

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية
وزارة التعليم العالي والبحث العلمي
جامعة عبد الرحمان ميرة - بجاية -
كلية الحقوق و العلوم السياسية
قسم القانون العام
مخبر البحث حول فعالية القاعدة القانونية

أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون

فرع: الحقوق

الميدان: الحقوق والعلوم السياسية

تخصص القانون العام: القانون العام للأعمال

إشراف الأستاذ الدكتور

زوايمية رشيد

إعداد الطالب

موساوي نبيل

بعنوان:

حياد السلطات الإدارية المستقلة

لجنة المناقشة:

- د. تواتي نصيرة، أستاذة محاضرة قسم أ، جامعة عبد الرحمان ميرة-بجاية،..... رئيسة،
- أ.د. زوايمية رشيد، أستاذ، جامعة عبد الرحمان ميرة-بجاية،..... مشرفا ومقررا،
- د. بري نور الدين، أستاذ محاضر قسم أ، جامعة عبد الرحمان ميرة-بجاية،..... ممتحنا،
- د. شيخ ناجية، أستاذة محاضرة قسم أ، جامعة مولود معمري-تيزي وزو،..... ممتحنة،
- د. آيت مولود فاتح، أستاذ محاضر قسم أ، جامعة مولود معمري-تيزي وزو،..... ممتحنا.

تاريخ المناقشة: 2019/07/07

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

﴿ وَاللَّهُ أَخْرَجَكُمْ مِنْ بَطُونِ أُمَّهَاتِكُمْ لَاتَعْلَمُونَ شَيْئًا وَجَعَلَ لَكُمُ
الْسَّمْعَ وَالْأَبْصَارَ وَالْأَفْئِدَةَ لَعَلَّكُمْ تَشْكُرُونَ ﴾

سورة النحل الآية ﴿78﴾

إهداء

إلى جميع أفراد العائلة،

وكل الأقارب،

إلى جميع الأصدقاء،

أهدي هذا العمل.

✍️ الطالب الباحث: موساوي نبيل

كلمة شكر

أقدم بعظيم الشكر والتقدير إلى الأستاذ زوايمية رشيد، لقبوله الإشراف على هذا العمل وسهره الدائم على تقديم النصائح والتوجيهات القيمة، فجزاه الله عنا خير الجزاء.

كما أتقدم بجزيل الشكر إلى جميع الأساتذة في مختلف أطوار ومراحل دراستي الجامعية، الذين أناروا لي دروب العلم والمعرفة.

✍ الطالب الباحث: موساوي نبيل

قائمة أهم المختصرات:

أولاً: باللغة العربية

ج ر ع: الجريدة الرسمية عدد.

ص. الصفحة.

ص.ص: من الصفحة إلى الصفحة.

ثانياً: باللغة الفرنسية

ACP : Autorité de Contrôle Prudentiel.

AJDA : Actualité Juridique de Droit Administratif.

al : Et Autres.

AMF : Autorité des Marchés Financiers.

ARCEP : Autorité de Régulation des Communications Electronique et de la Poste.

ARPT : Autorité de Régulation de la Poste et des Télécommunications.

CAP : Cour d'Appel de Paris.

Cass. Com : Cour de Cassation, Chambre Commerciale.

CE : Conseil d'Etat Français.

CEDH : Cour Européenne des Droits de l'Homme.

CEPRISCA : Centre de droit Privé et de Sciences Criminelles d'Amiens.

CM : Commission Bancaire.

Coll : Collection.

Cons. Const : Conseil Constitutionnel Français.

CRDF : Cahiers de la Recherche sur les Droits fondamentaux.

CRISP : Centre de Recherche et d'Information Socio-Politiques.

dir : Direction.

EDCE : Etudes et Documents du Conseil d'Etat.

EDH : Convention Européenne des Droits de l'Homme.

LGDJ : Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence.

LPA : Les Petites Affiches.

n° : Numéro.

OCDE : Organisation de Coopération et de Développement Economique.

OHADA : Organisation pour l'Harmonisation en Afrique de Droit des Affaires.

PUF : Presse Universitaire de France.

QPC : Question Prioritaire de Constitutionalité.

RARJ : Revue Académique de la Recherche Juridique.

RB : Revue Banque.

RDP : Revue de Droit public et de la Science Politique.

RFAP : Revue Française d'Administration Publique.

RFDA : Revue Française de Droit Administratif.

RTD. Com : Revue Trimestrielle de Droit Commerciale et de Droit Economique.

مقدمة

تعتبر السلطات الإدارية المستقلة من بين مظاهر الحوكمة التي تقوم على مبدأ المشاركة، وذلك بإشراك المجتمع المدني والأفراد في تسيير الشؤون العامة من بينها السياسية والاقتصادية، فهذه السلطات تستجيب لهذا المبدأ عن طريق بعض الصلاحيات الممنوحة لها مثل الاختصاص التنظيمي والاختصاص الاستشاري التي من خلالهما تعمل على سن قواعد قانونية لتنظيم مختلف القطاعات الاقتصادية الخاضعة للضبط والتوصل من خلال ذلك إلى تحقيق المرونة القانونية، الذي لا يتطلب المرور عبر عدة مراحل ليكون قابل للتطبيق، من بين كذلك الأفكار التي تقوم عليها الحوكمة هو البحث عن التقنيات الجديدة لتعويض التقنيات التقليدية التي أصبحت غير قادرة على مواكبة التطورات الحاصلة في شتى المجالات منها المجال الاقتصادي، لذا فقد تم الاعتماد على نموذج السلطات الإدارية المستقلة التي هي بمثابة هيئات عصرية وذلك لممارسة عملية الضبط الاقتصادي خلافا للإدارة الكلاسيكية.

إن إنشاء السلطات الإدارية المستقلة جاء لتقنية القطاعات الاقتصادية الخاضعة للضبط والتطور المستمر الذي تعرفه هذه القطاعات، مثل قطاع الاتصالات الالكترونية أو القطاعات المالية، حيث أن الطرق التقليدية التي كانت الدولة تعتمد عليها في تسيير مختلف هذه القطاعات لم تعد قادرة على مواكبة هذه التطورات وذلك لسبب عدم امتلاكها للوسائل اللازمة للتكفل بهذه العملية، خاصة منها الوسائل البشرية التي تتكون عليها الإدارة التقليدية، عكس السلطات الإدارية المستقلة أين تعرف تنوع في التشكيلات الجماعية المنتمة إليها، فهي قادرة على مواكبة التطورات الحاصلة في القطاعات الاقتصادية الخاضعة للضبط، زيادة على ذلك بساطة الإجراءات المتبعة أمام هذه السلطات في استعمال الصلاحيات المخولة لها قانونا وقدرتها على التدخل السريع حينما تعرف مختلف القطاعات الاقتصادية الخاضعة للضبط أوضاع يمكن أن تؤدي إلى عرقلة السير حسن لها وضرب استقرارها، ذلك لوضع القواعد المناسبة عن طريق استخدام صلاحيتها التنظيمية لإرجاع هذه القطاعات إلى مسارها الصحيح، عكس الإدارة التقليدية المعروفة بثقل حركتها بسبب خضوعها للسلمية الإدارية، لذا فعلى هذا الأساس فقد أريدا أن تكون السلطات الإدارية المستقلة بعيدة عن كل هذه السلمية وبعيدة عن الإدارة المركزية، وذلك للتقرب أكثر من المتعاملين الاقتصاديين في الوسط الخاضع للضبط من أجل رقابة نشاطاتهم عن كثب وبصفة فعالة أو

لمعاقبتهم أو التعاون معهم¹. وقد جاء إنشاء هذا النوع الجديد من الهيئات للسرعة التي تعرف بها وذلك في توقيع العقوبات على المتعاملين الذين يمارسون نشاطاتهم في الوسط الخاضع للضبط، أو السرعة كذلك في حل النزاعات التي يمكن أن تثار بين المتعاملين الاقتصاديين في هذا الوسط.

عرف النظام الاقتصادي المنتهج من قبل الدولة الجزائرية تغيرا، وذلك من النظام الاقتصادي الموجه إلى النظام الليبرالي الذي يعتمد على المبادرة الخاصة وعلى انسحاب الدولة من تسيير الشؤون الاقتصادية وعن ممارسة النشاط الاقتصادي، والذي يتكفل بممارسة هذا النشاط من قبل الخواص، لكن في حقيقة الأمر فإن الدولة لم تتسحب كليا من الحقل الاقتصادي فمازالت تمارس النشاط الاقتصادي إلى جانب المتعاملين الخواص عن طريق مؤسسات تابعة لها إما بصفة كلية أو بصفة جزئية، فأمام هذه الوضعية فيجعل الدولة في تنازع المصالح وغير حيادية، وذلك بدمجها بين الدولة الضابطة والدولة المتدخل، لذا فيجب الإعتماد على هيئات أخرى معاصرة تكون غير منتمية للإدارة التقليدية وغير تابعة لأي جهة أخرى تابعة للدولة وذلك لأن تتصرف بكل حيادية، لذا فالبحت عن الحيادية يعتبر من بين الأسباب الرئيسية التي أدت إلى الإعتماد على نموذج السلطات الإدارية المستقلة، بعدما أن تم الأخذ على الإدارة التقليدية بأنها متحيزة والتي أدت إلى سوء العلاقة بينها والخاضعين لها².

فأمام الأوضاع الاقتصادية المذكورة أعلاه، فإنه لا يمكن تصور عملية الضبط الاقتصادي بدون السلطات الإدارية المستقلة³، من جهة الفعالية التي يمكن أن تستفيد منها القطاعات الاقتصادية الخاضعة للضبط، ومن جهة أخرى الحيادية التي تجعل المتعاملين الاقتصادي الذين يمارسون نشاطاتهم في الوسط الخاضع بالضبط دون التخوف على حقوقهم وعن مستقبل استثماراتهم، حيث أن فكرة الحياد كانت وراء نمو فكرة عملية الضبط الاقتصادي بواسطة هيئات مستقلة⁴، فتطوير هذا النوع من الهيئات راجع إلى سوء

¹- FRISON-ROCHE Marie-Anne, «Etude dressant un bilan des autorités administratives indépendantes», in Gélard Patrice, *Les autorités administratives indépendantes : évaluation d'un objet juridique non identifier*, Rapport Sénat Français, Tome 2, 2006, www.assemblee-nationale.fr, p. 19.

²- بلماحي زين العابدين، النظام القانوني للسلطات الإدارية المستقلة: دراسة مقارنة، أطروحة لنيل درجة دكتوراه في القانون، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2016، ص. 35.

³- LE GOFF Peggy, Recherche sur l'impartialité en droit administratif, Thèse de doctorat en droit, Université de Toulon Var, 2004, p. 419.

⁴- DELZANGLES Hubert, «Un vent d'impartialité souffle encore sur le droit de la régulation», *AJDA*, 2014, p. 1021.

العلاقة التي تربط الإدارة والأشخاص الخاضعين لهذه الأخيرة، لذا فهذه الهيئات أنشأت من أجل أن تعمل على وضع حد لهذه العلاقة المتردية⁵.

إن التصرف بالحيادية يعني التوصل إلى اتخاذ القرارات بكل موضوعية دون اتخاذ أفكار مسبقة وذلك بإقحام المصالح الشخصية أو التعرض إلى الضغوطات الخارجية⁶، فمبدأ الحياد يطبق على السلطات الإدارية المستقلة بالنظر إلى الطبيعة المكيفة عليها من قبل المشرع والمتمثلة على أنها سلطات إدارية، فإن هذا المبدأ يطبق عليها عند ممارستها للصلاحيات المخولة لها قانوناً على غرار الإدارات الأخرى التي يقع عليها واجب إحترام مبدأ الحياد، ففي هذا الصدد قد اعتبر المجلس الدستوري الفرنسي أن مبدأ الحياد يطبق على السلطات الإدارية المستقلة على غرار أي هيئة إدارية أخرى⁷، فبالعودة إلى الدستور الجزائري وذلك في المادة 25 منه نجد أنه ينص على أن "عدم تحيز الإدارة يضمنه القانون"، فما يضمنه القانون هنا هو وضع مجموعة من القواعد القانونية التي يجب على الإدارة احترامها عند ممارستها لمهامها حتى لا تكون متعسفة اتجاه الخاضعين للإدارة، فالسلطات الإدارية المستقلة قد خولت لها مجموعة من الصلاحيات الإدارية، منها رقابية وذلك عن طريق التراخيص والاعتمادات التي يتم تقديمها لكل متعامل اقتصادي يرغب ممارسة نشاط اقتصادي في القطاعات الاقتصادية الخاضعة للضبط، أو الصلاحيات التنظيمية التي من خلالها تعمل على وضع القواعد والأسس التي تسيير عليها هذه القطاعات، لذا فعلى هذه السلطات عدم التفرقة بين هؤلاء المتعاملين سواء بين المتعاملين الخواص فيما بينهم أو بين المتعاملين الاقتصاديين التابعين للدولة مع المتعاملين الخواص وذلك بوضعهم على قدم المساواة، حتى يشعر جميع المتعاملين الاقتصاديين مهما كانت صفتهم بأن لهم مكانة في هذه القطاعات ولهم كذلك فرصة للتطور أكثر.

يعتبر مبدأ الحياد جزء لا يتجزء من تعريف دولة القانون والذي يعتبر عماد هذا المصطلح⁸، فبناء دولة القانون من بين الأسباب التي أدت إلى تطور الدول في عدة مجالات، نجد من بينها المجال الاقتصادي، لذا فعلى السلطات الإدارية المستقلة التي هي على رأس ضبط وتسيير هذا المجال الهام في

⁵- LE GOFF Peggy, op, cit, p. 425.

⁶- Le Dico Des Définition, www.lesdefinition.fr.

⁷- Conseil Constitutionnel Français, décision du 28 juillet 1989, n° 89-260, www.conseil-constitutionnel.fr.

⁸- QUIRINY Bernard, « Actualité du principe général d'impartialité administrative », *RDP*, n° 2, 2006, p. 375.

الدولة، والذي يعتمد عليه كثيرا في قياس مدى تطور الدول، العمل على تطويره وجعله يتماشى مع التطورات الحاصلة في العالم والتمسك بمبدأ الحياد الذي يعتبر من بين الدوافع الرئيسية الذي أدى إلى وجودها.

الصلاحيات التي تتمتع بها السلطات الإدارية المستقلة لا تتوقف فقط عند الصلاحيات الإدارية، فزيادة على ذلك فإنها تتمتع كذلك بصلاحيات تنازعية أو شبه قضائية، منها التحكيمية وخاصة العقابية منها التي تجعل هذه السلطات متميزة عن الإدارة المعهودة في السابق، وهذه الصلاحيات تعود في الأصل للجهات القضائية، حيث أن هذه الأخيرة مبنية على مبدأ الحياد الذي يجب عليها احترامه للحفاظ على حقوق الأفراد المتابعين أمامها، فرغم الطبيعة الإدارية التي تغطي على السلطات الإدارية المستقلة وتكييفها من قبل المشرع على أنها كذلك، إلا أنها يطبق عليها مبدأ الحياد عند استعمالها لاختصاصاتها التنازعية خاصة العقابية منها، فتطبيق مبدأ الحياد هنا على هذه السلطات جاء بسبب امتلاكها صلاحية توقيع العقوبات على المتعاملين الاقتصاديين في الوسط الخاضع للضبط، حيث نجد أن القاضي يستوجب عليه أن يكون محايدا أثناء فصله في القضايا المعروضة أمامه، زيادة على ذلك أن هذه العقوبات التي تتخذها السلطات الإدارية المستقلة عبارة عن عقوبات جسيمة ولها وزن كبير تأثر على المتعاملين الاقتصاديين الذين تصدر ضدهم هذه العقوبات⁹، لذا فهي ليست مجرد عقوبات عادية بل هي عقوبات تقنية تدخل ضمن العقوبات الجزائية، زيادة على ذلك فيمكن أن تشمل على مبالغ كبيرة وأن لها طبيعة ردعية¹⁰ تعمل على عدم ممارسة المتعاملين الاقتصاديين في الوسط الخاضع للضبط لسلوكات تمس بهذا الوسط، عليه فهنا هذه السلطات تتصرف مثل الجهات القضائية، لذا يجب أن يتم التوفير للمتعاملين الاقتصاديين في الوسط الخاضع للضبط مجموعة من الحقوق من بينها احترام مبدأ الحياد وذلك لتحقيق محاكمة عادلة لهم مثل ما هو معمول به أمام الجهات القضائية، في هذا الصدد قد سبق للمجلس

⁹ - في هذا الصدد فحسب محكمة النقض الفرنسية فيما يخص لجنة تنظيم البورصة سابقا فإن العقوبات الإدارية التي هدفها بالنظر إلى قيمتها المرتفعة ردع المتعاملين الاقتصاديين للكف عن ممارسة سلوكات تخل بالقواعد القانونية التي تنظم القطاعات الاقتصادية، وتتخذ نفس طبيعة العقوبة التي تصدر من قبل الهيئات القضائية، فإنها بذلك تطبق على الهيئة الإدارية المصدرة لهذه العقوبة المادة السادة الفقرة الأولى من الاتفاقية الأوربية لحقوق الإنسان التي تخص واجب احترام مبدأ الحياد. Cour de cassation, chambre commerciale, Arrêt du 1 Avril 1996, n° 94-11323, Haddad c/agent judiciaire du trésor, www.legifrance.gouv.fr.

¹⁰ - SEBAN Alain, « Le principe d'impartialité et les autorités de régulation : le cas du conseil des marchés financiers, conclusion sur conseil d'Etat, assemblée, 3 décembre 1999, Didier », RFDA, 2000, p. 584.

الدستوري الفرنسي أن أقر بأن جميع السلطات الإدارية المستقلة التي تمارس الاختصاص العقابي وأن العقوبات التي تصدرها تتخذ صفة الجزاءات فيقع عليها واجب احترام مبدأ الحياد وذلك رغم عدم صدور هذه العقوبات من قبل هيئات قضائية¹¹.

عليه فمبدأ الحياد يطبق على السلطات الإدارية المستقلة وذلك بالنظر إلى الطبيعة القانونية المكيفة عليها من قبل المشرع والتي تعتبر بمثابة إدارة، ويطبق كذلك عليها هذا المبدأ بالنظر إلى طبيعة بعض الصلاحيات المخولة لها من قبل القوانين المنشئة لها، فحسب مجلس الدولة الفرنسي فإن مبدأ الحياد يعتبر من بين المبادئ الأساسية للقانون¹²، ويفهم من خلال هذا أنه يمكن إثارة عدم احترام مبدأ الحياد من قبل الجهات القضائية رغم عدم وجود نص قانوني يشير إلى ذلك، وهذا من أجل حماية حقوق الأفراد مهما كانت صفتهم سواء من تعسف الإدارة أو من عدم نزاهة القاضي والضمان لهم محاكمة عادلة.

لتحقيق حياد السلطات الإدارية المستقلة يستوجب على المشرع وضع ترسانة قانونية يعتمد من خلالها على تقنيات وآليات من خلالها تمكن من تحقيق حياد الأعضاء الذين ينتمون إلى التشكيلات الجماعية لهذه السلطات، والتي تعمل كذلك على تحقيق حياد هذه السلطات من جانبها المؤسساتي، في هذا الشأن فقد أقرت المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان¹³ أنه لتحقيق مبدأ الحياد يكون ذلك عن طريق النظر من جهة إلى الأشخاص الذين يشكلون المحكمة أو الإدارة المقبلة على الفصل في القضايا المعروضة أمامها أو عند ممارستها لصلاحياتها القانونية وما يعرف ذلك بالحياد الشخصي، ومن جهة أخرى النظر كذلك إلى الهيئة سواء محكمة كانت أو إدارة إذا كانت ظاهريا تبدوا على أنها مستعدة لأخذ قرارات أو الحكم بطريقة محايدة وهو ما يعرف بالحياد الموضوعي أو المؤسساتي أو الوظيفي، يظهر أن المشرع الجزائري قد بادر بالعمل على تكريس مجموعة من القواعد والتقنيات في النصوص القانونية المنشئة للسلطات الإدارية المستقلة لتحقيق حيادها، فرغم وجود هذه التقنيات والقواعد القانونية المتخذة من قبل هذا الأخير إلا أنه يستوجب معرفة مدى فعالية هذه القواعد في تحقيق حياد السلطات الإدارية المستقلة.

¹¹- Cons. Const, Décision du 12 Octobre 2012, n° 2012-280, QPC, www.Conseil-constitutionnel.fr.

¹²- Conseil d'Etat Français, « les autorités administratives indépendantes », Rapport public, EDCE, la Documentation française, n° 52, 2001, p. 381.

¹³- Cour Européenne des Droits de L'Homme, Arrêt du 1 Octobre 1982, n° 8692/79, Affaire Piersack, www.rightswatch.ca.

مقدمة

فدراسة هذه الإشكالية يتطلب التطرق إلى محورين أساسيين:

الأول يتمحور في الحديث عن مجمل التقنيات المعتمدة من قبل المشرع الجزائري لتحقيق حياد السلطات الإدارية المستقلة من حيث شخصية العنصر البشري المشكل لها. (الباب الأول)

الثاني يتمحور في الكيفية المعتمدة كذلك من قبل المشرع الجزائري في تحقيق حياد السلطات الإدارية المستقلة من جانبها المؤسساتي. (الباب الثاني)

الباب الأول

الحياد من حيث شخصية العنصر البشري المشكل
للسلطات الإدارية المستقلة

إن للعنصر البشري أهمية كبيرة في تسيير أي هيئة كانت وقيادتها لتحقيق النجاحات وبلوغ الأهداف المسطرة من وراء إنشائها، فينطبق هذا على السلطات الإدارية المستقلة حيث أنها وجدت من أجل تحقيق عدة أهداف منها تحقيق فعالية عملية الضبط الاقتصادي وممارسة المهام الموكلة إليها بكل حيادية لتعويض الإدارة الكلاسيكية التي كانت توجه إليها انتقادات عدة فيما يخص هذه النقطة، فقد منحت لهذه السلطات عدة صلاحيات لتمارس من خلالها عملية الضبط الاقتصادي من صلاحيات تحكيمية، رقابية، تنظيمية وعقابية، وحتى تمارس هذه الصلاحيات بكل فعالية وحيادية فلا بد من أن يكون العنصر البشري الذي يشكل التشكيلات الجماعية لهذه السلطات من بين الذين يؤمنون بفكرة الضبط الاقتصادي ومن بين الشخصيات المعروفة بنزاهتها.

فبعد الحديث عن الحياد الشخصي أمام السلطات الإدارية المستقلة، يراد منه الطريقة التي يتصرف بها أعضاء التشكيلات الجماعية لهذه الأخيرة عند ممارستهم للمهام الموكلة إليهم قانوناً، وعلى ما تحمله ظمائرهم عند إقبالهم على إصدار القرارات، فقد يمكن أن تصدر عنهم تصرفات يمكن من خلالها التشويش على الممارسة المحايدة لمهامهم، زيادة على ذلك فما يمكن أن يشوش من الممارسة المحايدة للمهام الموكلة لأعضاء السلطات الإدارية المستقلة هي مختلف الضغوطات التي يمكن أن تأتي من الخارج، (الفصل الأول) لذا فيجب وضع قواعد من طرف المشرع حتى لا تأثر فيهم هذه الضغوطات، لكن في المقابل يمكن أن تكون هذه القواعد الموضوعية من طرف المشرع غير جدية أو غير مدروسة يؤدي بذلك إلى ظهور عدت ثغرات تنقص من الممارسة المحايدة للمهام الموكلة لأعضاء هذه السلطات. (الفصل الثاني)

الفصل الأول

التأثير على حيادية أعضاء السلطات الإدارية المستقلة من خلال مختلف الضغوطات

لا يكفي فقط إختزال مدى حياد أعضاء السلطات الإدارية المستقلة فيما ما يدور في نفسيتهم وما يمكن أن يختلج في أذهانهم، بالنظر إلى أنها أمور باطنية لا يعرفها إلا صاحبها، ولا يمكن التعرف عليها إلا بعد بروزها وتجسيدها في الواقع، لذا فإن كذلك الضغوطات الخارجية التي يمكن أن تمارسها بعض الجهات يمكن أن تؤثر على الممارسة المحايدة للمهام الموكلة من قبل المشرع لهؤلاء الأعضاء، فهذه الضغوطات يمكن أن تأتي من قبل السلطة التنفيذية (المبحث الأول) أو من قبل المتعاملين الاقتصاديين الذين يمارسون نشاطاتهم في الوسط الخاضع للضبط (المبحث الثاني)، لذا فيجب العمل على إبعاد أعضاء السلطات الإدارية المستقلة عن هاتين القوتين الضاغطين حتى يتم تحريرهم من كل القيود.

المبحث الأول

إبعاد أعضاء السلطات الإدارية المستقلة عن تأثيرات السلطة التنفيذية

إن وضع أعضاء السلطات الإدارية المستقلة عن منأى السلطة التنفيذية يكون ذلك عن طريق منح استقلالية تامة لهم، قلنا هنا الاستقلالية باعتبار أن هذه الأخيرة هي التي تغطي إلى ممارسة أعضاء هذه السلطات المهام الموكلة إليهم قانونا بكل حيادية، حيث أن الاستقلالية تعتبر من بين الدعائم التي يمكن من خلالها تحقيق حياد¹⁴ أي هيئة كانت، مثل الجهات القضائية عند الحديث عن حياد القضاة، عليه فهناك علاقة تكامل بين هاتين الفكرتين، حيث أن الاستقلالية عند تكريسها بجدية تحقق الحياد من وراء ذلك، ويكون ذلك بالنظر إلى طبيعة تشكيلة هذه السلطات (المطلب الأول) والعهد التي يمارس من خلالها أعضاء هذه الأخيرة عضويتهم أمامها. (المطلب الثاني)

المطلب الأول

البحث عن التشكيلة المناسبة للسلطات الإدارية المستقلة

يمكن للسلطة التنفيذية أن تمارس ضغوطات على أعضاء السلطات الإدارية المستقلة وذلك بالنظر لمختلف الصلاحيات الممنوحة لها من طرف المشرع الجزائري في تكوين وتنظيم شؤون هذه السلطات، فالتشكيلة التي من المفروض أن تأتي عليها هذه الأخيرة من شأنها أن تقلل من مختلف الضغوطات التي يمكن أن تأتي من قبل السلطة التنفيذية وذلك بأن تكون تشكيلتها جماعية، (الفرع الأول) فهذا النوع من التشكيلات لا يمكن تحقيقه إلا إذا جاءت متجانسة مع طريقة تعيين أعضاء هذه السلطات. (الفرع الثاني)

¹⁴- ZOUAIMIA Rachid, *Les autorités de régulation indépendantes dans le secteur financier en Algérie*, édition Houma, Alger, 2005, p. 20.

الفرع الأول

تشكيية السلطات الإدارية المستقلة تشكيية جماعية

يساعد نظام التشكييات الجماعية في تحقيق استقلالية السلطات الإدارية المستقلة ويعتبر من بين المصادر التي تعمل على تحقيق ذلك، (أولا) وعلى أساس هذا فعند الرجوع إلى الجهات القضائية نجد أنه في الأساس التشكيية التي تعين للنظر في القضايا المعروضة أمامها تكون تشكيية جماعية، هذا ماجعل كذلك المشرع الجزائري ينشأ السلطات الإدارية المستقلة حسب منهج التشكييات الجماعية (ثانيا) وذلك لتخفيف الضغط على أعضائها.

أولا: تخفيف الضغط على أعضاء السلطات الإدارية المستقلة من خلال نظام التشكييات الجماعية

يقصد بالتشكييات الجماعية مجموعة من الأفراد يشكلون هيئة ما يعملون على تسيير شؤونها، فبالنسبة للسلطات الإدارية المستقلة فالجماعية تعبر عن استقلاليتها، وهذا ما أقر به مجلس الدولة الفرنسي في أحد التقارير المعدة من قبله، حيث اعتبر أن الجماعية عنصر يقوي من استقلالية السلطات الإدارية المستقلة¹⁵، فعن طريق التشكيية الجماعية يمكن من خلالها تمييز السلطات الإدارية المستقلة عن الإدارة الكلاسيكية الذي يغيب عنها هذا النوع من التشكييات.

إن الهيئات التي تتبنى نظام التشكيية الجماعية ينتج عنه التعدد في اقتراح الأفكار وكثرة وجهات النظر والآراء واختلافها وهذا راجع لتعدد الأعضاء، الذي يوصل إلى نتيجة أن الحلول التي تتوصل إليها تكون أكثر توازنا وتوافقا وتشملها الموضوعية والدقة، لذا نجد أن الجهات القضائية تتشكل من تشكييات جماعية، حيث يعتبر اليوم من بين الوسائل التي تحقق حسن سير العدالة.

إن نظام الجماعية له أهمية كبيرة، حيث يعمل على التعدد في تشكييات السلطات الإدارية المستقلة بمعالجة القضايا المعروضة أمامها عن طريق إجراء مداولات يسمح فيها بإجراء مناقشات يتبادل من خلالها الأعضاء الذين ينتمون إليها الآراء والمعلومات وذلك بحضور مجموعة معتبرة منهم، فها هو مجلس المنافسة الذي يعقد مداولاته بحضور ثمانية أعضاء على الأقل ويعتبر هذا شرط أساسي لصحة

¹⁵- CE, «les autorités administratives indépendantes », op. cit, p. 291.

هذه المداولات¹⁶، كما يقر قانون السمعى البصرى كذلك بإجراء مداولات سلطة ضبط النشاط السمعى البصرى إلا بعد حضور خمسة من أعضاء هذه الأخيرة على الأقل وإلا تتعرض مداولاته للبطان¹⁷، إذ بتلقى الأفكار وتعددتها يؤدي إلى إدخال تيارات جديدة على هذه الأفكار والتنوع في الإقتراحات¹⁸ لكي تكون النتيجة في الأخير اصدار قرارات تتماشى مع الواقع وذلك بالإستناد إلى المعايير التي تخدم القضية المعروضة أمام السلطات الإدارية المستقلة وتكون هنا درجة الوقوع في الأخطاء أقل مما يكون عليه لو عولجت القضية من طرف شخص واحد، لأن أي فكرة كانت فإن معالجتها من طرف شخصين يكون أفضل من شخص واحد وثلاثة أشخاص أفضل من معالجتها من طرف شخصين... الخ، فالواقعية والموضوعية التي يشملها القرار الصادر عن هيئة جماعية يضيفي عليه طابع الحياد.

ما يضيفي كذلك الحيادية على القرارات الصادرة عن التشكيلات الجماعية للسلطات الإدارية المستقلة هي المراقبة التي يمارسها كل عضو على العضو الآخر، لأن كل عضو تستقر في داخله ميولات ورغبات أو ينتمي إلى هيئة معينة، فإذا أراد أن يخرجها وأن يستعملها لإرضاء هذه الرغبات والميولات أو الجهة التي ينتمي إليها العضو المعني والتي تضغط عليه فيتدخل الأعضاء الآخرين لمنع تحقيق هذه الأخيرة وتحقيق أهدافه الشخصية، لأنه لا يمكن تصور أن داخل جميع التشكيلات الجماعية للسلطات الإدارية المستقلة الأعضاء الذين ينتمون إلى هذه التشكيلات يتقاسمون نفس التصورات والتوجهات، بل هي متعددة وتكون خالصة من ألوان ميولات¹⁹ أعضاء هذه السلطات مما يؤدي إلى التوصل لقرارات صائبة وموضوعية تخلو من العواطف والميولات، كما أنه يصعب ظاهرياً أن يتفق جميع أعضاء السلطات الإدارية المستقلة للإنحياز نحو سلطة أو هيئة ما.

يحفظ نظام التشكيلات الجماعية كذلك مجهولية القرارات²⁰ الصادرة عن السلطات الإدارية المستقلة، بذلك فإن القرارات التي تصدر عنها تكون باسم الجماعة ولا تصدر باسم عضو واحد من

¹⁶ - المادة 27 من الأمر رقم 03-03، مؤرخ في 19 جويلية 2003، يتعلق بالمنافسة، ج ر ع 43، صادر في 20/07/2003، معدل ومتم بموجب القانون رقم 08-12، مؤرخ في 25 جوان 2008، ج ر ع 36، صادر في 02/07/2008، وبموجب القانون رقم 10-05 مؤرخ في 15 أوت 2010، ج ر ع 46، صادر في 18/08/2010.

¹⁷ - المادة 81 من القانون رقم 14-04 مؤرخ في 24 فيفري 2014، يتعلق بنشاط السمعى البصرى، ج ر ع 16، صادر في 23/03/2014.

¹⁸ - DELZANGLES Hubert, « L'indépendance de l'Autorité de sûreté nucléaire, des progrès à envisager », *Revue juridique de l'environnement*, Volume 38, 2013, p. 12.

¹⁹ - EVA Salomon, *Le juge pénal et l'émotion*, Thèse de doctorat en droit, Université Panthéon-Assas, Paris, 2015, p. 185.

²⁰ - FRISON-ROCHE Marie-Anne, « Etude dressant un bilan des autorités... », op. cit, p. 66.

أعضاء التشكيلات الجماعية، عليه فإن مسؤولية القرارات الصادرة عن هذه الهيئات تكون موزعة بين هؤلاء الأعضاء، فإن كان صاحب القرار غير معروف للعلن فإن ذلك يبعد الضغط على أعضاء السلطات الإدارية المستقلة ويشعرون بالطمأنينة أثناء أدائهم لمهامهم القانونية، لأنه إن كان كذلك فإن التخوف من ردة فعل الأطراف المتابعة أمام السلطات الإدارية المستقلة الذي صدر القرار ضده بأن يكون غير خادم لمصالحه يمكن أن تكون قوية التي قد تصل إلى التهديدات، أو أن تكون مضايقات من طرف وسائل الإعلام مثلا بتشويه صورتهم وسمعتهم، أو يمكن أن تصل حتى إلى العزل عندما لا يخدم مصالح السلطة التنفيذية خاصة فيما يتعلق بالسلطات الإدارية المستقلة التي تضبط قطاعات حساسة كقطاع السمعي البصري، لذا نجد في هذا الصدد أن القضايا الحساسة المعروضة أمام الجهات القضائية النظر فيها يكون عن طريق تشكيلات جماعية.

يعمل كذلك نظام التشكيلات الجماعية على تقوية استقلالية أعضاء السلطات الإدارية المستقلة ويتمثل هذا في التأثير الذي يمكن ممارسته على الجماعة، فإن كان التأثير أسهل عندما تكون السلطات الإدارية المستقلة مشكلة من عضو واحد فإن ذلك يصعب عندما تكون تشكيلاتها جماعية²¹، وعليه فإن كانت السلطات الإدارية المستقلة شخصية فإنها تكون أكثر عرضة للضغوطات الخارجية²² خاصة تلك التي يمكن أن تمارس من قبل السلطة التنفيذية، بالتالي فإن سهولة السيطرة عليها يكون سهلا مقارنة بالتشكيلات الجماعية، فإن تمت السيطرة عليها من قبل السلطة التنفيذية فذلك يؤدي إلى إصدار قرارات بعيدة كل البعد عن الواقع، حيث تكون القرارات الصادرة عن السلطات الإدارية المستقلة يغلبها الطابع السياسي أكثر من الموضوعية.

من خلال ما سبق يمكن أن نستنتج أن نظام التشكيلات الجماعية يؤثر إيجابيا سواء على أعضاء السلطات الإدارية المستقلة أو بالنسبة للأطراف المتابعة أمامها، فبالنسبة للفئة الأولى فإن التشكيلات الجماعية تبعد كل أنواع الضغوطات على الأعضاء فيعملوا على تقديم مردود أكبر وعزيمة كبيرة في إصدار قرارات دقيقة وتجعلهم يشعرون بممارسة مهامهم بكل استقلالية، أما بالنسبة للفئة الثانية فإن الجماعية تجعلهم يشعرون أن قضيتهم عولجت بكل موضوعية بعيدة عن الضغوطات وأن القرار الصادر عنها يكون أكثر حيادا، وذلك بتعدد آراء مختلف الأعضاء ووجهات نظرهم والتوصل إلى تقديم

²¹- DELZANGLES Hubert, « L'indépendance de l'Autorité de sûreté nucléaire, des progrès à envisager », op. cit, p. 12.

²²- LAGET-ANNAMAYER Aurore, *La régulation des services en réseaux : télécommunication et électricité*, LGDJ, Paris, 2002, p. 333.

مجموعة من المقترحات، حيث بتعددتها يمكن إزالة تلك المقترحات التي قدمت تحتى مجموعة من الضغوطات، فعلى أساس هذا يتم الاعتماد على نظام التشكيلات الجماعية أمام السلطات الإدارية المستقلة، فالتركيز على فردية هذه السلطات يعني ذلك تمركز مجموعات من سلطات غير متناهية وعشوائية²³، ضف إلى ذلك فإن التشكيلات الجماعية تضيف طابع الشرعية على قرارات السلطات الإدارية المستقلة التي تمت في ظل مداوات ومناقشة من طرف الجماعة وأن تكون موقعة من طرف كل أعضائها.

ثانيا: الاعتماد على التشكيلات الجماعية بالنسبة للسلطات الإدارية المستقلة

إن التعددية في الأفكار وتنوعها يساعد في التوصل إلى الحلول المتوازنة، وعلى هذا الأساس أراد المشرع الجزائري أن تكون تشكيلات الجهات القضائية تشكيلات جماعية²⁴، فبالنسبة للقضاء الجنائي حسب المادة 258 من قانون الإجراءات الجزائية فإنها تتشكل من ثلاثة قضاة، نفس الأمر فيما يتعلق بالمجلس القضائي عند الإستئناف في مواد الجرح والمخالفات فإنها تتشكل من ثلاثة قضاة على الأقل حسب المادة 429 من القانون السالف الذكر، أما فيما يتعلق بالجهات القضائية الإدارية فإن المشرع الجزائري كذلك اعتمد على التشكيلة الجماعية سواء بالنسبة للمحاكم الإدارية، حيث أقرت المادة الثالثة من القانون المتعلق بالمحاكم الإدارية²⁵ أنه لصحة الأحكام الصادرة عن هذه الأخيرة يجب أن تتشكل المحكمة من ثلاثة قضاة على الأقل، نجد كذلك مجلس الدولة الذي يتشكل من عدة قضاة حسب ما ورد في المادة 20 من القانون العضوي المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله²⁶.

²³- LAGET-ANNAMAYER Aurore, op. cit, p. 333.

²⁴- يستثنى من هذا المحكمة التي تتشكل من قاضي فرد حسب المادة 340 من القانون رقم 66-155 مؤرخ في 08 جوان 1966، يتضمن قانون الإجراءات الجزائية، ج ر ع 48، صادر في 10/07/1966، معدل ومتمم بموجب القانون رقم 11-06 مؤرخ في 22 مارس 2011، ج ر ع 19، صادر في 27/03/2011، وبموجب القانون رقم 15-17، مؤرخ في 13 ديسمبر 2015، يتضمن الموافقة على الأمر رقم 15-02، مؤرخ في 23 جويلية 2015، ج ر ع 67، صادر في 20/12/2015، وبموجب القانون رقم 17-07 مؤرخ في 27 مارس 2017، ج ر ع 20، صادر في 29/03/2017، وبموجب القانون رقم 18-06 مؤرخ في 10 جوان 2018، ج ر ع 34، صادر في 10/06/2018، وبموجب القانون رقم 18-13، مؤرخ في 11 جويلية 2018، يتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2018، ج ر ع 42، صادر في 15/07/2018.

²⁵- قانون رقم 98-02 مؤرخ في 30 ماي 1998، يتعلق بالمحاكم الإدارية، ج ر ع 37، صادر في 01/06/1998.

²⁶- قانون عضوي رقم 98-01 مؤرخ في 30 ماي 1998، يتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، ج ر ع 37، صادر في 01/06/1998، معدل ومتمم بالقانون العضوي رقم 11-13 مؤرخ في 26 جويلية 2011، ج ر ع 43، صادر في

بالرجوع إلى التشريعات المقارنة ونخص بذلك التشريع الفرنسي حيث نجد أنه أخذ بالتشكيكية الجماعية بالنسبة لكل الجهات القضائية سواء العادية أو الإدارية، إلا أنه في الآونة الأخيرة ففي التشريع الفرنسي أصبح القاضي الفرد يزاحم التشكيلات الجماعية وذلك لأسباب سواء مادية أو بشرية²⁷، ويراد بالتشكيكية الجماعية للجهات القضائية إعطاء أكثر استقلالية للجهاز القضائي والتوصل إلى إصدار أحكام قضائية تشملها الموضوعية، ففيما يتعلق باستقلالية القضاء فنجد المؤسس الدستوري الجزائري قد أقر استقلالية هذه الجهات وذلك في المادة 156 من الدستور الجزائري.

رغم الإجابيات التي يظهرها نظام التشكيلات الجماعية للهيئات المعتمدة على هذا النظام في إعطائها نوع من الاستقلالية، إلا أن هناك من أخذ على الجماعية أنها تؤدي إلى البطء في دراسة القضايا المعروضة أمام القضاء، بالتالي فإن الفصل في هذه القضايا يستغرق وقت طويل ويمكن في هذا الصدد الحديث عن القضايا الموصوفة على أنها إستعجالية، في هذه الحالة فإنه يصعب جمع مجموعة من القضاة في تشكيكية جماعية²⁸، لذا ففي هذه الحالة اللجوء إلى قاضي فرد يكون أكثر ربحا للوقت لمعالجة القضية في الأوقات المطلوبة، فهذه الأسباب نجد بعض التشريعات التي جعلت من تشكيكية القضاء الإستعجالي تشكيكية فردية²⁹ بالنظر إلى العيوب التي تخلفها التشكيلات الجماعية على الجهات القضائية، فهناك من التشريعات التي أرادت أن تكون تشكيلات هذه الجهات بقاضي فرد وجعل الجماعية إستثناء على غرار التشريع الكندي.

رغم النقطة السوداء التي تظهر على التشكيكية الجماعية، إلا أنه لا يمكن اعتبارها أنها تشكل خطورة على السير الحسن للعدالة بالنظر إلى ما يشكله الخطر عند اللجوء إلى قاض فرد، ففي هذه الحالة فإن القاضي يترك وحيدا في مواجهة الضغوطات الخارجية التي يمكن تأتي من مختلف الجهات سواء سياسية أو من قبل جماعات لوبيية، أو يترك القاضي كذلك وحيدا في معالجة القضايا الحساسة أو

2011/08/03، معدل و متمم بموجب القانون العضوي رقم 18-02 مؤرخ في 04 مارس 2018، ج ر ع 15، صادر في 2018/03/07.

²⁷ - تعود الأسباب المادية إلى الأزمة الاقتصادية وعجز الدولة عن استقدام عدد كبير من القضاة، أما فيما يخص الأسباب البشرية فإنها تتمثل في نقص عدد القضاة. حسب: EVA Salomon, op.cit, p. 186.

²⁸ - WEBER Ann, « Le juge administratif unique, nécessaire a l'efficacité de la justice ? », *RFAP*, n° 125, 2008, p. 185.

²⁹ - أما في الجزائر فيما يخص القضايا الإستعجالية أمام القضاء الإداري فأراد المشرع أن تكون تشكيلاتها تشكيكية جماعية حسب ما ورد في المادة 917 من القانون رقم 08-09 مؤرخ في 25 فيفري 2008، يتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، ج ر ع 21، صادر في 2008/04/32.

المعقدة، فكل هذا يمكن أن يرضخ القاضي لجميع هذه الضغوطات الذي يؤدي بدوره إلى إصدار أحكام تغيب عنها المصادقية والحياد، لذا فإن الجماعية تزيل هذه المخاطر فيشعر القاضي بأنه يمارس مهامه بكل استقلالية ويشعر كذلك المواطن بأن قضيته سوف ينظر إليها بكل نزاهة وحياد وبعيدا عن كل الشوائب.

أما فيما يخص السلطات الإدارية المستقلة فإن المشرع الجزائري أراد أن تكون تشكيلة هذه الهيئات كلها جماعية، بالتالي فإن المشرع الجزائري سار في نفس الإتجاه الذي سار عليه نظيره الفرنسي حيث جعل هو كذلك من تشكيلة السلطات الإدارية المستقلة عنده كلها تشكيلات جماعية، يضاف إليها كذلك التشريع الأمريكي الذي يأخذ بنظام التشكيلات الجماعية، لذلك فنظرا للأهمية الكبيرة التي تشكلها الجماعية قد باشرت البعض من الدول بإصلاحات جديدة حتى تتخذ من تشكيلة سلطاتها الإدارية المستقلة تشكيلات جماعية، ونخص في هذا السياق كل من التشريع البلجيكي والتشريع الإنجليزي بعدما كانت تسير هذه الهيئات عندهم من طرف شخص واحد، وكان ذلك فيما يخص التشريع الإنجليزي في الفترة الممتدة بين 1980 إلى 1990³⁰، لذا تعتبر التشكيلة الجماعية ميزة سلطات الضبط العصرية.

لكن هناك البعض من التشريعات الأخرى في أمريكا اللاتينية نجد أنها إتخذت إتجاه مغاير على ما سارت عليه مختلف تشريعات العالم، حيث أرادة أن تكون تشكيلة سلطاتها الإدارية المستقلة فردية، ويتعلق الأمر هنا في كل من التشريع الكولمبي والتشريع الشيلي، فنجد أن هذه السلطات تسير من طرف جهاز تقني الذي كيف من طرف القانون على أنه مستقل والصلاحيات المخولة لهذه الهيئات تمارس من قبل شخص وحيد ويحمل صفة موظف³¹، في التشريع الفرنسي كذلك تتشكل هيئة وسيط الجمهورية وحامي الأطفال بعد اعتبارهما من طرف القانون بمثابة سلطات إدارية مستقلة استثناء عن السلطات الإدارية المستقلة التي تكون تشكيلتها جماعية فهي بذلك هيئات تسير من طرف شخص واحد³²، نفس الأمر بالنسبة لوسيط السينما بعد تكييفه من طرف مجلس الدولة الفرنسي على أنها سلطة إدارية مستقلة في التقرير الصادر عنه سنة 2001، حيث أنها عبارة عن هيئة تتشكل من شخص واحد، في التشريع الجزائري عند إنشاء هيئة وسيط الجمهورية وذلك بموجب المرسوم الرئاسي رقم 96-113 المتضمن

³⁰- GELARD Patrice, «Les autorités administratives indépendantes », Rapport Sénat Français, Tome 1, 2006, www.assemblee-nationale.fr, p.105.

³¹- LUSSTANIA Villablanca, Nouvelles formes de régulation et marchés financiers, Thèse de doctorat en droit, Etude de droit comparé, Université Panthéon Assas, Paris, 2013, p.60.

³²- GELARD Patrice, op, cit, p.105.

تأسيس وسيط الجمهورية³³ كانت من بين السلطات الإدارية المستقلة الوحيدة التي تتشكل من فرد واحد، لكن هذه الهيئة لم تعمر طويلا حيث تم إغائها بعد ذلك بموجب المرسوم الرئاسي رقم 99-170 المتضمن إلغاء وسيط الجمهورية³⁴.

عند العودة إلى التشكيلة الجماعية للسلطات الإدارية المستقلة في التشريع الجزائري يلاحظ أنه غير متجانسة من حيث العدد بل تختلف من سلطة إلى أخرى بالتالي فهي لا تحتوي على نفس الكم من حيث تركيبة العنصر البشري، فباستطلاع مختلف القوانين المنشئة للسلطات الإدارية المستقلة نجد أن عدد الأعضاء يتراوح ما بين أربعة (04) إلى أربعة عشر عضو (14)، فمن بين هذه السلطات التي نظم تشكيلتها الجماعية أربعة أعضاء نجد لجنة ضبط الكهرباء والغاز حسب أحكام المادة 117 من القانون المتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات³⁵، نجد كذلك المصلحة الجيولوجية للجزائر حسب المادة 38 من قانون المناجم، سلطة ضبط الخدمات العمومية للمياه التي تم إغائها مؤخرا بدورها كانت تحتوي تشكيلتها الجماعية على أربعة أعضاء المنصوص عليه في المادة السابعة من المرسوم التنفيذي رقم 08-303 الذي يحدد صلاحيات وكذا القواعد تنظيم سلطة ضبط الخدمات العمومية للمياه الذي تم إغائه³⁶.

من السلطات الإدارية المستقلة التي تتشكل من خمسة أعضاء نجد في هذا الصدد لجنة الإشراف على التأمينات حيث نصت المادة 209 مكرر من قانون التأمينات³⁷ أن هذه الأخيرة تتشكل من خمسة أعضاء من بينهم الرئيس، ضف إلى ذلك الوكالة الوطنية للنشاطات المنجمية التي وردت تشكيلتها في المادة 38 من قانون المناجم.

³³ - مرسوم رئاسي رقم 96-113 مؤرخ في 23 مارس 1996، يتضمن تأسيس وسيط الجمهورية، ج ر ع 20، صادر في 1996/03/31.

³⁴ - مرسوم رئاسي رقم 99-170 مؤرخ في 02 أوت 1999، يتضمن إلغاء وسيط الجمهورية، ج ر ع 52، صادر في 1999/08/04.

³⁵ - قانون رقم 02-01 مؤرخ في 05 فيفري 2002، يتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز عبر القنوات، ج ر ع 08، صادر في 2002/02/06، معدل ومتم بموجب القانون رقم 14-10 مؤرخ في 30 ديسمبر 2014، يتضمن قانون المالية لسنة 2015، ج ر ع 78، صادر في 2014/12/31.

³⁶ - مرسوم تنفيذي رقم 08-303 مؤرخ في 27 سبتمبر 2008، يحدد صلاحيات وكذا قواعد تنظيم سلطة ضبط الخدمات العمومية للمياه وعملها، ج ر ع 56، صادر في 2008/09/28، ملغى بموجب المرسوم التنفيذي رقم 18-163 مؤرخ في 14 جوان 2018، يتضمن إلغاء المرسوم التنفيذي رقم 08-308 يحدد صلاحيات وكذا قواعد تنظيم سلطة ضبط الخدمات العمومية للمياه وعملها، ج ر ع 13، صادر في 2018/06/17.

³⁷ - قانون رقم 95-07 مؤرخ في 25 جانفي 1995، يتعلق بالتأمينات، ج ر ع 15، صادر في 1995/03/08، معدل ومتم بموجب القانون رقم 06-04 مؤرخ في 20 فيفري 2006، ج ر ع 15، صادر في 2006/03/12.

أما السلطات الإدارية المستقلة التي تظم تشكيلاتها الجماعية على سبعة أعضاء نجد كل من لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها حسب المادة 20 من المرسوم التشريعي رقم 93-10³⁸ يتعلق ببورصة القيم المنقولة، كذلك سلطة ضبط البريد والاتصالات الالكترونية هي الأخرى تتكون من سبعة أعضاء حسب ما ورد في المادة 20 من القانون رقم 04-18 المحدد للقواعد العامة المتعلقة بالبريد والاتصالات الإلكترونية³⁹، نفس الأمر فيما يتعلق بالهيئة الوطنية لمكافحة الفساد المنصوص عليها في المادة الخامسة من المرسوم الرئاسي رقم 06-413 المحدد لتشكيلة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته وتنظيمها وكيفية عملها⁴⁰، خلية معالجة الاستعلام المالي هي الأخرى تتشكل من سبعة أعضاء حسب المادة 10 من المرسوم التنفيذي رقم 02-127⁴¹ بعدما كانت تتشكل فقط من ستة أعضاء.

في القطاع المصرفي نجد أن التشكيلة الجماعية للجنة المصرفية تتكون من ثمانية أعضاء حسب أحكام المادة 106 من قانون النقد والقرض⁴² بعد أن كان عدد أعضائها ستة في ظل القانون رقم 03-11 بعد ذلك عرفت تشكيلتها إرتفاعا من حيث الأعضاء المكونة لها، أما فيما يخص مجلس النقد والقرض هو كذلك عرف تذبذبا في عدد الأعضاء المنتمية إليه، حيث كان عند صدور القانون 90-10 يتكون من سبعة أعضاء ثم تمت الزيادة في العدد عن صدور الأمر رقم 01-01 إلى عشرة أعضاء ليعرف

³⁸- مرسوم تشريعي رقم 93-10 مؤرخ في 32 ماي 1993، يتعلق ببورصة القيم المنقولة، ج ر ع 34، صادر في 1993/05/23، معدل ومتم بموجب الأمر رقم 96-10 مؤرخ في 10 جانفي 1996، ج ر ع 03، صادر في 14/01/1996، والقانون رقم 03-04 مؤرخ في 17 جانفي 2003، ج ر ع 11، صادر في 19/02/2003 (استدراك في ج ر ع 32، صادر في 07/05/2003).

³⁹- قانون رقم 18-04 مؤرخ في 10 ماي 2018، يحدد القواعد العامة المتعلقة بالبريد والاتصالات الإلكترونية، ج ر ع 27، صادر في 13/05/2018.

⁴⁰- مرسوم رئاسي رقم 06-413 مؤرخ في 22 نوفمبر 2006، يحدد تشكيلة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته وتنظيمها وكيفيات سيرها، ج ر ع 74، صادر في 22/11/2006، معدل ومتم بموجب المرسوم الرئاسي رقم 12-64 مؤرخ في 7 فيفري 2012، ج ر ع 08، صادر في 15/02/2012.

⁴¹- مرسوم تنفيذي رقم 02-127 مؤرخ في 7 أفريل 2002، المتضمن إنشاء خلية معالجة الاستعلام المالي وتنظيمها وعملها، ج ر ع 23، صادر في 07/04/2002، معدل ومتم بموجب المرسوم التنفيذي رقم 08-275 مؤرخ في 6 سبتمبر 2008، ج ر ع 50، صادر في 07/09/2008، وبموجب المرسوم التنفيذي رقم 10-237 مؤرخ في 10 أكتوبر 2010، ج ر ع 59، صادر في 13/10/2010، وبموجب المرسوم التنفيذي رقم 13-157 مؤرخ في 15 أفريل 2013، ج ر ع 23، صادر في 28/04/2013.

⁴²- أمر رقم 03-11 مؤرخ في 26 أوت 2003، يتعلق بالنقد والقرض، ج ر ع 52، صادر في 22/08/2003، معدل ومتم بموجب الأمر رقم 09-01 مؤرخ في 22 جويلية 2009، يتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2009، ج ر ع 44، صادر في 26/07/2009، والأمر رقم 10/04 مؤرخ في 26 أوت 2010، ج ر ع 50، صادر في 01/09/2010، وبموجب القانون رقم 13-08 مؤرخ في 30 ديسمبر 2013، يتضمن قانون المالية لسنة 2014، ج ر ع 68، صادر في 31/12/2013، وبموجب القانون رقم 17-10 مؤرخ في 11 أكتوبر 2017، ج ر ع 57، صادر في 12/10/2017.

الإستقرار في الأخير عند صدور الأمر رقم 03-11 ليصل إلى تسعة أعضاء، كذلك سلطة ضبط السمعي البصري تعرف كذلك تشكيلة جماعية حيث تتكون من تسعة أعضاء حسب ما هو منصوص عليه في المادة 57 من القانون رقم 14-04 المتعلق بالنشاط السمعي البصري، مجلس المنافسة كذلك عرف تحولات في تشكيلته الجماعية حيث كان يتشكل من إثنته عشر (12) عضو في ظل قانون المنافسة القديم ليعرف انكماشاً في عدد أعضائه في ظل الأمر رقم 03-03 ليصير العدد تسعة أعضاء، ثم بعد ذلك عندما عدل هذا الأخير سنة 2008 بصدور القانون رقم 08-12 ليرتفع العدد ويصبح على ما كان عليه في المرة الأولى وهو اثنته عشر عضواً.

في الأخير نجد سلطة ضبط الصحافة المكتوبة التي تعرف تشكيلتها العدد الكبير من الأعضاء مقارنة بالسلطات الإدارية المستقلة التي سبق تبيان تشكيلتها، حيث تتشكل من أربعة عشرة (14) عضو حسب ما ورد في المادة 50 من القانون رقم 12-05 المتعلق بالإعلام⁴³.

هناك البعض من السلطات الإدارية المستقلة تحتوي داخلها على غرف أوكلت إليها ممارسة مهام خاصة تتشكل هي الأخرى من تشكيلات جماعية على غرار التشكيلات الجماعية الرئيسية، في هذا الصدد نجد لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها التي أنشأ داخلها المشرع الغرفة التأديبية والتحكيمية يكون مهامها حل النزاعات الناشئة في إطار القطاع الذي تضبطه وتسليط العقوبات على كل متعامل إقتصادي خالف الأحكام القانونية والتنظيمية التي تنظم قطاع البورصة، فتشكيلتها الجماعية تحتوي على خمسة أعضاء، أنشأ المشرع كذلك أمام لجنة ضبط الكهرباء والغاز غرفة تعرف بغرفة التحكيم لحل النزاعات الناشئة بين المتعاملين الإقتصاديين في قطاع الكهرباء والغاز التي بدورها تشكيلتها جماعية وتحتوي على ثمانية أعضاء حسب المادة 134 من قانون الكهرباء والغاز.

الفرع الثاني

طريقة تعيين أعضاء التشكيلات الجماعية للسلطات الإدارية المستقلة

تختلف طريقة تعيين أعضاء السلطات الإدارية المستقلة من سلطة إلى أخرى حيث نجد أن هناك البعض من هؤلاء الأعضاء أمام هذه السلطات يتم تعيينهم مباشرة من طرف جهة واحدة والمتمثلة في رئيس الجمهورية، (أولاً) أما البعض الآخر منهم فقبل أن يتم تعيينهم نهائياً تتدخل جهة أخرى باقتراح

⁴³ - قانون عضوي رقم 12-05 مؤرخ في 12 جانفي 2012، يتعلق بالإعلام، ج ر ع 02، صادر في 15/01/2012.

بعض العناصر الملائمة لأن تكون أعضاء أمام التشكيلات الجماعية لهذه الهيئات وذلك بطريقة غير مباشرة، لذا تكون سلطة رئيس الجمهورية في التعيين مقيدة. (ثانياً)

أولاً: رئيس الجمهورية يعين بصفة مطلقة أعضاء السلطات الإدارية المستقلة

إن تمتع القاضي بالاستقلالية دور كبير في الوصول إلى تحقيق عدالة تمارس بكل حيادية، فهذه الاستقلالية يجب أن تتركس سواء تجاه الأطراف المتنازعة أو تجاه السلطة التنفيذية، فالاستقلالية تجاه هذه السلطة تبعد كل الضغوطات التي يمكن ممارستها من قبلها ويستبعد بالتالي اصدار أحكام قضائية بأبعاد سياسية، فلا تتحقق هذه الاستقلالية تجاه السلطة التنفيذية إلا بتوفر شروط عديدة من بينها نجد الطريقة التي يعين بها القضاة لممارسة وظائفهم، وفي هذا السياق أقرت المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان أن لا اعتبار أي قاضي مستقل تجاه السلطة التنفيذية زيادة عن طول المدة التي يمارس من خلاله مهامه يجب كذلك الأخذ بعين الاعتبار طريقة تعيينه⁴⁴.

بما أن السلطات الإدارية المستقلة أنشأت بعد إنسحاب الدولة من الحقل الإقتصادي، وحتى لا تتدخل الدولة في ضبط هذا المجال من جديد، علماً أنها مازالت تمارس النشاط الاقتصادي عن طريق مؤسساتها الاقتصادية، وحتى لا تحمل صفة الخصم والحكم في نفس الوقت، فيجب إعطاء استقلالية أكثر لهذه السلطات الذي يؤدي إلى عدم ممارسة الضغط من قبل الدولة على هذه الأخيرة وفسح المجال أمامها بأداء الدور المنوط لها بكل حيادية، من بين الوسائل التي يمكن من خلالها أن تحقق هذه الغاية أي الاستقلالية تجاه السلطة التنفيذية نجد طريقة تعيين أعضاء السلطات الإدارية المستقلة حيث من خلالها تقاس درجة استقلاليتها تجاه هذه الأخيرة.

إن الوسيلة القانونية التي يتم بها تعيين أعضاء السلطات الإدارية المستقلة تتمثل في المرسوم الرئاسي الذي يصدر من طرف رئيس الجمهورية، فهذه الوسيلة كذلك نجد أنها مستعملة في العديد من التشريعات المقارنة، نجد من بينها التشريع الفرنسي ونفس الوسيلة كذلك المستعملة في التشريع التونسي حيث يعين أعضاء السلطات الإدارية المستقلة عندهم بموجب مرسوم رئاسي⁴⁵ في الولايات المتحدة

⁴⁴- CEDH, Arrêt du 28 juin 1984, n° 7819/77; 7878/77, affaire Campbell et Fell c. Royaume-Uni, www.hudoc.echr.coe.

⁴⁵- BEN JABBLAH Ghada, «La rupture entre la nature des actes des autorités de régulations et le contrôle juridictionnel», Actes de colloque sur L'évolution contrastée du recours pour excès de pouvoir, Université de Sfax, Tunisie, 2010, p. 166.

الأمريكية كذلك فإن أعضاء السلطات الإدارية المستقلة عندهم يتم تعيينهم من طرف رئيس الجمهورية بعد إعطاء موافقة أولية من طرف مجلس الشيوخ⁴⁶.

فالمقصود بالتعيين بصفة مطلقة لأعضاء السلطات الإدارية المستقلة، هو أن السلطة التنفيذية الممثلة في رئيس الجمهورية الذي يشرف على تعيين أعضاء هذه الأخيرة يتم باختياره الشخصي وحسب قناعاته وذلك باقتراحه هو شخصيا دون تدخل أي هيئة أو جهة أخرى حتى ولو على سبيل الاقتراح.

فمن بين السلطات الإدارية المستقلة التي تعتمد على الطريقة المباشرة في تعيين أعضاء تشكيلاتها الجماعية نجد مجلس المنافسة، حيث أن جميع أعضائه يعينون ويتم اختيارهم من طرف رئيس الجمهورية بما في ذلك رئيس المجلس ونائبه ويكون ذلك باستخدام وسيلة المرسوم الرئاسي حسب ما هو وارد في المادة 25 من الأمر رقم 03-03 المتعلق بالمنافسة بعد أن تم تعديله بموجب القانون رقم 08-12، فقبل تعديل الأمر رقم 03-03 فإن رئيس الجمهورية لم يكن الجهة الوحيدة المقترحة والمعينة لأعضاء مجلس المنافسة، حيث كان وزير الداخلية يتدخل ليس في التعيين النهائي والمباشر بل له صلاحية اقتراح عضو واحد فقط⁴⁷.

بالنسبة للسلطات الضابطة للقطاع المصرفي ويتعلق الأمر في كل من اللجنة المصرفية ومجلس النقد والقرض، فبالنسبة للأولى نجد أن جميع أعضائها وعددهم خمسة بما فيهم الرئيس الذي هو محافظ بنك الجزائر يعينون بواسطة رئيس الجمهورية بموجب مرسوم رئاسي حسب المادة 106 من الأمر رقم 03-11، بالنسبة للسلطة الثانية فإن جميع أعضائها يعينون كذلك من طرف رئيس الجمهورية، نواب كذلك رئيس مجلس النقد والقرض زيادة على ثلاثة موظفين ذو كفاءة في المجالين الإقتصادي والمالي حسب أحكام المادة 18 من الأمر رقم 03-11 بالإضافة إلى شخصيتان ذوي خبرة في المسائل الإقتصادية والنقدية حسب المادة 58 من الأمر السالف الذكر الذين هم كذلك يعينون بموجب مرسوم رئاسي صادر من طرف رئيس الجمهورية.

في قطاع الإعلام، فبالنسبة لسلطة ضبط النشاط السمعي البصري نجد خمسة من الأعضاء الذين يشكلون التشكيلة الجماعية لهذه السلطة يعينون من طرف رئيس الجمهورية وباختياره الشخصي

⁴⁶- LUSITANIA Villablanca, op. cit, p. 79.

⁴⁷- فحسب أحكام المادة 24 من الأمر رقم 03-03، يتعلق بالمنافسة، مرجع سابق، قبل تعديله سنة 2008، أعطيت صلاحية لوزير الداخلية إمكانية اقتراح عضو واحد مثلا من ذوي الكفاءات القانونية أو الاقتصادية.

وذلك بموجب مرسوم رئاسي صادر عنه حسب ما نصت عليه المادة 57 من القانون رقم 14-04 المتعلق بالنشاط السمعي البصري، أما بالنسبة لسلطة ضبط الصحافة المكتوبة فإن لرئيس الجمهورية صلاحية تعيين ثلاثة أعضاء من التشكيلة الجماعية لهذه السلطة بصفة مباشرة إضافة إلى رئيسها الذي يعين هو كذلك بموجب مرسوم رئاسي حسب المادة 50 من القانون العضوي رقم 12-05 المتعلق بالإعلام.

في القطاع المنجمي فإن السلطات الضابطة لهذا المجال والتي تتمثل في وكالة المصلحة الجيولوجية للجزائر والوكالة الوطنية للنشاطات المنجمية فإن جميع أعضائهما يعينون من طرف رئيس الجمهورية بواسطة مرسوم رئاسي يصدر عن هذا الأخير بما فيهم رئيسا هاتين الوكالتين حسب مقتضيات المادة 38 من القانون رقم 14-05 المتضمن قانون المناجم⁴⁸.

بالنسبة للهيئة الوطنية للوقاية من الجرائم المتصلة بتكنولوجيات الإعلام والاتصال ومكافحتها سابقا، حينما كانت تعتبر بمثابة سلطة إدارية مستقلة، فإن رئيس الجمهورية له صلاحية التعيين بطريقة مباشرة لعضوين يمثلان رئيس الجمهورية ووزارة الدفاع الوطني بموجب مرسوم رئاسي حسب المادة 07 من المرسوم الرئاسي رقم 15-261 الذي يحدد تشكيلة وتنظيم وكيفيات سير الهيئة الوطنية للوقاية من الجرائم المتصلة بتكنولوجية الإعلام والاتصال ومكافحتها، فهذا بالنسبة للجنة المديرية، كما لرئيس الجمهورية صلاحية تعيين المدير العام الذي يدير المديرية العامة لهذه السلطة دائما بموجب مرسوم رئاسي⁴⁹، فالجدير بالذكر أن هذه السلطة تم الاستغناء عنها وأصبحت تكيف على أنها مؤسسة عمومية⁵⁰، لكن سوف نعتد عليها في هذه الدراسة بصفتها سلطة إدارية المستقلة وذلك للعمل أكثر على توضيح توجهات المشرع الجزائري ومختلف النقائص التي تعرفها هذه السلطات في التشريع الجزائري.

تعد كذلك خلية معالجة الاستعلام المالي من بين الهيئات التي كيفت على أنها سلطة إدارية مستقلة بعد تعديل المرسوم التنفيذي رقم 02-127 المتضمن إنشاء خلية معالجة الاستعلام المالي وتنظيمها وعملها في سنة 2013، حيث يلاحظ كذلك أن رئيس الجمهورية له صلاحية التعيين في

⁴⁸ - قانون رقم 14-05 مؤرخ في 14 فيفري 2014، يتضمن قانون المناجم، ج ر ع 18، صادر 18/02/2014.

⁴⁹ - حسب أحكام المادة 09 من المرسوم الرئاسي رقم 15-261 مؤرخ في 08 أكتوبر 2015، يحدد تشكيلة وتنظيم وكيفيات سير الهيئة الوطنية للوقاية من الجرائم المتصلة بتكنولوجيات الإعلام والاتصال، ج ر ع 53، صادر في 08/10/2015. (ملغى)

⁵⁰ - جاء هذا بموجب المرسوم الرئاسي رقم 19-172 مؤرخ في 06 جوان 2019، يحدد تشكيلة الهيئة الوطنية للوقاية من جرائم المتصلة بتكنولوجيات الاعلام والاتصال ومكافحتها وتنظيمها وكيفيات سيرها، ج ر ع 37، صادر في 09/06/2019.

البعض من أعضاء تشكيلتها الجماعية بطريقة مباشرة إذ نجد رئيس هذه الخلية وأربعة من أعضائها يعينون بموجب مرسوم رئاسي حسب أحكام المادة 10 من المرسوم التنفيذي رقم 02-127 المذكور أعلاه.

في الأخير نجد الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته بدورها الأعضاء الذين يشكلون تشكيلتها الجماعية يعينون جميعهم من طرف رئيس الجمهورية بواسطة مرسوم رئاسي بما فيهم رئيسها حسب أحكام المادة 05 من المرسوم الرئاسي رقم 06-413 الذي يحدد تشكيلة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته وتنظيمها وكيفيات سيرها.

ثانياً: تقييد صلاحية رئيس الجمهورية في تعيين أعضاء السلطات الإدارية المستقلة

الطريقة الثانية التي يتم من خلالها تعيين أعضاء السلطات الإدارية المستقلة، تتمثل في التعيين غير المباشر، حيث يتم تعيينهم من طرف رئيس الجمهورية بموجب مرسوم رئاسي صادر عنه، لكن قبل ذلك يتم اختيار هؤلاء الأعضاء أو اقتراحهم من طرف جهات أخرى، كالاقتراح لبعض الأعضاء من طرف البرلمان أو مهني القطاع الذي تضبطه تلك السلطات، أو من طرف وزراء القطاعات المعنية بالضبط، هذا من شأنه أن يخفف من سيطرة رئيس الجمهورية على تعيين أعضاء السلطات الإدارية المستقلة التي يمارسها دون تدخل أي جهة أخرى حتى ولو عن طريق الاقتراح فقط.

في قطاع الإعلام بالنسبة لأعضاء سلطة ضبط السمعي البصري زيادة على تعيين البعض منهم من قبل رئيس الجمهورية باختياره الشخصي، فإنه كذلك يعين البعض الآخر منهم، لكن قبل ذلك يتم اقتراحهم من طرف رئيس مجلس الأمة بالنسبة للعضوين غير البرلمانين وعضوان آخرا يقترحهما رئيس المجلس الشعبي الوطني⁵¹، أما بالنسبة لسلطة ضبط الصحافة المكتوبة فإن أربعة من أعضائها غير برلمانين يتم اقتراحهم من طرف رئيسي غرفتي البرلمان والمتمثل في كل من رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة، ويبقى سبعة أعضاء آخرون يتم اختيارهم من طرف الصحفيين المحترفين لكن دائماً التعيين في الأخير يكون بموجب مرسوم رئاسي صادر من طرف رئيس الجمهورية⁵²، نفس الأمر فيما يتعلق بالقطاع الخدماتي، فبالنسبة للجنة ضبط الكهرباء والغاز فإن أعضائها قبل أن يتم

⁵¹ حسب أحكام المادة 57 من القانون رقم 14-04، يتعلق بالنشاط السمعي البصري، مرجع سابق.

⁵² حسب ما ورد في أحكام المادة 50 من القانون العضوي رقم 12-05 يتعلق بالإعلام، مرجع سابق.

تعيينهم من طرف رئيس الجمهورية فالاقترح يقع على عاتق الوزير المكلف بالطاقة بما فيهم رئيس اللجنة⁵³، بالنسبة لسلطة ضبط الخدمات العمومية للمياه سابقا فإن أعضائها يعينون بموجب مرسوم رئاسي بعد أن يتم اقتراحهم من قبل الوزير المكلف بالموارد المائية⁵⁴، نجد سلطة ضبط البريد والاتصالات الإلكترونية كذلك فإن جميع الأعضاء الذين ينتمون إلى تشكيلتها الجماعية يتم تعيينهم من قبل رئيس الجمهورية بناء على اقتراح الوزير الأول⁵⁵، لكن قبل ذلك وفي ظل القانون رقم 03-2000 المتعلق بالبريد والاتصالات السلكية واللاسلكية⁵⁶ فإن معظم الأعضاء الذين يشكلون التشكيلة الجماعية لهذه السلطة الذين يبلغ عددهم سبعة، فحسب أحكام المادة 15 منه فإنهم يعينون من طرف رئيس الجمهورية، إضافة إلى المدير العام الذي يسير هذه السلطة الذي هو بدوره يعين كذلك من طرف رئيس الجمهورية حسب ما ورد في المادة 19 من القانون 03-2000 السالف الذكر وذلك بموجب مرسوم رئاسي صادر عنه.

عند الرجوع إلى قطاع المحروقات فإن الوكالتان المكلفتان بضبط هذا القطاع المتمثلتين في كل من سلطة ضبط المحروقات والوكالة الوطنية لتأمين موارد المحروقات التي تدعى ألفت فإن أعضاء اللجنة المديرة من بينهم الرئيس يتم اقتراحهم من طرف الوزير المكلف بالطاقة⁵⁷، أما فيما يخص القطاع المالي فبالنسبة للجنة المصرفية فتحتوي تشكيلتها الجماعية على قاضيين أحدهم ينتدب من المحكمة العليا يتم اختياره من طرف رئيسه الأول أما بالنسبة للثاني فينتدب من مجلس الدولة بعد اختياره من طرف رئيس المجلس ويكون ذلك بعد استشارة المجلس الأعلى للقضاء زيادة على ممثل مجلس المحاسبة يتم

⁵³ - حسب أحكام المادة 117 من القانون 02-01، يتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز عبر القنوات، مرجع سابق.

⁵⁴ - المادة 7 من المرسوم التنفيذي رقم 08-303، يحدد صلاحيات وكذا قواعد تنظيم سلطة ضبط الخدمات العمومية للمياه وعملها، مرجع سابق. (ملغى)

⁵⁵ - حسب أحكام المادة 20 من القانون رقم 18-04، يحدد القواعد العامة المتعلقة بالبريد والاتصالات الإلكترونية، مرجع سابق.

⁵⁶ - قانون رقم 03-2000 مؤرخ في 05 أوت 2000، يحدد القواعد العامة المطبقة على البريد والاتصالات السلكية واللاسلكية، ج ر ع 48، صادر في 06/08/2000. (ملغى)

⁵⁷ - المادة 12 من القانون رقم 05-07 مؤرخ في 28 أبريل 2005، يتعلق بالمحروقات، ج ر ع 50، صادر في 19/07/2005، معدل ومتمم بموجب الأمر رقم 06-10 مؤرخ في 29 جويلية 2006، ج ر ع 48، صادر في 30/07/2006، وبموجب القانون رقم 13-01 مؤرخ في 20 فيفري 2013، ج ر ع 12، صادر في 24/02/2013.

اختياره من طرف رئيس المجلس⁵⁸، بالنسبة لأعضاء لجنة الإشراف على التأمينات فإنهم كذلك يعينون بموجب مرسوم رئاسي لكن بعد اقتراحهم من طرف الوزير المكلف بالمالية بما فيهم رئيس هذه اللجنة⁵⁹.

إلا إن هناك حالتين أين نجد أن المشرع قد منح لهيئات أخرى غير رئيس الجمهورية في تعيين أعضاء السلطات الإدارية المستقلة ويتعلق الأمر في كل من أعضاء لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، حيث منح صلاحية تعيين رئيس هذه اللجنة بموجب مرسوم تنفيذي يتم اتخاذه في مجلس الحكومة وذلك بعد اقتراح هؤلاء الأعضاء من قبل الوزير المكلف بالمالية حسب أحكام المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 94-175⁶⁰، أما بالنسبة للأعضاء الآخرين فإنهم يعينون بموجب قرار صادر من طرف الوزير المكلف بالمالية⁶¹ بعد اقتراحهم من طرف وزير العدل بالنسبة للقاضي الذي ينتمي إلى التشكيلة الجماعية لهذه اللجنة، عضو آخر يقترح من طرف الوزير المكلف بالمالية، ووزير التعليم العالي له صلاحية اقتراح الأستاذ الجامعي الذي ينتمي إلى التشكيلة الجماعية لهذه السلطة، هناك كذلك عضو آخر يتم اقتراحه من طرف محافظ بنك الجزائر وعضو آخر يتم اختياره من بين المستثمرين للأشخاص المعنويين المصدرة للقيم المنقولة وعضو آخر يقترحه المصفي الوطني للخبراء المحاسبين ومحافظي الحاسبات والمحاسبين المعتمدين⁶².

بالنسبة لخلية معالجة الاستعلام المالي كذلك قد منح لهيئة أخرى غير رئيس الجمهورية في تعيين البعض من أعضائها، حيث جد أن قاضيين يتم تعيينهم من طرف وزير العدل حافظ الأختام وذلك بعد أخذ رأي من المجلس الأعلى للقضاء وجاء هذا بعد تعديل المرسوم التنفيذي رقم 02-127 سنة 2008⁶³، حيث كان في السابق سلطة تعيين أعضاء هذه الهيئة موضوعة تحت يد رئيس الجمهورية وبذلك قد كان يحتكر تعيين جميع أعضاء هذه الخلية دون تدخل أية جهة أخرى ولو على سبيل الاقتراح.

⁵⁸ - المادة 106 من الأمر رقم 03-11، يتعلق بالنقد والقرض، مرجع سابق.

⁵⁹ - حسب أحكام المواد 209 مكرر 1 و 209 مكرر 2 من القانون رقم 95-07، يتعلق بالتأمينات، مرجع سابق.

⁶⁰ - مرسوم تنفيذي رقم 94-175 مؤرخ في 13 جويلية 1994، يتضمن تطبيق المواد 21 و 22 و 29 من المرسوم التشريعي رقم 93-10 يتعلق ببورصة القيم المنقولة، ج ر ع 41، صادر في 26/06/194.

⁶¹ - مرجع نفسه، المادة 6 من.

⁶² - المادة 22 من المرسوم التشريعي رقم 93-10، يتعلق ببورصة القيم المنقولة، مرجع سابق.

⁶³ - مرسوم تنفيذي رقم 02-127، المتضمن إنشاء خلية معالجة الاستعلام المالي وتنظيمها وعملها، مرجع سابق.

تعتبر الغرف المنشئة أمام البعض من السلطات الإدارية المستقلة ذات أهمية كبيرة، فقد منح لها القيام بمهام خاصة التي تتمثل في الفصل في النزاعات التي تنشأ بين المتعاملين الاقتصاديين عن طريق الصلاحية التحكيمية، كذلك أوكلت لها مهمة تسليط العقوبات على كل متعامل اقتصادي أقدم على خرق القواعد التي تنظم القطاع الخاضع للضبط، فالغرف السالفة الذكر هي مستقلة عن التشكيلة الجماعية للسلطات الإدارية المستقلة التي أنشأت أمامها هذه الأخيرة، ويتعلق الأمر في كل من الغرفة التأديبية والتحكيمية الموضوعة أمام لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها وغرفة التحكيم المنشئة أمام لجنة ضبط الكهرباء والغاز، نظرا لحساسية المهام الموكلة إليها فيجب أن يلتزم أعضائها بالحياد لذا يستلزم عرض تشكيلتها وطريقة تعيين أعضائها، بالنسبة لتشكيلتها قد سبق أن تطرقنا إليها في دراسة سابقة، أما فيما يخص طريقة التعيين فإن أعضاء الغرفة التحكيمية الموضوعة أمام لجنة ضبط الكهرباء والغاز فأعضائها يعينون من قبل جهات مختلفة، فثلاثة أعضاء ومن بينهم رئيس هذه الغرفة يتم تعيينهم من طرف الوزير المكلف بالطاقة، أما الوزير المكلف بالعدل فيعين قاضيين⁶⁴، فيما يخص الغرفة التأديبية والتحكيمية التابعة للجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها فعضوين منتخبين من بين الأعضاء الذين ينتمون للتشكيلة الجماعية لهذه السلطة وقاضيين يتم تعيينهما من طرف وزير العدل⁶⁵.

ما يلاحظ على طريقة تعيين أعضاء السلطات الإدارية في التشريع الجزائري هو سيطرة رئيس الجمهورية على ذلك إلا فيما يخص أعضاء لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها والغرفة التأديبية والتحكيمية المنشئة أمامها بالإضافة إلى أعضاء الغرفة التحكيمية التابعة للجنة ضبط الكهرباء والغاز، مما يعني أن استقلالية السلطات الإدارية المستقلة تجاه السلطة التنفيذية هنا نسبية، بذلك تكون تابعة لها عضويا، ورغم تدخل جهات أخرى لاقتراح بعض الأعضاء، إلا أن ذلك عبارة عن إجراء شكلي فالسلطة التقديرية في الأخير تعود لرئيس الجمهورية، وما يلاحظ كذلك أنه رغم تدخل بعض الجهات الأخرى في تعيين بعض أعضاء السلطات الإدارية المستقلة في الحالات المذكورة سابقا وإمكانية اقتراح بعض الأعضاء فهي كذلك لا تخرج عن السلطة التنفيذية أو الحكومة، فيلاحظ أن الوزراء هم الذين يعينون في الحالات التي تكون صلاحية التعيين لغير رئيس الجمهورية، فهؤلاء الوزراء يمثلون كذلك السلطة التنفيذية، زيادة على ذلك فإنهم يمثلون سياسة رئيس الجمهورية ويعملون على تطبيقها، فرغم اقتراح عضو

⁶⁴— حسب أحكام المادة 134 من القانون 02-01، يتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز عبر القنوات، مرجع سابق.

⁶⁵— حسب ما ورد في المادة 51 من المرسوم تشريع رقم 93-10، يتعلق ببورصة القيم المنقولة، مرجع سابق.

من طرف أحد الوزراء فيمكن أن يكون محل رفض من قبل رئيس الجمهورية، فذلك يعني أنه على الوزير اختيار العضو الذي يراه رئيس الجمهورية مناسباً، وعليه يمكن أن نتصور القرارات التي تصدر عن السلطات الإدارية المستقلة عند مشاركة مختلف هؤلاء الأعضاء في مداوات هذه الأخيرة مع العلم أن الدولة مازالت تمارس النشاط الاقتصادي عن طريق المؤسسات الاقتصادية التابعة لها أمام المتعاملين الإقتصاديين التابعين للقطاع الخاص بعد فتح السوق للمبادرة الخاصة والمنافسة الحرة، فإن نشوب نزاع بين متعامل اقتصادي من القطاع الخاص ومتعامل آخر تابع للقطاع العام أمر وارد في عدة قطاعات كقطاع الاتصالات الإلكترونية حيث يشهد هذا القطاع متعاملين ينتمون للقطاع العام وآخرين ينتمون للقطاع الخاص⁶⁶، كذلك في قطاع الكهرباء والغاز وقطاع المياه خاصة بعد دخول متعامل اقتصادي مؤخراً ينتمي للقطاع الخاص يشتغل في عملية توزيع المياه⁶⁷، لذا فإمكانية انحياز أعضاء السلطات الإدارية المستقلة نحو المتعاملين التاريخيين أمر وارد وذلك لخدمة سياسة السلطة التنفيذية التي سبق وأن عينتهم على رأس هذه السلطات وكذلك حسب ما يخدم مصالح هذه الأخيرة، فيؤدي هذا في الأخير إلى المساس بنزاهة السلطات الإدارية المستقلة وانحرافها عن الغرض الذي أنشأت من أجله، وحتى تتمتع هذه السلطات بنوع من الحيادية فلا بد من إبعاد كل أشكال الضغط على الأعضاء الذين يشكلون تشكيلاتها الجماعية التي يمكن أن تمارسها السلطات السياسية من بينها السلطة التنفيذية خاصة عندما تكون أحد القطاعات الاقتصادية الخاضعة للضبط تحتوي على متعاملين اقتصاديين ينتمون للقطاع العام⁶⁸، حيث أن هذه الضغوطات تشوش على تركيز أعضاء السلطات الإدارية المستقلة فإن لم يتم تنفيذ كل ما أمر بهم فيمكن أن يكونوا عرضة للعزل في أي وقت، لذا فنظام العهدة يمكن أن يبعد الضغوطات على هؤلاء الأعضاء، وأن يكرس كذلك استقلالية أعضاء السلطات الإدارية المستقلة تجاه السلطة التنفيذية.

⁶⁶ - بالنسبة للمتعاملين الإقتصاديين الذين ينتمون للقطاع الخاص في مجال الاتصالات الإلكترونية نجد المتعامل أوريدو.

⁶⁷ - يتمثل هذا المتعامل في شركة سيال التي يتركز نشاطها في الوقت الحالي في الجزائر العاصمة وضواحيها.

⁶⁸ - ZOUAIMIA Rachid, « Les fonctions arbitrales des autorités administratives indépendantes », In, l'exigence et le droit, *Mélange en l'honneur du professeur Mohand Issad*, AEJD édition, Alger, 2011, p. 650.

المطلب الثاني

حماية أعضاء السلطات الإدارية المستقلة تجاه تأثيرات السلطة التنفيذية بالاعتماد على تقنية العهدة

لاستكمال استقلالية أعضاء السلطات الإدارية المستقلة تجاه السلطة التنفيذية وابعاد جل أشكال الضغوطات التي يمكن ممارستها من قبل هذه الأخيرة عليهم، يجب كذلك الأخذ بعين الاعتبار طبيعة العهدة (الفرع الأول) الممنوحة لهؤلاء الأعضاء وأثناء ممارستها لها. (الفرع الثاني)

الفرع الأول

طبيعة العهدة

العهدة عبارة عن المدة القانونية التي من خلالها يمارس أعضاء السلطات الإدارية المستقلة مهامهم أمام هذه الأخيرة، حيث يجب أن تكون هذه المدة محددة ومعلومة حتى لا تمارس أي ضغوطات من قبل السلطة التنفيذية على هؤلاء الأعضاء وذلك لامتلاكها صلاحية تعيينهم (أولاً)، والنظر كذلك إلى عدم قابلية هذه العهدة على التجديد من عدمها. (ثانياً)

أولاً: تحديد مدة ممارسة أعضاء السلطات الإدارية المستقلة للعهدة

حسب المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان فإن استقلالية الجهات القضائية اتجاه السلطة التنفيذية تتحقق بتوفر أربعة معايير فمن بين هذه المعايير نجد مدة انتداب القضاة، حيث أن مدة العهدة التي يمارس خلالها القاضي مهامه ذا أهمية كبيرة في إمكانية الحديث عن استقلالية القضاء نحو السلطة التنفيذية، فكلما كانت مدة انتداب القضاة أطول كانت الاستقلالية أكثر وضوحاً، فتعيين القضاة مدى الحياة يبعد عنهم الضغوطات ويشعرون أنهم بعيدين عن التجاوزات التي يمكن أن تمارسها السلطة التنفيذية اتجاههم، أما إذا كانت مدة العهدة قصيرة فإن الاستقلالية التي نحن بصدد الحديث عنها سوف تتضاءل، لأنه في هذه الحالة السلطة التنفيذية تتحكم في القضاة وذلك باختيار القاضي الذي تراه مناسباً عند نهاية كل عهدة للنظر في القضايا الحساسة أو ابعاد القضاة عندما لا يخدمون مصالحهم وذلك عن طريق استغلال مدة العهدة التي هي قصيرة.

مثل القضاة أمام الجهات القضائية مثل كذلك أعضاء السلطات الإدارية المستقلة فإن طول مدة العهدة هو عنصر أساسي لضمان استقلالية أعضاء هذه السلطات⁶⁹، لكن أمام السلطات الإدارية المستقلة فإن الأمر يختلف عند الحديث عن طول مدة العهدة حيث يجب أن تكون مدة هذه العهدة في حدود المعقول، فإن كانت مدة انتداب الأعضاء طويلة فإن أعضاء السلطات الإدارية المستقلة يكونوا أكثر عرضة لضغوطات السلطة التنفيذية بصفقتها السلطة المخول لها صلاحية التعيين ويسهل احتواء وتحكم هذه السلطة في هؤلاء الأعضاء بالإملاء عليهم الحلول التي تراها مناسبة وتخدم المصلحة التي تريد تحقيقها وتوجيههم حسب ما يحقق أهداف السلطة التنفيذية وسياستها وهذه المسألة نعيشها في الواقع، ففي كثير من الأحيان نسمع تصريحات لبعض أعضاء من السلطات الإدارية المستقلة يتحدثون فيها أنهم يساندون القرارات الصادرة عن السلطة التنفيذية التي تخص القطاع الاقتصادي الذي تضبطه السلطات المعنية، لذا فإن القرارات "المكملة" الصادرة عن هذه الأخيرة تخدم تلك القرارات الصادرة عن السلطة التنفيذية وتسير في نفس الاتجاه خاصة في قطاع الإعلام، بذلك يؤدي هذا إلى غياب الاستقلالية، فإن غابة الاستقلالية هذا يعني بدوره أن الحياد غائب مما يعرقل المسار الحقيقي للسلطات الإدارية المستقلة وبلوغ الهدف الذي أنشأه من أجله.

أخذت العديد من التشريعات بنظام العهدة فيما يخص أعضاء السلطات الإدارية المستقلة التي من خلالها يمارسون فيها مهامهم مثل التشريع الفرنسي، حيث نجد أنه قام بتوحيد مدة العهدة بالنسبة لجميع أعضاء السلطات الإدارية المستقلة عنده بمدة زمنية مماثلة التي تتراوح ما بين الثلاث سنوات وستة سنوات وجاء ذلك عند صدور القانون الجديد الذي يتضمن الهيئة العامة للسلطات الإدارية المستقلة والسلطات العامة المستقلة⁷⁰، في التشريع التونسي كذلك أخذ بتقنية العهدة التي تختلف عنده مدة العهدة من سلطة إلى أخرى فمجلس المنافسة التونسي مدة انتداب أعضائه تتمثل في خمس سنوات، أما فيما يخص المعهد الوطني للاتصالات التونسي فمدة عهدة أعضائه مقرر في ثلاثة سنوات.

⁶⁹ - DIARRA Abdoulaye, « Les autorités administratives indépendantes dans les Etats francophones D'Afrique noire. Cas du Mali, du Sénégal et du Bénin », 2000, www.afrilex/, p. 16.

⁷⁰ - LOI n° 2017-55 du 20 janvier 2017 portant statut général des autorités administratives indépendantes et des autorités publiques indépendantes, www.legifrance.gouv.fr.

أما فيما يخص التشريع الأمريكي فالأمر يختلف رغم الأخذ بتقنية العهدة فيما يخص السلطات الإدارية المستقلة في هذا التشريع، إلا أنه فيما يخص مدة العهدة فهي مماثلة لكل أعضاء السلطات الإدارية المستقلة عندهم والتي تصل إلى حدود الخمس سنوات⁷¹.

عند الرجوع إلى التشريع الجزائري نجد كذلك أنه على غرار التشريعات المقارنة السالفة الذكر قد أخذ بنظام العهدة بالنسبة لأعضاء السلطات الإدارية المستقلة، لكن المدة التي ينتدب من خلالها أعضاء هذه الهيئات تختلف من هيئة إلى أخرى، فالمرشح الجزائري لم يوحد مدة العهدة فتارة تكون قصيرة المدة وتارة أخرى تكون مدة العهدة طويلة، فنجد في هذا الصدد مجلس المنافسة الأعضاء الذين ينتمون إلى تشكيلته الجماعية يعينون لمدة أربعة سنوات في حدود نصف أعضاء الفئات التي تشكل تشكيلة هذا المجلس والتي تبلغ عددها ثلاثة فئات حسب المادة 24 من الأمر رقم 03-03 المتعلق بالمنافسة، بعدما كانت مدة التعيين في السابق قبل تعديل الأمر 03-03 السالف الذكر تصل إلى حدود الخمس سنوات، في قطاع الإعلام فيما يخص سلطة ضبط السمعي البصري فإن مدة انتداب أعضاء هذه السلطة رسمت في حدود الستة سنوات بالنسبة لكل الأعضاء حسب أحكام المادة 60 من القانون رقم 04-14 المتعلق بالنشاط السمعي البصري، هذه المدة هي نفس مدة العضوية كذلك فيما يخص أعضاء سلطة ضبط الصحافة المكتوبة حسب أحكام المادة 51 من قانون الإعلام، في القطاع الخدماتي فعند الحديث عن سلطة ضبط البريد والاتصالات الإلكترونية نجد أن أعضائها يعينون لمدة ثلاث سنوات⁷² بعدما كان في السابق المشرع لم يحدد أي عهدة يمارس من خلالها هؤلاء الأعضاء مهامهم، أما فيما يخص القطاع المالي فبالنسبة للجنة المصرفية فقد فرض المشرع مدة انتداب أعضائها المقدرة بخمس سنوات حسب أحكام المادة 106 من الأمر رقم 03-11، أما بالنسبة للجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها فإن المشرع قد فرض عهدة على أعضائها المقدرة بأربع سنوات حسب أحكام المادة 21 و 22 من المرسوم التشريعي رقم 93-10 سواء بالنسبة لرئيس هذه السلطة أو بالنسبة للأعضاء الآخرين، فيما يتعلق بأعضاء الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحتها فيعين أعضائها لمدة نيابية مقدرة في آجال الخمس سنوات حسب المادة الخامسة من المرسوم التنفيذي رقم 06-413، يمارس كذلك أعضاء خلية معالجة الاستعلام المالي عهدتهم في مدة الأربع سنوات حسب ما ورد في أحكام المادة العاشرة من المرسوم

⁷¹- Cité par : LUISITANIA villablanca, op. cit, p. 81.

⁷²- حسب أحكام المادة 20 من القانون رقم 04-18، يحدد القواعد العامة المتعلقة بالبريد والاتصالات الإلكترونية، مرجع سابق.

التنفيذي رقم 02-127، أما بالنسبة لغرفة التحكيم الموضوعة أمام لجنة ضبط الكهرباء والغاز فحسب المادة 134 من قانون الكهرباء والغاز فمدة عهدة أعضاء هذه الغرفة مقدرة بستة سنوات.

رغم أهمية نظام العهدة في تكريس استقلالية أعضاء السلطات الإدارية المستقلة إلا أن المشرع الجزائري لم يكرس هذا النظام على البعض الآخر من أعضاء هذه الهيئات ويتعلق الأمر في كل من أعضاء التشكيلة الجماعية للجنة ضبط الكهرباء والغاز التي جردت من هذا النظام، وفي القطاع المنجمي فإن المشرع كذلك لم ينص على أي عهدة لأعضاء الوكالتين المنجميتين، نفس الأمر الذي سار عليه كذلك المشرع فيما يخص وكالتي المحروقات، كذلك لجنة الإشراف على التأمينات التي كذلك استثنيت من قبل المشرع فيما يخص تكريس نظام العهدة على الأعضاء الذين ينتمون إلى تشكيلاتها الجماعية، نفس الأمر كذلك فيما يخص مجلس النقد والقرض فقد أصبح أعضائها يعينون لمدة زمنية غير محددة بعدما كان يمارس أعضائها في ظل القانون رقم 90-10 المتعلق بالنقد والقرض الملغى عهدة قدرة بستة سنوات بالنسبة لمحافظ البنك المركزي آنذاك ومدة خمس سنوات بالنسبة لنواب المحافظ⁷³، فالمشرع الجزائري قد جرد أعضاء هذا المجلس من نظام العهدة بموجب اصدار القانون رقم 03-11 المتعلق بالنقد والقرض.

ما يمكن ملاحظته فيما يخص السلطات الإدارية المستقلة التي زودها المشرع بنظام العهدة أن المشرع اعتمد على العهدة قصيرة المدى التي تتراوح مدتها ما بين ثلاثة إلى خمس سنوات، لذا فإن قصر مدة العهدة هذه تؤثر على عملية الضبط الإقتصادي، فمن جهة فإنها لا تقدم الوقت الكافي لأعضاء السلطات الإدارية المستقلة لممارسة مهامهم على أكمل وجه، فلا يستطيع الأعضاء تكريس خبرتهم وتجربتهم التي اكتسبوها وتطبيقها على القطاع الذي هم بصدد العمل على ضبطه، كذلك لا يقدم الوقت اللازم لتأدية المهام الموكلة إليهم في قيادة السلطات الإدارية المستقلة لتحقيق الأهداف المسطرة من خلال إنشائها، حيث أن بالتغيير المتكرر للأعضاء في وقت وجيز يؤدي إلى الإنقاص من فعالية عملية الضبط الإقتصادي، لأنه إن كان الأعضاء قد توصلوا إلى التحكم في أحد القطاعات فتنقضي مدة عهدتهم ويستخلفهم أعضاء آخرون يمكن أن يدخلوا بتوجهات وأفكار أخرى وتكون جديدة قد لا تتماشى مع أفكار الأعضاء السابقين فتبدأ العملية من جديد مما يؤدي إلى التأثير في نجاعة عملية الضبط الإقتصادي.

⁷³ - حسب أحكام المادة 25 من القانون 90-10 مؤرخ في 14 أبريل 1990، يتعلق بالنقد والقرض، ج ر ع 16، صادر في 1990/04/18. (ملغى)

من جهة أخرى فقصر المدة هي فرصة للسلطة التنفيذية للتحكم في أعضاء السلطات الإدارية المستقلة، فعدم توفر المدة الزمنية اللازمة للأعضاء للإمام بكل خبايا تلك القطاعات الخاضعة للضبط يجعلهم ينصاغون للتوجيهات والأوامر التي تأتي من قبل السلطة التنفيذية، بالتالي فإن القرارات التي يتوصل إليها هؤلاء الأعضاء تكون خالية من أي مصداقية وواقعية فلا تعتمد على وقائع حقيقية ولا تستند على المنطق⁷⁴ وتكون غير محايدة بل تخدم المصلحة التي تريدها السلطة التنفيذية خاصة إذا كان الأعضاء المعينين مقربين جدا للسلطة التنفيذية.

عليه فإن تعيين أعضاء السلطات الإدارية المستقلة لمدة أطول وتكون في نفس الوقت معقولة يسمح لهم بالتوصل إلى أفضل النتائج⁷⁵ في مختلف القطاعات الخاضعة للضبط خاصة في القطاعات المعروفة بتقنياتها وتعقيداتها والتطورات السريعة التي تعرفها، مثل قطاع الاتصالات الالكترونية وهو قطاع معروف بتقنيته البحت ويعرف تطورات كبيرة، لأن مجال الاتصالات يتطور بسرعة بتطور التكنولوجيات الحديثة، فمثلا بعد اطلاق خدمات الجيل الثالث للهاتف النقال وفي وقت وجيز تم الاطلاق مؤخرا خدمات الجيل الرابع، عليه فيجب منح مدة زمنية معقولة لأعضاء السلطات الإدارية المستقلة لفهم والتعمق أكثر في التطورات التي يمكن أن تطرأ في أي قطاع كان.

على هذا الأساس فقد أكد العديد من الفقهاء على أهمية طول مدة العهدة الممنوحة لأعضاء السلطات الإدارية المستقلة على غرار Jean Louis Autin الذي اعتبر أن الوقت ضروري لتعويد التقنيات وإرساء سلطة الأعضاء وإظهار حكمتهم خصوصا بالنسبة للاستقلالية العضوية التي ترتبط بأداء السلطة للمهمة المكلفة بها⁷⁶، كذلك اعتبرت الأستاذة Marie José Guédon أن طول مدة العهدة سيكون له أثر سلبي بالنسبة للذين هم في بداية صناعة مساره المهني ويبقى من دون أثر بالنسبة للذين

⁷⁴ - ظاهرة الأخذ بالقرارات التي لا تستند في غالبية الأحيان لأي واقعية أو منطقية أو دون أخذ رأي أصحاب الإختصاص أو لا تحترم مقومات المجتمع الجزائري وخصوصياته لا تطال فقط السلطات الإدارية المستقلة بل تمتد إلى تلك الصادرة سواء من طرف السلطة المركزية من بينها الحكومة أو مختلف الإدارات الأخرى، مثال على ذلك القرارات التي تصدر عن مختلف الوزراء ثم بعد فترة وجيزة من الزمن يتم إلغائها من قبل الوزير الأول.

⁷⁵ - AOUN Charbel, L'indépendance de l'autorité de régulation des communications et des postes, Thèse de doctorat en droit, Université de Cergy-pontoise, 2006, p. 43.

⁷⁶ - AUTIN Jean Louis, « Les autorités administratives indépendantes et la constitution », *Revue Administrative*, n° 244, 1988, p. 337.

هم في نهاية المسار ومنه يكون ذلك محفزاً للمحافظة على استقلاليتهم، أما قصر المدة كأن تكون مثلاً ثلاث سنوات سيكون حافزاً لتسييس الأعضاء للبقاء أمام السلطات الإدارية المستقلة⁷⁷.

أكد كذلك المجلس الدستوري الفرنسي على أهمية العهدة في تكريس استقلالية لسلطات الإدارية المستقلة في أحد قراراته التي تخص لجنة عمليات البورصة سابقاً، حيث أقر أن العهدة المحددة لمهام أعضاء السلطات الإدارية المستقلة تضمن استقلالية اللجنة في ممارسة صلاحياتها.

ثانياً: إمكانية تجديد العهدة

بما أننا في صدد الحديث عن طبيعة عهدة أعضاء السلطات الإدارية المستقلة وبعد التطرق إلى مدتها يتطلب كذلك الحديث عن إمكانية تجديد هذه العهدة من عدمها، حيث نجد في هذه المسألة المشرع الجزائري لم يضع نفس القاعدة لجميع أعضاء السلطات الإدارية المستقلة فهي تختلف من سلطة إلى أخرى.

يمارس أعضاء مجلس المنافسة عهدهم لمدة أربع سنوات وهي قابلة للتجديد، حيث يتم تجديد أعضاء المجلس في حدود النصف في كل فئة من الفئات التي تشكل مجلس المنافسة، لكن المشرع الجزائري لم يبين الفئات التي يقع عليها التجديد والأعضاء الذين يمارسون عهدهم بصفة دائمة، حيث اكتفى فقط في المادة 24 من الأمر رقم 03-03 المتعلق بالمنافسة بالتطرق فقط إلى هذه النقطة بنصه على إمكانية ممارسة أعضاء المجلس وظائفهم بصفة دائمة، لكن قبل تعديل الأمر رقم 03-03 كان الأمر واضحاً حيث أقر المشرع بأنه يمارس أعضاء مجلس المنافسة وظائفهم بصفة دائمة، لكن بعد صدور المرسوم التنفيذي رقم 12-204 الذي يحدد نظام أجور أعضاء مجلس المنافسة والأمين العام والمقرر العام والمقررين بين الأعضاء الذين يمارسون مهامهم بصفة دائمة والأعضاء الذين يتم تجديدهم بصفة دورية، حيث نجد أن الرئيس والأعضاء الآخرين للمجلس المصنفون في الفئة الأولى يمارسون عضويتهم بصفة دائمة وبتوقيت كامل حسب المادة 02 من المرسوم التنفيذي السالف الذكر، وتضيف الفقرة الثانية أنه يمارس أعضاء المجلس الذين ينتمون إلى الفئة الثانية والثالثة وظائفهم بصفة غير دائمة.

ما يلاحظ فيما يخص المدة الإجمالية التي يمارس فيها أعضاء مجلس المنافسة لوظائفهم أنها تصل إلى ثمانية سنوات كاملة وهي مدة طويلة زيادة على ذلك فهي قابلة للتجديد، من جهة أخرى المشرع

⁷⁷- GUEDON Marie-José, *Les autorités administratives indépendantes*, LGDJ, Paris, 1991, p. 73.

كذلك لم يحدد عدد المرات التي يمكن من خلالها تجديد العهدة، وعليه يمكن أن يمارس أعضاء مجلس المنافسة وخاصة الذين يمارسون وظائفهم بصفة دائمة لمدة أطول بكثير، فكل هذا يمس باستقلالية مجلس المنافسة ويجعل أعضائه تابعين للسلطة التنفيذية.

في القطاع المالي فيما يخص لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها فإن أعضائها يمارسون وظائفهم لمدة أربع سنوات وهي قابلة للتجديد في حدود نصف تشكيلة اللجنة كل سنتين يستثنى من ذلك رئيس هذه اللجنة فقط حسب أحكام المادة 23 من المرسوم التشريعي رقم 93-10، حيث نجد أن هذا الأخير يمارس مهامه كامل الوقت ولا يقع عليه التجديد الدوري⁷⁸، ما يلاحظ هنا كذلك أن المشرع الجزائري فيما يخص لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها لم ينص على إمكانية تجديد العهدة أو عدم تجديدها بالنسبة لرئيس المجلس بل ترك المجال مفتوحا وعليه يمكن للرئيس أن يجدد مهامه لعدة مرات، فيما يخص اللجنة المصرفية فإن أعضائها يمارسون مهامهم لمدة خمس سنوات حسب المادة 106 من قانون النقد والقرض، لكن المشرع الجزائري سكت عن تحديد مسألة إمكانية تجديد هذه العهدة من عدمها.

في القطاع الخدماتي بالنسبة لسلطة ضبط الخدمات العمومية للمياه سابقا فإن مدة عهدة أعضائها تصل إلى خمس سنوات، وقد أقر المرسوم التنفيذي رقم 08-303 الذي يحدد صلاحيات هذه السلطة الملغى بإمكانية تجديد مدة العهدة مرة واحدة فقط وهذا حسب المادة السابعة منه بالنسبة لجميع أعضاء هذه السلطة، فهنا لم يعتمد المشرع على طريقة التجديد الجزئي مثل البعض من السلطات الإدارية المستقلة الأخرى، إذا فأمام قابلية هذه المدة للتجديد تصبح بذلك وظيفة أعضاء هذه السلطة تمارس خلال عشرة سنوات وهي بذلك مدة طويلة جدا، أما فيما يخص سلطة ضبط البريد والاتصالات الإلكترونية فإن العهدة المقررة من قبل المشرع للأعضاء الذين يشكلون تشكيلتها الجماعية فهي قابلة للتجديد مرة واحدة⁷⁹.

في قطاع الإعلام نجد أن المشرع الجزائري قد خرج عن المؤلف، حيث نجد أن أعضاء سلطة ضبط الصحافة المكتوبة يمارسون مهامهم لمدة ستة سنوات وهذه العهدة غير قابلة للتجديد حسب أحكام المادة 51 من قانون الإعلام، وهذا ما ذهب إليه المشرع كذلك فيما يخص سلطة ضبط السمعي البصري حيث حسب المادة 60 من قانون النشاط السمعي البصري فإن عهدة أعضاء هذه السلطة غير قابلة للتجديد ويمارسونها خلال مدة الستة سنوات.

⁷⁸ - حسب أحكام المادة 24 المرسوم التشريعي رقم 93-10، يتعلق ببورصة القيم المنقولة، مرجع سابق.

⁷⁹ - حسب أحكام المادة 20 من القانون رقم 18-04، يحدد القواعد العامة المتعلقة بالبريد والاتصالات الإلكترونية، مرجع سابق.

أما بالنسبة للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحتها فيمارس أعضائها وظائفهم لمدة خمس سنوات وهذه المدة قابلة للتجديد مرة واحدة فقط حسب أحكام المادة الخامسة من المرسوم الرئاسي رقم 06-413، كذلك بالنسبة لخلية معالجة الاستعلام المالي فيمارس أعضائها عهدة لمدة أربع سنوات وهي قابلة للتجديد مرة واحدة فقط حسب أحكام المادة العاشرة من المرسوم التنفيذي رقم 02-127، بالتالي سواء بالنسبة لهذه الخلية أو بالنسبة للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته فقابلية العهدة للتجديد مرة واحدة فإنها تكون بذلك طويلة تصل إلى ثمانية سنوات بالنسبة للأولى وعشرة سنوات بالنسبة للثانية.

أما بالنسبة للغرفة التحكيمية المنشئة أمام سلطة ضبط الكهرباء والغاز فالأعضاء المشكلين لها يمارسون وظائفهم لعهدة مدتها ستة سنوات، زيادة على ذلك فهي قابلة للتجديد بالنسبة للأعضاء الثلاثة الذين يتم تعيينهم من قبل وزير الطاقة حسب ما ورد في المادة 134 من قانون الكهرباء والغاز، هذه المدة عند التجديد فهي كذلك سوف تصبح أطول فتصل إلى إثنتي عشرة سنة فيمكن للمدة أن تكون أطول بكثير لأن المشرع فتح المجال لتجديد العهدة لعدة مرات وأنه نص فقط على امكانية التجديد ولم يشير إلى عدد المرات التي يمكن تجديدها، بالنسبة للغرفة التحكيمية والتأديبية الموضوعة أمام لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، ففيما يخص رئيس هذه الغرفة الذي هو رئيس التشكيلة الجماعية للجنة فكما سبق أن تطرقنا إليه أعلاه المشرع لم ينص على امكانية تجديد أو عدم تجديد عهدة الرئيس، أما بالنسبة للعضوين الآخرين الذين ينتمون كذلك للتشكيلة الجماعية للجنة فكما بينا سابقا فإن عهدهم قابلة للتجديد كل سنتين، أما بالنسبة للقاضيين الآخرين فإن المشرع لم ينص على امكانية تجديد العهدة من عدمها لأنه بكل بساطة لم ينص على المدة التي يمارس فيها هاذين الأخيرين لوظائفهما.

بالنسبة للوكالة الوطنية للمواد الصيدلانية المستعملة في الطب البشري⁸⁰، فإن المشرع الجزائري لم يتطرق إلى تحديد إن كانت العهدة التي يمارس خلالها أعضاء هذه الوكالة وظائفهم قابلة للتجديد من عدمه، هذا فيما يخص أعضاء مجلس الإدارة، أما المدير الذي يترأس هذا المجلس لم يتطرق كذلك إلى قابلية العهدة للتجديد من عدمها لأن المشرع لم ينص على أي عهدة للمدير العام لمجلس الوكالة.

⁸⁰ - فالجدير بالذكر على أن هذه الوكالة لم تعد تكيف على أنها سلطة إدارية مستقلة في ضل قانون الصحة الجديد، بل اعتبرها المشرع بمثابة مؤسسة عمومية، لكن لم يتوقف العمل بها وذلك حتى يتم تنصيب هذه المؤسسة وصدر النصوص التنظيمية المنصوص عليها في قانون الصحة الجديد، التي لم تصدر إلى غاية هذه اللحظة وعدم تنصيب هذه المؤسسة، لذا يتم الاعتماد عليها في هذه الدراسة.

فأمام عدم توضيح المشرع الجزائري لمسألة تجديد العهدة من عدمها والسكوت عن ذلك يفسح المجال لأعضاء السلطات الإدارية المستقلة بأن تجدد عهدهم ويمكن أن تكون لعدة مرات وهذا يعرض استقلالية أعضاء هذه الهيئات، وهذا ما عبرة عليه الأستاذ Guédon Marie-José فبغيا ب عدم تحديد قابلية العهدة للتجديد يمكن بدون شك أن نفكر أن العهدة يمكن تجديدها وهذا يؤدي إلى الانقاص من ضمان الاستقلالية⁸¹.

فقد اعتبر المجلس الدستوري الفرنسي في أحد قراراته بأن عدم قابلية العهدة للتجديد تشكل ضمانا لاستقلالية أعضاء السلطات الإدارية المستقلة⁸²، حيث عبر بأنه عندما أقر المشرع بعدم قابلية تجديد عهدة رئيس لجنة تنظيم عمليات البورصة سابقا يرد من ذلك ضمان استقلالية الرئيس وسلطته، وفي سياق آخر عبر كذلك المجلس الدستوري الفرنسي في نفس القرار المتعلق بلجنة تنظيم البورصة أن الأعضاء الآخرين عندما أقر المشرع تجديد العهدة يرد من ذلك ضمان ممارسة اللجنة لصلاحياتها بكل استقلالية.

ما يمكن ملاحظته حول قرار المجلس الدستوري الفرنسي السالف الذكر أنه ميز بين رئيس لجنة مراقبة البورصة والأعضاء الآخرين، فيمكن شرح ذلك بأن للرئيس أهمية كبيرة مقارنة مع الأعضاء الآخرين فهو المكلف بالتسيير وتمثيل اللجنة، زيادة على ذلك فإن لرؤساء السلطات الإدارية المستقلة خاصة في التشريع الجزائري في حالة تساوي الأصوات فيكون دائما صوت الرئيس هو المرجح، فبالنظر إلى كل هذا فلا بد من أن تكون العهدة غير قابلة للتجديد خاصة أن التعيين يتم من طرف السلطة التنفيذية، لكن يستحسن أن تكون العهدة كذلك غير قابلة للتجديد لكل أعضاء السلطات الإدارية المستقلة التي لا تعتمد على التجديد الجزئي، لأن هم كذلك يشاركون في صنع القرارات التي تصدر عن السلطات الإدارية المستقلة.

وعليه إذا كانت العهدة المقررة لأعضاء السلطات الإدارية المستقلة قابلة للتجديد فهذا يسهل عملية التحكم في هؤلاء الأعضاء من طرف السلطة المعينة لهم والمتمثلة في السلطة التنفيذية، فتفقد الاستقلالية التي نصت عليها النصوص المنشئة للسلطات الإدارية المستقلة وكنتيجة لذلك تغيب نزاهتها وحيادها، حيث أن عهدة قصيرة المدة ويتم تجديدها عدت مرات يمكن لها أن تمس باستقرارية واستقلالية الأعضاء

⁸¹ - GUEDON Marie-José, op. cit, p. 75.

⁸² - Cons. Const, Décision du 17 Janvier 1989, op. cit.

تجاه السلطة التنفيذية، وعليه فإن عدم قابلية العهدة للتجديد يعتبر شرط مؤكد لاستقلالية أعضاء السلطات الإدارية المستقلة⁸³.

إن عدم قابلية العهدة للتجديد تحرر أعضاء السلطات الإدارية المستقلة من التفكير في التبعية للسلطة المكلفة بتعيينهم، كذلك إن عدم قابلية العهدة للتجديد هذا ما يعطي نوع من الاستقلالية⁸⁴، من الجانب العضوي فإن استقلالية أعضاء السلطات الإدارية المستقلة مضمونة بعدم قابلية تجديد عهدة الأعضاء الذين يشكلون تشكيلاتها الجماعية⁸⁵، حسب كذلك مجلس الدولة الفرنسي فمن بين القواعد التي تتصل بالاستقلالية نجد عدم قابلية العهدة للتجديد⁸⁶، عدم قابلية العهدة للتجديد هو كذلك من بين التدابير التي يمكن من خلالها استبعاد تحكم السلطة المخولة لها التجديد في أعضاء السلطات الإدارية المستقلة وامكانية احتوائهم من قبلها⁸⁷، إن عملية تجديد العهدة من شأنه أن يؤدي إلى صدور معاملات تكون غير متطابقة مع الاستقلالية⁸⁸.

إن قابلية العهدة للتجديد يؤدي ذلك إلى تعاقب مختلف الشخصيات على السلطات الإدارية المستقلة ويؤدي ذلك إلى ضخ دم جديد لها ويسمح ذلك بجلب أفكار جديدة وتوجهات مغايرة بالنسبة لسابقتها، مما يعود بالمنفعة على عملية الضبط الاقتصادي وذلك بزيادة فعاليتها والتنظيم المحكم للقطاعات الخاضعة للضبط، زيادة على ذلك يؤدي إلى ابعاد وضع يد السلطة التنفيذية على أعضاء السلطات الإدارية المستقلة مما يسمح بإعطاء أكثر راحة واستقلالية أثناء تأديتهم لمهامهم وإبعاد الضغوطات عليهم.

⁸³- AOUN Charbel, op. cit, p. 48.

⁸⁴- LAGET-ANNAMAYER Aurore, op. cit, p. 336.

⁸⁵- QUILICHINI Paule, « Réguler ni pas juger, réflexions sur la nature de pouvoir de sanction des autorités de régulation économique », *AJDA*, p.1060.

⁸⁶- CE, «les autorités administratives indépendantes », op. cit, p. 292.

⁸⁷- ZARAT-PEREZ Anibal rafael, *L'indépendance des autorités de concurrences, analyse comparative Colombie, France, Etats unis*, Thèse de doctorat en droit, Université Panthéon-Assas, Paris, 2011 p. 157.

⁸⁸- ZOUAIMIA Rachid, *Les instruments juridiques de la régulation économique en Algérie*, Edition Belkeise, Alger, 2012, p.42.

الفرع الثاني

ممارسة العهدة من قبل أعضاء السلطات الإدارية المستقلة

إن هدف تحديد مدة زمنية لممارسة أعضاء السلطات الإدارية المستقلة عهدتهم القانونية أمام هذه الأخيرة جاء لوضع حد لقطع هذه العهدة من قبل الجهات المخولة لها قانونا صلاحية تعيين هؤلاء الأعضاء المتمثلة في السلطة التنفيذية في أي وقت شاءت (أولا)، حيث لا يكون ذلك إلا بتوفر أسباب يمكن من خلالها عزل أعضاء هذه السلطات. (ثانيا)

أولا: عدم قابلية العهدة للقطع

يقصد بعدم قابلية العهدة للقطع، إمكانية ممارسة أعضاء السلطات الإدارية المستقلة مهامهم طوال مدة العهدة التي عينوا فيها دون أن يوضع حد لهذه العهدة قبل إنتهائها، أي لا يمكن عزل أعضاء السلطات الإدارية المستقلة دون أن يكون هناك دافع لذلك.

إن عدم قابلية العهدة للقطع دور كبير في حماية القضاة من ضغوطات السلطة التنفيذية فهي عبارة عن حصانة تحميهم من خلالها تجاه التصرفات العشوائية التي تصدر عن السلطة التنفيذية التي من شأنها أن تؤدي إلى عرقلة ممارسة هؤلاء القضاة لمهامهم في الظروف المواتية⁸⁹، فإن تعرض القضاة للتصرفات العشوائية التي يمكن أن تصدر من قبل السلطة التنفيذية تجاههم يمس بمصداقية ونزاهة الأحكام القضائية التي تصدر عنهم ويؤدي ذلك إلى المساس بجهاز العدالة بأكمله وتشوه صورته لدى عامة الناس وفقدان الثقة فيها، وحتى لا يتم بلوغ هذه النقطة يجب إحاطة القضاة بمجموعة من الضمانات التي تشعرهم بممارسة مهامهم بكل استقلالية ومن بينها نجد عدم قابلية العهدة للقطع، زيادة على ذلك فإن خلال ممارسة القاضي لمهامه لا يمكن في أي حال من الأحوال القيام بنقله من مكان إلى آخر فإن حق الإستقرار للقاضي مضمون في القانون الجزائري، حيث لا يمكن أن ينقل القاضي أو تعيينه في منصب آخر إلا بناء على موافقته⁹⁰، وعليه إن كان نقل القاضي دون مبرر فهذا يعتبر بمثابة تصرف عشوائي من السلطة التنفيذية التي هي الجهة المخولة لها قانونا صلاحية تعيينهم، حيث إذا كان أحد القضاة لا

⁸⁹- PLUEN Olivier, L'inamovibilité des magistrats : un modèle ?, Thèse de doctorat en droit, Université Panthéon-Assas, Paris, 2011, p. 721.

⁹⁰- حسب أحكام المادة 26 من القانون العضوي رقم 04-11 مؤرخ في 06 سبتمبر 2004، يتضمن القانون الأساسي للقضاء، ج 57، صادر في 2004/09/08.

يسمع لإملاءات السلطة التنفيذية أو أن القاضي يعرف بنزاهته وأن أحد القضايا الحساسة يمكن أن ينظر فيها فيتم نقله إلى دائرة إختصاص أخرى⁹¹.

كذلك هو الأمر بالنسبة لأعضاء السلطات الإدارية المستقلة، حيث يحتاج أعضائها إلى كل الأمان والشعور بالطمأنينة وعدم تعرضهم لأي ضغوطات لتأدية مهامهم على أكمل وجه ولا يأتي هذا إلا إذا كرست لهم ضمانات تحميهم من كل الضغوطات التي يمكن أن تمارسها السلطة التنفيذية تجاههم والتي تتمثل في عدم قابلية عزلهم أو قطع العهدة لغير الأسباب المذكورة قانونا، إن تكريس كذلك عدم قابلية عهدة أعضاء السلطات الإدارية المستقلة للقطع في أي وقت تحافظ على فعالية عملية الضبط الاقتصادي وذلك بإمكانية ترك أهل الخبرة وذوي الكفاءات ممارسة مهامهم دون التعرض للضغوطات حتى يساعدوا القطاعات الخاضعة للضبط بتجاوز المشاكل التي يمكن أن تتخبط فيها وذلك بإيجاد الحلول المناسبة والمتوازنة حتى يعيدوا هذه القطاعات إلى مسارها الطبيعي ومنعها من التعرض لمختلف التجاوزات والإنحرافات.

عليه فبمجرد اكتساب عهدة أعضاء السلطات الإدارية المستقلة عدم إمكانية قطعها، فهذا يعزل أعضائها عن التدخلات السياسية⁹²، عليه فإن أعضاء السلطات الإدارية المستقلة ليس لزاما عليهم موافقة توجهات وبرامج السلطة التنفيذية فهم يمارسون مهامهم بكل حرية، وإن كان هؤلاء الأعضاء يوافقون على هذه البرامج والعمل على تطبيقها رغم عدم فعاليتها فإن الإقدام على فعل هذا ينقص من استقلاليتهم ويحد من مشروعيتهم فلا يؤدي إلى تحقيق فعالية عملية الضبط الاقتصادي ويؤدي إلى إخلال التوازنات في القطاعات الخاضعة للضبط.

إن أعضاء السلطات الإدارية المستقلة تعيينهم جاء لتمثيل هذه الأخيرة والقيام بالمهام الموكلة إليهم، وحتى يتحقق ذلك يجب عليهم سوى العمل على تطبيق مختلف القوانين والأنظمة ومختلف التعليمات التي تخص القطاع الذي بصدد العمل على ضبطه دون البحث عن منبغ آخر لتسيير

⁹¹ - هذه الظاهرة أي ظاهرة نقل القضاة استتحت في التشريع الجزائري، حيث نجد أنه في كل مرة يتم نقل القضاة من دائرة اختصاص محكمة إلى دائرة أخرى فهذا من شأنه أن يمس بعمل القضاة وينقص من استقلاليتهم، كما أن هذه الظاهرة تغطيها الفقرة الثانية من المادة 26 من القانون العضوي رقم 04-11، يتضمن القانون الأساسي للقضاة، مرجع سابق، عندما أقرت في إطار الحركة السنوية للقضاة وذلك لتحقيق حسن سير العدالة، فقد تم التغطية على هذه العملية بحسن سير العدالة التي في حقيقة الأمر عكس ذلك فيفتح المجال لنقل القضاة بشكل أكبر عندما تمس مصالح جهة ما.

⁹² - TARCILA Reis, « Dépendance ou indépendance des Agences de régulation brésiliennes ? une contribution a l'étude de la légitimité des agences de régulation », *RFAP*, n° 143, 2012, p. 807.

القطاعات المعنية، بل على هؤلاء الأعضاء أن يعتمدوا على خبرتهم وأفكارهم وعليه فإن اختاروا العمل بمختلف إملاءات السلطة التنفيذية فهذا يجعلهم ينحرفون عن المهام الموكلة إليهم خوفاً من العزل من مناصبهم، لأنهم خالفوا التعليمات الآتية من السلطة التنفيذية وللمحافظة على استقلالية الأعضاء فهي تأتي أساساً من عدم إمكانية العهدة للقطع⁹³.

نظراً لأهمية عدم قطع عهدة أعضاء السلطات الإدارية المستقلة في إعطاء استقلالية تامة لهؤلاء الأعضاء، فإن العديد من التشريعات المقارنة باشرت بتكريس هذه التقنية نجد من بينها التشريع الفرنسي، حيث يعتبر الهدف من تكريس هذه القاعدة في هذا التشريع هو إبعاد التدابير الردعية التي يمكن أن تصدر من قبل السلطة التنفيذية، كما تهدف كذلك إلى إبعاد تحكم السلطة التنفيذية في أعضاء السلطات الإدارية المستقلة⁹⁴، عليه فإن قاعدة عدم قطع العهدة قد كرست بصريح العبارة فيما يخص التشريع الفرنسي وذلك في القانون الأخير الذي يتضمن الأحكام المشتركة المتعلقة بالسلطات الإدارية المستقلة أو السلطات العامة المستقلة، ولا يكون ذلك إلا مثلاً عند تقصير أحد الأعضاء في تأدية الواجبات الواقعة عليه قانوناً أو في حالة العجز النهائي عن مواصلة ممارسة مهامه⁹⁵.

من بين كذلك التشريعات المقارنة التي أخذت بقاعدة عدم قطع العهدة نجد التشريع الأمريكي حيث أن أعضاء الوكالات الأمريكية لا يمكنهم عزلهم إلا لأسباب شرعية وخارج هذه الأسباب فإن أعضاء الوكالات المستقلة يمارسون مهامهم بكل استقلالية دون التخوف من العزل العشوائي، حتى أن رئيس الجمهورية لا يملك صلاحية عزل هؤلاء الأعضاء.

في التشريع الإنجليزي كذلك كرست قاعدة عدم قابلية العهدة للقطع، فأعضاء السلطات الإدارية المستقلة عندهم يمارسون مهامهم حتى إكمال مدة عهدهم، لكن يمكن وضع حد لهذه العهدة قبل نهاية المدة المحددة قانوناً لأحد الأعضاء ذلك في حالة ما ارتكب خطأ عند ممارسته لمهامه وأن يكون الخطأ المرتكب يبلغ حد من الجسامة حتى يمكن للسلطة المعنية عزل العضو عن ممارسة مهامه.

⁹³- AUTIN Jean louis, « Le conseil supérieur de l'audiovisuel en France », *Revista Catalana de dret public*, n° 34, 2007, p. 96.

⁹⁴- FRISON-ROCHE Marie-Anne, « Etude dressant un bilan des autorités... », op. cit, p. 62.

⁹⁵- Article 06 de la LOI n° 2017-55 du 20 janvier 2017 portant statut général des autorités administratives indépendantes et des autorités publiques indépendantes, op. cit.

حتى من جهة مجلس الدولة الفرنسي أقر في أحد القرارات الصادرة عنه بعدم إمكانية الحكومة وضع حد لأعضاء السلطات الإدارية المستقلة قبل نهاية مدة العهدة التي خولها القانون لهم ممارسة مهامهم من خلالها⁹⁶.

بالعودة إلى التشريع الجزائري وباستقراء النصوص القانونية المنشئة للسلطات الإدارية المستقلة، نلاحظ غياب تكريس قطع عهدة أعضاء السلطات الإدارية المستقلة فهذا المصطلح غير وارد في هذه النصوص، فأمام هذا الفراغ فإنه يجعل استقلالية أعضاء السلطات الإدارية المستقلة نسبية تجاه السلطة التنفيذية، فيفسح الباب أمام مصرعها لعزل أعضاء هذه الهيئات دون الإستناد إلى أي مبرر مقنع ومنطقي لعملية العزل، بذلك فإن تحكم السلطة التنفيذية بأعضاء السلطات الإدارية المستقلة تزداد نسبتها والنتيجة في الأخير ينقص من المعالجة النزيهة وتغيب الحياد للقضايا المعروضة أمام هذه السلطات.

إلا أن هناك استثناء على هذه الملاحظة حيث نجد أن المشرع قد أقر بعدم إمكانية عزل أعضاء السلطات الإدارية المستقلة إلا لأسباب منطقية وواضحة ولو لم يستعمل في ذلك المشرع الجزائري مصطلح عدم قابلية العهدة للقطع مباشرة، ونخص في هذا الأمر كل من أعضاء سلطة الضبط السمي البصري، حيث نجد أن المشرع نص على عدم إمكانية فصل أي عضو من أعضاء هذه السلطة إلا لأسباب ذكرها المشرع في القانون المتعلق بالنشاط السمي البصري حسب المادة 60 منه، نجد كذلك في هذا الصدد لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها حيث يستفيد رئيس هذه السلطة من ممارسة عهدة فعلية، إذ نجد أن المرسوم التنفيذي الذي يبين الوضع القانوني لرئيس هذه اللجنة يصرح بعدم إمكانية عزله أثناء ممارسته لعهدته إلا في حالة ارتكابه لخطأ مهني جسيم أو لظروف استثنائية يتم عرضها على مجلس الحكومة حسب المادة 03 من المرسوم التنفيذي السالف الذكر، وعليه فإنه أمام هذه الخطوة ولو أنها محتشمة من طرف المشرع الجزائري، يغلق الباب أمام السلطة التنفيذية في اللجوء إلى العزل التعسفي لأعضاء السلطات الإدارية المستقلة السالفة الذكر مما يسهل عمل أعضاء هذه الأخيرة وتؤدي مهامهم دون أي ضغوطات وتخوفات على مسيرتهم أمام هذه السلطات.

⁹⁶- CE, Arrêt du 7 Juillet 1989, n° 56627, M. Ordonneau, www.legifrance.gouv.fr.

ثانياً: تكريس أسباب عزل أعضاء السلطات الإدارية

يعتبر تحديد مدة إنتداب أعضاء السلطات الإدارية المستقلة لكل من الرؤساء والأعضاء الآخرين من بين الركائز الأساسية والتي يتم الإعتماد عليها في إبراز طابع الاستقلالية، حيث أن عدم النص على أي مدة زمنية محددة قانوناً بالنسبة للرئيس والأعضاء الآخرين فلا يمكن الحديث عن أية استقلالية عضوية للسلطات الإدارية المستقلة مما ينتج عنه عرضت هؤلاء الأعضاء للعزل في أي وقت من طرف السلطة المكلفة بالتعيين⁹⁷، إن تحديد مدة زمنية لأعضاء السلطات الإدارية المستقلة لممارسة مهامهم خلالها يعتبر عامل من عوامل استقلالية واستقرار هذه السلطات ويجعل أعضائها عن منأى العزل العشوائي⁹⁸ من قبل السلطة المكلفة بالتعيين.

إن تحديد مدة العهدة تحرر أعضاء السلطات الإدارية المستقلة تجاه السلطة المكلفة بالتعيين والمتمثلة بالسلطة التنفيذية في التشريع الجزائري، عليه فإن تحديد مدة زمنية معتبرة يمارس خلالها أعضاء السلطات الإدارية المستقلة مهامهم تجعلهم يدركون أنهم بمقدرتهم تجاوز جميع الضغوطات التي يمكن أن تأتي من الخارج للتشويش على أفكارهم مما يجعلهم فقط يفكرون بأداء المهام الموكلة إليهم وخدمت القطاعات المعنية بالضبط، زيادة على ذلك فإن تحديد العهدة يلعب دور كبير في ديمومة أعضاء السلطات الإدارية المستقلة وبالتالي يؤدي إلى إستقرارية هذه الأخيرة، نرى كذلك أن نظام العهدة ميزة تتميز بها السلطات الإدارية المستقلة عن الإدارة الكلاسيكية، حيث أن الأعضاء أمام هذه الأخيرة عبارة عن موظفون يمارسون مهامهم باستمرار، فتحديد عهدة لأعضاء هذه السلطات تعمل على حمايتهم من إمكانية عزلهم في أي وقت من طرف السلطة التنفيذية أو بالتدخل في مهامهم وتقديم إملاءات والضغط على تنفيذها حسب رغبتها، فعملية العزل من المفروض لا تتم إلا بتجسيد ذلك في القوانين المنشئة لهذه السلطات وتوفر أسباب حقيقية من شأنها أن تؤدي مباشرة للعزل.

إن الهدف الأساسي الذي يؤدي به إلى ذكر أسباب عزل أعضاء السلطات الإدارية المستقلة قبل نهاية عهدهم النيابية المحددة قانوناً، ذلك بالنظر إلى الضمان لهؤلاء الأعضاء الحرية في التفكير عند

⁹⁷ راشدي سعيدة، "مفهوم السلطات الإدارية المستقلة"، أعمال الملتقى الوطني حول سلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي، جامعة بجاية، 2007، ص. 411.

⁹⁸ أرزبل الكاهنة، "دور لجنة الإشراف على التأمينات في ضبط سوق التأمين"، أعمال الملتقى الوطني حول سلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي، جامعة بجاية، 2007، ص. 112.

إقبالهم على اتخاذ القرارات وتضمن لهم كذلك نوع من الاستقرار والتأقلم مع المشاكل التي تعاني منها القطاعات الخاضعة للضبط⁹⁹ للتوصل إلى الحلول المناسبة والمتوازنة التي تعتمد على الواقعية، حيث أن السلطة التنفيذية يمكنها ممارسة ضغوطات تجاه أعضاء السلطات الإدارية المستقلة وإمكانية عزلهم دون أي سبب يذكر إذا لم يحيطهم المشرع بضمانة عدم قابلية عزلهم إلا لأسباب معينة، وإن كان الأمر كذلك يولد عزل مزيف من طرف السلطة التنفيذية¹⁰⁰، فيما يتعلق بالعزل فإن البرلمان الأوربي حرص على أن تكون التشريعات الداخلية لدول الأعضاء في الاتحاد الأوربي ضامنة لهؤلاء الأعضاء عدم عزلهم إلا في حالة عدم تأدية واجباتهم على أكمل وجه¹⁰¹.

ذكر المشرع الجزائري في البعض من النصوص المنشئة للسلطات الإدارية المستقلة بعض الأسباب التي من خلالها يتم إنهاء عهدة أعضاء هذه السلطات، ففيما يخص سلطة ضبط السمعي البصري فإنه يمكن في حالة تواجد عضو من أعضاء هذه السلطة في حالة من حالات التنافي عزله واستبداله بعضو آخر¹⁰²، كذلك يمكن عزل أعضاء لجنة ضبط الكهرباء والغاز عند توفر حالات التنافي المنصوص عليها في المادة 121 من قانون الكهرباء والغاز بصفة تلقائية وذلك حسب المادة 122 من القانون السالف الذكر، في قطاع المحروقات كذلك يعتبر تواجد أي عضو من أعضاء الوكالتين المكلفتين بضبط هذا القطاع في أي حالة من حالات التنافي يسبب في إنهاء مهام العضو المعني وعزله بصفة تلقائية¹⁰³، بالنسبة كذلك للوكالتين المنجميتين فإن أعضاء هاتين الأخيرتين حسب المادة 38 من قانون المناجم الذين يتواجدون في حالات التنافي فيعتبرون مستقلون تلقائياً.

من بين الأسباب كذلك التي ذكرها المشرع الجزائري التي يمكن من خلالها قطع عهدة أعضاء السلطات الإدارية المستقلة وعزلهم قبل إنتهاء الفترة المحددة لممارسة مهامهم خلالها، نجد حالة اصدار أحكام قضائية ضد أحد أعضاء هذه السلطات عند إرتكابهم لجرائم خطيرة التي تمس بالشرف، فقد كرس المشرع الجزائري هذه الحالة بالنسبة للسلطات الإدارية المستقلة الضابطة لقطاع الإعلام، ففيما يتعلق بسلطة ضبط السمعي البصري فإنه يعتبر كل عضو مستقل الذي صدر ضده حكم قضائي بعقوبة مسيئة

⁹⁹- ZARAT-PEREZ Anibal Rafael, op. cit, p. 185.

¹⁰⁰- WAHBI Nacer, L'autorité de régulation des marchés financiers ; étude comparatives France-Moyen-Orient, Thèse de doctorat en droit, Université Panthéon-Assas, Paris, 2015, p. 365.

¹⁰¹- Article 3 de directives du parlement européen, cité par : LAURENT Perrin, *Le président d'une autorité administrative indépendante de régulation*, La librairie numérique, Paris, 2013, p.60.

¹⁰²- حسب أحكام المادة 68 من القانون رقم 04-14، يتعلق بنشاط السمعي البصري، مرجع سابق.

¹⁰³- حسب أحكام المادة 12 من القانون رقم 07-05، يتعلق بالمحروقات، مرجع سابق.

ومخلة بالشرف¹⁰⁴، فيما يتعلق بسلطة ضبط الصحافة المكتوبة كذلك يعتبر مستقلا تلقائيا كل عضو صدر ضده حكم قضائي بعقوبة مسيئة أو مخلة بالشرف¹⁰⁵، نجد كذلك أعضاء لجنة ضبط الكهرياء والغاز، حيث أنه يصرح بالإستقالة التلقائية لأحد الأعضاء الذين ينتمون للتشكيلة الجماعية لهذه السلطة عندما يصدر حكم قضائي ضده مغل بالشرف¹⁰⁶، فيما يخص كذلك سواء أعضاء الوكالتين المنجميتين أو وكالتي المحروقات، يعتبر مستقلا تلقائيا كل عضو صدر ضده حكم قضائي يمس بالحياء¹⁰⁷.

في بعض الأحيان تكون أسباب عزل أعضاء السلطات الإدارية المستقلة متعلقة بتصرفات وسلوكات أعضاء هذه الهيئات عندما تصدر عنهم بعض التصرفات التي تخل بالإلتزامات الواقعة عليهم مثل عدم الانضباط بالحضور المتوالي للمداورات وحضور أشغال السلطات الإدارية المستقلة، فإن التغيب المستمر عن حضور هذه المداورات قد تدفع بالعضو إلى عزله من منصبه، يعتبر كذلك الحفاظ على السر المهني من بين الإلتزامات الواقعة على أعضاء السلطات الإدارية المستقلة باحترامها، فإن أخل أحد الأعضاء بهذا الإلتزام فذلك يكلفه العزل من منصبه، فقد كرس المشرع الجزائري حالة العزل هذه فيما يخص وكالتي المحروقات، حيث أقرت المادة 12 من قانون المحروقات على الإستقالة التلقائية لكل عضو في اللجنة المديرية والمجلس الإستشاري في حالة عدم الإقرار باحترام السر المهني أمام العدالة، كرس كذلك أمام الوكالتين المنجميتين وذلك في المادة 38 من قانون المناجم حيث يعتبر مستقيل تلقائيا عن ممارسة وظائفه كل عضو لم يحترم السر المهني، في قطاع الإعلام فيما يخص سلطة ضبط الصحافة المكتوبة كذلك يعتبر الحفاظ على السر المهني من بين الإلتزامات المفروضة على أعضاء هذه السلطة المنصوص عليه في المادة 47 من قانون الإعلام وأكدت المادة 52 من هذا القانون على الإستقالة التلقائية لكل عضو الذي لم يحترم الإلتزامات الواقعة عليه.

من بين الأسباب كذلك التي تؤدي إلى وضع حد لعهد أعضاء السلطات الإدارية المستقلة قبل إنتهاء المدة المحددة لها قانونا نجد الإنقطاع المستمر والمتوالي لممارسة أحد الأعضاء لمهامه لمدة معينة، وقد كرس هذه الحالة فيما يخص سلطة الضبط السمعي البصري حيث أقرت المادة 70 من

¹⁰⁴ - المادة 69 من القانون رقم 04-14، يتعلق بنشاط السمعي البصري، مرجع سابق.

¹⁰⁵ - المادة 2/52 من القانون العضوي رقم 05-12، يتعلق بالإعلام، مرجع سابق.

¹⁰⁶ - المادة 123 من القانون رقم 01-02، يتعلق بالكهرياء وتوزيع الغاز عبر القنوات، مرجع سابق.

¹⁰⁷ - حسب أحكام المادة 12 من القانون رقم 07-05، يتعلق بالمحروقات، مرجع سابق، وأحكام المادة 38 من القانون رقم 05-14 مؤرخ في 14 فيفري 2014، يتضمن قانون المناجم، ج ر ع 18، صادر 2014/02/18.

قانون السمعى البصرى على استخلاف العضو الذى انقطع عن ممارسة عهده لمدة ستة أشهر، إذا فى هذه الحالة يعتبر العضو مستقيل تلقائيا لعدم إلتزامه بممارسة المهام الموكلة إليه، فىمكن اعتباره فى هذه الحالة بمثابة التخلي عن منصب أو إهمال نتج من قبل العضو المعنى.

عليه فإن عدم قابلية العهدة للقطع قبل نهاية المدة المحددة للعضو المعين هذا يعتبر كضمانة لاستقلالية أعضاء السلطات الإدارية المستقلة تجاه السلطة التنفيذية فهى تعتبر كذلك كضمانة لا يمكن التهاون عليها¹⁰⁸، حيث أن تكريس مبدأ عدم قابلية العهدة للقطع هذا يعنى عدم إمكانية عزل أعضاء السلطات الإدارية المستقلة من قبل الهيئات المكلفة بتعيينهم وذلك قبل نهاية مدة العهدة المقررة لهم قانونا وتعمل على ضمان عدم تبعية أعضاء هذه السلطات تجاه السلطة التنفيذية واحتوائهم من قبلها¹⁰⁹ فتضع بذلك حد لتعسف الهيئات المكلفة بالتعيين، زيادة على ذلك فهى تعتبر الضمانة الحقيقية لتحقيق استقلالية أعضاء السلطات الإدارية المستقلة تجاه الهيئات السياسية¹¹⁰ ووضع حد للضغوطات التى يمكن ممارستها على هؤلاء الأعضاء، يعتبر كذلك مبدأ عدم قابلية العهدة للقطع أمر منطقي حيث تخلق نوع من حرية التفكير لأعضاء السلطات الإدارية المستقلة أثناء ممارستها لعهدتهم¹¹¹، تعتبر كذلك عدم قابلية العهدة للقطع من بين العناصر الأساسية لتأمين استقلالية أعضاء السلطات الإدارية المستقلة فى ممارسة مهامهم أثناء مدة عهدتهم¹¹²، عن طريق هذا المبدأ يعطى من خلاله للأعضاء نوع من الهدوء وضمانة لممارسة أعمالهم بكل استقلالية بدون التخوف من ردة فعل السلطات السياسية خاصة السلطة التنفيذية، خاصة عندما تكون أسباب العزل معلومة وواضحة وتكون أسباب حقيقية تترجم فعلا إقالة أحد أعضاء السلطات الإدارية المستقلة حتى يتم التخلص من العشوائية التى يمكن أن تمارس من قبل الجهات المكلفة بالتعيين خاصة السلطة التنفيذية.

¹⁰⁸- GUEDON Marie-José, op. cit, p.74.

¹⁰⁹- KOVAR Jean-Philippe, « L'indépendance des autorités de régulation financière a l'égard du pouvoir politique», *RFAP*, n° 143, 2012, p. 661.

¹¹⁰- Ibid.

¹¹¹- AOUN Charbel, op.cit, p. 51.

¹¹²- DELZANGLES Hubert, L'indépendance des autorités de régulations sectorielles, communication électroniques, énergie et postes, Thèse de doctorat en droit, Université Montesquieu, Bordeaux, 2008 p. 310.

المبحث الثاني

أبعاد أعضاء السلطات الإدارية المستقلة عن تأثيرات الوسط الخاضع للضبط

نظرا للصفة التي يحملها بعض أعضاء الشكليات الجماعية للسلطات الإدارية المستقلة ونقصد بذلك فئة المهنيين خاصة الذين ينحدرون من الوسط الخاضع للضبط، لذا فيجب كذلك أن يتمتع هؤلاء الأعضاء بنوع من الاستقلالية تجاه هذا الوسط، ليكون بمقدورهم ممارسة المهام الموكلة إليهم قانونا دون الخضوع لمختلف الضغوطات التي يمكن أن تأتي من قبل المتعاملين الاقتصاديين الذين يمارسون نشاطهم في الوسط الخاضع للضبط، في هذه الحالة يجب على أعضاء هذه السلطات أن يتصرفوا دون الأخذ بمصالحهم الشخصية حتى يتمكنوا من ممارسة مهامهم بكل حيادية، (المطلب الأول) لكن لا يكون ذلك إلا عن طريق وضع قواعد قانونية لمواجهة المصالح الشخصية. (المطلب الثاني)

المطلب الأول

أعضاء السلطات الإدارية المستقلة في مواجهة تنازع المصالح

أضحت اليوم فكرة تنازع المصالح (الفرع الأول) الشغل الشاغل لمختلف تشريعات العالم نظرا للآثار السلبية التي يمكن أن تخلفها في عرقلة مختلف المشاريع أو البرامج المسطرة من قبل الدولة أو مختلف الهيئات في الدولة سواء عن طريق مؤسساتها الكلاسيكية مثل الإدارة التقليدية أو عن طريق الهيئات الحديثة مثل السلطات الإدارية المستقلة، تنازع المصالح كذلك يمكن أن يولد المساس بحقوق الأفراد الممثلين أمام الجهات القضائية أو أمام السلطات الإدارية المستقلة، وذلك بالنظر إلى أن تنازع المصالح عبارة عن تنازع مصلحتين متنافستين (الفرع الثاني) ويعتبر منبع اللامساواة والتعسف في استعمال السلطة وخلق الرشوة¹¹³.

¹¹³- MOLFESSIS Nicolas, « Conflits d'intérêts : vers un changement de culture », *La Semaine Juridique*, n° 52, 2011, p. 1.

الفرع الأول

فكرة تنازع المصالح

أشار المشرع الجزائري لفكرة تنازع المصالح (أولاً) في القانون المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته¹¹⁴ وذلك بعد أن صادقة هذه الأخيرة على إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، فتنازع المصالح أنواع التي يجب أخذها بعين الاعتبار حتى يتم وضع حد لهذه الظاهرة بكل فعالية (ثانياً).

أولاً: مضمون فكرة تنازع المصالح

إن ظاهرة تنازع المصالح تمس عدة مجالات منها مجال القضاء، المجال الاقتصادي وأمام الإدارة العمومية، فالموظف العمومي الذي يوظف على رأس أي هيئة من هيئات الدولة قد يتعرض في حياته العملية إلى استغلال وضعيته بتغليب مصلحته الشخصية على المصلحة العامة التي تسعى الهيئة التي يكون على رأسها بتحقيقها التي من المفروض تكون الغاية التي يجب الوصول إليها، كأن يقوم الموظف العمومي بإصدار قرار يخدم نشاط اقتصادي معين لأنه يمارس نشاط في ذلك المجال أو أحد معارفه.

في سلك القضاء كذلك قد يعرض على أحد القضاة قضية ما، فيكون أحد من أقربائه أو الأصدقاء طرف في هذه القضية، ففي هذه الحالة القاضي يمتلك مصلحة شخصية في النزاع المعروف أمامه، بالتالي يمكن في هذه الحالة أن يعمل على تحقيق هذه المصلحة على حساب الحيادية والعدالة التي يجب أن يتحلى بها أثناء تأديته لوظيفته، ومن الأمثلة الأخرى التي يمكن أن نجد فيها حالة تنازع المصالح نجد مجال التحكيم الدولي حيث أن المحكم يقوم بتغليب مصلحته الشخصية على حساب المصلحة المراد بلوغها كأن ينتمي إلى جنسية أحد أطراف التحكيم.

فبالرجوع أمام السلطات الإدارية المستقلة فإن قضية تنازع المصالح أمر وارد لا يمكن استبعاد حدوث هذا النوع من التنازع وذلك نظراً لصفة الأعضاء الذين يشكلون تشكيلاتها الجماعية الذين ينتمون إلى مختلف فئات المجتمع من أساتذة جامعيين موظفين في الإدارة الكلاسيكية وخاصة المهنيين الذين

¹¹⁴ - تناول المشرع الجزائري مسألة تنازع المصالح في المادة 34 من القانون رقم 06-01 مؤرخ في 20 فيفري 2006، يتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، ج ر ع 14، صادر في 08/03/2006، معدل ومتمم بموجب الأمر رقم 10-05 مؤرخ في 26 أوت 2010، ج ر ع 50، صادر في 01/09/2010، وبموجب القانون رقم 11-15 مؤرخ في 02 أوت 2011، ج ر ع 44، صادر في 10/10/2011.

ينحدرون من الوسط الخاضع للضبط، فإذا تم متابعة أحد المتعاملين الاقتصاديين أمام أحد هذه الهيئات بسبب سلوكاته التي تمس بالنظام العام الإقتصادي، فإن القرار العقابي مثلا الذي يصدر عن هذه الهيئة يمكن أن يصب في مصلحة الطرف المتابع نظرا لأن أحد أعضاء السلطات الإدارية المستقلة قد سبق أن مارس نشاط أمام المتعامل الإقتصادي المتابع أمامها.

فأمام الإهتمام الكبير سواء من قبل الإتفاقيات الدولية أو من قبل مختلف التشريعات الداخلية حول قضية تنازع المصالح فلا بد من تسليط الضوء حول المقصود بهذه الفكرة بتقديم مختلف التعريفات التي تم تداولها من مختلف الهيئات والتنظيمات عن طريق الدراسات التي أجريت حول هذه المسألة، كذلك التعريفات التي قدمت من طرف الفقهاء ومختلف التشريعات.

فمن بين التعريفات التي قدمت من طرف الفقهاء نجد حسب أحدهم يعرف تنازع المصالح بالوضعية التي تكون فيها مصلحة شخص معاكسة للمصلحة التي يريد خدمتها¹¹⁵، وقد تم تعريف كذلك تنازع المصالح من طرف آخر على أنه الوضعية التي تكون فيها المصالح الشخصية لأي شخص كان في تعارض مع واجباته¹¹⁶.

فما يلاحظ حول التعريفين السابقين أنهما قد عرفوا تنازع الصالح بصفة عامة فلم يتم تعريفه على حساب مجال أو نشاط معين فهو تعريف مجرد، إلا أن هناك بعض التعريفات التي ركزت على مجال معين وقدمت تعريفا على حسابه، في هذا الصدد نجد التعريف الذي قدمته منظمة التعاون والتنمية في الميدان الإقتصادي حيث اعتبرت أن تنازع المصالح يقتضي نزاع بين الوظيفة العامة والمصالح الشخصية للموظف العمومي، أين يمكن للموظف العمومي أن يمتلك بصفة خاصة مصالح التي يمكن أن تؤثر بطريقة غير مشروعة على تأدية إلتزاماته ومسؤولياته¹¹⁷، نجد كذلك التعريف الذي قدمته لجنة الوزراء لمجلس أوروبا حيث عرفت وضعية تنازع المصالح على أنه تنشأ في الوضعية التي يكون فيها موظف عمومي يمتلك مصلحة شخصية تؤثر ظاهريا أو يمكن أن تؤثر على الممارسة المحايدة والموضوعية لوظائفه الرسمية، فالمصلحة الشخصية للموظف العمومي تجمع كل المزايا المتعلقة به شخصيا أو

¹¹⁵- SCHMIDT Dominique, «Essai de systématisation des conflits d'intérêts », *Recueil Dalloz*, n° 7, 2013, p. 2

¹¹⁶- CUIF Pierre-François, « Le conflit d'intérêt, Essai sur la détermination d'un principe juridique en droit privé », *RTD. Com*, 2005, p.1.

¹¹⁷- OCDE, Recommandation sur les lignes directrices pour la gestion des conflits d'intérêts dans le service public, 2003, www.oecd.org/fr/gouvernance/ethique/2957354.pdf

مصلحة عائلته، آباءه، أصدقائه وأقربائه أو شخص أو الهيئة التي كان أو يكون بينهم علاقة أعمال أو سياسية، تشمل كذلك الإلتزامات المالية أو المدنية التي يتحمل الموظف العمومي عنها¹¹⁸.

ما يعاب كذلك على التعريفين السابقين أنهما قد حصر تنازع المصالح في مجال واحد وهو القطاع العام حيث ركزت على المصالح التي يمكن أن يمتلكها الموظف العمومي أثناء تأدية مهامه في مختلف مؤسسات الدولة، إلا أن تنازع المصالح فهي لا يشمل فقط القطاع العام بل يمس كذلك القطاع الخاص والمجالات الأخرى.

فمن بين التعريفات التي قامت بإعطاء تعريف شامل لتنازع المصالح نجد التعريف الذي قدمته الهيئة المركزية الفرنسية للوقاية من الفساد، حيث اعتبرت أن تنازع المصالح ينشأ في الوضعية التي يكون فيها شخص مستخدم من طرف هيئة عامة أو خاصة يمتلك بصفة خاصة مصالح يمكن أن تؤثر أو سوف تؤثر على طريقة تأدية مهامه ومسؤولياته الموكلة إليه من طرف الهيئات المذكورة¹¹⁹.

عند العودة إلى بعض التشريعات المقارنة نجد أنها قدمت تعريفا فيما يخص تنازع المصالح، فبالرجوع إلى التشريع المصري نجد أنه عرف تنازع المصالح على أنه "كل حالة يكون فيها للمسؤول الحكومي أو الشخص المرتبط به (كل شخص تربطه بالمسؤول الحكومي صلة قرابة حتى الدرجة الرابعة والشركات التي يساهم فيها أو يديرها) مصلحة مادية أو معنوية تتعارض تعارضا مطلقا أو نسبيا مع ما يتطلب منصبه أو وظيفته من نزاهة واستقلال والحفاظ على المال العام أو تكون سببا لكسب غير مشروع لنفسه أو للشخص المرتبط¹²⁰"، تطرق كذلك التشريع الكندي إلى تعريف تنازع المصالح حيث اعتبر أن "تنازع المصالح عندما يكون مكلف بخدمة عامة يتواجد في حالة تنازع المصالح عندما يمارس سلطة رسمية أو وظيفة رسمية من خلالها يتمكن من ترجيح مصلحته الشخصية أو مصلحة آباءه أو أصدقائه وتفضيل بطريقة غير شرعية مصلحة أي شخص كان¹²¹".

من خلال ما تقدم يتضح أن تنازع المصالح عبارة عن تضارب مصلحتين مختلفتين فإذا تغلبت المصلحة الشخصية على المصلحة التي من المفترض على الموظف العمومي أو أحد أعضاء السلطات

¹¹⁸- Comité des ministres du conseil de l'Europe, Recommandation du 11 mai 2000 n° R10 sur les codes de conduite pour les agents public.

¹¹⁹- Service Centrale De Prévention de la Corruption, Rapport 2004, www.Ladocumentationfrancaise.fr, p. 26.

¹²⁰- ذكر من طرف: محمد لوكيلي، مشيل الزراري، "تنازع المصالح" www.transparencymaroc.ma, ص.8.

¹²¹- Loi sur les conflits d'intérêts, Canada, <http://lois-laws.justice.gc.ca/PDF/C-36.65.pdf>.

الإدارية المستقلة أن يعمل على تحقيقها، فإن ذلك يخلف آثار من بينها المساس بالحياد الذي هو عبارة عن قدرة شخص أو أي هيئة القيام بتصرف دون أن يأخذ بعين الاعتبار نفسه في العمل¹²²، عليه فإن القاضي عندما يعرض عليه نزاع من المفروض أن مصالحه الشخصية غير مقحمة في هذا النزاع، بل عليه أن يفصل فيه اعتماداً على القناعة والقرائن الموضوعية أمامه، كذلك هو الأمر بالنسبة لأعضاء السلطات الإدارية المستقلة فعند مشاركتهم في المداولات بمناسبة ممارستها لمهامها التحكيمية أو العقابية مثلاً أو حتى التنظيمية فيجب عليهم التصرف بكل احترافية والعمل على الوصول إلى تحقيق الهدف الذي أنشأت من أجله السلطات الإدارية المستقلة دون أن يدخل أعضائها اعتباراتهم الشخصية حتى لا يظهروا بأنهم أثروا في مسار القرار الذي شاركوا في إصداره، حيث إذا كان الأمر كذلك فإن مسألة عدم تصرف أعضاء السلطات الإدارية المستقلة بكل حيادية أمر قائم ويمكن إثارته.

فعليه إذا تصرف شخص لصالح مصالحة الشخصية دون أن يراعي المصلحة التي من المفروض أن يخدمها فإنه بذلك لم يتصرف بكل حيادية بل خدم مصلحة غيرها، فقد يمكن أن تكون مصالحته الشخصية أو مصلحة غيره¹²³، إذا فباختيار كذلك الشخص لمصالحته الشخصية فيمس مباشرة بحياديته لأن أمام هذه الوضعية يعني أن الشخص المعني لم يحتكم إلى العقل والمنطق.

ثانياً: أنواع تنازع المصالح

بالرجوع إلى التقرير الذي أعدته الهيئة المركزية للوقاية من الفساد الفرنسية فإنها تقر بوجود ثلاثة أنواع من تنازع المصالح وهي: التنازع الحقيقي، التنازع المحتمل والتنازع الظاهري.

بالنسبة للتنازع الحقيقي أو الفعلي يكون كذلك عندما يمتلك شخص مصلحة شخصية قادرة على التأثير في سلوك مسؤولياته أو واجباته المهنية والتأثير يمكن أن يمس طبيعة مصالحه أو يمكن أن تؤثر على قيمتها، أما بالنسبة لتنازع المصالح المحتمل فهو يكون كذلك عندما يمتلك شخص مصالح شخصية تكون في الوقت الحالي غير كافية لإثارة وضعية تنازع المصالح، أي في الحال لا توجد بعد علاقة بين مهام الشخص المعني ومصالحه الشخصية، لكن إذا تغيرت مهام الشخص أو تطورت فمن الأفضل البحث على ما إذا كانت مصالحه الشخصية ليست من طبيعتها التأثير على الطريقة التي يمكن أن

¹²²- FRISON-ROCHE Marie-Anne, « Le droit a un tribunal impartial », in, Cabrillac, Remy, Frison-roche Marie-Anne et Revet Thierry (dir.), *Liberté et droit fondamentaux*, 18^{em} édition, Dalloz, Paris, 2012, p. 558.

¹²³- MORET-BAILLY Joël, « Les conflits d'intérêts », *gestion hospitalier*, n° 512, 2012, p. 12.

يمارس بها مهامه الجديدة والتأكد على أن تتنازع المصالح تبقى فقط في حالة الإحتمال، أما النوع الأخير من تنازع المصالح المتمثل في التنازع الظاهري ويمكن لتنازع المصالح في هذه الحالة أن تكون ظاهرة عندما يكون الخطر غير وارد في الواقع، لأن المصالح الذاتية لا وجود لها أو الوقائع غير مأكدة الوقوع، في هذه الحالة لتقادي الحديث عن مدى نزاهة الشخص المعني يفترض القيام بعملية بحث لإبعاد الشكوك حول هذا الشخص وذلك بالبحث عن إذا كانت مهام الشخص تتطابق مع وضعيته الشخصية أو لا تظهر حالة ريب حوله أو سوء نية في ممارسة المهام الموكلة إليه، حيث إذا لم يتم إثبات هذه الوقائع حول الشخص المعني نقول عنه أنه يمتلك مصالح ظاهرية ولا يمكن أخذها بعين الإعتبار¹²⁴.

لتوضيح الفكرة أكثر حول هذه الأنواع الثلاثة من تنازع المصالح لا يكون ذلك إلا بتقديم أمثلة حية على كل من هذه الأنواع، فبالنسبة للتنازع الحقيقي يكون كذلك عندما يعرض على القاضي مثلاً نزاع بين طرفين للفصل فيه، لكن القاضي في حقيقة الأمر يمتلك مصلحة شخصية في هذا النزاع وهو أنه أحد المتقاضين من العائلة المقربة من القاضي كأن يكون العم مثلاً، فيما يخص التنازع المحتمل عندما يكون القاضي أو موظف عمومي أو أحد أعضاء السلطات الإدارية المستقلة معروف أنه ينتمي إلى كيان أو هيئة ما أو له نظريات فلسفية أو دينية أو تمييزات عرقية أو له عداوة بالنسبة للمواطنين الأجانب، فهذه كلها من شأنها أن يقحمها مثلاً القاضي عند ممارسته لوظيفته في المستقبل لياثر على الحكم أو القرار الذي يصدر عنه، فيما يتعلق بالنوع الأخير من تنازع المصالح وهو التنازع الظاهري فالمثال الذي يمكن إسقاطه حول هذا الأخير هو أن أحد أعضاء السلطات الإدارية المستقلة قد عمل أو وظف أمام أحد المؤسسات العامة أو الخاصة الناشطة في المجال الإقتصادي، في هذه الحالة يمكن للعضو بعد تعيينه لممارسة عهدة أمام السلطات الإدارية المستقلة أن تتشكل مصالح شخصية بحكم العلاقة السابقة مع أحد المؤسسات التي سبق أن زاول نشاطاً مهنيًا أمامها لتأثر فيه أثناء تأدية المهام الموكلة إليه أمام هذه السلطات بالصدور عنه تصرفات غير موضوعية ومحايدة، كما يمكن أن لا تأثر هذه العلاقة على سلوكيات العضو المعني ويمارس مهامه بكل نزاهة.

المسألة التي تبقى الآن هي حول أي نوع من تنازع المصالح التي يأخذ بها بعين الإعتبار عندما تظهر أو تتواجد علاماتها في الموظف أو القاضي أو أحد أعضاء السلطات الإدارية المستقلة.

¹²⁴- Service Centrale De Prévention de la Corruption, op cit. p. 27.

فعندما يتعلق الأمر بتنازع المصالح الفعلي هنا الأمر قد حسم، فإن القاضي في نزاع ما ويملك مصلحة شخصية فيه، فيجب إبعاده عن النظر في النزاع المعروض أمامه حتى لا يؤثر في الحكم الذي سوف يصدر عنه، وإن فضل الفصل في النزاع المعروض أمامه دون أن يتتحي أو يصرح بالمصالح الشخصية التي يمتلكها فالأمر هنا يختلف فيكون أكثر من تتحية القاضي، فيجب معاقبته على ذلك حتى يكون عبرة للآخرين.

أما عندما يتعلق الأمر بتنازع المصالح الظاهرية والمحتملة، فالأخذ بهما يقوي من فعالية تشخيص حالات تنازع المصالح ويفعل من العمل على محاربتها، لأن عدم الإنتباه إليهما وعدم أخذهما بعين الاعتبار من شأنها أن تتطور الأمور وتتفاقم وتشكل خطر على الوظيفة التي يؤديها الشخص الذي يظهر هذا النوع من تنازع المصالح، عليه فالأخذ بعين الاعتبار تنازع المصالح المحتملة والظاهرية من شأنها أن يعزز الثقة المتبادلة بين المواطنين والإدارة العمومية والذين يعملون على تسيير المرافق العامة أو الثقة بين المتعاملين الإقتصاديين والسلطات الإدارية المستقلة، زيادة على ذلك تحمي نشاط الإدارة من تنازع المصالح غير المحتملة وتعطي نظرة جيدة حول السلطات العمومية¹²⁵.

فأمام كل هذا فعلى الهيئات العامة عند اتجاه رغبتها لمحاربة ظاهرة تنازع المصالح أن تحدد كل الوضعيات التي يمكن لها أن تشكل تنازع المصالح والأخذ بعين الاعتبار كل الأنواع التي سبق التطرق إليها، لأنه في حالة عدم الإنتباه إليها والتعاس عن محاربتها ذلك يؤدي إلى فقدان الثقة من طرف المواطنين بمدى حياد ونزاهة الموظفين العموميين وتقلصها¹²⁶ الذي بدوره يؤدي إلى فقدان الثقة بهيئة الإدارة العامة.

وعليه فالرغبة من الوقاية من ظاهرة تنازع المصالح يكون بالمسح الشامل حول أي عامل من العوامل التي بإمكانها أن تؤدي إلى وقوع الموظف العمومي في تنازع المصالح، كذلك فلا يكون بالإكتفاء فقط بالتنازع الحقيقي، بل يجب الأخذ بأبسط مظهر من مظاهر تنازع المصالح لأن عدم الإنتباه إليها يولد عدم ثقة المواطنين¹²⁷ في مؤسسات الدولة.

¹²⁵ - Service Centrale De Prévention de la Corruption, op cit, p. 29.

¹²⁶ - OCDE, op. cit, p. 07.

¹²⁷ - MEKKI Mustapha, « La lutte contre les conflits d'intérêts : essor de la transparence ou règne de la méfiance ? », *Pouvoirs*, n° 147, 2013, p. 24.

كما يدل مصطلح تنازع المصالح فهو أول وقبل كل شيء عبارة عن تنازع، تناحر أو تضارب بين مصلحتين مختلفتين حيث لا يمكن الحديث عن تنازع المصالح إذا لم يكن هذا التنازع قائماً، فإذا ما أردنا أن نعطي مدلولاً للتنازع فهو الوضعية التي تجمع بين عنصرين غير متطابقين¹²⁸ فالعناصر المتنازعة هي المصالح الشخصية للقاضي مثلاً ضد المصلحة المراد تحقيقها أو المصلحة التي أنشأت من أجلها الهيئة التي ينتمي إليها، فإذا كان تنازع بين مصلحتين مختلفتين بصفة سطحية فهذا لا يأخذ بعين الاعتبار لأنه يمكن تجاوز ذلك، لذا حتى تثار قضية تنازع المصالح يجب أن تكون المصلحة الشخصية وتأثيرها المحتمل على المصلحة العامة تظهر شدة في التنازع وتكون كافية لإمكانية الحديث أن الشخص المعني تصرف بغير حيادية¹²⁹.

يجب كذلك أن يكون التنازع القائم بين المصلحتين المتضاربتين داخل شخص واحد وهو بذلك صراع مع الذات ويأتي ضغط روحي إلى توجيه التفكير أو التأثير على الحكم الذي يصدره الشخص وعلى هذا الأخير أن يختار إن كان يرجح مصلحته الشخصية أو يخدم المصلحة التي وظف من أجلها¹³⁰، وفي حقيقة الأمر فإن الإختيار واضح فعلى الشخص أن يرجح الكفة للمصلحة التي وظف من أجلها، لكن ضعف قد يمس شخصيته أو تأثيرات خارجية أو إغراءات تجعله ينحرف عن مسار وظيفته ويصدر قراراً أو يشارك في إصداره تكون له آثار وخيمة على مجال معين أو يمس مصلحة الدولة بصفة عامة، وبهذا فإن تواجد تنازع المصالح يستوجب وجود تنازع من درجة عالية للموظف العمومي مثلاً يكون من خلاله مستعد للتضحية بالمصلحة التي من المفروض يعمل على تحقيقها على حساب مصلحته الشخصية¹³¹، زيادة على ذلك فيجب أن تكون هناك مصلحة شخصية من طبيعتها أن تؤثر في سلوك المعني ويتطلب في هذه المصلحة القوة اللازمة لجلب المعني للتعدي على واجبه في رعاية المصلحة المكلف بها¹³².

¹²⁸- CONSTANCE CASTRES Saint Martin, Les conflits d'intérêts en arbitrage commerciale international, Université Panthéon- Assas, Paris 2, 2015, p. 150.

¹²⁹- La commission de réflexion pour la prévention des conflits d'intérêts dans la vie publique, Rapport pour une nouvelle déontologie de la vie publique, 2011, www.conflits-interets.fr, p. 16.

¹³⁰- MOLFESSIS Nicolas, op. cit, p. 1.

¹³¹- MATTARELLA Bernardo Giorgio, «Le régime juridique du conflit d'intérêt éléments comparés», *RFAP*, n° 135, 2010, p. 644.

¹³²- SCHMIDT Dominique, op cit, p. 03.

الفرع الثاني

المصالح المتنازعة

إن الحديث عن تنازع المصالح هذا يعني التنازع بين مصلحتين مختلفتين، وتتمثل هاتين المصلحتين المتنازعتين في المصلحة الشخصية (أولاً) التي يمكن أن يعمل أعضاء السلطات الإدارية المستقلة على تحقيقها، والمصلحة التي تريد تحقيقها هذه الأخيرة. (ثانياً)

أولاً: المصلحة الشخصية

عند الحديث عن المصلحة الشخصية في الواقع لا يعني ذلك منع تحقيق هذه الأخيرة، فكل من الموظفين العموميين أو القضاة وحتى أعضاء السلطات الإدارية المستقلة فإنهم يسعون مثلاً إلى تحقيق القدر ممكن من الثروة حتى يستفيدوا منها في حياتهم اليومية، لكن في المقابل لا يجب العمل على تحقيق هذه الثروة باستعمال الطرق غير القانونية التي تؤدي بهم في هذه الحالة السعي فقط على تحقيق مصلحتهم الشخصية دون النظر إلى المصلحة التي يجب عليه تحقيقها أو العمل على تحقيقها جراء الوظيفة التي يكتسبونها، لذا فإن رأى مثلاً أحد أعضاء السلطات الإدارية المستقلة بأنه في حالة مشاركته في أحد المداورات التي تعدها إحدى السلطات الإدارية المستقلة التي يمارس أمامها عهده أنه يمكن له تفضيل مصلحته الشخصية على المصلحة العامة الاقتصادية التي تعمل هذه السلطات على تحقيقها وأنه في وضعية تنازع المصالح فمن واجبه أن يتحى عن هذه المداورات حتى لا يعمل على تحقيق مصلحته الشخصية أو مصلحة جهة أو كيان آخر.

إذا في هذه الحالة فإنه حتى يمكن القول أن هناك وضعية تنازع المصالح فلا بد من أن تكون المصلحة الشخصية هي التي يسعى أحد الموظفين العموميين أو القضاة أو أحد أعضاء السلطات الإدارية المستقلة على تحقيقها على غرار المصلحة التي تسع الهيئة التي يمارسون أمامها نشاطهم على تحقيقها، كذلك فإن تم استبعاد المصلحة الشخصية وامتلوا لأمر الواقع وحافظوا على مصلحة الهيئة التي ينتمون إليها، ففي هذه الحالة لا يمكن الحديث عن ظاهرة أو حالة تنازع المصالح لأنه في الحقيقة لا يوجد ذلك النزاع الحقيقي الذي يؤدي إلى حدوث هذه الظاهرة.

للحديث عن وقوع حالة تنازع المصالح فيجب إذا لهذه المصلحة الشخصية أن تظهر¹³³ وأن تدخل في نزاع مع المصلحة المراد تحقيقها من طرف السلطات الإدارية المستقلة مثلا، وعند القول بأن هذه المصلحة أن تظهر فهذا لا يعني أنه يجب أن تكون من بين الحالات التي يسهل اكتشافها أو التي تكون ظاهرة للعلن، حتى وإن تم العمل على تحقيق المصلحة الشخصية بصفة باطنية فإنه في هذه الحالة كذلك يجب أخذها بعين الاعتبار حتى يتم التمكن من معالجة هذه الظاهرة بكل فعالية، لذا فيجب فقط أن تكون المصلحة الشخصية في نزاع مع المصلحة المراد تحقيقها من طرف السلطات الإدارية المستقلة مثلا.

إن المراد من المصلحة الشخصية كل الأولويات التي يمكن أن يتحصل عليها أحد الأشخاص بحكم وظيفته¹³⁴، وأن هذه المصلحة الشخصية التي يريد أحد الموظفين العموميين أو أحد أعضاء السلطات الإدارية المستقلة على تحقيقها أن تدخل في نزاع مع المصلحة التي يراد الوصول إليها من قبل الهيئة التي يمارسون أمامها وظائفهم وتكون مهياًة للتعدي عليها وذلك باستغلال المنصب الذي اكتسبه، فهذا حديث شامل عن المصلحة الشخصية، فإن أردنا التعمق كثيرا في ما يخص هذه المسألة فنجد أن المصلحة الشخصية تأخذ بعدين: البعد الضيق، وهذا عندما تتعلق المصلحة التي يريد أحد الأشخاص تحقيقها تخصه شخصيا أي ذلك يعني تحقيق مصلحته الخاصة¹³⁵ وهي بذلك المصلحة المباشرة التي تخص القاضي مثلا أو أحد أعضاء السلطات الإدارية المستقلة وحده دون النظر إلى المصلحة التي يريد تحقيقها لهيئة أو شخص آخر، كما تأخذ المصلحة الشخصية بعدا أوسع، وهذا عند إدراج إضافة إلى المصلحة الشخصية المباشرة فالمصلحة الشخصية تكون هذه المرة بصفة غير مباشرة وهذا عندما يتعلق الأمر بمصلحة يريد تحقيقها أحد الموظفين العموميين مثلا لأحد أقربائه أو أحد الأصدقاء أو أحد الكيانات التي ينتمي إليها، لذا في هذه الحالة فلا يعتد فقط هنا بالمصلحة المالية التي يمكن أن يحققها الشخص المعني بل تتعدى ذلك إلى كل شيء يمكن أن يعتبره هو شخصيا يمكن أن يشكل مصلحة يمكن أن تكون عائلية، سياسية أو مهنية¹³⁶، فيكفي فقط أن تدخل هذه المصالح في صراع مع المصلحة المراد تحقيقها أو ما يسمى بالمصلحة العليا.

¹³³ - CONSTANCE CASTRES Saint Martin, op. cit, p. 163.

¹³⁴ - SCHMIDT Dominique, op. cit, p. 2.

¹³⁵ - محمد لوكيلي، مشيل الزراري مرجع سابق، ص. 11.

¹³⁶ - Service Centrale De Prévention de la Corruption, op. cit, p. 27.

فحسب اعتقادنا فإن الأخذ بالبعد الأوسع للمصلحة الشخصية يجعل من العمل على معالجة ظاهرة تنازع المصالح بكل فعالية وهذا بالأخذ بعين الاعتبار كل المصالح التي يريد تحقيقها أحد القضاة مثلا أو أحد أعضاء السلطات الإدارية المستقلة وذلك بصفة مباشرة أو غير مباشرة تخصه هو أو أحد الأشخاص أو الكيانات الأخرى، لأنه حتى ولو كانت المصلحة الشخصية المراد تحقيقها تخص أطراف أخرى غير الشخص المعني، فالهدف الذي يسعى إلى تحقيقه في الأخير هو التعدي على المصلحة المراد تحقيقها في الأصل أي المصلحة العليا، وعن طريق ذلك يمكن أن يؤدي إلى الإخلال بالنظام العام عن طريق ترجيح المصلحة الشخصية أو المساس بالنظام العام الاقتصادي عند الحديث عن أحد أعضاء السلطات الإدارية المستقلة، لذا فإن الأخذ بالمصلحة الشخصية بالبعد الواسع يحول دون التعدي على المصلحتين السابقتين، عليه فهما تكون المصلحة فيجب فقط أن تكون معبرة أي أنها يمكن أن تمارس نوع من التأثير على الشخص الذي يعمل على تحقيق المصلحة العليا وذلك بأن تبعده عن القيام بواجباته¹³⁷.

يبدو أن المشرع الجزائري قد أخذ بالمعنى الواسع للمصلحة الشخصية ويستنتج ذلك عند العودة إلى القانون الأساسي للقضاء عندما أجبر القاضي بإخطار وزير العدل عن كل مصلحة تربطه بأحد أفراد عائلته حتى الدرجة الثانية بدائرة اختصاص الجهة القضائية التي يزاول نشاطه أمامها¹³⁸، فهنا المصلحة لا تخص فقط المصلحة المباشرة للقاضي بل تخص تلك المصلحة التي يمكن أن يحققها لأحد أقربائه، فيما يخص أعضاء السلطات الإدارية المستقلة، فبالعودة إلى قانون المنافسة فعندما أراد المشرع الجزائري معالجة ظاهرة تنازع المصالح أمام هذه السلطة، نجد أنه كرس إجراء الإمتناع بالنسبة لأعضاء مجلس المنافسة وذلك بعدم مشاركة أحد الأعضاء في المداولات التي يعقدها هذا المجلس عندما يكون له مصلحة فيها أو يكون بينه وبين أحد الأطراف المتابعة أمام هذا المجلس صلة قرابة حتى الدرجة الرابعة أو سبق أن مثل أحد المتعاملين الاقتصاديين¹³⁹، فمن هنا نخلص أن المشرع لم يكتفي فقط بالأخذ بالمصلحة الشخصية المباشرة لأعضاء مجلس المنافسة، بل تتعدى بذلك إلى المصلحة غير المباشرة التي تخص أقرباء أحد الأعضاء أو مصلحة أحد المتعاملين الاقتصاديين المتابعين أمام هذا المجلس، فحسن

¹³⁷- CUIF Pierre-François, op. cit, p. 5.

¹³⁸- المادة 22 من القانون العضوي رقم 04-11، يتضمن القانون الأساسي للقضاء، مرجع سابق.

¹³⁹- المادة 29 من الأمر رقم 03-03، يتعلق بالمنافسة، مرجع سابق.

ما فعل المشرع وذلك للعمل على الحفاظ على النظام العام الاقتصادي بشكل فعال وحيادية القرارات التي يمكن أن تصدر عن مجلس المنافسة.

إن المصلحة الشخصية متعددة وتأخذ عدة أشكال، ونعني بذلك ما يريد تحقيقه أي شخص وراء الدافع الذي جعله يضحي بالمصلحة العليا لتحقيق مصلحته الشخصية، فلعل الدافع الأول الذي يجعل أي شخص يضحي بالمصلحة العليا هي تحقيق وراء ذلك مصلحة مالية التي تخص مباشرة الشخص المعني وحده، إذا فالسعي وراء تحقيق مكاسب مالية تجعل من الموظف العمومي أو القاضي يتخلى عن المصلحة التي يجب خدمتها فهي بذلك تشكل الدافع الأكثر شيوعاً عند الحديث عن مسألة تنازع المصالح في أي قطاع سواء العام أو الخاص أو حتى أمام السلطات الإدارية المستقلة، فالمصلحة المالية هي التي لها علاقة أكبر في نفسية أي شخص لتحقيق الربح في أي وضعية لتنازع المصالح¹⁴⁰، فإذا كان حافز تحقيق المصلحة الشخصية هو هذا النوع من المصالح فإن ذلك لا يؤدي إلى التسيير المحكم¹⁴¹ لمختلف الهيئات التي يمثلها الشخص المعني بهذه الوضعية.

كذلك المصلحة الشخصية تأخذ دافع أو شكل آخر وهذه المرة ليست المصلحة المالية التي تخص الشخص المعني بصفة مباشرة، بل هي السعي نحو تحقيق مصلحة الغير الذي يمكن أن يكون أحد أفراد العائلة أو أحد الكيانات الأخرى، ومثال على ذلك فيما يخص أعضاء السلطات الإدارية المستقلة عندما يتابع أمام هذه الأخيرة أحد المتعاملين الاقتصاديين ويكون أحد أفراد عائلة أحد أعضاء هذه السلطات يمتلك أسهم مع هذا المتعامل المتابع أو يمكن أن يكون مسيراً لها، ففي هذه الحالة يمكن لأحد الأعضاء أن يضحي بالمصلحة الواجب عليه خدمتها لتحقيق مصلحة أحد أفراد عائلته، ويمكن كذلك أن تكون مصلحة الغير، وتتمثل هنا في العلاقات السابقة التي تجمع أحد أعضاء السلطات الإدارية المستقلة بأحد المتعاملين الاقتصاديين، حيث سبق لأحدهم أن مارس نشاطاً مهنيًا أمام المتعامل المتابع أمام هذه الأخيرة، ففي هذه الحالة كذلك هذا الدافع يجعل من العضو المعني ينحرف عن واجبه بتحقيق المصلحة العليا والتي تتمثل في المصلحة العامة الاقتصادية، وعدم خدمة هذه المصلحة يؤدي إلى تدهور الوضعية

¹⁴⁰ - MORET-BAILLY Joël, *Les conflits d'intérêts, définir, gérer, sanctionner*, LGDJ, Paris, 2014, p. 82.

¹⁴¹ - CONSTANCE CASTRES Saint Martin, op. cit, p. 164.

التنافسية المشروعة بين المتعاملين الاقتصاديين ويعمل على كسرها وإزالة المتعاملين الاقتصاديين الضعفاء مما يؤثر هذا كذلك على المستهلك¹⁴².

قد تكون المصلحة الشخصية المراد تحقيقها من أي شخص بحكم وظيفته تنتج آثارها في المستقبل وليس في الحاضر أو بدافع الحصول على مقابل مالي، ومثال على ذلك عندما يتابع أحد المتعاملين الاقتصاديين أمام أحد السلطات الإدارية المستقلة ويقوم أحد الأعضاء بتفضيل أحد هؤلاء المتعاملين المتابعين على الآخر سعياً منه لاكتساب منصب عمل أمام المتعامل الذي خدم مصلحته عند نهاية عهده أمام السلطة الإدارية المستقلة التي كان يمثلها ليواصل مسيرته المهنية أمامه.

لذا فإنه يجب الأخذ بعين الاعتبار جميع المصالح الشخصية التي يمكن أن تكون دافع لأي شخص بحكم وظيفته السعي وراء تحقيقها، وذلك بأن تمس بالسير الحسن لسلوكاته وأن تدفعه نحو التخلي عن الواجبات الواقعة عليه وتحقيق مصلحته الشخصية دون المصلحة العليا وذلك من أجل العمل على محاربة ظاهرة تنازع المصالح من كل النواحي ولتحقيق الحياد بين المتعاملين الاقتصاديين عند الحديث عن أعضاء السلطات الإدارية المستقلة وذلك بخدمة المصلحة العامة الاقتصادية.

ثانياً: المصلحة المراد بلوغها من قبل السلطات الإدارية المستقلة

إن إنشاء السلطات الإدارية المستقلة جاء بعد فتح مختلف القطاعات الاقتصادية التي كانت محتكرة من طرف الدولة للمبادرة الخاصة والحاجة إلى هيئات مستقلة تأخذ مكان الإدارة الكلاسيكية لتعمل على تسيير مختلف هذه القطاعات، لأن الدولة رغم انسحابها من الحقل الاقتصادي إلا أن هذا لم يكن بصفة كلية حيث أن هذه الأخيرة مازالت تزاوّل النشاط الاقتصادي عن طريق مؤسساتها الاقتصادية، فجاءت هذه السلطات لتحقيق كذلك المصلحة العامة مثلها مثل الإدارة الكلاسيكية، حيث أن المصلحة العامة تتمثل في مصلحة المجتمع برمتها بعيداً عن السعي وراء تحقيق المصلحة الشخصية والتي تعمل كل مؤسسات الدولة على تحقيقها لتحقيق الاستقرار في أي مجتمع ما، فمثلاً السلطة التشريعية عند رغبتها في تشريع قوانين لتنظيم مجال معين في الدولة فيجب أن تعمل على أن تحقق المصلحة العامة في مختلف هذه القوانين وأن لا تصب في خدمة جهة أو كيان ما، الإدارة كذلك عند ممارستها

¹⁴² - فهنا المستهلك يجد نفسه مجبر على اقتناء لوازمه وحاجياته بسعر مفروض عليه أو نوعية مفروضة كذلك عليه، لأنه بكل بساطة في نفس السوق البديل غير متوفر، مما يؤثر على القدرة الشرائية للمواطنين وإمكانية المساس بصحتهم.

لصلاحياتها المخولة لها قانونا فهي تعمل كذلك على حماية النظام العام، لذا فيجب عند اصدرها قراراتها أن تعمل على تحقيق المصلحة العامة دون النظر إلى مصلحة بعض الأشخاص أو الهيئات، فإن تم تحقيق المصلحة العامة فذلك يؤدي إلى تحقيق الاستقرار والمساواة في أي دولة كانت، حيث أن فكرة المصلحة العامة لا يمكن الاستغناء عنها وبدونها فإن مختلف المجتمعات الديمقراطية والجمهورية تكون في خطر¹⁴³.

تسهر مختلف الهيئات في الدولة على أن يتم تحقيق المصلحة العامة من مختلف مؤسسات الدولة وأن تكون الهدف الأول الذي يجب العمل على تحقيقه عند ممارستها للمهام الموكلة إليها، وفي هذا الشأن فإن المجلس الدستوري الفرنسي في مختلف المناسبات فيتخذ من المصلحة العامة موضوعا له نظرا لأهميتها، وحسبه كذلك أصبحت مختلف القواعد القانونية في تدهور مستمر وغير مفهومة في التشريع الفرنسي ولا تعد حساب لهذه المصلحة وذلك أمام تطور وتنامي المصلحة الخاصة والتي تفوقت على المصلحة العامة¹⁴⁴، وحسب مجلس الدولة الفرنسي فإن المصلحة العامة تشكل حجر الأساس في الأعمال العامة الذي يشكل غايتها ويضمن مشروعيتها¹⁴⁵.

من خلا ما سبق يبدو أن المجلس الدستوري الفرنسي قد أطلق صفارات الإنذار فيما يخص ابتعاد مختلف النصوص القانونية عن تحقيق المصلحة العامة، ويرجع هذا إلى تنامي ظاهرة تنازع المصالح حيث أن مختلف مؤسسات الدولة تظم في تشكيلاتها أصحاب المصالح الذين يعملون فقط على تحقيق مصالحهم الخاصة وهذا بعد أن أصبح الخواص يشاركون في تسيير شؤون المجتمع، وسيطرة كذلك اللوبيات على مختلف هذه المؤسسات عن طريق شراء الذمم أو تواجدهم داخل هذه المؤسسات، وهذا تحتى غطاء المفهوم الجديد للدولة الذي بدأت تطفوا سلبياته في الأفق وترك ورائه مخلفات قد تمس باستقرار مختلف المجتمعات.

جاء كذلك إنشاء السلطات الإدارية المستقلة لمواكبة الأسواق المفتوحة للمبادرة الخاصة وذلك برقابة عملية الدخول لهذه السوق لكل من يرغب في ممارسة نشاطه الاقتصادي وكذلك الحرص على أن يمارس مختلف المتعاملين الاقتصاديين نشاطاتهم بطريقة قانونية دون المساس بقواعد المنافسة المشروعة

¹⁴³- MERLAND Guillaume, « L'intérêt général dans la jurisprudence du conseil constitutionnel », *Cahier Conseil Constitutionnel*, n° 16, 2004, p. 1.

¹⁴⁴- Ibid.

¹⁴⁵-CE, « L'intérêt général », rapport public, EDCE, la documentation française, n° 50, 1999, p. 245.

وأن تعمل على أن تحقق المساواة بين مختلف المتعاملين الاقتصاديين، وإن تم التوصل إلى تحقيق كل هذا فإن السلطات الإدارية المستقلة قد حققت الحفاظ على النظام العام الاقتصادي وتحقيق المصلحة العامة الاقتصادية، فهذه الأخيرة هي التي يجب على هذه السلطات العمل على تحقيقها وعلى العنصر البشري كذلك الذي تتشكل عليه العمل على الحفاظ عليها، وليس ممارسة العضوية أمام هذه السلطات من أجل استغلال هذا المنصب لتحقيق المصلحة الشخصية سواء المباشرة أو غير المباشرة، لذا فإن جميع القرارات التي يتم اتخاذها من قبل هذه السلطات لتنظيم مختلف القطاعات التي تضبطها للحفاظ على المنافسة المشروعة يجب أن تأخذ بعين الاعتبار كذلك تحقيق المصلحة العامة الاقتصادية وهذا للحفاظ على عدم ترجيح كفة بعض المتعاملين الاقتصاديين الذي يؤدي بدوره للحفاظ على هذه المنافسة وعدم زوالها، ولتحقيق هذه المصلحة كذلك يجب أن تحتوي تشكيلاتها الجماعية على أعضاء معروفين باستقلاليتهم وحيادهم وأنهم شخصيات معروفة بنزاهتها لكي لا يتم السعي وراء تحقيق مصالحهم الشخصية.

فعلى الأعضاء الذين يشكلون التشكيلات الجماعية للسلطات الإدارية المستقلة كما سبق ذكره العمل على تحقيق المصلحة العامة الاقتصادية التي أنشأت هذه السلطات من أجلها والحفاظ عليها، فإن تواجدهم في حالة تنازع المصالح هذا يحول دون تحقيق هذه المصلحة، لذا فيجب العمل على وضع حد لهذه الظاهرة أمام السلطات الإدارية المستقلة وذلك بعدم السماح للأعضاء المعنيين سواء بعدم عضويتهم أمام هذه السلطات أو التثني عند ممارستها لصلاحياتها المخولة لها قانوناً إذا رأى أحدهم أنه سوف يؤدي به إلى ترجيح مصلحته الشخصية على غرار المصلحة التي تسعى السلطات الإدارية المستقلة على تحقيقها.

إن العمل على تحقيق المصلحة العامة الاقتصادية من طرف السلطات الإدارية المستقلة تتجاوز الحفاظ على ممارسة المتعاملين الاقتصاديين نشاطاتهم في ظل منافسة مشروعة وتصل بذلك لمصلحة المستهلكين، حيث يتم إتاحة الفرصة لهؤلاء المستهلكين بالتوفير لهم في مختلف الأسواق القدر الممكن من السلع والخدمات بمختلف النوعيات والأسعار وكذلك الكميات ليتم الاختيار حسب القدرة الشرائية لكل واحد منهم، وإن تم كذلك الحفاظ على المنافسة المشروعة بين المتعاملين الاقتصاديين ذلك يؤثر بصفة إيجابية على نوعية السلع والخدمات المعروضة على المستهلكين وجودتها وهذا يؤدي بدوره الحفاظ على صحتهم والتوصل إلى استهلاك مواد تعتمد على مقاييس دقيقة.

للعمل على تحقيق المصلحة العامة الاقتصادية من قبل السلطات الإدارية المستقلة والسعى وراء الحفاظ عليها، يستوجب غرزها في ذهنية الأعضاء الذين يشكلون تشكيلاتها الجماعية والعمل على تطبيقها عند ممارستهم للمهام المخولة إليهم قانونا، فقد خول المشرع عدت صلاحيات لهذه السلطات لكي تعمل على تحقيق هذه المصلحة وعن طريقها تضع حد لكل متعامل اقتصادي يحاول التعدي على المصلحة التي تخدمها هذه السلطات، ومن بين هذه الصلاحيات نجد الصلاحيات الرقابية والتنظيمية التي من خلال هذه الأخيرة تعمل على وضع أنظمة ملائمة لمعالجة النقائص التي تعاني منها القطاعات الخاضعة للضبط ولمراعاة كذلك في الأخير حماية المصلحة العامة الاقتصادية، هناك كذلك الاختصاص العقابي الذي تستعمله السلطات الإدارية المستقلة لردع كل متعامل اقتصادي يتعدى على مختلف الأنظمة والقوانين التي توّطر القطاعات الخاضعة للضبط، حيث أن منح هذا النوع من الصلاحية من طرف المشرع جاء ليحقق من ورائه المصلحة العامة الاقتصادية¹⁴⁶، ومثل هذه الصلاحية منحت لمجلس المنافسة الذي يسهر على ممارسة المتعاملين الاقتصاديين نشاطاتهم في الأسواق المفتوحة للمبادرة الخاصة في ظل منافسة مشروعة والسهر كذلك على تحديد كل ممارسة منافية لها، كالاتفاقيات المحظورة والتعسف في وضعية الهيمنة أو مراقبة التجميعات الاقتصادية والعمل على ردها لكي لا يتم المساس بالمصلحة العامة الاقتصادية، اللجنة المصرفية كذلك منح لها الاختصاص العقابي الذي من خلاله تعمل على رده كل متعامل اقتصادي في القطاع المالي الذي لم يحترم النصوص التشريعية والتنظيمية التي تنظم هذا القطاع.

المطلب الثاني

التدابير المعتمدة لمعالجة ظاهرة تنازع المصالح أمام السلطات الإدارية المستقلة

إن تواجد أعضاء السلطات الإدارية المستقلة في وضعية تنازع المصالح فذلك ينقص من نسبة حيادهم أو انعدامها إطلاقا، لأن أمام هذه الوضعية فالأعضاء عبارة عن رهائن لمصالح أخرى غير المصلحة التي تسعى السلطات الإدارية المستقلة على تحقيقها، لذا فيجب معالجة هذه الظاهرة سواء قبل ممارسة هؤلاء الأعضاء لمهامهم أمام هذه السلطات وبعد نهاية عهدتهم (الفرع الأول) أو أثناء تقلدهم لمهامهم. (الفرع الثاني)

¹⁴⁶- MARIMBERT Jean, « L'office des autorités de régulation », LPA, n° 110, 2002, p. 73.

الفرع الأول

المعالجة قبل وبعد ممارسة الأعضاء لوظائفهم

اعتمد المشرع الجزائري في معالجة ظاهرة تنازع المصالح أمام السلطات الإدارية المستقلة قبل ممارسة أعضاء هذه السلطات لمهامهم أو بعدها على تقنيتين والمتمثلتين في كل من نظام التنافي (أولاً) واحترام فترة الفراغ. (ثانياً)

أولاً: تطبيق نظام التنافي أمام السلطات الإدارية المستقلة

إذا أقدم أحد أعضاء السلطات الإدارية المستقلة وأن تصرف في غير اتجاه المصلحة التي تسعى السلطات الإدارية المستقلة على تحقيقها والمتمثلة في المصلحة العامة الاقتصادية للتنظيم المحكم للنشاطات الاقتصادية، فإن ذلك ينقص من استقلاليته بالتالي يؤدي إلى غياب حياده لأنه يعمل على تحقيق المصلحة الشخصية التي قد تكون مصلحة شخص آخر أو مصلحة أحد المتعاملين الاقتصاديين، ويرجع ذلك إلى صعوبة إنفصال هؤلاء الأعضاء عن المصلحة الشخصية بسبب الوقت الذي تم قضائه أمام أحد المتعاملين الاقتصاديين ويتطلب ذلك قوة ذهنية كبيرة حتى ينفصلوا عنهم¹⁴⁷.

فإعتماد المشرع على إجراء التنافي أمر ضروري من شأنه أن يعالج ظاهرة تنازع المصالح التي يمكن أن يتواجد فيها أحد أعضاء السلطات الإدارية المستقلة، حيث يهدف هذا الإجراء إلى تنافي وظيفة أعضاء التشكيلات الجماعية للسلطات الإدارية المستقلة مع ممارسة أي وظيفة أخرى عمومية كانت أو خاصة وكذا أي نشاط مهني أو أن يكون لهم مصلحة مباشرة أو غير مباشرة مع أحد المتعاملين الاقتصاديين، إن تطبيق نظام التنافي على السلطات الإدارية المستقلة فهذا من المأكد يصب في صالح استقلاليته وذلك باستبعاد تأثيرات مختلف المصالح التي تأتي من الخارج أمام القرارات التي تتخذها هذه الهيئات التي يجب أن تتسم بالحياد والموضوعية¹⁴⁸، لنظام التنافي كذلك أهمية كبيرة لتحديد استقلالية السلطات الإدارية المستقلة تجاه المصالح والضغوطات التي يمكن أن تأتي من مختلف المتعاملين

¹⁴⁷ - FRISON-ROCHE Marie-Anne, « Etude dressent un bilan... », op. cit, p. 60.

¹⁴⁸ - GUEDON Marie-José, op. cit, p.76.

الاقتصاديين في مختلف القطاعات الخاضعة للضبط¹⁴⁹، ويشكل نظام التنافي السلاح الأثقل الذي يمكن أن يستعمله المشرع لتحديد وضعية تنازع المصالح¹⁵⁰.

لحماية المصلحة العامة الاقتصادية يجب تطبيق نظام التنافي على أعضاء السلطات الإدارية المستقلة قبل أن يتم تعيينهم أمامها لتحقيق الاستقلالية تجاه المتعاملين الاقتصاديين¹⁵¹، إن الاستقلالية تجاه المتعاملين الاقتصاديين تقتضي وضع نظام من خلاله أعضاء السلطات الإدارية المستقلة الذين يشاركون في صياغة القرارات التي تصدر عنها يبتعدون عن كل نزاع للمصالح وذلك بين المصلحة العامة التي من المفروض على الأعضاء العمل على توجيه هذه السلطات نحو تحقيقها وبين المصلحة الخاصة للمتعاملين الاقتصاديين التي يرتبطون بها ولهذا الغرض يجب تطبيق نظام التنافي عليهم لتفادي الوقوع في هذه الحالة¹⁵²، إن غياب تطبيق نظام التنافي على أعضاء السلطات الإدارية المستقلة يقلل من استقلاليتها تجاه المتعاملين الاقتصاديين وحيادهم عندما يمارسوا هؤلاء الأعضاء للمهام الموكلة إليهم قانونا¹⁵³.

باستقراء النصوص القانونية المنشئة للسلطات الإدارية المستقلة نجد أن وضعيات التنافي تنقسم إلى شطرين: حالات التنافي المتعلقة بوظيفة أحد أعضاء السلطات الإدارية المستقلة أما الحالة الثانية تتمثل في حالات امتلاك الأعضاء منفعة مع أحد المتعاملين الاقتصاديين الناشطين في المجالات الخاضعة للضبط، فبالنسبة للحالة الأولى تهدف إلى عدم الجمع بين وظيفتين مختلفتين من شأنها أن تولد ظاهرة تنازع المصالح، أما بالنسبة للحالة الثانية فتهدف إلى قطع أي علاقة بين أحد أعضاء السلطات الإدارية المستقلة مع أحد المتعاملين الاقتصاديين الذي كان أجيرا عنده، وذلك بمنعه امتلاك أي مصلحة مع المتعامل الاقتصادي الذي كان يمارس عنده وظيفة في السابق.

¹⁴⁹- TARCHOUNA Lotfi, « Les autorités de régulation en Tunisie », Les mutation de l'action publique au Maghreb, actes des deuxièmes journées Maghrébines de droit, 2007, p.226.

¹⁵⁰- DECOOPMAN Nicole, « La composition des autorités de régulation et l'indépendance par rapport a la vie des affaires », in, Bernard Bouloc, (dir.), *Autorités de régulation et vie des affaires*, Editiàon Dalloz, Paris, 2006, p. 19.

¹⁵¹- DUMENT Clémence, «Le conseil supérieur de l'audiovisuel, une autorité de régulation indépendant » *Courrier hebdomadaire du CRISP*, n° 2054-2055, 2010, p. 24.

¹⁵²- DE ROY David, «Le pouvoir réglementaire des autorités administratives indépendantes en droit Belge », IVD3, Belgium.doc, 2006, <http://www.crid.be/pdf/public/6386.pdf>, p. 8.

¹⁵³- TARCHOUNA Lotfi, op. cit, p. 227.

بالنسبة للتنافي الوظيفي، فهنا يمنع على أعضاء السلطات الإدارية المستقلة ممارسة وظيفة أخرى مهما كانت عامة أو خاصة وكل نشاط مهني آخر، لذا فإن كل شخص مرشح أن يكون عضو أمام السلطات الإدارية المستقلة عليه أن يختار بين أن يكون كعضو أمام هذه الهيئات أو أن يتفرغ إلى عمله الأصلي، فلا يمكن له أن يجمع بين وظيفتين في نفس الوقت، إذ لا يمكن أن يكون عضواً أمام السلطات الإدارية المستقلة وأن يواصل العمل أمام أحد المتعاملين الاقتصاديين، لأن ذلك يضع العضو في وضعية تتعارض المصالح، لذا فمن الصعب عليه أن يمارس وظيفتين تشكلان تناقض فيما بينهما في نفس الوقت، لأن ذلك يقلل من استقلالية العضو المعني ويمس بحياده أثناء ممارسته لمهامه، لأن كذلك في هذه الحالة لا يمكن له أن يحقق المصلحة التي تريد الهيئة التي ينتمي إليها الوصول لها، فيمكن لهذا العضو أن يعمل على تحقيق المصلحة الشخصية لأحد المتعاملين الاقتصاديين الذي يواصل ممارسة مهنته أمامه لذا فنظام التنافي الوظيفي جاء ليبعد هذا النوع من الوضعيات والسعي إلى تحقيق استقلالية وحياد أعضاء السلطات الإدارية المستقلة.

فقد كرس نظام التنافي الوظيفي أمام العديد من السلطات الإدارية المستقلة، ففي القطاع الخدماتي بالنسبة للجنة ضبط الكهرباء والغاز فإن أعضاء اللجنة المديرة تتنافي وظائفهم مع أي نشاط مهني أو وظيفة عمومية¹⁵⁴، أما بالنسبة لسلطة ضبط البريد والاتصالات الالكترونية فإن وظيفة أعضاء هذه السلطة تتنافي مع أي نشاط مهني أو منصب عمومي آخر¹⁵⁵، بالنسبة لمجلس المنافسة فإن أعضائه يخضعهم المشرع لنظام التنافي الوظيفي حيث على جميع هؤلاء الأعضاء أن لا يمارسوا نشاطاً مهنياً آخر غير النشاط الذي يمارسونه أمام هذا المجلس¹⁵⁶، بالنسبة لوكالات المحروقات فقد كرس المشرع نظام التنافي الوظيفي، حيث أن وظيفة رئيس اللجنة المديرة ووظيفة الأمين العام تتنافي مع أي نشاط مهني وكذلك مع أي وظيفة عمومية¹⁵⁷، في قطاع الإعلام فيما يخص سلطة ضبط الصحافة المكتوبة فإن المشرع أدرج نظام التنافي الوظيفي بالنسبة لأعضاء هذه السلطة حيث تتنافي وظيفتهم التي يمارسونها أمام هذه السلطة مع أي وظيفة أخرى عمومية أو أي نشاط مهني آخر¹⁵⁸، أما فيما يخص سلطة ضبط

¹⁵⁴ - حسب المادة 121 من القانون رقم 02-01، يتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز عبر القنوات، مرجع سابق.

¹⁵⁵ - حسب أحكام المادة 23 من القانون رقم 18-04، يحدد القواعد العامة المتعلقة بالبريد والاتصالات الإلكترونية، مرجع سابق.

¹⁵⁶ - حسب أحكام المادة 29 من الأمر رقم 03-03، يتعلق بالمنافسة، مرجع سابق.

¹⁵⁷ - حسب أحكام المادة 12 من القانون رقم 05-07، يتعلق بالمحروقات، مرجع سابق.

¹⁵⁸ - حسب أحكام المادة 56 من القانون رقم 12-05، يتعلق بالإعلام، مرجع سابق.

السمعي البصري¹⁵⁹ فإن العضوية أمام هذه السلطة تتنافى مع أي وظيفة عمومية أو ممارسة أي نشاط سياسي في أحد الأحزاب السياسية، بالنسبة للقطاع المالي ففيما يخص لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها فإن رئيس هذه اللجنة يخضعه المشرع لنظام التنافى الوظيفي حيث تتنافى وظيفته مع أي وظيفة حكومية وكذلك تتنافى مع أي وظيفة عمومية أو أي نشاط آخر¹⁶⁰، فيما يخص لجنة الإشراف على التأمينات فإن العضوية أمام هذه اللجنة تتنافى مع أي وظيفة أو أي نشاط حكومي¹⁶¹.

هناك بعض من التشريعات المقارنة على غرار التشريع الفرنسي والتونسي أين نجد أن نظام التنافى يطبق على الرئيس أو الأعضاء الدائمين فقط دون الأعضاء الآخرين، لكن هذه الوضعية لا نجدها في التشريع الجزائري، حيث نجد أن نظام التنافى يطبق على جميع الأعضاء دون استثناء وهذه نقطة تحتسب للمشرع الجزائري، لأن حسب اعتقادنا رغم عدم الاستمرارية في العضوية فإنهم يشاركون السلطات الإدارية المستقلة في أعمالها ولهم صوت أثناء عقد مداولات لإصدار القرارات النهائية فإن لم يطبق عليهم نظام التنافى فذلك يآثر على هذه القرارات وينقص من حيادها، كما يرى بعض الفقهاء أن تطبيق نظام التنافى بحذافيره على أعضاء السلطات الإدارية المستقلة ولكل الأعضاء ينقص من التنوع والاختلاط في تشكيلة السلطات الإدارية المستقلة، فيجب أن يكون لهذا النظام تطبيق مرن على أعضاء السلطات الإدارية المستقلة فهناك من ينادي بعدم تطبيقه إطلاقاً، لكن حسب اعتقادنا فالتخلي عن هذا النظام يجعل من استقلالية أعضاء السلطات الإدارية المستقلة وحياديتهم منعدمة تجاه المتعاملين الاقتصاديين، فتشكيلة السلطات الإدارية المستقلة يمكن أن تتنوع رغم تطبيق نظام التنافى، لأنه يمنع على العضو الجمع بين وظيفتين في نفس الوقت، فعلى العضو أن يختار بين العضوية أمام السلطات الإدارية المستقلة أو مواصلة ممارسة وظيفته الأصلية، فإن اختار العضوية فيتخلى عن الأخرى لأن الجمع بين الوظيفتين يجعله في وضعية تنازع المصالح، لأن هذا العضو يمكن أن يعمل على أن تكون القرارات الصادرة عن السلطات الإدارية المستقلة تخدم مصالح المتعامل الاقتصادي الذي يزاول نشاطه أمامه، كذلك ليس من المعقول أن نفس الشخص الذي وضع أو شارك في وضع أنظمة لتنظيم السوق ففي الأخير نفس الشخص هو الذي يطبقها فإنه دائماً يبحث على أن تكون هذه اللوائح في صالحه، لذا فلا يمكن أن نتصور غياب نظام التنافى أمام أعضاء السلطات الإدارية المستقلة.

¹⁵⁹ - حسب أحكام المادة 61 من القانون رقم 14-04 يتعلق بنشاط السعي البصري، مرجع سابق.

¹⁶⁰ - المادة 24 من المرسوم التشريعي رقم 93-10، يتعلق بورصة القيم المنقولة، مرجع سابق.

¹⁶¹ - حسب أحكام المادة 209 مكرر من القانون رقم 95-07، يتعلق بالتأمينات، مرجع سابق.

ليتم إبعاد أعضاء السلطات الإدارية المستقلة أكثر عن المتعاملين الاقتصاديين الناشطين في المجالات الخاضعة للضبط زيادة على نظام التنافس الوظيفي هناك نظام التنافس المالي الذي يعزز من خلاله استقلالية الأعضاء وحيادهم، ويهدف هذا النظام إلى منع أعضاء السلطات الإدارية المستقلة بامتلاك مصالح مباشرة أو غير مباشرة مع أحد المتعاملين الاقتصاديين في الوسط الخاضع للضبط وهذا حتى لا يقع هؤلاء الأعضاء في حالة تنازع المصالح وأن هذه المصالح التي يمكن أن يمتلكها الأعضاء من شأنها أن تنقص من استقلاليتهم وحياديتهم.

نجد مقتضيات نظام التنافس المالي مكرس أمام العديد من السلطات الإدارية المستقلة في التشريع الجزائري، فبالنسبة للوكالتين المنجميتين فيمنع على أعضائها امتلاك منافع في مؤسسة تمارس نشاطات في القطاع المنجمي وذلك سواء بصفة مباشرة أو غير مباشرة¹⁶²، دائما في قطاع الطاقة فبالنسبة لوكالتين المحروقات فإن امتلاك منافع مباشرة أو غير مباشرة في مؤسسة تابعة لقطاع المحروقات تتنافى العضوية أمام هذه الوكالتين¹⁶³، في قطاع الإعلام فبالنسبة لسلطة ضبط السمعي البصري فإنه يمنع كذلك على كل عضو أن يمتلك بصفة مباشرة أو غير مباشرة مصالح في مؤسسة تمارس نشاطات سمعية بصرية أو سينمائية أو في مؤسسة للنشر أو للصحافة أو الإشهار أو الاتصالات، أما بالنسبة لسلطة ضبط الصحافة المكتوبة كذلك يمنع على أعضائها أن يحوزوا مساهمة في مؤسسة مرتبطة بقطاع الإعلام أو أن يمارسوا مسؤوليات داخل هذه المؤسسات سواء بصفة مباشرة أو غير مباشرة ويمتد هذا المنع حتى أصولهم وفروعهم من الدرجة الأولى¹⁶⁴، في القطاع الخدماتي بالنسبة للجنة ضبط الكهرباء والغاز يمنع على أعضائها امتلاك منافع في أي مؤسسة من المؤسسات تنشط في قطاع الطاقة أو في مؤسسة لها صفة الزبون المؤهل¹⁶⁵، أما بالنسبة لسلطة ضبط البريد والاتصالات الالكترونية فإن القانون المنشئ لهذه السلطة يمنع على أعضائها الجمع بين العضوية أمام هذه السلطة وامتلاك مصالح سواء بصفة مباشرة أو غير مباشرة في مؤسسة تمارس نشاط في قطاع البريد والاتصالات الالكترونية أو تمارس نشاط في قطاع

¹⁶² - حسب أحكام المادة 38 من القانون رقم 05-14، يتضمن قانون المناجم، مرجع سابق.

¹⁶³ - حسب أحكام المادة 12 من القانون رقم 05-07، يتعلق بالمحروقات، مرجع سابق.

¹⁶⁴ - حسب أحكام المادة 57 من القانون رقم 05-12، يتعلق بالإعلام، مرجع سابق.

¹⁶⁵ - حسب أحكام المادة 121 من القانون رقم 01-02، يتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز عبر القنوات، مرجع سابق.

السمعي البصري والإعلام والإعلام الآلي¹⁶⁶، فأمام تكريس المشرع لهذه القاعدة زيادة على نظام التنافسي الوظيفي فهذا يعزز أكثر استقلالية وحياد أعضاء السلطات الإدارية المستقلة.

أما بالنسبة للسلطات الإدارية المستقلة الأخرى فإن المشرع الجزائري لم ينص في القوانين المنشئة لها على تكريس نظام التنافسي المالي، فيما يخص الغرف المنشئة أمام البعض من السلطات الإدارية المستقلة ويتعلق الأمر في كل من غرفة التحكيم الموضوعة أمام لجنة ضبط الكهرباء والغاز والغرفة التأديبية والتحكيمية المنشئة أمام لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة فرغم أهمية هذه الأخيرة وحساسية المهما الموكلة إليها فإن المشرع لم يطبق كذلك على الأعضاء المكونة لهذه الغرف حالات التنافسي بنوعها المالي والوظيفي.

عند العودة لمختلف القوانين المنشئة للسلطات الإدارية المستقلة أو المراسيم التنظيمية التابعة لها فإن تطبيق نظام التنافسي على مستخدميها أمر شبه منعدم، فرغم عدم امتلاك هؤلاء المستخدمين الحق في التصويت أثناء عقد مداورات السلطات الإدارية المستقلة، فهم يشاركون في صنع القرار وذلك بالعمل المسبق الذي يؤدونه، وذلك بتكليفهم بعمليات التحقيقات وجمع المعلومات فمن شأنه أن يتم إحتوائهم من طرف المتعاملين الاقتصاديين الناشطين في الوسط الخاضع للضبط، زيادة على ذلك فيمكن أن قد سبق لهم تقلد مناصب عمل أمام هؤلاء المتعاملين، لذا فهذا النوع من النظام حسب اعتقادنا يجب تطبيقه كذلك حتى على المستخدمين وهذا لإبعاد أي شك حول استقلالية وحياد السلطات الإدارية المستقلة.

لكن نجد تطبيق نظام التنافسي على مستخدمي السلطات الإدارية المستقلة فيما يخص سلطة ضبط الصحافة المكتوبة، حيث يمنع على مستخدمي هذه السلطة أن يشاركوا في مؤسسات متصلة بقطاعات الصحافة المكتوبة والصحافة الإلكترونية ومؤسسات النشر والإشهار سواء بصفة مباشرة أو غير مباشرة¹⁶⁷، نجد كذلك الوكالة الوطنية للمواد الصيدلانية المستعملة في الطب البشري سابقا أين كرس على مستخدميها نظام التنافسي، حيث يمنع عليهم الحصول على فائدة مباشرة أو غير مباشرة بأنفسهم أو بواسطة شخص آخر على مستوى مؤسسة تمارس في ميدان المواد الصيدلانية والمستلزمات الطبية¹⁶⁸.

¹⁶⁶ - حسب أحكام المادة 23 من القانون رقم 18-04، يحدد القواعد العامة المتعلقة بالبريد والاتصالات الإلكترونية، مرجع سابق.

¹⁶⁷ - حسب أحكام المادة 48 من القانون العضوي رقم 12-05، يتعلق بالإعلام، مرجع سابق.

¹⁶⁸ - المادة 03 من المرسوم تنفيذي رقم 15-308 مؤرخ في 06 ديسمبر 2015، يحدد مهام الوكالة الوطنية للمواد الصيدلانية المستعملة في الطب البشري وتنظيمها وسيرها وكذا القانون الأساسي لمستخدميها، ج ر ع 67، صادر في 20/12/2015.

إذا كان المشرع الجزائري لم يتطرق إلى هذا النظام فيمكن العودة إلى القواعد العامة في هذه المسألة وتطبيقها على مستخدمي السلطات الإدارية المستقلة، فبالنسبة للمستخدمين الذين تحكمهم قواعد القانون العام فنطبق عليهم أحكام قانون الوظيف العمومي، أما بالنسبة للمستخدمين الذين تحكمهم قواعد القانون الخاص فنطبق عليهم قانون العمل، حيث يتم النص على مثل هذه القواعد في العقود المبرمة بين هؤلاء المستخدمين والسلطات الإدارية المستقلة، لكن من الأفضل حسب اعتقادنا أن يكرسها المشرع بإرادته في القوانين المنشئة للسلطات الإدارية المستقلة أو القوانين المنظمة للمستخدمين أو الإكتفاء بالإشارة في هذه القوانين على تطبيق القواعد العامة عليهم، وذلك للتأكيد على توفر نية المشرع في تطبيق هذه القواعد على المستخدمين.

ثانيا: الاعتماد على تقنية فترة الفراغ

بعده نهاية عهدة أعضاء السلطات الإدارية المستقلة والرغبة في مواصلة مسيرتهم المهنية والعودة للعمل في القطاعات التي أتوا منها في المرة الأولى لمزاولة نشاطهم هناك وذلك مباشرة بعد نهاية عهدتهم، لكن الانتقال بصفة مباشرة لمواصلة المسيرة المهنية في القطاعات الخاضعة للضبط يمكن أن يؤدي إلى نتائج سلبية حول حياد الأعضاء المعنويين وإحتوائهم من طرف المتعاملين الاقتصاديين، ولغاية تنظيم إنتقال أعضاء السلطات الإدارية المستقلة نحو القطاعات الخاضعة للضبط، فلا بد من إيجاد تقنية لوضع حد للنتائج السلبية التي يمكن أن تنتج عن هذه العملية، فالتقنية التي إعتمدت عليها مختلف التشريعات تتمثل في وجوبية مرور أعضاء السلطات الإدارية المستقلة بفترة فراغ، ويقصد بهذه التقنية تحديد مدة زمنية معلومة يجب على موظف في إدارة عمومية أو عضو أمام السلطات الإدارية المستقلة إحترمها، من خلالها يمتنع عن ممارسة وظيفة في القطاعات الخاصة أو القطاعات الاقتصادية الخاضعة للضبط.

عند العودة نحو مختلف القوانين المنشئة للسلطات الإدارية المستقلة، فنجد أن إلزامية مرور هؤلاء الأعضاء بفترة الفراغ عند إنتهاء عهدتهم والرغبة للإنتقال لمواصلة مسيرتهم المهنية أمام القطاعات الاقتصادية الخاضعة للضبط لم يتم تكريسها على معظم أعضاء هذه السلطات، أما بالنسبة للسلطات الإدارية المستقلة التي يستوجب على أعضائها إحترامهم مدة الفراغ، نجد أن معظم القوانين التي تطرقت إلى هذه المسألة تتفق في نقطة واحدة والمتعلقة بالمدة التي يجب على الأعضاء المنتهية عهدتهم إنتظارها والتي قدرة بسنتين كاملتين، ويتعلق الأمر في كل من قطاع الإعلام وذلك فيما يخص سلطة ضبط

السمعي البصري، فإنه يمنع على كل عضو قضى عهده أمام هذه السلطة بمزاولة نشاط آخر له علاقة بنشاط السمعى البصري وذلك خلال السنتين الموالتين لإنهاء هذه العهدة¹⁶⁹، وفي القطاع الخدماتي فيما يخص لجنة ضبط الكهرباء والغاز فإذا ما أراد أعضائها المنتهية عهدتهم في مواصلة مسيرتهم المهنية أن يحترموا مدة السنتين¹⁷⁰، وفي قطاع الطاقة فبالنسبة للوكالتين المنجميتين فإنه يمنع على جميع أعضائها ممارسة بعض النشاطات وذلك إلا بعد مرور مدة سنتين عند إنتهاء مدة عهدتهم أمام هاتين الوكالتين¹⁷¹، ونفس الأمر بالنسبة لوكالتي المحروقات¹⁷²، وأخيرا فيما يخص القطاع المصرفي فبالنسبة لمجلس النقد والقرض فيما يتعلق بمحافظ بنك الجزائر ونوابه الآخرين فيمنع عليهم أن يزاولوا بعض المهن إلا بعد مرور سنتين كاملتين من يوم إنتهاء عهدتهم أمام بنك الجزائر¹⁷³، أما بالنسبة للأعضاء الآخرين فإنه لم يتم النص على تطبيق مدة الفراغ عليهم، بالنسبة للجنة المصرفية ففيما يخص الأعضاء الآخرين فيما عدا محافظ بنك الجزائر فإن المشرع لم يخضعهم كذلك لتقنية المرور بفترة الفراغ للانتقال لمزاولة نشاطهم في القطاع الخاص، أما بالنسبة للمحافظ وهو رئيس هذه اللجنة فإنه تطبق عليه الأحكام التي ذكرناها فيما يخص مجلس النقد والقرض، أما فيما يخص السلطات الإدارية المستقلة الأخرى المتبقية فإن المشرع لم ينص في القوانين المنشئة لها على إلزامية إحترامهم لفترة زمنية للانتقال لمواصلة مسيرتهم المهنية أمام القطاعات الاقتصادية الخاضعة للضبط، ويتعلق الأمر في كل من سلطة ضبط البريد والاتصالات الالكترونية، أعضاء لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، سلطة ضبط الصحافة المكتوبة، أعضاء الوكالة الوطنية للمواد الصيدلانية المستعملة في الطب البشري، لجنة الإشراف على التأمينات وأخيرا مجلس المنافسة، لكن رغم النقائص التي تعترى النصوص القانونية المنشئة لهذه السلطات فيما يخص فترة الفراغ، إلا أن المشرع تدارك هذا الأمر وذلك عن طريق الاعتماد على قانون عام يشمل هذه النقطة من خلاله عمل على تغطية النقص الذي تعرفه القوانين السالفة الذكر فيما يخص فترة الفراغ، وذلك بموجب الأمر رقم 01-07 المتعلق بحالات التنافي¹⁷⁴ والمكرسة في المادة الثالثة منه، حيث أقرت أنه

¹⁶⁹ - المادة 65 من القانون رقم 04-14، يتعلق بنشاط السمعى البصري، مرجع سابق.

¹⁷⁰ - حسب أحكام المادة 124 من القانون رقم 01-02، يتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز عبر القنوات، مرجع سابق.

¹⁷¹ - حسب أحكام المادة 38 من القانون رقم 05-14، يتضمن قانون المناجم، مرجع سابق.

¹⁷² - حسب أحكام المادة 12 من القانون رقم 07-05، يتعلق بالمحروقات، مرجع سابق.

¹⁷³ - حسب أحكام المادة 15 من القانون رقم 11-03، يتعلق بالنقد والقرض، مرجع سابق.

¹⁷⁴ - أمر رقم 01-07 مؤرخ في 01 مارس 2007، يتعلق بحالات التنافي وللتزامات الخاصة ببعض المناصب والوظائف، ج ر ع 16، صادر في 07/03/2007.

بالنسبة للفئات المعنية بهذا الأمر فلا يمكن لهم ممارسة بعض النشاطات فور إنتهاء مهامهم أمام الإدارة العمومية أو أمام السلطات الإدارية المستقلة، إلا بعد مرور فترة زمنية مقدرة بسنتين كاملتين.

فأمام هذه المعطيات يتبادر إلى الأذهان سؤال حول الأعمال التي يتمتع أعضاء السلطات الإدارية المستقلة القيام بها خلال فترة الفراغ؟ وعن النشاطات كذلك التي يتمتع عليهم مزاولتها؟ فهل تخص فقط القطاعات الخاضعة للضبط أو تشمل قطاعات أخرى؟ فالإجابة على هذه الأسئلة يكون سواء من خلال القوانين المنشئة لهذه السلطات أو من خلال الأمر رقم 01-07 الذي هو قانون شامل، والبداية تكون أمام القوانين المنشئة لهذه السلطات لأنها قوانين خاصة تخص مباشرة القطاعات المعنية بالضبط، وفي قطاع الإعلام فيما يخص سلطة ضبط السمعي البصري فإن خلال فترة السنتين التي يجب إنتظارها من قبل أعضاء هذه السلطة للإنتقال للعمل أمام الخواص فيمنع عليهم ممارسة نشاطات لها علاقة بنشاطات السمعية البصرية¹⁷⁵، وبمفهوم آخر فإنه يمكن لأعضاء هذه السلطة أن يزاولوا نشاطات أخرى في القطاعات الأخرى، في القطاع الخدماتي وفيما يخص لجنة ضبط الكهرباء والغاز فإن النشاطات التي يحظر على أعضائها ممارستها خلال فترة الفراغ تخص كل النشاطات في المؤسسات الخاضعة للضبط في قطاعي الكهرباء وتوزيع الغاز¹⁷⁶، وفي قطاع الطاقة فيما يخص الوكالتين المنجميتين فإنه يمنع على أعضائهما مزاوله أي نشاط مهني في قطاع المناجم والمقالع ويمنع عليهم كذلك تقديم إستشارات تتعلق بالنشاطات المنجمية ويكون إما بمناسبة ممارسة مهنة حرة أو بأي صفة أخرى¹⁷⁷، وفيما يخص أعضاء وكالتي المحروقات فإن أعضائهما يمتنعون عن ممارسة كل نشاط يخص قطاع المحروقات أو أي نشاط إستشاري يتعلق بنشاطات المحروقات في إطار مهنة حرة أو أي مهنة كانت¹⁷⁸، وأخيرا في القطاع المصرفي فيما يخص محافظ بنك الجزائر الذي هو عضو مجلس النقد والقرض واللجنة المصرفية ونوابه فإنهم يمنع عليهم أن يكونوا مسيروا أو يزاولوا نشاط في مؤسسات خاضعة لسلطة أو مراقبة بنك الجزائر ويمنع أن يكونوا بصفة مستشارين ووكلاء أمام هذه المؤسسات¹⁷⁹، إذا فمن خلال ما تقدم يستنتج أن الأعضاء الذين عليهم إنتظار مدة زمنية معينة للإنتقال للعمل في القطاع الخاص فإنهم يمتنعون عن

¹⁷⁵ - المادة 65 من القانون رقم 04-14، يتعلق بنشاط السمعي البصري، مرجع سابق.

¹⁷⁶ - المادة 124 من القانون رقم 01-02، يتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز عبر القنوات، مرجع سابق.

¹⁷⁷ - المادة 38 من القانون رقم 05-14، يتضمن قانون المناجم، مرجع سابق.

¹⁷⁸ - المادة 12 من القانون رقم 07-05، يتعلق بالمحروقات، مرجع سابق.

¹⁷⁹ - المادة 15 من القانون رقم 11-03، يتعلق بالنقد والقرض، مرجع سابق.

مزاولة النشاطات التي تضبطها السلطة التي كانوا أعضاء فيها فقط، لذا فيمكن لهم مزاولة نشاطات أخرى لكن في قطاعات أخرى غير تلك الخاضعة للضبط وهذا للحفاظ على استقلالية وحياد هؤلاء الأعضاء حتى عند نهاية عهدتهم أمام هذه الهيئات.

أما بالنسبة للنشاطات المنصوص عليها في الأمر رقم 07-01 المتعلق بحالات التنافي جاء بصفة عامة وهي بذلك تطبق على جميع أعضاء السلطات الإدارية المستقلة سواء التي نص القانون المنشأ لها على النشاطات التي يتمتع القيام بها خلال فترة الفراغ أو التي سكت عليها إطلاقاً، حيث جاءت النشاطات في هذا الأمر بصفة موسعة وأدرج المشرع بعض الأعمال والمهن لم يتم النص عليها في بعض القوانين المنشئة للسلطات الإدارية المستقلة التي نصت على هذه النشاطات، فهي بذلك تشمل النشاطات الإستشارية، إذ يمنع على أعضاء هذه السلطات القيام بنشاط إستشاري في القطاع الذي كانوا يمارسون عهدتهم أمام أحد السلطات الإدارية المستقلة، فهذا النشاط لم يتم إدراجه أمام سلطة ضبط السمعي البصري وكذلك أمام سلطة ضبط الكهرباء والغاز، لذا فبمجيء هذا الأمر فيلزم على أعضاء السلطتين السابقتين الإمتناع عن مزاولة هذا النوع من النشاط، كذلك يمنع عليهم إمتلاك مصالح سواء بصفة مباشرة أو غير مباشرة لدى المؤسسات أو الهيئات التي سبق لهم أن أشرفوا على مراقبتها أو تولوا الإشراف عليها أو تم إبرام صفقة مع هذه المؤسسات أو أصدروا رأياً لغاية عقد صفقة مع أحد المؤسسات أو أي مؤسسة أو هيئة أخرى تعمل في نفس مجال النشاط¹⁸⁰، وفي هذه النقطة كذلك المشرع لم يتم إدراجها أمام جميع القوانين المنشئة للسلطات الإدارية المستقلة التي بين فيها النشاطات التي يتمتع أعضائها عن مزاولتها، لذا فنرى أن مثل هذه المصالح التي أدرجها المشرع في الأمر رقم 07-01 السالف الذكر من شأنها أن تعمل على تحقيق الغاية التي كرس من أجلها تقنية المرور بفترة الفراغ وذلك لتحقيق استقلالية وحياد أعضاء السلطات الإدارية المستقلة حتى بعد نهاية عهدتهم أمام هذه السلطات.

لكن في الجهة المقابلة يرى البعض أن إدراج مثل هذه التقنية أمام أعضاء السلطات الإدارية المستقلة يؤثر سلباً على القطاعات المعنية بالضبط، والسبب في ذلك يكمن في النقص الذي يمكن أن تعرفه هذه القطاعات فيما يخص أشخاص من ذوي الخبرة والتقنيين وخاصة فيما يخص القطاعات التقنية مثل قطاع الاتصالات الإلكترونية والقطاع المالي وقطاع الطاقة¹⁸¹، هذه النظرة بالفعل تحمل نوع من

¹⁸⁰ - حسب أحكام المادة 3 من الأمر رقم 07-01، يتعلق بحالات التنافي ولاتزامات الخاصة ببعض المناصب والوظائف، مرجع سابق.

¹⁸¹ - GELARD Patrice, op. cit, p. 112.

المصادقية لأن ذلك يمكن أن يؤثر على مردودية وأداء القطاعات الخاضعة للضبط، لكن لا يجب إغفال من جهة أخرى مبدأ الاستقلالية والحياد الذي يتوجب على أعضاء السلطات الإدارية المستقلة التحلي به، الذي بدوره يؤدي إلى حياد هذه الهيئات، لذا فلا يمكن الاستغناء على هذه التقنية نظراً للدور الذي تلعبه في إبراز حياد أعضاء هذه السلطات، وحسب إعتقادنا لكي يتم التوفيق بين هاتين الفكرتين وأن تؤدي هذه التقنية الدورين في نفس الوقت فيجب إعادة النظر في المدة الزمنية التي يجب أن ينتظرها أي عضو من أعضاء السلطات الإدارية المستقلة لمواصلة مسيرته المهنية أمام القطاعات الخاضعة للضبط، وفي هذا الصدد فإن هذه التقنية لم يتم تبنيها من قبل جميع التشريعات في أوروبا بل القليل فقط منها على غرار التشريع الإيطالي والتشريع الإسباني¹⁸²، ففي التشريع الإيطالي فإن مدة الفراغ تصل إلى أربعة سنوات كاملة¹⁸³ التي هي في حقيقة الأمر مدة طويلة جداً، لذا فنرى أن المدة المناسبة يجب أن لا تتجاوز حدود السنتين رغم أنها غير كافية لكن يمكن أن تؤدي إلى تحقيق الغرضين السابقين.

لتجنب خطر إحتواء أعضاء السلطات الإدارية المستقلة من قبل المتعاملين الاقتصاديين الخواص حتى بعد نهاية عهدهم أو من طرف الوسط الخاضع للضبط فيجب الإقرار أو وضع تقنية فترة الفراغ¹⁸⁴ التي يجب على هؤلاء الأعضاء إحترمها قبل الإنتقال مباشرة لمواصلة مسيرتهم المهنية في هذه القطاعات، فقد يكتسب أعضاء السلطات الإدارية المستقلة خلال فترة عضويتهم أمام هذه السلطات معلومات جد حساسة، فإن زالوا نشاط آخر فور نهاية عهدهم أمامها فإن تلك المعلومات سوف يحتفظون بها ويمكن أن يستعملوها في صالح المتعامل الاقتصادي الذي قرروا مواصلة مسيرتهم المهنية أمامه مما يمكن أن يؤدي إلى عرقلة السير الحسن للمنافسة المشروعة بين المتعاملين الاقتصاديين، فهذا التصرف الذي يمكن أن يصدر عن أحد الأعضاء يمس بحياده واستقلاليته ويبقى تابع للوسط الخاضع للضبط، زيادة على ذلك فإن متابعة أحد المتعاملين الاقتصاديين أمام هذه السلطات ويكون أحد الأعضاء السابقين لها هو مسير أو ممثل هذا المتعامل، فعن طريق العلاقة التي يمكن أن تنشأ بينه وبين الأعضاء الذين يستمرون في عضويتهم أمام السلطات الإدارية المستقلة، خاصة التي تعتمد على التجديد الجزئي لتشكيلاتها الجماعية، فيمكن أن يستغل هذه العلاقة السابقة التي تجمعها مع الأعضاء الآخرين لخدمة مصالح المتعامل الذي يمثله ولو بطرق غير قانونية وبقرارات تكون غير محايدة مما قد يؤثر على حيادية

¹⁸²- DELZANGLES Hubert, L'indépendance des autorités de régulations sectorielles..., op. cit, p. 309.

¹⁸³- Ibid.

¹⁸⁴- GELARD Patrice, op. cit, p. 111.

هذه السلطات، لذا فإن فترة الفراغ عن طريق إدراجها بصفة منظمة يحول دون الوقوع في الحالات السابقة وتقلل من خطر وقوعها.

الفرع الثاني

المعالجة أثناء ممارسة أعضاء السلطات الإدارية المستقلة لوظائفهم

لمعالجة ظاهرة تنازع المصالح بكل فعالية أمام السلطات الإدارية المستقلة يجب مراقبة تصرفات الأعضاء الذين يشكلون التشكيلات الجماعية لهذا الأخريرة عند ممارستهم للمهام المكلفون بها، وذلك بوضع تقنيات لتحقيق هذا الغرض وذلك من خلال تكريس تقنية الإمتناع (أولاً) ووجوبية هؤلاء الأعضاء بالحفاظ على السر المهني. (ثانياً)

أولاً: استعمال تقنية الإمتناع

تكملة لإجراء التنافي فقد كرس المشرع الجزائري تقنية أخرى من خلالها يعمل على وضع حد لظاهرة تنازع المصالح التي يمكن أن يقع فيها أعضاء السلطات الإدارية المستقلة والمتمثلة في تقنية الإمتناع، يهدف المشرع من وراء تكريسه هذه التقنية في ابعاد أعضاء السلطات الإدارية المستقلة عن جميع أنواع الضغوطات التي يمكن ممارستها من قبل المتعاملين الاقتصاديين الذين يسعون دائماً لتحقيق مصالحهم الخاصة عن طريق استغلال هؤلاء الأعضاء دون الأخذ بعين الاعتبار المصلحة العامة التي تهدف السلطات الإدارية المستقلة إلى تحقيقها، كذلك يهدف تكريس إجراء الإمتناع إلى ممارسة أعضاء هذه السلطات بكل استقلالية وحيادية ومعالجة القضايا المعروضة أمامها والنزاعات التي يمكن أن تثار بين المتعاملين الاقتصاديين الناشطين في القطاعات الخاضعة للضبط بكل موضوعية وحياد.

إن تقنية الإمتناع ونظام التنافي يتفقان معا على أن تكريسهما يهدف إلى تحقيق استقلالية وحياد أعضاء السلطات الإدارية المستقلة تجاه المتعاملين الاقتصاديين في الوسط الخاضع للضبط وكل المصالح الخاصة التي يريد تحقيقها من أي هيئة كانت على غرار المصلحة العامة، إلا أنهما يختلفان في المحتوى حيث أن نظام التنافي يهدف إلى عدم الجمع بين وظيفتين متناقضتين فيما بعضهما بالنسبة لأعضاء السلطات الإدارية المستقلة وإن وجد هذا التنافي فالشخص المعني ليس بمقدوره أن يكون عضو أمام السلطات الإدارية المستقلة حتى إذا تبين أنه سوف يتخلى عن وظيفته الأصلية، أما تقنية الإمتناع

فلا يمنع على أي شخص أن يمارس وظيفته أو عضويته أمام السلطات الإدارية المستقلة بل يمكن أن يكون كذلك أي عضواً أمام هذه السلطات، لكن في المقابل عليه أن يتحى عن المداولات التي تعقدتها هذه السلطات وأن لا يشارك فيها إذا كان له مصلحة مع أحد المتعاملين الاقتصاديين المتابعين أمام السلطات الإدارية المستقلة بسبب القرابة مثلاً، فعلا العضو الذي تربطه علاقات شخصية تجاه أحد المتعاملين الاقتصاديين المتابعين أمام السلطات الإدارية المستقلة أن يمتنع عن المشاركة في المداولات التي تعقدتها هذه الأخيرة، فمن غير المعقول أن يشارك أحد الأعضاء في مداولات السلطات الإدارية المستقلة وهو تربطه علاقة مع أحد المتعاملين الاقتصاديين المتابعين أمام هذه السلطات، فهذا يمكن أن يؤدي إلى صدور تصرفات من قبل العضو المعني تكون نتائجها سلبية على بقية المتعاملين الاقتصاديين الآخرين الذين يمارسون نشاطهم في نفس المجال.

في التشريعات المقارنة على غرار التشريع الفرنسي فيعتبرون أن إجراء الإمتناع من بين التدابير الأساسية التي لا يمكن الإستغناء عنها لضمان استقلالية وحياد أعضاء السلطات الإدارية المستقلة، لذلك فالعديد من السلطات الإدارية المستقلة في التشريع الفرنسي كرسست في القوانين المنشئة لها هذه القاعدة، فنجد سلطة الأسواق المالية أين منع المشرع على أي عضو من أعضاء هذه السلطة المشاركة في المداولات التي تعقدتها إذا كان هو شخصياً مارس وظائف أو مارس عهدة في مؤسسة خلال مدة سنتين السابقتين أو اكتساب أي مصلحة خلال هذه المدة أو سبق له أن مثل هذه المؤسسة لنفس المدة السابقة¹⁸⁵، زيادة على نص هذه القاعدة في القانون المنشئ لهذه السلطة فقد تم كذلك الأخذ بها فيما يخص النظام العام الذي يخص سلطة الأسواق المالية.

بالعودة إلى التشريع الجزائري فنجد تكريساً لتقنية الإمتناع أمام السلطات الإدارية المستقلة فيما يخص فقط مجلس المنافسة، حيث تم تكريسه للحفاظ على موضوعية وحيادية واستقلالية الأعضاء لإصدار قرارات سليمة وموضوعية مبنية على أساس الواقع وليس على أساس الإملاءات والميولات أو مختلف الضغوطات التي يمكن أن يمارسها أصحاب المصالح الخاصة على هؤلاء الأعضاء، لذا نجد المشرع في القانون المنشئ لمجلس المنافسة أنه منع على أي عضو كان المشاركة في المداولات التي يعقدتها هذا المجلس في قضية له مصلحة فيها أو لاكتسابه علاقة قرابة مع أحد المتعاملين الاقتصاديين

¹⁸⁵- Article L 621-4 du Code financier et monétaire français, www.legifrance.gouv.fr.

المتابعين أمام هذا المجلس وذلك إلى الدرجة الرابعة، أو لسبب أن سبق لأحد الأعضاء أن مثل المؤسسة المتابعة أمام هذا المجلس أو هو مقبل في المستقبل على تمثيلها¹⁸⁶.

إن مشاركة أحد أعضاء السلطات الإدارية المستقلة في المداولات التي تعقدها وهو يمتلك مصلحة مع أحد أطراف القضية المعروضة أمام هذه السلطات بوجود علاقات سابقة مع أحد المتعاملين الاقتصاديين المتابعين أمام هذه الأخيرة، يؤدي ذلك إلى إلغاء القرار الصادر عنها وذلك لعدم استيفائه على قواعد الحياد من جانبها الشخصي، في هذا الصدد قد سبق لمجلس الدولة الفرنسي في أحد القرارات الصادرة عنه في سنة 2006¹⁸⁷ أن ألغى أحد القرارات التي اتخذت من قبل المجلس العقابي التابع لسلطة الأسواق المالية الفرنسية ضد أحد المتعاملين الاقتصاديين وذلك بسبب مشاركة أحد أعضاء هذا المجلس وهو على علاقة مع المتعامل الاقتصادي المتابع أمامها، حيث أن مقدمي عريضة الطعن ادعوا بوجود شكوك حول الحياد الشخصي في القرار الصادر عن المجلس العقابي التابع لسلطة الأسواق المالية وذلك بوجود علاقات سابقة مع المتعامل الاقتصادي المتابع أمامها، حيث كان العضو المعني قد مارس وظيفة أمام المؤسسة المتابعة لمدة معتبرة من الزمن، ويعتبر كذلك من قبل أحد مؤسسي الشركة المتابعة أمام هذا المجلس، لذا فقد اعتبر مجلس الدولة الفرنسي في هذه القضية أن العلاقة مع المتعامل الاقتصادي المتابع من شأنها أن تمنع من مشاركة العضو في مداولات سلطة الأسواق المالية مما دفع بهذا الأخير إلى إلغاء القرار، لأن تلك العلاقة التي تربط العضو والمتعامل الاقتصادي المتابع من شأنها أن تدفع العضو إلى ترجيح الكفة لصالح المتعامل الاقتصادي المتابع وخدمة مصالحه، لذا فقد بني هذا الإلغاء على عدم توفر الحياد الشخصي أمام سلطة الأسواق المالية المنصوص عليه في الإتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان.

إن المصلحة التي يمكن أن يمتلكها أحد أعضاء السلطات الإدارية المستقلة ليست فقط الأخذ بالإيجابية منها ومعنى ذلك خدمة مصلحة الأعضاء الشخصية وذلك بأن يؤثر على القرار لتتناسب مع مصالحهم أو يخدم مصالح أحد المتعاملين الاقتصاديين الآخرين بالإيجاب، بل يأخذ كذلك بالمصلحة السلبية ومعنى ذلك قيام أعضاء السلطات الإدارية المستقلة بالتأثير على القرارات لتصب في مصلحتهم، لكن تكون على شكل انتقام لضرب مصالح أحد المتعاملين الاقتصاديين، في هذا الصدد قد سبق لمجلس

¹⁸⁶ - المادة 29 من الأمر رقم 03-03، يتعلق بالمنافسة، مرجع سابق.

¹⁸⁷ - CE, Arrêt du 27 Octobre 2006, n° 276069, Société Next Up, www.legifrance.gouv.fr.

الدولة الفرنسي أن أثار غياب الحياد الشخصي لأحد أعضاء سلطة الأسواق المالية الفرنسية حيث أن العضو المشتبه به ينتمي إلى اللجنة التنفيذية لأحد المجموعات البنكية إذ أن أحد فروع هذا البنك نشب نزاع بينه وبين أحد المؤسسات المتابعة أمام سلطة الأسواق المالية، زيادة على ذلك فالعضو المشتبه به هو عضو في المجلس العقابي التابع لهذه السلطة، فمن شأنه أن يؤثر على القرار الذي يمكن أن يصدر عن هذه السلطة والأهم في هذه القضية أن العضو يعلم بوجود خلاف مالي بين أحد فروع البنك والمؤسسة المتابعة أمام سلطة الأسواق المالية¹⁸⁸ مما دفع بمجلس الدولة الفرنسي إلى إلغاء القرار الصادر عن المجلس العقابي التابع لهذه السلطة، لأن المداولة المنعقدة من طرف هذه الأخيرة بحضور العضو المعني بحالة تنازع المصالح يستطيع أن يأخذ بالتأثر وذلك بالتأثير على آراء الأعضاء الآخرين لكي يكون القرار في صالح المؤسسة المتابعة رغم عدم وجود أدلة تثبت ذلك.

إذا فالمصلحة ليست فقط تلك العلاقة السابقة التي تجمع أحد أعضاء السلطات الإدارية المستقلة مع أحد المتعاملين الاقتصاديين الذين يمكنهم متابعتهم أمام هذه السلطات بسبب الوظيفة التي سبق أن مارسها أمام هذا المتعامل أو بسبب علاقة القرابة التريطه معه، فالمصلحة هي أزيد من ذلك حتى إن لم تنشأ علاقة بين أحد أعضاء السلطات الإدارية المستقلة مع أحد المتعاملين الاقتصاديين المتابعين أمامها بأن تكون العلاقة هذه المرة مع أحد المتعاملين الاقتصاديين التي لا علاقة لها بالنزاع، لذا نجد مجلس الدولة الفرنسي في هذا الصدد قد سبق له إلغاء قرار صادر عن سلطة الأسواق المالية الفرنسية بسبب المقرر الذي عين من أجل التحري حول المتعامل الاقتصادي المتابع أمام المجلس العقابي التابع لهذه السلطة، حيث أن هذا المتعامل الاقتصادي الذي ينتمي إليه هذا المقرر هو في وضعية منافسة مع المتعامل الاقتصادي المتابع أمام المجلس العقابي التابع لهذه السلطة¹⁸⁹، إذا فإن إلغاء القرار الصادر عن المجلس العقابي هو بسبب العلاقة التي تربط المقرر بأحد المتعاملين الاقتصاديين الذين كانوا في وضعية منافسة مع المتعامل الاقتصادي المتابع، إذا فحسب مجلس الدولة الفرنسي فإن العلاقة لا تتوقف فقط عند تلك التي تجمع المتعامل الاقتصادي المتابع مع أحد أعضاء السلطات الإدارية المستقلة.

إن التطرق لمختلف القضايا السالفة الذكر المراد منها تبيان أن المصلحة التي يمكن أن يمتلكها أعضاء السلطات الإدارية المستقلة أثناء عقد المداولات من طرف هذه الأخيرة ليس فقط تلك العلاقة التي

¹⁸⁸- CE, Arrêt du 30 Mai 2007, n° 293408, Société Europe Finance et industrie et autre, www.revuegeneraledudroit.eu.

¹⁸⁹- CE, Arrêt du 26 Juillet 2007, n° 293624, Société Global Equities, Recueil Lebon.

ترتبط أحد أعضاء السلطات الإدارية المستقلة مع أحد المتعاملين الاقتصاديين المتابعين أمام هذه السلطات، بل الأمر يتعدى ذلك حيث أن المصلحة حسب استقراء القضايا التي سبق التطرق إليها تتمثل في كل ما يمكن أن يصدر من أحد أعضاء هذه السلطات قصد الإضرار أو تحقيق منفعة لأحد المتعاملين الاقتصاديين حتى ولو لم يسبق له أن مارس أي نشاط أمام المتعامل الاقتصادي المتابع أمام السلطات الإدارية المستقلة، فإن الضرر الذي يمكن أن يمس المتعامل الاقتصادي يعتبر مصلحة لأحد الأعضاء السلطات الإدارية المستقلة وذو أبعاد كبيرة، حيث يمس بالنظام العام الاقتصادي ويؤثر على المنافسة النزيهة بين المتعاملين الاقتصاديين ويمكن أن تمتد مخلفاته حتى نحو المستهلك، في التشريع الإسباني عدم إحترام قواعد أو عدم وجود قواعد صارمة للحد من ظاهرة تنازع المصالح سهل في إحتواء أحد السلطات الإدارية المستقلة التي تضبط قطاع الطاقة من طرف المتعاملين الاقتصاديين أدى إلى كارثة نووية سنة 2008 رغم دعوة أغلبية أعضاء السلطة السالفة الذكر لغلق أحد المحطات النووية¹⁹⁰، لذا قلنا أن تنازع المصالح أمر يستطيع أن يترك أضرار وخيمة في شتى المجالات.

إذا لوضع حد لظاهرة تنازع المصالح أمام السلطات الإدارية المستقلة جعل المشرع الجزائري من نظام التنافي إلى جانب تقنية الإمتناع كتدابير للقضاء على هذه الظاهرة، حيث أن التدبير الأخير من المفروض يتم تعميمه على جميع أعضاء هذه السلطات ولا يكتفي تكريسه فقط بالنسبة لأعضاء مجلس المنافسة، إلا أن المشرع الجزائري لم يجعل تطبيق هاذين الإجرائين بصفة منتظمة وذلك بغياب تكريس تقنية الإمتناع أمام معظم السلطات الإدارية المستقلة، فإن غياب أحدهما يمكن أن يسمح بظهور حالات تنازع المصالح أمام السلطات الإدارية المستقلة، لأن كل إجراء يختلف عن الآخر فإن أحدهما يهدف إلى محاربة ظاهرة تنازع المصالح قبل العضوية أمام السلطات الإدارية المستقلة والآخر يهدف إلى محاربة هذه الظاهرة أثناء ممارسة أعضاء السلطات الإدارية المستقلة لمهامهم القانونية عند مباشرة هذه السلطات لصلاحياتها، لذا نرى أن كلاهما عنصران أساسيان للتصدي لظاهرة تنازع المصالح ولا يمكن الإستغناء عنهما.

¹⁹⁰- Cité par : CUCHILLO Montserrat, « Autorité administratives indépendantes de régulation économique et démocratie politique en Espagne », in, Martin Lombard, (dir.), *régulation économique et démocratie*, Edition Dalloz, Paris, 2006, p. 118.

ثانياً: واجب أعضاء السلطات الإدارية المستقلة الحفاظ على السر المهني

إن أعضاء السلطات الإدارية المستقلة عند ممارستهم لصلاحياتهم القانونية خاصة العقابية والتحكيمية منها يطلعون على مختلف المعلومات والملفات التي تردوا إليهم عن طريق التحقيقات التي يباشرون بها وذلك عن طريقها يتم استخراج الأدلة والوقائع التي تثبت سواء إدانة من عدمه المتعاملين الاقتصاديين المتابعين أمام هذه السلطات، فهذه المعلومات والوثائق التي يطلع عليها أعضاء السلطات الإدارية المستقلة يمكن أن تكون ذا أهمية كبيرة تحمل أسرار تخص أعمال المتعاملين الاقتصاديين من جهة، ومن جهة أخرى فإن الدلائل التي يمكن أن يتوصل إليها هؤلاء الأعضاء كما قلنا للإدانة من عدمه لأحد المتعاملين الاقتصاديين كذلك يجب الحفاظ عليها، لذا فإن تواجد أعضاء السلطات الإدارية المستقلة في حالة تنازع المصالح وذلك بإمتلاكهم مصلحة في القضية التي يعملون على حلها يمكن أن يعملوا على نقل المعلومات والدلائل للمتعامل الذي يملك معه مصلحة حتى يصدر القرار لصالحه، لذا فإن الإفشاء بتلك الدلائل يمكن أن تؤثر على القرار الذي يصدر عن السلطات الإدارية المستقلة وبالتالي تغيب الحيادية عنها، لذا فيجب أن يكرس في القوانين المنشئة للسلطات الإدارية المستقلة إلزامية أعضائها بالحفاظ على السر المهني.

إن واجب الحفاظ على السر المهني من قبل أعضاء السلطات الإدارية المستقلة لا يلعب فقط دور الحفاظ على حياد القرارات التي تصدر عن هذه السلطات واستقلالية هؤلاء الأعضاء، بل كذلك يهدف إلى الحفاظ على سرية أعمال المتعاملين الاقتصاديين الناشطين في الوسط الخاضع للضبط، ويعتبر كذلك من بين حقوقهم الإجرائية عند مثولهم أمام السلطات الإدارية المستقلة الواجب الحفاظ عليها، لأن في مجال الأعمال يتطلب الحفاظ على سرية بعض المعلومات التي لا يجب أن يطلع عليها المتعاملين الاقتصاديين الآخرين المتنافسين الذين يمارسون نفس النشاط الاقتصادي، لأنه يمكن أن تكون هذه المعلومات سر نجاح أحد المتعاملين الاقتصاديين، كما يمكن أن تكون المعلومات التي يطلع عليها أعضاء السلطات الإدارية المستقلة أهمية في تطوير النشاط الاقتصادي لأحد المتعاملين الاقتصاديين لذا فيقع عليهم واجب الحفاظ عليها وعدم إطلاعها للآخرين، ويعتبر كذلك ضمان سرية الأعمال في القطاعات الاقتصادية التي يتطلب إستثمارات ضخمة أمر ضروري وذلك لعدم عرقلة نشاط أحد المتعاملين الاقتصاديين والتي كذلك تتطلب إستثمارات طويلة المدى مثل الإستثمار في قطاع الاتصالات الالكترونية، وعليه فإن تسريب المعلومات المتعلقة بأعمال المتعاملين الاقتصاديين الآخرين الذين يمارسون نشاط واحد بالإطلاع عليها

يمكن أن تؤدي إلى إحرزهم تقدماً على هذا المتعامل الاقتصادي أو العمل على إزالته من السوق مما يقتل المنافسة المشروعة وروح المبادرة، لذا فعلى أعضاء السلطات الإدارية المستقلة أن يحترموا السر المهني وذلك بعدم إفشاء المعلومات والوثائق التي يطلعون عليها عند ممارسة مهامهم وذلك للحفاظ على النظام العام الاقتصادي وعدم خلق المنافسة غير المشروعة.

إن إكمال استقلالية أعضاء السلطات الإدارية المستقلة يأتي بعد الخضوع لواجب الحفاظ على السر المهني وعدم إفشاء عن جميع المعلومات والوثائق التي إطلعوا عليها أثناء القيام بصلاحياتهم القانونية ولتحقق في الأخير حيادهم، فمثل السلطات الإدارية المستقلة مثل الجهات القضائية والإدارات العمومية فإن معظم القوانين المنشئة لها ألزمت أعضائها بالحفاظ على السر المهني، ففي قطاع الإعلام بالنسبة لسلطة ضبط الصحافة المكتوبة فإن جميع أعضائها هم ملزمون بعدم إفشاء جميع المعلومات والوقائع والأعمال التي تم الإطلاع عليها بمناسبة القيام بمهامهم القانونية التي قد تؤدي إلى عقوبات جزائية في حالة عدم إحترام السر المهني من قبل أي عضو من أعضائها¹⁹¹، نفس الأمر فيما يخص سلطة ضبط السمعي البصري¹⁹²، ففي القطاع الخدماتي فيما يتعلق بلجنة ضبط الكهرباء والغاز فإن أعضاء اللجنة المديرة لهذه السلطة ملزمون بإحترام السر المهني، لكن حسب قانون الكهرباء والغاز فقد يسمح لهؤلاء الأعضاء بالتصريح عن المعلومات التي إطلعوا عليها بحكم مهامهم رغم سريتها إلا في حالة وحيدة وذلك عندما يتعلق الأمر بتقديم شهادة أمام العدالة¹⁹³، أما خارج ذلك فعدم إحترام السر المهني يؤدي بهم لتعرضهم لعقوبات جزائية، بالنسبة كذلك لأعضاء سلطة ضبط البريد والاتصالات الالكترونية فيقع على الأعضاء المشكلة لها واجب الحفاظ على السر المهني فيما يخص المعلومات والوثائق التي اطلعوا عليها خلال ممارستهم لمهامهم القانونية¹⁹⁴، في قطاع الطاقة فيما يخص الوكالتين المنجميتين فإن الأعضاء الذين يشكلون تشكيلاتهم الجماعية فهم ملزمون بالحفاظ على السر المهني، والملاحظ هنا أن المشرع الجزائري لم يستعمل عبارة يلتزم أو واجب ويفهم ذلك من خلال استعمال عبارة يؤدي عدم إحترام¹⁹⁵ والعقوبة المقررة لذلك، أما فيما يخص وكالتي المحروقات كذلك فإن أعضائهم ملزمون بالحفاظ

¹⁹¹ - المادة 47 من القانون العضوي رقم 12-05، يتعلق بالإعلام، مرجع سابق.

¹⁹² - حسب أحكام المادة 66 من القانون رقم 14-04، يتعلق بنشاط السمعي البصري، مرجع سابق.

¹⁹³ - حسب أحكام المادة 130 من القانون رقم 02-01، يتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز عبر القنوات، مرجع سابق.

¹⁹⁴ - حسب أحكام المادة 16 من القانون رقم 18-04، يحدد القواعد العامة المتعلقة بالبريد والاتصالات الإلكترونية، مرجع سابق.

¹⁹⁵ - المادة 39 من القانون رقم 14-05، يتضمن قانون المناجم، مرجع سابق.

على السر المهني، لكن حسب قانون المحروقات يمكن لأعضاء الوكالتين الكشف عن الأسرار عندما يتعلق الأمر بتقديم شهادتهم أمام العدالة¹⁹⁶، في القطاع المالي فيما يخص لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها فإن أعضاء التشكيلة الجماعية لهذه اللجنة يقع عليهم الإلتزام بالحفاظ على الوقائع والمعلومات التي تمكنوا من الإطلاع عليها عند ممارستهم لوظائفهم القانونية وعدم إفشائها¹⁹⁷، فيما يخص مجلس النقد والقرض كذلك جميع أعضائها ملزمون بالحفاظ على السر المهني¹⁹⁸، أما فيما يخص مجلس المنافسة فإن أعضاء تشكيلته الجماعية ملزمون بالحفاظ على السر المهني¹⁹⁹، وبالعودة إلى النظام الداخلي الذي يتعلق بهذا المجلس فقد أدرج كذلك هذا الواجب وفي المادة الخامسة منه التي أقرت على أن يلتزم أعضاء المجلس بعدم الكشف عن جميع الوقائع أو العقود وأي معلومة يطلعون عليها بمناسبة القيام بمهامهم القانونية.

لكن رغم أهمية إلزام أعضاء السلطات الإدارية المستقلة بواجب الحفاظ على السر المهني وذلك لما يحققه من استقلالية هؤلاء الأعضاء وحيادهم وإمكانية هذه السلطات بإصدار قرارات سليمة وتكون بذلك موضوعية ومحيدة، إلا أن المشرع الجزائري في البعض القوانين المنشئة لهذه السلطات لا نجد أثر لواجب الحفاظ على السر المهني من قبل الأعضاء الذين يشكلونها، فأمام هذا فيمكن المساس بحقوق المتعاملين الاقتصاديين وذلك فيما يخص الحفاظ على سرية أعمالهم من جهة ومن جهة أخرى في حالة إمتلاك أحد الأعضاء لمصلحة في القضية المعروضة أمام السلطات الإدارية المستقلة للنظر فيها، فيمكن أن يطلع ذات المتعامل الاقتصادي المتابع أمام هذه الأخيرة أو المتعاملين الآخرين بكل المعلومات والوقائع التي إطلع عليها أثناء عملية التحقيق مثلا مما يؤثر سلبا على القرار الذي سوف يصدر عن هذه السلطات، بالتالي يغيب حيادها فعلى المشرع أن يلزم أعضاء السلطات الإدارية المستقلة بموجب نصوص قانونية صريحة بالنسبة لتلك التي تجاهل عنها هذا الواجب وذلك لإزالة كل الشكوك حول موضوعية هذه الهيئات ويتعلق الأمر في كل من لجنة الإشراف على التأمينات والوكالة الوطنية للمواد الصيدلانية المستعملة في الطب البشري، لكن فيما يتعلق بهذه الأخيرة نرى أنه رغم غياب نص في المرسوم التنفيذي المنظم لها الذي يلزم أعضائها على واجب إحترام السر المهني إلا أن إنتماء أعضاء اللجنة المديرة إلى

¹⁹⁶ - المادة 12 من القانون رقم 05-07، يتعلق بالمحروقات، مرجع سابق.

¹⁹⁷ - المادة 39 من المرسوم التشريعي رقم 93-10، يتعلق ببورصة القيم المنقولة، مرجع سابق.

¹⁹⁸ - المادة 61 من القانون رقم 03-11، يتعلق بالنقد والقرض، مرجع سابق.

¹⁹⁹ - المادة 29 من الأمر رقم 03-03، يتعلق بالمنافسة، مرجع سابق.

الإدارة العمومية وهم ممثلين عن مختلف الوزراء بذلك هم موظفون عموميون فإنهم يخضعون للقواعد المعمول بها في قانون الوظيف العمومي²⁰⁰.

فيما يخص الغرف المنشئة لدى كل من لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها ولجنة ضبط الكهرباء والغاز المكلفة سواء بحل النزاعات الناشئة في القطاعات التي تضبطها هذه الهيئات أو عند تسليط العقوبات، فإن المشرع الجزائري فيما يخص الغرفة التحكيمية المنشئة أمام لجنة ضبط الكهرباء والغاز بالنسبة لثلاثة أعضاء والثلاثة الأعضاء الإضافيين فإنه لم ينص على إلزامية هؤلاء الأعضاء الذين يشكلون هذه الغرفة بواجب الحفاظ على السر المهني، فهذا يؤثر سلبا على استقلالية وحياد هؤلاء الأعضاء ويؤثر كذلك على حياد القرارات الصادرة عن هذه الغرف الذي يؤدي بدوره إلى غياب الحياد عن السلطات الإدارية المستقلة كهيئات وموضوعيتها، مما يفقد الثقة والنظرة الجيدة نحوها من قبل المتعاملين الاقتصاديين، فأمام غياب نص قانوني يلزم أعضاء هذه الغرفة بواجب الحفاظ على السر المهني يمكن أن يؤدي إلى تشويه صورة أعضائها وهذه السلطة بأكملها، لذا فلا يجب الإغفال حول هذه المسائل وإعادة النظر فيها من طرف المشرع الجزائري بإدراجها أمام هذه الغرفة وأمام جميع السلطات الإدارية المستقلة، أما الغرفة التأديبية والتحكيمية المنشئة لدى لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها بالنظر إلى أن أعضائها ينتمون إلى التشكيلة الجماعية لهذه اللجنة فيقع عليهم واجب الحفاظ على السر المهني، أما فيما يخص القضاة المعينون أمام هذه الغرف فالإشكال لا يثار حول مسألة عدم وجود نص قانوني يلزمهم بالحفاظ على السر المهني لأنهم يخضعون للقواعد العامة التي تخص القانون الأساس للقضاء.

إن إلزام القضاة في القانون الأساسي للقضاء واجب الحفاظ على السر المهني ذلك من أجل الحفاظ على السير الحسن للعدالة ولأبعاد هؤلاء القضاة وحمايتهم من التأثيرات الخارجية الذي يؤدي بدوره إلى عدالة مستقلة وموضوعية²⁰¹، كما ذهب كذلك كل من مجلس الدولة الفرنسي ومحكمة النقض الفرنسية إلى إعتبار أن الحفاظ على السر المهني يضمن استقلالية القضاة وفي نفس الوقت كذلك يحافظ على استقلالية الأحكام الصادرة عنهم²⁰²، فإذا ما رجعنا نحو أعضاء السلطات الإدارية المستقلة نجد كذلك الحفاظ على السر المهني من قبلهم يؤدي للحفاظ على استقلاليتهم، لأنه إن لم يتم الإلتزام بهذا الواجب

²⁰⁰ - أنظر المادة 48 من الأمر رقم 06-03 مؤرخ في 15 جويلية 2006، يتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، ج ر ع 46، صادر في 2006/07/16.

²⁰¹ - ROUX André, *La protection de la vie privé dans les rapports entr l'Etat et les particuliers*, cité par : AOUN Charbel, op. cit, p. 96.

²⁰² - Cité par : Ibid, p. 95.

وتم إفشاء المعلومات التي يطلعون عنها إلى أشخاص آخرين فهذا يعبر عن ولائهم لهؤلاء الأشخاص أي عدم استقلاليتهم ويدل كذلك أن هؤلاء الأعضاء لهم مصالح شخصية يردون تحقيقها، لذا فيقع عليهم واجب الحفاظ على السر المهني لأنه كذلك يؤثر على شخصيتهم، كذلك الحفاظ على السر المهني من قبل أعضاء السلطات الإدارية المستقلة يسهل عليهم ويحافظ على مواصلة عملهم أمام هذه السلطات، وهو كذلك عبارة عن واجب أخلاقي يلتزم به هؤلاء الأعضاء الذي يبعدهم عن الضغوطات الخارجية ويجعلهم يمارسون المهام الضبطية بعيدا عن كل التخوفات وهدوء²⁰³.

مستخدمي السلطات الإدارية المستقلة كذلك يشاركون في صنع القرار الأخير الذي يصدر عن هذه السلطات ولو بصفة غير مباشرة وذلك في المرحلة ما قبل عقد المداولات وذلك عند القيام بعمليات التحقيق وجمع المعلومات، لذا فإنهم يطلعون على معلومات هامة، ولغاية تحقيق استقلاليتهم وحيادهم أثناء تأدية مهامهم والحفاظ على شخصيتهم وعدم الوقوع في حالة تنازع المصالح فيجب عليهم الحفاظ على جميع المعلومات التي إطلعوا عليها وعدم إفشائها لأي جهة كانت، وبالعودة إلى القوانين المنشئة للسلطات الإدارية المستقلة فنجد أن المشرع تقريبا معظم هذه السلطات قد ألزم فيها مستخدمي هذه السلطات بواجب الحفاظ على السر المهني، فنجد من بينها سلطة ضبط الصحافة المكتوبة²⁰⁴، بالنسبة كذلك لأعوان سلطة السمععي البصري²⁰⁵ وأعوان لجنة ضبط الكهرباء والغاز²⁰⁶، مستخدمي كذلك سلطة ضبط البريد والاتصالات الالكترونية هم معنيون بواجب الحفاظ على السر المهني²⁰⁷ بعدما سكت المشرع عن التطرق إلى هذه النقطة في ظل القانون رقم 03-2000 الذي يحدد القواعد العامة المطبقة على البريد والاتصالات السلكية واللاسلكية الملغى، ضف إلى ذلك أعوان لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها²⁰⁸، أعوان وكالتين المحروقات الذين يقع عليهم واجب الحفاظ على السر المهني²⁰⁹، كذلك مستخدمي الوكالة الوطنية للمواد الصيدلانية المستعملة في الطب البشري سابقا²¹⁰، فهذه التدابير المتخذة

²⁰³ - AOUN Charbel, op. cit, p. 96.

²⁰⁴ - المادة 47 من القانون رقم 05-12، يتعلق بالإعلام، مرجع سابق.

²⁰⁵ - المادة 66 من القانون رقم 04-14، يتعلق بنشاط السمععي البصري، مرجع سابق.

²⁰⁶ - المادة 130 من القانون رقم 01-02، يتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز عبر القنوات، مرجع سابق.

²⁰⁷ - حسب أحكام المادة 16 من القانون رقم 04-18، يحدد القواعد العامة المتعلقة بالبريد والاتصالات الإلكترونية، مرجع سابق.

²⁰⁸ - المادة 39 من المرسوم التشريعي رقم 93-10 يتعلق ببورصة القيم المنقولة، مرجع سابق.

²⁰⁹ - المادة 12 من القانون رقم 07-05، يتعلق بالمحروقات، مرجع سابق.

²¹⁰ - المادة 4 من المرسوم التنفيذي رقم 15-308، يحدد مهام الوكالة الوطنية للمواد الصيدلانية المستعملة في الطب البشري وتنظيمها وسيرها وكذا القانون الأساسي لمستخدميها، مرجع سابق.

من طرف المشرع تجاه مستخدمي السلطات الإدارية المستقلة من شأنها أن تعمل على تحقيق حيادهم أثناء تأدية عملهم، أما فيما يخص مستخدمي السلطات الإدارية المستقلة الأخرى فإن المشرع لم ينص على إلزامية الأعوان بواجب الحفاظ على السر المهني والسلطات المعنية بذلك تتمثل في كل من مجلس المنافسة، الوكالتين المنجميتين، لجنة الإشراف على التأمينات وأخيرا اللجنة المصرفية، فأمام هذا يمكن أن يؤثر على حيادهم أثناء ممارستهم للمهام المخولة لهم قانونا وأن يؤثر ذلك على حياد القرارات التي يتخذها أعضاء التشكيلات الجماعية لهذه السلطات، لذا فيجب أن يتم التعامل مع مستخدمي هذه الهيئات مثل ما يعمل به بالنسبة لأعضاء تشكيلاتها الجماعية، لأن هم كذلك لهم دور كبير أمام هذه السلطات.

الفصل الثاني

الآليات المعتمد من قبل المشرع: لم تحقق حيادية أعضاء السلطات الإدارية المستقلة

رغم مبادرة المشرع الجزائري في إرساء قواعد من خلالها تعمل على ابعاد أعضاء التشكيلات الجماعية للسلطات الإدارية المستقلة عن مختلف مراكز القوة التي يمكن ممارسة ضغوطات على أعضاء هذه التشكيلات، إلا أنها تعرف عدة نقائص ومن عدة جوانب سواء تجاه السلطة التنفيذية (المبحث الأول) أو الوسط الخاضع للضبط، (المبحث الثاني) بدوره يؤدي ذلك إلى عدم ممارسة هؤلاء الأعضاء المهام الموكلة إليهم قانونا بكل استقلالية وحيادية، فيجعل بذلك القرارات الصادرة عن هذه السلطات غير محايدة.

المبحث الأول

ربط أعضاء السلطات الإدارية المستقلة إلى جانب السلطة التنفيذية

تعمل مختلف التشريعات على ابعاد أعضاء التشكيلات الجماعية لسلطاتها الإدارية المستقلة عن الضغوطات التي يمكن ممارستها من قبل السلطة التنفيذية عليهم وذلك لما ينجر عنه من كبح تحقيق فعالية عملية الضبط الاقتصادي والممارسة المحايدة لهذه العملية، لكن وعلى ما يبدو أن الأمر ليس كذلك فيما يتعلق بالتشريع الجزائري حيث نلاحظ تواجد السلطة التنفيذية أمام السلطات الإدارية المستقلة وذلك من خلال عدة عوامل وذلك بالتمركز العضوي داخل التشكيلات الجماعية لهذه السلطات (المطلب الأول) والتحكم في أعضاء هذه الأخيرة. (المطلب الثاني)

المطلب الأول

تمركز السلطة التنفيذية داخل التشكيلات الجماعية للسلطات الإدارية المستقلة

تتشكل السلطات الإدارية المستقلة من عدة شخصيات ينتمون إلى مختلف فئات المجتمع، فتحتوي في تشكيلاتها على مهنيين، رجال القانون وممثلين عن جمعيات حماية المستهلكين وذلك فيما يخص مجلس المنافسة، فهذا التنوع في صفة الأعضاء من شأنه أن يحقق الاختصاص والتعددية ويقلل من تواجد أعضاء تابعة للسلطة التنفيذية، (الفرع الثاني) لكن الواقع يبين عكس ذلك، حيث يلاحظ تواجد أعضاء أمام تشكيلات البعض من هذه السلطات تثير الانتباه والمتمثلة هنا في ممثلي السلطة التنفيذية. (الفرع الأول)

الفرع الأول

تعيين أعضاء أمام السلطات الإدارية المستقلة تابعة للسلطة التنفيذية

يتواجد أمام بعض التشكيلات الجماعية للسلطات الإدارية المستقلة ممثلين عن السلطة التنفيذية (أولا) وهم يمثلون مختلف الوزارات التي تخص مختلف القطاعات الخاضعة للضبط وذلك بامتلاكهم بعض الصلاحيات، لكن نلمس تواجد أمام تشكيلات البعض الآخر من هذه السلطات ممثلين عن السلطة التنفيذية وذلك بصفة فعلية وبصلاحيات واسعة. (ثانيا)

أولاً: تواجد ممثلين عن السلطة التنفيذية

إن تواجد ممثلين عن السلطة التنفيذية ضمن تشكيلة السلطات الإدارية المستقلة غير مرحب به لما يظهره من تشويه لاستقلالية هذه السلطات، أي يجعل من استقلالية هذه الأخيرة نسبية ويكرس تبعيتها للسلطة التنفيذية والسيطرة عليها ويسهل إحتوائها من قبل هذه الأخيرة.

نجد في التشريع الجزائري هذه الوضعية²¹¹ فيما يتعلق كل من اللجنة المصرفية ومجلس المنافسة، حيث يحتوي هذا الأخير في تشكيلته ممثل عن وزير التجارة وهو معين بصفة دائمة أمام هذا المجلس وممثلاً مستخفاً عنه في حالة غياب العضو الدائم، فصلاحيه تعيين هذا الممثل تقع على عاتق وزير التجارة دون تدخل أي هيئة أخرى حتى ولو بالإقتراح فقط²¹²، يمكن لممثل وزير التجارة أمام مجلس المنافسة المشاركة في أعمال المجلس²¹³، لكن ما يلاحظ هنا أن المشرع لم يوضح طبيعة الأشغال التي يمكن أن يسمح لهذا الأخير بالمشاركة فيها، بل الأمر ترك مبهماً، لذا فالمشاركة يمكن أن تكون في جميع أعمال مجلس المنافسة وبالحضور الدائم لهذا العنصر، حيث أن المشرع لم يحدد إن كان ممثل وزير التجارة يشارك مثلاً عندما يتعلق الأمر بممارسة مجلس المنافسة لصلاحياته التنظيمية فقط أو يشارك عند ممارسته لصلاحياته العقابية، لأن الأمر هنا يختلف من وضعية لأخرى، زيادة على ذلك يشارك ممثل وزير التجارة في جلسات مجلس المنافسة، حيث يبلغ ملف القضية إليه للإطلاع عليه والحصول على وثيقة منه، كما تعطى كذلك الكلمة له يوم عقد جلسات المجلس ليقدم ملاحظاته²¹⁴، زيادة على ذلك فإن ممثل وزير التجارة يشارك في المداولات التي يعقدها المجلس لكن دون أن يكون له الحق في التصويت.

لقد أوكلت صلاحيات لممثل الحكومة في التشريع الجزائري، حيث نجد أن هذا الأخير أكثر حضوراً أو يلعب دوراً أكبر أمام السلطات الإدارية المستقلة إذا ما قارناها بنظيره الفرنسي، حيث أن

²¹¹ - في التشريع الفرنسي نجد كذلك هذه الوضعية، حيث أن أمام العديد من السلطات الإدارية المستقلة في ما يخص هذا التشريع تتضمن داخل تشكيلاتها الجماعية ممثلين عن الحكومة والممثل في محافظ الحكومة ونذكر على سبيل المثال كل من لجنة ضبط الطاقة وسلطة ضبط الأسواق المالية.

²¹² - المادة 3/26 من الأمر رقم 03-03 المتعلق بالمنافسة، مرجع سابق.

²¹³ - مرجع نفسه، حسب أحكام المادة 26 منه.

²¹⁴ - المواد 31 و36 من القرار رقم 01 مؤرخ في 24 جويلية 2013، المحدد للنظام الداخلي لمجلس المنافسة، النشرة الرسمية للمنافسة، رقم 03، سنة 2013، www.conseil-concurrence.dz.

ممثلين الحكومة لا يشاركون في المداولات التي تعقدها السلطات لإدارية المستقلة في هذا التشريع²¹⁵، فهذه النقطة مهمة جدا عكس نظيره في التشريع الجزائري، حيث أن ممثل الحكومة زيادة على مشاركته في جلسات مجلس المنافسة لتقديم ملاحظاته فإنه يشارك في المداولات التي يعقدها هذا الأخير، والملاحظ كذلك أن ممثل الحكومة في التشريع الفرنسي يشارك فقط في أعمال السلطات الإدارية المستقلة عندما تمارس هذه الأخيرة لصلاحياتها التنظيمية أو الصلاحيات غير التنافسية دون أن يكون له تواجد عندما يتعلق الأمر بممارسة السلطات الإدارية المستقلة لصلاحياتها العقابية، أما في التشريع الجزائري فيما يخص هذه النقطة الأمر غير واضح لأن المشرع لم يحدد طبيعة الأشغال التي يمكن لممثل الحكومة المشاركة فيها بل ترك الأمر مفتوحا لكل الاحتمالات، مما يفهم من خلال هذا أنه يمكن لممثل الحكومة أمام مجلس المنافسة المشاركة في جميع أشغال المجلس سواء عند ممارسته لصلاحياته العقابية أو بمناسبة ممارسته لصلاحيته التنظيمية مما يثير عدت تأويلات فيما يخص هذه النقطة.

أمام تواجد ممثلين عن الحكومة أمام السلطات الإدارية المستقلة يترجم تواجد سيطرة السلطة التنفيذية والحضور الدائم لها أمام هذه السلطات مما يحد من استقلاليتها تجاه السلطات العمومية²¹⁶، فإن تواجد هذا العنصر أمام هذه السلطات غير مرغوب فيه نظرا للتأثيرات التي يمكن أن يمارسها على الأعضاء الآخرين الذين ينتمون إلى التشكيلات الجماعية لهذه السلطات وممارسة الضغوطات عليهم التي تحد من استقلاليتهم، فأين الاستقلالية المنشودة من طرف المشرع في مختلف القوانين المنشئة لهذه السلطات؟ وأين هو التكيف الذي كيفها عل أنها سلطات إدارية مستقلة؟ فأمام هذا نشهد تشويها للاستقلالية المنشودة من طرف المشرع، بذلك فإن تواجد ممثلي الحكومة أمام السلطات الإدارية المستقلة يظهر تناقض كبير مع الاستقلالية المراد بها من طرف المشرع²¹⁷.

²¹⁵ - من بين الصلاحيات التي منحت كذلك لممثلي الحكومة في التشريع الفرنسي نجد حضور الجلسات التي تعقدها إحدى السلطات الإدارية المستقلة ليبيدي ممثل الحكومة ملاحظاته، تقديم ممثل الحكومة بطلب بأن يدون سؤال اليوم الذي تجتمع فيه التشكيلات الجماعية للسلطات الإدارية المستقلة، طلب إجراء مداولة ثانية للتشكيلات الجماعية للسلطات الإدارية المستقلة، لكن ليس له الحق في

أن يطلب مداولة ثانية فيما يخص ممارسة الصلاحية العقابية لهذه السلطات. Cité par : GELARD Patrice, op. cit, p. 52.

²¹⁶ - BEN DJABALLAH Ghada, op. cit, p. 165.

²¹⁷ - ISRAEL Didier, «L'indépendance de l'autorité de contrôle prudentielle», *RFAP*, n° 143, 2012, p. 765.

إن تواجد ممثلي الحكومة أمام السلطات الإدارية المستقلة²¹⁸ حتى ولو بصفة شكلية يثير حياد هذه الأخيرة نظرا لقرابتهن للسلطة التنفيذية، فبمشاركة ممثل وزير التجارة في المداولات التي يعقدها مجلس المنافسة حتى ولو دون إمتلاك الأحقية في التصويت يعتبر مساس باستقلالية هذه السلطات، ففي التشريعات المقارنة من بينها التشريع الفرنسي فإن ممثلي الحكومة رغم أنهم يشاركون في الجلسات التي تعقدها السلطات الإدارية المستقلة إلا أنهم يستوجب عليهم التتحية عند الشروع في مداولات هذه السلطات، لأنه من المفروض القرارات التي تتخذها السلطات الإدارية المستقلة تكون مبنية على اجتهادات وإرادة أعضاء التشكيلات الجماعية لهذه السلطات نظرا لأنه يستوجب ممارسة أعمالهم بكل استقلالية وأنهم مستقلين عن تمثيل أي جهة دون الحاجة إلى أعضاء مثل ممثل الحكومة الذي يشك في تواجده، لأنه يمثل جهة معينة ألا وهي السلطة التنفيذية، فحول مشاركة ممثلي الحكومة في المداولات قد سبق للمحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان في أحد القرارات الصادرة عنها إعتبار أن مجرد الحضور في المداولات ولو بشكل بسيط لمحافظ الحكومة أمام مجلس الدولة مخالف لأحكام الإتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان وبذلك فإنه يمس بمبدأ الحياد²¹⁹.

في الجهة المقابلة هناك من يستحسن تواجد ممثل الحكومة أمام السلطات الإدارية المستقلة، بحيث يعتبرون تواجده أمام هذه السلطات يتيح الفرصة للدولة للحفاظ على مصالحها الأساسية²²⁰، حيث أن حضور هذا العنصر يسهل التوفيق بين السلطة التنظيمية المخولة للسلطات الإدارية المستقلة والتي تتمتع بها السلطة التنفيذية، وإذا عرفت السلطات الإدارية المستقلة عند ممارستها لنشاطاتها أي أزمة في قطاع ما في الأخير مسؤولية الدولة هي التي تثار، لكن بحضور ممثل الحكومة من الطبيعي أن يتولى إعلام السلطات الإدارية المستقلة بهذه الوضعيات والأزمة التي عرفت²²¹، يعتبر كذلك تواجد ممثل الحكومة أمام السلطات الإدارية المستقلة حسب البعض من شأنه أن يعتبر كالثقل المضاد ليساعد على

²¹⁸ - في التشريع الفرنسي أثيرة ضجة كبيرة حول مشروع قانون يخص سلطة ضبط الاتصالات الإلكترونية والبريد (ARCEP) عندما أراد المشرع الفرنسي إدراج محافظ الحكومة ضمن تشكيلة هذه السلطة، فقد تم رفض هذا المشروع من عدة جهات من بينها رئيس هذه السلطة، حيث اعتبر أن هذه الوضعية يمكن أن تنشأ نوع من التداخل بين الدولة الضابطة والدولة المتدخلة *Vœux du président de l'ARCEP pour 2011*, www.arcep.fr.

²¹⁹ - CEDH, Arrêt du 7 juin 2001, n° 39594/98, Affaire Kress c. France, file:///C:/Users/pc/Downloads/001-64069.pdf.

²²⁰ - GELARD Patrice, op. cit, p. 52.

²²¹ - Ibid, p. 53.

تفعيل وتنظيم حركات الدولة²²²، وفي هذا الصدد قد دفع بالبرلمان الفرنسي سنة 2006 بتقديم توصية يدعو فيها إلى تعميم تواجد ممثل الحكومة أمام جميع السلطات الإدارية المستقلة²²³ دون استثناء، خاصة السلطات الإدارية المستقلة التي خول لها المشرع السلطة التنظيمية، فهنا البرلمان الفرنسي لم يوصي بإدراج ممثل الحكومة أمام السلطات الإدارية المستقلة التي لها الصلاحيات العقابية نظرا حسب اعتقادنا للتشويش الذي يمكن أن يمارسه هذا العنصر على أعضاء التشكيلات الجماعية لهذه السلطات خاصة وإن كان أحد المتعاملين الاقتصاديين المتابعين أمام هذه السلطات تابع للقطاع العام أي المتعامل التاريخي فإن القرارات التي يمكن أن تصدر عن هذه السلطات يمكن أن تثير شكوك حول مدى حيادها وعن استقلالية أعضاء هذه السلطات في اتخاذ القرارات دون تدخل عناصر خارجية.

أما حول تعميم تواجد ممثل الحكومة أمام جميع السلطات الدارية المستقلة التي خول لها المشرع ممارسة السلطة التنظيمية لتحقيق المصلحة العامة، فحسب اعتقادنا هذه الحجة غير كافية لتبرير تواجد مثل هذا العنصر أمام هذه السلطات، لأن هناك إمكانية عند رغبة هذه الأخيرة أن تصدر أنظمة في مجال معين أن ترجح كفة فئة على حساب فئة أخرى، كالانحياز إلى جهة مصالح المتعاملين التاريخين، زيادة على ذلك فإن السلطات الإدارية المستقلة عندما أنشأت فالهدف من ذلك هو تحقيق المصلحة العامة وليس مصلحة فئة معينة فهي تمارس عملها بكل استقلالية عن مؤسسات الدولة، فالمصلحة التي تعمل هذه السلطات على تحقيقها هي المصلحة التي تريد كذلك الإدارة العامة البلوغ إليها، فعندما أقدمت الدولة إسناد مهمة الضبط الاقتصادي لهيئات مستقلة يجب عليها العمل على أن تحقق الاستقلالية الفعلية لها وليس أن تضع أمامها عراقيل من شأنها أن تحد من هذه الاستقلالية، أما عن إعادة التوازن بين نشاط الدولة أو السلطة التنفيذية ونشاط السلطات الإدارية المستقلة يجعل منه الثقل المضاد أمام هذه الأخيرة، فالأمر لا يكون بإدراج ممثل الحكومة أمامها، لأن كما يسبق أن ذكرناه فهي تمارس أعمالها بكل استقلالية بإرادة المشرع، فإن أريد إعادة التوازن فيكون بمراجعة السلطات الممنوحة للسلطات الإدارية المستقلة ليتم توضيح حدود كل جهة دون أن تتداخل فيما بينها، لذا على السلطة التنفيذية أن تختار ترك صلاحية الضبط الاقتصادي لهيئات مستقلة أو الأخذ هي زمام المبادرة وممارسة هذه العملية.

²²²- DOSIERE René, VANNESTE Christian, « Les autorités administratives indépendantes », Rapport Assemblée Nationale Français, 2010, www.ladocumentationfrancaise.fr, p. 100.

²²³- GELARD Patrice, op. cit, p. 53.

إن تواجد ممثلي الحكومة أمام السلطات الإدارية المستقلة ليس فقط على الشكل الذي يظهر به أمام مجلس المنافسة أو اللجنة المصرفية، بل هناك حضور لممثلي الحكومة أمام السلطات الإدارية المستقلة ولكن هذه المرة بصفة متسترة ويتعلق الأمر بالأمناء العاميين المنتدبين أمام هذه السلطات، فقد استعمل المشرع هذه الطريقة في إدخال ممثلي الحكومة أمام السلطات الإدارية المستقلة في كل من سلطة ضبط السمعي البصري وسلطة ضبط البريد والاتصالات الالكترونية وذلك لتعزيز تواجد السلطة التنفيذية أمام السلطات الإدارية المستقلة.

منح كذلك المشرع الجزائري صلاحيات للأمناء العاميين على مستوى السلطتين السابقتين، نجد منها المشاركة في أعمال هذه السلطات، وبالنظر إلى هذه الصلاحيات فمن شأنها أن تقلل من استقلالية هذه الهيئات وفي اتخاذ قرارات صائبة ومحايدة، وما يزيد من نية السلطة التنفيذية في تعزيز تواجدها أمام السلطات الإدارية المستقلة هي طريقة تعيين الأمناء العاميين التي تقع على عاتق رئيس الجمهورية دون تدخل أي جهة بالإقتراح، إذا لو أراد المشرع إعطاء استقلالية للسلطات الإدارية المستقلة لا ترك صلاحية تعيين الأمناء العاميين لرئسي السلطتين السابقتين أو بمشاركة جميع أعضاء التشكيلات الجماعية.

عليه فمهما كانت الطريقة التي استعملها المشرع في إدراج ممثلين أمام السلطات الإدارية المستقلة سواء بممثل من أحد وزارات القطاع الذي تضبطه هذه السلطات أو عن طريق تعيين أمامها أمين عام فهما عملة لوجه واحد، فكلاهما يهدف إلى تعزيز تواجد السلطة التنفيذية أمام السلطات الإدارية المستقلة والسيطرة عليها خاصة تلك التي تضبط قطاعات حساسة كسلطة ضبط السمعي البصري، لأن هذا القطاع يمكن من خلاله تنوير الرأي العام وذلك عن طريق الحقائق التي يمكن أن يصل إليها العاملين في هذا المجال بالتطرق إلى سلبيات السلطة التنفيذية، فبتعزيز تواجد هذه السلطة أمام السلطات الإدارية المستقلة يضغط على هذا القطاع ويبقى دائما متحكم به من قبل الدولة، إن تواجد كذلك ممثلين عن الحكومة أمام السلطات الإدارية المستقلة يهدف إلى لعب دور المراقب وذلك لمراقبة آراء الأعضاء الآخرين.

ثانيا: التواجد الفعلي لممثلي السلطة التنفيذية أمام السلطات الإدارية المستقلة

إن الحديث هذه المرة عن تواجد ممثلي السلطة التنفيذية أمام السلطات الإدارية المستقلة يختلف عما تطرقنا إليه أعلاه، فهذه السلطة في بحث دائم عن مكانة لها أمام هذه السلطات، لأن المشرع

الجزائري في هذه الحالة خرج عن المألوف وأتى بجديد المتمثل في تعيين أعضاء من السلطة التنفيذية على رأس السلطات الإدارية المستقلة، فهم المكلفون بممارسة جميع الصلاحيات المخولة لها من طرف المشرع فيعتبر هذا تشويه لصورة السلطات الإدارية المستقلة والمصادقية التي يمكن أن يبحث عنها من قبل المتعاملين الاقتصاديين في الوسط الخاضع للضبط تجاه هذه الهيئات عند ممارستها للصلاحيات المخولة لها من طرف المشرع والتخوف من القرارات التي يمكن أن تتخذها في حق هؤلاء المتعاملين أو أي تدبير يمس القطاعات الخاضعة للضبط.

عند الحديث عن تواجد ممثلي الحكومة بدرجة أكبر يتعلق الأمر هنا بسلطة إدارية مستقلة حديثة النشأة في التشريع الجزائري والتي تتمثل في الوكالة الوطنية للمواد الصيدلانية المستعملة في الطب البشري، حيث تتشكل هذه الوكالة من عدة هيكل منها مجلس الإدارة الذي يكلف بتسيير شؤون هذه السلطة وبسلطات واسعة، فيظم مجلس الإدارة تشكيلة لم يألف بها ولم يتم العمل بها من قبل أمام أي سلطة إدارية مستقلة في التشريع الجزائري عند نشأتها الأولى، حيث تظم أعضاء بصفة ممثلين للحكومة من مختلف الوزارات التي يصل عددها إلى إحدى عشرة وزارة²²⁴.

بالنظر إلى عناصر تشكيلة الوكالة الوطنية للمواد الصيدلانية المستعملة في الطب البشري وبالنظر كذلك إلى الصفة التي يحملها أعضاء هذه التشكيلة والقطاع الذي ينتمون إليه أي أنهم كلهم من مديري الإدارات العمومية، يبين مدى تبعية هؤلاء الأعضاء للسلطة التنفيذية، فأمام هذا الأمر الواقع يجبر بنا إلى القول أن قطاع الصيدلة في الجزائر يضبط من قبل إدارة عمومية بالمفهوم التقليدي وليس عن طريق سلطة إدارية مستقلة كما كيفت في المرسوم التنفيذي المنشأ لها، فهي أشبه بكثير من الإدارة العمومية عن السلطات الإدارية المستقلة الأخرى سواء في التشريع الجزائري أو في مختلف التشريعات المقارنة.

بالعودة إلى التشريعات المقارنة لم نجد سلطات إدارية مستقلة يسيروها مجلس إدارة يتكون من أعضاء معظمهم ينتمون إلى السلطة التنفيذية ويمثلون مختلف الوزارات، فهذا الجيل الجديد من السلطات الإدارية المستقلة الذي يظهر فقط في التشريع الجزائري له خصوصيات عن باقي السلطات الإدارية المستقلة في التشريعات المقارنة الأخرى، فأمام هذه الوضعية نتساءل عن مدى استقلالية الوكالة الوطنية

²²⁴ - أنظر المادة 11 من المرسوم التنفيذي رقم 15-308، يحدد مهام الوكالة الوطنية للمواد الصيدلانية المستعملة في الطب البشري وتنظيمها وسيروها وكذا القانون الأساسي لمستخدميها، مرجع سابق.

للمواد الصيدلانية المستعملة في الطب البشري تجاه السلطة التنفيذية من حيث التركيبة البشرية التي تضمها؟ إذ أن استقلالية هذه السلطة في هذه الحالة غائبة اتجاه السلطة التنفيذية ونستطيع القول بأن هذه الأخيرة حلت محل هذه الوكالة التي كلفت بهمة ضبط قطاع الصيدلانية بعدما رفعت الدولة اليد عن القيام بهذه المهمة، فالنتيجة التي يمكن أن تنتج حيال غياب الاستقلالية هو إثارة حياد هذه الهيئة، لأنه حتى يمكن اعتبار أن أي هيئة ما محايدة يجب في الوهلة الأولى أن تكون مستقلة، وهذا ما لا يتحقق أمام الوكالة التي تضبط قطاع الصيدلة، إذا فالقرارات التي يمكن أن تصدر عن هذه الأخيرة تكون ذا أبعاد سياسية أكثر من أن تكون واقعية وتماشيا مع مقتضيات والاحتياجات الاقتصادية وتحقيق المصلحة العامة، فإن إدخال السياسة في مثل هذه المجالات لا يخدم تقدم النشاط الاقتصادي.

فإن كانت نية المشرع الجزائري تتجه في المستقبل إلى إنشاء سلطات إدارية مستقلة على نحو الشكل الذي أنشأت به الوكالة الوطنية للمواد الصيدلانية المستعملة في الطب البشري فلا جدوى من أن يكتفيها على أنها سلطات إدارية مستقلة، لأن لا حاجة لها بما أن السلطة التنفيذية هي التي تتولى عملية الضبط عن طريق ممثلين تابعين لها، فتواجد ممثلي السلطة التنفيذية في تشكيلة هيئات مستقلة تكلف بضبط قطاع اقتصادي معين بكل حيادية واستقلالية وأن هؤلاء الممثلين للحكومة لهم صلاحيات واسعة هذا يدفع بنا إلى الشك حول حاجة إنشاء هذه الهيئات²²⁵، لذا في هذه الحالة يتم الخلط بين الدولة الضابطة والدولة المتدخلة فأصبحت الدولة هي المحرك الأساسي للنشاط الاقتصادي ويعني هذا العودة إلى ما كانت عليه الدولة في السابق قبل أن تتجه هذه الأخيرة نحو تبني النظام الليبرالي.

إن الإفراط في تكثيف تواجد ممثلين عن السلطة التنفيذية أو من الإدارة العمومية أمام السلطات الإدارية المستقلة يمكن أن يؤدي هذا إلى محو الخصوصيات التي تتمتع بها هذه السلطات، نجد من بينها الإستقلالية، ويظهرها أمام تواجد مثل هؤلاء الممثلين في تشكيلاتها على أنها يد متقدمة للسلطة التنفيذية، لأنها تتدخل في عملية الضبط الاقتصادي الذي من المفروض حاليا هو اختصاص حصري لهذه السلطات بعد أن تحول دور الدولة، زيادة على ذلك فإن شرعية هذه السلطات تتأثر تجاه المعنيين بالعمل الذي تؤديه هذه الأخيرة ويرهن في المستقبل وظيفة الضبط الاقتصادي الموكلة لهذه السلطات الذي يعود لاحتكار للدولة بالمفهوم التقليدي، فتواجد كذلك ممثلين عن السلطة التنفيذية أمام السلطات الإدارية

²²⁵- TAROUNA Lotfi, op. cit, p. 219.

المستقلة يشوه صورتها نحو الرأي العام²²⁶ بأن تنتزع هبتها وتتحول بذلك إلى هيئات عادية لا دور لها في المجال الاقتصادي.

أمام هذا الشكل الجديد الذي ظهرت به السلطات الإدارية المستقلة في التشريع الجزائري نشهد لظهور نوع جديد من السلطات الإدارية المستقلة بعدما كانت هي المكلفة فعليا بعملية الضبط الاقتصادي، لكن اليوم هذه العملية عرفت شكل جديد يتمثل بتدخل الدولة والمشاركة في هذه العملية بطريقة جديدة داخل هذه السلطات التي عرفت بعض التعديلات فأصبحت هذه الأخيرة "مهجنة" وذلك بتكييفها على أنها سلطات إدارية مستقلة، لكن في المقابل تركيبها البشرية تنتمي إلى السلطة التنفيذية، عليه فإن الاستقلالية هنا انتزعت لهذه السلطات وأصبحت تحمل هذا الإسم بصفة شكلية فقط، فهذا يعتبر بمثابة جيل جديد من السلطات الإدارية المستقلة في التشريع الجزائري تحمل خصوصيات عن باقي السلطات الإدارية المستقلة المعروفة في التشريعات المقارنة، لذا فنرى تكييفها على أنها سلطات إدارية مستقلة أصبح لا يتماشى مع هذا التوجه الجديد الذي تظهر به، فهي ليست إدارة عمومية لأنها منفصلة عن الإدارة الكلاسيكية وهي ليست مستقلة لأنها تحتوي على عناصر من السلطة التنفيذية.

يعود سبب تشويه صورة السلطات الإدارية المستقلة في التشريع الجزائري إلى طريقة نشأت هذه الأخيرة أو الطريقة التي يتم من خلالها تحديد مهامها وصلاحياتها أو التشكيلة التي يجب أن تتكون عليها، فمن المفروض أن يتم تحديدها بموجب القانون الذي أقر بإنشائها وذلك بصدوره عن الهيئة المكلفة بذلك والمتمثلة في السلطة التشريعية حتى تتسم السلطات الإدارية المستقلة بنوع من الشرعية، لأنها أنشأت بموجب هيئة مكلفة دستوريا بالقيام بهذا النوع من الصلاحيات، وليس عن طريق مرسوم تنفيذي، عليه فإن تكليف تحديد مهام وتركيبه هذه السلطة بهذه الكيفية يقلل من شرعيتها، لذا فمن المفروض أن يتكفل القانون الذي نص على إنشاء هذه السلطة بتحديد تركيبها البشرية، فحصر تحديد هذه التركيبة في يد هيئة واحدة يجعل هذه الأخيرة تحدد تشكيلة السلطات الإدارية المستقلة بصفة عامة حسب ما يخدم مصالحها وسياساتها ورغبتها في السيطرة على هذا النوع من السلطات.

أمام تعيين ممثلين عن مختلف الوزارات ومدير عام يمثلون السلطة التنفيذية في تشكيلة الوكالة الوطنية للمواد الصيدلانية المستعملة في الطب البشري، فإن السلطة التنفيذية تتحكم مباشرة وتسيطر بطريقة صريحة على هذه الوكالة وتمارس عليها ضغوطات، ولو أن سلطة الصيدلة تخلق تشكيلاتها من

²²⁶- TAROUNA Lotfi, op. cit, p. 220.

هذه العناصر غير المرغوب فيها فإن السلطة التنفيذية لا تملك الوسائل اللازمة لتمارس ضغط مباشر على السلطات الإدارية المستقلة ككل²²⁷، والحديث هنا عن الضغوطات جاء فقط عندما يتعلق الأمر بسلطة إدارية كيفت على أنها مستقلة، لكن في الواقع ليس عبارة ضغط التي يمكن استعمالها هنا بل أكثر من ذلك لأن كما تطرقنا إليه فإن ممثلي مختلف الوزارات هم المكلفين بتسيير شؤون هذه السلطة واتخاذ القرارات اللازمة لضبط قطاع الصيدلة، لذا فالأصح أن نقول أن السلطة التنفيذية استولت على الوكالة الصيدلانية بطريقة سلسلة والتوغل داخلها والحلول محلها.

بعدما أن بينا كيفية سيطرة وكيفية ممارسة السلطة التنفيذية أو بالأحرى حلول السلطة التنفيذية محل السلطات الإدارية المستقلة عن طريق تعيين ممثلين عنها أما هذه السلطات فإن هذه المرة السلطات الإدارية المستقلة في التشريع الجزائري عرفت تشويهه بصورة أكبر مما بيناه سابقاً، إذ نجد سلطات إدارية مستقلة تحتوي في تشكيلاتها الجماعية على وزراء بعينهم²²⁸ وليس هذه المرة عن طريق ممثلين عنهم، لذا فإن اليوم لا يمكن الحديث عن سلطات إدارية مستقلة في التشريع الجزائري أمام هذه الوضعية الجديدة التي طرأت عليها، فالسلطة التي تحتوي تشكيلتها على وزراء من السلطة التنفيذية يتعلق الأمر هنا بالهيئة الوطنية للوقاية من الجرائم المتصلة بتكنولوجيات الإعلام والاتصال ومكافحتها سابقاً، حيث تحتوي هذه السلطة على عدة هيكل من بينها اللجنة المديرة التي تتولى الاشراف على ممارسة جميع الصلاحيات المخولة لهذه الهيئة، فما يلاحظ على هذه التشكيلة هو سيطرة السلطة التنفيذية عليها خاصة وأن رئاسة اللجنة المديرة يتولها الوزير المكلف بالعدل، فأمام تواجد هذه العناصر أمام هذه السلطة التي كيفت على أنها مستقلة فمن غير المنطق تحقيق استقلاليتها وحياد القرارات التي تتوصل إليها هذه اللجنة.

فالحالات التي نحن بصدد دراستها هي تجربة يعرفها التشريع الجزائري فقط إذ لم يسبق أن لاحظنا هذه التجربة في التشريعات المقارنة خاصة الأوروبية منها، حيث أن تشكيلة السلطات الإدارية المستقلة عند هذه التشريعات تخلو من الوزراء بعينهم، فالمشرع الجزائري هنا بدل أن يخطوا خطوات إلى الأمام فهو ذهب عكس ذلك بالرجوع إلى الوراء، فكان من المفروض أن يستفيد من التجارب السابقة أو

²²⁷ - DIARRA Abdoulay, op. cit, p.18.

²²⁸ - العناصر التي تتشكل منها اللجنة المديرة تتمثل في كل من الوزير المكلف بالداخلية والوزير المكلف بالبريد وتكنولوجيات الإعلام والاتصال، زيادة على ذلك فإن اللجنة المديرة تظم في تشكيلتها ممثلين عن السلطة التنفيذية ويتعلق الأمر في كل من ممثل عن رئاسة الجمهورية الذي يعتبر هرم السلطة التنفيذية وممثل عن وزارة الدفاع الوطني، حسب المادة 70 من المرسوم الرئاسي رقم 15-261، يحدد تشكيلة وتنظيم وكيفيات سير الهيئة الوطنية للوقاية من الجرائم المتصلة بتكنولوجيات الإعلام والاتصال، مرجع سابق.

تجارب التشريعات المقارنة في هذا المجال حول استقلالية السلطات الإدارية المستقلة وتصحيح الأخطاء التي ارتكبتها حول هذه المسألة، فما هو يكرر نفس الأخطاء وبصفة أكبر هذه المرة بأن انتزع الاستقلالية الفعلية لهذه السلطات بدل من أن يعمل على تحقيقها وتقويتها، لذا فعلى الدولة أن تختار نهج واحد لتسير عليه دون الخط الذي يؤدي إلى غياب الحدود بين السلطات الإدارية المستقلة والسلطة التنفيذية ويجعل عملية الضبط أكثر تعقيدا وغموضا.

الفرع الثاني

الإختصاص: بين فعالية عملية الضبط الاقتصادي واستقلالية أعضاء السلطات الإدارية المستقلة تجاه السلطة التنفيذية

إن إختصاص وكفاءة أعضاء السلطات الإدارية المستقلة واملاكهم مؤهلات وخبرات وتجارب في القطاعات المعنية بالضبط وإرساء التعددية في تشكيلاتها الجماعية يجعلهم مستقلين عن مختلف الضغوطات التي يمكن أن تمارسها السلطة التنفيذية عليهم (أولا)، شرط تكريس المشرع تواجد مثل هذه الفئة أمام هذه السلطات، وفي حالة سكوت المشرع على ذلك فإن المجال يفتح لتسييس هذه التشكيلات.

(ثانيا)

أولا: تشكيلة السلطات الإدارية المستقلة بين الإختصاص والتعددية

لتحقق السلطات الإدارية المستقلة الأهداف التي أنشأت من أجلها لا يكون ذلك إلا بوضع الأشخاص المناسبة أمام تشكيلاتها الجماعية للقيام على تحقيق فعالية الضبط الاقتصادي الذي هو عمل معقد نظرا لتقنية القطاعات الاقتصادية الخاضعة للضبط، فالأعضاء المناسبين هم المهنيين الحقيقيين، فإن كثرت هذه الفئة أمام السلطات الإدارية المستقلة تعمل على جلب اندماج وقبول أكبر من قبل المتعاملين الاقتصاديين لمصادقية القواعد²²⁹ التي توضع من قبل هذه السلطات وتعمل كذلك على تحقيق استقلاليتها واستقلالية الأعضاء، وذلك بممارسة المهام الموكلة إليهم بكل حرية وتفكير مستقل بعيدا عن كل الإملاءات التي يمكن أن تأتي من الخارج والنتيجة التي يمكن التوصل إليها من خلال كل هذا هو التوصل إلى اصدار قرارات واقعية، سليمة ومعقولة وبالإستناد إلى حجج منطقية بالتالي تكون أكثر

²²⁹ - منقور قويدر، السلطات الإدارية المستقلة المعنية بضبط التوازن بين مصالح المتعاملين الاقتصاديين وحقوق المستهلكين: دراسة مقارنة، أطروحة لنيل درجة دكتوراه في القانون، جامعة محمد بن احمد، وهران، 2015، ص. 17.

حيادية، أمام غياب هذه التشكيلة فإن حلول جهات أخرى لاتخاذ القرارات وارد خاصة السلطة التنفيذية لتبسط نفوذها على جميع المجالات في الدولة، بالتالي تغييب الاستقلالية التي كيفت عليها هذه السلطات ويتغيب الحياد الذي يعتبر من بين المبادئ الأساسية التي أنشأت من أجلها السلطات الإدارية المستقلة.

تكمن أهمية لجوء مختلف التشريعات إلى النص في القوانين المنشئة للسلطات الإدارية المستقلة على أن تكون تشكيلاتها الجماعية مكونة من المهنيين ذلك لتقييد السلطة التنفيذية في التعيين²³⁰، حيث إذا لم يتم تحديد صفة أعضاء هذه الهيئات سوف يفتح المجال أمام السلطة التنفيذية في تعيين أعضاء لا علاقة لهم بالقطاعات الاقتصادية الخاضعة للضبط ويؤدي إلى تعيين شخصيات قد تنتمي إلى السلطة التنفيذية أو أعضاء الذين تراهم هذه الأخيرة مناسبين لفرض إملاءاتها عليهم ويسهل عليها احتوائهم، فإذا فتح المجال لتسييس تشكيلة السلطات الإدارية المستقلة يؤدي إلى فقدان الغرض الذي أنشأت من أجله فتصبح هذه الهيئات تحقق مصلحة جهة واحدة وهي مصلحة السلطة التنفيذية والطبقة السياسية، هذا الاشتراط في أن يكون الأعضاء المعينين أمام السلطات الإدارية المستقلة من المهنيين يترجم مدى جدية واستقلالية²³¹ هذه السلطات، هذه الاستقلالية التي تجعل من القرارات التي تصدر عنها أكثر موضوعية وواقعية وتعتمد على وقائع صحيحة ومنطقية، كون الزيادة أو إنقاص من صحة المعلومات أو أن لا تحتوي على أخطاء جسيمة يكسب ثقة هذه الهيئات من طرف المتعاملين الاقتصاديين في الوسط الخاضع للضبط وأن تكون القرارات الصادرة عنها أكثر حيادا.

عليه فهناك علاقة مباشرة بين الإحترافية واستقلالية الأعضاء المعينين أمام السلطات الإدارية المستقلة، فإن صفة الاحترافية التي يحملونها وقدراتهم العلمية والتقنية التي يكتسبونها وكذلك التجربة تجعلهم بعدين عن الضغوطات التي يمكن أن تمارسها السلطة التنفيذية والتأثيرات التي يمكن أن تأتي من قبلها على هؤلاء الأعضاء²³².

تكمن كذلك أهمية تعيين أعضاء يحملون صفة المهنيين أمام السلطات الإدارية المستقلة في قدرة هؤلاء عن طريق مكتسباتهم العلمية وحكم التجربة التي يمتلكونها في القطاعات الخاضعة للضبط على نقد وتمييز كل المعلومات²³³ التي يمكن أن ترد نحو السلطات الإدارية المستقلة وقدرتهم على فرز الصحيحة

²³⁰ - AOUN Charbel, op. cit, p. 21.

²³¹ - Ibid, p. 22.

²³² - DELZANGLES Hubert, L'indépendance des autorités de régulation sectorielles..., op. cit, p. 290.

²³³ - Ibid.

منها دون الأخذ بالتالي يمكن أن تكون خاطئة أو تعتبر مناورة من قبل أحد الهيئات السياسية لتغليب وجهة نظر أعضاء هذه السلطات وعدم تقبل كل المعلومات التي ترد إليهم حتى يتفحصونها بدقة وإمعان، فالحرص على إيجاد المعلومات الصحيحة والدقيقة يجعل من تدخلات السلطات الإدارية المستقلة أكثر فعالية، فإن غابة الاحترافية تجعل السلطات الإدارية المستقلة تابعة إلى الهيئات السياسية من حيث الوصول إلى المعلومة وفتح المجال لهذه الأخيرة ببسط نفوذها أكثر على هذه السلطات.

التخصص العلمي والتقني الذي يجب أن يتحلى به أعضاء السلطات الإدارية المستقلة يعبر عن مشروعية هذه السلطات وسلطتها²³⁴، حيث أن نشأتها جاءت من خلال صفة الأعضاء باعتبار أن هم المحركين الأساسيين لهذه السلطات فهم من يقع عليهم تسييرها وإصدار القرارات التي من خلالها تضبط القطاعات الاقتصادية، فإن تم إختيار هؤلاء الأعضاء من بين الشخصيات المناسبة فإن التحكم في هذه الهيئات يكون من قبلهم، لأن لهم من المعارف والقدرات العلمية التي تؤهلهم بأن يمارسوا مهامهم دون اللجوء إلى هيئات أخرى لمعرفة كيفية ضبط القطاعات المعنية بهذه العملية، فهم بذلك يفكرون بكل حرية واستقلالية حسب معارفهم المكتسبة مما يزيد من هبة هذه السلطات وسلطتها من ذلك يبعث مصداقيتها لدى الآخرين، أما إذا كانت هذه الشخصيات المعينة على رأس هذه السلطات غير كفئة فإنها تفقد استقلاليتها ومصداقيتها وتفقد سلطتها وتحل محلها هيئات أخرى.

إن تواجد فئة المتخصصين أما التشكيلات الجماعية للسلطات الإدارية المستقلة يترجم نوع من الديمقراطية عند قيام هذه الهيئات بمهامها الضبطية²³⁵، ذلك لأن القرارات التي تصدر عنها عندما يتلقاها المتعاملين الاقتصاديين في الوسط الخاضع للضبط يعلمون أن هذه الأخيرة صادرة من قبل أعضاء مستقلين من حيث التفكير، أي أن القرارات التي يتوصلون إليها ليست اعتمادا على معلومات جاءت من هيئات أخرى وأنهم لا ينتمون لأي جهة خاصة السلطة التنفيذية، فالاستقلالية في إتخاذ قرارات من طرف هذه السلطات دون الرجوع إلى هيئات التأثير يعطي المصداقية لها وتظهر ثقتها تجاه الآخرين.

إن الأعضاء الذين يشكلون السلطات الإدارية المستقلة هم معينين ولم يتم اختيارهم عن طريق الاقتراع، فأمام غياب إجراء الاقتراع لاختيار أعضاء هذه السلطات فيمكن تعويضه عن طريق تعيين

²³⁴ - FRISON-ROCHE Marie-Anne, « Etude dressant un bilan... », op. cit, p. 69.

²³⁵ - WAHBI Nacer, L'autorité de régulation des marchés financiers, étude comparatives France-Moyen-Orient, Thèse de doctorat en droit, Université Panthéon-Assas, Paris, 2015, p. 257.

أعضاء من ذوي الخبرة وفئة المهنيين على رأس هذه الأخيرة للزيادة من مشروعيتها²³⁶، لأن عملية الاقتراع تتم من طرف الشعب مثلا عند اختيار رئيس الجمهورية، أما أمام السلطات الإدارية المستقلة فإن مشروعية الأعضاء تتم عن طريق تعيين فئة المتخصصين لتكون كذلك قراراتها مشروعة وصادرة عن فكرة مستقلة كما بيناه سابقا وتكون القرارات المتوصل إليها أكثر حيادا.

نظرا لأهمية تواجد شخصيات تمتلك الخبرات التقنية والتجربة الكافية لقيادة السلطات الإدارية المستقلة لتفعيل تدخلاتها والضبط المحكم للقطاعات الخاضعة للضبط فإن المكتب البرلماني الفرنسي لتقييم التشريعات إعتبر أن تواجد هذه الفئة أمام التشكيلات الجماعية لهذه السلطات أمر لا يمكن الاستغناء عنه، لذا فقد حث على تعيين شخصيات مؤهلة أمام التشكيلات الجماعية لهذه السلطات، فيجب أن تكون هذه المؤهلات ذو علاقة مباشرة مع القطاع الذي تضبطه كل سلطة على حدى²³⁷، في هذا الصدد أوصت كذلك لجنة تقييم ومراقبة السياسات العامة على أن تتضمن التشكيلات الجماعية للسلطات الإدارية المستقلة من شخصيات مؤهلة وهذا للموازنة بين مختلف وجهات النظر للفئات الأخرى المشكلة للسلطات الإدارية المستقلة²³⁸.

بالعودة إلى التشريع الجزائري فإنه حول مسألة تواجد المتخصصين أمام السلطات الإدارية المستقلة فنجد أنه لم يولي اهتماما كبيرا فيما يخص هذه النقطة، فنجد البعض منها فقط نص في القوانين المنشئة لهذه السلطات على أن تحتوي تشكيلاتها الجماعية على هذه الفئة، ويتعلق الأمر في كل من أعضاء مجلس المنافسة، سلطة ضبط البريد والاتصالات الالكترونية، أعضاء سلطة ضبط الصحافة المكتوبة، سلطة ضبط السمعي البصري، مجلس النقد والقرض وأخيرا أعضاء اللجنة المصرفية والمدير العام المعين أمام الوكالة الوطنية للمواد الصيدلانية المستعملة في الطب البشري، لكن الملاحظ حول هذه السلطات التي قلنا على أنها تحتوي تشكيلاتها الجماعية على فئة المتخصصين أن المشرع الجزائري في البعض منها الإحترافية لم يشترطها على جميع أعضاء هذه السلطات ونذكر في هذا الصدد سلطة ضبط الصحافة المكتوبة، حيث اشترط فقط لسبعة أعضاء من بين الأربعة عشرة عضوا الإحترافية، أما بقية الأعضاء الآخرين فإن المشرع لم يشترط أي صفة التي يمكن أن يحملها هؤلاء فسكت بذلك على تحديد

²³⁶ - LAGET ANNAMAYER Aurror, op. cit, p. 324.

²³⁷ - GELARD Patrice, op. cit, p. 111.

²³⁸ - DOSIERE René, VANNEST Christina, op. cit, p. 98.

هويتهم، كذلك فيما يخص اللجنة المصرفية فإن المشرع يشترط الإحترافية في ثلاثة أعضاء فقط من التشكيلة الجماعية لهذه السلطة دون الأعضاء المتبقين الذين لم يشترط أي اختصاص لهم.

أما الباقي الآخر من السلطات الإدارية المستقلة دائما في التشريع الجزائري فإن المشرع لم يشترط أي كفاءة أو أي مهنة أو إحترافية لأعضاء التشكيلات الجماعية لهذه السلطات، ونذكر منها لجنة ضبط الكهرباء والغاز، فمن المفروض الجهة المخولة لها قانونا تعيين أعضاء هذه الأخيرة تراعي تعيين فئة المهنيين في تشكيلتها رغم عدم وجود نص صريح يجبرها على ذلك، فإن بنيت تشكيلة هذه السلطة على حسب أهواء السلطة التنفيذية فيمكن أن تتغيب الحيادية عن القرارات التي تصدر عنها.

فيما يخص الغرفة التحكيمية المنشئة أمام لجنة ضبط الكهرباء والغاز رغم المهام الحساسة الممنوحة لها من طرف المشرع والمتمثلة في الاختصاص التحكيمي، إلا أنه رغم ذلك لم يولي لها أي إهتمام في عدة نقاط من بينها افتقار هذه الغرفة على فئة المتخصصين أو المحترفين في المجال الذي تتولى هذه اللجنة ضبطه، لذا فإن تشكيلة الغرفة التحكيمية المنشئة أمام هذه اللجنة تخلو من المتخصصين، حيث أنها تتكون من ثلاثة أعضاء وقاضيين ولم يشترط المشرع أي إختصاص أو مهنة لإختيارهم كأعضاء أمام هذه الغرفة، بل اكتفى المشرع بتقديم نص عام حيث اشترط في هؤلاء الأعضاء أن تكون لهم كفاءة في مجال المنافسة²³⁹، لكن هذا غير كاف بل يجب أن تحتوي هذه الغرفة على مختصين في قطاع الطاقة مثلا أو متخصصين في هذا القطاع، لأن معرفة فقط مجال المنافسة هذا لا يساعد أعضائها على فهم الأمور التقنية حول هذا القطاع، بالتالي ينعكس سلبا على القرارات التي تصدرها، حيث تكون غير متوازنة ويمكن أن يتغيب عنها الحياد. رغم أهمية تواجد فئة القانونيين أمام هذه الغرف، إلا أن الحاجة تكمن في تواجد فئة المهنيين والمختصين، لكن مقارنة هذه الغرفة مع مثيلتها في التشريعات المقارنة التي إعتمدت على هذا النوع من التقسيم داخل السلطات الإدارية المستقلة، نلاحظ تواجد اختلاف كبير من حيث نوعية التركيبة البشرية، فبالنسبة للمجلس العقابي المنشأ أمام سلطة الأسواق المالية الفرنسية فإن ستة من أعضائه من بين الإثنى عشرة عضو الذين يشكلون هذه الغرفة ينتمون إلى فئة المهنيين وذلك لكفائتهم في المجال المالي وممارستهم لهذه المهنتين، فعندما نلاحظ تشكيلة المجلس العقابي لهذه السلطة نجد أن نصف أعضائها ينتمون إلى فئة المهنيين لذا نجد أن المشرع الفرنسي أخذ بعين الإعتبار حساسية المهام الموكلة لهذا المجلس وفهمه لتقنية القطاعات الخاضعة

²³⁹ - حسب أحكام المادة 134 من القانون رقم 02-01، يتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز عبر القنوات، مرجع سابق.

للضبط، فإختيار هذا النوع من الأعضاء جاء ليسهل عمل المجلس العقابي ومقدرته الوصول إلى حلول متوازنة تخدم القطاع المعني بالضبط والحفاظ على حياديته، عكس المشرع الجزائري الذي تراخى فيما يتعلق هذه النقطة أمام الغرفة التحكيمية المنشئة أمام لجنة ضبط الكهرباء والغاز التي تخلو تشكيلتها من أي عضو من المتخصصين فينعكس هذا سلبا على نوعية القرارات التي يمكن أن تصدر عن هذه الغرفة.

عليه وما يلاحظ حول تشكيلات السلطات الإدارية المستقلة، أن فئة المتخصصين تتواجد بنسبة ضئيلة أمام هذه السلطات إذا ما قرناها بمثيلاتها في التشريعات المقارنة خاصة تلك المنشئة في التشريع الفرنسي، ويمكن الإستثناء من هذه الملاحظة البعض القليل منها فقط ويتعلق الأمر في كل من مجلس المنافسة حيث أن عشرة أعضاء من أصل إثني عشرة عضو ينتمون جميعهم إلى فئة الخبراء²⁴⁰، كذلك أعضاء سلطة ضبط السمعي البصري فإن المشرع نص على أن يكون إختيار أعضاء تشكيلتها الجماعية على حساب كفاءتهم وخبرتهم في النشاط السمعي البصري²⁴¹، بالنسبة كذلك لأعضاء لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها فإن حسب القانون المنشأ لها فإن جميع الأعضاء يتم إختيارهم من ضمن الشخصيات التي تملك قدرات في المجالين المالي والبورصي²⁴²، فهذه النقطة تحسب للمشرع الجزائري، لكن يجب تعميم هذه التجربة على جميع التشكيلات الجماعية للسلطات الإدارية المستقلة.

عليه فأمام غياب فئة المتخصصين أمام التشكيلات الجماعية للسلطات الإدارية المستقلة أو حتى إدراج عدد محدود منها أمامها يعتبر بمثابة تعمد من قبل المشرع الجزائري في عدم إدراج هذه الفئة رغم اقتباس القوانين المنشئة لهذه السلطات من التشريعات الأخرى مثل التشريع الفرنسي الذي أدرج أمام جميع السلطات الإدارية المستقلة عنده تواجد مثل هذه الفئة، إلا أن المشرع الجزائري يأخذ ما يتماشى مع نظام الحكم وفي الأخير يشوه صورة هذه السلطات وذلك من أجل فتح المجال للسلطة التنفيذية التحكم أكثر بها وإختيار الشخصيات التي تظهر ولائها لهذه السلطة، وذلك رغم أن تواجد هذه الفئة أمام السلطات الإدارية المستقلة يشكل ضمانة كبيرة في استقلالية هذه الأخيرة، الإختصاص كذلك من شأنه أن يبعد هذه السلطات عن جميع التأثيرات التي يمكن أن تأتي من قبل السلطة السياسية²⁴³، كذلك فإن فئة المهنيين

²⁴⁰ - حسب أحكام المادة 24 من الأمر رقم 03-03، يتعلق بالمنافسة، مرجع سابق.

²⁴¹ - حسب أحكام المادة 59 من القانون رقم 04-14، يتعلق بنشاط السمعي البصري، مرجع سابق.

²⁴² - حسب أحكام المادة 22 من المرسوم التشريعي رقم 93-10، يتعلق ببورصة القيم المنقولة، مرجع سابق.

²⁴³ - ZOUAIMIA Rachid, *Les autorités de régulations indépendantes face aux exigences de la gouvernance*, Edition Belkeise, Alger, 2013, p. 180.

والمختصين تفيد كثيرا السلطات الإدارية المستقلة وكذلك تفيد القطاعات الخاضعة للضبط²⁴⁴ وذلك من أجل ضبطها بصفة محكمة، وفي حالة غيابها يفتح المجال لتسييس تشكيلة السلطات الإدارية المستقلة.

ثانيا: غياب تحديد صفة الأعضاء يؤدي إلى تسييس التشكيلات الجماعية للسلطات الإدارية المستقلة

إن عدم تحديد المشرع الجزائري للصفة التي يجب أن يحملها أعضاء السلطات الإدارية المستقلة، من شأنه أن يفتح المجال للجهة المكلفة قانونا بالتعيين بأن تبسط نفوذها على التشكيلات الجماعية لهذه السلطات وأن يتم اختيار الأعضاء حسب رغبتها وبذلك تعمل على تحقيق ميولاتها دون الأخذ بعين الاعتبار الغرض الأساسي الذي أنشأت من أجله هذه السلطات، عليه فتعيين أشخاص ينتمون إلى عالم السياسة أمر وارد لذا فإن استقلالية وحياد هذه السلطات سوف يتم تغييبهما، في هذه الحالة تحل شخصيات يسهل إحتوائها ولا تنفذ إلا القرارات التي تملى عليها ويرجع هذا إلى حكم عدم قدرتها العلمية أو حجم تبعاعيتها أو تعلقها بالسلطة التنفيذية.

إذا فالسلطة المخولة لها قانونا تعيين أعضاء السلطات الإدارية المستقلة في ظل غياب نص صريح لتعيين أعضاء من فئات معينة، يسمح لها بتعيين أعضاء يسيرون هذه السلطات على حساب إنتماءاتهم السياسية أو جهة معينة أو لعلاقات عائلية أو يخدمون الهيئات التابعة للسلطة التنفيذية، وهذا كله لجعل أعضاء السلطات الإدارية المستقلة كأدوات في يد السلطة التنفيذية يتم توجيههم على حساب مشيئتها، لذا على المشرع الجزائري تغيير فلسفته هذه المبنية على تهيئة المناخ الملائم لإحتواء السلطات الإدارية المستقلة من قبل السلطة التنفيذية، ضف إلى ذلك المستقبل المجهول الذي يمكن أن تعرفه القطاعات الاقتصادية الخاضعة للضبط ومستقبل المتعاملين الاقتصاديين والمساس بقدراتهم التنافسية للمتعاملين الآخرين سواء التابعين للقطاع العام أو القطاع الخاص الذين يستفدون من امتيازات الحكومة وذلك بتعمد تعيين أعضاء غير مؤهلة لأن تكون أعضاء أمام السلطات الإدارية المستقلة²⁴⁵.

نشهد مثل هذه الحالات في الحياة العملية، ففي قطاع الإعلام مثلا ويتعلق الأمر بسلطة ضبط السمعي البصري، فبمجرد إنشاء هذه الأخيرة فقد تم تعيين على رأسها شخصية كانت محل عدة انتقادات ونقشات وكثر الحديث عنها سواء من طرف الفقهاء أو من طرف محترفي قطاع الإعلام، حيث كان

²⁴⁴ - LASSER CAPDEVILLE Jérôme, «L'indépendance des autorités de régulation financiers a l'égard des opérateurs régulés», *RFAP*, n° 143, 2012, p. 668.

²⁴⁵ - ZOUAIMIA Rachid, *Les autorités de régulation indépendantes face...*, op. cit, pp, 180-181.

العضو المعين بصفته رئيساً لسلطة ضبط السمعى البصري ينتمي إلى حزب سياسي، أي هذا العضو ينحدر من الطبقة السياسية، زيادة على ذلك فإن الحزب الذي ينتمي إليه هذا العضو يعتبر من قبل أحزاب الموالاتة أي من الأحزاب التي تساند وتروج لبرامج وإيديولوجية الحزب الحاكم، وأكثر من ذلك حتى نبين مدى رغبة السلطة التنفيذية السيطرة على السلطات الإدارية المستقلة هو أن العضو المعني لم يتم تعيينه بصفة رسمية، أي دون أن يصدر مرسوم رئاسي يثبت تعيين هذا العضو أو يقر بذلك، والهدف من كل هذا هو اسقاط التعليمات والشروط المجحفة لمتعاملي قطاع السمعى البصري والتحكم فيه حتى تطمس حرية التعبير وإخفاء حقيقة الواقع الجزائري، لأن هذا المجال هو الذي يستطيع أن يغير أفكار المواطنين وشرح المسائل الحساسة في الدولة، عليه فإن الجهة المكلفة بالتعيين والمتمثلة في السلطة التنفيذية هنا قد تجاهلت عدة نقاط فيما يخص هذا التعيين.

فالنقطة الأولى التي تم تجاهلها هو التعيين دون أن يصدر عن السلطة المخولة لها قانوناً القيام بهذه العملية مرسوماً رئاسياً يقر بهذا التعيين، لذا فالسلطة التنفيذية في هذه الحالة ضربت عرض الحائط القانون المنظم لسلطة ضبط السمعى البصري²⁴⁶، فإقدام السلطة التنفيذية على هذا الفعل حتى يتم تعيين الشخص الذي يخدم مصالحها بدل أن تعمل على تحقيق المصلحة العامة، لذا نتساءل عن شرعية هذا العضو والقرارات التي يمكن أن تصدر عنه؟ إذ من المنطقي أن تكون تلك القرارات الصادرة عن سلطة السمعى البصري باطلة ولا تنتج آثار تجاه الآخرين، والجدير بالذكر فإنه رغم تواجد هذا العضو على رأس هذه السلطة رغم عدم مشروعية تعيينه، إلا أن عملية ضبط هذا القطاع كانت تمارس من قبل السلطة التنفيذية والمتمثلة في وزارة الإتصال، مما يدل على أن العضو المعين مجرد وسيلة في يد السلطة التنفيذية تتحكم فيه على حساب سياستها وأن العضو المعني كان دائماً أثناء خرجاته الإعلامية يصرح بتأييده للقرارات التي تصدر عن السلطة التنفيذية التي تخص مجال السمعى البصري.

فالنقطة الثانية التي تجاوزتها كذلك السلطة المكلفة بالتعيين أمام سلطة ضبط السمعى البصري هي القواعد المتعلقة بنظام التنافى، حيث أن حسب القانون المنظم لهذه السلطة فإن العضوية أمامها تتنافى مع كل عهدة إنتخابية وأي وظيفة عمومية وكل نشاط مهني أو كل مسؤولية تنفيذية في حزب سياسي²⁴⁷، فالعضو الذي نحن بصدد الحديث عنه هو من الطبقة السياسية ويمارس نشاطاً سياسياً في

²⁴⁶ - حسب أحكام المادة 57 من القانون رقم 14-04، يتعلق بنشاط السمعى البصري، مرجع سابق.

²⁴⁷ - مرجع نفسه، حسب أحكام المادة 61 من.

حزب سياسي، زيادة على ذلك قد واصل ممارسة النشاط السياسي، فتواجد رجل السياسة على رأس إحدى السلطات الإدارية المستقلة فإن القرارات التي يمكن أن تصدر عنها تكون كذلك مسببة خاصة فيما يخص قطاع الإعلام، الذي يتطلب منح استقلالية أكثر للسلطات التي تعمل على ضبط هذا النوع من القطاعات نظرا لأنها تخص الحريات العامة.

على ضوء ما تقدم نستطيع القول أن استقلالية سلطة ضبط السمعي البصري منعدمة نظرا للمعطيات السالفة الذكر إثر كل التجاوزات التي مارستها السلطة التنفيذية، فهي بذلك من الوسائل التي تستعملها السلطة التنفيذية لتثويبه صورة السلطات الإدارية المستقلة في التشريع الجزائري، زيادة على الوسائل التي سبق وأن ذكرناها والمتعلقة بطريقة إنشاء هذه السلطات وذلك بموجب مراسيم تنفيذية، وعليه فإن هذه الأخيرة عرفة طبيعة جديدة لا يمكن تحديدها بسهولة وهو نموذج غير معمول به في التشريعات المقارنة، فالجديد الذي عرفته السلطات الإدارية المستقلة هو مجرد أفكار ونظرة تقليدية إحتوائية مما يعرقل تطورها في التشريع الجزائري.

التشكيلة الجديدة²⁴⁸ كذلك لسلطة الضبط السمعي البصري تحمل نوع من الشكوك، هذه المرة رغم تعيين أعضاء تشكيلاتها الجماعية بصفة قانونية ورسمية ومن بين الشخصيات المعروفة بكفاءتهم في مجال السمعي البصري، إلا أن ما يعاب عليها هو أن جميع الأعضاء لهم صفة الموظفين الساميين في الإدارة العمومية على المستوى المركزي، أي سبق لهم أن عملوا في مختلف الوزارات، فأمام هذه التركيبة البشرية الجديدة لسلطة ضبط السمعي البصري فإنه تمس باستقلاليتها تجاه السلطة التنفيذية، حيث يسهل إحتواء هؤلاء الأعضاء من قبلها نظرا للإرتباطات السابقة التي تجمع بينهم، وما يسهل كذلك إحتوائهم من قبل السلطة التنفيذية هو تعود هؤلاء الأعضاء في المناصب التي يشغلونها في السابق على السلمية والتبعية للمرؤوس، إذا فالإستماع إلى الإملاءات التي يمكن أن تأتي من قبل السلطة التنفيذية يسهل الأخذ بها من قبل هؤلاء الأعضاء، فالعمل أمام السلطات الإدارية المستقلة يختلف عن العمل أمام الإدارة العمومية، فيتطلب من الأعضاء أمام السلطات الإدارية المستقلة ممارسة عملهم بكل استقلالية وحسب أفكارهم وما تملي عليهم ضمائرهم والعمل على تحقيق الحياد في جميع القرارات التي يتوصلون إليها حتى لا تفقد هذه السلطة مصداقيتها تجاه المعنيين بهذه القرارات، عليه فإن جميع الفراغات التي تركها المشرع

²⁴⁸ - مرسوم رئاسي رقم 16-178 مؤرخ في 19 جوان 2016، يتضمن تعيين أعضاء سلطة ضبط السمعي البصري، ج ر ع 36، صادر في 2016/06/19.

في القانون المنشأ لسلطة ضبط السمعي البصري والتي نراها تعمد من قبله تم استغلالها من قبل السلطة التنفيذية التي هي الجهة المكلفة بتعيين أعضاء هذه السلطة لتعيين أعضاء مقربين لها ينحدرون جميعا من الإدارة المركزية، لذا نرى أنه على المشرع الجزائري تحديد القطاع الذي يجب أن يأتي منه أعضاء السلطات الإدارية المستقلة حتى لا يفتح المجال لتواجد أعضاء من الإدارة العامة بالأغلبية أمام هذه السلطات الذي لا يخدم استقلاليتها تجاه السلطة التنفيذية، فيجب فتح المجال لأعضاء من القطاعات الأخرى حتى لا تثار مسألة استقلالية هذه الأخيرة، عليه فإن تجاهل أعضاء ينحدرون من القطاعات المعنية بالضبط من شأنه أن يعرقل السير الحسن وعمل سلطة ضبط السمعي البصري والسلطات الإدارية المستقلة ككل لما لهم من معارف وتجارب في هذا المجال وكذلك معرفتهم لمتطلبات هذا القطاع، لذا فإن تواجد أعضاء لهم علاقة بالقطاع المعني بالضبط أمر لا يمكن الاستغناء عنه حتى أن مهمة الضبط المخولة للسلطات الإدارية المستقلة ترتبط بهؤلاء الأعضاء²⁴⁹، لذا فعلى المشرع الجزائري أن يأخذ بعين الاعتبار هذه النقطة الحساسة.

فأمام عدم تحديد المشرع لصفة الأعضاء الذين يستحقون العضوية أمام السلطات الإدارية المستقلة أو ترجيح الكفة لبعض الفئات وذلك بتواجدها بكثرة أمام هذه السلطات وعدم إشراك فئات أخرى من المجتمع فحتى يتحقق التوازن أمام التشكيلات الجماعية لهذه السلطات وتحقيق توازن القوى، فإن التعددية²⁵⁰ هو الحل الوحيد للتوفيق بين كل هذه الاختلالات والتعدد هنا نقصد به إشراك فئات أخرى من المجتمع التي لها القدرة الكافية لمساعدة السلطات الإدارية المستقلة لممارسة الصلاحيات المخولة لها قانونا بكل إحتراافية ومصداقية، فإن العمل على تحقيق التعددية في تشكيلات السلطات الإدارية المستقلة يؤدي إلى تحقيق موضوعية وحياد هذه الأخيرة²⁵¹ عند ممارسة المهام الموكلة إليها، إن التعددية كذلك تعبر عن استقلالية السلطات الإدارية المستقلة تجاه السلطة التنفيذية حيث يتواجد أعضاء من عدة إنتماءات أمام تشكيلاتها الجماعية ويمكن أن تصعب على السلطة التنفيذية التأثير على هذه السلطات،

²⁴⁹- TAROUNA Lotfi, op. cit, p. 218.

²⁵⁰- في التشريع الأمريكي فإن السلطات الإدارية المستقلة عنده تحتوي تشكيلاتها الجماعية على عدد متساوي من أعضاء الحزبين المعروفين في الولايات المتحدة الأمريكية وهما الحزب الجمهوري والحزب الديمقراطي وجاء هذا حتى لا تأثر سياسة حزب على حساب الحزب الآخر، زيادة على ذلك تحتوي التشكيلات الجماعية للسلطات الإدارية المستقلة في التشريع الأمريكي على أعضاء يمثلون مختلف التخصصات في المجالات الاقتصادية الخاضعة للضبط. ZOLLER Elizabeth, «Les agences fédérales Américaines, la régulation et démocratie», *RFDA*, 2004, p. 757.

²⁵¹- GUEDON Marie-José, op. cit, p. 63.

بهذا فإن التعددية تمنع إحتواء السلطات الإدارية المستقلة من قبل السلطة التنفيذية²⁵²، عليه فالتعدد يمكن أن يفقد توازن السلطة التنفيذية داخل التشكيلات الجماعية للسلطات الإدارية المستقلة ويضعف تأثيراتها وهذا التعدد الذي نحن بصدد الحديث عنه يكون نوعي الذي نقصد به تعيين أعضاء السلطات الإدارية المستقلة من مختلف فئات المجتمع من رجال القانون وبرلمانيين ضف إلى ذلك أساتذة جامعيين، ومنا متخصصين والمهنيين وممثلي جمعيات حماية المستهلكين²⁵³ وغيرهم من الفئات الأخرى، كذلك التعدد الكمي بتعيين عدد معتبر من الأعضاء، فهل تحقق فعلا هذا التعدد أمام السلطات الإدارية المستقلة في التشريع الجزائري؟.

فعند استقراء النصوص القانونية المنشئة للسلطات الإدارية المستقلة، فيلاحظ أن التعددية لم تتركس بالنسبة لجميع هذه السلطات، بل يمكن القول بأنها شبه منعدمة، فهذا يؤثر كثيرا على استقلاليتها تجاه السلطة التنفيذية بتسييس تشكيلات هذه السلطات علما أن المشرع أمام بعض السلطات الإدارية المستقلة ينص فقط على أن عضو ما يتم إقتراحه أو تعيينه من طرف وزير ما، لكن في المقابل يبقى المشرع صامتا حول صفة العضو أو الجهة التي يمكن أن ينتمي إليها مما يفتح المجال أكثر لسيطرة السلطة التنفيذية على السلطات الإدارية المستقلة، عليه فإن تنوع وتعدد أعضاء السلطات الإدارية المستقلة يبعد كل أنواع التحيز والتواطؤ، وإختلاف صفة الأعضاء ومراكزهم يضمن استقلالية هذه السلطات، فإن كان جميع الأعضاء ينتمون إلى فئة واحدة فهذا الأمر قد يمس بحيادهم وباستقلالية هذه السلطات، بالتالي فهذا التنوع ينتج عنه شفافية العمليات التي تقوم بها السلطات الإدارية المستقلة²⁵⁴، ومثال عن هذه الحالة ما جاء في تشكيلة لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها حيث أقر المشرع أن أحد الأعضاء يتم إقتراحه من طرف وزير المالية، ففي هذه الحالة فإن المشرع لم يبين صفة العضو الذي يتم تعيينه من قبل هذا الوزير، سواء من الخبراء أو الجامعيين أو ينتمي إلى القطاع العام أو الخاص، وأمام هذا الصمت يفتح المجال لعدة تأويلات فقد يكون هذا العضو ممثلا عن هذا الوزير كما قد يكون هذا العضو كذلك من المقربين إلى هذا الوزير أو السلطة التنفيذية.

²⁵²- ZARAT-PEREZ Anibal Rafael, op. cit, p. 135.

²⁵³ - هذه الفئة نلمس تواجدها أمام مجلس المنافسة فقط، أنظر المادة 24 من الأمر رقم 03-03، يتعلق بالمنافسة، مرجع سابق.

²⁵⁴ - حسيني مراد، قوراري مجدوب، "مدى استقلالية سلطات الضبط في المجال الاقتصادي في القانون الجزائري"، المجلة المغربية للدراسات والاستشارات القانونية، عدد1، 2011، ص. 141.

المطلب الثاني

تحكم السلطة التنفيذية في أعضاء السلطات الإدارية المستقلة

إن السلطة التنفيذية تمد يدها نحو التشكيلات الجماعية للسلطات الإدارية المستقلة من كل الجوانب مما يجعلها في تبعية لها من الناحية العضوية ويؤدي ذلك إلى سحب استقلالية أعضاء هذه التشكيلات والممارسة المحايدة للمهام الموكلة إليهم قانوناً، لذا فيجب أن يوضع حد لطريقة تعيين أعضاء هذه السلطات المحترمة من طرف السلطة التنفيذية (الفرع الأول) وإعادة النظر في نظام العهدة. (الفرع الثاني)

الفرع الأول

التقليص من تعيين أعضاء السلطات الإدارية المستقلة من قبل للسلطة التنفيذية

إن التعددية التي سبق الحديث عنها زيادة على أنها تحقق استقلالية السلطات الإدارية المستقلة وذلك بتشكيلها القوة المضادة للسلطة التنفيذية وما تحققه من توازن في الأفكار والآراء داخل التشكيلات الجماعية لهذه السلطات عند القيام بالمهام الموكلة إليها، فحتى يتم جني ثمار محاسن هذه التعددية فلا يكون ذلك عن طريق سيطرة السلطة التنفيذية في صلاحية التعيين، لذا فيجب تكريس التعددية في التعيين سواء بالنسبة لرؤساء هذه السلطات (ثانياً) أو أعضاء التشكيلات الجماعية الآخرين. (أولاً)

أولاً: تكريس التعددية في تعيين أعضاء التشكيلات الجماعية للسلطات الإدارية المستقلة

إن الجماعية التي تظهر بها السلطات الإدارية المستقلة والتي تتميز بها عن الإدارة الكلاسيكية والإيجابية التي تشكلها في إعطاء استقلالية أكثر لهذه الهيئات عن طريق تعدد الأفكار وتنوعها وصعوبة احتواء مجموعة من الأشخاص على حساب شخص واحد، فهذا النظام لا يؤدي أي معنى إلا إذا كانت الجهات المكلف بالتعيين موزعة بين عدة جهات²⁵⁵، لأنه إن كانت السيطرة على تعيين أعضاء هذه السلطات من طرف السلطة التنفيذية سواء من طرف رئيس الجمهورية أو مختلف الوزراء فإن الأعضاء في تباعية دائمة لهذه السلطة فتظهر التعددية بصفة شكلية وتعدمها الطريقة التي يتم من خلالها تعيين

²⁵⁵- ZOUAIMIA Rachid, *Les instruments juridique...*, op. cit, p. 136.

الأعضاء والتي تتم من طرف هيئة واحدة فقط، فأمام كل هذه التوضيحات نطرح تساؤل حول مدى تحقق التعددية في التعيين أمام السلطات الإدارية المستقلة في التشريع الجزائري؟.

باستقراء جميع النصوص القانونية المنشئة للسلطات الإدارية المستقلة يستنتج أن التعددية في جهات تعيين أعضاء هذه السلطات غير مكرس في التشريع الجزائري، ويظهر جليا سيطرة السلطة التنفيذية على هذه العملية، مما يجعل استقلالية هذه الهيئات نسبية تجاه هذه الأخيرة وخضوع هؤلاء الأعضاء للضغوطات التي يمكن ممارستها من قبلها.

إن التعددية التي كرسها المشرع الجزائري والتي تظهر جليا هي التعددية -في بعض الأحيان- للجهات المقترحة لأعضاء السلطات الإدارية المستقلة، لكن في حقيقة الأمر التعددية التي نبحت عنها والتي يستوجب على المشرع الجزائري تكريسها ليست التعددية في الإقتراح بل التعددية في التعيين، إلا إن كان الأمر يخفف ولو بنسبة ضئيلة سيطرة السلطة التنفيذية على عملية التعيين والإقتراح في نفس الوقت، لكن هذا الإقتراح والإختيار من قبل جهات أخرى غير السلطة التنفيذية يبقى مجرد إقتراح غير ملزم بالنسبة لهذه الأخيرة، فيمكن أن يتم إقتراح أحد الأعضاء فيتم رفضه من قبل السلطة التنفيذية التي تملك صلاحية تعيينه، والأمر الآخر هو أنه حتى السلطة التنفيذية كذلك أشركها المشرع في عملية إقتراح بعض أعضاء السلطات الإدارية المستقلة، فمثال على ذلك نجد أعضاء سلطة ضبط البريد والاتصالات الالكترونية ولجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، حيث نجد أمام هذه الأخيرة قاض يقترح من طرف وزير العدل، عضو آخر سكت المشرع عن ذكر صفته يقترح من طرف الوزير المكلف بالمالية، أخيرا أستاذ جامعي يقترح من طرف وزير المكلف بالتعليم العالي والبحث العلمي²⁵⁶، فبهذا نلاحظ سيطرة السلطة التنفيذية سواء على تعيين أعضاء السلطات الإدارية المستقلة أو على عملية إقتراحهم خاصة فيما يتعلق بمجلس المنافسة ووكالاتي المحروقات والوكالتين المنجميتين.

إن نقص التعداد البشري والعدد المحدود جدا الذي يعتري العديد من السلطات الإدارية المستقلة في التشريع الجزائري، يعتبر من قبيل الأسباب التي تؤدي إلى عدم تعدد الجهات المكلفة بتعيين أعضاء هذه السلطات وحصرها في جهة واحدة والمتمثلة في السلطة التنفيذية، زيادة على ذلك فإن السلطة

256- المادة 22 من المرسوم التشريعي رقم 93-10، يتعلق ببورصة القيم المنقولة، مرجع سابق.

التنفيذية تستحوذ على صلاحية تعيين أعضاء هذه السلطات، لذا فإن استقلالية السلطات الإدارية المستقلة نسبية ولا تخدمها بالعكس تعمل على تضيقها.

فيما يخص الغرفة التأديبية والتحكيمية المنشئة أمام لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها نلاحظ كذلك العدد المحدود للأعضاء الذين يشكلون جماعة هذه الغرفة حيث يصل عددهم إلى أربعة أعضاء²⁵⁷، بالنظر للمهام الموكلة لهذه الغرفة فإن هذا العدد غير كافي لممارسة هذه المهام الموكلة إليها بكل فعالية ولا يساعد في تنوع وجهات النظر ولا يخلق الجو الملائم حتى يساعد في تعدد الجهات التي تكلف بتعيين أعضاء هذه الغرفة، فعن طريق امتلاك تشكيلة موسعة تعمل على تحقيق تنوع الأفكار وإثرائها للوصول إلى قرارات صائبة ومتوازنة، ضف إلى ذلك تسمح لعدة جهات أخرى غير السلطة التنفيذية بتعيين بعض أعضاء من هذا المجلس، كما يلاحظ كذلك سيطرة السلطة التنفيذية على عملية تعيين الأعضاء الذين ينتمون إلى هذه الغرفة، كذلك غرفة التحكيم المنشئة أمام لجنة ضبط الكهرباء والغاز رغم خروج صلاحية التعيين من دائرة رئيس الجمهورية²⁵⁸ وامتلاكها عدد معتبر من الأعضاء، إلا أنه لا يمكن الحديث كذلك عن استقلالية هذه الأخيرة التي تبقى غائبة تجاه السلطة التنفيذية والذي يؤثر على حياد القرارات التي تتخذها هذه الغرف، خاصة عندما يتعلق الأمر بنزاع يخص متعامل اقتصادي من القطاع العام ومتعامل اقتصادي آخر ينتمي إلى القطاع الخاص، لذا فإن تمركز صلاحية التعيين في يد السلطة التنفيذية لوحدها دون إشراك جهات أخرى للقيام بهذه العملية يقوي من احتمالات إحتواء أعضاء هذه الغرف وأعضاء التشكيلات الجماعية للسلطات الإدارية المستقلة ككل من قبل السلطة التنفيذية²⁵⁹، لكن في المقابل هناك البعض من السلطات الإدارية المستقلة في التشريع الجزائري رغم تواجد في تشكيلاتها الجماعية على عدد معتبر من الأعضاء²⁶⁰ إلا أنه نلاحظ عدم تعدد الجهات التي تعين أعضائها خاصة مجلس المنافسة التي تستحوذ على هذه العملية جهة واحدة والمتمثلة في السلطة التنفيذية، لذا نرى أنه إضافة إلى سبب غياب التعدد لأعضاء السلطات الإدارية المستقلة الذي يحول دون تحقيق التعددية في جهات التعيين هناك سبب آخر والذي نراه السبب الحقيقي ألا وهو غياب إرادة من طرف المشرع في

²⁵⁷ - المادة 51 من المرسوم التشريعي رقم 93-10، يتعلق ببورصة القيم المنقولة، مرجع سابق.

²⁵⁸ - فستنة أعضاء يعينون من طرف الوزير المكلف بالطاقة، إضافة إلى قاضيين يعينون من طرف الوزير المكلف بالعدل حسب أحكام المادة 134 من القانون رقم 02-01 يتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز عبر القنوات، مرجع سابق.

²⁵⁹ - DELZANGLES Hubert, « L'indépendance de l'autorité de la sureté nucléaire... », op. cit, p. 12.

²⁶⁰ - مثل ما هو معمول به أمام مجلس المنافسة الذي يتشكل من إثثة عشرة عضو وسلطة ضبط الصحافة المكتوبة التي تتضمن تشكيلتها الجماعية على أربعة عشرة عضو ضف إلى ذلك سلطة ضبط السمعي البصري التي تتشكل من تسعة أعضاء.

تحقيق تعددية الجهات المكلفة بالتعيين ويرجع ذلك دائما إلى رغبة السلطة التنفيذية إحتواء جميع مؤسسات الدولة ووضع اليد عليها، حيث أن البرلمان غالبية الأعضاء الذين يشكلون الأغلبية ينتمون إلى الحزب الحاكم ضف إلى ذلك أحزاب الموالاة، لذا فمن الصعب تشريع قانون لا يخدم مصالح السلطة التنفيذية.

أمام إحتكار السلطة التنفيذية لتعيين أعضاء السلطات الإدارية المستقلة فإن القرارات التي تصدر عنها تظهر وكأنها اتخذت بصفة فردية أو من طرف شخص واحد وليس من طرف تشكيلة جماعية، يمكن القول كذلك أن الفكرة أصلا ليست من تدبير الأعضاء بل هذه نابعة من إرادة وتدبير السلطة المكلفة بالتعيين، فإن السلطة التنفيذية عند تعيين الأعضاء فهي تختار الشخصيات التي بمقدورها خدمة مصالح هذه السلطة والذين لهم نفس توجهاتها، لذا فالتنوع في الأفكار الذي نحن بصدد الحديث عنه فيما يخص السلطات الإدارية المستقلة بهذا الشكل تظهر على أنها هيئات تتكون من شخص واحد، لأن الأعضاء يختارون لسبب تقارب الأفكار بينهم وأنهم معينون من طرف جهة واحدة لذلك يصبحوا تابعين لهذه الجهة في الأخير يتوصلون إلى فكرة واحدة، وهذا يؤثر على استقلالية السلطات الإدارية المستقلة تجاه السلطة التنفيذية والحياد المرجو من قبل الوسط الخاضع للضبط لأن يتم تحقيقه من قبل السلطات الإدارية المستقلة.

نرى أنه لتحقيق التنوع الكمي لدى السلطات الإدارية المستقلة نظرا للنقص الكبير الذي تعاني منه أغلبية هذه السلطات في التشريع الجزائري، أن لا يقل عدد الأعضاء عن ثمانية عضو لتكون التشكيلة متوسطة، بهذا يمكن أن تحقق التعددية الذي يؤدي بدوره إلى تحقيق التعددية في الجهات المكلف قانونا بتعيين هؤلاء الأعضاء، لكن يبقى كل هذا شريطة أن يكرس المشرع بإرادته تنوع الجهات المكلفة بالتعيين، فإن غابة هذه الإرادة فلا جدوى من مضاعفة عدد الأعضاء، فبذلك يمكن الإستغناء عن التشكيلات الجماعية التي تتميز بها السلطات الإدارية المستقلة عن الإدارة الكلاسيكية وأن تتبنى نموذج السلطات الإدارية المستقلة على طريقة بعض التشريعات في أمريكا اللاتينية التي إعتمدت على نموذج فردي في تشكيلات سلطاتها الإدارية المستقلة، مثل ما هو معمول به في التشريع الكولمبي والتشريع الشيلي. لذا نرى كذلك أن النصاب القانوني الذي وضعه المشرع بالنسبة لكل سلطة إدارية مستقلة لتكون القرارات المتخذة من قبل أعضائها صحيحة لا جدوى منه إذا كان جميع الأعضاء معينون من طرف جهة واحدة، لأنه وضع من أجل مناقشة القضايا المعروضة أمام السلطات الإدارية المستقلة وإقتراح مختلف

الأفكار، لكن أمام الوضع القائم فإن الأمر لا يختلف إن إتخذت القرارات من طرف شخص واحد أو من طرف عدة أشخاص، لأنه في الأخير صادر من طرف هيئة واحدة أو تابعين لهيئة واحدة، عليه لإعادة التوازن داخل التشكيلات الجماعية للسلطات الإدارية المستقلة وذلك بعدم سيطرة جهة ما على جهة أخرى أو بالأحرى سيطرة السلطة التنفيذية عليها عن طريق إحتكارها لصلاحيات تعيين هؤلاء الأعضاء، فيجب فتح المجال من طرف المشرع لجهات أخرى خارج السلطة التنفيذية صلاحية تعيين أعضاء السلطات الإدارية المستقلة لكي تشكل بذلك قوة مضادة للأعضاء الذين يعينون من طرف هذه الأخيرة، حيث يجب أن تكون هذه الجهات متعددة، فالتعددية في جهات التعيين يقوي من استقلالية والثقة حول السلطات الإدارية المستقلة ويهدف من خلاله تقليص سلطة الحكومة في تعيين أعضاء هذه السلطات²⁶¹، كذلك المنح لجهات أخرى صلاحية التعيين غير السلطة التنفيذية لأعضاء التشكيلات الجماعية للسلطات الإدارية المستقلة تعتبر عنصر حاسم للإتجاه نحو إعطاء استقلالية كاملة لهذه السلطات²⁶²، إذا فحسب مجلس الدولة الفرنسي في التقرير الذي أعده حول السلطات الإدارية المستقلة فإن التعدد في الجهات المخولة لها صلاحية تعيين أعضاء السلطات الإدارية المستقلة من شأنه أن يوازن بين مختلف تأثيرات الهيئات التي لها صلاحية التعيين²⁶³، لذا من غير الممكن حصر صلاحية التعيين في يد السلطة التنفيذية فقط، لأن ذلك يمس بالاستقلالية العضوية لهذه السلطات.

إستنادا على هذه المعطيات فعلى المشرع الجزائري أن يفتح المجال لهيئات أخرى غير السلطة التنفيذية في تعيين بعض أعضاء السلطات الإدارية المستقلة، كالسلطات الأخرى المنصوص عليها دستوريا أو هيئات أخرى تمثل مثلا المجتمع المدني أو هيئات وطنية لها وزن في الدولة وذلك ليس إلا لتعزيز استقلالية السلطات الإدارية المستقلة عضويا تجاه السلطة التنفيذية التي تسيطر على هذه الهيئات من كل النواحي، فأشارك البرلمان في تعيين بعض أعضاء التشكيلات الجماعية للسلطات الإدارية المستقلة بغرفتيه يضيف نوع من المصادقية تجاه هذه السلطات والشرعية المطلوبة لها، لأن أعضاء السلطات الإدارية المستقلة هم معينون وليس منتخبون ويمكن اعتبار ذلك بمثابة رقابة يمارسها البرلمان على السلطات الإدارية المستقلة، إشراك كذلك الجمعيات في عملية تعيين أعضاء السلطات الإدارية المستقلة من شأنه أن يلعب دور كبير في إحداث توازن داخل التشكيلات الجماعية لهذه السلطات نظرا

²⁶¹- LAGET ANNAMAYER Aurrore, op. cit, p. 317.

²⁶²- ZOUAIMIA Rachid, *Les autorités de régulation indépendantes face...*, op. cit, p. 184.

²⁶³- CE, «L'intérêt général», op. cit, p. 291.

للدور الذي تلعبه في المجتمع وتحسيسه وإملاكها لمؤهلات بشرية تجعلها مؤهلة للقيام بهذه العملية، وهذه الجمعيات سواء التي تمارس نشاط في مجال معين مثل جمعية حماية المستهلكين، فلماذا لا يسمح لمثل هذه الهيئة تعيين العضوان اللذان ينتميان لجمعيات حماية المستهلكين أمام مجلس المنافسة بدلا من رئيس الجمهورية؟، فأعطاء صلاحية التعيين لهذه الجمعيات يعطي نوع من التفتح وكذلك قرينة لحياد التشكيلات الجماعية للسلطات الإدارية المستقلة²⁶⁴، يمكن كذلك إشراك السلطة القضائية في تعيين بعض أعضاء السلطات الإدارية المستقلة بالنظر إلى إحتواء بعض هذه السلطات في تشكيلاتها الجماعية على قضاة، فبدلا من تخويل صلاحية تعيينهم للوزير المكلف بالعدل فلما لا يتم إعطاء هذه الصلاحية لبيتولهاها مجلس الدولة أو المحكمة العليا؟.

عرف التشريع الجزائري في السابق تجربة فيما يتعلق بتحقيق التعددية في تعيين أعضاء السلطات الإدارية المستقلة وذلك فيما يخص أول سلطة إدارية مستقلة أنشأت في التشريع الجزائري ويتعلق الأمر في المجلس الأعلى للإعلام، حيث يتكون هذا المجلس من تشكيلة جماعية تحتوي على إثثة عشرة عضو، حيث نجد مشاركة كل من البرلمان والصحفيين إضافة إلى السلطة التنفيذية في تعيين أعضاء هذا المجلس²⁶⁵، من خلال هذا التوزيع في الجهات المكلفة قانونا بصلاحية تعيين أعضاء المجلس الأعلى للإعلام يلاحظ عدم سيطرة السلطة التنفيذية على تعيين أعضاء هذا المجلس فإن العدد من الأعضاء الذين يتم تعيينهم من قبلها يعتبر بالقليل جدا بالنظر إلى إجمالية عدد الأعضاء مما يمنح استقلالية أكثر لهذا المجلس تجاه السلطة التنفيذية ويكسر سيطرتها وضغوطاتها التي يمكن ممارستها على أعضاء المجلس الأعلى للإعلام، لكن اليوم يعمل بالعكس من قبل المشرع الجزائري فيما يخص مسألة تعيين أعضاء السلطات الإدارية المستقلة الذي يريد تكريس سيطرة السلطة التنفيذية على هذه السلطات، لذا نرى أن الجيل الأول من السلطات الإدارية المستقلة هي أكثر استقلالية من السلطات التي يتم إنشائها في الوقت الراهن، فبدل أن يواصل المشرع على هذه الطريقة في تعيين أعضاء السلطات الإدارية المستقلة إختار أن يقلص أو أن يستغني في بعض الأحيان عن صلاحية الجهات الأخرى في التعيين مما يحد من

²⁶⁴ - DELZANGLES Hubert, « L'indépendance de l'autorité de la sureté nucléaire... », op. cit, p. 13.

²⁶⁵ - فنجد رئيس الجمهورية الذي يمثل السلطة التنفيذية يعين ثلاثة أعضاء، رئيس المجلس الشعبي الوطني الذي يعين هو كذلك ثلاثة أعضاء، ستة أعضاء يتم انتخابهم بالأغلبية المطلقة من بين الصحفيين المحترفين في قطاعات التلفزة والإذاعة والصحافة المكتوبة الذين قضوا خمسة عشرة سنة خبرة في المهن السابقة على الأقل، حسب أحكام المادة 72 من القانون رقم 90-07 مؤرخ في 03 أفريل 1990، يتعلق بالإعلام، ج ر ع 14، صادر في 1990/04/04، 1993.(ملغى).

استقلاليتها ويجعلها أكثر تبعية للسلطة التنفيذية، حيث أن غياب التنوع في السلطات سواء عامة أو خاصة في تعيين أعضاء السلطات الإدارية المستقلة سوف يمنعها من التمتع بالاستقلالية الحقيقية²⁶⁶.

إن التعدد في جهات التعيين يساعد على تحقيق التوازن بين مختلف الجهات التي يمثلها مختلف الأعضاء وهي بذلك تعمل على تحقيق التوازن بين السلطات السياسية والمصالح الاقتصادية²⁶⁷، لأنه إن كانت السيطرة على التعيين تكون من جهة السلطة التنفيذية فالأعضاء الذين يتم تعيينهم من قبلها ينحدرون من الإدارة الكلاسيكية، فهذا يأزم أكثر الوضع فيمكن أن يؤدي إلى إهمال تحقيق مصالح المتعاملين الاقتصاديين خاصة الذين ينتمون إلى القطاع الخاص وبذلك تؤدي إلى المساس بجميع المصالح الاقتصادية، لذا فوضع قوة مضادة لها في أن تكون لها صلاحية التعيين مثل الجمعيات التي سبق أن ذكرناها أنفا أو البرلمان، فعن طريق الأعضاء الذين يتم تعيينهم من قبلها والذين يجب أن يبتعدوا كل البعد عن السلطات السياسية أو الإدارة الكلاسيكية سوف يعملوا على تحقيق مصالح المتعاملين الاقتصاديين مهما كانت صفتهم زيادة على المصلحة العامة الاقتصادية، لأن القرارات التي تتخذ بصفة جماعية والتشكيكية الجماعية لأعضاء السلطات الإدارية المستقلة يسمح بتنوع السلطات التي لها صلاحية التعيين وتخفيف تأثيراتها وبذلك تؤدي إلى تعميم استقلالية السلطات الإدارية المستقلة تجاه السلطة التنفيذية²⁶⁸، إن التعددية في تعيين أعضاء التشكيلات الجماعية للسلطات الإدارية المستقلة تم الاعتماد عليها لبذل مجهود أكبر من أجل أن لا يميل أو لا يولي أعضاء هذه السلطات لهيئة أو سلطة واحدة²⁶⁹، إن طريقة تعيين أعضاء السلطات الإدارية المستقلة التي تعتمد على التنوع وإشراك عدة جهات في هذه العملية لقيت استحسان العديد من الفقهاء وحتى من قبل أعضاء السلطات الإدارية المستقلة ذاتهم، حيث اعتبرها رئيس سلطة الأسواق المالية الفرنسية سابقا بأنها الطريقة المثلى التي نجح المشرع في إدراجها في تعديلات سنة 2003²⁷⁰، لذا حتى يتم تحقيق الاستقلالية التامة للسلطات الإدارية المستقلة لا يكون ذلك إلا بتكريس التعددية في الجهات المخولة لها صلاحية التعيين²⁷¹.

²⁶⁶- WAHBI Nacer, op. cit, p. 337.

²⁶⁷- Ibid, p. 353.

²⁶⁸- KOVAR Jean-Philippe, op. cit, p. 659.

²⁶⁹- VLACHOU Charikleia, La coopération entre les autorités de régulation en Europe, communication électronique, énergie, Thèse de doctorat en droit, Université Panthéon-Assas, Paris, 2014, p. 89.

²⁷⁰- AMF, rapport annuel de 2004, www.amf-france.org, p. 2.

²⁷¹- ZOUAIMIA Rachid, *Les autorités de régulation indépendantes face...*, op. cit, p. 184.

ثانيا: المنح لجهات أخرى غير السلطة التنفيذية صلاحية تعيين رؤساء السلطات الإدارية المستقلة

زيادة على إحتكار السلطة التنفيذية لتعيين جميع أعضاء التشكيلات الجماعية للسلطات الإدارية المستقلة سواء من قبل هرم هذه السلطة والمتمثل في رئيس الجمهورية أو من قبل الممثلين الآخرين عن هذه السلطة ويتعلق الأمر بمختلف الوزراء، كذلك تسيطر السلطة التنفيذية على تعيين رؤساء السلطات الإدارية المستقلة في التشريع الجزائري نظرا للمهام الحساسة الموكلة إليهم والدور الذي يلعبونه في تسيير هذه السلطات، بذلك هذه السيطرة جاءت للتحكم في مختلف القرارات التي تصدر عن السلطات الإدارية المستقلة وجعلها ملائمة لتوجهات السلطة التنفيذية دون الأخذ بعين الاعتبار آراء الأعضاء الآخرين الذين يشكلون هذه السلطات والأخذ بأرائهم التي يمكن أن تكون بعيدة عن الإلتماءات السياسية أو جهات معينة أو أي متعامل اقتصادي معين، فأمام هذا الأمر الواقع فإن استقلالية السلطات الإدارية المستقلة في التشريع الجزائري تتقلص أكثر إن لم نقل هي شبه منعدمة أو من حيث التكييف فقط.

نظرا لتقنية القطاعات الاقتصادية الخاضعة للضبط والصلاحيات المخولة لرؤساء السلطات الإدارية المستقلة والتي تختلف عن باقي أعضاء التشكيلات الجماعية لهذه السلطات فلا بد من تعيين على رأسها أعضاء من ذوي الكفاءات ويمتازون بمؤهلات معتبرة لقيادة هذه السلطات نحو الأفضل لتحقيق استقلاليتها وحيادها، إذا فلا يتم تعيين أي عضو من الأعضاء ليكون رئيس لأحد السلطات الإدارية المستقلة إلا الأشخاص الذين يملكون خبرات مشهودة لهم، زيادة على ذلك أن يصل إلى تحقيق الوفاق والتضامن ما بين جميع أعضاء التشكيلات الجماعية للسلطات الإدارية المستقلة واتخاذ التدابير اللازمة لجميع النزاعات الناشئة والذي يمكن له أن يعطي صورة جيدة للسلطة التي يرأسها²⁷²، علما أن أعضاء التشكيلات الجماعية للسلطات الإدارية المستقلة كما تطرقنا إليه أعلاه في العدد القليل منها أنهم ينتمون إلى مختلف الهيئات في المجتمع، لذا فإن عدم تقاسمهم لنفس وجهات النظر واختلافها من شخص إلى آخر فيمكن أن تحدث صراعات ونزاعات فيما بينهم أو كل واحد منهم يسعى لتطبيق توجهات الهيئة أو القطاع الذي ينحدر منه، لتحقيق هذا الدور الهام الذي يلعبه رؤساء السلطات الإدارية المستقلة فقد حرصت التشريعات المقارنة²⁷³ على أن يكون هؤلاء الرؤساء من بين الأشخاص الذين يحملون المؤهلات

²⁷²- D.M WELBORN, p. 98, cité par : LAURENT Perrin, op. cit, p. 54.

²⁷³- في التشريع البولوني فلا يتم تعيين رئيس وكالة حماية المنافسة إلا بناء على مسابقة تجرى ما بين مجموعة من المترشحين من حاملي الشهادات الجامعية في مختلف التخصصات سواء القانونية أو التسيير أو الاقتصاد وأن تثبت للعضو الذي يقبل على تعيينه

السالفة الذكر، بالعودة إلى التشريع الجزائري نجد أنه يتعامل مع رؤساء السلطات الإدارية المستقلة مثل جميع أعضاء التشكيلات الجماعية لهذه السلطات ولم يولي لهم اهتمام بالنظر إلى المهام الموكلة إليهم، حيث لم ينص تقريبا في جميع القوانين المنشئة للسلطات الإدارية المستقلة على أي كفاءة أو مؤهلات خاصة بهم، لكن في بعض الأحيان المشرع ينص على بعض الصفات التي يمكن أن تتوفر في رؤساء السلطات الإدارية المستقلة والتي تبقى نفسها مع صفة الأعضاء الآخرين الذين يشكلون التشكيلات الجماعية لهذه السلطات وذلك بصفة عامة دون تحديد أي مؤهلات مثل ما هو معمول به فيما يخص سلطة ضبط السمعي البصري حيث نجد أن نفس الشروط الموضوعية للرئيس وبقية الأعضاء الآخرين²⁷⁴، لذا نرى أنه من الأفضل أن يعزل المشرع رؤساء السلطات الإدارية المستقلة عن بقية الأعضاء الآخرين وأن ينص على أن يتم إختيارهم من ذوي الكفاءات ومؤهلات واكتساب خبرات في القطاعات الخاضعة للضبط مثل ما هو معمول به في بعض التشريعات المقارنة، فيجب إذا تعيين على رأس السلطات الإدارية المستقلة شخصيات تمتلك مؤهلات تقنية لكي يضمن لهم معرفة مشاكل القطاعات المعنية بالضبط²⁷⁵، لكن يمكن استثناء حالة رئيس مجلس المنافسة حيث أن المشرع قسم أعضاء هذا المجلس إلى ثلاثة فئات وكل فئة يخص فيها المشرع صفة الأعضاء الذين يجب أن يعينوا من هذه الفئة، فرئيس المجلس يتم إختياره من الفئة الأولى لذا فيجب على هذا الأخير أن يكون من بين الشخصيات والخبراء الحائزين على الأقل شهادة الليسانس أو شهادة جامعية ماثلة وخبرة مهنية لمدة ثمانية سنوات على الأقل في المجال القانوني، الاقتصادي وكذلك الشخصيات التي لها مؤهلات في مجال المنافسة والتوزيع والاستهلاك وفي مجال الملكية الفكرية²⁷⁶، لذا نرى أن هذه المؤهلات المذكورة ترقى لرئيس سلطة إدارية مستقلة ما، فهي مؤهلات كافية لأن يؤدي الرئيس المهام الموكلة إليه ولكي يكون بمقدوره الحفاظ على إستقرار السلطة الإدارية المستقلة التي يمثلها.

زيادة على أن يكون رؤساء السلطات الإدارية المستقلة من بين الشخصيات ذو الكفاءات والخبرة، فإنه كذلك من المفروض أن يتم تعيين شخص من بين الشخصيات المعروفة باستقلاليتها ونزاهتها

كرويس معارف نظرية وتطبيقية في المجال الاقتصادي والسوق وحماية المنافسة والمستهلك ZOUAIMIA Rachid, *Droit de la régulation économique*, Edition Berti, Alger, 2008, p.p. 75, 76

²⁷⁴ - أنظر المادة 60 من القانون رقم 04-14، يتعلق بنشاط السمعي البصري، مرجع سابق.

²⁷⁵ - CHEVALLIER Jaques, « Régulation et polycentrisme dans l'administration Française », *La revue administratives*, n° 301,1998, p. 50.

²⁷⁶ - المادة 24 من الأمر رقم 03-03، يتعلق بالمنافسة، مرجع سابق.

وحيادها وعدم إظهار أي لبس حول إنتمائها إلى أي هيئة سياسية معينة، أو سبق له ارتكاب جرائم لها علاقة بالقطاعات الخاضعة للضبط، إن الحديث عن هذه الصفات يرجع إلى مجموع المهام الموكلة لرؤساء السلطات الإدارية المستقلة، فيجب أن يعرف الرئيس بالاستقلالية والحياد حتى يحس جميع المتعاملين الاقتصاديين أو جميع الهيئات المعنية بالعملية الضبطية بنوع من الثقة حول تشكيلة السلطات الإدارية المستقلة وذلك حتى تبقى هبة هذه الأخيرة وزيادة الثقة فيها من طرف الوسط الخاضع للضبط، فعلى هذا الأساس فيما يخص هذه المسألة دفع البعض إلى القول أن هذه قضية هيئة أكثر من ذلك فهي قضية الشخصية التي تترأس أحد السلطات الإدارية المستقلة فمهما كانت الهيئة القانونية أو قوة الهيئة التي يمكن أن تمارس تأثيراتها على هذه الأخيرة فإن تأثيرات الأشخاص ويقصد رؤساء السلطات الإدارية المستقلة تكون حاسمة وذات وزن، فقد قدم مثال وذلك فيما يتعلق بأحد رؤساء مجلس المنافسة الفرنسي سابقا، حيث تم الإعتبار أن تجديد وتغيير العمل أمام هذه المجلس كان بالاستقلالية والإبداع والذوق الذي يعرف بهم هذا الرئيس²⁷⁷، عليه فإن لرؤساء السلطات الإدارية مستقلة دور كبير في زيادة فعالية هذه الأخيرة حيث يرى البعض كذلك أن السلطات الإدارية المستقلة التي تستطيع أن تخرج من المواقف الصعبة هي بالتأكيد تلك التي تتم قيادتها من طرف شخص معروف بإنجازاته²⁷⁸، عليه فمن المستحسن تعيين رؤساء السلطات الإدارية المستقلة من بين الشخصيات ذات أهمية²⁷⁹ والتي يكون بمقدورها إنجاز المهام الموكلة إليها بكل استقلالية وعلى تحمل مختلف الضغوطات الخارجية والتصرف بكل حيادية.

إن من بين الأدوار الهامة التي منحت لرؤساء السلطات الإدارية المستقلة تتمثل في ترجيح أصواتهم في حالة تساويها أثناء عقد المداولات، فإن السلطات الإدارية المستقلة في التشريع الجزائري تعتمد على هذه التقنية، لذا في هذه الحالة السلطة التنفيذية هي التي تسيطر على تعيين هؤلاء الرؤساء بذلك فهي تسيطر على القرارات التي تصدر عن السلطات الإدارية المستقلة وتكون على حساب رغبتها وسياستها بذلك يمكن أن يؤدي إلى خلق إختلالات في القطاعات الخاضعة للضبط، كذلك يمكن أن ينحاز رؤساء السلطات الإدارية المستقلة نحو القرارات التي تخدم مصالح المتعاملين التاريخيين عند ممارسة هذه الأخيرة لمهامها التنظيمية بالنسبة لتلك التي خول لها المشرع هذا النوع من الصلاحية، خاصة كذلك عند ممارستها لصلاحيتها التنازعية والعمل على ترجيح كفة المتعاملين التاريخيين على

²⁷⁷ - DOURGNON Julien, cité par : FRISON-ROCHE Marie-Anne, « Etude dressant un bilan... », op. cit, p. 75.

²⁷⁸ - MUSSO Cedric, cité par : ibid.

²⁷⁹ - CHEVALLIER Jacques, « Régulation et polycentrisme... », op. cit, p. 50.

حساب المتعاملين الاقتصاديين الخواص حتى وإن كانت الوقائع في صالحهم، ويؤدي هذا إلى قتل المنافسة التي بينهم وخلق وضعيات الهيمنة والإحتكار ويمكن أن يؤدي إلى تأزم الوضع الاقتصادي في البلاد، فأمام كل هذا فإن استقلالية السلطات الإدارية المستقلة تكون نسبية، هذا النظام الذي يعتمد عليه في حالة تساوي الأصوات نرى أنه لا يتوافق مع التشكيلات الجماعية التي تدير بها السلطات الإدارية المستقلة، لأن في هذه الحالة تخلق نوع من الإنفراد في اتخاذ القرار علما أن القانون نص على أن تتخذ الأصوات بصفة جماعية²⁸⁰، لذا فمن الأفضل التخلي عن هذه التقنية عند تساوي الأصوات بإيجاد طريقة أخرى تتماشى مع الهيئات التي تتخذ قراراتها بصفة جماعية، زيادة على ذلك فإن هذه التقنية في التشريع الجزائري هي بدون جدوى باعتبار أن السلطة التنفيذية هي التي تسيطر على تعيين جميع أعضاء السلطات الإدارية المستقلة، لذا فإنه في كل الأحوال القرارات التي تصدر عن هذه الهيئات في التشريع الجزائري تصدر على حساب رغبة السلطة التنفيذية، لذا فإنها مظهرها تبدوا وكأنها فعليا مستقلة عن هذه الأخيرة، لكن التمعن في النصوص القانونية المنشئة لهذه السلطات والتجاوزات التي تمارسها السلطة التنفيذية على أرض الواقع تجعل منها سلطات إدارية غير مستقلة، فأمام هذا تغيب الاستقلالية والحيادية عند اتخاذ القرارات من قبل السلطات الإدارية المستقلة، لذا فإن رؤساء هذه السلطات يجب أن يتمتعوا بنوع من الاستقلالية تجاه السلطة التنفيذية عند العمل على تحديد السياسة العامة للقطاعات الخاضعة للضبط أو عند اتخاذ القرارات استنادا إلى المعطيات الاقتصادية وعلى ما يخدم مصلحة القطاعات الخاضعة للضبط²⁸¹.

إن تعيين جميع رؤساء السلطات الإدارية المستقلة في التشريع الجزائري محتكر من طرف السلطة التنفيذية لوحدها دون اشراك جهة أخرى سواء للتعيين المباشر أو الإقتراح، والتي تتم من قبل هرم هذه السلطة والمتمثل في رئيس الجمهورية مما يحد من استقلالية هذه السلطات، إلا أن هناك استثناء أين رئيس الجمهورية لا يعين رئيس سلطة إدارية مستقلة ويتعلق الأمر في رئيس لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، حيث خولت هذه الصلاحية لجهة أخرى لكنها دائما تابعة للسلطة التنفيذية حيث يتم تعيين

²⁸⁰ - ومثال على ذلك بالنسبة لسلطة ضبط السمعي البصري فإن مداولاتها لا تصح إلا بحضور 5 أعضاء على الأقل حسب المادة 81 من قانون السمعي البصري، كذلك مجلس المنافسة لا تصح مداولاته إلا بعد حضور 8 أعضاء على الأقل حسب المادة 28 من الأمر رقم 03-03، يتعلق بالمنافسة، مرجع سابق، فإن لم يبلغ النصاب القانوني فإن المداولات تكون باطلة والقرارات التي تصدر بالتالي تكون كذلك باطلة، هذا ما يدل على أن قرارات السلطات الإدارية المستقلة تتخذ بصفة جماعية.

²⁸¹ - حمليل نواره، النظام القانوني للسوق المالية الجزائرية، أطروحة لنيل درجة دكتوراه في القانون، جامعة مولود معمري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، تيزي وزو، 2014، ص. 27.

الرئيس بموجب مرسوم تنفيذي يتخذ في مجلس الحكومة وذلك بعد إقتراح هذا الرئيس من طرف الوزير المكلف بالمالية²⁸²، فالنتيجة التي يمكن أن توصل إليها هنا أن مهما إعطاء المشرع لهيئة أخرى غير رئيس الجمهورية في تعيين رؤساء السلطات الإدارية المستقلة ففي الأخير الجهة البديلة تكون دائما السلطة التنفيذية، الجدير بالذكر أنه من الناحية الواقعية فإن رغم نص القانون صراحة على تعيين رئيس لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها من قبل الحكومة إلا أنه نجد رئيس الجمهورية تدخل سنة 2003 في تعيين رئيس هذه اللجنة، فهذا تعدي صارخ لصلاحيات الوزير الأول التي خولت له من قبل الدستور التعيين في بعض المناصب في الدولة، لذا نتساءل عن إذا كانت حالة تعيين هذا الرئيس شرعية؟ في بعض التشريعات المقارنة حتى وإن كان رئيس الجمهورية أو أعضاء الحكومة يعينون رؤساء السلطات الإدارية المستقلة، لكن ليس بنفس الدرجة التي هي معمول بها في التشريع الجزائري، فبالنسبة مثلا للتشريع الإسباني نجد أن الرؤساء يعينون من طرف الحكومة لكن يمكن أن يمارس فيتو على هذا التعيين من قبل البرلمان بعد تسبب هذا الإعتراض، عليه فإن تعيين رئيس سلطة إدارية مستقلة من طرف أعلى سلطة في الدولة وذلك بعد مراقبتها من طرف البرلمان هذا من الطبيعي أن يحقق شرعية هذا الرئيس²⁸³، فالملاحظ حول هذه الطريقة في تعيين رؤساء السلطات الإدارية المستقلة أنه رغم منح السلطة التنفيذية لصلاحيات التعيين إلا أن سلطتها مقيدة من طرف المشرع، لذا نرى أنها تعطي نوع من لاستقلالية لهذه السلطات تجاه السلطة التنفيذية.

نظرا للمهام الحساسة الموكلة لرؤساء السلطات الإدارية المستقلة وخاصة ترجيح أصواتهم في حالة تساوي الأصوات، وحتى يبتعدوا عن سيطرة السلطة التنفيذية فيجب على المشرع أن ينتزع صلاحية تعيين هؤلاء الرؤساء ومنحها لجهات أخرى حتى تحقق استقلاليته تجاه هذه السلطة، فمن بين طرق التعيين التي يمكن أن تحقق هذه الاستقلالية تكمن في إمكانية تخويل المشرع هذه الصلاحية لأعضاء التشكيلات الجماعية للسلطات الإدارية المستقلة لإنتخاب الرئيس من بين أعضاء هذه التشكيلات²⁸⁴، زيادة على ذلك فعلى المشرع في النصوص القانونية المنشئة لأي سلطة إدارية مستقلة ما أن ينص بصريح العبارة على أن يتم ترشيح العضو الذي يمتلك المؤهلات والكفاءات والخبرة اللازمة والمتعلقة

²⁸² - المادة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 94-175 مؤرخ في 13 جوان 1993، يتضمن تطبيق المواد 21 و 22 و 29 من المرسوم التشريعي رقم 93-10 مؤرخ في 23 ماي 1993، ج ر ع 41، صادر في 1994/07/26.

²⁸³ - PERRIN Laurent, op. cit, p. 51.

²⁸⁴ - استعملت هذه الطريقة في التشريع الفرنسي فيما يخص رئيس المجلس العقابي المنشأ أمام سلطة الأسواق المالية فإنه ينتخب من طرف الأعضاء الذين يشكلون التشكيلة الجماعية لهذا المجلس.

بالقطاعات المعنية بالضبط أو الإشارة إلى إنتماء العضو المرشح لينتخب رئيسا إلى فئة ما إن كان قسم الأعضاء إلى فئات عدة مثل ما هو معمول به أما مجلس المنافسة الجزائري، حيث أنه يجب أن يعين الرئيس من بين الأعضاء الذين ينتمون إلى الفئة الأولى، فقط في هذه الحالة لو حذى على المشرع أن ينص على طريقة إنتخاب الرئيس من قبل الأعضاء، كل هذا لوضع حد لأي لبس حول شخصية الرئيس ومنع أي تلاعبات أو تكتلات أو ترجيح كفة العضو الذي تربطه علاقة أو يحمل نفس توجهات الأعضاء الآخرين، لذا فإن تعيين رؤساء السلطات الإدارية المستقلة عن طريق الإنتخاب من طرف الأعضاء الآخرين الذين يشكلون التشكيلات الجماعية لهذه الأخيرة من شأنها أن تقوي وأن تعزز من استقلالية هذه السلطات²⁸⁵ وتحافظ عليها وتضمن عدم تبعيتها للسلطة التنفيذية²⁸⁶.

حسب إعتقادنا فأحسن طريقة لتعيين رؤساء السلطات الإدارية المستقلة تكمن في إنتخابهم أمام البرلمان وذلك من قبل المجلس الشعبي الوطني وذلك لإعطاء الشرعية للسلطات الإدارية المستقلة باعتبار أن نواب المجلس الشعبي الوطني هم كذلك منتخبون من طرف الشعب مما يضيف عليها هذه الشرعية، هذه الطريقة تبعد أكثر السلطات الإدارية المستقلة عن التأثيرات التي يمكن أن تمارسها السلطة التنفيذية على هذه السلطات وإمكانية إحتوائها من قبلها، لذا فإن السلطات الإدارية المستقلة تبتعد عن السلطة التنفيذية بمسافة كبيرة وتكون أكثر استقلالية من الوضع الراهن الذي أنشأت عليه في التشريع الجزائري، استعملت هذه الطريقة في إنتخاب أعضاء السلطات الإدارية المستقلة في التشريعات المقارنة ويتعلق الأمر في كل من التشريع الكندي والتشريع السويدي، لكن ليس إنتخاب فقط رؤساء هذه السلطات، فهناك سلطات إدارية مستقلة عندهم تسمى بالتشريعية فإن جميع أعضائها ينتخبون من طرف البرلمان²⁸⁷.

الفرع الثاني

نظام العهدة مكرس بصفة جزئية

للحفاظ على استقلالية أعضاء السلطات الإدارية المستقلة يجب كذلك جعلهم يمارسون مهامهم بكل حرية ودون الشعور بالخوف على مستقبلهم أمام هذه السلطات أو إمكانية تحييتهم من مناصبهم قبل

²⁸⁵ - DIARRA Abdoulay, op. cit, p. 16.

²⁸⁶ - جلال مسعد، مدى تأثير المنافسة الحرة بالممارسة التجارية، أطروحة لنيل درجة دكتوراه في القانون، جامعة مولود معمري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، تيزي وزو، 2012، ص. 260.

²⁸⁷ - DOSIER René, VANNETS Christian, op. cit, p. 94.

نهاية مدة العهدة، ولغرض تحقيق ذلك فيجب تكريس مبدأ عدم قابلية عزل أي عضو أو إنها مهامه إلا عند نهاية العهدة بصفة قانونية (أولا) حيث أنه في حالة عدم تحديد مدة العهدة ذلك يمس باستقلاليتهم، لذا فحتى يتم تحصين أعضاء السلطات الإدارية المستقلة من الضغوطات الخارجية فلا بد من تحديد مدة زمنية يمارس فيها هؤلاء الأعضاء عهدتهم النيابية بكل حرية وتكون معلومة. (ثانيا)

أولا: غياب أسباب حقيقية لعزل أعضاء السلطات الإدارية المستقلة

إن عدم تكريس قابلية أعضاء السلطات الإدارية المستقلة للعزل إلا لأسباب قانونية واضحة فإن ذلك يمكن أن يؤدي إلى تشتيت تركيز أعضاء هذه السلطات فيؤثر بذلك على القرارات التي يمكن أن تصدر عنها، فيجد هؤلاء الأعضاء أنفسهم في وضعية حرجة، من جهة السلطة التي عينتهم وهي السلطة التنفيذية فيجب عليهم أن يظهروا نوع من الولاء وأن يخدموا مصالحها ومن جهة أخرى قواعد النظام الاقتصادي التي يجب أن تطبق حتى لا تخل بتوازن السوق والمصلحة الاقتصادية، لذا النص صراحة في القوانين المنشئة للسلطات الإدارية المستقلة بعدم عزل أي عضو قبل نهاية العهدة يشكل حاجزا أمام السلطة المعنية في ممارسة تعسفها تجاه الأعضاء بعزلهم ويحافظ بذلك على استقلالية هذه السلطات، وإن لم يكن الأمر كذلك فإن القرارات التي تصدر عنها تكون غير محايدة وموضوعية وتغيب عنها النزاهة والواقعية.

فبتكريس أسباب حقيقية للعزل يضع حد للسلطة المكلفة بالتعيين بالتلاعب بأعضاء السلطات الإدارية المستقلة وإبعاد جميع الضغوطات التي يمكن أن تمارسها هذه الجهة عليهم وبالتالي تحقق استقلالية السلطات الإدارية المستقلة، لكن إذا لم يتم إحترام هذه القاعدة أو عدم تكريسها فيجعل هذه الكفاءات التي تشارك في عملية الضبط لمختلف القطاعات التي هي بأمر الحاجة إليهم للعزل بدون أي مبرر شرعي، فإن ذلك يفقد فعالية الضبط الاقتصادي ويجعل إنشاء السلطات الإدارية المستقلة دون جدوى، لأنها جاءت لتعويض الإدارة الكلاسيكية التي لا تستطيع أن تواكب مشاكل القطاعات المعنية بالضبط فتفتقد بذلك هذه القطاعات إلى الكفاءات والخبرات التي يمكن أن تعيدها إلى السكة عندما تعرف إختلالات ومشاكل يستعصي إيجاد حلول لها.

عند استقراء النصوص القانونية المنشئة للسلطات الإدارية المستقلة في التشريع الجزائري، يلاحظ غياب أو ندرة في معالجة مسألة عزل أعضاء هذه السلطات قبل نهاية العهدة المقررة قانونا، في هذه

الحالة فمصير أعضاء السلطات الإدارية المستقلة ترك لتقدير السلطة التنفيذية التي وجدت الفرصة سانحة لتكريس نفوذها على هذه السلطات الذي يضعف من استقلاليتها وحيادها، فعلى سبيل المثال نجد الوكالة الوطنية للمواد الصيدلانية المستعملة في الطب البشري فإن المادة التي تعالج مسألة عهدة أعضاء هذه الوكالة فإنها سكتت عن إدراج الأسباب الحقيقية التي يمكن من خلالها عزل أعضاء التشكيلة الجماعية لهذه الوكالة، وللإشارة فقط فيمكن أن توضع حد لعهدة أحد الأعضاء أمام هذه الوكالة قبل أوانها وذلك في حال إنتهاء الوظيفة وذلك إما لسبب الإستقالة أو الإقالة أو مثلا الإحالة على التقاعد نظرا بأن جميع الأعضاء الذين يشكلون هذه السلطة عبارة عن ممثلين لمختلف الوزارات وهم من بين شاغلي الوظائف العليا في الدولة وهم برتبة مدير عام أمام الإدارة المركزية للوزارة التابعة له، إذ نرى أنه من المفروض على المشرع أن لا يربط العضوية أمام هذه الوكالة بالوظيفة التي يمارسها العضو وذلك للحفاظ على الاستقرار داخل هذه الوكالة، وإذا افترضنا أن أغلبية الأعضاء سوف يحالون على التقاعد مثلا فسوف يتم استبدالهم جميعا ويبقى مجلس الإدارة شاغرا فتكون هناك مسألة مهمة في قطاع الصيدلة يجب معالجتها في أقرب الآجال فهذا يمكن أن ينقص من فعالية هذه الوكالة، بالنسبة لمجلس المنافسة لم يعالج المشرع كذلك مسألة عزل أعضاء تشكيلته الجماعية بل إكتفى فقط بإدراج عبارة تنهى مهام الأعضاء بالأشكال نفسها²⁸⁸، يفهم من خلا هذا الكلام أن أعضاء مجلس المنافسة يتم تعيينهم من طرف مرسوم رئاسي صادر من طرف رئيس الجمهورية وأن عزلهم ووضع حد لعهدتهم يكون كذلك من طرف رئيس الجمهورية بموجب مرسوم رئاسي، فهذا أمر بديهي لأنه لا يمكن لأي سلطة أخرى في الدولة أن تتباشر بعزل أي عضو من أعضاء مجلس المنافسة وذلك حفاظا على قاعدة توازي الأشكال وأي إقبال على ذلك من أي جهة أخرى يعتبر مساس بصلاحيات جهة أخرى ويعتبر إجراء غير قانوني، فنحن هنا نبحث عن الأسباب الحقيقية للعزل وليس التطرق إلى أمور بديهية لا تزيد إلا الغموض، فيما يخص القطاع المالي فبالنسبة لمجلس النقد والقرض وكذلك اللجنة المصرفية فإن المشرع لم يتطرق إلى تحديد الأسباب المؤدية لعزل أعضاء هاتين السلطتين وبذلك ترك المشرع فراغا قانونيا فيما يتعلق بكيفية العزل، وللإشارة فقط فهل كذلك بالنسبة لمحافظ بنك الجزائر والأعضاء الآخرين الذين يشكلون هذا البنك أن يوضع حد لوظائفهم بمجرد إنتهاء مهامهم على رأس بنك الجزائر مثل ما هو معمول به أمام سلطة الصيدلة؟ في هذه المسألة المشرع لم يتطرق إلى معالجتها، زيادة على ذلك فلم يتطرق كذلك المشرع إلى كيفية وضع حد لوظيفتهم بصفتهم أعضاء لهذا البنك، لذا نرى أنه بمجرد إنتهاء مهامهم أمام بنك الجزائر يتبعه ذلك وضع حد لوظيفتهم

²⁸⁸ - المادة 25 من الأمر رقم 03-03، يتعلق بالمنافسة، مرجع سابق.

كأعضاء أمام سواء مجلس النقد والقرض بالنسبة للمحافظ والأعضاء الآخرين أو أمام اللجنة المصرفية بالنسبة للمحافظ بنفس الطريقة التي إعتد عليها المشرع فيما يخص أعضاء سلطة الصيدلة الذين ينتمون للإدارة المركزية والتي عالجها المشرع بنص صريح، عليه فهنا ما أراد به المشرع أن يكون عضو أمام هاتين السلطتين هي منصب محافظ بنك الجزائر وليس شخصية المحافظ ولو كان الأمر كذلك لا يثير ذلك أي إشكال فيما يتعلق بهذه المسألة.

ذكر في بعض القوانين المنشئة للسلطات الإدارية المستقلة بعض الأسباب التي يمكن من خلالها أن يتم إيقاف عهدة أحد أعضاء هذه السلطات قبل إتمامها، مثل تواجد أحد الأعضاء في حالة من حالات التنافي أو عند إنقطاع عهدة أحد الأعضاء لمدة معينة وقد كرس المشرع هذه الحالات أمام العديد من السلطات الإدارية المستقلة²⁸⁹، فهذه الأسباب التي ذكرت من طرف المشرع نرى أنها بديهية لأن عندما ينص المشرع على أنه لا يجب أن يمارس أحد الأعضاء العضوية أمام هذه الأخيرة وهو في حالة تنافي فمن البديهي أن يوضع حد لعهدته العضو المعني، لكن ما يراد من المشرع الجزائري هو ذكر الأسباب الحقيقية التي يمكن لأحد الأعضاء إرتكابها أو تتوفر فيه حتى تستطيع الجهة المخولة لها صلاحية تعيينه بوضع حد لعهدته قبل إتمامها لكي لا يفتح المجال للسلطة المعنية بالعزل العشوائي لهؤلاء الأعضاء، فيما يخص سلطة ضبط السمعي البصري فإن المشرع نص على أنه لا يمكن عزل أعضاء هذه السلطة إلا في الحالات المنصوص عليها في قانون السمعي البصري²⁹⁰، لكن البحث في هذا القانون حول الأسباب التي يمكن من خلالها عزل أعضاء هذه السلطة فإنه لا وجود لأي سبب حقيقي نص عليه المشرع يمكن من خلاله عزل أي عضو من أعضائها، بل كل الأسباب التي ذكرت هي الأسباب البديهية فيما يتعلق بحالات التنافي أو التغيب لمدة معينة عن أداء العضو لعهدته، وفي حالة نادرة ووحيدة ذكر فيها المشرع أسباب يمكن إعتبارها حقيقية وجديرة بعزل أعضاء السلطات الإدارية المستقلة ويتعلق الأمر برئيس لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها حيث ورد في المرسوم التنفيذي رقم 94-175 أنه لا يمكن إنهاء مهام الرئيس أثناء ممارسته لعهدته النيابية إلا في حالة إرتكابه لخطأ مهني جسيم أو لظروف استثنائية تعرض رسميا في مجلس الحكومة²⁹¹، لكن رغم هذه المبادرة من طرف المشرع الجزائري إلا أنه حسب إعتقادنا

²⁸⁹ - مثل ما هو معمول به أمام الوكالتين المنجميتين أو سلطة ضبط السمعي البصري.

²⁹⁰ - المادة 60 من القانون رقم 14-04، يتعلق بنشاط السمعي البصري، مرجع سابق.

²⁹¹ - المادة 3 من المرسوم التنفيذي رقم 94-175، يتضمن تطبيق المواد 21 و 22 و 29 من المرسوم التشريعي رقم 93-10 متعلق ببورصة القيم المنقولة، مرجع سابق.

فإن هذه الأسباب تبقى عامة وغير مدققة خاصة فيما يتعلق بالحالة الثانية للعزل، حيث أن المشرع لم يحدد هذه الظروف الإستثنائية وترك السلطة التقديرية للسلطة التنفيذية لتحكم إن كان هذا الظرف إستثنائي أم غير كذلك مما يفتح المجال لشرح هذه الأسباب على حساب ما يخدم إرادتها المنفردة والتعسف في عزل الرئيس متى شاءت مما يضعف استقلالية هذه اللجنة.

عرفت الجزائر في السابق تجربة جديرة بالذكر فيما يخص تكريس عدم إمكانية قطع العهدة أثناء ممارسة أعضاء السلطات الإدارية المستقلة لعهدتهم النيابية قبل نهاية موعدها المحدد قانونا وذلك فيما يخص بعض أعضاء مجلس النقد والقرض، حيث حسب المادة 22 من قانون النقد والقرض لسنة 1990 فإنه لا يمكن إقالة المحافظ ونوابه الثلاثة إلا بناء على إثبات حالة العجز الصحي بصفة قانونية أو إذا ارتكب خطأ فادحا من قبل هؤلاء الأعضاء، فأمام ذكر هذه الأسباب يضع حد للسلطة المكلفة بالتعيين في عزل أي عضو من هؤلاء الأعضاء بصفة عشوائية أو متى شاءت فعل ذلك، لكن بعد تعديل هذا القانون في سنة 2001 تم إلغاء هذه الأسباب التي تؤدي إلى العزل، بالتالي أصبح المحافظ ونوابه لا يملكون أي ضمانات لممارسة وظيفتهم باستمرار دون عزلهم، وهذا على خلاف السلطات الإدارية المستقلة الحالية في التشريع الجزائري، حيث أن المشرع في معظم النصوص القانونية المنشئة لهذه السلطات لم ينص على عدم إمكانية العهدة للقطع مما يحد من استقلاليته.

يرى البعض أنه ليس من الضروري أن يشترط إدراج مبدأ عدم قابلية أعضاء السلطات الإدارية المستقلة للعزل بموجب نص صريح، ويبررون ذلك بأن أعضاء هذه السلطات على العلم بأنهم لا يتم عزلهم خلا عهدتهم النيابية المحددة قانونا²⁹²، فهذه الفكرة مبنية على أن العهدة منصوص عليها قانونا إذ لا يتم العزل إلا بعد ممارسة هذه العهدة حتى نهايتها، يمكن إلى حد بعيد الأخذ بهذه الفكرة، لكن في الدول الديمقراطية التي تحترم مؤسساتها القانون وهو ما يعرف بدولة القانون، لكن رغم ذلك فإنه من الضروري تعزيز تحديد مدة العهدة بالنص على عدم إمكانية عزل أعضاء السلطات الإدارية المستقلة إلا بناء على أسباب ينص عليها قانونا بصفة صريحة وذلك لقطع الطريق أمام السلطة المكلفة بالتعيين بممارسة تعسفها أو إعطاء تأويلات حول النصوص القانونية التي تنظم هذه المسألة، أما في الدول أقل ديمقراطية مثل الجزائر فإن هذه الفكرة نرى بأنها من المؤكد لا يمكن تطبيقها، لأن النصوص القانونية

²⁹²- M. GENTOT, p. 59. نكر من طرف خرشي إلهام، السلطات الإدارية المستقلة في ظل الدولة الضابطة، أطروحة لنيل درجة دكتوراه في القانون، جامعة سطيف 2، 2015، ص. 167.

غير محترمة حتى من الهيئات العليا في الدولة منها السلطة التنفيذية، فرغم النص صراحة من طرف القانون على أنه لا يوضع حد لعهدة أعضاء السلطات الإدارية المستقلة إلا لأسباب نجد أنها تكررت ومدققة، إلا أنه يمكن التعدي عليها والقيام بغير ذلك، فمثل هذه الحالة عرفت من قبل في أرض الواقع وذلك فيما يخص رئيس مجلس النقد والقرض الذي هو محافظ بنك الجزائر في ظل قانون النقد والقرض لسنة 1990 فرغم تحديد العهدة لمدة ستة سنوات وأن القانون نص صراحة على عدم إمكانية عزله إلا بناء على سبب إرتكابه خطأ جسيم أو في حالة إثبات العجز الصحي، لكن بمرور سنتين على تعيينه بموجب مرسوم رئاسي صادر في 15 أفريل سنة 1990²⁹³ تمت إقالته من منصبه دون أي مبرر من قبل السلطة التنفيذية بموجب المرسوم الرئاسي الصادر في 21 جويلية 1992²⁹⁴ رغم عدم نهاية العهدة المقدره بستة سنوات، وهذا ما يؤكد على غياب دولة القانون في الجزائر والطابع التزيني للقواعد القانونية فيها²⁹⁵، ففي سنة 2008 تم كذلك عزل رئيس لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها²⁹⁶ دون تعليل هذه الإقالة، ففي هذه الحالة فإن المرسوم الرئاسي الصادر من طرف رئيس الجمهورية بعزل الرئيس لم يحترم نقطتين وتعدى عليهما، أولهما أن المرسوم التنفيذي رقم 94-175 نص صراحة على أنه لا يتم عزل هذا الرئيس إلا في حالة إرتكابه لخطأ جسيم أو لظروف استثنائية، فهذه الأحكام تم إختراقها ولم يذكر أي سبب الذي أدى إلى عزل الرئيس مما يؤكد على تصرف السلطة التنفيذية كما تشاء في عزل أو تعيين أعضاء السلطات الإدارية المستقلة، وثانيهما فإن حسب أحكام المرسوم التنفيذي السالف الذكر تنص على أن مهام الرئيس تنتهي بنفس الطريقة التي عين من خلالها وذلك بموجب مرسوم تنفيذي يتخذ في مجلس الحكومة، إلا أن رئيس الجمهورية هنا تدخل في صلاحيات مخولة لجهة أخرى، لذا نتساءل عن مدى شرعية عزل أعضاء السلطات الإدارية المستقلة رغم النص في القوانين المنشئة لها على ممارسة أعضائها مهامهم في عهدة حددت بموجبها إلا أنه يتم عزل هؤلاء الأعضاء قبل نهاية تلك العهدة؟.

²⁹³ - مرسوم رئاسي مؤرخ في 15 أفريل 1990، يتضمن تعيين محافظ بنك الجزائر المركزي، ج ر ع 28، صادر في 1990/07/11.

²⁹⁴ - مرسوم رئاسي مؤرخ في 21 جويلية 1992، يتضمن إنهاء مهام محافظ بنك الجزائر المركزي، ج ر ع 57، صادر في 1992/07/26.

²⁹⁵ - ZOUAÏMIA Rachid, *Les autorités administratives indépendantes et la régulation économique en Algérie*, Edition Houma, Alger, 2005, p. 46.

²⁹⁶ - مرسوم رئاسي مؤرخ في 01 جوان 2008، يتضمن إنهاء مهام رئيس لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، ج ر ع 29، صادر في 2008/06/04.

ثانيا: مدة انتداب الأعضاء بين عقلنتها وعدم قابليتها للتجديد

باستقراء النصوص القانونية المنشئة للسلطات الإدارية المستقلة في التشريع الجزائري يستنتج أن العديد من هذه السلطات لا يستفيد الأعضاء المعينون أمامها بمدة زمنية معينة يمارسون من خلالها عهدتهم النيابية، ونذكر منها السلطات الإدارية المستقلة التي تضبط القطاع المالي، بالنسبة لمجلس النقد والقرض فعلى ما يبدوا للمشرع الجزائري أن نظام العهدة أمر غير جوهري حيث كان في السابق وذلك في قانون النقد والقرض رقم 90-10 الملغى إعتد على تقنية العهدة بالنسبة لمحافظ بنك الجزائر ونوابه الثلاثة المحددة بمدة خمس سنوات بالنسبة لهؤلاء النواب أما المحافظ وهو رئيس المجلس فهذه العهدة مقدرة بستة سنوات²⁹⁷، لكن بعد إلغاء هذا القانون بموجب الأمر رقم 03-11 تم التخلي عن تقنية العهدة بالنسبة للمحافظ ونوابه لذا فأصبح أعضاء مجلس النقد والقرض لا يتمتعون بأية عهدة مما يضعف استقلاليتها بدلا أن يواصل المشرع على نفس المنوال إلا أنه إختار طريقة أخرى التي لا تتماشى مع الاستقلالية الحقيقية للسلطات الإدارية المستقلة.

إن عدم تزويد المشرع الجزائري تقنية العهدة بالنسبة لأعضاء مجلس النقد والقرض هذا لا يمر دون أن يخلف ورائه نتائج سلبية على استقلالية هؤلاء الأعضاء من جهة وتشويه صورة هذه الهيئة من جهة أخرى بعد مقارنتها بمثيلاتها في التشريعات المقارنة التي ركزت على هذه الضمانة بالنظر إلى الاستقلالية الفعلية التي يمكن أن تتمتع بها السلطات الإدارية المستقلة، وعليه فإن عدم تحديد مدة العهدة بالنسبة لأعضاء التشكيلات الجماعية للسلطات الإدارية المستقلة فإن هذا لا يبقى دون أي معنى فإن المعنى الذي يمكن أن يحمله يتمثل في التبعية المتزايدة لأعضاء التشكيلات الجماعية لهذه السلطات تجاه الهيئة المخولة لها صلاحية التعيين وإضعاف هيبتها²⁹⁸ مثل ما هو منصوص عليه في القوانين المنشئة لها على أنها مستقلة، لذا فإن نظام العهدة يبقى من بين الضمانات التي تعطي الاستقلالية لأعضاء السلطات الإدارية المستقلة في ممارستهم للمهام الموكلة إليهم قانونا²⁹⁹.

²⁹⁷ - المادة 22 من القانون رقم 90-10 مؤرخ في 14 أبريل 1990، يتعلق بالنقد والقرض، ج ر ع 16، صادر في 18/04/1990 (ملغى).

²⁹⁸ - TAHAR Narjess, BEN ROMDHANE Donia, «Les autorités de régulation Tunisiennes, leur statut et leur rôle dans la conduite de la politique publique», in, Ali Sedjari, (dir.), *administration, gouvernance et décision publique*, L'Harmattan, 2004, p. 466.

²⁹⁹ - KHELLOUFI Rachid, «Les institutions de régulation en droit Algérien», *Idara*, n° 28, 2004, p. 98.

إن تحديد مدة زمنية لممارسة أعضاء السلطات الإدارية المستقلة مهامهم خلالها لا يعني أن هذه السلطات إكتسبت استقلالية تجاه السلطة المكلفة بالتعيين، وحتى تحقق استقلالية أكثر يجب أن تكون كذلك مدة العهدة معقولة أي تسمح لهؤلاء الأعضاء ترك بصماتهم داخل هذه السلطات من جهة وأن لا تكون مدتها طويلة حتى لا يسهل على السلطة التنفيذية إحتواء هؤلاء الأعضاء، ففي التشريع الجزائري فإن المدة الزمنية للعهد تختلف من سلطة إلى أخرى وليست نفسها بالنسبة لجميع السلطات الإدارية المستقلة فهي تتراوح عند البعض ما بين الثلاث والخمس سنوات، وما يلاحظ على المدة الزمنية التي يستطيع فيها أعضاء بعض السلطات الإدارية المستقلة ممارسة مهامهم من خلالها أنها مدة قصيرة بالتالي فلا يمكن أن يحقق هؤلاء الأعضاء ما ينتظر منهم خلال هذه المدة، فمدة الثلاث سنوات الممنوحة لأعضاء الوكالة الصيدلانية أو مدة الأربع سنوات مثل ما هو معمول به بالنسبة لرئيس لجنة تنظيم عمليات البورصة هي غير ملائمة ليستطيع من خلالها الإلمام بجميع مشاكل القطاعات الخاضعة للضبط والعمل على إيجاد الحلول الملائمة لهذه المشاكل، أما بالنسبة للسلطات الإدارية المستقلة الأخرى التي يمارس فيها أعضائها عهدتهم لمدة خمس سنوات فهي مدة يمكن اعتبارها ملائمة لتحقيق نوع من الاستقرار داخل هذه القطاعات لكن إمكانية تجديد هذه العهدة يحول دون ذلك وعليه تصبح المدة هي العشرة سنوات بالتالي فإن هؤلاء الأعضاء هم عرضة لإحتوائهم من قبل السلطة التنفيذية، فما هي إذا المدة القانونية المعقولة التي يمكن من خلالها ممارسة أعضاء السلطات الإدارية المستقلة لمهامهم بكل فعالية؟.

فالمدة المعقولة هي المدة المتوسطة التي تضمن من خلالها استقلالية أعضاء السلطات الإدارية المستقلة تجاه السلطة التنفيذية، فقد قدرت هذه المدة من طرف التقرير الذي أعد من طرف المكتب البرلماني لتقييم التشريع حول السلطات الإدارية المستقلة في التشريع الفرنسي³⁰⁰ أو من قبل الفقه بمدة ستة سنوات، في حقيقة الأمر فإن مدة ستة سنوات حسب اعتقادنا هي مدة معقولة يمكن تعميمها على جميع أعضاء السلطات الإدارية المستقلة في التشريع الجزائري، لأن هذه المدة كافية بأن تسمح للأعضاء الذين يشكلون التشكيلات الجماعية لهذه السلطات الإلمام بجميع جوانب القطاعات الخاضعة للضبط

³⁰⁰ - حاليا في التشريع الفرنسي وبعد صدور القانون العضوي الذي يخص الهيئة العامة للسلطات الإدارية المستقلة في سنة 2017، قد ذهب عكس ما كان ينادى به من قبل الفقه وذلك بجعل مدة العهدة ستة سنوات غير قابلة للتجديد، فقد أخذ بهذه المدة لكن جعل منها قابلة للتجديد مرة واحدة مما يجعل مدة العضوية أمام هذه السلطات طويلة، فيمكن القول من خلال هذا أن المشرع الفرنسي قد ركز على الاستمرارية والاستقرار والتجربة التي يمكن أن يقدمها الأعضاء على حساب خطر إحتوائهم من قبل السلطة التنفيذية.

وتسمح لهم بمعالجة المشاكل التي تعاني منها بكل فعالية وأرياحية بالنسبة لهم، كذلك يسمح لهم العمل على تكريس أفكارهم ووجهات نظرهم التي اكتسبوها عن طريق التجربة طوال ممارستهم لوظائفهم قبل العضوية أمام السلطات الإدارية المستقلة مما يحقق الاستقرار للقطاعات الخاضعة للضبط وتحقيق كذلك فعالية الضبط الاقتصادي التي تقوم على تشخيص المشاكل والقدرة على إيجاد الحلول لها، فقد كرست مثل هذه المدة في قطاع الإعلام وذلك فيما يخص سلطة ضبط الصحافة المكتوبة³⁰¹ وسلطة السمعى البصري³⁰²، إن المدة التي تكون طويلة نوعا ما أو متوسطة تسمح للسلطات الإدارية المستقلة بتحقيق أفضل النتائج فيما يخص عملية الضبط، حيث أنه إذا كانت المدة قصيرة مثلا ثلاثة سنوات فإنه لا يمكن تحقيق أي نتيجة تذكر³⁰³، لأنه في حالة عدم قدرة الأعضاء فرض مكانتهم لقصر مدة العهدة فإنه حتما يفتح المجال أمام السلطة التنفيذية للحلول محل هؤلاء الأعضاء لعرض إملائها حسب سياستها التي يمكن أن تخدم سوى فئة قليلة من المتعاملين الاقتصاديين سواء المتعاملين التاريخيين أو المتعاملين الذين يدخلون في فلك السلطة التنفيذية، كذلك المدة المعقولة تسمح لأعضاء السلطات الإدارية بالتأقلم مع التقنيات الجديدة التي تعرفها القطاعات الخاضعة للضبط المعروفة بتطورها المستمر وغير المنقطع³⁰⁴.

زيادة على مدة العهدة التي يجب أن تكون معقولة حتى تحقق استقلالية أعضاء السلطات الإدارية المستقلة، فإن عدم قابلية العهدة للتجديد تعتبر كذلك من بين الأساليب التي يجب على مختلف التشريعات الاعتماد عليها لتحقيق استقلالية أكثر لأعضاء السلطات الإدارية المستقلة تجاه السلطة التنفيذية التي هي المكلفة بصلاحية تعيينهم، فإن المشرع الجزائري فيما يخص عدم قابلية العهدة للتجديد وباستقراء جميع النصوص المنشئة للسلطات الإدارية المستقلة يستنتج عدم الأخذ بهذه الطريقة وإختار أن تكون العهدة قابلة للتجديد، فهناك من السلطات الإدارية المستقلة أين نص المشرع صراحة على تجديد العهدة، فمثلا سلطة ضبط البريد والاتصالات الإلكترونية فإن عهدة أعضائها قابلة للتجديد مرة واحدة³⁰⁵، أما فيما يخص البعض من السلطات الإدارية المستقلة الأخرى فإن المشرع الجزائري سكت بشأن إمكانية قابلية العهدة للتجديد من عدمها، ففي القطاع المالي بالنسبة لكل من أعضاء اللجنة المصرفية ورئيس لجنة مراقبة عمليات البورصة فإن المشرع بقيا صامتا حول تجديد العهدة من عدمها، نفس الأمر فيما يتعلق

³⁰¹ - المادة 51 من القانون العضوي رقم 12-05، يتعلق بالإعلام، مرجع سابق.

³⁰² - المادة 60 من القانون رقم 14-04، يتعلق بنشاط السمعى البصري، مرجع سابق.

³⁰³ - AOUN Charbel, op, cit, p. 43.

³⁰⁴ - Ibid, p. 44.

³⁰⁵ - المادة 20 من القانون رقم 18-04، يحدد القواعد العامة المتعلقة بالبريد والاتصالات الإلكترونية، مرجع سابق.

بأعضاء الوكالة الوطنية للمواد الصيدلانية المستعملة في الطب البشري وأعضاء مجلس المنافسة الذين يمارسون مهامهم بصفة دائمة، لكن هذا السكوت من طرف المشرع لا يبقى دون أي دلالة، فيترجم وراء هذا إمكانية تجديد العهدة لعدة مرات، إذا فأمام إمكانية العهدة للتجديد يستطيع أعضاء السلطات الإدارية المستقلة ممارسة العضوية أمامها لمدة العشرة سنوات فهي بذلك مدة طويلة يجعل هؤلاء الأعضاء عرضة لإحتوائهم من طرف السلطة التنفيذية، لذا الطريقة التي إعتد عليها المشرع الجزائري بإعطاء إمكانية العهدة للتجديد يعتبر سلاح فتاك في يد السلطة التنفيذية للتأثير على القرارات التي يمكن أن يتخذها أعضاء هؤلاء السلطات³⁰⁶.

أما فيما يخص الغرف المتخصصة التي أنشأها المشرع سواء أمام لجنة ضبط الكهرباء والغاز أو لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، ففيما يخص الغرفة التحكيمية المنشئة أمام لجنة ضبط الكهرباء والغاز فإن المشرع أراد أن يضمن الأعضاء الذين يشكلونها بنظام العهدة التي مدتها ستة سنوات³⁰⁷، فمن الوهلة الأولى تبدو أن هذه المدة معقولة تحقق الإستقرار وإبعاد الضغوطات عن هؤلاء الأعضاء، لكن الأمر ليس كذلك نظرا أن المشرع صرح بإمكانية تجديد هذه العهدة لتصل إلى إثنة عشرة سنة كاملة، بالتالي يكون أعضائها عرضة لمختلف الضغوطات التي يمكن ممارستها من قبل السلطة التنفيذية، أما بالنسبة للقاضيين الآخرين فإن المشرع لم ينص على أية عهدة لهما مما يجعلهم عرضة للعزل في أي وقت الذي يحد من استقلالية هذه الغرفة عند إتخاذ قراراتها التحكيمية والمساس بحيادها، أما بالنسبة للغرفة التأديبية والتحكيمية للجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها فإنه يلاحظ عدم تكريس نظام العهدة بالنسبة لعضوين بصفتهما قضاة، أما العضوان الآخرين ورئيس هذه الغرفة فإنهم ينتمون إلى التشكيلة الجماعية لهذه اللجنة، لذا فإنهم يخضعون لنفس الأحكام المبينة سابقا حولهم، وما يمكن قوله أن المشرع الجزائري لم يولى إهتمام كبير للمهام الحساسة لهذه الغرف بإعطائها استقلالية أكثر حتى تكون القرارات التي تصدر عنها أكثر حيادا، فأمام هذا الوضع الذي تعرفه فإن القرارات التي تصدر عنها يمكن أن تصب لصالح أطراف دون الأخرى.

في التشريع الإنجليزي فإن عهدة أعضاء السلطات الإدارية المستقلة عنده قابلة للتجديد، فأمام هذا الوضع الذي لا يحقق الإستقلالية لهذه السلطات دفع أحد من أعضائها بالمطالبة بإيجاد حلول بديلة حول

³⁰⁶- DELZANGLES Hubert, L'indépendance des autorités de régulation..., op. cit, p. 298.

³⁰⁷- المادة 134 من القانون رقم 02-01، يتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز عبر القنوات، مرجع سابق.

هذه المسألة لتقليص خطر الضغوطات السياسية التي يمكن أن تمارس عليهم نظرا أن إمكانية التجديد بين يدي هؤلاء السياسيين³⁰⁸، فأمام هذه التجربة الواقعية يتبين أن تجديد العهدة يعد خطرا للحفاظ على استقلالية وحياد السلطات الإدارية المستقلة، لذا فعلى المشرع الجزائري تغيير فكرته فيما يخص هذه النقطة، لأن قابلية العهدة للتجديد تنتج ثقة متبادلة بين العضو المعين والسلطة التنفيذية فبتكرار التعيين فإن العضو دائما يعمل على إبداء الولاء للسلطة المكلفة بتعيينه حتى يكسب ثقته ليتم تعيينه في العهدة اللاحقة ثم في الأخير يرضخ لضغوطاتها وتعليماتها، أما إذا كانت العهدة لمدة زمنية معقولة وغير قابلة للتجديد فإن العضو يعمل على تقديم كل ما يملكه من طاقة وأفكار تخدم القطاعات الخاضعة للضبط ليحاول التأكيد على قدراته بإتمام المهام الموكلة إليه، ولا يعمل على تحقيق مسيرة أطول داخل هذه السلطات، كذلك عدم قابلية العهدة للتجديد تلعب دور كبير في تدوير وتجديد تشكيلات السلطات الإدارية المستقلة، لأنها بحاجة إلى أفكار ومعارف فنية تتماشى مع تطورات القطاعات الخاضعة للضبط، لذا نرى أنه حسن ما فعله المشرع أمام سلطة ضبط الصحافة المكتوبة وسلطة ضبط السمعي البصري بإقراره عدم إمكانية العهدة للتجديد وهما السلطانان الوحيدتان في التشريع الجزائري أين طبق المشرع القاعدة وكان قبله عند إنشاء المجلس الأعلى للإعلام، حيث نص على عدم إمكانية العهدة للتجديد في ظل القانون 90-

07 الملغى.

³⁰⁸- DELZANGLES Hubert, L'indépendance des autorités de régulation..., op. cit, p.299.

المبحث الثاني

إمكانية سيطرة الوسط الخاضع للضبط على أعضاء السلطات الإدارية المستقلة

لإعطاء استقلالية أكثر لأعضاء السلطات الإدارية المستقلة لا يكون فقط بإبعادهم عن تأثيرات السلطة التنفيذية، بل يجب كذلك العمل على إبعادهم عن تأثيرات الوسط الخاضع للضبط حتى يستطيع هؤلاء الأعضاء ممارسة المهام الموكلة إليهم بكل حيادية وتحقيق فعالية عملية الضبط الاقتصادي، لكن فيما يتعلق بهذا الجانب يبدو أن المشرع الجزائري وكأنه لا يولي اهتماما كبير له ويظهر ذلك من خلال عدم الأخذ بعين الاعتبار النقائص التي تظهر في التقنيات المعتمدة من قبل هذا الأخير لتحقيق الاستقلالية تجاه الوسط الخاضع للضبط، (المطلب الأول) لذا فعلى المشرع العمل على وضع حد لهذه النقائص والتشتت الذي تعرفه هذه التقنيات. (المطلب الثاني)

المطلب الأول

غياب قواعد محكمة لتكريس حماية أعضاء السلطات الإدارية المستقلة تجاه الوسط الخاضع للضبط

عند استقرا النصوص القانونية المنشئة للسلطات الإدارية المستقلة خاصة فيما يتعلق بالتقنيات المعتمدة من طرف المشرع الجزائري لإبعاد أعضاء هذه السلطات عن الوسط الخاضع للضبط والحرص على عدم وقوع الأعضاء في حالة تنازع المصالح يلاحظ وجود مجموعة من النقائص فيما يخص هذه التقنيات (الفرع الأول) وحتى في العقوبات المقررة في حالة التعدي على هذه القواعد والتقنيات. (الفرع الثاني)

الفرع الأول

ظهور عدة نقائص في القواعد المكرسة من طرف المشرع الجزائري

حماية لعدم وقوع أعضاء السلطات الإدارية المستقلة في حالة تنازع المصالح وذلك عن طريق الارتباطات السابقة التي يمكن أن تنشأ مع مختلف المتعاملين الاقتصاديين في القطاعات الخاضعة للضبط علما أن البعض من أعضاء هذه الهيئات ينحدرون من هذا الوسط، فإن المشرع الجزائري إعتد على نظامي التنافي والامتناع للوقوف أمام هذا الخطر ولتحقيق استقلالية هؤلاء الأعضاء تجاه المتعاملين

الاقتصاديين، إلا أنه توجد عدة نقائص تعترى تكريس هاتين التقنيتين، (أولاً) لكن ألا يمكن للمشرع الجزائري إدراج بعض التقنيات الأخرى لسد هذه النقائص؟. (ثانياً)

أولاً: نقائص في تكريس نظامي التنافسي والإمتناع

إن مكانية ظهور حالات تنازع المصالح أمام السلطات الإدارية المستقلة أمر لا يمكن تفاديه، لأنه حسبما ما تطرقنا إليه سابقاً فإن بعض الأعضاء ليسوا غرباء عن القطاعات الخاضعة للضبط، فقبل العضوية أمام هذه السلطات فيمكن أن سبق لهم ممارسة نشاط أمام المتعاملين الاقتصاديين التابعة لهذه القطاعات كمسيريين أو كتقنيين أو حتى كشركاء، لذا لا يجب على المشرع إغفال هاذين النظامين لتفادي النتائج السلبية، فالحرص على تطبيق نظام التنافسي مثلاً على أعضاء السلطات الإدارية المستقلة يعتبر كضمانة لتعزيز استقلالية هؤلاء الأعضاء تجاه المتعاملين الاقتصاديين في القطاعات الخاضعة للضبط عند القيام بتدخلاتهم³⁰⁹ أي مهامهم، ويعمل من جهة على تحقيق حياد أعضاء هذه السلطات تجاه المتعاملين الاقتصاديين ومن جهة أخرى يعمل على تحقيق حياد وموضوعية هذه السلطات بحد ذاتها³¹⁰، فإجراء الإمتناع زيادة على إجراء التنافسي هو إجراء مكمل له وضروري لا يمكن الاستغناء عنه لتحقيق حياد أعضاء السلطات الإدارية المستقلة وكذلك حياد واستقلالية هذه السلطات وتعزيزها تجاه المتعاملين الاقتصاديين، حيث نرى أنه لا يمكن تكريس أي من هاذين النظامين دون التخلي عن الآخر، لذا نتساءل إن كرس المشرع الجزائري هاذين النظامين بصفة جدية؟.

البداية تكون بتكريس نظام التنافسي، فبعد استقراء النصوص القانونية المنشئة للسلطات الإدارية المستقلة نجد أن غالبية هذه السلطات تم النص على مثل هذا النظام في أحكامها، لكن في البعض منها نجد نقائص يمكن من خلالها الانقاص من استقلالية هذه السلطات تجاه المتعاملين الاقتصاديين، بالتالي يسمح بوقوع أعضائها في حالة تنازع المصالح مما يؤثر على حيادها، ففيما يخص مجلس المنافسة فإن نظام التنافسي لم يكرس بصفة جدية لأداء الغاية التي يراد من تكريسه، فالمشرع ترك بعض الثغرات يمكن أن تؤدي إلى نتائج سلبية، حيث أن المشرع لم يدرج إمكانية هؤلاء الأعضاء إمتلاك مصالح في مؤسسات معينة سواء سبق لهم أن مارسوا أمامها نشاطاً مهنياً أو إمتلاكهم لعلاقة مالية مع هذه المؤسسات، في القطاع المالي فبالنسبة للجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها يلاحظ كذلك التذبذب في تكريس نظام

³⁰⁹ - Tahar TAHAR Narjess, BEN ROMDHANE Donia, op. cit, p. 466.

³¹⁰ - THOMASSET-PIERRE Sylvie, *L'autorité de régulation boursière face aux garanties processuelles fondamentales*, LGDJ, 2001, p. 89.

التنافي فيما يخص رئيسها، حيث نجد أن المشرع لم يدرج عدم إمكانية هذا الأخير إمتلاك مصالح مع أحد المؤسسات الناشطة في القطاعات الخاضعة للضبط، أما بالنسبة للأعضاء الآخرين الذين يشكلون التشكيلة الجماعية لهذه اللجنة فإن المشرع لم يشير إلى أي إمكانية تطبيق نظام التنافي عليهم، فرغم النص على منع الرئيس القيام بمعاملات حول أسهم مقبولة في البورصة³¹¹، إلا أنه لم يمنع عليه إمتلاك أسهم أمام المؤسسات المقبولة في البورصة، فمن الصعب أن يعمل على تحقيق المصلحة التي أنشأت من أجلها السلطات الإدارية المستقلة وترك مصلحة المؤسسة التي هو بحد ذاته يمتلك أسهم فيها، بالنسبة للجنة المصرفية فيما يتعلق بثلاثة أعضاء فإن المشرع الجزائي لم ينص على تطبيق نظام التنافي عليهم، لذا فأمام هذه النقائص يمكن لهؤلاء الأعضاء المشاركة في المداولات التي تعقدها هذه السلطات وهم يمتلكون مصالح أمام المتعاملين الاقتصاديين في الوسط الخاضع للضبط، عليه فيمكن تصور كيف يمكن أن يكون سلوك الأعضاء عند مثل أحد المتعاملين الاقتصاديين الذي يمتلك معه علاقات سابقة؟، وبنسبة كبيرة فإن العضو الذي يقع في مثل هذه الحالة سوف يعمل على تحقيق مصلحة المتعامل الاقتصادي المتابع أمام هذه السلطات، مما يؤثر على استقلالية وحيادية القرارات التي تصدر عنها.

أما فيما يخص الغرف المتخصصة المنشأة أمام بعض السلطات الإدارية المستقلة فيما يتعلق بمدى تكريس نظام التنافي أمامها، فبالنسبة لغرفة التحكيم الموضوعة أمام لجنة ضبط الكهرباء والغاز فإنها تظم قاضيين وثلاثة أعضاء آخرين، ففيما يتعلق بالقاضيين فيما يخص مسألة التطبيق عليهم لنظام التنافي فالأمر هنا قد حسم لأنهم يخضعون للأحكام العامة التي تنظم مهنة القضاة³¹²، أما بالنسبة للأعضاء الثلاثة الآخرين ومعاونيهم من بينهم الرئيس كذلك فإن المشرع سكت عن تطبيق أي نظام تنافي عليهم، لذا عند ممارستهم لمهامهم عند مثل المتعاملين الاقتصاديين بعد أن ثار نزاع بينهم فإنهم يشاركون في المداولات التي تعقدها هذه الغرفة، أمام هذه الوضعية فإن القرار التحكيمي الذي يصدر عنها يمكن أن يكون غير محايدا وترجح مصلحة متعامل على مصلحة متعامل آخر مما يمس بنزاهة وحيادية هؤلاء الأعضاء، أما بالنسبة للغرفة التأديبية والتحكيمية الموضوعة أمام لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، فيما يخص القاضيين الذين يشكلون هذه الغرفة فإنهم كما سبق ذكره فإنهم يخضعون للقواعد العامة التي تنظم مهنة القضاة، أما بالنسبة للعضوين الآخرين الذين ينتسبان إلى التشكيلة الجماعية لهذه

³¹¹ - المادة 25 من المرسوم التشريعي رقم 93-10، يتعلق ببورصة القيم المنقولة، مرجع سابق.

³¹² - أنظر المواد 17 و18 من القانون العضوي رقم 04-11، يتضمن القانون الأساسي للقضاء، مرجع سابق.

اللجنة فإنهم لا يطبق عليهم أي نظام تنافسي، أما فيما يخص رئيس هذه الغرفة الذي هو رئيس اللجنة فقد سبق وأن بينا أن المشرع إستثنى من نظام التنافسي المطبق عليه إمتلاك هذا الرئيس لمصالح في مؤسسات لها أسهم في البورصة، عليه فرغم حساسية المهام الموكلة لهذه الغرفة المقبلة على تسليط عقوبات على نشطاء البورصة وإمكانية فصل النزاعات التي تثار بينهم فإن المشرع لم يراعي هذه الحساسية بعدم إدراج هذا النظام وعدم تطبيقه على أعضاء هذه الغرفة مما يحد من استقلاليتها وحيادها تجاه المتعاملين الاقتصاديين، فأمام هذه الثغرات التي تركها المشرع الجزائري فيستغلها هؤلاء الأعضاء لصالحهم للعمل على تحقيق مصالحهم الشخصية أو مصالح المتعاملين الاقتصاديين دون أي إعتراض من أية جهة كانت.

يبقى كذلك التطرق للحديث عن مدى تطبيق نظام التنافسي على مستخدمي السلطات الإدارية المستقلة وهل حقا من الضروري تطبيق هذا النظام عليهم؟ رغم أن مستخدمي السلطات الإدارية المستقلة لا يشاركون في المداولات التي تعقدها هذه السلطات في صنع القرار إلا أنهم يشاركون فيه ولكن بطريقة غير مباشرة، حيث أن قبل إتخاذ القرار النهائي يستلزم جمع المعلومات عن طريق القيام بتحريات التي سوف تثبت إدانة المتعامل الاقتصادي المتابع أمام هذه السلطات من عدمه فإن جميع هذه العمليات يتولها المستخدمين والمصالح التقنية التابعة لهذه الهيئات، لذا فإن كان أحد من المستخدمين يملك مصالح أمام أحد المتعاملين الاقتصاديين في حالة المتابعة فإنه يمكن أن يعتمد في الإتيان بمعلومات مغلوبة أو خاطئة أو أن يعتمد في إخفاء الملفات التي تبين إرتكاب المتعامل الاقتصادي لفعل يمس القواعد المنظمة للقطاعات الخاضعة للضبط أو عدم إكمالها، مما سوف يؤثر على القرار النهائي الذي يتخذ من طرف أعضاء التشكيلات الجماعية، كما يمكن أن يحاول أحد المستخدمين الذي يمتلك مصالح تجاه المتعاملين الاقتصاديين المتابعين أن يؤثر على الأعضاء الذين يشاركون في المداولات، لذا فإنه حسب نظرنا فإن تطبيق نظام التنافسي على المستخدمين أصبح ضرورة حتى يتمكن المشرع من إبعادهم عن الوقوع في حالة تنازع المصالح مما يزيد من حيادية السلطات الإدارية المستقلة، بالعودة إلى النصوص القانونية المنشئة لهذه السلطات نجد أن المشرع الجزائري لم يطبق على مستخدمي معظم السلطات الإدارية المستقلة نظام التنافسي، لذا نرى أنه على المشرع أن يعالج هذه المسألة والبحث عن الحلول اللازمة لها، لكن نجد هذا التطبيق أمام عدد محدود من السلطات الإدارية المستقلة ويتعلق الأمر في كل من سلطة ضبط الصحافة المكتوبة، حيث أشار المشرع على عدم إمكانية مشاركة مستخدمي هذه السلطة بصفة مباشرة أو غير

مباشرة في مؤسسات تمارس نشاطات لها علاقات بقطاعات الصحافة المكتوبة والصحافة الإلكترونية وكذلك المؤسسات التي تعمل في مجال النشر والإشهار³¹³، كذلك أمام سلطة الصيدلة حيث منع المشرع على مستخدمي هذه السلطة الحصول على فائدة مباشرة أو غير مباشرة بأنفسهم أو بواسطة شخص آخر على مستوى مؤسسات تمارس نشاط في المواد الصيدلانية والمستلزمات الطبية، كذلك منع المشرع عليهم ممارسة نشاط مربح خاصا³¹⁴، أمام لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها كذلك أشار المشرع للنظام التنافسي حول مستخدمي هذه اللجنة حيث يمنع على المستخدمين الدائمين في هذه اللجنة ممارسة أية معاملات تجارية حول أسهم مقبولة في البورصة³¹⁵.

في المقابل أمام التكريس المحتشم لنظام التنافسي من قبل المشرع الجزائري أمام السلطات الإدارية المستقلة تارة يكرسه بصفة كلية وتارة أخرى يستثني بعض المهن وإمتلاك مصالح أمام المتعاملين الاقتصاديين في الوسط الخاضع للضبط وفي بعض الأحيان نجد أن المشرع لم يتطرق إلى تكريس هذا النظام إطلاقا، لكن قد تدرك المشرع الجزائري الوضع بعد صدور الأمر رقم 01-07 المتعلق بحالات التنافسي والإلتزامات الخاصة ببعض المناصب والوظائف، فيطبق هذا الأمر على الأشخاص الذين يمارسون وظائف عليا في الدولة وأمام الهيئات الإدارية العمومية والمؤسسات العمومية الاقتصادية بما في ذلك الأشخاص الذين يمارسون مهامهم أمام السلطات الإدارية المستقلة حسب أحكام المادة الأولى من هذا الأمر، حيث يمنع على الفئات المذكورة أن تكون لهم خلال فترة ممارسة نشاطهم أمام المؤسسات المذكورة سواء بأنفسهم أو بواسطة أشخاص آخرين داخل البلاد أو خارجها مصالح لدى المؤسسات والهيئات التي يتولون الإشراف عليها والقيام بمراقبتها أو المؤسسات التي سبق لهم أن أبرموا صفقات معها أو يقدموا على إصدار رأيا من أجل عقد صفقة مع هذه المؤسسات³¹⁶، لذا فإن السلطات الإدارية المستقلة التي يمثل أعضائها نظام التنافسي أو تكريسه بصفة جزئية فيتم تكملته عن طريق أحكام هذا الأمر.

إذا كان المشرع الجزائري تدارك الوضع فيما يخص تطبيق نظام التنافسي على أعضاء السلطات الإدارية المستقلة بعد صدور الأمر رقم 01-07 المتعلق بحالات التنافسي، لكن عند الحديث عن النظام

³¹³ - المادة 48 من القانون العضوي رقم 12-05، يتعلق بالإعلام، مرجع سابق.

³¹⁴ - المادة 3 من المرسوم التنفيذي رقم 15-308، يحدد مهام الوكالة الوطنية للمواد الصيدلانية المستعملة في الطب البشري وتنظيمها وسيرها وكذا القانون الأساسي لمستخدميها، مرجع سابق.

³¹⁵ - المادة 25 من المرسوم التشريعي رقم 93-10، يتعلق ببورصة القيم المنقولة، مرجع سابق.

³¹⁶ - المادة 2 من الأمر رقم 01-07، يتعلق بحالات التنافسي والالتزامات الخاصة ببعض المناصب والوظائف، مرجع سابق.

الأخر الذي يمكن الإعتماد عليه لمعالجة ظاهرة تنازع المصالح التي يمكن أن يقع فيها أعضاء السلطات الإدارية المستقلة المتمثل في نظام الإمتناع الذي يهدف إلى منع هؤلاء الأعضاء المشاركة في المداولات التي تعقدها هذه الهيئات عند ممارستها لصلاحياتها، إذ أن بعد إستقراء جميع النصوص القانونية والتنظيمية التي تنظم هذه السلطات فإن تكريسه يبقى نادرا، حيث أنه لم يكرس سوى أمام مجلس المنافسة وقد منع على الأعضاء المشاركة في مداولات المجلس في قضية لهم مصلحة فيها أو يمتلك صلة قرابة مع الأطراف المتابعة أمام هذا المجلس حتى الدرجة الرابعة أو سبق له تمثيل أو يمثل الأطراف المتابعة³¹⁷، زيادة على تكريس نظام التنافي وأمام تكريس إجراء الإمتناع يمكن الحديث عن استقلالية مجلس المنافسة وحياده تجاه المتعاملين الاقتصاديين، بحيث أن القرارات التي تصدر عنه تحمل نوع من المصادقية والموضوعية، لكن هذا النظام يلاحظ غيابه تماما أمام جميع السلطات الإدارية المستقلة الأخرى، ويلاحظ كذلك غيابه أمام كلا من الغرف المنشئة أمام لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها أو أمام لجنة ضبط الكهرباء والغاز، فإن الأعضاء الذين يشكلونها لا يخضعون لنظام الإمتناع، لذا فإن القرارات التي تصدر عن هاتين الغرفتين يمكن أن تكون غير محايدة، لأنه لا يوجد أي نظام قانوني يمنعهم من المشاركة في المداولات التي يتم عقدها من قبل هذه الغرف رغم امتلاك الأعضاء الذين يشكلونها مصالح أمام أحد الأطراف المتابعة أمامها وأن تخدم هذه القرارات مصالح المتعاملين الاقتصاديين أو العمل على تحقيق مصلحة متعامل إقتصادي على حساب الآخر، مما يؤدي إلى الإبتعاد عن المصلحة التي من المفروض أن تعمل السلطات الإدارية المستقلة على تحقيقها.

ثانيا: إمكانية إدراج تقنية الرد

من بين التقنيات التي نرى أنها مناسبة لإبعاد أعضاء السلطات الإدارية المستقلة عن الوقوع في حالة تنازع المصالح نجد تقنية الرد، فالإعتماد على مثل هذه التقنية يمكن أن تستجيب السلطات الإدارية المستقلة لمتطلبات الحياد³¹⁸، فهذه التقنية تمنح للمتعاملين الاقتصاديين المتابعين أمام السلطات الإدارية المستقلة وذلك لإبعاد أو لطلب عدم أهلية مشاركة أحد أعضاء هذه السلطات في المداولات التي تعقدها بسبب المصلحة التي يمكن أن يمتلكها أحد الأعضاء مع المتعاملين الآخرين.

³¹⁷ - المادة 27 من الأمر رقم 03-03، يتعلق بالمنافسة، مرجع سابق.

³¹⁸ - RELMY Jean-Pierre, « Impartialité et autorité des marchés financiers : de l'impartialité personnelle a la partialité structurelle », *RTD. com*, 2010, p. 29.

رغم استعمال المشرع لعدة وسائل لوضع حد لظاهرة تنازع المصالح في كل من إجراء الإمتناع ونظام التنافي إلا أنه يمكن أن يتم عدم إحترامها من قبل أعضاء هذه السلطات أو إختراقها نظرا للنقائص التي تعترى تكريس هذه الوسائل، لذا فرغم ذلك يمكن لأي عضو المشاركة في المداولات التي تعقدها السلطات الإدارية المستقلة ويمتلك مصالح مع أحد المتعاملين الاقتصاديين المتابعين أمامها، عليه فلماذا لا يتم إعطاء إمكانية للمتعاملين للاقتصاديين الذين يمارسون نشاطاتهم في الوسط الخاضع للضبط رد أحد أعضاء التشكيلات الجماعية للسلطات الإدارية المستقلة أو الغرف المتخصصة في حل النزاعات وإصدار العقوبات، لأن هؤلاء المتعاملين يمكن أن تكون لهم معارف حول بعض أعضاء السلطات الإدارية المستقلة، خاصة الذين ينحدرون من الوسط الخاضع للضبط وذلك لتجنب عدم حيادية القرارات الصادرة عن هذه السلطات، مما يؤدي إلى تشويه صورتها التي من المفروض أنشأت لتغطية الإنتقادات والإتهامات التي كانت توجه للإدارة الكلاسيكية، كذلك يؤدي إلى عدم الوثوق بإختصاصاتها التنازعية خاصة العقابية منها الذي يعبر عن سلطتها³¹⁹.

فلعل الأمر الذي جعل عدم نقل المشرع لتقنية الرد أمام السلطات الإدارية المستقلة هي الطبيعة الإدارية التي تتميز بها هذه السلطات وأنها ليست ذو طبيعة قضائية أي ليست مثل الجهات القضائية، وفي هذا الصدد فقد سبق في التشريع الفرنسي لمحكمة النقض لمدينة بوردو بأن قضت أن طلب رد أعضاء مجلس الأمر الذي يمارس مهام غير تأديبية وذلك لوجود شكوك حول حياده، أنه لا يمكن إعتباره بمثابة محكمة أو جهة قضائية فهو مجرد هيئة إدارية عادية³²⁰، لذا ما يفهم من خلال ما قصدت به هذه المحكمة أن الهيئات الإدارية غير معنية بتقنية الرد، لكن في المقابل السلطات الإدارية المستقلة لها طبيعة خاصة تتميز بها عن الإدارات المعروفة في السابق، فقد خول لها المشرع صلاحية تنازعية منها تحكيمية وأخرى عقابية فهذه الصلاحيات تختص بها الجهات القضائية، وحسب المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان فإن مبدأ الحياد يطبق على كل جهاز يمارس صلاحيات تنازعية أي كانت طبيعتها، لذا فإن إدراج تقنية الرد أمام السلطات الإدارية المستقلة ممكن نظرا للصلاحيات الموصوفة بالخطيرة والتي يمكن أن تؤدي إلى المساس بحقوق المتعاملين الاقتصاديين عند مثلهم أمامها.

³¹⁹- TAIBI Achour, Le pouvoir répressif des autorités administratives indépendantes de régulation économique témoin de la consécration d'un ordre répressif administratives, étude comparative des droits Français et Algérien, Thèse de doctorat en droit, Université Paris1 Panthéon-Sorbonne, 2015, p. 423.

³²⁰- THOMASSET-PIERRE Sylvie, op. cit, p. 219.

رغم الطبيعة الإدارية التي تمتاز بها السلطات الإدارية المستقلة وتكييفها من طرف المشرع على أنها كذلك بموجب النصوص القانونية المنشئة لها، إلا أن تكريس إمكانية رد أي عضو من أعضاء هذه السلطات لا يثير أي إشكال من هذا الجانب، ويتعلق ذلك بالصلاحيات التنازعية التي منحت من قبل المشرع لها، فأمام هذا يكفي القول أن السلطات الإدارية المستقلة تمارس صلاحيات أصلها يعود إلى الجهات القضائية، لذا فلا يوجد أي مانع من نقل بعض التقنيات المستعملة أمام هذه الجهات وتطبيقها أمام السلطات الإدارية المستقلة، لأنه يؤدي إلى تحقيق حياد القرارات التي تصدر عنها، عليه حسب إعتقادنا فإن تكريس تقنية الرد أمام السلطات الإدارية المستقلة أمر لا يمكن التفريط فيه، لأن هناك البعض من هذه السلطات معظم الأعضاء الذين يشكلونها ينحدرون من الوسط الخاضع للضبط، لذا فإمكانية الوقوع في حالة تنازع المصالح يكون بنسبة كبيرة، لذا هذه التقنية تسمح بعدم الوصول إلى هذه الحالة وذلك بتحتية العضو المعني بهذه الوضعية، زيادة على هذا نرى أن هذه التقنية عند استعمالها من طرف المتعاملين الاقتصاديين ذلك لتحقيق غاية ألا وهي حقهم في أن تنتظر قضاياهم من طرف محكمة محايدة أو هيئة أخرى تمارس إختصاصات تنازعية، أمام كل هذا يمكن تكريس تقنية الرد أمام هذه السلطات، لذا نرى أنه على المشرع الجزائري دراسة هذه النقطة حتى يتمكن من تطبيقها أمام السلطات الإدارية المستقلة عندنا، إن تكريس تقنية الرد أمام السلطات الإدارية المستقلة لها إيجابيات كبيرة حيث أنه يمنع من إقبال الجهات القضائية على إلغاء القرارات الصادرة عن هذه السلطات³²¹، لأن هذه التقنية تلعب دور الوقاية حيث يتم رد العضو الذي تثار اتجاهه شكوك حول نزاهته قبل الخوض في المداولات التي تعقدها السلطات الإدارية المستقلة مما يمنع وصولها أمام الجهات القضائية وليتم إلغائها بسبب غياب الحياد وذلك يؤدي إلى تشويه صورة هذه الهيئات وفقدان الثقة تجاهها من قبل المتعاملين الاقتصاديين، كذلك تحافظ تقنية الرد على السرية في حالة الإقدام على رد أي عضو من أعضاء هذه السلطات³²²، لأن العضو الذي تم رده لا تعرف هويته إلا من طرف المتعامل الاقتصادي الذي طلب الرد والأعضاء الآخرين للسلطات الإدارية المستقلة، مما يحافظ على سمعة والإنطباع الحسن لأعضاء هذه السلطات أفضل من أن يتم ذلك أمام الجهات القضائية ويتم كشف العضو المعني بعدم حياده مما يؤثر على مصداقية السلطات الإدارية المستقلة بأكملها.

³²¹ - RELMY Jean-Pierre, op. cit, p.2 9.

³²² - Ibid.

حتى يتم استعمال تقنية الرد من قبل المتعاملين الاقتصاديين تجاه أعضاء السلطات الإدارية المستقلة بطريقة قانونية فلا بد من أن يكرس ذلك بموجب نص صريح في القوانين المنشئة لهذه السلطات، وعليه في حالة عدم نص القانون على إمكانية استعمال تقنية الرد فلا يستطيع أي من المتعاملين الاقتصاديين لتحيت أي عضو من الأعضاء عن المداولات التي تعدها السلطات الإدارية المستقلة، وهذا ما سار عليه مجلس الدولة الفرنسي في أحد قراراته حيث إعتبر أن الرد يجب أن يكون بموجب نص قانوني صريح³²³، فتختلف تقنية الرد عن إجراء الإمتناع حيث أن الأول هو حق مخول للمتعاملين الاقتصاديين لتحيت أي عضو من أعضاء السلطات الإدارية المستقلة في حالة وجود شكوك حول حياده أو نزاهته الذي يجب أن يكرس بموجب نص قانوني، أما الثاني فيمنع مباشرة أعضاء السلطات الإدارية المستقلة المشاركة في المداولات عندما تتوفر الحالات المنصوص عليها قانونا، مثل ما هو معمول به أمام مجلس المنافسة، فرغم أن إجراء الإمتناع من الأفضل أن يكرس بموجب نص قانوني ليتم تذكير أعضاء هذه السلطات بواجباتهم إلا أن هذا يرتبط بشخصية الأعضاء، لذا فنرى أنه حتى ولو لم ينص القانون على إمتناعهم عن حضور المداولات فلا بد من إبتعادهم حينما يرون أن لهم مصلحة في النزاع، لأنه في الحقيقة يرتبط بالأخلاق واعتبارات الأعضاء المعينين أمام هذه الهيئات، فعلى هذا الأساس ينادي البعض بأن يكون أعضاء السلطات الإدارية المستقلة من بين الشخصيات المعروفة بمصداقيتها ونزاهتها وحيادها.

بالعودة إلى التشريعات المقارنة وبالخصوص التشريع الفرنسي نجد أنه أعطى للمتعاملين الاقتصاديين إمكانية رد أعضاء سلطة الأسواق المالية وذلك فيما يخص أعضاء المجلس العقابي فقط دون أعضاء التشكيلة الجماعية لهذه السلطة، وفي هذه النقطة قد تساءل البعض عن عدم تعميم تقنية الرد على جميع أعضاء سلطة الأسواق المالية لأنها تعتبر كوسيلة لمعالجة ظاهرة تنازع المصالح، وحسبهم فإن الحياد لا يعني فقط عند ممارسة هذه السلطة لإختصاصاتها العقابية، بل أنه في غير ذلك فإن حيادها مطلوباً³²⁴ ويمكن الحديث هنا مثلا عن السلطة التنظيمية التي تمارسها البعض من السلطات الإدارية المستقلة، فيحق للمتابعين أمام المجلس العقابي التابع لسلطة الأسواق المالية إستعمال رد أحد أعضاء هذا المجلس إذا توفرت أسباب جدية حول عدم حيادية أحد الأعضاء الذين يراد ردهم³²⁵،

³²³ - CE, Arrêt du 10 Mai 1995, n° 135431, M. Claude, www.legifrance.gouv.fr.

³²⁴ - ARSOUZE Charles, *Procédures boursières, sanction et contentieux des sanctions*, Edition Joly, Paris, 2008, p. 295.

³²⁵ - Article L 621-15 du code monétaire et financier français, www.legifrance.fr.

والملاحظ هنا أن المشرع الفرنسي لم يتم تحديد الحالات التي يمكن من خلالها طلب رد أحد أعضاء المجلس العقابي بل ترك المجال واسعاً، فرغم استحسان الكتاب إستعمال هذه التقنية أمام هذه السلطة إلا أنه يعبون عليها فيما يخص هذه النقطة³²⁶، لأن عدم تحديد الحالات التي يتم فيها الرد يفسح المجال للمتعاملين الاقتصاديين المتابعين أمام السلطات الإدارية المستقلة طلب رد أحد الأعضاء وذلك لأسباب غير معقولة أو يمكن أن تكون أسباب بديهية أو كتعسف اتجاه أحد الأعضاء وذلك عن سوء نية مما يمكن أن يؤدي إلى تشويه صورة أعضاء هذه السلطات وصورتها كهيئات، لذا فإذا ما اتجهت إرادة المشرع الجزائري نحو تكريس هذه التقنية أمام السلطات الإدارية المستقلة أن لا يقع في مثل هذه الحالة، وأن يحدد الحالات التي يمكن فيها للمتعاملين الاقتصاديين المتابعين أمام هذه السلطات رد العضو الذي يثار شك حول حياده مثل ما هو معمول به أمام الجهات القضائية، وذلك لإبعاد جميع التأويلات الخاطئة أو أي ثأر تجاه الأعضاء مما يؤدي للحفاظ على سمعتهم ومصداقية السلطات الإدارية المستقلة.

عليه فإذا ما اتجهت إرادة المشرع الجزائري تكريس إمكانية رد أعضاء السلطات الإدارية المستقلة من طرف المتعاملين الاقتصاديين المتابعين أمامها فما هي الإجراءات التي يجب إتباعها حتى يكون طلب الرد صحيحاً؟ فإذا ما أردنا أن نقدم مثال على الإجراءات المتبعة في حالة إمكانية طلب الرد أمام سلطة إدارية مستقلة وذلك في التشريع المقارن فيما يخص سلطة الأسواق المالية الفرنسية، بحيث يجب أن يتم تقديم طلب الرد في آجال خمسة عشرة يوم إبتداء من يوم تبليغ تشكيلة اللجنة العقابية بالنظر في قضية المعني بطلب الرد وذلك إذا تعلق الأمر بأحد أعضاء هذا المجلس³²⁷ وأن يوجه هذا الطلب إلى أمانة المجلس العقابي، وحسن مافعله المشرع الفرنسي بعدم توجيه الطلب نحو رئيس هذا المجلس لأن ذلك يمكن أن يفضي إلى إشكال في حالة ما إذا كان طلب الرد يخص الرئيس نفسه، كذلك يجب أن يتم التحديد في طلب الرد وذلك بدقة الأسباب التي بني عليها طلب الرد مصحوبة بكل الوثائق التي تثبت ذلك³²⁸، ومن بين كذلك الإجراءات الجديرة بالذكر أن العضو المعني بطلب الرد يمتنع عن أي ممارسة لمهامه حتى يتم الفصل في طلب الرد³²⁹، وفي حالة ما إذا تم قبول طلب الرد فعلى العضو المعني أن يتنحى عن المداولات التي يعقدها المجلس العقابي ويتم إستبداله بعضو آخر يحل محله³³⁰، والجدير

³²⁶ - RELMY Jean-Pierre, op. cit, p. 29.

³²⁷ - Article R 621-39-2 du code monétaire et financier français, op. cit.

³²⁸ - Ibid, article R 621-39-5.

³²⁹ - Article R-621-39-6 R 621-39-2 du code monétaire et financier français, op. cit.

³³⁰ - Ibid, article R-621-39-1.

بالذكر أن المشرع الفرنسي فيما يخص الإجراءات التي إعتد عليها أمام سلطة الأسواق المالية عند طلب الرد هي نفس القواعد المعمول بها أمام المحاكم الإدارية³³¹، الأهم كذلك نرى أنه يجب أن يكون طلب الرد كتابيا، فإن كان طلب الرد شفويا فهذا يمكن أن يعبر عن عدم جدية الطلب بل مجرد إدعاءات من طرف طالبه أو بغية تشويه سمعة أحد الأعضاء، ضف إلى ذلك فلا يمكن قراءات الأسباب الحقيقية ومعرفتها إن كان الطلب شفويا لذا فيجب أن يكون الطلب كتابيا.

الفرع الثاني

غياب الصرامة في العقوبات التي تخص عدم الإمتثال لقواعد الحياد

حتى تزداد فعالية الأحكام المكرسة من طرف المشرع الجزائري لوضع حد لظاهرة تنازع المصالح التي يمكن أن يقع فيها أعضاء السلطات الإدارية المستقلة، يجب تكريس كذلك عقوبات على كل عضو يخالف هذه الأحكام لكي لا يتجرأ الإقدام على المشاركة في المداولات ويمتلك مصالح مع المؤسسات المتابعة أمامها، لكن حتى هذه العقوبات تعرف التراخي في تكريسها سواء في العقوبات التي تخص الأعضاء (أولا) أو التي تخص القرار (ثانيا) الذي أصدر دون مراعاة قواعد الحياد.

أولا: غياب الصرامة في تطبيق العقوبات المقررة بالنسبة للأعضاء

يعتبر تطبيق العقوبة على أعضاء السلطات الإدارية المستقلة في حالة عدم إمتثالهم للأحكام التي تتعلق بتنازع المصالح من بين الوسائل الفعالة لوضع حد لعدم حيادية هؤلاء الأعضاء³³²، كذلك من بين الأساليب الأساسية لحماية القواعد التي يراد منها تحقيق الحياد الشخصي لأعضاء السلطات الإدارية المستقلة نجد استتباع هذه الأحكام بعقوبات عند عدم إحترامها³³³.

نظرا إلى معطيات القوانين المنشئة للسلطات الإدارية المستقلة فيما يخص العقوبات المكرسة في حالة الإخلال بنظام التنافي، يلاحظ أنها عبارة عن عقوبات تأديبية تتمثل في عزل العضو المعني دون أن تطبق عليه العقوبات المالية أو عقوبات سالبة للحرية، فنجد تطبيق هذه العقوبات التأديبية أمام عدد محدود من هذ السلطات، فبالنسبة للجنة ضبط الكهرباء والغاز بموجب مرسوم رئاسي يتم الإعلان عن استقالة أي عضو ينتمي إلى اللجنة المديرة في حالة ثبوت ممارسته لأي نشاط مهني مع مؤسسة أخرى

³³¹ - TAIBI Achour, op. cit, p. 424.

³³² - RELMY Jean-Pierre, op. cit, p. 29.

³³³ - LASSERE CAPDEVILLE Jérôme, op.cit, p. 675.

أو يمتلك منفعة في مؤسسة تمارس نشاطها في قطاع الكهرباء والغاز وذلك بصفة تلقائية³³⁴، وفيما يخص الوكالتين المنجميتين فبالنسبة للأعضاء الذين يتبين أنهم يزاولون نشاطا في أي مؤسسة تابعة لقطاع النشاطات المنجمية أو يمتلكون منافع أمام هذه المؤسسات فيعتبرون مستقلون تلقائيا وبما فيهم الرئيس كذلك³³⁵، أما فيما يخص وكالتي المحروقات فيعتبر رئيس اللجنة المديرية وأي عضو في اللجنة والأمين العام لها مستقلين تلقائيا إذا كانوا يمارسون نشاط مهني أو يمتلكون منافع في مؤسسة تابعة لقطاع المحروقات وذلك بصفة مباشرة أو غير مباشرة³³⁶ وذلك بموجب مرسوم رئاسي ويكون ذلك بعد استشارة اللجنة المديرية، والإضافة التي جاءت بها المادة 12 من قانون المحروقات التي نصت على الإستقالة التلقائية بعد تعديل هذا القانون سنة 2006 هو إدراج الأمين العام من بين الأشخاص التابعين لهاتين الوكالتين الذين يطبق نظام التنافي عليهم بعدما كان غير مدرج قبل هذا التعديل، لأن الأمين العام يشارك هاتين الوكالتين في أشغالهما.

أما فيما يخص العقوبات الجزائية فهي غير منصوص عليها في القوانين المنشئة للسلطات الإدارية المستقلة التي هي ضرورية لردع كل من لم يحترم أحكام نظام التنافي، لكن بعد صدور الأمر رقم 01-07 المتعلق بحالات التنافي كرست هذه العقوبة في أحكامه، حيث نص على أنه يتم معاقبة كل شخص يخالف المواد 2 و3 التي تنص على مختلف النشاطات والمنافع التي يمتلكها أي موظف أو أي عضو أمام السلطات الإدارية المستقلة مع أي مؤسسة أو أي وظيفة بالحبس من سنتة أشهر وقد تصل إلى سنة واحدة، زيادة على ذلك فعلى المعني بدفع غرامة مالية ما بين مئة ألف دينار جزائري إلى ثلاثة ألف دينار³³⁷، لكن هذا الأمر لم ينص على العقوبة التأديبية المتمثلة في العزل التلقائي لأي عضو من أعضاء السلطات الإدارية المستقلة في حالة تنافي، فهل بمجرد تسليط هذه العقوبة الجزائية يعتبر من جهة أخرى العضو مستقيل؟ وذلك في ظل غياب تكريسها أمام العديد من السلطات الإدارية المستقلة رغم إعمالها بنظام التنافي.

³³⁴ - المواد 122، 121 من القانون رقم 01-02، يتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز عبر القنوات، مرجع سابق.

³³⁵ - المادة 38 من القانون رقم 05-14، يتضمن قانون المناجم، مرجع سابق.

³³⁶ - المادة 12 من القانون رقم 07-05، يتعلق بالمحروقات، مرجع سابق.

³³⁷ - المادة 6 من الأمر رقم 01-07، يتعلق بحالات التنافي والالتزامات الخاصة ببعض المنصب والوظائف، مرجع سابق.

رغم تكريس نظام التنافسي³³⁸ أمام البعض من السلطات الإدارية المستقلة بالنسبة لأعضاء تشكيلتها الجماعية، إلا أنه يلاحظ غياب تكريس عقوبة العزل التلقائي لكل عضو خالف هذه الأحكام، فأمام غياب أي إشارة للعزل التلقائي لأعضاء السلطات الإدارية المستقلة عند تواجدهم في حالة تنافسي فنتساءل عن مصيرهم أمام هذه الهيئات: فهل يواصلون العضوية أمامها رغم تواجدهم في هذه الحالات، لأنه لا يوجد أي قانون يجبرهم على الإستقالة التلقائية، أو النص على أن يتم إصدار قرار الإستقالة من طرف جهة أخرى ونخص بذلك السلطة المكلفة بالتعيين أو من قبل أعضاء هذه السلطات مثل ما هو معمول به التشريع الفرنسي، أم أنه بمجرد تطبيق العقوبة المنصوص عليها في الأمر رقم 01-07 السالف الذكر بعد ثبوت إدانة أحد الأعضاء على أنه يتواجد في حالة من حالات التنافسي فهي تشمل كل هذه العقوبات ويستقبل العضو من منصبه أمام السلطات الإدارية المستقلة؟، النقطة الأخرى التي يمكن إثارتها تكمن في أن الأمر السالف الذكر لم يتطرق للحديث كذلك عن الجهة المخولة لها إدانة هذا العضو وأن يصرح بأن هذا العضو يتواجد في حالة تنافسي مثله مثل القوانين المنشئة للسلطات الإدارية المستقلة، لذا فإن العضو بمقدوره الإستمرار في عضويته أمام السلطات الإدارية المستقلة رغم تواجده في إحدى حالات التنافسي ولا تطبق عليه أي عقوبة لأن القوانين الصادرة لتنظيم هذه المسألة بقية ساكة حول من المكلف بالإخطار عن تواجدهم في هذه الحالة، فأمام هذه الفراغات القانونية فإن أعضاء السلطات الإدارية المستقلة يستغلونها لصالحهم لتمكنهم من خدمة مصالحهم أو مصالح أشخاص آخرين مما يؤثر على حياد القرارات الصادرة عن السلطات الإدارية المستقلة وعن حياد هؤلاء الأعضاء تجاه المتعاملين الاقتصاديين.

هناك مسألة أخرى تتعلق بسلطة ضبط السمعى البصري، ففي القانون المنشأ لها قد نص على أنه في حالة مخالفة أي عضو من أعضاء التشكيلة الجماعية لهذه السلطة لأحكام المادة 61 من قانون السمعى البصري وذلك عند ممارسته لعهدة إنتخابية أو أي نشاط عمومي وكل مسؤولية تنفيذية في حزب سياسي، يتم استبدال العضو الذي يتواجد في هذا النوع من حالة التنافسي فقط، وما يمكن استخلاصه من كل هذا أن العضو الذي يتقاضى أتعابا أو أي مقابل آخر من طرف هيئات أخرى أو أن يمتلك بصفة مباشرة أو غير مباشرة في أحد المؤسسات التي تعمل في قطاع السمعى البصري أو يمارس نشاطا أمامها

³³⁸ - الأمر يتعلق في كل من سلطة ضبط الصحافة المكتوبة واللجنة المصرفية.

حسب ما ورد في القانون السالف الذكر³³⁹، في حالة مخالفته لهذه الأحكام فبإمكانه مواصلة العضوية أمام هذه السلطة ولا يتم استبداله بعضو آخر، بهذا فإن استقلالية العضو المعني تجاه المتعاملين الاقتصاديين الناشطين في الوسط الخاضع للضبط غائبة مما يؤثر على حياد هذه السلطة عند ممارستها للمهام الموكلة إليها خاصة العقابية والتحكيمية منها، فإن حالات التنافي التي تخص إرتباط العضو تجاه المتعاملين الاقتصاديين الذين ينشطون في قطاع السمعي البصري غير معنية باستخلاف العضو الذي يتواجد في هذه الحالات، لذا نرى أنه على المشرع الجزائري أن يشمل كل حالات التنافي المكرسة في قانون السمعي البصري فيما يخص السلطة الضابطة لهذا القطاع دون إستثناء، لأن ذلك يؤثر على حيادها وحياد الأعضاء الذين يشكلونها، زيادة على ذلك فإن المشرع قد استعمل كلمة إستخلاف وليس الاستقالة عكس ما هو معمول به أمام لجنة ضبط الكهرباء والغاز مثلا، إذا فالعضو غير مستقيل بقوة القانون لأنه يأتي بعد إقتراح من طرف رئيس هذه السلطة فإن لم يقترح الرئيس الاستخلاف فإنه لا يتم، فيمكن للرئيس أن يلتزم الصمت حيال العضو المتواجد في حالة التنافي إذا كانت تربطه علاقة مع العضو المعني، بالتالي فالسلطة التقديرية تعود لرئيس هذه السلطة لذا فيمكن أن يستغل هذا الفراغ لإستعماله كتعسف على بقية الأعضاء الآخرين، لذا نرى أنه على المشرع النص صراحة بالإستقالة التلقائية للعضو بدل من عبارة الإستخلاف، زيادة على ذلك فيجب أن يلتزم الرئيس بالإخطار عن كل عضو يتواجد في كل حالة تنافي دون إستثناء وإلا هو كذلك سوف يتعرض لجزاء جراء إهماله عن هذا الواجب، وهذا لكي يتم معالجة ظاهرة تنازع المصالح أمام السلطات الإدارية المستقلة بكل مصداقية وفعالية ولكي لا يترك أي مجال للأعضاء الذين يشكلون تشكيلاتها الجماعية لإبعاد هذه السلطات عن الأهداف التي أنشأت من أجلها وهي الحيادية وتحقيق المصلحة العامة الاقتصادية.

أما بالنسبة للعقوبات المطبقة جراء عدم إحترام أعضاء السلطات الإدارية المستقلة فيما يخص عدم إمتناعهم عن المشاركة في المداولات التي تعقدها هذه السلطات فهي غائبة، ويرجع ذلك إلى عدم تكريس المشرع الجزائري لنظام الإمتناع أمام غالبية السلطات الإدارية المستقلة إلا فيما يخص مجلس المنافسة، لكن رغم تطبيق إجراء الإمتناع على أعضاء هذا المجلس نجد في الجهة المقابلة أن المشرع لم يدرج أي عقوبة في حالة مخالفة أعضائه لهذه القاعدة، لذا فيمكن للأعضاء المشاركة في المداولات التي يعقدها المجلس وهم على علاقة مع أحد المتعاملين الاقتصاديين، لأن العضو المعني على علم أن

³³⁹ - المواد 63، 64، 65 من القانون رقم 14-04، يتعلق بنشاط السمعي البصري، مرجع سابق.

العقوبة غائبة في حالة إقدامه على هذا الفعل مما يؤدي إلى غياب الحياد عن القرارات التي يصدرها مجلس المنافسة، لأنه لو كرس المشرع قواعد ردية وتكون صارمة تجاه كل عضو يخالف أحكام إجراء الإمتناع، فلا يقدم أي منهم على عدم إحترامه، لذا أمام غياب الردع يمكن أن يؤثر على حياد مجلس المنافسة تجاه المتعاملين الاقتصاديين، بالعودة إلى سلطة المنافسة الفرنسية، نجد أن المشرع الفرنسي ليس مثل نظيره الجزائري إذ أنه كرس عقوبة في حالة عدم إحترام نظام الإمتناع المتمثل في عزل العضو المعني بصفة تلقائية ويكون الإعلان عنه من طرف الوزير المكلف بالاقتصاد³⁴⁰، أمام هذه العقوبة فالعضو المعني سوف يتخوف من المشاركة في المداولات التي تعقدتها سلطة المنافسة، لأن العقوبة سوف تسلط عليه إن تم مخالفتها، فالملاحظ أن المشرع الجزائري رغم نقله للأحكام المتعلقة بسلطة المنافسة الفرنسية وتطبيقها على مجلس المنافسة في الجزائر إلا أنه لم يدرج العقوبة، فيمكن أن يكون هذا تعمد من طرف المشرع الجزائري أو اللامبالاة منه وعدم وعيه في مدى خطورة عدم إحترام القواعد الموضوعة من قبله بغية وضع حد لظاهرة تنازع المصالح الذي ينتج عنه إضعاف حياد مجلس المنافسة، فبالعودة كذلك إلى النظام الداخلي الذي أعده المجلس فهناك إشارة إلى إجراء الإمتناع، لكن هذا النظام الداخلي بدوره لم ينص على أي عقوبة تجاه أي عضو يشارك في مداولات المجلس وهو يمتلك مصالح تجاه المتعاملين الاقتصاديين المتابعين أمامه، بل إكتفى فقط بالذكر أن عليه إبلاغ ذلك وعلى الفور رئيس هذا المجلس بمدة ثمانية أيام قبل إنعقاد الجلسة، في التشريع الفرنسي كذلك هناك العديد من السلطات الإدارية المستقلة عندهم لم ينص المشرع على أي عقوبة تطبق تجاه الأعضاء الذين يشاركون في المداولات التي تعقدتها هذه السلطات ومثال على ذلك سلطة الأسواق المالية التي سكت المشرع عن تطبيق أي عقوبة تجاه أعضائها وفي هذا الصدد تساءل بعض الكتاب عن جدوى قيام رئيس سلطة الأسواق المالية بإخطار الجهة المكلفة بالتعيين حول عضو يتواجد في حالة تنازع المصالح في ضل غياب عقوبة منصوص عليها قانوناً³⁴¹.

أما فيما يخص تكريس المشرع الجزائري للعقوبات في حالة عدم إحترام أعضاء السلطات الإدارية المستقلة إلتزامهم بإحترام السر المهني جراء المعلومات التي يطلعون عليها أثناء القيام بصلاحياتهم المخولة لهم قانوناً، نجد أن هذه العقوبة مكرسة لكن تختلف من سلطة إلى أخرى، حيث نجد في بعض الأحيان العقوبة منصوص عليها في القانون المنشأ لهذه السلطات وفي البعض الآخر يحيلنا المشرع إلى

³⁴⁰ - Article L. 461-2 du Code de commerce français, www.legifrance.gouv.fr.

³⁴¹ - ARSOUZE Charles, op. cit, p. 299.

القواعد العامة، ففيما يخص كل من سلطة ضبط الصحافة المكتوبة، سلطة ضبط السمعي البصري، لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها واللجنة المصرفية، فإن جميع القوانين المنشئة لهذه السلطات تنص على معاقبة كل عضو لم يحترم السر المهني ولكن حسب الأحكام المعمول بها في قانون العقوبات، وعند الرجوع إلى هذا القانون فنجد أن العقوبة تتمثل بالحبس من شهر إلى ستة أشهر وغرامة مالية تتراوح ما بين خمسة مئة دينار جزائري إلى خمسة آلاف دينار³⁴²، في القطاع الخدماتي فبالنسبة لسلطة ضبط الكهرباء والغاز فإن المشرع نص على أن عدم تقييد أي عضو من أعضاء هذه اللجنة بواجب إحترام السر المهني يؤدي إلى الإنهاء التلقائي للعضوية داخل هذه اللجنة بعد أن يثبت ذلك بموجب قرار قضائي نهائي³⁴³، يمكن أن يفهم من خلال هذا أنه لا تتم الإستقالة التلقائية إلا بعد متابعة العضو المعني جزائيا حسب أحكام قواعد قانون العقوبات، لذا فإن الإستقالة التلقائية مرتبطة بإدانة أو عدم إدانة العضو المعني من قبل القضاء، لكن ما يمكن ملاحظته حول مختلف القوانين المنشئة للسلطات الإدارية المستقلة التي نصت على العقوبة في حالة إخلال الأعضاء بالتزامهم بالحفاظ على السر المهني ما عدا لجنة ضبط الكهرباء والغاز أن المشرع لم ينص على الإستقالة التلقائية للعضو الذي لم يحترم مثل هذا الإلتزام، إذا ما يفهم من خلا هذا رغم إدانة العضو بعدم إحترامه للسر المهني أثناء تأديته لوظيفته والذي يثبت بموجب حكم قضائي، فعند إستقاء العقوبة يمكن مواصلة العضوية أمام هذه السلطات، فسكوت المشرع حيال هذه المسألة فمصادقية الأعضاء تتلاشى وتفقد الثقة فيهم من قبل المتعاملين الاقتصاديين.

ثانيا: العقوبة التي تخص القرار المشوب بعيب عدم احترام مبدأ الحياد

بعد التوقف عند مختلف التدابير التي أدرجها المشرع الجزائري أمام مختلف القوانين المنشئة للسلطات الإدارية المستقلة وذلك لوضع حد لوقوع أعضاء هذه السلطات في وضعية تنازع المصالح الذي يؤدي إلى قيام تصرفات لا تتماشى مع مبدأ الحياد الذي يجب عليهم مراعاته والقيام على تحقيق ذلك لكي تكون في الأخير القرارات التي تصدر عن هذه السلطات غير مشوبة بعيب عدم حيادها، لكن رأينا سابقا أن مختلف هذه التدابير والتقنيات التي كرسها المشرع الجزائري تحمل عدة نقائص وثغرات يستطيع من خلالها أعضاء السلطات الإدارية المستقلة عدم أخذها بعين الإعتبار وعدم إحترامها لغياب أجهزة الرقابة

³⁴² - المادة 301 من القانون رقم 66-165 مؤرخ في 08 جوان 1966، يتضمن قانون العقوبات، ج ر ع 49، صادر في 1966/06/11، معدل ومتم بموجب قانون رقم 06-23 مؤرخ في 20 ديسمبر 2006، ج ر ع 48، صادر في 2006/12/24، وبموجب القانون رقم 14-01 مؤرخ في 04 فيفري 2014، ج ر ع 7، صادر في 2014/02/16.
³⁴³ - المادة 131 من القانون رقم 02-01، يتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز عبر القنوات، مرجع سابق.

داخل هذه السلطات، فإن تم مخالفة هذه التدابير فتؤثر بذلك على حياد القرارات التي يمكن أن تصدر عن هذه الأخيرة فأمام هذا الوضع فهل يبقى القرار ساري المفعول؟ الذي يمس في هذه الحالة بحقوق المتعاملين الاقتصاديين لذا فهل يستطيع هؤلاء المتعاملين المطالبة بإلغاء هذا القرار؟.

إذا تم عرض قضية أمام الجهات القضائية المختصة للنظر في الطعون المقدمة ضد القرارات الصادرة عن السلطات الإدارية المستقلة ثم تبين للقاضي أنه تم خرق القواعد المكرسة من طرف المشرع للحفاظ على حياد هذه الهيئات مع العلم أن الطعن المقدم ضد القرار الصادر عن إحدى هذه السلطات لم يكن بحجة إثارة مدى حياده، فهل يستطيع القاضي في هذه الحالة إثارة هذه النقطة من تلقاء نفسه وإصدار حكم بإلغاء القرار الصادر عنها؟ في هذا الصدد عند العودة إلى المادة 25 من الدستور الجزائري ينص على أنه "عدم تحيز الإدارة يضمنه القانون"، ولكي يضمن القانون عدم تحيز الإدارة يكون ذلك عن طريق وضع مجموعة من التقنيات والوسائل التي تطبق على مستوى مختلف الإدارات العمومية أو على مستوى السلطات الإدارية المستقلة لمنع خرق مبدأ الحياد، فأمام هذا فإن القاضي نرى أنه يستطيع النطق بعدم مشروعيته من تلقاء نفسه ذلك لسبب عدم إحترام القواعد المتعلقة بالحياد ولأنه يعتبر من المبادئ العامة في القانون حسب ما أقر به مجلس الدولة الفرنسي، لأن الدستور أقر بعدم تحيز الإدارة، لذا يجب العمل بهذا الشكل ليتم الحفاظ على حياد الإدارة سواء التقليدية أو السلطات الإدارية المستقلة، لكن حسب إعتقادنا فالأمر لا يتوقف عند القواعد المكرسة فقط من طرف المشرع في مختلف القوانين المنشئة لهذه السلطات، بل يجب كذلك الأخذ بعين الإعتبار القواعد التي لم يتم إدراجها من طرف المشرع التي يستطيع القاضي عند عدم إحترامها من طرف أعضاء السلطات الإدارية المستقلة أن ينص على إلغاء القرار بالرغم من عدم إثارتها من طرف المدعي وذلك للحفاظ أكثر على حياد هذه السلطات وإعطاء المشرع إمكانية إدراج ما تم إثارته من طرف القضاة في المستقبل كتقنيات يتم إدراجها في القوانين المنشئة السلطات الإدارية المستقلة للزيادة من فعاليتها في الحفاظ على حيادها، وعند سكوت القوانين على إدراج هذه القواعد وغيابها، فنجد في التشريعات المقارنة أن الإجتهد القضائي قضى بأنه في هذه الحالة يتم الإعتماد على ثلاثة قواعد والمتمثلة في المساواة، الاستقلالية وعدم التحيز، ومبدأ المساواة الذي يقوم على المعاملة بالمثل لطرفين في وضعية ما، لذا فإن لم يحترم هذا المبدأ فإنه يتم مباشرة المساس بمبدأ الحياد، فعدم التحيز كذلك الذي يقضي بعدم تحقيق مصلحة طرف على طرف آخر والذي يقترب كثيرا

بمبدأ المساواة، وأخيرا الاستقلالية التي تقضي بالاستقلالية الفكرية والذي يقضي التصرف بكل موضوعية³⁴⁴ التي بدورها عدم إحترامها يؤدي إلى ظهور تصرفات غير محايدة.

منح المشرع إمكانية وضع حد للقرارات الصادرة عن السلطات الإدارية المستقلة بالنسبة للمتعاملين الاقتصاديين المتابعين أمامها الذين لا ترزيعهم القرارات الصادر في حقهم والتي صدرت دون إحترام لمبدأ الحياد، حيث أن استمرارية العمل بهذه القرارات سوف يؤدي إلى خرق حقوق الأطراف المتابعة أمام هذه السلطات، وذلك بالتوجه نحو الجهات القضائية للطعن فيه بعدما أن أخضع جميع القرارات الصادرة عن هذه السلطات للرقابة القضائية، مثل ما هو معمول به أمام القرارات الإدارية الصادرة عن الهيئات الإدارية الكلاسيكية، وبالعودة إلى جميع النصوص القانونية المنشئة للسلطات الإدارية المستقلة نجد أن معظم القرارات الصادرة عنها قابلة للطعن أمام الجهات القضائية، والجدير بالذكر أن الطعن ضد القرارات الصادرة عن السلطات الإدارية المستقلة بصفة عامة يعتبر كمبدأ دستوري، حيث كرسه الدستور الجزائري الذي يقضي بأن القضاء يستطيع النظر في الطعون المقدمة ضد قرارات السلطات الإدارية³⁴⁵، لكن أمام السلطات الإدارية المستقلة كما تدل تسميتها فهي مستقلة أي لا تخضع لأي وصاية ولا لسلطة تعلوها فيثار إشكال حول الرقابة القضائية، فيمكن من خلال هذا أن يمس بأحد العناصر الخاصة بها ألا وهي الاستقلالية³⁴⁶، لكن في حقيقة الأمر حسب إعتقادنا فإن هذا النوع من الرقابة لا يمس باستقلالية هذه السلطات بل العكس فيعمل على تزكية السلطات الإدارية المستقلة وإضفاء الشرعية عليها وعلى أعمالها، فإن غياب هذا النوع من الرقابة يفتح الباب أمام هذه السلطات للتعسف وخرق حقوق المتعاملين الاقتصاديين في المجالات الخاضعة للضبط، لذا فهذا النوع من الرقابة له أهمية خاصة فيما يتعلق بالسلطات الإدارية المستقلة لأنه يعبر عن الرقابة الفعلية الوحيدة الممارسة عليها³⁴⁷.

أما فيما يخص الجهات القضائية المختصة للنظر في الطعون المقدمة ضد القرارات الصادرة عن السلطات الإدارية المستقلة إذا تبين لأحد المتعاملين الاقتصاديين المتابعين أمامها أن هذا القرار يفقد للحيادية فإن الأمر يتعلق بإختصاص مجلس الدولة، ولتبرير إختصاص هذا الأخير للنظر في الطعون المقدمة ضد القرارات الصادرة عن السلطات الإدارية المستقلة يظهر من خلال القوانين المنشئة لها فإن

³⁴⁴ - THOMASSET-PIERRE Sylvie, op. cit, p. 215.

³⁴⁵ - المادة 161 من الدستور الجزائري لسنة 1996، مرجع سابق.

³⁴⁶ - DECOOPMAN Nicole, «Le contrôle juridictionnel des autorités administratives indépendantes », in, *Le droit administratif en mutation*, PUF, Paris, 1993, p. 212.

³⁴⁷ - TAIBI Achour, op. cit, p. 600.

جميعها نصت على أن الاختصاص يعود لمجلس الدولة، يأتي كذلك تبرير إختصاص مجلس الدولة للنظر في الطعون المقدمة ضد القرارات الصادرة عن السلطات الإدارية المستقلة في القانون العضوي رقم 98-01 المتعلق بإختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله وذلك في نص المادة التاسعة منه التي تنص على أنه "يفصل مجلس الدولة إبتدائيا ونهائيا في الطعون بالإلغاء المرفوعة ضد القرارات التنظيمية الصادرة من السلطات الإدارية المركزية والهيئات العمومية الوطنية والمنظمات المهنية الوطنية"، وباعتبار أن السلطات الإدارية المستقلة من بين الهيئات الوطنية وليست هيئات محلية أو إقليمية لذا يعود الاختصاص للنظر في الطعون المقدمة ضد قراراتها لمجلس الدولة حسب أحكام المادة السالفة الذكر، لكن فيما يتعلق بهذه النقطة يثار إشكال يخص في مدى شرعية إختصاص مجلس الدولة للنظر في الطعون المقدمة ضد السلطات الإدارية المستقلة، ويأتي هذا مع العلم أن تحديد إختصاصات مجلس الدولة يجب أن تكون بموجب قوانين عضوية، في المقابل منح إختصاص النظر في الطعون المقدمة ضد قرارات السلطات الإدارية المستقلة لهذا المجلس جاءت أغلبيتها بموجب قوانين عادية³⁴⁸، ضف إلى ذلك فقد صرح المؤسس الدستوري وذلك في المادة 172 من الدستور الجزائري بأن إختصاصات مجلس الدولة تحدد بموجب قانون عضوي، لذا فإن منح إختصاصات مجلس الدولة بموجب قوانين عادية يعتبر ذلك غير دستوري، بالنظر كذلك إلى طبيعة بعض القرارات التي يمكن أن تصدر عن السلطات الإدارية المستقلة والاختصاصات القمعية المخولة لها وكذلك الصلاحيات التحكيمية، كذلك نظرا إلى تقنية القطاعات الخاضعة للضبط وخضوع بعضها للمعاملات التعاقدية مثل ما هو معمول به في قطاع الاتصالات الالكترونية فيما يخص التوصيل البيني فهي عبارة عن عقود مبرمة بين المتعاملين الاقتصاديين الناشطين في هذا القطاع للسماح بالتواصل مع شبكة المتعامل الآخر، لذا فعندما تصدر السلطة الضابطة لهذا القطاع قرارا تحكيميا في هذا المجال ويكون محل طعن، فبالنظر إلى موضوع القرار يوحى مباشرة إلى إختصاص القضاء العادي، لذا في هذا الصدد يثار كذلك إشكال حول إختصاص مجلس الدولة للنظر في مثل هذه الطعون، مع العلم أن القاضي الإداري تقليديا غير مختص بالنظر في المسائل ذات الطبيعة التعاقدية³⁴⁹، وبهذا يمكن القول أن المشرع الجزائري فيما يخص هذه النقطة قد أخذ بالمعيار العضوي أي بالنظر إلى الهيئة المصدرة للقرار والتي هي عبارة عن سلطة إدارية وتجاهل

³⁴⁸ - لمزيد من التفاصيل حول هذه النقطة عد إلى: رأي المجلس الدستوري الجزائري رقم 02/ر م د / 11 مؤرخ في 05-07-2011.

³⁴⁹ - لمزيد من التفاصيل عد إلى: عيسوي عزالدين، الرقابة القضائية على السلطة القمعية للهيئات الإدارية المستقلة في المجال الاقتصادي، أطروحة لنيل درجة دكتوراه في القانون، جامعة مولود معمري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، تيزي وزو، 2015.

المعيار الموضوعي، لكن في هذا الشأن ورد إستثناء فيما يخص مجلس المنافسة أين أعطى المشرع إمكانية النظر في الطعون المقدمة ضد قراراته عندما يتعلق الأمر بالممارسات المنافسة للمنافسة لإختصاص القضاء العادي وذلك لمجلس قضاء الجزائر العاصمة³⁵⁰، وجاء هذا عن طريق التقليد الإيمائي الذي يعرفه المشرع الجزائري، حيث تم نقله عن نظيره الفرنسي الذي كرس نفس الوضعية فيما يخص سلطة المنافسة الفرنسية، لكن رغم جميع هذه النقاط السلبية السالفة الذكر يبقى الأهم أن القرارات الصادرة عن السلطات الإدارية المستقلة إذا كانت غير محايدة للمتعاملين الاقتصاديين الذين يعينهم هذا القرار أنه بإمكانيتهم إثارة هذه المسألة وذلك بالطعن فيها وطلب إلغائها وذلك للحفاظ على حقوقهم بأن تنظر قضاياهم من طرف هيئة محايدة، وهذا لكي يتذكر أعضاء السلطات الإدارية المستقلة بواجب إحترامهم للقواعد المكرسة من طرف المشرع لممارسة مهامهم بكل حيادية وأن يعطي الثقة للمتعاملين الاقتصاديين عند النظر في قضاياهم من طرف هذه الهيئات، لأنهم يعرفون أنها يمكن مراقبتها من طرف الجهات القضائية المختصة، لكن رغم هذا فإن المشرع الجزائري فيما يخص القرارات الصادرة عن الغرفة التحكيمية الموضوعة لدى لجنة ضبط الكهرباء والغاز فحسب أحكام المادة 137 من قانون الكهرباء والغاز فإن قراراتها غير قابلة للطعن فيها، فأمام هذا فإن صدر قرارا تحكيمي عنها وهو مشوب بعيب الحيادية وأنه يخدم مصلحة أحد أطراف النزاع دون الآخر فيمكن أن نتصور النتائج السلبية التي يمكن أن تنتج عن هذا وذلك بحرمان المتعاملين الاقتصاديين الآخرين الذين ينشطون في نفس القطاع من المنافسة المشروعة وتقويت فرص يمكن أن تضر بنشاطهم الاقتصادي، لذا فيجب على المشرع الجزائري إعادة النظر فيما يخص هذه النقطة وأن يجعل قرارات هذه الغرفة قابلة للطعن فيها وعدم تضييع حقوق المتعاملين الاقتصاديين أثناء مثولهم أمام هذه الغرفة.

فيما يخص قضية إثبات أن القرارات الصادرة عن السلطات الإدارية المستقلة غير محايد وذلك بغية إبطاله، فحسب القواعد العامة فإن البيئة على من إدعى لذلك فعلى المتعاملين الاقتصاديين واجب الإثبات الذي يكون في حقيقة الأمر ليس بالأمر الهين نظرا أن الحياد الشخصي عبارة عن ميولات شخصية وباطنية يصعب الكشف عنها، أما فيما يخص خرق القواعد المكرسة من طرف المشرع في هذه الحالة يمكن إثبات ذلك بكل بساطة.

³⁵⁰ - حسب أحكام المادة 63 من الأمر رقم 03-03، يتعلق بالمنافسة، مرجع سابق.

المطلب الثاني

إمكانية وضع حد لتشتت القواعد التي تخص تحقيق الحياد تجاه الوسط الخاضع للضبط

أمام التشتت والنقص الذي تعرفه القوانين المنشئة للسلطات الإدارية المستقلة وعدم إدراجها جميع القواعد المتعلقة بحماية الأعضاء المكونة لهذه السلطات من التبعية للوسط الخاضع والتجنب كذلك عدم وقوعهم في حالة تنازع المصالح، فلا بد من التفكير في وضع مدونة أخلاق مشتركة أمام جميع السلطات الإدارية المستقلة (الفرع الأول) حتى تتم تغطية هذا النقص وذلك مع مراعاة عند وضع هذه المدونة أو القواعد القانونية بصفة عامة لخصوصيات الضبط الاقتصادي. (الفرع الثاني)

الفرع الأول

إنشاء مدونة أخلاق مشتركة أمام جميع السلطات الإدارية المستقلة

حتى يتم ضمان تطبيق محتوى مدونة الأخلاق والقواعد التي يتم إدراجها داخلها من قبل أعضاء السلطات الإدارية المستقلة، فيجب تعيين أمام جميع السلطات الإدارية المستقلة مستشار أخلاق (ثانيا) يتولى هذه العملية والعمل على تكريس مضمون مدونة الأخلاق. (أولا)

أولاً: مضمون مدونة الأخلاق

أمام النقائص التي تعرفها القوانين المنشئة للسلطات الإدارية المستقلة في وضع قواعد من خلالها يتم تجنب وقوع أعضائها في حالة تنازع المصالح، فمن الواجب ولغرض تغطية جميع هذه النقائص العمل على تدوين مدونة أخلاق مشتركة أمام جميع السلطات الإدارية المستقلة تحتوي على مجموعة من قواعد الأخلاق التي يجب على الأعضاء الذين يشكلون التشكيلات الجماعية لها وجميع مستخدميها إحترامها وتذكرهم بالواجبات التي تقع عليهم والعقوبات التي يمكن أن تسلط عليهم في حالة تم خرقها.

يكمن محتوى مدونة الأخلاق التي يجب وضعها أمام جميع السلطات الإدارية المستقلة في مجموعة من الواجبات التي يجب على أعضاء هذه السلطات إحترامها، فهي عبارة عن مجموعة من القواعد التي تنظم العلاقة ما بين أعضاء السلطات الإدارية المستقلة وكذلك تنظم العلاقة التي تجمع هؤلاء الأعضاء وجميع المتعاملين الاقتصاديين³⁵¹ الذين ينشطون في المجالات الخاضعة للضبط، وهذا للعمل

³⁵¹- AOUN Charbel, op. cit, p. 94.

على إبعاد كل الضغوطات التي يمكن ممارستها من قبل هؤلاء المتعاملين والعمل على عدم إحتوائهم لأعضاء السلطات الإدارية المستقلة والتبعية لهم، فالعمل على تكريس هذه الفكرة أمام هذه السلطات ذو أهمية كبيرة في عدم إنجذاب الأعضاء الذين يشكلون تشكيلاتها الجماعية نحو المتعاملين الاقتصاديين في الوسط الخاضع للضبط، وقد كانت المطالبة بتكريس هذه الفكرة أمام السلطات الإدارية المستقلة من قبل العديد من التقارير والهيئات، حيث نجد المكتب البرلماني للتقييم التشريعي فيما يخص التشريع الفرنسي في أحد التقارير التي أعدها حول السلطات الإدارية المستقلة سنة 2006 قدم توصية يحث فيها على وجوبية النص في القانون على أن كل سلطة إدارية مستقلة تظم داخلها قواعد الأخلاق على الأقل أن تظم هذه القواعد حالات التنافي التي تتعلق بالمستقبل³⁵²، كذلك نادي القانونيين في أحد دراساته حول السلطات الإدارية المستقلة إقترحوا تبني مدونة أخلاق مشتركة أمام السلطات الإدارية المستقلة التي يمكن من خلالها التذكير بالمبادئ التي يجب إحترامها من قبل أعضاء هذه السلطات بمناسبة ممارسة هذه الأخيرة لإختصاصها العقابي، مثلا بأن يذكرهم على أنهم يجب إختيار الوثائق اللازمة في ملف القضية بكل حيادية وفحص موضوعي لجميع الطلبات³⁵³، فقواعد الأخلاق التي يمكن تطبيقها على أعضاء السلطات الإدارية المستقلة تشكل ضمانا ثانية فيما يخص الاستقلالية الشخصية لهؤلاء الأعضاء³⁵⁴ زيادة على القواعد التي كرسست من قبل المشرع في القوانين المنشئة لها، والجدير بالذكر كذلك فإن قواعد الأخلاق يجب أن تشمل مستخدمي هذه السلطات، فيما يخص السلطات الإدارية المستقلة التي تم إنشاء داخلها غرف تختص بممارسة الاختصاص التحكيمي أو العقابي المخول لهذه السلطات يجب أن تشملها كذلك قواعد الأخلاق نظرا للمهام الحساسة التي أوكلت إليها، فلا يتوقف تطبيقها على الأعضاء الذين يشكلون التشكيلة الجماعية لهذه السلطات، فإن جميع القواعد التي يتم إدراجها في مدونة الأخلاق يجب أن تظم قواعد تذكر للأعضاء الذين يشكلون السلطات الإدارية المستقلة بأنهم يقع عليهم ممارسة مهامهم بكل موضوعية، شفافية، استقلالية وحياد وأن يمتنعوا عن التواجدوا في حالات تظهر بأنهم في حالة تنازع المصالح وأن لا يمارسوا مهامهم أمام المتعاملين الاقتصاديين الذين ينشطون في القطاعات الخاضعة للضبط بشكل غير مباشر ويمارسوا ذلك في الخفاء دون إعلام³⁵⁵ الهيئات المكلفة بمراقبة هذه السلوكات، وعليه فإن وضع مدونة أخلاق أمام كل سلطة إدارية مستقلة من شأنها أن تقلل من وقوع أعضائها في

³⁵²- GELARD Patrice, op. cit, p. 113.

³⁵³- Le Club Des juristes, « Des principes communs pour les autorités administratives dotées d'attribution répressives », 2012, www.leclubdesjuristes.com, p. 17.

³⁵⁴- AOUN Charbel, op. cit, p. 94.

³⁵⁵- Le Club Des Juristes, op. cit, p. 17.

حالات تنازع المصالح وتحفظ بذلك حيادية واستقلالية القرارات التي تصدر عنها وتحفظ موضوعيتها وشفافيتها.

مدونة الأخلاق التي يتم وضعها أمام السلطات الإدارية المستقلة حسب إعتقادنا يجب أن تحمل قواعد تمس ثلاث مراحل وهي: عند التعيين مباشرة لأعضاء هذه السلطات، كذلك أثناء ممارسة هؤلاء الأعضاء للمهام القانونية الموكلة إليهم وأخيرا إنتهاء عهدة الأعضاء أمام هذه السلطات، وفي المرحلة الأولى فيجب على جميع الأعضاء المعيّنين أمام السلطات الإدارية المستقلة التصريح بجميع الممتلكات التي بحوزتهم وتهدف هذه القاعدة إلى التحقق بأن الأعضاء عند ممارستهم لعهدتهم أنهم من أجل أداء مهامهم القانونية وليس بحثا عن تحقيق المصالح الشخصية، فإن ظهرت ممتلكات غير مصرح بها في المرحلة الأولى فيعني ذلك أن العضو المعني يمكن أنه قد خدم مصالح المتعاملين الاقتصاديين في الوسط الخاضع للضبط وذلك بمقابل، لذا فيؤدي ذلك إلى وقوعه في حالة تنازع المصالح وممارسة مهامه دون مراعاة مبدأ الحياد والموضوعية، فهذه القاعدة أمام السلطات الإدارية المستقلة لا يوجد لها أثر في جميع القوانين المنشئة لها إلا فيما يخص سلطة وحيدة والمتمثلة في سلطة السعي البصري، حيث أقر المشرع بأنه على أعضاء هذه السلطة تقديم تصريح بالممتلكات والمداخيل التي يمتلكونها³⁵⁶، لكن ما يلاحظ على الصياغة التي جاءت بها المادة التي تقر بالتصريح بالممتلكات أنها لم تأتي على شكل إلزام، فيفهم من خلال ذلك أن الأعضاء يبادرون بذلك حسب رغبتهم أي بصفة جوازية فمن شاء منهم قام بالتصريح بممتلكاته ومن أراد الإمتناع فلا تثار أي مسألة حول ذلك، لذا نرى أنه على المشرع الجزائري أن يلزم أعضاء هذه السلطة بالتصريح بممتلكاتهم وهذا لضمان نزاهة وحياد الأعضاء الذين يشكلون تشكيلتها الجماعية والذي يؤدي إلى ضمان حياد هذه السلطة.

بمجرد تعيين أعضاء السلطات الإدارية المستقلة كذلك يجب عليهم قبل الشروع في ممارسة المهام القانونية الموكلة إليهم التوقيع على تصريح شرفي يتعهدون فيه بممارسة مهامهم بكل استقلالية وحياد وأن يتعهدوا كذلك بعدم ممارسة مهام أخرى أمام المتعاملين الاقتصاديين في الوسط الخاضع للضبط بصفة غير مباشرة أو بطريقة خفية وأن يتفرغوا إلى المهام الموكلة إليهم من طرف القانون وأن يتعهدوا كذلك بإحترام سرية المداوات وعدم إفشاء ما ورد فيها عند عقد هذه الأخيرة، كذلك أن يتعهدوا بإحترام قواعد الأخلاق الموضوعية في مدونة الأخلاق وعدم تجاوزها، فهذا التصريح يبقى يذكر دائما أعضاء السلطات

³⁵⁶ - المادة 62 من القانون رقم 14-04، يتعلق بنشاط السعي البصري، مرجع سابق.

الإدارية المستقلة ما تعهدوا عليه وأن ضميرهم لا يسمح لهم بالتعدي على القواعد التي تعهدوا على إحترمها، لذا فمن شأنه أن يؤدي إلى ممارسة هؤلاء الأعضاء لمهامهم بصفة نزيهة ومحيدة وأن لا يخدموا مصالح المتعاملين الاقتصاديين في الوسط الخاضع للضبط، بل تفكيرهم ينصب حول تحقيق المصلحة العامة الاقتصادية والعمل على معالجة إنشغالات القطاعات الخاضعة للضبط، وفي التشريع الجزائري فيما يخص هذه النقطة فإنه لا يوجد أي آثار لهذه القاعدة أمام السلطات الإدارية المستقلة سواء في القوانين المنشئة لها أو حتى في أنظمتها الداخلية، فلهذه الأسباب نؤيد فكرة وضع مدونة أخلاق أمام جميع السلطات الإدارية المستقلة وذلك بإمكانية جمع مختلف القواعد سواء تلك التي لم تدرج أمام القوانين المنشئة لهذه السلطات أو حتى التي تم إدراجها أمام هذه القوانين وذلك حتى يتذكرها الأعضاء ويتذكرون الواجبات الواقعة عليهم³⁵⁷.

ما يجب كذلك أن تحتوي عليه مدونة الأخلاق من قواعد في المرحلة الأولى، نجد التصريح بالمنفعة التي يمكن أن يمتلكها أحد أعضاء السلطات الإدارية المستقلة تجاه المتعاملين الاقتصاديين في الوسط الخاضع للضبط وذلك بالكشف عن جميع العلاقات التي تربط هؤلاء الأعضاء مع هؤلاء المتعاملين، سواء العلاقات السابقة أو الحاضرة منها، يهدف التصريح بالمنفعة إلى عدم وقوع أعضاء السلطات الإدارية المستقلة في حالة تنازع المصالح والتعرف على العلاقات التي يمتلكها هؤلاء الأعضاء مع المتعاملين الاقتصاديين في الوسط الخاضع للضبط لكي يتم إبعادهم عن المشاركة في المداولات التي تعقدها هذه السلطات، خاصة عند ممارسة هذه الأخيرة لمهامها العقابية أو التحكيمية، التصريح بالمنفعة فيما يخص التشريع الجزائري لم ينص عليها المشرع كذلك سواء في القوانين المنشئة للسلطات الإدارية المستقلة أو في أنظمتها الداخلية، عكس ما هو معمول به في التشريعات المقارنة وذلك فيما يخص سلطة المنافسة الفرنسية، فنجد أن المشرع الفرنسي في القانون التجاري نص على أن كل عضو أمام سلطة المنافسة يجب عليه إعلام رئيس هذه السلطة بكل المصالح التي يمتلكها أو التي يقدم على إمتلكها والمهام التي يمارسها في النشاطات الاقتصادية³⁵⁸، ويظهر من خلال هذا أن المشرع الفرنسي حرص كثيرا

³⁵⁷ - فيما يتعلق بسلطة المنافسة الفرنسية قد تبنت إمكانية التوقيع على تصريح شرفي وذلك في نظامها الداخلي أين أقر في أحكام هذا النظام أنه على الأعضاء الذين يشكلون تشكيلتها الجماعية التوقيع على تصريح شرفي الذي يتعهدون من خلاله بممارسة مهامهم بكل استقلالية وحياد وبصفة واعية وإحترام سرية المداولات، كذلك يتعهدون فيه بإحترام جميع الواجبات التي تم إدراجها في مدونة الأخلاق الموضوعة أمام هذه السلطة وذلك طيلة ممارسة عهدهم ومهامهم أمام هذه السلطة. Règlement intérieur de

l'autorité de la concurrence française, www.autoritedelaconcurrence.fr.

³⁵⁸ - Article L461-2 du code de commerce français, op. cit.

على أن يمارس أعضاء السلطات الإدارية المستقلة مهامهم بكل حيادية واستقلالية وتوجيه هذه الأخيرة نحو الغرض الذي أنشأت من أجلها، عكس المشرع الجزائري الذي لا يأخذ بعين الإعتبار هذه القواعد التي من خلالها يمكن الحفاظ على حياد أعضاء السلطات الإدارية المستقلة.

أما أثناء بدء أعضاء السلطات الإدارية المستقلة في ممارسة مهامهم وخاصة عند عقد المداولات، يجب وضع قواعد تلزم فيها أعضاء هذه الهيئات بالتحي والإمتناع عن المشاركة في المداولات التي تعقدتها عندما يكون لهم مصالح مع أحد المتعاملين الاقتصاديين المتابعين أمام هذه السلطات سواء في الحاضر أو في العلاقات التي تجمعهم سابقا، وأن يتعهدوا في التصريح الشرفي الذي تطرقنا إليه سابقا بعدم القيام بذلك في حالة وجود مصالح شخصية في القضية، وفي التشريعات المقارنة التي أخذت بهذه القاعدة قد حددت المدة الزمنية التي يجب على الأعضاء إحترامها وهذه المدة الزمنية تخص العلاقات السابقة التي تجمع بين أحد الأعضاء والمتعاملين الاقتصاديين والتوقف عن ممارسة مهامه أمام هذا المتعامل والتحاقيه بالسلطات الإدارية المستقلة، حيث قدرت هذه المدة بسنتين فيما يخص أعضاء المجلس العقابي المنشأ أمام سلطة الأسواق المالية الفرنسية³⁵⁹ وحددت بخمس سنوات بالنسبة لأعضاء سلطة المنافسة الفرنسية³⁶⁰، في التشريع الجزائري رغم الأخذ بهذه القاعدة فيما يخص مجلس المنافسة إلا أن المشرع لم يحدد أي مدة زمنية يمكن من خلالها توقف العضو عن ممارسة مهامه أمام أحد المتعاملين الاقتصاديين المتابعين أمام هذا المجلس، لذا فيمكن لأحد الأعضاء المشاركة في المداولات ويكون قد مارس مهام مع أحد المتعاملين الاقتصاديين المتابعين لفترة وجيزة مما قد يؤدي بهذا العضو إلى خدمة مصالح هذا المتعامل، لذا فالمدة الزمنية ذو أهمية كبيرة وذلك حتى يسمح للعضو تحمية جميع العلاقات السابقة لكي تكون تصرفاته أثناء القيام بالمهام الموكلة إليه محايدة ومستقلة، ويضاف كذلك إلى هذه القاعدة عدم إقدام أعضاء السلطات الإدارية المستقلة بتقديم تصريحات أو إتخاذ أي موقف يخص المسائل المتعلقة بمتابعة المتعاملين الاقتصاديين أمام هذه السلطات وذلك علنا، لأن في هذه الحالة يمكن للعضو الذي يتخذ موقف أن يكون هذا الأخير حسب ميولاته ورغباته وعند التصريح به يتبين أن العضو تصرف بغير حيادية وأنه حسب موقفه يظهر أنه خدم مصلحته الشخصية أو مصلحة هيئة أو شخص آخر مما يؤثر على حياد السلطات الإدارية المستقلة، لذا ففيما يخص سلطة ضبط الصحافة المكتوبة في القانون المنشأ لها قد أقر على أن يتمتع أعضاء هذه السلطة إتخاذ موقف علني حول المسائل التي تحمل أو أن

³⁵⁹ - Article L621-4 du code monétaire et financier français, op. cit.

³⁶⁰ - Article 02 du règlement intérieur de l'autorité de concurrence française, op. cit.

تكون موضوع إجراءات أو قرارات أو عن التوصيات التي تصدرها هذه السلطة وذلك خلال مدة عهدهم أمام هذه السلطة³⁶¹، يمنع كذلك على جميع أعضاء سلطة السمعى البصري طوال ممارستهم لعهدتهم أمام هذه السلطة بإتخاذ موقف علني حول المسائل التي تم تداولها أمام هذه الهيئة أو فيما يخص التي طرحت عليهم عند القيام بمهامهم³⁶².

عند إنتهاء كذلك عهدة أعضاء السلطات الإدارية المستقلة فيجب كذلك وضع قواعد أخلاق تنظم هذه الفترة ليحافظ على حيادية أعضائها السابقين، فزيادة على فترة الفراغ التي يلتزم بها الأعضاء المنتهية عهدتهم ليتمكنوا من الإلتحاق بالمؤسسات التي تنشط في الوسط الخاضع للضبط لممارسة مهامهم أمامها التي سبق الحديث عنها، فيمكن كذلك أن يضاف إلى هذا عدم إتخاذ مواقف علنية حول المسائل التي تم تداولها أمام هذه السلطات، فقد تم الأخذ بهذه القاعدة أمام سلطة ضبط السمعى البصري حيث يمتنع أعضائها عند نهاية عهدتهم بإتخاذ موقف علني خلال السنتين الموالتين لإنتهاء هذه العهدة³⁶³، إذ فكل هذه القواعد المتعلقة بالأخلاق تهدف إلى الحفاظ على حيادية أعضاء السلطات الإدارية المستقلة أثناء قيامهم بالمهام الموكلة إليهم قانونا، وحتى يضمن إحترام قواعد مدونة الأخلاق فيجب كذلك تعيين هيئة أو شخص أمام كل سلطة إدارية مستقلة تكلف بهذه المهمة.

ثانيا: تعيين شخصية مناسبة تكلف بمراقبة مدى إحترام أعضاء السلطات الإدارية المستقلة لقواعد الأخلاق.

إن لضمان إحترام مدونة الأخلاق الممكن وضعها من قبل السلطات الإدارية المستقلة وذلك في المستقبل فيما يخص التشريع الجزائري من قبل الأعضاء الذين يشكلون تشكيلاتها الجماعية فلا بد من تعيين شخص لمراقبة مدى إحترام أعضاء هذه السلطات لقواعد الأخلاق الواجب عليهم العمل على تطبيقها خلال مدة عهدتهم أمام هذه الأخيرة أو حتى بعد نهايتها والتي يجب كذلك إحترامها عند ممارسة الأعضاء للمهام المخولة لهم من طرف القانون حتى تضمن ممارسة هذه المهام بكل حيادية واستقلالية، وفي حقيقة الأمر فإن قواعد الأخلاق التي تعمل السلطات الإدارية المستقلة لإرسائها على أعضائها تصبح بدون معنى إن لم يستتبع ذلك برقابة مدى إحترامها، فإذا كان هؤلاء الأعضاء على دراية بأنهم مراقبون

³⁶¹ - المادة 46 من القانون العضوي رقم 12-05، يتعلق بالإعلام، مرجع سابق.

³⁶² - المادة 71 من القانون رقم 14-04، يتعلق بنشاط السمعى البصري، مرجع سابق.

³⁶³ - مرجع نفسه، المادة 71 منه.

فيما يخص تصرفاتهم فإنهم يعملون على إحترام الواجبات التي تقع على عاتقهم بذلك فإنهم سوف يتصرفون بكل موضوعية وحيادية ونزاهة، حيث أن في الدراسة التي أعدها نادي القانونيين قد إقترحوا على أن يتم وضع أمام كل سلطة إدارية مستقلة شخص يتولى مهام مراقبة مدى إحترام أعضاء هذه السلطات لقواعد الأخلاق المخصصة لهم³⁶⁴، كذلك كانت أحد الإقتراحات التي قدمت من طرف Jean Marc Sauvé في التقرير الذي أعده لإعداد مشروع قانون يتعلق بالأخلاق أمام الإدارة العامة.

إن الرقابة التي يمارسها الشخص الذي يكلف بمدى إحترام أعضاء السلطات الإدارية المستقلة لقواعد الأخلاق هي رقابة داخلية، لذا فلا بد أن يزود بصلاحيات كافية وملائمة حتى يستطيع تحقيق فعالية هذه الرقابة، والرقابة الداخلية هنا نعني بها رقابة سلوكيات أعضاء السلطات الإدارية المستقلة ومدى صحة المعلومات التي أدلوا بها عند تعيينهم كأعضاء أمام هذه الأخيرة، فمن الصلاحيات التي نرى أنها تناسب هذه الوظيفة نجد: مشاركة هذا الشخص في إيجاد القواعد والتقنيات اللازمة والمناسبة التي يجب على أعضاء السلطات الإدارية المستقلة إحترامها حتى يتمكنوا من ممارسة مهامهم دون الوقوع في حالة تنازع المصالح أو بالأحرى يمكن أن يكلف بهذه المهمة شخصيا، أي يكلف شخصا بإعداد مدونة الأخلاق التي يستمدتها من مختلف القوانين وبعد استشارة المختصين في هذا المجال، من بين كذلك الصلاحيات التي نرى أنها مناسبة هي تمكين هذه الشخصية من مراقبة سلوكيات أعضاء السلطات الإدارية المستقلة ومدى إحترامهم لقواعد الأخلاق التي يستوجب عليهم إحترامها وفي حالة ما إذا تصرف أحد الأعضاء بشكل لا يناسب ما هو موضوع في مدونة الأخلاق فيقوم المستشار بالتذكير بالواجبات التي يجب العمل على إحترامها أثناء ممارسة الأعضاء لمهامهم القانونية، كما يذكرهم بالعقوبات المحتمل تسليطها عليهم في حالة إخلالهم بقواعد الأخلاق سواء تأديبية كانت أو جزائية، وفي حالة عدم إمتثال الأعضاء لقواعد الأخلاق ففي هذه الحالة يوجه إلى العضو المعني إنذرا يذكر فيه بالواجبات التي تقع عليه أثناء ممارسته لمهامه القانونية ويكون هذا الإنذرا في الحالات التي يظهر أن أحد الأعضاء لا يمكن أن يشكل خطر على حياده ونزاهته بل تظهر من خلال سلوكيات مشبوهة، ولذا نرى أنه في حالة ما إذا كانت تصرفات أحد الأعضاء سوف تؤدي به إلى ممارسة مهامه دون أي نزاهة وحيادية في هذه الحالة يقرر مستشار الأخلاق بعدم مشاركة العضو المعني في المداورات التي تعقدها السلطات الإدارية المستقلة

³⁶⁴- Le Club Des juristes, op. cit, p. 17.

وفي حالة عدم إحترام ذلك يقوم المستشار بإبلاغ الجهات التي لها صلاحيات معاقبة العضو المعني وذلك سواء مباشرة أمام الجهات القضائية أو أمام سلطة إدارية مستقلة إن كان يعمل بها.

من بين كذلك المهام التي يمكن لمستشار الأخلاق أن يمارسها لتحقيق فعالية الوظيفة الموكلة إليه، نجد مراقبة والعمل على إثبات صحة أو عدم صحة المعلومات التي يدلي بها أعضاء السلطات الإدارية المستقلة حول المنافع والمصالح التي يمتلكونها أمام المتعاملين الاقتصاديين الناشطين في الوسط الخاضع للضبط وذلك قبل إنعقاد المداولات لإبعاد أي شك حول عدم حيادية أي عضو من أعضاء هذه السلطات والحفاظ بذلك على حيادية القرارات الصادرة عنها، وتكون هذه الرقابة قبلية حتى لا يجد أي عضو فرصة بأن يخدم مصلحة أخرى غير المصلحة التي تسعى السلطات الإدارية المستقلة على تحقيقها وهي الحفاظ على النظام العام الاقتصادي، فإن لاحظ مستشار الأخلاق أن حسب التصريحات المقدمة من طرف أحد الأعضاء تبين أنه على علاقة مع أحد المتعاملين الاقتصاديين المتابعين أمام السلطات الإدارية المستقلة فيذكره بهذه المسألة ويأمره بالتحفي عن المشاركة في المداولات التي تعقدتها هذه السلطات، فإن لم يمثل العضو لما أمر به المستشار فيستطيع كذلك من خلال إعطاء له صلاحية إخطار الجهات التي يمكن لها توقيع العقوبات المناسبة لهذا العضو، وفي التشريعات المقارنة فإن صلاحية رقابة مدى إحترام أعضاء هذه السلطات لقواعد الأخلاق المكرسة لهم فقد أوكلت لرؤساء هذه السلطات، فمثلا فيما يخص التشريع الفرنسي بالنسبة لسلطة الأسواق المالية الفرنسية نجد أن جميع أعضاء هذه السلطة يقدمون معلومات لرئيس هذه الأخيرة بجميع المصالح التي يمتلكونها خلال السنتين الماضيتين قبل أن يعينوا كأعضاء أمام هذه السلطة، وأن يعلموا كذلك الرئيس إذا كانوا يمارسون وظائف أخرى أمام متعاملين اقتصاديين في المجال الاقتصادي وحتى الوظائف السابقة، وفي حالة عدم إمتثال أعضاء هذه السلطة للقواعد التي كرسست للحفاظ على عدم وقوعهم في حالة تنازع المصالح أو عدم إمتثال الأعضاء كذلك للمعلومات التي قدموها، فإن لرئيس هذه السلطة صلاحية اتخاذ كل التدابير اللازمة وذلك لضمان إحترام أعضاء سلطة الأسواق المالية لهذه القواعد³⁶⁵، يستطيع كذلك رئيس سلطة الأسواق المالية القيام بكل أنواع الرقابة على أعضاء هذه الأخيرة وذلك لضمان إحترام الأعضاء للقواعد التي تخص تنازع المصالح وفي حالة ما إذا لاحظ الرئيس أن أحد الأعضاء قام بخرق هذه القواعد ولم يمثل لواجباته يعلم العضو المعني بالأمر بهذه الملاحظة ويقدمه لمناقشتها معا وفي حالة مواصلة العضو عدم إحترامه

³⁶⁵- Article L621- du code monétaire et financier, op. cit.

للواجبات الواقعة عليه فعلى الرئيس إخطار الهيئة التي تمت تعيين العضو المعني³⁶⁶ وذلك لتتخذ التدابير اللازمة ضده.

بالرجوع إلى التشريع الجزائري نجد أنم منصب مستشار الأخلاق لم يتم الأخذ به بعد أو حتى لم تتجه إرادة المشرع لخلق هذا المنصب أمام السلطات الإدارية المستقلة، زيادة على ذلك فلم يخول لأي جهة مراقبة القواعد المتخذة من طرف المشرع لتكريس حيادية أعضاء هذه السلطات في إطار غياب مدونة الأخلاق، ضف إلى هذا فإنه لم يخول حتى لرؤساء السلطات الإدارية المستقلة مراقبة أعضاء هذه الأخيرة مثل ما هو معمول به في التشريع الفرنسي، فأمام غياب الرقابة على مدى إحترام القواعد التي تخص تنازع المصالح في هذه الحالة يمكن لهؤلاء الأعضاء عدم إحترامها ويمكنهم المشاركة في المداولات التي تعقدها هذه السلطات ولو يمتلكون مصلحة تجاه المتعامل الاقتصادي المتابع أمامها، لكن بالرجوع إلى قانون السمي البصري فإن رئيس سلطة السمي البصري قد خول له القانون صلاحيات إقتراح للجهة المكلفة بتعيين أعضاء هذه السلطة باستخلاف أحد الأعضاء³⁶⁷ الذين تم الإكتشاف أنهم لم يحترموا حالات التنافي فيما يخص ممارسة عهدة إنتخابية أو وظيفة عمومية أخرى وكل نشاط مهني آخر أو كل مسؤولية تنفيذية في حزب سياسي ما³⁶⁸، من خلال هذا يمكن أن نستنتج أن رئيس هذه السلطة يمارس نوع من الرقابة على أعضاء هذه السلطة ويحرص على إحترام الأعضاء للقواعد التي يتمكنوا من خلالها ممارسة مهامهم القانونية بكل استقلالية وحياد، هذه الخطوة التي قام بها المشرع يمكن استحسانها، لكن ما يلاحظ أن المشرع منح لرئيس سلطة السمي البصري صلاحية رقابة حالات التنافي فيما يخص النشاطات السياسية ولم يمددها إلى حالات التنافي التي تتعلق بممارسة نشاطات أمام المتعاملين الاقتصاديين الذين ينشطون في الوسط الخاضع للضبط أو في المجال الاقتصادي، كذلك لم يحدد صلاحية الرقابة التي تخص المنفعة التي يمكن أن يمتلكها أحد الأعضاء تجاه المتعاملين الاقتصاديين لمنعهم من المشاركة في المداولات التي تعقدها هذه السلطة، لذا نرى أنه على المشرع الجزائري إعطاء صلاحيات أوسع لرئيس سلطة ضبط السمي البصري ولجميع رؤساء السلطات الإدارية المستقلة رقابة مدى إحترام قواعد الأخلاق في ظل غياب مستشار الأخلاق، كذلك ألا يمكن إعتبار نوع من الرقابة يمارسها رئيس سلطة ضبط الصحافة المكتوبة على أعضاء هذه الأخيرة عندما أقر المشرع الجزائري في

366- Article 111-7 de Règlement générale de l'autorité des marchés financier Française, www.amf-france.org.

367- حسب أحكام المادة 68 من القانون رقم 04-14، يتعلق بنشاط السمي البصري، مرجع سابق.

368- مرجع نفسه، حسب أحكام المادة 61 منه.

قانون الإعلام أن لرئيس هذه السلطة التصريح بعد مداولة بالاستقالة التلقائية لكل عضو لم يحترم الإلتزامات الواقعة عليه في قانون الإعلام³⁶⁹، وما يمكن ملاحظته هنا أن المشرع وسع من دائرة الرقابة فلم يحصرها في إلتزام واحد فقد أدرج جميع الإلتزامات الواقعة على أعضاء هذه السلطة، لكن ما يمكن أن يعاب على المشرع هنا حول التصريح بالاستقالة التلقائية للعضو الذي لم يحترم الإلتزامات الواقعة عليه من طرف الرئيس هو عدم منح الصلاحية لهذا الأخير إخطار الجهة التي كلفت بتعيين العضو المعني لتتخذ الحل المناسب لهذه الوضعية وذلك بعد التحقق من أن العضو المعني فعلا لم يحترم الإلتزامات الواقعة عليه، ومن جهة أخرى للحفاظ على قاعدة توازي الأشكال أي أن الهيئة التي عينت العضو هي التي تملك صلاحية عزله في حالة توفر أسباب حقيقية، نرى كذلك أن العزل التلقائي في حالة عدم إلتزام بعض الإلتزامات مباشرة يمكن أن يكون إجحاف في حق العضو المعني، وفي حقيقة الأمر حتى إن ثبت أن العضو لم يحترم الإلتزامات الواقعة عليه فلا بد من إجراء تحقيق حول ذلك لإقالة العضو لكن ليس بصفة تلقائية، فالإستقالة التلقائية حسب اعتقادنا تكون بموجب حكم قضائي في الحالة التي ثبت أن أحد الأعضاء صدر عنه تصرف مشين أو مذل بالشرف أو عدم إلتزامه لإلتزاماته فيما يخص حالات التنافي، فيما يخص مستخدمي السلطات الإدارية المستقلة فيما يتعلق بواجب إلتزامهم لقواعد الأخلاق أو بالأحرى كما يعبر عنها المشرع الجزائري إلتزاماتهم فإنه يمكن الإستنتاج أن رؤساء السلطات الإدارية المستقلة- في البعض منها- يمارسون نوع من الرقابة عليهم وذلك عندما منح لهؤلاء الرؤساء صلاحية فصل أو إنهاء مهامهم، فيمكن أن يكون عدم إلتزام مستخدمي هذه السلطات لإلتزاماتهم مثل عدم إلتزامهم لواجب الحفاظ على السر المهني سبب من أسباب العزل، فمثلا فيما يخص وكالتي المحروقات فإن المشرع أعطى صلاحية لرؤساء هاتين الوكالتين إمكانية فصل مستخدمي هاتين الأخيرتين³⁷⁰.

رغم استحسان إعطاء صلاحية لرؤساء السلطات الإدارية المستقلة مراقبة أعضائها فيما يخص إلتزام قواعد الأخلاق التي نص عليها المشرع في ظل غياب منصب مستشار الأخلاق، إلا أن هناك إشكال وذلك في حالة ما إذا تعلق الأمر بالرئيس نفسه وكيف يمكن أن يراقب نفسه بنفسه؟، رغم أن المشرع الفرنسي في هذه الحالة فيما يخص رئيس سلطة الأسواق المالية فصل في هذه المسألة، فصلاحيته الرقابة تتوول للعضو الأكبر سنا من بين الأعضاء الذين يشكلون التشكيلة الجماعية لهذه السلطة³⁷¹ الذي

³⁶⁹ - حسب أحكام المادة 52 من القانون العضوي رقم 12-05، يتعلق بالإعلام، مرجع سابق.

³⁷⁰ - المادة 12 من القانون رقم 05-07، يتعلق بالمحروقات، مرجع سابق.

³⁷¹ - Article 111-7 de règlement général de l'AMF, op. cit.

نرى أنه ليس بالحل المناسب، لذا نرى أن منصب مستشار الأخلاق بمثابة الحل الأنسب لمراقبة مدى إحترام أعضاء السلطات الإدارية المستقلة لقواعد الأخلاق المطبقة عليهم.

الفرع الثاني

مراعاة مقتضيات عملية الضبط الاقتصادي عند وضع قواعد تحقيق الحياد تجاه الوسط الخاضع للضبط

أمام تقنية القطاعات الخاضعة للضبط والتطور المستمر الذي تعرفه، فلا بد من أن يكون أعضاء السلطات الإدارية المستقلة من ذوي الكفاءة والخبرات حتى يكون بمقدورهم معالجة المشاكل الخاضعة للضبط بإحكام، لذا فلا يجب وضع عراقيل تحول دون تواجد هذه الفئة أمام السلطات الإدارية المستقلة، (ثانيا) وذلك بوضع قواعد قانونية تراعي خصوصية هذه السلطات. (أولا)

أولا: وضع قواعد ملائمة لخصوصيات السلطات الإدارية المستقلة

لضمان القانون حياد الإدارة المنصوص عليه دستوريا، فلا بد من اللجوء إلى وضع ترسانة قانونية تحمل معها قواعد صارمة ويجب أن تطبق كما هي موضوعة من طرف المشرع على الموظفين العموميين الذين هم بدورهم عليهم واجب إحترام هذه القواعد، وفي حالة عدم الإمتثال لهذه القواعد والقيام بتصرفات من شأنها أن تعرقل بالسير الحسن للمرافق العام أو الإدارة العمومية فيجب كذلك على المشرع النص على تدابير صارمة تطبق على كل موظف عمومي لم يحترم الواجبات الملقاة على عاتقه وبهذه الطريقة سوف تحقق المساواة بين المواطنين وضمان السير الحسن للمرافق العامة بإصدار قرارات موضوعية وبكل حيادية وضمان استمراريتها التي هي من المبادئ الأساسية لقيام هذه الأخيرة، كذلك لممارسة الجهات القضائية مهامها بكل استقلالية وحياد فقد أقدمت مختلف التشريعات على الإتيان بقواعد وتقنيات صارمة تطبق على القضاة حتى لا ينحرفوا عن المهمة التي يقدمون على ممارستها، زيادة على ذلك فإن عدم إحترام القواعد الموضوعة لأجل تحقيق حيادهم واستقلاليتهم هناك عقوبات صارمة كذلك تطبق في حقهم حتى لا تتحول العدالة إلى اللاعدالة.

تتمثل غاية لجوء مختلف التشريعات من بينها التشريع الجزائري إلى خلق السلطات الإدارية المستقلة في مواكبة التحولات التي تعرفها القطاعات الاقتصادية والزيادة من تقنياتها، حيث أن بالإعتماد على الإدارة الكلاسيكية في ضبط هذه القطاعات يؤدي إلى عرقلة النشاط الاقتصادي نظرا لعدم قدرتها

للتدخل في الوقت المناسب بسبب الإجراءات الطويلة التي تتخذها، وأمام التقنية والتطور التي يعرفها كذلك النشاط الاقتصادي مثلا فيما يخص قطاع الاتصالات الالكترونية، القطاعات المالية والمصرفية التي تتطلب فيها أشخاص ذو مؤهلات عالية والخبرات اللازمة للقدرة على معالجة مشاكل واحتياجات هذه القطاعات خاصة فيما يتعلق بالفصل في النزاعات التي تثار بين المتعاملين الاقتصاديين الذين يمارسون نشاطهم في هذه المجالات أو عندما يتابع أحد هؤلاء المتعاملين أمام السلطات الإدارية المستقلة عند مساسهم بالقواعد المؤطرة للقطاعات التي تنشط فيها، فيتطلب كذلك مؤهلات كافية في الأشخاص الذين يشكلون التشكيلات الجماعية لهذه السلطات لتسليط عقوبات مناسبة على المتعامل الاقتصادي المعني عندما تمارس هذه الأخيرة لاختصاصها العقابي، كذلك أمام هذا الوضع قد تم نزع هذه الصلاحية أي الصلاحية العقابية التي في الأصل هي من اختصاص القاضي فقد تم منحها للسلطات الإدارية المستقلة لأن القاضي لا يملك القدرة الكافية لفهم المجالات التقنية، كذلك فإن النشاطات الاقتصادية تعرف بالمرونة والسرعة في المعاملات فلا يجب أن يتم عرقلة نشاطات المتعاملين الاقتصاديين، لذا فلتأدية السلطات الإدارية المستقلة لكل هذه الأدوار وتحقيق الغاية من إنشائها والزيادة من فعالية الضبط الاقتصادي والاستجابة لكل متطلبات القطاعات الاقتصادية، فلا بد من أن يتم وضع قواعد قانونية مرنة خاصة التي تتعلق بالأعضاء الذين يشكلون التشكيلات الجماعية لهذه السلطات وأن تسمح بممارسة المهام الموكلة إليهم دون النظر إلى القيود الواردة عليهم أو التفكير فيها وهذا لتحقيق فعالية الضبط الاقتصادي عندما يتعلق الأمر بالقواعد التي سنها المشرع لتحقيق حياد هؤلاء الأعضاء، فالتصرف بحيادية واستقلالية والموضوعية واجب على أعضاء السلطات الإدارية المستقلة، لكن في المقابل يجب أن لا تكون هذه القواعد كعائق للممارسة المتقنة للمهام الموكلة إليهم، فلا يكون ذلك إلا بوضع قواعد تركز حيادهم تتلائم والمرونة التي يسعى المشرع على تحقيقها عندما أنشأ السلطات الإدارية المستقلة، لذا فعلى مختلف التشريعات ومن بينها كذلك التشريع الجزائري مراعاة خصوصية السلطات الإدارية المستقلة وأن لا توضع هذه الأخيرة مقام الإدارة الكلاسيكية أو الجهات القضائية وذلك بالأخذ بالقواعد التي تم تكريسها من طرف المشرع لتحقيق حياد الموظفين العموميين أو القضاة وتطبيقها على هذه السلطات الحديثة النشأة على حالها دون أن يتم تعديلها لتتناسب مع مهام هذه الأخيرة ومراعاة الخصوصيات التي تتميز بها عن الجهات السالفة الذكر.

أمام اتجاه مختلف التشريعات نحو التشديد في القواعد التي تنظم حياد أعضاء السلطات الإدارية المستقلة وبالنظر إلى القواعد التي استعملها المشرع الجزائري، فنرى أنها قواعد غير مشددة بل على المشرع الجزائري أن يعزز هذه القواعد حتى تكون تصرفات أعضاء هذه السلطات بكل موضوعية وحيادية واستقلالية، فما يلاحظ فيما يخص إجراء الإمتناع فإن المشرع الجزائري لم يتم إدراجه أمام جميع السلطات الإدارية المستقلة إلا فيما يخص مجلس المنافسة وهنا المشرع أصبح لا يدرك أهمية هذه القواعد لتحقيق حياد هذه السلطات، زيادة على ذلك فإن المشرع الجزائري لم يتم إدراج في مختلف القوانين المنشئة لهذه الأخيرة بعض التقنيات والوسائل التي نرى أنها جديرة بأن تجعل تصرفات أعضاء هذه السلطات محايدة وموضوعية وقد تم الأخذ بهذه الوسائل في مختلف التشريعات المقارنة من بينها التشريع الفرنسي مثل تقنية الرد، لكن في حالة اتجاه إرادة المشرع في المستقبل بإدراج هذه القواعد فلا بد من أن تكون مرنة حتى لا تؤدي إلى إنقاص من فعالية عملية الضبط الاقتصادي، لأن هذه الفعالية يعمل على تحقيقها العنصر البشري وهم الأعضاء الذين يشكلون هذه السلطات، أما فيما يخص حالات التنافي ففي هذه النقطة نرى أن المشرع الجزائري أدرجها بشكل واسع أي أن حالات التنافي تشمل عدت نشاطات أو مهن أو امتلاك حصص في مؤسسات، ما ونخصه هنا حالات التنافي التي تطبق لجعل أعضاء السلطات الإدارية المستقلة مستقلين تجاه المتعاملين الاقتصاديين والتي نرى بأنها من المستحسن أن تأتي بشكل ضيق وأن تشمل فقط القطاعات الخاضعة للضبط وأن لا يوسع فيها وذلك ليتم استقطاب عدد معتبر من ذوي الخبرات والكفاءات التي تعتبر الضمانة الكبيرة في استقلالية أعضاء هذه السلطات³⁷²، وعن طريق هؤلاء يتم تحقيق فعالية الضبط الاقتصادي ولتحقيق هذه الفعالية ذلك باستقطاب المهنيين فيجب أن تكون القواعد المتعلقة بحالات التنافي أقل شدة³⁷³ وأن لا يتم تكريسها كما هي مكرسة فيما يخص الموظفين العموميين أمام الإدارة العمومية أو تلك المطبقة على القضاة، وفي هذا الصدد فيما يخص لجنة حقوق الإنسان والحريات الفرنسية فقد عمدت إلى تغيير قواعد الأخلاق المنصوص عليها في مدونة الأخلاق لهذه السلطة التي كانت قواعد التنافي جد مشددة وخاصة فيما يتعلق بامتلاك المصالح ولتستبدلها بقواعد أخرى أكثر سلاسة ومرونة³⁷⁴.

³⁷²- FRISON-ROCHE Marie-Anne, « Etude dressant un bilan... », op. cit, p. 67.

³⁷³- Ibid, p. 68.

³⁷⁴- Ibid.

بالعودة إلى التشريعات المقارنة ومنها التشريع الفرنسي فيما يخص القواعد التي أدرجها المشرع الفرنسي للحفاظ على حياد أعضاء السلطات الإدارية المستقلة، نرى في البعض منها أن تطبيقها يمكن أن يؤدي إلى انتقاص من فعالية الضبط الاقتصادي وأنها يمكن أن تشوش على أعضاء هذه السلطات³⁷⁵، كذلك فيما يخص القضاء الفرنسي في بعض الأحيان عندما ينظر في القضايا المتعلقة بالسلطات الإدارية المستقلة فإن النطق بإلغاء بعض القرارات الصادرة عنها دائما فيما يخص الحياد يكون لأسباب لا يمكن تقبلها وأنها مشددة، وفي أحد القضايا المعروضة أمام مجلس الدولة الفرنسي فيما يخص قرار صادر عن سلطة الأسواق المالية الفرنسية فقد أقر مجلس الدولة بأن أحد أعضاء هذه السلطة لم يتصرف بطريقة محايدة وموضوعية ويؤيد بذلك صاحب هذا الإدعاء الذي يقضي بأن أحد الأعضاء كان يمارس نشاط مهني أمام أحد المتعاملين الاقتصاديين وأن هذا المتعامل الاقتصادي في وضعية منافسة مع المتعامل الاقتصادي الذي إدعى بعدم حياده، وأن هذه التنافسية هي ضرورية ويومية في مجال الأعمال³⁷⁶، بل هي عمادها وقوامها، في هذه الحالة فإن العلاقة بين العضو المعني والمتعامل الاقتصادي الذي كان ينشط أمامه هي علاقة قديمة وليست في الوقت الراهن، في هذه الحالة نرى أن هذا السبب غير مقنع كون العلاقة التي تربط العضو المعني والمتعامل الاقتصادي الذي مارس نشاط عنده قديمة، ففي هذه الحالة فإن إلغاء قرار سلطة الأسواق المالية لهذا السبب البسيط يؤدي إلى عرقلة وعدم التفعيل في عملية الضبط الاقتصادي بل يؤدي إلى نشر الفوضى وجعل المتعاملين الاقتصاديين يبحثون عن أسباب بديهية ليتم إلغاء القرارات الصادرة عن السلطات الإدارية المستقلة عندما لا تخدم مصالحهم، ويفتح الباب أمام الإنتهازيين رغما أن هذه القرارات صحيحة وأصدرت بكل دقة وحيادية وأنها حقيقة أصدرت من أجل تحقيق النظام العام الاقتصادي، لذا نرى أنه على مختلف التشريعات أن تباشر بتحديد الحالات التي يمتنع فيها أعضاء السلطات الإدارية المستقلة التنحي عن المشاركة في المداولات التي تعقدتها على سبيل الحصر حتى يتم إبعاد المتعاملين الاقتصاديين الإنتهازيين، لذا فإن القواعد التي تعمل على تحقيق حياد العنصر البشري التابع للسلطات الإدارية المستقلة يجب أن تكون دقيقة ومدروسة وأن تستجيب لخصوصيات هذه السلطات وإحترام قواعد الاقتصاد، وأن لا تكون هذه القواعد كسلاح ثمين في يد المتعاملين الاقتصاديين لممارسة تجاوزاتهم تحتى غطاء تحقيق المحاكمة العادلة لهم³⁷⁷.

³⁷⁵ - مثل تقنية الرد المكرسة أمام سلطة الأسواق المالية الفرنسية.

³⁷⁶ - RELMY Jean-Pierre, op. cit, p.29.

³⁷⁷ - Ibid.

ثانياً: عدم إدراج قواعد صارمة تمنع من تواجد المختصين أمام السلطات الإدارية المستقلة

إن تواجد فئة المختصين أمام السلطات الإدارية المستقلة يعمل على الزيادة من فعالية عملية الضبط الاقتصادي وممارسة المهام الموكلة إليها بدقة، لذا فلا يمكن تصور عملية الضبط الاقتصادي دون إدراج هذه الفئة كأعضاء أمام هذه السلطات خاصة قطاع الاتصالات الإلكترونية أين تعرف تطورات في أوقات قصيرة وباستمرارية لا متناهية، كذلك قطاع المناجم والمحروقات والقطاعات المالية التي تعرف هي كذلك بتقنياتها، لكن الحديث عن غياب حياد تصرفات الأعضاء المختصين للسلطات الإدارية المستقلة تجاه الوسط الخاضع للضبط أمر وارد نظراً لأنهم ينحدرون من هذا الوسط لذا فإن استقلاليتهم اتجاه المتعاملين الاقتصاديين تكون نوعاً ما ضعيفة، بذلك فنسبة تواجدهم في حالة تنازع المصالح عندما يكون أحد المتعاملين الاقتصاديين متابع أمام هذه السلطات تكون مرتفعة ويكون ذلك بخدمة مصالح المتعاملين الاقتصاديين على حساب المصلحة التي تسعى السلطات الإدارية المستقلة على تحقيقها، وفي هذه الحالة نكون أمام حلقة فارغة وأمام معادلة يمكن القول أنه يصعب إيجاد حل لها، فمن جهة فئة المهنيين كما ذكرنا بأنه لا يمكن الإستغناء عنهم وذلك لتحقيق فعالية الضبط الاقتصادي، ومن جهة أخرى يجب وضع قواعد قانونية للحفاظ على حيادهم تجاه الوسط الخاضع للضبط التي يمكن أن تؤدي إلى وضع هذه الفئة خارج السلطات الإدارية المستقلة، خاصة عندما يتعلق الأمر بحالات التنافي التي تمنع على الأعضاء ممارسة مهنتين في وقتين متزامنين، لذا فلا يجب وضع قواعد قانونية من طرف المشرع وأن تكون مشددة تؤدي إلى عدم إمكانية تعيين المهنيين أمام هذه السلطات خاصة القواعد التي تتعلق بحالات التنافي.

فأمام إثارة حيادية السلطات الإدارية المستقلة وذلك فيما يخص أعضائها الذين ينتمون إليها من طرف المتعاملين الاقتصاديين عندما تصدر قرارات بمناسبة ممارسة هذه الأخيرة لاختصاصاتها سواء العقابية أو التحكيمية فقد دفع العديد من الكتاب إلى المنادات بفصل المختصين عن التشكيلات الجماعية لهذه السلطات، فحسب نظرهم فهو الحل الأنسب لعدم إثارة مدى حياد أعضاء السلطات الإدارية المستقلة من قبل المتعاملين الاقتصاديين، ومن بين الحجج التي يعتمد عليها الذين يفضلون إبعاد المهنيين عن التشكيلات الجماعية لهذه السلطات، نجد تلك التي تقضي بأنه أصبح اليوم القضاة يتمتعون بما فيه الكفاية من الكفاءة والخبرات وذلك من أجل ممارسة المهام الضبطية والعمل على تحقيق فعالية هذه

العملية³⁷⁸، فحسبهم فالحاجة إلى أعضاء من ذوي الكفاءات العالية كان عند بداية الاعتماد على السلطات الإدارية المستقلة لضبط النشاط الاقتصادي وذلك لمعرفتهم لمختلف الخبايا التي تعرفها القطاعات الخاضعة للضبط³⁷⁹ فإن اليوم أمام تقنية القضاة فيمكن الاستغناء عن المختصين أمام هذه السلطات، ويرجع هذا كذلك إلى مختلف التنظيمات والقوانين³⁸⁰ التي جاءت بها مختلف المنظمات في التشريعات المقارنة التي تنادي بواجب إحترام السلطات الإدارية المستقلة لمبدأ الحياد مما جعل الحل التوضيحية حسب توجههم بفتة المهنيين، كذلك فإن مبدأ الحياد يعمل به أكثر أمام الجهات القضائية وتوسعي مختلف التشريعات على تحقيقه بمختلف الوسائل ويشكل كذلك الضمانة الأساسية أمامها، وعليه بذلك فإن تعيين القضاة أمام السلطات الإدارية المستقلة تكون أكثر حيادية أفضل من أن يتم تعيين أعضاء ينتمون إلى فئة المهنيين الذين ينحدرون من مختلف القطاعات الخاضعة للضبط³⁸¹، لذا فإن تعيين مثل هذه الفئة أمام هذه السلطات ليست غاية يريد أن يصل إليها المشرع ولا يشكل كذلك قطعة أساسية، وفي مجال الضبط الاقتصادي عند ممارسة السلطات الإدارية المستقلة لاختصاصاتها العقابية ويظهر ذلك في النزاعات التي تخص المجال المالي التي مازالت تختص بها الجهات القضائية وأن الذين يفصلون في هذا النوع من القضايا تكون مشكلة كلها من قضاة محترفين لذا فلا يمكن في هذه الحالة أن تحكم هذه التشكيلة بدرجة أقل على تلك التي يمكن أن تصدر من طرف أعضاء السلطات الإدارية المستقلة³⁸²، كذلك فإن معرفة القواعد القانونية من طرف القضاة التي تنظم مختلف القطاعات الاقتصادية تكفي لإصدار أحكام مناسبة وملائمة³⁸³، عليه فإن حسب أصحاب هذه الفكرة فإن القاضي عن طريق تحكمه في القواعد القانونية يسهل عليه فهم جميع الخبايا التي تعرفها القطاعات الخاضعة للضبط وأنه لا يتطلب تدخل أهل الاختصاص لشرح ما تمليه تلك القواعد.

ومن بين الحجج التي يستند إليها كذلك الذين ينادون بإبعاد المختصين عن التشكيلات الجماعية للسلطات الإدارية المستقلة تتعلق بهؤلاء المختصين ذاتهم بالنظر إلى التكوين الذي يتلقونه ومساهم

³⁷⁸- BOMPOINT Dominique, «Existence d'un litige entre le groupe d'appartenance du rapporteur et la personne poursuivie devant l'AMF», Cité par : RELMY Jean-Pierre, op. cit, p.29.

³⁷⁹- Ibid.

³⁸⁰- PACLOT Yann, «De l'impartialité de l'autorité de marché financier », Cité par : RELMY Jean-Pierre, op. cit, p.29

³⁸¹- BOMPOINT Dominique, op. cit, p. 29.

³⁸²- Ibid.

³⁸³- Ibid.

المهني فهم لا يفقهون في المسائل التي تتعلق بالحياد³⁸⁴، فالتكوين الذي تلقاه الأعضاء الذين ينتمون إلى فئة المختصين هو تكوين تقني بحت فإن تلقيهم للقواعد التي تخص الحياد غير وارد وأنهم ليسوا على دراية بالواجبات التي تقع عليهم لتحقيق هذا الحياد، كذلك فإنهم بعيدين كل البعد عن كل ما يتعلق بتحقيق المحاكمة العادلة والقواعد التي يجب إحترامها لتحقيق هذا من بينها الحياد، لذا فهم غير متعودون على القواعد التي تعمل على تحقيق الحياد الذي يؤدي إلى الإبتعاد الكلي لهؤلاء المختصين عن كل ما يتعلق بالحياد، لذا فإن إبتعاد المختصين عن كل ما يتعلق بالحياد نتيجة طبيعية³⁸⁵ وذلك بحكم تكوينهم ومسارهم المهني والدليل على ذلك يتمثل في إلغاء القرارات الصادرة عن السلطات الإدارية المستقلة في العديد من المرات من قبل الجهات القضائية فيما يخص التشريع الفرنسي وذلك لسبب عدم إحترام مبدأ الحياد ويرجع هذا لسبب تواجد مختصين في التشكيلات التي تصدر القرارات.

لكن رغم كل هذه الحجج المقدمة من طرف الكتاب التي تقضي بالإستغناء عن فئة المختصين أمام التشكيلات الجماعية للسلطات الإدارية المستقلة، إلا أنها غير مقنعة بنسبة كبيرة وذلك بالنظر إلى أهمية تواجد مثل هذه الفئة أمام هذه السلطات وذلك بالعمل على تحقيق فعالية الضبط الاقتصادي عن طريق المهارات التي يمتلكونها واحتكاكهم مع مختلف القطاعات الخاضعة للضبط للوصول في الأخير إلى قرارات تعتمد على الواقعية والدقة، عليه فيمكن القول في حقيقة الأمر أن القضاة ليسوا بتلك الكفاءة التي يتمتع بها شخص قضى جل مسيرته المهنية أمام القطاعات التقنية وأنه تلقى تكوين في هذه المجالات، فإن كان للقضاة معرفة في هذه المجالات فيكون بصفة ضيقة وسطحية ومحدودة لا يستطيعوا من خلالها فهم كل الأمور خاصة التقنية منها وزيادة على ذلك فإنه يتطلب وقت طويل للقاضي لإستيعاب كل النقاط المتعلقة بالقضايا المعروضة أمام السلطات الإدارية المستقلة، عكس المختصين الذين يدركون جميع المسائل التقنية وفي وقت وجيز الذي بدوره يؤدي إلى تفعيل عملية الضبط الاقتصادي، زيادة على ذلك فإن القضاة أمام المحاكم فعندما تعرض عليهم قضايا تتعلق بالأمور التقنية فإن القضاة دائماً يلجؤون للخبرة التي يقدمها الخبراء المعتمدين التي يتم الاعتماد عليها لإصدار الحكم النهائي، وهذا ما يدل على محدودية كفاءة ومعرفة القضاة في المجالات التقنية التي تتميز بها القطاعات الخاضعة للضبط من قبل السلطات الإدارية المستقلة، من جهة أخرى رغم أن حيادية الجهات القضائية لا يثار إلا أن البطء الذي تعرفه والصعوبات التي تجدها في الفهم الجيد والذكي للمسائل التقنية التي تتميز

³⁸⁴ - BOMPOINT Dominique, op. cit, p. 29.

³⁸⁵ - RELMY Jean-Pierre, op. cit, p.29.

بها القطاعات الخاضعة للضبط من بينها القطاع المالي الذي في نفس الوقت يجمع بين التقنية وكل ما هو قانوني وهذا باتفاق العديد من الكتاب أمر يثير عدت انتقادات من قبلهم، عكس ما عليه الأمر فيما يخص السلطات الإدارية المستقلة أين نجد أن الإجراءات التي تخص العقوبة عند ممارسة لهذه السلطات لاختصاصها العقابي تجرى في آجال تكون دائماً معقولة وذلك لكفاءة وخبرة الأعضاء الذين ينتمون إلى فئة المختصين³⁸⁶، لذا في مجال الضبط الاقتصادي يصعب تحقيق كفاءة القضاة أو هي بعيدة المنال³⁸⁷، لذا فعندما يقدم القاضي للنظر في القضايا التي تعرف بتقنياتها وذلك في قطاعات الطاقة والاتصالات والنقل والبريد بصفة عامة كل ما يخص القطاعات الاقتصادية فإن الأحكام الصادرة عن القضاة عندما يتعلق الأمر بالمجالات السالفة الذكر فإن هذه الأحكام تكون دائماً منتقدة من طرف اختصاصي هذه القطاعات³⁸⁸، إن القضاة ليس بمقدورهم فهم كل المسائل المتعلقة بالقطاعات الخاضعة للضبط وعدم معرفة رهانات النزاعات التي تعرض عليهم فيما يخص المجال الاقتصادي ولا كذلك باستطاعتهم فهم الحلول المناسبة لهذه النزاعات لذا فلا يمكن أن نضع القاضي أمام السلطات الإدارية المستقلة لمعالجة القضايا المعقدة التي تختص بها هذه السلطات وأن يتوصل إلى فرض نفسيته أمام هذه التعقيدات فيما يخص الضبط الاقتصادي³⁸⁹، فإن تواجد أعضاء من فئة المختصين أمام السلطات الإدارية المستقلة له وزن كبير لتأدية هذه السلطات للمهام الموكلة إليها بكل إحترافية وعلى النحو المطلوب منها، لذا فالشيء الذي يدعوا إلى واجب الإحتفاظ بفئة المختصين أمام السلطات الإدارية المستقلة يكمن في أن الأشخاص الذين ينتمون إلى هذه الفئة سوف يدخلون إلى عملية الضبط الاقتصادي نظرة جديدة غير تلك التي ينظر بها القاضي³⁹⁰، فالنظرة التي ينظر بها الأعضاء من فئة المهنيين تكون نظرة أكثر تقنية، أما نظرة القاضي فتكون قانونية أكثر منها تقنية، لذا فنرى أنه بالجمع بين هاتين النظرتين سوف يحقق فعالية الضبط الاقتصادي بدرجة عالية.

لكن لحل المعادلة التي تبدوا مهمة صعبة يمكن تقديم بعض الحلول التي تبدوا من وجهة نظرنا كفيلة أن تعمل على منع إنحراف أعضاء السلطات الإدارية المستقلة الذين يحملون صفة المختصين عن

³⁸⁶- PACLOT Yann, « Les propositions du groupe de travail sur la dépénalisation de la vie des affaires visant à supprimer le cumul de sanctions pénales et administrative en matière financière », Cité par : RELMY Jean-Pierre, op. cit, p.29.

³⁸⁷- RELMY Jean-Pierre, op. cit, p.29.

³⁸⁸- CANIVET Guy, «Propos généraux sur les régulateurs et les juges», in, Frison-Roche Marie-Anne, (dir.), *Les régulations économiques légitimité et efficacité*, Presses de Sciences Po et Dalloz, 2004, p.192.

³⁸⁹- Ibid, p. 193.

³⁹⁰- RELMY Jean-Pierre, op. cit, p.29.

الممارسة المحايدة لمهامهم والذين لا يمكن الإستغناء عنهم أمام هذه السلطات رغم كل ما ثار حول تواجدهم أمام هذه الأخيرة، فإمكانية إحتكاك هؤلاء الأعضاء مع الوسط الخاضع للضبط أمر وارد ولا يمكن إنكاره ووقوعهم في حالة تنازع المصالح لا يمكن كذلك إستبعاده في كل الأحوال نظرا أن هؤلاء الأعضاء أتوا من الوسط الخاضع للضبط فعدم حيادهم أمر وارد كذلك، لذا نرى أنه للإنتقاص من عدم حياد الأعضاء المختصين فيجب أن تكون تشكيلات السلطات الإدارية المستقلة تشكيلات مختلطة تعرف نوع من التعددية وذلك بتعيين أعضاء من مختلف الجهات والعمل على إنقاص من عدد الأعضاء الذين ينتمون إلى فئة المختصين ولكن ليس بتلك الدرجة التي تؤدي إلى تهмиشهم أو أن يكون عددهم بالعدد القليل الذي يحول دون قدرتهم على إعمال تقنياتهم، لذا نرى أن العدد يجب أن لا يقل عن خمسة أعضاء وذلك بالنسبة للسلطات الإدارية المستقلة التي تعرف عدد متوسط من الأعضاء، فأمام تعدد وجهات نظر مختلف فئات المجتمع من مختصين وقضاة مثلا فإن ذلك يحرز فعالية أكبر لعملية الضبط الاقتصادي وبهذه الطريقة يمكن الحفاظ على الإحترافية أمام السلطات الإدارية المستقلة والعمل من جهة أخرى على التقليل من خطر وقوع أعضائها في حالة تنازع المصالح³⁹¹.

³⁹¹- RELMY Jean-Pierre, op. cit, p.29.

خاتمة الباب الأول

استعمل المشرع الجزائري عدة تقنيات من خلالها يعمل على تحقيق حياد الأعضاء التي تشكل التشكيلات الجماعية التابعة للسلطات الإدارية المستقلة سواء تجاه السلطة التنفيذية أو تجاه الوسط الخاضع للضبط، ذلك من أجل ممارسة هؤلاء الأعضاء مهامهم بعيدا عن جميع الضغوطات التي يمكن أن تأتي من قبل الهيئات السالفة الذكر، عليه فأمام كل هذا سوف يتم التوصل إلى احترام حقوق المتعاملين الاقتصاديين الذين يمارسون نشاطاتهم في الوسط الخاضع للضبط وتحقيق المساواة بينهم سواء الذين ينتمون إلى القطاع العام أو القطاع الخاص.

لكن عند التمعن في التقنيات المستعملة من قبل المشرع الجزائري لتحقيق حياد الأعضاء الذين ينتمون إلى التشكيلات الجماعية للسلطات الإدارية المستقلة، يلاحظ بروز مجموعة من النقائص والخروقات تحول دون تحقيق حياد فعلي لهؤلاء الأعضاء عند ممارستهم للمهام الموكلة إليهم قانونا، مما يضع مختلف القطاعات الخاضعة للضبط عرضة للمنافسة غير المشروعة واختلال التوازن فيها.

الباب الثاني

الحياد المؤسسي للسلطات الإدارية المستقلة

إن الحديث عن الحياد الشخص للسلطات الإدارية المستقلة هذا غير كافي للقول أن هذه الأخيرة تمارس صلاحيتها بكل حيادية، وذلك أن تحقيق الحياد الشخصي أمر ليس هين باعتباره يرتبط بشخصية الأشخاص الذين يشكلون التشكيلات الجماعية لهذه السلطات، بالإضافة إلى وجوب تحقيق الحياد الشخصي للسلطات الإدارية المستقلة فيجب كذلك أن تكون محايدة من جانبها المؤسسي حتى تظهر للوسط الخاضع للضبط أنها تتصرف بكل حيادية وأن القضايا المعروضة أمام هذه السلطات سوف ينظر إليها كذلك بكل موضوعية وحيادية ولتبعث الثقة فيهم لإعطاء نوع من الشرعية لها.

لإظهار السلطات الإدارية المستقلة على أنها تتصرف بكل حيادية فيجب أن تتمتع بوسائل قانونية كافية تعطي لها صلاحية اتخاذ القرارات بصفة منفردة دون العودة لجهات أخرى لإعادة النظر في هذه القرارات وبعيدا عن مختلف الضغوطات والتأثيرات التي يمكن أن تأتي من قبل أي جهة خارجية كانت، فتلقي السلطات الإدارية المستقلة لتوجيهات خارجية يعد بمثابة تبعية للجهة التي أصدرت هذه التوجيهات والذي يمس بالاستقلالية التي تتمتع بها، زيادة على ذلك فيجب أن تتمتع السلطات الإدارية المستقلة بمجموعة من الصلاحيات خاصة بها لتبسط سيادتها على مختلف القطاعات الاقتصادية الخاضعة للضبط ولتظهر سلطتها عليها والتي تعد كذلك من بين العناصر التي تظهر حيادية هذه المؤسسات، فتمتع السلطات الإدارية المستقلة بجميع هذه الوسائل يجعل منها كيانات مستقلة تعمل من أجل أن تكون محايدة عند ممارستها لوظائفها. (الفصل الأول)

يمكن إظهار كذلك حيادية السلطات الإدارية المستقلة عند مباشرتها للإجراءات التي تتبعها في اتخاذ مختلف القرارات التي يمكن أن تصدر عنها وذلك حتى يظهر أن الهيئة التي سوف تعمل على اتخاذ القرارات لم يصدر عنها أي حكم مسبق عن مختلف القضايا المعروضة أمامها، فعلى أساس هذا فيجب أن يتم تنظيم السلطات الإدارية المستقلة داخليا بطريقة تعمل على عدم الجمع بين عدة وظائف في يد هيئة واحدة وجعل كل هيئة من هذه الهيئات تتكفل بممارسة وظيفة وحيدة وبمعايير مختلفة. (الفصل الثاني)

الفصل الأول

حياد السلطات الإدارية المستقلة كونها كيانات مستقلة

المعروف عن الإدارة الكلاسيكية أنها كيانات تخضع للسلمية الإدارية وبالتالي فهي تخضع لسلطة عليا، منها رئاسية ووصائية مما يجعلها في وضعية التبعية للجهة التي تعلوها، الذي ينتج عنه فقدان استقلاليتها، فأمام هذا فقد ظهر عجز كبير من قبل هذه الإدارة في تسيير الحياة الاقتصادية، حيث لم تعد تستجيب لمتطلبات مختلف القطاعات الاقتصادية أمام ثقلها وأمام ممارسة الدولة للنشاط الاقتصادي إلى جانب الخواص، فلم تعد بذلك قادرة على ممارسة المهام الضبطية بكل حيادية، لذا فقد تم الاعتماد على نموذج السلطات الإدارية المستقلة كبديل للإدارة الكلاسيكية لتأخذ على عاتقها عملية الضبط الاقتصادي وضمان الحيادية التي كانت غائبة في ظل هذه الإدارة، فليتم الوصول إلى هذه الغاية فيجب العدول عن الطريقة التي أنشأت عليها الإدارة الكلاسيكية وذلك بجعل السلطات الإدارية المستقلة غير خاضعة لأي جهة كانت، (المبحث الأول) حيث أنه في حالة تعرضها لمختلف الضغوطات والتعدي على الصلاحيات المخولة لها ففي هذه الحالة يمس بوجود هذه المؤسسات الحديثة العهد. (المبحث الثاني)

المبحث الأول

السلطات الإدارية المستقلة تبحث عن مكانة لها أمام الهيئات الأخرى

لا شك أن التبعية التي يمكن أن تظهر عن السلطات الإدارية المستقلة تجاه السلطة التنفيذية تجعل هذه السلطات خاضعة لها وواقعة تحت ضغوطاتها وتأثيراتها التي تمس بشكل مباشر باستقلالية هذه السلطات وتظهر كذلك عدم حيادها أثناء ممارستها لمختلف الصلاحيات المخولة لها قانوناً وأن القرارات التي يتم اتخاذها من قبلها كانت عن طريق الاملاءات التي جاءت من قبل السلطة التنفيذية، فيظهر بذلك أن السلطات الإدارية المستقلة غير مستقلة في اتخاذ القرارات ويعطي لها مظهر الإدارة الكلاسيكية، لذا فحتى تظهر حيادية السلطات الإدارية المستقلة فيجب أن تتمتع بمميزات خاصة بها (المطلب الثاني) غير تلك المعهودة عند الإدارة الكلاسيكية بالتخلي عن جميع أشكال التبعية التي يمكن أن تفرض نحو هذه السلطات وذلك للبحث عن الاستقلالي الفعلي لها. (المطلب الأول)

المطلب الأول

البحث عن الاستقلال الفعلي للسلطات الإدارية المستقلة

ذهب العديد من الفقهاء في التشريع الفرنسي للقول أن استقلالية السلطات الإدارية المستقلة تتحقق أكثر عند تمتع هذه السلطات بالشخصية المعنوية (الفرع لأول) لتكون أكثر مرونة أثناء ممارستها للصلاحيات المخولة لها قانوناً والابتعاد أكثر عن الضغوطات التي يمكن أن تمارس من قبل السلطة التنفيذية عليها، ولتحقيق استقلالية فعلية للسلطات الإدارية المستقلة فيجب الاعتراف لها بالاستقلالية المالية والتي تعتبر من بين نتائج تمتعها بالشخصية المعنوية حتى تكون أكثر بعداً عن السلطة التنفيذية والتصرف بكل حيادية. (الفرع الثاني)

الفرع الأول

التمتع بالشخصية المعنوية

عند العودة إلى التشريع الجزائري واستقراء جميع النصوص القانونية المنشئة للسلطات الإدارية المستقلة نجد تقريبا معظمها قد منح لها المشرع الشخصية المعنوية (أولا) وذلك لتحقيق غايات متعددة. (ثانيا)

أولا: منح الشخصية المعنوية للسلطات الإدارية المستقلة

لكي تتمتع السلطات الإدارية المستقلة بأكثر حرية واستقلالية في ممارسة المهام الموكلة إليها ولكي تكون أكثر مرونة في اتخاذ القرارات والابتعاد عن كل أشكال التبعية لأي سلطة أخرى تلوها مثل السلطات الإدارية الكلاسيكية، فيكون ذلك بمنح هذه السلطات الشخصية المعنوية لكي تبتعد عن كل العراقيل التي كانت تعترى الإدارة الكلاسيكية وإنشاء هيئات عصرية تتماشى معى المتطلبات الاقتصادية، حيث تبين أنه من الضروري منح الشخصية المعنوية للسلطات الإدارية المستقلة نظرا لخصوصية القطاعات الاقتصادية الخاضعة للضبط³⁹¹، فعند الحديث عن الشخصية المعنوية فيجب توضيح ما يقصد منها، فالشخصية المعنوية عبارة عن جماعة أو هيئة يتم معاملتها من طرف القانون مثل الشخص الطبيعي إلا ما كان يلزم صفة الإنسان يعترف لها بأهلية التمتع بالقدرة على اكتساب الحقوق وتحمل الالتزامات³⁹²، أو بمفهوم آخر عبارة عن "مجموعة أشخاص طبيعية (أفراد) أو مجموعة أموال (أشياء) تتكاتف وتتعاون أو ترصد لتحقيق غرض وهدف مشروع بموجب اكتساب الشخصية القانونية"³⁹³.

إن لجوء المشرع لإنشاء هيئات جديدة المتمثلة في السلطات الإدارية المستقلة لم يكن بدون أي هدف أو غرض بل كان ذلك من أجل تحقيق غاية واحدة والمتمثلة في أخذ على عاتقها عملية الضبط الاقتصادي بعد فتح المجال للمبادرة الخاصة وتنظيم هذه القطاعات بمراقبة عملية الدخول للسوق والحرص على أن يمارس المتعاملين الاقتصاديين نشاطاتهم الاقتصادية في إطار قواعد المنافسة المشروعة، عندما تحدثنا فيما يخص مفهوم هذا المصطلح أن الشخص المعنوي ينشأ من أجل تحقيق غرض معين، فلكي تتمكن السلطات الإدارية المستقلة من تحقيق الغرض الذي أنشأت من أجله يكون

³⁹¹ - GELARD Patrice, op, cit, p. 64.

³⁹² - حمليل نواره، مرجع سابق، ص. 68.

³⁹³ - بعلى محمد صغير، مدخل للعلوم القانونية، نظرية القانون، نظرية الحق، دار العلوم، عنابة، 2006، ص. 160.

ذلك بالابتعاد عن كل أشكال التبعية للسلطات السياسية وعن أي سلطة وصائية أخرى تعلوها وذلك من أجل ممارسة المهام الموكلة إليها بكل استقلالية وحياد، لذا فالشخصية المعنوية التي يمكن منحها لها يمكن أن تعمل على تحقيق هذه الغاية.

باستقراء النصوص القانونية المنشئة للسلطات الإدارية المستقلة في التشريع الجزائري نجد أن معظم هذه السلطات قد منح لها المشرع الشخصية المعنوية، فيتعلق الأمر في كل من: سلطة ضبط الصحافة المكتوبة³⁹⁴، سلطة ضبط السمعي البصر³⁹⁵، لجنة ضبط الكهرباء والغاز³⁹⁶، لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها³⁹⁷ بعدما كانت في نشأتها الأولى غير مزودة بهذه الأخيرة قبل تعديل قانون بورصة القيم المنقولة، الوكالة الوطنية للمواد الصيدلانية المستعملة في الطب البشري³⁹⁸، الوكالتين المنجميتين³⁹⁹ وكالتي المحروقات⁴⁰⁰، مجلس المنافسة⁴⁰¹، لكن فيما يخص كل من لجنة الإشراف على التأمينات، اللجنة المصرفية ومجلس النقد والقرض تعتبر من بين السلطات الإدارية المستقلة التي لم يمنحها المشرع الجزائري الشخصية المعنوية.

بالعودة إلى التشريعات المقارنة منها التشريع الفرنسي قد اعترف بالشخصية المعنوية بالنسبة لعدد قليل فقط من السلطات الإدارية المستقلة وكان ذلك في سنة 2003 عندما أنشأ سلطة الأسواق المالية، ثم بعدها جاء الدور بالنسبة لسلطة التأمينات والتعاون ليزودها المشرع الفرنسي كذلك بالشخصية المعنوية، بعد ذلك تم الاعتراف كذلك للهيئة العليا للصحة الفرنسية بالشخصية المعنوية في سنة 2004، الوكالة الفرنسية لمكافحة المنشطات كذلك هي الأخرى تم تزويدها من قبل المشرع الفرنسي بالشخصية المعنوية وذلك في سنة 2006، بعد ذلك تم منح الشخصية المعنوية لكل من السلطة العليا لبث المنشآت وحماية الحقوق عبر الأنترنت وسلطة ضبط نشاطات السكك الحديدية والطرق وذلك في سنة 2009، لجنة

³⁹⁴ - المادة 40 من القانون العضوي رقم 12-05، يتعلق بالإعلام، مرجع سابق.

³⁹⁵ - مرجع نفسه، المادة 64 منه.

³⁹⁶ - المادة 112 من القانون رقم 02-01، يتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز عبر القنوات، مرجع سابق.

³⁹⁷ - المادة 20 من المرسوم التشريعي رقم 93-10، يتعلق ببورصة القيم المنقولة، مرجع سابق.

³⁹⁸ - المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 15-308، يحدد مهام الوكالة الوطنية للمواد الصيدلانية المستعملة في الطب البشري وتنظيمها وسيرها وكذا القانون الأساسي لمستخدميها، مرجع سابق.

³⁹⁹ - المادة 37 من القانون رقم 14-05، يتضمن قانون المناجم، مرجع سابق.

⁴⁰⁰ - المادة 12 من القانون رقم 05-07، يتضمن قانون المحروقات، مرجع سابق.

⁴⁰¹ - المادة 23 من الأمر رقم 03-03، يتعلق بالمنافسة، مرجع سابق.

ضبط الطاقة الفرنسية كذلك قبل سنة 2004 قد منحها المشرع الفرنسي الشخصية المعنوية، لكن بعد تعديل القانون المنشأ لهذه اللجنة سنة 2006 تم تجريد هذه الأخيرة من الشخصية المعنوية وأصبحت سلطة إدارية مستقلة عادية مثل باقي السلطات الأخرى.

بالنظر إلى عدد السلطات الإدارية المستقلة التي منح لها المشرع الفرنسي الشخصية المعنوية الذي يعتبر بالعدد القليل مقارنة بعدد السلطات الإدارية المستقلة المنشئة في التشريع الفرنسي، يظهر أن المشرع الجزائري ذهب عكس نظيره الفرنسي الذي خول جميع السلطات الإدارية المستقلة بالشخصية المعنوية إلا بالنسبة لثلاثة منها التي سبق ذكرها رغم أن المشرع الجزائري أخذ بنموذج السلطات الإدارية المستقلة من التشريع الفرنسي وجميع الأحكام التي تنظم هذه الأخيرة، بمنح الشخصية المعنوية لهذا العدد من السلطات الإدارية المستقلة يبدو أن المشرع الجزائري اتجهت ارادته نحو إعطاء حرية أكثر للسلطات الإدارية المستقلة وأن تتمتع بمرونة عالية.

عند منح السلطات الإدارية المستقلة الشخصية المعنوية في التشريع الفرنسي فقد أنشأ بذلك نوع جديد من السلطات الإدارية المستقلة خاصة عندما كيفها صراحة على أنها سلطات عمومية مستقلة مثل سلطة الأسواق المالية فبعد الإصلاحات التي عرفتها هذه الأخيرة فقد اعتبر الفقه أنه نموذج تطور ودمج في مصطلح السلطات الإدارية المستقلة⁴⁰² وأنه وصل إلى ذروة ما يمكن إنشائه من هذه الفئات، أي أنه يمكن القول أن المشرع الفرنسي قد منح كل ما تتطلبه السلطات الإدارية المستقلة لتمارس مهامها بكل استقلالية وحياد وإبعادها عن الدولة وكل السلطات السياسية.

عند منح الشخصية المعنوية للسلطات الإدارية المستقلة والنص صراحة على أنها سلطات عمومية مستقلة في التشريع الفرنسي فقد ظهر مشكل آخر يتعلق في الخانة التي يمكن تصنيف هذه الهيئات الجديدة، فعند العودة إلى القانون الإداري ن نجد أن الأشخاص المعنوية العامة تتمثل في كل من الدولة، الولاية، البلدية سواء في القانون الفرنسي أو في القانون الجزائري، فعندما يراد تصنيف السلطات العمومية في هذه الخانة فإنه لا يمكن ذلك بالنظر إلى الخصوصيات التي تحملها الأشخاص المعنوية العامة من بينها التي تعرف بامتيازات السلطة العامة، لذا فالسلطات العمومية المستقلة لا تحمل أي مميزات الدولة أو الجماعات المحلية ليتمكن من تصنيفها في هذه الخانة، كذلك لا يمكن تصنيف هذه

⁴⁰²- LINOTTE Didier, SIMONIN Guillaume, « L'Autorité des marchés financier, prototype de la réforme de l'Etat ? », *AJDA*, 2004, p. 143.

الهيئات الجديدة ضمن المؤسسات العامة حيث شكلت أزمة فيما يخص فكرة المؤسسات العامة⁴⁰³ وذلك للخصوصية التي تحملها هذه الأخيرة من بينها وجود وصاية عليها من قبل أحد الأشخاص المعنوية العامة على نقيض السلطات العمومية المستقلة التي لا تقع تحت أي وصاية أو أي سلطة أخرى تعلوها، على هذا الأساس فقد ذهب البعض للقول على أن هذه الأخيرة عبارة عن صنف جديد تحمل خصوصيات خاصة بها⁴⁰⁴.

عند العودة إلى التشريع الجزائري فكما بيناه سابقا فقد منح الشخصية المعنوية تقريبا بالنسبة لجميع السلطات الإدارية المستقلة، زيادة على ذلك فقد وضع البعض منها تحي وصاية أحد وزارات القطاع الاقتصادي الذي تنشط فيه، وعلى هذا الأساس فيجب إعادة النظر في تصنيف هذه السلطات وإعادة صياغة مفهوم جديد لها، وكذلك بالنظر إلى بعض الخصوصيات التي تحملها مقارنة بنظيرتها الفرنسية التي تحمل الشخصية المعنوية.

ثانيا: لماذا الشخصية المعنوية للسلطات الإدارية المستقلة؟

جاء تكريس الشخصية المعنوية للسلطات الإدارية المستقلة لغرض منح استقلالية أكبر لهذه الأخيرة، حيث أن السلطات الإدارية المستقلة بهيئتها الحالية أمر غير كافي بأن تتمتع باستقلالية حقيقية سواء من جهة نحو السلطات العامة أو الوسط الخاضع للضبط⁴⁰⁵، هذه الشخصية المعنوية التي تحقق الاستقلالية الفعلية للسلطات الإدارية المستقلة فهي بأمر الحاجة إليها لتمارس مهامها بعيدا عن كل التدخلات التي يمكن ممارستها من قبل السلطات العمومية أو الخضوع لأي وصاية إدارية أو أي سلطة أخرى تعلوها، فهي كذلك من أهم الوسائل الممنوحة للسلطات الإدارية المستقلة لتمارس مهامها بكل فعالية ومرونة وذلك بإصدار قرارات صادرة فقط عن هذه الهيئات دون الحاجة إلى أخذ موافقة أي جهة أخرى كانت، بذلك فإن هذه القرارات تكون أكثر حيادا وأقل تسييسا عندما نعرف أنها صادرة عن جهات تملك سلطة ولا يمكن تجاوز قراراتها إلا في حدود القانون، ونعني بذلك الرقابة التي يمكن ممارستها من قبل الجهات القضائية عندما تصدر السلطات الإدارية المستقلة قرارات يشبها أحد العيوب أو عدم احترامها لحقوق المتعاملين الاقتصاديين في الوسط الخاضع للضبط، وهذه الاستقلالية التي تكتسبها السلطات

⁴⁰³- MELLERAY Fabrice, « Une nouvelle crise de la notion d'établissement public », *AJDA*, 2003, p. 711.

⁴⁰⁴- ZOUAIMIA Rachid, *Les autorités de régulation indépendantes face...*, op. cit, p. 42.

⁴⁰⁵- MARTIN Sébastien, « Les autorités publiques indépendantes : réflexion autour d'une nouvelle personne publique », *RDP*, n° 1, 2013, p. 53.

الإدارية المستقلة جراء منحها الشخصية المعنوية جاء ذلك لفصل هذه الأخيرة عن الإدارة، حيث أن الاستقلالية تقاس على أساس ابتعاد السلطات الإدارية المستقلة عن وصاية الهيئات الإدارية وكل الهيئات التي لها علاقة مع الدولة، فاستقلالية هذه السلطات تأتي من خلال العوامل الخارجية التي يمكن لها المساس بهذه الاستقلالية⁴⁰⁶، لذا فإن الفصل بين السلطات الإدارية المستقلة والإدارة أمر ضروري عند تبني الدولة هذا المنهج لتسيير النشاط الاقتصادي ولتحقيق فعالية عملية الضبط الاقتصادي، ولأن أي تدخل من قبل الدولة في عملية الضبط الاقتصادي الذي تتكلف به السلطات الإدارية المستقلة فإن ذلك يمكن أن يؤثر على حيادها عند ممارستها للمهام الموكلة إليها من طرف المشرع.

ففي هذا السياق فقد ذهب العديد من الفقهاء للتأكيد على أن منح الشخصية المعنوية للسلطات الإدارية المستقلة جاء لإعطاء استقلالية أكبر لهذه الأخيرة، حيث يرى أحدهم أن منح الشخصية المعنوية للسلطات الإدارية المستقلة يظهر أمن بين الضروريات لتحقيق استقلاليتها⁴⁰⁷، كما يذكر آخر أن الشخصية المعنوية تعتبر من بين العناصر التي تجعل كل السلطات التي منحت لها هذه الشخصية أكثر استقلالية من تلك التي تستثنى من هذه الأخيرة⁴⁰⁸، كما ذهب البعض الآخر للقول أنه عندما تستأصل الشخصية المعنوية عن للسلطات الإدارية المستقلة فهذا يقودنا لرفض كليا لفكرة الاستقلالية⁴⁰⁹ التي تتمتع بها هذه السلطات، عند البعض الآخر فبعد منح سلطة الأسواق المالية الفرنسية الشخصية المعنوية يرون أنها من بين السلطات الإدارية المستقلة الوحيدة التي تتمتع باستقلالية حقيقية⁴¹⁰، كذلك يعتبر منح الشخصية المعنوية للسلطات الإدارية المستقلة بمثابة تكلمة استقلالية هذه الأخيرة نحو الحكومة وإبعاد كل أشكال الوصاية الإدارية عنها⁴¹¹، لذا فالانتقال من هيئة السلطات الإدارية المستقلة إلى هيئة السلطات العمومية المستقلة وذلك في التشريع الفرنسي جاء هذا من أجل إعطاء ضمانات حول استقلالية هذه الهيئات الجديدة⁴¹²، في أحد النقاشات حول قانون بث وحماية الاختراعات عبر الأنترنت في التشريع الفرنسي عندما أريد منح الشخصية المعنوية للسلطة التي تضبط هذا المجال، فقد أقدم أحد المقررين على القول أنه فيما يخص السلطة العليا لبث منشآت وحماية الحقوق عبر الأنترنت نظرا للصلاحيات الممنوحة لهذه

⁴⁰⁶- DELZANGLES Hubert, L'indépendance des autorités de régulations sectorielles..., op. cit, p. 32.

⁴⁰⁷- DEGOFFE Michel, « Les autorités publiques indépendantes », *AJDA*, 2008, p. 622.

⁴⁰⁸- MARTIN Sébastien, op. cit, p. 53.

⁴⁰⁹- TEITGEN-COLLY Catherine, « Les instances de régulations et la constitution », p. 221. Cité par BERRI Nouredine, Les nouveaux modes de régulation en matière de télécommunication, Thèse doctorat en droit, Université de Mouloud Mammeri, Tizi-Ouzou, 2014, p. 239.

⁴¹⁰- MELLERAY Fabrice, op.cit, p. 711.

⁴¹¹- QUENTIN Epron, op,cit, p. 2.

⁴¹²- GELARD Patrice, op, cit, p. 64.

الأخيرة مثل تقديم توصيات وخاصة اصدار عقوبات فيظهر أنه من الضروري منح الشخصية المعنوية لهذه السلطة لممارسة هذه الصلاحيات بكل فعالية وبكل استقلالية وحيادية⁴¹³، فهذه الاستقلالية الناجمة عن منح الشخصية المعنوية للسلطات الإدارية المستقلة تصب في صالح هذه الأخيرة بالتأكيد على سلطتها وذلك بقدرتها على اتخاذ قرارات فردية تخص القطاعات الاقتصادية التي تضبطها، بالتالي يؤدي إلى تحقيق فعالية عملية الضبط الاقتصادي وذلك بإصدار قرارات أكثر حيادا.

جاء كذلك منح الشخصية المعنوية للسلطات الإدارية المستقلة من أجل السماح لهذه الأخيرة بالوصول للهدف الذي أنشأت من أجله⁴¹⁴، وذلك بالتسطير على استراتيجية التي تتبعها من أجل الوصول إلى هذا الهدف وذلك باستقلالية تامة، فإذا ما وجدت هيئة أخرى تعمل على تحديد كيفية بلوغ الأهداف وكذلك تحديد هذه الأخيرة، ففي هذا الصدد يمكن القول أن السلطات الإدارية المستقلة تصرفت دون إرادتها ويعبر ذلك عن الاستقلالية النسبية لهذه السلطات، ولأن ترك هذه الأخيرة تحديد كيفية الوصول لأحد الأهداف المسطرة عليها يسمح لها بتقييم أعمالها ومعرفة إن كان حقيقة قد تم الوصول إلى الهدف المنشود، وهذا كله لتحقيق فعالية عملية الضبط الاقتصادي والتسيير المحكم للقطاعات الاقتصادية الخاضعة للضبط.

من جهة أخرى فهل أن بمجرد منح الشخصية المعنوية للسلطات الإدارية المستقلة الذي ينتج عنه الابتعاد عن كل وصاية التي يمكن ممارستها من قبل الدولة عليها يجعلها أكثر استقلالية من السلطات التي لا تكتسب هذه الشخصية؟ فالعديد من الفقهاء يذهبون للقول أن منح الشخصية المعنوية للسلطات الإدارية المستقلة لا يمكن اعتباره بمثابة المعيار الذي يمكن من خلاله قياس مدى استقلاليتها⁴¹⁵، كذلك فإن استقلالية السلطات العمومية المستقلة المكيفة على هذا النحو من قبل المشرع الفرنسي لا يمكن القول أنها جاءت بعد منحه لهذه الأخيرة الشخصية المعنوية، بل جاء ذلك بالمميزات التي تظهر بها والغريبة عن القانون والتي ترتبط بالشخصية القانونية⁴¹⁶، فعندما يلاحظ كذلك تطور السلطات الإدارية المستقلة فهذا يبين أن الشخصية المعنوية الممنوحة للبعض منها ليس ضروريا لتحقيق استقلالية فعلية لها، بل يمكن أن تشكل خطر عليها⁴¹⁷، بالتالي فإن استقلالية السلطات الإدارية المستقلة المزودة بالشخصية

413- MICHEL Thiollier, rapporteur, cité par : Dosiere René, Vanneste Christian, op, cit, p. 314.

414- MARTIN Sébastien, op. cit, p. 53.

415- ZOUAÏMIA Rachid, *Les autorités de régulation indépendantes face ...*, op.cit, p. 40.

416- MARTIN Sébastien, op. cit, p. 53.

417- DEGOFFE Michel, op. cit, p. 622.

المعنوية فهذا لا يقصد منه أن استقلاليتها تمر عبر هذه الأخيرة والمثال على ذلك الجهات القضائية⁴¹⁸ التي هي غير معنية بالشخصية المعنوية لكن فهي مستقلة عن الدولة وتصدر أحكام بكل استقلالية دون الرجوع لأي هيئة في الدولة وتكون بإسم الدولة، عليه فليس من الضروري القول أنه بمجرد اكتساب السلطات الإدارية المستقلة للشخصية المعنوية يمكن اعتبارها على أنها تكتسب الاستقلالية، فعند العودة إلى التشريع الفرنسي مثلا بالنسبة للسلطات الإدارية المستقلة التي لم يمنح لها الشخصية المعنوية فهي تتمتع باستقلالية التي تكون في العادة غير منتقدة⁴¹⁹.

ما يمكن استخلاصه من خلال الآراء التي ذهبت في الاتجاه الذي يقضي أن الشخصية المعنوية الممنوحة للسلطات الإدارية المستقلة لا يعني بالضرورة تكريس استقلالية فعلية لها، أنه تم التركيز على نقطة واحدة والمتمثلة في المقارنة بين السلطات الإدارية المستقلة قبل الإصلاحات أي قبل منحها الشخصية المعنوية وبعد أن اكتسبت هذه الأخيرة للشخصية المعنوية والمكيفة في التشريع الفرنسي على أنها سلطات عمومية مستقلة، فعلى هذا الأساس قد تم الاعتماد على عنصرين أساسيين لتبيان أوجه الاختلاف والتشابه بينهما: من الجانب العضوي ومن الجانب الوظيفي.

فمن الجانب العضوي فهو يتمركز حول تشكيلة السلطات الادارية المستقلة وكيفية تعيين أعضائها ونظام العهدة المطبق على هؤلاء، ففي التشريع الفرنسي لاحظ أن ليس هناك فرق كبير من هذا الجانب بين السلطات الإدارية المستقلة الممنوحة لها الشخصية المعنوية والتي لم تكتسب هذه الأخيرة، ومثال على ذلك طريقة تعيين أعضاء السلطات الإدارية المستقلة والسلطات العمومية المستقلة فإن المشرع الفرنسي اعتمد على ثلاث طرق للتعيين، لكن دون أن يؤثر ذلك على تلك السلطات الإدارية المستقلة التي منحت لها الشخصية المعنوية⁴²⁰، فالتعيين يتم بنفس الطريقة بالنسبة للنموذجين من السلطات الإدارية المستقلة، عند العودة إلى التشريع الجزائري فيما يخص هذه النقطة نلاحظ كذلك عدم وجود فرق بين السلطات الإدارية المستقلة المخول لها الشخصية المعنوية والتي لا تتمتع بهذه الأخيرة، فعلى سبيل المثال فيما يخص طريقة تعيين أعضاء سلطة ضبط البريد والاتصالات الالكترونية الممنوحة لها الشخصية المعنوية ومقارنتها بنظيرتها اللجنة المصرفية ولجنة الإشراف على التأمينات التي لم يزودهما المشرع بالشخصية المعنوية فنجد أنه ليس هناك اختلاف، فالتعيين يتم لكليهما من طرف رئيس الجمهورية، فهذا يدل حقيقة

⁴¹⁸ - LOMBARD Martine, « Brèves remarques sur la personnalité morale des institutions de régulations », *CJEG*, 2005, p. 127, cité par : DEGOFTE Michel, op. cit, p. 622.

⁴¹⁹ - BERRI Noureddine, op.cit, p. 239.

⁴²⁰ - Voir : MARTIN Sébastien, op. cit, p. 53, et DEGOFTE Michel, op. cit, p. 622.

على أن الشخصية المعنوية ليس من الضروري أن تحقق استقلالية السلطات الإدارية المستقلة التي تتمتع بهذه الأخيرة.

من الجانب الوظيفي فيتم الاعتماد على تبيان مختلف الصلاحيات والوظائف الممنوحة بالنسبة للسلطات الإدارية المستقلة التي تتمتع بالشخصية المعنوية من غيرها، فوجد أن بعض من هذه الصلاحيات مشتركة بين النموذجين من السلطات الإدارية المستقلة وذلك مثلا من خلال وضع القواعد العامة التي تدير عليها أحد القطاعات الخاضعة للضبط⁴²¹، في التشريع الجزائري مثلا فالاختصاص العقابي قد منح بالنسبة لكل من السلطات الإدارية المستقلة المزودة بالشخصية المعنوية أو غير المزودة بهذه الصلاحية مثل لجنة الإشراف على التأمينات ولا يوجد أي اختلاف بينها فيما يخص طريقة ممارسة هذا الاختصاص.

بمجرد اكتساب السلطات الإدارية المستقلة للشخصية المعنوية فتظهر عدة نتائج، فمن بينها نجد حرية السلطات الإدارية المستقلة في إبرام العقود، ومثال على ذلك لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها التي تملك صلاحية إبرام العقود مع موظفيها من المصالح الإدارية وكذلك أعضاء اللجان الاستشارية، تملك كذلك هذه اللجنة صلاحية إبرام عقود واتفاقيات مع هيئات ولجان خارج الجزائر في إطار الشراكة والتعاون بينهما، في هذا الصدد كذلك نجد سلطة ضبط البريد والاتصالات الإلكترونية لها حرية التعاقد والتعاون مع الهيئات الوطنية والأجنبية⁴²²، من بين النتائج كذلك الناجمة عن اكتساب الشخصية المعنوية نجد أهلية السلطات الإدارية المستقلة اللجوء نحو الجهات القضائية بصفتها مدعية أو مدعى عليها وذلك باسمها ولصالحها دون اقحام الدولة في هذه المسألة، وهذا عكس السلطات الإدارية المستقلة الأخرى التي لا تتمتع بالشخصية المعنوية التي ترفع الدعاوي أمام الجهات القضائية باسم الدولة والممثلة في صفة أحد الوزراء المكلف بالقطاع الخاضع للضبط، فالنتيجة الأخرى التي يمكن كذلك أن تظهر من خلال اكتساب الشخصية المعنوية تتمثل في مسؤولية السلطات الإدارية المستقلة، علما أن هذه الأخيرة قد زودت بعدة صلاحيات لممارسة مهامها منها عقابية وفي حالة ما إن لم تمارس مهامها بكل دقة وفعالية وسببت أضرار بالنسبة للمتعاملين الاقتصاديين في الوسط الخاضع للضبط فإنها تكون المسؤولة الوحيدة عن

⁴²¹ - Voir : DEGOFFE Michel, op. cit, p. 622.

⁴²² - المادة 13 من القانون رقم 18-04، يحدد القواعد العمة المتعلقة بالبريد والاتصالات الإلكترونية، مرجع سابق.

الأخطاء التي ترتكبها ويقع عليها اصلاحها⁴²³، أما بالنسبة للسلطات الإدارية المستقلة التي لا تتمتع بالشخصية المعنوية ففي هذه الحالة فإن مسؤولية الدولة هي التي تثار وتتحمل الأخطاء التي ترتكبها هذه السلطات والتعويض عن الأضرار تتحمله كذلك خزينة الدولة، مما يخلق نفقات جديدة لهذه الأخيرة.

من بين كذلك النتائج المترتبة عن الشخصية المعنوية المكتسبة من قبل السلطات الإدارية المستقلة، نجد الاستقلالية المالية التي تعمل على تحقيق استقلالية فعلية لها.

الفرع الثاني

الاستقلالية المالية للسلطات الإدارية المستقلة

حتى يتم تحقيق استقلالية أكبر للسلطات الإدارية المستقلة فيجب الإقرار لها باستقلالية مالية (أولاً) والتمتع بميزانية خاصة بها دون ربطها بالميزانية العامة للدولة وذلك لإبعاد جميع أشكال الضغوطات التي يمكن أن تمارس من قبل السلطة التنفيذية لتحقيق الحيادية أثناء ممارستها لمختلف الصلاحيات الممنوحة لها من قبل المشرع. (ثانياً)

أولاً: الإقرار بالاستقلالية المالية للسلطات الإدارية المستقلة

إن من بين النتائج المترتبة عن الشخصية المعنوية الممنوحة للسلطات الإدارية المستقلة تتمثل كذلك في تمتع هذه الأخيرة باستقلالية مالية خاصة بها، وأن تكون ميزانيتها منفصلة عن ميزانية الدولة، وأن تتمتع بميزانية مستقلة عن الوزارات التابعة لأحد القطاعات الخاضعة للضبط من قبل إحدى هذه السلطات، وإذا ما أردنا أن نقدم معنى للاستقلالية المالية نجد أنها تتمثل في تموين السلطات الإدارية المستقلة بموجب موارد خاصة بها خارج عن المساعدات التي يمكن أن تأتي من قبل الدولة، زيادة على

⁴²³ - في هذه النقطة نتساءل عن الحالة التي تعجز فيها أحد السلطات الإدارية المستقلة عن دفع التعويضات للمتضررين عند اقترافها لأخطاء أثناء ممارستها لمهامها وذلك بعدم كفاية ميزانيتها لتحمل نتائج أخطائها؟ ففي هذه النقطة فقد ذهب مجلس الدولة الفرنسي للقول أنه في هذه الحالة فإن المتضرر يمكن له اللجوء لطلب التعويض مباشرة من الدولة أو تقوم الدولة بضخ ميزانية استثنائية بالنسبة للسلطة التي ارتكبت الخطأ لسد عجزها لتمكينها من اصلاح أخطائها، «Sécurité juridique et complexité du droit », Rapport public, EDCE, La documentation Française, n°37, 2006, p. 212.

ذلك يجب أن تتمتع باستقلالية تنفيذ ووضع سياستها المالية وأن تتمتع باستقلالية في تسيير كذلك ميزانيتها⁴²⁴.

إذا ما أردنا أن نقدم تحليلاً للمفهوم السابق الذي يخص الاستقلالية المالية فنجد أن هذه الأخيرة تمر عبر ثلاثة مراحل، لذا فللحديث عن استقلالية مالية فعلية بالنسبة للسلطات الإدارية المستقلة فيجب أولاً أن تتمتع هذه السلطات بموارد خاصة بها دون أن تتدخل أي جهة أخرى بتموينها، ثانيهما فيجب أن يكون تحديد الميزانية التي تحتاجها السلطات الإدارية المستقلة لتسيير عليها خلال السنة مثلاً من خلال تقدير هذه السلطات لوحدها دون إدراجها ضمن ميزانية الدولة، وأخيراً يجب أن تتمتع كذلك السلطات الإدارية المستقلة باستقلالية تامة في تسيير ميزانيتها ومواردها الخاصة بها دون أي تدخل من قبل الدولة أو أحد الهيئات الإدارية التابعة لها أو أي جهة سياسية أخرى في هذه العملية.

عند استقراء النصوص القانونية المنشئة للسلطات الإدارية المستقلة في التشريع الجزائري فيلاحظ تقريباً أن جميع هذه السلطات تتمتع بالاستقلالية المالية وجاء ذلك بعدما اعترف المشرع لجميع هذه السلطات بالشخصية المعنوية، ففي قطاع الإعلام بالنسبة لكل من سلطة ضبط الصحافة المكتوبة⁴²⁵ وسلطة ضبط السمعي البصري⁴²⁶ فقد اعترف المشرع صراحة بتمتع هذه الأخيرة باستقلالية مالية، في القطاع الخدماتي فقد اعترف المشرع بالنسبة للسلطات الضابطة لهذا المجال بالاستقلالية المالية لها وذلك لكل من سلطة ضبط البريد والاتصالات الإلكترونية⁴²⁷ ولجنة ضبط الكهرباء والغاز⁴²⁸، في قطاع الصحة فقد اعترف كذلك المشرع بالنسبة للوكالة الوطنية للمواد الصيدلانية المستعملة في الطب البشري لها بالاستقلالية المالية⁴²⁹، في قطاع الطاقة فبالنسبة للوكالتين المنجميتين فهي تتمتع كذلك بالاستقلالية المالية⁴³⁰ الممنوحة لها صراحة من قبل المشرع، فبالنسبة كذلك لوكالتي المحروقات فهي تتمتع

⁴²⁴- STROCH Olivier, « Les conditions et modalités budgétaires de l'indépendance du régulateur », in, Marie-Anne Frison-Roche, (dir.), *Les régulations économiques légitimité et efficacité*, Presses de Sciences Po et Dalloz, Paris, 2004, p. 68.

⁴²⁵- المادة 40 من القانون العضوي رقم 12-05، يتعلق بالإعلام، مرجع سابق.

⁴²⁶- مرجع نفسه، المادة 64 منه.

⁴²⁷- المادة 11 من القانون رقم 18-04، يحدد القواعد العامة المتعلقة بالبريد والاتصالات الإلكترونية، مرجع سابق.

⁴²⁸- المادة 127 من القانون رقم 02-01، يتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز عبر القنوات، مرجع سابق.

⁴²⁹- المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 15-308، يحدد مهام الوكالة الوطنية للمواد الصيدلانية المستعملة في الطب البشري وتنظيمها وسيرها وكذا القانون الأساسي لمستخدميها، مرجع سابق.

⁴³⁰- المادة 37 من القانون رقم 14-05، يتضمن قانون المناجم، مرجع سابق.

بالاستقلالية المالية⁴³¹، في القطاع المالي قد اعترف كذلك المشرع بالاستقلالية المالية بالنسبة للجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها⁴³²، يتمتع كذلك مجلس المنافسة باستقلالية مالية التي منحت له صراحة من قبل المشرع وذلك في القانون المنظم له⁴³³.

هناك بعض من السلطات الإدارية المستقلة أين جد أن المشرع الجزائري لم يمنح لها الاستقلالية المالية وهذا جاء نتيجة عدم تمتع هذه السلطات بالشخصية المعنوية ويتعلق الأمر في كل من اللجنة المصرفية، مجلس النقد والقرض وأخيرا لجنة الإشراف على التأمينات.

في التشريعات المقارنة وذلك في التشريع الفرنسي تستفيد السلطات الإدارية المستقلة أو بالأحرى السلطات العمومية المستقلة باستقلالية مالية خاصة بها خارج الميزانية العامة للدولة وجاء ذلك نتيجة منحها للشخصية المعنوية مثل سلطة ضبط الأسواق المالية الفرنسية⁴³⁴ والسلطة العليا للصحة، أما السلطات الإدارية المستقلة الأخرى التي لم يعترف لها المشرع الفرنسي بالشخصية المعنوية فإنها لا تتمتع بالاستقلالية المالية وعليه فإن ميزانيتها تسجل ضمن الميزانية العامة للدولة وذلك في ميزانية أحد الوزارات التي تتبع إليها أحد السلطات الإدارية المستقلة.

من خلا كل ما تقدم يمكن القول أن الاستقلالية المالية التي تتمتع بها السلطات الإدارية المستقلة في التشريع الجزائري أو التشريعات المقارنة جاءت نتيجة منحها للشخصية المعنوية، لذا فنرى أنه على المشرع الجزائري منح الشخصية المعنوية للسلطات الإدارية المستقلة الثلاثة⁴³⁵ التي لا تتمتع بهذه الشخصية وذلك من أجل تمتعها باستقلالية مالية خاصة بها الذي ينتج عنه استقلالية أكبر لهذه السلطات، وفي هذا الصدد قد دفع بالعديد من الفقهاء للقول أنه على المشرع منح الشخصية المعنوية للسلطات الإدارية المستقلة، خاصة في التشريع الفرنسي أين نجد عدد قليل من هذه السلطات قد منحت لها الشخصية المعنوية وذلك لتتمتع باستقلالية مالية خارج عن الميزانية العامة للدولة التي تحقق ورائها استقلالية تامة لهذه السلطات، خصوصا نحو السلطة التنفيذية، وذلك لكي تبتعد عن كل الضغوطات التي يمكن ممارستها من قبل هذه الأخيرة.

⁴³¹ - المادة 12 من القانون رقم 05-07، يتضمن قانون المحروقات، مرجع سابق.

⁴³² - المادة 20 من المرسوم التشريعي رقم 93-10، يتعلق ببورصة القيم المنقولة، مرجع سابق.

⁴³³ - المادة 23 من الأمر رقم 03-03، يتعلق بالمنافسة، مرجع سابق.

⁴³⁴ - Article L-621-5-2 du code monétaire et financier français, op, cit.

⁴³⁵ - هذه السلطات الثلاث تتمثل في كل من اللجنة المصرفية، مجلس النقد والقرض وأخيرا لجنة الإشراف على التأمينات.

حتى يمكن القول أن السلطات الإدارية المستقلة تتمتع باستقلالية مالية فعلية ليس فقط بمجرد النص عليها في النصوص القانونية المنشئة لها، يجب كذلك أن تكون موارد هذه السلطات خاصة بها بعيدا عن تقييدها ضمن الميزانية العامة للدولة أي أن الميزانية التي تحتاج إليها لممارسة صلاحياتها وتسيير شؤونها تكون غير ممولة من قبل الخزينة العمومية.

بالعودة إلى القوانين المنشئة للسلطات الإدارية المستقلة فنجد أن البعض من هذه السلطات تتنوع الموارد التي ترد إليها، ففي القطاع الخدماتي فيما يخص سلطة ضبط البريد والاتصالات الالكترونية فنجد أنها تستفيد من موارد متعددة، ويتم جمع هذه الأخيرة عند أداء الخدمات وذلك مقابل مكافآت يدفعها المتعامل الاقتصادي الذي طلب تأدية هذه الخدمات، زيادة على ذلك فإن مواردها كذلك تستمد من مختلف الأتاري التي يدفعها المتعاملين الاقتصاديين عند ممارستها مثلا لاختصاصها التحكيمي، تشمل كذلك موارد هذه السلطة المصاريف المتعلقة بمنح الأرقام وتسييرها والمصاريف المتعلقة بالمصادقة على تجهيزات البريد والاتصالات الالكترونية، وأخيرا عند منح سلطة ضبط البريد والاتصالات الالكترونية تراخيص استغلال منشآت الشبكات العامة أو إنشاء الشبكات فإنها تستفيد من نسبة مؤوية كمقابل مالي جراء منح هذه الرخص التي يتم تحديدها طبقا لقانون المالية⁴³⁶، فيما يخص سلطة ضبط الخدمات العمومية للمياه سابقا فهي كذلك تستفيد من موارد متنوعة، فهي تستفيد من مساهمات الصندوق الوطني للماء الصالح للشرب وكل الموارد الأخرى المتعلقة بممارسة نشاطها⁴³⁷، بالنسبة لسلطة ضبط الكهرباء والغاز فإن مواردها تأتي عن طريق التكاليف الدائمة لسير منظومة الكهرباء والغاز التي يتم تحديدها عن طريق نص تنظيمي، كذلك عند تأدية هذه اللجنة لخدمات تخص قطاعي الكهرباء والغاز فإن ذلك يكون بمقابل مالي الذي يدخل ضمن موارد هذه اللجنة، زيادة على ذلك فيمكن لها الحصول على تسبيقات من قبل الخزينة العمومية التي يتم استردادها في المستقبل⁴³⁸، في قطاع الصحة فيما يخص اللجنة الوطنية للمواد الصيدلانية المستعملة في الطب البشري فإن مواردها متعددة وتشمل الموارد الخاصة الناتجة عن الحقوق والرسوم المرتبطة بتسجيل الموارد الصيدلانية والمستلزمات الطبية المستعملة في الطب البشري والمصادقة عليها والإشهار لها، تشمل كذلك موارد هذه الوكالة مقابل الخدمات التي تقدمها من قبلها

⁴³⁶ - المادة 28 من القانون رقم 04-18، يحدد القواعد العامة المتعلقة بالبريد والاتصالات الإلكترونية، مرجع سابق.

⁴³⁷ - المادة 19 من المرسوم التنفيذي رقم 08-303، يحدد صلاحيات وكذا قواعد تنظيم سلطة ضبط الخدمات العمومية للمياه، مرجع سابق.

⁴³⁸ - المادة 127 من القانون رقم 02-01، يتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز عبر القنوات، مرجع سابق.

ومختلف الهبات والوصايا التي ترد إليها، زيادة على ذلك كل الموارد الأخرى التي تتحصل عليها عند ممارستها لنشاطاتها⁴³⁹، في قطاع الطاقة فبالنسبة لوكالتي المحروقات فإنها تتمتع بموارد خاصة بها التي تمتاز بالتنوع فهي بذلك تتحصل عليها بدفع مقابل في كل ما يخص الخدمات التي تؤديها في قطاع المحروقات، كذلك تسمد وكالتي المحروقات موردهما بنسبة مؤوية قدرة بصفر فاصل خمسة (0,5) بالمائة من عائدات الإتاوة إثر القيام بعمليات استخلاص واستغلال المحروقات والإتاوة الناتجة على أساس كميات المحروقات المنتجة زيادة على إتاوة كميات المحروقات المستخرجة، أخيراً فإن وكالتي المحروقات تحصل على موارد ترتبط بعائدات نشاطاتها التي تمارسها⁴⁴⁰، بالنسبة للوكاليتين المنجميتين فإنها تعرف كذلك تنوع في مواردها المالية فهي تتلقاها من خلال حصص ناتج الإتاوة المفروضة على استغلال المواد المعدنية أو المتحجرة، عند كذلك تقديم تراخيص من قبل الوكاليتين المنجميتين فهي تتحصل على ناتج حق إعداد وثائق هذه التراخيص، تدر كذلك هاتين الأخيرتين موردهما من حصص ناتج الرسم المساحي وكذلك ناتج المزايدات وأي ناتج يخص ممارسة نشاطهما⁴⁴¹، في القطاع المالي فإن لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها تشهد كذلك تنوع في مواردها المالية فهي تستمدّها من مختلف الأتاوي جراء الخدمات والأعمال التي تقدمها هذه اللجنة⁴⁴²، تحصل كذلك على الإتاوة الناتجة عن التأشيرات الممنوحة إثر القيام بعمليات بيع أو شراء أو تبادل للقيم المنقولة، عند النظر في النزاعات التقنية الناتجة عن تفسير النصوص التشريعية والتنظيمية التي تنظم سير البورصة فهي تتحصل على إتاوة مقابل هذا، تحصل كذلك على موارد عند طلب إعتقاد وسيط في عمليات البورصة وعند تسجيل عون مؤهل لتنفيذ مفاوضات في البورصة⁴⁴³، لذا يمكن القول أن إمتلاك السلطات الإدارية المستقلة لموارد تمويل خاصة بها خارج عن إعانات الدولة فهذا يحقق استقلالية أكبر لها وحرية في ممارسة المهام الموكلة إليها.

⁴³⁹ - المادة 27 من المرسوم التنفيذي رقم 15-308، يحدد مهام الوكالة الوطنية للمواد الصيدلانية المستعملة في الطب البشري وتنظيمها وسيرها وكذا القانون الأساسي لمستخدميها، مرجع سابق.

⁴⁴⁰ - المادة 15 من القانون رقم 05-07، يتضمن قانون المحروقات، مرجع سابق.

⁴⁴¹ - المادة 142 من القانون رقم 14-05، يتضمن قانون المناجم، مرجع سابق.

⁴⁴² - المادة 27 من المرسوم التشريعي رقم 93-10، يتعلق ببورصة القيم المنقولة، مرجع سابق.

⁴⁴³ - المادة الثانية من قرار 2 أوت 1998 يتضمن تطبيق المادة 3 من المرسوم التنفيذي رقم 98-170 مؤرخ في 20 ماي 1998 والمتعلق بالأتاوي التي تحصلها لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها ج ر ع 70، صادر في 20/09/1998.

ثانيا: الاستقلالية المالية من بين مصادر استقلالية السلطات الإدارية المستقلة

إن الاستقلالية المالية التي يمكن أن تتمتع بها السلطات الإدارية المستقلة تجعل هذه الأخيرة أكثر استقلالية والسماح لها بممارسة المهام الموكلة إليها قانونا بحرية تامة، فعلى هذا الأساس فيجب أن تكون ميزانية السلطات الإدارية المستقلة منفصلة عن ميزانية الدولة أو أحد وزارات القطاع الذي تضبطه، عليه فإن الاستقلالية لا تأتي إلا عن طريق الإعتراف للسلطات الإدارية المستقلة بميزانية مستقلة لها⁴⁴⁴ دون ربطها مع أي جهاز تابع للدولة، فالاستقلالية من الناحية المالية يبعد هذه السلطات عن الاحتواء الذي يمكن أن يأتي من قبل الحكومة⁴⁴⁵ مما يؤثر على حيادية القرارات التي يمكن أن تصدر عنها، حيث أن مصير هذه القرارات تتحكم فيها أيادي أخرى غير إرادة هذه السلطات، يؤدي بذلك إلى إصدار قرارات مجحفة في حق المتعاملين الاقتصاديين، لذا فيرى البعض أن استقلالية سلطات الضبط يمر عبر تزويدها بموارد مالية خاصة بها التي تسمح لها بممارسة مهامها بقدر كبير من الحرية وبكل فعالية⁴⁴⁶، تعتبر كذلك الاستقلالية المالية من بين المعايير التي تجعل السلطات الإدارية أكثر استقلالية⁴⁴⁷.

إن تمتع السلطات الإدارية المستقلة بالاستقلالية المالية وتزويدها بموارد مالية متنوعة يجعل هذه الأخيرة أكثر مرونة وفعالية أثناء ممارسة الصلاحيات المخولة لها قانونا، حيث يسمح لها بتوظيف شخصيات من النخبة وأصحاب الخبرة والتجربة في مجال القطاعات الخاضعة للضبط الذين يساعدها في معالجة أوضاع القطاعات الخاضعة للضبط بكل دقة واحترافية، وفي هذا الصدد قد تساءل أحد رؤساء السلطات الإدارية المستقلة في التشريع الفرنسي ما إذا كانت تتوفر السلطة التي هو على رأسها على القدر اللازم من الموارد المالية لممارسة مهامها على أكمل وجه، فقد أجاب بأن معالجة القضايا المعروضة أمام السلطة التي يترأسها تعرف تأخر كبير، ويرجع حسبه ذلك إلى النقص الذي تعرفه في المستخدمين بالتالي فهيبته غير قادرة في سنة واحدة على معالجة الكم الهائل من القضايا المعروضة أمامها⁴⁴⁸، تسمح كذلك الاستقلالية المالية التي تتمتع بها السلطات الإدارية المستقلة باحترام المواعيد المقررة للفصل في القضايا المعروضة أمامها، لأنه إن كانت ميزانيتها مرتبطة بالميزانية العامة للدولة فإن

⁴⁴⁴- KEUFFI Daniel, La régulation des marchés financiers dans l'espace OHADA, Thèse de doctorat en droit, Université de Strasbourg, 2010, p. 298.

⁴⁴⁵- FRISON-ROCHE Marie-Anne, « Etude dressant un bilan... », op. cit, p. 124.

⁴⁴⁶- LAGET-ANNMAYER Aurore, op. cit, p. 339.

⁴⁴⁷- THOMASSET-PIERRE Sylvie, op. cit, p. 90.

⁴⁴⁸- BEAUVOIS Roger président de la CNDS, cité par : DOSIERE René, VANNESTE Christian, op. cit, p. 104.

ذلك يعرقل حركاتها وذلك يكمن في صعوبة حصولها على الموارد المالية الكافية للقيام بالإجراءات اللازمة مما يجعل حركتها ثقيلة، لذا فالاستقلالية المالية التي يمكن أن تتمتع بها السلطات الإدارية المستقلة سوف تجعلها أكثر نشاطا ومرونة حتى لا تكون مثل السلطات الإدارية الكلاسيكية.

لتحقيق الفعالية التي نحن بصدد الحديث عنها والاستقلالية الفعلية للسلطات الإدارية المستقلة، فيجب كذلك زيادة على تزويدها بموارد خاصة بها أن تتمتع هذه السلطات بالاستقلالية في تحديد ميزانيتها دون أن تتدخل السلطة التنفيذية في هذه العملية، ويعني ذلك إعداد السلطات الإدارية المستقلة لوحدها للميزانية التي تحتاج إليها خلال السنة ليكون بمقدورها ممارسة المهام الموكلة إليها قانونا وتسيير شؤونها، لأن منح هذه الصلاحية لهذه السلطات يؤدي إلى تفادي وقوع عجز في الموارد المالية وذلك أنه هي أعلم بحجم الموارد التي تحتاج إليها طوال السنة، بالعودة إلى النصوص القانونية المنشئة للسلطات الإدارية المستقلة في التشريع الجزائري رغم الاستقلالية المالية المعترف لهذه السلطات بالنسبة لتلك التي منحت لها الشخصية المعنوية إلا أنه يلاحظ أن معظم هذه السلطات لا تمتلك الحرية في إعداد الميزانية الخاصة بها، فبالنسبة لمجلس المنافسة فإن ميزانيته مسجلة ضمن أبواب ميزانية وزارة التجارة⁴⁴⁹، بالنسبة لسلطة ضبط الصحافة المكتوبة كذلك فهي غير قادرة على تحديد ميزانيتها السنوية وذلك لسبب تقييد الاعتمادات الضرورية لممارسة مهام هذه الأخيرة ضمن الميزانية العامة للدولة⁴⁵⁰، أما البعض الآخر فقد سكت المشرع عن الجهة المخولة لها إعداد ميزانية هذه السلطات وذلك في صورة الوكالة الوطنية للمواد الصيدلانية المستعملة في الطب البشري، سلطة ضبط البريد والاتصالات الالكترونية زياد على كل من الوكالتين المنجميتين ووكالتي المحروقات، لكن هذا السكوت يدل على عدم تمتع السلطات المذكورة الحرية في إعداد ميزانيتها ويفهم ذلك من خلال بعض العبارات المستعملة من قبل المشرع، فمثلا بالنسبة للوكالة الوطنية للمواد الصيدلانية المستعملة في الطب البشري فقد أقر المشرع أنه عند الحاجة إلى موارد إضافية لهذه الوكالة في حالة عدم كفاية الموارد الخاصة بها التي تستمدتها عن طريق الأتاي فإنها تسجل ضمن الميزانية العامة للدولة⁴⁵¹، فهذا كافي للقول أن هذه الوكالة غير مكلفة بإعداد الميزانية التي تراها

⁴⁴⁹ - المادة 33 من الأمر رقم 03-03، يتعلق بالمنافسة، مرجع سابق.

⁴⁵⁰ - المادة 49 من القانون العضوي رقم 05-12، يتعلق بالإعلام، مرجع سابق.

⁴⁵¹ - المادة 173 من القانون رقم 85-05 مؤرخ في 16 فيفري 1985، يتعلق بحماية الصحة وترقيتها، ج ر ع 8، صادر في 1985/02/17، ملغى بموجب القانون رقم 18-11 مؤرخ في 2 جويلية 2018، يتعلق بالصحة، ج ر ع 46، صادر في 20118/07/29.

مناسبة لممارسة المهام الموكلة إليها طوال السنة المالية التي تعتمد عليها، مما يحد من استقلالية السلطات الإدارية المستقلة التي تعتمد في إعداد ميزانيتها على هذه الطريقة ويجعل أيادي السلطة التنفيذية ممتدة أكثر للتحكم في هذه السلطات، فيؤدي ذلك إلى خلق شكوك حول حيادية القرارات التي يمكن أن تصدر عن هذه الأخيرة وذلك بصورها عن هيئة غير محايدة.

من جانب آخر عند العودة إلى قانون الكهرباء والغاز فيما يتعلق بلجنة ضبط الكهرباء والغاز، نجد أن المشرع أعطى لها الحرية في إعداد الميزانية الخاصة بها⁴⁵² التي تراها مناسبة وتشمل جميع الموارد المالية التي تمكنها من ممارسة المهام المخولة لها قانونا وقدرتها على التحرك للتحقيق والبحث عن الحقائق عندما تعرض القضايا أمامها، لذا فيمكن القول أن الاستقلالية في إعداد الميزانية بالنسبة للسلطات الإدارية المستقلة ككل يحق لها المرونة من الناحية المالية⁴⁵³ الذي يؤدي بدوره إلى الضبط المحكم للقطاع الذي تضبط وتحقيق الإستقرارية فيه وقيادته لخلق جو ملائم ليتنافس فيه معظم المتعاملين الاقتصاديين مهما كانت طبيعته، من خلا هذا فإنه يحق استقلالية هذه اللجنة بعدم تبعية ميزانيتها للميزانية العامة للدولة، لكن هذا المكسب الذي تعرفه لجنة ضبط الكهرباء والغاز قد تم تشويهه عندما أقر المشرع أن الميزانية التي تعدها هذه الأخيرة للإعتماد عليها فيجب أن تعرف موافقة من قبل الوزير المكلف بالطاقة حسب ما ورد في المادة 127 من قانون الكهرباء وتوزيع الغاز عبر القنوات، مما يشكل نوع من الرقابة تمارس من قبل السلطة التنفيذية على هذه اللجنة الذي يشكل خطر على استقلاليتها والتبعية للسلطة التنفيذية من كل الجوانب.

منح المشرع الجزائري لسلطة ضبط السمعى البصري إمكانية المشاركة في إعداد الميزانية الخاصة بها الذي يكون مجرد اقتراح تقدمه هذه السلطة بالنسبة للاعتمادات الأساسية لممارسة صلاحيتها القانونية⁴⁵⁴، ففي حقيقة الأمر فهذا لا يمكن اعتباره بمثابة إنفراد واستقلالية سلطة ضبط السمعى البصري في إعداد الميزانية الخاصة بها، فهذه الأخيرة لها دور هامشي حيث تكفي سوى بالاقترح فقط دون امتلاك صلاحية المصادقة على هذه الميزانية من قبل التشكيلة الجماعية التي تحتوي عليها، لذا فالقرار النهائي يعود للسلطة التنفيذية عندما أقر المشرع بأن الإعتمادات المقترحة من قبل سلطة السمعى

⁴⁵² - المادة 127 من القانون رقم 02-01، يتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز عبر القنوات، مرجع سابق.

⁴⁵³ - WAHBI Nasser, op. cit, p. 452.

⁴⁵⁴ - المادة 73 من القانون رقم 14-04، يتعلق بالنشاط السمعى البصري، مرجع سابق.

البصري يتم تسجيلها ضمن الميزانية العامة للدولة حسب أحكام المادة 37 من القانون الذي يتعلق بنشاط السعي البصري، مما يجعل هذه السلطة تابعة للسلطة التنفيذية من الناحية الوظيفية.

إن إرتباط ميزانية السلطات الإدارية المستقلة بالميزانية العامة للدولة يمكن أن يؤدي إلى وجود نقائص في الموارد المالية التي تعتمد عليها في تحركاتها وممارسة المهام الموكلة إليها قانوناً، ويرجع ذلك إلى عدم امتلاك السلطات الإدارية المستقلة الاستقلالية في إعداد الميزانية الخاصة بها، لأن السلطة التنفيذية ليست في الموقع المناسب لتقف على حجم احتياجات هذه السلطات لتتمكن من ممارسة صلاحيتها وما هو الوعاء الأنسب لذلك، فمن المفروض هذه الصلاحية تقع على عاتق هذه السلطات، لأنها هي أدرى بحجم القطاع الخاضع للضبط والوسائل البشرية والتقنية المتوفرة لديها وعدد القضايا المعروضة عليها لتكون قادرة على إعداد ميزانية مناسبة تمكنها من مراعاة جميع هذه العناصر دون تسجيل عجز فيها إلا إذا كانت ظروف استثنائية لم يتم الوقوف عندها، في هذا الصدد وفي التشريع الفرنسي قد اعترف العديد من رؤساء السلطات الإدارية المستقلة عن النقص في الموارد المالية المقدمة من طرف الدولة بسبب إرتباط ميزانيتها بالميزانية العامة للدولة والمكلفة بإعدادها والعراقيل التي تنجم عن ذلك بصعوبة ممارسة المهام الموكلة إليها قانوناً وتثقل حركة هذه السلطات⁴⁵⁵، يمكن أن يكون هذا كعقوبة بالنسبة للسلطات الإدارية المستقلة عندما تكون القرارات الصادرة عنها أو الحركات التي تباشرها تكون عكس اتجاه إرادة السلطة التنفيذية ولا تخدم الأهداف التي ترغب في الوصول إليها، مما يؤدي بها إلى منحها لميزانية متواضعة لتخلق لها العراقيل، فهذا يؤثر بالتأكيد على حيادية القرارات التي يمكن أن تصدر عن السلطات الإدارية المستقلة بسبب تخوفها بعدم استفادتها بالميزانية المناسبة في المستقبل، عليه فإن ترك صلاحية مناقشة إعداد ميزانية السلطات الإدارية المستقلة بمشاركة السلطة التنفيذية هذا يؤثر على استقلالية هذه الأخيرة من الناحية الوظيفية⁴⁵⁶.

إن الاستقلالية المالية التي منحت للسلطات الإدارية المستقلة في التشريع الجزائري ليست مطلقة نظراً أن هذه الأخيرة تعرف إزدواجية في الموارد التي ترد إليها، فمن جهة لها موارد خاصة بها التي مصدرها مختلف الأتاوي التي يدفعها الوسط الخاضع للضبط مقابل الخدمات التي تقدمها، من جهة أخرى فإن جميع السلطات الإدارية المستقلة تستمد كذلك مواردها من إعانات تقدمها الدولة لها لتتمكن من

⁴⁵⁵ - DOSIERE René, VANNESTE Christian, op. cit, p. 103.

⁴⁵⁶ - JOBART Jean-Charles, Essai de définition du concept de régulation : De l'histoire des sciences aux usages de droit, cité par : WAHBI Nasser, op. cit, p. 453.

ممارسة المهام الموكلة إليها على أكمل وجه، هذه الإعانات التي تتلقاها السلطات الإدارية المستقلة من قبل الدولة هي التي تجعل استقلاليتها ضعيفة من الناحية الوظيفية، فعلى هذا الأساس فإنها أكثر عرضة لضغوطات السلطة التنفيذية والتحكم فيها وفي القرارات التي يمكن أن تصدر عنها مما يؤثر على حيادها، بعيدا عن السلطات الإدارية المستقلة وفي مجال الصحة مثلا ففي كثير من الأحيان عندما يطلب إقامة تحاليل حول مادة فيها شك فيما يخص مساسها بصحة الأفراد فيسند هذا العمل إلى بعض المخابر فتظهر نتائج سلبية، لكن عندما تسند نفس المادة لمخابر أخرى مستقلة فإنها تظهر نتائج معاكسة، وعند التحقيق في النتائج المتحصل عليها في المرة الأولى يظهر أن تلك المخابر ممولة من قبل المنتجين لتلك المادة فعن طريق تأثيراتها يدفع بالمخابر إلى القول بعدم خطورة تلك المواد، من هذا المثال يظهر لنا خطورة تمويل السلطات الإدارية المستقلة من قبل الدولة التي يمكن أن تؤثر على المسار الطبيعي للقطاعات الخاضعة للضبط عن طريق الإملاءات التي تفرضها على هذه السلطات، ويعتبر نوع من الرقابة تمارس من قبل السلطة التنفيذية على هذه الأخيرة التي تجعل منها تابعة لها⁴⁵⁷.

المطلب الثاني

تمتع السلطات الإدارية المستقلة بمميزات خاصة بها يخدم حيادها

إن تمتع السلطات الإدارية المستقلة بمميزات خاصة بها التي تميزها عن الإدارة الكلاسيكية تجعل هذه السلطات أكثر مرونة عند ممارستها للمهام الموكلة إليها، (الفرع الأول) فأمام هذا يكون بمقدورها بلوغ الأهداف التي أنشأت من أجلها والوصول كذلك إلى الحيادية أثناء ممارستها لصلاحياتها، ولبلوغ هذه الحيادية كذلك فيجب أن تتمتع بنوع من الحرية في تسيير شؤونها الداخلية حتى يكفي عنها التعرض لمختلف الضغوطات خاصة تلك التي يمكن أن تمارس من قبل السلطة التنفيذية. (الفرع الثاني)

الفرع الأول

البحث عن مرونة أكثر لسلطات الإدارية المستقلة

تكمن مرونة السلطات الإدارية المستقلة في عدم خضوعها لأشكال الوصاية القديمة المعروفة سابقا، (أولا) فينتج عن هذا استقلالية هذه السلطات وانفرادها في اتخاذ القرارات دون الرجوع أو ابداء

⁴⁵⁷ منصور داود، الآليات القانونية لضبط النشاط الاقتصادي في الجزائر، أطروحة لنيل درجة دكتوراه في القانون، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2016، ص. 179.

موافقة من قبل سلطة وصية عليها، (ثانيا) هذه الوضعية تعمل على إبعاد التأثيرات عن السلطات الإدارية المستقلة لتتمكن من ممارسة صلاحيتها بكل حيادية.

أولاً: ابتعاد السلطات الإدارية المستقلة عن أشكال الوصاية التقليدية

إن الحديث عن الإدارة الكلاسيكية هذا يعني أن هذه الأخيرة موضوعة تحت وصاية السلطة التنفيذية وتوضع تحت أمرها وتخضع لسيطرتها، فهي بذلك تخضع للسلمية الإدارية المعروفة، فعلى هذا الأساس فإن الإدارة الكلاسيكية تدخل ضمن هيئة الدولة بمفهومها التقليدي، فبعدما تبين عدم ملائمة هذا النظام المتخذ من قبل الدولة لممارسة عملية الضبط الاقتصادي وذلك بسبب عدم حيادها⁴⁵⁸ وعدم استجابتها للأوضاع الاقتصادية الراهنة التي عرفت تطوراً من كل الجوانب وثقل حركة الإدارة الكلاسيكية، لذا فتم الأخذ بفكرة السلطات الإدارية المستقلة التي أراد بها المشرع أن تكون مستقلة عن هيئة الدولة وتبتعد كل البعد عن أشكال السلمية الإدارية التقليدية وذلك لغرض الاستجابة للتطورات التي يعرفها المجال الاقتصادي وإعطاء استقلالية أكبر لهذه السلطات لممارسة المهام الموكلة إليها وممارسة عملية الضبط الاقتصادي بكل مرونة.

عليه فإن الهيئات الجديدة التي تم إنشائها من قبل المشرع قد أبعدها عن كل أشكال السلمية الإدارية وذلك سواء للسلطة الرئاسية أو للسلطة الوصائية، فبالنسبة للأولى يمكن التعبير عنها بالسلطة التي يمارسها الرئيس على مرؤوسه قصد تنفيذ القوانين وحسن تنظيم المرافق العمومية، ونجد من بين خصوصياتها أنها تباشر بصفة أصلية دون الحاجة إلى وجود نص قانوني سابق، والتي يمكن أن تكون سابقة أو لاحقة لأعمال المرؤوس⁴⁵⁹، فهذا الشكل من الوصاية يمارس فقط أمام الإدارة التي تخضع للسلمية الإدارية، في حين السلطات الإدارية المستقلة هي معفاة من كل هذه التعقيدات، يمارس الرئيس على مرؤوسه مجموعة من السلطات، فللرئيس صلاحية توجيه ومراقبة أعمال مرؤوسه، حيث أن الرئيس يقوم بإصدار مجموعة من التعليمات والتوجيهات وذلك لضمان السير الحسن للأعمال التي يكلف بها المرؤوس، يملك كذلك الرئيس صلاحية الرقابة البعدية لأعمال مرؤوسه التي تتمحور في قدرة الرئيس المصادقة على أعمال المرؤوس وتأييدها، يملك كذلك الرئيس صلاحية إلغاء الأعمال التي يقدم عليها

⁴⁵⁸ - LE GOFF Peggy, Recherche sur l'impartialité en droit administratif, Thèse de doctorat en droit, Université de Toulon Var, 2004, p. 423.

⁴⁵⁹ - جنح محمد رضا، القانون الإداري، الجزء الأول، التنظيم الإداري، مركز النشر الجامعي، الطبعة الثانية، تونس، 2008، ص.

المؤوس أو إمكانية تعديلها أو سحبها عندما يظهر أن الأعمال التي أقدم عليها المؤوس جاءت عكس إرادة السلطة العليا مثلا أو لا تخدم استراتيجيتها، عند العودة أمام السلطات الإدارية المستقلة فهذا النوع من السلطة التي يمارسها الرئيس على مؤوسه غير معمول بها وهذا لأن هذه السلطات لا تخضع لنظام السلمية الإدارية، لذا فهي تتصرف حسب إرادتها دون تلقي توجيهات أو تعليمات من قبل أي جهة كانت خاصة السلطة التنفيذية، من بين كذلك السلطات التي يمكن ممارستها من قبل الرئيس على مؤوسه نجد السلطة التي يملكها هذا الأخير مباشرة في شخصية المؤوس، حيث من خلا هذا يمنح للرئيس إمكانية تعيين، عزل ونقل المؤوس وترقيته وتأديبه حين يرتكب أخطاء تأديبية، كذلك هذه السلطة عند العودة أمام السلطات الإدارية المستقلة غير مطبق عليها نظرا أنه غير ممكن عزل أعضاء هذه السلطات إلا لأسباب ينص عليها القانون وذلك في حالة إرتكابهم للخطأ الجسيم، كذلك لا يمكن ترقية أعضاء هذه السلطات أو تغيير مناصبهم خلال ممارستهم لعهدتهم أمام هذه السلطات رغم امتلاك السلطة التنفيذية صلاحية تعيينهم.

تخضع كذلك الإدارة الكلاسيكية لنوع آخر من السلمية التي تتمثل في السلطة الوصائية التي تختلف عن السلطة الرئاسية حيث أنها عبارة عن نوع من الرقابة تمارسها السلطة المركزية على السلطات اللامركزية والإشراف عليها وذلك لغرض حماية ووحدة السلامة الإدارية في الدولة، وتمارس الرقابة الوصائية على الهيئة الموصى عليها في كل من أعمالها والموظفين الذين ينتمون إليها وذلك بامتلاك الهيئة الوصية صلاحيات إلغاء أو التصديق اللاحق للقرارات الإدارية التي تصدرها الهيئة الموصى عليها، زيادة على ذلك فهي تملك صلاحية تعيين وعزل الموظفين الذين ينتمون إلى هذه الأخيرة⁴⁶⁰.

إن الوصاية التي يمكن ممارستها من قبل الجهة الوصية تتخذ عدة مظاهر، حيث تملك السلطة الوصائية مجموعة من السلطات تجاه السلطة الموصى عليها من بينها إلغاء القرار الصادر عن هذه الأخيرة أو إمكانية الحلول مكانها، عند العودة أمام السلطات الإدارية المستقلة فهذا النوع من الوصاية غير مطبق عليها، حيث أنها مستقلة بذاتها وتبتعد عن كل أشكال السلمية الإدارية، زيادة على ذلك فإنها غير مصنفة ضمن الجهات اللامركزية حتى يمارس عليها هذا النوع من الوصاية، فلممارسة هذا النوع من

⁴⁶⁰ - ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، ذاتية القانون الإداري، المركزية واللامركزية، الأموال العامة، الموظف العام، المرافق العامة، الضبط الإداري، القرار الإداري، العقد الإداري، السلطة التقديرية، التنفيذ المباشر، نزع الملكية للمنفعة العامة، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 1996، ص. 98.

الوصاية فيجب أن يكون ذلك بموجب نص قانوني⁴⁶¹ صريح يخول للهيئة الوصية القيام بذلك، وعند العودة للنصوص القانونية المنشئة للسلطات الإدارية المستقلة نجد أنها لم تنص على إمكانية أي جهة أخرى كانت سواء السلطات المركزية أو اللامركزية التدخل في أعمال هذه السلطات أو ممارسة أي وصاية عليها، لذا فابتعاد هذه السلطات عن كل أشكال الوصاية يعطي لها استقلالية أكبر من الناحية الوظيفية ويفرقها عن الإدارة الكلاسيكية⁴⁶²، إلا فيما يخص الرقابة القضائية التي يمكن من خلالها ممارسة نوع من الرقابة على أعمال السلطات الإدارية المستقلة مثلها مثل الإدارة الكلاسيكية، وهذا في حقيقة الأمر لا يشكل تعدي على أعمال هذه الأخيرة ولا يحد من استقلاليتها والممارسة المحايدة على أعمالها، بل نرى أنه بالعكس يعمل على مراقبة مدى حيادية أعمال هذه السلطات وذلك حرصا على حماية حقوق المتعاملين الاقتصاديين.

على ضوء ما تقدم يظهر إشكال تصنيف السلطات الإدارية المستقلة ضمن الهياكل التقليدية المعروفة في الدولة، فهي لا يمكن اعتبارها بمثابة إدارة لأن هذه السلطات كما ذكرنا سابقا لا تخضع لأي سلمية إدارية بل تبتعد كل البعد عن التنظيم الإداري التقليدي للدولة وذلك عن طريق الاستقلالية الممنوحة لها، حيث أن الإدارة الكلاسيكية تخضع للسلمية الإدارية وفي حالة إخضاع السلطات الإدارية المستقلة للسلمية الإدارية فلا يمكن الحديث على أنها سلطات إدارية مستقلة، زيادة على ذلك فهذا يمس بالاستقلالية الممنوحة لها من قبل المشرع، إذا ما أردنا أن نصنف كذلك السلطات الإدارية المستقلة ضمن السلطة التشريعية وذلك بالنظر إلى الاختصاص التنظيمي الممنوح لها فهذا غير منطبق عليها بالنظر إلى أن ممارسة هذا الاختصاص لا يتعدى حدود القطاع الاقتصادي الذي تضبطه، زيادة على ذلك فإن جميع الأنظمة التي تصدر عن هذه السلطات تأتي حسب القوانين المعمول بها في دولة ما والتي تخص تنظيم قطاع من القطاعات الاقتصادية مما يؤدي بها في هذه النقطة التعدي على صلاحية هيئة أخرى وأحكام الدستور⁴⁶³، في الأخير كذلك فلا يمكن اعتبار أن السلطات الإدارية المستقلة تندرج ضمن السلطات القضائية وذلك بالنظر إلى الاختصاصات التنافسية الممنوحة لها والمتمثلة في كل من الاختصاص التحكيمي والاختصاص العقابي، حيث أن القرارات التي تصل إليها عند ممارستها لهذه الصلاحية هي مجرد قرارات إدارية مثل تلك التي تصدر عن الإدارة الكلاسيكية ولا تكتسب حجية الشيء

⁴⁶¹ - DEGOFTE Michel, op. cit, p. 622.

⁴⁶² - GUEDON Marie-José, op. cit, p. 79.

⁴⁶³ - حسب أحكام المادة 143 من الدستور الجزائري فإن صلاحية تطبيق القوانين تقع على عاتق الوزير الأول، لذا فممارسة الاختصاص التنظيمي من قبل السلطات الإدارية المستقلة يمس بأحكام هذه المادة.

المقضي فيه، زيادة على ذلك فيما يخص اختصاصها العقابي فهو اختصاص محدود وذلك أن هذه السلطات تطبق عقوبات مالية فقط وفي بعض الأحيان تكون مجرد عقوبات تأديبية فهي لا تملك صلاحية تطبيق عقوبات سالبة للحرية الذي هو اختصاص حصري للجهات القضائية.

فأمام الوضعية السابقة فقد أدى ببعض الفقهاء للقول أن السلطات الإدارية المستقلة لا يمكن إدخالها ضمن السلطات الثلاث المعروفة دستوريا، فعدم إدراج السلطات الإدارية المستقلة ضمن هذه السلطات فتعتبر بذلك بمثابة سلطة رابعة، أما البعض الآخر من الفقهاء وأغليتهم فيرون أن السلطات الإدارية المستقلة عبارة عن هيئة ضمن القانون العام لها صلاحيات خاصة بها تمارسها بكل استقلالية ولكنها تمثل الدولة وهي بذلك موضوعة لدى السلطة التنفيذية⁴⁶⁴، يمكن القول في الأخير أن السلطات الإدارية المستقلة عبارة عن نموذج جديد لها خصوصيات تتميز بها عن باقي الهيئات التقليدية المعروفة، فقد تم الاستجداء بهذا النموذج لتكون أكثر مرونة عند القيام بوظائفها واستجابة لتحول دور الدولة من متدخلة إلى دولة ضابطة ومواكبة الأوضاع الاقتصادية المتطورة، والغاية الأسمى عندما تقرر اللجوء إلى هذا النوع من الهيئات يكمن في جعل تدخل الدولة أكثر حيادية، يعني ذلك أن السلطات الإدارية المستقلة تمارس بعض الصلاحيات كانت تمارس من قبل الدولة وذلك لكي تتصرف بكل حيادية دون التمييز بين المتعاملين الاقتصادي مهما كانت صفته، لذا فأريدا منها أن تكون بعيدة كل البعد عن الدولة وابتعادها عن كل أشكال التبعية للسلطة التنفيذية وأن تكون مستقلة عنها من كل الجوانب سواء من جانبها العضوي أو من الجانب الوظيفي.

عليه فلممارسة السلطات الإدارية المستقلة المهام الموكلة إليها بكل حيادية فيمر ذلك عبر قطع كل العلاقات التي يمكن أن تنسج مع السلطة التنفيذية وذلك بعدم إخضاعها لأي وصاية إدارية كانت وإعطائها الاستقلالية اللازمة لتحقيق هذه الحيادية، حيث أن اللجوء إلى إنشاء نموذج السلطات الإدارية المستقلة يبعث نوع من الثقة تجاه جهاز حديث النشأة وذلك عن طريق قطع العلاقة مع نظام كان غير موثوق به⁴⁶⁵ والذي يتمثل هنا في السلطة التنفيذية، حيث أن هذه التقنية المستعملة أمام السلطات الإدارية المستقلة والمتمثلة في عدم إخضاعها لأي شكل من أشكال السلمية الإدارية تعتبر من الضروريات وذلك

⁴⁶⁴ - BERRI Noureddine, op.cit, p. 211.

⁴⁶⁵ - FRISON-ROCHE Marie-Anne, « Etude dressant un bilan... », op. cit, p. 18.

حتى تعرف هذه السلطات تطورا في فعاليتها ونظرتها في ضبط مختلف الأسواق⁴⁶⁶ المفتوحة للمبادرة الخاصة والتي تعرف منافسة كبيرة فيها.

إن عدم إخضاع السلطات الإدارية المستقلة لسلطة رئاسية ولا وصائية هذا من أجل عدم تلقيها لأوامر أو تعليمات من قبل السلطة التنفيذية، حيث إذا كانت هذه الأخيرة تقدم التعليمات والتوجيهات للسلطات الإدارية المستقلة هذا يعني أن هذه الأخيرة موضوعة تحت وصاية أحد الوزارات⁴⁶⁷، لذا فيجب أن تكون السلطات الإدارية المستقلة من الناحية الوظيفية كذلك مستقلة للحديث عن حيادها، فلا يكفي فقط أن نحقق الحيادية من جانب الأعضاء الذين تتشكل منهم هذه السلطات، لأنه حتى وإن كان الأعضاء يمارسون مهامهم بكل نزاهة وحيادية إلا أنه وضع هذه السلطات تحت وصاية السلطة التنفيذية وعن طريق مختلف التوجيهات والأوامر التي توجهها هذه الأخيرة لهذه السلطات فلا يفتح المجال للأعضاء المشكلة لها التصرف حسب إرادتهم، بالتالي تكون غير مستقلة ويمكن أن يؤدي إلى ممارسة عملها من دون أي نزاهة وشفافية، لذا فمن الناحية الظاهرية فيجب جعل السلطات الإدارية المستقلة على أنها هيئات تمارس مهامها بكل استقلالية وحيادية دون خضوعها لأي جهة كانت.

ثانيا: استقلالية السلطات الإدارية المستقلة في اتخاذ القرارات

إن لاعتبار أي سلطة على أنها مستقلة فيجب أن تمتلك الحرية في اتخاذ القرارات دون الخضوع لإملاءات من طرف هيئات أخرى وذلك عن طريق مختلف التوجيهات والأوامر التي يمكن تقديمها إليها، تظهر كذلك الاستقلالية في اتخاذ القرارات عندما تبتعد السلطات الإدارية المستقلة عن كل أشكال السلبية الإدارية وهذا حتى لا تمارس السلطة العليا عليها ضغوطات أو تمارس سلطتها عليها وذلك بإمكانية إلغاء القرارات التي يمكن أن تصدر عنها أو تعديلها، وفي هذا الصدد قد بينا أن السلطات الإدارية المستقلة تخرج عن النظام التقليدي الذي تخضع له الإدارة الكلاسيكية.

على هذا الأساس فالاعتبار أن أي هيئة تتمتع بنوع من الاستقلالية منها السلطات الإدارية المستقلة، فيجب أن يتبين على أنها في إطارها المؤسسي تبتعد عن كل أشكال الرقابة وأن تتمتع بحرية معتبرة لتمكن لها بممارسة المهام الموكلة إليها⁴⁶⁸ قانونا خارج عن كل أنواع الضغوطات التي يمكن

⁴⁶⁶ - DELZANGLES Hubert, L'indépendance des autorités de régulations sectorielles..., op. cit, p. 368.

⁴⁶⁷ - Ibid.

⁴⁶⁸ - DE ROY David, op. cit, p. 08.

ممارستها من قبل السلطة التنفيذية، لذا فيجب أن يقدم لها ضمانات تظهر على أنها غير مرتبطة بأي جهة أخرى وتبتعد عن كل أشكال الضغوطات وذلك يكون عن طريق منحها استقلالية في اتخاذ القرارات لتحقيق فعالية القطاعات الاقتصادية التي تتكفل بعملية ضبطها.

إن منح الاستقلالية للسلطات الإدارية المستقلة في اتخاذ القرارات هذا يعبر على أنها سيدة القطاع الاقتصادي الخاضع للضبط وأنها تملك سلطة فعلية على هذه القطاعات دون تدخل لأي جهة كانت بعدما كيفها المشرع على أنها سلطة، فتصرفها بصفة منفردة⁴⁶⁹ يجعلها المسؤولة لقيادة هذه القطاعات المفتوحة للمبادرة الخاصة إلى الهدف المرجو وذلك بتحقيق منافسة شرعية فيها وممارسة المتعاملين الاقتصاديين لنشاطاتهم الاقتصادية في إطار القانون، تقف كذلك السلطات الإدارية المستقلة لمعالجة انشغالات ومشاكل والصعوبات التي يمكن أن تعرفها القطاعات الخاضعة للضبط وذلك عن طريق اتخاذها لقرارات التي تراها مناسبة وذلك بصفة منفردة دون تدخل أي جهة في هذه العملية، لأنها هي المتواجدة في الموقع المناسب لإيجاد الحلول التي تراها مناسبة لقيادة القطاعات الاقتصادية الخاضعة للضبط لفعالية ومردودية أكبر، فتصرف السلطات الإدارية المستقلة بمحض إرادتها يظهر أن القرارات التي أقدمت على إصدارها كانت بكل حيادية دون أخذ اعتبارات أخرى مما يزيد من شرعيتها وثقة الوسط الخاضع للضبط في هذه الهيئات.

إن استقلالية السلطات الإدارية المستقلة في اتخاذ القرارات يجعلها ذا سلطة فعلية على القطاعات الاقتصادية الخاضعة للضبط ويسمح لها بممارسة صلاحيات تخص عملية الضبط⁴⁷⁰، وذلك بأن تكون القرارات التي أقدمت على إصدارها فردية وواجبة النفاذ حين صدورها ولا يمكن إيقاف تنفيذها إلا في إطار ما سمح به القانون وتنتج آثار قانونية وملزمة للمعنيين بالأمر ويقع عليهم الإلتزام بتنفيذها وذلك مثل القرارات التي تتخذ من قبل الإدارة الكلاسيكية، القوة التي تملكها القرارات الصادرة عن السلطات الإدارية المستقلة تجعل المتعاملين الاقتصاديين في الوسط الخاضع للضبط يمثلون لتوجيهات وأوامر هذه الأخيرة وعدم التعدي عليها وذلك يسمح بقيادة القطاعات الخاضعة للضبط لفعالية أكبر وتنظيم محكم، فقد اكتسبت السلطات الإدارية المستقلة الاستقلالية في اتخاذ القرارات وذلك عن طريق امتلاكها لهيئة خاصة

⁴⁶⁹ - نقصد هنا بانفراد السلطات الإدارية المستقلة ضبط القطاعات الاقتصادية كهيئة دون سواها وعند القول بصفة منفردة هذا لا يعني أنها تمارس من قبل شخص واحد، بل هي كما رأينا في الباب الأول من هذه الرسالة أن تشكيلة هذه السلطات هي تشكيلة جماعية.
⁴⁷⁰ - LE PAGE Brigitte, « Principes fondamentaux de fonctionnement et pouvoirs des Autorités administratives indépendantes », <http://www.wikiterritorial.cnfpt.fr>, p. 11.

بها تجعلها منفردة عن باقي المؤسسات المعروفة في الدولة وكذلك عن طريق تفريقها عن الدولة⁴⁷¹، وفي حقيقة الأمر فإن إفراد السلطات الإدارية المستقلة بهيئة خاصة بها وتعتبر بمثابة نموذج عصري يستجيب للأوضاع الراهنة وتبتعد عن كل التعقيدات المعروفة في السابق أمام الإدارة الكلاسيكية، ذلك يجعل ممارسة الصلاحيات المخولة لها بكل حيادية.

إن الاستقلالية الوظيفية التي يمكن أن تتمتع بها السلطات الإدارية المستقلة تكمن في مختلف الضمانات الممنوحة من طرف المشرع التي تتعلق بقدرة حركية هذه السلطات⁴⁷² لضمان عملية الضبط الاقتصادي، فعلى هذا الأساس فقد تم منح هذه السلطات عدة صلاحيات غير معمول بها أمام الإدارة الكلاسيكية والتي تدخل ضمن امتيازات السلطة العامة التي كانت في السابق ممارسة من قبل عدة مؤسسات في الدولة منها الجهات القضائية والإدارة المركزية وذلك نظرا لبعض القطاعات المتصلة بالمرفق العام مثل قطاع البريد والاتصالات الالكترونية وقطاع الكهرباء والغاز الذي يتطلب من السلطات الإدارية المستقلة التمتع ببعض من وسائل امتيازات السلطة العامة وذلك للحفاظ على المبادئ التي تقوم عليها هذه المرافق وللحفاظ كذلك على توازن جميع القطاعات الاقتصادية الخاضعة للضبط، تعبر كذلك مختلف الصلاحيات الممنوحة للسلطات الإدارية المستقلة عن استقلاليتها في ممارسة عملية الضبط الاقتصادي دون تقاسمها مع أي جهة كانت خاصة السلطة التنفيذية وذلك لتبسط سلطتها على مختلف القطاعات الاقتصادية الخاضعة لعملية الضبط.

من بين الصلاحيات الممنوحة للسلطات الإدارية المستقلة نجد السلطة الرقابية حيث تملك هذه الأخيرة صلاحية مراقبة عملية الدخول إلى السوق والتي تسمى بالرقابة القبلية ويكون ذلك عن طريق انتقاء المتعاملين الاقتصاديين الذين تتوفر فيهم الشروط القانونية لممارسة النشاط الاقتصادي الذي يرغبون فيه ويكون ذلك بمنح تراخيص التي تتخذ أنواع عديدة منها الإعتمادات، التراخيص والتصريح البسيط التي تصدر السلطات الإدارية المستقلة البعض منها، لأن البعض الآخر يكون من صلاحيات الإدارة المركزية الممثلة في إحدى الوزارات، فمثلا في مجال البورصة تملك لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها صلاحية اعتماد الوسطاء في عمليات البورصة⁴⁷³، تمارس كذلك السلطات الإدارية المستقلة

⁴⁷¹ - BOUBAKER Sabri, LABEGORRE Florence, « L'autorité des marchés financiers en France : entre Etat et marché », *Revue d'économie financière*, n° 89, 2007, p. 06.

⁴⁷² - AOUN Charbel, op. cit, p. 101.

⁴⁷³ - حسب أحكام المادة 06 من المرسوم التشريعي رقم 93-10، يتعلق ببورصة القيم المنقولة، مرجع سابق.

رقابة بعيدة على القطاعات الاقتصادية الخاضعة للضبط وذلك بمراقبة تحركات المتعاملين الاقتصاديين ونشاطاتهم إذا كانت تمارس في إطار مختلف القوانين والتنظيمات المسطرة لذلك، عندما تسجل السلطات الإدارية المستقلة تجاوز من قبل أحد المتعاملين الاقتصاديين فبمقدرة هذه السلطات أن تحث المعني بالأمر لتعديل سلوكه، وعلى سبيل المثال فإن سلطة ضبط البريد والاتصالات الإلكترونية تراقب وتسهر على أن تكون هناك منافسة مشروعة بين المتعاملين الاقتصاديين الذين يمارسون نشاطهم في هذا القطاع ومدى إحترامهم لمختلف القوانين والتنظيمات التي تنظم هذا القطاع⁴⁷⁴.

منحت كذلك للسلطات الإدارية المستقلة اختصاصات تنازعية المتمثلة في كل من الاختصاص العقابي والاختصاص التحكيمي لفصل النزاعات الناشئة بين المتعاملين الاقتصاديين في الوسط الخاضع للضبط، حيث كانت هذه الصلاحيات في الأصل تعود للجهات القضائية ويعود سبب تحويلها نحو هذه السلطات إلى تقنية القطاعات الاقتصادية الخاضعة للضبط وعدم قدرة القاضي على فهم الأمور التقنية، فقد تم كذلك منح هذه الصلاحيات للسلطات الإدارية المستقلة للزيادة في فعالية تدخلات هذه الأخيرة وقدرتها على التحكم في مختلف القطاعات الاقتصادية الخاضعة للضبط لإنجاح عملية الضبط الاقتصادي، فبالنسبة للاختصاص العقابي الذي يتمثل في توقيع عقوبات على كل المتعاملين الاقتصاديين الذين صدر منهم سلوك يمس بالسير الحسن للقطاعات الاقتصادية الخاضعة للضبط ومحاولة التعدي على مختلف القوانين والتنظيمات التي تنظمها، حيث أن هذه العقوبات تعتبر وسيلة فعالة في عملية الضبط الاقتصادي⁴⁷⁵، فتتخذ العقوبات التي تصدر عن السلطات الإدارية المستقلة مظهرين فهناك عقوبات تأديبية وأخرى مالية، أما بالنسبة للاختصاص التحكيمي فهو قدرة السلطات الإدارية المستقلة التي خول لها القانون هذه الصلاحية الفصل في النزاعات الناشئة بين المتعاملين الاقتصاديين في القطاعات الاقتصادية التي تضبطها، فقد منح هذا الاختصاص لكل من سلطة ضبط السمعي البصري، سلطة ضبط البريد والاتصالات الإلكترونية، لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها وأخيرا لجنة ضبط الكهرباء والغاز، فمثلا سلطة ضبط البريد والاتصالات الإلكترونية تمارس اختصاصها التحكيمي في ظل نطاق محدد من قبل المشرع سواء من الجانب الوظيفي والذي يخص موضوع النزاع حيث تختص بالفصل في النزاعات الناشئة في مجال التوصيل البيني ونزاعات منشآت الاتصالات الإلكترونية، أو من الجانب العضوي ويخص الأشخاص المؤهلين بتقديم النزاع للفصل فيه، ويتمثل هؤلاء الأشخاص في كل

⁴⁷⁴ - حسب أحكام المادة 13 من القانون رقم 18-04، يحدد القواعد العمة المتعلقة بالبريد والاتصالات الإلكترونية، مرجع سابق.

⁴⁷⁵ - LE PAGE Brigitte, op.cit, p. 08.

من المتعاملين الاقتصاديين وكذلك المنتفعين الذين يستفيدون من الخدمات التي يقدمها هؤلاء المتعاملين⁴⁷⁶.

إن مصطلح الضبط يعني القدرة على تنظيم قطاعات تقنية، كذلك يعني مختلف القواعد أو امتلاك صلاحية وضع القواعد⁴⁷⁷، فعلى هذا الأساس قد تم منح السلطات الإدارية المستقلة السلطة التنظيمية باعتبارها سلطات ضابطة لوضع قواعد تخص تنظيم القطاعات الاقتصادية الخاضعة للضبط، فأمام هذه الصلاحية فإن السلطات الإدارية المستقلة لا تكتفي فقط بإصدار عقوبات أو تكتفي فقط بالفصل في النزاعات الناشئة بين المتعاملين الاقتصاديين في الوسط الخاضع للضبط، بل لها القدرة على تحديد القواعد التي تراها مناسبة لتسير بها مختلف القطاعات الاقتصادية الخاضعة للضبط، عند البحث عن أصل السلطة التنظيمية فنجد أنها تمارس من قبل السلطة التنفيذية وذلك من قبل الوزير الأول حسب أحكام المادة 143 من الدستور الجزائري، لذا فقد ثار جدال واسع بعدما أن تم منح هذه الصلاحية للسلطات الإدارية المستقلة، فما دفع بالمشروع لمنح هذه السلطة لهذه الأخيرة هي تقنية القطاعات الاقتصادية الخاضعة للضبط ووجوب الاستتجاد بهيئات تملك صلاحية الضبط الشامل خارج الإدارة الكلاسيكية⁴⁷⁸، يضاف كذلك معرفة السلطات الإدارية المستقلة للقطاعات الخاضعة للضبط والقواعد المناسبة التي هي بحاجة إليها لتضمن ممارسة المتعاملين الاقتصاديين لنشاطاتهم في منافسة نزيهة، فتمارس هذه السلطات السلطة التنظيمية عن طريق مختلف الأنظمة والتعليمات وكذلك التوصيات والآراء التي تصدر عنها مثل تلك التي تصدر عن لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها فيما يخص رؤوس الأموال التي يمكن استثمارها في عمليات البورصة وتحديد الشروط الخاصة بأهلية المتعاملين الاقتصاديين المرخص لهم بإجراء مفاوضات في مجال البورصة⁴⁷⁹ وغيرها من الأمور التي بمقدرة هذه اللجنة على تنظيمها.

إن مختلف هذه الصلاحيات الممنوحة للسلطات الإدارية المستقلة تجعلها أكثر استقلالية في ممارسة المهام الموكلة إليها قانونا من الناحية الوظيفية وتظهر أن هذه السلطات تمارس الصلاحيات المخولة لها بكل حيادية، لأنها تتفرد بوسائل قانونية خاصة بها.

⁴⁷⁶ - حسب أحكام المادة 13 من القانون رقم 18-04، يحدد القواعد العمة المتعلقة بالبريد والاتصالات الإلكترونية، مرجع سابق.

⁴⁷⁷ - LEFEBVRE José, «Un pouvoir réglementaire à géométrie variable», in Nicole Decoopman, op.cit, p. 97.

⁴⁷⁸ - ZOUAIMIA Rachid, *Les instruments juridiques...*, op. cit, p. 97.

⁴⁷⁹ - المادة 31 من المرسوم التشريعي رقم 93-10، يتعلق ببورصة القيم المنقولة، مرجع سابق.

الفرع الثاني

استقلالية السلطات الإدارية المستقلة في تسيير شؤونها

عندما يظهر أن أي هيئة يتم تسيير الشؤون الخاصة بها من قبل هيئة أخرى، فهذا يدل على عدم استقلاليتها، لذا فلتحقيق هذه الاستقلالية فيجب أن تتمتع السلطات الإدارية المستقلة بصلاحيات تسيير شؤونها بكل حرية ولتظهر بذلك أنها تمارس الصلاحيات المخولة لها قانوناً بكل حيادية، (ثانياً) وأن تتمتع بنوع من الصلاحيات في إعداد أنظمتها الداخلية. (أولاً)

أولاً: تتمتع السلطات الإدارية المستقلة بصلاحيات وضع أنظمتها الداخلية

إن اختصاص مجموع القوانين والأنظمة التي من خلالها تم إنشاء السلطات الإدارية المستقلة كان تبيان مهام وصلاحيات هذه السلطات، لذا فيما يخص التنظيم الداخلي لها وكيفية سيرها من المفروض يكون إعدادها وسنه من قبل السلطات الإدارية المستقلة بحد ذاتها، وهذا راجع إلى الاستقلالية التي منحت لها من طرف المشرع، زيادة على ذلك فإن هذه السلطات غير خاضعة لأي سلطة رئاسية ولا سلطة وصائية مما يعطي لها استقلالاً أكبر في إعداد نظامها الداخلي دون الحاجة إلى تدخل هيئة أخرى سواء بالمصادقة عليه أو في تحديد محتواه.

إن استقراء مختلف النصوص القانونية المنشئة للسلطات الإدارية المستقلة يستنتج عدم اتفاقها فيما يخص استقلاليتها هذه السلطات في إعداد النظام الداخلي الخاص بها، فهناك البعض من هذه السلطات أين نجد أن القانون قد أعطى لها صلاحيات إعداد نظامها الداخلي، في حين البعض الآخر تنظيمها الداخلي يتم إعدادها من قبل جهة أخرى والمتمثلة في السلطة التنفيذية سواء كان ذلك عن طريق المصادقة عليه أو إعداد جميع محتواه.

بالنسبة للسلطات الإدارية المستقلة التي تملك الحرية في إعداد نظامها الداخلي نجد في قطاع الإعلام سلطة ضبط الصحافة المكتوبة التي خول لها المشرع الحرية في تنظيم شؤونها الداخلية بكل استقلاليتها⁴⁸⁰، بالنسبة كذلك لسلطة ضبط السمعي البصري، فقصده ممارسة هذه الأخيرة لمهامها قد منح

⁴⁸⁰ - المادة 45 من القانون العضوي رقم 12-05، يتعلق بالإعلام، مرجع سابق.

لها المشرع صلاحية إعداد والمصادقة على نظامها الداخلي⁴⁸¹ الخاص بها دون تدخل أي جهة أخرى في هذه العملية، في القطاع المالي بالنسبة للجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها فبمجرد القيام بالإجتماع الأول أثناء تنصيب هذه اللجنة فمباشرة تشترع في المصادقة على نظامها الداخلي⁴⁸²، وبمعنى ذلك أن تنظيم شؤونها الداخلية يقع على عاتق هذه اللجنة، بالنسبة لمجلس النقد والقرض فحسب أحكام المادة 60 من قانون النقد والقرض فإن إعداد النظام الداخلي لهذا المجلس يكون على عاتقه وله الحرية في ذلك بعد المصادقة عليه، في القطاع المرفقي فبالنسبة لسلطة ضبط البريد والاتصالات الإلكترونية فقد منح القانون الحرية لهذه الأخيرة إعداد النظام الداخلي الخاص بها⁴⁸³، لجنة ضبط الكهرباء والغاز كذلك منح لها المشرع الاستقلالية في إعداد نظامها الداخلي والمصادقة عليه بكل حرية حسب ما نصت عليه المادة 126 من قانون الكهرباء وتوزيع الغاز عبر القنوات، في قطاع الطاقة بالنسبة لوكالات المحروقات فإن المشرع قد منح الحرية لهاتين الوكالتين إعداد نظامهما الداخلي ويكون ذلك بعد مصادقة اللجنة المديرية عليه⁴⁸⁴، فيما يتعلق كذلك بالوكالتين المنجميتين فإن هذه الأخيرة تتمتع باستقلالية تامة في إعداد نظامها الداخلي الذي تتولى إعداده اللجنة المديرية وتتم المصادقة عليه من قبلها⁴⁸⁵ بعدما كان في السابق يتم تحديد نظامهما الداخلي بموجب مرسوم⁴⁸⁶، لكن فيما يخص كل من وكالات المحروقات والوكالتين المنجميتين عندما أقر المشرع بأن تحديد أجور مستخدمي هذه الوكالات يتم من قبل اللجنة المديرية وذلك بموجب النظام الداخلي الخاص بها وهذا بعد موافقة الوزير المكلف بالطاقة، أي حسب كل من قانون المناجم والمحروقات فإن موافقة الوزير تكون فقط عند النقطة المتعلقة بأجور المستخدمين، وما يراد قوله هنا هل أن حقيقة موافقة وزير الطاقة تنحصر فقط فيما يتعلق بأجور المستخدمين؟ فإن كانت الإجابة بالنفي فيعني ذلك مساس صارخ في استقلالية هذه الوكالات من الناحية الوظيفية فيعد مساس بالصلاحيات المخولة لها من طرف القانون، لذا يمكن القول أن وزير الطاقة قد يطلع على مضمون النظام الداخلي الخاص بهذه الوكالات وقد يشترط تغيير بعض أحكامه.

481- المادة 55 من القانون رقم 14-04، يتعلق بالنشاط السمعي البصري، مرجع سابق.

482- المادة 26 من المرسوم التشريعي رقم 93-10، يتعلق ببورصة القيم المنقولة، مرجع سابق.

483- المادة 24 من القانون رقم 18-04، يحدد القواعد العامة المتعلقة بالبريد والاتصالات الإلكترونية، مرجع سابق.

484- المادة 12 من القانون رقم 05-07، يتضمن قانون المحروقات، مرجع سابق.

485- المادة 38 من القانون رقم 14-05، يتضمن قانون المناجم، مرجع سابق.

486- حسب أحكام المادة 51 من القانون رقم 01-10 مؤرخ في 03 جويلية 2001، يتضمن قانون المناجم، ج ر ع 35، صادر في

2001/07/04.(ملغى)

في سياق آخر هناك البعض من السلطات الإدارية المستقلة فيما يتعلق باستقلاليتها في إعداد نظامها الداخلي نجد أنها مقيدة وليس لها الحرية الكاملة في تنظيم شؤونها الداخلية، ويتعلق الأمر هنا في كل من الوكالة الوطنية للمواد الصيدلانية المستعملة في الطب البشري، حيث نجد أن النظام الداخلي الخاص بهذه الوكالة يتم تحديده بموجب قرار يصدر عن الوزير المكلف بالصحة بعد أن تتم مداولته من قبل مجلس الإدارة التابع لهذه السلطة⁴⁸⁷.

فيما يتعلق بمجلس المنافسة فإن الأمر يختلف، حيث عرفت القوانين المنشئة له تذبذب في الجهة المخولة لها إعداد النظام الداخلي الخاص به، حيث في سنة 2008 أقر المشرع بأن تحديد تنظيم مجلس المنافسة وسييره يكون بموجب مرسوم تنفيذي⁴⁸⁸، لكن قبل ذلك عند النشأة الأولى لهذا المجلس في قانون المنافسة لسنة 1995 فإن الأمر لم يكن كذلك، حيث أن تنظيم وتسيير مجلس المنافسة يتم تحديدهما من طرف هذا المجلس، بهذا يمكن القول من هذه الناحية أنه تم المساس باستقلالية مجلس المنافسة من الناحية الوظيفية ويجعل هذا الأخير في سيطرة السلطة التنفيذية، وما يمكن قوله كذلك أن المشرع الجزائري كما سبق الحديث عنه عوض أن يطور القواعد المتعلقة بالسلطات الإدارية المستقلة لتصبح أكثر استقلالية إلا أنه الأمر يختلف هنا، حيث يحدث العكس ويكون ذلك بإنشاء وتعديل الأحكام الخاصة بالسلطات الإدارية المستقلة لتكون أكثر تبعية للسلطة التنفيذية من كل الجوانب.

نجد البعض الآخر من السلطات الإدارية المستقلة أين المشرع لم يوضح الجهة التي تتكفل بإعداد النظام الداخلي الخاص بهذه السلطات، فعند العودة إلى قانون التأمينات فيما يخص لجنة الإشراف على التأمينات نجد أن المشرع أقر بأن النظام الداخلي لهذه اللجنة يحدد كفاءات تنظيمها وطريقة تسييرها⁴⁸⁹، لذا فما يلاحظ هنا أن المشرع اكتفى فقط بذكر ما يجب أن يتضمنه النظام الداخلي لهذه اللجنة دون أن يتطرق إلى تبيان الجهة المخولة لها المصادقة على هذا النظام، فأمام سكوت المشرع حول هذه النقطة فإن الأمر يأخذ عدة تأويلات فقد تكون لجنة الإشراف على التأمينات هي الجهة المكلفة بإعداد النظام الداخلي الخاص بها، كما يمكن أن تكون الجهة المختصة بوضع هذا النظام يعود للسلطة التنفيذية ويكون ذلك بموجب مرسوم تنظيمي، خاصة مع العلم أن المادة 209 مكرر 3 من قانون التأمينات التي نصت

⁴⁸⁷ - المادة 03 من المرسوم التنفيذي رقم 15-308، يحدد مهام الوكالة الوطنية للمواد الصيدلانية المستعملة في الطب البشري وتنظيمها وسيورها وكذا القانون الأساسي لمستخدميها، مرجع سابق.

⁴⁸⁸ - المادة 31 من الأمر رقم 03-03، يتعلق بالمنافسة، مرجع سابق.

⁴⁸⁹ - المادة 209 مكرر 3 من الأمر رقم 95-07، يتضمن قانون التأمينات، مرجع سابق.

على النظام الداخلي للجنة الإشراف على التأمينات تقرر بأن كيفية تطبيق هذه المادة يكون عن طريق التنظيم، لذا فيمكن أن يكون النظام الداخلي الخاص بهذه اللجنة يعد من قبل السلطة التنفيذية.

في حالة أخرى دائما فيما يتعلق بالنظام الداخلي للسلطات الإدارية المستقلة وهذه المرة الأمر يتعلق باللجنة المصرفية فإن المشرع في قانون النقد والقرض لم يتطرق للحديث أصلا عن النظام الداخلي لهذه اللجنة ولا الجهة التي لها صلاحية إعداده والمصادقة عليه ولا حتى ما يجب أن يتضمنه هذا النظام، فأمام هذا الفراغ الذي تركه المشرع فيما يخص هذه النقطة فقد أخذت اللجنة المصرفية زمام المبادرة وذلك بإعداد نظام داخلي خاص بها وذلك في سنة 2005⁴⁹⁰.

إن الحديث عن الجهة المخولة لها قانونا إعداد النظام الداخلي الخاص بالسلطات الإدارية المستقلة، يدفعنا الأمر كذلك للحديث عن مضمون ومحتوى هذه الأنظمة، فعند العودة للنصوص القانونية المنشئة لهذه السلطات نجد أنه ما يستوجب أن تتضمنه هذه الأنظمة محدد بموجب هذه القوانين خاصة تلك التي منحت لها الحرية في إعداد أنظمتها الداخلية لكن للبعض منها فقط، فبالنسبة لسلطة ضبط البريد والاتصالات الإلكترونية فحسب القانون المنشئ لها فإن النظام الداخلي الخاص بهذه السلطة يتضمن قواعد تخص تنظيمها وكيفية عملها وتبيان حقوق وواجبات أعضاء مجلس هذه السلطة ومديرها العام⁴⁹¹، بالنسبة للجنة ضبط الكهرباء والغاز فإن نظامها الداخلي يتضمن تنظيمها وكيفية سيرها فقط حسب المادة 126 من قانون الكهرباء وتوزيع الغاز عبر القنوات، بالنسبة للوكالتين المنجميتين ووكالتي المحروقات فإن طريقة سير هذه الوكالات وكذا القانون الأساسي المتعلق بمستخدميها زيادة على الأجور الخاصة بهم فإنها تحدد في مضمون أنظمتها الداخلية⁴⁹²، أما البقية من السلطات الإدارية المستقلة التي منح لها المشرع الاستقلالية في إعداد أنظمتها الداخلية فلم ينص في القوانين المنشئة لها على مضمون هذه الأنظمة، فحسب اعتقادنا هذا يدل على إعطاء المشرع لهذه السلطات الحرية الكاملة في تحديد القواعد التي تراها مناسبة لتنظيم شؤونها الداخلية ولتظهر كذلك على أنها تتمتع باستقلالية فعلية من الناحية الوظيفية.

⁴⁹⁰- CM, décision n° 04 du 20 Avril 2005, portant règles d'organisation et de fonctionnement de la commission bancaire.

⁴⁹¹- المادة 24 من القانون رقم 04-18، يحدد القواعد العمة المتعلقة بالبريد والاتصالات الإلكترونية، مرجع سابق.

⁴⁹²- المادة 38 من القانون رقم 05-14، يتضمن قانون المناجم، مرجع سابق، والمادة 12 من القانون رقم 07-05، يتضمن قانون المحروقات، مرجع سابق.

بالنسبة للسلطات الإدارية المستقلة التي يتم تحديد أنظمتها الداخلية عن طريق التنظيم فإن المشرع في القوانين المنشئة لهذه السلطات فقد نص على أن تنظيم وتسيير هذه السلطات تحدد عن طريق أنظمتها الداخلية فيما يخص كل من مجلس المنافسة، لجنة الإشراف على التأمينات والوكالة الوطنية للمواد الصيدلانية المستعملة في الطب البشري، إن منح السلطة التنفيذية تحديد مضمون الأنظمة الداخلية المتعلقة بالسلطات الإدارية المستقلة يمكن أن يمس بحيادية هذه الأخيرة وذلك عندما لا تتطرق إلى تحديد القواعد المناسبة للمشاركة في مداوات هذه السلطات والقواعد الإجرائية التي تخص المتابعة، لذا فمن المفروض أن مضمون الأنظمة الداخلية للسلطات الإدارية المستقلة يجب أن يكون من إعدادها حتى تتم مراعاة القواعد السابقة الذكر.

يعتبر منح الحرية للسلطات الإدارية المستقلة في إعداد الأنظمة الداخلية الخاصة بها من بين المؤشرات التي تدل على استقلاليتها⁴⁹³، لكن المشرع الجزائري لم يمنح هذه الحرية لجميع السلطات الإدارية المستقلة، حيث سمح للسلطة التنفيذية الحلول محل هذه السلطات ليتم تحديد القواعد التي تخص تنظيمها الداخلي وكيفية سيرها، فأمام هذا فيجد من استقلالية السلطات الإدارية المستقلة ويضعها تحت وصاية السلطة التنفيذية رغم منحها الشخصية المعنوية، ويعتبر من بين العلامات الدالة على تبعية السلطات الإدارية المستقلة للسلطة التنفيذية⁴⁹⁴ عند اعتماد المشرع الجزائري هذه الطريقة لإعداد الأنظمة الداخلية لهذه السلطات.

ثانيا: تمتع السلطات الإدارية المستقلة بحرية التسيير

تعتبر قدرة السلطات الإدارية المستقلة في تسيير مواردها المالية ومختلف المصالح التقنية المتوفرة لديها والطريقة التي يتم من خلالها تسيير مستخدمي هذه السلطات والحرية في توظيفهم من بين الوسائل التي تدل على استقلالية هذه السلطات، هذا ناتج عن الشخصية المعنوية الممنوحة للسلطات الإدارية المستقلة وعدم إخضاعها لأي سلطة رئاسية ولا وصائية، فمنح الاستقلالية لهذه السلطات في تسيير شؤونها الداخلية بكل حرية هذا يؤدي إلى إبعاد تدخل السلطة التنفيذية في شؤون هذه السلطات، حيث أن

⁴⁹³- GUERLIN Gaëtan, « Regard sur l'indépendance fonctionnelle des autorités administratives indépendantes », in, Nicole Decoopman, op. cit, p. 82.

⁴⁹⁴- خرشي إلهام، مرجع سابق، ص. 183.

كل تدخل للسلطة التنفيذية في تسيير شؤون هذه السلطات يؤدي إلى الانتقاص من استقلاليتها وحيادها أثناء ممارسة الصلاحية المخولة لها من طرف القانون.

إن الاستقلالية المالية الممنوحة للسلطات الإدارية المستقلة فهي تظهر من خلال تمتع هذه الأخيرة بمراد خاص بها دون أن تكون هناك إعانات من قبل الدولة والتي تظهر كذلك من خلال تمتع هذه السلطة باستقلالية تامة في تحديد الميزانية المناسبة لها طوال السنة المالية، زيادة على العنصرين السابقين فهي تظهر كذلك في طريقة استعمال الموارد المالية الممنوحة للسلطات الإدارية المستقلة الذي يعني بذلك تمتع هذه السلطات باستقلالية في تسيير هذه الموارد والتي تعبر كذلك عن استقلالية هذه الأخيرة من الناحية الوظيفية⁴⁹⁵، وعند الحديث عن استقلالية هذه السلطات في تسيير مواردها المالية يعني قدرتها على صرف أجور مستخدميها والتحكم في عمليات الشراء والبيع وجميع النفقات التي تتحملها هذه السلطات، ضف إلى ذلك الحرية في تسيير مختلف ممتلكاتها العقارية منها والمنقولة.

عند العودة لمختلف النصوص القانونية المنشئة للسلطات الإدارية المستقلة نجد أن المشرع قد أعطى لهذه السلطات الاستقلالية في تسيير ميزانيتها المالية، ففي قطاع الصحة بالنسبة للوكالة الوطنية للمواد الصيدلانية المستعملة في الطب البشري فإن مديرها العام هو المكلف بصرف نفقات وإرادات هذه الوكالة وله صلاحية تسيير الممتلكات العقارية والمنقولة التابعة لهذه الوكالة⁴⁹⁶، في القطاع الخدماتي فيما يخص سلطة ضبط المياه سابقا يتمتع رئيسها بحرية تامة في تسيير الممتلكات العقارية والمنقولة منها، زيادة على ذلك فهو مكلف بصرف أجور المستخدمين والأمر بالإرادات والمصاريف⁴⁹⁷، بالنسبة لسلطة ضبط البريد والاتصالات الالكترونية فإن الرئيس هو الأمر بصرف نفقات هذه السلطة حسب المادة 28 من قانون البريد والاتصالات الالكترونية، لجنة ضبط الكهرباء والغاز فهي الأخرى تتمتع بالحرية في تسيير أمولها ويتولى هذه العملية رئيسها وذلك بتكليفه بدفع أجور عمال هذه اللجنة والأمر بصرف إيراداتها⁴⁹⁸، في قطاع الإعلام فيما يخص سلطة ضبط الصحافة المكتوبة حسب المادة 49 من قانون الإعلام فإن رئيس هذه السلطة هو الأمر بصرف ميزانيتها ونفس الأمر فيما يخص سلطة ضبط السمعي

⁴⁹⁵ - LE GOFF Peggy, op. cit, p. 439.

⁴⁹⁶ - المادة 17 من المرسوم التنفيذي رقم 15-308، يحدد مهام الوكالة الوطنية للمواد الصيدلانية المستعملة في الطب البشري وتنظيمها وسيرها وكذا القانون الأساسي لمستخدميها، مرجع سابق.

⁴⁹⁷ - المادة 11 من المرسوم التنفيذي رقم 08-303، يحدد صلاحيات وكذا قواعد تنظيم سلطة ضبط الخدمات العمومية للمياه، مرجع سابق.

⁴⁹⁸ - المادة 119 من القانون رقم 02-01، يتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز عبر القنوات، مرجع سابق.

البصري⁴⁹⁹، في قطاع الطاقة فبالنسبة للوكالتين المنجميتين فإن رئيس اللجنة المديرية مسؤول عن صرف أجور مستخدمي هاتين الوكالتين والأمر بصرف مختلف إيراداتها⁵⁰⁰، يتمتع كذلك رئيس اللجنة المديرية بالنسبة لوكالتى المحروقات بتسيير أموالهما فيتولى حيازة الأملاك المنقولة وغير المنقولة أو استبدالها أو التنازل عنها، كذلك يتمتع هذا الرئيس بصلاحيه دفع أجور مستخدمي هاتين الوكالتين والأمر بصرف ميزانيتها⁵⁰¹، فيما يخص مجلس المنافسة فقد أعطى له المشرع كذلك الحرية في تسيير موارد المالية التي تقع على عاتق رئيسه وذلك بامتلاكه صلاحية أمر صرف هذه الموارد حسب المادة 33 من الأمر رقم 03-03 يتعلق بالمنافسة، في القطاع المالي فإن لجنة الإشراف على التأمينات رغم عدم منحها المشرع للاستقلالية المالية إلا أنها تتمتع بالحرية في تسيير الموارد التي ترد إليها من قبل الدولة والذي يتولى عملية التسيير رئيسها بذلك فهو الأمر بصرف إعتمادات هذه اللجنة⁵⁰².

تبقى حالة اللجنة المصرفية ومجلس النقد والقرض، حيث أن المشرع لم يتطرق إلى تبيان من له الحرية في تسيير الموارد الخاصة بهذه السلطات، ويرجع ذلك حسب اعتقادنا إلى عدم الإعراف لهذه الأخيرة بالشخصية المعنوية الذي ينتج عنه عدم تمتعها بالاستقلالية المالية، لذا فيمكن أن تسيير مواردها من قبل السلطة التنفيذية مما يحد من استقلاليتها ويخضعها أكثر لضغوطات هذه الأخيرة والذي يؤثر بدوره على حيادية القرارات الصادرة عنها.

رغم منح المشرع للسلطات الإدارية المستقلة الحرية في تسيير مواردها المالية إلا أن ذلك حسب اعتقادنا هو بصفة ظاهرية، لأن المكلفين بعملية التسيير جميعهم معينون من قبل السلطة التنفيذية سواء كان الرؤساء أو المدراء العاميين مما قد يؤثر على السير الحسن لهذه السلطات والمساس باستقلاليتها وحيادها، لذا فلماذا لا يعهد عملية تسيير موارد السلطات الإدارية المستقلة بصفة جماعية؟.

لكي تتمكن السلطات الإدارية المستقلة القيام بمهامها بكل نجاعة وفعالية يستوجب أن تتوفر لديها تركيبة بشرية معتبرة لتسهيل عملها، فزيادة على أعضاء التشكيلات الجماعية التي تتكون من الأعضاء المعينين فإن هذه السلطات كذلك تتكون من مصالح أخرى تقنية ومجموعة من المستخدمين، فنظرا لتقنية

⁴⁹⁹ - أنظر المادة 73 من القانون رقم 14-04، يتعلق بالنشاط السعي البصري، مرجع سابق.

⁵⁰⁰ - المادة 38 من القانون رقم 14-05، يتضمن قانون المناجم.

⁵⁰¹ - المادة 12 من القانون رقم 05-07، يتضمن قانون المحروقات، مرجع سابق.

⁵⁰² - المادة 209 مكرر 3 من الأمر رقم 07-95، يتضمن قانون التأمينات، مرجع سابق.

القطاعات الخاضعة للضبط وصعوبة التحكم فيها من طرف عدد قليل من الأشخاص فإن المستخدمين لهم أهمية كبيرة، حيث يساعدون السلطات الإدارية المستقلة على جمع المعلومات بناء على مصالح تابعة لهذه السلطات دون اللجوء إلى جهات أخرى وذلك لكي تكون المعلومات التي هي بصدد البحث عنها موثوقة وذات مصداقية، لأن الإعتقاد على جمع المعلومات عن طريق اللجوء إلى هيئات خارجية يمكن أن تكون مغلوطة وتصب لصالح الجهة التي باشرت بجمع هذه المعلومات، لذا لكي تكون أي هيئة قادرة أو تظهر على أنها قادرة على اتخاذ القرارات بكل استقلالية هذه الأخيرة يجب قبل كل شيء أن تظهر في تشكيلتها التركيبية البشرية اللازمة لكي لا يؤثر عليها من طرف عناصر خارجية، وعليه يجب أن تظهر القدرات التقنية لهذه الهيئات أكبر من تلك التي تملكها العناصر التي يمكن أن تأثر عليها⁵⁰³، لذا فإن استقلالية السلطات الإدارية المستقلة من الناحية الوظيفية تظهر كذلك من خلال امتلاك هذه الأخيرة الحرية في توظيف مختلف المستخدمين الذين ينتمون إليها والحرية في تسييرهم، ذلك حتى يتم توظيف القدر المناسب من هؤلاء المستخدمين ووضعهم في المكان المناسب لإبعاد مختلف التدخلات الخارجية في هذه العملية خاصة السلطة التنفيذية وذلك بعدم احتوائهم من قبلها.

عند الحديث عن استقلالية السلطات الإدارية المستقلة فيما يخص توظيف المستخدمين وذلك سواء كانت تعود إليها أو لهيئة أخرى، ففي هذه النقطة يختلف الأمر من سلطة إلى أخرى، في القطاع الخدماتي فيما يخص لجنة ضبط الكهرباء والغاز تملك الحرية في اختيار المستخدمين، حيث أن حسب المادة 119 من قانون الكهرباء والغاز فإن رئيس اللجنة المديرة له صلاحية تعيين المستخدمين والأعوان التابعة لها⁵⁰⁴، في قطاع الطاقة فإن مستخدمي الوكالتين المنجميتين يتم توظيفهم من قبل رئيس اللجنة المديرة المكلف بتسيير هاتين اللجنتين حسب أحكام المادة 38 من قانون المناجم، كذلك فإن رئيس اللجنة المديرة فيما يخص وكالتي المحروقات يكلف بتعيين المستخدمين التابعين لهما وفصلهم من مناصبهم حسب ما نصت عليه المادة 12 من قانون المحروقات، أما فيما يخص البعض الآخر من السلطات الإدارية المستقلة فإن المشرع سكت حول هذه النقطة وهذا بالنسبة لكل من اللجنة المصرفية، مجلس النقد والقرض، لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، مجلس المنافسة، لجنة الإشراف على التأمينات، سلطة ضبط الصحافة المكتوبة وسلطة ضبط البريد والاتصالات الالكترونية، أما فيما يخص الوكالة الوطنية

⁵⁰³ - DELZANGLES Hubert, L'indépendance des autorités de régulation sectorielles..., op. cit, p. 332.

⁵⁰⁴ - المادة 11 من المرسوم التنفيذي رقم 08-303، يحدد صلاحيات وكذا قواعد تنظيم سلطة ضبط الخدمات العمومية للمياه، مرجع سابق.

للمواد الصيدلانية المستعملة في الطب البشري فإن المشرع لم ينص على هذه العملية بنص صريح وجاء ذلك بصفة ضمنية عندما أقر بأن المدير العام يمتلك صلاحية التعيين في المناصب التي لم يتم تحديد طريقة التعيين فيها، عليه فإن المرسوم التنظيمي الذي يحدد مهام هذه الوكالة لم ينص على طريقة تعيين مستخدميها مما يفهم أن هذه العملية يتولاها مديرها العام، نفس الأمر فيما يخص سلطة ضبط السمي البصري حيث أن المشرع لم ينص على ذلك صراحة ويمكن أن تكون عملية تعيين مستخدميها من قبل رئيسها عندما أقر المشرع بأن هذا الأخير له صلاحية التعيين في الوظائف الأخرى، لكن المشرع لم يبين هذه الوظائف، عليه فإن عدم منح السلطات الإدارية المستقلة الاستقلالية في توظيف مستخدميها فهذا يجعل هذه الأخير أكثر عرضة لإحتوائها من قبل السلطة التنفيذية والمساس باستقلاليتها، لكن ما يمكن ملاحظته حول هذه النقطة أنه رغم إمتلاك البعض من السلطات الإدارية المستقلة الحرية في توظيف العدد الذي تراه مناسباً من المستخدمين يبقى نسبياً علماً أن هذا يتوقف على القدرات المالية التي تملكها هذه السلطات⁵⁰⁵، في حين نجد أن ميزانية السلطات الإدارية المستقلة تقريبا معظمها مرتبطة بميزانية الدولة أو ميزانية الوزارة التي تنتمي إليها فيمكن من خلال هذا أن يعتمد في عدم إدراج ميزانية كبيرة لأحد هذه السلطات لكي لا تتمكن من الحصول على العدد المناسب من المستخدمين، فقد تكون كعقوبة لعدم متابعة التوجيهات المقدمة من طرف الهيئة التابعة لها فهذا يؤثر سلباً على مردودية العمل الذي تقوم به السلطات الإدارية المستقلة فقد يضعف من قدرتها في البحث عن الحقيقة.

عند العودة إلى النصوص القانونية المنشئة للسلطات الإدارية المستقلة فيما يخص تسيير الموارد البشرية التابعة لهذه السلطات، نجد أن المشرع كذلك قد منح لمعظم هذه السلطات الحرية في تسيير المستخدمين وتنظيم المصالح التقنية التابعة لها على حساب ما يتناسب مع عملها، فأمام هذه الحرية في تسيير المستخدمين يمكن القول أن السلطات الإدارية المستقلة سوف تبتعد قليلاً عن تدخل السلطة التنفيذية في تسيير شؤونها وذلك لتكون القرارات التي تصل إليها أكثر حيادية واستقلالية.

زيادة على ذلك فبمنح المشرع الجزائري للسلطات الإدارية المستقلة الحرية في تسيير المستخدمين لا يعبر إلا عن استقلالية هذه الأخيرة في تحديد أولوياتها ووضع الشخص المناسب في المكان المناسب

⁵⁰⁵ - ففيما يخص مجلس المنافسة الجزائري فقد سبق أن تم اعترافه بعدم وجود أجور جذابة تسمح بتوظيف إطارات رفيعي المستوى من حيث الكم والنوع لأداء مهامها على أكمل وجه، ربما يرجع هذا لعدم كفاية ميزانيتها لتغطية هذه الأجور، أنظر: النشرة الرسمية للمنافسة رقم 03 لسنة 2013، مرجع سابق.

لوضع حد للتدخلات التي يمكن أن تأتي من الخارج التي قد تكون من قبل السلطة التنفيذية أو الوسط الخاضع للضبط، باعتبار أن البعض من مستخدمي السلطات الإدارية المستقلة ينتمون إلى هذا الوسط وذلك لإبعاد كل أشكال الإحتواء التي يمكن أن يمارسها المتعاملين الاقتصاديين على هؤلاء المستخدمين، فحرية التسيير التي منحها المشرع لهذه السلطات تساعد في تنظيم نفسها حسب احتياجاتها لتسهيل عليها القيام بعملها وتدخلاتها لفرض النظام في القطاعات الخاضعة للضبط بكل فعالية واحترافية.

المبحث الثاني

وهمية ممارسة عملية الضبط الاقتصادي من قبل السلطات الإدارية المستقلة

عند النظر إلى الوضع الحالي الذي تعيش عليه السلطات الإدارية المستقلة من جانبها المؤسساتي ومن حيث قدرتها على ممارسة وظائفها يظهر أنه لا وجود لها وأن المشرع لم يقدم على إنشاء هذا النوع من الهيئات لقيادة مختلف القطاعات الاقتصادية الخاضعة للضبط، ويظهر ذلك في سيطرة السلطة التنفيذية عليها وعدم وضوح الحدود الوظيفية لكل منهما، (المطلب الأول) زيادة على ذلك فإن السلطات الإدارية المستقلة تبقى عاجزة عن بسط سلطتها على مختلف القطاعات الاقتصادية الخاضعة للضبط وفرض النظام فيها رغم تزويدها بصلاحيات جد فعالة تعمل على قيادة هذه القطاعات نحو الأفضل. (المطلب الثاني)

المطلب الأول

عدم وضوح الحدود بين السلطات الإدارية المستقلة والسلطة التنفيذية

أنشأت السلطات الإدارية المستقلة لتكون بعيدة كل البعد عن السلطة التنفيذية وأن تمارس عملية الضبط الاقتصادي بكل استقلالية دون مزاحمتها من قبل هذه الأخيرة ودون خضوعها لأي ضغوطات أو تأثيرات من أي جهة كانت، لكن على ما يبدو في التشريع الجزائري هذا الانفصال بين السلطات الإدارية المستقلة والسلطة التنفيذية لم يتحقق، (الفرع الأول) فعدم وضوح حدود كلا من الهيئتين السابقتين يؤدي إلى المساس بحياد السلطات الإدارية المستقلة أثناء مباشرتها في تنظيم مختلف القطاعات الخاضعة للضبط. (الفرع الثاني)

الفرع الأول

أي انفصال للسلطات الإدارية المستقلة عن السلطة التنفيذية؟

في التشريع الجزائري هناك سلطات إدارية مستقلة كيفت على أنها كذلك، وقد أنشأت لأن تكون متميزة عن الإدارة الكلاسيكية وذلك بعدم خضوعها لأي سلمية إدارية، إلا أنه في حقيقة الأمر هذه السلطات تابعة للسلطة التنفيذية وذلك بممارسة الوصاية عليها، (أولا) كما تظهر كذلك هذه التبعية عندما

تعمل السلطات الإدارية المستقلة على تنفيذ وتطبيق برنامج السلطة التنفيذية رغم عدم النص في القوانين المنشئة لها على تنفيذها، (ثانيا) وأن لها برنامج خاص بها المتمثل في الهدف الذي أنشأت من أجله ومجموعة الصلاحيات الواقعة عليها.

أولا: سلطات إدارية مستقلة تحت الوصاية؟

إن الشخصية المعنوية الممنوحة للسلطات الإدارية المستقلة لعلها جاءت من أجل إعطاء استقلالية أكبر لهذه السلطات وذلك بإبعاد كل أشكال السلبية الإدارية سواء كانت رئاسية أو وصائية، ويهدف من وراء كل هذا إبعاد السلطات الإدارية المستقلة عن ضغوطات السلطة التنفيذية وقطع كل أشكال العلاقات التي يمكن أن تمس باستقلالية هذه الأخيرة، والذي يمكن أن يظهر بإمكانية تقديم توجيهات أو حتى أوامر نافذة لهذه السلطات، فهذه المسافة المتواجدة بين السلطة التنفيذية والسلطات الإدارية المستقلة قد أوجدت من أجل إمتلاك هذه الأخيرة القدرة على ممارسة المهام الموكلة إليها من طرف المشرع بكل فعالية وحيادية وكسب ثقة المتعاملين الاقتصاديين الذين يمارسون نشاطاتهم الاقتصادية في الوسط الخاضع للضبط، لذا نجد أن في التشريعات المقارنة لغرض منح استقلالية أكبر للسلطات الإدارية المستقلة عندها وأن تكون أكثر مرونة عند ممارسة المهام الموكلة إليها قد نصت في القوانين المنشئة لها على أنها غير خاضعة لأي وصاية تمارس عليها من قبل أحد الوزارات التي تشرف على أحد القطاعات الخاضعة للضبط، ولغرض تحقيق هذا فقد تم الاعتراف لها بالشخصية المعنوية مثل ما يعمل به في التشريع الفرنسي فيما يخص سلطة الأسواق المالية الفرنسية.

في التشريع الجزائري فإن الأمر ليس كذلك فيما يخص السلطات الإدارية المستقلة، فعند نشأتها الأولى وبعد التعديلات التي عرفتها بعد ذلك والتطورات الحاصلة عليها لاحقا، فقد أدى بالمشرع الجزائري إلى خلق جيل آخر من السلطات الإدارية المستقلة يمكن القول أنه لم يسبق أن تم رصد مثيلتها في التشريعات المقارنة الأخرى⁵⁰⁶، فالتغيير الذي عرفته هذه السلطات في التشريع الجزائري كان من الجيد إلى الأسوأ، ويظهر ذلك في مختلف التشويهاات التي طرأت عليها، حيث كانت عند نشأتها الأولى واضحة المعالم، لكن بعد ذلك أصبحت هذه المعالم تتلاشى تدريجيا حتى وصل الأمر إلى خلق سلطات إدارية مستقلة بطبيعة مجهولة.

⁵⁰⁶ - هنا يمكن الحديث عن تشريعات الدول المتقدمة التي تعرف تطورا ديمقراطيا ملحوظا وليس الدول النامية التي تعرف سلطاتها الإدارية المستقلة تقريبا نفس الوضعية التي تعيشها هذه الأخيرة في التشريع الجزائري.

من بين السلطات المكيفة من قبل المشرع على أنها مستقلة عرفت عدت تشويهاً نجد مجلس المنافسة الذي أصبح تحت وصاية أحد الوزارات، حيث حسب المادة 23 من الأمر رقم 03-03 يتعلق بالمنافسة فإنه تنشأ سلطة إدارية مستقلة مزودة بالشخصية المعنوية التي من المفروض تجعل هذا المجلس أكثر استقلالية من ذي سابقه، وتضيف هذه المادة كذلك أنه يتمتع باستقلالية مالية أي بميزانية خاصة به⁵⁰⁷ تجعله غير تابع للسلطة التنفيذية، فمن الوهلة الأولى يبدو أن مجلس المنافسة قد اكتسب فعليا استقلالية تامة، لكن هذه الاستقلالية حسب اعتقادنا فهي تتعدم عندما تضيف المادة السالفة الذكر أن مجلس المنافسة يوضع لدى الوزير المكلف بالتجارة، ما يمكن أن يفهم من خلا هذا أن مجلس المنافسة يقع تحت وصاية وزير التجارة رغم أن السلطات الإدارية المستقلة معروف عنها أنها لا تخضع لأي سلطة رئاسية ولا وصائية وعدم تلقيها أي توجيهات أو أوامر من قبل أي هيئة أخرى كانت طبيعتها فهي مستقلة بذاتها ومكيفة على أنها كذلك.

جاء هذا التحايل على استقلالية مجلس المنافسة عند إلغاء قانون المنافسة لسنة 1995 وصدور الأمر رقم 03-03 مكانه، حيث عن طريق هذا الأخير جاءت المبادرة الأولى في وضع هذا المجلس تحت وصاية السلطة التنفيذية، إذ حسب المادة 23 من الأمر السالف الذكر قبل تعديلها فقد أقرت بأن مجلس المنافسة يوضع لدى رئيس الحكومة سابقا الذي أصبح اليوم تحت تسمية الوزير الأول، ثم بعد التعديل الذي طرأ على هذه المادة سنة 2008 تم وضع مجلس المنافسة لدى وزير التجارة، عليه رغم استبدال الوزارة الوصية على هذه المجلس إلا أن الإشكالية نفسها فهي دائما تابعة للسلطة التنفيذية، قبل ذلك وفي قانون المنافسة لسنة 1995 فإن مجلس المنافسة كان أكثر استقلالية من هذه الناحية، حيث لم يوضع تحت وصاية أي وزارة⁵⁰⁸ كانت رغم عدم الاعتراف لهذا الأخير بالشخصية المعنوية من قبل المشرع التي من المفروض عندما زودت مختلف السلطات الإدارية المستقلة بها تكون أكثر تحررا واستقلالية، كذلك يمكن إثارة رأي مجلس المنافسة حول قضية وضعه لدى وزارة التجارة عندما أقر في أحد التقارير التي تخص التعديلات التي يمكن أن تدخل على الأمر رقم 03-03 يتعلق بالمنافسة، فحسبه هذه الوضعية تعمل على الحد من استقلالية المجلس وتجعله يمارس صلاحيته تحت التأثيرات، لكن من جهة

⁵⁰⁷ - حتى من هذه الناحية فإن مجلس المنافسة لا يعرف استقلالية تامة وذلك عندما أقر المشرع أن بأن ميزانية هذا المجلس تسجل ضمن أبواب ميزانية وزارة التجارة حسب المادة 33 من الأمر رقم 03-03، يتعلق بالمنافسة، مرجع سابق.

⁵⁰⁸ - أنظر المادة 16 من الأمر رقم 95-06 مؤرخ في 25 جانفي 1995، يتعلق بالمنافسة، ج ر ع 09، صادر في 02/22/1995. (ملغى).

أخرى فإن مجلس المنافسة يرى من خلال اقتراحه أنه من المستحسن وضع هذا الأخير لدى رئيس الجمهورية أو لدى الوزير الأول⁵⁰⁹، فهذا التوجه الذي تبناه مجلس المنافسة لا يفضي إلى منح استقلالية تامة له بل يعيد الأمور إلى نقطة البداية، لأن هذا الأخير يقع دائما تحت وصاية السلطة التنفيذية رغم اعترافه في المرحلة الأولى أن ذلك يؤثر على استقلاليته.

أمام الوضعية السابقة يتبين أن المشرع الجزائري لم يعد يضع استقلالية السلطات الإدارية المستقلة من ضمن أولوياته، وجعلها مرتبطة بالسلطة التنفيذية مقارنة بسابقتها، حيث لم يدرك نتائج سحب استقلالية هذه الهيئات على القطاعات الاقتصادية الخاضعة للضبط عندما يتم مزج عملية الضبط الاقتصادي وممارسة النشاط الاقتصادي من قبل هيئة واحدة المتمثلة في السلطة التنفيذية، يؤدي كذلك إلى فقدان مصداقية القرارات الصادرة عن هذه السلطات عند ممارستها للمهام الموكلة إليها قانونا من قبل المتعاملين الاقتصاديين في الوسط الخاضع للضبط وذلك حول موضوعيتها وحيادها، ظاهريا فكيف يمكن القول أن هذه الهيئة تتصرف بحيادية وأنها مستقلة غير خاضعة لأي سلمية إدارية وعدم تلقيها أي توجيهات أو تعليمات من قبل أي جهة كانت فالمشرع ينص على أنها توضع لدى وزارة ما؟، لذا فيبدو أن الواقع السياسي الحالي في الجزائر يرفض التنازل عن مظاهر الإمتياز لصالح هيئات محايدة⁵¹⁰.

هناك أمثلة مشابهة لمجلس المنافسة لسلطات إدارية مكيفة من طرف المشرع على أنها مستقلة لكنها تقع تحت وصاية أحد الوزارات، فنجد الهيئة الوطنية للوقاية من الجرائم المتصلة بتكنولوجيات الإعلام والاتصال ومكافحتها قبل الاستغناء عنها والتي كیفها المشرع على أنها سلطة إدارية مستقلة وأنها تتمتع بالشخصية المعنوية إلا أن ذلك لم يشفع لها بأن توضع لدى الوزير المكلف بالعدل⁵¹¹ الذي يعني وقوعها تحت وصاية هذا الأخير، فلم يكتفي المشرع بهذا الحد فقط وذلك عندما نرجع إلى تشكيلة هذه الهيئة التي تضم داخلها ممثلين عن السلطة التنفيذية برتبة وزراء⁵¹²، نجد هذه الوضعية كذلك أمام السلطة الوطنية للتصديق الإلكتروني، حيث أنها مكيفة حسب المشرع على أنها سلطة إدارية مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية إلا أن هذه الشخصية التي من المفروض تضعها عن منأى أي وصاية إدارية

⁵⁰⁹ - Bulletin Officiel de La concurrence, n° 12, 2016, www.conseil-concurrence.dz.

⁵¹⁰ - شمون علية، مركز سلطات الضبط المستقلة بين أشخاص القانون العام في القانون الجزائري، أطروحة لنيل درجة دكتوراه في القانون، جامعة أحمد بوقرة، بومرداس، 2018، ص. 268.

⁵¹¹ - حسب أحكام المادة 2 من المرسوم الرئاسي رقم 15-261، يحدد تشكيلة وتنظيم وكيفيات سير الهيئة الوطنية للوقاية من الجرائم المتصلة بتكنولوجيات الإعلام والاتصال ومكافحتها، مرجع سابق.

⁵¹² - مرجع نفسه، أنظر المادة 7 منه.

لم تمنعها من أن توضع تحتى وصاية الوزير الأول⁵¹³، وما يلاحظ على السلطتين السابقتين أنها حديثة النشأة إلا أن المشرع الجزائري لم يستفيد من التجارب السابقة عند النشأة الأولى للسلطات الإدارية المستقلة في التشريع الجزائري مثلا عند إنشائه للمجلس الأعلى للإعلام وذلك فيما يخص استقلالية هذه الأخيرة، حيث بدل أن يعمل على تقويتها وتحسينها، ها هو يعمل في اتجاه معاكس تماما وذلك بالعمل على انتزاعها منها وليضعف من جهة أخرى نسبة حيادها وشرعيتها، زيادة على ذلك فإن بعض السلطات الإدارية المستقلة في التشريع الجزائري تحمل صفة المؤسسات العامة وذلك بالنظر إلى الوصاية التي تخضع لها من قبل السلطة التنفيذية أمام الاعتراف لها بالشخصية المعنوية.

هناك كذلك حالة لجنة الإشراف على التأمينات أين تخضع هي بدورها لوصاية أحد الوزارات، لكن هذه الأخيرة فلم يتم منحها الشخصية المعنوية من قبل المشرع، فقد أنشأت من أجل أن توضع لدى وزارة المالية حسب أحكام المادة 209 من قانون التأمينات، فرغم عدم تمتع هذه اللجنة بالشخصية المعنوية فهذا لا يعني أنها توضع تحتى الوصاية لأنها أنشأت لأن تكون مستقلة عن أي هيئة أخرى في الدولة، والجدير بالذكر كذلك حول هذه اللجنة فإن المشرع الجزائري لم يستعمل أي عبارة تدل على أنها مستقلة، فأمام هذه الوضعية يمكن القول أن لجنة الإشراف على التأمينات غير متمتعة بأي استقلالية وظيفية فهي بذلك تابعة للسلطة التنفيذية وواقعة تحتى وصايتها، في التشريعات المقارنة ومنها التشريع الفرنسي الذي استمد منه المشرع الجزائري نموذج السلطات الإدارية المستقلة، فنجد أن هذا الأخير لم يكن مجتهدا، فمعظم السلطات الإدارية المستقلة في التشريع الفرنسي غير مزودة بالشخصية المعنوية، إلا أن هذه الأخيرة لم توضع تحتى وصاية أي وزارة على غرار سلطة المنافسة الفرنسية أو سلطة الاتصالات الإلكترونية والبريد، لذا فقد أدى بالمشرع الجزائري إلى خلق نوع جديد من السلطات الإدارية المستقلة.

عند استقراء الحالات السالفة الذكر فيلاحظ كذلك سكوت المشرع حول الصلاحيات التي يمتلكها مختلف الوزراء على مختلف السلطات الإدارية المستقلة الموضوعة تحتى وصايتهم، فلم يتم ذكر نوع الرقابة التي يمكن ممارستها على هذه السلطات، فهل تقتصر فقط على بعض الصلاحيات الممنوحة لهذه الأخيرة مثل السلطة التنظيمية وذلك بعدم خلق تناقض بين توجهات السلطات الإدارية المستقلة واستراتيجية

⁵¹³ - حسب أحكام المادة 16 من القانون رقم 04-15، مؤرخ في 01 فيفري 2015، يحدد القواعد العامة المتعلقة بالتوقيع والتصديق الإلكتروني، ج ر ع 06، صادر في 2015/02/10.

السلطة التنفيذية⁵¹⁴ عند إصدار الأنظمة من قبل هذه السلطات؟، كذلك فهل تمتد صلاحيات الوزراء أكثر من ذلك لتمس الصلاحيات التنازعية الممنوحة لهذه السلطات وذلك كل من الاختصاص العقابي والتحكيمي، حيث يتدخلوا في القرارات التي يتم اتخاذها في هذا المجال؟، فأمام سكوت المشرع حول هذه النقطة فيسمح بتوغل السلطة التنفيذية أكثر داخل السلطات الإدارية المستقلة لتمس القرارات المقبلة على اتخاذها وممارسة وصاية حقيقية عليها مما يضعف استقلاليتها، وأكثر من ذلك يمس كيانه وتواجدها الفعلي كمؤسسات لها صلاحية خاصة بها، فنتيجة لهذا فإنه من غير ممكن الحديث عن حياد القرارات التي تتوصل إليها السلطات الإدارية المستقلة.

كانت السلطة التنفيذية تمارس كذلك نوع من الوصاية على السلطات الإدارية المستقلة عن طريق الرقابة المفروضة عليها وذلك عن طريق تدخلها في عملية تسيير هذه السلطات، ونخص بالذكر هنا سلطة ضبط الخدمات العمومية للمياه سابقا، حيث نجد في المرسوم التنفيذي المنشئ لها أقر بأن هذه الأخيرة فيما يخص طريقة تسييرها فإنها تخضع لرقابة الدولة⁵¹⁵، لذا فإن هذه الرقابة التي تخص تسيير هذه السلطة تظهر بأنها حالة غير عادية، حيث أنه أمام هذه الوضعية يخضع هذه السلطة مباشرة للسلمية الإدارية ورفض المنح لها الحرية الكاملة لضبط القطاع الاقتصادي الواقع تحت سلطتها⁵¹⁶، فالوصاية الممارسة في التشريع الجزائري على السلطات الإدارية المستقلة تتخذ عدة أشكال لكن الغاية هي واحدة التي تتمثل في حصر تحركات هذه السلطات وتضييقها وعدم السماح لها باكتساب استقلالية فعلية لممارسة المهام الموكلة إليها قانونا بكل حيادية.

عليه يمكن ترجمة إخضاع المشرع الجزائري السلطات الإدارية المستقلة لوصاية أحد الوزارات بعدما أن كانت عند نشأتها الأولى غير خاضعة لأي سلمية إدارية إلى الحفاظ على مصالح المؤسسات الاقتصادية التابعة للدولة وذلك أمام تنامي القوة الاقتصادية للمتعاملين الخواص باعتبار أن هذه الأخيرة لم تنسحب كليا من ممارسة النشاط الاقتصادي، أو إلى عدم تأدية هذه السلطات للمهام الموكلة إليها في ضبط القطاعات الاقتصادية التي تم تحريرها للمنافسة الحرة وعدم إثبات قدرتها على تأدية المهام

⁵¹⁴ - لكي يتم التوفيق بين سياسة السلطات الإدارية المستقلة وتلك التي تمتلكها السلطة التنفيذية فقد تم تعيين أمام هذه السلطات ممثل عن الحكومة، حيث يعتبر تواجده أمام السلطات الإدارية المستقلة بمثابة المساس باستقلاليتها.

⁵¹⁵ - حسب أحكام المادة 3 من المرسوم التنفيذي رقم 08-303، يحدد صلاحيات وكذا قواعد تنظيم سلطة ضبط الخدمات العمومية للمياه، مرجع سابق.

⁵¹⁶ - TARCHOUNA Lotfi, op. cit, p. 237.

الضبطية بكل فعالية، فالحل الذي لجأ إليه المشرع هو إدخال السلطة التنفيذية في عملية الضبط الاقتصادي منصفة مع السلطات الإدارية المستقلة، لكن نرى أنه أمام إدخال السلطة التنفيذية في هذه العملية يجعل عمل هذه السلطات أسوأ مما كان عليه في السابق إن كانت حقاً لم تحقق الهدف المرجو من إنشائها⁵¹⁷، فأمام هذه الوضعية فقد أصفر عن ممارسة عملية الضبط الاقتصادي بواسطة هيئتين تختلفان طبيعتهما.

ثانياً: التبعية للسلطة التنفيذية عن طريق البرامج!

للحكومة أثناء تعيينها برنامج خاص بها تحدد به السياسة العامة للبلاد ويتم اتباعه حتى تصل إلى تحقيق غايات معينة منها إجتماعية، اقتصادية أو سياسية، فلا تشرع الحكومة في تطبيق برنامجها إلا بعد موافقة البرلمان عليه، هذا البرنامج خاص فقط بالحكومة هي المكلفة بتنفيذه وإتباعه دون الحاجة إلى مساند من قبل هيئات مستقلة مثل السلطات الإدارية المستقلة التي هي بدورها لها مهام خاصة بها تعمل على إنجاحها وأدائها بكل فعالية عندما تعمل على ضبط مختلف القطاعات الاقتصادية والعمل على أداء هذه المهام بكل حيادية.

إن إنشاء السلطات الإدارية المستقلة جاء لتخفيف الضغط المفروض على السلطة التنفيذية بعدم قدرتها على تسيير جميع الشؤون والقضايا العامة للبلاد، جاء كذلك إنشاء هذه السلطات لممارسة عملية الضبط الاقتصادي من قبل هيئات مستقلة وهذا من أجل تنظيم انسحاب الدولة من الحقل الاقتصادي التي كانت هي المستحوذة عليه والمنظمة له⁵¹⁸، فالاستقلالية الممنوحة للسلطات الإدارية المستقلة يليه ضرورة ابتعاد هذه الأخيرة عن السلطة التنفيذية لتحقيق ممارسة عملية الضبط الاقتصادي بكل استقلالية دون تأثيرات وتوجيهات تأتي من قبل هذه الجهة، لذا فقد خول المشرع للسلطات الإدارية المستقلة ممارسة وظائف خاصة بها، فقد منح لها اختصاص تنظيمي لتنظيم مختلف القطاعات الاقتصادية واختصاص عقابي لتسليط عقوبات على كل متعامل اقتصادي يحاول خلق حالة عدم الاستقرار في الوسط الذي يمارس نشاطه الاقتصادي فيه وغيرها من الاختصاصات الأخرى نجد من بينها الاختصاص الرقابي

⁵¹⁷ - منذ نشأت السلطات الإدارية المستقلة في التشريع الجزائري إلى غاية يومنا هذا فإنه لم تصدر أي دراسة أو أي تقرير من أي جهة كانت لتقييم هذه الأخيرة وذلك إن تم تحقيق الغاية من إنشائها ومدى ملائمة الإطار القانوني المخصص لها على نقيض ما يحدث في التشريعات المقارنة مثل التشريع الفرنسي، لذا فحان الوقت للشروع في هذه العملية التي يمكن أن تؤثر على توجهات السلطة التشريعية وذلك بتطوير السلطات الإدارية المستقلة في التشريع الجزائري.

⁵¹⁸ - TUOT Thierry, «Perspectives d'évolution », in, Martine Lombard, op.cit, p.220.

وصلاحية الفصل في النزعات الناشئة بين المتعاملين الاقتصاديين، زيادة على ذلك فقد رسم المشرع المهام التي تكلف بها السلطات الإدارية المستقلة وتسير عليها حتى لا تنحرف عن الهدف الذي أنشأت من أجله.

جاء إنشاء سلطة ضبط البريد والاتصالات الالكترونية مثلا حسب القانون المنشئ لها من أجل السهر على وجود منافسة فعلية ومشروعة في سوقي البريد والاتصالات الالكترونية والعمل على ترقيتها بمختلف التدابير التي تتخذ من قبلها، كذلك تعمل هذه السلطة على تقاسم منشآت الاتصالات الالكترونية بين المتعاملين الاقتصاديين الذين يمارسون نشاطهم في هذا المجال على أساس المساواة، يمكن كذلك أن تستشار هذه السلطة من قبل الوزير المكلف بالبريد والاتصالات الالكترونية مثلا فيما يتعلق إعداد أي مشروع نص تنظيمي يخص القطاع الذي تضبطه⁵¹⁹، فقد جاء كذلك إنشاء سلطة ضبط الصحافة المكتوبة للعمل على تشجيع التعددية الإعلامية حتى تشمل جميع أطراف المجتمع، تسهر كذلك هذه السلطة على جودة الرسائل الإعلامية وترقية الثقافة الوطنية والعمل على إبرازها بكل الأشكال التي تعرفها، كما لها أن تسهر على تحقيق شفافية القواعد الاقتصادية المعتمدة لسير المؤسسات الناشئة⁵²⁰، يعد إنشاء سلط ضبط السمع البصري من قبل المشرع للسهر على ممارسة نشاط السمع البصري بكل حرية وفق الشروط المحددة قانونا والسهر على احترام تعددية التعبير لمختلف التيارات الفكرية والآراء في كل الوسائل السمعية البصرية، تعمل كذلك سلطة ضبط السمع البصري على عدم احتكار البث الحصري للأحداث الوطنية ذات الأهمية القصوى الذي يؤدي إلى حرمان جمهور معتبر من متابعة هذه الأحداث وضمان مجانيته سواء عن طريق البث المباشر أو غير المباشر⁵²¹.

على حساب ما تقدم من المفروض تعمل السلطات الإدارية المستقلة على تحقيق تلك الأهداف المسطرة من قبل المشرع التي تعد بمثابة برنامج خاص بها يجب عليها العمل على تنفيذه بكل استقلالية وحيادية دون الالتفات إلى البرنامج الخاص بالسلطة التنفيذية، لأن ذلك يؤدي إلى الوقوع تحت تأثيراتها والتواجد في حالة التبعية لها مما يمس بمصداقية وحيادية القرارات التي تتوصل إليها أثناء تدخلاتها في مختلف القطاعات الاقتصادية الخاضعة للضبط، لكن في الواقع يظهر أن البعض من السلطات الإدارية

⁵¹⁹ - حسب أحكام المواد 13 و 14 من القانون رقم 04-18، يحدد القواعد العمة المتعلقة بالبريد والاتصالات الإلكترونية، مرجع سابق.

⁵²⁰ - حسب أحكام المادة 40 من القانون العضوي رقم 05-12، يتعلق بالإعلام، مرجع سابق.

⁵²¹ - حسب أحكام المادة 54 من القانون رقم 04-14، يتعلق بالنشاط السمع البصري، مرجع سابق.

المستقلة قد أغفلت المهام الموكلة إليها وتركتها جانبا لتعمل على تمجيد برنامج السلطة التنفيذية وتعمل كذلك جاهدة لتطبيقه على أرض الواقع ومساندته، لتبدي بذلك مثل هذه السلطات الإدارية المستقلة تبعيتها للسلطة التنفيذية والولاء لها، فعلى هذا الأساس يمكن اعتبار السلطة التنفيذية هنا بمثابة سلطة عليا تمارس وصاية على السلطات الإدارية المستقلة التي من المفروض عند إنشائها اعتبرت بمثابة هيئات مستقلة غير خاضعة لأي سلمية إدارية ولا تمارس عليها أي سلطة رئاسية ولا وصائية، لذلك فهي خاضعة للسلمية الإدارية مثل الإدارة الكلاسيكية التي تعمل على تنفيذ برنامج الحكومة، فالسلطات الإدارية المستقلة أنشأت لأن تمارس مهامها بكل استقلالية مثل ما عبر عليه المشرع فيما يخص سلطة ضبط السمعي البصري، حيث أقر أن هذه الأخيرة تمارس مهامها باستقلالية تامة⁵²²، فلكي تكون كذلك يجب أن تعمل على تحقيق المهام المسطرة لها من قبل المشرع دون البحث عن التقرب نحو السلطة التنفيذية وذلك عن طريق تنفيذ البرامج الخاصة بها مما يجعل حيادية السلطات الإدارية المستقلة تتلاشى عندما تقبل على إصدار قرارات تخص القطاعات الاقتصادية التي تضبطها.

يبدو أن قطاع الإعلام فيما يخص سلطة ضبط السمعي البصري مثال في تبعية هذه الأخيرة للسلطة التنفيذية عن طريق تنفيذ برامجها الخاصة بها، لذا فيبدو أن السلطة الضابطة لهذا القطاع تجاهلت الواجب الواقع عليها وذلك بممارسة المهام الموكلة إليها قانونا باستقلالية تامة حسب أحكام القانون المنشئ لها وذلك عندما تعمل على تنفيذ ومساندة برنامج السلطة التنفيذية، فقد جاء هذا عند التصريح في عدة مناسبات من قبل رئيس هذه السلطة على مساندة برنامج السلطة التنفيذية في خراجاته الإعلامية، فقد أدى البعض للتعبير عن هذا الموقف أنه بمثابة صورة مؤسفة عندما رئيس سلطة ضبط السمعي البصري يؤدي مهامه وفق توجيهات السلطة التنفيذية الممثلة في رئيس الجمهورية وبرنامج هذا الأخير⁵²³، فكيف لسلطة إدارية مستقلة أن تعمل على تفعيل عملية الضبط الاقتصادي وذلك بممارسة المهام الموكلة إليها بصفة مستقلة ومحايدة فهي تساند برنامج السلطة التنفيذية رغم أن نشاط السمعي البصري حاليا يمارس من قبل الخواص إلى جانب القطاع العمومي؟، هذه التوجيهات من المفروض تمارس من قبل الرئيس على مرؤوسه أو من قبل هيئة وصية على هيئة أخرى مثل ما هو معروف أمام الإدارة الكلاسيكية وعندما ينص القانون على ذلك، لكن اليوم الوصاية ممارسة على هيئة أنشأت لأن

⁵²² - حسب أحكام المادة 58 من القانون رقم 14-04، يتعلق بالنشاط السمعي البصري، مرجع سابق.

⁵²³ - بوعقبة سعد، "التخبط"، جريدة الخبر، ع 8548، صادر في 22 جوان 2017.

تكون مستقلة رغم عدم نص القانون المنشئ لها على هذه المسألة، فأمام هذا فإن سلطة ضبط السمعي البصري واقعة تحت وصاية سلطة السلطة التنفيذية وتعمل على تجسيد توجهاتها وسياساتها حتى وإن كانت فيها علامات التحيز لجهة على حساب جهة أخرى، فيمكن ترجمة هذه الوضعية التي يعيشها قطاع السمعي البصري إلى طريقة تعيين الأعضاء الذين يشكلون تشكيلتها الجماعية، حيث تستحوذ السلطة التنفيذية على هذه العملية، زيادة على ذلك فإن اختيار رئيسها والأعضاء الآخرين لم يكن بصفة عفوية عندما يتبين أن جميعهم بمثابة إطارات سامية كانت تمارس مهامها أمام مختلف الوزارات، لذا فالولاء للسلطة التنفيذية أمر لا يمكن تجنبه في هذه الحالة.

فمساندة سلطة ضبط السمعي البصري لبرنامج السلطة التنفيذية يأتي كذلك بعمل هذه الأخيرة على تطبيقه على أرض الواقع، ويظهر هذا عندما تصدر تجاوزات من قبل مستغلي الخدمات السمعية البصرية سواء من القطاع العام أو القطاع الخاص ويقابله سكوت من قبل السلطة الضابطة لهذا القطاع، فحسب قانون السمعي البصري فإنه من بين مهام سلطة ضبط السمعي البصري السهر على عدم تحيز الأشخاص المعنوية التي تستغل خدمات الاتصال السمعي البصري التابعة للقطاع العام⁵²⁴، لكن في الواقع فمستغلي خدمات الاتصال السمعي البصري التابع للقطاع العمومي يمارس مهامه في ظل غياب الحيادية، حيث يتم اقضاء كل الأحزاب أو الجمعيات أو كل شخص أو كل توجهات وأفكار تعارض برنامج السلطة التنفيذية⁵²⁵، فالمعارضة يخصص لها وقت وجيز في القطاع العمومي وهذا فقط عند مواعيد إجراء الانتخابات، في المقابل فهي تفتح المجال لمن يسير في فلك هذه الأخيرة للتعبير بكل حرية وذلك أثناء المناسبات أو خارجها، عليه فيظهر للمتابعين أن الأفكار والسياسة العامة للبلاد تسير في اتجاه واحد وأن كل أفكار أخرى غير التي يتم تسويقها في القطاع العمومي تعتبر بمثابة أفكار متطرفة وتعمل على إحداث الفوضى والبلبل في البلاد، رغم كل هذا التعتيم إلا أن سلطة ضبط السمعي البصري تبقى ساكنة وتتجاهل المهمة التي خولت لها من قبل المشرع ولو بملاحظة أو تعليق بسيط حول هذه الوضعية مما يؤكد تبعيتها للسلطة التنفيذية، كذلك حسب قانون السمعي البصري فمن بين المهام الواقعة على السلطة الضابطة لهذا القطاع والعمل على تكريسه يكمن في احترام التعددية في التعبير عن مختلف

⁵²⁴ - المادة 54 من القانون رقم 14-04، يتعلق بالنشاط السمعي البصري، مرجع سابق.

⁵²⁵ - نجد أنه حتى الشخصيات التي يتم دعوتها للتدخل على مستوى مستغلي خدمات الاتصال السمعي البصري فيما يخص المسائل السياسية يتم انتقائها بكل عناية لتعمل على تمجيد السلطة التنفيذية.

التيارات والأفكار ومختلف الآراء في برامج البث الإذاعي والتلفزيوني⁵²⁶، لكن في الواقع فإن سلطة ضبط السمعي البصري يظهر أنها تعمل على محاربة التعددية الفكرية وحرية التعبير عندما تتدخل هذه المرة لقمع مختلف البرامج ذو صلة بالسياسة التي يتم بثها في القنوات التابعة للقطاع الخاص وذلك بتوجيه إشارات لها تعلمها بواجب احترامها أحكام قانون السمعي البصري، في حقيقة الأمر حتى سلطة ضبط السمعي البصري هنا لم تحترم أحكام القانون المنشئ لها، فهي تمارس وظائفها دون مراعاة الموضوعية والحيادية التي من المفروض تتحلى بها، فاختارت أن تعمل تحت وصاية السلطة التنفيذية رغما استقلاليتها، لذا يظهر بأن السلطات الإدارية المستقلة عبارة عن وسيلة في يد السلطة التنفيذية تعمل من خلالها على تجسيد سياستها.

الفرع الثاني

أي حياد للسلطات الإدارية المستقلة أثناء تنظيمها للقطاعات الخاضعة للضبط؟

على ما يبدو السلطة التنفيذية لم تتسحب كلياً من المجال الاقتصادي وأنها تمارس عملية الضبط مناصفة مع السلطات الإدارية المستقلة وتزاحمها في ذلك، (ثانياً) هذه العملية من المفروض تنفرد في ممارستها السلطات الإدارية المستقلة وذلك دون التضييق في مجال المسائل التي تعمل على تنظيمها. (أولاً)

أولاً: التضييق على السلطات الإدارية المستقلة في عملية تنظيمها للقطاعات الخاضعة للضبط

تعتبر السلطات الإدارية المستقلة الجهات المخولة لها قانوناً صلاحية تنظيم مختلف القطاعات الاقتصادية الخاضعة للضبط وذلك لامتلاكها المؤهلات اللازمة فيما يخص العنصر البشري، والتي تتكون من مختصين ومهنيين لهم القدرة للبحث عن القواعد المناسبة التي من خلالها تسيير عليها مختلف القطاعات الاقتصادية الخاضعة للضبط وإعادة التوازن لها عندما تعرف الاضطرابات، هذه العملية كانت في السابق واقعة على عاتق الإدارة الكلاسيكية فقد انتزعت منها بعدما أن أظهرت عدم قدرتها على فهم وتسطير قواعد ملائمة لتتمكن القطاعات الاقتصادية الخاضعة للضبط الاعتماد عليها دون أن تواجه صعوبات تحول دون القدرة على عرقلة نشاط المتعاملين الاقتصاديين الذين ينشطون في الوسط الخاضع للضبط، كذلك يعود تجاوز الطريقة الكلاسيكية في تسيير وتنظيم القطاعات الاقتصادية إلى عدم الوثوق

⁵²⁶ - المادة 54 من القانون رقم 14-04، يتعلق بالنشاط السمعي البصري، مرجع سابق.

في الإدارة الكلاسيكية وذلك في عدم موضوعية الطريقة التي تنظم بها القطاعات الاقتصادية الخاضعة لعملية الضبط وعدم حيادها أمام مزاوله الدولة للنشاط الاقتصادي إلى جانب الخواص.

ممارسة عملية تنظيم القطاعات الاقتصادية من قبل السلطات الإدارية المستقلة من المفروض تتم بكل استقلالية وبصفة منفردة دون اشراك أي جهة أخرى⁵²⁷ في هذه العملية وخارج مختلف التأثيرات التي يمكن أن تمارس عليها من قبل جهات خارجية خاصة من قبل السلطة التنفيذية التي من خلالها يمكن عرقلة المسار الطبيعي لمختلف القطاعات الاقتصادية الخاضعة للضبط والتشويش على مختلف القرارات التي تقبل السلطات الإدارية المستقلة على اصدارها وتكون جد حساسة تخص هذه القطاعات والابتعاد عن التأثيرات حتى تتم عملية الضبط بكل موضوعية وحيادية، أمام هذا فإنه يعمل على تحقيق فعالية عملية الضبط الاقتصادي والحفاظ على توازن مختلف القطاعات الاقتصادية الخاضعة للضبط، عليه فأمام هذه الوضعية يمكن القول أن السلطات الإدارية المستقلة لها صلاحية اصدار قرارات التي تتم بكل استقلالية وتملك سلطة فعلية على مختلف القطاعات الاقتصادية الخاضعة للضبط وانفرادها بعملية تنظيمها، وأنها اكتسبت استقلالية حقيقية في ممارسة الوظائف المخولة لها قانونا وذلك بعيد عن مختلف الضغوطات الخارجية.

لكن عند العودة للنصوص القانونية المنشئة للسلطات الإدارية المستقلة والتي خول لها المشرع صلاحية ممارسة السلطة التنظيمية نجد أن البعض من هذه السلطات لا تنفرد لوحدها في إصدار الأنظمة بل تتقاسم هذه العملية مع هيئة أخرى التي من المفروض قد انسحبت من تنظيم القطاعات الاقتصادية، خاصة تلك الواقعة تحتى ضبط أحد الهيئات الضابطة وهذه الهيئة تتمثل في السلطة التنفيذية، لذا فإن السلطة التنظيمية الممنوحة لبعض من السلطات الإدارية المستقلة تعرف قيودا من عدة جوانب، حيث نجد في بعض الأحيان المشرع يحصر ممارسة هذه الصلاحية في نطاق جد ضيق ولا تشمل مسائل عديدة، وبقيّة الأمور الأخرى تركت للسلطة التنفيذية للعمل على تنظيمها، فيما يخص القطاعات المرفقية وفي مجال البريد والاتصالات الالكترونية فإن السلطة الضابطة لهذا المجال قد منح لها ممارسة سلطة تنظيمية ولكن في حدود ضيقة، حيث لها صلاحية تحديد شروط إنشاء واستغلال

⁵²⁷ - هذا لا يعني أن السلطات الإدارية المستقلة لا تستشير جهات أخرى، بل أن القانون خول لها في بعض الأحيان استشارة بعض الجهات التي تختص في القطاعات الاقتصادية الخاضعة للضبط وذلك لمساعدتها على اتخاذ قرارات سليمة.

الشبكات وتقديم الخدمات الخاضعة لنظام الترخيص⁵²⁸، عليه فقد تم حصر السلطة التنظيمية لسلطة ضبط البريد والاتصالات الالكترونية في المجالات التقنية فقط، في قطاع الكهرباء والغاز كذلك فإن لجنة ضبط الكهرباء والغاز قد منح لها ممارسة الاختصاص التنظيمي لكن بصفة محدودة، حيث حصره المشرع في عملية تحديد التعريفات الواجب تطبيقها على الزبائن الخاضعين لنظام التعريفات⁵²⁹، في قطاع الإعلام فيما يخص سلطة ضبط الصحافة المكتوبة فعند ممارستها لاختصاصها التنظيمي الممنوح لها قانونا يكون في مجال محدود والذي يتمثل في تحديد شروط وقواعد إعانات الدولة والمساعدات التي تمنحها هذه الأخيرة لأجهزة الإعلام والسهل على توزيعها⁵³⁰، فيما يخص سلطة ضبط السمع البصري كذلك خول لها ممارسة الصلاحيات التنظيمية، لكن ممارسة هذه الصلاحية تكون في حدود ضيقة والتي تشمل تحديد الشروط التي تسمح لبرامج الاتصال السمع البصري باستخدام الأشهر المقنع للمنتجات أو بث حصص الاقتناء عبر التلفزيون، تعمل كذلك هذه السلطة على تحديد القواعد المتعلقة ببث البيانات ذات المنفعة العامة الصادرة عن السلطات العمومية⁵³¹، عليه فأمام كل هذا فإن المشرع رغم منحه السلطة التنظيمية للسلطات الإدارية المستقلة السالفة الذكر إلا أنه قيد هذا الاختصاص وحصره في مجالات ضيقة رغم قدرته على تمديد هذه الصلاحية بصفة أوسع ولتشمل مجالات أخرى حتى يتم ابعاد السلطة التنفيذية أكثر عن ممارسة عملية الضبط الاقتصادي، وتبقى حالة مجلس المنافسة أين نجد المشرع قد خول له صلاحية ممارسة الاختصاص التنظيمي، وعند استقراء نص المادة 34 من الأمر رقم 03-03 يتعلق بالمنافسة نجد أن ممارسة هذا الاختصاص جاء بصفة عامة حيث لم يحدد المجالات التي يمكن للمجلس أن يقوم بتنظيمها بمختلف التدابير التي يمكن أن يتخذها، لذا فلا يمكن الحكم إذا كان الاختصاص التنظيمي الممنوح لمجلس المنافسة يمارسه بصفة واسعة أو بصفة ضيقة.

من جهة أخرى هناك نوع من التقييد على السلطة التنظيمية الممنوحة للسلطات الإدارية المستقلة هذه المرة رغم امتلاك البعض من هذه السلطات لسلطة تنظيمية حقيقية، حيث تختص بإصدار أنظمة في عدة مسائل ويتعلق الأمر هنا بمجلس النقد والقرض، فله صلاحيات واسعة في تنظيم القطاع المصرفي منها القيام بتحديد السياسة النقدية والإشراف عليها وتقييمها ومتابعتها، تحديد الشروط التقنية لممارسة

⁵²⁸ - المادة 34 من القانون رقم 04-18، يحدد القواعد العمة المتعلقة بالبريد والاتصالات الإلكترونية، مرجع سابق.

⁵²⁹ - المادة 115 من القانون رقم 01-02، يتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز عبر القنوات، مرجع سابق.

⁵³⁰ - المادة 40 من القانون العضوي رقم 05-12، يتعلق بالإعلام، مرجع سابق.

⁵³¹ - المادة 55 من القانون رقم 04-14، يتعلق بالنشاط السمع البصري، مرجع سابق.

المهنة المصرفية ومهنتي الاستشارة والوساطة في المجالين المصرفي والمالي، كما له صلاحية تحديد مقاييس وشروط عمليات البنك المركزي⁵³²، فرغم تمتع مجلس النقد والقرض باختصاص تنظيمي حقيقي وذلك بقدرته على تنظيم مسائل متعددة تخص القطاع الاقتصادي الذي يضبطه، إلا أن ممارسة هذا الاختصاص يكون بصفة نسبية، حيث يعرف قيود من نوع آخر لا يخص هذه المرة تضيق مجال التدخل، بل يخص تدخل السلطة التنفيذية في لب الاختصاص التنظيمي الممنوح لهذا المجلس وذلك عن طريق امتلاك الوزير المشرف على القطاع المصرفي صلاحية إعادة قراءة الأنظمة الصادرة عن مجلس النقد والقرض للمرة الثانية، فاليد التي تمدها السلطة التنفيذية نحو القطاعات الاقتصادية الخاضعة للضبط جاءت برعاية القانون، فأمام هذا يظهر أن المشرع غير مستعد للتخلي عن السلطة التنفيذية للتدخل في عملية الضبط الاقتصادي.

إن اصباح الطابع السلطوي على السلطات الإدارية المستقلة وعدم اخضاعها للسلمية الإدارية وذلك سواء لأي سلطة رئاسية ولا وصائية يعني أن القرارات التي يتم اتخاذها عند ممارستها للصلاحيات المخولة لها من قبل القانون من بينهم الاختصاص التنظيمي تكون واجبة النفاذ منذ صدورها، ولا يمكن كذلك إلغائها أو تعديلها من قبل سلطة أخرى تعلوها، فأي معارضة يمكن أن تأتي من قبل أي جهة كانت صفتها على الأنظمة الصادرة عنها تكون أمام الجهات القضائية بالنظر إلى أن القانون قد خول لمن يعنيه الأمر في هذه المسألة حق الطعن في القرارات الصادرة عن السلطات الإدارية المستقلة، لكن عند العودة لقانون 03-11 يتعلق بالنقد والقرض نجد أن السلطة التنفيذية الممثلة في وزير المالية يمكن لها مراقبة مختلف الأنظمة التي يقبل مجلس النقد والقرض على إصدارها وذلك عن طريق إجراء مداولة ثانية ليبيدي الوزير مختلف ملاحظاته، فيعتبر هذا نوع من التقييد على الممارسة المستقلة للسلطة التنظيمية الممنوحة لهذا المجلس، فطلب وزير المالية بإجراء مداولة ثانية يكون بمثابة رقابة قبلية على الأنظمة التي يبادر بها المجلس، فأمام هذا فيمكن اعتبارها بمثابة مشروع⁵³³ عندما يتم عرضها على الوزير المكلف بالمالية، حيث نجد حسب المادة 63 من القانون السالف الذكر أن المحافظ الذي هو رئيس مجلس النقد والقرض يقوم بتبليغ مشاريع الأنظمة التي تم إعدادها من قبل التشكيلة الجماعية لهذا المجلس إلى الوزير المكلف بالمالية وهذا لغرض إطلاع هذا الأخير على هذه المشاريع وطلب تعديلها إن كانت تستدعي ذلك وذلك في غضون مهلة مدتها عشرة أيام (10) قبل أن يتم إصدارها وذلك في اليومين اللذين يليان موافقة

⁵³² - المادة 62 من الأمر رقم 03-11، يتعلق بالنقد والقرض، مرجع سابق.

⁵³³ - ZOUAIMIA Rachid, *Les autorités de régulation indépendantes face ...*, op, cit, p. 201.

المجلس على هذه الأنظمة، فإن طلب الوزير المكلف بالمالية تعديل مشاريع الأنظمة من الواجب على المحافظ استدعاء المجلس للاجتماع في مدة خمسة أيام ليتم عرض مختلف التعديلات المقترحة، وفي الأخير فإن هذا المجلس عند اجتماعه هذا يتخذ قرارا ويكون نافذا مهما كان مضمونه.

ما يمكن ملاحظته حول المادة السابقة أن المشرع لم يحدد النقاط التي يمكن للوزير المكلف بالمالية طلب تعديلها، فهل تخص مثلا فقط المسائل المتعلقة بعدم تجانس السياسة المتبعة من قبل السلطة التنفيذية وتلك التي يتخذها مجلس النقد والقرض أو تعارض مخططات هذا الأخير وتلك المتعلقة بالسلطة التنفيذية؟، فإن كان الأمر يتعلق فقط في هذه المسألة يمكن تقبل نوعا ما إمكانية إطلاع السلطة التنفيذية على أنظمة مجلس النقد والقرض حتى لا تصطدم توجهاته مع السياسة العامة للبلاد، لكن ترك المجال مفتوحا أمام السلطة التنفيذية دون تقييد صلاحيتها في رقابة السلطة التنظيمية المخولة لمجلس النقد والقرض فإن ذلك يمس باستقلاليتها وفي مدى حيادية الأنظمة التي يتم اتخاذها من قبله التي يمكن أن تخدم فئة معينة من المتعاملين الاقتصاديين دون أخذ مصالح المتعاملين الآخرين، فهذا التوسيع يسمح للسلطة التنفيذية التصرف في القطاع المصرفي على حسب رغبتها، لذا فعلى المشرع أن يبين حدود هذه الرقابة أو أن يتخلى عنها نهائيا ليظهر مجلس النقد والقرض على أنه يمارس مهامه التنظيمية بكل حيادية ليكلف مثلا البرلمان لمراقبتها لتكون هذه الأخيرة أكثر شرعية.

النقطة الثانية التي يمكن إثارتها حول المادة المذكورة أعلاه تتعلق في الفقرة الأخيرة منها عندما أقر المشرع أن القرار الجديد الذي يتخذه المجلس نافذا مهما يكون مضمونه، حيث يمكن أن تدل على معنيين: فالأول يكمن في اتخاذ المجلس قرار إصدار أحد الأنظمة مباشرة دون الأخذ بملاحظات الوزير المكلف بالمالية خاصة إذا تبين للمجلس أن ملاحظات هذا الوزير غير متطابقة مع متطلبات القطاع المصرفي، لأن في هذه النقطة كذلك المشرع لم يصرح بالقوة القانونية للملاحظات التي يتم إثارتها من قبل الوزير المكلف بالمالية على مجلس النقد والقرض وذلك إن كانت ملزمة عليه أو مجرد استشارة عادية، أما المعنى الثاني الذي نرجحه يمكن أن يترجم بإصدار المجلس للمشروع المتعلقة بالأنظمة التي يقبل على اتخاذها وذلك بالأخذ بملاحظات الوزير المكلف بالمالية رغما أنها يمكن أن تمس بالسير الحسن للقطاع المصرفي، فأمام هذا فإن المشرع وضع عراقيل ليضع حد للاختصاص التنظيمي المخول لمجلس النقد والقرض بإشراك السلطة التنفيذية في هذه العملية، وحتى يأزم الوضع أكثر فقد ترك عدت نقاط لم يتطرق

إليها لتتصرف السلطة التنفيذية بكل حرية ودون قيود لممارسة مختلف التأثيرات على مجلس النقد والقرض بالتالي تضعف استقلاليتها وحياده عند ممارسته لصلاحياته التنظيمية.

ثانيا: مزاحمة السلطة التنفيذية للسلطات الإدارية المستقلة في ممارسة عملية الضبط الاقتصادي

إن استلام السلطات الإدارية المستقلة مهمة ممارسة عملية الضبط الاقتصادي جاء ذلك بعد تخطى الدولة عن هذه العملية، حيث أن الدولة مازالت تمارس النشاط الاقتصادي عن طريق مؤسساتها الاقتصادية إلى جانب المتعاملين الخواص بعد فتح مختلف القطاعات الاقتصادية للمبادرة الخاصة، فأمام هذا من غير الممكن أن تلعب الدورين في آن واحد وأن تكون هي الخصم والحكم في الوقت نفسه، فأمام هذه الوضعية فإن ممارسة عملية الضبط من قبلها يؤدي إلى تغييب الحياد وذلك بمفاضلة المتعاملين التاريخيين على المتعاملين الخواص، فلجوء إلى نموذج السلطات الإدارية المستقلة للتكفل بعملية الضبط جاء للعمل على تحقيق معاملة مماثلة بين جميع المتعاملين الاقتصاديين أي كانت طبيعته.

لكن في حقيقة الأمر فإن الدولة لم تتسحب نهائيا من ممارسة عملية الضبط الاقتصادي، حيث نلمس حضور السلطة التنفيذية وتواجدها لممارسة هذه العملية وتقاسمها مع السلطات الإدارية المستقلة مناصفة إن لم نقل في بعض الأحيان تستولي عليها ويكون دور هذه السلطات شكلي فقط، حيث تحتكر السلطة التنفيذية الصلاحيات الحساسة ويعطى دور هامشي للسلطات الإدارية المستقلة وذلك من أجل إضعاف نفوذها على مختلف القطاعات الاقتصادية الخاضعة للضبط، ذلك كما بيناه سابقا من أجل حماية مصالح المتعاملين التاريخيين.

إن إيجاد السلطة التنفيذية مكانة لممارسة عملية الضبط الاقتصادي وإحياء هذا الدور من جديد بعدما ظهر أنها قامت بالتخلي عنه أمام سرعة ظهور السلطات الإدارية المستقلة والفوز بمكانة مرموقة أمام هذه الأخيرة يعود إلى سيطرة السلطة التنفيذية على الحياة السياسية⁵³⁴، حيث أن السلطة التنفيذية أصبحت صانع القرار الوحيد في البلاد ويسجل تواجدها أمام جميع المؤسسات التي تعرفها الدولة وذلك سواء أمام جهاز العدالة أو حتى البرلمان، لذا حتى لا تقلت من قبضتها تسيير الحياة الاقتصادية ورغبة منها التحكم فيه حسب السياسة التي ترضي رجال السلطة التنفيذية وأصحاب المصالح الذين يسرون في فلکها فلا بد من البحث عن مناورات أخرى للوصول إلى هذه الغاية.

⁵³⁴- KEUFFI Daniel, op.cit, p. 271.

يبدو أن إنشاء السلطات الإدارية المستقلة جاء حتمية وليس ضرورة وذلك لبعض الأوضاع التي عايشتها القطاعات الاقتصادية والتحويلات التي عرفتتها، فالمرجع الجزائري عندما قرر الاعتماد على هذا النوع من النموذج لتسيير مختلف القطاعات الاقتصادية كان ذلك عن طريق التقليد ليس إلا، ورغبة منه بأن يظهر أنه يواكب التطورات الحاصلة في العالم أمام تنامي ظاهرة العولمة ويبين أن البلاد تمشي في طريق الانفتاح الديمقراطي وأمام الضغوطات التي تمارس من قبل الهيئات الدولية مثل صندوق النقد الدولي، عليه فإن الاعتماد على هذا النموذج لم يأتي بصفته تطويرا لمختلف الهياكل الإدارية التقليدية التي تعرفها الدولة في تسيير الشؤون الاقتصادية وذلك لتسيير الشؤون العامة بكل شفافية⁵³⁵ من بينها المجالات الاقتصادية، لذا نلمس مواصلة السلطة التنفيذية التدخل في تسيير الشؤون الاقتصادية ومشاركتها في ممارسة عملية الضبط الاقتصادي إلى جانب السلطات الإدارية المستقلة وعدم إبداء أي رغبة للتخلي عنها لأي هيئة كانت صفتها ورغم مختلف التطورات التي يمكن أن تحصل.

فيظهر ممارسة السلطة التنفيذية لعملية الضبط الاقتصادي في مراقبة عملية الدخول إلى السوق، ونقصد بذلك صلاحيتها لمنح مختلف الاعتمادات والتراخيص للمتعاملين الاقتصاديين الراغبين في ممارسة الأنشطة الاقتصادية، ففي مجال البريد والاتصالات الالكترونية فإن عملية منح الرخص ليست حكرا على السلطة الضابطة لهذا القطاع المتمثلة في سلطة ضبط البريد والاتصالات الالكترونية، بل تنقسمها مع الوزير المكلف بالاتصال، حيث أن حسب المادة الثانية من المرسوم التنفيذي رقم 01-123⁵³⁶ يتعلق بنظام الاستغلال المطبق على كل أنواع الشبكات اللاسلكية الكهربائية وعلى مختلف خدمات الاتصالات الالكترونية أن الاستثمار أمام هذه الأخيرة تتوقف في الحصول على ترخيص يصدر بموجب مرسوم تنفيذي الذي يعود إلى اختصاص وزير المكلف بالاتصال، بينما تمتلك سلطة ضبط البريد والاتصالات الالكترونية صلاحية منح التراخيص والتصريح البسيط حسب المواد 3 و 4 من المرسوم التنفيذي السالف الذكر، في مجال السمي البصري فإن إنشاء خدمة اتصال سمعي بصري وكذلك استخدام الترددات الراديوية عن طريق الهيرتز والساتل سواء كان البث مفتوحا أو مشفرا فهي تخضع لنظام الرخصة التي

⁵³⁵ - KEUFFI Daniel, op.cit, p.270.

⁵³⁶ - مرسوم تنفيذي رقم 01-123 مؤرخ في 09 ماي 2001، يتعلق بنظام الاستغلال المطبق على كل أنواع الشبكات اللاسلكية الكهربائية وعلى مختلف خدمات الاتصالات السلكية واللاسلكية، ج ر ع 27، صادر في 13/05/2001، معدل ومتم بموجب المرسوم التنفيذي رقم 04-157 مؤرخ في 31 ماي 2004، ج ر ع 35، صادر في 02/06/2004، وبموجب المرسوم التنفيذي رقم 05-98 مؤرخ في 20 مارس 2005، ج ر ع 20، صادر في 20/05/2005، وبموجب المرسوم التنفيذي رقم 07-162 مؤرخ في 30 ماي 2007، ج ر ع 37، صادر في 07/06/2007.

تصدر من قبل السلطة التنفيذية⁵³⁷ والمتمثلة في وزير الإعلام، حيث في مجال السمعى البصري فإن سلطة ضبط السمعى البصري ليس لها صلاحية ممارسة رقابة الدخول إلى السوق نظرا أن اختصاص منح الرخص محتكر من طرف السلطة التنفيذية، فقد أعطيا لها دور هامشي وذلك بتنفيذ الإجراء المتعلق بمنح الرخص وذلك عن طريق الإعلان للترشح⁵³⁸ بالنسبة للمتعاملين الاقتصاديين الذي يريدون الاستثمار في هذا المجال، تتكفل كذلك هذه السلطة بدراسة طلبات إنشاء خدمات الاتصال السمعى البصري⁵³⁹، فعدم منح هذا الدور للسلطة الضابطة يفتح الباب أمام السلطة التنفيذية في اختيار المترشحين الذين لهم علاقات مع هذه الأخيرة دون إحترامها لمبدأ المساواة، وذلك للعمل على عدم إظهار حقيقة الوضع الذي تعيشه الجزائر وعدم تبيان فشل سياسة السلطة التنفيذية، فالخاسر هنا يتمثل في الجمهور الذي لا يملك القدرة على معرفة الحقيقة.

للسلطة التنفيذية كذلك مكانة في ممارسة عملية الضبط الاقتصادي إلى جانب السلطات الإدارية المستقلة وذلك عندما تشاركها في إعداد دفاتر الشروط، هذه المهمة من المفروض يكون اختصاص حصري للسلطات الإدارية المستقلة ذلك نظرا لقربها للقطاعات الاقتصادية الخاضعة للضبط وقدرتها على تحديد الشروط اللازمة لممارسة أي نشاط اقتصادي، زيادة على ذلك فإن التشكيلات الجماعية لهذه السلطات تحتوى على عناصر من ذوي الخبرة ومهنيين في المجالات الخاضعة للضبط فلهم القدرة على إعداد قواعد متوازنة، ففي مجال السمعى البصري فإن إعداد القواعد العامة المفروضة على خدمة للبت التلفزيوني أو للبت الإذاعي الذي اعتبره المشرع بمثابة دفتر الشروط العام يكون من اختصاص السلطة التنفيذية وذلك بموجب مرسوم حسب المادة 47 من قانون 04-14 يتعلق بالنشاط السمعى البصري، تضيف هذه المادة أنه قبل ذلك يتم استشارة سلطة ضبط السمعى البصري لمعرفة رأيها، عليه هنا فالسلطة الضابطة لها دور هامشي فقط الذي من المفروض يكون دورها رئيسا في هذه العملية، زيادة على ذلك فإن المشرع لم يبين القوة القانونية للرأي الذي تبديه سلطة ضبط السمعى البصري إن كان ملزما للسلطة التنفيذية أو جوازيا، في القطاعات المرفقية فيما يخص مجال البريد والاتصالات الالكترونية فإن دفاتر الشروط التي يتم إعدادها لاستغلال منشآت البريد والاتصالات الالكترونية فتقع على عاتق السلطة

⁵³⁷ - المواد 20 و 21 من القانون رقم 04-14، يتعلق بالنشاط السمعى البصري، مرجع سابق.

⁵³⁸ - مرجع نفسه، المادة 22 منه.

⁵³⁹ - مرجع نفسه، المادة 55 منه.

التنفيذية وذلك من قبل الوزير المكلف بالبريد والاتصالات الالكترونية⁵⁴⁰، لكن قبل ذلك فإن حسب المادة 14 من القانون رقم 04-18 يحدد القواعد العامة المطبقة على البريد والاتصالات الالكترونية فإن الوزير يستشير السلطة الضابطة لهذا القطاع فيما يخص تحضير دفاتر الشروط، كذلك فهنا المشرع لم يبين إن كان الوزير يقوم باستشارة السلطة الضابطة بصفة وجوبية أو أنه يمكن تجاوز هذه المرحلة وإعداد دفاتر الشروط دون أخذ وجهة نظر السلطة الضابطة، فأمام هذا فإن السلطة التنفيذية تعزز مكانتها في عملية الضبط الاقتصادي وتزاحم السلطات الإدارية المستقلة مما يجعل هذه العملية غير فعالة نظرا أنها تمارس بواسطة هيئات كلاسيكية عرفت بأنها غير محايدة، فقد تم تهميش السلطات الضابطة وإعطائها دور تكميلي وهامشي وتم الانتقال كذلك من صلاحياتها التي من المفروض من خلالها تمارس عملية الضبط الاقتصادي بكل فعالية وحيادية، فيما يخص مجال الكهرباء والغاز فإن للسلطة التنفيذية مكانة فيه عندما سمح لها المشرع بإعداد دفاتر الشروط التي تخص استغلال شبكات توزيع الكهرباء والغاز عن طريق نص تنظيمي⁵⁴¹، حيث أن لجنة ضبط الكهرباء والغاز التي من المفروض يتم تكليفها من قبل المشرع لإعداد مثل هذه الدفاتر إلا أنها في حقيقة الأمر فهي مقصاة تماما في ممارسة هذه العملية حتى ولو بصفة استشارية، في قطاع الصحة فإن السلطة التنفيذية مازالت حاضرة للمشاركة في ضبط هذا القطاع حيث لها صلاحية مثلا تحديد شروط اعتماد المؤسسات التي تكلف بصناعة واستيراد وتصدير المواد الصيدلانية المستعملة في الطب البشري وذلك بموجب نص تنظيمي⁵⁴²، أما فيما يخص الشروط الملزمة للممارسات الحسنة لصناعة المواد الصيدلانية والمستلزمات الطبية المستعملة في الطب البشري فإن الوزير المكلف بالصحة هو صاحب الاختصاص في تحديدها⁵⁴³، نجد المشرع سواء في قانون الصحة أو في المرسوم التنفيذي الذي يحدد سير هذه الوكالة أنه لم يعطي أي دور للسلطة الضابطة لهذا القطاع حتى ولو بصفة استشارية في تحديد أو الاطلاع عن تحديد شروط ممارسة الأنشطة السالفة الذكر.

عندما عزز المشرع الجزائري من مكانة السلطة التنفيذية في ممارسة عملية الضبط الاقتصادي إلى جانب السلطات الإدارية المستقلة، وفي بعض الأحيان تستولي على بعض الصلاحيات التي من المفروض تكون من اختصاص سلطات الضبط فذلك يظهر أن هذه الأخيرة ليست على أتم الاستعداد في

⁵⁴⁰ - حسب أحكام المادة 14 من القانون رقم 04-18، يحدد القواعد العامة المتعلقة بالبريد والاتصالات الإلكترونية، مرجع سابق.

⁵⁴¹ - المادة 77 من القانون رقم 01-02، يتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز عبر القنوات، مرجع سابق.

⁵⁴² - المادة 184 من القانون رقم 05-85، يتعلق بحماية الصحة وترقيتها، مرجع سابق.

⁵⁴³ - مرجع نفسه، المادة 185 منه.

ممارسة عملية الضبط الاقتصادي، فهي بذلك هيئات غير موثوقة فيها فتعطي انطباعاً أنه تمارس مهامها بغير حيادية، عليه ما يمكن قوله هنا أن في بعض الأحيان المشرع يشارك في تبيان عدم حيادية السلطات الإدارية المستقلة في شكل الصورة السالفة الذكر رغم أنه في حقيقة الأمر حسب المعطيات التي تم دراستها لحد الآن فإنها تبين نسبية حيادها.

المطلب الثاني

غياب تحكم السلطات الإدارية المستقلة في القطاعات الاقتصادية الخاضعة للضبط

إن عملية تسيير وتنظيم مختلف القطاعات الاقتصادية الخاضعة للضبط تقع على عاتق السلطات الإدارية المستقلة بعدما تم تكليفاً من قبل المشرع بممارسة هذه العملية، إلا أنه ما يحصل في الواقع العملي يظهر عكس ذلك وهذا ناتج عن عجز السلطات الإدارية المستقلة في التدخل لفرض النظام في مختلف القطاعات الاقتصادية الخاضعة للضبط وعدم التحكم فيها (الفرع الأول) أمام تأثيرات السلطة التنفيذية عليها وامتداد هذه التأثيرات حتى داخل هذه السلطات والرقابة عليها. (الفرع الثاني)

الفرع الأول

عجز السلطات الإدارية المستقلة التدخل في القطاعات الخاضعة للضبط يمس بحيادها

أمام عجز السلطات الإدارية المستقلة التحكم في مختلف القطاعات الخاضعة للضبط وذلك عندما يقدم المتعاملين الاقتصاديين في الوسط الخاضع للضبط على ممارسة بعض التصرفات تخل بالسير الحسن لها وعدم اقدام السلطات الإدارية المستقلة على فرض عقوبات على هؤلاء المتعاملين نتساءل عن أي سلطة تمتلكها السلطات الإدارية المستقلة على القطاعات الاقتصادية الخاضعة للضبط؟، (أولاً) صف إلى ذلك يظهر هذا العجز أمام التدخل المباشر للسلطة التنفيذية في وظائف هذه السلطات. (ثانياً)

أولاً: أي سلطة للسلطات الإدارية المستقلة أمام القطاعات الاقتصادية الخاضعة للضبط؟

تعرف بعض القطاعات الاقتصادية الخاضعة للضبط بتجاوزات تمارس من قبل المتعاملين الاقتصاديين الذين يمارسون نشاطهم فيها رغم أن القانون نص على تجنب بعض هذه التجاوزات، فصلاحيّة مراقبة مختلف القطاعات الاقتصادية الخاضعة للضبط والكشف عن جميع الممارسات التي

يمكن لها ضرب استقرار هذه القطاعات يقع على عاتق السلطات الضابطة وذلك من أجل إنذار جميع المتعاملين الاقتصاديين للإمتثال لمختلف القوانين والأنظمة السارية المفعول وواجب إحترامها ولتسليط العقوبة في الأخير على كل متعامل لم يحترم هذه القوانين والتنظيمات مهما تكن صفته القانونية سواء ينتمون للقطاع العام أو للقطاع الخاص.

لكن التجاوزات التي تمارس من قبل المتعاملين الاقتصاديين الناشطين في مختلف القطاعات الاقتصادية الخاضعة للضبط لا تلقى أي ردع، وجاء هذا أمام عجز السلطات الإدارية المستقلة على أداء مهامها الموكلة إليها قانونا من بينها الاختصاص العقابي والاختصاص الرقابي، فبذلك أخذت هنا دور المتفرج على المشهد الذي يحدث رغما امتلاكها سلطة على القطاعات الاقتصادية الخاضعة للضبط وذلك بتنظيمه ومراقبته وفي الأخير معاقبة كل من لم يلتزم بمختلف القوانين والتنظيمات السارية المفعول، فمثلا فيما يخص مجلس المنافسة فله صلاحية مباشرة التحقيق للكشف عن الممارسات المقيدة للمنافسة ليتخذ بذلك التدابير اللازمة في حالة اكتشافه هذه الممارسات⁵⁴⁴ لغرض تشجيع المنافسة المشروعة، عليه فعدم تحرك السلطات الإدارية المستقلة لسيطرتها على مختلف القطاعات الاقتصادية الخاضعة للضبط فهذا من شأنه أن يؤثر على السير الحسن لهذه القطاعات وفرض سياسة البقاء للأقوى وذلك باستعمال جميع الطرق غير القانونية للوصول إلى نقطة احتكار مختلف الأسواق المفتوحة للمبادرة الخاصة مادام الردع غائب أو حتى مجرد إبلاغ أصحاب التجاوزات ليتم الكف عنها، كذلك عدم قدرة السلطات الإدارية المستقلة ممارسة سلطتها على مختلف القطاعات الاقتصادية الخاضعة للضبط يمس بفتة المستهلكين وذلك فيما يخص سواء نوعية السلع والخدمات المعروضة عليهم أو فيما يخص أسعار هذه السلع والخدمات التي تمس مباشرة بقدرتهم الشرائية والوصول إليها تخص فقط بعض الفئات في المجتمع، لذا فلتحقيق الغرض الذي أنشأت من أجله السلطات الإدارية المستقلة وذلك بتفعيل عملية الضبط الاقتصادي فلا بد من أن تسترجع هذه السلطات سيادتها على مختلف القطاعات الاقتصادية الخاضعة للضبط وأن تظهر أنها هي التي تؤثر على المتعاملين الاقتصاديين وليس العكس.

يعتبر قطاع الاتصالات الالكترونية من بين القطاعات التي تعرف منافسة بين مجموعة من المتعاملين الاقتصاديين، فبعد مرور عدة سنوات عن إنشاء سلطة ضبط البريد والاتصالات الالكترونية المكلفة بضبط هذا القطاع يبدو أن هذه الأخيرة لم تمارس المهام الموكلة إليها قانونا بصفة محكمة، نجد

⁵⁴⁴ - المادة 37 من الأمر رقم 03-03، يتعلق بالمنافسة، مرجع سابق.

من بينها العمل على ترقية المنافسة في قطاعي البريد والاتصالات الالكترونية وذلك بإمكانية اتخاذها للتدابير الضرورية والتي تراها مناسبة للسهر على وجود منافسة مشروعة وفعلية في هاذين السوقين⁵⁴⁵، هذه المنافسة المشروعة والفعلية التي تحرص السلطة الضابطة لقطاع الاتصالات الالكترونية الحفاظ عليها تصب في مصلحة المستهلكين وذلك لتلقيهم خدمات بجودة عالية وبأسعار معقولة، لكن في الميدان يحدث عكس ذلك بوجود تجاوزات من قبل المتعاملين الاقتصاديين الذين يمارسون نشاطهم في هذا القطاع تمس بالمنافسة المشروعة، من خلاله يتبين أن هذا القطاع ليس بالنهر الهادئ الذي يظهر للبعض⁵⁴⁶، حيث أن المتعاملين الاقتصاديين هم أصحاب الكلمة الأخيرة في هذا القطاع عندما يفرضون شروط تعسفية تجاه المتعاقدين معهم الذين يجدون أنفسهم دون خيار آخر، لأن نفس الشروط التي تفرض عليهم عند ابداء رغبتهم التعاقد مع المتعاملين الآخرين، فأمام هذا يظهر أنه لا وجود أصلا لمنافسة في قطاع الاتصالات الالكترونية عندما يغيب البديل عن المستهلك، فيأتي هذا أمام غياب دور سلطة ضبط البريد والاتصالات الالكترونية وعدم بسط سلطتها على هذا القطاع مما جعل المتعاملين الاقتصاديين يجدون أنفسهم في موقع قوة لممارسة تعسفاتهم تجاه المستهلكين، لذا نجد أن سلطة ضبط البريد والاتصالات الالكترونية جاءت لمواكبة مصالح المتعاملين الاقتصاديين على حساب تحقيق مصلحة المستهلكين الذين يجدون أنفسهم في مركز ضعف دون وجود جهة تدافع عن حقوقهم رغم وجودها قانونا.

في سياق آخر نجد بعض المتعاملين الاقتصاديين دائما في قطاع الاتصالات الالكترونية أنهم يحددون أسعار الخدمات التي يقدمونها دون الاستناد إلى معايير واضحة، حيث يتم في كل مرة تعديل الأسعار بصفة منفردة دون مراعاة العقود الأولية المبرمة مع المستهلكين⁵⁴⁷، نجد في بعض الأحيان المتعاملين الاقتصاديين فيما يخص العقود التي تبرم عند تقديم عروض جديدة تشملها الضبابية فلا يتم توضيح جميع المسائل للمستهلكين وفي الأخير يجدون أنفسهم أمام وضعيات تجبرهم على قبول دفع مبالغ أخرى لم يكن قد تفاهما عليها سابقا وذلك تحتى تخوف المتابعة القضائية، لكن سلطة ضبط البريد والاتصالات الالكترونية تبقى دائما ساكتة دون استخدام صلاحيتها حتى ولو بإعذار المتعاملين الاقتصاديين حول التجاوزات التي هم بصدد ارتكابها ودعوتهم إلى احترام جميع القوانين والأنظمة السارية

⁵⁴⁵ - المادة 13 من القانون رقم 04-18، يحدد القواعد العمة المتعلقة بالبريد والاتصالات الإلكترونية، مرجع سابق.

⁵⁴⁶ - «L'ARPT un "gendarme" sans autorité», Le 02-04-2017, www.leberté-algerie.com.

⁵⁴⁷ - هذا ما حدث مع اتصالات الجزائر فيما يخص أسعار خدمات الجيل الرابع للإنترنت، حيث تم تعديل الأسعار بصفة منفردة دون مراعاة العقود التي أبرمتها مع المستهلكين، زيادة على ذلك فلم يأتي أي تبرير منها حول هذه الزيادات.

المفعول، فإن لم يمتثلوا لهذه الإنذارات فللسلطة الضابط أن تستعمل صلاحيتها العقابية المخولة لها قانونا، فأمام هذا العجز الذي تعرفه سلطة ضبط البريد والاتصالات الالكترونية في بسط سلطتها على القطاع الذي تضبطه فقد دفع بالبعض بتكليفها على أنها الحكم الذي لا يخرج البطاقة الصفراء إطلاقا⁵⁴⁸.

فيما يخص المنافسة بصفة عامة، يسجل كذلك عدت تجاوزات من قبل المتعاملين الاقتصاديين، ففي كثير من الأحيان فيما يخص أسعار بعض السلع والخدمات المعروضة في مختلف الأسواق يتبين أن هذه الأسعار تقريبا نفسها حتى ولو تعدد العارضين لمختلف المنتجات والخدمات مما يوحي بوجود اتفاقا ضمنيا بين مختلف المتعاملين الاقتصاديين، في بعض الأحيان كذلك تظهر شكاوي فيما يخص بعض المتعاملين الاقتصاديين الذين يرفضون بيع بعض السلع لمتعاملين اقتصاديين آخرين وذلك بدون مبرر شرعي مثل الدعوى التي رفعتها شركة «SARL IMACOR» ضد شركة «LAFARG ALGERIE» وذلك بسبب رفض الثانية البيع لها الإسمنت الرمادي بدون وجود سبب شرعي يثبت رفض إتمام هذه العملية⁵⁴⁹، فأمام كل هذه التجاوزات إلا أن مجلس المنافسة لا يتدخل لوضع حد لها رغم أنه من الناحية القانونية يمتلك الصلاحية في التدخل بالنظر إلى أحكام المواد 6، 11، 7 من الأمر رقم 03-03 يتعلق بالمنافسة التي تعتبر مثل هذه الممارسات بمثابة عرقلة المنافسة المشروعة، زيادة على ذلك فإن مجلس المنافسة له صلاحية إخطار نفسه بنفسه حول⁵⁵⁰ هذه الممارسات دون انتظار أي إخطار من الجهات التي سمح لها القانون القيام بذلك، لكن مجلس المنافسة لا يتحرك رغم وجود تقنيات تسمح له بأداء المهام الموكلة إليه بصفة فعالة.

يعبر سكوت بعض السلطات الإدارية المستقلة عن التجاوزات التي تحصل في القطاعات الاقتصادية الواقعة تحتى ضبطها على عدم استقلالية هذه الأخيرة في ممارسة المهام الموكلة إليها وخضوعها لتأثيرات من مختلف المتعاملين الاقتصاديين سواء من القطاع العام أو من القطاع الخاص، فهي غير قادرة على فتح تحقيقات للكشف عن حقيقة مختلف التجاوزات الحاصلة في القطاع الاقتصادي الخاضع لضبطها لتطبق العقوبات لمرتكبي هذه التجاوزات لإرجاع التوازن لمختلف هذه القطاعات خاصة عندما يتعلق الأمر بالمتعاملين الاقتصاديين التاريخيين، فمن خلال هذا يتضح أن السلطات الإدارية

⁵⁴⁸ - «L'ARPT un "gendarme" sans autorité», op. cit.

⁵⁴⁹ - لمزيد من التفاصيل حول هذه القضية عد إلى:

- Le Bulletin Officiel de La concurrence n° 12, 2016, op. cit

⁵⁵⁰ - أنظر المادة 44 من الأمر رقم 03-03، يتعلق بالمنافسة، مرجع سابق.

المستقلة تمارس مهامها بغير حيادية وفي ظل غياب النزاهة والتخوف من متابعة أو إصدار عقوبات تخص بعض المتعاملين الاقتصاديين.

تكمن كذلك مظاهر انتقاء سلطة السلطات الإدارية المستقلة في إتمام عملية ضبط القطاعات الاقتصادية الخاضعة للضبط في تجاوز بعض القرارات الصادرة عن هذه السلطات من قبل السلطة التنفيذية ويتعلق الأمر هنا في مجلس المنافسة فيما يخص عملية التجميعات الاقتصادية، حيث إذا اقتضت المصلحة العامة أو بناء على طلب الأطراف المعنية بعملية التجميع الاقتصادي يمكن للحكومة أن ترخص لإتمام هذه العملية بصفة تلقائية الذي سبق لمجلس المنافسة أن رفض إتمام هذه العملية ويكون ذلك بموجب تقرير يعده الوزير المكلف بالتجارة أو الوزير الذي يتبعه القطاع المعني بالتجميع⁵⁵¹، ما يمكن قوله حول هذا أن السلطة التنفيذية تتحكم فعليا بمختلف القطاعات الاقتصادية، ويظهر كذلك عدم جدوى إنشاء السلطات الإدارية المستقلة، وإصدار مجلس المنافسة قرار يخص رفضه إحدى عمليات التجميع الاقتصادي هذا يدل على أن إتمام هذه العملية سوف يعمل على الحد من المنافسة ويمس مصالح المتعاملين الاقتصاديين الذين يمارسون نفس النشاط، ويأتي هذا على أساس الدراسة العميقة وخبرته في هذا المجال ومعرفة مجلس المنافسة للنتائج التي تنجر على إتمام عملية التجميع الاقتصادي، لذا فتجاوز هذه القرار من قبل السلطة التنفيذية ليس هدفة تحقيق المصلحة العامة، بل يأتي هذا لتحقيق مصالح السلطات العامة ومصالح مؤسساتها العامة وهذا من أجل وضع حد لدخول متعاملين اقتصاديين جدد تابعين للقطاع الخاص⁵⁵² لممارسة أنشطتهم في مختلف المجالات التي تتاسبهم، عليه فنتساءل هنا عن مصير السلطات الإدارية المستقلة في التشريع الجزائري عندما تكون هناك إمكانية تجاوز قراراتها وفقدانها لسلطتها على مختلف القطاعات الاقتصادية الخاضعة للضبط؟.

ثانيا: التدخل المباشر للسلطة التنفيذية في وظائف السلطات الإدارية المستقلة

إن الرقابة التي تمارسها السلطة التنفيذية على الاختصاص التنظيمي الممنوح للسلطات الإدارية المستقلة لا يتوقف فقط عند إجراء مداولة ثانية، فقد أوجد المشرع طرق أخرى تمكن السلطة التنفيذية من التوغل أكثر في عمق عملية الضبط الاقتصادي وممارستها بصفة فعلية لتعزز مكانتها أمام تواجد السلطات الضابطة التي من المفروض هي التي تقود هذه العملية، فمشاركة السلطة التنفيذية في تنظيم

⁵⁵¹ - حسب أحكام المادة 21 من الأمر رقم 03-03، يتعلق بالمنافسة، مرجع سابق.

⁵⁵² - ZOUAIMIA Rachid, *Les autorités de régulation indépendantes face...*, op. cit, p. 206.

القطاعات الاقتصادية الخاضعة للضبط جاء لبلوغ غرضين أساسيين: يتمثل الأول التحكم في مختلف القطاعات الاقتصادية ولتتم تنظيمها على حساب سياستها والإنفراد لوحدها بسلطة القرار، والثاني يتمثل في تشديد الرقابة على السلطات الإدارية المستقلة حتى لا تعرقل سياستها والتحكم في القرارات التي يمكن أن تتوصل إليها عند ممارستها لاختصاصها التنظيمي.

تعتبر لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها كذلك من بين السلطات الإدارية المستقلة التي خول لها المشرع الجزائري إمكانية ممارسة الاختصاص التنظيمي ممارسة فعلية على القطاع البورصي على غرار مجلس النقد والقرض، فقد وسع المشرع من نطاق المجالات التي يمكن لها تنظيمها، بذلك فهي التي تختص بسن مختلف التقنيات المتعلقة برؤوس الأموال التي يمكن استثمارها في عمليات البورصة، كذلك مكلفة بتحديد الشروط والقواعد التي تحكم العلاقات بين المؤتمن المركزي على السندات والمستفيدين من خدماته، لها كذلك صلاحية تقديم اعتمادات للوسطاء في عمليات البورصة والقواعد المهنية المطبقة عليهم، للجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها صلاحية في تحديد شروط التأهيل وممارسة نشاط حفظ وإدارة السندات وتحديد القواعد المتعلقة بحفظ السندات وتسيير وإدارة الحسابات الجارية للسندات، تحدد كذلك نطاق مسؤولية الوسطاء ومحتواها والضمانات الواجب الإيفاء بها تجاه الزبائن في قطاع البورصة، زيادة على ذلك فلها أن تحدد القواعد المتعلقة بتسيير نظام التسوية وتسليم السندات⁵⁵³، في السابق قبل تعديل المرسوم التشريعي رقم 93-10 كانت لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها تتدخل لتنظيم مجالات عديدة، لكن بعد تعديل هذا المرسوم في سنة 2003 تم النقل من نطاق تدخلها ليشمل سبعة مجالات بدل من إثنتي عشرة مجالاً، فالتقليص من عملية تنظيم سوق بورصة القيم المنقولة فيما يخص لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها لا يخص فقط مجالات تدخلها، بل كذلك تعرف رقابة شديدة من قبل السلطة التنفيذية عند ممارستها لاختصاصها التنظيمي ليسمح لها بوضع يدها على سوق بورصة القيم المنقولة، ويتمثل ذلك في تقنيتين تتمثلان في كل من الموافقة على الأنظمة التي يمكن أن تصدر عن لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها وحلول السلطة التنفيذية محل هذه اللجنة، فبهذا فإن السلطة التنظيمية الممنوحة لهذه اللجنة لا تمارس بصفة مستقلة، حيث تعرف مزاحمة السلطة التنفيذية في هذه العملية لتجعل من الاستقلالية التي منحها المشرع لهذه اللجنة ضعيفة من جانبها الوظيفي الذي ينتج عنه غياب الحياد عند الإشراف على إصدار أنظمة تتعلق بسوق بورصة القيم المنقولة.

⁵⁵³ - المادة 31 من المرسوم التشريعي رقم 93-10، يتعلق ببورصة القيم المنقولة، مرجع سابق.

فيما يخص الموافقة فإن مختلف الأوامر واللوائح المتخذة من قبل لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها عند ممارستها لاختصاصها التنظيمي فإنها غير قابلة للنشر مباشرة في الجريدة الرسمية إلا بعد موافقة السلطة التنفيذية عليها وذلك بموجب نص تنظيمي وهي مشفوعة بنص الموافقة، السلطات الإدارية المستقلة في حقيقة الأمر هي غير خاضعة لأي سلطة رئاسية ولا وصائية، فهي بذلك مستقلة في اتخاذ مختلف القرارات التنظيمية التي تراها مناسبة لتنظيم القطاعات الاقتصادية الخاضعة لعملية الضبط، فمن المفروض السبيل الوحيد الذي يمكن من وضع حد لمختلف القرارات الصادرة عنها يكون عن طريق الجهات القضائية وذلك بنص القانون صراحة على إمكانية الطعن في هذه القرارات، فليس بتلك الطريقة التي أوجدها المشرع أي بعد موافقة السلطة التنفيذية على مختلف هذه الأنظمة التي تعتبر بمثابة توجيهات وأوامر تمارس مباشرة من قبل سلطة عليا على هيئة أقل منها درجة مثل ما هو معمول به أمام الإدارة الكلاسيكية، في هذا السياق فإن لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها تعرف استقلالية نسبية من جانبها الوظيفي فهي خاضعة لتوجيهات وأوامر السلطة التنفيذية مما ينقص من حياد القرارات التي تتوصل إليها.

الموافقة عبارة عن نوع من الرقابة القبلية تمارس من قبل السلطة التنفيذية على مختلف القرارات التي يمكن أن تصدر عن مختلف الجهات مثل السلطات العمومية⁵⁵⁴، فهذه الرقابة التي تمارسها السلطة التنفيذية على قرارات لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها تتمثل في تأييد هذه القرارات أو رفضها، فهي بذلك غير قادرة على تعديل هذه القرارات، عليه فإن صلاحيات السلطة التنفيذية هنا مقيدة فلا تملك سلطات واسعة حول القرار الخاضع للرقابة، لكن هنا لا يجب الوقوع في الخطأ بالنظر إلى ما سبق، لأن السلطة التنفيذية هنا صلاحيتها في ممارسة السلطة التنظيمية غير منزوعة منها نهائياً⁵⁵⁵، تعتبر كذلك الموافقة بمثابة شرط أساسي لنشر القرارات التنظيمية الصادرة عن لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها في الجريدة الرسمية، لذا فلكي تنتج هذه القرارات آثارها القانونية وتصبح واجبة النفاذ يجب قبل ذلك أن تأيد من قبل السلطة التنفيذية، هذا التأيد أو الرفض من قبل هذه الأخيرة عبارة عن تقييد وتقليص تأثير لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها على سوق بورصة القيم المنقولة وإضعافاً لسلطتها عليه، لذا فالسلطة التنفيذية تتقاسم عملية الضبط لهذه السوق مناصفة مع اللجنة الضابطة لهذا القطاع، فالتأثير

⁵⁵⁴ - VILLABLANCA Lusitania, op. cit, p. 95.

⁵⁵⁵ - DAURY-FAUVEAU Morgane, « Le partage enchevêtré des compétences de la régulation », in, Nicole Decoopman, op. cit, p. 152.

الذي يمكن أن يأتي من قبل السلطة التنفيذية سواء كان ذلك بالتأييد أو الرفض، فإن تم تأييد القرارات التنظيمية الصادرة عن لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها فإن ذلك يعبر عن خدمة هذا القرار لمصالح وسياسة السلطة التنفيذية وتطبيقا لخطتها في سوق بورصة القيم المنقولة رغم عدم أخذها بعين الاعتبار مصالح الأطراف الأخرى التي تنشط في نفس السوق، فإن تم رفض القرارات التنظيمية هذا يدل كذلك عن عدم إدماج مصالح السلطة التنفيذية في لب هذا القرار رغم إمكانية استعادة سوق بورصة القيم المنقولة به وإعادة التوازن الذي يمكن أن يكون قد فقده، فبذلك تغيب الموضوعية والحيادية عن القرارات الصادرة عن لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها وتفقد الثقة في هذه الهيئة، لذا فإن للسلطة التنفيذية في الوقت الراهن وأمام التطور الذي يعرفه النظام الاقتصادي لا يوجد لها مكان ولا دور في تسيير مختلف القطاعات الاقتصادية الخاضعة للضبط أمام إنشاء هيئات جاءت خصيصا للعب هذا الدور بكل استقلالية وحيادية.

في التشريعات المقارنة وبالأخص التشريع الفرنسي فقد اعتمد كذلك على استعمال تقنية الموافقة السابقة لجميع الأنظمة التي يمكن أن تصدر عن السلطات الإدارية المستقلة عنده ليتم نشرها في الجريدة الرسمية، فمن بين هذه السلطات نجد سلطة الأسواق المالية، حيث لا يتم نشر أنظمتها إلا بعد موافقة من قبل وزير الاقتصاد، بالنسبة كذلك لسلطة الاتصالات الإلكترونية والبريد الفرنسية يشترط موافقة من قبل وزير الاتصالات الإلكترونية لتكون أنظمتها قابلة للنشر في الجريدة الرسمية، فيما يخص سلطة ضبط نشاطات السكك الحديدية، فالأنظمة التي يمكن أن تصدر هذه الأخيرة فهي تمر أولاً عبر موافقة الوزير المكلف بالنقل الذي بدوره يملك مدة شهرين للرد، وفي حالة عدم الموافقة فيكون هذا القرار معللاً⁵⁵⁶، فالملاحظ هنا أن الوزير المكلف بالنقل يملك مهلة قانونية للرد، عكس المشرع الجزائري الذي لم ينص على أي مدة للرد، زيادة على ذلك فإن عدم رد وزير النقل في غضون المدة الزمنية المحددة يعني ذلك موافقة هذا الأخير للأنظمة الصادرة عن سلطة ضبط نشاطات السكك الحديدية، أمام غياب معالجة هذه النقاط في التشريع الجزائري فما مصير إذا الأنظمة الصادرة عن لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها في حالة عدم رد السلطة التنفيذية حول الموافقة عليها من عدمها؟، في هذه الحالة فإن الأنظمة التي تعد من قبل هذه اللجنة سوف تبقى مجرد مشاريع⁵⁵⁷ لعدم تعبير السلطة التنفيذية عن موقفها إزاء هذه

⁵⁵⁶ - COSPEREC Béatrice, op. cit, p. 786.

⁵⁵⁷ - ZOUAIMIA Rachid, *Les autorités de régulation indépendantes face...*, op, cit, p. 204.

الأنظمة، هذه النفاص يمكن أن تؤثر على قطاع بورصة القيم المنقولة في حالة حاجته إلى قواعد استعجالية لتنظيم مسألة مهمة وذلك بالحفاظ على توازن هذا القطاع.

النوع الآخر من الرقابة الممنوحة كذلك للسلطة التنفيذية الذي يسمح من خلالها رقابة الأنظمة الصادرة عن لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها نجد إمكانية حلول السلطة التنفيذية محل هذه اللجنة لتبادر بصفة منفردة بتنظيم سوق بورصة القيم المنقولة، هذه التقنية المستعملة من قبل المشرع تعتبر نوع من التقييد فيما يخص الاستقلالية الوظيفية لهذه اللجنة وعلامة تبعيتها للسلطة التنفيذية وتأكيدا على عدم انسحاب الدولة من الحقل الاقتصادي، فالحلول بصفة عامة في المجال الإداري يدل على تغيب صاحب الاختصاص الأصيل أو أن يعترضه مانع سواء كان إراديا كالاستقالة أو الإمتناع عن العمل أو كان غير إرادي كالمرض والموت وعندئذ يحل من يعينه المشرع محل الأصيل وتكون سلطات واختصاصات من سيمارس الحلول هي ذاتها سلطات الأصيل⁵⁵⁸، فحسب المرسوم التشريعي رقم 93-10 يتعلق ببورصة القيم المنقولة وفي حالة ما إذا تبين للجنة الضابطة لهذا القطاع حدوث خلل ينجر عنه اختلال في سير البورصة أو حركات غير منتظمة لأسعار البورصة إثر حادث من الأحداث الذي كيفه المشرع "بالكبير" فلها أن تعلق عمليات البورصة لمدة لا تتعدى الخمسة أيام، فإذا كان هذا الحادث الكبير يفوق الخمسة أيام كاملة يحل الوزير المكلف بالمالية⁵⁵⁹ محل لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها لإصدار القرارات التي تخص قطاع البورصة، كذلك في حالة ثبوت عجز أو قصور يخص لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها يتخذ الوزير المكلف بالمالية تدابير بعد سماعه لرئيس هذه اللجنة والتي تتخذ عن طريق التنظيم⁵⁶⁰، الذي يعتبر كذلك في هذه الحالة بمثابة حلول وزير المالية محل لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، فكيف يتم الوثوق بلجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها إذا كانت تعجز عن تنظيم قطاع بورصة القيم المنقولة في حدوث أدنى خلل يمس هذا القطاع؟، في هذه الحالة قد يشك كذلك في حيادية سائر الأنظمة التي يمكن أن تصدر عن هذه اللجنة إن كانت حقيقة هي التي تصدرها بالنظر إلى هذه المعطيات، زيادة على ذلك فإن المشرع لم يبين الحالات التي يمكن اعتبارها بمثابة عجز وقصور لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها عن ممارسة صلاحيتها التنظيمية، مما يفتح الباب أمام السلطة التنفيذية

558- بوضياف عمار، القرار الإداري، دراسة تشريعية قضائية فقهية، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2007، ص. 120.

559- حسب أحكام المادة 48 من المرسوم التشريعي رقم 93-10، يتعلق ببورصة القيم المنقولة، مرجع سابق.

560- مرجع نفسه، حسب أحكام المادة 50 منه.

بالحلول محل هذه اللجنة في أي لحظة ترى أنها مناسبة لتطبيق سياستها وتوجهاتها ولتبسط نفوذها على قطاع البورصة.

الفرع الثاني

الرقابة الداخلية للسلطات الإدارية المستقلة من قبل السلطة التنفيذية

إن حضور السلطة التنفيذية أمام السلطات الإدارية المستقلة يأتي على كل المستويات ولتبسط بذلك سيطرتها الكلية على هذه السلطات، وهذا ما يتم ملاحظته أثناء مباشرة السلطات الإدارية المستقلة عند عقد جلساتها لإصدار مختلف القرارات التي تخص القطاعات الاقتصادية الخاضعة للضبط، (أولاً) وعلى هذا الأساس يجب إيجاد قوة مضادة تعمل على مواجهة سيطرة السلطة التنفيذية على السلطات الإدارية المستقلة. (ثانياً)

أولاً: رقابة القرارات الصادرة عن السلطات الإدارية المستقلة

عند العودة لمختلف النصوص القانونية المنشئة للسلطات الإدارية المستقلة في التشريع الجزائري يظهر أن الرقابة التي تمارسها السلطة التنفيذية على هذه الهيئات لا يخص فقط عند ممارستها لصلاحياتها التنظيمية كما ذكرناه سابقاً، بل الأمر يمتد إلى غير ذلك عندما يتعلق الأمر هنا بمباشرة هذه السلطات في عقد جلساتها والقرارات التي تخرج بها والتي تطع عليها السلطة التنفيذية، فهذا النوع من الرقابة يمس بمصادقية القرارات التي تتوصل إليها هذه السلطات ويمس باستقلاليتها في ممارسة وظائفها.

بعد إخطار السلطات الإدارية المستقلة بمتابعة أحد المتعاملين الاقتصاديين بسبب إخلاله للقواعد المنظمة للقطاع الاقتصادي الواقع تحتى ضبط أحد هذه السلطات، فإن للأطراف المعنية بالقضايا المرفوعة أمام السلطات الإدارية المستقلة إعداد ملفات تحاول من خلالها إثبات سواء إدانة أحد المتعاملين الاقتصاديين إذا كان مدعياً أو تثبت براءته إن كان مدعياً عليه، في هذه المرحلة فإن الاختصاص للنظر في هذه القضايا والإطلاع على هذه الملفات يكون اختصاص حصري للسلطات الإدارية المستقلة دون السماح لأي جهة أخرى التدخل في هذه العملية وذلك حتى لا يتم التأثير على القرارات التي سوف تقدم هذه الأخيرة على اتخاذها والسماح لها بممارسة المهام الموكلة إليها قانوناً بكل استقلالية وحيادية حتى لا

يتم التأثير على مختلف القطاعات الاقتصادية الخاضعة للضبط وخلق إشكالات فيها تؤدي إلى زعزعت استقرارها والقضاء على المنافسة المشروعة فيها.

إن هذه الحالة نجدها أمام مجلس المنافسة، حيث أن السلطة التنفيذية تتدخل في أعمال هذا المجلس وذلك في رقابة الجلسات التي يعقدها هذا الأخير عند متابعته لأحد المتعاملين الاقتصاديين، فعند مباشرة مجلس المنافسة سماع الأطراف المعنية بالنزاع المعروف أمامه، فيستوجب في هذه الحالة على هذه الأطراف أن تقدم مذكرات تخص وقائع النزاع تسلم لمجلس المنافسة ويحق لكل من طرفي النزاع الإطلاع على ملف الآخر⁵⁶¹ وفقاً لمبدأ الوجاهية، لكن ما يلاحظ على المادة 30 من الأمر رقم 03-03 يتعلق بالمنافسة أنه يحق لممثل وزير التجارة كذلك الإطلاع على الملفات المقدمة من قبل الأطراف المتنازعة والحصول على نسخة منه، فعلى أساس هذا يمكن اعتباره تدخل مباشر للسلطة التنفيذية في رقابة الجلسات التي يعقدها مجلس المنافسة، فعند تقديم ممثل وزير التجارة لملاحظاته عند إطلاعه على ملفات الأطراف المتنازعة يمكن لهذه الملاحظات أن تؤثر على القرار النهائي الذي يمكن أن يتوصل إليه مجلس المنافسة في الأخير، حيث يعمل على تنفيذ تلك الملاحظات والتوجيهات التي يمكن أن تقدم من قبل ممثل وزير التجارة والتي تصب في صالح أحد المتعاملين الاقتصاديين خاصة عندما يتعلق الأمر بالمتعاملين الاقتصاديين التابعين للقطاع العام أو المتعاملين الاقتصاديين التابعين للقطاع الخاص الذين تعمل السلطة التنفيذية على تطبيق سياستها وبرامجها عن طريقهم، فأمام هذا فتغيب الحيادية والموضوعية عن القرارات التي تصدر عن مجلس المنافسة مما يجعله محل انتقاد والشكوك حول فعاليته ومصداقيته من قبل المتعاملين الاقتصاديين في الوسط الخاضع للضبط، لذا فلإزالة جميع النقاط السوداء حول مجلس المنافسة ومنحه الحرية في ممارسة مهامه القانونية خاصة عندما يتعلق الأمر بمعاينة أحد المتعاملين الاقتصاديين لسبب إخلاله بالمنافسة المشروعة وذلك بكل حيادية واستقلالية دون خضوعه لأي تأثيرات أو تعليمات تصدر عن السلطة التنفيذية يكمن في وجوب المشرع إعادة النظر في هذه المسألة وإبعاد ممثل وزير التجارة عن الجلسات التي يعقدها هذا المجلس.

عند مباشرة مجلس المنافسة لتحقيقاته التي تتم من قبل المقرر الذي يتم تعيينه من قبل رئيس هذا المجلس، وعند إنتهاء المقرر من التحقيقات حول القضايا المعروضة أمام مجلس المنافسة يحضر تقريراً أولياً يتضمن عرض مختلف الوقائع والماخذ التي تخص النزاع المعروض أمام هذا المجلس وتبلغ في

⁵⁶¹ - حسب أحكام المادة 30 من الأمر رقم 03-03، يتعلق بالمنافسة، مرجع سابق.

الأخير من قبل رئيس المجلس إلى الأطراف المعنية وإلى جميع الأطراف ذات مصلحة لإبداء ملاحظاتهم، زيادة على ذلك فإن التقرير الذي يعد من قبل المقرر يتم تبليغه كذلك للوزير المكلف بالتجارة ليقدم ملاحظاته فيما يخص هذا التقرير⁵⁶²، فبعدما سجلنا حضور السلطة التنفيذية في جلسات مجلس المنافسة الممثلة في ممثل الوزير المكلف بالتجارة، فنلاحظ كذلك حضورها عند مباشرة هذا المجلس لتحقيقاته حول القضايا المعروضة أمامه الذي يعتبر في هذه الحالة بمثابة مساس صارخ باستقلالية هذا المجلس، في هذا الصدد وفي أحد الآراء المقدمة من قبل مجلس المنافسة تخص التعديلات الأساسية المقترحة حول الأمر رقم 03-03 يتعلق بالمنافسة اعتبار أن مجرد إطلاع الوزير المكلف بالتجارة على التقرير الذي يعد من قبل المقرر حول القضايا المعروضة على مجلس المنافسة يمكن أن يرهن مبدأ الاستقلالية الممنوحة لهذا المجلس، لذا فقد اقترح تعديلا آخر فيما يخص المادة 52 من الأمر رقم 03-03 يتعلق بالمنافسة وذلك بعدم تبليغ التقارير إلى الوزير المكلف بالتجارة⁵⁶³.

ما يمكن ملاحظته حول التبريرات المقدمة من قبل مجلس المنافسة حول تعديل المادة المذكورة أعلاه عندما اعتبر أن اطلاع الوزير المكلف بالتجارة على التقارير التي تخص القضايا المعروضة أمام مجلس المنافسة يمس باستقلالية هذا المجلس، وذلك أن الأمر المتعلق بالمنافسة قد منح للأطراف المتنازعة الحق في الطعن ضد القرارات الصادرة عن هذا المجلس، فيفهم من خلال هذا أنه حسب مجلس المنافسة فإن الوزير المكلف بالتجارة عند اطلاعه على التقارير يراد به حماية مصلحة المتعاملين الاقتصاديين المتابعين أمامه، لكن حسب اعتقادنا فإن وضع الوزير المكلف بالتجارة في قلب التحقيقات التي يباشرها مجلس المنافسة تعتبر بمثابة رقابة على أعماله والتدخل في الصلاحيات الممنوحة له، والمصلحة التي يريد هنا الوزير المكلف بالتجارة حمايتها في حقيقة الأمر هي مصلحة السلطة التنفيذية ومصلحة المتعاملين الاقتصاديين التابعين للقطاع العام والتي من المفروض هي المصلحة العامة الواجب الحفاظ عليها هنا، وعند اطلاعه على التقارير التي تعد من قبل المقررين ويجد أن هناك وقائع تثبت فعلا ارتكاب أحد المتعاملين الاقتصاديين التابعين للقطاع العام أو القطاع الخاص الذين يساندون السلطة التنفيذية لممارسات من شأنها أن تمس بالمنافسة المشروعة والتي يستوجب معاقبتهم على ذلك، ففي هذه الحالة فيمكن لوزير أن يتدخل ليؤثر على مجلس المنافسة وتقديم توجيهات عن طريق الملاحظات التي يقدمها لتصب لصالح المتعاملين الاقتصاديين الذي تم ذكرهم سالفًا، فأمام هذا فيمس بحيادية القرارات

⁵⁶² - حسب أحكام المادة 52 من الأمر رقم 03-03، يتعلق بالمنافسة، مرجع سابق.

⁵⁶³ - Voir : Le Bulletin Officiel de La concurrence n° 12, 2016, op. cit

التي يتوصل إليها مجلس المنافسة أمام هذه التأثيرات التي يمكن أن تمارس من قبل الوزير المكلف بالتجارة.

بمجرد وصول مجلس المنافسة للقرار النهائي بعد التحقيقات التي يقوم بها والجلسات التي يعقدها يتم تبليغ هذا القرار للأطراف المعنية بغية تنفيذه، زيادة على تبليغ القرار للأطراف المعنية بالنزاع فإن هذه الأخيرة كذلك تبليغ إلى الوزير المكلف بالتجارة⁵⁶⁴، فأمام هذا يدفعنا للتساؤل عن جدوى تبليغ هذا الأخير بالقرارات التي يتخذها مجلس المنافسة؟ ولأي سبب؟، فإن أردنا تفسيراً حول هذا يكون ذلك برغبة مراقبة جميع الأعمال التي يقوم بها مجلس المنافسة والسيطرة عليه من قبل السلطة التنفيذية وممارسة الضغوطات عليه، فمن المفروض تبليغ مباشرة للأطراف المعنية للنزاع فإن لم تتقبل القرار الذي اتخذ من قبل مجلس المنافسة فلها أن تلجأ إلى القضاء للطعن فيه، لكن عندما نلاحظ مراقبة الوزير المكلف بالتجارة للقرارات الصادرة عن مجلس المنافسة يظهر أن هذا الأخير بمثابة الحكم يحكم إن كان هذا القرار صائباً أو تشمله بعض العيوب، لكن في حقيقة الأمر هي بمثابة الإطلاع على التوجهات التي ينتهجها مجلس المنافسة والزيادة في رقابته والبحث عن أن لا تكون القرارات التي تصدر عنه تمس بمصالح المتعاملين الاقتصاديين التابعين للقطاع العام ولممارسة عليه ضغوطات حتى يتبع سياسة السلطة التنفيذية، لئلا بذلك من استقلالية هذا المجلس وحياده.

من خلال ما سبق يلاحظ مشاركة السلطة التنفيذية في أعمال مجلس المنافسة عند متابعتها لأحد المتعاملين الاقتصاديين الذين يظهر أنه صدر عنهم سلوك يمس بالمنافسة المشروعة وذلك في ثلاث مراحل: عند تبليغ المآخذ الذي يحق لممثل الوزير المكلف بالتجارة حق الإطلاع عليها، ضف إلى ذلك أثناء مرحلة التحقيقات وذلك بإطلاع الوزير المكلف بالتجارة على التقارير التي تعد من قبل المقررين، وأخير إطلاع هذا الأخير على القرار الذي يتوصل إليه مجلس المنافسة، فأمام هذا تتجسد الرقابة الفعلية للسلطة التنفيذية لهذا المجلس، وبذلك يظهر أنه أكثر تبعية للسلطة التنفيذية وغياب الاستقلالية عنه عند ممارسته للمهام الموكلة إليها، وغياب الحيادية عن القرارات التي يتوصل إليها بسبب التأثيرات التي تمارس عليه من قبل السلطة التنفيذية.

⁵⁶⁴ - حسب أحكام المادة 47 من الأمر رقم 03-03، يتعلق بالمنافسة، مرجع سابق.

عند الحديث عن رقابة السلطة التنفيذية لأعمال السلطات الإدارية المستقلة لا يتوقف فقط عند مشاركتها في المداولات التي تعقدها هذه السلطات والإطلاع على التقارير المعدة أثناء التحقيقات مثل ما هو معمول به أمام مجلس المنافسة، فهناك نوع من الرقابة تمارسها كذلك السلطة التنفيذية على السلطات الإدارية المستقلة عندما ينص القانون بإمكانية السلطة التنفيذية أخذ معلومات من هذه السلطات وتبليغها إليها عند طلبها، نجد مثل هذا النوع من الرقابة في القانون المنشئ لسلطة ضبط السمعي البصري عندما الوزير المكلف بالاتصال يتم تزويده بكل معلومة يطلبها من هذه السلطة وتبليغها له⁵⁶⁵، فيما يخص هذه النقطة فإن المشرع لم يحدد هنا نوع المعلومات التي يجب على الوزير المكلف بالاتصال طلبها ليتمكن من الإطلاع عليها، فقد فتح المجال لهذا الأخير الذي بمقدوره أن يطلب مثلاً تلك المعلومات التي تخص المتعاملين الاقتصاديين الناشطين في قطاع السمعي البصري التي هي من المفروض معلومات غير ممكن الإطلاع عليها، لأنها يمكن أن تحمل الأسرار المهنية التي تخص هؤلاء المتعاملين، أو يمكن كذلك للوزير المكلف بالاتصال أن يطلب معلومات تخص المداولات التي تعقدها سلطة ضبط السمعي البصري، هذا كله من أجل رقابة هذه الأخيرة والتضييق من استقلاليتها ولممارسة ضغوطات عليها حتى تتبع توجهات السلطة التنفيذية مما يؤدي إلى المساس بمصادقية وحيادية سلطة ضبط السمعي البصري عند ممارستها للمهام الموكلة إليها قانوناً، لذا فحسب اعتقادنا أنه يمكن للمشرع أن يوقف المعلومات التي يمكن للوزير المكلف بالاتصال طلبها في تلك التي تخص وضعية قطاع السمعي البصري فقط حتى تتضح الرؤية للسلطة التنفيذية وفهم الأوضاع السارية في الدولة، هذا من شأنه أن يظهر أن سلطة ضبط السمعي البصري تمارس مهامها بكل استقلالية وحيادية.

ثانياً: إيجاد قوة مضادة لمواجهة سيطرة السلطة التنفيذية على السلطات الإدارية المستقلة

أنشأت السلطات الإدارية المستقلة من أجل أن تكون مستقلة عن السلطة التنفيذية وبعيدة عنها كل البعد وأن تكون غير خاضعة لأي سلطة رئاسية أو سلطة وصائية وذلك من أجل ممارسة المهام الموكلة إليها بكل استقلالية دون خضوعها لأي تأثيرات من أي جهات كانت والوصول في الأخير إلى حيادية القرارات التي تتوصل إليها، فأمام هذا فإنه يتم تحقيق فعالية عملية الضبط الاقتصادي، فالابتعاد عن السلطة التنفيذية يكمن في تدخل هذه الأخيرة في الحياة الاقتصادية سواء عن طريق ممارسة مختلف الأنشطة الاقتصادية عن طريق المؤسسات العمومية الاقتصادية أو تدخلها في تنظيم بعض القطاعات

⁵⁶⁵ - حسب أحكام المادة 87 من القانون رقم 14-04، يتعلق بنشاط السمعي البصري، مرجع سابق.

الاقتصادية، لذا فأمام هذه الوضعية فإن السلطة التنفيذية تلعب دور الخصم والحكم في نفس الوقت أمام تواجد متعاملين اقتصاديين تابعين للقطاع الخاص في مختلف القطاعات الاقتصادية المفتوحة للمبادرة الخاصة، فعلى هذا الأساس إن جاءت السلطات الإدارية المستقلة في وضعية تبعية للسلطة التنفيذية فيظهر كذلك أنها خصم وحكم وذلك لسبب خضوعها للسلطة التنفيذية، فيؤدي بذلك إلى غياب الحيادية عند ممارستها للمهام الموكلة إليها، لذا فقد أريدا من السلطات الإدارية المستقلة أن تكون مستقلة غير خاضعة لأي جهة.

لكن عن العود لمختلف النصوص القانونية المنشئة للسلطات الإدارية المستقلة في التشريع الجزائري نجد أن هذه السلطات في معظمها تخضع للسلطة التنفيذية وذلك سواء من جانبه العضوي عندما تسيطر هذه الأخيرة عن صلاحية تعيين الأعضاء الذين ينتمون إلى تشكيلاتها الجماعية أو من الناحية الوظيفية، فعند ممارسة هذه السلطات لصلاحيتها القانونية فإن السلطة التنفيذية تتدخل في شؤونها عن طريق رقابة مثلا الجلسات التي تعقدها بحضور وزراء فيها مثل ما هو معمول به أمام مجلس المنافسة أو مراقبة التنظيمات التي يمكن أن تصدر عنها عن طريق إجراء قراءة ثانية عنها مثل ما هو معمول به أمام مجلس النقد والقرض، فأمام سيطرة السلطة التنفيذية على السلطات الإدارية المستقلة في التشريع الجزائري فإنه من الواجب إيجاد قوة مضادة لها حتى تكفي عن ممارسة التأثيرات تجاه هذه السلطات وأن تكون أكثر حرية عند ممارستها للمهام الموكلة إليها قانونا.

إن القوة المضادة التي يمكن أن تأتي لوضع حد للتأثيرات التي يمكن أن تمارسها السلطة التنفيذية تجاه السلطات الإدارية المستقلة لا ينبغي أن تمس باستقلالية هذه الأخيرة أو أن تكون تحت وصايتها، بل تمارس رقابة عليها لتكون السلطات الإدارية المستقلة أكثر شرعية، وعليه فإن الرقابة البرلمانية على هذه السلطات يمكن أن تشكل قوة مضادة لسيطرة السلطة التنفيذية عليها، لذا فيمكن القول أن هذه السلطات غير مكتسبة لاستقلالية مطلقة، لأن ذلك يمكن أن يؤدي إلى ممارسة المهام الموكلة إليها بطريقة تعسفية وأن يؤدي إلى انحرافها عن الغاية التي أنشأت من أجلها وذلك بتحقيق المصلحة العامة الاقتصادية، فعلى هذا الأساس فقد أقر مجلس الدولة الفرنسي في أحد التقارير التي أعدها فيما يخص السلطات الإدارية المستقلة أن استقلالية هذه الأخيرة لا يعني إنعدام مسؤوليتها، فيجب أن تخضع للرقابة من قبل الهيئات السياسية منها البرلمان، فهذه الرقابة لا تعمل على الحد من الاستقلالية الوظيفية للسلطات الإدارية

المستقلة، بل على العكس فهي تمثل الشرط الأساسي في تطورها وضمان فعاليتها⁵⁶⁶ عند ممارسة الوظائف المخولة لها قانونا.

إن ممارسة البرلمان رقابة على السلطات الإدارية المستقلة هذا من أجل العمل على تجسيد فكرة الشرعية الديمقراطية وذلك مثلها مثل السلطة التنفيذية، وجاء هذا بعد أن تم تحويل مسؤولية الحكومة في تولي تنظيم النشاطات الاقتصادية لصالح السلطات الإدارية المستقلة وفصلهم بينهما وإعطاء استقلالية لهذه السلطات، فأمام هذا فلم تعد تحت مسؤولية السلطة التنفيذية فهي غير مسؤولة عن الأعمال التي تقوم بها، حيث أن السلطات الإدارية المستقلة قد خول لها القانون صلاحية وضع السياسة العامة وذلك تحت مسؤوليتها، لذا فإن رقابتها وتقييمها يكون من اختصاص البرلمان⁵⁶⁷، عليه فإن تنظيم عملية الرقابة البرلمانية على السلطات الإدارية المستقلة يعطي شرعية أكثر عند ممارسة هذه الأخيرة لصلاحيتها وأن تتمتع باستقلالية وظيفية أكبر تجاه تأثيرات السلطة التنفيذية⁵⁶⁸، بالإضافة إلى هذا بالنظر إلى أن نشأة السلطات الإدارية المستقلة هي نشأة تشريعية فإن رقابتها تعود في الأصل إلى البرلمان ليقف عند مدى استجابة هذه السلطات للهدف الذي أنشأت من أجله، فعليه يجب ابعاد رقابتها من قبل السلطة التنفيذية التي تعمل على ممارسة ضغوطات عليها لتتحرف عن غايتها الصحيحة، كذلك عند ممارسة البرلمان رقابة على السلطات الإدارية المستقلة يعمل على تصحيح وتعديل الاختلالات والنقائص التي تعترض هذه السلطات والعمل على أن تكون الحركات التي تقدم عليها أو القرارات التي تتوصل إليها أثناء ممارستها لوظائفها القانونية أكثر حيادا وأن تمارسها خارج الضغوطات والتأثيرات الخارجية خاصة تلك التي يمكن أن تأتي من قبل السلطة التنفيذية وبكل استقلالية عنها.

يمكن أن يمارس البرلمان الرقابة على السلطات الإدارية المستقلة عن طريق التقارير السنوية التي تعد من قبلها، فعند العودة لمختلف النصوص القانونية المنشئة للسلطات الإدارية المستقلة في التشريع الجزائري نجد أن تقريبا معظمها مجبرة على إعداد تقرير سنوي، فالأمر يتعلق في كل من سلطة ضبط البريد والاتصالات الالكترونية، سلطة ضبط الكهرباء والغاز، لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، مجلس النقد والقرض، اللجنة المصرفية، سلطة ضبط السمعي البصري، سلطة ضبط الصحافة المكتوبة

⁵⁶⁶ - CE, « Les autorités administratives... », op. cit, p. 369.

⁵⁶⁷ - DES ESGAULX Marie-Hélène, MEZARD Jacques, « Un État dans l'État : canaliser la prolifération des autorités administratives indépendantes pour mieux les contrôler », Rapport Sénat Français, n° 126, 2015, www.senat.fr, p.79.

⁵⁶⁸ - DELZANGLES Hubert, L'indépendance des autorités de régulation sectorielles..., op. cit, p. 440.

وأخير مجلس المنافسة، تلعب التقارير السنوية المعدة من قبل هذه السلطات دورا أساسيا في تبيان مدى شفافية هذه الأخيرة وذلك بتبيان الإجراءات التي تمت من خلالها اتخاذ القرارات الصادرة عنها التي تجعل عملية الضبط الاقتصادي أكثر فعالية⁵⁶⁹ وكذلك أكثر حيادا عندما تكون التقارير السنوية التي تعدها توجه إلى عدة أطراف من بينها الوسط الخاضع للضبط للإطلاع عليها وخاصة البرلمان.

إن الحديث عن محتوى التقارير السنوية التي يمكن أن تعدها السلطات الإدارية المستقلة أهمية كبير وذلك لما يحمله من المعلومات الأساسية حتى يتمكن البرلمان من تقييم ومراقبة هذه السلطات عند ممارستها للمهام الموكلة لها قانونا، فمثلا في قطاع الإعلام فيما يخص سلطة ضبط السمعي البصري فإن التقرير السنوي الذي تعده يشمل تبيان وضعية تطبيق قانون نشاط السمعي البصري⁵⁷⁰، بالنسبة لسلطة ضبط الصحافة المكتوبة فمحتوى تقريرها السنوي يتمحور حول تبيان النشاط الممارس من قبل هذه السلطة⁵⁷¹، في القطاع الخدماتي فبالنسبة لسلطة ضبط البريد والاتصالات الالكترونية فإنها تبين في التقرير السنوي الذي تعده وصف للنشاطات التي قامت بها وملخص يتعلق بالقرارات والتوصيات والآراء التي اتخذت من قبلها ويشمل كذلك تقريرا ماليا والحسابات السنوية⁵⁷²، ما يمكن ملاحظته حول محتوى مختلف التقارير السنوية التي تعدها السلطات الإدارية المستقلة المبينة أعلاه أو غيرها أنها تتمحور فيما يخص تبيان حالة القطاع الاقتصادي الذي تضبطه أو عرض ولو بصفة موجزة للنشاطات التي قامت بها في تلك القطاعات، لذا يمكن القول أنه في هذه الحالة البرلمان من غير الممكن أن يمارس رقابة فعلية على السلطات الإدارية المستقلة في التشريع الجزائري ولا يملك القدرة على تطوير هذه السلطات والقيام بمعالجة الثغرات التي تخضع الممارسة المحايدة لنشاطاتها والمهام الموكلة إليها قانونا.

لكي تكون الرقابة البرلمانية التي يمكن أن تمارس على السلطات الإدارية المستقلة فعالة، فلا يجب أن يكون التقرير السنوي الموجه للبرلمان مجرد إعلامه بواقع القطاعات الاقتصادية الخاضعة للضبط، بل من الضروري أن يشمل على مجموع القرارات المتخذة من قبل السلطات الإدارية المستقلة، فأمام رقابة خارجية وموضوعية ذلك يعتبر من بين النقاط الإيجابية التي تؤدي إلى تطوير عملية الضبط

⁵⁶⁹ - ZOUAIMIA Rachid, *Les autorités de régulation indépendantes face...*, op. cit, p. 255.

⁵⁷⁰ - حسب أحكام المادة 86 من القانون رقم 14-04، يتعلق بنشاط السمعي البصري، مرجع سابق.

⁵⁷¹ - حسب أحكام المادة 43 من القانون العضوي رقم 12-05، يتعلق بالإعلام، مرجع سابق.

⁵⁷² - حسب أحكام المادة 13 من القانون رقم 18-04، يحدد القواعد العامة المتعلقة بالبريد والاتصالات الإلكترونية، مرجع سابق.

الاقتصادي⁵⁷³، فقد ذهب البعض لتحديد ما يجب أن تحتويه مختلف التقارير السنوية التي تعد من قبل السلطات الإدارية المستقلة، حيث يجب أن يشمل على عرض حصيلة فيما يخص استعمال هذه السلطات لمواردها، تقديم عرض فيما يخص قواعد الأخلاق المطبقة من قبل أعضاء التشكيلات الجماعية ومختلف إطرارات المستخدمين، زيادة على ذلك فيجب أن يحتوي التقرير السنوي على عرض للقواعد والنهج المتبع من قبل السلطات الإدارية المستقلة أثناء ممارستها لاختصاصاتها⁵⁷⁴، هذه النقاط تشكل حقا رقابة فعالة من قبل البرلمان على السلطات الإدارية المستقلة وأن يتمكن من العمل على تطويرها ولتحسين عملية الضبط الاقتصادي وذلك بمعالجة النقائص التي تؤدي بهذه السلطات إلى اصدار قرارات غير محايدة، زيادة على النقاط الثلاثة المعروضة سالفا التي يجب أن يحتوي عليها التقرير السنوي المعد من قبل السلطات الإدارية المستقلة فحسب اعتقادنا فيجب أن يشمل كذلك على عرض يخص الاجراءات التي اتخذت لإصدار مختلف القرارات مثلا عملية التحقيق وأثناء عقد الجلسات، وهذا ليكشف البرلمان التجاوزات الحاصلة عند هذه النقاط للعمل على تصحيحها.

لكن عند العودة لمختلف النصوص القانونية المنشئة للسلطات الإدارية المستقلة يستنتج أن الرقابة البرلمانية في التشريع الجزائري فيما يخص هذه السلطات هي شبه منعدمة، ويظهر ذلك أن مختلف التقارير السنوية التي تعد من قبل هذه السلطات هي موجهة كلها نحو السلطة التنفيذية، مما يجعل هذه الأخير أكثر رقابة على نشاطات السلطات الإدارية المستقلة ومزيديا من التأثيرات عليها التي تؤدي إلى غياب الحيادية أثناء اتخاذ هذه السلطات لمختلف القرارات، ويستنتج من ذلك كل من سلطة ضبط السمعي البصري، سلطة ضبط الصحافة المكتوبة ومجلس المنافسة، لذا يمكن القول أن الرقابة البرلمانية على السلطات الإدارية المستقلة في التشريع الجزائري تتمحور فقط في ثلاث سلطات، فأمام هذا يظهر غياب قوة مضادة تواجه سيطرة السلطة التنفيذية على السلطات الإدارية المستقلة وأن تعمل على ابعاد مختلف التأثيرات التي يمكن أن تمارس من قبلها.

⁵⁷³ - DELZANGLES Hubert, L'indépendance des autorités de régulation sectorielles..., op. cit, p. 447.

⁵⁷⁴ - GELARD Patrice, op.cit, p. 120.

الفصل الثاني

تجميع السلطات الإدارية المستقلة بين عدة صلاحيات وسط تجاهل المشرع لهذه الوضعية

عند ممارسة السلطات الإدارية المستقلة لاختصاصاتها العقابية والتحكيمية يجب أن يتم ذلك وفق إجراءات منصوص عليها سواء في مختلف القوانين المنشئة لها أو في الأنظمة الداخلية لهذه السلطات، وتتم هذه الإجراءات عبر عدة مراحل والتي يجب التقيد بها من قبل هذه السلطات حتى تكون القرارات التي تتوصل إليها صحيحة وعدم إمكانية إلغائها أمام الجدهات القضائية لسبب عدم احترام أحد القواعد الإجرائية.

فلمتابعة المتعاملين الاقتصاديين الذين يمارسون نشاطاتهم في القطاعات الاقتصادية الخاضعة للضبط عند صدور عنهم سلوكات تمس بالقواعد التنظيمية والقانونية التي تحكم هذه القطاعات، فيجب في المرحلة الأولى إخطار السلطات الإدارية المستقلة عن هذه السلوكات المشبوهة، وذلك سواء من قبل الأشخاص أو الهيئات المخولة لها قانونا القيام بذلك أو عن طريق هذه السلطات بحد ذاتها والمتمثلة في وسيلة الاخطار التلقائي، بعد ذلك تأتي مرحلة التحقيقات التي من خلالها تعمل السلطات الإدارية المستقلة على جمع القدر الكافي من المعلومات والأدلة، لتكون بمثابة سندات تعتمد عليها في المرحلة الأخيرة من الإجراءات باتخاذ القرارات النهائية، فهذه المراحل الثلاث يتم ممارستها عن طريق الجمع بينهم مما يثير مسألة غياب الحياد في هذه الحالة. (المبحث الثاني)

الجمع بين عدة صلاحيات داخل السلطات الإدارية المستقلة لا يتوقف فقط عند المتابعة، بل قبل هذه المرحلة فهناك جمع كذلك بين الصلاحيات الإدارية والعقابية من شأنها المساس بحياد هذه السلطات، فأمام الاهتمام الضعيف فيما يخص هذه المسألة سواء من قبل الفقه أو الجهات القضائية، لذا فلا بد من تسليط الضوء عليها ومحاولة توضيحها. (المبحث الأول)

المبحث الأول

الجمع بين صلاحيات إدارية وأخرى عقابية

تمارس السلطات الإدارية المستقلة إضافة إلى الاختصاصات التنازعية اختصاصات إدارية من خلالها تعمل على تنظيم مختلف القطاعات الاقتصادية الخاضعة للضبط، فهذه الصلاحيات تمارس موازاة مع الصلاحيات التنازعية، التي من المفروض تمارس بصفة منفصلة حسب متطلبات مبدأ الفصل بين السلطات، (المطلب الأول) فعند ممارسة هذه السلطات صلاحيتها التي تعمل من خلالها على تطوير ووقاية القطاعات الاقتصادية الخاضعة للضبط من كل المخالفات التي يمكن أن تصدر عن المتعاملين الاقتصاديين الذين يمارسون نشاطاتهم في هذه القطاعات، فيكون ذلك دون الفصل بينها وبين الاختصاصات التنازعية. (المطلب الثاني)

المطلب الأول

الجمع بين عدة الصلاحيات عند تنظيم السلطات الإدارية المستقلة للقطاعات الاقتصادية الخاضعة للضبط

عند العودة إلى أحكام الدستور الجزائري، نجد أن إرادة المؤسس الدستوري اتجهت إلى الاعتماد على ثلاث سلطات في الدولة والمتمثلة في كل من السلطة التشريعية، السلطة التنفيذية والسلطة القضائية، حيث أن هذه السلطات الثلاث تمارس بصفة منفصلة عن بعضها البعض دون أي تداخل بينهما، في حين نجد أن أمام السلطات الإدارية المستقلة المخولة لها السلطة التنظيمية تمارس إلى جانب الاختصاص العقابي دون الفصل بينهما، مما يثير عدة مسائل، نجد منها مسألة مدى احترام مبدأ الحياد، (الفرع الأول) لكن على ما يبدو فإن المشرع يتجه إلى قبول هذا الجمع رغم الإشكالات التي يثيرها وذلك لأسباب عدة. (الفرع الثاني)

الفرع الأول

الجمع بين السلطة التنظيمية والعقابية من قبل السلطات الإدارية المستقلة

يبدو أن الطريقة التي تمارس بها السلطات الإدارية المستقلة اختصاصاتها التنظيمية والعقابية تمس بالأحكام المنصوص عليها دستوريا التي تعتمد في الأصل على الفصل بينهما، (ثانيا) وذلك عملا بمبدأ الفصل بين السلطات. (أولا)

أولا: مبدأ الفصل بين السلطات أمام السلطات الإدارية المستقلة

بعد إنشاء السلطات الإدارية المستقلة وذلك من أجل ممارسة عملية الضبط الاقتصادي عندما عرفت العديد من القطاعات الاقتصادية الانفتاح للمبادرة الخاصة، ولغرض تحقيق فعالية المهام الموكلة إليها قانونا، فقد تم منحها العديد من السلطات من خلالها تعمل على قيادة مختلف هذه القطاعات المفتوحة للمبادرة الخاصة لممارسة مختلف الأنشطة الاقتصادية من قبل المتعاملين الاقتصاديين في ظل منافسة مشروعة.

كانت عملية الضبط الاقتصادي تمارس من قبل الدولة وذلك من خلال السلطة التنفيذية قبل أن يتم تحويل هذه المهام للسلطات الإدارية المستقلة، ويرجع ذلك إلى إمكانية عدم تصرف الدولة بكل حيادية أمام مزاولتها للنشاط الاقتصادي إلى جانب المتعاملين الاقتصاديين الخواص، ولممارسة السلطات الإدارية المستقلة عملية الضبط الاقتصادي فقد تم منحها صلاحية وضع القواعد التي تدير عليها مختلف القطاعات الاقتصادية الخاضعة للضبط الذي في الأصل هو اختصاص تمارسه السلطة التنفيذية والمتمثل في الاختصاص التنظيمي، حيث من خلاله يمكن للسلطات الإدارية المستقلة اتخاذ مجموعة من القواعد التي تراها مناسبة ليمارس المتعاملين الاقتصاديين نشاطاتهم بكل فعالية دون خلق ثغرات تضع حد لهذه النشاطات، ويكون ذلك عن طريق اصدار السلطات الإدارية المستقلة لقواعد عامة ومجردة بموجب تعليمات، توصيات، آراء والأنظمة أو المقترحات موجهة لمختلف القطاعات الاقتصادية الخاضعة للضبط.

في التشريع الجزائري قد منح المشرع للعديد من السلطات الإدارية المستقلة ممارسة الاختصاص التنظيمي، لكن تختلف درجة ممارسة هذه الصلاحية من سلطة إلى أخرى، فهناك من هذه السلطات التي

تمارس الاختصاص التنظيمي بصفة أوسع، نجد في هذا الصدد كل من مجلس النقد والقرض، حيث يملك صلاحية الضبط العام للمجال المصرفي وذلك مثلاً بتحديد شروط ممارسة مختلف النشاطات المصرفية وإمكانية كذلك تحديد شروط الالتحاق بالمهنة المصرفية⁵⁷⁵، تعتبر كذلك لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها من قبيل السلطات الإدارية المستقلة التي تمارس الاختصاص التنظيمي بصفة موسعة، حيث تملك صلاحية وضع قواعد الدخول لسوق بورصة القيم المنقولة وذلك باعتماد الوطاء في عمليات البورصة⁵⁷⁶ أو شطب القيم المنقولة، زيادة على ذلك فلها صلاحية التنظيم العام لسوق بورصة القيم المنقولة، هناك من السلطات الإدارية المستقلة التي تمارس السلطة التنظيمية بصفة مقيدة، ويعني ذلك أنها تمارس الاختصاص التنظيمي في مجال محدود وضيق، ونجد في هذا الصدد لجنة ضبط الكهرباء والغاز وسلطة ضبط البريد والاتصالات الالكترونية، إلا أنه في بعض الأحيان هذه السلطات تمارس الصلاحيات التنظيمية تلقائياً رغم عدم منحها هذه الصلاحيات في القوانين المنشئة لها، فنجد مثل هذه الوضعية فيما يخص سلطة ضبط البريد والاتصالات الالكترونية⁵⁷⁷، فهناك من السلطات الإدارية المستقلة التي منح لها المشرع صلاحية ممارسة الاختصاص التنظيمي، إلا أنه لم يتعرج إلى توضيح الحدود التي يتم من خلالها ممارسة هذا الاختصاص، ويتعلق الأمر هنا في مجلس المنافسة⁵⁷⁸، مهما يكن نوع الاختصاص التنظيمي الذي تمارسه مختلف السلطات الإدارية المستقلة إلا أنه يعتبر بمثابة تدخل هذه الأخيرة والمساهمة في وضع القواعد التي تخص القطاعات الاقتصادية الواقعة تحتى ضبطها.

قصد العمل على إحترام مجموع الأنظمة الصادرة عن السلطات الإدارية المستقلة وجميع النصوص القانونية والتنظيمية التي تنظم مختلف القطاعات الاقتصادية الخاضعة للضبط، فتملك هذه السلطات صلاحية توقيع الجزاءات تجاه جميع المتعاملين الاقتصاديين الذين يقدمون على تجاوز مجموع هذه الأنظمة والقوانين لضرب استقرار مختلف القطاعات الاقتصادية الخاضعة للضبط، ويكون ذلك عن طريق الاختصاص العقابي الممنوح لها.

⁵⁷⁵ - أنظر المادة 62 من الأمر رقم 03-11، يتعلق بالنقد والقرض، مرجع سابق.

⁵⁷⁶ - أنظر المادة 35 من المرسوم التشريعي رقم 93-10، يتعلق ببورصة القيم المنقولة، مرجع سابق.

⁵⁷⁷ - فقد تدخلت سلطة ضبط البريد والاتصالات الالكترونية بإصدار قرار يخص الإجراءات المتبعة في حالة نزاعات التوصيل البيئي أو في حالة التحكيم وذلك في سنة 2002، وجاء هذا لسد الفراغ الذي تركه قانون البريد والاتصالات الالكترونية الذي لم يحدد هذه الإجراءات.

⁵⁷⁸ - أنظر المادة 34 من الأمر رقم 03-03، يتعلق بالمنافسة، مرجع سابق.

تعتبر السلطة العقابية التي تتمتع بها مختلف السلطات الإدارية المستقلة بمثابة الركيزة الأساسية في ممارسة هذه الأخيرة لعملية الضبط الاقتصادي، حيث من خلالها تعمل على فرض النظام وإعادة التوازن لمختلف القطاعات الاقتصادية الخاضعة للضبط، فلعدة أسباب منها تقنية تم نقل هذا الاختصاص الذي كان من اختصاص الجهات القضائية نحو السلطات الإدارية المستقلة وذلك ما يعرف بظاهرة إزالة التجريم وهذا لأهلية هذه السلطات لفهم الأمور التقنية عن طريق مختلف العناصر التي تشكل تشكيلاتها الجماعية الذين ينتمون إلى فئات عدة من المجتمع كالخبراء والمختصين في مختلف القطاعات الاقتصادية الخاضعة للضبط.

عند العودة للتشريع الجزائري فإن الاختصاص العقابي قد منح للعديد من السلطات الإدارية المستقلة، فهي بذلك قادرة على ممارسة نوعين من العقوبات: فهناك العقوبات المالية التي تخص الذمة المالية للمتعاملين الاقتصاديين مثل تلك العقوبات المالية التي يفرضها مجلس المنافسة فيما يخص الممارسات المقيدة للمنافسة أو في حالة التجميعات غير المرخص بها⁵⁷⁹، كذلك يمكن للسلطات الإدارية المستقلة إصدار عقوبات تأديبية في حق المتعاملين الاقتصاديين الذين لم يمتثلوا لمختلف الأنظمة والقوانين التي تنظم القطاعات الاقتصادية الذين يمارسون نشاطهم فيه والتي تتخذ شكل التوبيخ، الإنذرا وسحب الاعتماد مثل تلك العقوبات الصادرة عن لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها⁵⁸⁰.

أمام منح السلطات الإدارية المستقلة السلطة التنظيمية إلى جانب السلطة العقابية فإنها تمس بمبدأ الفصل بين السلطات الذي يعتمد على فصل الجهات المخولة بسن القوانين والجهات المكلفة بالفصل في النزاعات التي تثار حيال هذه القوانين، فنجد السلطات الإدارية المستقلة من بين الأطراف التي تشارك وتعمل على وضع الأنظمة التي تدير عليها مختلف القطاعات الاقتصادية الخاضعة للضبط، من جهة أخرى فتعتبر كذلك من بين الأطراف الذين يعملون على توقيع العقوبات فيما يخص الإخلال بالأنظمة التي سبق أن تم وضعها عن طريقها، لذا فأمام هذه الوضعية فإن السلطات الإدارية المستقلة تمارس سلطتين في الوقت نفسه ومن قبل هيئة واحدة التي من المفروض تمارس عن طريق هئتين مختلفتين كما هو معروف في جميع الأنظمة القانونية المختلفة، عليه فهذه الهيئات الجديدة التي اعتمدت عليها مختلف التشريعات في العالم على غرار المشرع الجزائري فإنها تخرج عن المألوف وما هو

⁵⁷⁹ - أنظر المواد 56 و 61 من الأمر رقم 03-03، يتعلق بالمنافسة، مرجع سابق.

⁵⁸⁰ - أنظر المادة 55 من المرسوم التشريعي رقم 93-10، يتعلق ببورصة القيم المنقولة، مرجع سابق.

معمول به في الأنظمة القانونية الحالية التي تقر بضرورة الفصل في الجهات التي تسن القوانين وجهات الحكم على أساس أنه يمس بحقوق الأفراد مما يصعب أكثر عملية تصنيف السلطات الإدارية المستقلة ضمن السلطات الثلاث المعروفة في الدستور.

أمام رغبة الدولة في عصنة تسيير الشؤون الاقتصادية وذلك بسبب عدم استجابة الطرق التقليدية التي كانت تسيير بها في السابق عندما عرفت عجزا في مواكبة التطورات التي تعرفها مختلف القطاعات الاقتصادية وثقل تدخلاتها وعدم قدرتها على العمل بكل حيادية في ظل فتح السوق للمبادرة الخاصة ومواصلة الدولة ممارسة النشاط الاقتصادي عن طريق مؤسساتها العمومية الاقتصادية، فكان الهدف الأساسي من وراء الاعتماد على نموذج السلطات الإدارية المستقلة هو تحقيق ما كانت تعجز عليه الإدارة الكلاسيكية في تسيير الشؤون الاقتصادية وذلك بتصرفها بكل حيادية والسرعة في تدخلاتها وفهما للأمر التقنية، لذا فعلى هذا الأساس فقد منح لها الاختصاص التنظيمي والعقابي التي في حقيقة الأمر هي صلاحيات تمارس من قبل عدة جهات في الدولة ومنفصلة عن بعضها دون أن تتدخل أي جهة في مسائل الأخرى، فأمام الجمع بين السلطة التنظيمية والعقابية في يد جهة واحدة فقد تم الإقرار بذلك على مواصلة العمل بالإدارة الحاكمة.

عندما يتم استعمال مصطلح الإدارة الحاكمة فذلك للتعبير عن ممارسة السلطة التنظيمية من قبل الإدارة أو الجهاز التنفيذي وذلك عن طريق الوزراء التي بمقدورها وضع أنظمة والوصول في الأخير إلى ممارسة الصلاحيات القضائية وذلك بالنظر في النزاعات التي تتصل بمهامها الإدارية⁵⁸¹ أي الفصل في النزاعات التي تخص الأنظمة والقواعد التي سبق أن تم وضعها من قبل الإدارة، فقد بدء العمل بهذا النظام عندما كانت الأجهزة المكلفة بالنظر في المنازعات الإدارية غائبة، فأمام هذه الوضعية فقد بقية الإدارة بدون قاضي يحكم على الأعمال التي تمارسها لذا فقد أخذت على عاتقها النظر في النزاعات التي تعود إلى الأعمال والنشاطات التي تمارسها⁵⁸²، عليه فإنه قبل إنشاء المحاكم الإدارية ومجلس الدولة فإن الإدارة هي التي تنظر في المنازعات الإدارية لتصدر أحكاما فيما يخص الأنظمة التي سبق لها وضعها مما يؤدي إلى الشك في حيادية هذا النظام المعمول به من قبل، لكن هذا النظام قد تم التخلي عنه وذلك لسبب مجموع الانتقادات التي وجهت له فيما يخص مساهمته بحقوق الأفراد، لأنه من غير المنطقي أن تتولى هيئة واحدة الفصل في القضايا التي تخص القواعد التي تم تسطيرها من قبلها، فقد أعطى بذلك

⁵⁸¹ - TAIBI Achour, op. cit, p. 150.

⁵⁸² - Ibid.

للإدارة صفة الخصم والحكم في نزاع واحد مما أظهر عدم حياد وعضوية هذا النوع من المحاكم التي تتولاها الإدارة نفسها، فأمام مجموعة هذه الانتقادات فقد تم التخلي عن العمل بهذا النظام⁵⁸³.

لكن اليوم يمكن القول أن نظام الإدارة الحاكمة قد عاد إلى الواجهة من بوابة السلطات الإدارية المستقلة، حيث يجمع بينهما عدة نقاط متشابهة لتتقرب بذلك هذه السلطات من هذا النظام، حيث نجد من بينها أن نظام الإدارة الحاكمة يعتمد على عدم التفرقة بين أعمال الإدارة من جهة والصلاحيات التنازعية من جهة أخرى⁵⁸⁴، فعند الرجوع أمام السلطات الإدارية المستقلة فنجد أنها تجمع بين السلطة التنظيمية وذلك بامتلاكها صلاحية وضع أنظمة تسيير عليها مختلف القطاعات الاقتصادية الخاضعة للضبط، وفي المقابل فهي التي تختص بالنظر في النزاعات الناشئة بين المتعاملين الاقتصاديين الذين يمارسون نشاطاتهم في هذه القطاعات، ومثال على ذلك سلطة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها فقد خول لها المشرع سلطة تنظيمية واسعة وذلك بتنظيم سوق بورصة القيم المنقولة، كما منح لها كذلك سلطة اصدار عقوبات وذلك بفرض غرامات مالية قدرها عشرة ملايين دينار أو بمبلغ يساوي المغنم المحتمل تحقيقه بفعل الخطأ المرتكب⁵⁸⁵، فأمام هذا فإنه جدير بالقول أن السلطات الإدارية المستقلة التي تجمع بين الصلاحيات السابقتين هي إدارة حاكمة، هناك من يفرق بين السلطات الإدارية المستقلة والإدارة الحاكمة كون أن هذه السلطات كيفت على أنها مستقلة أي أنها مستقلة عن السلطات الثلاث المعروفة تقليدياً، لكن رغم أنها مستقلة عن السلطات التقليدية المعروفة إلا أن السلطات الإدارية المستقلة قد منحت لها صلاحيات تنظيمية وأخرى عقابية وتمارس داخل هيئة واحدة دون الفصل بينهما، بذلك قد تحقق الجمع بين أعمال الإدارة والصلاحيات التنازعية، بالتالي فهي تمس بمبدأ الفصل بين السلطات المنصوص عليه في أحكام الدستور.

ثانياً: مبدأ الفصل بين السلطات بالمنظور الدستوري

يعتبر منح السلطات الإدارية المستقلة ممارسة السلطة التنظيمية والسلطة العقابية بمثابة مساس بأحكام منصوص عليها دستورياً وذلك أن السلطتين السابقتين تمارس من قبل هيئتين منصوص عليهما في أحكام الدستور والتي تتمثل في كل من السلطة التنفيذية والسلطة القضائية وذلك بصفة منفصلة دون

⁵⁸³ - TTAIBI Achour, op. cit, p. 151.

⁵⁸⁴ - THOMASSET-PIERRE Sylvie, op. cit, p. 113.

⁵⁸⁵ - حسب أحكام المادة 55 من المرسوم التشريعي رقم 93-10، يتعلق ببورصة القيم المنقولة، مرجع سابق.

أن تتدخل أي سلطة بصلاحيات الأخرى، فأمام مساس السلطات الإدارية المستقلة بأحكام الدستور من خلال منحها ممارسة سلطات في الأصل تمارس من قبل هيئات محددة، فزيادة على ذلك فإنها تمارس هذه السلطات عن طريق الجمع بينها، أي أن السلطة العقابية والسلطة التنظيمية تمارس من قبل هيئة واحدة، مما يثير إشكالا كذلك من هذه الناحية.

فالمبدأ العام المنصوص عليه في أحكام الدستور نجد أن السلطة التنظيمية ممارسة من قبل السلطة التنفيذية وذلك عن طريق رئيس الجمهورية، فيعود الأساس الدستوري في صلاحية ممارسة رئيس الجمهورية للسلطة التنظيمية إلى المادة 143 الفقرة الأولى من الدستور الجزائري، وذلك لهذا الأخير أن يمارس هذه السلطة في المسائل غير المخصصة للقانون التي يتم سنها من قبل السلطة التشريعية واختصاص حصري لها، فمن بين المسائل التي ينظمها رئيس الجمهورية عن طريق ممارسته لصلاحية التنظيمية، نجد مثلا فيما يخص تنظيم الصفقات العمومية، فاختصاص رئيس الجمهورية في اتخاذ أنظمة خارج الحدود التي منحت للسلطة التشريعية لسن القوانين قد كرس بصفة موسعة بحيث لم يتم التحديد في أحكام الدستور المجالات التي يتخذ فيها رئيس الجمهورية هذه الأنظمة، عكس السلطة التشريعية التي تم التقييد في مجالات سنها للقوانين وبتحديدها في أحكام الدستور وذلك بصفة حصرية⁵⁸⁶، ومن بين كذلك الأشخاص الذين ينتمون للجهاز التنفيذي الذين يمارسون السلطة التنظيمية، نجد الوزير الأول الذي يعتبر بمثابة اختصاص أصيل له حسب ما هو منصوص عليه في أحكام المادة 99 من الدستور التي تقضي بصلاحية الوزير الأول بالسهر على تنفيذ القوانين والتنظيمات، وكذلك أحكام المادة 143 الفقرة الثانية التي تعتبر أن تطبيق القوانين يعود للوزير الأول، فالتسمية التي تتخذها مختلف الأنظمة التي يتم إصدارها من قبل السلطة التنفيذية تدعى بالتشريع الفرعي أو اللوائح التي تتخذ إما شكل لوائح تنفيذية وذلك لتطبيق مختلف القوانين أو تأتي على شكل لوائح تنظيمية وذلك خارج المجالات التي بغير إمكان السلطة التشريعية سن القوانين فيها.

فممارسة السلطات الإدارية المستقلة للاختصاصات التنظيمية يعتبر بمثابة خرق لأحكام الدستور والمشي على خطى السلطة التنفيذية التي تعتبر صاحبة الاختصاص الأصلي لهذه السلطة، ويأتي ذلك من خلال غياب أي نص في أحكام الدستور يوحى بممارسة السلطات الإدارية المستقلة للسلطة التنظيمية سواء عن طريق التنازل عنها من قبل السلطة التنفيذية أو تفويضها لها، فممارسة السلطات الإدارية

⁵⁸⁶ - أنظر المواد 140 و 141 من الدستور الجزائري لسنة 1996، مرجع سابق.

المستقلة للاختصاص التنظيمي يعد من قبيل الخط بين اختصاصات هذه الأخيرة واختصاصات السلطة التنفيذية وخلق حالة تداخل بينهما وعدم إعطاء أي نقطة فاصلة بينهما للتمييز بين الأنظمة الصادرة عن السلطة التنفيذية وتلك الصادرة عن السلطات الإدارية المستقلة، فقد أدى ذلك إلى المساس بمبدأ الفصل بين السلطات المنصوص عليه في أحكام الدستور وذلك بعدم اتساح المعالم من الناحية العمودية بعدما كانت في السابق هذه المعالم لم تتضح أيضا من الناحية الأفقية⁵⁸⁷، أي أن في السابق كان المساس بمبدأ الفصل بين السلطات يثار فيما يخص السلطات الثلاث المعروفة تقليديا وذلك بالحديث على أن هناك تداخل بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية أي أمام هيئتين تمارسان سلطتين مختلفتين، لكن أمام إنشاء السلطات الإدارية المستقلة ومنحها صلاحية ممارسة الاختصاص التنظيمي إلى جانب السلطة التنفيذية فالصراع تحول إلى هيئتين تمارس نفس الصلاحيات.

الاختصاص العقابي الممنوح كذلك للسلطات الإدارية المستقلة غير مؤسس من الناحية الدستورية أمام غياب نص فيه يمنح صراحة لهذه السلطات صلاحية ممارسة الاختصاص العقابي، فعند الرجوع لأحكام الدستور وبالخصوص المادة 164 منه، نجد أنها تقضي على أن اختصاص اصدار الأحكام يعود إلى القضاة وحدهم، مما يوحي ذلك إلى عدم دستورية هذا النوع من الاختصاص الممنوح لسلطات الإدارية المستقلة، زيادة على ذلك فإن هذه الأخيرة كيفت على أنها سلطات إدارية وليست جهات قضائية أو شبه قضائية، فكيف يمكن منح الاختصاص العقابي لهيئات كيفية على أنها ذو طبيعة إدارية؟، في السابق هذه العملية كانت تمارس من قبل الجهات القضائية عندما كان القاضي يخوض في القضايا الاقتصادية، بعد ذلك فقد تبين أن الجهات القضائية غير قادرة للخوض في المسائل التقنية لمحدودية معرفة القضاة لهذه المجالات، باعتبار أن القطاعات الاقتصادية الخاضعة للضبط بمجملها عبارة عن قطاعات تقنية أكثر منها قانونية، مثل القطاعات المالية وقطاع البريد والاتصالات الالكترونية، زيادة على طول مدة الفصل في النزاعات أمام الجهات القضائية التي لا تتماشى مع طبيعة مختلف النشاطات الاقتصادية، لذا فقد تم نقل هذا الاختصاص من القاضي لتتبعه السلطات الإدارية المستقلة⁵⁸⁸ وذلك

⁵⁸⁷ - زقموط فريد، الاختصاص التنظيمي للسلطات الإدارية المستقلة، أطروحة لنيل درجة دكتوراه في القانون، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2016، ص. 61.

⁵⁸⁸ - بعد أن تم سن قانون المنافسة لسنة 1995 الملغى، فقد تم تجريد القاضي للنظر في المسائل الاقتصادية وحلول مجلس المنافسة مكانه لينظر في القضايا المتعلقة بالمساس بالمنافسة المشروعة، مثل الاتفاقات المحظورة والتجميعات الاقتصادية غير المرخص بها.

بأهلية هذه الأخيرة للنظر في المسائل التقنية ومعرفتها لهذه الأمور عن طريق التركيبة البشرية التي تحتوي عليها في تشكيلاتها الجماعية، فأمام هذا فقد تم ابعاد القضاة للنظر في القضايا الاقتصادية الذي يعتبر في حقيقة الأمر هو صاحب الاختصاص الطبيعي لإصدار الأحكام حسب أحكام الدستور كما بيناه أعلاه، فعلى هذا الأساس فإن هذه العملية يبدو أنها مساس صارخ بأحكام الدستور الذي يقضي بمبدأ الفصل بين السلطات الذي يعتمد على التفريق بين صلاحيات السلطة التشريعية وتلك التي تخص السلطة التنفيذية وأخيرا تلك تختص بها السلطة القضائية⁵⁸⁹.

عند ممارسة السلطات الإدارية المستقلة للاختصاص العقابي فإنها بذلك تنافس القاضي الذي يعتبر صاحب الاختصاص الطبيعي في إصدار الأحكام، بل يمكن القول أنها استولت على صلاحيات القاضي وتشكلت بذلك سلطات قضائية موازية تحمل نفس اختصاصات القاضي رغم الاختلاف في الطبيعة القانونية الموجدة بينهما، فالطبيعة الإدارية التي كلفت عليها السلطات الإدارية المستقلة وبالنظر إلى أحكام الدستور فما كان من المفروض أن تزود بالصلاحيات العقابية الذي يمس بمشروعية منح هذا الاختصاص لسلطات إدارية وفي مدى مشروعية هذه السلطات، لكن التطورات الاقتصادية الحاصلة في العالم بأسره وامتداد العولمة أدى إلى المساس ببعض المبادئ التي كانت سائدة في وقت سابق.

بعدها تبين أن الاختصاص العقابي الممنوح للسلطات الإدارية المستقلة يمس بأحد المبادئ المنصوص عليها دستوريا، فقد أدى بالبعض لمحاولة رد الأمور إلى نصابها، ففي التشريع الفرنسي فقد سبق لمجموعة من النواب أن أخطروا المجلس الدستوري الفرنسي فيما يخص الاختصاص العقابي الممنوح لكل من مجلس عمليات البورصة سابقا والمجلس الأعلى للإعلام، وذلك أن أحكام بعض المواد التي يحملها القانون المتعلق بالحريات والاتصالات يمس بأحد المبادئ المنصوص عليها دستوريا المتمثل في مبدأ الفصل بين السلطات الذي تم تأكيده بصفة قطعية في إعلان حقوق الإنسان والمواطن، وذلك أن سلطة إصدار العقوبات يعتبر اختصاص حصري للقاضي، وأن منح هذا النوع من الاختصاص لغير القاضي لا يكون ذلك إلا بواسطة النص عليه في أحكام الدستور، وفي هذا الشأن فما يجب الحفاظ عليه هو مبدأ الفصل بين السلطات وذلك للحفاظ على الحريات العامة للأفراد المنصوص عليها في إعلان حقوق الإنسان والمواطن⁵⁹⁰، لكن على ما يبدو أن المجلس الدستوري قد قبل منح هذا النوع من

⁵⁸⁹ - ZOUAIAMIA Rachid, *Les autorités administratives indépendantes...*, op.cit. p. 83.

⁵⁹⁰ - Cons. Const, Décision du 17 Janvier 1989, n° 88-248, op. cit.

الاختصاص للسلطات الإدارية المستقلة⁵⁹¹ ولم يستجيب للملاحظات المقدمة من قبل النواب بدليل ممارسة هذه الصلاحية من قبل العديد من هذه السلطات في التشريع الفرنسي على غرار سلطة ضبط الأسواق المالية الفرنسية وسلطة ضبط الاتصالات الإلكترونية والبريد.

إن الأمر لا يتوقف فقط عند مساس السلطات الإدارية المستقلة لأحكام الدستور، وذلك بممارسة لصلاحيات تعود في الأصل لهيئات منصوص عليها في أحكامه، بل أن هذه الأخيرة تمس كذلك بأحكام الدستور عند الجمع بين هذه الصلاحيات داخل هيئة واحدة، فما أراد به المؤسس الدستوري هو تنظيم السلطات الثلاث والمتمثلة في السلطة التشريعية، التنفيذية والقضائية بصفة منفصلة أين كل سلطة تمارس صلاحيتها في الحدود المنصوص عليها دستوريا وعدم التدخل في صلاحيات السلطة الأخرى وذلك لحماية حقوق وحرية الأفراد وعدم التعدي عليها، لكن أمام السلطات الإدارية المستقلة فالمشهد يختلف حيث أن هذه الأخيرة بصفتها هيئة واحدة فإنها تجمع بين أعمال السلطة التنفيذية عن طريق منحها المشرع للسلطة التنظيمية، ومن جهة أخرى فإنها تمارس صلاحيات قد أقر في الدستور على أنها اختصاص حصري للسلطة القضائية وذلك عن طريق الاختصاص العقابي المخول لها، بذلك أصبحت السلطات الإدارية المستقلة تسن قواعد تنظم بها مختلف القطاعات الاقتصادية الخاضعة للضبط وفي الأخير تعاقب كل متعامل اقتصادي لم يمتثل للقواعد التي سبق وأن وضعتها بنفسها، فعلى هذا الأساس فكيف ينظر إلى هذه السلطات من قبل هؤلاء المتعاملين الاقتصاديين عندما يعلمون أن حقوقهم قد تم التعدي عليها عندما نفس الهيئة تحمل صفتين، مما يؤدي من خلال هذا إلى عدم الثقة في هذه السلطات وفي مدى مشروعيتها وجودها أمام المظهر الحالي الذي تعرفه، لذا فيجب إيجاد الحل لهذه الوضعية، لأن للسلطات الإدارية المستقلة دور كبير في الحفاظ على مختلف القطاعات الاقتصادية المفتوحة للمبادرة الخاصة وإعادة التوازن فيها.

الطريقة التي أنشأت عليها السلطات الإدارية المستقلة وذلك بالجمع بين سلطتين مختلفتين في يد هيئة واحدة لم تمر دون ملاحظة أعضاء مجلس الأمة الفرنسي وذلك عندما قدموا ملاحظاتهم للمجلس الدستوري الفرنسي فيما يخص هذه المسألة عندما أعقبوا على القانون الذي يتعلق بالأمن وشفافية الأسواق المالية الفرنسي، وذلك بمنح مجلس عمليات البورصة للاختصاص العقابي الذي يرون فيه مساس بمبدأ

⁵⁹¹ - لمعرفة التعليل المقدم من قبل المجلس الدستوري الفرنسي حول قبول الاختصاص العقابي للسلطات الإدارية المستقلة عد في هذا

الصدد إلى: Décision du 28 juillet 1989, n° 89-260 DC, op.cit.

الفصل بين السلطات، فمن جهة فإن الهيئات الإدارية بغير مقدورها ممارسة الصلاحيات العقابية التي تعتبر اختصاص حصري للسلطة القضائية، ومن جهة أخرى فإن الاختصاص التنظيمي والعقابي يمارسون من قبل هيئة واحدة⁵⁹²، بالتالي فإن حسب أعضاء مجلس الأمة الفرنسي فلا يجب الجمع بين الصلاحيات الإدارية والقضائية في يد هيئة واحدة ويجب بذلك الفصل بينهما الذي يوحى بالإدارة الحاكمة كما بيناه سابقاً، كما أنه كذلك يمس بحياد السلطات الإدارية المستقلة.

الفرع الثاني

قبول فكرة الجمع بين السلطات أمام السلطات الإدارية المستقلة رغم المساس بمبدأ الحياد

تشارك السلطات الإدارية المستقلة في تنظيم القطاعات الاقتصادية الخاضعة للضبط، ثم بعد ذلك توقع العقوبات على المتعاملين الاقتصاديين في الوسط الخاضع للضبط على أساس القواعد التي سبق لها وضعها بنفسها والذي يمس هنا مباشرة بحياديتها، (أولاً) فرغم ذلك فإنه تم قبول ممارسة هذه السلطات للصلاحيات التنظيمية إلى جانب الاختصاصات العقابية دون وضع إطار لممارستها دون إثارة مسألة الحياد. (ثانياً)

أولاً: المساس بحياد السلطات الإدارية المستقلة عند الجمع بين السلطة التنظيمية والعقابية

يعتبر مبدأ الفصل بين السلطات من بين المبادئ الدستورية الذي يعمل على بناء مجتمعات ديمقراطية وإرساء دولة القانون، عليه فعن طريق الفصل بين عدة سلطات منها تشريعية، تنفيذية وقضائية يمكن الفصل بين الأنظمة الديمقراطية والأنظمة الشمولية⁵⁹³، لذا فإن المساس بمبدأ الفصل بين السلطات ليس فقط المساس بالأنظمة الديمقراطية أو دولة القانون، بل الأمر يتعدى ذلك ليصل إلى المساس بحقوق الأفراد وحررياتهم، عند الجمع كذلك بين عدة سلطات في يد هيئة واحدة فإنه يؤدي إلى المساس بحياد الهيئات المعنية بهذا الجمع.

إن ممارسة صلاحية اصدار أنظمة إلى جانب ممارسة الصلاحيات العقابية وذلك بتمركزها في يد هيئة واحدة دون الفصل بينهما يعد بمثابة مساس بحياد الهيئة التي تجمع بين الصلاحيات السابقتين، فعندما هيئة واحدة تتكفل بوضع قواعد تسيير عليها القطاعات الاقتصادية الخاضعة للضبط، ثم بعد ذلك

⁵⁹² - Cons. Const, Décision du 28 juillet 1989, n° 89-260 DC, op. cit.

⁵⁹³ - PIRAUX Alexandre, « Les outils publics de la régulation. La démocratie sous perfusion de l'expertise dite indépendante », *Barricade*, 2015, p. 16.

نفس الهيئة التي وضعت هذه القواعد عند مساس المتعاملين الاقتصاديين بها تأتي لتسلط عقوبات عليهم، ويكون ذلك بنفس التشكيلة، أي نفس الأعضاء الذين شاركوا في وضع مختلف الأنظمة وبعد ذلك يشاركون كذلك في الجلسات التي تعقدها السلطات الإدارية المستقلة لإصدار العقوبات، عليه فأمام هذه الوضعية فإنه يمس بحيادها بصفقتها كهيئة، فعلى هذا الشكل فإنها لم تحترم ما ذهب إليه فقهاء القانون في الدول الأنجلوسكسونية الذين يرون أن العدالة ليس فقط بالممارسة بل كذلك يجب أن ترى.

يبدو أن الحديث عن حياد السلطات الإدارية المستقلة عند الجمع بين الصلاحيات التنظيمية والعقابية غير وارد من قبل الجهات القضائية خاصة في التشريعات المقارنة، لأن في التشريع الجزائري إثارة نقطة حياد السلطات الإدارية المستقلة من قبل الجهات القضائية غير وارد على الإطلاق من بينها المجلس الدستوري، فيمكن أن يرجع ذلك إلى أن هذا الجمع حسب الجهات القضائية غير مؤثر على حياد السلطات الإدارية المستقلة، باعتبار أن دورها فيما يخص وضع الأنظمة محدود عند تدخلها في مختلف القطاعات الاقتصادية الخاضعة للضبط، لكن في حقيقة الأمر فإن السلطات الإدارية المستقلة لها سلطة على القطاعات الاقتصادية الخاضعة للضبط وتتدخل لتعمل على تنظيم هذه القطاعات، ولها أن تصدر أنظمة عامة ومجردة في حدود القطاع الاقتصادي الخاضع لضبطها ولها أن توقع العقوبات على كل المتعاملين الاقتصاديين الذين يعملون على الإخلال بهذه الأنظمة وذلك من أجل إعادة التوازن في هذه القطاعات، لذا فإن دور السلطات الإدارية المستقلة غير متوقف على تسيير القطاعات الاقتصادية الخاضعة للضبط، بل تشارك حقيقة في عملية الضبط الاقتصادي وتؤثر فيها، في سياق آخر عندما يتعلق الأمر بالجمع بين الصلاحيات الاستشارية والعقابية فإن الجهات القضائية قد سبق لها أن نظرت في هذه النقطة، واعتبرت أن ذلك يمس بالحياد المؤسسي للهيئات التي تجمع بين هاتين الصلاحيتين⁵⁹⁴، فكيف يمكن الحكم على أن الجمع بين الصلاحيات الاستشارية والعقابية يمس بحياد الهيئة المعنية بذلك ويتم تجاهل حالة الجمع بين الصلاحيات التنظيمية والعقابية؟، ويأتي ذلك على الرغم من أن السلطات الإدارية المستقلة تمارس اختصاصها العقابي على أساس الأنظمة التي سبق أن وضعتها، لذا فإن هذه السلطات تقع في حالة تنازع المصالح وتجمع بين صفتين وتحمل مظهر الخصم والحكم

⁵⁹⁴- CEDH, Arrêt du 28 septembre 1995, n° 14570/89, Affaire Procola, op. cit.

عندما تعمل على وضع أنظمة، ثم بعد ذلك توقع الجزاءات عند التعدي على الأنظمة التي سبق أن وضعتها بنفسها وتتعدى كذلك على الفصل بين الوظائف⁵⁹⁵.

كذلك جاء عدم تقبل فكرة مساس السلطات الإدارية المستقلة بمبدأ الحياد عند الجمع بين الصلاحيات التنظيمية والعقابية، كون أن الأنظمة التي يمكن أن تصدر عن هذه الهيئات تخضع لموافقة أولية من قبل السلطة التنفيذية، وأن السلطات الإدارية المستقلة لا تملك سلطة حقيقية في إصدار الأنظمة، مما يعني أنها عند ممارستها لاختصاصها العقابي فإنها لا تعمل على معاقبة المتعاملين الاقتصاديين على أساس الأنظمة التي سبق وأن وضعتها بنفسها، بل تم وضعها من قبل جهة أخرى، فحسب هذه الفكرة فلا يمكن إثارة حياد السلطات الإدارية المستقلة من جانبه المؤسساتي، ما توصل إليه الفقه في التشريع الفرنسي حول هذه النقطة أنه رغم خضوع الأنظمة الصادرة عن السلطات الإدارية المستقلة لموافقة أحد الوزراء الذين يشرفون على أحد القطاعات الاقتصادية الخاضعة للضبط، إلا أن ذلك يكون بصفة شكلية باعتبار أن الوزير يملك فقط صلاحية قبول أو رفض مشروع النظام المعد من قبل أحد السلطات الإدارية المستقلة التي تملك هذه الصلاحية، وأن الوزير المعني غير قادر على تعديل مشاريع الأنظمة أو إعداد نظام بصفة فردية، في التشريع الفرنسي دائما فلجنة عمليات البورصة سابقا أو سلطة الأسواق المالية حاليا فإن الأنظمة الصادرة عنها تخضع لموافقة الوزير المكلف بالإشراف على القطاع الذي تضبطه هاتين السلطتين، لكن هذه الموافقة بمثابة إجراء شكلي وأن هذه السلطات لها الحرية في اتخاذ الأنظمة ما بين فراغات النصوص القانونية التي تنظم القطاعات المالية⁵⁹⁶، في سياق آخر رغم أن أنظمة السلطات السالفة الذكر خاضعة لموافقة السلطة التنفيذية إلا أنه في الأخير الأنظمة الصادرة عنها هي التي تطبق⁵⁹⁷ على القطاع الاقتصادي الذي تضبطه، بذلك في حالة إخلال المتعاملين الاقتصاديين لهذه الأنظمة فإن العقوبات تسلط عليهم من قبل نفس الهيئة التي شاركت أو قامت بإعداد هذه الأخيرة بنفسها، والذي يمس هنا في حقيقة الأمر بحياد الهيئات التي تجمع بين هاتين الصلاحيتين.

في التشريع الجزائري تعرف كذلك الأنظمة الصادرة عن لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها لموافقة قبلية من قبل الوزير المكلف بالمالية حتى يتم نشرها في الجريدة الرسمية، فحرية لجنة تنظيم

⁵⁹⁵- PIRAUX Alexandre, op. cit, p. 18.

⁵⁹⁶- THOMASSET-PIERRE Sylvie, op. cit, p. 422.

⁵⁹⁷- BRISSON Jean-François, « Le pouvoir de sanction des autorités de régulation et l'article 6§1 de la convention européenne des droits de l'homme à propos d'une divergence entre le conseil d'Etat et la cour de cassation », *AJDA*, 1999, p. 847.

عمليات البورصة في إعداد الأنظمة التي تخص القطاع البورصي تعرف نوع من التقييد، وأن الأنظمة التي يمكن أن تصدر عنها يتوقف شرط نشرها في الجريدة الرسمية على موافقة قبلية من قبل الوزير المكلف بالمالية، الذي يوحي بذلك مشاركة السلطة التنفيذية هذه اللجنة في تنظيم قطاع البورصي، أو يمكن القول أن السلطة التنفيذية تنفرد بوضع هذه الأنظمة، ما يظهر من خلال هذا أن عند ممارسة لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها لاختصاصها العقابي فإنها لا تعمل على توقيع الجزاءات على حساب أنظمة تم وضعها من قبلها، بل تم اعدادها من قبل السلطة التنفيذية أو شاركت في هذه العملية، بالرغم من هذا كما بيناه سابقا فإنه في الأخير هي الأنظمة الصادرة عن لجنة تنظيم عملية البورصة ومراقبتها هي التي يتم تطبيقها على قطاع بورصة القيم المنقولة، زيادة على ذلك فإن بعض أعضاء التشكيلة الجماعية للجنة تنظيم عمليات البورصة مهام كانت الطريقة التي تم بها اصدار أنظمتها وذلك سواء أكان عن طريقهم أو مشاركة السلطة التنفيذية في ذلك أو لوحدها، فإنهم على إطلاع تام بمضمون هذه الأنظمة، مما يكون فكرة لديهم حول الكيفية التي يمكن أن يدافع بها أحد المتعاملين الاقتصاديين لحقوقه أثناء متابعته⁵⁹⁸ أمام هذه اللجنة عند ممارستها لاختصاصها العقابي، لأنهم سبق وأن شاركوا في إعداد الأنظمة ثم نفس الأعضاء الذين ينتمون إلى التشكيلة الجماعية هم الذين يشاركون كذلك في تحديد العقوبة المناسبة التي يمكن تسليطها على المتعاملين الاقتصاديين في حالة إخلالهم بالقواعد المنظمة لسوق بورصة القيم المنقولة.

إن ممارسة هيئة واحدة لسلطة تنظيمية وأخرى عقابية لا يؤدي بالضرورة إلا المساس بحياد هذه الهيئة، وهذا ما ذهب إليه مجلس الدولة الفرنسي فيما يخص سلطة الأسواق المالية الفرنسية، وفي قراره الأول سنة 2006 حول هذه المسألة قد أقر عدم المساس بحياد سلطة الأسواق المالية عند ممارستها للاختصاص التنظيمي إلى جانب الاختصاص العقابي، وكان تبرير هذا القرار أنه في داخل هذه الهيئة قد تمت التفرقة بين ممارسة هاتين الصلاحيتين⁵⁹⁹، جاء كذلك مجلس الدولة في قرار ثاني له في سنة 2007 يخص دائما سلطة ضبط الأسواق المالية الفرنسية أين أكد على هذه النقطة، حيث أقر أنه المنح عن طريق القانون لسلطة إدارية سلطة إصدار أنظمة في مجال معين، وأن تضمن هي بحد ذاتها عدم التعدي على الأنظمة التي سبق أن أعدتها وذلك عن طريق اختصاصها الرقابي والعقابي، لا يتعارض مع أحكام المادة السادسة الفقرة الأولى من الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان، ذلك أن هذا الاختصاص

⁵⁹⁸ - BRISSON Jean-François, op. cit, p. 847.

⁵⁹⁹ - CE, Décision n° 293625 du 22 juin 2006, op. cit.

العقابي المخول لهذه السلطة قد تم استعماله بطريقة من خلالها يضمن حقوق الدفاع، ضمان وجاهية الإجراءات وضمن كذلك حيادية القرار، فقد اعتبر كذلك مجلس الدولة الفرنسي في هذا القرار أن السلطة التنظيمية الممنوحة لسلطة الأسواق المالية الفرنسية يتم ممارستها من قبل تشكيلة جماعية، من جهة أخرى الاختصاص العقابي يمارس من قبل المجلس العقابي، إضافة إلى ذلك فإن العضوية في المجلس العقابي تتنافى مع العضوية في التشكيلة الجماعية التي تختص بإصدار الأنظمة، لذا فلا يمكن إثارة عدم حياد المجلس العقابي⁶⁰⁰، فيمكن له بذلك أن يسلط عقوبات على المتعاملين الاقتصاديين المتابعين أمامه، من خلال القرارين السابقين لمجلس الدولة الفرنسي يمكن استخراج نقطتين أساسيتين.

فالنقطة الأولى التي يمكن الحديث عنها هي أن مجلس الدولة الفرنسي قد تطرق إلى النقطة المتعلقة بمبدأ الحياد عند جمع السلطات الإدارية المستقلة للاختصاص التنظيمي والعقابي وممارستها من قبل هيئة واحدة، عكس ما كان عليه في السابق أين كان الحديث فقط عن المساس بحقوق الأفراد وحررياتهم، لذا فيمكن القول أن التشريع الفرنسي في طريقه لتكريس مبدأ الحياد وإثارته عند جمع السلطات الإدارية المستقلة للاختصاص التنظيمي والعقابي وذلك عندما لا يمارسان الاختصاصين السابقين من قبل هيئتين منفصلتين.

النقطة الثانية تكمن في تقديم الطريقة التي يمكن أن يتم بها تنظيم السلطات الإدارية المستقلة داخليا حتى لا يتم الحديث عن عدم حيادها أثناء ممارستها لاختصاصها التنظيمي والعقابي معا، ويكون ذلك عن طريق الفصل بين الهيئة المكلفة بإصدار الأنظمة والهيئة المكلف بتوقيع العقوبات، زيادة على ذلك فإن الأعضاء الذين يشكلون التشكيلة الجماعية للهيئة المكلفة بإصدار الأنظمة يمنع عليهم كذلك التواجد كأعضاء أمام الهيئة التي تكلف بتوقيع العقوبات وما يعرف هنا بالفصل العضوي، فاستعمال هذه الطريقة أمام السلطات الإدارية المستقلة، يتم الكف عن حديث الاستغناء على أحد الاختصاصين السابقين باعتبارهما يخدمان فعالية عملية الضبط الاقتصادي.

عند العودة إلى التشريع الجزائري فنجد أنه أمام مجلس المنافسة مثلا لم يتم الفصل بين الهيئة المكلفة بإصدار الأنظمة والهيئة المكلفة بتوقيع العقوبات، فالاختصاصين السابقين يمارسان من قبل هيئة واحدة وبنفس التشكيلة، لذا فيمكن القول أن المشرع الجزائري لم يحسن الطريقة التي منح بها الاختصاص التنظيمي والعقابي لمجلس المنافسة حتى يتم ممارستها دون إثارة مبدأ الحياد.

⁶⁰⁰- CE, Décision n° 293624 du 26 juillet 2007, op. cit.

ثانيا: قبول فكرة الجمع بين الاختصاص التنظيمي والعقابي

إن تزويد المشرع السلطات الإدارية المستقلة بالاختصاص التنظيمي إلى جانب الاختصاص العقابي يمس بمبدأ الفصل بين السلطات من جهتين: فمن جهة هي تتمتع بصلاحيات تعود في الأصل إلى هيئات محددة في الدستور، فبالنسبة للاختصاص التنظيمي يمارس من قبل السلطة التنفيذية، أما فيما يتعلق بالاختصاص العقابي فإنه اختصاص حصري للجهات القضائية حسب أحكام الدستور، من جهة ثانية فإن السلطات الإدارية المستقلة تمس بمبدأ الفصل بين السلطات عندما تكون الصلاحيات التنظيمية المخولة لها والصلاحيات العقابية مركزة في يد هيئة واحدة، بالتالي فهي التي تبحث عن القواعد المناسبة التي تطبق على مختلف القطاعات الاقتصادية الخاضعة للضبط، ثم بعد ذلك فتعود مجددا لتبحث كذلك عن العقوبات المناسبة التي تطبق على المتعاملين الاقتصاديين في الوسط الخاضع للضبط عندما يمسون بالأنظمة التي وضعت من طرفها⁶⁰¹، عن طريق الجمع بين الصلاحيات السابقتين فإن السلطات الإدارية المستقلة تجمع كذلك بين صفتي الخصم والحكم الذي يظهر عدم تصرف هذه السلطات بطريقة محايدة.

لكن رغم مساس السلطات الإدارية المستقلة بمبدأ الحياد وذلك بسبب مساسها بمبدأ الفصل بين السلطات المنصوص عليه دستوريا، إلا أنه من ناحية أخرى تم رفض القول بأن هذه السلطات تمس بمبدأ الفصل بين السلطات من قبل المجلس الدستوري الفرنسي، فالاعتراف بعدم المساس بمبدأ الفصل بين السلطات جاء عن طريق قبول المجلس الدستوري الفرنسي بتزويد السلطات الإدارية المستقلة بالاختصاص التنظيمي وتركيبته كذلك للاختصاص العقابي، لذا فإنه على هذا الأساس قد قبل بصفة ضمنية كذلك الجمع بين الاختصاصين السابقين من طرف هيئة واحدة وممارستها رغم عدم الفصل بين الهيئة التي تكلف بوضع الأنظمة والهيئة المكلفة بتوقيع العقوبات.

فقد جاء قبول المجلس الدستوري الفرنسي للاختصاص العقابي الممنوح للسلطات الإدارية المستقلة في القرار الصادر عنه سنة 1989، وذلك بعد الملاحظات التي قدمت من قبل أعضاء مجلس الأمة الفرنسي الذين يرون بعدم دستورية هذا الاختصاص، لكن رغم ذلك فقد أقر المجلس الدستوري أنه لا يمكن أن يكون مبدأ الفصل بين السلطات أو أي مبدأ آخر منصوص عليه دستوريا يمنع من أن سلطة إدارية تتصرف بموجب امتيازات السلطة العامة أن تمارس الاختصاص العقابي⁶⁰²، فقد جاء قبول

⁶⁰¹ - TAIBI Achour, op. cit, p. 217.

⁶⁰² - Cons. Const, Décision du 28 juillet 1989, n° 89-260 DC, op. cit.

المجلس الدستوري الفرنسي للاختصاص العقابي الممنوح للسلطات الإدارية المستقلة بموجب تبريرات، حيث اعتمد على محدودية نطاق هذا الاختصاص وذلك بعدم امتداده إلى العقوبات السالبة للحرية، بالنظر إلى أن العقوبات التي يمكن أن تصدرها هذه السلطات عبارة عن عقوبات مالية، برر كذلك المجلس الدستوري الفرنسي موقفه هذا عندما أقر أن ممارسة هذا الاختصاص محاط بضمانات منصوص عليها في أحكام القانون الذي تم الطعن في دستوريته وهي موجهة لحماية الحقوق والحريات المنصوص عليها دستوريا.

كانت حجة أعضاء مجلس الأمة الفرنسي بعدم دستورية الاختصاص العقابي الممنوح للسلطات الإدارية المستقلة بعدم استقلالية هذه السلطات، وذلك أن التشكيلة الجماعية للجنة تنظيم البورصة الفرنسية سابقا منزوعة الاستقلالية، فما يراد الوصول به هنا من قبل أعضاء مجلس الأمة الفرنسي هو عدم تحقيق استقلالية أعضاء هذه اللجنة نحو السلطة التنفيذية وذلك بالنظر إلى طريقة تعيينهم وتسجيل بعض النقائص فيما يخص نظام التنافي، فحسب هذا التوجه فإنه يؤدي إلى تصرف أعضاء التشكيلة الجماعية لهذه اللجنة دون مراعاة الحيادية، حيث يعتبر مبدأ الحياد الذي في هذه الحالة عبارة عن حياد شخصي من بين المبادئ التي تعمل على تحقيق المحاكمة العادلة، لكن المجلس الدستوري الفرنسي رفض هذه الحجة المقدمة من قبل الأعضاء المقدمة للطعن في دستورية الاختصاص العقابي، فحسبه فإن طريقة تعيين رئيس لجنة تنظيم البورصة والأعضاء الآخرين من شأنها أن تعمل على تحقيق استقلاليتهم، وأن غياب نظام التنافي لا يؤثر كذلك في استقلالية هؤلاء الأعضاء⁶⁰³، لكن عند الحديث عن جمع السلطات الإدارية المستقلة بين الاختصاص التنظيمي والعقابي فإن الاستقلالية سواء كانت فعلية أو نسبية فإن غياب مبدأ الحياد يبقى قائما هذه المرة من الناحية المؤسساتية للسلطات الإدارية المستقلة أمام حملها لصفة الخصم والحكم في نفس الوقت، الذي يمس بحقوق المتعاملين الاقتصاديين المتابعين أمام هذه السلطات.

أمام قبول الاختصاص العقابي المخول للسلطات الإدارية المستقلة فقد تم كذلك قبول منح هذه السلطات صلاحية إصدار أنظمة تخص مختلف القطاعات الاقتصادية الخاضعة للضبط، أمام غياب موقف المجلس الدستوري الجزائري في هذا الشأن، فيدفع بنا العودة إلى التشريعات المقارنة للبحث عن

⁶⁰³- Cons. Const, Décision du 28 juillet 1989, n° 89-260 DC, op. cit.

الأسباب التي تم الاعتماد عليها حول قبول منح السلطات الإدارية المستقلة للاختصاص التنظيمي الذي يعود في الأصل إلى هيئات أخرى منصوص عليها دستورياً.

فبالعودة إلى التشريع الفرنسي نجد أن المجلس الدستوري الفرنسي قد أقر بإمكانية السلطات الإدارية المستقلة ممارسة الاختصاص التنظيمي إلى جانب الهيئات التي يعود لها في الأصل ممارسة هذا الاختصاص المنصوص عليها دستورياً والمتمثلة في شخصية الوزير الأول الذي يمثل السلطة التنفيذية، فمن بين الدفوع التي قدمت لإثارة عدم دستورية الاختصاص التنظيمي المخول للسلطات الإدارية المستقلة نجد تلك التي تخص المواد 13 و 21⁶⁰⁴ من الدستور الفرنسي، فقد رد المجلس الدستوري الفرنسي على هذا الدفع بالرفض، حيث اعتبر أن ذلك لا يشكل عائق في إمكانية منح المشرع ممارسة الاختصاص التنظيمي لهيئة أخرى في الدولة غير الوزير الأول⁶⁰⁵.

جاء تبرير المجلس الدستوري الفرنسي بعد قبوله ممارسة هيئات أخرى غير الوزير الأول للسلطات التنظيمية، ذلك بأن الاختصاص التنظيمي الممنوح للسلطات الإدارية المستقلة يعتبر محدود من حيث مجال تطبيق الأنظمة الصادرة عن هذه السلطات، ومن حيث محتوى هذه الأنظمة⁶⁰⁶، فتحديد مجال ممارسة الاختصاص التنظيمي يقضي بإصدار السلطات الإدارية المستقلة أنظمة تخص فقط القطاع الاقتصادي الواقع تحت سيطرتها دون تعديها القطاعات الأخرى الواقعة تحت سيطرة سلطات إدارية مستقلة غيرها وعدم التدخل في شؤون هذه القطاعات، فالتحديد من حيث المحتوى يعني أن المشرع قد حدد للسلطات الإدارية المستقلة المواضيع التي يجب عليها تنظيمها وذلك في مختلف القوانين المنشئة لها دون التعدي على هذه الحدود، زيادة على ذلك فإن الأنظمة الصادرة عنها تكون متوافقة مع القوانين التي تم سنها من أجل تنظيم مختلف القطاعات الاقتصادية الخاضعة للضبط ويبطل مفعولها في حالة عدم تجاوبها لمختلف هذه القوانين، فعند العودة إلى التشريع الجزائري فنجد أن لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها قد تم تحديد مجال ممارسة اختصاصها التنظيمي بموجب القانون المنشئ لها⁶⁰⁷ والتي وسع في المواضيع التي يمكن لهذه اللجنة العمل على تنظيمها، وهناك سلطات أخرى أين تم التضييق

⁶⁰⁴ - هذه المواد تنص على صلاحية الوزير الأول في التشريع الفرنسي في ممارسة الاختصاص التنظيمي وصلاحيته كذلك في العمل على تنفيذ القوانين.

⁶⁰⁵ - Cons. Const, Décision du 18 Septembre 1986, n° 86-217, www.conseil-constitutionnel.fr.

⁶⁰⁶ - Cons. Const, Décision du 17 Janvier 1989, n° 88-248, op. cit.

⁶⁰⁷ - أنظر المادة 31 من المرسوم التشريعي رقم 93-10، مؤرخ في 23 ماي 1993، يتعلق ببورصة القيم المنقولة، مرجع سابق.

في مجال ممارسة اختصاصها التنظيمي وحصره فقط في المواضيع التقنية، مثل ما هو معمول به أمام سلطة ضبط البريد والاتصالات الإلكترونية⁶⁰⁸.

يعتبر كذلك الاختصاص التنظيمي الممنوح للسلطات الإدارية المستقلة ذو طبيعة خاصة⁶⁰⁹ يختلف عن الاختصاص التنظيمي الذي يمارس من قبل الوزير الأول أو رئيس الجمهورية فيما يخص التشريع الجزائري، فالاختصاص التنظيمي الممنوح لهؤلاء يعتبر اختصاص عام يخص عدة مجالات ويعمل على تطبيق مختلف القوانين التي تم سنها على عكس الاختصاص التنظيمي الممنوح للسلطات الإدارية المستقلة الذي يعمل من جهة على احترام مختلف القوانين السارية المفعول، ومن جهة أخرى هذه التنظيمات تعمل كذلك على احترام تلك التنظيمات الصادرة عن أصحاب الاختصاص الأصلي.

إن منح السلطات الإدارية المستقلة ممارسة الاختصاص التنظيمي إلى جانب الاختصاص العقابي التي تعود في الأصل إلى هيئات أخرى في الدولة ومنصوص عليها في أحكام الدستور، ذلك من أجل تحقيق فعالية عملية الضبط الاقتصادي وقيادة مختلف القطاعات الاقتصادية الخاضعة للضبط إلى تحقيق توازنها والعمل على توفير مناخ ملائم لممارسة مختلف الأنشطة الاقتصادية في ظل منافسة مشروعة، ويعود هذا إلى قدرة السلطات الإدارية المستقلة على إيجاد القواعد المناسبة لتسير عليها مختلف القطاعات الاقتصادية الخاضعة للضبط وشرح الأمور التقنية، كذلك السلطات الإدارية المستقلة تعمل على إيجاد الحلول المناسبة للقضايا المعروضة أمامها وذلك بالبحث عن العقوبات المناسبة التي يمكن أن تطبق على كل متعامل اقتصادي أحل بأحد القواعد المنظمة للقطاع الاقتصادي الذي ينشط فيه، وهذا التناسب يكون على حساب الخطأ الذي أقدم عليه هؤلاء المتعاملين الاقتصاديين حتى لا يتم المساس بحقوقهم.

يمكن القول إذا أنه لا حرج في تزويد السلطات الإدارية المستقلة بالاختصاص التنظيمي إلى جانب الاختصاص العقابي، لأن المشكل لا يكمن في هذين الاختصاصين بحد ذاتهما، وذلك بالنظر إلى الفعالية التي يتم تحقيقها أثناء ممارسة هذه السلطات لعملية الضبط الاقتصادي، فالأمر الذي يثير الإشكال هو الجمع بين الاختصاصين السابقين وممارستها من قبل هيئة واحدة، عليه فإن قبول فكرة

⁶⁰⁸ - أنظر المواد 13 و 34 من القانون رقم رقم 18-04، يحدد القواعد العمة المتعلقة بالبريد والاتصالات الإلكترونية، مرجع سابق.

⁶⁰⁹ - GENTOT Michel, *Les autorités administratives indépendantes*, Cité par ZOUAIAMIA Rachid, *Les autorités de régulation indépendantes face...*, op. cit, p. 101.

الجمع بين الاختصاص التنظيمي والعقابي في يد جهة واحدة جاء على أساس الفعالية، رغم أن هذا الجمع يمس بحقوق المتعاملين الاقتصاديين المتابعين أمام هذه السلطات والمتمثل في حقهم بأن ينظر في قضاياهم من قبل هيئات محايدة، عليه فالفعالية قدمت وجاءت هنا على حساب حماية حقوق المتعاملين الاقتصاديين، لذا فإن الجمع بين الاختصاصين السابقين في يد هيئة واحدة يظهر مباشرة عدم حياد السلطات الإدارية المستقلة، وذلك لحملها لصفتي الخصم والحكم، والحكم المسبق الذي يمكن أن يتكون في ذهنية التشكيلة التي توقع العقوبات بعدما أن شاركت في إعداد الأنظمة.

المطلب الثاني

الجمع بين عدة صلاحيات عند عمل السلطات الإدارية المستقلة على تطوير وحماية القطاعات

الاقتصادية الخاضعة للضبط

قبل ممارسة السلطات الإدارية المستقلة لاختصاصها العقابي، وذلك بتسليط عقوبات على كل متعامل اقتصادي صدرت عنه مخالفة تمس بالقواعد التنظيمية والقانونية التي تنظم القطاعات الاقتصادية الخاضعة للضبط، فلها صلاحية اتخاذ التدابير الوقائية، وذلك باتخاذ التدابير الضرورية لغرض حماية هذه القطاعات، (الفرع الثاني) فلها كذلك إمكانية رقابة وتقديم استشارات مهمة من خلالها تعمل على تطوير القطاعات الاقتصادية الخاضعة للضبط والتي تمارس إلى جانب اختصاصها العقابي. (الفرع الأول)

الفرع الأول: الجمع بين الاختصاص الرقابي والاستشاري إلى جانب الاختصاص العقابي

تعمل السلطات الإدارية المستقلة دائماً على حماية القطاعات الاقتصادية الواقعة تحت ضبطها، ذلك عن طريق صلاحيتها الرقابية المخولة لها من قبل المشرع، فهي كذلك في بحث دائم عن تطوير مختلف هذه القطاعات وتتميتها عن طريق الاستشارات التي تقدمها في كل مسألة تتعلق بالقطاعات الخاضعة للضبط، (أولاً) فالصلاحيات السابقتين تمارس من قبل السلطات الإدارية المستقلة إلى جانب الاختصاص العقابي دون الفصل بينهما. (ثانياً)

أولاً: ممارسة السلطات الإدارية المستقلة للاختصاص الرقابي والاستشاري

تمارس السلطات الإدارية المستقلة إلى جانب الاختصاص التنظيمي والعقابي صلاحيات أخرى تعتبر من بين الوسائل التي منحت لها لتحقيق فعالية عملية الضبط الاقتصادي التي أنشأت من أجلها والتي تحملها على عاتقها، وتتمثل هذه الصلاحيات في الدور الاستشاري الذي يسمح لمختلف هذه السلطات بتقديم اقتراحات تخص المسائل المتعلقة بالقطاعات الاقتصادية الخاضعة للضبط، زودت كذلك السلطات الإدارية المستقلة بدور رقابي وذلك للعمل على السير الفعال لمختلف القطاعات الاقتصادية الخاضعة للضبط، إلى جانب جمع السلطات الإدارية المستقلة بين الاختصاص التنظيمي والعقابي، فهي كذلك تمارس الصلاحيات الرقابية والاستشارية إلى جانب الاختصاص العقابي الذي يشكل في هذه الحالة أساس بحقوق المتعاملين الاقتصاديين المتابعين أمامها.

للسلطات الإدارية المستقلة دور هام في العمل على تحسين مختلف القطاعات الاقتصادية الخاضعة للضبط وذلك عن طريق الاختصاص الاستشاري الممنوح لها، لذا فالسلطات الإدارية المستقلة تتدخل لممارسة صلاحيتها السلطوية عن طريق وسيلتين: تتمثل الأولى في تدخل هذه السلطات مباشرة في إعداد القواعد السلطوية وذلك عن طريق الاختصاص التنظيمي الممنوح لها، أما الطريقة الثانية تتمثل التدخل في إعداد القواعد التي تخص القطاعات الاقتصادية الخاضعة للضبط بصفة غير مباشرة وذلك عن طريق ممارستها لاختصاصها الاستشاري⁶¹⁰، فعن طريق هذا الاختصاص الأخير فالسلطات الإدارية المستقلة تقدم احصائيات حول مختلف القطاعات الاقتصادية الخاضعة للضبط واقتراحات في مجالات عدة، كتلك المتعلقة بالتدابير الجديدة الواجب اتخاذها للتأقلم مع التطورات التكنولوجية فيما يخص مثلاً قطاع الاتصالات الالكترونية، أو للمساعدة على اختيار المتعامل الاقتصادي الأنسب أثناء الإعلان عن المناقصات في أحد القطاعات الاقتصادية الخاضعة لضبط⁶¹¹.

في التشريع الجزائري منح لعدة سلطات إدارية مستقلة ممارسة الاختصاص الاستشاري وذلك للمشاركة في إعداد القوانين المتعلقة بالقطاعات الاقتصادية الخاضعة للضبط أو العمل على تطويرها للتماشي مع التغيرات التي تحصل فيها، أو المشاركة في إعداد الأنظمة التطبيقية التي تخص القطاعات الاقتصادية التي تضبطها، والاستشارات التي تقدمها كذلك السلطات الإدارية المستقلة يمكن أن تكون

⁶¹⁰- GUEDON Marie-José, op. cit, p. 99.

⁶¹¹- DELZANGLES Hubert, L'indépendance des autorités de régulation sectorielles..., op. cit, p. 394.

إجبارية قبل سن أي قانون أو وضع تنظيم يخص القطاعات الاقتصادية الخاضعة للضبط، أو يمكن أن تكون اختيارية.

ففي المجالات المرفقية فيما يخص سلطة ضبط البريد والاتصالات الإلكترونية خول لها المشرع الجزائري ممارسة الاختصاص الاستشاري، فبذلك فهي تستشار من قبل الوزير المكلف بالاتصال عندما يتعلق الأمر بتحضير أية مشاريع نصوص تنظيمية تخص قطاع البريد والاتصالات الإلكترونية وفيما يخص كذلك تحضير دفاتر الشروط التي يجب على كل من يرغب ممارسة أي نشاط في هذا القطاع احترامها، وفيما يخص التحضير لإجراء انتقاء المترشحين لاستغلال رخص الاتصالات الإلكترونية⁶¹²، فالوزير المكلف بالاتصال حسب أحكام المادة 14 من قانون البريد والاتصالات الإلكترونية يكون مجبر للمرور على السلطة الضابطة لهذا القطاع لأخذ استشارتها قبل أن يتم إعداد المسائل السالفة الذكر، وعن القوة القانونية للاستشارة التي تقدمها سلطة ضبط البريد والاتصالات الإلكترونية وذلك بالزامية الوزير المكلف بالاتصال اتخاذ الاقتراحات التي تقدمها هذه الأخيرة من عدمه، فإن القانون المنشئ لهذه السلطة سكت فيما يخص هذه المسألة، عند العودة إلى الحياة العملية نجد أن سلطة ضبط البريد والاتصالات السلكية الإلكترونية قد سبق لها أن قدمت استشارات لوزير البريد والاتصالات الإلكترونية بعد أن قام بإخطار هذه السلطة التي تتعلق بإثراء النصوص القانونية والتنظيمية التي تنظم قطاع البريد والاتصالات الإلكترونية، لذا فقد قدمت استشارات فيما يخص تنظيم نشاطات الشهادات الإلكترونية، كذلك استشيرت في موضوع آخر يخص دفتر الشروط الخاص بالخدمة الشاملة للبريد، فيما يخص كذلك تعديل الأمر رقم 03-03 يتعلق بالمنافسة، قدمت كذلك سلطة ضبط البريد والاتصالات الإلكترونية استشارة فيما يخص التجميعات الاقتصادية، وفيما يخص كذلك آثار قانون رقم 03-2000 الذي ينظم قطاع البريد والاتصالات السلكية واللاسلكية⁶¹³ الملغى، فيما يخص لجنة ضبط الكهرباء والغاز فإن هذه الأخيرة يتم استشارتها من قبل السلطات العمومية وذلك بصفة وجوبية فيما يخص كل المسائل المتعلقة بتنظيم سوقي الكهرباء والغاز، كما تساهم كذلك هذه السلطة في إعداد جميع النصوص التنظيمية التي تخص تطبيق قانون الكهرباء والغاز⁶¹⁴، في قطاع الإعلام فيما يخص سلطة ضبط السمعي البصري فهي تستشار بصفة جوازية، وذلك عندما يتعلق الأمر في الاستراتيجية الوطنية لتنمية نشاط السمعي البصري وعندما

⁶¹² - المادة 14 من القانون رقم 04-18، يحدد القواعد العامة المتعلقة بالبريد والاتصالات الإلكترونية، مرجع سابق.

⁶¹³ - ARPT, rapport annuel de 2007, www.arpt.dz.

⁶¹⁴ - حسب أحكام المواد 114 و115 من القانون رقم 01-02، يتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز عبر القنوات، مرجع سابق.

يتعلق الأمر كذلك بإعداد أي نص قانوني أو تنظيمي يخص نشاطات السمعية البصرية بالإضافة إلى تقديم توصيات فيما يخص ترقية المنافسة في مجال الأنشطة السمعية البصرية⁶¹⁵.

يمارس كذلك مجلس المنافسة الصلاحيات الاستشارية، فبذلك يمكن أن يستشار من قبل الحكومة وجهات أخرى عدة⁶¹⁶، فالمواضيع التي يستشار فيها مجلس المنافسة من قبل الحكومة حسب أحكام المادة 35 من الأمر رقم 03-03 يتعلق بالمنافسة تتمثل في تلك المتعلقة بالمنافسة، ولهذا المجلس كذلك صلاحية إبداء رأيه وتقديم اقتراحات تخص المنافسة، وتضيف كذلك المادة 36 من الأمر السالف الذكر أنه فيما يخص إعداد مشروع قانون أو إعداد نص تنظيمي يخص المنافسة عندما يتعلق الأمر بوضع قيود لممارسة مهن أو أية نشاطات أخرى للدخول في سوق معينة من الأسواق المفتوحة للمبادرة الخاصة، أو فيما يخص وضع رسوم حصرية في مناطق خاصة أو لممارسة نشاطات معينة، أو عندما يتعلق الأمر بوضع شروط خاصة لممارسة نشاطات الانتاج والتوزيع والخدمات وفي تحديد الممارسة الموحدة في ميدان شروط البيع، فالاستشارات التي يقدمها مجلس المنافسة في المجالات المذكورة تكون بصفة جوازية عندما تطلب الحكومة منه ذلك، في السابق قبل تعديل الأمر رقم 03-03 السالف الذكر وبالخصوص المادة الخامسة منه فيما يخص تقنين أسعار السلع والخدمات التي تعتبرها الدولة أنها استراتيجية أو عندما تقدم الحكومة على اتخاذ تدابير استثنائية لوضع حد لارتفاع المفرط للأسعار أو تحديدها وذلك بسبب اضطرابات خطيرة في السوق، فلا يتم ذلك إلا بعد أخذ استشارة قبلية يقدمها مجلس المنافسة، بالتالي فاليوم المشرع تخلى عن الاستشارة الوجوبية لهذا المجلس، وبهذا قد تخلى كذلك عن التوجيهات أو التدابير التي يتم تقديمها من قبل هيئة متخصصة في مجال المنافسة التي قد تكون مهمة للعمل على تطويرها.

ما يلاحظ حول مختلف الاستشارات التي تقدمها السلطات الإدارية المستقلة التي منح المشرع لها ممارسة هذه الصلاحية، أن العديد من المواضيع التي تستشار فيها تخص مشاريع النصوص القانونية أو النصوص التنظيمية المتعلقة بمختلف القطاعات الاقتصادية الواقعة تحتى ضبطها، وعليه فإن هذه

⁶¹⁵ - المادة 55 من القانون رقم 14-04، يتعلق بنشاط السمع البصري، مرجع سابق.

⁶¹⁶ - حسب أحكام المادة 35 من الأمر رقم 03-03، يتعلق بالمنافسة، مرجع سابق، زيادة على الجهات الحكومية فإنه يمكن استشارة كذلك مجلس المنافسة من قبل الجماعات المحلية، الهيئات الاقتصادية والمالية والمؤسسات والجمعيات المهنية والنقابية وجمعيات حماية المستهلكين.

السلطات تشارك في إعداد القواعد التي تطبق على هذه القطاعات، ثم بعد ذلك تمارس الاختصاص العقابي وتوقع عقوبات على أساس القواعد التي سبق لها أن شاركت في إعدادها.

إلى جانب الاختصاص الاستشاري، فالسلطات الإدارية المستقلة لغرض ممارسة مهامها الضبطية بكل فعالية، فقد زودت كذلك من قبل المشرع بصلاحيات رقابية، وهذا من أجل الحفاظ على السير الحسن لمختلف القطاعات الاقتصادية الخاضعة للضبط والعمل على معرفة مدى استجابة مختلف المتعاملين الاقتصاديين في الوسط الخاضع للضبط للقواعد التي تحكم هذا الوسط، ويهدف كذلك الاختصاص الرقابي الممنوح للسلطات الإدارية المستقلة إلى كشف التجاوزات التي يمكن أن تمارس من قبل المتعاملين الاقتصاديين في الوسط الخاضع للضبط وذلك عن طريق مختلف التحقيقات الدورية التي تقوم بها هذه السلطات، فالرقابة التي تمارسها السلطات الإدارية المستقلة تكون إما سابقة أو لاحقة.

بالنسبة للرقابة السابقة تتمثل في صلاحية منح التراخيص أو الاعتمادات لكل متعامل اقتصادي يرغب ممارسة أي نشاط في القطاعات الاقتصادية المفتوحة للمبادرة الخاصة والخاضعة للضبط تحت إشراف هذه السلطات، والتي تتمتع بها البعض من السلطات الإدارية المستقلة في التشريع الجزائري، فعلى سبيل المثال نجد في هذا الصدد سلطة ضبط البريد والاتصالات الالكترونية التي لها صلاحية منح تراخيص لاستغلال الشبكات الخاصة التي تستعمل لغرض الطاقات المستأجرة ومنح التراخيص كذلك فيما يخص خدمات الأنترنت⁶¹⁷، للجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها الصلاحية في منح اعتمادات وذلك لكل شخص طبيعي أو معنوي يرغب في ممارسة الوساطة في البورصة، ولها كذلك صلاحية منح التأشيرات لكل الشركات التي ترغب في الإعلان عن التوفير⁶¹⁸.

تمارس كذلك السلطات الإدارية المستقلة رقابة لاحقة على القطاعات الاقتصادية الخاضعة للضبط وذلك عن طريق مختلف التحقيقات الميدانية التي تقوم بها، وعلى سبيل المثال فيما يخص القطاع المالي نجد اللجنة المصرفية تسهر على رقابة مدى احترام البنوك والمؤسسات المالية لمختلف القواعد القانونية والتنظيمية المطبقة على القطاع المالي، وتسهر على رقابة الوضعية المالية للمؤسسات المالية

⁶¹⁷ - مرسوم تنفيذي رقم 01-123، يتعلق بنظام الاستغلال المطبق على كل أنواع الشبكات اللاسلكية الكهربائية وعلى مختلف خدمات الاتصالات السلكية واللاسلكية، مرجع سابق.

⁶¹⁸ - حسب أحكام المواد 6 و 42 من المرسوم التشريعي رقم 93-10، يتعلق ببورصة القيم المنقولة، مرجع سابق.

والبنوك وحول شروط استغلال هذه المؤسسات والبنوك⁶¹⁹، ويتم ذلك عن طريق مختلف المعايير التي تكون إما بالإطلاع على وثائق هذه الأخيرة التي يحق للجنة المصرفية طلبها من البنوك والمؤسسات المالية وأن تطلب كذلك جميع المعلومات والإيضاحات والإثباتات اللازمة التي تمارس بها مهامها دون الاحتجاج بالسر المهني تجاه هذه اللجنة، أو تكون عملية الرقابة عن طريق التنقل إلى مقر المؤسسات المالية والبنوك⁶²⁰، وفيما يخص لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، فهي تسهر كذلك على مدى مراعاة الشركات التي يتم تداول أسهمها في البورصة للأحكام التنظيمية والقانونية التي تنظم القطاع البورصي، وللجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها القيام بتحقيقات لدى الشركات التي تلجأ علناً للتوفير والبنوك والمؤسسات المالية والوسطاء في عمليات البورصة⁶²¹.

فالسلطات الإدارية المستقلة عن طريق اختصاصها الرقابي لها صلاحية الإطلاع على مختلف الوثائق والمعلومات التي تخص نشاطات المتعاملين الاقتصاديين، وذلك للكشف عن مدى احترام المتعاملين الاقتصاديين للقواعد القانونية والتنظيمية التي تحكم القطاعات الاقتصادية الخاضعة للضبط وذلك من أجل تسليط العقوبات على كل متعامل اقتصادي لم يحترم هذه القواعد، فأمام هذه الوضعية فإن هذه السلطات تجمع بين صلاحيتين عن طريقها تمس بحيادها.

ثانياً: الجمع بين الصلاحيات الاستشارية والرقابية إلى جانب الصلاحيات العقابية يمس بحياد السلطات الإدارية المستقلة

تعتبر جميع الصلاحيات الممنوحة من قبل مختلف التشريعات التي تبنت نموذج السلطات الإدارية المستقلة بمثابة وسائل فعالة لتحقيق الأهداف التي أنشأت من أجلها هذه السلطات، ويتمثل ذلك في ممارسة عملية الضبط الاقتصادي بكل فعالية دون العمل على عرقلة نشاط المتعاملين الاقتصاديين الذين يمارسون نشاطاتهم في الوسط الخاضع للضبط، ونجد من بين هذه الصلاحيات الاختصاص الرقابي الذي يسمح للسلطات الإدارية المستقلة رقابة دورية لمختلف القطاعات الاقتصادية الخاضعة للضبط، ونجد كذلك الاختصاص الاستشاري من خلاله تشارك السلطات الإدارية المستقلة في إعداد جميع

⁶¹⁹ - حسب أحكام المادة 105 من الأمر رقم 03-11، يتعلق بالنقد والقرض، مرجع سابق.

⁶²⁰ - مرجع نفسه، المواد 108 و 109 منه.

⁶²¹ - حسب أحكام المواد 35 و 37 من المرسوم التشريعي رقم 93-10، يتعلق ببورصة القيم المنقولة، مرجع سابق.

القوانين والأنظمة التي تخص القطاعات الواقعة تحتى ضبطها، باعتبارها الخبير الوحيد وصاحب الاختصاص في معرفة متطلبات هذه القطاعات والقواعد التي تناسبها.

يمكن القول أن السلطات الإدارية المستقلة التي لم يمنحها المشرع الجزائري الاختصاص التنظيمي الذي يعتبر بمثابة التدخل المباشر لهذه السلطات في تنظيم مختلف القطاعات الاقتصادية الخاضعة للضبط، قد زودها بالاختصاص الاستشاري كبديل للاختصاص التنظيمي من خلاها تشارك ولو بطريقة غير مباشرة في تنظيم هذه القطاعات، وذلك بإمكانيتها التأثير على الحكومة لاتخاذ الاستشارات التي تقدمها وذلك عن طريق المؤهلات التقنية التي تملكها⁶²².

صحيح أن السلطات الإدارية المستقلة تشارك في إثراء النصوص القانونية والتنظيمية التي تعمل على تحسين القطاعات الاقتصادية الخاضعة للضبط، لكن رغم هذا الدور الفعال الذي يلعبه هذا الاختصاص إلا أنه من جهة أخرى يثير إشكال فيما يخص حياد السلطات الإدارية المستقلة، وذلك عندما يتم ممارسته إلى جانب الاختصاص العقابي، حيث نجد أن هذه الأخيرة تشارك في تقديم الاقتراحات فيما يخص النصوص القانونية والتنظيمية التي تنظم القطاعات الاقتصادية الخاضعة للضبط، ثم بعد ذلك تمارس اختصاصها العقابي بتوقيع العقوبات على أساس النصوص القانونية التي سبق أن شاركت في إعدادها، وزيادة على ذلك يتم ممارسة الاختصاصين السابقين بنفس التشكيلة.

فيما يخص مدى حياد السلطات الإدارية المستقلة عند الجمع بين الصلاحيات الاستشارية والعقابية، فيجب العودة هنا إلى التشريعات المقارنة فيما يخص الاجتهادات القضائية سواء للمحاكم الداخلية أو المحاكم الإقليمية.

في هذه النقطة فيما يخص مجلس الدولة الفرنسي في أحدا القضايا المعروضة أمامه التي تخص نقابة المحامين الفرنسيين، حيث أن هذه الأخيرة أثارت عدم حياد محاكم النقض الإدارية الفرنسية التي مارست صلاحيات استشارية إلى جانب اختصاصها التنازعي، ويأتي هذا بعد أن تم استشارت المحاكم الإدارية من قبل الوزير الأول الفرنسي بخصوص مرسوم تنفيذي يتعلق بالمحاكم الإدارية ومحاكم النقض الإدارية، فقد لاحظت نقابة المحامين الفرنسيين أن نفس التشكيلة التي تختص بتقديم الاستشارات عند ممارستها لاختصاصها الاستشاري بما فيها المرسوم التنفيذي السالف الذكر، تمارس كذلك الصلاحيات

⁶²²- BERRI Noureddine, op. cit, p. 324.

التنازعية عند النظر في القضايا المعروضة أمامها، بذلك فهي تجمع بين الصلاحيتين السابقتين، لكن مجلس الدولة الفرنسي رفض الادعاءات التي قدمت من قبل نقابة المحامين الفرنسيين وقد رفض الطعن الذي قدم من طرفهم فيما يخص الوقائع السالفة الذكر، بحيث اعتبر مجلس الدولة الفرنسي أنها لا تمس بأي مبدأ من المبادئ العامة المتعلقة بتشكيله المحاكم، وأن مشاركة القضاة في تقديم الاستشارات ثم بعد ذلك يمارسون الاختصاصات التنازعية لا يشكل تناقضا في هذه المهام⁶²³، لذا فمجلس الدولة الفرنسي في هذه القضية يبيح الجمع بين الصلاحيات الاستشارية والتنازعية وذلك دون إثارة حياد محاكم النقض الإدارية.

دائما فيما يخص المحاكم الداخلية في التشريع الفرنسي فيما يخص مسألة الجمع بين الصلاحيات الاستشارية والعقابية، لكن بنظرة مغايرة هذه المرة، حيث قد سبق لمحكمة النقض الإدارية لمدينة باريس أن أثارت حياد أحد الجهات القضائية، وذلك بسبب الجمع بين الصلاحيات الاستشارية والأخرى تنازعية والتي تمارس من قبل تشكيلة واحدة، حيث أكدت أن القضاة الذين شاركوا في تقديم الاستشارات فيما يخص نصوص تنظيمية لا يمكنهم بعد ذلك المشاركة عند ممارستهم لاختصاصاتهم التنازعية في قضية تخص هذه النصوص التنظيمية التي سبق أن قدموا استشارة حولها⁶²⁴، عليه فهذه المحكمة ذهبت عكس ما أقر به مجلس الدولة الفرنسي الذي اعتبر أنه لا يمكن إثارة مبدأ الحياد عندما يتعلق الأمر الجمع بين الاختصاص الاستشاري والتنازعي.

فيما يخص المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان فإن موقفها واضح فيما يخص مسألة الجمع بين الصلاحيات الاستشارية والتنازعية، وذلك في قضية بروكولا (Procola)، حيث أن هذه الأخيرة أثارت عدم حياد لجنة المنازعات لمجلس الدولة لدولة لكسمبورغ والذي يمس بذلك بالمادة 1/6 من الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان، عندما لاحظت أن أربعة من العناصر التي تشكل لجنة المنازعة للمجلس الدولة السابق الذين تم استدعائهم للنظر في الطعن المقدم من طرفها قد سبق لهم أن شاركوا في التشكيلة الاستشارية للمجلس الدولة السابق لتقديم استشارة فيما يخص مشروع أحد القوانين الذي يطبق عليها، فعلى أساس الإدعاءات المقدمة من صاحبة الدعوى فإن المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان ساندت هذه الأخيرة، وأقرت بذلك أن هناك دمج بين الصلاحيات الاستشارية والقضائية للأعضاء الأربعة الذين يشكلون لجنة

⁶²³ - CE, Arrêt du 5 Avril 1996, n° 116594, syndicat des avocats de France, www.legifrance.gouv.fr.

⁶²⁴ - Cour D'appel administrative de paris, arrêt du 23 mars 1999, M. Sarran, cité par : GUINCHARD Serge, CONSTANTIN S. Delicostopoulos et al, *Droit processuel droit commun et droit comparé du procès équitable*, Dalloz, 4^e édition, 2007, p. 709.

المنازعات لمجلس الدولة للكسمبورغ، ويمارسون بذلك نوعين من المهام، من شأنه أن يشك في الحياد المؤسسي لهذا المجلس، وأن بروكولا (Procola) بذلك متخوفة من الرأي الذي سبق للأعضاء السالفي الذكر تقديمه فيما يخص مشروع القانون والتمسك به، الذي يغيب حتما مجلس الدولة للكسمبورغ⁶²⁵.

من خلال الاجتهادات القضائية السالفة الذكر يمكن القول أن ممارسة الاختصاص الاستشاري إلى جانب الاختصاصات التنازعية لا يشكل بحد ذاته خطر على حقوق الأفراد الممثلين أمام الجهات القضائية بما في ذلك مبدأ الحياد، بل المشكل يكمن في الطريقة التي تمارس بهما الصلاحيات السابقتين، ويتمثل في تركيزهما في يد تشكيلة واحدة، فأمام السلطات الإدارية المستقلة فنجد أنها كذلك تمارس الصلاحيات الاستشارية والعقابية دون الفصل بين التشكيلات التي تخص بممارسة هاتين الصلاحياتين، ففي التشريع الجزائري يلاحظ أن البعض من السلطات الإدارية المستقلة التي خول لها المشرع الصلاحيات الاستشارية إلى جانب الاختصاصات العقابية، تمارس من قبل تشكيلة واحدة وبنفس الأعضاء، ومن بينها نجد سلطة ضبط البريد والاتصالات الالكترونية واللجنة المصرفية.

هذا الجمع بين الصلاحيات الاستشارية والعقابية في يد تشكيلة واحدة وبنفس الأعضاء يثير شكوك حول حياد الهيئة التي يمارسون فيها مهامهم، وذلك بتكوين فكرة مسبقة حول القضايا التي سوف ينظرون فيها في الموضوع، التي تأثر بدورها على القرارات التي تتوصل إليها السلطات الإدارية المستقلة، عليه فإن مشاركة نفس القاضي الذي سبق أن تمت استشارته وبعد ذلك يشارك في نفس النزاع الذي سبق أن قدم رأيا حوله، ذلك يفضي إلى تقديم عدالة مزيفة، لأن القاضي قد سبق أن كون فكرة حول القضية المعروضة أمامه، لذا فهنا القاضي لا يكون إلا منحاز⁶²⁶.

لذا فالحفاظ على الصلاحيات الاستشارية الممنوحة للسلطات الإدارية المستقلة التي تمارس من خلالها عملية الضبط الاقتصادي والتي تعتبر وسيلة فعالة لتطوير القطاعات الاقتصادية الخاضعة للضبط، فيجب الفصل بين الهيئة المكلفة بالنظر في القضايا المعروضة أمام هذه السلطات والهيئة التي

⁶²⁵ - CEDH, Arrêt du 28 septembre 1995, n° 14570/89, Affaire Procola, op. cit.

⁶²⁶ - MOUANNES Hiam, « Le conseil d'Etat et la notion d'impartialité, ou, la variable équation », VI^{ème} congrès des constitutionnalistes, Montpellier, 9, 10 et 11 juin 2005 <http://www.droitconstitutionnel.org/congresmtp/textes7/MOUANNES.pdf>, p. 7

تكلف بتقديم الاستشارات⁶²⁷، حتى يتم تجنب إثارة مبدأ الحياد أمام السلطات الإدارية المستقلة من قبل المتعاملين الاقتصاديين، وعدم إعاقة نشاطها.

تمارس كذلك السلطات الإدارية المستقلة الاختصاص الرقابي إلى جانب الاختصاص العقابي وذلك دون الفصل بين الجهات المكلفة بممارسة هاتين الصلاحيتين، هذا من شأنه أن يمس بحياد هذه السلطات وذلك بسبب الحكم المسبق الذي يمكن أن يتخذه الأعضاء الذين شاركوا في العمليات الرقابية الدورية على مختلف القطاعات الاقتصادية الخاضعة للضبط، ويعلنون للرأي العام بعد ذلك ما تم التوصل إليه أثناء ممارستهم للصلاحيات الرقابية مثلا في التقارير السنوية التي تعدها السلطات الإدارية المستقلة، ثم في الأخير نفس التركيبة التي مارست الاختصاصات الرقابية في الأخير تشارك أمام الهيئة المختصة بالحكم عندما يتابع أحد المتعاملين أمام هذه السلطات الذين سبق أن تم مراقبته، فهذا ما يجعل هؤلاء المتعاملين الاقتصاديين يثيرون عدم حياد السلطات الإدارية المستقلة، في التشريع الجزائري نجد مثلا اللجنة المصرفية التي تمارس الصلاحيات الرقابية إلى جانب الاختصاصات العقابية بتشكيلة واحدة تمارس الصلاحيات السابقتين دون الفصل بينهما، في هذا الصدد قد سبق لمجلس الدولة الفرنسي في أحد القرارات الصادرة عنه الذي يخص اللجنة المصرفية الفرنسية سابقا أن أقر المساس بالمادة 1/6 من الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان عندما نجد هذه اللجنة تتكفل بتنظيم القطاع الاقتصادي الذي تضبطه وتنولى كذلك مراقبته وتمارس في الأخير الصلاحيات العقابية، فحسب مجلس الدولة الفرنسي فيجب إعادة ترتيب هذه الصلاحيات الثلاث حتى لا يتم الحديث عن حياد اللجنة المصرفية⁶²⁸، لذا فيمكن القول أنه ليس بمجرد ممارسة الاختصاص الرقابي والعقابي من قبل هيئة واحدة الذي يجعلها غير محايدة، بل الطريقة التي تمارس بها هذه الصلاحيات وذلك بالاعتماد على تشكيلة واحدة، فعلى هذا الأساس يجب الفصل بينهما حتى يتم ابعاد كل شكوك حول حياد السلطات الإدارية المستقلة.

⁶²⁷ - في هذا الصدد فيما يخص مجلس الدولة لدولة لكسمبورغ بعد أن أقرت المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان عدم حياده بسبب الجمع بين الصلاحيات الاستشارية والتنازعية في يد هيئة واحدة في قضية بروكولا (Procola) فقد أسرعت دولة لكسمبورغ للفصل بينهم وذلك بتشكيل هيئة مكلف بتقديم الاستشارات وأخرى تختص بالصلاحيات التنازعية.

⁶²⁸ - CE, arrêt du 30 Juillet 2003, Soc. Dubus SA et banque D'escompte, www.legifrance.gouv.fr.

الفرع الثاني

ممارسة السلطات الإدارية المستقلة لصلاحياتها الوقائية

منح المشرع الجزائري للسلطات الإدارية المستقلة صلاحية اتخاذ تدابير وقائية، وذلك لحماية مختلف القطاعات الاقتصادية الخاضعة للضبط عندما يظهر أن أحد المتعاملين الاقتصاديين في الوسط الخاضع للضبط يمكن عن طريق السلوكات الصادرة عنه المساس بتوازن هذه القطاعات، والهدف من هذه التدابير هو درء الأضرار قبل وقوعها وتجنب أحداث لا يمكن اصلاحها في المستقبل، (أولاً) إلا أنه حسب بعض المعطيات فعند اتخاذ هذه التدابير من قبل السلطات الإدارية المستقلة تثار مباشرة مسألة الحياد. (ثانياً)

أولاً: اتخاذ السلطات الإدارية المستقلة للتدابير الوقائية

تمتلك السلطات الإدارية المستقلة صلاحية رقابة مختلف القطاعات الاقتصادية الخاضعة للضبط وذلك عن طريق التحقيقات الدورية التي تجريها، وذلك سواء بالإطلاع على وثائق المتعاملين الاقتصاديين أو القيام بزيارات ميدانية وذلك من أجل الوقوف عن كثب في مدى تطابق النشاطات التي تمارس من قبل المتعاملين الاقتصاديين في الوسط الخاضع للضبط للقواعد القانونية والتنظيمية التي تخص هذا الوسط، وفي حالة ما إذا لم يستجيب هؤلاء المتعاملين الاقتصاديين لمختلف هذه القواعد فإن السلطات الإدارية المستقلة تذكرهم بالواجب الواقع عليهم باحترام هذه القواعد أو سوف يتم توقيع العقوبات عليهم، وذلك عن طريق صلاحية هذه السلطات في اتخاذ التدابير الوقائية التي منحت لها من قبل المشرع.

فالتدابير الوقائية التي يمكن أن تتخذها السلطات الإدارية المستقلة تكون عندما يظهر أن السلوكات الصادرة عن بعض المتعاملين الاقتصاديين في الوسط الخاضع للضبط تمس بالأحكام القانونية والتنظيمية التي تنظم هذا الوسط، وذلك من أجل الابتعاد عن وضعيات يمكن أن لا يتم اصلاحها في المستقبل أو أن تمس بالسير الحسن لمختلف القطاعات الاقتصادية الخاضعة للضبط، كأن تمس بالمنافسة المشروعة، فالتدابير الوقائية المتخذة من قبل السلطات الإدارية المستقلة تتخذ إما: لتصحيح

وضعية ما في أي قطاع من القطاعات الاقتصادية الخاضعة للضبط، أو تدابير تحضيرية تكون سابقة لاتخاذ العقوبات⁶²⁹ في حق المتعاملين الاقتصاديين في الوسط الخاضع للضبط.

إن الهدف الأساسي من جراء منح السلطات الإدارية المستقلة صلاحية اتخاذ التدابير الوقائية هو حماية القطاعات الاقتصادية الخاضعة للضبط من التصرفات التي يمكن أن يقدم عليها المتعاملين الاقتصاديين الذين يمارسون نشاطهم في هذه القطاعات قبل أن يتم الوصول إلى وضعيات لا يمكن أن يتم اصلاحها في المستقبل، عليه فتتمثل خصوصية التدابير الوقائية أنها وقائية تأتي قبل النظر في الدعاوي التي تودع أمام السلطات الإدارية المستقلة، كما تتصف كذلك التدابير الوقائية بأنها استعجالية وذلك لدفع ضرر محقق للحفاظ بذلك على توازن القطاعات الاقتصادية الخاضعة للضبط، لذا فعند رغبة السلطات الإدارية المستقلة اتخاذ التدابير الوقائية فهذا لا يعني أن هذه الأخيرة تتخذ هذه التدابير لتعلن عن احتمالية ممارستها لاختصاصها العقابي أي بتوقيع العقوبات، بل الأمر أكثر من ذلك فهو بمثابة سلطة حقيقية في التوجيه وإصدار التعليمات⁶³⁰ حتى يفهم المتعاملين الاقتصاديين أنهم على غير صواب، وأن تأمرهم السلطات الإدارية المستقلة بالكف عن ممارساتهم التي تمس بالقواعد والتنظيمات التي تحكم القطاعات الاقتصادية الخاضعة للضبط، فبذلك تختلف التدابير الوقائية عن العقوبات، حيث أن هذه الأخيرة تهدف إلى ردع المتعاملين الاقتصاديين الذين يمارسون نشاطاتهم في القطاعات الاقتصادية الخاضعة للضبط عندما تصدر عنهم سلوكات تمس بالقواعد التنظيمية والقانونية التي تحكم هذه القطاعات، في حين يتوقف دور التدابير الوقائية على تصحيح وتعقب سلوكات المتعاملين الاقتصاديين التي من شأنها أن تمس بالسير الحسن للقطاعات الاقتصادية الخاضعة للضبط وأن تدلهم على ممارسة نشاطات هؤلاء المتعاملين في ظروف أين يتم فيه احترام القواعد التي تحكم هذه القطاعات⁶³¹، تتخذ التدابير الوقائية التي يمكن أن تصدر من قبل السلطات الإدارية المستقلة عدة أشكال، نجد من بينها تلك التي يمكن أن تكون مجرد تحذير تبين فيه للمتعاملين الاقتصاديين الواجب الواقع عليهم وذلك بالمثل للقواعد التي تنظم القطاعات الاقتصادية الخاضعة للضبط، كما يمكن كذلك أن تكون على شكل إجازات توجه للمتعاملين الاقتصاديين في حالة ثبوت تعدي على القواعد الخاصة بالقطاعات المعنية بالضبط.

⁶²⁹ - ZOUAIAMIA Rachid, *Droit de la responsabilité disciplinaire des agents économiques, L'exemple du secteur financier*, Office des Publications Universitaires, Alger, 2010, p. 58.

⁶³⁰ - TAIBI Achour, op. cit, p. 463.

⁶³¹ - ZOUAIAMIA Rachid, *Droit de la responsabilité disciplinaire....* op. cit, p. 63.

عند العودة للنصوص القانونية المنشئة للسلطات الإدارية المستقلة نجد أن المشرع الجزائري قد منح للبعض من هذه السلطات صلاحية اتخاذ التدابير الوقائية للزيادة من فعالية تدخلها في مختلف القطاعات الاقتصادية الخاضعة للضبط، ففي القطاع المالي بالنسبة للجنة المصرفية فلها صلاحية اتخاذ التدابير الوقائية، فقد خول القانون المنشئ لها تحذير المتعاملين الاقتصاديين الذين يمارسون نشاطهم في القطاع المصرفي في حالة إخلالهم بقواعد حسن سير المهنة التي يمارسونها، وذلك بعد اتاحة الفرصة من قبل اللجنة المصرفية لهؤلاء المتعاملين الاقتصاديين لتفسير الأسباب التي أدت بهم إلى ارتكاب تلك السلوكات الممنوعة⁶³²، فعند تبرير أي بنك أو مؤسسة مالية لوضعيتها، فيمكن للجنة المصرفية أن تتخذ كل التدابير التي تراها مناسبة لتعيد التوازن المالي لهذه البنوك والمؤسسات المالية أو أن تعمل على تصحيح الطريقة التي يتم تسيير هذه الأخيرة⁶³³، لكن المشرع هنا لم يبين نوع التدابير التي يمكن أن تتخذها اللجنة المصرفية لمساعدة هذه المؤسسات المالية والبنوك لتصحيح وضعيتها، لذا فللهذه اللجنة السلطة التقديرية لتتخذ كل التدابير اللازمة التي تراها مناسبة لإعادة التوازن المالي لهذه الأخيرة، فعند عدم بلوغ التدابير التي سبق للجنة المصرفية اتخاذها الهدف المرجو منها فيمكن لهذه الأخيرة التعيين على رأس البنوك والمؤسسات المالية قائم بالإدارة⁶³⁴ ليسير شؤونها وتنظيمها، ويتم ذلك سواء بناء على طلب هذه البنوك والمؤسسات المالية وذلك في حالة تقديرها بأنها غير قادرة على ممارسة مهامها بشكل عاد، أو يتم تعيين قائم بالإدارة بناء على مبادرة من اللجنة المصرفية إذا تبين لها عجز المؤسسات السالفة الذكر على إدارة أعمالها بشكل عاد⁶³⁵، من خلال هذا يتبين الدور الفعال لصلاحية اتخاذ التدابير الوقائية من طرف السلطات الإدارية المستقلة التي تحرص من خلالها على إعادة الاستقرار لمختلف القطاعات الاقتصادية الخاضعة للضبط.

فيما يخص الضبط العمودي فإن مجلس المنافسة يمتلك كذلك صلاحية اتخاذ التدابير الوقائية، وذلك للعمل على حماية القطاعات الاقتصادية المفتوحة للمبادرة الخاصة من الممارسات التي قد تؤدي إلى عرقلة المنافسة المشروعة، فعند مباشرة هذا المجلس لتحقيقاته والتوصل من خلالها إلى نتيجة تفيد أن

⁶³² - حسب أحكام المادة 111 من الأمر رقم 03-11، يتعلق بالنقد والقرض، مرجع سابق.

⁶³³ - مرجع نفسه، المادة 112 منه.

⁶³⁴ - في هذا الشأن قد سبق للجنة المصرفية أن اتخذت هذا النوع من التدابير الوقائية وذلك في سنة 1997، حيث قامت بتعيين مكلف بالإدارة لتسيير شؤون يونين بنك (union bank).

⁶³⁵ - حسب أحكام المادة 113 من الأمر رقم 03-11، يتعلق بالنقد والقرض، مرجع سابق.

هناك ممارسات من شأنها أن تعمل على تقييد المنافسة، فإن مجلس المنافسة له صلاحية اتخاذ كل تدبير يعمل على وضع حد لهذه الممارسات⁶³⁶، يتخذ كذلك هذا المجلس تدابير وقائية للحد من الممارسات المقيدة للمنافسة، كالاتفاقات المحظورة أو التعسف في استغلال وضعيه الهيمنة والبيع بأسعار منخفضة، والتي بادر التحقيق فيها وذلك بناء على طلب من الوزير المكلف بالتجارة أو المدعي، ويكون ذلك في حالة الظروف الاستعجالية لتفادي وقوع خطر لا يمكن اصلاحه في المستقبل عندما تمس مصالح المتعاملين الاقتصاديين إثر تأثرها بأحد الممارسات المقيدة للمنافسة، أو عند ارتكاب هذه الممارسات سوف يؤدي إلى المساس بالنظام العام الاقتصادي⁶³⁷.

يمكن لمجلس المنافسة أن يذهب أبعد من ذلك عندما خول له المشرع صلاحية اتخاذ أوامر تكون الغاية منها كذلك العمل على وضع حد للممارسات المنافية للمنافسة، فيتوقف اتخاذ هذه الأوامر على شرط التعليل، أي أن مجلس المنافسة يبين الأسباب التي دفعت به لاتخاذ هذه الأوامر، لأنه في حالة عدم الإمتثال لهذه الأوامر فللمجلس المنافسة أن يوقع عقوبات مالية على كل متعامل اقتصادي صدرت منه هذه الممارسات⁶³⁸، وتتخذ كذلك هذه الأوامر عندما يتأكد هذا المجلس أنه فعلا صدر سلوك من أحد المتعاملين الاقتصاديين يمس بالمنافسة الحرة، فبذلك يمكن اعتبار صلاحية مجلس المنافسة في اتخاذ الأوامر بمثابة طريقة أخرى يمارس من خلالها لصلاحيته العقابية إلى جانب القرارات التي يتخذها عندما يتعلق الأمر باتخاذ التدابير الوقائية⁶³⁹.

في القطاعات المرفقية نجد سلطة ضبط البريد والاتصالات الالكترونية أين يمكن لها اتخاذ التدابير الوقائية التي تتأتي على شكل إعدار، وذلك في حالة عدم احترام المتعاملين الاقتصاديين المستفيدين من رخص استغلال وإنشاء شبكات عمومية للشروط المنصوص عليها والمعمول بها فيما يخص النصوص التنظيمية والقانونية التي تنظم هذا القطاع وذلك في آجال الثلاثين (30) يوما⁶⁴⁰، في هذا الصدد قد سبق لسلطة ضبط البريد والاتصالات الالكترونية أن قامت بإعدار متعاملين اقتصاديين

⁶³⁶ - حسب أحكام المادة 37 من الأمر رقم 03-03، يتعلق بالمنافسة، مرجع سابق.

⁶³⁷ - مرجع نفسه، المادة 46 منه.

⁶³⁸ - مرجع نفسه، حسب أحكام المادة 45 منه.

⁶³⁹ - كتو محمد الشريف، قانون المنافسة والممارسات التجارية، وفقا للأمر رقم 03-03 والقانون رقم 04-02، منشورات بغدادي، الجزائر، 2010، ص. 73.

⁶⁴⁰ - حسب أحكام المواد 36 و 127 من القانون رقم 18-04، يحدد القواعد العمة المتعلقة بالبريد والاتصالات الإلكترونية، مرجع سابق.

يتمثلان في 'Dellys Express service'، 'Momixa L'Eurl Djallal et Express service' وذلك بسبب غياب النشاط⁶⁴¹.

من جهة أخرى رغم خطورة بعض التدابير الوقائية التي يمكن أن تتخذها السلطات الإدارية المستقلة التي تهدف إلى حماية مختلف القطاعات الاقتصادية الخاضعة للضبط، إلا أن المشرع الجزائري لم يخول للمتعاملين الاقتصاديين في الوسط الخاضع للضبط إمكانية الطعن في القرارات التي تخص هذه التدابير، لذا فأمام هذا الفراغ فيمكن أن تمس بمصالح المتعاملين الاقتصاديين وأن تتحول هذه التدابير من وقائية إلى عرقلة السير الحسن للوسط الخاضع للضبط وعرقلة نشاط هؤلاء المتعاملين، إلا أنه فيما يخص التدابير الوقائية التي تتخذ من قبل اللجنة المصرفية المتعلقة بتعيين قائم بالإدارة هي قابلة للطعن فيها دون إمكانية الطعن في التدابير الوقائية الأخرى التي تتخذها هذه اللجنة، ويقدم الطعن في أجل ستين يوماً (60) ابتداء من تاريخ التبليغ وذلك أمام مجلس الدولة⁶⁴²، ما يمكن قوله فيما يخص هذه النقطة أنه على المشرع الجزائري فتح المجال للطعن في القرارات التي تتخذها السلطات الإدارية المستقلة فيما يخص التدابير الوقائية وبالأحرى التي تشكل ادعاءات.

فالتدابير الوقائية لا تمس فقط بمصالح المتعاملين الاقتصاديين، بل تمس كذلك بحياد السلطات الإدارية المستقلة عندما تشكل هذه التدابير إدعاءات في حق هؤلاء المتعاملين.

ثانياً: مدى احترام مبدأ الحياد عند اتخاذ السلطات الإدارية المستقلة للتدابير الوقائية؟

رغم أن التدابير الوقائية التي تتخذها السلطات الإدارية المستقلة يكون الهدف منها حماية مختلف القطاعات الاقتصادية الخاضعة للضبط من الإنزلاقات التي يمكن أن تأتي من قبل المتعاملين الاقتصاديين الذين ينشطون فيها، أو الممارسات التي يمكن أن تصدر عنهم وتمس كذلك بهذه القطاعات، وذلك لتجنب وضعيات لا يمكن اصلاحها في المستقبل، فهذه التدابير التي تتخذها السلطات الإدارية المستقلة ليست بمثابة عقوبات تسلط على المتعاملين الاقتصاديين، فالغاية من اتخاذها هي الحماية والوقاية، لذا فيظهر من الوهلة الأولى أن هذه الأخيرة لا تمس بحقوق المتعاملين الاقتصاديين، وذلك بإمكانية اعتبارها خارج نطاق العقوبات التأديبية، أو يمكن اعتبارها المرحلة المسبقة لاتخاذ العقوبة، لذا فيظهر أنه عند اتخاذ هذا النوع من التدابير غير ماسة بحقوق المتعاملين الاقتصاديين.

⁶⁴¹ - ARPT, rapport annuel de 2006, www.arpt.dz, p. 79.

⁶⁴² - المادة 107 من الأمر رقم 03-11، يتعلق بالنقد والقرض، مرجع سابق.

لكن السلطات الإدارية المستقلة تتخذ كذلك تدابير وقائية من شأنها أن تشكل ادعاءات وأن ينجر عنها متابعة للمتعاملين الاقتصاديين سواء أمام هذه السلطات أو أمام الجهات القضائية، فهي بذلك تمس باعتبارية هؤلاء المتعاملين، وأن تلحق بهم أضرار مادية ومعنوية عندما يتم نشر هذه التدابير والإطلاع عليها من قبل الجمهور⁶⁴³، لذا فيجب التفريق بين التدابير الوقائية المتخذة من قبل السلطات الإدارية المستقلة التي يمكن أن تشكل ادعاءات، وقد يراد من ورائها متابعة المتعامل الاقتصادي الذي اتخذت ضده هذه التدابير، وبين تلك التدابير التي تكون مجرد تصحيح وضعية لا يريد منها تسليط عقوبات على المتعاملين الاقتصاديين.

إن التدابير الوقائية التي يمكن أن تتخذها السلطات الإدارية المستقلة وتشكل خطرا على مدى حياد هذه الأخيرة، ذلك عندما نجد أن نفس التشكيلة التي شاركت في اتخاذ التدابير الوقائية، وأن من خلال هذه التدابير نتج عنه متابعة المتعاملين الاقتصاديين الذين صدرت ضدهم هذه الأخيرة، وهم أمام احتمالية تسليط عقوبات عليهم، ويكون ذلك من قبل التشكيلة نفسها التي اتخذت التدابير الوقائية في المرحلة الأولى، لكن للحديث عن مدى حياد السلطات الإدارية المستقلة عند اتخاذها للتدابير الوقائية يجب الاعتماد على عدة معايير.

للحديث عن عدم حياد السلطات الإدارية المستقلة عند اتخاذها للتدابير الوقائية فيجب النظر إلى الغاية التي اتخذت من أجلها هذه التدابير، فإن كانت مجرد تدابير عادية تعمل مثلا على التذكير للمتعاملين الاقتصاديين في الوسط الخاضع للضبط بالواجبات التي تقع عليهم، فهنا الأمر لا يستدعي متابعة المتعاملين الاقتصاديين، لأنه لم يتم الكشف عن سلوك من شأنه أن يمس بالقطاعات الاقتصادية الخاضعة للضبط، فهناك في التشريع الجزائري من السلطات الإدارية المستقلة التي تتخذ تدابير وقائية بسيطة، فيمكن الحديث هنا عن تلك التدابير الوقائية المتخذة من قبل لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، حيث تتخذ أوامر ضد الشركات المقبولة لتداول أسهمها في البورصة وذلك لنشر استدراكات عندما يلاحظ من قبل هذه اللجنة حالات سهو هذه الشركات في الوثائق المنشورة أو المقدمة لها⁶⁴⁴، فهذا النوع من التدابير الوقائية لا يشكل خطرا على حقوق المتعاملين الاقتصاديين، لأنه مجرد تذكير في حالة السهو، لذا فلا ينجر عنه متابعة في المستقبل، بالتالي فهي ليست بمثابة ادعاءات.

⁶⁴³- ZOUAIAMIA Rachid, *Droit de la responsabilité disciplinaire*.... op. cit, p. 64.

⁶⁴⁴- حسب أحكام المادة 35 من المرسوم التشريعي رقم 93-10، يتعلق ببورصة القيم المنقولة، مرجع سابق.

لذا فلحديث عن عدم حياد السلطات الإدارية المستقلة عند اتخاذها التدابير الوقائية، يجب أن تكون من شأنها المساس بالموضوع، أي أن التدابير الوقائية تشكل ادعاءات يتابع من خلالها المتعامل الاقتصادي الذي وجهت له هذه التدابير ويكون في المستقبل أمام احتمالية توقيع العقوبات عليه، بالتالي فإن الغاية التي أريد منها عند اتخاذ التدابير الوقائية من قبل السلطات الإدارية المستقلة هنا هي العمل على وضع حد لممارسة أو سلوك صدر عن المتعاملين الاقتصاديين الذين يمارسون نشاطاتهم في القطاعات الاقتصادية الخاضعة للضبط من شأنها أن تمس بالسير الحسن لهذه القطاعات وفقدان توازنها، أو عرقلة نشاط المتعاملين الاقتصاديين الآخرين، وذلك عندما يتعدى المتعاملين الاقتصاديين عن طريق سلوكياتهم السلبية على جميع القواعد سواء القانونية منها والتنظيمية التي تنظم مختلف القطاعات الاقتصادية الخاضعة للضبط، في هذا الصدد قد سبق لمحكمة النقض الفرنسية الاعتبار في أحد القرارات الصادرة عنها أنه مجرد التوصل للاعتراف بممارسة على أنها ممنوعة، ذلك يشكل النظر في الموضوع⁶⁴⁵.

عند النظر إلى مختلف التدابير الوقائية التي تتخذها السلطات الإدارية المستقلة في التشريع الجزائري، يظهر أن البعض من هذه التدابير لها صلة بموضع القضية المعروضة أمام هذه السلطات، أي أن هذه التدابير جاءت بعد التأكد من أن المتعاملين الاقتصاديين المعنيين بهذه الأخيرة ارتكبوا سلوك يمس فعلا بالقطاعات الاقتصادية الخاضعة للضبط، فبالعودة إلى الأمر رقم 03-03 المتعلق بالمنافسة وذلك في المادة 37 منه، ففي الفقرة الأولى منها تنص على أنه "يقوم مجلس المنافسة، في حالة ما إذا كانت الإجراءات المتخذة تكشف عن ممارسات مقيدة للمنافسة بمباشرة كل الأعمال الضرورية لوضع حد لها بقوة القانون"، فيلاحظ هنا أن مجلس المنافسة يمكن له اتخاذ التدابير الوقائية وذلك عندما يكتشف أن المتعاملين الاقتصاديين صدرت عنهم ممارسات تقيد بالمنافسة، لذا فهذا المجلس يعرف نوع الممارسة التي ارتكبت من قبل هؤلاء المتعاملين وينجر عنها متابعة في حالة عدم احترام التدابير المتخذة من قبله والمعاقبة في الأخير عليها، لذا فالتدابير الوقائية التي يمكن أن يتخذها هذا المجلس هنا تمس بالموضوع، وفي المادة 45 من الأمر المذكور أعلاه يتبين كذلك أن مجلس المنافسة يتخذ تدابير وقائية تمس بالموضوع، وذلك عندما يتخذ أوامر يكون الهدف منها وضع حد لممارسات مقيدة للمنافسة، فعند استعمال

⁶⁴⁵ - Cass. Com. Arrêt du 9 octobre 2001, n° 1580, SA Unibéton et autres, www.legifrance.gouv.fr.

المشرع لعبارة "وضع حد" هذا يدل على أن التدابير الوقائية المتخذة هنا ليس الهدف منها هي الوقاية فقط، بل أنها نهائية⁶⁴⁶، ويعد بمثابة النظر في الموضوع.

تعتبر كذلك بعض التدابير الوقائية التي تتخذها اللجنة المصرفية للعمل على حماية القطاع المصرفي، من بين التدابير الخطيرة التي تجعل هذه اللجنة على العلم المسبق لما تؤول إليه القضية في حالة عدم استجابة المتعاملين الاقتصاديين للتدابير التي تتخذها، والتي تتمثل بتسليط عقوبات عليهم، لذا في هذه الحالة قد تم النظر في الموضوع منذ الوهلة الأولى، ونجد في هذا الصدد التدابير الوقائية المتعلقة بتعيين قائم بالإدارة الذي سبق استعماله فيما يخص قضية يونين بنك (Union Banc)، لأن هذا التدبير تتخذ بعد التحقق من قبل هذه اللجنة على عدم قدرة البنوك أو المؤسسات المالية مواصلة تسيير شؤونها بطريقة عادية، مما يسمح هنا بتكوين فكرة مسبقة حول القضايا المعروضة أمام هذه اللجنة في حالة ما إذا ظهر أنه سوف يتم توقيع إحدى العقوبات المنصوص عليها في قانون النقد والقرض⁶⁴⁷ على هذه البنوك والمؤسسات المالية.

لكن على ما يبدو أنه في التشريع الجزائري التدابير الوقائية التي تتخذ من قبل السلطات الإدارية المستقلة تعتبر بغير الخطيرة، والدليل على ذلك يكمن في عدم إمكانية المتعاملين الاقتصاديين الموجهة ضدهم هذه التدابير الطعن⁶⁴⁸ فيها رغم إمكانية المساس بحقوقهم وعرقلة نشاطاتهم، لذا فأمام هذه الوضعية بغير الإمكان الحديث عن حياد السلطات الإدارية المستقلة في التشريع الجزائري فيما يخص التدابير الوقائية المتخذة من قبلها، لأن حسب هذا التوجه يفضي إلى نتيجة مفادها عدم النظر في الموضوع عند اتخاذ هذه التدابير من قبل هذه السلطات، مما ينقص من مصداقيتها.

لكن في حقيقة الأمر حتى أبسط التدابير الوقائية التي يمكن أن تتخذها السلطات الإدارية المستقلة يمكن أن تمس بالموضوع، فعلى سبيل المثال الإعذار يمكن أن يكون كذلك عندما يتم استعماله

⁶⁴⁶- MERLAND Laure, « Le conseil de la concurrence face a l'impératif d'impartialité : les mesures conservatoires reconnues comme un préjugement, Cass. Com. 9 Octobre 2001, n° 1580 FS-P, SA Unibéton et autres », *Droit 21*, Chr. AJ 049, 2002, p. 11.

⁶⁴⁷- أنظر في ذلك أحكام المادة 114 من الأمر رقم 03-11، يتعلق بالنقد والقرض، مرجع سابق.

⁶⁴⁸- تتمثل التدابير الوقائية المتخذة من قبل اللجنة المصرفية المتعلقة بتعيين قائم بالإدارة التي سبق التطرق إليها أعلاه، وتلك التي تتخذها لجنة الإشراف على التأمينات المتعلقة بتعيين متصرف استثناء على عدم إمكانية الطعن في التدابير الوقائية المتخذة من قبل السلطات الإدارية المستقلة، حيث يمكن الطعن فيها أمام مجلس الدولة، أنظر في ذلك المادة 213 من القانون رقم 95-07، يتعلق بالتأمينات، مرجع سابق.

من قبل هذه السلطات وينتج من خلاله تأثيرات سواء عن طريق المواعيد التي يتم تحديدها أو عن طريق التهديد بتطبيق العقوبات⁶⁴⁹ على كل متعامل اقتصادي صدر عنه سلوك من شأنه المساس بالسير الحسن للقطاعات الاقتصادية الخاضعة للضبط، في هذا الصدد قد سبق لمجلس الدولة الفرنسي بأن قضى أن الإعذار من شأنه أن يشكل ادعاءات ويمكن الطعن فيه⁶⁵⁰.

فبمجرد صدور تدبير وقائي عن السلطات الإدارية المستقلة، ويمس بالموضوع فهذا يوحي مباشرة بتكوين فكرة مستقبلية حول القضية المعروضة أمام هذه السلطات، وذلك يعود إلى مشاركة أعضاء في المرحلة الأولى لإصدار التدابير الوقائية، وفي حالة متابعة المتعاملين الاقتصاديين الذين صدر ضدهم التدبير الوقائي وذلك بعدم الاستجابة لما جاء به، فنفس التشكيلة والأعضاء الذين سوف يشاركون كذلك في اصدار القرار النهائي، وذلك بتوقيع العقوبات عليهم التي تقدر حسب الفعل الذي صدر عنهم، فتكوين فكرة مسبقة عن النزاع المعروض أمام السلطات الإدارية المستقلة من قبل التشكيلة التي تجمع بين صاحبتين يمس بحياد هذه الأخيرة، في هذا الشأن قد سبق لحكمة النقض الفرنسية أن اعتبرت مشاركة أعضاء مجلس المنافسة الفرنسي سابقا وحاليا سلطة المنافسة في اعداد التدابير الوقائية، ثم بعد ذلك يشاركون في المداولات التي تعقدها هذه السلطة للنظر في الموضوع، ذلك يمس بالحياد الموضوعي لهذه الأخيرة، المنصوص عليه في أحكام المادة 1/6 من الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان⁶⁵¹.

على أساس ما تقدم، حتى لا يثار أي إشكال فيما يخص حياد السلطات الإدارية المستقلة عند استعمال صلاحيتها في اتخاذ التدابير الوقائية لحماية مختلف القطاعات الاقتصادية الخاضعة للضبط، يجب ابعاد العناصر التي شاركت في اتخاذ هذه التدابير عن المداولات التي تعقدها السلطات الإدارية المستقلة، مع العلم أنه في التشريع الجزائري لا يوجد أي فصل بين التشكيلة التي تختص بالحكم والتي تختص باتخاذ التدابير الوقائية، لأن هذه العناصر تنظر في الموضوع ويكونوا أحكام مسبقة حول النزاعات المعروضة أمام هذه السلطات، وذلك في كل مرة يحاولون فيها إيجاد الحلول لهذه النزاعات⁶⁵² في المرحلة الأولى من بينها مرحلة التفكير في توجيه التدابير الوقائية ضد المتعاملين الاقتصاديين الذين تصدر عنهم سلوكات خاطئة، لذا فالإبعاد هي الوسيلة الوحيدة حتى تتمكن السلطات الإدارية المستقلة من

⁶⁴⁹- CHAPUS René, *Droit de contentieux administrative*, pp. 555 et s, cité par : TAIBI Achour, op. cit, p. 474.

⁶⁵⁰- CE, Arrêt du 25 Novembre 1998, n° 168125, Cie Luxembourgeois de Télédiffusion, www.legfrance.gouv.fr.

⁶⁵¹- Cass. Com. Arrêt du 9 octobre 2001, n° 1580, op. cit.

⁶⁵²- MERLAND Laure, op. cit, p. 10.

ممارسة صلاحية اصدار التدابير الوقائية دون إعاقة نشاطاتها عن طريق إثارة عدم حيادها، لأن هذه التدابير تعتبر من بين الوسائل التي تعمل على ممارسة وتفعيل عملية الضبط الاقتصادي.

المبحث الثاني

الجمع بين عدة وظائف عند المتابعة أمام السلطات الإدارية المستقلة

بغيت ممارسة السلطات الإدارية المستقلة لاختصاصاتها التنازعية خاصة العقابية منها ومتابعة المتعاملين الاقتصاديين الذين صدرت عنهم سلوكات تمس بالقواعد القانونية والتنظيمية المؤطرة للقطاع الاقتصادي الذين يمارسون فيه نشاطهم، فلا يكون في الأصل إلا بعد أن يتم إخطارها من قبل المتعاملين الاقتصاديين أو الهيئات التي خول لها القانون القيام بذلك، مثل الجمعيات، الوزراء، أو حتى من مستغلي المرافق العمومية مثل ما هو معمول به أمام سلطة ضبط البريد والاتصالات الالكترونية، لكن مع بروز السلطات الإدارية المستقلة الأمر لا يتوقف عند هذا الحد، حيث منح لها المشرع صلاحية إخطار نفسها بنفسها عندما يتبين لها أن القطاعات الاقتصادية الخاضعة للضبط معرضة للخطر، (المطلب الأول) ولتأكد السلطات الإدارية المستقلة حول الخطر الذي يدهم هذه القطاعات فقد خول لها المشرع كذلك صلاحية القيام بعملية التحقيقات. (المطلب الثاني)

المطلب الأول

الاحطار التلقائي وسيلة تجمع من خلاله السلطات الإدارية المستقلة بين عدة وظائف

يعتبر الإخطار التلقائي إجراء تتمكن من خلاله السلطات الإدارية المستقلة المخول لها قانونا مباشرة هذا النوع من الإجراء متابعة المتعاملين الاقتصاديين عند مساهمهم بالنظام العام الاقتصادي والقواعد المنظمة له وللنظر في القضايا من تلقاء نفسها دون الحاجة إلى إخطار مسبق من أشخاص أو هيئات أخرى وذلك بمناسبة ممارستها لاختصاصاتها التنازعية لردع كل التجاوزات الصادرة عن المتعاملين الاقتصاديين، فهذا النوع من الوسيلة الممنوحة لهذه السلطات يعتبر اختصاص أصيل لها، حيث نجد أنه غير مكرس أمام الجهات القضائية إلا بصفة استثنائية، (الفرع الأول) فقد جاء هذا لتفعيل حركة السلطات الإدارية المستقلة في الوسط الخاضع للضبط، إلا أنه يثير مشكلة ضمان المحاكمة العادلة للمتعاملين الاقتصاديين المتابعين أمام هذه السلطات. (الفرع الثاني)

الفرع الأول

اختصاص السلطات الإدارية المستقلة في استعمال وسيلة الإخطار التلقائي

يعتبر الإخطار التلقائي وسيلة من بين الوسائل الحديثة التي أتى بها المشرع الجزائري، حيث لم تكن تستعمل أمام الهيئات القضائية إلا بصفة استثنائية، باعتبارها الجهات التي يمكن استعمال هذا النوع من الإجراء قبل السلطات الإدارية المستقلة بالنظر إلى طبيعتها. (أولاً)

لكن بعد أن اعتمد المشرع الجزائري على السلطات الإدارية المستقلة تم منحها هذه الوسيلة، نظراً لحاجاتها إليها للزيادة من فعالية ممارسة المهام المخولة لها قانوناً. (ثانياً)

أولاً: استثنائية الإخطار التلقائي أمام الجهات القضائية

من المعروف أنه لمباشرة دعوى قضائية أمام العدالة يكون ذلك على عاتق أشخاص منصوص عليهم قانوناً والذين تتوفر فيهم شروط من بينها الصفة والمصلحة، حيث لم ينص القانون على إمكانية الجهات القضائية الإخطار عن الجرائم أو الدفاع عن حقوق الدائنين مثلاً من تلقاء نفسها لما له من إمكانية المساس بحقوق الأفراد، لكن رغم ذلك فقد وردت بعض الاستثناءات على هذه القاعدة أين نجد من خلالها أن الجهات القضائية يمكن لها ممارسة صلاحية الإخطار التلقائي في بعض القضايا، التي هي محصورة جداً.

فالإخطار التلقائي مدلوله حسب الفقه عبارة عن قدرة تمتلكها أي هيئة للتحرك بمحض إرادتها وذلك باستقلالية تامة دون تدخل هيئة أخرى خارجية⁶⁵³، وحسب الاجتهادات القضائية لمجلس الدولة الفرنسي، فإن الإخطار التلقائي عبارة عن تلك الصلاحية الممنوحة لأي هيئة سواء كانت عبارة عن جهة قضائية أو جهاز إداري أو أي جهاز آخر بالنظر إلى طبيعته يمكن أن يكف على أنه هيئة قضائية حسب المادة السادسة من الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان، وذلك لإخطار نفسه بمحض إرادته حول قضايا تدخل ضمن اختصاصاته⁶⁵⁴، عليه فللحديث عن إمكانية أي هيئة إخطار نفسها بنفسها يجب أن يتم ذلك دون تدخل أي جهة أو شخص آخر غريب عنها، وأن يكون نابعة من محض إرادتها، كذلك عندما هذه الجهة تعتمد على وقائع تراها تدخل ضمن اختصاصاتها وعلى أشخاص ينتمون إليها

⁶⁵³ - KERLEO Jean-François, « L'auto-saisine en droit public français », *RFDA*, 2014, p. 293.

⁶⁵⁴ - CE, Arrêt du 20 Octobre 2000, n° 180122, Sté Habib Banque Limited, www.conseil-etat.fr.

ليشخصوا وقائع المسألة التي يمكن لها أن تنتظر فيها من تلقاء نفسها، وبذلك فهو التدخل المباشر مثلا للسلطات الإدارية المستقلة فور ملاحظتها لوجود مخالفة⁶⁵⁵.

رجوعا إلى قانون الإجراءات الجزائية الجزائري نجد أن تحريك الدعوى العمومية تكون من اختصاص النيابة العامة وحدها في حالة وجود جرائم تمس بالقواعد العامة والنظام العام التي تحكم الدولة الجزائرية، عليه فإن القاضي الذي يختص بالنظر في موضوع القضايا التي تعرض أمامه ليس بمقدوره الإخطار عن أي جرائم يمكن أن تصدر من قبل الأفراد، فيقتصر دوره في إصدار الأحكام النهائية دون تدخله في صلاحيات النيابة العامة، كذلك نفس الأمر بالنسبة لقاضي التحقيق الذي يقتصر دوره فقط القيام بعملية جمع الأدلة للتأكيد من صحة المآخذ الموجه ضد أحد الأفراد، دون امتلاكه صلاحية المشاركة في المداولات التي يتم من خلالها اتخاذ الحكم النهائي، عليه فهنا قد تم الفصل بين الجهات المكلفة بالمتابعة والجهات المكلفة بالتحقيق، كذلك بين الجهات التي تبت في القضية، بحيث المشرع لم يجمع بين هذه الإجراءات الثلاثة في يد جهة واحدة، لما ذكرناه سابقا وذلك أنه يمس بحقوق الأفراد وحياتهم المبنية على أساس الحياد خاصة أمام القضاء الجنائي.

لكن في الجهة المقابلة هناك استثناء على هذه القاعدة أين نجد المشرع الجزائري وعلى غرار التشريعات المقارنة الأخرى قد خول لبعض من الجهات القضائية صلاحية الإخطار عن القضايا من تلقاء نفسها، ونجد في هذا الصدد القضاء التجاري الذي يعمل أمامه بهذا الاستثناء والمنصوص عليه في مواد القانون التجاري فيما يتعلق بافتتاح التسوية القضائية أو الإفلاس، حيث نجد أن المحكمة يمكن لها أن تستلم القضية للنظر فيها من تلقاء نفسها دون انتظار الأشخاص المخولة لهم قانونا تحريك هذا النوع من القضايا، ويكون ذلك بعد أن يتم الاستماع للمدين أو أن يتم استدعائه⁶⁵⁶، كذلك نجد مثل هذا الاستثناء أمام قضاء الأحداث حيث يمكن للقاضي الإخطار من تلقاء نفسه عن جنائية أو جنح ارتكبت ضد شخص قاصر بعدما أن يتم استشارة النيابة العامة في هذا الأمر⁶⁵⁷، يمكن أن يكون الغرض من

⁶⁵⁵ - شيبوتي راضية، الهيئات الإدارية المستقلة في الجزائر، 'دراسة مقارنة'، أطروحة لنيل درجة دكتوراه في القانون، جامعة الإخوة منتوري، قسنطينة، 2015، ص. 181.

⁶⁵⁶ - أمر رقم 75-59 مؤرخ في 26 سبتمبر 1975، يتضمن القانون التجاري، ج ر ع 78، صادر في 1975/12/30، معدل و متمم بموجب القانون رقم 15-20، مؤرخ في 30 ديسمبر 2015، ج ر ع 71، صادر في 2015/12/30.

⁶⁵⁷ - قانون رقم 66-155، يتضمن قانون الإجراءات الجزائية، مرجع سابق.

تكريس هذا الاستثناء من قبل المشرع الجزائري عدم ضياع حقوق القصر وحماية أكثر لهم حتى يتم حماية النسيج الاجتماعي.

بالعودة إلى التشريعات المقارنة خاصة الفرنسي منها، مبدئيا فإن إمكانية الإخطار التلقائي أمام الجهات القضائية قد تم منعه فيما يخص جميع الجهات القضائية، وذلك أمام الجهات القضائية المدنية، الجنائية والإدارية⁶⁵⁸، إلا أنه نجد كذلك هو الآخر قد كرس استثناء فيما يخص مسألة الإخطار التلقائي، حيث قد خول للبعض من الجهات القضائية إمكانية الإخطار تلقائيا عن قضايا يتعلق الأمر بالتسوية القضائية فيما يخص القضاء التجاري، وحماية الأطفال فيما يخص قضاء الأحداث⁶⁵⁹، لكن هذا الاستثناء في إمكانية الجهات القضائية من إخطار نفسها بنفسها في التشريع الفرنسي قد تم تأطيره من قبل المجلس الدستوري الفرنسي، ففي أحد القرارات الصادرة عنه قد اعتبر أن إمكانية المحكمة إخطار نفسها بنفسها لافتتاح إجراءات التسوية القضائية هذا من شأنه أن يمس بحياد هذه المحكمة، لذا فقد اعتبر أن أحكام القانون التجاري الفرنسي التي تنص على الإخطار التلقائي لا تتماشى مع أحكام الدستور، فحسب المجلس الدستوري الفرنسي فإن إمكانية إعطاء المحكمة صلاحية الإخطار التلقائي يتوقف على توفر شرطين أساسيين يتمثلان حسب هذا المجلس في تحقيق المنفعة العامة، وعدم المساس باستقلالية وحياد القضاء⁶⁶⁰، فالمصلحة العامة التي يمكن حمايتها هنا أمام القضاء التجاري تتمثل في عدم تأخير عملية افتتاح التسوية القضائية، بالتالي تعمل على عدم الزيادة من الوضعية الحرجة التي تعيش عليها المؤسسة⁶⁶¹ المعنية بالتسوية القضائية، فقد جاء هذا التأطير من قبل المجلس الدستوري الفرنسي لتمكين بعض الجهات القضائية ممارسة صلاحية الإخطار التلقائي، ومن أجل حماية حقوق وحرية الأفراد الذين يتم متابعتهم أمام هذه الأخيرة والنظر في قضاياهم حسب متطلبات الاتفاقيات الدولية والإقليمية منها واستجابة للأحكام المكرسة فيها، هناك من يرى أن إمكانية الجهات القضائية استعمال وسيلة الإخطار التلقائي لا يثير أي إشكال، باعتبار أن القاضي مثلا فيما يخص القضاء التجاري أنه بعد الإخطار يتحول

⁶⁵⁸- GUYOMAR Mattias, COLLIN Pierre, « Validité du pouvoir de saisine d'office de la Commission bancaire au regard de l'article 6-1 de la Convention européenne des droits de l'homme », *AJDA*, 2000, p. 1001.

⁶⁵⁹- Ibid.

⁶⁶⁰- Cons. Const, Décision du 7 décembre 2012, n° 2012-286 QPC, [www. Conseil-constitutionnel.fr](http://www.Conseil-constitutionnel.fr).

⁶⁶¹- DURMMEN Jean-Bertrand, « Impartialité et saisine d'office », *Revue Lamy*, 2013, p. 79.

دوره إلى مجرد إداري، عليه فليس له علاقة مع الوظيفة القضائية، وأن القاضي لا يركز على الفصل بين نزاع ثار بين شخصين، بل يكون هذا أمر ثانوي⁶⁶².

من خلال ما سبق يتبين لنا أن الإخطار التلقائي إجراء يتم استعماله من قبل الجهات القضائية إلا في حالات استثنائية وذلك لغرض حماية بعض الفئات الهشة في المجتمع مثل ما هو معمول به فيما يخص مثلاً أمام قضاء الأحداث، حيث كان في السابق استعمال صلاحية الإخطار التلقائي تمارس دون إثارة أي إشكالات من بينها مبدأ الحياد، فقد تم بعث استعمال صلاحية الإخطار التلقائي عندما أصبحت مختلف التشريعات في العالم من بينها التشريع الجزائري تعتمد على نموذج السلطات الإدارية المستقلة في تسيير الشؤون الاقتصادية، تم منح هذه الأخيرة صلاحية إخطار نفسها بنفسها وذلك لمتابعة المتعاملين الاقتصاديين الذي يمارسون نشاطاتهم في القطاعات الاقتصادية التي تضبطها، فإذا كان الإخطار التلقائي يمارس بصفة استثنائية أمام الجهات القضائية وذلك تخوفاً من المساس بحقوق الأفراد، فعلى هذا الأساس نتساءل إذا عن الدافع الذي ترك مختلف التشريعات تمنح السلطات الإدارية المستقلة إمكانية إخطار نفسها بنفسها؟.

بصفة عامة يظهر أن منح السلطات الإدارية المستقلة إمكانية إخطار نفسها بنفسها عن التجاوزات التي يمكن أن تصدر من طرف المتعاملين الاقتصاديين في القطاعات الاقتصادية الخاضعة للضبط، ذلك للزيادة من نشاط وفعالية هذه السلطات، والسماح لها بالتدخل في الوقت المناسب، وذلك للحفاظ على توازن مختلف القطاعات الاقتصادية الخاضعة للضبط، والنظام العام الاقتصادي، فيمكن القول أنه على هذا الأساس قد أصبح الإخطار التلقائي أمام السلطات الإدارية المستقلة في توسع مستمر، أما فيما يخص أمام الجهات القضائية فهو يعرف تقلص كبير⁶⁶³، وذلك لسبب الأصوات الراضة لمثل هذا النوع من الوسائل أمام الجهات القضائية التي تؤدي إلى المساس بحقوق الأفراد.

عند العودة للتشريع الجزائري، نجد أنه قد منح للبعض من السلطات الإدارية المستقلة إمكانية الإخطار التلقائي، حيث جاء هذا نقلاً عن نظيره الفرنسي الذي كان السباق في تزويد هذه الوسيلة للعديد من السلطات الإدارية المستقلة في التشريع الفرنسي، مثل سلطة المنافسة وسلطة الأسواق المالية الفرنسيين، لذا فيمكن اعتبار هذا أنه غير نابع من إرادة المشرع الجزائري، حيث جاء هذا بعد انسحاب

⁶⁶²- THOMASSET-PIERRE Sylvie, op. cit, p. 268.

⁶⁶³- KERLEO Jean-François, op. cit, p. 293.

الدولة من تسيير الشؤون الاقتصادية وانحصار دورها بعد ذلك في وضع القواعد القانونية التي تعمل على تنظيم مختلف القطاعات الاقتصادية المفتوحة للمبادرة الخاصة، فمقابل ذلك تم إنشاء هيئات جديدة المتمثلة في السلطات الإدارية المستقلة التي منح لها مجموعة من الصلاحيات من بينها الصلاحيات القمعية والتحكيمية، ولممارسة هذه الصلاحيات فقد زودها المشرع بعدة وسائل من بينها إمكانية إخطار نفسها بنفسها عن التجاوزات التي يمكن أن تصدر عن المتعاملين الاقتصاديين لقمعها ووضع حد لها، أو العمل على حل النزاعات التي يمكن أن تنشأ بين المتعاملين الاقتصاديين في الوسط الخاضع للضبط حتى تتم المحافظة على توازن مختلف القطاعات الاقتصادية الخاضعة للضبط.

فقد خول المشرع الجزائري للبعض من السلطات الإدارية المستقلة إمكانية الإخطار التلقائي، حيث نجد في هذا الصدد كل من: مجلس المنافسة الذي يمكن له أن ينظر في القضايا التي تدخل ضمن اختصاصه من تلقاء نفسه دون انتظار أي إخطار من قبل الأشخاص الذين خول لهم القانون القيام بذلك حسب ما ورد في المادة 44 من الأمر رقم 03-03 المتعلق بالمنافسة، لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها لهذا كذلك إمكانية إخطار نفسها بنفسها حسبما أقرت به المادة 54 من المرسوم التشريعي رقم 93-10 المتعلق ببورصة القيم المنقولة، وذلك للنظر في جميع القضايا التي يمكن من خلالها للوسطاء في عمليات البورصة المساس بأحكام المرسوم التشريعي السالف الذكر، تمتلك كذلك اللجنة المصرفية إمكانية إخطار نفسها بنفسها عندما يتعلق الأمر بمخالفات تصدر من قبل البنوك أو المؤسسات المالية وتكون ماسة بأحكام قانون النقد والقرض لتطبق عليهم العقوبات المناسبة عن جرم ذلك، وقد تم تكريس ذلك في المواد 105 و108 من الأمر رقم 03-11 المتعلق بالنقد والقرض، تعتبر كذلك سلطة ضبط السمعي البصري من بين السلطات الإدارية المستقلة المخولة لها من قبل المشرع صلاحية الإخطار التلقائي وذلك بموجب المادة 99 من قانون نشاط السمعي البصري.

ثانيا: الإخطار التلقائي: وسيلة تفعل من مهام السلطات الإدارية المستقلة

حتى يتسنى للسلطات الإدارية المستقلة تحقيق ممارسة الصلاحيات المخولة لها خاصة العقابية منها والتحكيمية بكل فعالية والوصول إلى التحكم والضبط المحكم للقطاع الذي تضبطه، لا يكون ذلك إلا بواسطة إخطار نفسها بنفسها حول التجاوزات التي يمكن للمتعاملين الاقتصاديين اقترافها أثناء ممارستهم لنشاطهم في القطاعات الخاضعة للضبط، حيث أن الإخطار التلقائي يتماشى مع السلطة القمعية المخولة

للسلطات الإدارية المستقلة التي تمارس بكل استقلالية مهام الرقابة والبوليس في القطاع الذي تضبطه⁶⁶⁴ ويلعب دور كبير في مجال الضبط الاقتصادي، حيث أن في هذا المجال الوقاية تتقدم على كل شيء⁶⁶⁵، وفي هذا الصدد بالنظر إلى أهمية إجراء الإخطار التلقائي فقد اعتبرته محكمة النقض الفرنسية من بين الوسائل التي من خلالها تتمكن السلطات الإدارية المستقلة بالسهر على السير الحسن لآليات السوق⁶⁶⁶، وذلك بإعادة التوازن لها في الوقت المناسب حتى لا تتطور الأمور وتصبح أكثر تعقيدا.

فبالفعل للإخطار التلقائي أهمية في عملية الضبط الاقتصادي، وذلك بالعمل على حماية مختلف القطاعات الاقتصادية الخاضعة للضبط رغم عدم جدية الإخطارات التي تتلقاها السلطات الإدارية المستقلة، عليه فعندما تبادر الأشخاص المخولة لها قانونا كالجمعيات والهيئات المالية والاقتصادية مثل ما هو معمول به فيما يخص مجلس المنافسة، إخطار السلطات الإدارية المستقلة حول تجاوزات صدرت من طرف المتعاملين الاقتصاديين ثم يتم التخلي عن هذا الإخطار من قبل الشخص أو الهيئة المخطرة، لذا حتى لا يفلت المرتكب للمخالفة من العقاب بسبب التخلي عن التصريح بالممارسات الصادرة عن أحد المتعاملين الاقتصاديين، فتتدخل السلطات الإدارية المستقلة لمتابعة القضية من تلقاء نفسها خصوصا إذا كانت المخالفة المرتكبة تمس بالنظام العام الاقتصادي، فيعمل بهذه الطريقة فيما يخص الدعوى العمومية عندما يقدم صاحب الدعوى بالتخلي عنها، وأن التخلي عن هذه الأخيرة يمكن أن يمس بالنظام العام فيمكن للنياحة العامة مواصلة تحريك الدعوى العمومية رغم التخلي عنها وذلك لغاية واحدة وهي الحفاظ على النظام العام، لذا في مجال الضبط الاقتصادي فإن تدخل السلطات الإدارية المستقلة من تلقاء نفسها يسمح لها بالحفاظ على النظام العام الاقتصادي.

يعد كذلك الإخطار التلقائي وسيلة أساسية تسمح من خلالها للسلطات الإدارية المستقلة رقابة متواصلة⁶⁶⁷ على القطاعات الاقتصادية التي تضبطها، وذلك عندما لا تتلقى أي إخطار من طرف الأشخاص التي خول لها القانون صلاحية القيام بذلك، عليه فأمام غياب الإخطار تتدخل السلطات الإدارية المستقلة لمنع المتعاملين الاقتصاديين بالإقدام على ارتكاب أي فعل يخل بالنظام العام الاقتصادي، خصوصا إذا كانوا على علم أن هذه السلطات يمكن لها متابعتهم من تلقاء نفسها، فإذا تم

⁶⁶⁴- LAMY Francis, cité par : GUYOMAR Mattias, COLLIN Pierre, op. cit, p. 1003.

⁶⁶⁵- TOUATI Mohand Cherif, « L'impartialité des Autorités de régulation économique », *RARJ*, n° 1, 2017, p.74.

⁶⁶⁶- CAP., 27 Mai 2003, n° 2002/18680, entreprises de déménagement BOCCFR, www.legifrance.gouv.fr.

⁶⁶⁷- GELARD Patrice, op. cit, p.83.

حصر مجال الإخطار على أشخاص أو هيئات خارج عن السلطات الإدارية المستقلة وأن لا تتحرك هذه الأخيرة إلا عن طريق هذه الهيئات الخارجية، وفي الحالة التي يتم فيها السكوت عن التجاوزات التي يمكن أن تصدر عن المتعاملين الاقتصاديين وعدم تبليغها، فهذا من شأنه أن يمس بالسير الحسن للقطاعات الاقتصادية الخاضعة للضبط وضرب استقرارها، لذا فامتلاك السلطات الإدارية المستقلة صلاحية الإخطار التلقائي يعود بالمنفعة على هذه القطاعات، في هذا الصدد قد دفع بالمكتب البرلماني لتقييم التشريع الفرنسي بأن قدم توصية يوصي فيها تعميم إجراء الإخطار التلقائي أمام جميع السلطات الإدارية المستقلة خاصة منها التي تتمتع بالصلاحيات العقابية أو صلاحية تقديم توصيات، لأن حسب هذا المكتب يعمل على حماية منفعة بعض الشرائح في المجتمع من بينها الأطفال عندما أصر على تزويد كذلك مدافعي الأطفال بوسيلة الإخطار التلقائي⁶⁶⁸، فعن طريق الإخطار التلقائي فإن السلطات الإدارية المستقلة تبحث بنفسها عن الوضعيات الهامة⁶⁶⁹ لئتم معالجتها دون انتظار أن تأتيها المعلومات من الخارج، لأن عملها الأساسي هو السهر على حماية مختلف القطاعات الاقتصادية الخاضعة للضبط، وحسب وسيط الجمهورية الفرنسي فإن الطريقة التي يعمل بها -الذي يقصد هنا الإخطار التلقائي- تجعله هو الذي يتقدم لدى الآخرين، وأن لا يكتفي فقط بأن يتم إخطاره من قبل الغير عن المشاكل التي يعانون منها، فهئية وسيط الجمهورية لا تكتفي فقط بالرد على الطلبات التي تأتي إليها، بل لها أن تطور من عروضها وذلك بالذهاب إلى حيث الدخول إلى القانون يحمل أعقد الإشكاليات⁶⁷⁰.

في المجال الاقتصادي، نجد في بعض الأحيان الضحايا قد تكون ضعيفة وهو مجال يسهل فيه إحتواء هؤلاء، حيث لا تملك القدرة على تحريك السلطة المكلفة بحمايتهم⁶⁷¹ ولا تملك القوة اللازمة في مواجهة المعتدين على النظام الاقتصادي، ويرجع ذلك لسبب القدرات الضعيفة التي تملكها إما من الناحية المادية، فقد تكون مثلا غير قادرة على القيام بجمع الترتيبات كالأدلة لتعزيز الإخطار الذي تقدمه للسلطات الإدارية المستقلة، أو من الناحية المعنوية بسبب التخوف من ردة فعل المتعامل الاقتصادي الذي تريد الإخطار عنه، ويرجع هذا إلى القوة والنفوذ الذي يمتلكه بعض المتعاملين الاقتصاديين، كأن يرفض هؤلاء بيع السلع للمتعامل الآخر في حالة الإخطار عنه أو أن يفرضوا عليه شروط تعسفية محاولة

⁶⁶⁸- GELARD Patrice, op. cit, p. 83.

⁶⁶⁹- FRISON-ROCHE Marie-Anne, «Etude dressant un bilan... », op. cit, p. 97.

⁶⁷⁰- Cité par : Ibid.

⁶⁷¹- FRISON-ROCHE Marie-Anne, « QPC, Autorités de concurrence, autorités de régulation économique et financière : perspectives institutionnelles », *LPA*, n° 194, 29 septembre 2011, p. 29.

منهم الثأر من هذا الأخير، وحتى لا يفلت مثل هؤلاء المتعاملين الاقتصاديين من العقاب للأسباب المذكورة فقد تستعمل السلطات الإدارية المستقلة وسيلة الإخطار التلقائي المخولة لها قانونا لتتدخل لردعهم للحفاظ على النظام العام الاقتصادي، لذا فإن إن الإخطار التلقائي وسيلة فعالة في مجال الضبط الاقتصادي، حيث أن الأشخاص الضعيفة غير القادرة على إخطار السلطات الإدارية المستقلة، فهذه الأخيرة تتدخل بصفة مباشرة للوقوف إلى جانبه⁶⁷².

عندما يتم إخطار السلطات الإدارية المستقلة حول تجاوز صدر من طرف المتعاملين الاقتصاديين فإنه يتم وفقا لإجراءات وشروط يستوجب إتباعها لصحة هذا الإخطار وذلك من شروط شكلية وأخرى موضوعية، وإذا لم يستوف هذا الإخطار على إحدى هذه الشروط أو لم يتوفر على عناصر إثبات قاطعة ليتبين من خلالها جدية الإخطار من عدمه، ففي هذه الحالة يُرفض هذا الإخطار دون متابعة المتعامل الاقتصادي رغم أنه فعلا صدر منه سلوك يمس من خلاله المصلحة العامة الاقتصادية، مما يؤدي إلى إفلات المتعامل الاقتصادي من العقاب، لكن باستعمال وسيلة الإخطار التلقائي التي تملكها السلطات الإدارية المستقلة يمكن التدخل لسد هذه الفراغات وردع كل التجاوزات الصادرة عن المتعاملين الاقتصاديين، لذا يمكن القول أن الإخطار التلقائي بمثابة أحد المبادئ الأساسية المكونة لقانون السلطات الإدارية المستقلة، ومن بين الشروط الأساسية لجعل الصلاحيات التنازعية التي تختص بها أكثر فعالية⁶⁷³.

عن طريق صلاحية الإخطار التلقائي يمكن للمتعاملين الاقتصاديين من معرفة هوية الشخص أو الهيئة المخطرة، عليه فيعمل على إزالة كل المخاوف التي تعترى المتعاملين الاقتصاديين حول الإخطارات المجهولة، وكذلك تلك الإخطارات التي تأتي من قبل هيئة أو أي شخص لا يمتلك صلاحية القيام بهذه العملية⁶⁷⁴، التي يمكن أن يكون مقصودها محاولة عرقلة نشاط أحد المتعاملين الاقتصاديين والتقليل من مكانته والحلول محله.

عند تزويد السلطات الإدارية المستقلة بصلاحية الإخطار التلقائي، فهذا يمنح لها أهلية امتلاك دعوى مستمرة⁶⁷⁵ لمتابعة المتعاملين الاقتصاديين في أي وقت تراه هذه السلطات مناسبة، لكن على ما

⁶⁷²- FRISON-ROCHE Marie-Anne, «Etude dressant un bilan...», op. cit, p. 97.

⁶⁷³- SEBAN Alain, op. cit, p. 584.

⁶⁷⁴- KERLEO Jean-François, op. cit, p. 293.

⁶⁷⁵- ZOUAIAMIA Rachid, *Les autorités de régulation indépendantes face...*, op. cit, p. 211.

يبدو أنه من هذه الناحية يمكن أن يمس بحقوق المتعاملين الاقتصاديين، حيث أنه مبدئياً الجرائم تتقدم بعد مرور فترة زمنية معينة حسب نوع الجريمة المرتكبة، ففي حالة امتلاك السلطات الإدارية المستقلة لدعوى مستمرة، فهذا يعني أن المتعاملين الاقتصاديين يمكن أن تتم متابعتهم من قبل هذه السلطات على أفعال صدرت منهم بعد مرور مدة زمنية طويلة، فأمام مجلس المنافسة قد حدد الأمر رقم 03-03 المتعلق بالمنافس في المادة 44 منه على عدم رفع الدعاوي أمام هذا المجلس التي تجاوزت مدة الثلاثة سنوات، لذا فهذا المجلس لا يمكن له أن يخطر من تلقاء نفسه عن مخالفات ارتكبت من قبل المتعاملين الاقتصاديين التي تجاوزت المدة السالفة الذكر.

إن تمتع السلطات الإدارية المستقلة بصلاحيات الإخطار التلقائي يجعلها أكثر استقلالية عند رغبتها في متابعة المتعاملين الاقتصاديين الذين تصدر عنهم ممارسة تمس بمختلف القطاعات الاقتصادية الخاضعة للضبط، هذه الاستقلالية تكون تجاه السلطة التنفيذية وذلك بعدم سيطرتها على صلاحية الإخطار أو من عدمه للسلطات الإدارية المستقلة، وفي حالة ما إذا تم اختيار عدم الإخطار فإن هذا يؤثر سلباً على القطاعات الاقتصادية الخاضعة للضبط وذلك ببروز ظاهرة عدم العقاب⁶⁷⁶، لذا فوسيلة الإخطار التلقائي التي تتمتع بها السلطات الإدارية المستقلة تقوي استطاعتها بمتابعة كل متعامل اقتصادي مهما كانت قوته أو هيئته بعدم افلاته من العقاب، مما يحافظ بهذا على توازن القوى في القطاعات الاقتصادية الخاضعة للضبط.

يعتبر كذلك الإخطار التلقائي الذي تتمتع به السلطات الإدارية المستقلة من بين الوسائل التي تعمل على تفعيل صلاحية هذه السلطات⁶⁷⁷، حيث من خلاله يسمح لها بممارسة صلاحيتها العقابية، وذلك بالعمل على أن يتم احترام القواعد القانونية والتنظيمية التي تنظم مختلف القطاعات الاقتصادية الخاضعة للضبط من قبل المتعاملين الاقتصاديين، والتوقيع عليهم العقوبات في حالة عدم احترام هذه القواعد، عليه فإن وسيلة الإخطار التلقائي التي تتمتع بها السلطات الإدارية المستقلة يجعلها في حركة مستمرة ويقوي من نشاطها وتواجدها الفعلي للسهر على حماية مختلف القطاعات الاقتصادية الخاضعة للضبط.

⁶⁷⁶ - THOMASSET-PIERRE Sylvie, op. cit, p. 267.

⁶⁷⁷ - KERLEO Jean-François, op. cit, p. 293.

لكن رغم هذه الأهمية التي يلعبها الإخطار التلقائي الذي منح بصفة طبيعية للسلطات الإدارية المستقلة في تفعيل عملية الضبط الاقتصادي، إلا أن هناك من يرى أنه يمكن أن يشكل عدم الحركة عندما لا يتم استعماله من قبل الهيئة التي زودت بهذه الوسيلة⁶⁷⁸، ففي هذه الحالة يمكن أن يشكل خطورة على القطاعات الاقتصادية الخاضعة للضبط وذلك بضرب استقرارها، خاصة إذا غابت الإخطارات من قبل الهيئات الخارجية، زيادة على ذلك فإن الإخطار التلقائي يمكن أن يتعدى على حقوق المتعاملين الاقتصاديين وذلك بمسأسه بأحد مبادئ المحاكمة العادلة الذي هو مبدأ الحياد.

الفرع الثاني

الإخطار التلقائي بين الفعالية وضمن محاكمة عادلة

إن الإخطار التلقائي المخول للسلطات الإدارية المستقلة يثير إشكال رغم فعاليته في الحفاظ على النظام العام الاقتصادي وعدم الإفلات من العقاب لكل متعامل اقتصادي صدر عنه سلوك يمس بالقواعد المؤطرة للقطاع الاقتصادي الذي تضبطه هذه السلطات، حيث لا يرقى إلى ضمان محاكمة عادلة لهم أمام هذه الأخيرة، علما أنها تمارس سلطات خطيرة منها السلطة القمعية التي من خلالها يمكن اعتبارها بمثابة أجهزة قضائية، عليه فإن الإخطار التلقائي يمس بحياد السلطات الإدارية المستقلة (أولاً).

للزيادة من فعالية الإخطار التلقائي، ولكي يضمن حياد السلطات الإدارية المستقلة والمواصلة في استعمال هذه الوسيلة التي تميزها عن الجهات القضائية، والتي تلعب دور كبير في مجال الضبط الاقتصادي، يجب إعادة ترسيم طريقة استعمال هذا الإجراء وذلك بمنع الجمع بين الهيئات المكلفة بالإخطار وتلك المكلفة بعملية التحقيق والحكم داخل السلطات الإدارية المستقلة الممنوحة لها صلاحية الإخطار التلقائي (ثانياً).

أولاً: المساس بحياد السلطات الإدارية المستقلة أثناء استعمالها لوسيلة الإخطار التلقائي

رغم مختلف الوظائف التي تؤديها وسيلة الإخطار التلقائي والتي تستعملها السلطات الإدارية المستقلة في الحفاظ على توازن مختلف القطاعات الاقتصادية الخاضعة للضبط والسهر على احترام القواعد القانونية والتنظيمية التي تحكم هذه الأخيرة من قبل المتعاملين الاقتصاديين الذي يمارسون

⁶⁷⁸- KERLEO Jean-François, op. cit, p. 293.

نشاطاتهم فيها، إلا أن الإخطار التلقائي يمكن أن يعتبر بمثابة تهديد لحقوق المتعاملين الاقتصاديين⁶⁷⁹، وذلك لعدم احترامه لبعض المبادئ الأساسية المنصوص عليها في مختلف المواثيق المتعلقة بحقوق الأفراد.

للمتعاملين الاقتصاديين المتابعين أمام السلطات الإدارية المستقلة بسبب ارتكابهم لسلوكيات تمس القواعد المؤطرة لمختلف القطاعات الاقتصادية الخاضعة للضبط وإمكانية تسليط عقوبات عليهم، لهم الحق في ضمان حياد هذه السلطات عند النظر في قضاياهم، الذي يعتبر من المبادئ الأساسية لضمان محاكمة عادلة، حيث أن لكل متعامل اقتصادي متابع أمام السلطات الإدارية المستقلة الحق بأن ينظر في قضيته من طرف هيئة محايدة، فالحياد يعتبر من المبادئ الدستورية حيث نجد أن المؤسس الدستوري الجزائري كرسه في المادة 25 من هذا الدستور التي تقضي بضمان القانون عدم تحيز الإدارة، كما كرسته العديد من التشريعات والاتفاقيات الدولية والإقليمية نجد من بينها الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان وذلك في المادة السادسة الفقرة الأولى منها⁶⁸⁰.

فالحياد الذي يتم إثارته عند استعمال السلطات الإدارية المستقلة لوسيلة الإخطار التلقائي ليس بالحياد الشخصي الذي يتعلق بالشخص المقدم على الفصل في النزاع، حيث يمنع عليه أن تكون له مصلحة فيه، بل يمس الحياد الموضوعي الذي يخص تنظيم الهيئة التي تنتظر في النزاع⁶⁸¹، لذا فهنا لا ننظر إلى ما يمكن أن يدور في ذهنية أعضاء السلطات الإدارية المستقلة والمصلحة التي يمكن أن تربطه بالنزاع الذي يقدمون للنظر فيه، بل ننظر إلى الهيئة المقبلة للنظر في القضايا المعروضة أمامها إذا كانت ظاهريا يمكن لها أن تحقق محاكمة عادلة باحترام مبدأ الحياد.

فالإخطار التلقائي يتكون من شطرين: الأول يتعلق بالشروع في إجراء، أما الثاني فيتمثل في تبليغ المآخذ إلى الأطراف المعنية وذلك لتقديم ملاحظاتهم حول هذه المآخذ احتراما لمبدأ الوجاهية⁶⁸² ففي

⁶⁷⁹- METTOUDI Robert, Les fonctions quasi-juridictionnelles de l'autorité de régulation des télécommunications, Thèse de doctorat en droit, Université de Sophia Antipolis, Nice, 2004, p. 221.

⁶⁸⁰- تنص المادة 1/6 من الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان على ما يلي:

« Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, publiquement et dans un délai raisonnable, par un tribunal indépendant et impartial, établi par la loi, qui décidera, soit des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil, soit du bien-fondé de toute accusation en matière pénale dirigée contre elle... ».

⁶⁸¹- ZOUAIAMIA Rachid, «Les garanties du procès équitable devant les autorités administratives indépendantes », *RARJ*, n° 01, 2013, p.p. 6, 11.

⁶⁸²- GUYOMAR Mattias, COLLIN Pierre, «Validité du pouvoir de saisine d'offise... », op. cit, p. 1001.

النقطة الثانية التي يمكن من خلالها الحديث على إن كان الإخطار التلقائي يشكل حقا المساس بمبدأ الحياد من عدمه، فإن كانت المآخذ التي تم تبليغها لأحد المتعاملين الاقتصاديين يتبين من خلالها أن فعلا هذا الأخير قد صدر عنه سلوك يمس بالقواعد القانونية والتنظيمية التي تنظم القطاع الاقتصادي الذي يمارس فيه نشاطه، وأن ذلك يستدعي فعلا متابعة هذا المتعامل، فهنا يمكن القول أن الإخطار التلقائي يمس بحياد السلطات الإدارية المستقلة، وذلك باعتبار أن التشكيك التي قررت المتابعة قد تحققت من صحة المآخذ زيادة على ذلك فنفس هذه التشكيك تقرر الحل المناسب لنفس القضية، ما يشكل هنا الجمع بين وظيفتين في يد هيئة واحدة، فإن كانت المآخذ التي أبلغت لأحد المتعاملين الاقتصاديين تتوقف عند وصف الوقائع المنسوبة لهذا الأخير، وعدم تشكيكها خطر على مختلف القواعد القانونية والتنظيمية المؤطرة للقطاع الاقتصادي الذي يمارس فيه نشاطه، بل يمكن أن تشكل خطر على هذه القواعد، لذا فيتم التذكير للمتعامل الاقتصادي الواجب الواقع عليه باحترام هذه القواعد، فهنا لا يمكن اعتبار أن الإخطار التلقائي يمس بحياد السلطات الإدارية المستقلة⁶⁸³، لأن المتابعة لم تتحقق بالفعل.

فيظهر عدم تحقيق مبدأ الحياد عند استعمال السلطات الإدارية المستقلة لوسيلة الإخطار التلقائي لمتابعة أحد المتعاملين الاقتصاديين في حالة مساسه بالقواعد القانونية والتنظيمية التي تحكم القطاع الاقتصادي الذي يمارس فيه نشاطه من خلال الحالة التي تكون فيها هذه السلطات طرفا في النزاع أي خصما وبعد ذلك الهيئة نفسها التي قررت المتابعة تكون في النهاية هي المصدرة للقرار النهائي أي تكون حكما، إذا فالسلطات الإدارية المستقلة الممنوحة لها صلاحية الإخطار التلقائي تظهر في مظهر الخصم والحكم في الوقت نفسه بسبب الجمع بين وظيفتي المتابعة والحكم في يد هيئة واحدة، هذا ما يجعل الإخطار التلقائي يمس بحياد السلطات الإدارية المستقلة، وفي هذا الشأن سبق للمجلس الدستوري الفرنسي في أحد القرارات الصادرة عنه اعتبار أن الأحكام المتعلقة بتنظيم سلطة ضبط الاتصالات الإلكترونية والبريد (ARCEP) لا تضمن الفصل بين مهام المتابعة والتحقيق من جهة ومهمة الفصل في النزاع من جهة أخرى وهذا ما يمس بالاستقلالية وحياد السلطات الإدارية المستقلة، بالتالي هي غير متطابقة مع أحكام الدستور⁶⁸⁴، وهذا ما ذهب إليه كذلك هذا المجلس في قرار آخر صادر عنه، حيث أقر بأن الإخطار التلقائي إجراء يمس باستقلالية وحياد القضاء⁶⁸⁵، إذ يعتبر الحياد من بين الحقوق الأساسية

⁶⁸³ - GUYOMAR Mattias, COLLIN Pierre, «Validité du pouvoir de saisine d'office...», op. cit, p. 1001.

⁶⁸⁴ - Cons. Const, Décision du 5 juillet 20103, n° 2013-331 QPC, www.Conseil-constitutionnel.fr.

⁶⁸⁵ - Cons. Const, Décision du 7 décembre 2012, n° 2012-286 QPC, op. cit.

لضمان محاكمة عادلة أمام كل جهة تمارس صلاحيات قضائية من بينها السلطات الإدارية المستقلة بالنظر إلى الاختصاصات التنازعية الممنوحة لها من قبل المشرع.

يؤدي كذلك إخطار السلطات الإدارية المستقلة نفسها بنفسها إلى خلق أحكام مسبقة حول القضية، أي تكوين فكرة قبلية حولها قبل بدء الفصل فيها، فيقصد من هذا أن العناصر أو الهيئة التي تنتمي إلى السلطات الإدارية المستقلة، والتي تكلف بإصدار القرارات النهائية قد وجدت عناصر لاستعمالها⁶⁸⁶ للفصل في القضية، ففي هذه الحالة فإن المتعامل الاقتصادي المتابع أمامها حين يتم تبليغه بالماخذ يرى أن نفس الجهة التي قامت بالمتابعة ثم بعدها قامت بعملية التحقيق وفي الأخير هي المصدرة للقرار النهائي في حقه، يؤدي به إلى الاستنتاج في هذه الحالة أن مصيره حسم من الوهلة الأولى لأن الهيئة التي قررت المتابعة وجدت شيء لتحكم به⁶⁸⁷، مما يعني أن هذه السلطة لم تضمن حيادها من الجهة الموضوعية، في هذا الصدد قد أقر مجلس الدولة الفرنسي في أحد القرارات الصادرة عنه مساس اللجنة المصرفية الفرنسية بمبدأ الحياد عندما نجد أمام هذه الأخيرة أن نفس الأشخاص الذين قرروا متابعة المتعامل الاقتصادي صاحب الطعن، ثم بعد ذلك نفس هذه العناصر هي التي أصدرت العقوبة على نفس المتعامل الاقتصادي⁶⁸⁸.

الجمع بين مهام المتابعة، والحكم يؤدي كذلك إلى عدم إعطاء نظرة جديدة حول القضية، فمن المفترض أن القاضي عندما تعرض عليه قضية ما يكون غير ملم بكل جوانبها إلا ما يقدم له من مستندات ودلائل الإثبات أثناء عقد الجلسة، فحسب تعبير الفقه يجب أن يكون القاضي "معصب العينين" ليكون بمقدوره النظر في موضوع القضية المعروضة أمامه، هذا مخالف تماما للطريقة المعمول بها أمام السلطات الإدارية المستقلة، فإن الهيئة المكلفة بالفصل في القضية تكون على إطلاع بجميع جوانب القضية وذلك بمشاركتها في عدة مراحل من بينها المتابعة، وعلى هذا الأساس سوف تتمسك فقط بالوقائع التي أعدتها في المرحلة الأولى حتى ولو تظهر وقائع جديدة، فبالنسبة لها هذه الوقائع الجديدة يمكن أن تعتبرها غير مجدية ولا يتم الاستعانة بها، لأنها قد سبق وأن كونت فكرة قبلية حول القضية، هذا ما يجعل من الإخطار التلقائي إجراء خطير رغم فعاليته في مجال الضبط الاقتصادي.

⁶⁸⁶- FRISON-ROCHE Marie-Anne, « QPC, Autorités de concurrence, autorités de régulation économique et financière : perspectives institutionnelles », op. cit, p.30.

⁶⁸⁷- FRISON-ROCHE Marie-Anne, « Principe d'impartialité et droit d'auto-saisine de celui qui juge », *Recueil Dalloz*. n° 01, 2013, p. 30.

⁶⁸⁸- CE, Arrêt du 8 Novembre 2010, n° 329384, Caisse Nationale Des Caisse D'épargne et de prévoyance, www.legifrance.gouv.fr.

أما الملاحظ فيما يخص التشريع الجزائري رغم أن النصوص القانونية التي تنظم السلطات الإدارية المستقلة فيها ثغرات فيما يخص حقوق المتعاملين الاقتصاديين أثناء ممارسة هذه السلطات للمهام العقابية عند استعمالها لوسيلة الإخطار التلقائي، إلا أنه لا يوجد أي جهة تثير هذه القضية أو تحث على استبعادها على عكس التشريع الفرنسي أين تم إثارة إشكالية الإخطار التلقائي سواء من طرف المجلس الدستوري أو من جانب الفقه، لعل يرجع سبب هذا السكوت في الجزائر إلى الوجود الخيالي لبعض من السلطات الإدارية المستقلة فهي مكرسة فقط على ورق، أو لعدم وجود منافسة فعلية في الأسواق المفتوحة للمبادرة الخاصة، فهذا رغم فتح الباب للمبادرة الخاصة إلا أن هناك بعض القطاعات مازالت محتكرة من طرف الدولة، بالتالي لا توجد ممارسة من طرف السلطات الإدارية المستقلة للنصوص القانونية المنظمة لها، حيث يؤدي إلى عدم اكتشاف هذه الثغرات، فبالممارسة تظهر هذه الثغرات.

فعند الحديث عن مجلس المنافسة، فالطريقة التي يباشر بها عملية الإخطار التلقائي عند ممارسته لصلاحيته العقابية، يلاحظ جمع صارخ بين مهام المتابعة والحكم، لأن نفس الهيئة التي تتولى عملية الإخطار التلقائي عن وجود ممارسات مقيدة للمنافسة، هي نفس الهيئة أو التشكيلة التي تختص كذلك بتوقيع العقوبات⁶⁸⁹، فيما يخص كذلك اللجنة المصرفية وسلطة ضبط السمعي البصري فلا وجود لأي فصل بين الجهة المكلفة بالمتابعة والجهة التي تختص بالحكم، مما يؤدي أمام هذه السلطات الثلاث إلى إثارة عدم حيادها وذلك بعدم النظر في القضايا المعروضة أمامها بموجب عناصر جديدة لتحمل كذلك معها نظرة جديدة، دون تكوين أفكار مسبقة حول هذه القضايا.

أما فيما يخص لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها فإن الأمر هنا يختلف، حيث نجد أن المشرع قد اعتمد على الفصل بين الهيئة المكلف بالمتابعة والهيئة التي تختص بالحكم، لكن رغم هذه المبادرة من المشرع الجزائري لجعل السلطات الإدارية المستقلة تستجيب لمتطلبات الحياد، إلا أنها تشمل على عيوب ولم يوفق في ذلك عندما نجد أن أمام الغرفة التحكيمية والتأديبية المنشئة أمام هذه اللجنة التي تختص بتوقيع العقوبات التأديبية والفصل في النزاعات التي تثار بين المتعاملين الاقتصاديين في قطاع البورصة تتشكل من أعضاء ينتمون إلى التشكيلة الجماعية للجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، فنجد زيادة على القاضيين الذين يشكلون هذه الغرفة والذين يتم تعيينهما من قبل وزير العدل، فهي تتشكل كذلك

⁶⁸⁹ - رغم أن مجلس المنافسة قدم اقتراحات قيمة وجديرة بالذكر لتعديل الأمر رقم 03-03 المتعلق بالمنافسة، إلا أن هناك عدة نقاط بالغة الأهمية لم يقترح تعديلها، نجد من بينها إشكالية عدم الفصل بين مهام المتابعة والحكم.

من عضوين ينتميان إلى التشكيلة الجماعية للجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، زيادة على رئيس هذه اللجنة الذي يعتبر كذلك رئيس الغرفة التأديبية والتحكيمية، لذا فلا يمكن الحديث عن حياد لجنة تنظيم عمليات البورصة لأن أغلب العناصر التي تتكون منها الغرفة السالفة الذكر قد سبق لهم المشاركة في عملية المتابعة.

ثانياً: نجاعة الإخطار التلقائي ضمنه تقسيم الهيئة المكلف بالإخطار عن باقي الهيئات المكلفة بالتحقيق والحكم

الإخطار التلقائي يعتبر بمثابة وسيلة هامة في عملية الضبط الاقتصادي، فعن طريقه تكون السلطات الإدارية المستقلة على مقدره بالتحكم في مختلف القطاعات الاقتصادية الخاضعة للضبط وفرض النظام فيها، وذلك بعدم الافلات من العقاب لكل متعامل اقتصادي صدر عنه سلوك يمس بالقواعد القانونية والتنظيمية التي توطر هذه القطاعات، فرغم مساسه لمبدأ الحياد أثناء استعماله من قبل السلطات الإدارية المستقلة، إلا أنه يمكن إيجاد طريقة مناسبة لمواصلة هذه السلطات استعمال هذه الوسيلة التي أثبتت فعاليتها في عملية الضبط الاقتصادي، ولا يكون ذلك عن طريق سحب هذه الوسيلة من السلطات الإدارية المستقلة، فيكون بإعادة النظر في الطريقة التي تمارس بها أمام هذه السلطات.

في هذا الصدد قد سبق لمجلس الدولة الفرنسي في أحد القضايا المعروضة أمامه أن أقر بأن إمكانية السلطات الإدارية المستقلة إخطار نفسها بنفسها في القضايا التي تدخل في اختصاصها لا يشكل في حد ذاته مساس بال محاكمة العادلة، لكن على الهيئة المخطرة في اعتمادها على الوقائع التي قررت من خلالها الإخطار أن لا تجعل من القضية على أنها حسمت من قبل⁶⁹⁰، منه يمكن القول بأن مجلس الدولة الفرنسي قد أنقذ هذا الإجراء الفعال المخول للسلطات الإدارية المستقلة⁶⁹¹ للسهر على حماية مختلف القطاعات الاقتصادية الخاضعة للضبط.

عليه فحسب مجلس الدولة الفرنسي، لعدم إثارة مبدأ الحياد أمام السلطات الإدارية المستقلة ولمنع الجمع بين صفتي الخصم والحكم وعدم خلق أحكام مسبقة حول القضايا المعروضة أمام هذه السلطات المخول لها إمكانية إخطار نفسها بنفسها، يجب الفصل بين الجهة المكلفة بالمتابعة والتحري من جهة والجهة المكلفة بالحكم من جهة أخرى، حيث أن وجوبية الفصل بين هذه الوظائف لا تخص فقط الجهات

⁶⁹⁰- CE, Arrêt du 20 Octobre 2000, n° 180122, op. cit.

⁶⁹¹- Le Club des juristes, op. cit, p. 29.

القضائية بل تطبق على كل هيئات مستقلة مخول لها السلطة القمعية⁶⁹²، فبهذا يتم التحقيق للمتعاملين الاقتصاديين المتابعين أمام السلطات الإدارية المستقلة لمبدأ الحياد عند النظر في قضاياهم أمام هذه الأخيرة، فنجد مثلا أمام القضاء الجنائي قد تم الفصل في جهة المتابعة التي تتولاها النيابة العامة والتحقيق التي يتولاها قاضي التحقيق، أخيرا الجهة المكلفة بالحكم التي تكون من اختصاص قاضي الحكم، حيث بهذا يتم تحقيق مبدأ الحياد.

أما فيما يخص السلطات الإدارية المستقلة فقد بدأ الأخذ بالتقسيم المعتمد عليه أمام القضاء الجنائي حيث تم إنشاء على كل مستوى سلطة إدارية مستقلة هيئات منفصلة عن بعضها البعض وكل هيئة كلفة القيام بمهام محددة على طول أطوار القضية، فقد تم إنشاء الهيئة المكلفة بالإخطار أو المتابعة منفصلة عن الهيئة المكلفة بالتحقيق والتحري، واللذين بدورهما منفصلتان عن الهيئة المكلفة للفصل في القضية وإصدار القرار النهائي، فهذا التقسيم عبارة عن تقسيم عضوي، فيعتمد هذا الأخير على عدم الجمع بين الوظائف الثلاثة أي المتابعة، التحقيق والحكم، لكن هذه الهيئات الثلاث منشأة على مستوى سلطة إدارية مستقلة واحدة، كما يكرس تنافي العضوية عند الاعتماد على هذه الطريقة، حيث يمنع على أن يكون في نفس الوقت أحد أعضاء الهيئة المكلفة بالمتابعة عضو في الهيئة المكلفة بالفصل في النزاع أو أن يكون عضو في الهيئة المكلفة بالتحقيق.

بالعودة إلى التشريعات المقارنة نجد أن المشرع الفرنسي قد أخذ بهذا التقسيم، حيث تم الاعتماد على هذه الطريقة في البداية عند إنشاء سلطة الأسواق المالية (AMF) وذلك بإنشاء هيئة مختصة بالفصل في النزاعات منفصلة عن التشكيلة الجماعية لهذه السلطة، وقد اتبع نفس الأسلوب أمام سلطة الرقابة الاحترازية الفرنسية⁶⁹³ (ACP).

أما في التشريع الجزائري فقد تم الاعتماد على هذا النوع من الحلول فيما يخص لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، حيث أنشأ المشرع بموجب المادة 51 من القانون المتعلق ببورصة القيم المنقولة غرفة ضمن اللجنة تختص بالمهام التحكيمية والتأديبية، تتكون زيادة على رئيس اللجنة من عضوين آخرين منتخبين من بين أعضاء اللجنة وقاضيين يعينهما وزير العدل، لكن الملاحظ في تشكيلة

⁶⁹²- ZOUAIMIA Rachid, *Les autorités de régulation indépendantes face...*, op.cit, p. 211.

⁶⁹³- Cité par :

- FAGES Fabrice, « L'ARCEP doit séparer ses fonctions de poursuite et de jugement », Entretien, *LPA*, n° 158-159, 8-9 Aout 2013, p. 04.

هذه الغرفة أن المشرع الجزائري لم يحقق الهدف من خلق هذه الغرفة المنفصلة عن التشكيلة الجماعية للجنة، فهي تضم ثلاثة أعضاء من هذه الأخيرة وهم الرئيس وعضوين آخرين من التشكيلة الجماعية، إذ في هذه الحالة عندما تقرر اللجنة إخطار نفسها بنفسها فالرئيس والعضوين الآخرين يكونوا طرفا في ذلك الإخطار وأطرافا عند إصدار القرار النهائي، بالتالي الفصل بين جهات المتابعة والحكم لم يتحقق بالنسبة لهذه اللجنة، فعلى المشرع الجزائري إعادة النظر في هذه النقطة لأن ذلك يمس بحيادها أثناء ممارستها لصلاحياتها العقابية ولا يحقق محاكمة عادلة للأطراف المتابعة أمامها، وذلك بأن يقرر حالة تنافي العضوية بين التشكيلة الجماعية للجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها والغرفة التأديبية والتحكيمية المنشئة أمامها، أو يقر بإبعاد العناصر التي سبق لها أن شاركت في عملية المتابعة عند النظر في موضوع القضية للتوصل إلى اتخاذ القرار النهائي، فعلى أساس هذا يمكن إزالة مشكلة إثارة مبدأ الحياد أمام لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، والتوصل إلى الحفاظ على حقوق المتعاملين الاقتصاديين وذلك بتحقيق محاكمة عادلة لهم والنظر في قضاياهم بموجب هيئة محايدة.

كذلك هناك نوع آخر من التقسيم أخذ به المشرع الفرنسي فيما يتعلق بسلطة المنافسة، فهو تقسيم وظيفي بين الجهات المكلفة بالمتابعة والتحقيق والجهات المكلفة بالفصل في النزاع، حيث نجد أن المقرر هو الذي يقترح على هذه السلطة إخطار نفسها بنفسها في حالة وجود تجميع يمس بالمنافسة الحرة⁶⁹⁴، لكن في هذه الحالة المقرر الذي اقترح الإخطار التلقائي غير تابع وظيفيا لمجلس السلطة فهو ليس معين من طرف رئيس السلطة بل يتم تعيينه من طرف الوزير المكلف بالاقتصاد، كما نجد أن المقرر لا يشارك في مداوات المجلس أثناء عقد المداوات للفصل في القضية⁶⁹⁵، هنا كذلك فإن الأشخاص المشاركة في عملية الإخطار غير معنية بالمشاركة للنظر في القضية، في هذا الصدد قد سبق للمجلس الدستوري الفرنسي في أحد القرارات الصادرة عنه اعتبار أن الطريقة التي تمارس فيها سلطة المنافسة الفرنسية عملية الاخطار التلقائي لا تشكل الجمع بين وظيفتي المتابعة والحكم، بالتالي يعني ذلك عدم مساسها بأي مبدأ من مبادئ المحاكمة العادلة من بينها مبدأ الحياد، وهي بذلك تتماشى مع أحكام الدستور الفرنسي⁶⁹⁶،

⁶⁹⁴- Article L450-5 du code de commerce Français, op. cit.

⁶⁹⁵- DE VAULPLANE Hubert, DAIGER Jean-Jacques et al, « Autorité de la concurrence – Pouvoir de sanction – Principes constitutionnels d'indépendance et d'impartialité – Séparation du pouvoir de poursuite et d'instruction de celui de sanction – Conformité », *Banque et Droit*, n° 146, novembre 2012, p. 32.

⁶⁹⁶- Cons. Const, Décision du 12 Octobre 2012, n° 2012-280, QPC, www.Conseil-constitutionnel.fr.

بعدما أن تم الإدعاء من قبل أحد المتعاملين الاقتصاديين بعدم حياد سلطة المنافسة أثناء إخطار نفسها بنفسها عن القضايا المتعلقة بالتجميع الاقتصادي.

باعتبار أن الاخطار التلقائي ذو أهمية كبيرة لتفعيل الصلاحيات الممنوحة للسلطات الإدارية المستقلة، وعدم رغبة العديد من الفقهاء والمنظمات إزالة هذا النوع من الوسيلة لهذه السلطات، فقد أدى بهم لتقديم العديد من الحلول، حيث نجد حسب نادي القانونيين الفرنسيين عند رغبة السلطات الإدارية المستقلة باتخاذ زمام المبادرة في متابعة أحد المتعاملين الاقتصاديين وفتح تحقيق حول المآخذ المتخذة ضده، فيجب أن يكون بموجب تسييب موضوعي وذلك لتبرير هذا الإخطار⁶⁹⁷، فهنا يمكن القول أن هذا أمر مهم ليتم توضيح دوافع الإخطار لتتضح توجهات السلطات الإدارية المستقلة، لكن المشكل لا يتوقف فقط عند التبرير، بل الأمر يتعدى ذلك حيث أن لب الموضوع يتمحور في كيفية جعل ممارسة وسيلة الإخطار التلقائي دون الجمع بين صلاحيات المتابعة والحكم، لذا فيجب البحث عن حل يضع حد لهذا الجمع.

ومن بين الحلول المقدمة كذلك من قبل الفقه لممارسة الاخطار التلقائي أمام السلطات الإدارية المستقلة دون المساس بمبادئ المحاكمة العادلة من بينها مبدأ الحياد وذلك بالنظر إلى فعالية هذه الوسيلة في ممارسة عملية الضبط الاقتصادي، نجد الحل الذي طرح من قبل الأستاذة Marie-Anne frison-roche، فبالنسبة إليها فإن الإخطار التلقائي جد مهم بالنسبة للسلطات الإدارية المستقلة لكنه يثير إشكالا، بحيث أنه يمس بمبدأ الحياد، ولمعالجة هذه المشكلة يجب وضع أمام كل سلطة إدارية مستقلة نيابة عامة يكون مهامها إخطار هذه الأخيرة وحسبها فإن هذه النيابة تحقق الحياد⁶⁹⁸، إذا كان هذا الحل يمكن أن يكون فعالا في التشريع الفرنسي، لكن نرى بأنه في التشريع الجزائري لا يمكن أن يحقق فعالية، وهذا راجع لتدخل الدولة في النشاط الاقتصادي عن طريق مؤسساتها العامة وبالتالي عند ارتكاب مخالفة تمس بالقواعد الاقتصادية فيمكن للنيابة التغاضي عن هذه المخالفات كون هذه المؤسسة تابعة للدولة، كما أنه بالنظر إلى القوة التي يمتلكها بعض المتعاملين الاقتصاديين الخواص والنفوذ الكبير فيمكن لهذه النيابة التغاضي عن ذلك وتغطية هذه المخالفات، وللاشارة فقط فإن مثل هذا الحل لم يتم الاعتماد عليه بعد في التشريع الفرنسي.

⁶⁹⁷ - le Club Des Juriste, op. cit, p. 29.

⁶⁹⁸ - FRISON-ROCHE Marie-Anne, «QPC, Autorités de concurrence et de régulation économique : implications institutionnelles », in, question prioritaire de constitutionnalité et droit des affaires, prise de parole, Université de Maine, 25 novembre 2010, www.mafr.fr, p. 03.

تجدر الإشارة أيضا أن المشرع الجزائري فيما يخص كل من مجلس المنافسة، اللجنة المصرفية وسلطة ضبط السمعي البصري لم يتخذ أي حل لمعالجة المشكل الذي يطرحه الإخطار التلقائي⁶⁹⁹، بل ترك ممارسة عملية الإخطار التلقائي دون أية شروط⁷⁰⁰ أو قيود، فهناك جمع صارخ بين الهيئات المكلفة بالإخطار أو المتابعة وتلك المكلفة بالحكم ولم يتم الفصل بينها، فعلى سبيل المثال بالنسبة للجنة المصرفية هناك بعض الأعضاء الذين ينتمون إلى التشكيلة الجماعية لهذه الأخيرة يمارسون صلاحية المتابعة، التحقيق والحكم، وذلك بإمكانية تعيينهم للتحقيق في القضايا المعروضة أمام هذه اللجنة، ثم بعد ذلك يشاركون في إصدار الحكم النهائي بعدما أن قرروا المتابعة في المرحلة الأولى، وهذا من شأنه أن يمس بحقوق المتعاملين الاقتصاديين المتابعين أمام هذه اللجنة، لذا فعلى المشرع الجزائري إعادة النظر في هذه المسألة حتى تكرس حقوق المتعاملين الاقتصاديين وتحقيق محاكمة عادلة لهم أمام هذه السلطات.

ومن بين الحلول التي سبق ذكرها أعلاه، نرى أن التقسيم العضوي هو الحل المناسب، حيث بتشكيل هيئات مكلفة بالمتابعة منفصلة عن الهيئات المكلفة بالتحقيق والحكم يضمن الفصل الفعلي لهذه المهام، ففعالية أكبر لهذا التقسيم يجب أن يتم وضع حالة تنافي العضوية بين الهيئة المكلفة بالمتابعة وتلك المكلفة بالحكم لتفادي أي جمع بين هذه المهام، فبذلك يحقق حياد هذه الأخيرة بالتالي يحقق محاكمة عادلة للمتعاملين الاقتصاديين المتابعين أمام السلطات الإدارية المستقلة.

المطلب الثاني

الجمع بين عدة وظائف أثناء عملية التحقيق أمام السلطات الإدارية المستقلة

لكي يتم البحث عن صحة المآخذ التي نسبت للمتعاملين الاقتصاديين أمام السلطات الإدارية المستقلة، فيجب التحقق منها حتى يتم إثبات صحتها من عدمها، وذلك لتقدير مواصلة المتابعة أو عدم جدوى ذلك، وللقيام بهذه العملية يجب أن تتم من قبل هيئة أو شخص مخصص لذلك، (الفرع الأول)

⁶⁹⁹ - يمكن للمشرع الجزائري في خصوص هذه النقطة على الأقل إعطاء صلاحية ممارسة عملية الإخطار التلقائي للأمناء العاميين المعيّنين أمام السلطات الإدارية المستقلة المعنية بهذا الإجراء، خاصة عندما يكون هؤلاء غير معيّنين بالمشاركة في المداولات التي تعدها هذه السلطات، مثل الأمين العام المعين أمام مجلس المنافسة، أما فيما يخص سلطة ضبط السمعي البصري فلا يمكن الإعتماد على هذا الحل بالنظر إلى أن الأمين العام المعين أمامها يشارك في المداولات التي تعدها حسب ما هو منصوص عليه في المادة 79 من القانون رقم 14-04، يتعلق بالنشاط السمعي البصري، مرجع سابق.

⁷⁰⁰ - TOUATI Mohand Cherif, op.cit, p. 74.

فبعد النهاية من عملية التحقيق، فتأتي المرحلة الأخيرة المتمثلة في عقد المداولات لاتخاذ القرار النهائي وللفضل في القضية المعروضة أمام السلطات الإدارية المستقلة التي من المفروض تتم دون مشاركة الهيئة المكلف بالتحقيق، إلا أن بالعودة إلى النصوص القانونية المنشئة لهذه السلطات، فالأمر يثبت عكس ذلك. (الفرع الثاني)

الفرع الأول

كيفية التحقيق أمام السلطات الإدارية المستقلة

مباشرة بعد إخطار السلطات الإدارية المستقلة سواء من قبل الأشخاص أو الهيئات التي خول لها القانون القيام بذلك أو عن طريق استعمالها لصلاحيات الإخطار التلقائي، يتم تعيين مباشرة الجهة المكلفة بعملية التحقيق، وذلك لغرض الكشف عن صحت المآخذ المنسوبة للمتعاملين الاقتصاديين المتابعين أمام هذه السلطات، (أولاً) ولغرض ممارسة المكلف بعملية التحقيق مهامه بكل فعالية والتوصل إلى الكشف عن الحقيقة، فيجب أن يتم تزويده بمجموعة من الصلاحيات لتسهيل له هذه العملية. (ثانياً)

أولاً: المكلف بعملية التحقيق

بعد إخطار السلطات الإدارية المستقلة عن صدور سلوك من قبل أحد المتعاملين الاقتصاديين الذين يمارسون نشاطاتهم في القطاعات الاقتصادية الخاضعة للضبط، الذي يفضي إلى متابعتهم، فقبل ذلك يجب التحقق من صحة الإخطار من عدمه، فهذا الإخطار يقدم سواء من قبل السلطات الإدارية المستقلة بحد ذاتها عن طريق استعمالها لوسيلة الإخطار التلقائي، أو عن طريق الإخطارات التي تأتي من قبل الأشخاص أو الجهات المخولة لها قانون القيام بهذه العملية، فإذا ما أرادت السلطات الإدارية المستقلة التأكد من صحة الإخطار فتباشر بعملية التحقيق، حيث من خلالها تعمل على التأكد من أن الأفعال السلبية الصادرة عن المتعاملين الاقتصاديين من شأنها المساس بالنصوص القانونية والتنظيمية التي تدير القطاعات الاقتصادية الخاضعة للضبط، ومن شأنه كذلك العمل على إخلال التوازن في هذه القطاعات.

عملية التحقيق تمارس أمام السلطات الإدارية المستقلة من قبل مقررين وهم في العادة تابعين لهذه السلطات، سواء ينتمون إلى التشكيلة الجماعية لهذه السلطات أو خارجها، أو يكونوا مقررين غير تابعين

للسلطات الإدارية المستقلة يتم الاستعانة بهم عند الضرورة، فيمنح لهؤلاء المقررين عدة صلاحيات من خلالها يباشرون عملهم للتوصل إلى صحة الإدعاءات المشككة ضد المتعاملين الاقتصاديين المتابعين أمام السلطات الإدارية المستقلة من عدمها، وليتم التوصل في الأخير إلى تقديم الحلول التي يراها المقررين مناسبة للقضية المعروضة أمام هذه السلطات للفصل فيها من قبل التشكيلة المكلفة بهذه العملية.

عليه بعد إخطار السلطات الإدارية المستقلة بوجود ممارسات صادرة من قبل المتعاملين الاقتصاديين يظهر أنها تمس بالسير الحسن للقطاعات الاقتصادية الخاضعة للضبط، ثم تأتي مباشرة عملية التحقيق التي يتم اسنادها للمقررين وذلك بعد تعيينهم، فيما يخص القطاعات المرفقية، فبالنسبة لسلطة ضبط البريد والاتصالات الالكترونية فيما يخص المقررين، فيجب التفريق هنا أثناء ممارسة هذه السلطة لصلاحياتها العقابية وعند ممارستها لصلاحياتها التحكيمية، فعند العودة للقانون رقم 18-04 الذي يحدد القواعد العامة المتعلقة بالبريد والاتصالات الالكترونية لم يتطرق إلى هذه النقطة ولم يتعرج إطلاقاً للحديث عن الإجراءات التي يجب اتباعها سواء عند ممارسة هذه السلطة لصلاحياتها العقابية أو الصلاحيات التحكيمية، لكن سلطة ضبط البريد والاتصالات الالكترونية أمام هذا الفراغ الذي ترك في القانون المنشئ لها أخذت على عاتقها تحديد القواعد الإجرائية التي يجب اتباعها سواء أثناء القيام بالصلاحيات العقابية أو الصلاحيات التحكيمية وذلك عن طريق قرارات أصدرت من قبلها في هذا الشأن.

وعليه فيما يخص الصلاحيات التحكيمية، فمباشرة بعد إخطار سلطة ضبط البريد والاتصالات الالكترونية بوجود نزاع قائم بين المتعاملين الاقتصاديين في قطاع البريد والاتصالات الالكترونية يتم تعيين مقرر واحد أو عدة مقررين وذلك حسب موضوع النزاع، وتعود صلاحية تعيين هؤلاء المقررين إلى مجلس سلطة ضبط البريد والاتصالات الالكترونية⁷⁰¹، وما يمكن ملاحظته حول القرار الصادر عن هذه السلطة فيما يخص المقرر أنه لم يتم تبيان إن كان هذا الأخير ينتمي إلى التشكيلة الجماعية لسلطة ضبط البريد والاتصالات الالكترونية، أو يكون عنصر خارجي تستعين به هذه السلطة عند الحاجة إليه، زيادة على ذلك فالتعيين يتم بصفة جماعية، ما يريد القول أن المقرر تربطه علاقة مع جميع أعضاء التشكيلة الجماعية لهذه السلطة ويتم توجيهه بصفة جماعية، فلم يخول لرئيس هذه السلطة أو مديرها العام صلاحية التعيين.

⁷⁰¹ - ARPT, décision n° 37 du 21/03/2016, portant règlement d'arbitrage de l'autorité de régulation de la poste et des télécommunications, www.arpt.dz.

أما فيما يخص ممارسة الصلاحيات العقابية فرغم صدور قرار عن سلطة ضبط البريد والاتصالات الالكترونية يحدد اجراءات المتابعة والتحقيق أثناء تطبيق العقوبات المالية على المتعاملين الاقتصاديين في قطاعي البريد والاتصالات الالكترونية⁷⁰²، إلا أنه لم يتطرق كذلك إلى الحديث عن المكلف بعملية التحقيقات بصفة مباشرة ولم يتم ذكر منصب المقرر، لكن عند العودة للمادة الثانية من القرار المذكور أعلاه يمكن القول أن عملية التحقيق يتم مباشرتها من قبل مصالح المديرية العامة التابعة لسلطة ضبط البريد والاتصالات الالكترونية عندما تنص على أنه مصالح المديرية العامة التابعة لسلطة ضبط البريد والاتصالات الالكترونية تستخلص التجاوزات الصادرة عن المتعاملين الاقتصاديين الذين يمارسون نشاطهم في قطاعي البريد والاتصالات الالكترونية ويتم إعداد تقرير فيما يخص هذه التجاوزات، فالتطرق للبحث عن هذه النقاط أهمية كبيرة حتى يتم إظهار إن كان من شأنه الحديث عن حياد سلطة ضبط البريد والاتصالات الالكترونية من عدمه فيما يخص الجمع بين صلاحية التحقيق والصلاحيات العقابية.

أما عند الحديث عن لجنة ضبط الكهرباء الغاز، نجد أن التحقيقات التي تباشرها في إطار المراقبة التقنية والأمن والحراسة والشرطة الإدارية في مجال الطاقة، لتطبيق العقوبات على جميع المتعاملين الاقتصاديين الذين يخالفون الأحكام والقواعد التي تنظم قطاع الكهرباء والغاز، يتم ممارستها من قبل أعوان محلفين ومؤهلين قانونا وذلك من قبل وزير الطاقة، تمارس كذلك التحقيقات في المجالات المذكورة من قبل رئيس هذه اللجنة⁷⁰³، لذا فيلاحظ أن أمام لجنة ضبط الكهرباء والغاز صفة المقرر يمكن كذلك أن يحملها رئيس هذه الأخيرة، الذي يسجل حضوره كذلك أثناء ممارسة هذه اللجنة لاختصاصها العقابي، أما عند ممارسة لجنة ضبط الكهرباء والغاز لصلاحيتها التحكيمية فإن القانون المنشئ لها لم يتطرق إلى ذكر الإجراءات المتبعة في حالة وجود نزاع بين المتعاملين الاقتصاديين في قطاعي الكهرباء والغاز ولا إلى ذكر الأطراف التي تختص بممارسة عملية التحقيقات، بل ترك تحديد ذلك عن طريق التنظيم، إلا أنه النص التنظيمي فيما يخص هذه النقطة لم يصدر لحد الآن.

⁷⁰²- ARPT, décision n° 05 du 22/01/2017, portant sur les procédures d'instruction et de poursuite des manquements commis par les opérateurs de la poste et des télécommunications pour l'application à leur encontre des sanction pécuniaires, www.arpt.dz.

⁷⁰³- المادة 142 من القانون رقم 02-01، يتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز عبر القنوات، مرجع سابق.

في القطاع المالي، فيما يخص لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها فحسب أحكام القانون المنشئ لها فإن عملية التحقيقات تتم من قبل أعوان مؤهلين للقيام بهذه العملية⁷⁰⁴، لكن القانون المنشئ لهذه اللجنة لم يحدد إنتماء هؤلاء الأعوان المؤهلين، هل ينتمون إلى التشكيلة الجماعية للجنة تنظيم عمليات البورصة أو خارج هذه التشكيلة، فبذلك يمكن أن تكون عملية التحقيق ممارسة من قبل مستخدمي هذه اللجنة أو الأعضاء الذين ينتمون إلى المصالح التقنية الموضوعة أمام هذه اللجنة، كما يمكن أن يكون هؤلاء الأعوان المؤهلين أفراد خارج عن هذه اللجنة ويتم الاستعانة بهم عند الحاجة إليهم، زيادة على ذلك فالقانون المنشئ للجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها لم يحدد الجهة التي لها صلاحية تعيين هؤلاء الأعوان المؤهلين، سواء يتم ذلك من قبل رئيس هذه اللجنة أو يتم تعيينهم من قبل التشكيلة الجماعية التابعة لها، فيما يخص اللجنة المصرفية، فإن القواعد الإجرائية التي يتم اتباعها من قبل هذه اللجنة لممارسة صلاحيتها العقابية، فقد تم تنظيمها في إطار النظام الداخلي الصادر عنها وليس عن طريق القانون المنشئ لها، عليه فبعد أن يتم إخطار اللجنة المصرفية من قبل الأشخاص المؤهلين قانوناً للقيام بذلك عن وجود تصرفات صادرة من قبل المتعاملين الاقتصاديين الذين يمارسون نشاطاتهم في القطاع المصرفي من شأنها أن تمس بالسير الحسن لهذا القطاع، فإن رئيس هذه اللجنة يعين مباشرة عضو واحد أو عضوين بصفقتهم مقررين، وذلك بالتعاون مع الأمين العام لهذه اللجنة⁷⁰⁵، ما يمكن ملاحظته حول مقرري اللجنة المصرفية، أنهم ليسوا أفراد خارج هذه اللجنة أو من قبل مستخدميها، فهم من بين الأعضاء الذين يشكلون التشكيلة الجماعية لهذه الأخيرة، بذلك فهم يمارسون عدة مهام، منها القيام بعمليات التحقيق والمشاركة في أعمال اللجنة المصرفية عند ممارستها لصلاحيتها العقابية والحضور في المداولات التي تعقدها، وامتلاكهم الحق في التصويت.

فيما يخص مجلس المنافسة، فإن عملية التحقيقات عند إخطار هذا المجلس سواء من تلقاء نفسه أو من قبل الأشخاص الذين خول لهم القانون إمكانية الإخطار عن صدور ممارسات مقيدة للمنافسة من قبل المتعاملين الاقتصاديين الذين يمارسون نشاطاتهم في القطاعات الاقتصادية المفتوحة للمبادرة الخاصة، يتم ممارستها من قبل المقرر العام والمقررين الآخرين الذين ينتمون إلى هذا المجلس بعد أن يتم

⁷⁰⁴ - حسب أحكام المادة 37 من المرسوم التشريعي رقم 93-10، يتعلق ببورصة القيم المنقولة، مرجع سابق.

⁷⁰⁵ - Article 16 de la décision n° 04 du 20 Avril 2005, portant règles d'organisation et de fonctionnement de la commission bancaire.

إسناد هذه المهمة لهم من قبل رئيس هذا المجلس⁷⁰⁶، عليه فهؤلاء المقررين يتم تسييرهم من قبل رئيس مجلس المنافسة، أما فيما يخص صلاحية تعيين هؤلاء المقررين فنجد أنهم يعينون من قبل السلطة التنفيذية وذلك بموجب مرسوم رئاسي صادر عن رئيس الجمهورية⁷⁰⁷.

ما تجدر الإشارة إليه فيما يخص التحقيقات التي تتم على مستوى مجلس المنافسة، أن هذه الأخيرة غير مقتصرة على المقر العام والمقررين الآخرين فقط، بل هناك مصالح أخرى تشارك هؤلاء المقررين للقيام بعملية التحقيق التي تتعلق بتطبيق الأمر المتعلق بالمنافسة، ويتعلق الأمر هنا في كل من الأعوان التابعين لمصالح الإدارة الجبائية والمستخدمون المنتمون إلى الأسلاك الخاصة بالمراقبة التابعين للإدارة المكلفة بالتجارة⁷⁰⁸، فهذا حسب اعتقادنا يؤثر في مدى مصداقية القرارات الصادرة عن مجلس المنافسة⁷⁰⁹، وذلك بالاعتماد على التقارير التي تعد من قبل المصالح السالفة الذكر في إيجاد الحلول المناسبة للقضايا المعروضة أمام هذا المجلس، هذه المصالح تنتمي في حقيقة الأمر إلى الإدارة الكلاسيكية وتتقرب أكثر من السلطة التنفيذية، لذا فيمكن أن يؤثر ذلك بحيادية القرارات التي يتوصل إليها مجلس المنافسة، فيعد هذا من قبيل أحد الصور التي تظهر تدخل السلطة التنفيذية في أعمال السلطات الإدارية المستقلة، نجد كذلك هذه الصورة أمام لجنة ضبط الكهرباء والغاز، حيث نجد أن عمليات التحقيقات زيادة على صلاحية رئيس هذه اللجنة القيام بها، نجد أنها تمارس كذلك من قبل أعوان مؤهلين قانونا وذلك من قبل الوزير المكلف بالطاقة⁷¹⁰، لذا نرى أنه يجب توقيف ممارسة عمليات التحقيق عند المقررين الذين ينتمون إلى السلطات الإدارية المستقلة أو الذين يتم تعيينهم عند الحاجة إليهم وذلك لبعث المصداقية في القرارات التي تصدر عنها.

⁷⁰⁶ - حسب أحكام المادة 50 من الأمر رقم 03-03، يتعلق بالمنافسة، مرجع سابق.

⁷⁰⁷ - مرجع نفسه، المادة 26 منه.

⁷⁰⁸ - مرجع نفسه، المادة 49 مكرر منه.

⁷⁰⁹ - حسب مجلس المنافسة فيما يخص الإقتراحات التي قدمها لتعديل الأمر رقم 03-03 يتعلق بالمنافسة، فإن مشاركة مستخدمي الأسلاك الخاصة بالمراقبة التابعون للإدارة المكلفة بالتجارة والأعوان التابعون لمصالح الإدارة الجبائية، فيه خلط بين قانون المنافسة والقانون المطبق على الممارسات التجارية، التي تجعلها من خلال هذا غير متطابقة مع المعايير الدولية في مجال المنافسة التي تعتمد على المصالح المتوفرة لدى مجلس المنافسة، حسب ما جاء في: Bulletin officiel de La concurrence de 2016, op. cit.

⁷¹⁰ - حسب أحكام المادة 142 من القانون رقم 02-01، يتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز عبر القنوات، مرجع سابق.

ثانيا: صلاحيات المقرر

بعد أن يتم تعيين المقرر أو عدة مقررين حسب نوع القضية، فيتم المرور عبر عدة مراحل من أجل الوصول إلى فهم القضايا المعروضة أمام السلطات الإدارية المستقلة وكشف جميع النقاط الحساسة، وتوضيح الأمور المعقدة حتى تتوصل الهيئة المكلف بإصدار القرارات النهائية في شأن القضايا المعروضة أمامهم دون التعدي على حقوق المتعاملين الاقتصاديين في الوسط الخاضع للضبط، وبعبارة مدققة وبكل موضوعية.

في القطاع المالي فيما يخص اللجنة المصرفية وحسب القواعد الاجرائية التي تم تحديدها بموجب قرار صادر عن هذه اللجنة الذي يحد قواعد تنظيم هذه الأخيرة، فإن المقرر بعد تعيينه من قبل رئيس اللجنة المصرفية الذي ينتمي إلى التشكيلة الجماعية لهذه اللجنة، فيعمل على تحضير ومتابعة كل الملفات المتعلقة بتنفيذ كل ما جاء في الأمر الذي تم اصداره من قبل رئيس اللجنة المصرفية الذي تم من خلاله تعيين هذا المقرر، ويكون هذا بالتعاون مع الأمين العام لهذه اللجنة⁷¹¹، لذا فيلاحظ هنا أن المقرر الذي يكلف بالتحقيق أمام اللجنة المصرفية في القضايا المعروضة أمامها غير مقتصر فقط على المقرر، بل يتم اشراك الأمين العام في هذه العملية، عليه فعند اخلال أحد البنوك والمؤسسات المالية بالأحكام التنظيمية والتشريعية التي تخص نشاطهم حسب أحكام المادة 114 من الأمر رقم 03-11 يتعلق بالنقد والقرض فالمقرر المكلف بالتحقيق في ما يخص أحكام هذه المادة يعد تقرير حول ما توصل إليه، يشمل هذا التقرير الوقائع والمآخذ المنسوبة إلى المؤسسات المالية أو البنوك والإجابات التي صدرت عن هذه الأخيرة، ويشمل كذلك على جميع ما تم التوصل إليه في حالة وجود خبرة أو وجود قضية أخرى تتعلق بنفس الوقائع ونفس المتعاملين الاقتصاديين والتي يجب تبليغها للجنة المصرفية⁷¹²، فعند انتهاء المقرر من عملية التحقيق وإعداد التقرير الذي يحتوي على النقاط السالفة الذكر، فيتم تقديم اقتراحات حول القضية التي حقق في شأنها والتي يتم تدوينها في التقرير الذي يعده ويتم تقديمها للجنة المصرفية⁷¹³، عند الوصول إلى مرحلة عقد مداولات هذه اللجنة فالمقرر يكون حاضرا أمامها، وذلك من أجل تقديم التقرير الذي سبق أن أعده، ويوضح النقاط التي يتم الفصل فيها وذلك دون تقديم رأيه حول القضية المعروضة

⁷¹¹- Article 16 de la décision n° 04 du 20 Avril 2005, portant règles d'organisation et de fonctionnement de la commission bancaire.

⁷¹²- Ibid, Article 18.

⁷¹³- Ibid, Article 16.

أمام هذه اللجنة⁷¹⁴، من خلال ما سبق يلاحظ أن المقرر التابع للجنة المصرفية يشارك في المداولات التي تعدها هذه الأخيرة، ويعمل على تقديم الحلول التي يراها مناسبة والتي يتم تسجيلها في التقرير الذي يتم إعداده من قبله، لكن هذا المقرر يشارك في المداولات التي تعدها اللجنة المصرفية دون أن يكون له الحق في التصويت.

فيما يخص لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، فإن الحديث عن صلاحيات الأعوان المؤهلين للقيام بالتحقيقات تقتصر في هذا الجانب فقط دون التطرق إلى مرحلة المداولات التي تعدها هذه اللجنة، عليه فالأعوان المؤهلين عند الشروع في التحقيقات تخص القضايا المعروضة أمام لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، لهم صلاحية طلب حصولهم على أي وثائق مهما كان موضوعها، وأن يتحصلوا على نسخ من هذه الوثائق، للأعوان المؤهلين كذلك أثناء عملية التحقيق صلاحية الدخول إلى جميع الأماكن التابعة للمتعامل الاقتصادي محل المتابعة المخصصة للأغراض المهنية⁷¹⁵، فلا يمكن أن يتم عرقلة نشاط هؤلاء الأعوان، وفي حالة ما إذا حاول أحد المتعاملين الاقتصاديين محل التحقيق عرقلة مهام هؤلاء الأعوان فتسلط عقوبة عليه في هذا الصدد⁷¹⁶، لذا فهؤلاء الأعوان يمارسون مهامهم دون الاحتجاج ضدهم بالسر المهني، يحق كذلك للجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها بعد إجراء مداولة خاصة أو عن طريق الأعوان المؤهلين استدعاء أي شخص يمكن له أن يقدم معلومات تخص القضية محل التحقيق⁷¹⁷، أما فيما يخص مسألة مشاركة الأعوان المؤهلين في المداولات التي تعدها لجنة تنظيم عمليات البورصة وعن الدور الذي يمنح لهم أثناء عقد هذه الأخيرة، فلا يوجد أي نص قانوني يتطرق إلى هذه النقطة.

في القطاعات المرفقية، فيما يخص لجنة ضبط الكهرباء والغاز عند البدء في عمليات التحقيقات عن القضايا المعروضة أمامها، فيحق للأعوان المؤهلين من قبل الوزير المكلف بالطاقة أو رئيس هذه اللجنة الذي يملك هو كذلك صلاحية إجراء التحقيقات أن يدخلوا إلى جميع التجهيزات الكهربائية والغازية للبحث عن المخالفات المرتكبة من قبل المتعاملين الاقتصاديين الذين يمارسون نشاطهم في قطاعي

⁷¹⁴ - Article 19 de la décision n° 04 du 20 Avril 2005, portant règles d'organisation et de fonctionnement de la commission bancaire, op. cit.

⁷¹⁵ - حسب أحكام المادة 37 من المرسوم التشريعي رقم 93-10، يتعلق ببورصة القيم المنقولة، مرجع سابق.

⁷¹⁶ - تصل العقوبة في حالة عرقلة نشاط مهام الأعوان المؤهلين للتحقيق لصالح لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها بالحبس من 30 يوما إلى ثلاثة سنوات وبغرامة قدرها 3000 دج أو بإحدى العقوبتين فقط، حسب أحكام المادة 59 من المرجع نفسه.

⁷¹⁷ - مرجع نفسه، المادة 38 منه.

الكهرباء والغاز⁷¹⁸، أثناء ممارسة الأعوان المؤهلين لصلاحياتهم التحقيقية فلمهم أن يدون كل ما توصلوا إليه في محاضر نموذجية يتم اعدادها من قبل لجنة ضبط الكهرباء والغاز التي تحتوي على معلومات يجب على هؤلاء الأعوان التقيد بها دون الزيادة أو الإنقاص منها والتي تحمل تاريخ ومكان المعاينة، هوية المتعامل الاقتصادي المراقب وهوية المتعامل الاقتصادي مرتكب المخالفة وذكر طبيعتها وفي حالة اتخاذ تدابير تحفظية يتم كذلك تبيانها في المحضر⁷¹⁹.

فيما يخص سلطة ضبط البريد والاتصالات الالكترونية عند ممارستها لاختصاصاتها التحكيمية، ولغرض التحقيق في القضايا المعروضة أمام هذه السلطة، نجد أنه يمكن للمجلس التابع لهذه السلطة توكيل إطارات تابعة لهذه الأخيرة وذلك لغرض القيام بمعاينات ميدانية في الأماكن التابعة للمتعاملين الاقتصاديين محل التحقيق للتوصل في الأخير إلى استخلاصات يتم تدوينها في محضر الذي يبلغ للأطراف النزاع⁷²⁰، يلاحظ من خلال ما سبق أن عملية التحقيق أمام سلطة ضبط البريد والاتصالات الالكترونية أثناء ممارستها لصلاحياتها التحكيمية لا تقتصر فقط على المقرر الذي يتم تعيينه من قبل رئيس هذه السلطة، بل تتم كذلك هذه العملية من قبل الإطارات التابعة لهذه الأخيرة، والمقرر هنا يقتصر دوره في قراءة كل الوسائل وما توصل إليه أطراف القضية أثناء عقد سلطة ضبط البريد والاتصالات الالكترونية لجلساتها، ويعمل كذلك المقرر على تدوين كل الاستخلاصات المتعلقة بالجلسة بموجب محضر الذي يوقع من قبل أطراف القضية⁷²¹، وعن مشاركة المقرر في مداوات سلطة ضبط البريد والاتصالات الالكترونية فإنه لم يتم التطرق إلى هذه النقطة في القرار الصادر عن هذه الأخيرة الذي يخص نظام التحكيم، لكن حسب أحكام المادة 19 من هذا القرار يمكن القول أن المقرر يشارك في المداوات التي تعقدها سلطة ضبط البريد والاتصالات الالكترونية عندما نصت على أنه يتم إجراء المداوات دون حضور جميع الأطراف الأخرى، فالأطراف الأخرى هنا يمكن أن نعتبرهم الذين ليس لهم علاقة بالقضية المعروضة أمام هذه السلطة، باعتبار أن المداوات تجرى بسرية تامة، لذا فلا يعتبر المقرر من قبيل هذه الأطراف، فالنقطة الأخرى التي لم يتم توضيحها تتعلق بامتلاك المقرر الحق في التصويت أثناء المداوات من عدمه.

⁷¹⁸ - حسب أحكام المادة 144 من القانون رقم 02-01، يتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز عبر القنوات، مرجع سابق.

⁷¹⁹ - مرجع نفسه، حسب أحكام المادة 146 منه.

⁷²⁰ - ARPT, Article 10 de la décision n° 37 du 21/03/2016, op. cit.

⁷²¹ - Ibid, Article 17.

أما عند ممارسة سلطة ضبط البريد والاتصالات الالكترونية لاختصاصها العقابي، فإن مصالح المديرية العامة التي تكلف بعملية التحقيق تقوم بإعداد تقرير عن التجاوزات الصادرة من قبل المتعاملين الاقتصاديين، يتم التبيان فيه المآخذ المتعلقة بالمتعاملين الاقتصاديين محل التجاوز، من خلاله يقوم مجلس سلطة ضبط البريد والاتصالات الالكترونية الاعتماد عليه أثناء عقد مداولاته⁷²².

عند الحديث عن مجلس المنافسة فيما يخص الصلاحيات التي يمتلكها المقر العام والمقررين الآخرين، فنجد أنها متعددة، فعند وجود قضية مرفوعة أمام هذا المجلس فللمقررين والمقرر العام النطق بقبول هذه القضية من عدمه، وذلك بعد أخذ رأي معلل يتم تبليغه لرئيس مجلس المنافسة⁷²³، وفي حالة قبول القضية فيشرع المقر العام والمقررين الآخرين في عمليات التحقيقات للكشف عن صحة التجاوزات الصادرة من قبل المتعاملين الاقتصاديين، فعلى هذا الأساس يقوم هؤلاء المقررين بفحص كل الوثائق التي يرونها ضرورية لكشف ملبسات القضية محل التحقيق، يمكن لهم كذلك أن يطلبوا من المتعاملين الاقتصاديين محل التحقيق كل وثيقة أي كان مكانها أو الطبيعة التي تكون عليها، ولهم كذلك أن يقوموا باحتجاز كل وثيقة أو مستند يمكن مساعدتهم في أداء مهامهم، يستطيع كذلك المقر العام أو المقررين الآخرين الاستعانة بالمعلومات التي يقدمها المتعاملين الاقتصاديين الآخرين والضرورية منها أو أي شخص آخر يساعدهم في أداء مهامهم⁷²⁴، بعد القيام بكل هذه العمليات يقوم المقرين أو المقر العام بإعداد تقرير أولي يتضمن عرض الوقائع والمآخذ المسجلة ليتم تبليغها للأطراف المعنية لإبداء ملاحظاتهم، فبعد اختتام التحقيق يقوم المقر بإعداد التقرير النهائي الذي يكون معلل ويبين فيه جميع المآخذ المسجلة والمخالفات المرتكبة من قبل المتعامل الاقتصادي المتابع أمام مجلس المنافسة، زيادة على ذلك فللمقررين اقتراح القرار الذي يمكن أن تتخذه التشكيلة الجماعية أثناء عقد المداولات أو اقتراح تدابير تنظيمية واللذان يذكران في التقرير النهائي، فعند تبليغ هذا التقرير إلى الأطراف المعنية لتقديم ملاحظاتهم حوله، فيمكن للمقررين تقديم ملاحظاتهم فيما يخص الملاحظات المقدمة من الأطراف المعنية بالقضية⁷²⁵، فعن مشاركة المقررين في الجلسات التي يعقدها مجلس المنافسة فيجب الرجوع هنا إلى النظام الداخلي الخاص بهذا المجلس، فمن خلال أحكام هذا النظام فيظهر أن المقررين يشاركون في هذه

⁷²²- ARPT, Article 10 de la décision n° 37 du 21/03/2016, op. cit.

⁷²³- حسب أحكام المادة 50 من الأمر رقم 03-03، يتعلق بالمنافسة، مرجع سابق.

⁷²⁴- مرجع نفسه، المادة 51 منه.

⁷²⁵- مرجع نفسه، المواد 52، 54 و55 منه.

الجلسات، حيث تعطى لهم الكلمة⁷²⁶ وذلك حسب اعتقادنا بقراءة وقائع القضية وعرضها، أما فيما يخص مسألة امتلاك المقررين الحق في التصويت من عدمه فهذا لم يتم التطرق إليه سواء في النظام الداخلي لمجلس المنافسة أو في الأمر رقم 03-03 يتعلق بالمنافسة.

بالنظر إلى الصلاحيات التي يمتلكها بعض المقررين أمام السلطات الإدارية المستقلة، فإنه يلعبون دور قاضي التحقيق الذي يبحث عن جميع المعلومات المناسبة للكشف عن الحقيقة⁷²⁷، لذا فيلعب المقرر دورا رئيسيا أمام السلطات الإدارية المستقلة لتتمكن هذه الأخيرة من التوصل إلى قرارات دقيقة دون إلحاق الضرر بالمتعاملين الاقتصاديين المتابعين أمامها، لكن الزيادة في بعض الصلاحيات للمقررين يمكن أن يؤدي إلى إلغاء هذه القرارات الدقيقة وذلك بداعي عدم احترام مبدأ الحياد.

الفرع الثاني

مشاركة المقرر في الهيئة المكلفة بإصدار القرارات النهائية

للمقرر دور هام في مساعدة السلطات الإدارية المستقلة للتوصل إلى اتخاذ قرارات أكثر دقة وموضوعية ومناسبة مع الفعل المرتكب من قبل المتعاملين الاقتصاديين المتابعين أمام هذه السلطات، إلا أن بالرجوع إلى مختلف القوانين المنشئة للسلطات الإدارية المستقلة ومختلف الأنظمة الداخلية للبعض منها، فقد تم المنح للمقرر بعض الصلاحيات من شأنها أن تثير غياب مبدأ الحياد وهذا عند مشاركته في المداولات التي تعقدها هذه السلطات، (ثانيا) إلا أن هناك البعض يرى عكس ذلك، عليه فبإمكانية المقرر المشاركة في المداولات وذلك بالنظر إلى التفسيرات والتوضيحات التي يقدمها للهيئة المكلفة بالحكم. (أولا)

أولا: غياب الحديث عن مبدأ الحياد عند مشاركة المقرر في مداولات السلطات الإدارية المستقلة

رغم الدور الرئيس الذي يلعبه المقرر في إمكانية توصل السلطات الإدارية المستقلة إلى قرارات أكثر دقة وموضوعية، وذلك عن طريق التحقيقات المعمقة التي يقوم بها أمام المتعاملين الاقتصاديين المتابعين أمام هذه السلطات، إلا أن ذلك لا يمنع الحديث عن غياب حياد السلطات الإدارية المستقلة عندما يشارك المقرر في التشكيلة التي تختص بإصدار القرارات النهائية فيما يخص المتعاملين

⁷²⁶ - المادة 36 من القرار رقم 01 مؤرخ في 24 جويلية 2013، المحدد للنظام الداخلي لمجلس المنافسة، مرجع سابق.

⁷²⁷ - KOVAR Jean-Philippe, LASSERRE CAPDEVILLE Jérôme, *Droit de la régulation bancaire*, RB Edition, Paris, 2012, p. 184.

الاقتصاديين المتابعين أمام هذه السلطات والذي قد سبق له أن مارس عملية التحقيق أمامهم، لكن في مرحلة ما هناك من اعتبر أن مشاركة المقرر في المداولات التي تعقدها السلطات الإدارية المستقلة لا يؤثر بالضرورة على حياد هذه الأخيرة.

في هذا الصدد عند الرجوع إلى الاجتهاد القضائي في التشريعات المقارنة وبالخصوص التشريع الفرنسي، نجد أنه في البداية الحديث عن إثارة مشاركة المقرر في المداولات التي تعقد أمام السلطات الإدارية المستقلة من قبل المتعاملين الاقتصاديين أثناء الطعن في القرارات الصادرة عن هذه السلطات لم يلقى صدى لدى الجهات القضائية الفرنسية واعتبرت أن ذلك لا يمس بحياد السلطات الإدارية المستقلة بالنظر إلى بعض الحجج التي اعتمدت عليها لتبرير مثل هذا الموقف.

في البداية ذهبت محكمة النقض الفرنسية إلى أن مشاركة المقرر والمقرر العام في المداولات التي يعقدها مجلس المنافسة الفرنسي لا يعتبر ذلك بمثابة مساس بحياد هذا المجلس، حيث اعتبرت أن حضور المقرر أو المقرر العام في المداولات هذا لا يؤدي إلى المساس بمبدأ الوجاهية، فكان الموقف الذي توصلت إليه محكمة النقض الفرنسية في هذا الشأن مبرراً، حيث اعتبرت أن مشاركة المقرر في المداولات التي يعقدها مجلس المنافسة الفرنسي سابقاً دون أن يمتلك الحق في التصويت، ذلك غير كافي لإثارة عدم حياد هذا المجلس، في سياق آخر اعتبرت كذلك محكمة النقض الفرنسية أن القرار الذي توصل إليه المجلس الذي يختص بممارسة الاختصاص العقابي، كان على أساس العناصر المدونة في التقرير الذي تم إعداده من قبل المقرر والمقرر العام الذي اعتمد على مبدأ الوجاهية وليس على أساس قرار صادر عنه، لذا فلا يمكن هنا الحديث عن المساس بمبدأ الحياد⁷²⁸ من قبل مجلس المنافسة الفرنسي سابقاً، فأمام التبريرات المقدمة من قبل محكمة النقض الفرنسية يمكن القول أن المقرر يجب عليه أن يمتنع في التقرير الذي يعده بعد إتمام عملية التحقيقات عن إبداء الحلول التي يمكن للهيئة المكلفة بالحكم أمام السلطات الإدارية المستقلة الاعتماد عليها، لأن ذلك يمكن أن يعتبر بمثابة الجمع بين عمليتين المتمثلتان في عملية التحقيق والحكم، الذي يسمح من خلاله بتكوين فكرة مسبقة حول القضايا المعروضة أمام السلطات الإدارية المستقلة والمساس بحيادها.

⁷²⁸- Cass. Com. Arrêt du 27 janvier 1998, n° 96-11080, société anonyme ITM France et autres, www.legifrance.gouv.fr.

مجلس الدولة الفرنسي كذلك قد اتخذ نفس الموقف الذي اتخذته محكمة النقض الفرنسية، حيث اعتبر أن مشاركة المقرر في المداولات التي يعقدها مجلس الأسواق المالية الفرنسي رغم امتلاكه صلاحية التصويت أثناء عقد هذا المجلس لمداولاته، لا يمس بالمادة 1/6 من الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان التي تقر باحترام مبدأ الحياد أثناء الفصل في النزاعات من قبل الجهات المكلفة بذلك، فقد كان هذا الموقف على أساس أن مجلس الأسواق المالية الفرنسي لا يمكن اعتباره من قبيل الجهات القضائية حسب القانون الوطني للدولة الفرنسية، لذا لا يمكن أن تطبق عليه المادة السادسة من الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان، زيادة على ذلك فقد اعتبر مجلس الدولة الفرنسي أن صلاحيات المقرر الذي عين لمباشرة عملية التحقيق جد محدودة، حيث أن المقرر لم يشارك في عملية الإخطار وغير مؤهل بإعداد المآخذ، زيادة على ذلك فلا يملك المقرر صلاحية الإقرار بعدم جدوى الدعاوي المرفوعة أمام مجلس الأسواق المالية الفرنسية أو التوسيع من نطاق الإخطار، كذلك حسب الصلاحيات الممنوحة للمقرر لإتمام عملية التحقيقات بالنظر في مدى صحة المآخذ وملاحظات المتعاملين الاقتصاديين المتابعين أمام هذا المجلس، أنه غير مؤهل للقيام بعملية تفتيشهم والقيام بعملية الحجز أو أي تدبير آخر يرغم عليه المتعاملين الاقتصاديين محل التحقيق، فالمقرر كذلك حسب مجلس الدولة الفرنسي عند تعيينه للتحقيق في القضية المعروضة أمام مجلس الأسواق المالية الفرنسي لم يتجاوز الصلاحيات الممنوحة له، وأنه بمشاركته في المداولات التي تم عقدها أمام هذا المجلس للتوصل لحل القضية المعروضة أمامه لم يصدر عنه موقف ينتقد من خلاله ما توصلت إليه التشكيلة الجماعية لهذا المجلس⁷²⁹، فحسب مجلس الدولة الفرنسي هنا يريد القول أن المقرر إن أعطيت له صلاحية إبداء رأيه حول القضية أثناء المداولات، هذا يعبر عن مشاركته في إعداد القرار النهائي أو يمكن أن يؤثر بملاحظاته على أعضاء التشكيلة الجماعية التي قد تؤدي إلى التغيير في موقفهم، وهذا من المفروض يتم عن طريق ما تم تدوينه في التقرير الذي يعده المقرر وليس من خلال الرأي الذي يبديه أثناء المداولات، مثل هذا الموقف قد ركزت عليه محكمة النقض الفرنسية، لذا فحسب التبريرات السابقة المقدمة من قبل مجلس الدولة الفرنسي اعتبرت أن مشاركة المقرر هنا لا يشكل مساس بمبدأ الحياد.

في قرارات أخرى صادرة عن مجلس الدولة الفرنسي، قد تبني كذلك نفس الموقف فيما يخص القرار المذكور أعلاه، ومن بينها نجد القرار الصادر عنه فيما يخص المجلس الوطني للإعلام والحريات

⁷²⁹- CE, Arrêt du 3 Décembre 1999, n° 207434, M. Didier, www.mafr.fr.

الفرنسي، الذي اعتبر كذلك أن مشاركة المقرر في المداولات التي يعقدها هذا المجلس ذلك لا يمس بحياده، ولا يعتبر ذلك مساس بالمادة السادسة من الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان، وحسب مجلس الدولة الفرنسي لا يمكن إثارة حياد المجلس الوطني للإعلام والحريات الفرنسية هنا، بالاعتبار أنه ليس بمثابة جهة قضائية، فقد ذهب مجلس الدولة الفرنسي كذلك للقول أنه رغم مشاركة المقرر في المداولات وامتلاكه الحق في التصويت لاتخاذ القرار النهائي لا يمس بمبدأ الحياد ولا بحقوق الدفاع، زيادة على ذلك أن الشخص الذي عين بمثابة مقرر هو عضو ينتمي إلى التشكيلة الجماعية للمجلس الوطني للإعلام والحريات الفرنسي، وأن هذا الأخير منحت له عدة صلاحيات، حيث قد قام بالتحقيق أمام مقر المتعامل الاقتصادي المتابع أمام هذا المجلس وذلك بتفقد الملفات الأوتوماتيكية لهذا الأخير⁷³⁰، وفي قرار آخر صادر عنه هذه المرة خارج عن السلطات الإدارية المستقلة ويتعلق الأمر بالقسم التأديبي للمجلس الوطني لهيئة الأطباء الفرنسية أن اعتبر مشاركة المقرر في المداولات التي يعقدها القسم التأديبي، رغم أن الشخص الذي عين للتحقيق في القضية المعروضة أمام هذه الأخيرة ينتمي إلى تشكيلته الجماعية ذلك لا يمس بحياد هذا المجلس، وذلك باعتبار أن هذا المقرر لا يملك صلاحيات التعديل في الإخطار أمام الجهات القضائية، وحسب مجلس الدولة الفرنسي كذلك رغم منح المقرر صلاحية عرض التقرير الذي تم إعداده من قبله حول القضية المعروضة أمام القسم التأديبي عند عقد هذا الأخير لجلساته ليس من شأنه أن يؤدي إلى إثارة مبدأ الحياد أو الأحكام الأخرى المنصوص عليها في المادة السادسة من الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان⁷³¹.

ما يمكن ملاحظته حول القرارات الثلاثة الصادرة عن مجلس الدولة الفرنسي التي أقر فيها عدم إمكانية إثارة غياب مبدأ الحياد أثناء مشاركة المقرر في المداولات التي تعقدها الهيئات المذكورة أعلاه، أنها تحمل نوع من التناقض، حيث أن في القرار الصادر عنه فيما يخص مجلس الأسواق المالية الفرنسي سابقا قد اعتمد في تسبب القرار الصادر عنه على محدودية الصلاحيات الممنوحة للمقر المعين أمام هذا المجلس وذلك بعدم امتلاكه صلاحية الإخطار أو النطق بعدم جدوى الدعاوي التي تعرض أمام هذا المجلس، كذلك بعدم امتلاكه صلاحية إعداد المآخذ والقيام بعملية التفتيش حول هذه المآخذ أو الحجز وأخيرا أن المقرر غير معني بإعداد القرار النهائي، لكن فيما يخص القرارات الصادرة عن مجلس الدولة الفرنسي المتعلقة في كل من المجلس الوطني للإعلام والحريات الفرنسي والقسم التأديبي للمجلس الوطني

⁷³⁰- CE, Arrêt du 3 Décembre 1999, n° 197060, Caisse de crédit Mutuel, www.legifrance.gouv.fr.

⁷³¹- CE, Arrêt du 3 Décembre 1999, n° 195512, M. Serge, www.conseil-etat.fr.

لهيئة الأطباء الفرنسي، رغم أن المقررين المعينين أمام هاذين الأخيرين يملكون صلاحيات معتبرة أثناء مباشرتهم لعملية التحقيق، حيث نجد أن أمام الأول المقرر له صلاحية التفتيش والمشاركة في اتخاذ القرار من قبل القسم التأديبي، وأمام الثاني نجد أن المقرر يملك صلاحية التأكد من مدى صلاحية المآخذ ومراقبة أطراف القضية، فحسب هذه المعطيات إلا أن موقف مجلس الدولة الفرنسي كان موحدًا، لذا نجد أن هذا المجلس في القرارات السابقة لم يعتمد على عناصر موحدة لإثارة حياد الهيئات التي ينتمي إليها المقررين من عدمه، وأنه قد شوش في الأثر التي يمكن أن تؤدي للحديث عن مدى احترام مبدأ الحياد أثناء مشاركة المقرر في المداولات التي تعقدها السلطات الإدارية المستقلة.

في ملاحظة أخرى تتعلق بالقرارات المذكورة أعلاه فيما يخص كل من المجلس الوطني للإعلام والحريات الفرنسي والمجلس الوطني لهيئة الأطباء الفرنسية، أن المقررين الذي عينوا للقيام بعملية التحقيقات هم أعضاء ينتمون إلى التشكيلات الجماعية لهذه المجالس، إلا أن مجلس الدولة الفرنسي هنا لم يتطرق إلى إثارة مسألة الجمع بين وظيفتي التحقيق والحكم التي من خلاها تمس بأحكام المادة السادسة من الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان، وإمكانية كذلك إثارة عدم حياد المجلس الوطني للإعلام والحريات الفرنسي والمجلس الوطني لهيئة الأطباء الفرنسي.

فيما يخص القرار الصادر عن مجلس الدولة الفرنسي المتعلق بمجلس الأسواق المالية الفرنسي سابقًا، كان محل تأييد من قبل المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان، حيث اعتبرت أنها لم تجد أي دافع موضوعي يقر بالنظر إلى طبيعة صلاحيات المقرر أثناء ممارسته لعملية التحقيق أنه تصرف بغير حيادية عند مشاركته في المداولات، فحسب المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان فالمآخذ المقدمة من قبل صاحب الدعوى يجب أن يتم رفضها وأنها لم تؤسس بشكل واضح، فهذه المحكمة كذلك ساندت تبريرات مجلس الدولة الفرنسي التي تقضي بمحدودية صلاحيات المقرر، فتعتبر كذلك أن القرار النهائي المتوصل إليه من قبل مجلس الأسواق المالية الفرنسي كان على أساس العناصر المطروحة أثناء عقد الجلسات وليس على أساس ملاحظات أو رأي المقرر، معتمدة في ذلك على قرار سابق صادر عنها يخص قاضي التحقيق، التي اعتبرت أن اتخاذ موقف من قبل هذا الأخير قبل الدعوى لا يبرر حتما عدم حياده، أكثر من ذلك فقد اعتبرت المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان أن المعرفة المعمقة لملف القضية من قبل القاضي،

هذا لا يقضي بالضرورة أنه كون فكرة مسبقة واعتباره أنه تصرف بغير حيادية أثناء نظره في موضوع القضية المعروضة أمامه⁷³².

ثانيا: مشاركة المقرر في مداوات السلطات الإدارية المستقلة يمس بحيادها

إن ما توصلت إليه الجهات القضائية المذكورة أعلاه فيما يخص مسألة حياد المقرر أثناء مشاركته في المداوات التي تعدها السلطات الإدارية المستقلة، كانت محل انتقاد من قبل الفقهاء خاصة الاجتهادات القضائية المتوصل إليه من قبل مجلس الدولة الفرنسي، فقد قدر من قبل الفقهاء أن ما أقر به مجلس الدولة الفرنسي وذلك بمحدودية الصلاحيات الممنوحة للمقرر عند مباشرته لعملية التحقيق سواء فيما يتعلق بالمقرر المعين أمام اللجنة الوطنية للإعلام والحريات الفرنسية أو المقرر المعين أمام مجلس الأسواق المالية الفرنسي سابقا والمجلس الوطني لهيئة الأطباء الفرنسية غير متفق عليه تماما، وذلك بالنظر إلى أن المقررين أمام الهيئات السابقة يملكون صلاحيات واسعة، حيث نجد أنهم يملكون صلاحية ممارسة عملية التحقيق وصلاحيات إعطاء تعليمات، فعلى هذا الأساس يشكل جهاز حقيقي في ممارسة عملية التحقيقات، زيادة على ذلك فحسب الفقهاء فالمقرر لا يجب عليه المشاركة للنظر في موضوع الدعوى التي سبق أن حقق فيها⁷³³، لأن ذلك يشكل الجمع بين وظيفتين التي من المفروض وحسب متطلبات الحياد يجب أن تمارس من قبل هيئتين منفصلتين.

بعدما اعتبرت محكمة النقض الفرنسية أن مشاركة المقرر في المداوات التي يعدها مجلس المنافسة الفرنسي سابقا لا يمس بمبدأ الحياد، وذلك بعدم امتلاك هذا الأخير صلاحيات التصويت، عادة مرة أخرى لتقر بعدم احترام مبدأ الحياد أثناء مشاركة المقرر في المداوات التي تعدها لجنة تنظيم البورصة الفرنسية، وذلك بداعي أن المقرر الذي عين لممارسة عملية التحقيق يعتبر عضو من بين أعضاء التشكيلة الجماعية لهذه اللجنة، لذا فلا يمكن لهذا الأخير المشاركة في المداوات، زيادة على ذلك فإن القرار النهائي المتوصل إليه من قبل لجنة تنظيم البورصة كان على أساس التقرير الذي تم إعداده من قبل المقرر، فقد ذهبت كذلك محكمة النقض الفرنسية إلى اعتبار أن المقرر شارك في عملية المتابعة ثم بعد ذلك يمارس عملية التحقيق ويشارك في المداوات التي تخص نفس القضية، هذا يشكل جمع بين عدة

⁷³²- CEDH, Arrêt du 27 Aout 2001, n° 58188, affaire Didier, c/ France, www.doctrine.fr.

⁷³³- GUINCHARD Serge, CONSTANTIN S. Delicostopoulos et al, op, cit, pp. 732, 734.

صلاحيات في يد جهة واحدة مما يمس من خلال ذلك بمبدأ الحياد وأحكام المادة السادسة من الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان⁷³⁴.

عادة كذلك محكمة النقض الفرنسية في قرار آخر صادر عنها في سنة 1999 يخص مجلس المنافسة الفرنسي سابقاً، حيث اعتبرت أن مشاركة المقرر والمقرر العام المعينين أمام هذا المجلس يمس بمبدأ الحياد، باعتبار أن المقرر قد باشر بتحقيقات جد هامة للتأكد من وقائع القضية المعروضة أمام مجلس المنافسة، وقد تم التوصل إلى القرار النهائي عن طريق التقرير الذي أعد من قبل هذا المقرر، فبالنسبة لعدم احترام مبدأ الحياد عند مشاركة المقرر العام في المداولات ذلك باعتبار أن هذا الأخير هو الذي يشرف على أعمال المقرر ويقع تحت سلطته، رغم أن المقرر والمقرر العام يشاركون في المداولات دون امتلاكهم صلاحية التصويت⁷³⁵.

ما يلاحظ حول القرارات المتوصل إليها من قبل محكمة النقض الفرنسية التي تقر المساس بمبدأ الحياد أثناء مشاركة المقرر في المداولات التي تعدها السلطات الإدارية المستقلة المذكورة أعلاه، أن كل خطوة يخطوها المقرر أثناء مباشرته لعملية التحقيق أو أي صلاحية يمتلكها أثناء قيامه بهذه العملية يمكن بها أن يتم إثارة مبدأ الحياد أثناء مشاركته في المداولات رغم عدم امتلاكه الصلاحية في التصويت، وهذا عكس ما ذهب إليه مجلس الدولة الفرنسي، حيث نجد أنه أعطى الحرية للمقرر في ممارسة عدة صلاحية أثناء مباشرته لعملية التحقيق ما لم يتم تجاوز البعض منها التي سبق وأن تطرقنا إليها أعلاه، وهذا حتى ولو يمتلك الصلاحية في التصويت أثناء مشاركته في المداولات التي تعدها السلطات الإدارية المستقلة.

في هذا الصدد هناك البعض من الفقهاء الذين ساندوا ما توصل إليه مجلس الدولة الفرنسي، حيث اعتبروا أن الحل المتوصل إليه من قبل هذا الأخير يسمح للمقرر بحكم التحقيقات التي قام بها التي تجعله على معرفة جيدة بملف القضية عند المشاركة في المداولات لاتخاذ العقوبة، فهذه المشاركة تسمح بالتوضيح للأعضاء الآخرين والجهاز الذي يختص بإصدار العقوبات والمتعامل الاقتصادي المتابع أمام هذا الأخير وقائع القضية، فمشاركة المقرر في المداولات ذلك يسمح بتحقيق التوازن أمام السلطات

⁷³⁴ - Cass. Assemblée plénier, Arrêt du 5 février 1999, n°97-16440, COB c/Oury, www.legifrance.gouv.fr.

⁷³⁵ - Cass. Com. Arrêt du 5 Octobre 1999, n° 97-15617, TGV Nord et Pont Normandie, www.legifrance.gouv.fr.

الإدارية المستقلة التي تمتلك الصلاحيات العقابية⁷³⁶، وحسب بعض الفقهاء كذلك أن المعرفة المعمقة لملف القضية من قبل القاضي هذا لا يعني بالضرورة تكوين فكرة مسبقة حولها⁷³⁷، لذا فيمكن للمقرر المشاركة في المداولات التي تعقدها السلطات الإدارية المستقلة.

في التشريع الجزائري الحديث عن مسألة مشاركة المقرر في المداولات التي تعقدها السلطات الإدارية المستقلة جد محدود، رغم وجود تجاوزات يمكن إثارة عدم احترام مبدأ الحياد من خلالها وذلك أثناء مباشرته في إجراءات المتابعة لأحد المتعاملين الاقتصاديين، ففيما يخص المقرر والمقرر العام أمام مجلس المنافسة، نجد أن هاذين الأخيرين يمتلكان عدت صلاحيات أثناء ممارستهم لعملية التحقيق، فنذكر الأهم منها التي فيها لبس، حيث نجد أن المقرر والمقرر العام يمكن لهم أن يقبلوا الدعوى المرفوعة أمام مجلس المنافسة من عدمها، عليه فهنا يعتبر بمثابة مشاركة المقرر والمقرر العام في المتابعة، مما يعني أنهما يجمعان بين صلاحيتي المتابعة والتحقيق التي من المفروض تمارسان بصفة منفصلة، زيادة على ذلك فإن المقرر والمقرر العام يقدمان في التقرير الذي يعدانه اقتراح قرار يمكن أن يكون بمثابة حل للقضية المعروضة أمام مجلس المنافسة، ويشاركان في المداولات التي يعقدها هذا المجلس، ويمكن أن يكون ذلك بأهليتهم في التصويت على القرار النهائي الذي يمكن التوصل إليه وذلك بالإضافة إلى الصلاحيات الأخرى التي يمتلكه المقرر والمقرر العام⁷³⁸، التي حسب مجلس الدولة الفرنسي بمثابة صلاحيات فعلية في عملية التحقيق، فالجمع بين عدة وظائف في يد عنصر واحد هذا يدفع بالمتعامل المتابع أمام مجلس المنافسة بالتخوف أن القضية قد حسمت قبل الأوان وقبل أن يقدم هو ملاحظاته ليقنع بها الهيئة التي تنظر في قضيته، مما يمس بمبدأ الحياد أمام هذه الوضعية⁷³⁹.

في القطاعات المرفقية فيما يخص سلطة ضبط البريد والاتصالات الالكترونية عند ممارستها لصلاحياتها التحكيمية فإنه لا وجود لاحترام لمبدأ الحياد، وذلك أن المقرر يشارك في الجلسات التي تعقدها هذه الأخيرة وذلك لقراءة الوسائل والنتائج المتوصل إليها أثناء عملية التحقيق، زيادة على ذلك فهذا

⁷³⁶- GUYOMAR Mattias, COLLIN Pierre, « Divers application du principe d'impartialité », *AJDA*, 2000, p. 126.

⁷³⁷- Seban Alain, op. cit, p. 584.

⁷³⁸ - فالمقرر أمام مجلس المنافسة له صلاحية التنقل إلى مقرات المتعاملين الاقتصاديين محل التحقيق وطلب كل وثيقة من شأنها أن تساعد في عمله التي حسب مجلس الدولة الفرنسي من خلالها يمكن إثارة مسألة الحياد أمام السلطات الإدارية المستقلة عند مشاركة المقرر في المداولات.

⁷³⁹- ETOA Samuel, MOULIN Jean-Marc, « L'application de la notion conventionnelle de procès équitable aux autorités administratives indépendantes dans le domaine économique et financier », *CRDF*, n° 1, 2002, p. 61.

المقرر يشارك في المداولات وعلى ما يبدو أنه يمتلك صلاحية التصويت لاتخاذ القرار النهائي، وحسب محكمة النقض الفرنسية رغم عدم امتلاك المقرر لصلاحية التصويت فمبدأ الحياد يثار عند مشاركته في المداولات، وذلك أن مشاركة المقرر رغم عدم امتلاكه صلاحية التصويت يمكن أن يمارس تأثيرات على التشكيلة التي تنظر في القضية وهذا بحكم معرفته المعمقة حول هذه الأخيرة⁷⁴⁰، أما عند الحديث عن لجنة ضبط الكهرباء والغاز فإن الأمر أكثر وضوحاً، وذلك نجد أنه من بين المكلفين بعملية التحقيق رئيس هذه اللجنة، فهذا الأخير يمارس عملية التحقيق ويشارك في المداولات التي تعقد لتوقيع العقوبات على المتعاملين الاقتصاديين المتابعين أمام هذه اللجنة وذلك بامتلاكه صلاحية التصويت على القرار النهائي، فالجمع بين عدة صلاحيات في يد جهة واحدة ليس من شأنه أن يعمل على تحقيق محاكمة عادلة بالنسبة للمتعاملين الاقتصاديين المتابعين أمام لجنة ضبط الكهرباء والغاز، وذلك بسبب الغياب التام لمبدأ الحياد.

في القطاع المالي، عند الحديث عن اللجنة المصرفية فنلاحظ عدم احترام مبدأ الحياد عندما تنظر هذه الأخيرة في القضايا المعروضة أمامها وذلك فيما يخص مشاركة المقرر في المداولات التي تعقدها، فالمقرر قبل ذلك يحضر الجلسات ليبيدي ملاحظاته فيها، ثم بعد ذلك يشارك في المداولات التي تعقد بصفة سرية، زيادة على ذلك فإن المقرر الذي عين للتحقيق يعتبر عضو من بين أعضاء التشكيلة الجماعية للجنة المصرفية، لذا فهنا عبارة عن جمع بين عدة وظائف التي هي المتابعة، التحقيق والحكم، فإن حسب متطلبات الحياد القاضي لا يمكن له أن ينظر في قضية واحدة مرتين، فيجب أن تكون هناك نظرة جديدة عند النظر في موضوع القضية⁷⁴¹.

في التشريعات المقارنة ومنها التشريع الفرنسي بعد أن تم إلغاء قرارات صادرة عن السلطات الإدارية المستقلة بسبب عدم احترامها لمبدأ الحياد أثناء مشاركة المقرر في المداولات التي تعقدها هذه الأخيرة، فقد تم تدارك هذه المسألة، حيث وضع حد للجمع بين صلاحية المتابعة والتحقيق وعدم إشراك المقرر في المداولات، وذلك بتعيين مقرر مستقل عن التشكيلة التي تختص بإصدار العقوبات والتي تكلف بالمتابعة، وقد تم اعتماد هذه الطريقة أمام المجلس الأعلى للإعلام الفرنسي وسلطة المنافسة الفرنسية، فحسب الفقهاء فإن فكرة وضع مقرر مستقل من شأنه أن يستجيب لمتطلبات الحياد أمام السلطات الإدارية

⁷⁴⁰ - NIBOYET Marie-Laure, « La présence des rapporteurs au délibéré du conseil de la concurrence est jugée contraire l'article à 6/1 de la convention EDH mais non le défaut de publicité des débats », *Recueil Dalloz*, 2000, p. 9.

⁷⁴¹ - Ibid.

المستقلة⁷⁴²، فأمام هذه الطريقة يتم إزالة كل الأفكار المسبقة أثناء النظر في القضايا المعروضة أمام هذه السلطات، وذلك بإبعاد المقرر عن المداولات وترك التشكيك الأخرى للبحث عن الحل المناسب للقضية المعروضة أمامها حسب قناعتها والمعطيات التي تم مناقشتها أثناء عقد الجلسات، أما في التشريع الجزائري فعلى ما يبدو أنه بعيد كل البعد عن الحل الذي أتى به التشريع الفرنسي، حيث نجد أن المقرر مازال يشارك في المداولات التي تعقدها السلطات الإدارية المستقلة وله الحق في التصويت، زيادة على ذلك يمتلك صلاحيات عدة أثناء ممارسته لعملية التحقيق، فهذا بدون شك لا يحقق محاكمة عادلة للمتعاملين الاقتصاديين المتابعين أمام هذه السلطات.

⁷⁴²- DELZANGLES Hubert, «Un vent d'impartialité souffle encore sur...», op. cit, p. 1021.

خاتمة الباب الثاني

لتحقيق الحياد المؤسسي للسلطات الإدارية المستقلة، يجب أن تتمتع بمجموعة من الخصوصيات التي تجعلها مختلفة عن الإدارة الكلاسيكية التي نجد منها التمتع بالشمسية المعنوية، حيث عن طريق اكتساب هذه الأخيرة يسمح لهذه السلطات ممارسة المهام الموكلة إليها قانونا بكل مرونة بعيدا عن الإجراءات الثقيلة، زيادة على ذلك فيجب إعطاء سلطة حقيقية لهذه السلطات للتحكم في القطاعات الاقتصادية الخاضعة للضبط بكل فعالية، مثل استقلاليها في اتخاذ القرارات، لكن رغم الشمسية المعنوية التي تتمتع بها السلطات الإدارية المستقلة إلا أنه نلاحظ تدخل السلطة التنفيذية في أعمال هذه السلطات ومراقبتها، مما ينقص من حيادها.

حتى تظهر السلطات الإدارية المستقلة على أنها تمارس الصلاحيات المخولة لها قانونا بكل حيادية، فيجب على المشرع الجزائري إيجاد الطريقة المناسبة لوضع حد للطريقة التي تمارس من خلالها صلاحيها الإدارية التي تمارسها عن طريق الجمع بينها واختصاصها العقابي، ضف إلى ذلك أثناء المتابعة التي جمع كذلك بين عدة وظائف التي من المفروض تمارس عن طريق هيئات منفصلة.

خاتمة

إن التطور الذي يعرفه المجال الاقتصادي والتوصل إلى تنظيمه بطريقة فعالة سواء على المستوى الداخلي (خاصة في الدول المتقدمة) أو الخارجي (مثل المنظمة العالمية للتجارة) لا يعني هذا تجاهل حقوق الأفراد من بينهم المتعاملين الاقتصاديين الذين هم كذلك مجموعة من الأفراد يجتمعون في عدة تجمعات تأخذ عدة أشكال، بل يجب العمل على احترام حقوقهم والعمل على وجود تعايش حقوق هؤلاء الأفراد والمجال الاقتصادي وتطوير هذه الحقوق تماشياً مع التطور الحاصل في المجال الاقتصادي لتحقيق التوازن بينهما ولتحقيق التوازن كذلك بين مختلف الطبقات التي تشكل المجتمعات، فعند إنشاء السلطات الإدارية المستقلة ذلك من أجل البحث عن فعالية أكبر لمختلف القطاعات الاقتصادية والعمل على تطويرها وتحريرها من قيود الإدارة الكلاسيكية لتحقيق نمو اقتصادي أكبر، فبالفعل يجب البحث عن فعالية النشاطات الاقتصادية، لكن ليس بتجاهل حقوق الأفراد الذين يمارسون نشاطاتهم الاقتصادية وجعلها أقل درجة في المجال الاقتصادي أو أن يتم تجاهلها قطعاً، إلا أنه ما يمكن ملاحظته من خلال إنشاء هذه السلطات في التشريع الجزائري هو أن هذه الأخيرة لم تحقق الهدف المرجو منها وذلك بالعمل على تطوير مختلف القطاعات الاقتصادية الخاضعة للضبط والزيادة من فعاليتها، زيادة على ذلك فإنها غير مزودة بوسائل من خلالها تعمل على تحقيق حقوق المتعاملين الاقتصاديين سواء عند الدخول إلى السوق أو بعد ذلك، يمكن القول أنه في الأصل السلطات الإدارية المستقلة المعتمدة عليها في التشريع الجزائري جاءت فقط لتزيين وجه الدولة الجزائرية على المستوى الخارجي وبغيت الإظهار على أنها تواكب مختلف التطورات الاقتصادية الحاصلة في العالم، وأنه كذلك مجرد تطبيق لمختلف المعاهدات التي تصادق عليها في المجال الاقتصادي ورغبتها الملحة كذلك في الإنضمام إلى المنظمة العالمية للتجارة، والإظهار على المستوى الداخلي أن الحكومة تعمل بالفعل على تطوير الدولة، بذلك فالاعتماد على هذا النوع من الهيئات في تنظيم الشؤون الاقتصادية لا يعتبر بمثابة حتمية اقتصادية لتحقيق فعالية حقيقية لهذا المجال، ويأتي هذا من خلال تغلب الطبقة السياسية وسيطرتها على مختلف المجالات من بينها المجال القانوني، حيث بالسياسة العمياء التي يم انتاجها من قبل الفئة القليلة نشهد اليوم هذه الاختلالات التي تعاني منها السلطات الإدارية المستقلة في التشريع الجزائري أو ما يعاني منه المجال الاقتصادي برمته، فهذه الوضعية في الوقت الراهن من غير الممكن أن تتغير، وذلك أن السياسة تستبق المجال القانوني، وتعتبر كوسيلة في يد السلطة الحاكمة لتطبيق أفكارها وتوجهاتها.

من خلال هذه الدراسة يتبين أن السلطات الإدارية المستقلة في التشريع الجزائري نسبة حيادها ضئيلة جداً، سواء من الناحية الشخصية أو المؤسساتية، وهذا سواء أثناء ممارستها لاختصاصاتها الإدارية التي يجب كذلك أن تكون في هذه النقطة محايدة وأن تعامل جميع المتعاملين الاقتصاديين في الوسط الخاضع للضبط على قدم المساواة، أو كذلك عند ممارستها لاختصاصاتها التنازعية، ويرجع ذلك من جهة إلى عدم احترام بعض القواعد القانونية التي تحكم هذه السلطات من قبل السلطة التنفيذية واختراقها في العديد من المرات، فهذا الاختراق يأتي لسيطرة السلطة التنفيذية على هذه السلطات والتحكم فيها لتجسيد سياستها وتوجهاتها، لذا يمكن القول أن السلطات الإدارية المستقلة في التشريع الجزائري ما هي إلا بمثابة وسيلة في يد السلطة التنفيذية لترجمة مساعيها، فمن خلال هذا يتبين أن السلطة التنفيذية لم تنسحب كلياً من عملية الضبط الاقتصادي وأن دورها مزال قائماً وبنسبة كبيرة تقريبا مثل ما كان عليه في ظل الدولة المتدخلة، ويظهر ذلك من خلال احتكار السلطة التنفيذية لبعض الصلاحيات التي من المفروض تمارس من قبل هيئات الضبط مثل صلاحية منح التراخيص أو الصلاحيات التنظيمية أو حتى العقابية التي نجدها منحت بصفة شكلية لهيئات الضبط، ويظهر كذلك من خلال إلغاء بعض السلطات الإدارية المستقلة مثل سلطة ضبط الخدمات العمومية للمياه أو الوكالة الوطنية للمواد الصيدلانية المستعملة في الطب البشري، فمن خلال كل هذا يؤكد الفكرة التي تطرقنا إليها أعلاه التي تقضي بأن السياسة تتحكم في المجال القانوني، ويتجلى في خرق السلطة التنفيذية للقواعد التي تنظم السلطات الإدارية المستقلة في طريقة تعيين أعضاء التشكيلات الجماعية الذين ينتمون إلى هذه السلطات، فهذا ما حدث أمام لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها أين نص المرسوم التشريعي المنظم لها على تعيين رئيس هذه السلطة من قبل الوزير الأول، إلا أن في الواقع نجد أن هذا الأخير قد عين من قبل رئيس الجمهورية، فيظهر كذلك خرق القواعد القانونية التي تنظم السلطات الإدارية المستقلة من خلال عدم احترام القواعد المتعلقة بنظام العهدة وطريقة عزل أعضاء هذه السلطات، حيث نجد أنه في كثير من المواضيع أين أعضاء التشكيلات الجماعية لهذه السلطات يتم إنهاء مهامهم أمام هذه السلطات قبل تكملة مدة العهدة القانونية التي تم الاعتماد عليها، والزيادة على ذلك فيتم هذا العزل دون أي سبب شرعي أو أي تسبب رغم النص في بعض النصوص القانونية التي تنظم السلطات الإدارية المستقلة على عدم امكانية عزل الأعضاء الذين ينتمون إلى تشكيلاتها الجماعية قبل نهاية مدة العهدة المقررة في هذه القوانين، وفي حالة العزل لا يكون ذلك إلا بتوفر بعض الشروط وذكر أسباب العزل، كذلك فإنه يتم الخرق من قبل الجهة المخولة لها صلاحية تعيين أعضاء التشكيلات الجماعية للسلطات الإدارية المستقلة

المتمثلة في السلطة التنفيذية للقواعد التي تحمل الصفة التي يجب أن يكون عليها هؤلاء الأعضاء من مهنيين أو من شخصيات معروفة بنزاهتها أو عدم انتمائها إلى السلطة التنفيذية أو العمل السياسي، إلا أنه في الواقع العملي فإن الجهة المخولة لها صلاحية التعيين، نجد أن الأعضاء الذين يتم اختيارهم من قبلها أمام تشكيلة بعض هذه السلطات في مجملهم هم مقربين للسلطة التنفيذية أو نجدهم غير ملمين بالقطاع الاقتصادي الذي تضبطه السلطة الإدارية المستقلة التي عينوا على رأسها، وهذا لرغبة السلطة التنفيذية السيطرة على هذه السلطات مما يجعلها تمارس مهامها دون حيادية.

فيما يخص دائما في مدى احترام القواعد القانونية التي تنظم مختلف السلطات الإدارية المستقلة، فهذه المرة السلطات الإدارية المستقلة بحد ذاتها التي تعمل على عدم اتباع هذه القواعد، ففي الكثير من المواضيع أين النصوص القانونية التي تنظم هذه السلطات تنص على وجوبية المعاملة بالمثل لجميع المتعاملين الاقتصاديين الذين يمارسون نشاطاتهم في مختلف القطاعات الاقتصادية الخاضعة للضبط، إلا أنه في الواقع الأمر غير ذلك، حيث نجد أن الأفضلية تكون للمتعاملين التاريخيين في جميع المجالات، مثل ما هو يحصل أمام سلطة ضبط السمعي البصري أو سلطة ضبط البريد والاتصالات الالكترونية.

من جهة أخرى فإن غياب الحياد أمام السلطات الإدارية المستقلة كذلك ينشأ بفعل المشرع وذلك في النصوص القانونية التي تنظم هذه السلطات، حيث لم يتم الإعتماد على قواعد قانونية صارمة من شأنها أن تعمل على حيادية القرارات التي تتوصل إليها هذه السلطات، خاصة تلك المتعلقة بتنازع المصالح لإبعاد أعضاء التشكيلات الجماعية لهذه السلطات عن جميع القضايا التي لهم مصلحة فيها، حيث أن هناك البعض من هذه القواعد أين كرست لكن بصفة جزئية أو تعريتها مجموعة من النقائص تحول دون بلوغ الهدف الموضوعة من أجلها، بالرغم كذلك من الطريقة التي تمارس من خلالها السلطات الإدارية المستقلة صلاحيتها وذلك عن طريق الجمع بين عدة هذه الصلاحيات، كالجمع بين الاختصاص التنظيمي إلى جانب الاختصاص العقابي، الذي يمس بذلك مجموعة من النصوص القانونية والمبادئ من بينها أحكام الدستور، إلا أن المشرع الجزائري لم يتخذ أي حلول تذكر لوضع حد لهذه الظاهرة.

بالنظر إلى مجموع النقائص المذكورة أعلاه التي تعاني منها السلطات الإدارية المستقلة في التشريع الجزائري، التي تحول دون ممارسة المهام الموكلة إليها قانونا بكل حيادية يجعلنا نتساءل عن مستقبل هذه السلطات، فهل تتجه إرادة المشرع إلى إرساء قواعد جديدة ومناسبة من خلالها تمارس هذه

السلطات مهامها بكل حيادية؟ فإن كان الأمر كذلك فما طبيعة هذه القواعد؟ أي هل يتم الإعتماد على القواعد المعمول ها أمام الجهات القضائية؟.

فإن كانت إرادة المشرع تتجه نحو تحسين الوضعية الحالية للسلطات الإدارية المستقلة، فيجب أن تكون قواعد قانونية ذكية، من جهة تحقق حقوق المتعاملين الاقتصاديين الذين يمارسون نشاطاتهم في مختلف القطاعات الاقتصادية الخاضعة للضبط، ومن جهة أخرى أن تكون هذه القواعد معاصرة ومرنة تتماشى مع الطبيعة الاقتصادية، ليس حتماً مثل تلك المعمول بها أمام الجهات القضائية حتى لا يتم عرقلة نشاط السلطات الإدارية المستقلة، ونشاطات المتعاملين الاقتصاديين.

نظراً لعدد الإشكالات التي يثيرها الاختصاص العقابي المخول للسلطات الإدارية المستقلة، من بينها المساس بمبدأ الحياد أثناء ممارسة هذا الاختصاص إلى جانب اختصاصات إدارية أخرى تختص بها هذه السلطات، كالجمع بين الاختصاص التنظيمي والاستشاري إلى جانب الاختصاص العقابي، ويتم ممارستها بموجب تشكيلة وهيئة واحدة دون الفصل بينهما، فأمام هذه الوضعية فقد دفع العديد من الفقهاء التفكير في سحب هذا الاختصاص من السلطات الإدارية المستقلة أمثال *Brisson Jean-François* وإسناده إلى صاحب الاختصاص الطبيعي له المتمثل في القاضي، حتى يتم إزالة عدم إثارة حياد السلطات الإدارية المستقلة أثناء ممارستها لاختصاصها العقابي، لكن في حالة سحب هذا الاختصاص من السلطات الإدارية المستقلة يمكن القول كذلك التخلي على هذا النموذج في ممارسة عملية الضبط الاقتصادي، وذلك بالنظر إلى الابتعاد عن الإجراءات الثقيلة الواجب اتباعها أمام الجهات القضائية عندما يكون القاضي هو المختص بتطبيق العقوبات الاقتصادية، زيادة على ذلك فإنه بالنظر إلى تنوع التشكيلة التي تحتوي عليها السلطات الإدارية المستقلة المنصوص عليها في مختلف القوانين المنشئة لها، نجد من بينهم المختصين والخبراء، فذلك يؤدي إلى تطبيق عقوبات مناسبة على المتعاملين الاقتصاديين المتابعين أمام هذه السلطات، كذلك فعن طريق هذا الاختصاص يسمح للسلطات الإدارية المستقلة التدخل الفوري لوضع حد لكل الممارسات المخالفة لمختلف القطاعات الاقتصادية الخاضعة للضبط، وذلك لتفادي تدهور أوضاع هذه القطاعات، فإذا ما اتجهت رغبة التشريعات حقيقة التخلي عن الاختصاص العقابي الذي تتمتع به السلطات الإدارية المستقلة بالنظر إلى الإشكالات التي تم ذكره أعلاه لا يكون ذلك بإرجاع النظر في القضايا الاقتصادية للجهات القضائية التقليدية وذلك للأسباب السالفة الذكر، فحسب اعتقادنا فيجب الإعتماد في هذه الحالة على جهات قضائية متخصصة أو هيئة قضائية واحدة تختص بالنظر في

القضايا الاقتصادية، فحسب الفقه فإنه آن الأوان لإنشاء المحاكم الاقتصادية أو محاكم خاصة، تختص بمعالجة القضايا الاقتصادية، لأن القاضي أكثر معرفة بمبادئ المحاكمة العادلة من بينها مبدأ الحياد، وذلك بعد أن يتم تكوين القضاة في المجالات الاقتصادية والتخصص فيها، زيادة على ذلك فإن الجهات القضائية معروفة باستقلاليتها وحيادها، فحسب اعتقادنا فإن الإعتماد على مثل هذه المحاكم أمر ضروري، لكن فإن هذه المهمة لا تسند للقاضي وحده، لأن رغم مختلف التكوينات التي يتلقاها القاضي فيما يخص القطاعات الاقتصادية، إلا أنه ليس بمعرفة شاملة لجميع المسائل المتعلقة بهذه القطاعات، لذا فنرى أنه يجب أن تتكون هذه المحاكم من تشكيلات جماعية متنوعة تتضمن مختصين ومهنيين، حتى لا يتم اللجوء إلى الخبرة الخارجية، وذلك لوضع حد للاحتواء الذي يمكن ممارسته من قبل هيئات معينة ولوضع حد كذلك للحديث عن غياب مبدأ الحياد، وذلك لتكون القرارات التي تتوصل إليها موضوعية وذات مصداقية، ففي هذه الحالة فإن السلطات الإدارية المستقلة تختص فقط بممارسة الصلاحيات الإدارية من بينها الرقابية والتنظيمية، وأن يمنح لها صلاحية إخطار المحاكم السالفة الذكر عند اكتشافها وجود ممارسات تمس بالقواعد المنظمة لمختلف القطاعات الاقتصادية الخاضعة للضبط، فإذا كان إنشاء المحاكم الاقتصادية يعمل على إزالة إثارة غياب الحياد عند الجمع بين عدة صلاحيات من قبل السلطات الإدارية المستقلة، إلا أنه لا يعمل على وضع حد للحياد الشخصي باعتبار أن في هذه الحالة الأمر يرتبط أكثر بشخصية الأعضاء وما يدور في ذهنياتهم، لكن ينبغي التذكير أنه صرامة تطبيق الأحكام المتعلقة بالحياد أمام الجهات القضائية أكثر منه أمام السلطات الإدارية المستقلة، لذا فيمكن أن يعمل على التقليل من إثارة حالات غياب الحياد الشخصي أمام هذا النوع من المحاكم.

لكن في حالة عدم اهتمام التشريعات بإنشاء الجهات القضائية الاقتصادية، ولوضع حد للإشكال الذي يثيره الاختصاص العقابي المخول للسلطات الإدارية المستقلة الذي يمارس إلى جانب الصلاحيات الإدارية الأخرى الممنوحة لهذه السلطات وذلك دون الفصل بينهما، نرى أنه يمكن أن يكون بإنشاء أمام كل قطاع اقتصادي خاضع للضبط سلطتين إدارتين مستقلتين، تختص الأولى بممارسة الصلاحيات الإدارية والتنظيمية منها والاستشارية، أما الثانية فتختص بممارسة الصلاحيات التنزاعية، والتي يجب أن تكون في داخلها مقسمة إلى هيئات كل واحد منها تختص القيام بإجراء معين، وذلك ليكون بمقدرة السلطات الإدارية المستقلة ممارسة مهامها دون إثارة مسألة عدم حيادها، فالجدير بالذكر هذه التجربة نلمس وجودها في التشريع الجزائري فيما يخص القطاع المصرفي، فقد اعتمد المشرع الجزائري على

سلطتين ادارتین مستقلتين في ضبط هذا القطاع، فنجد أن مجلس النقد والقرض يختص بتنظيم القطاع المصرفي، أما اللجنة المصرفية فهي تختص بممارسة الاختصاص العقابي.

قائمة المراجع

باللغة العربية

أولاً: الكتب

- 1- بوضياف عمار، القرار الإداري، دراسة تشريعية قضائية فقهية، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر 2007.
- 2- بعلى محمد صغير، مدخل للعلوم القانونية، نظرية القانون، نظرية الحق، دار العلوم، عنابة، 2006.
- 3- جنيح محمد رضا، القانون الإداري، الجزء الأول، التنظيم الإداري، مركز النشر الجامعي، الطبعة الثانية، تونس، 2008.
- 4- كتو محمد الشريف، قانون المنافسة والممارسات التجارية، وفقا للأمر رقم 03-03 والقانون رقم 02-04، منشورات بغدادي، الجزائر، 2010.
- 5- ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، ذاتية القانون الإداري، المركزية واللامركزية، الأموال العامة، الموظف العام، المرافق العامة، الضبط الإداري، القرار الإداري، العقد الإداري، السلطة التقديرية، التنفيذ المباشر، نزع الملكية للمنفعة العامة، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 1996.

ثانياً: الرسائل الجامعية

- 1- بلماحي زين العابدين، النظام القانوني للسلطات الإدارية المستقلة: دراسة مقارنة، أطروحة لنيل درجة دكتوراه في القانون، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2016.
- 2- جلال مسعد، مدى تأثير المنافسة الحرة بالممارسة التجارية، أطروحة لنيل درجة دكتوراه في القانون، جامعة مولود معمري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، تيزي وزو، 2012.
- 3- حمليل نورة، النظام القانوني للسوق المالية الجزائرية، أطروحة لنيل درجة دكتوراه في القانون، جامعة مولود معمري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، تيزي وزو، 2014.

4- **خرشي إلهام**، السلطات الإدارية المستقلة في ظل الدولة الضابطة، أطروحة لنيل درجة دكتوراه في القانون، جامعة سطيف 2، 2015.

5- **زقموط فريد**، الاختصاص التنظيمي للسلطات الإدارية المستقلة، أطروحة لنيل درجة دكتوراه في القانون، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2016.

6- **شمون علجية**، مركز سلطات الضبط المستقلة بين أشخاص القانون العام في القانون الجزائري، أطروحة لنيل درجة دكتوراه في القانون، جامعة أحمد بوقرة، بومرداس، 2018.

7- **شيبوتي راضية**، الهيئات الإدارية المستقلة في الجزائر، "دراسة مقارنة"، أطروحة لنيل درجة دكتوراه في القانون، جامعة الإخوة منتوري، قسنطينة، 2015.

8- **عيساوي عزالدين**، الرقابة القضائية على السلطة القمعية للهيئات الإدارية المستقلة في المجال الاقتصادي، أطروحة لنيل درجة دكتوراه في القانون، جامعة مولود معمري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، تيزي وزو، 2015.

9- **منصور داود**، الآليات القانونية لضبط النشاط الاقتصادي في الجزائر، أطروحة لنيل درجة دكتوراه في القانون، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2016.

10- **منقور قويدر**، السلطات الإدارية المستقلة المعنية بضبط التوازن بين مصالح المتعاملين الاقتصاديين وحقوق المستهلكين: دراسة مقارنة، أطروحة لنيل درجة دكتوراه في القانون، جامعة محمد بن احمد، وهران، 2015.

ثالثا: المقالات والمداخلات

أ- المقالات

- **حسيني مراد**، **قوراري مجدوب**، "مدى استقلالية سلطات الضبط في المجال الاقتصادي في القانون الجزائري"، المجلة المغربية للدراسات والاستشارات القانونية، عدد 1، 2011، ص.ص. 137-161.

ب- المداخلات

- 1- أرزيل الكاهنة، "دور لجنة الإشراف على التأمينات في ضبط سوق التأمين"، أعمال الملتقى الوطني حول سلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي، جامعة بجاية، 2007، ص.ص. 104-120.
- 2- راشدي سعيدة، "مفهوم السلطات الإدارية المستقلة"، أعمال الملتقى الوطني حول سلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي، جامعة بجاية، 2007، ص.ص. 402-417.

رابعاً: النصوص القانونية

أ- الدستور

- مرسوم رئاسي رقم 96-438 مؤرخ في 7 ديسمبر 1996، يتعلق بإصدار نص تعديل الدستور المصادق عليه في استفتاء 28 نوفمبر 1996، ج ر ع 76، صادر في 08/12/1996، معدل ومتم بموجب القانون رقم 02-03 مؤرخ في 10 أبريل 2002، ج ر ع 25، صادر في 14/04/2002، معدل بموجب القانون رقم 08-19 مؤرخ في 15 نوفمبر 2008، ج ر ع 63، صادر في 16/11/2008، وبموجب القانون رقم 16-01 مؤرخ في 06 مارس 2016، يتضمن التعديل الدستوري، ج ر ع 14، صادر في 07/03/2016.

ب- النصوص التشريعية

- 1- قانون عضوي رقم 98-01 مؤرخ في 30 ماي 1998، يتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، ج ر ع 37، صادر في 01/06/1998، معدل ومتم بموجب القانون العضوي رقم 11-13 مؤرخ في 26 جويلية 2011، ج ر ع 43، صادر في 03/08/2011، معدل ومتم بموجب القانون العضوي رقم 18-02 مؤرخ في 04 مارس 2018، ج ر ع 15، صادر في 07/03/2018.
- 2- قانون عضوي رقم 04-11 مؤرخ في 06 سبتمبر 2004، يتضمن القانون الأساسي للقضاء، ج ر ع 57، صادر في 08/09/2004.
- 3- قانون عضوي رقم 12-05 مؤرخ في 12 جانفي 2012، يتعلق بالإعلام، ج ر ع 02، صادر في 15/01/2012.

4- قانون رقم 66-155 مؤرخ في 08 جوان 1966، يتضمن قانون الإجراءات الجزائية، ج ر ع 48، صادر في 10/07/1966، معدل و متمم بموجب القانون رقم 11-06 مؤرخ في 22 مارس 2011، ج ر ع 19، صادر في 27/03/2011، وبموجب القانون رقم 15-17، مؤرخ في 13 ديسمبر 2015، يتضمن الموافقة على الأمر رقم 15-02، مؤرخ في 23 جويلية 2015، ج ر ع 67، صادر في 20/12/2015، وبموجب القانون رقم 17-07 مؤرخ في 27 مارس 2017، ج ر ع 20، صادر في 29/03/2017، وبموجب القانون رقم 18-06 مؤرخ في 10 جوان 2018، ج ر ع 34، صادر في 10/06/2018، وبموجب القانون رقم 18-13، مؤرخ في 11 جويلية 2018، يتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2018، ج ر ع 42، صادر في 15/07/2018.

5- قانون رقم 66-165 مؤرخ في 08 جوان 1966، يتضمن قانون العقوبات، ج ر ع 49، صادر في 11/06/1966، معدل و متمم بموجب قانون رقم 06-23 مؤرخ في 20 ديسمبر 2006، ج ر ع 48، صادر في 24/12/2006، وبموجب القانون رقم 14-01 مؤرخ في 04 فيفري 2014، ج ر ع 7، صادر في 16/02/2014.

6- أمر رقم 75-59 مؤرخ في 26 سبتمبر 1975، يتضمن القانون التجاري، ج ر ع 78، صادر في 30/12/1975، معدل و متمم بموجب القانون رقم 15-20، مؤرخ في 30 ديسمبر 2015، ج ر ع 71، صادر في 30/12/2015.

7- قانون رقم 85-05 مؤرخ في 16 فيفري 1985، يتعلق بحماية الصحة وترقيتها، ج ر ع 8، صادر في 17/02/1985. (ملغى)

8- قانون رقم 90-07 مؤرخ في 03 أبريل 1990، يتعلق بالإعلام، ج ر ع 14، صادر في 04/04/1990، معدل و متمم بموجب المرسوم التشريعي رقم 93-13 مؤرخ في 26 أكتوبر 1993، يخص بعض أحكام قانون رقم 90-07 مؤرخ في 03 أبريل 1990، ج ر ع 69، صادر في 27 أكتوبر 1993. (ملغى).

9- قانون رقم 90-10 مؤرخ في 14 أبريل 1990، يتعلق بالنقد والقرض، ج ر ع 16، صادر في 18/04/1990. (ملغى).

- 10- مرسوم تشريعي رقم 93-10 مؤرخ في 32 ماي 1993، يتعلق ببورصة القيم المنقولة، ج ر ع 34، صادر في 23/05/1993، معدل و متمم بموجب الأمر رقم 96-10 مؤرخ في 10 جانفي 1996، ج ر ع 03، صادر في 14/01/1996، والقانون رقم 03-04 مؤرخ في 17 جانفي 2003، ج ر ع 11، صادر في 19/02/2003 (استدراك في ج ر ع 32، صادر في 07/05/2003).
- 11- أمر رقم 95-06 مؤرخ في 25 جانفي 1995، يتعلق بالمنافسة، ج ر ع 09، صادر في 22/02/1995 (ملغى).
- 12- قانون رقم 95-07 مؤرخ في 25 جانفي 1995، يتعلق بالتأمينات، ج ر ع 15، صادر في 08/03/1995، معدل و متمم بموجب القانون رقم 06-04 مؤرخ في 20 فيفري 2006، ج ر ع 15، صادر في 12/03/2006.
- 13- قانون رقم 98-02 مؤرخ في 30 ماي 1998، يتعلق بالمحاكم الإدارية، ج ر ع 37، صادر في 01 جوان 1998.
- 14- قانون رقم 2000-03 مؤرخ في 05 أوت 2000، يحدد القواعد العامة المطبقة على البريد والاتصالات السلكية واللاسلكية، ج ر ع 48، صادر في 06/08/2000. (ملغى)
- 15- قانون رقم 02-01 مؤرخ في 05 فيفري 2002، يتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز عبر القنوات، ج ر ع 08، صادر في 06/02/2002، معدل و متمم بموجب القانون رقم 14-10 مؤرخ في 30 ديسمبر 2014، يتضمن قانون المالية لسنة 2015، ج ر ع 78، صادر في 31/12/2014.
- 16- أمر رقم 03-03، مؤرخ في 19 جويلية 2003، يتعلق بالمنافسة، ج ر ع 43، صادر في 20 جويلية 2003، معدل و متمم بموجب القانون رقم 08-12، مؤرخ في 25 جوان 2008، ج ر ع 36، صادر في 02/07/2008، وبموجب القانون رقم 10-05 مؤرخ في 15 أوت 2010، ج ر ع 46، صادر في 18/08/2010.
- 17- أمر رقم 03-11 مؤرخ في 26 أوت 2003، يتعلق بالنقد والقرض، ج ر ع 52، صادر في 22/08/2003، معدل و متمم بموجب الأمر رقم 09-01 مؤرخ في 22 جويلية 2009، يتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2009، ج ر ع 44، صادر في 26/07/2009، والأمر رقم 10/04 مؤرخ في

26 أوت 2010، ج ر ع 50، صادر في 2010/09/01، وبموجب القانون رقم 13-08 مؤرخ في 30 ديسمبر 2013، يتضمن قانون المالية لسنة 2014، ج ر ع 68، صادر في 2013/12/31، وبموجب القانون رقم 17-10 مؤرخ في 11 أكتوبر 2017، ج ر ع 57، صادر في 2017/10/12.

18- قانون رقم 05-07 مؤرخ في 28 أبريل 2005، يتعلق بالمحروقات، ج ر ع 50، صادر في 2005/07/19، معدل ومنتتم بموجب الأمر رقم 06-10 مؤرخ في 29 جويلية 2006، ج ر ع 48، صادر في 2006/07/30، وبموجب القانون رقم 13-01 مؤرخ في 20 فيفري 2013، ج ر ع 12، صادر في 2013/02/24.

19- قانون رقم 06-01 مؤرخ في 20 فيفري 2006، يتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، ج ر ع 14، صادر في 2006/03/08، معدل ومنتتم بموجب الأمر رقم 10-05 مؤرخ في 26 أوت 2010، ج ر ع 50، صادر في 2010/09/01، وبموجب القانون رقم 11-15 مؤرخ في 02 أوت 2011، ج ر ع 44، صادر في 2011/10/10.

20- أمر رقم 06-03 مؤرخ في 15 جويلية 2006، يتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، ج ر ع 46، صادر في 2006/07/16.

21- أمر رقم 07-01 مؤرخ في 01 مارس 2007، يتعلق بحالات التنافي والالتزامات الخاصة ببعض المناصب والوظائف، ج ر ع 16، صادر في 2007/03/07.

22- قانون رقم 08-09 مؤرخ في 25 فيفري 2008، يتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، ج ر ع 21، صادر في 2008/04/32.

23- قانون رقم 14-04 مؤرخ في 24 فيفري 2014، يتعلق بنشاط السمععي البصري، ج ر ع 16، صادر في 2014/03/23.

24- قانون رقم 14-05 مؤرخ في 14 فيفري 2014، يتضمن قانون المناجم، ج ر ع 18، صادر في 2014/02/18.

25- قانون 15-04، مؤرخ في 01 فيفري 2015، يحدد القواعد العامة المتعلقة بالتوقيع والتصديق الإلكتروني، ج ر ع 06، صادر في 2015/02/10.

26- قانون رقم 04-18 مؤرخ في 10 ماي 2018، يحدد القواعد العمة المتعلقة بالبريد والاتصالات الإلكترونية، ج ر ع 27، صادر في 2018/05/13.

27- قانون رقم 11-18 مؤرخ في 2 جويلية 2018، يتعلق بالصحة، ج ر ع 46، صادر في 2018/07/29.

ج- النصوص التنظيمية

1- مرسوم رئاسي رقم 96-113 مؤرخ في 23 مارس 1996، يتضمن تأسيس وسيط الجمهورية، ج ر ع 20، صادر في 1996/03/31.

2- مرسوم رئاسي رقم 99-170 مؤرخ في 02 أوت 1999، يتضمن إلغاء وسيط الجمهورية، ج ر ع 52، صادر في 1999/08/04.

3- مرسوم رئاسي رقم 06-413 مؤرخ في 22 نوفمبر 2006، يحدد تشكيلة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته وتنظيمها وكيفيات سيرها، ج ر ع 74، صادر في 2006/11/22، معدل ومتمم بموجب المرسوم الرئاسي رقم 12-64 مؤرخ في 7 فيفري 2012، ج ر ع 08، صادر في 2012/02/15.

4- مرسوم رئاسي رقم 15-261 مؤرخ في 08 أكتوبر 2015، يحدد تشكيلة وتنظيم وكيفيات سير الهيئة الوطنية للوقاية من الجرائم المتصلة بتكنولوجية الإعلام والاتصال ومكافحتها، ج ر ع 53، صادر في 2015/10/08.

5- مرسوم رئاسي رقم 16-178 مؤرخ في 19 جوان 2016، يتضمن تعيين أعضاء سلطة ضبط السمعي البصري، ج ر ع 36، صادر في 2016/06/19.

6- مرسوم رئاسي رقم 19-172 مؤرخ في 06 جوان 2019، يحدد تشكيلة الهيئة الوطنية للوقاية من جرائم المتصلة بتكنولوجيات الاعلام والاتصال ومكافحتها وتنظيمها وكيفيات سيرها، ج ر ع 37، صادر في 2019/06/09.

7- مرسوم تنفيذي رقم 94-175 مؤرخ في 13 جويلية 1994، يتضمن تطبيق المواد 21 و 22 و 29 من المرسوم التشريعي رقم 93-10 يتعلق ببورصة القيم المنقولة، ج ر ع 41، صادر في 194/06/26.

8- مرسوم تنفيذي رقم 01-123 مؤرخ في 09 ماي 2001، يتعلق بنظام الاستغلال المطبق على كل أنواع الشبكات اللاسلكية الكهربائية وعلى مختلف خدمات الاتصالات السلكية واللاسلكية، ج ر ع 27، صادر في 13/05/2001، معدل ومتم بموجب المرسوم التنفيذي رقم 04-157 مؤرخ في 31 ماي 2004، ج ر ع 35، صادر في 02/06/2004، وبموجب المرسوم التنفيذي رقم 05-98 مؤرخ في 20 مارس 2005، ج ر ع 20، صادر في 20/05/2005، وبموجب المرسوم التنفيذي رقم 07-162 مؤرخ في 30 ماي 2007، ج ر ع 37، صادر في 07/06/2007.

9- مرسوم تنفيذي رقم 02-127 مؤرخ في 7 أفريل 2002، المتضمن إنشاء خلية معالجة الاستعلام المالي وتنظيمها وعملها، ج ر ع 23، صادر في 07/04/2002، معدل ومتم بموجب المرسوم التنفيذي رقم 08-275 مؤرخ في 6 سبتمبر 2008، ج ر ع 50، صادر في 07/09/2008، وبموجب المرسوم التنفيذي رقم 10-237 مؤرخ في 10 أكتوبر 2010، ج ر ع 59، صادر في 13/10/2010، وبموجب المرسوم التنفيذي رقم 13-157 مؤرخ في 15 أفريل 2013، ج ر ع 23، صادر في 28/04/2013.

10- مرسوم تنفيذي رقم 08-303 مؤرخ في 27 سبتمبر 2008، يحدد صلاحيات وكذا قواعد تنظيم سلطة ضبط الخدمات العمومية للمياه وعملها، ج ر ع 56، صادر في 28/09/2008، ملغى بموجب المرسوم التنفيذي رقم 18-163 مؤرخ في 14 جوان 2018، يتضمن إلغاء المرسوم التنفيذي رقم 08-308 يحدد صلاحيات وكذا قواعد تنظيم سلطة ضبط الخدمات العمومية للمياه وعملها، ج ر ع 13، صادر في 17/06/2018.

11- مرسوم تنفيذي رقم 15-308 مؤرخ في 06 ديسمبر 2015، يحدد مهام الوكالة الوطنية للمواد الصيدلانية المستعملة في الطب البشري وتنظيمها وسيرها وكذا القانون الأساسي لمستخدميها، ج ر ع 67، صادر في 20/12/2015.

د - المراسيم الفردية

- 1- مرسوم رئاسي مؤرخ في 15 أفريل 1990، يتضمن تعيين محافظ بنك الجزائر المركزي، ج ر ع 28، صادر في 1990/07/11.
- 2- مرسوم رئاسي مؤرخ في 21 جويلية 1992، يتضمن إنهاء مهام محافظ بنك الجزائر المركزي، ج ر ع 57، صادر في 1992/07/26.
- 3- مرسوم رئاسي مؤرخ في 01 جوان 2008، يتضمن إنهاء مهام رئيس لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، ج ر ع 29، صادر في 2008/06/04.

هـ - القرارات

- قرار 2 أوت 1998 يتضمن تطبيق المادة 3 من المرسوم التنفيذي رقم 98-170 مؤرخ في 20 ماي 1998 والمتعلق بالأتاوي التي تحصلها لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها ج ر ع 70، صادر في 1998/09/20.

خامسا: الفقه الدستوري

- رأي المجلس الدستوري الجزائري رقم 02/م د / 11 مؤرخ في 05-07-2011.

سادسا: الوثائق

- 1- محمد لوكيلى، مشيل الزراري، "تنازع المصالح" www.transparencymaroc.ma
- 2- النشرة الرسمية للمنافسة، رقم 03، سنة 2013، www.conseil-concurrence.dz
- 3- بوعقبة سعد، "التخبط"، جريدة الخبر، ع 8548، صادر في 22 جوان 2017.

باللغة الفرنسية

I- Ouvrages

- 1- ARSOUZE Charles, *Procédures boursières, sanction et contentieux des sanctions*, Edition Joly, Paris, 2008.
- 2- GEDON Marie-José, *Les autorités administratives indépendantes*, LGDJ, Paris, 1991.

3- **GUINCHARD Serge, CONSTANTIN S. Delicostopoulos et al**, *Droit processuel droit commun et droit comparé du procès équitable*, Dalloz, 4^e édition, Paris, 2007.

4- **KOVAR Jean-Philippe, LASSERRE CAPDEVILLE Jérôme**, *Droit de la régulation bancaire*, RB Edition, Paris, 2012.

5- **LAGET-ANNAMAYER Aurore**, *La régulation des services en réseaux : télécommunication et électricité*, LGDJ, Paris, 2002.

6 – **MORET-BAILLY Joël**, *Les conflits d'intérêts, définir, gérer, sanctionner*, LGDJ, Paris, 2014.

7- **PERRIN Laurent**, *Le président d'une autorité administrative indépendante de régulation*, La librairie numérique, Paris, 2013.

8- **THOMASSET-PIERRE Sylvie**, *L'autorité de régulation boursière face aux garanties processuelles fondamentales*, LGDJ, Paris, 2001.

9- **ZOUAIMIA Rachid**, *Les autorités administratives indépendantes et la régulation économique en Algérie*, Edition Houma, Alger, 2005.

10- _____, *Les autorités de régulation indépendantes dans le secteur financier en Algérie*, Edition Houma, Alger, 2005.

11- _____, *Droit de la régulation économique*, édition Berti, Alger, 2008.

12- _____, *Droit de la responsabilité disciplinaire des agents économiques, L'exemple du secteur financier*, Office des Publications Universitaires, Alger, 2010.

13- _____, *Les instruments juridiques de la régulation économique en Algérie*, Edition Belkeise, Alger, 2012.

14- _____, *Les autorités de régulations indépendantes face aux exigences de la gouvernance*, Edition Belkeise, Alger, 2013.

II- Thèses

1- **AOUN Charbel**, *L'indépendance de l'autorité de régulation des communications et des postes*, Thèse de doctorat en droit, Université de Cergy-pontoise, 2006.

2- **BERRI Noureddine**, *Les nouveaux modes de régulation en matière de télécommunication*, Thèse doctorat en droit, Université de Mouloud Mammeri, Tizi-Ouzou, 2014.

3- **CASTRES SAIN MARTIN Constance**, *Les conflits d'intérêts en arbitrage commerciale international*, Université Panthéon- Assas, Paris 2, 2015.

4- **DELZANGLES Hubert**, *L'indépendance des autorités de régulations sectorielles, communication électroniques, énergie et postes*, Thèse de doctorat en droit, université Montesquieu, Bordeaux, 2008.

5- **KEUFFI Daniel**, La régulation des marchés financiers dans l'espace OHADA, Thèse de doctorat en droit, Université de Strasbourg, 2010.

6- **LE GOFF Peggy**, Recherche sur l'impartialité en droit administratif, Thèse de doctorat en droit, Université de Toulon Var, 2004.

7- **LUSITANIA Villablanca**, Nouvelles formes de régulation et marchés financiers, Thèse de doctorat en droit, Etude de droit comparé, Université Panthéon Assas, Paris, 2013.

8 – **METTOUDI Robert**, Les fonctions quasi-juridictionnelles de l'autorité de régulation des télécommunications, Thèse de doctorat en droit, Université de Sophia Antipolis, Nice, 2004.

9- **PLUEN Olivier**, L'inamovibilité des magistrats : un modèle ?, Thèse de doctorat en droit, Université Panthéon-Assas, Paris, 2011.

10- **SALOMON Eva**, Le juge pénal et l'émotion, Thèse de doctorat en droit, Université Panthéon-Assas, Paris, 2015.

11- **TAIBI Achour**, Le pouvoir répressif des autorités administratives indépendantes de régulation économique témoin de la consécration d'un ordre répressif administratives, étude comparative des droits Français et Algérien, Thèse de doctorat en droit, Université Paris1 Panthéon-Sorbonne, 2015.

12- **VLACHOU Charikleia**, La coopération entre les autorités de régulation en Europe, communication électronique, énergie, Thèse de doctorat en droit, Université Panthéon-Assas, Paris, 2014.

13- **WAHBI Nacer**, L'autorité de régulation des marchés financiers ; étude comparatives France-Moyen-Orient, Thèse de doctorat en droit, Université Panthéon-Assas, Paris, 2015.

14- **ZARAT-PEREZ ANIBAL Rafael**, L'indépendance des autorités de concurrences, analyse comparative Colombie, France, Etats unis, Thèse de doctorat en droit, Université Panthéon-Assas, Paris, 2011.

III- Articles

1- **AUTIN Jean Louis**, « Les autorités administratives indépendantes et la constitution », *Revue Administrative*, n° 244, 1988, pp. 333-338.

2- _____, « Le conseil supérieur de l'audiovisuel en France », *Revista Catalana de dret public*, n° 34, 2007, pp. 83-115.

3- **BEN JABALLAH Ghada**, «La rupture entre la nature des actes des autorités de régulations et le contrôle juridictionnel», Actes de colloque sur L'évolution contrastée du recours pou excès de pouvoir, Université de Sfax, Tunisie, 2010, pp. 137-203.

4- **BOUBAKER Sabri**, **LABEGORRE Florence**, « L'autorité des marchés financiers en France : entre Etat et marché », *Revue d'économie financière*, n° 89, 2007, pp. 163-181.

- 5- BRISSON Jean-François**, « Le pouvoir de sanction des autorités de régulation et l'article 6§1 de la convention européenne des droits de l'homme à propos d'une divergence entre le conseil d'Etat et la cour de cassation », *AJDA*, 1999, p. 847.
- 6- CANIVET Guy**, «Propos généraux sur les régulateurs et les juges», *in*, Marie-Anne Frison-Roche, (dir.), *Les régulations économiques légitimité et efficacité*, Presses de Sciences Po et Dalloz, Paris, 2004, pp. 184-193.
- 7- CHEVALLIER Jacques**, « Régulation et polycentrisme dans l'administration Française », *La revue administratives*, n° 301,1998, pp. 43- 53
- 8- Cuchillo MONTSERRAT**, « Autorité administratives indépendantes de régulation économique et démocratie politique en Espagne », *in*, Martin Lombard, (dir.), *régulation économique et démocratie*, Edition Dalloz, Paris, 2006, pp. 97-131.
- 9- CUIF Pierre-François**, « Le conflit d'intérêt, Essai sur la détermination d'un principe juridique en droit privé », *RTD. Com*, 2005, p. 1.
- 10- DAURY-FAUVEAU Morgane**, « Le partage enchevêtré des compétences de la régulation », *in* Nicole Decoopman, (dir.), *Le désordre des autorités administratives indépendantes : l'exemple du secteur financier*, Coll. CEPRISCA, Paris, 2002, pp. 149-165.
- 11- DECOOPMAN Nicole**, « La composition des autorités de régulation et l'indépendance par rapport a la vie des affaires », *in*, Bernard Bouloc, (dir.), *Autorités de régulation et vie des affaires*, Editiàon Dalloz, Paris, 2006, pp.15-26.
- 12- _____**, «Le contrôle juridictionnel des autorités administratives indépendantes », *in*, *Le droit administratif en mutation*, PUF, Paris, 1993, pp. 211-230.
- 13- DEGOFFE Michel**, « Les autorités publiques indépendantes », *AJDA*, 2008, p. 622.
- 14- DELZANGLES Hubert**, « L'indépendance de l'Autorité de sûreté nucléaire, des progrès à envisager », *Revue juridique de l'environnement*, Volume 38, 2013, pp. 7-30.
- 15- _____**, «Un vent d'impartialité souffle encore sur le droit de la régulation », *AJDA*, 2014, p. 1021.
- 16- DE ROY David**, «Le pouvoir réglementaire des autorités administratives indépendantes en droit Belge », IVD3, Belgium.doc, 2006, <http://www.crid.be/pdf/public/6386.pdf>.
- 17- DE VAUPLANE Hubert, DAIGER Jean-Jacques et al**, « Autorité de la concurrence – Pouvoir de sanction – Principes constitutionnels d'indépendance et d'impartialité – Séparation du pouvoir de poursuite et d'instruction de celui de sanction – Conformité », *Banque et Droit*, n° 146, novembre 2012, pp. 32-45.
- 18- DIARRA Abdoulaye**, « Les autorités administratives indépendantes dans les Etats francophones D'Afrique noire. Cas du Mali, du Sénégal et du Bénin », 2000, www.afrilex/.

- 19- DUMONT Clémence**, «Le conseil supérieur de l'audiovisuel, une autorité de régulation indépendant » *Courrier hebdomadaire du CRISP*, n° 2054-2055, 2010, pp. 5-88.
- 20- DURMMEN Jean-Bertrand**, « Impartialité et saisine d'office », *Revue Lamy*, 2013, p. 79.
- 21- ETOA Samuel, MOULIN Jean-Marc**, « L'application de la notion conventionnelle de procès équitable aux autorités administratives indépendantes dans le domaine économique et financier », *CRDF*, n° 1, 2002, pp. 47-63.
- 22- FAGES Fabrice**, « L'ARCEP doit séparer ses fonctions de poursuite et de jugement », Entretien, *LPA*, n° 158-159, 8-9 Aout 2013, pp. 4-5.
- 23- FRISON-ROCHE Marie-Anne**, « QPC, Autorités de concurrence, autorités de régulation économique et financière : perspectives institutionnelles », *LPA*, n° 194, 29 septembre 2011, p. 25.
- 24-_____**, « Le droit a un tribunal impartiale », *in*, Cabrillac, Remy, Frison-roche Marie-Anne et Revet Thierry (dir.), *Liberté et droit fondamentaux*, 18^{em} édition, Dalloz, Paris, 2012, pp. 557-570.
- 25-_____**, « Principe d'impartialité et droit d'auto-saisine de celui qui juge », *Recueil Dalloz*. n° 01, 2013, pp. 28-33.
- 26- GUERLIN Gaëtan**, « Regard sur l'indépendance fonctionnelle des autorités administratives indépendantes », *in* Nicole Decoopman, (dir.), *Le désordre des autorités administratives indépendantes : l'exemple du secteur financier*, Coll. CEPRISCA, Paris, 2002, pp. 79-96.
- 27- GUYOMAR Mattias, COLLIN Pierre**, « Validité du pouvoir de saisine d'office de la Commission bancaire au regard de l'article 6-1 de la Convention européenne des droits de l'homme », *AJDA*, 2000, p. 1001.
- 28- ISRAEL Didier**, « L'indépendance de l'autorité de contrôle prudentielle », *RFAP*, n° 143, 2012, pp. 759-767.
- 29-_____**, « Diverses applications du principe d'impartialité », *AJDA*, 2000, p. 126.
- 30- LASSER CAPDEVILLE Jérôme**, «L'indépendance des autorités de régulation financiers a l'égard des opérateurs régulés», *RFAP*, n° 143, 2012, pp. 667-676.
- 31- MORET-BAILLY Joël**, « Les conflits d'intérêts », *gestion hospitalier*, n° 512, 2012, pp. 12-13.
- 32- KERLEO Jean-François**, « L'auto-saisine en droit public français », *RFDA*, 2014, p. 293.

- 33- KHALLOUFI Rachid**, «Les institutions de régulation en droit algérien », *Idara*, n° 28, 2004, pp. 69-121.
- 34- KOVAR Jean-Philippe**, « L'indépendance des autorités de régulation financière a l'égard du pouvoir politique », *RFAP*, n° 143, 2012, pp. 655-666.
- 35- LEFEBVRE José**, «Un pouvoir réglementaire à géométrie variable », *in* Nicole Decoopman, (dir.), *Le désordre des autorités administratives indépendantes : l'exemple du secteur financier*, Coll. CEPRISCA, Paris, 2002, pp. 97-110.
- 36- LE PAGE Brigitte**, «Principes fondamentaux de fonctionnement et pouvoirs des Autorités administratives indépendantes », <http://www.wikiterritorial.cnfpt.fr>.
- 37- LINOTTE Didier, SIMONIN Guillaume**, « L'Autorité des marchés financier, prototype de la réforme de l'Etat ? », *AJDA*, 2004, p. 143.
- 38- MARIMBERT Jean**, « L'office des autorités de régulation », *LPA*, n° 110, 2002, p73.
- 39- MARTIN Sébastien**, « Les autorités publiques indépendantes : réflexion autour d'une nouvelle personne publique », *RDP*, n° 1, 2013, p. 53.
- 40- MATTARELLA BERNRDO Giorgio**, «Le régime juridique du conflit d'intérêt éléments comparés», *RFAP*, n° 135, 2010, pp. 643-654.
- 41- MEKKI Mustapha**, « La lutte contre les conflits d'intérêts : essor de la transparence ou règne de la méfiance ? », *Pouvoirs*, n° 147, 2013, pp. 17-32.
- 42- MELLERAY Fabrice**, « Une nouvelle crise de la notion d'établissement public », *AJDA*, 2003, p. 711.
- 43- MERLAND Guillaume**, « L'intérêt général dans la jurisprudence de conseil constitutionnel », *Cahier Conseil Constitutionnel*, n° 16, 2004, pp. 1-12.
- 44- MERLAND Laure**, « Le conseil de la concurrence face à l'impératif d'impartialité : les mesures conservatoires reconnues comme un préjugement, Cass. Com. 9 Octobre 2001, n° 1580 FS-P, SA Unibéton et autres », *Droit 21*, Chr. AJ 049, 2002.
- 45- MOLFESSIS Nicolas**, « Conflits d'intérêts : vers un changement de culture », *La semaine juridique*, n° 52, 2011.
- 46- MOUANES Hiam**, « Le conseil d'Etat et la notion d'impartialité, ou, la variable équation », VI^{ème} congrès des constitutionnalistes, Montpellier, 9, 10 et 11 juin 2005 <http://www.droitconstitutionnel.org/congresmtp/textes7/MOUANNES.pdf>.
- 47- NIBOYET Marie-Laure**, « La présence des rapporteurs au délibéré de conseil de la concurrence et juger contraire l'article à 6/1 de la convention EDH mais non le défaut de publicité des débats », *Recueil Dalloz*, 2000, p. 9.

- 48- PIRAUX Alexandre**, « Les outils public de la régulation, la démocratie sous perfusion de l'expertise dite indépendante », *Barricade*, 2015.
- 49- QUILICHINI Paule**, « Réguler ni pas juger, réflexions sur la nature de pouvoir de sanction des autorités de régulation économique », *AJDA*, 2004, p. 1060.
- 50- QUIRINY Bernard**, « Actualité du principe général d'impartialité administrative », *RDP*, n° 2, 2006, p. 375.
- 51- RELMY Jean-Pierre**, « Impartialité et autorité des marchés financiers : de l'impartialité personnelle a la partialité structurelle », *RTD. com*, 2010, p. 29.
- 52- SCHMIDT Dominique**, «Essai de systématisation des conflits d'intérêts », *Recueil Dalloz*, n° 7, 2013, pp. 2-7.
- 53- SEBAN Alain**, « Le principe d'impartialité et les autorités de régulation : le cas du conseil des marchés financiers, conclusion sur conseil d'Etat, assemblée, 3 décembre 1999, Didier », *RFDA*, 2000, p. 584.
- 54- STROCH Olivier**, « Les conditions et modalités budgétaires de l'indépendance du régulateur », *in*, Marie-Anne Frison-Roche, (dir.), *Les régulations économiques légitimité et efficacité*, Presses de Sciences Po et Dalloz, Paris, 2004, pp. 65-71.
- 55- TAHAR Narjess, BEN ROMDHANE Donia**, «Les autorités de régulation Tunisiennes, leur statu et leur rôle dans la conduite de la politique publique », *in*, Ali Sedjari, (dir.), *administration, gouvernance et décision publique*, L'Harmattan, 2004, p. 451-488.
- 56- TARCHOUNA Lotfi**, « Les autorités de régulation en Tunisie », *Les mutation de l'action publique au Maghreb, actes des deuxièmes journées Maghrébines de droit*, 2007, pp. 205-247.
- 57- TARCILA Reis**, « Dépendance ou indépendance des Agences de régulation brésiliennes ? une contribution a l'étude de la légitimité des agences de régulation », *RFAP*, n° 143, 2012, pp. 803-816.
- 58- TUOT Thierry**, « Quel avenir pour le pouvoir de sanction des autorités administratives indépendantes, les organismes de régulation économique », *AJDA*, 2001, p. 135.
- 59- _____**, « Perspectives d'évolution », *in*, Martin Lombard, (dir.), *régulation économique et démocratie*, Edition Dalloz, Paris, 2006, pp. 219-240.
- 60- WEBER Ann**, « Le juge administratif unique, nécessaire a l'efficacité de la justice ? », *RFAP*, n° 125, 2008, pp. 179- 196.
- 61- ZOLLER Elizabeth**, « Les agences fédérales Américaines, la régulation et démocratie », *RFDA*, 2004, pp. 757.

62- ZOUAIMIA Rachid, « Les fonctions arbitrales des autorités administratives indépendantes », *In*, l'exigence et le droit, *Mélanges en l'honneur du professeur Mohand Issad*, AEJD édition, Alger, 2011, pp. 541-577.

63-_____, « Les garanties du procès équitable devant les autorités administratives indépendantes », *RARJ*, n° 01, 2013, pp. 5-23.

IV- Textes Juridiques Etrangers

1- Code financier et monétaire français, www.legifrance.gouv.fr.

2- Code de commerce français, www.legifrance.gouv.fr.

3- Loi n° 2017-55 du 20 janvier 2017 portant statut général des autorités administratives indépendantes et des autorités publiques indépendantes, www.legifrance.gouv.fr.

4- Loi sur les conflits d'intérêts, Canada, <http://lois-laws.justice.gc.ca/PDF/C-36.65.pdf>.

V- Jurisprudence

A- Jurisprudence Européenne

1- CEDH, Arrêt du 1 Octobre 1982, n° 8692/79, Affaire Piersack, www.rightswatch.ca.

2- CEDH, Arrêt du 28 juin 1984, n° 7819/77; 7878/77, affaire Campbell et Fell c. Royaume-Uni, www.hudoc.echr.coe.

3- CEDH, Arrêt du 28 septembre 1995, n° 14570/89, Affaire Procola c/ Grand Duché de Luxembourg, <http://www.affaires-publiques.com/docu/jugements/CEDH28-09-1995.htm>.

4- CEDH, Arrêt du 7 juin 2001, n° 39594/98, Affaire Kress c. France, <file:///C:/Users/pc/Downloads/001-64069.pdf>.

5- CEDH, Arrêt du 27 Aout 2002, n° 58188, Affaire Didier, c/France, www.doctrine.fr.

B- Jurisprudence Française

a- Conseil Constitutionnel

1- Cons. Const, Décision du 18 Septembre 1986, n° 86-217, www.conseil-constitutionnel.fr.

2- Cons. Const, Décision du 17 Janvier 1989, n° 88-248, www.conseil-constitutionnel.fr.

3- Cons. Const, décision du 28 juillet 1989, n° 89-260, www.conseil-constitutionnel.fr.

4- Cons. Const, Décision du 12 Octobre 2012, n° 2012-280, QPC, www.Conseil-constitutionnel.fr.

5- Cons. Const, Décision du 7 décembre 2012, n° 2012-286 QPC, www.Conseil-constitutionnel.fr.

6- Cons. Const, Décision du 5 juillet 20103, n° 2013-331 QPC, www.Conseil-constitutionnel.fr.

b- Cour de Cassation

1- Cour de cassation, chambre commerciale, Arrêt du 1 Avril 1996, n° 94-11323, Haddad c/agent judiciaire du trésor, www.legifrance.gouv.fr.

2- Cass. Com. Arrêt du 27 janvier 1998, n° 96-11080, société anonyme ITM France et autres, www.legifrance.gou.fr.

3- Cass. Assemblée plénier, Arrêt du 5 février 1999, n°97-16440, COB c/Oury, www.legifrance.gouv.fr.

4- Cass. Com. Arrêt du 5 Octobre 1999, n° 97-15617, TGV Nord et Pont Normandie, www.legifrance.gouv.fr.

5- Cass. Com. Arrêt du 9 octobre 2001, n° 1580, SA Unibéton et autres, www.legifrance.gouv.fr.

c- Conseil D'Etat

1- CE, Arrêt du 7 Juillet 1989, n° 56627, M. Ordonneau, www.legifrance.gouv.fr.

2- CE, Arrêt du 10 Mai 1995, n° 135431, M. Claude, www.legifrance.gouv.fr.

3- CE, Arrêt du 5 Avril 1996, n° 116594, syndicat des avocats de France, www.legifrance.gouv.fr

4- CE, Arrêt du 25 Novembre 1998, n° 168125, Cie Luxembourgeois de Télédiffusion, www.legfrance.gouv.fr.

5- CE, Arrêt du 3 Décembre 1999, n° 195512, M. Serge, www.conseil-etat.fr.

6- CE, Arrêt du 3 Décembre 1999, n° 197060, Caisse de crédit Mutuel, www.legifrance.gouv.fr.

7- CE, Arrêt du 3 Décembre 1999, n° 207434, M. Didier, www.mafr.fr.

8- CE, Arrêt du 20 Octobre 2000, n° 180122, Sté Habib Banque Limited, www.conseil-etat.fr

9- CE, Arrêt du 28 Octobre 2002, n° 222188, Société ICD SA, www.legifrance.gouv.fr.

10- CE, arrêt du 30 Juillet 2003, Soc. Dubus SA et banque D'escompte, www.legifrance.gouv.fr.

11- CE, Arrêt du 27 Octobre 2006, n° 276069, Société Next Up, www.legifrance.gouv.fr.

12- CE, Arrêt du 30 Mai 2007, n° 293408, Société Europe Finance et industrie et autre, www.revuegeneraledudroit.eu.

13- CE, Arrêt du 26 Juillet 2007, n° 293624, Société Global Equities, Recueil Lebon.

14- CE, Arrêt du 8 Novembre 2010, n° 329384, Caisse Nationale Des Caisse D'épargne et de prévoyance, www.legifrance.gouv.fr.

d- Cours D'Appel de Paris

- CAP., 27 Mai 2003, n° 2002/18680, entreprises de déménagement BOCCFR, www.legifrance.gouv.fr.

VI- Documents

A- Rapports

1- Conseil D'Etat, « L'intérêt général », rapport public, EDCE, la documentation française, n° 50, 1999.

2- CE, « les autorités administratives indépendantes », Rapport public, EDCE, la Documentation française, n° 52, 2001.

3- CE, « Sécurité juridique et complexité du droit », Rapport public, EDCE, La documentation Française, n°37, 2006.

4- DES ESGAUX Marie-Hélène, MEZARD Jacques, « Un État dans l'État : canaliser la prolifération des autorités administratives indépendantes pour mieux les contrôler », Rapport Sénat Français, n° 126, 2015, www.senat.fr.

5- DOSSIER René, VANNESTE Christian, « Les autorités administratives indépendantes », Rapport Assemblée Nationale Français, 2010, www.ladocumentationfrancaise.fr.

6- FRISON-ROCHE Marie-Anne, « Etude dressant un bilan des autorités administratives indépendantes », in Gélard Patrice, *Les autorités administratives indépendantes : évaluation d'un objet juridique non identifié*, Rapport Sénat Français, Tome 2, 2006, www.assemblee-nationale.fr.

7- GELARD Patrice, « les autorités administratives indépendantes », Rapport Sénat Français, Tome 1, 2006, www.assemblee-nationale.fr.

8- La commission de réflexion pour la prévention des conflits d'intérêts dans la vie publique, Rapport pour une nouvelle déontologie de la vie publique, 2011, www.conflits-interets.fr.

9- Service Centrale De Prévention de la Corruption, Rapport 2004, www.Ladocumentationfrancaise.fr

B- Rapport autorités administratives indépendantes

1- AMF France, rapport annuel de 2004, www.amf-france.org.

2- ARPT, rapport annuel de 2006, www.arpt.dz.

3- ARPT, rapport annuel de 2007, www.arpt.dz.

C- Décisions autorités administratives indépendantes

1- ARPT, décision n° 37 du 21/03/2016, portant règlement d'arbitrage de l'autorité de régulation de la poste et des télécommunications, www.arpt.dz.

2- ARPT, décision n° 05 du 22/01/2017, portant sur les procédures d'instruction et de poursuite des manquements commis par les opérateurs de la poste et des télécommunications pour l'application à leur encontre des sanction pécuniaires, www.arpt.dz.

3- CM, décision n° 04 du 20 Avril 2005, portant règles d'organisation et de fonctionnement de la commission bancaire.

VII- Autres Documents

1- Bulletin Officiel de La concurrence, n° 12, 2016, www.conseil-concurrence.dz

2- Comité des ministres du conseil de l'Europe, Recommandation du 11 mai 2000 n° R10 sur les codes de conduite pour les agents public.

3- DELMAS-MARTY Mireille, « Humanisme et mondialisation », entretien avec la vie des Idées.fr, http://www.laviedesidees.fr/IMG/pdf/20090928_delmas.pdf.

4- FRISON-ROCHE Marie-Anne, «QPC, Autorités de concurrence et de régulation économique : implications institutionnelles », *in*, question prioritaire de constitutionnalité et droit des affaires, prise de parole, Université de Maine, 25 novembre 2010, www.mafr.fr.

5- «L'ARPT un "gendarme" sans autorité », Le 02-04-2017, www.leberté-algerie.com,

6- Le Club Des juristes, « Des principes communs pour les autorités administratives dotées d'attribution répressives », 2012, www.leclubdesjuristes.com.

7- OCDE, Recommandation sur les lignes directrices pour la gestion des conflits d'intérêts dans le service public, 2003, www.oecd.org/fr/gouvernance/ethique/2957354.pdf

8- Règlement générale de l'autorité des marchés financier Française, www.amf-france.org.

9- Règlement intérieur de l'autorité de la concurrence française, www.autoritedelaconcurrence.fr.

10- Vœux du président de l'ARCEP pour 2011, www.arcep.fr.

فهرس

04	قائمة أهم المختصرات
06	مقدمة.....
	الباب الأول: الحياد من حيث شخصية العنصر البشري المشكل للسلطات الإدارية
12	المستقلة
	الفصل الأول: التأثير على حيادية أعضاء السلطات الإدارية المستقلة من خلال مختلف
14	الضغوطات
15	المبحث الأول: إبعاد أعضاء السلطات الإدارية المستقلة عن تأثيرات السلطة التنفيذية.....
15	المطلب الأول: البحث عن التشكيلة المناسبة للسلطات الإدارية المستقلة.....
16	الفرع الأول: تشكيلة السلطات الإدارية المستقلة تشكيلة جماعية
16	أولاً: تخفيف الضغط على أعضاء السلطات الإدارية المستقلة من خلال نظام التشكيلات الجماعية
19	ثانياً: الاعتماد على التشكيلات الجماعية بالنسبة للسلطات الإدارية المستقلة
24	الفرع الثاني: طريقة تعيين أعضاء التشكيلات الجماعية للسلطات الإدارية المستقلة
25	أولاً: رئيس الجمهورية يعين بصفة مطلقة أعضاء السلطات الإدارية المستقلة
28	ثانياً: تقييد رئيس الجمهورية في تعيين أعضاء السلطات الإدارية المستقلة.....
	المطلب الثاني: حماية أعضاء السلطات الإدارية المستقلة تجاه تأثيرات السلطة التنفيذية بالاعتماد على
33	تقنية العهدة.....
33	الفرع الأول: طبيعة العهدة.....
33	أولاً: تحديد مدة ممارسة أعضاء السلطات الإدارية المستقلة للعهدة.....

38	.....	ثانيا: إمكانية تجديد العهدة.....
43	.....	الفرع الثاني: ممارسة العهدة من قبل أعضاء السلطات الإدارية المستقلة.....
43	.....	أولا: عدم قابلية العهدة للقطع.....
47	.....	ثانيا: تكريس أسباب عزل أعضاء السلطات الإدارية المستقلة.....
51	.....	المبحث الثاني: ابعاد أعضاء السلطات الإدارية المستقلة عن تأثيرات الوسط الخاضع للضبط.....
51	.....	المطلب الأول: أعضاء السلطات الإدارية المستقلة في مواجهة تنازع المصالح.....
52	.....	الفرع الأول: فكرة تنازع المصالح.....
52	.....	أولا: مضمون فكرة تنازع المصالح.....
55	.....	ثانيا: أنواع تنازع المصالح.....
59	.....	الفرع الثاني: المصالح المتنازعة.....
59	.....	أولا: المصلحة الشخصية.....
63	.....	ثانيا: المصلحة المراد بلوغها من قبل السلطات الإدارية المستقلة.....
66	.....	المطلب الثاني: التدابير المعتمدة من قبل المشرع الجزائري لمعالجة ظاهرة تنازع المصالح أمام السلطات الإدارية المستقلة.....
67	.....	الفرع الأول: المعالجة قبل وبعد ممارسة الأعضاء لوظائفهم.....
67	.....	أولا: تطبيق نظام التنافي أمام السلطات الإدارية المستقلة.....
73	.....	ثانيا: الاعتماد على تقنية فترة الفراغ.....
78	.....	الفرع الثاني: المعالجة أثناء ممارسة أعضاء السلطات الإدارية المستقلة لوظائفهم.....
78	.....	أولا: استعمال تقنية الإمتناع.....

ثانيا: واجب أعضاء السلطات الإدارية المستقلة الحفاظ على السر المهني..... 83

الفصل الثاني: الآليات المعتمدة من قبل المشرع: لم تحقق حيادية أعضاء السلطات

الإدارية المستقلة 89

المبحث الأول: ربط أعضاء السلطات الإدارية المستقلة إلى جانب السلطة التنفيذية..... 90

المطلب الأول: تمركز السلطة التنفيذية داخل التشكيلات الجماعية للسلطات الإدارية المستقلة..... 90

الفرع الأول: تعيين أعضاء أمام السلطات الإدارية المستقلة تابعة للسلطة التنفيذية..... 90

أولا: تواجد ممثلين عن السلطة التنفيذية..... 91

ثانيا: التواجد الفعلي لممثلي السلطة التنفيذية أمام السلطات الإدارية المستقلة..... 95

الفرع الثاني: الإختصاص: بين فعالية عملية الضبط الاقتصادي واستقلالية أعضاء السلطات الإدارية

المستقلة تجاه السلطة التنفيذية..... 100

أولا: تشكيلة السلطات الإدارية المستقلة بين الإختصاص والتعددية..... 100

ثانيا: غياب تحديد صفة الأعضاء يؤدي إلى تسييس التشكيلات الجماعية للسلطات الإدارية

المستقلة..... 106

المطلب الثاني: تحكم السلطة التنفيذية في أعضاء السلطات الإدارية المستقلة..... 111

الفرع الأول: التقليل من تعيين أعضاء السلطات الإدارية المستقلة من قبل للسلطة التنفيذية..... 111

أولا: تكريس التعددية في تعيين أعضاء التشكيلات الجماعية للسلطات الإدارية المستقلة..... 111

ثانيا: المنح لجهات أخرى غير السلطة التنفيذية صلاحية تعيين رؤساء السلطات

الإدارية المستقلة..... 118

الفرع الثاني: نظام العهدة مكرس بصفة جزئية..... 123

أولا: غياب أسباب حقيقية لعزل أعضاء السلطات الإدارية المستقلة..... 124

- ثانيا: مدة انتداب الأعضاء بين عقلنتها وعدم قابليتها للتجديد 129
- المبحث الثاني: إمكانية سيطرة الوسط الخاضع للضبط على أعضاء السلطات الإدارية المستقلة..... 134
- المطلب الأول: غياب قواعد محكمة لتكريس حماية أعضاء السلطات الإدارية المستقلة تجاه الوسط الخاضع للضبط 134
- الفرع الأول: ظهور عدة نقائص في القواعد المكرسة من طرف المشرع الجزائري..... 134
- أولا: نقائص في تكريس نظامي التنافي والإمتناع..... 135
- ثانيا: إمكانية إدراج تقنية الرد 139
- الفرع الثاني: غياب الصرامة في العقوبات التي تخص عدم الإمتثال لقواعد الحياد 144
- أولا: غياب الصرامة في العقوبات المقررة بالنسبة للأعضاء 144
- ثانيا: العقوبة التي تخص القرار المشوب بعبث عدم احترام مبدأ الحياد..... 149
- المطلب الثاني: إمكانية وضع حد لتشتت القواعد التي تخص تحقيق الحياد تجاه الوسط الخاضع للضبط..... 154
- الفرع الأول: إنشاء مدونة أخلاق مشتركة أمام جميع السلطات الإدارية المستقلة 154
- أولا: مضمون مدونة الأخلاق 154
- ثانيا: تعيين شخصية مكلفة بمراقبة مدى إحترام أعضاء السلطات الإدارية المستقلة لقواعد الأخلاق. 159
- الفرع الثاني: مراعاة مقتضيات عملية الضبط الاقتصادي عند وضع قواعد تحقيق الحياد تجاه الوسط الخاضع للضبط 164
- أولا: وضع قواعد ملائمة لخصوصيات السلطات الإدارية المستقلة..... 164
- ثانيا: عدم إدراج قواعد صارمة تمنع من تواجد المختصين أمام السلطات الإدارية المستقلة 168

173	خاتمة الباب الأول.....
174	الباب الثاني: الحياد المؤسسي للسلطات الإدارية المستقلة.....
176	الفصل الأول: حياد السلطات الإدارية المستقلة كونها كيانات مستقلة.....
177	المبحث الأول: السلطات الإدارية المستقلة تبحث عن مكانة لها أمام الهيئات الأخرى.....
177	المطلب الأول: البحث عن الاستقلال الفعلي للسلطات الإدارية المستقلة.....
178	الفرع الأول: التمتع بالشخصية المعنوية.....
178	أولاً: منح الشخصية المعنوية للسلطات الإدارية المستقلة.....
181	ثانياً: لماذا الشخصية المعنوية للسلطات الإدارية المستقلة؟.....
186	الفرع الثاني: الاستقلالية المالية للسلطات الإدارية المستقلة.....
186	أولاً: الإعتراف بالاستقلالية المالية للسلطات الإدارية المستقلة.....
191	ثانياً: الاستقلالية المالية من بين مصادر استقلالية السلطات الإدارية المستقلة.....
195	المطلب الثاني: تمتع السلطات الإدارية المستقلة بمميزات خاصة بها يخدم حيادها.....
195	الفرع الأول: البحث عن مرونة أكثر للسلطات الإدارية المستقلة.....
196	أولاً: ابتعاد السلطات الإدارية المستقلة عن أشكال الوصاية التقليدية.....
200	ثانياً: استقلالية السلطات الإدارية المستقلة في اتخاذ القرارات.....
205	الفرع الثاني: استقلالية السلطات الإدارية المستقلة في تسيير شؤونها.....
205	أولاً: تمتع السلطات الإدارية المستقلة بصلاحيات وضع أنظمتها الداخلية.....
209	ثانياً: تمتع السلطات الإدارية المستقلة بحرية التسيير.....
215	المبحث الثاني: وهمية ممارسة عملية الضبط الاقتصادي من قبل السلطات الإدارية المستقلة.....

- المطلب الأول: عدم وضوح الحدود بين السلطات الإدارية المستقلة والسلطة التنفيذية..... 215
- الفرع الأول: أي انفصال للسلطات الإدارية المستقلة عن السلطة التنفيذية؟ 215
- أولاً: سلطات إدارية مستقلة تحتى الوصاية؟..... 216
- ثانياً: التبعية للسلطة التنفيذية عن طريق البرامج..... 221
- الفرع الثاني: أي حياد للسلطات الإدارية المستقلة أثناء تنظيمها للقطاعات الخاضعة للضبط؟ 225
- أولاً: التضييق على السلطات الإدارية المستقلة في عملية تنظيمها للقطاعات الخاضعة للضبط 225
- ثانياً: مزاحمة السلطة التنفيذية للسلطات الإدارية المستقلة في ممارسة عملية الضبط الاقتصادي 230
- المطلب الثاني: غياب تحكم السلطات الإدارية المستقلة في القطاعات الخاضعة للضبط 234
- الفرع الأول: عجز السلطات الإدارية المستقلة التدخل في القطاعات الخاضعة للضبط يمس بحيادها 234
- أولاً: أي سلطة للسلطات الإدارية المستقلة أمام القطاعات الاقتصادية الخاضعة للضبط؟..... 234
- ثانياً: التدخل المباشر للسلطة التنفيذية في وظائف السلطات الإدارية المستقلة 238
- الفرع الثاني: الرقابة الداخلية للسلطات الإدارية المستقلة من قبل السلطة التنفيذية 243
- أولاً: رقابة القرارات الصادرة عن السلطات الإدارية المستقلة 243
- ثانياً: إيجاد قوة مضادة لمواجهة سيطرة السلطة التنفيذية على السلطات الإدارية المستقلة 247
- الفصل الثاني: تجميع السلطات الإدارية المستقلة بين عدة صلاحيات وسط تجاهل المشرع الجزائري لهذه الوضعية 252**
- المبحث الأول: الجمع بين صلاحيات إدارية وأخرى عقابية 253

المطلب الأول: الجمع بين الصلاحيات عند تنظيم السلطات الإدارية المستقلة للقطاعات الاقتصادية الخاضعة للضبط	253
الفرع الأول: الجمع بين السلطة التنظيمية والعقابية أمام السلطات الإدارية المستقلة	254
أولاً: مبدأ الفصل بين السلطات أمام السلطات الإدارية المستقلة	254
ثانياً: مبدأ الفصل بين السلطات بالمنظور الدستوري	258
الفرع الثاني: قبول فكرة الجمع بين السلطات أمام السلطات الإدارية المستقلة رغم المساس بمبدأ الحياد	263
أولاً: المساس بحياد السلطات الإدارية المستقلة عند الجمع بين سلطة التنظيمية والعقابية	263
ثانياً: قبول فكرة الجمع بين الاختصاص التنظيمي والعقابي	268
المطلب الثاني: الجمع بين عدة صلاحيات عند عمل السلطات الإدارية المستقلة على تطوير وحماية القطاعات الاقتصادية الخاضعة للضبط	272
الفرع الأول: الجمع بين الاختصاص الرقابي والاستشاري إلى جانب الاختصاص العقابي	272
أولاً: ممارسة السلطات الإدارية المستقلة للاختصاص الرقابي والاستشاري	273
ثانياً: الجمع بين الصلاحيات الاستشارية والرقابية إلى جانب الصلاحيات العقابية يمس بحياد السلطات الإدارية المستقلة	277
الفرع الثاني: ممارسة السلطات الإدارية المستقلة لصلاحياتها الوقائية	282
أولاً: اتخاذ السلطات الإدارية المستقلة للتدابير الوقائية	282
ثانياً: مدى احترام مبدأ الحياد عند اتخاذ السلطات الإدارية المستقلة للتدابير الوقائية؟	286
المبحث الثاني: الجمع بين عدة وظائف عند المتابعة أمام السلطات الإدارية المستقلة	292

وظائف.....	292
الفرع الأول: اختصاص السلطات الإدارية المستقلة في استعمال وسيلة الإخطار التلقائي.....	293
أولاً: استثنائية الإخطار التلقائي أمام الجهات القضائية.....	293
ثانياً: الإخطار التلقائي: وسيلة تفعل من مهام السلطات الإدارية المستقلة.....	297
الفرع الثاني: الإخطار التلقائي بين الفعالية وضمن محاكمة عادلة.....	302
أولاً: المساس بحياد السلطات الإدارية المستقلة أثناء استعمال وسيلة الإخطار التلقائي.....	302
ثانياً: نجاعة الإخطار التلقائي ضمنه تقسيم الهيئة المكلف بالإخطار عن باقي الهيئات المكلفة بالتحقيق والحكم.....	307
المطلب الثاني: الجمع بين عدة وظائف أثناء عملية التحقيق أمام السلطات الإدارية المستقلة.....	311
الفرع الأول: كيفية التحقيق أمام السلطات الإدارية المستقلة.....	312
أولاً: المكلف بعملية التحقيق.....	312
ثانياً: صلاحيات المقرر.....	317
الفرع الثاني: مشاركة المقرر في الهيئة المكلفة بإصدار القرارات النهائية.....	321
أولاً: غياب الحديث عن مبدأ الحياد عند مشاركة المقرر في مداورات السلطات الإدارية المستقلة.....	321
ثانياً: مشاركة المقرر في مداورات السلطات الإدارية المستقلة يمس بحيادها.....	326
خاتمة الباب الثاني.....	331
خاتمة.....	332
قائمة المراجع.....	339

ملخص الأطروحة

التطرق إلى موضوع حياد السلطات الإدارية المستقلة أمر ضروري بانظر إلى الصلاحيات الممنوحة لها منها الرقابية والتنظيمية خاصة التنازعية منها، وبالنظر كذلك إلى تعدد انتماءات المتعاملين لاقتصاديين في الوسط الخاضع للضبط من تابع للقطاع العام والآخرين للقطاع الخاص، فممارسة السلطات الإدارية المستقلة للمهام المخولة إليها بكل حيادية، هذا من أجل الحفاظ على حقوق المتعاملين الاقتصاديين ومعاملتهم على قدم المساواة من جهة، ومن جهة أخرى اظ على توازن مختلف القطاعات الاقتصادية الخاضعة للضبط.

بغية ممارسة السلطات الإدارية المستقلة المهام الموكلة إليها بكل حيادية فقد اعتمد المشرع الجزائري على مجموعة من القواعد القانونية لكي يتم تحقيق هذا الحياد سواء من جانبه الشخصي وذلك من خلال محاولته لإبعاد أعضاء هذه السلطات تجاه السلطة التنفيذية أو تجاه الوسط الخاضع للضبط وذلك بالعمل على محاربة ظاهرة تنازع المصالح أمام هذه السلطات، أو من جانبه المؤسساتي أو الوظيفي وذلك ليظهر من خلال تنظيم هذه السلطات أنها تمارس المهام الموكلة إليها قانونا بكل حيادية، لكن هذه القواعد المكرسة من قبل المشرع تعثرها مجموعة من النقائص وجعلت حيادية هذه السلطات نسبية.

Résumé de la Thèse

Traiter de l'impartialité des autorités administratives indépendantes s'avère nécessaire à double titre : d'abord eu égard aux larges pouvoirs qui leur sont conférées, et particulièrement leur pouvoir répressif, et ensuite par rapport à l'appartenance des opérateurs régulés à deux sphères différentes : le secteur public et le secteur privé. L'exercice impartial de la fonction régulatrice par lesdites autorités a deux finalités essentielles : protéger les droits fondamentaux des opérateurs privés soumis à la régulation en les traitant de manière égalitaire avec les opérateurs publics, et sauvegarder l'équilibre des différents marchés faisant objet d'une régulation.

Dans cette optique, le législateur algérien a adopté un ensemble de règles juridiques tendant à garantir un fonctionnement impartial des AAI, que ce soit dans son volet personnel en déployant un dispositif contre les conflits d'intérêt, visant à éloigner les membres des collèges des influences extérieures émanant du pouvoir exécutif et des acteurs du marché, que s'agissant du volet institutionnel ou organique à travers l'organisation du fonctionnement interne de ces autorités et l'encadrement juridique de leurs pouvoirs hétérogènes. Néanmoins, la consécration desdites règles souffre de quelques imperfections, ce qui rend relative l'impartialité supposée des AAI.

Thesis Summary

Dealing with the impartiality of the independent administrative authorities is necessary for two reasons: first, in view of the broad powers conferred upon them, and particularly their repressive power, and secondly with regard to the membership of regulated operators in two different spheres: the public sector and the private sector. The impartial exercise of the regulatory function by these authorities has two essential purposes: to protect the fundamental rights of private operators subject to regulation by treating them equally with public operators, and to safeguard the balance of the various markets covered by a regulation.

With this in mind, the Algerian legislator has adopted a set of legal rules aimed at guaranteeing an impartial operation of the IAA, both in its personal part by deploying a mechanism against conflicts of interest, aiming at keeping members of the authorities from the outside influences coming from the executive power and market players, both institutional and organic, through the organization of the internal functioning of these authorities and the legal framework of their heterogeneous powers. Nevertheless, the consecration of these rules suffers from some imperfections, which makes relative the supposed impartiality of the IAA.