

جامعة عبد الرحمان ميرة - بجاية -
كلية الحقوق والعلوم السياسية

النظام القانوني لسلطات الضبط المستقلة

مذكرة لنيل درجة الماجستير في القانون، فرع القانون العام
- تخصص القانون العام للأعمال -

إشراف الأستاذ:
أ.د. زوايمية رشيد

إعداد الطالبة:
رابع نادية

لجنة المناقشة:

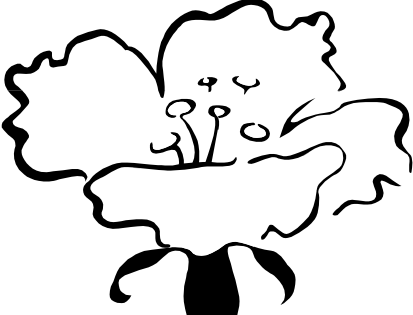
د. بودريوة عبد الكريم، أستاذ محاضر قسم (أ)، جامعة عبد الرحمان ميرة- بجاية....رئيسا
أ.د. زوايمية رشيد، أستاذ التعليم العالي، جامعة عبد الرحمان ميرة- بجاية....مشرفا ومقررا
د. لباد ناصر، أستاذ محاضر قسم (أ)، جامعة فرحات عباس -سطيف-.....ممتحنا

تاريخ المناقشة: 2012 / 01 / 04

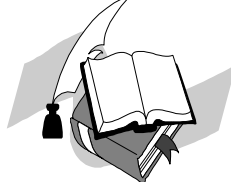
بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

« نَرْفَعُ دَرَجَاتٍ مَنْ نَشَاءُ وَفَوْقَ كُلِّ ذِي عِلْمٍ عَلِيمٌ »

يوسف الآية 76



إهداء



إلى من علّمان الصبر، الشجاعة، التفاؤل، العزيمة والإيمان
إلى من ضحّوا الكثير من أجلي ولا شيء في الدنيا يعوضهما،
والديّ الغاليين.

إلى من تذكروني معهم أجمل اللحظات...
إخوتي وأخواتي الأعزاء

إلى من كان لي عوناً، دعماً وسنداً...
زوجي الغالي

إلى جديتي العزيزة أطل الله في عمرها،
إلى كل أفراد عائلتي وعائلة زوجي،
إلى كل أساتذتي في مختلف أطوار التعليم،
إلى كل أصدقائي وزملائي.

إليهم جميعاً أهدي ثمرة جهدي

نادية

كلمة شكر

بعد حمد الله تعالى الذي وفقني لإتمام هذا العمل، أتوجه

بأسمى آيات الشكر والامتنان والتقدير إلى

الذي مهّد لي طريق العلم والمعرفة الأستاذ الدكتور **زوايمية**

رشيد... لقبوله الإشراف عليّ أولاً، و لتوجيهاته القيّمة ثانياً.

إلى أعضاء لجنة المناقشة لقبولهم مناقشة موضوع المذكرة.

إلى كلّ أساتذتي الأفاضل بجامعة عبد الرحمان ميرة.

وإلى كلّ من قدّم لي يد العون لإتمام هذا العمل المتواضع

نادية

قائمة المختصرات

أولاً: باللغة العربية:

ج.ر:	الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية.
ص:	الصفحة.
د.ج:	دينار جزائري.
د.ت:	دون تاريخ نشر.
ق:	القانون.
م:	المادة.

ثانياً: باللغة الفرنسية:

A.A.I	Autorités administratives indépendantes.
AJDA :	Actualité juridique de droit administratif.
AMF :	Autorité des marchés financiers.
ARI :	Autorités de régulation indépendantes.
ART :	Autorité de régulation des télécommunications.
COB :	Commission des opérations de bourse.
C. Cons :	Conseil constitutionnel.
CNIL :	Commission nationale de l'informatique et des libertés.
Coll. :	Collection.
CSA :	Conseil supérieur audiovisuelle.
éd :	Edition.
Ibid. :	Ibidem (au même endroit).
In :	Dans.
LGDJ :	Librairie générale de droit de jurisprudence.
LPA :	Les petites affiches.
N° :	Numéro.
OCDE :	Organisation de coopération et de développement économique.
Op.cit :	Référence précédemment cité.

OPU : Office des publications universitaires.

P : Page.

Presses de sciences po/ Dalloz : presses des sciences politiques et Dalloz.

PUF : Presses universitaires de France.

RASJEP : Revue Algérienne des sciences juridiques économiques et politiques.

RCFDT : Revue de la confédération Française démocratique du travail.

RDP : Revue de droit public et de la science politique.

RFAP : Revue Française d'administration publique.

RFDA : Revue Française de droit administratif.

RTDCOM : Revue trimestrielle de droit commercial et de droit économique.

s/d : Sous la direction de.

s/d scientifiques de : Sous la direction scientifiques de.

Vol. : Volume.

مقدمة

أظهرت الأساليب التقليدية التي كانت تنتهجها الدولة الجزائرية في تنظيم القطاع الاقتصادي فشلها إثر أزمة دولة الرفاهية Crise de l'Etat providence ، فما كان أمامها سوى الدخول في صراع الاندماج في وتيرة التجارة العالمية في ظل رحاب العولمة، وهو ما وضع الاقتصاد الجزائري بصفة عامة أمام رهانات متعددة، مرتبطة أساسا بتحديد الخيارات الإستراتيجية المتعلقة بمناهج التفتح، أو باختيار الصّفة الأكثر ملائمة لكيانها الإداري ليستجيب للتغيرات العميقة والجوهرية التي مسّت العديد من القطاعات، فعرفت الجزائر انطلاقا من دستور 1989¹ تغييرا جذريا على الصّعيدين السياسي والاقتصادي؛ إذ حاولت إقرار وتعزيز آليات دولة الحق والقانون، وذلك بإعادة النظر في طبيعة المشروع الديمقراطي، وإقرار التعددية السياسية ومبدأ الفصل بين السلطات.

أما على الصّعيد الاقتصادي وانطلاقا من سنة 1988 مروراً بدستور 1989، فقد تمّ وضع سياسة إزالة التنظيم وانسحاب الدولة من المجال الاقتصادي لصالح السوق، إذ أخذت الجزائر تنسحب تدريجيا عن الحقل الاقتصادي تاركة المجال أمام المبادرة الخاصة، حيث تمّ إلغاء احتكار المؤسسات العمومية للنشاط الاقتصادي في سنة 1988 بموجب مرسوم²، ورغم معارضته لدستور 1976³، إلا أنّه تمّ معالجة الأمر عبر إصدار دستور 1989 الذي نص ولو بصفة ضمنية على أفكار ليبرالية.

لقد كان هذا التّكريس الدستوري الخطوة الهامة التي مكّنت المشرع من القيام بمجموعة من الإصلاحات التي أدّت إلى فتح نشاطات كانت ولوقت مضى من احتكار الدولة؛ إذ تبنّت الجزائر أولى قواعد المنافسة انطلاقا من قانون الأسعار لسنة 1989⁴ الذي

¹ دستور 23 فيفري 1989، منشور بموجب المرسوم الرئاسي رقم 89-18، المؤرخ في 28 فيفري 1989، ج.ر عدد 09، لسنة 1989.

² مرسوم تنفيذي رقم 88-201، مؤرخ في 18 أكتوبر 1988، يتضمن إلغاء جميع الأحكام التنظيمية التي تخول المؤسسات الاشتراكية ذات الطابع الاقتصادي التفرد بأي نشاط اقتصادي أو احتكار للتجارة، ج.ر عدد 42، لسنة 1988.

³ دستور 21 نوفمبر 1976، منشور بموجب الأمر رقم 76-97، المؤرخ في 22 نوفمبر 1976، ج.ر عدد 94، لسنة 1976.

⁴ قانون رقم 89-12، مؤرخ في 05 جويلية 1989، يتعلق بالأسعار، ج.ر عدد 29، لسنة 1989. (ملغى)

كان يهدف إلى تحرير الأسعار من المراقبة الإدارية للدولة، عُوض سنة 1995 بأمر يكرّس بصفة كلية قواعد وآليات المنافسة كأداة لتنظيم وسير الاقتصاد.¹

إنّ هذه الإصلاحات الاقتصادية ما هي في النهاية إلاّ انتقال من الدولة الكلّ، المحتكر الوحيد لوظائف الاستغلال، التسيير، والرقابة المكرّسة عبر دستور 1976 إلى الدولة الأقل، أو ما نصلح عليه بالدولة الضابطة، وهو انتقال عزّزه دستور 1996 بإقراره لمبادئ أساسية ألا وهي؛ حرية الصناعة والتجارة، حماية الملكية الخاصة، إلى جانب ازدواجية النظام القضائي.

هكذا انسحبت الدولة عن الحقل الاقتصادي، غير أنّ انسحابها لم يكن مطلقاً، إذ كان على السلطة العامة أن تتدخل من أجل تأطير آلياته وذلك قصد مراعاة مقتضيات المرفق العام والمصلحة العامة الاقتصادية، إذ لا يمكن ترك السوق دون ضابط، فتمّ تعويض القرارات الإدارية بأدوات ضبط اقتصادي تنوب الهياكل الإدارية التقليدية، وتركت مسألة تنظيمه للسوق والمتعاملين الاقتصاديين، كما احتاج الأمر وضع قواعد أقلّ شدة وأكثر مرونة، فأضحت الساحة الوطنية تشهد تسرباً مستمراً للقوانين الغربية ذات الصبغة الليبرالية إليها، وتبني أنظمة قانونية متناسبة مع التغيرات الجديدة.

هكذا تمّ اللجوء إلى الإنشاء المتزايد لسلطات الضبط المستقلة، ومن ثم بروز هذه الصيغة كظاهرة قانونية جديدة في القانون الجزائري، وفي النهاية ظهور فرع قانوني جديد يصلح عليه ب"قانون الضبط الاقتصادي"، والذي يضم فئتين من السلطات؛

- **سلطات ذات طابع تجاري:** تخضع لقواعد القانون الخاص واختصاص القضاء العادي وهما وكالتي ضبط المحروقات اللتين أنشئت سنة 2005.²

- **سلطات إدارية مستقلة:** تشمل عدة قطاعات، حيث ظهر مفهوم السلطات الإدارية المستقلة لأول مرة في الجزائر، بإنشاء المجلس الأعلى للإعلام عام 1990،³ وتمّ

¹ أمر رقم 95-06، مؤرخ في 25 جانفي 1995، يتعلق بالمنافسة، ج.ر عدد 09، لسنة 1995. (ملغى)

² قانون رقم 05-07، مؤرخ في 28 أفريل 2005، يتعلق بالمحروقات، ج.ر عدد 50، معدل ومتمم بالأمر رقم 06-10، المؤرخ في 29 جويلية 2006، ج.ر عدد 48، لسنة 2006.

³ قانون 90-07، مؤرخ في 03 أفريل 1990، يتعلق بالإعلام، ج.ر عدد 14، لسنة 1990، معدل ومتمم بموجب المرسوم التشريعي رقم 93-13، المؤرخ في 26 أكتوبر 1993، ج.ر عدد 69، لسنة 1993. (ملغى)

تحرير القطاع المصرفي عن طريق إنشاء مجلس النقد والقرض كهيئة تنظيمية واللجنة المصرفية كهيئة عقابية، وذلك في نفس السنة.¹

كما تم إنشاء المركز الوطني للسجل التجاري بعد سنة من ذلك،² و حرر قطاع البورصة عام 1993 حيث تم إنشاء لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها كهيئة ضابطة.³

وفي سنة 1995 أنشئ مجلس المنافسة كسلطة ضبط عامة (أفقية) تشمل كل القطاعات، وحرر قطاع البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية في سنة 2000 بإنشاء سلطة ضبط البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية.⁴

بعدها بسنة واحدة عمدت الدولة إلى تحرير القطاع المنجمي، فتم إنشاء هيئتين لتولي المهمة الضبطية، أطلق على أحدهما اسم الوكالة الوطنية للممتلكات المنجمية، والثانية الوكالة الوطنية للجيولوجية والمراقبة المنجمية.⁵

ولفرض السير التنافسي الشفاف لسوق الكهرباء والغاز تم إنشاء لجنة ضبط الكهرباء والغاز في 2002.⁶

وبعد سنة من ذلك تم فتح قطاع النقل للمبادرة الخاصة، فأُنشئت سلطة لضبط النقل،⁷ كما عمد المشرع إلى تحرير قطاع المياه عام 2005 فأُنشأ سلطة لضبط المياه.⁸

¹ قانون رقم 90-10، مؤرخ في 14 أبريل 1990، يتعلق بالنقد والقرض، ج.ر عدد 16، لسنة 1990. (ملغى)

² قانون رقم 90-22، مؤرخ في 18 أوت 1990، يتعلق بالسجل التجاري، ج.ر عدد 36، لسنة 1990، متمم بالقانون رقم 91-14، المؤرخ في 14 سبتمبر 1991، ج.ر عدد 43، لسنة 1991، ملغى جزئياً بالقانون رقم 04-08، المؤرخ في 14 أوت سنة 2004، يتعلق بشروط ممارسة الأنشطة التجارية، ج.ر عدد 52، لسنة 2004.

³ مرسوم تشريعي رقم 93-10، مؤرخ في 23 ماي 1993، يتعلق ببورصة القيم المنقولة، ج.ر عدد 34، لسنة 1993، معدّل ومتمّم بالأمر رقم 96-10، المؤرخ في 10 جانفي 1996، ج.ر عدد 03، لسنة 1996، وبالقانون رقم 03-04، المؤرخ في 17 فيفري 2003، ج.ر عدد 11، لسنة 2003 (استدراك في ج.ر عدد 32، لسنة 2003).

⁴ قانون رقم 2000-03، مؤرخ في 05 أوت 2000، يحدّد القواعد العامة المتعلقة بالبريد وبالمواصلات السلكية واللاسلكية، ج.ر عدد 48، لسنة 2000.

⁵ قانون رقم 01-10، مؤرخ في 03 جويلية 2001، يتضمن قانون المناجم، ج.ر عدد 35، لسنة 2001، معدّل ومتمّم بموجب الأمر رقم 07-02، المؤرخ في 01 جانفي 2007، ج.ر عدد 16، لسنة 2007.

⁶ قانون رقم 02-01، مؤرخ في 05 فيفري 2002، يتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات، ج.ر عدد 08، لسنة 2002.

⁷ قانون رقم 02-11، مؤرخ في 24 ديسمبر 2002، يتضمن قانون المالية لسنة 2003، ج.ر عدد 86، لسنة 2002.

⁸ قانون رقم 05-12، مؤرخ في 04 أوت 2005، يتعلق بالمياه، ج.ر عدد 60، لسنة 2005، معدّل ومتمّم بموجب القانون رقم 08-03، المؤرخ في 23 جانفي 2008، ج.ر عدد 04، لسنة 2008.

ولتنفيذ الإستراتيجية الوطنية في مجال الفساد أنشأ المشرع الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته عام 2006،¹ وحرر قطاع التأمين في نفس هذه السنة، وذلك بإنشاء لجنة الإشراف على التأمينات.² هذا إلى جانب استحداثه للوكالة الوطنية للمواد الصيدلانية في سنة 2008.³

3.2008

إنّ هذه القواعد القانونية الجديدة ذات المحتوى التّوعوي والكمّي المختلف جدية بالبحث، خاصة أمام التزايد المستمر لهذه القوانين والتعديل المتكرر لها، فمشكلة العصر أكبر من أن تكون مجرد حديث عن نظام قانوني لكل سلطة على حدى، وإنّما البحث عن مدى تعبير هذه السلطات عن منظومة قانونية متجانسة يحكمها قانون موحد يسهل فهمه من قبل المخاطبين به، خاصة المتعاملين الاقتصاديين الذين يبحثون عن الاستقرار والطمأنينة.

إنّ هذه الهيئات، وإن كانت استجابة لطبيعة الدور الاقتصادي الجديد للدولة إلا أنّها تعكس سياقاً سياسياً قانونياً، وذلك بالنظر إلى حتمية فصلها عن السلطة السياسية، لحساسية مهامها ووظائفها، وهو ما أدى إلى الاعتراف لها بخاصية الاستقلالية والحياد عن الإدارة والسلطة السياسية على حد سواء، إذ تثير مسألة تكييفها ومدى استقلاليتها جدلاً فقهيًا كبيراً، نظراً للدور الذي أنشأت من أجل تحقيقه، في مجال حساس يتمثل في تنظيم النشاط الاقتصادي والمالي للدولة، خاصة أمام تردّد المشرع الجزائري ذاته في وصف سلطات الضبط الموجودة في الجزائر واختلاف التسميات التي أطلقها عليها، فالتكييف القانوني ليس صريح دائماً، بل وأحياناً يصل إلى حدّ التناقض.

¹ قانون رقم 01-06، مؤرخ في 20 فيفري 2006، يتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، ج.ر عدد 14، لسنة 2006، متمم بالأمر رقم 05-10، المؤرخ في 26 أوت 2010، ج.ر عدد 50، لسنة 2010، ومعدل ومتمم بالقانون رقم 11-15، المؤرخ في 02 أوت 2011، ج.ر عدد 44، لسنة 2011.

² أمر رقم 07-95، مؤرخ في 25 جانفي 1995، يتعلق بالتأمينات، ج.ر عدد 13، لسنة 1995، معدل ومتمم بالقانون رقم 04-06، المؤرخ في 20 فيفري 2006، ج.ر عدد 15، لسنة 2006، متمم بالأمر رقم 01-10، المؤرخ في 26 أوت 2010، يتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2010، ج.ر عدد 49، لسنة 2010.

³ قانون رقم 05-85، مؤرخ في 16 فيفري 1985، يتعلق بحماية الصحة وترقيتها، ج.ر عدد 08، لسنة 1985، معدل ومتمم بقانون رقم 13-08، المؤرخ في 20 جويلية 2008، ج.ر عدد 44، لسنة 2008.

هذا إلى جانب الاختلاف في نوع وحجم الاختصاصات والصلاحيات التي خُولت لهذه السلطات من أجل تفعيل وظيفتها الضبطية، والتي تتنوّع بين الاختصاص الرقابي، الاستشاري، التحكيمي، القمعي، التنظيمي، سلطة منح التراخيص والاعتمادات، إصدار التدابير الوقائية...

وإن كان البعض من هذه الهيئات يتمتع باختصاصات عدة كلجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها التي تجمع بين الاختصاص الرقابي، التنظيمي، القمعي، التحكيمي.... فهناك سلطات أخرى لم تخوّل إلاّ البعض من هذه الاختصاصات.

كما أنّ النظام القانوني الذي يحكم المنازعات التي قد تثور بين سلطات الضبط المستقلة والمتعاملين الاقتصاديين هو الآخر يعرف من الغموض والنقص ما يمكن أن يقف عقبة في طريق المتعاملين الاقتصاديين من جهة، والفعالية الاقتصادية من جهة أخرى، سواء في الإجراءات التي ينبغي اتباعها أو الضمانات الممنوحة للمتقاضين، إذ يصعب على المتعامل الاقتصادي استيعاب وتحديد الإجراءات التي ينبغي اتباعها في حالة ما إذا كان مضطرا لمخاصمة أية سلطة من سلطات الضبط، وذلك لعدم وضوح النصوص القانونية وتناقضها، أو لصمت المشرع وتشتت الإجراءات بين القواعد العامة والنصوص الخاصة.

وللإلمام بهذه النقائص يستوجب علينا الغوص في المنظومة القانونية التي تحكم هذه السلطات، وذلك عن طريق الإجابة عن الإشكالية التي تطرح نفسها في عصرنا ألا وهي **مدى تمكّن المشرّع الجزائري من توحيد النظام القانوني لسلطات الضبط المستقلة؟**

سنحاول الإجابة عن هذه الإشكالية من خلال تحليل النصوص القانونية بدرجة أولى، وذلك بالاستعانة بالفقه وما تيسّر لنا من الاجتهاد القضائي، ولأن هذه الهيئات استنساخ من النموذج الفرنسي سيتم الاستئناس من حين لآخر بالتجربة الفرنسية، دون أن ترقى هذه المعالجة لأن تكون دراسة مقارنة، وسيكون ذلك عبر نقطتين أساسيتين:

- نعالج في الأولى إشكالية المركز القانوني لسلطات الضبط المستقلة ومدى توفره على ضمانات كافية، خصوصا تلك المتعلقة بالطبيعة القانونية لهذه السلطات وتلك التي تمس استقلاليتها، وذلك من خلال التطرق لطبيعة المعالجة القانونية التي يقدمها المشرع الجزائري

حول هذه الهيئات، إضافة إلى تحليل الجوانب العضوية والوظيفية المتعلقة باستقلاليتها (الفصل الأول).

- وسنحاول التطرق في نقطة ثانية إلى طبيعة نظام تدخل سلطات الضبط المستقلة، وذلك من خلال حجم وطبيعة صلاحيات هذه السلطات، ومدى تعميم مراعاتها لمختلف الضمانات القانونية أثناء ممارستها، بالخصوص تلك المتعلقة بحقوق الدفاع خاصة في مواجهة السلطة القمعية التي هي أخطر سلطة تتمتع بها هذه الهيئات. وإذا كانت ممارسة هذه الاختصاصات من طرف الهيئة المختصة لا تخلو من خلق منازعات بينها وبين الأشخاص المخاطبين من طرفها، فما علينا سوى البحث عن مدى تشكيل نظام المنازعات الذي يحكم مختلف الهيئات الضبطية لفئة قانونية موحدة ومتجانسة، واستفادتها من معالجة قانونية خاصة (الفصل الثاني).

الفصل الأول

المركز القانوني لسلطات الضبط المستقلة

تعدّ عبارة "سلطات الضبط المستقلة" مفهوما جديدا في القانون الوضعي، فهي تكرّس ولأول مرة قطيعة مع التقسيمات التقليدية التي درج الفقه الإداري على تبنيها في نظرية التنظيم الإداري على غرار الإدارة المركزية، الإدارة المحلية والهيئات العمومية بمختلف أنواعها، وبذلك فهي تمثّل شكل غير معهود في القانون الإداري التقليدي، مما يضيف عليها نوعا من الغموض ويصعّب الاتفاق على مفهوم موحد لها.

بهدف تحقيق أحسن ضبط للاقتصاد الوطني خوّل المشرع الجزائري لسلطات الضبط المستقلة صلاحيات جدّ واسعة لكل سلطة في المجال الخاص بها، والبحث عن المركز القانوني لهذه الهيئات يستدعي منا الوقوف عند مجموعة من النقاط تتركز أساسا حول طبيعتها القانونية La nature juridique des A.R.I (المبحث الأول).

وبما أنها بمثابة فئة قانونية جديدة تقوم على وجود منظمة متميزة وخارجة عن إطار قواعد ومبادئ الوظيفة العامة من تدرج رئاسي ووصاية ورقابة وإشراف من طرف السلطة الإدارية المركزية،¹ فمن البديهي البحث عن مدى استقلاليتها L'indépendance des A.R.I (المبحث الثاني).

¹ حنفي عبد الله، السلطات الإدارية المستقلة: دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2000، ص.48.

المبحث الأول

الطبيعة القانونية لسلطات الضبط المستقلة

تطرح عبارة "سلطات الضبط المستقلة" - نظرا لغموضها وحدائتها- صعوبات بشأن تكييف طبيعتها القانونية، سواء من خلال تكييف مكانة وموقع هذه السلطات الجديدة بالنسبة للنظام المؤسسي للدولة، إذ أن خصوصية النظام القانوني لهذه السلطات وخاصة ما تعلق منه باستقلاليتها ونظرا للسلطات الواسعة التي تتمتع بها (تنظيمية، قمعية...) يطرح وضعية هذه الصيغة الإدارية الجديدة بالنسبة للنص الأساسي في الدولة، إلى جانب موقف المشرع منها (المطلب الأول).

و يظهر جليا تردد المشرع وغياب تكييف قانوني موحد ومتجانس للطبيعة القانونية لهذه السلطات، لذلك يكون علينا البحث عنها عن طريق مجموع العناصر المكونة لعبارة "سلطة ضبط مستقلة" (المطلب الثاني).

المطلب الأول

الموقف القانوني من تحديد طبيعة سلطات الضبط المستقلة

سنحاول من خلال دراستنا هذه، البحث عن موقف القانون الأساسي للدولة (الدستور) من تكييف هذه السلطات، لكن يبدو وأن الدستور لا يعرف هذا النوع الجديد من الهيئات، الأمر الذي جعل الكثير يتساءل عن دستوريتها قبل أن يفصل المجلس الدستوري الفرنسي بذلك صراحة (الفرع الأول).

في ظل غياب التكييف الدستوري لهذا النوع الجديد من السلطات لا يكون أمامنا سوى اللجوء إلى موقف المشرع باعتبارها إبداع تشريعي (الفرع الثاني).

الفرع الأول

مكانة سلطات الضبط المستقلة في القانون الأساسي للدولة

يحدد الدستور السلطات في الدولة ويقسمها إلى ثلاثة؛ تشريعية تضع القوانين، تنفيذية تتولى حسن تنفيذ هذه القوانين، وقضائية تنطق بالعدالة، وبالمقابل لا تعرف سلطات الضبط المستقلة مكانة صريحة فيه (أولا)، فكيف يمكن للمشرع ودون خرق للدستور أن يضع هيئات لا تخضع للرقابة ويخولها سلطات تنظيمية وقضائية كانت فيما مضى تنفرد بها إحدى السلطات التقليدية للدولة ؟ (ثانيا).

أولا – غياب مكانة دستورية صريحة لسلطات الضبط المستقلة:

إنّ أول سؤال يمكن طرحه على هذا المستوى هو هل دستوري 1989 و 1996 يعترفان بوجود سلطات الضبط المستقلة؟

إنّ كلّ النصوص المنشئة لسلطات الضبط المستقلة تعود عبر تأشيرتها إلى الأحكام الدستورية المتعلقة بمجال التشريع أي المادة 115 من دستور 1989 والمادة 122 من دستور 1996، فهل يمكن اعتبار هذه الأحكام هي الأساس الدستوري لإنشاء هذه السلطات في الجزائر؟

في هذا الصدد يرى الأستاذ "خلوفي" أنه لا بد هنا من التفرقة بين السلطات التي أنشئت في ظل دستور 1989 وتلك التي أنشئت في ظل دستور 1996.¹

إنّ النصوص المنشئة لهذه السلطات في إطار دستور 1989 (المجلس الأعلى للإعلام، مجلس النقد والقرض، اللجنة المصرفية، لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها ومجلس المنافسة) أشرت بالمادة 115، غير أنه ومن بين 26 مجالا محددًا في هذه المادة لا توجد أية أحكام تسمح بإنشاء هذه السلطات، وفي نفس الوقت فإن النص الدستوري لا يؤهل السلطة التنفيذية لإنشائها، إلّا إذا تم التسليم بإدراج هذا الاختصاص في إطار

¹ KHELLOUFI (R), « Les institutions de régulation », *Revue IDARA*, N° 28, 2004, pp.253-256.

التنظيمات المستقلة لرئيس الجمهورية والتي تكون في المجالات غير المخصصة للقانون حسب نص المادة 116 من دستور 1989، في ظل هذا المأزق القانوني كيف يمكن تبرير إنشاء هذه السلطات؟

يرى الأستاذ "خلوفي" أنه وفي ظل غياب أي اجتهاد دستوري حول هذه السلطات يمكن العودة إلى موقف المجلس الدستوري الفرنسي الذي فصل ولو بصفة ضمنية بشأن مبدأ وجودها، وذلك بمناسبة فحصه للنصوص الأولى المتعلقة بإنشائها، ذلك أنه لم يبدِ أية ملاحظة بشأن مدى دستوريته، لكنه في المقابل فرض تأطير هذه السلطة.

أما بخصوص السلطات المنشأة في إطار دستور 1996 (سلطة ضبط البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية، الوكالة الوطنية للممتلكات المنجمية، الوكالة الوطنية للجيولوجيا والمراقبة المنجمية، لجنة ضبط الكهرباء والغاز، سلطة ضبط النقل، سلطة ضبط المحروقات، سلطة ضبط المياه...)، فإن النصوص المنشأة لها تؤثر بالمادة 122 من الدستور، إذ تنص الفقرة 29 من أصل 30 مجالا مخصصا للتشريع على صلاحية السلطة التشريعية بإنشاء "فئات المؤسسات"، ومن ثم هل يمكن القول إن هذه العبارة يمكن أن تضم الفئة الجديدة لسلطات الضبط المستقلة ومن ثم تبرير إنشائها دستوريا؟

يرى الأستاذ "خلوفي" بفرضية انفتاح الأفق المؤسسي للفقرة 29 وقابليتها للتكيف مع الحاجيات الجديدة خاصة وأن لفظي "فئات" و "مؤسسات" جاءا على صيغة الجمع ويمكن أن يحملا في طياتهما فكرة مجموعة موسعة من الأشخاص المعنوية ذات الطبيعة الإدارية، إذ يرى الأستاذ "خلوفي" أن تفسير مصطلح "المؤسسات" تفسيراً ضيقاً على غرار التعريف التقليدي الذي يمنحه القانون الإداري يمكن أن يؤدي إلى الجزم بعدم دستورية هذه السلطات وبالتالي فهو يوسع فرضيته إلى كون هذا المصطلح قد استعمل للدلالة على معنى عام يتعلق بالشخص المعنوي العام عموماً.

غير أنه لا يمكن الأخذ بهذه الفرضية الأكثر اتساعا، ذلك أن المشرع نفسه كان قد أعطى تحديدا تشريعيًا لمفهوم المؤسسات من خلال القانون رقم 01-88¹ أين حصر هذه الهيئات فيما يلي:

- الهيئة العمومية ذات الطابع الإداري؛
- الهيئة العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري؛
- الهيئة العمومية المحلية؛
- الهيئة العمومية ذات الطابع الخاص؛
- مراكز البحث والتنمية.

إضافة إلى القانون رقم 11-98² الذي أنشأ الهيئة العمومية ذات الطابع العلمي والتكنولوجي، وفي سنة 1999 تم إنشاء الهيئة العمومية ذات الطابع العلمي، الثقافي والمهني.³

هكذا تكون هذه الفرضية مردودة، ذلك أن المعنى المكرس من قبل المشرع لمصطلح المؤسسات هو المعنى الضيق بالمفهوم التقليدي للقانون الإداري.

أما الأستاذ "زوايمية رشيد"⁴ فيطرح مسألة دستورية هذه السلطات انطلاقا من مفهوم الاستقلالية الممنوحة لها، والتي عادة ما تطرح مشكلة صارخة اتجاه القانون الأساسي في الدولة، فالباب الثاني من الدستور المتعلق بتنظيم السلطات مقسم إلى ثلاثة فصول متعلقة بالسلطة التنفيذية، التشريعية والقضائية، ولعل أول سؤال يمكن طرحه هو أين يمكن موقعة سلطات الضبط نظرا لاستقلاليتها والتي تعني مبدئيا عدم خضوعها لأي رقابة سلمية كانت، أو وصائية؟

¹ أنظر القانون رقم 01-88، المؤرخ في 12 جانفي 1988، المتعلق بالقانون الأساسي للمؤسسات العمومية الاقتصادية، ج.ر عدد 02، لسنة 1988، ملغي جزئيا بموجب المادة 28 من الأمر رقم 95-25، المؤرخ في 25 سبتمبر 1995، المتعلق بتسيير الأموال التجارية التابعة للدولة، ج.ر عدد 55، لسنة 1995.

² أنظر القانون رقم 11-98، المؤرخ في 22 أوت 1998، المتعلق بالقانون التوجيهي والبرنامج الخماسي حول البحث العلمي والتطوير التكنولوجي 1999-2002، ج.ر عدد 62، لسنة 1998.

³ وذلك بمناسبة إصدار القانون رقم 99-05، المؤرخ في 14 أفريل 1999، المتضمن القانون التوجيهي للتعليم العالي، ج.ر عدد 24، لسنة 1999.

⁴ ZOUAÏMIA (R), les autorités de régulation indépendantes dans le secteur financier en Algérie, éd HOUMA, Alger, 2005, p.18.

هناك من يرى أن فكرة السلطة الرابعة وحدها التي تمثل الإجابة المقنعة لمشكلة إدخال هيئات الضبط الاقتصادي في النموذج المؤسسي للدولة، حيث اعتبر سلطات الضبط المستقلة بمثابة سلطة رابعة بجوار السلطات التقليدية الثلاث، وذلك استناداً إلى التسمية التي أطلقها المشرع على بعضها، وكذلك استناداً إلى ما تتمتع به هذه السلطات من استقلال خاصة في مواجهة الحكومة، مما يخرجها من فئة المؤسسات أو المرافق العامة التقليدية.¹

كما أن الدستور لا يضع مبدءاً مقيداً، فالمبدأ ليس ثلاثية السلطات وإنما الفصل بين السلطات.²

غير أن فكرة السلطة الرابعة منتقدة، فرغم أن الدستور لم يحدد عدد السلطات إلا أن هذا أمر مستقر في التقاليد الدستورية المقارنة، كما أن نصوص الدستور نفسها توضح - عند النظر إليها نظرة شاملة- اختصاصات ووظائف ثلاث سلطات فقط، مما يعني أنه لا توجد سوى ثلاث سلطات حددها الدستور.

إذا كان هؤلاء الفقهاء يساندون الاعتراف بفكرة السلطة الرابعة، إلا أنهم لم يحددوا مما تتألف هذه السلطة، فلا يمكن أن تشكل سلطة متجانسة تسمح باستيعاب كل الهيئات التي تدخل تحت غطائها.³

كما أن الرجوع إلى الدولة كمجموعة متراكمة من السلطات والهيئات يصعب استيعاب الموقع الفعلي لسلطات الضبط المستقلة في التنظيم المؤسسي للدولة، بل لا يسمح لنا بإيجاد الأسلوب المشترك الذي تدير عليه هذه الهيئات الضبطية ضمن التنظيم المؤسسي، ولا يسمح لنا بفهم الغطاء الإجرائي الذي يجب وضعه لهذه الهيئات.⁴

¹ حنفي عبد الله، مرجع سابق، ص.53.

² عيسوي عز الدين، السلطة القمعية للهيئات الإدارية المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، مذكرة لنيل درجة الماجستير في القانون، فرع قانون الأعمال، جامعة تيزي وزو، 2005، ص.58.

³ THOMASSET-PIERRE (S), l'autorité de régulation boursière face aux garanties processuelles fondamentales, LGDJ, Paris, 2003, p.39.

⁴ عيسوي عز الدين، السلطة القمعية للهيئات الإدارية المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، مرجع سابق، ص.30-29.

كما أن إصدار سلطة جديدة يتطلب أكثر من صدور مجرد قانون عادي، بل يحتاج إلى وسيلة دستورية أكبر من ذلك.¹

إنّ هذه الهيئات رغم طابعها الاستقلالي المبدئي نجدها تشارك وزير القطاع في وظائفه أو تخضع لوصايته أو رقابته بدرجات متفاوتة بينها، وهذا ما يقرّبها من الهيئات الإدارية التقليدية.

كما أنّ تعدد التكييفات التي أطلقت على هذه الهيئات إنّ دلت على شيء فإنما تدل على تردد المشرع وغياب نظرة صريحة ومتمّزة فيما يخص المركز المخصص لهذه الفئة القانونية الجديدة.

كما يجب التمييز بين مصطلح "Autorité" التي تستعمل في مجال الوظيفة العامة و مصطلح "Pouvoir"،² و كل هذا طبعا إلى جانب اختلاف التسميات التي أطلقها المشرع على هذه الهيئات بين السلطة، الهيئة، اللجنة، المجلس، المؤسسة، الوكالة، المركز.

كل هذا يدل على أنّ المشرع لم يشأ إنشاء سلطة رابعة وإنما يريد من خلال التسمية إخراجها وإبعادها عن إطار السلطات الإدارية التقليدية، وما يؤكد ذلك رغبته في إضفاء الطابع الإداري على غالبية هذه الهيئات، وكذا إخراجها من أن تكون مجرد هيئات استشارية وذلك بإعطائها سلطة اتخاذ القرار، هذه الأخيرة التي تجد أساسها في ضرورة احترامها للقواعد الإجرائية من ضرورة التسبيب، احترام مبدأ الحياد، احترام حقوق الدفاع، حق الطعن في هذه القرارات أمام القضاء...³

أمام سكوت المؤسس والقاضي الدستوري الجزائري بشأن مبدأ وجود سلطات الضبط لا يكون أمانا سوى الأخذ بموقف المجلس الدستوري الفرنسي الذي أقرّ ولو بصفة ضمنية بوجود سلطات الضبط المستقلة، وذلك من خلال فحصه للنصوص الأولى المتعلقة بإنشائها ذلك أنه لم يُبد أية ملاحظة بشأن مدى دستوريته.

¹ TEITGEN-COLLY (C) , « Les A.A.I : histoire d'une institution », in COLLIARD (C-A) et TIMSIT (G), (s/d de), les A.A.I, PUF, Paris, 1988, p. 52.

² لتوضيح أكثر عد إلى الصفحة 26 وما بعدها من هذه المذكرة.

³ FRISON- ROCHE (M-A), « Comment fonder juridiquement le pouvoir des autorités de régulation ? », *Revue d'économie financière*, N° 60, 2001, p.95.

إذا كانت هذه السلطات لا تعرف مكانة دستورية صريحة، فما هو أساس السلطة الممنوحة لها؟

ثانيا- أساس السلطة الممنوحة لهيئات الضبط المستقلة:

ضبط القطاعات الاقتصادية هي المهمة الأساسية لسلطات الضبط المستقلة، فالسلطة التنفيذية لا يمكن أن تقوم بمهمة الضبط، كون أن هذه السلطة ليس لها موقع جيد يسمح لها بالتدخل في المجال الاقتصادي، فبظهور هذه الهيئات المستقلة تم السماح بوجود نوع من الفاصل بين السلطة التنفيذية والقطاع المراد ضبطه، مما يعطي شعورا بنقص تدخل الدولة.¹

من جانب آخر فإن السلطة القضائية لا تستطيع أن تقوم بالمهمة الضبطية، كون هذه المهمة لا تتطلب فقط سلطة قمعية بل وأدوات وقائية، كما أنه وحتى في ممارسة السلطة القمعية أظهر القضاء نوعا من القصور.²

إن إسناد هذين الاختصاصين لسلطات الضبط المستقلة إلى جانب السلطات التقليدية في الدولة (التنفيذية والقضائية) دفع بالبعض إلى القول بعدم دستوريتهما.

إن أول صعوبة تأتي من نص المادتين 85 / 2 و 125 / 2 من دستور 1996 والمعدلتين بموجب المواد 09 و 13 على التوالي من القانون رقم 08-19 المتضمن تعديل الدستور، إذ نجد أن السلطة التنظيمية من اختصاص السلطة التنفيذية المجسدة في كل من رئيس الجمهورية والوزير الأول، بحيث يتولى هذا الأخير السهر على حسن سير الإدارة العمومية وعلى تنفيذ القوانين والتنظيمات، وهو ما يتعارض مع تخويل المشرع الجزائري الاختصاص التنظيمي صراحة لكل من مجلس النقد والقرض ولجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها.

¹ عيساوي عز الدين، الهيئات الإدارية المستقلة في مواجهة الدستور، أعمال الملتقى الوطني حول السلطات الإدارية المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، أيام 23-24 ماي، جامعة بجاية، 2007، ص.25.

² TEITGEN-COLLY (C) , « Les A.A.I : histoire d'une institution », op.cit, p. 39.

من جهة أخرى فإنّ القمع تمارسه السلطة القضائية حسب المادة 146 من دستور 1996 التي تقضي بأنّ القضاة يختصون بإصدار الأحكام، والسلطة القضائية حسب نص المادة 139 من الدستور نفسه تهدف إلى حماية المجتمع والحريات، وتضمن للجميع ولكل واحد المحافظة على حقوقه الأساسية.

أمام غياب موقف القضاء الجزائري خاصة المجلس الدستوري حول المسألة، علينا الرجوع إلى القانون المقارن وخاصة الفرنسي باعتبار هذه الهيئات والصلاحيات المخولة لها جاءت نقلا عن التجربة الفرنسية التي تعرف نفس الحالة، إذ طرح النقاش حول نص المادة 21 من الدستور الفرنسي التي تجعل من الوزير الأول المالك الوحيد للسلطة التنظيمية، وقد أصدر المجلس الدستوري الفرنسي أكثر من حكم يتعلق بدستورية السلطة التنظيمية المخولة قانونا لسلطات الضبط المستقلة ودستوريا للسلطة التنفيذية.

احتدم نقاش فقهاء القانون المقارن حول مسألة دستورية هذين الاختصاصين (التنظيمي والقمعي) الممنوحين لسلطات الضبط المستقلة، وهناك منهم من اعتبر هذه الهيئات تخرق مبدأ الفصل بين السلطات مرتين؛ فهي تجمع من جهة بين سلطتين (تنظيمية وعقابية)، ومن جهة أخرى فإنّ هذه الهيئات تتدخل في اختصاص السلطتين التنفيذية والقضائية.¹

إنّ مبدأ الفصل بين السلطات له مفهومين: أولا مبدأ التخصّص في السلطات، فهذه الهيئات إدارية وليست تنفيذية ولا قضائية، وثانيا يحمل هذا المبدأ فكرة عدم الربط بين سلطتين، فلا يمكن للهيئة التي أصدرت القاعدة القانونية أن تعاقب عليها.²

¹ عيساوي عز الدين، "الهيئات الإدارية المستقلة في مواجهة الدستور"، مرجع سابق، ص.35.

² TEITGEN-COLLY (C) , « Les instances de régulation et la constitution », *RDP*, N° 01, 1990, p. 193.

غير أنّ المجلس الدستوري الفرنسي قد أكد عدّة مرات عدم تناقض هذا المبدأ مع سلطة العقاب الممنوحة للهيئات الإدارية،¹ فهو تعبير عادي عن مبدأ امتيازات السلطة العامة.²

وقد أصدر المجلس أكثر من قرار يتعلق بدستورية الاختصاصين، ومن اجتهاده نجد قراره الصادر في 1986 والذي أقرّ فيه أنّ المادة 21 من الدستور الفرنسي لا تشكّل عائقاً أمام منح المشرع لهيئة أخرى في الدولة غير الوزير الأول سلطة تنظيمية، شرط أن تكون محددة ومتخصصة.³

أصدر المجلس اجتهاداً آخر في 17 جانفي 1989 بمناسبة اقتراح المجلس الأعلى للسمعي البصري CSA، اعتبر فيه أنّ ترتيبات المادة 21 من الدستور لا تشكّل عائقاً أمام المشرع ليعهد إلى سلطة أخرى غير الوزير الأول الاهتمام بتعيين القواعد التي سمح القانون بوضعها بشرط أن تكون هذه الأهلية في مقاييس محدودة حسب مجال تطبيقها واستمراريتها.⁴

وأصدر حكماً آخر يتعلق بسلطة ضبط الاتصالات ART، واشترط أن تمارس سلطة تنظيمية محددة حسب ما نص عليه قانون 6-36 المتعلق بالبريد والمواصلات.⁵

من جانب آخر أقرّ المجلس الدستوري الفرنسي بدستورية السلطة القمعية المخوّلة لسلطات الضبط المستقلة بمناسبة عرض قانون المنافسة في سنة 1986، أين لم يثر فكرة عدم دستوريتها رغم أنّه خولّ لمجلس المنافسة حق توقيع العقوبات.

¹ DELMAS-MARTY (M) et TEITGEN COLLY (C), punir sans juger? De la répression administrative au droit administratif pénal, ECONOMICA, Paris, 1992, pp.30- 33.

² ZOUAÏMIA (R), droit de la responsabilité disciplinaire des agents économiques : l'exemple du secteur financier, OPU, Alger, 2010, p.42.

³ C. Cons, N° 86-217 DC du 18 nov.1989, www.consiel-constitutionnel.fr

⁴ فتوس خدوجة، الاختصاص التنظيمي لسلطات الضبط الاقتصادي، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع القانون العام للأعمال، جامعة بجاية، 2010، ص.93.

⁵ LAGET-ANNAMAYER (A), la réglementation des services publics en réseaux, LGDJ, Paris, 2002, pp. 354-355.

وتطرق المجلس الدستوري الفرنسي سنة 1989 بصفة صريحة إلى دستورية سلطة هيئات الضبط المستقلة في توقيع العقوبات، وذلك حين نظره في القانون المتضمن إنشاء المجلس الأعلى للصوتيات والمرئيات ، فقد كانت إجابة المجلس الدستوري تتمحور حول النقاط التالية: بالنظر إلى الصعوبات التقنية المجهولة حول وسائل الاتصالات السمعية والبصرية وكذلك الأهداف ذات القيمة الدستورية كاحترام حقوق المؤلف والحفاظ على النظام العام والمحافظة على تعددية تيارات التعبير الاجتماعية والثقافية، إذ يمكن لوسائل الاتصالات أن تمسّ هذه الاعتبارات وبالتالي يمكن ربطها بنظام الترخيص، وقد يعهد إلى هيئة إدارية مستقلة مهمة السهر على احترام جميع هذه المبادئ، وهذه الأخيرة في إطار التراخيص التي تمنحها يمكن أن تتمتع بسلطة عقابية بدون أن يكون هناك مساس بمبدأ الفصل بين السلطات.¹

أقرّ كذلك المجلس الدستوري الفرنسي بشأن لجنة تنظيم عمليات البورصة بأنّ مبدأ الفصل بين السلطات لا يمثل أية عقبة أمام السلطة الإدارية في نطاق ما تتمتع به من امتيازات تسمح لها بممارسة سلطة توقيع الجزاءات.²

هكذا استطاع المجلس الدستوري الفرنسي التوفيق بين الطبيعة الإدارية لهيئات الضبط واستقلاليتها اتجاه الحكومة مع الإصرار على ضرورة تأطير هذه الاستقلالية، أي إخضاع هذه الهيئات لرقابة الشرعية والحدّ من صلاحياتها التنظيمية العامة لرئيس الحكومة، فهي ليست سلطة عامة وإنّما سلطة تنظيمية أو قمعية ضيقة ومتخصصة.³

بهذا إذن فصل المجلس الدستوري الفرنسي ولو بصفة ضمنية بشأن مبدأ وجود سلطات الضبط المستقلة وذلك من خلال فحصه للنصوص الأولى المتعلقة بإنشائها ذلك أنّه لم يبد أيّة ملاحظة بشأن مدى دستوريته، وقد إعترف لها صراحة بالسلطتين التنظيمية

¹ C. Cons. N°88- 248DC du 17 Janvier 1989, www.consiel-constitutionnel.fr

² GENEVOIS (B), « Le conseil constitutionnel et l'extension des pouvoirs de la commission des opérations de bourse, à propos de la décision de C. Cons. N° 89-260, du 28 juillet 1989», *RFDA*, N° 04, 1989, pp.684- 685.

³ MAISL (H), « La nouvelle réglementation des télécommunications », *AJDA*, N° 7-8, 1996, p.776.

والقمعية على أن تكونا ضيقتين ومتخصصتين واللّتان لا يمكن بأي شكل من الأشكال أن تؤثرا على مبدأ الفصل بين السلطات.

بما أنّ الدستور لم يتناول هذا النوع من السلطات وبما أنّها ابتكار تشريعي، نتساءل عن التكييف الذي أضفاه هذا الأخير عليها؟

الفرع الثاني

التكييف التشريعي لسلطات الضبط المستقلة

يتباين موقف المشرع في تحديد الطبيعة القانونية لسلطات الضبط المستقلة، فيلجأ تارة إلى اتّخاذ موقف صريح في تكييف بعضها (أولاً)، ويسكت عن تكييف البعض الآخر. (ثانياً)

أولاً- تباين التكييف المعتمد من المشرع :

تباين التكييف الذي اعتمده المشرع الجزائري بين السلطة الإدارية المستقلة، سلطة الضبط المستقلة، هيئة مستقلة، مؤسسة إدارية مستقلة، وكالة وطنية مستقلة.¹

1- سلطة إدارية مستقلة:

ارتأى المشرع إلى تكييف أول سلطة أنشئت في مجال الضبط على أنّها سلطة إدارية مستقلة بصريح العبارة، لكن يبدو أنّ نواياه في إنشاء سلطة إدارية مستقلة حقيقية غير مؤكّدة، حيث قام بإلغاء قانون الإعلام 07-90،² ولم يعمد إلى استعمال هذا التكييف إلّا في سنة 2001 بمناسبة إنشائه لوكالتي المناجم بموجب القانون رقم 01-10، حيث أنشئت وكالة وطنية للممتلكات المنجمية بموجب المادة 44 منه التي تنص على أنّه "تنشأ وكالة وطنية للممتلكات المنجمية وهي سلطة إدارية مستقلة..."، وأخرى للجيولوجيا والمراقبة المنجمية بموجب المادة 45 من ذات القانون، التي كيّفها صراحة على أنّها سلطة إدارية مستقلة.

¹ أنظر الجدول رقم 1 من الملحق، جدول يبين التكييف التشريعي لسلطات الضبط المستقلة.

² المادة 59 من القانون رقم 07-90، المؤرخ في 3 أفريل 1990، المتعلق بالإعلام، المعدل والمتمم، مرجع سابق.

بمناسبة صدور القانون رقم 05-12 أنشئت سلطة ضبط المياه¹ وكيّفت على أنّها سلطة إدارية مستقلة، وذلك بموجب المادة 65 منه التي تنص في فقرتها الأولى على ما يلي: "يمكن أن تمارس مهام ضبط الخدمات العمومية للمياه سلطة إدارية مستقلة".

وباسم مكافحة الفساد تمّ إنشاء الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته بموجب القانون رقم 06-01، أين كيّفتها المادة 18 منه على أنّها سلطة إدارية مستقلة بصريح العبارة.

كيّف كذلك المشرع الوكالة الوطنية للمواد الصيدلانية المستعملة في الطب البشري على أنّها سلطة إدارية مستقلة وذلك بموجب الفقرة الثانية من المادة 173-1 من القانون المتعلق بحماية الصحة وترقيتها التي تنص على ما يلي: "الوكالة سلطة إدارية مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي".

أما بالنسبة لمجلس المنافسة فإنّ الأمر الجديد رقم 03-03 جاء أكثر وضوحاً بشأن طبيعته القانونية، حيث كيّفته المادة 23 منه على أنه سلطة إدارية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، وجاء تعديل 2008 ليزيل كل الغموض حول طبيعة مجلس المنافسة حيث كيّفه صراحة على أنّه سلطة إدارية مستقلة،² وأكّد على ذلك النظام الداخلي لمجلس المنافسة.³

لم يكتف المشرع باستخدام تكييف "سلطة إدارية مستقلة" بل استخدم كذلك تكييف "سلطة ضبط مستقلة" بالنسبة لهيئتين.

¹ لقد عالج المشرع سلطة ضبط المياه بصفة هامشية، إذ لم يخصص لها سوى مادة واحدة، وأحال على التنظيم لتحديد صلاحياتها وكذا قواعد تنظيمها وعملها، وهذا من شأنه أن يقلّص من حجم استقلاليتها رغم الاعتراف بها صراحة.

² المادة 23 من الأمر رقم 03-03، المؤرخ في 19 جويلية 2003، المتعلق بالمنافسة، ج.ر عدد 43، لسنة 2003، معدل ومتمم بالقانون رقم 08-12، المؤرخ في 25 جوان 2008، ج.ر عدد 36، لسنة 2008، وبالقانون رقم 10-05، المؤرخ في 15 أوت سنة 2010، ج.ر عدد 46، لسنة 2010.

³ أنظر المادة الثانية من المرسوم التنفيذي رقم 11-241، مؤرخ في 10 جويلية سنة 2011، المحدد لتنظيم مجلس المنافسة وسيره، ج.ر عدد 39، لسنة 2011.

2- سلطة ضبط مستقلة:

لم يرق المرسوم التشريعي رقم 93-10 بتقديم تكييف واضح للجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، ولا نجد سوى نص المادة 03 الذي اعتبرها سلطة سوق القيم المنقولة،¹ ولم يتم توضيح التكييف الحقيقي لهذه الهيئة إلا انطلاقاً من تعديل هذا المرسوم التشريعي في سنة 2003، أين كَيّفها المشرع على أنّها سلطة ضبط مستقلة في المادة 20 من القانون رقم 03-04 التي تنص في فقرتها الأولى على ما يلي: **"تؤسس سلطة ضبط مستقلة لتنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي"**.

قبل ذلك كان المشرع قد استعمل هذا التكييف بالنسبة لسلطة ضبط البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية.²

إنّ هذا التكييف القانوني يتّسم بنوع من الغموض لأنه لا يمكننا من معرفة الطبيعة القانونية الحقيقية لهذه الهيئات.

3- هيئة مستقلة:

إنّ لجنة ضبط الكهرباء والغاز هي السلطة الضبطية الوحيدة التي تناولها المشرع تحت عنوان **"الضبط"** وذلك في الباب الثاني عشرة من القانون رقم 02-01، وتم تكييفها على أنّها هيئة مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي³، إلا أنّه لم يحدد طابعها الإداري صراحة رغم تحديده لاستقلاليتها.

¹ المادة 03 من المرسوم التشريعي رقم 93-10، المؤرخ في 23 ماي 1993، المتعلق ببورصة القيم المنقولة، المعدّل والمتّمْ، مرجع سابق.

² المادة 10 من القانون رقم 03-2000، المؤرخ في 05 أوت سنة 2000، المحدد للقواعد العامة المتعلقة بالبريد والمواصلات السلكية واللاسلكية، مرجع سابق، والتي تنص على أنّه: "تنشأ سلطة ضبط مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي".

³ المادة 112 من القانون رقم 02-01، المؤرخ في 20 فيفري 2002، المتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز عبر القنوات، مرجع سابق.

4- مؤسسة إدارية مستقلة:

لقد كَيّف المشرع صراحة المركز الوطني للسجل التجاري على أنه "مؤسسة إدارية مستقلة"، وذلك بموجب المادة 15 مكرر¹ من القانون رقم 91-14¹ التي تنص "يعدّ المركز الوطني للسجل التجاري المكلف خصوصا بتسليم السجل التجاري وتسييره مؤسسة إدارية مستقلة"، وبهذا يصنّف المركز ضمن السلطات الإدارية المستقلة حتى ولو استعمل المشرع مصطلح "المؤسسة".

بعد سنة من ذلك صدر مرسوم تنفيذي² ينص في المادة الثانية منه على أنه: **"عملا بأحكام المادة 15 مكرر من القانون رقم 90-22 المتمم والمذكور أعلاه، يعدّ المركز مؤسسة إدارية مستقلة مكلفة خصوصا بتسليم السجل التجاري وتسييره"**، وبالتالي يعتبر المركز – رغم استعمال المشرع لمصطلح "المؤسسة" – سلطة إدارية مستقلة تطبق عليها قواعد القانون الإداري وتخضع منازعاتها للقضاء الإداري³، لكن الأمر لم يتوقف عند هذا الحد، حيث جاءت الفقرة الثانية من المادة الثالثة من هذا المرسوم مناقضة لأحكام المادة الثانية وجاءت كما يلي: **"يعدّ المركز تاجرا في علاقاته مع الغير، كما أنّه يخضع للقوانين والتنظيمات السارية"** وهو ما يعني إخضاعه للنظام القانوني المطبق على المؤسسات العمومية ذات الصبغة الصناعية والتجارية التي تطبق قواعد القانون التجاري وتخضع في منازعاتها مع الغير للقضاء العادي، وهنا نلاحظ التناقض وعدم التجانس بين الخاصية الإدارية التي منحت للهيئة و الخضوع لقواعد القانون التجاري فإما أن يكون المركز مؤسسة إدارية وإما أن يكون مؤسسة تجارية.

¹ المادة 15 مكرر¹ من القانون رقم 90-22 المؤرخ في 18 أوت سنة 1990 المتعلق بالسجل التجاري، المتمم، مرجع سابق.

² أنظر المرسوم التنفيذي رقم 92-68، المؤرخ في 18 فبراير 1992، المتضمن القانون الأساسي الخاص بالمركز الوطني للسجل التجاري وتنظيمه، ج ر عدد 14 لسنة 1992، المعدل والمتمم بالمرسوم التنفيذي رقم 01-230، المؤرخ في 7 أوت 2001، ج.ر عدد 45، لسنة 2001، وبالمرسوم التنفيذي رقم 03-266، المؤرخ في 05 أوت سنة 2003، ج.ر عدد 47، لسنة 2003، وبالمرسوم التنفيذي رقم 11-37، المؤرخ في 06 فيفري 2011، ج.ر عدد 09، لسنة 2011.

³ ZOUAÏMIA (R), droit de la régulation économique, éd Berti, Alger, 2008, pp. 125-126.

إنّ الحل أمام هذا المأزق أن نعتمد قاعدة تدرج القوانين التي تجعل القانون أسمى من المرسوم وبالتالي نطبق أحكام القانون باعتبار هذا الأخير أسمى منه.

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

5- وكالة وطنية مستقلة:

على خلاف سلطات الضبط الأخرى، نجد الوكالة الوطنية لمراقبة النشاطات وضبطها في مجال المحروقات والتي تدعى "سلطة ضبط المحروقات"، وكذا الوكالة الوطنية لتثمين مواد المحروقات والتي تدعى " النفط " تخرجان عن القاعدة باعتبار القانون يسقط عنهما الطابع الإداري صراحة ويضفي عليهما طابعا تجاريا²، فقد تفاد الخلط الذي وقع فيه عند تكييفه للمركز الوطني للسجل التجاري، فلما أراد إخضاع وكالتي المحروقات لقواعد القانون التجاري أسقط عنهما الطابع الإداري صراحة، ومن ثم يمكن تكييفهما على أنهما سلطنا ضبط ذات طابع تجاري. هكذا يمكن القول إن المشرع لازال يتّبع الازدواجية الكلاسيكية في مجال المؤسسات العمومية: مؤسسات عمومية ذات صبغة إدارية ومؤسسات عمومية ذات طابع صناعي وتجاري، وعلى أساس هذه الثنائية وجدت نوعان من سلطات الضبط : سلطات إدارية مستقلة وسلطات تجارية مستقلة.³

إلى جانب هذه الهيئات التي قدّم لها المشرع تكييفات متباينة ومختلفة ، نجد هيئات أخرى سكت فيها المشرع كلية عن تحديد طبيعتها القانونية.⁴

¹ قرار المحكمة العليا –الغرفة الاجتماعية- رقم 257059، مؤرخ في 14 أكتوبر 2003، قضية (م-مأ) ضد المركز الوطني للسجل التجاري، المجلة القضائية، عدد 02، 2003، ص ص. 150-153.

² أنظر المادة 12 من القانون رقم 05-07، المؤرخ في 28 أبريل 2005، المتعلق بالمحروقات، المعدل والمتمم، مرجع سابق.

³ ZOUAÏMIA (R), droit de la régulation économique, op.cit, p.129.

⁴ أنظر الجدول رقم 01 من الملحق، مرجع سابق.

ثانيا- سكوت المشرع عن تكييف بعض سلطات الضبط:

نجد أنّ القانون رقم 90-10 الملغى لم يكن يبدي أي تكييف واضح بشأن مجلس النقد والقرض، وبقي الوضع على حاله بعد إصدار الأمر الجديد رقم 03-11،¹ إذ تنص المادة 58 منه على أنه « يتكون مجلس النقد والقرض الذي يدعى في صلب النص "المجلس" من: » .

نلاحظ أنّ هذه المادة لم تقدّم أي تكييف بالنسبة لهذا المجلس، وبقي الوضع على حاله أيضا بعد تعديل هذا الأمر في 2010، حيث لم يمس التعديل المادة 58 من الأمر رقم 03-11.

الموقف ذاته اتخذه المشرع بالنسبة للجنة المصرفية، فلا القانون رقم 90-10 الملغى ولا الأمر الجديد رقم 03-11 تدخل لتحديد طبيعة اللجنة، حيث تنص المادة 105 منه على أنه « تؤسس لجنة مصرفية تدعى في صلب النص "اللجنة" وتكلف بما يأتي... » ، وحتى بعد تعديل هذا الأمر بموجب الأمر رقم 10-04 لم يتم التطرق إلى تكييفها، إلا أنّ هذه اللجنة عرفت حالة مغايرة حيث تدخل الاجتهاد القضائي لتكييفها على أنّها "سلطة إدارية مستقلة"، إذ رفض مجلس الدولة² اعتبار اللجنة المصرفية المنشأة بموجب المادة 143 من قانون النقد والقرض رقم 90-10 بمثابة جهة قضائية متخصصة بل كیفها على أنّها سلطة إدارية مستقلة، وأنّ كل قراراتها ذات طابع إداري.

نجد كذلك المشرع قد سكت عن تحديد الطبيعة القانونية للجنة الإشراف على التأمينات المنشأة بموجب المادة 209 من القانون رقم 95-07 بعد تعديلها بالمادة 26 من القانون رقم 06-04، إذ لا نجد أي تكييف في نص هذه المادة الذي جاء كما يلي "تنشأ لجنة الإشراف على التأمينات التي تتصرف كإدارة رقابة بواسطة الهيكل المكلف بالتأمينات لدى وزارة المالية".

¹ أمر رقم 03-11، مؤرخ في 26 أوت 2003، يتعلق بالنقد والقرض، ج.ر عدد 52، لسنة 2003، معدل ومتمم بالأمر رقم 09-01، المؤرخ في 22 جويلية 2009، المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2009، ج.ر عدد 44، لسنة 2008، وبالأمر رقم 10-04، المؤرخ في 26 أوت 2010، ج.ر عدد 50، لسنة 2010.

² قرار مجلس الدولة رقم 2119 مؤرخ في 08 ماي 2000، يونين بنك ضد محافظ بنك الجزائر، -www.conseil-état-dz.org

كما سكت أيضا عن تكييف سلطة ضبط النقل المنشأة بموجب المادة 102 من قانون المالية رقم 02-11، إذ لم يخصص لها المشرع سوى مادة واحدة، وليس في قانون خاص بمجال النقل وإنما في قانون المالية، وهذا يعكس طبيعة تردد المشرع الجزائري وعدم وجود نية حقيقية لديه في إنشاء هذه السلطة، فمن سنة 2002 إلى يومنا هذا لم يصدر قانون يتناول تكييف هذه السلطة بل اكتفى بنص المادة 102 من قانون المالية التي تحيلنا إلى التنظيم لتحديد صلاحياتها، إذ جاء نصها كما يلي: "تنشأ سلطة لضبط النقل تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي".

تتوفر هذه السلطة بعنوان الموارد المالية على ما يلي:

- حصة من حواصل الامتياز للمنشآت تحدد بموجب قوانين المالية،

- كل مورد آخر أو إعانة يمكن أن يكونا مخصصين من قبل الدولة.

تحدد صلاحيات سلطة الضبط عن طريق التنظيم".

وما يؤكد على هذا التردد هو عدم صدور التنظيم الذي أحالتنا إليه المادة السالفة الذكر رغم مرور أكثر من تسع (09) سنوات من صدور هذا القانون.

يلاحظ في هذه التكييفات أن موقف المشرع غير موحد، إذ نجده يكيّف بعض السلطات على أنها هيئات، وأخرى على أنها سلطات... ، وأخرى يعترف لها صراحة بالطابع الإداري، وأخرى يقوم فيها باستعمال عبارة "سلطة ضبط مستقلة". هذا و نتصادف أمام غياب كلي لموقف المشرع الصريح في تكييف بعض السلطات الأخرى.

أمام هذا السكوت أحيانا والغموض في أحيان أخرى، يتعيّن علينا البحث عن الطبيعة القانونية الحقيقية لسلطات الضبط المستقلة من خلال مجموع العناصر المكونة لها، خاصة وأن الفقه أجمع على إدراج هذه السلطات تحت عبارة "سلطات ضبط مستقلة".

المطلب الثاني

المقصود بعبارة "سلطة ضبط مستقلة"

إنّ السلطة والاستقلال والطابع الإداري أو التجاري أهم المميزات اللصيقة بهذه الهيئات، فهي التي تضيف عليها خصوصية تجعلها مختلفة عن باقي الهيئات الموجودة في الدولة.¹

لكن المشرع وحتى في النصوص المنشئة لهذه الهيئات، أين كيفها صراحة على أنّها "سلطات إدارية مستقلة"، لم يتحمّل عناء وضع تعريف لهذه العبارة؛ "عبارة السلطة الإدارية المستقلة"، وهو نفس الموقف الذي اتخذه المشرع الفرنسي.

حسب رأي مجلس الدولة الفرنسي² فإنّ تكيف المشرع للجنة الوطنية للإعلام والحريات بالسلطة الإدارية المستقلة كان عن طريق الصدفة، ولم يكن الهدف منه إنشاء نموذج قانوني جديد بجانب النماذج القانونية الأخرى (المؤسسات العامة، الجماعات المحلية...)، التي تم توزيعها في النظام المؤسسي للدولة توزيعاً قانونياً متناسقاً، والتي تعتبر في الوقت ذاته الركيزة الأساسية لبنيتها، بل كان يرمي فقط إلى تبيان طابعها الخاص، كونها ليست لجنة كغيرها من اللجان التقليدية، إذ رغم اكتسائها للطابع الإداري إلا أنّها تتمتع بالاستقلالية في ممارسة وظيفتها، المتمثلة في ضمان الحريات العامة المهددة بالانتهاك أمام تعدّد ملفات الإعلام الآلي.

على هذا الأساس سنقوم بتحديد المقصود بعبارة "سلطة الضبط المستقلة" في ثلاثة فروع نتناول في كل واحد منها عنصر من العناصر التي تتكون منها العبارة.

¹ أيت وازو زابنة، دراسة نقدية في سلطات الضبط المستقلة: في شرعية سلطات الضبط المستقلة، أعمال الملتقى الوطني حول السلطات الإدارية المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، أيام 23-24 ماي، جامعة بجاية، 2007، ص. 353.

² Conseil d'Etat (Rapport public), « Les autorités administratives indépendantes » EDCE, la documentation Française, N°52, 2001, p 267.

الفرع الأول عنصر السلطة

أطلقت هذه التسمية على بعض الهيئات والمنظمات، وكان أول من أطلقها هو المشرع الفرنسي وذلك بمناسبة إنشاء اللجنة الوطنية للإعلام والحريات "CNIL" في جانفي 1978، أين اعتبرها "سلطة إدارية مستقلة".¹

مصطلح السلطة لغة جاء من التسلّط، ويعني السيطرة والتحكّم، وتسلّط عليه أي تمكّن منه وتحكّم فيه.

وقد عرّفت على أنّها "الحق في أن توجه الآخرين وتأمّرهم بالاستماع إليك وطاعتك، والسلطة تتطلب قوة غير أنّ القوة بلا سلطة ظلم واستبداد، وهكذا فإنّ السلطة تعني الحق".²

من المعروف أنّ السلطة تعتبر أحد الأركان الواجب توافرها لتكوين دولة ما، فإذا توافرت باقي الأركان من إقليم وشعب دون وجود للسلطة فإنّنا لا نكون أمام دولة وفقا لقواعد القانون الدولي، والسلطة في دولة ما تتولاها السلطة التنفيذية والتشريعية والقضائية.³

مصطلح السلطة يقابله في اللغة الفرنسية "Autorité" والتي تختلط مع كلمة أخرى تحمل نفس المعنى وهي كلمة "Pouvoir" التي يقصد بها السلطة العامة بمعناها العام أو المجرد، سواء المستمدة من اعتبارات رسمية كالسلطة التنفيذية "Pouvoir Exécutif"، أو التشريعية "Pouvoir législatif"، أو المستمدة من اعتبارات غير رسمية كتلك المستمدة من المكنات الخاصة كالقدرة أو القوة فيقال "Pouvoir d'achat" للتعبير عن القدرة الشرائية.

¹ TEITGEN-COLLY(C), « Les A.A.I :histoire d'une institution », op.cit, p.21.

² حنفي عبد الله، مرجع سابق، ص. 11.

³ إرزيل كاهنة، "دور لجنة الإشراف على التأمينات في سوق التأمين"، أعمال الملتقى الوطني حول السلطات الإدارية المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، أيام 23-24 ماي، جامعة بجاية، 2007، ص 109.

أما مصطلح " *Autorité* " فيشير بصفة خاصة لسلطة الوظيفة العامة فيقال "سلطة إدارية" *"Autorité administrative"*.¹

تختلف التسميات التي أطلقها المشرع الجزائري -على غرار نظيره الفرنسي- على هيئات الضبط المستقلة؛ بين السلطة، الهيئة، اللجنة، المجلس، والوكالة... مما يؤدي إلى خلق نوع من الفوضى في كيفية الصياغة والتعبير عن المصطلحات.²

ولم تقدّم النصوص القانونية المنشئة لسلطات الضبط أي تعريف لمصطلح السلطة، كما أنّ القضاء لم يتدخل في هذه المسألة، خاصة مجلس الدولة الجزائري الذي اكتفى بالاعتراف بالهيئات الإدارية المستقلة،³ ولم يتحمّل عناء إعطاء تعريف لهذه العبارة، الأمر الذي جعلنا نتّجه نحو الفقه الذي يرى أنّ هذه السلطات ليست مجرد هيئات استشارية محرومة من الشخصية المعنوية، كما أنّها ليست مجرد تلك الهيئات العمومية التي ظهرت في القانون الإداري خاصة منذ 1950.⁴

هذا التعريف أكّده مجلس الدولة الفرنسي في تقريره الخاص بالسلطات الإدارية المستقلة في سنة 2001، إذ اعتبر هذه السلطات ليست مجرد هيئات استشارية تنصب مهمتها على تقديم آراء، وإنّما تتمتع بسلطة إصدار قرارات يعود اختصاصها الأصلي للسلطة التنفيذية،⁵ فسلطات الضبط المستقلة سلطات بالمعنى الذي يجعلها تختلف عن الهيئات الاستشارية، لا باعتبارها تتمتع بسلطة حقيقية في إصدار القرار فحسب، بل ولأن هذه القرارات كانت اختصاصا حصريا للسلطة التنفيذية.⁶

¹ حنفي عبد الله، مرجع سابق، ص12.

² KHELLOUFI (R), « Les institutions de régulation », *Revue IDARA*, N° 28, 2004, p.254.

³ مجلس الدولة قرار رقم 13 ، مؤرخ في 09 فيفري 1999، قضية اتحاد بنك المؤسسة المالية في شكل شركة مساهمة (يونين بنك) ضد محافظ بنك الجزائر ، www.conseil-état-dz.org.

⁴ TEITGEN-COLLY (C), « Les A.A.I : histoire d'une institution », op.cit, p11.

⁵ Conseil d'Etat (Rapport public), « Les autorités administratives indépendantes », op.cit, p. 257.

⁶ ZOUAÏMIA (R), les autorités administratives indépendantes et la régulation économique en Algérie, éd Houma, Alger, 2005, pp.19- 20.

فقد منحت لهذه السلطات وظائف ضبطية متعددة كانت من اختصاص الوزير الأول تم نقلها إليها، إلى جانب منحها اختصاصا عقابيا كان حصريا من اختصاص السلطة القضائية¹.

نجد في المجال المصرفي مثلاً أنّ وزير المالية قد فقد جلّ اختصاصاته التي خولها له قانون 1986،² لتُسند لمجلس النقد والقرض، الذي أنشأ بموجب القانون رقم 90-10 المتعلق بالنقد والقرض، والذي كيّفه بالسلطة النقدية،³ حيث خولّ بسلطات واسعة أهمها السلطة التنظيمية، إذ يقوم بإصدار أنظمة هدفها تنظيم النشاط المصرفي وجعله يتماشى مع التغيرات التي مسّت السياسة النقدية بصفة خاصة والاقتصادية بصفة عامة، وكذا اتخاذ قرارات فردية كالترخيص الذي يمنحه لتأسيس البنوك والمؤسسات المالية والاعتماد الذي يمنحه لمباشرة النشاط المصرفي.

أضف إلى ذلك أنّه بعدما كانت سلطة الرقابة على هذه البنوك والمؤسسات المالية من اختصاص وزير المالية،⁴ انتزعت منه هذه الصلاحية بموجب القانون رقم 90-10 السالف الذكر، لتصبح بذلك اللجنة المصرفية هي صاحبة الاختصاص في المراقبة والتحقّق من مدى احترام البنوك والمؤسسات المالية لمختلف الأحكام التشريعية والتنظيمية المطبّقة عليها،⁵ إلى جانب تخويلها بالسلطة التأديبية، حيث تقوم بمعاقبة البنوك والمؤسسات المالية

المالية

¹ ZOUAÏMIA (R), les autorités administratives indépendantes et la régulation économique en Algérie, op.cit, p.21.

² قانون رقم 86-12، مؤرخ في 19 أوت 1986، يتعلّق بنظام البنوك والقرض، ج.ر. عدد 34، لسنة 1986.

³ ZOUAÏMIA (R), les autorités administratives indépendantes et la régulation économique en Algérie, op.cit, p.21.

⁴ حيث كانت تمارس الرقابة المصرفية من طرف "اللجنة التقنية للمؤسسات المصرفية" والتي كانت خاضعة لسلطة وزير المالية، لتعوض بصدور القانون رقم 86-12 بـ "لجنة الرقابة على المؤسسات المصرفية"، أنظر في هذا الشأن لعشيب محفوظ، سلسلة القانون الاقتصادي، القانون المصرفي (النظرية العامة للقانون المصرفي - النظام المصرفي الجزائري- العقود والمسؤولية المصرفية- السر المصرفي)، المطبعة الحديثة للفنون المطبعية، الجزائر، 2001، ص ص 17-18.

⁵ أنظر المواد 105، 108، 109، 110، من الأمر رقم 03-11، المؤرخ في 26 أوت 2003، المتعلق بالنقد والقرض، ج.ر. عدد 52، لسنة 2003، معدل ومتمم بالأمر رقم 09-01، المؤرخ في 22 جويلية 2009، المتضمن قانون المالية

التي تخلّ بأحد الأحكام التشريعية أو التنظيمية المتعلقة بنشاطاتها.¹

بالنسبة لقطاع التأمينات نجد أنّ سلطة تنظيمه ورقابته كانت تؤول إلى وزير المالية في ظل الأمر رقم 95-07 المتعلق بالتأمينات، إلّا أنّه وبتعديل هذا الأخير بموجب القانون رقم 06-04 أنشئت لجنة الإشراف على التأمينات التي لم تكيف على أنّها سلطة إدارية مستقلة، ممّا يجعلنا نتساءل عن إمكانية اعتبارها تبعا لذلك سلطة حلّت محل الوزير المكلف بالمالية؟

إنّ تخويل هذه اللجنة سلطة الرقابة على نشاط التأمين يخرجها من إطار الهيئات الاستشارية² التي لا تتعدى سلطاتها إبداء الآراء والملاحظات مثلما هو الشأن بالنسبة "للمجلس الوطني للتأمينات"، فهي تقوم بمراقبة شركات التأمين وإعادة التأمين ووسطاء التأمين المعتمدين للأحكام التشريعية والتنظيمية المتعلقة بالتأمين وإعادة التأمين ومراقبة مدى تنفيذها لالتزاماتها التعاقدية، وكذا التحقق من المعلومات التي تقدّمها حول مصدر الأموال المستخدمة في إنشاء أو زيادة رأسمال هذه الشركات.

أكثر من ذلك نجد أنّ هذه اللجنة قد خوّلت بسلطة خطيرة كانت في الأصل تؤول إلى القاضي الجزائي وهي سلطة العقاب، حيث تقوم بتوقيع العقوبات على الشركات المخلّة بالتزاماتها.

وفي مجال النشاطات المرفقية ذات الطابع الشبكي (كقطاع البريد والمواصلات، قطاع الكهرباء والغاز)، وفي القطاع المنجمي وكذا في قطاع الصحة، نجد أنّ السلطات المكلفة بضبطها: سلطة ضبط البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية، لجنة ضبط الكهرباء والغاز، الوكالتين الوطنيتين المكلفتين بالمجال المنجمي والوكالة الوطنية للمواد الصيدلانية

التكميلي لسنة 2009، ج.ر عدد 44، لسنة 2008، وبالأمر رقم 10-04، المؤرخ في 26 أوت 2010، ج.ر عدد 50، لسنة 2010.

¹ أنظر المادة 114 من الأمر رقم 03-11، المؤرخ في 26 أوت 2003، المتعلق بالنقد والقرض، مرجع سابق.

² إنّ الأستاذ رشيد زوايمية يؤكّد على الطابع السلطوي لهذه اللجنة: « La commission est d'abord une autorité. Cela signifie qu'il ne s'agit pas d'un organe consultatif dont le rôle consiste à formuler des avis, recommandations et observations en matière d'assurance » : ZOUAÏMIA (R), « Le statut juridique de la commission de supervision des assurances », *Revue IDARA*, N°31, 2006, p.11.

المستعملة في الطب البشري قد خولت بسلطات واسعة لتنظيم هذه القطاعات، كانت في الأصل تعود لكل من وزير البريد والمواصلات، وزير الطاقة والمناجم ووزير الصحة. كما أنّها خُولت بسلطة عقاب حقيقية، إلاّ أنّه مع ذلك تظلّ العقوبات الصادرة عنها عقوبات إدارية تستثنى منها عقوبة الحبس.

مما سبق ذكره، يتّضح لنا جلياً أنّ كل هيئات الضبط المستقلة تتمتع بسلطات حقيقية يعبر بها عن الأسلوب الحديث لتنظيم المجال الاقتصادي والمالي، خاصة بعد أن تدخل مجلس الدولة الفرنسي واعترف للهيئات التي تمارس الحق في التأثير بالطابع السلطوي، واعتبر سلطة التأثير معياراً من بين معايير تحديد الطابع السلطوي لبعض الهياكل.¹

الفرع الثاني عنصر الضبط

يعتبر عنصر "الضبط" « Régulation » ثاني عنصر داخل في عبارة "سلطة الضبط المستقلة"، لذلك سنحاول تبيان مفهوم هذا العنصر، وذلك في نقطتين أساسيتين؛ نتناول في الأولى المقصود بمصطلح الضبط، وسنحاول في الثانية الوصول إلى وجود فئتين من السلطات يشملهما هذا المصطلح وهي: السلطات الإدارية المستقلة، والسلطات التجارية المستقلة.

أولاً- المقصود بمصطلح "الضبط":

مصطلح الضبط من أصل انجليزي يعود ظهوره إلى سنة 1933 في الولايات المتحدة الأمريكية بمناسبة ما سمي بالمعطى الجديد وهذا مباشرة بعد الأزمة الاقتصادية لسنة 1929 والتدهور الكبير الذي عرفه الاقتصاد العالمي، أين ظهرت الحاجة إلى وضع مجموعة من الهيئات من أجل رقابة السوق والسير الحسن للمنافسة، ومن ثم تفادي الوضعيات الاحتكارية، فظهرت ضرورة إنشاء هيئات قادرة على تأطير السوق فتم إنشاء

¹ براهمي فضيلة، المركز القانوني لمجلس المنافسة بين الأمر رقم 03-03 والقانون رقم 08-12، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع القانون العام للأعمال، جامعة بجاية، 2010، ص.12.

السلطات الإدارية المستقلة في الولايات المتحدة الأمريكية،¹ أنشئت بعدها في فرنسا وأوروبا بشكل عام، وانتشرت في العديد من دول العالم.

إذا كان مصطلح « Régulation » يقصد به في اللغة الانجليزية « La réglementation »² ، والذي تمارسه الهيئات العامة، فإنّ هذا المصطلح يحمل في اللغة الفرنسية معنى الدور الجديد للدولة في المجال الاقتصادي مجسّدة بأجهزة مستحدثة غير تلك التقليدية المعهودة،³ ولا يقصد به التنظيم « La réglementation » فالتنظيم يعتبر جزءاً أو مهمة من بين المهام الضبطية.⁴

و مصطلح الضبط « Régulation » من الفعل « To regulate » الذي لا يرجع من حيث مضمونه إلى التنظيم الاقتصادي « Régulation économique » وإنّما إلى مصطلح « Regulatory systems » الذي يقصد به مجموعة من القواعد القانونية والأجهزة المستحدثة لتجسيد السياسة العامة الجديدة في المجال الاقتصادي.⁵

لقد قام مجلس الدولة الفرنسي بتبني تعريف للضبط بمعناه العام حيث اعتبره: " طرق تدخل الدولة لضمان المشروع الاجتماعي والاقتصادي والثقافي بالنسبة للحاضر والمستقبل " .⁶

¹ DU MARAIS (B), droit public de la régulation économique, presses des sciences politiques, DALLOZ, Paris, 2004, p.482.

² FARJAT (G), pour un droit économique, PUF, Paris, 2004, p.109.

³ MOUSSY (J.P), « Des autorités de régulation financières et de concurrence : pourquoi, comment ? », *RCFDT*, N° 57, 2003, p. 34.

⁴ LINOTTE (D) et ROMI (R), droit public économique, 6^{ème} édition, LITEC, Paris, 2006, p.133, Voir également MOUSSY (J.P), « Des autorités de régulation financières et de concurrence : pourquoi, comment ? », op.cit, p.33.

⁵ FRISON-ROCHE (M. A), « Définition du droit de la régulation économique », in Marie-Anne Frison-Roche (s/d de), *les régulations économiques : légitimité et efficacité*, PRESSES DE SCIENCES PO/ DALLOZ, Paris, 2004, p.14.

⁶ « La régulation désigne les formes d'intervention par lesquelles l'Etat garantit pour le présent et pour l'avenir le projet social, économique et culturel » : Conseil d'Etat, « Les autorités administratives indépendantes », op.cit, p. 267.

إن فكرة الضبط واسعة تشمل عدة أنظمة قانونية،¹ فإذا أردنا تعريفه من الناحية الاقتصادية يمكن أن يكون عبارة عن وظيفة تقنية اقتصادية أو اجتماعية.²

كما يمكن أن يكون الوسيلة التي يتم من خلالها الانتقال بقطاع اقتصادي معين من وضعية اقتصادية إلى أخرى، كالانتقال بالقطاعات التي كانت في وضعية احتكار من طرف المؤسسة التقليدية للدولة إلى وضعية التحرير والانفتاح للمنافسة أي أنه التدخل الذي يرافق حركة التحول.³

وقد عرّف الضبط بالنظر إلى أهدافه حيث قيل أنه يحيلنا إلى صنفين من السهل التعرف عليهما وهما الدولة و السوق،⁴ وأنه يسعى للحفاظ على التوازن بين مبدأ المنافسة وغيرها من المبادئ في مختلف القطاعات.⁵

وللوصول إلى قلب الضبط يجب أن نتساءل عن عمله وهدفه فلا يكفي أن نقول أنه وجد لوضع توازن بين المنافسة والمرفق العام.⁶

فالضبط لا يتعلق بنوع محدد من المؤسسات ، ولا بنوع معين من الأعمال بل هو وظيفة الدولة التي تمارسها عن طريق مجموعة من المؤسسات و على مستوى الأعمال القانونية في نظام لم يتغير إلا على مستوى الحياد الذي يتحقق من خلال الاستقلالية الممنوحة لهذه المؤسسات،⁷ فهو يعبر عن الشكل الجديد للتدخل العمومي في اقتصاد السوق.

¹ MARCOU (G), « Régulation et service public les enseignements du droit comparé », in MARCOU (G) et MODERNE (F), (s/d de), *droit de la régulation : service public et intégration régionale*, tome 1, L'HARMATAN, Paris, Sans année de publication, p.14.

² HUBER (J.M), « Le cas de l'autorité de régulation des télécommunications », *RFDP*, N°109, 2004, p.100.

³ D'ALBERT (M), « La régulation économique en mutation », *Revue du droit public*, N° 01, 2006, p.336.

⁴ TIMSIT (G), la régulation : La notion et le phénomène, *RFAP*, N° 109, 2004, p. 05.

⁵ FRISON-ROCHE (M.A), « Définition du droit de la régulation économique », in Marie-Anne Frison-Roche (s/d de), *les régulations économiques : Légitimité et efficacité*, op.cit, p. 08.

⁶ FRISON-ROCHE (M.A), « Les nouveaux champs de la régulation », *Revue française d'administration publique*, N° 109, 2004, p.57.

⁷ MARCOU (G), « Régulation et service public les enseignements du droit comparé », in MARCOU (G), MODERNE (F), (s/d de), *droit de la régulation : service public et intégration régionale*, tome 1, op.cit, p.13.

« La forme moderne de l'intervention publique dans une économie de ¹ marché »

و عرّفته الأستاذة « LOMBARD » على أنه التدخل الحكومي عن طريق السلطة على السوق.²

و قد اقترح الأستاذان « MARCOU(G) » و « MODERNE (F) » التعريف التالي:³

الضبط هو وظيفة السلطة العامة التي تسعى إلى التوفيق بين أهداف وقيم اقتصادية وغير اقتصادية، والتي قد تكون متناقضة، في إطار السوق التنافسي. فالضبط يفرض هذا التوفيق على المتعاملين في السوق بطرق ووسائل قانونية.

« La régulation est une fonction de la puissance publique qui tend à établir un compromis entre des objectifs et des valeurs économique, dans le cadre d'un marché concurrentiel. La régulation impose ce compromis aux opérateurs sur le marché par des moyens juridiques ».

إنّ عملية الضبط قد تتخذ صورتين؛ قد لا يؤدي إعادة الضبط إلى إزالة التنظيم إذا كانت العملية هي تعميق الإطار القانوني ليكون أكثر قمعا « Drastique » ، لكن في بعض الحالات قد يؤدي إعادة الضبط إلى إزالة التنظيم في حالة انتقال سلطة التسيير والرقابة وخلق الأحكام إلى جهات وأجهزة أخرى.⁴

لقد تدارك المشرع الجزائري الوضع وقام بتعريف الضبط في القانون رقم 12-08 المعدل للأمر رقم 03-03 المتعلق بالمنافسة على أنه: " كل إجراء أيا كانت طبيعته، صادر عن أية هيئة عمومية يهدف بالخصوص إلى تدعيم وضمان توازن قوى السوق، وحرية

¹ FARJAT (G), op.cit, p.110.

² LOMBARD (M), « A la recherche de régulation », *AJDA*, 2004, p.289.

³ MARCOU (G), « Introduction », in MARCOU (G), MODERNE (F), (s/d de), *droit de la régulation : service public et intégration régionale*, tome 2, L'HARMATTAN, Paris, Sans année de publication, p.16.

⁴ معاشو- نبالي- فطة، "المفهوم الاقتصادي والقانوني لفكرة إزالة التنظيم"، *المجلة النقدية للقانون والعلوم السياسية*، العدد الأول، 2007، ص 191.

المنافسة ورفع القيود التي بإمكانها عرقلة الدخول إليها وسيرها المرن، وكذا السماح بالتوزيع الاقتصادي الأمثل لموارد السوق بين مختلف أعوانها...¹.

ثانيا- سلطات الضبط بين الطابع الإداري و التجاري:

كثيرا ممّن يخلط بين عبارة "سلطات الضبط المستقلة" و "السلطات الإدارية المستقلة"، إلا أنّ الفرق واضح بينها، فعندما نتحدث عن السلطات الإدارية المستقلة نقصد من ذلك سلطات ذات طابع إداري، خاضعة لرقابة القاضي الإداري سواء كيفها المشرّع بذلك صراحة أم دلّت على ذلك مختلف المعايير المقدّمة لتكييف الطابع القانوني للسلطات الإدارية المستقلة.

ليس خطأ أن نستعمل عبارة "سلطات الضبط المستقلة" للدلالة على السلطات الإدارية المستقلة، لكن العكس ليس صحيح لأن العبارة الأولى أشمل من الثانية، فإضافة إلى وجود سلطات ذات طابع إداري نجد أيضا سلطات كيفها المشرّع صراحة على أنها ذات طابع تجاري، وبالتالي تخرج عن الأصل فتخضع لرقابة القاضي العادي وتدخل تحت تسمية سلطات الضبط المستقلة.

1- الطابع الإداري لسلطات الضبط المستقلة:

تعتبر الطبيعة الإدارية المضافة على هذه السلطات، أحد العناصر المكوّنة لطبيعتها القانونية، إذ بإنشائها لأوّل مرّة في فرنسا في سنوات السبعينات كيفت قانونا بـ "السلطات الإدارية المستقلة"، ممّا يزيل أي شك حول إدراجها ضمن فئة هيئات الدولة الإدارية، إذ لا مجال للتشكيك في الطبيعة الإدارية لسلطات الضبط حينما يعترف لها المشرّع بذلك صراحة.

لقد أكّد مجلس الدولة الفرنسي على هذا الطابع الإداري، حيث أقرّ بأنّ هذه الهيئات تعتبر سلطات إدارية رغم عدم خضوعها للسلطة السّلمية الوزارية، كونها تعمل باسم

¹ المادة 03 من الأمر رقم 03-03، المؤرخ في 19 جويلية 2003، المتعلق بالمنافسة، المعدل والمتمم، مرجع سابق.

ولحساب الدولة التي تتحمل المسؤولية في حالة ارتكاب هذه السلطات لأخطاء جسيمة تنتج أضراراً، وهذا لعدم تمتعها بالشخصية المعنوية، وكذلك بالنظر إلى طريقة تعيين أعضاء هذه السلطات، التي تتم في الغالب من طرف رئيس الجمهورية أو الوزراء، حيث تساهم طريقة التعيين هذه في إضفاء الطابع الإداري عليها.¹

كما أنّ المجلس الدستوري الفرنسي قد أقرّ هو الآخر بالطابع الإداري للسلطات الإدارية المستقلة، وذلك في حكم صادر له بتاريخ 23 جانفي 1987، متعلق بمجلس المنافسة، حيث اعتبره جهازاً إدارياً وليس قضائياً.²

أمّا فيما يخص التشريع الجزائري، فإنّه بالرجوع إلى النصوص المنشئة لسلطات الضبط الاقتصادي نلاحظ أنّ نيّة المشرع في إضفاء الطابع الإداري على هذه الهيئات يعترّيها نوع من التذبذب والغموض، كونه يعمد تارة إلى الاعتراف صراحة بطابعها الإداري، ممّا يزيل الشكّ حول طبيعتها الإدارية، كما هو الشأن بالنسبة لمجلس المنافسة، فبعدما كانت طبيعته القانونية يكتنفها نوع من الغموض في ظل قانون المنافسة 95-06³ الملغى، أين اكتفى فيه المشرع بالنص فقط على المهام المنوطة به وتمتعه بالاستقلال الإداري والمالي، أصبح يتمتع بها صراحة في ظل الأمر رقم 03-03 المتعلق بالمنافسة بموجب المادة 23 منه التي تنص على أنّه "تنشأ لدى رئيس الحكومة سلطة إدارية...."،

وأكد على ذلك المشرع إثر قيامه بتعديل نص هذه المادة بموجب القانون رقم 08-12 التي أصبحت تنص على ما يلي "تنشأ سلطة إدارية مستقلة تدعى في صلب النص مجلس المنافسة تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، توضع لدى وزير التجارة".⁴

¹ Conseil d'Etat (Rapport public), « Les autorités administratives indépendantes », op.cit, p.293.

² QUILICHINI (P), « Réguler n'est pas juger. Réflexions sur la nature du pouvoir de sanction des autorités de régulation économique », *AJDA*, 2004, p.1070.

³ أنظر المادة 16 من الأمر رقم 95-06، المؤرخ في 25 جانفي 1995، المتعلق بالمنافسة، مرجع سابق.

⁴ المادة 23 من الأمر رقم 03-03، المؤرخ في 19 جويلية 2003، المتعلق بالمنافسة، المعدل والمتمم، مرجع سابق.

نفس الشأن بالنسبة للوكالتين المكلفتين بالقطاع المنجمي، السلطة المكلفة بضبط قطاع المياه والوكالة الوطنية للمواد الصيدلانية المستعملة في الطب البشري و الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، حيث كيّفها المشرع صراحة بسلطات إدارية.

لكن يسكت تارة أخرى عن تكييف بعض الهيئات ويكتفي بتسميتها "بسلطات ضبط مستقلة" كما هو حال سلطة ضبط البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية، أو بهيئة مستقلة كلجنة ضبط الكهرباء والغاز.

أحدث عدم تكييف بعض هذه الهيئات إشكالا واسعا خاصة بالنسبة للجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها واللجنة المصرفية باعتبار المشرع قد منحها صلاحيات إدارية وأخرى قضائية، فقد أثارت المادة 107 من الأمر رقم 11-03 المتعلق بالنقد والقرض قبل تعديلها نقاشا حادًا، حيث جاء نصّها كما يلي "تكون قرارات اللجنة المتعلقة بتعيين قائم بالإدارة مؤقتا والمصفي والعقوبات التأديبية وحدها قابلة للطعن القضائي".

إن استعمال المشرع مصطلح الطعن القضائي جعل الأستاذ "ديب سعيد" يتأثر بموقف المشرع الفرنسي¹ وينادي باعتبار اللجنة قضائية² منتقدا بذلك قرار مجلس الدولة الجزائري الذي كيّف اللجنة المصرفية على أنّها هيئة إدارية مستقلة، وذلك بمناسبة نظره في قضية يونين بنك، أين اعتبر اللجنة هيئة رقابة وتأديب.³

¹ لقد كيّف المشرع الفرنسي اللجنة المصرفية على أنّها ذات طابع مزدوج، فهي إدارية عندما تتصرف بطريقة إصدار الأوامر والتحذير، و هي قضائية عندما تمارس الاختصاص القمعي المخول لها قانونا، ونص على أنّه عندما تمارس اللجنة المصرفية صلاحياتها في إطار المادة 1-23-613 فهي تعتبر هيئة قضائية إدارية. غير أن مجلس الدولة الفرنسي اعتبر في قراره الصادر في 04 فيفري 2005 أنّ النطق بالعقوبات أو اعتبار الهيئة عقابية لا يعني بالضرورة أنّها قضائية، حتى في حالة غياب تكييف قانوني لها، واستند لتبرير موقفه إلى القانون الداخلي وتشكيلة الهيئة، وبذلك أسقط صفة القضائية صراحة عن "AMF"، أنظر حول المسألة:

-L'article L613-23-1 du code monétaire et financier qui reprend les dispositions de l'article 48-1 de la loi du 24 janvier 1984, www.legifrance.gouv.fr.

-Voir aussi COSTA (D), « L'autorité des marché financier : juridiction ? Quasi-jurisdiction ? Pseudo-jurisdiction ? », *RFDA*, N° 06, 2005, pp. 1177-1182.

² DIB (S), « La nature du contrôle juridictionnel des actes de la commission bancaire en Algérie », *Revue du conseil d'Etat*, N° 03, 2003, p.114 .

³ مجلس الدولة، قرار رقم 014489، مؤرخ في 01 أفريل 2003، البنك الجزائري الدولي ضد محافظ البنك المركزي ومن معه، *مجلة مجلس الدولة*، عدد 06، 2005، ص 84.

غير أنّ هذا الغموض أزيل تماما بصدر الأمر رقم 10-04 المعدل للأمر رقم 11-03 حيث تنص الفقرة الأخيرة من المادة 107 بعد تعديلها على أنّ الطعن يكون أمام مجلس الدولة.

وعلى العموم نجد أنّ الفقه قدّم معيارين لتحديد الطبيعة الإدارية لهيئة ما:¹

- **معيار مادي:** والذي يتمثل في طبيعة الوظائف المسندة لسلطات الضبط المستقلة إذ من أجل تأدية وظيفة تنظيم وتأطير مختلف قطاعات النشاط الاقتصادي - بعدما تخلّت عن تأديتها إدارات الدولة التقليدية لصعوبتها وتقنياتها المعقّدة والتي انجرت عن التطوّر السريع الذي شهدته الساحة الاقتصادية- نجد هذه السلطات قد أخذت على عاتقها مهمة السهر على احترام تطبيق القوانين والتنظيمات المتعلقة بالقطاع الذي تشرف عليه. ومن أجل تأدية هذه السلطات لوظائفها المستحدثة، خوّلت بصلاحيات واسعة وعديدة تتناسب مع خصوصية كل قطاع اقتصادي، تأتي على شكل قرارات واجبة النفاذ، يمكن أن تصدر على شكل أنظمة أو قرارات فردية.

- **معيار موضوعي (منازعاتي):** أي خضوع الأعمال الصادرة عنها لرقابة القضاء الإداري، إذ يرى مجلس الدولة الفرنسي أنّ تحديد الجهة القضائية المختصة في النظر في الطعون المقدّمة لإبطال قرارات هذه السلطات يعتبر معيارا للتأكد من تمتع هذه الأخيرة بالطبيعة الإدارية.²

2- الطابع التجاري لبعض سلطات الضبط المستقلة:

لقد أسقط المشرع الجزائري الطابع الإداري صراحة عن وكالتي ضبط المحروقات حيث جاء في المادة 12 من القانون رقم 05-07 المعدلة ما يلي: "..... لا

¹ ZOUAIMIA (R), les autorités administratives indépendantes et la régulation économique en Algérie, op.cit, pp.22-23.

² ومع ذلك تأخذ الرقابة القضائية الممارسة على القرارات الصادرة عن مجلس المنافسة طابعا استثنائيا كونها لا تخضع جميعا لرقابة القضاء الإداري، إذ يتم الطعن ببطالان قرارات المجلس المتخذة بشأن قمع الممارسات المقيدة للمنافسة أمام القضاء العادي مع أنّ المشرع أقر صراحة بالطبيعة الإدارية للمجلس.

تخضع وكالات المحروقات للقواعد المطبقة على الإدارة، لاسيما فيما يتعلق بتنظيمهما وسيرهما والقانون الأساسي للعمال المشتغلين بهما.....
تمسك محاسبة وكالتي المحروقات حسب الشكل التجاري ويجب عليهما تحرير حصيلة خاصة. وتخضعان لمراقبة الدولة طبقا للتنظيم المعمول به.
تخضع الوكالتين في علاقاتها مع الغير للقواعد التجارية."

هكذا إذن أسقط المشرع الطابع الإداري عن الوكالتين وأضفى عليهما طابعا تجاريا وهذا لا يعني إسقاط الطابع السلطوي عنهما، وهو ما تؤكده مختلف الصلاحيات التي تتمتعان بها.¹

إن إسقاط الطابع الإداري على الوكالتين لا يعني عدم تمتعهما بامتيازات السلطة العامة بل تتمتعان بقدر واسع من هذه الامتيازات،² فقد وجدنا لخدمة المرفق العام.³

إن إضفاء الطابع التجاري على الوكالتين يجعلهما تتميزان عن بقية السلطات الإدارية المستقلة بمجموعة من الخصائص، والوقوف عندها يستدعي مّا العودة إلى التمييز بين المؤسسة العمومية ذات الصبغة الإدارية والمؤسسة العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري،⁴ وذلك من أجل تحديد القواعد التي تسري على الوكالتين.

أ- القانون المطبق على المستخدمين:

يعتبر مستخدمو وكالتي ضبط المحروقات عمّال يخضعون لأحكام القانون رقم 11-90⁵ ويسمح هذا التكييف بالتخلص من تبعات وشكليات قانون الوظيفة العمومية،⁶

¹ أنظر المادتين 13 و 14 من القانون رقم 07-05 المؤرخ في 28 أفريل 2005، يتعلق بالمحروقات، المعدل والمتمم، مرجع سابق.

² ZOUAIMIA (R), « Les agences de régulation dans le secteur des hydrocarbures ou les mutations institutionnelles en matière de régulation économique », *Revue IDARA*, N°39, 2010, pp. 79-80.

³ Ibid, p.76.

⁴ أنظر القانون رقم 01-88 ، المؤرخ 12 جانفي 1988، المتضمن القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الاقتصادية، مرجع سابق.

⁵ قانون رقم 11-90، مؤرخ في 21 أفريل 1990، يتعلق بعلاقات العمل، ج.ر عدد 17، لسنة 1990، متمم بالمرسوم التشريعي رقم 03-94، المؤرخ في 11 أفريل 1994، ج.ر عدد 20، لسنة 1994.

⁶ أمر رقم 03-06 ، مؤرخ في 16 جويلية 2006، يتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، ج.ر عدد 46، لسنة 2006.

حيث تصبح علاقة العمل بالوكالتين ذات طابع اتفاقي أو تعاقدية، وليس كما هو عادة في الوظيفة العمومية ذات الطابع التنظيمي واللائحي، وهذا باستثناء أعضاء اللجنة المديرة ورئيسها الذين يبقون كموظفين سامين نظرا لكون تعيينهم يتم من طرف رئيس الجمهورية بموجب مرسوم رئاسي.¹

إن القانون المطبق على مستخدمي وكالتي المحروقات هو نفسه الذي يخضع له عمال المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري، حيث تنص المادة 45 من القانون رقم 01-88 المتعلق بالقانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الاقتصادية "تخضع الهيئات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري للقواعد المطبقة على الإدارة في علاقتها مع الدولة وتعد تاجرة في علاقاتها مع الغير وتخضع لقواعد القانون التجاري....".²

أما فيما يتعلق بأجر المستخدمين فيعتبر من ضمن الصلاحيات المخولة قانونا لرئيس اللجنة المديرة،³ ويتم تحديد سلم أجور المستخدمين في النظام القانوني لكل وكالة وهذا بعد موافقة الوزير المكلف بالمحروقات.⁴

ب- النظام المالي والمحاسبي:

بالرجوع إلى أحكام المادة 12 من قانون المحروقات في فقرتها الخامسة (05) نجد أن محاسبة الوكالتين تمسك حسب الشكل التجاري، وهو ما يعني استبعاد خضوعهما لقواعد المحاسبة العمومية، بل تخضعان من هذا الجانب إلى أحكام القانون رقم 07-11⁵ المتضمن المتضمن النظام المحاسبي المالي، حيث تنص الفقرة الأولى من مادته الثانية على ما

¹ شمون علجية ، الضبط الاقتصادي في قطاع المحروقات ، مذكرة لنيل درجة الماجستير في القانون، فرع إدارة ومالية، جامعة بومرداس، 2010، ص. 33.

² قانون رقم 01-88 ، مؤرخ في 12 جانفي 1988، يتضمن القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الاقتصادية، مرجع سابق.

³ المادة 12 فقرة 13 من القانون رقم 07-05، المؤرخ في 28 أفريل 2005 ، المتعلق بالمحروقات، المعدل والمتمم، مرجع سابق.

⁴ موافقة الوزير المكلف بالمحروقات هي نقطة جديدة أتى بها تعديل القانون رقم 07-05 المتعلق بالمحروقات، وهي تعبر عن عدم استقلالية وكالتي المحروقات من هذه الزاوية.

⁵ قانون رقم 07-11، مؤرخ في 25 نوفمبر 2007، يتضمن النظام المحاسبي المالي، ج.ر عدد 74، لسنة 2007.

يلي: "تطبق أحكام هذا القانون على كل شخص طبيعي أو معنوي ملزم بموجب نص قانوني أو تنظيمي بمسك محاسبة مالية مع مراعاة الأحكام الخاصة بها".

نجد أنّ وكالتي المحروقات ليست الوحيدة ضمن سلطات الضبط التي تمسك محاسبتها حسب الشكل التجاري، بل نجد كذلك المركز الوطني للسجل التجاري، حيث نجد المادة 24 من المرسوم التنفيذي رقم 92-68 تنص على ما يلي: "تضبط حسابات المركز على الشكل التجاري...".

الشيء ذاته يقال بالنسبة لسلطة ضبط المياه، حيث نجد المادة 18 من المرسوم التنفيذي رقم 08-303¹ تنص على أنه: "تمسك محاسبة سلطة الضبط حسب الشكل التجاري طبقا للتشريع والتنظيم المعمول بهما".

وفي المجال المنجمي تمسك محاسبة الوكالتين المنجميتين حسب الشكل التجاري،² وهذا على خلاف بقية سلطات الضبط المستقلة التي تخضع لقواعد المحاسبة العمومية التي يحكمها القانون رقم 90-21.³

وإذا رجعنا إلى المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري، نجد أنّ ميزانيتها مستقلة وقواعد المحاسبة المطبقة عليها هي قواعد القانون التجاري،⁴ حيث تنص المادة 45 من القانون رقم 88-01 على ما يلي: "... و تخضع لقواعد القانون التجاري، ويكون لها في حياتها ذمة متميزة وموازنة خاصة طبقا للأحكام القانونية والتنظيمية المطبقة في هذا الشأن".

ووفقا للمادة 12 من قانون المحروقات تخضع الوكالتين لمراقبة محافظ الحسابات كما هو معمول به بالنسبة للمؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي و التجاري.

¹ مرسوم تنفيذي رقم 08-303، مؤرخ 27 سبتمبر 2008، يحدد صلاحيات وكذا قواعد تنظيم سلطة ضبط الخدمات العمومية للمياه، ج.ر عدد 56، لسنة 2008.

² المادة 21 من المرسوم التنفيذي رقم 04-93، المؤرخ في 01 أبريل 2004، المتضمن النظام الداخلي للوكالة الوطنية للممتلكات المنجمية، ج.ر عدد 20، لسنة 2004، وكذا المرسوم التنفيذي رقم 04-94، المؤرخ في 01 أبريل 2004 المتضمن النظام الداخلي للوكالة الوطنية للجيولوجية والمراقبة المنجمية، ج.ر عدد 20، لسنة 2004.

³ قانون رقم 90-21، مؤرخ في 15 أوت 1990، يتعلق بالمحاسبة الوطنية العمومية، ج ر عدد 35، لسنة 1990.

⁴ القانون التجاري، منشورات بيرتي، طبعة 2011-2012.

ج- طرق التنظيم والإدارة:

تُسيّر وكالتي ضبط المحروقات عن طريق لجنة مديرة، والتي لها أن تعتمد على مديريات متخصصة للقيام بمهامها على أكمل وجه، وهكذا نلاحظ أنّ مهمة التسيير أُسندت إلى هيئة جماعية وبذلك فهي لا تختلف عن بقية السلطات الإدارية المستقلة كما سنراه لاحقاً، وهذا على خلاف المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري، التي أُسند المشرع مهمة تسييرها إلى شخص واحد وهو المدير العام.¹

د- طبيعة العقود المبرمة:

إنّ استبعاد المشرع تطبيق القانون الإداري على الوكالتين لا يعني بالضرورة أن تخرج العقود التي تبرمها من طائفة العقود الإدارية، إذ يبقى الطابع الإداري يميّز عقود المحروقات حيث يتوقف تنفيذ هذه العقود على شروط ذات طابع خاص -نظامي وإداري- كإجراء لازم وسابق في عمليات البحث والاستغلال.²

أما بالنسبة للقانون الذي تخضع له هذه العقود، سواء من ناحية الإبرام أو التنفيذ أو من ناحية المنازعات فيتمثل في قانون المحروقات رقم 05-07 المعدل والمتمم، وإلى مختلف النصوص التنظيمية التي جاءت لتطبيقه، وهذا رغم أنّ المشرّع اعتبر الوكالتين تاجرتين مع الغير،³ الشيء الذي يذكّرنا بنص المادة 45 من القانون رقم 88-01 التي تنص: "... وتعد تاجرة في علاقتها مع الغير وتخضع لقواعد القانون التجاري..."، هكذا أخضعت تصرفات المؤسسات العمومية والصناعية والتجارية إلى القانون التجاري وبذلك تعتبر عقودها تجارية، أو في الغالب تخضع لقواعد القانون الخاص.⁴

وإذا كانت هذه قاعدة عامة، إلّا أنّ هناك استثناء جاءت به المادة 02 من المرسوم الرئاسي رقم 10-236 ، يتعلّق بالحالة التي تكلف فيها المؤسسة العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري بإنجاز عملية ممولة كلياً أو جزئياً بمساهمة مؤقتة أو نهائية من الدولة،

¹ شمون علجية، مرجع سابق، ص 39-40.

² المرجع نفسه، ص 41-42.

³ المادة 12 من القانون رقم 05-07، المؤرخ في 28 أبريل 2005 ، المتعلق بالمحروقات، المعدل والمتمم، مرجع سابق.

⁴ شمون علجية، مرجع سابق، ص 42.

ففي هذه الحالة تأخذ صفة المصلحة المتعاقدة وتخضع بذلك إلى النصوص التنظيمية المنظمة للصفقات العمومية.¹

وباعتبار وكالتي المحروقات تأخذ نفس شكل الهيئات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري فذلك يوحي بأن تخضع العقود التي تبرمها الوكالتين - على الشكل المحدد في المرسوم السالف الذكر- لقانون الصفقات العمومية وبذلك تخضع المنازعات الناشئة عنها للقضاء الإداري.²

مع ذلك أخرج المشرع العقود المبرمة في هذا القطاع من خضوعها للقانون الإداري ومن القانون التجاري، رغم اعتبار الوكالة تاجرة مع الغير، وأخضعها لقانون المحروقات، وهذا ما يبرز خصوصية العقود في هذا المجال والأهمية البالغة لها، الشيء الذي جعل المشرع ينظمها بأحكام خاصة سواء على مستوى الإبرام أو من جانب نظام المنازعات (التحكيم التجاري الدولي).

وهذا على خلاف عقود السلطات الإدارية المستقلة التي تخضع لقانون الصفقات العمومية.

ي- طبيعة الذمة المالية:

تعتبر أموال وكالتي ضبط المحروقات أموال خاصة، وهو ما تؤكد المادة 12 من قانون المحروقات في فقرتها الرابعة والتي تنص: "ولها ذمة مالية خاصة" وما يؤكد ذلك أنّها لا تستفيد من إعانات الميزانية العامة للدولة كما سنراه لاحقاً، فشانها في ذلك شأن أموال المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري.

¹ مرسوم رئاسي رقم 10-236، مؤرخ في 07 أكتوبر 2010، يتضمن تنظيم الصفقات العمومية، ج.ر عدد 58، لسنة 2010، معدل ومتمم بالمرسوم الرئاسي رقم 11-98، المؤرخ في 1 مارس 2011، ج.ر عدد 14، لسنة 2011، و معدل بالمرسوم الرئاسي رقم 11-222، المؤرخ في 16 جوان 2011، ج.ر عدد 34، لسنة 2011.

² ZOUAIMIA (R), « Les agences de régulation dans le secteur des hydrocarbures ou les mutations institutionnelles en matière de régulation économiques », op.cit, pp.92-93.

الفرع الثالث عصر الاستقلالية

تعتبر الاستقلالية إحدى أهم الخصائص التي تميّز سلطات الضبط، ذلك أنّها الصفة البارزة في تتميتها والمحرك الرئيسي في أداء هذه السلطات لوظائفها¹ وتمييزها عن الإدارات التقليدية،² مع اختلاف واضح في درجة تمتع كل سلطة بها. وقد أثارت الاستقلالية الممنوحة لسلطات الضبط جدالا فقهيًا وقانونيًا واسعًا خاصة في الأنظمة المقارنة، لذا سنتطرق أولاً إلى المقصود منها ثم نبين كيفية تكريسها.

أولاً- المقصود بالاستقلالية:

إنّ مصطلح الاستقلالية مصطلح دستوري، إذ استخدمه الدستور الجزائري لسنة 1996 في عدة مناسبات،³ فقد استعمل في الفقرة السادسة من الديباجة بخصوص الاستقلال الوطني، وفي الفقرة السابعة بخصوص ممارسة الدولة لسلطاتها بكل استقلالية، استعمل كذلك في المادة 08 بخصوص الاستقلال الوطني، في المادة 42 بخصوص الأحزاب السياسية، وفي المادة 132 بخصوص استقلالية السلطة القضائية.

يؤكد أغلب فقهاء القانون على أنّ المقصود بالاستقلالية الممنوحة لسلطات الضبط هو عدم خضوع هذه السلطات لأية جهة، إذ عرّفها الأستاذ « DELLIS » في كتابه *Droit pénal et droit administratif* على أنّها صفة في شخص أو مؤسسة لا تتلقّى أوامر أو حتى مجرد اقتراحات من أية جهة، إذ تتخذ القرار بنفسها ولا تقدّم تقريراً لأحد، لأن تقديم التقرير يستلزم النقد والاستقلالية تقتض غياب أي تبعيّة للغير خاصة الهيئات العمومية،⁴

¹ بن زيطة عبد الهادي، " نطاق اختصاص السلطات الإدارية المستقلة"، مجلة دراسات قانونية، عدد 01، لسنة 2008، ص. 25.

² LAFORTUNE (M-A), « Les autorités indépendantes de régulation à l'épreuve des principes processuels fondamentaux dans l'exercice de leurs pouvoir de sanction des manquements aux règlements du marché économique, financier et boursier », *Gazette du Palais*, N° 268, p.14.

³ أنظر دستور 28 نوفمبر 1996 المنشور بموجب المرسوم الرئاسي رقم 438-96، مرجع سابق.

⁴ DELLIS (G), *droit pénal et droit administratif : l'influence des principes du droit pénal sur le droit administratif répressif*, LGDJ, Paris, 1997, p. 319.

فالاستقلالية المقصودة والتي تتميز بها سلطات الضبط المستقلة تكون في مواجهة السلطة التنفيذية.

لكن مصطلح الاستقلالية غير مألوف في مجال القانون الإداري ولا يطابق الصورة أو الوضع التقليدي للإدارة،¹ وهناك من عبّر عن ذلك بوجود تناقض في المصطلحات « *Contradiction dans les termes* »،² فكيف يمكن لهذه السلطات أن تكون إدارية وفي ذات الوقت مستقلة؟

من الوهلة الأولى يظهر أنّ هناك تعارض بين صفتي "الاستقلالية" و"الإدارية" اللتين أضفينا على هذه السلطات، كون الصفة الإدارية مقترنة بمبدأي التدرج الإداري والوصاية الإدارية اللذين يستلزمان نفي الاستقلالية، لكن الواقع أثبت أنّ هذه الاستقلالية لم تضاف عليها إلاّ لتمييزها عن مؤسسات الدولة الكلاسيكية التي لم تعد أدواتها التسييرية تستجيب للمناخ الاقتصادي الجديد المتشعب والسريع التطور،³ فهي استثناء لقاعدة تبعية الإدارة للسلطة التنفيذية.⁴

لقد اعترف مجلس الدولة الفرنسي باستقلالية هذه السلطات رغم كون معظمها لا تتمتع بالشخصية المعنوية.⁵

أكد الأستاذ "DELLIS" على هذه الاستقلالية بقوله:

« *Les autorités administratives indépendantes sont des autorités à caractère collégial, bien qu'elles fassent partie de l'administration du point de vue fonctionnel et formel elles sont entièrement détachées de la pyramide*

¹ GUEDON (M-J), les autorités administratives indépendantes, LGDJ, Paris, 1991, p. 36.

² DOUVRELEUR (O), droit de la défense et pratique anticoncurrentielle en droit français, LGDJ, Paris, 2000, p.93.

³ شيخ أعمر بسمينة، توزيع الاختصاص ما بين مجلس المنافسة وسلطات الضبط القطاعية في القانون الجزائري، مذكرة لنيل درجة الماجستير في القانون، فرع القانون العام، تخصص القانون العام للأعمال، جامعة بجاية، 2009، ص42.

⁴ GUEDON (M-J), op.cit, p.36.

⁵ Conseil d'Etat, (Rapport public) « Les autorités administratives indépendantes », op.cit, p. 293.

étatique et soustraites au contrôle interne traditionnellement exercé sur les autres personnes publiques.....»¹

أما في الجزائر فقد عرّف الأستاذ الدكتور "زوايمية" الاستقلالية على أنّها عدم الخضوع لأية رقابة سلمية كانت أم وصائية، سواء كانت السلطة المعنية تتمتع بالشخصية المعنوية أم لا، على أساس أنّها ليست معياراً فعلياً لتحديد أو قياس درجة الاستقلالية.

« *La notion d'indépendance au sens juridique signifie que ces organes ne sont soumis ni à un contrôle hiérarchique ni à un contrôle de tutelle, peu importe que l'organe jouit ou non de la personnalité juridique dans la mesure où un tel élément n'est point un critère déterminant pour mesurer le degré d'une telle indépendance.* »²

أجمع الفقه على أنّ الاستقلالية بمفهوم « Indépendance » تعني غياب أي رقابة على الهيئة سواء كانت سلمية أو وصائية، وذلك على عكس الاستقلالية بمعنى « Autonomie » والتي تعني عادة أنّ الهيئة موضوعة تحت وصاية ما، على غرار تكريس هذا المفهوم بالنسبة للهيئات العمومية بمختلف أنواعها.

إذا كان مفهوم الاستقلالية التي يريد المشرع تكريسها على سلطات الضبط هي الاستقلالية بالمفهوم الكلاسيكي لنظرية الهيئات العمومية، فإنّ روح مفهوم "السلطات الإدارية المستقلة" « *Autorités administratives indépendantes* » يفقد معناه.

فهل الاستقلالية التي يرغب المشرع الجزائري تكريسها على سلطات الضبط هي الاستقلالية بمعنى « Autonomie » وليس « Indépendance »، خاصة وأنّ بعض هذه السلطات جاء في النص باللغة الفرنسية على أنّها « Autonome »³ أم أنّ ذلك لا يعدو وأن يكون وقوعاً في خلط بين المصطلحين؟

¹ DELLIS (G), « Droit de la régulation, service public et intégration régionale. Le cas de la Grèce », in MARCOU (G) et MODERNE (F). (s/d de), *droit de la régulation, service public et intégration régionale. Expériences européennes*, éd L'HARMATTAN, Paris, 2005, p338.

² ZOUAIMIA (R), les autorités administratives indépendantes et la régulation économique en Algérie, Op.cit, P21.

³ أنظر الجدول رقم 01 من الملحق، مرجع سابق.

ثانيا- تكريس الاستقلالية:

نجد من التشريعات المقارنة، من أكدت على هذه الاستقلالية بتكريسها دستوريا، إذ نص الدستور المالطي في المادة 118 منه على أنه في إطار ممارسة سلطة الضبط للبحث الإذاعي وظائفها المحددة لها في المادة 119، لا تخضع لأي تعلية ولا لأي رقابة من أي شخص كان ومن أي سلطة كانت.¹

أما بالنسبة للتشريع الجزائري فنجد أن هذه السلطات قد استمدت طابعها الاستقلالي من القوانين المنشئة لها، حيث نصت هذه الأخيرة على تكريسها صراحة على أغلب سلطات الضبط، فنجد مثلا أن أول سلطة أنشأت كيّفت صراحة على أنها مستقلة، وذلك بموجب القانون المنشئ لها.²

الشأن نفسه بالنسبة للمركز الوطني للسجل التجاري،³ حيث تنص المادة 15 مكرر 1 من القانون رقم 91-14 على ما يلي: " يعد المركز الوطني للسجل التجاري.... مؤسسة إدارية مستقلة".

وفيما يخص مجلس المنافسة الذي أنشأ بموجب الأمر رقم 95-06 والذي أعرض فيه المشرع عن التطرق إلى طبيعته القانونية إلى غاية صدور الأمر رقم 03-03 أين تدارك الوضع واعترف للمجلس بطابعه السلطوي والإداري، فإنه فيما يتعلق باستقلالته نجده قد تردّد في الاعتراف له بها، وكان يتعيّن علينا للتعرفّ على مدى تكريسها اعتماد كل من المعيارين العضوي والوظيفي، إلى أن ارتأى أخيرا إلى أن يزيل هذا الغموض الذي اعتري وجودها من عدمه، وأكد صراحة عليها في المادة 23 المعدلة بموجب القانون رقم 08-12، حيث جاء فيها: " تنشأ سلطة إدارية مستقلة...".⁴

¹ شيخ أعمر بسمينة، مرجع سابق، ص. 47.

² قانون رقم 90-07، مؤرخ في 03 أفريل 1990، يتعلق بالإعلام، مرجع سابق.

³ المادة 15 مكرر 1 من القانون رقم 90-22، المؤرخ في 18 أوت 1990، المتمم والمتعلق بالسجل التجاري، مرجع سابق.

⁴ المادة 23 من الأمر رقم 03-03، المؤرخ في 19 جويلية 2003، المتعلق بالمنافسة، المعدل والمتمم، مرجع سابق.

الشأن نفسه بالنسبة للجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها حيث نصّت المادة 20 من المرسوم التشريعي رقم 10-93 والمعدّلة بموجب القانون رقم 04-03 على استقلاليتها صراحة: "تؤسس سلطة ضبط مستقلة..."¹، والشأن نفسه بالنسبة لسلطة ضبط البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية، حيث نص صراحة على أنّه: "تنشأ سلطة ضبط مستقلة..."².

كما أنّ الوكالتين الوطنيتين المكلفتين بالمجال المنجمي، اعترف لهما كذلك المشرع صراحة بتلك الاستقلالية، واعتبرت لجنة ضبط الكهرباء و الغاز بموجب المادة 112 من القانون رقم 01-02 هيئة مستقلة، الأمر ذاته بالنسبة للسلطة التي تتولى ضبط قطاع المياه حيث كيّفت صراحة على أنّها سلطة إدارية مستقلة، وفي قطاع الصحة تعتبر الوكالة الوطنية للمواد الصيدلانية المستعملة في الطب البشري وفقا لنص المادة 173-2/1 من القانون رقم 05-85 المعدل في 2008، المتعلق بحماية الصحة وترقيتها سلطة إدارية مستقلة.

ومع ذلك نجده قد سكت عن إضفاء الطابع الاستقلالي لبعض السلطات كلجنة الإشراف على التأمينات.

لا يكفي أن يعترف المشرع باستقلالية سلطة ضبط معينة حتى نقول إنّها مستقلة فعلا، إذ نجده يقرّ باستقلاليتها من جهة ولكنّه من جهة أخرى يخضع بعضها لوزير القطاع. على هذا الأساس، وبالنظر إلى أهمية عنصر الاستقلالية يكون علينا تعميق دراسته، باعتبار أنّ الهدف الأساسي من إنشاء سلطات الضبط هو منحها استقلالية إزاء السلطة التنفيذية من أجل تمييزها عن الهيئات العمومية التقليدية التي أثبتت عجزها، لكن ما نلاحظه - رغم الاعتراف الصريح من المشرع باستقلالية هذه الهيئات- هو إخضاعها لوزير القطاع بشكل أو بآخر وبدرجات متفاوتة بين هذه الهيئات، وهو ما يتناقض مع

¹ المادة 20 من المرسوم التشريعي رقم 10-93، المؤرخ في 23 ماي 1993، المتعلق ببورصة القيم المنقولة، المعدل والمتمم، مرجع سابق.

² المادة 10 من القانون رقم 03-2000، المؤرخ في 05 أوت 2000، المحدد للقواعد العامة المتعلقة بالبريد والمواصلات السلكية واللاسلكية، مرجع سابق.

مفهوم الاستقلالية التي أجمع الفقه -كما سبق لنا وأن أشرنا- على أنها تعني عدم الخضوع لأية رقابة، سلمية كانت أو وصائية.

إنّ أهمية وتناقض وتباين وتعقد هذه المسألة آثار- ولا يزال- نقاشات فقهية واسعة خاصة فيما يتعلق بدرجة ومدى فعلية هذه الاستقلالية الممنوحة صراحة لسلطات الضبط، الأمر الذي يدفعنا إلى التعميق أكثر في دراسة هذه المسألة وذلك في **المبحث الثاني**.

المبحث الثاني

مدى استقلالية سلطات الضبط

تكمن أصالة النظام القانوني لسلطات الضبط في استقلاليتها عضوياً و وظيفياً عن السلطة التنفيذية قصد التوافق مع غائية تواجدها، فهذه الاستقلالية هي التي تؤكد أصالتها في جهاز الدولة.¹

وقد أثارت إشكالية استقلالية سلطات الضبط جدالا فقهيًا واسعاً،² والبحث عن مدى التكريس الفعلي لها يستلزم أن يكون من ناحيتين؛ من الناحية العضوية والوظيفية.

إنّ ضمان هذه الاستقلالية من الناحية العضوية يعني بالنسبة للمشرع ضرورة البحث عن ضمانات خاصة بالتركيبة البشرية لهذه الهيئات، فإذا كان المبدأ بالنسبة لهذه السلطات هو الجماعية فما يبقى على المشرع إلّا تحديد آلية كفيلة بضمان التوازن بين مختلف جهات التعيين، ضمان تعدد وتنوع هذه التركيبة (قضاة، أساتذة وخبراء) قصد السماح بمداولة جماعية، إضافة إلى النظام القانوني للأعضاء والذي يشكّل دون شك مفتاح الاستقلالية العضوية "نظام التنافي، عدم التسريح وحالات التنافي". (المطلب الأول)

أما الاستقلالية الوظيفية فتخصّ عادة وسائل تدخّل هذه الهيئات خاصة منها المالية، وذلك بضرورة إيجاد إيرادات خارجة عن ميزانية الدولة (إتاوات مثلاً) خاصة مع الخضوع المباشر لأغلب هذه الهيئات للوزارات الأقرب إلى مجال تدخّلها من الناحية المالية، وهو ما قد يكون إصابة لمبدأ استقلاليتها. (المطلب الثاني)

¹ GUEDON (M-J), op.cit, p.62.

² لباد ناصر، "السلطات الإدارية المستقلة"، مجلة إدارة، عدد 01، لسنة 2001، ص.21.

المطلب الأول

الاستقلالية العضوية لسلطات الضبط

تختلف درجة استقلالية سلطات الضبط المستقلة من سلطة إلى أخرى، وذلك باختلاف القواعد والطرق التي تؤمن هذه الاستقلالية،¹ إذ بالرجوع إلى القوانين المنشئة لهذه الهيئات نلمس في بعض النصوص ما يجسد استقلاليته (الفرع الأول)، وفي نصوص أخرى ما يحدّها (الفرع الثاني).

الفرع الأول

مظاهر الاستقلالية العضوية

تبرز الاستقلالية العضوية لسلطات الضبط من خلال مجموعة من المظاهر؛ إذ تلعب طريقة إنشاء هذه السلطات وكذا القواعد الخاصة بتعيين أعضائها واختلاف صفاتهم ومراكزهم القانونية دورا هاما في تحديد درجة هذه الاستقلالية، فلا يكفي أن نطلق على سلطة الضبط صفة "الاستقلالية" حتى تكون مستقلة فعلا بل يجب أن تتوفر على مجموعة من المعايير لإظهار استقلاليته.

أولا- طريقة إنشاء سلطات الضبط المستقلة:

تعتبر طريقة إنشاء سلطات الضبط المستقلة معيارا هاما لتحديد درجة استقلاليته اتجاه السلطة أو الجهة المنشئة لها، وذلك بالتطرق إلى القيمة المعيارية للنص المنشئ، إذ أنّ إنشاء سلطات الضبط المستقلة من طرف المشرع يُكسي عليها ضمانات الاستقلالية.² ففي ظل غياب نص دستوري يفصل في طريقة إنشاء هذه السلطات ومدى كونها من اختصاص التشريع أو التنظيم، فإنّ الرغبة المبدئية في منح أكبر مساحة استقلالية لهذه السلطات جعلت

¹ لباد ناصر، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الثانية، لباد للنشر والتوزيع، سطيف، 2007، ص.117. أنظر كذلك لباد ناصر، "السلطات الإدارية المستقلة"، مرجع سابق، ص.21.

² COLIN (F), droit public économique (sources et principes, secteur public, régulation), GUALINO éditeur, Paris, 2005, p.72.

المشرّع يختصّ بهذا الإنشاء وهو ما قد يشكّل ضماناً مبدئية لاستقلاليتها، ومع ذلك لا يمكن استبعاد حجم ونوعية المجالات القانونية المخصصة للتنظيم والتي تشكل إعاقة لهذه الاستقلالية.

بتحليلنا البسيط للنصوص القانونية المنشئة لسلطات الضبط المستقلة في القانون الجزائري، نستوحي وجود عنصر مشترك بخصوص طريقة إنشائها وهو الطبيعة التشريعية للنص المنشئ، حيث نجد أنّ أول سلطة ضبط أنشئت وهي " المجلس الأعلى للإعلام" استحدثت بموجب قانون رغم إلغائه فيما بعد،¹ ونجد أنّ أغلب السلطات التي جاءت بعده أنشئت بقوانين، وعلى سبيل المثال نجد سلطة ضبط البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية،² سلطة ضبط المناجم،³ لجنة ضبط الكهرباء والغاز،⁴ أما بالنسبة لمجلس النقد والقرض واللجنة المصرفية فأنشئت بقانون قبل أن يلغى ويستبدل بالأمر رقم 11-03.

وتجدر الإشارة أنّ لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها أنشئت بمرسوم تشريعي في سنة 1993 وعدّلت بقانون في 2003،⁵ وإنشائها بمرسوم تشريعي أمر عادي إذ هو نتيجة ظروف الفترة الانتقالية.

أما بالنسبة لمجلس المنافسة فهو يعرف طريقة مغايرة، إذ أنشئ عن طريق الأمر بدلا من القانون في أول نص أنشئ فيه وهو الأمر رقم 95-06 المتعلق بالمنافسة، وحتى بعد إلغاء هذا الأمر تم إصدار أمر جديد بالمنافسة أيضا، فهل يتعلق الأمر بمجرد بروز وتزايد استعمال طريقة التشريع بالأوامر خلال الفترة الانتقالية؟، أم أنّ الأمر يتعلق بطبيعة الاستقلالية الممنوحة لهذه الهيئة خاصة وأنّ الأمر رقم 03-03 ربط مجلس المنافسة

¹ أنظر المادة 59 من القانون رقم 90-07، المؤرخ في 03 أفريل 1990، المتعلق بالإعلام، مرجع سابق.

² القانون رقم 2000-03، المؤرخ في 05 أوت 2000، المحدد للقواعد العامة المتعلقة بالبريد والمواصلات السلكية واللاسلكية، مرجع سابق.

³ أنظر القانون رقم 01-10، المؤرخ في 03 جويلية 2001، المتضمن قانون المناجم، المعدل والمتمم، مرجع سابق.

⁴ أنظر القانون رقم 02-01، المؤرخ في 05 فيفري 2002، المتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز عبر القنوات، مرجع سابق.

⁶ أنظر المرسوم التشريعي رقم 93-10، المؤرخ في 23 ماي 1993، المتعلق ببورصة القيم المنقولة، المعدل والمتمم، مرجع سابق.

سَلْمِيَا وبطريقة مباشرة برئيس الحكومة ثم بوزير التجارة بعد التعديل؟¹ ، أم أنّ الأمر لا يعدو أن يكون ضحية ظاهرة التقليد خاصة وأنّ مجلس المنافسة الفرنسي قد تمّ إنشائه بأمر؟

ثانيا- تعدد الأعضاء واختلاف صفاتهم ومراكزهم القانونية:

تتميّز التركيبة البشرية لسلطات الضبط المستقلة بطابعها الجماعي التعدّدي في أغلب التشريعات، فهو العنصر الأول الذي يميّز هذه السلطات عن باقي المؤسسات العمومية،² ويتميّز النموذج الفرنسي بأصالته في هذا المجال، إذ يكرّس مبدأ الجماعية بالنسبة لمعظم سلطات الضبط المستقلة،³ على خلاف النموذج البريطاني المتميّز بطابعه الفردي، إذ أنّ السلطات الإدارية المستقلة في بريطانيا ذات هياكل فردية، فالمدير العام لا يتّأس لجنة معينة بل هو المسؤول الشخصي الوحيد عن عملها، وهو خيار جاء كرد فعل للنموذج الأمريكي، باعتبار الجماعية -في نظرهم- تساهم في طول وتعقيد عملية اتخاذ القرار.⁴ وهذا عكس ما عرفه النموذج الفرنسي الذي يرى أنّ التعددية تسمح بالوصول إلى آراء متزنة.⁵

إنّ المشرع الجزائري -على غرار نظيره الفرنسي- قد كرّس مبدأ الجماعية بالنسبة لهذه السلطات، وهذا منذ إنشائه للسلطة الإدارية الأولى عام 1990، إذ نص قانون الإعلام على أنّ التركيبة البشرية للمجلس الأعلى للإعلام تحتوي على اثني عشرة 12 عضوا يمثلون جهات مهنية وتمثيلية وطنية.⁶

يتراوح عدد أعضاء سلطات الضبط المستقلة بين أربعة "04" أعضاء كحد أدنى بالنسبة للجنة الوطنية لضبط الكهرباء والغاز و اثنا عشرة "12" عضوا كحد أقصى بالنسبة لمجلس المنافسة.

¹ أنظر المادة 23 من الأمر رقم 03-03، المؤرخ في 19 جويلية 2003، المتعلق بالمنافسة، المعدل والمتمم، مرجع سابق.

² ZOUAIMIA (R), « Le conseil de la concurrence et la régulation des marchés en droit Algérien », *Revue IDARA*, N°36, 2008, p.18.

³ LAGET-ANNAMAYER (A), op.cit, p.332.

⁴ CORDOVA-NOVION (C) et HANLON (D), « Gouvernance de la régulation : amélioration institutionnelle des autorités de régulation sectorielles », *Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire*, Vol 2, N°3, Paris, 2002, p.92.

⁵ GUEDON (M-J), op.cit, p69.

⁶ أنظر المادة 72 من القانون رقم 90-07 ، المؤرخ في 3 أفريل سنة 1990، المتعلق بالإعلام، مرجع سابق.

أول ما يمكن ملاحظته من خلال الجدول رقم (02)¹ أنّ تركيبة بعض سلطات الضبط لم تحدد في النص المنشئ لها، وإنّما تمّت الإحالة إلى التنظيم لتحديدّها، ومن ذلك نجد المركز الوطني للسجل التجاري الذي حددت تركيبته عن طريق المرسوم التنفيذي رقم 68-92 المعدل والمتمم.²

نجد كذلك المادة 65 من قانون المياه تحيل إلى التنظيم لتحديد صلاحيات سلطة ضبط المياه³، وفعلًا صدر المرسوم التنفيذي رقم 303-08 ليحدد التركيبة العددية لسلطة ضبط المياه بأربعة أعضاء.⁴

الشأن ذاته بالنسبة للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته حيث نجد الفقرة الثانية من المادة 18 من القانون رقم 01-06 تحيل على التنظيم لتحديد تشكيلة الهيئة وتنظيمها وكيفية سيرها، وبذلك صدر المرسوم الرئاسي رقم 413-06 وحدد عدد أعضاء هذه الهيئة بـ 07 أعضاء.⁵

بالنسبة لسلطة ضبط النقل التي أنشئت بموجب قانون المالية، نجد أنّ المادة الوحيدة التي تناولتها تحيل على التنظيم لتحديد صلاحياتها،⁶ ومع ذلك لم يتم إصدار أي تنظيم يتعلق يتعلق بهذه السلطة إلى يومنا هذا، ونفس الشيء يحصل أيضا مع الوكالة الوطنية للمواد الصيدلانية المستعملة في الطب البشري، حيث لم يصدر بشأنها نص تنظيمي أيضا، وهذا ما يؤكّد تردد الدولة وعدم وجود نية مؤكّدة في انسحابها عن الحقل الاقتصادي.

¹ أنظر الجدول رقم 2 من الملحق، جدول يبين التشكيلة العددية لسلطات الضبط المستقلة.

² أنظر المادة 07 من المرسوم التنفيذي رقم 68-92، المؤرخ في 18 فيفري 1992، المتضمن القانون الأساسي الخاص بالمركز الوطني للسجل التجاري وتنظيمه، ج ر عدد 14، لسنة 1992، معدل ومتمم بالمرسوم التنفيذي رقم 230-01، المؤرخ في 07 أوت 2001، ج.ر عدد 45، لسنة 2001، وبالمرسوم التنفيذي رقم 266-03، المؤرخ في 05 أوت 2003، ج.ر عدد 47، لسنة 2003، وبالمرسوم التنفيذي رقم 37-11، المؤرخ في 06 فيفري 2011، ج.ر عدد 09، لسنة 2011.

³ المادة 65 من القانون رقم 05-12، المؤرخ في 04 أوت 2005، يتضمن قانون المياه، مرجع سابق، تنص على أنّه: "...تحدد صلاحيات وكذا قواعد تنظيم سلطة الضبط وعملها عن طريق التنظيم".

⁴ أنظر المادة 07 من المرسوم التنفيذي رقم 303-08، المؤرخ في 27 سبتمبر 2008، يحدد صلاحيات وكذا قواعد تنظيم سلطة ضبط المياه وعملها، مرجع سابق.

⁵ أنظر المادة 05 من المرسوم الرئاسي رقم 413-06 المؤرخ في 22 نوفمبر 2006، المحدد لتشكيلة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته وتنظيمها وكيفية سيرها، ج ر عدد 74، لسنة 2006.

⁶ أنظر المادة 102 من القانون رقم 11-02، المؤرخ في 24 ديسمبر 2002، المتضمن قانون المالية لسنة 2003، مرجع سابق.

نلاحظ كذلك من خلال الجدول السالف الذكر¹ أنّ التركيبة جماعية في سلطات الضبط، ومع ذلك نلمس تغيّر وعدم الاستقرار في عدد أعضائها، حيث انتقلت تركيبة مجلس النقد والقرض من 07 أعضاء سنة 1990 إلى 09 أعضاء سنة 2003. الشأن نفسه بالنسبة لمجلس المنافسة حيث بعدما كان عدد أعضائه 12 عضو سنة 1995 انخفض إلى 09 أعضاء سنة 2003 ليرتفع مرة أخرى إلى 12 عضو سنة 2008 بمناسبة تعديل الأمر رقم 03-03، أما اللجنة المصرفية فقد كان عدد أعضائها خمسة 05 أعضاء سنة 1990 ثم انتقل إلى ست 06 أعضاء سنة 2003 لينتقل إلى عشرة 10 أعضاء سنة 2010.² هذا ما يعكس غياب رؤية واضحة لدى المشرع حول تركيبة هذه السلطات إضافة إلى عامل التردد الذي لطالما طبع موقفه منها. وهذا على خلاف لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها التي شهدت استقراراً في تركيبها البشرية رغم تعديل النص المتعلق بها سنة 2003.

من المهم أنّ تتشكل سلطات الضبط من عدد كاف من الأعضاء يسمح لها بأداء مهامها على أحسن وجه،³ ولكن نلاحظ أنّ هذه التركيبة – رغم جماعيتها – لا تخضع لأي معيار يتعلق بحجم وطبيعة صلاحياتها، إذ نجد مثلاً أنّ لجنة ضبط الكهرباء والغاز لا تضم تشكيلتها إلا أربعة 04 أعضاء في حين أنّ صلاحياتها متعددة، إذ تقدر بـ 35 مهمة.⁴ هذه الملاحظة لا تسري على مجلس المنافسة على أساس أنّ عدد أعضائه يبلغ اثني عشرة "12" عضواً، ويمكن تفسير ذلك بطبيعة ومحتوى صلاحيات مجلس المنافسة باعتباره ذو مهمة أفقية تشمل كل القطاعات.

إذا كان الاعتراف بمبدأ جماعية سلطات الضبط يشكّل ضماناً مبدئية لاستقلاليتها العضوية فإنّ هذه الضمانة لا يمكن أن يكون لها أثر فعلي إلا إذا سمحت هذه الجماعية بوجود تركيبة تمثيلية تعددية بشكل يضمن تمثيل كل الجهات المعنية وبشكل يتيح توسيع

¹ جدول رقم 2 من الملحق، مرجع سابق.

² أنظر الأمر رقم 11-03، المؤرخ في 26 أوت 2003، المتعلق بالنقد والقرض، المعدل والمتمم، مرجع سابق.

³ LA GET-ANNAMAYER (A), op.cit, p. 318.

⁴ أنظر المادة 115 من القانون رقم 01-02، المؤرخ في 05 فيفري 2002، المتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز عبر القنوات، مرجع سابق.

هذه التعددية لتشمل الخبراء، ممثلي الهيئات المهنية الوطنية، الأساتذة... فمن المؤكد أنّ اختلاف الأعضاء المشكّلين لسلطات الضبط في مراكزهم و صفاتهم مظهر يدعم الاستقلالية، وبالتالي يؤدي إلى شفافية العمليات، فإذا فرضنا أنّ كل أعضاء سلطات الضبط ينتمون إلى سلك واحد فهذا أمر قد يمس بحيادهم، وبالتالي باستقلالية هذه السلطات، إذ يعاب على المشرع تراجعاً عما تمّ اعتماده في قانون الإعلام الذي أخذ فيه بتعدد الجهات المختصة في اقتناء وتعيين الأعضاء،¹ كما يعاب عليه كذلك عدم تحديد صفة أعضاء أغلبية سلطات الضبط كأعضاء مثلاً لجنة ضبط الكهرباء والغاز، أعضاء وكالتي ضبط المحروقات، أعضاء الوكالتان المنجميتان... ، وهذا من شأنه أن يترك المجال مفتوحاً لاختيار الأعضاء على أساس معايير غير شفافة، أو على أساس اعتبارات سياسية، أو بالمساومات.

كما يجب أن يكون أعضاء هذه السلطات مستقلين عن أية مصلحة مهما تكن، وأن يكونوا بعيدين عن السلطة السياسية،² فمن المهم وضع قاعدة أو معيار أو نوعية يتبعها المشرع لاختيار أعضاء هذه السلطات، ويجب أن يكون الاختيار على أساس الخبرة التي يقصد بها "الاختصاص الوظيفي" وأن تقتزن بالقدرات التي تحدد بمدى التمكن من الإجابة على الأسئلة المطروحة، والتي يجب أن تكون مهياً مسبقاً،³ لكن ومن خلال استقراء الجدول رقم (02) السالف الذكر نلاحظ عدم تبني المشرع الجزائري في معظم القوانين المنشئة لهذه السلطات لأي قاعدة أو معيار يعتمد عليه ، وإن حصل وأن تطرق إلى كفاءة أعضاء بعض السلطات فيكون ذلك بشكل عام دون التطرق لمستوى ونوعية هذه الكفاءة، وكمثال عن ذلك نجد المادة 13 من القانون رقم 03-04 التي تعدل وتنتم المادة 22 من المرسوم التشريعي رقم 93-10 تنص في فقرتها الأولى على أنّه: " يعين أعضاء اللجنة حسب قدراتهم في المجالين المالي والبورصي " .

¹ زوايمية رشيد، "ملاحظات حول المركز القانوني للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته"، المجلة النقدية للقانون والعلوم السياسية، العدد الأول، 2008، ص.11.

² DREYFUS (F)، « Les autorités administratives indépendantes de l'intérêt général à celui des grands corps », éd du JURIS-CLASSEUR, Paris, p.224.

³ Ibid, pp.222- 223.

أما بالنسبة لمجلس المنافسة فقد أحسن المشرع حينما تطرق وبالتفصيل إلى هذه الكفاءات ومستوياتها، وأحسن فعلا كذلك حينما جعلها تتنوع بين خبراء و مهنيي القطاع في مجال المنافسة، الاستهلاك، الملكية الفكرية، الإنتاج، التوزيع، الحرف... فمن المهم إشراك الأجهزة المهنية ضمن تشكيلة سلطات الضبط المستقلة، وأحسن مرة أخرى حينما أشرك ممثلين عن جمعيات حماية المستهلك.

يلاحظ كذلك من خلال الجدول رقم (02) السالف الذكر أنّ النصوص المنشئة لكل من الوكالة الوطنية للمواد الصيدلانية المستعملة في الطب البشري، سلطة ضبط المياه وسلطة ضبط النقل لم تحدد التركيبة البشرية لهذه السلطات بل أحالتنا على التنظيم، وهذا من شأنه أن يمس بمبدأ استقلاليته، خاصة وأنّ المادة الوحيدة التي تناولت سلطة ضبط المياه جاءت بصيغة الإمكانية "يمكن"¹ وهو ما يعكس عدم وجود نية حقيقية للمشرع في إنشاء هذه السلطة.

إنّ عدم ربط معظم أعضاء سلطات الضبط بمعايير الكفاءة، الخبرة والتمثيل المهني لا يخدم الاستقلالية العضوية لهذه السلطات وأكبر كارثة هي ترك سلطة تقديرية واسعة لجهات التعيين.

من المهم كذلك إشراك القضاة في التركيبة البشرية لسلطات الضبط إلى جانب المهنيين والخبراء، فذلك يعطيها مصداقية وصرامة وفعالية في أداء مهامها، خاصة بالنسبة لتلك الهيئات التي تتمتع بسلطة القمع، إذ أنّ ذلك يسمح لها بمراعاة واحترام الضمانات الأساسية عند توقيع العقوبة،² ومع ذلك لا نجد سوى ثلاث سلطات فقط تشمل تركيبته على القضاة،³ وهي لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها التي تحتوي على قاض يقترحه

¹ أنظر من المادة 65 من القانون رقم 02-11، المؤرخ في 24 ديسمبر 2002، المتضمن قانون المالية لسنة 2003، مرجع سابق.

² جلال مسعد محتوت، "مدى استقلالية وحياد مجلس المنافسة"، المجلة النقدية للقانون والعلوم السياسية، عدد 01، 2009، ص 232-233.

³ هذا دون احتساب الغرفة التحكيمية لدى لجنة ضبط الكهرباء والغاز التي تحتوي تشكيلتها على قاضيين يعينهما وزير العدل.

وزير العدل،¹ إضافة إلى اللجنة المصرفية التي من بين أعضائها الثمانية نجد قاضيين ينتدبان من المحكمة العليا،² وكذلك لجنة الإشراف على التأمينات التي تحتوي تركيبتها على قاضيين.³

أما بالنسبة لمجلس المنافسة فبعدما كان يحتوي في الأمر رقم 03-03 ضمن تركيبته على قاضيين، تم استبعاد ذلك بعد تعديل هذا الأمر في سنة 2008، وهذا من شأنه أن يفقده المصادقية والفعالية، خاصة وأن اختصاص المجلس أفقي، وأنه يعوّض القاضي الجزائي في المجال الاقتصادي.⁴

من خلال ما سبق نلمس اختلافا في طبيعة المحتوى النوعي لتركيبية سلطات الضبط، وهو ما يكرّس اختلافا في أنظمتها القانونية، ويدلّ على عدم تجانسها كفئة قانونية موحدة.

ثالثا- تحديد مدة انتداب الرئيس والأعضاء:

يعتبر تحديد مدة انتداب أعضاء سلطات الضبط المستقلة إضافة إلى عدم تجديد هذه العهدة من بين الدّعامات الأساسية التي يُعتمد عليها للتعرف على مدى تكريس استقلاليّتهم العضوية،⁵ فعدم النص على تحديد هذه المدة القانونية يجعلهم عرضة للعزل في أية لحظة من طرف الجهة المعيّنة لهم، مما يؤدي إلى المساس باستقلاليّتهم،⁶ وتعتبر هذه المسألة من

¹ أنظر المادة 22 من المرسوم التشريعي رقم 93-10، المتعلق ببورصة القيم المنقولة، المعدل والمتمم، مرجع سابق.
² أنظر المادة 106 من الأمر رقم 03-11، المؤرخ في 26 أوت 2003، المتعلق بالنقد والقرض، المعدل والمتمم، مرجع سابق.

³ أنظر المادة 209 مكرر 1 من الأمر رقم 95-07، المؤرخ في 20 فيفري 2006، والمتعلق بالتأمينات، المعدل والمتمم، مرجع سابق.

⁴ شيخ اعمر يسمينة، مرجع سابق، ص51..

⁵ SEPULCHRE (V), droit de l'homme et libertés fondamentales en droit fiscal, éd LARCIER, Bruxelles, 2005, p.357.

⁶ Conseil d'Etat (Rapport public), « Les autorités administratives indépendantes », op.cit, p.319.

بين النقاط التي تختلف فيها أيضا سلطات الضبط المستقلة كما هو مبين في الجدول رقم 03.¹

عكس ما هو معمول به في التشريع الفرنسي أين يمارس كل أعضاء سلطات الضبط الاقتصادي وظائفهم خلال عهدة قانونية، نجد أنّ المشرع الجزائري لم يوحد النظام القانوني لسلطات الضبط المستقلة في مجال عهدة أعضائها، إذ لم يعتمد نظام العهدة إلا بالنسبة للبعض من هذه السلطات، وهذا من شأنه المساس باستقلاليتها، إذ يمكن أن يعزل أعضاؤها في أي لحظة من طرف الجهة المخولة قانونا بذلك، ويمكن التمييز بين نظامين للعهدة:

النظام الأول: يكرّس العهدة بصفة كلية على كل أعضاء سلطات الضبط، وينطبق ذلك على المركز الوطني للسجل التجاري، فرغم عدم اعتماد القانون المنشئ له على نظام العهدة نجده يحيل إلى التنظيم لضبط قانونه الأساسي، وفعلا صدر المرسوم التنفيذي رقم 92-68، وبموجبه تم تحديد عهدة أعضاء مجلس الإدارة بثلاث (03) سنوات² رغم أنّه يؤخذ على هذا المرسوم إشارته إلى قابلية هذه العهدة للتجديد دون تحديد لعدد مرات ذلك، وهذا ما يؤثر على استقلالية هذا المركز.

كُرس هذا النظام أيضا على أعضاء مجلس المنافسة، حيث كانت تنص المادة 25 من الأمر رقم 03-03 في فقرتها الأولى على أنّه: "يعين رئيس المجلس ونائب الرئيس والأعضاء الآخرين بموجب مرسوم رئاسي لمدة خمس (05) سنوات قابلة للتجديد" وهو ما يؤكد أنّ نية المشرع في تكريس استقلالية كل من رئيس مجلس المنافسة وباقي الأعضاء واضحة ومجسّدة صراحة، والشيء نفسه حصل بعد التعديل، إذ نصت المادة 25 المعدلة على أنّه يتم تجديد عهدة أعضاء مجلس المنافسة كل أربع (04) سنوات، حيث يفهم ضمنا من استعمال المشرع لمصطلح "عهدة" أنّ هؤلاء الأعضاء يضطلعون بمهامهم خلال العهدة والمحددة بأربع سنوات، والتي تعتبر هي الأخرى مظهرا لتلك الاستقلالية.

¹ أنظر الجدول رقم 3 من الملحق، جدول يبيّن تباين نظام العهدة الذي يحكم أعضاء مختلف سلطات الضبط المستقلة.
² أنظر المادة 10 من المرسوم التنفيذي رقم 92-68، المؤرخ في 18 فيفري 1992، المتضمن القانون الأساسي الخاص بالمركز الوطني للسجل التجاري وتنظيمه، المعدل والمتمم، مرجع سابق.

نجد كذلك أعضاء اللجنة المصرفية يعينون من طرف رئيس الجمهورية لمدة خمس (05) سنوات وفقا للمادة 106 من الأمر رقم 11-03، والشأن نفسه بالنسبة للجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، وذلك وفقا للفقرة الأولى من المادة 21 من المرسوم التشريعي رقم 10-93 حيث تحدد مدتها بأربع (04) سنوات بالنسبة لكل الأعضاء، وقد أشارت المادة 23 من نفس المرسوم إلى إلزامية تجديد نصف تشكيلة اللجنة من دون الرئيس، وذلك كل سنتين.

النظام الثاني : لا يكرّس أية عهدة، وهو ما ينطبق على سلطة ضبط البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية، لجنة ضبط الكهرباء والغاز، وكالتي المناجم، سلطة ضبط النقل، الوكالة الوطنية للمواد الصيدلانية وسلطة ضبط المحروقات، كما أنّ مجلس النقد والقرض أيضا لم يعد ينص على هذه العهدة في الأمر رقم 11-03 بعدما كان ينص عليها في القانون القديم رقم 10-90 في حدود بعض الأعضاء، وهذا من شأنه أن يؤثر سلبا على استقلالية واستقرار هذه السلطات.

رابعاً- مراعاة الأحكام الصادرة عن سلطات الضبط لمبدأ الحياد:

من أجل ضمان فعالية استقلالية سلطات الضبط يستوجب الأمر تكريس مبدأ الحياد،¹ ويتضمّن هذا المبدأ نظامي التنافي والامتناع:

1- **نظام التنافي:** Le principe d'incompatibilité ويتّخذ شكلين ؛ نظام التنافي الكلي ونظام التنافي الجزئي.

يظهر نظام التنافي عندما تكون وظيفة أعضاء أجهزة إدارة سلطات الضبط تتنافى مع ممارسة أية وظيفة أخرى عمومية كانت أو خاصة، وكذا أي نشاط مهني، وأية إنابة

¹ GUYOMAR (M), « Diverses applications du principe d'impartialité », *AJDA*, 2000, pp. 139- 141.

انتخابية، وهذا إلى جانب امتناع الأعضاء عن امتلاك أيّة مصالح سواء كانت بصفة مباشرة أو غير مباشرة.¹

2- إجراء الامتناع: Le procédé de l'empêchement يقصد بإجراء الامتناع منع بعض أعضاء سلطة الضبط من المشاركة في المداولات المتعلقة بالمؤسسات محل المتابعة بحجة وضعيتهم الشخصية اتجاهها.²

باستقراءنا لمختلف النصوص التأسيسية لسلطات الضبط المستقلة، نلمس وجود تباين بينها في تكريس مبدأ الحياد، وذلك على الشكل الذي يبيّنه الجدول رقم (04)،³ حيث نلاحظ أنّ نظام التنافي مكرّس بالنسبة لسلطة ضبط البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية إذ تنص المادة 18 من القانون رقم 03-2000 على ما يلي: "تتنافى وظيفة العضو في المجلس مع أي نشاط مهني أو منصب عمومي آخر وكذا مع امتلاك مباشر أو غير مباشر لمصالح في مؤسسة تابعة لقطاعات البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية والسمعي والبصري والمعلوماتية".

النظام نفسه مكرّس بالنسبة لسلطة ضبط الكهرباء وتوزيع الغاز حيث نجد المادة 121 من القانون رقم 01-02 تنص على أنّه: "تتنافى وظيفة عضو اللجنة المديرة مع أي نشاط مهني، أو عهدة انتخابية وطنية أو محلية أو وظيفة عمومية أو كل امتلاك مباشر أو غير مباشر لمنفعة في مؤسسة تابعة لقطاع الطاقة أو مؤسسة لها صفة الزبون المؤهل".

وتنص المادة 122 من ذات القانون على أنّ جزءا مخالفاً ذلك هو الاستقالة.⁴

¹ ZOUAIMIA (R), « Les fonctions répressives des autorités administratives indépendantes statuant en matière économique », *Revue IDARA*, N°28, 2004, p. 136.

² حدري سمير، السلطات الإدارية المستقلة الفاصلة في المواد الاقتصادية والمالية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع قانون الأعمال، جامعة بومرداس، 2006، ص. 66.

³ أنظر الجدول رقم 04 من الملحق، جدول يبيّن التكريس المتباين لحياد سلطات الضبط المستقلة.

⁴ المادة 122 من القانون رقم 01-02، المؤرخ في 05 فيفري 2002، المتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز عبر القنوات، مرجع سابق.

لا يكرّس المشرع نظام التنافى أثناء ممارسة الأعضاء لمهامهم فقط، بل وبعد انتهاء مهامهم، وذلك حسب نص المادة 124 من نفس القانون.

كرّس التنافى كذلك بالنسبة لوكالتي ضبط المحروقات بموجب المادة 12 من القانون رقم 05-07 المتعلق بالمحروقات، وجزء مخالف ذلك أيضا هو الاستقالة حسب نفس المادة، كما كرس نظام التنافى الكلي على لجنة الإشراف على التأمينات.¹

أما بالنسبة للوكاليتين المنجميتين فيخضع أعضاؤها لنظام التنافى الجزئي إذ تنص المادة 49 من قانون المناجم على ما يلي: "تتنافى صفة العضو في مجلس الإدارة... مع امتلاك مصلحة مباشرة أو غير مباشرة في أي مؤسسة تابعة للقطاع المنجمي"، وهذا يعني أنّ هؤلاء الأعضاء يمكنهم ممارسة نشاطات أخرى أو امتلاك مصالح في مؤسسات غير خاضعة لهذا القطاع.

وبخصوص لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها نجد المادة 24 من المرسوم التشريعي رقم 93-10 تنص على ما يلي: "يمارس رئيس اللجنة مهمته كامل الوقت وهي تتنافى مع أي إنابة انتخابية أو وظيفة حكومية أو ممارسة وظيفة عمومية أو أي نشاط آخر باستثناء أنشطة التعليم أو الإبداع الفني أو الفكري" لكن حالة التنافى هذه تخص الرئيس وحده دون باقي الأعضاء باستثناء القاضي بحكم وظيفته. ونفس الشيء كذلك بالنسبة للجنة الإشراف على التأمينات التي كُرس فيها نظام التنافى بالنسبة للرئيس حسب الفقرة الثانية من نص المادة 209 مكرر 2 من الأمر رقم 95-07 المعدل والمتمم.

أما بالنسبة لمجلس النقد والقرض، فقد كُرس فيه نظام التنافى بالنسبة للمحافظ ونوابه دون بقية الأعضاء.² وبالنسبة لأعضاء اللجنة المصرفية فلم تظهر صفة التنافى في

¹ أنظر المادة 209 مكرر 1 من الأمر رقم 95-07، المؤرخ في 20 فيفري 2006، المتعلق بالتأمينات، المعدل والمتمم، مرجع سابق.

² المادة 14 من الأمر رقم 03-11، المؤرخ في 26 أوت 2003، المتعلق بالنقد والقرض، مرجع سابق.

أعضائها في الأمر 03-03، لكن تغيّر الوضع بعد تعديل هذا الأمر بموجب الأمر رقم 10-05.¹

فيما يخص مجلس المنافسة، نجد المشرع منع أعضاءه من ممارسة أي نشاط مهني وذلك دون تحديد لطبيعة هذا النشاط، ولم تتم الإشارة إلى أي منع للدخول في عهد انتخابية ولا مسألة الحصول على فوائد من مؤسسة معينة.²

يبقى أنّ سلطة ضبط المياه تعرف حالة مغايرة، حيث تمّ تكريس نظام التنافي على أعضائها في المرسوم التنفيذي رقم 08-303.³

أمام هذا التكريس المتباين لنظام التنافي بين سلطات الضبط المستقلة؛ الكلي تارة والجزئي تارة أخرى، والمكرّس عن طريق القانون المنشئ تارة، وعن طريق التنظيم تارة أخرى، نجد أنّ المركز الوطني للسجل التجاري والهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته لا يعرفان تكريسا لهذا النظام، وبقي الوضع على حاله إلى غاية سنة 2007 أين بادر المشرع بسنّ نص يغطي هذه النقائص، حيث جمع نظام الالتزامات المطبّقة على أعضاء مختلف السلطات الإدارية المستقلة، وذلك بموجب الأمر رقم 07-01 المتعلق بحالات التنافي والالتزامات الخاصة ببعض المناصب والوظائف.⁴

ويستمر هذا الالتزام مدة سنتين بعد انتهاء مهامهم، حيث لا يستطيعون ممارسة نشاط مهني أو استشاري أو امتلاك فوائد مباشرة أو غير مباشرة لدى مؤسسات قاموا بمراقبتها، وبشكل عام لدى كل مؤسسة تعمل على مستوى نفس قطاع النشاط، ويعاقب كل من لا يلتزم بما ينص عليه هذا الأمر بالحبس من 06 أشهر إلى سنة، وبغرامة تتراوح بين 100.000 و300.000 دينار جزائري.

¹ الفقرة 4 من المادة 106، المؤرخ في 26 أوت 2003، المتعلق بالنقد والقرض، المعدل والمتمم، مرجع سابق.
² المادة 23 من الأمر رقم 03-03، المؤرخ في 19 جويلية 2003، المتعلق بالمنافسة، المعدل والمتمم، مرجع سابق.
³ المادة 15 من المرسوم التنفيذي رقم 08-303، المؤرخ في 27 سبتمبر 2008، يحدد صلاحيات وكذا قواعد تنظيم سلطة ضبط المياه وعملها، مرجع سابق.
⁴ أمر رقم 07-01، مؤرخ في 01 مارس 2007، يتعلق بحالات التنافي والالتزامات الخاصة ببعض المناصب والوظائف، ج.ر عدد 16، لسنة 2007.

أما بالنسبة لإجراء المنع فقد كرّسه المشرع بالنسبة لمجلس المنافسة في نص المادة 29 من الأمر رقم 03-03 حيث جاء فيها : "لا يمكن أي عضو في مجلس المنافسة أن يشارك في مداولة تتعلق بقضية له فيها مصلحة أو يكون بينه وبين أحد أطرافها صلة قرابة إلى غاية الدرجة الرابعة أو يكون قد مثّل أو يمثل أحد الأطراف المعنية".

الفرع الثاني

حدود الاستقلالية العضوية

إذا كانت الاستقلالية العضوية لسلطات الضبط تعني مبدئياً مجموعة من الضمانات القانونية التي تحصّن الأعضاء اتجاه تدخّلات السلطة التنفيذية، فإنّ التحليل السابق أفضى إلى وجود نقائص واختلالات ، إذ رغم التكيف الصريح من طرف المشرع لهذه السلطات على أنها مستقلة، إلّا أنّ ذلك لم يمنع من التواجد المكثّف للدولة على مستواها، وذلك عبر آليات مختلفة، وهو ما مكّن من إفراغ هذه الاستقلالية من محتواها، خصوصاً وأنّ المشرع يعترف صراحة بوجود ممثلين عن الإدارة المركزية داخل هذه السلطات، إضافة إلى حدود أخرى تتعلق بهشاشة النظام القانوني للأعضاء وسيطرة جهة واحد على سلطة تعيينهم.

أولاً – الإحالة على التنظيم:

إنّ التحليل الشكلي للنصوص القانونية المنشئة لسلطات الضبط، وخاصة ما تعلق منه بعدد المواد المخصصة لها ومحتوى تلك التي تحيل على التنظيم، يسمح من دون شك بمعرفة درجة الاستقلالية التي أراد المشرع منحها لكل سلطة.¹

نجد لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها تحتل المرتبة الأولى ضمن قائمة سلطات الضبط من حيث الحجم الشكلي المخصص لها ضمن النص، ومن ثم أهميتها بالنسبة للمشرع (37 مادة من أصل 65)، ويحتل مجلس المنافسة الدرجة الثانية (47 مادة من أصل 74).

¹ أنظر الجدول رقم 5 من الملحق، جدول يبيّن تباين الحجم الشكلي المخصص لسلطات الضبط المستقلة.

تحتل سلطة ضبط النقل وسلطة ضبط المياه المرتبة الأخيرة بخصوص الحجم الشكلي المخصص لها ضمن النص المنشئ، إذ لا نجد سوى مادة واحدة في قانون المالية بالنسبة لسلطة ضبط النقل، ومادة واحدة من أصل 183 مادة بالنسبة لسلطة ضبط المياه.

بشكل عام تتراوح المكانة الشكلية لسلطات الضبط المستقلة ما بين 29 مادة بالنسبة للجنة ضبط الكهرباء والغاز وذلك من أصل 140 مادة، ثم تليها سلطة ضبط البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية ب 12 مادة من أصل 60، وبين 06 مواد من أصل 115 مادة بالنسبة لسلطة ضبط المحروقات.

يُعدّ النص الخاص بإنشاء الوكالتين المنجميتين الأكبر حجما بعد النص المتعلق بالوكالة الوطنية للمواد الصيدلانية، فهو يتضمن 240 مادة ورغم ذلك لم تحظ هاتين الوكالتين معا إلا بإحدى عشرة مادة.

أما بالنسبة لمجلس النقد والقرض فبعدما كان حجمه الشكلي المخصص له 32 مادة من أصل 215 مادة في ظل الأمر القديم رقم 90-10، أصبح يتكون من 8 مواد من أصل 143 مادة في ظل الأمر رقم 03-11، ثم 8 مواد من أصل 152 مادة بعد تعديل هذا الأمر في 2010.

إنّ أهمية الحجم الشكلي لسلطة معينة لا تقاس فقط بعدد الحالات المتعلقة بسلطة الضبط على التنظيم، بل يجب إقرانه بأهمية مجالات هذه الإحالة.

نجد مثلا سلطتي ضبط المياه وضبط النقل مستتهما الإحالة على التنظيم في كل المجالات، وذلك في نفس المادة الوحيدة المخصصة لكل وواحدة منهما، وهذا فيما يتعلق بكل الأحكام المتعلقة بهما.

ورغم أنّ سلطة ضبط النقل أنشئت بقانون المالية وليس بقانون خاص بالنقل، ورغم أنّ المادة الوحيدة المخصصة لها في هذا القانون أحالت على التنظيم - كما سبق وأن أشرنا- لتحديد كل الأحكام المتعلقة بها، إلا أنّه لم يصدر بشأنها أي نص تنظمي إلى يومنا هذا.

بالرغم من اعتراف المشرع صراحة باستقلالية كل من المركز الوطني للسجل التجاري والهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته في النصين المنشئين لهما إلا أنّهما تبدوان أقل استقلالا أيضا، إذ تمت الإحالة على التنظيم فيما يتعلق بتشكيلتهما وتنظيمهما وكيفية سيرهما.

وبالرجوع إلى النص التنظيمي الذي صدر بشأن الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته والمتمثل في المرسوم الرئاسي نستشف عدم دستوريته باعتباره يخالف نص المادة 125 من الدستور الجزائري لسنة 1996 التي جعلت تطبيق القوانين من اختصاص الوزير الأول وليس رئيس الجمهورية.¹

يبدو أنّ لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها تحتل المرتبة ما قبل الأخيرة في أهمية الإحالة على التنظيم.

قبل إلغاء القانون رقم 90-10 كانت اللجنة المصرفية هي السلطة الوحيدة التي لم تتم فيها الإحالة على التنظيم في أي مجال، وبقي الوضع على حاله بعد إلغاء هذا القانون وصدور الأمر رقم 03-11، ولكن بعد تعديل هذا الأمر في 2010 عرفت اللجنة المصرفية إحالة على التنظيم بخصوص مرتبات أعضائها.²

إنّ لجنة ضبط الكهرباء والغاز تبدو وأنّها تتمتع باستقلالية معتبرة، خاصة وأنّ المجالات التي تمت الإحالة فيها على التنظيم لا تشكّل مسائل ذات أهمية كبيرة بالنسبة لاستقلاليتها، وهي نفس الملاحظة التي تقال بالنسبة لوكالتي ضبط المحروقات وسلطة ضبط البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية.

أما بالنسبة لمجلس المنافسة فبالرغم من الاعتراف الصريح باستقلاله المالي في نص المادة 23 من الأمر رقم 03-03، واعتباره سلطة إدارية مستقلة في القانون رقم 08-

¹ تنص المادة 125 من دستور 28 نوفمبر 1996، المنشور بموجب المرسوم الرئاسي رقم 96-438، مرجع سابق على ما يلي: " يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون.

يندرج تطبيق القوانين في المجال التنظيمي الذي يعود للوزير الأول."

² المادة 106 مكرر من الأمر رقم 03-11، المؤرخ في 26 أوت 2003، المتعلق بالنقد والقرض، المعدل والمتمم، تنص على أنه: "يحدّد مرتب أعضاء اللجنة بموجب مرسوم..."

12 المعدل للأمر رقم 03-03 إلا أنه وبالنظر إلى حجم الإحالة على التنظيم ومجالاتها نجده أقل استقلالا رغم الحجم الشكلي المعتبر المخصص له ضمن النص، فأغلب المجالات الحساسة أحييت على التنظيم (تنظيم مجلس المنافسة وسيره، تحديد القانون الأساسي ونظام أجور أعضاء مجلس المنافسة)، إذ لم تُؤخذ بعين الاعتبار الصلاحيات الجد حساسة التي يتمتع بها المجلس والتي تمس كل القطاعات باعتباره ذو اختصاص أفقي.

ثانيا- احتكار السلطة التنفيذية لسلطة التعيين:

إن طريقة تعيين الموظفين العموميين في الكثير من الأحيان تتم عبر مرحلتين، مرحلة الاقتراح؛ اقتراح الموظف من طرف سلطة إدارية مستقلة، ثم تأتي مرحلة التعيين بناء على ذلك الاقتراح، كقيام رئيس الحكومة باقتراح أعضاء حكومته وقيام رئيس الجمهورية بتعيينهم، وعليه فإن عملية الاقتراح تختلف عن عملية التعيين.¹

تُشكل طريقة تعيين أعضاء سلطات الضبط المستقلة معيارا في تقدير الاستقلالية العضوية لا يقل أهمية عن المعيار السابق، فتركيز سلطة تعيين كل أعضاء هيئة معينة في يد واحدة يعتبر مظهرا من بين المظاهر الأساسية التي تقلص الاستقلالية العضوية لسلطات الضبط.²

وقد صرح الأستاذ " CARANTA " :

« Le principe de l'indépendance de l'autorité de régulation signifie que les organes des pouvoirs politiques et le gouvernement n'impriment aucune direction dans le choix et les décisions des régulations. La mise en œuvre de ce principe suppose que le processus de nomination des régulateurs repose sur le mérite et la collégialité ».³

¹ جلال مسعد محتوت، مرجع سابق، صص. 241-242.

² تواتي نصيرة، المركز القانوني للجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع قانون الأعمال، جامعة تيزي وزو، 2005، ص. 59.

³ CARANTA (R), « Les conditions et modalités juridiques de l'indépendance du régulateur », in Frison Roche (M-A), (s/d de), Les régulations économiques : légitimité et efficacité, PRESSES DES SCIENCES PO/ DALLOZ, Paris, 2004, p.74.

من خلال هذا التعريف يتضح أنّ تعدد جهات تعيين أعضاء سلطات الضبط المستقلة يشكّل إحدى الدعامات الأساسية لتجسيد استقلاليتها، وهو ما نجده معمول به في التشريعات المقارنة، أين يتم تعيين هؤلاء الأعضاء غالبا من طرف البرلمان أو من طرف لجنة خاصة داخله، ممّا يؤدي إلى تجريد السلطة التنفيذية من هذه الصلاحية، وإن حدث وأن خُولت لها سلطة التعيين فإنّ ذلك يكون تحت رقابة البرلمان.¹

لكن الوضع مخالف بالنسبة للتشريع الجزائري، فرغم اختلاف جهات اقتراح أعضاء سلطات الضبط المستقلة، إلّا أنّ تعيينهم جميعا يتم بموجب مرسوم رئاسي من طرف رئيس الجمهورية باستثناء أعضاء لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، إذ خُولت سلطة تعيين رئيسها للحكومة بناء على اقتراح الوزير المكلف بالمالية، وذلك بموجب المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 94-175،² كما يعيّن بقية الأعضاء بقرار من الوزير المكلف بالمالية حسب المادة 06 من المرسوم التنفيذي رقم 94-175 السالف الذكر.³

غير أنّه ومن الناحية العملية تمّ مخالفة هذا الأمر، بحيث تمّ تعيين رئيس اللجنة بموجب مرسوم رئاسي.⁴

وبهذا يكون رئيس الجمهورية قد استولى على صلاحية مخوّلة قانونا لرئيس الحكومة، وعليه نتساءل عن مدى دستورية هذا المرسوم الرئاسي من منطلق أنّه تم تحديد اختصاصات كل من رئيس الجمهورية والوزير الأول بموجب أحكام دستورية.

بالمقابل نجد لجنة عمليات البورصة الفرنسية (COB) لها استقلال تام في مواجهة السلطات العامة، وذلك عن طريق توزيع سلطة تعيين أعضائها بين عدة هيئات مختلفة تتراوح بين نائب رئيس مجلس الدولة، الرئيس الأول لمحكمة النقض، الرئيس الأول

¹ شيخ اعمر يسمينة، مرجع سابق، ص.55.

² مرسوم تنفيذي رقم 94-175، مؤرخ في 13 جوان 1994، يتضمن تطبيق المواد 21، 22، 29 من المرسوم التشريعي رقم 93-10، المؤرخ في 23 ماي 1993، المتعلق ببورصة القيم المنقولة، ج.ر عدد 41، لسنة 1994.

³ إنّ طريقة التعيين بقرار وزاري من شأنها أن تفرغ مصطلح سلطات الضبط المستقلة من محتواه، ذلك أنّ التعيين بقرار وزاري من شأنه خلق نوع من التبعية السلمية المباشرة اتجاه الوزير وهو ما لا يخدم استقلالية هذه الهيئة.

⁴ مرسوم رئاسي، مؤرخ في 01 جوان 2008، يتضمن تعيين رئيس لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، ج.ر عدد 29، لسنة 2008.

لديوان المحاسبات، إضافة إلى رئيس مجلس الشيوخ، رئيس المجلس الاقتصادي والاجتماعي، محافظ بنك فرنسا، ولا تتدخل السلطة التنفيذية في تعيين الأعضاء إلا فيما يتعلق بتعيين الرئيس واعتماد تعيين المدير والأمين العام.¹

هكذا تظهر أهمية توزيع الاختصاص في تعيين أعضاء سلطات الضبط المستقلة بين كل من السلطة التنفيذية، السلطة التشريعية والجهاز القضائي كما فعل المشرع الفرنسي، وذلك من أجل ضمان استقلالية سلطات الضبط عن السلطة التنفيذية.

كما أن إقصاء الهيئات التمثيلية الوطنية المتمثلة في المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة من اقتراح أعضاء سلطات الضبط المستقلة لا يخدم استقلالية الأجهزة، فمن الضروري أن يتقاسم البرلمان بغرفتيه والسلطة التنفيذية سلطة التعيين.

ثالثا- وجود ممثلين عن الإدارة المركزية:

من خلال استقراء النصوص القانونية المنشئة لسلطات الضبط المستقلة نلمس تردد الدولة في الانسحاب عن الحقل الاقتصادي، إذ رغم الاعتراف الصريح من المشرع باستقلالية هذه السلطات في أغلب النصوص المنشئة لها، نجده يُضمّن من بين تشكيلة هذه السلطات ممثلين للسلطة التنفيذية، فإذا كان المجلس الأعلى للإعلام لا يتضمّن على ذلك فإنّ أغلب السلطات التي أتت فيما بعد نصّت قوانينها على تضمين تشكيلة هذه السلطات بممثلين عن السلطة التنفيذية، إذ نجد أنّ كل أعضاء المركز الوطني للسجل التجاري هم ممثلون لوزارات مختلفة، ونلاحظ إصرارا في ذلك، إذ رغم التعديل المستمر للمادة 7 من المرسوم التنفيذي رقم 68-92 بقي الوضع على حاله،² فحسب آخر تعديل لها والذي تم بموجب المرسوم التنفيذي رقم 11-37 نجد أنّ مجلس إدارة المركز يرأسه الوزير المكلف بالتجارة أو ممثله ويتشكّل من الأعضاء الآتيين:

- ممثل الوزير المكلف بالعدالة،
- ممثل الوزير المكلف بالمالية،

¹ THOMASSET- PIERRE (S), op.cit, p.87.

² أنظر المرسوم التنفيذي رقم 68-92، المؤرخ في 18 فيفري 1992، المتضمن القانون الأساسي الخاص بالمركز الوطني للسجل التجاري وتنظيمه، المعدل والمتمم، مرجع سابق.

- ممثل الوزير المكلف بالصناعة والمؤسسات الصغيرة والمتوسطة وترقية الاستثمارات،
- ممثل الوزير المكلف بالإحصائيات،
- ممثل الغرفة الجزائرية للتجارة والصناعة."

إلى جانب المركز الوطني للسجل التجاري، نجد كذلك لجنة الإشراف على التأمينات التي من بين أعضائها ممثل عن الوزير المكلف بالمالية.¹ وإلى جانبها نجد اللجنة المصرفية التي تضم تشكيلتها ممثل عن الوزير المكلف بالمالية،² وهو ما يحد من استقلاليتها خاصة وأنها هيئة رقابة وعقاب.

أما بالنسبة لمجلس المنافسة فنجد الفقرة الثالثة من المادة 26 المعدلة من الأمر رقم 03-03 تنص على أنه: "يعين الوزير المكلف بالتجارة ممثلاً دائماً له ومستخلفاً له لدى مجلس المنافسة بموجب قرار، ويشارك في أشغال مجلس المنافسة دون أن يكون لهم الحق في التصويت."

إن تعيين ممثل لوزير التجارة يمسّ باستقلالية المجلس الذي يبقى مرتبطاً بالسلطة التنفيذية، ولكن باعتبار هذا الممثل لا يملك حق التصويت فهو شيء يقلص من حدة هذا الارتباط بالسلطة التنفيذية.

رابعاً- ظروف انتهاء مهام أعضاء سلطات الضبط المستقلة:

طبقاً للتشريع الفرنسي لا يمكن إنهاء مهام أعضاء السلطات الإدارية المستقلة قبل إتمامهم لعهدتهم حتى وإن لم يوجد نص قانوني يتضمن أسباب إنهاء تلك العهدة، وذلك حسب ما أقرّه مجلس الدولة الفرنسي في قراره الصادر عام 1998 والمعروف بقرار"

¹ أنظر المادة 209 مكرر 2 من الأمر رقم 95-07، المؤرخ في 25 جانفي 1995، المتعلق بالتأمينات، المعدل والمتمم، مرجع سابق.

² أنظر المادة 106 من الأمر رقم 03-11، المؤرخ في 26 أوت 2003، المتعلق بالنقد والقرض، المعدل والمتمم، مرجع سابق.

أوردونو" « Arrêt ordonneau » والذي أقرّ فيه بعدم إمكانية إتمام عهدهم، حتى وإن كانوا قد بلغوا سن التقاعد القانونية.¹

أما بالنسبة للتشريع الجزائري فإنّ مهام أعضاء سلطات الضبط تنتهي بنفس أشكال وإجراءات تعيينهم، وهو ما نصّت عليه مختلف القوانين المنشئة لها، وباعتبارهم يعيّنون بموجب مرسوم رئاسي فإنّ مهامهم أيضا تنتهي بنفس الطريقة، باستثناء حالة ارتكاب خطأ مهني جسيم أو ظروف استثنائية، وهاتين الحالتين تنحصران في سلطتين فقط وهما لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها واللجنة المصرفية، وتنحصران في الرئيس دون الأعضاء، إذ لا توجد أية إشارة لظروف أو أسباب إنهاء عضوية الأعضاء خلال مدة نيابتهم.²

وهذا يجعلهم عرضة للعزل في أي وقت وبدون سبب وجيه وهو ما حدث للسيد عبد الرحمان رستمي حاج ناصر الذي عيّن محافظا لبنك الجزائر بموجب مرسوم رئاسي في 15 أبريل 1990، لمدة سنة (06) سنوات،³ لتتم إقالته بنفس الطريقة دون إتمام عهده وذلك في 21 جويلية 1992.⁴ لذا كان على المشرع وضع ضمانات عدم إمكانية العزل خلال فترة النيابة في النصوص التشريعية وتطبيقه على جميع سلطات الضبط المستقلة، أو على الأقل الاعتماد على التكريس التشريعي لأسباب العزل في ذات النصوص المنشئة لسلطات الضبط، كما حصل بالنسبة لأعضاء لجنة ضبط الكهرباء والغاز، حيث ذكرت حالة من حالات العزل وهي حالة صدور حكم قضائي نهائي ضد أحد الأعضاء بفعل مخل

¹ شيخ اعمر يسمينة، مرجع سابق، ص.55.

² حدري سمير، " السلطات الإدارية المستقلة وإشكالية الاستقلالية"، أعمال الملتقى الوطني حول السلطات الإدارية المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، أيام 23-24 ماي، جامعة بجاية، 2007، ص.52-53.

³ مرسوم رئاسي مؤرخ في 15 أبريل 1990، يتضمن تعيين محافظ البنك المركزي الجزائري السيد عبد الرحمان رستمي حاج ناصر، ج.ر عدد 28، لسنة 1990.

⁴ مرسوم رئاسي مؤرخ في 21 جويلية 1992، يتضمن إنهاء مهام السيد عبد الرحمان رستمي حاج ناصر، ج.ر عدد 57، لسنة 1992.

بالحياء،¹ والوضع نفسه يعرفه أعضاء وكالتي ضبط المحروقات.²

خامسا- عدم تحديد مدة الانتداب:

لم يرق المشرع الجزائري بتوحيد النظام القانوني لمدة انتداب الرئيس والأعضاء في مختلف سلطات الضبط المستقلة، إذ لم يرق بتحديد مدة انتداب أعضاء خمس (05) سلطات.³ وهذا ما يجعل أعضاءها عرضة للعزل في أي وقت، الشيء الذي من شأنه أن يمسّ باستقلالية السلطة كهيئة إدارية مستقلة ضابطة في المجال الاقتصادي.

سادسا- غياب إجراء التنحي:

خلفا للوضع في التشريع الفرنسي فإنّ المشرع الجزائري لم يكرّس إجراء التنحي في القوانين المنشئة لسلطات الضبط المستقلة، فباستثناء مجلس المنافسة الذي كرّس فيه المشرع هذا الإجراء ممّا يسمح لنا بإضفاء الموضوعية والحياد على مداولاته، فكل سلطات الضبط المستقلة الأخرى يغيب فيها ذلك، وهذا رغم أهميته خاصة بالنسبة للهيئات ذات الاختصاصات العقابية كاللجنة المصرفية التي غاب على مستواها إجراء الامتناع حيث لم يشر المشرع الجزائري إليه، باستثناء القاضيين اللذين يخضعان لهذا الإجراء بحكم مركزهما، وهو ما جعل الكثير يتساءل عن مفهوم مبدأ الحياد الذي كان من المفروض أن تخضع له اللجنة المصرفية حين تنظر في المخالفات التي ترتكبها البنوك والمؤسسات المالية التي تربطها بأعضاء اللجنة المصرفية مصالح.⁴

الشأن ذاته يسري على لجنة تنظيم عمليات البورصة و مراقبتها، إذ نجد أنّ غرفة التأديب والتحكيم رغم ممارستها للسلطة العقابية لا يخضع أعضاؤها لإجراء الامتناع، فباستثناء القاضيين نجد أنّ رئيس الغرفة الذي هو رئيس اللجنة والعضوين الآخرين لا يخضعون لإجراء الامتناع طبقا للنصوص التشريعية والتنظيمية التي تحكم اللجنة، وهو ما

¹ المادة 123 من القانون رقم 01-02، المؤرخ في 20 فبراير 2002، المتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز عبر القنوات، مرجع سابق.

² أنظر المادة 12 من القانون رقم 07-05، المؤرخ في 28 أبريل 2005، المتعلق بالمحروقات، المعدل والمتمم، مرجع سابق.

³ أنظر الجدول رقم 03 من الملحق، مرجع سابق.

⁴ تواتي نصيرة، مرجع سابق، ص.64.

يمكنهم من المشاركة في مداولات قضايا قد تربطهم بها مصالح خاصة، الأمر الذي يجعلنا نشكك في شفافية وموضوعية القرارات الصادرة عن الغرفة.

وإذا رجعنا إلى المادة 25 من المرسوم التشريعي رقم 93-10 نجد أنه لا يمكن الاعتماد عليها لضمان الحياد والاستقلالية، على أساس أنها لا تمنع لا الرئيس ولا بقية الأعضاء من امتلاك أسهم لدى الشركات المقبولة في البورصة،¹ لكن من جهة أخرى وبالنظر إلى الأحكام التي تضمنها النظام الداخلي لمجلس المنافسة تطبيقاً للأمر رقم 95-06² وعن طريق القياس هناك من يتساءل إن كان بإمكاننا افتراض تواجد إجراء الامتناع ضمن النظام الداخلي للجنة تنظيم عمليات البورصة و مراقبتها.³

لكن بالتمعن في أحكام النظام الداخلي للجنة لا نلمس أية إشارة إلى إجراء الامتناع ، كما أنه ونظراً للأهمية البالغة التي يتسم بها مبدأ الحياد، لا يمكن استبدال التكريس التشريعي له بمجرد تكريس في نظام داخلي غير منشور يسهل على اللجنة تجاوزه وخرقه.⁴

إنّ ما تقدم عرضه يجعلنا نجزم أنّ الاستقلالية العضوية لسلطات الضبط يحكمها نظام قانوني غير موحد، ولكنها تشترك في سمة واحدة وهي: "الاستقلالية العضوية النسبية" بدرجات متفاوتة بينها.

¹ ZOUAIMIA (R), « Les fonctions répressives des autorités administratives indépendantes statuant en matière économique », op.cit, p.16.

² مرسوم رئاسي رقم 96-44، مؤرخ في 17 جانفي 1996، يحدد النظام الداخلي في مجلس المنافسة، ج.ر عدد 05، لسنة 1996. (ملغى)

³ تواتي نصيرة، مرجع سابق، ص.65.

⁴ ZOUAIMIA (R), « Les fonctions répressives des autorités administratives indépendantes statuant en matière économique », op.cit, p.16.

المطلب الثاني

الاستقلالية الوظيفية لسلطات الضبط

يعتبر الجانب الوظيفي لسلطات الضبط المستقلة من أهم المؤشرات التي تبين استقلالية هذه الأخيرة.

ورغم أنّ درجة الاستقلالية تختلف من هيئة إلى أخرى كما سبقت الإشارة، إلا أنّه وبالرجوع إلى الأحكام القانونية المنظمة لهذه السلطات، نجد من النصوص ما يكرّس الاستقلالية الوظيفية (الفرع الأول)، ومنها ما يحد من هذه الاستقلالية (الفرع الثاني).

الفرع الأول

مظاهر الاستقلالية الوظيفية

يمكن معرفة درجة استقلالية سلطات الضبط انطلاقاً من مجموعة من العناصر الأساسية، أهمها تحليل المسائل المالية التي تمتلكها هذه السلطات ومدى توفرها على موارد خارج الميزانية العامة للدولة تضمن استقلاليتها المالية واضطلاعها غير المشروط بوظائفها الضبطية، إلى جانب تحليل كفاءات إعداد قواعد تنظيم وعمل هذه السلطات، ومدى كون هذه الصلاحيات من اختصاصها، وكذا البحث في مدى تمتع هذه السلطات بالشخصية المعنوية.

أولاً- الاعتراف بالشخصية المعنوية لسلطات الضبط المستقلة:

تعرف الشخصية المعنوية على أنّها "مجموعات من الأشخاص والأموال، التي نظراً لخصوصية أهدافها ومصالحها يمكنها القيام بنشاط مستقل أي متميز عن الأفراد الذين يكونون هذه المجموعات"،¹ ورغم كون الاعتراف بالشخصية المعنوية لسلطات الضبط المستقلة لا يعتبر عاملاً فعّالاً للكشف عن مدى استقلاليتها،² إلا أنّه يساهم إلى حد ما في

¹ لباد ناصر، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص.83.

² BESSAI (M.T), « De quelques aspects juridiques saillants de la réforme des télécommunications », *Revue Algérienne des sciences juridiques, économiques et politiques*, N°03, 2000, p.50.

إبرازها. غير أنّ الفقه الفرنسي اتفق على عدم تمتّع هذه السلطات بالشخصية المعنوية حيث نجد الأستاذ Collet مثلاً يعرف هذه السلطات على أنها:

« *Les autorités administratives indépendantes sont des organismes administratifs spécialisés de l'Etat, dépourvus de la personnalité morale* »¹

وقد حذا المشرع الفرنسي حذو الفقه إذ لم يعترف بالشخصية المعنوية لسلطات الضبط المستقلة إلاّ استثناءً، حيث اعترف المشرع في الآونة الأخيرة بالشخصية المعنوية لكل من سلطة ضبط الأسواق المالية (AMF)،² وكذا السلطة العليا للصحة ³ .santé

أما بالنسبة للمشرع الجزائري، فيمكن التمييز بين السلطات التي أنشئت قبل عام 2000 والتي لا تتمتع غالبيتها بالشخصية القانونية، وبين تلك التي أنشئت بعد هذا التاريخ ؛ بالنسبة لسلطات الضبط التي تم إنشاؤها قبل سنة 2000 تتمثل في مجلس النقد والقرض ، اللجنة المصرفية ، لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها ومجلس المنافسة، أما انطلاقاً من سنة 2000 ومع إنشاء سلطة ضبط البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية عرف القانون الجزائري منحى آخر، وذلك باعترافه بالشخصية المعنوية لكل السلطات المنشأة انطلاقاً من هذا التاريخ كما عرفت بعض السلطات المنشأة قبله تعديلاً لقوانينها.

حيث نلاحظ من خلال الجدول رقم (06)⁴ عدم توحيد النظام القانوني لسلطات الضبط المستقلة من حيث الاعتراف لها بالشخصية القانونية، فنجد المشرع يعترف بها لسلطة ضبط البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية، وذلك من خلال المادة 10 من القانون رقم 03-2000. الشأن ذاته بالنسبة للوكالتين المنجميتين، حيث نص القانون المنشئ لها

¹ COLLET (M), le contrôle juridictionnel des actes des autorités administratives indépendantes, LGDJ, Paris, 2003, p.15.

² Article 2 de la loi N°2003-706 du 1^{er} août 2003 de sécurité financière, modifiant l'article L.621-1 du code monétaire et financier ; article 30 codifié à l'article L.310-12 du code des assurances, www.legifrance.gouv.fr.

³ Loi N° 2004-410 du 13 août 2004, relative à l'assurance maladie, www.legifrance.gouv.fr.

⁴ أنظر الجدول رقم (06) من الملحق، جدول يبين موقف المشرع الجزائري من الاعتراف بالشخصية المعنوية لسلطات الضبط المستقلة.

على اعتبار أجهزتها تتمتع بالشخصية المعنوية،¹ نجد كذلك لجنة ضبط الكهرباء والغاز قد اعترف لها المشرع بذلك.² والوضع ذاته تعرفه وكالتي ضبط المحروقات، حيث نجد المادة 12 من القانون رقم 05-07 المعدلة تنص على تمتع سلطة ضبط المحروقات بالشخصية المعنوية. كما أنّ المادة 102 من قانون المالية رقم 11-02 لسنة 2003 نصت على تمتع سلطة ضبط النقل بالشخصية المعنوية. نجد كذلك المادة 1-173 من القانون رقم 13-08 المتعلق بالصحة وترقيتها تضيف على الوكالة الوطنية للمواد الصيدلانية شخصية قانونية.

هذا إلى جانب بعض السلطات التي أنشئت قبل سنة 2000 والتي عرفت تعديلا للنصوص القانونية المتعلقة بها، وهو ما حصل بالنسبة للجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها ومجلس المنافسة، إذ نجد المادة 12 من القانون رقم 04-03 التي تعدل وتتمم المادة 20 من المرسوم التشريعي 93-10 تنص على إنشاء سلطة ضبط مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي.

أما بالنسبة لمجلس المنافسة، فعلى عكس المادة 16 من الأمر رقم 95-06 والتي لم تعترف له إلا بالاستقلالية الإدارية والمالية، نجد المادة 23 من الأمر 03-03 قد أضفت عليه شخصية قانونية.

أما بالنسبة لمجلس النقد والقرض، اللجنة المصرفية ولجنة الإشراف على التأمينات فلم تنص القوانين المنشئة لها على تمتعها بالشخصية المعنوية.

يبقى أنّ المركز الوطني للسجل التجاري وسلطة ضبط المياه لم يعترف النصين المنشئين لهما بالشخصية القانونية وأحالا على التنظيم لتحديد صلاحيتهما وقواعد تنظيمهما، والكارثة أنّ هذه النصوص التنظيمية اعترفت بالشخصية المعنوية للسلطتين، إذ نجد الفقرة الأولى من المادة 03 من المرسوم التنفيذي رقم 92-68 تنص على ما يلي: **"يوضع المركز تحت إشراف وزير العدل ويؤدي مهمة المرفق العمومي وهو يتمتع**

¹ أنظر المادة 43 من القانون رقم 10-01، المؤرخ في 3 جويلية 2001، المتضمن قانون المناجم، المعدل والمتمم، مرجع سابق.

² أنظر المادة 112 من القانون رقم 01-02، المؤرخ في 05 فيفري 2002، المتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز عبر القنوات، مرجع سابق.

بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي " ، و بالنسبة لسلطة ضبط المياه نجد المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 08-303 في فقرتها الأولى تنص على ما يلي: " تتمتع سلطة الضبط بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي". وهنا نسأل كيف للتنظيم أن يعترف بشخصية معنوية لهيئة ما؟ علما أن الشخصية المعنوية لا يمكن أن تمنح إلا بقانون؟ وهو ما تؤكدته المادة 49 من القانون المدني المعدلة في 2005، إذ من بين ما جاء فيها: "الأشخاص الاعتبارية هي:.....

- كل مجموعة من أشخاص أو أموال يمنحها القانون شخصية

قانونية".¹

أخيرا تجدر الإشارة أن الاعتراف بالشخصية المعنوية لهيئة ما يتضمن امتيازات على الأقل:²

- ذلك يمنح لسلطة الضبط نوعا من الحرية من الناحية الوظيفية سواء بالنسبة للتوظيف أو بالنسبة لتخصيص مواردها.
- كما يجعل ذلك السلطة الإدارية مسؤولة عن أعمالها.

ثانيا- الاستقلال المالي لسلطات الضبط :

- إن مسألة الاستقلال المالي لسلطات الضبط تقتضي منا تحديد مفهوم ومدلول هذا المصطلح والذي يضم بشكل عام ثلاث (03) حقائق مختلفة تتمثل في:³
- أن الاستقلالية المالية تحيلنا على كيفية تمويل هذه الهيئات بواسطة إيرادات ذاتية أو بواسطة إعانات ميزانية.
 - استقلالية التسيير.
 - استقلالية البرمجة وتنفيذ الميزانية.

¹ القانون المدني، منشورات بيرني، طبعة 2007.

² ZOUAÏMIA (R), « Le conseil de la concurrence et la régulation des marchés en droit algérien », op.cit, p.24. Voir également ZOUAÏMIA (R), droit de la régulation économique, op.cit, pp. 80-81.

³ STORCH (O), « Les conditions et modalités budgétaires de l'indépendance du régulateur », in FRISON ROCHE (M-A) (s/d de), *les régulations économiques : légitimité et efficacité*, PRESSES DE SCIENCES POLITIQUES/ DALLOZ, Paris, 2004, p. 65.

انطلاقاً من هذا المدلول النظري الذي قدّمه لنا الأستاذ Olivier STORCH نتساءل عن مدى تطابق الوضعية المالية لسلطات الضبط مع هذا المحتوى؟ وكيف للاستقلالية أن تؤثر على سلطة الضبط؟

اعترف المشرع بالاستقلال المالي لمعظم سلطات الضبط من الناحية النظرية، كما أقرّ لها الحق بميزانية شاملة تتماشى وحاجياتها، كما أنّ رؤساء بعض هذه الهيئات هم الآمرون بالصرف، وهذا باستثناء سلطات الضبط الناشطة في المجال البنكي¹. مع ذلك فإنّ هذه السلطات تعرف كفاءات مختلفة في التمويل، إذ نلاحظ من خلال الجدول رقم (07)² أنّه يمكن التمييز من حيث طريقة التمويل بين نوعين من السلطات:

النوع الأول: يعرف طريقتين في التمويل؛ إذ اعترف لها المشرع بأحقية الحصول على موارد مالية خارج الميزانية العامة للدولة، فبالنسبة مثلاً للمركز الوطني للسجل التجاري نجد أنّه إضافة إلى الهبات و الوصايا التي تخصصها الدولة و الجماعات المحلية والمؤسسات العمومية أو الخاصة، فإنّه يحصل على موارده بطريقة ذاتية عن طريق عائد تقديم الخدمات المرتبطة بنشاطه، لاسيما المصاريف المستحقة بمقتضى القيد في السجل التجاري الذي يحدده وزير العدل بناء على اقتراح من المدير العام وبعد استشارة مجلس الإدارة، عائد بيع المنشورات، وكذا كل الموارد غير العادية الأخرى المرتبطة بالنشاط الرئيسي للمركز.³

¹ يعتبر مجلس النقد والقرض واللجنة المصرفية هئتين تابعتين مالياً للبنك المركزي، الذي هو مؤسسة مالية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، ومن ثمّ يمكن القول أنّ الوسائل المالية لهاتين الهيئتين تخضع كلية لتمويل الميزانية العامة للدولة ولم يؤهلها المشرع لتحصيل إيرادات مالية خارج هذا الإطار.

² أنظر الجدول رقم (07) من الملحق، جدول يبين طرق تمويل سلطات الضبط المستقلة.

³ أنظر المادة 25 من المرسوم التنفيذي رقم 68-92، المؤرخ في 18 فيفري 1992، المتضمن القانون الأساسي الخاص بالمركز الوطني للسجل التجاري وتنظيمه، المعدل والمتمم، مرجع سابق.

كما خوّل المشرع لجنة تنظيم عمليات البورصة أحقية الحصول على موارد خارج الميزانية العامة للدولة وذلك مقابل الأعمال والخدمات المؤداة، غير أنّه أحال على التنظيم تحديد قواعد وأسس هذه الأتاوي وحسابها وكيفيات تحصيلها.¹

وفعلا صدر المرسوم التنفيذي رقم 98-170² والذي أحال بدوره على وزير المالية لتحديد نسب وكيفيات تحصيل هذه الأتاوي بموجب قرار وزاري.³

الشأن ذاته بالنسبة لسلطة ضبط البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية التي تحصل على مواردها بطريقتين، فإضافة إلى الموارد الخارجية التي تحصل عليها من نشاطها في القطاع يمكن أن تموّل أيضا عن طريق الميزانية العامة للدولة.⁴

نفس الوضع تعرفه الوكالتين المنجميتين فرغم توافرها على موارد مالية معتبرة خارج الميزانية ورغم تعدد طرق التمويل الذاتي، إلّا أنّ إدخال الوزير المكلف بالطاقة والمناجم في إجراء تحديد نسب الأتاوي وإشرافه على حساب التخصيص الخاص المتعلق بصندوق الأملاك العمومية المنجمية، إلى جانب ربط اعتماداتهما التكميلية بوزير الطاقة من شأنه إفراغ استقلالية وكالتي المناجم من محتواها.⁵

أما بالنسبة للجنة ضبط قطاع الكهرباء والغاز فهي تموّل أساسا من المقابل الذي تحصل عليه من نشاطها في القطاع حيث تدخل مصاريف سيرها ضمن التكاليف الدائمة لمنظومتها الكهرباء والغاز، هذا ويمكن للخرينة العمومية أن تقدّم للجنة تسبيقات قابلة للاسترجاع. وبالرغم من تمتع اللجنة بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي ووجود إيرادات خارج الميزانية العامة للدولة، إلّا أنّ المشرع أورد قيودا إجرائيا هاما على

¹ أنظر المادة 27 من المرسوم التشريعي رقم 93-10، المؤرخ في 23 ماي 1993، المتعلق ببورصة القيم المنقولة، المعدل والمتمم، مرجع سابق.

² مرسوم تنفيذي رقم 98-170، مؤرخ في 20 ماي 1998، يتعلق بالأتاوي التي تحصلها لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، ج.ر عدد 34، لسنة 1998.

³ قرار مؤرخ في 02 أوت 1992، يتضمن تطبيق المادة 03 من المرسوم التنفيذي رقم 98-170، المتعلق بالأتاوي التي تحصلها لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، ج.ر عدد 70، لسنة 1992.

⁴ أنظر المادة 22 من القانون رقم 2000-03، المؤرخ في 05 أوت 2000، المحدّد للقواعد العامة المتعلقة بالبريد وبالمواصلات السلكية واللاسلكية، مرجع سابق.

⁵ أنظر المادة 52 من القانون رقم 01-10، المؤرخ في 03 جويلية 2001، المتضمن قانون المناجم، المعدل والمتمم، مرجع سابق.

الاستقلالية المالية للهيئة وذلك من خلال تدخل الوزير المكلف بالطاقة للموافقة على الميزانية التي تعدّها اللجنة،¹ وهو نفس الإجراء المتّبع بالنسبة للهيئات العمومية التي تخضع ميزانيتها لإجراء الموافقة من طرف الإدارة المركزية الوصية.

الوضع ذاته تعرفه وكالتي ضبط المحروقات، فرغم إضفاء الطابع التجاري عليهما والذي يجعلهما تستطيعان مضاعفة مداخلهما المالية وزيادة قدرتهما التمويلية الذاتية، إذ بالإضافة إلى عائدات نشاطاتهما فإنّهما تحصلان أيضا من منحهما لعقود البحث والاستغلال على عائدات وأتاوى إلا أنّهما لم تسلما من إخضاع ميزانيتها للموافقة المسبقة من طرف وزير الطاقة والمناجم.²

أما بالنسبة لسلطة ضبط المياه، فإنّ القانون المنشئ لها قد أحال على التنظيم لتحديد صلاحياتها و قواعد تنظيمها وعملها، وفعلا صدر المرسوم التنفيذي رقم 08-303 السالف الذكر، إذ باستقراء المادة 19 منه نجد أنّ هذه السلطة تحصل على مواردها من المداخل ذات الصلة بنشاطها، إلا أنّها لا تكتفي بذلك بل تحصل على إعانات الدولة.

الشيء ذاته يقال عن الوكالة الوطنية للمواد الصيدلانية، فبالإضافة إلى حصولها على مواردها الخاصة، لاسيما المتأتية من الحقوق والرسوم المتعلقة بالتسجيل والمصادقة والإشهار والمتعلقة بنشاطها الصيدلاني، فهي تحصل أيضا على هبات ووصايا.³

النوع الثاني من السلطات الضبطية: تعتمد في تمويلها كلية على ميزانية الدولة؛ فإلى جانب كل من مجلس النقد والقرض و اللجنة المصرفية اللذان سبق وأن أشرنا إلى أنّهما يتبعان ماليا البنك المركزي، نجد كذلك أنّ مجلس المنافسة يعرف تمويلا كليا من الميزانية العامة للدولة، فرغم منحه صراحة استقلالا ماليا وإداريا في ظل الأمر رقم 95-06 (الملغى) إلا أنّنا لاحظنا تحميل وسائله المالية على عاتق الدولة، وهو ما يجعل المجلس تابعا وبصفة

¹ أنظر المادة 127 من القانون رقم 02-01، المؤرخ في 05 فيفري 2002، المتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز عبر القنوات، مرجع سابق.

² أنظر المادة 15 من القانون رقم 05-07، المؤرخ في 28 أفريل 2005، المتعلق بالمحروقات، المعدل والمتمم، مرجع سابق.

³ أنظر المادة 173-5 من القانون رقم 85-05، المؤرخ في 16 فيفري 1985، المتعلق بحماية الصحة وترقيتها، مرجع سابق.

تامة للسلطة التنفيذية، نظرا لعدم امتلاكه طرق تمويل ذاتية تعزّز استقلاليتها، ومع ذلك لم يقرّ المشرع بتحديد دقيق لطبيعة الهيئة المركزية التي تحمل أعباء تسييره، أهى وزارة التجارة أم رئاسة الحكومة؟

بصدور الأمر رقم 03-03 اعتقدنا أنّه فصل نهائيا في هذه المسألة انطلاقا من ربط المجلس عضويا برئيس الحكومة ومن ثم تسجيل ميزانيته ضمن أبواب ميزانية رئيس الحكومة، لكن المشرع لم يستقر عند هذا طويلا إذ بتعديله لقانون المنافسة بموجب القانون رقم 12-08 نجد المادة 17 منه تنص على أنّه "تسجل ميزانية مجلس المنافسة ضمن أبواب ميزانية وزارة التجارة..."، كما قام في المادة 23 المعدلة¹ بجعل المجلس مرتبطا عضويا بوزير التجارة، ممّا يعني أنّ ميزانية هذا المجلس تسجّل ضمن أبواب ميزانية هذا الوزير، ومهما كان الوضع فإنّ تبعية المجلس للسلطة التنفيذية لم يتغيّر فيها شيء، إذ بعدما كان تابعا لرئيس الحكومة أصبح تابعا لوزير التجارة.

نجد كذلك لجنة الإشراف على التأمينات تم ربطها عضويا بوزارة المالية،² كما أنّ المادة 209 مكرر 3 من قانون التأمينات رقم 04-06 تنص في فقرتها الأولى على ما يلي: "تتكفل ميزانية الدولة بمصاريف تسيير لجنة الإشراف على التأمينات".

الوضع ذاته تعرفه الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد حيث تعتمد وبشكل مطلق على ميزانية الدولة، فرغم الاعتراف لها صراحة بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي بموجب المادة 18 من القانون رقم 01-06، إلّا أنّنا نجد ذات المادة تربط الهيئة عضويا برئيس الجمهورية، ممّا يعني تسجيل ميزانيتها ضمن أبواب ميزانية رئيس الجمهورية، وتكرر نفس الوضع في المادة الثانية (02) من المرسوم الرئاسي رقم 413-06، كما أنّنا نجد الفصل الخامس من هذا المرسوم، والذي جاء تحت عنوان الأحكام المالية قد أكّد على ربط ميزانية الهيئة بالميزانية العامة للدولة، حيث تنص الفقرة الثانية من المادة 21 على ما يلي: "تسجل ميزانية الهيئة في الميزانية العامة للدولة طبقا للتشريع والتنظيم

¹ حيث جاء نص المادة 23 من الأمر رقم 03-03، المؤرخ في 19 جويلية 2003، المتعلق بالمنافسة، المعدل والمتمم، السالف الذكر كما يلي: "تنشأ سلطة إدارية مستقلة توضع لدى الوزير المكلف بالتجارة."

² أنظر الفقرة الأولى من المادة 209 من الأمر رقم 95-07، المؤرخ في 25 جانفي 1995، المتعلق بالتأمينات، المعدل والمتمم، مرجع سابق.

المعمول بهما". كما تنص المادة 22 من نفس المرسوم على ما يلي: "تتضمن ميزانية الهيئة على ما يلي: باب للإيرادات وللنفقات: في باب الإيرادات: - إعانات الدولة".

الوضع ذاته أيضا تعرفه سلطة ضبط النقل، وهو ما تؤكد المادة 102 من قانون المالية رقم 01-02 لسنة 2003.¹

ثالثا- إعداد سلطة الضبط لنظامها الداخلي:

نلمس استقلالية هذه السلطات من خلال تخويلها صلاحية وضع قواعد تنظيم وتسيير أجهزتها بنفسها بعيدا عن أي تدخل من السلطة التنفيذية،² فالاستقلالية الوظيفية حسب هذا المظهر تتجلى في حرية سلطات الضبط المستقلة في اختيار مجموع القواعد التي من خلالها تقرر كيفية تنظيمها وسيرها دون مشاركتها مع أية جهة أخرى وبالأخص السلطة التنفيذية، كما تظهر استقلالية هيئة الضبط من خلال عدم خضوع نظامها الداخلي للمصادقة عليه من طرف السلطة التنفيذية وعدم قابليته للنشر.

باستقراء مختلف النصوص القانونية المتعلقة بسلطات الضبط المستقلة نلاحظ اختلاف نظامها القانوني فيما يخص إمكانية وضعها لنظامها الداخلي كما هو مبين في الجدول رقم (08) من الملحق،³ أين نجد أن هناك فئتين من السلطات؛ تتمتع الفئة الأولى بصلاحية وضع نظامها الداخلي بنفسها، وهو شأن مجلس النقد والقرض، فرغم أنه لم يتم الاعتراف له بهذه الصلاحية في ظل القانون رقم 90-10 إلا أن المشرع تدارك الوضع في الأمر رقم 11-03.⁴

¹ نصت هذه المادة على ما يلي: "...تتوفر هذه السلطة بعنوان الموارد المالية على:

- كل مورد آخر أو إعانة يمكن أن يكونا مخصصين من قبل الدولة..."

² شيخ امعر يسمينة، مرجع سابق، ص 54.

³ أنظر الجدول رقم 08 من الملحق، جدول يبين تذبذب موقف المشرع من إعداد سلطات الضبط المستقلة لنظامها الداخلي.

⁴ أنظر المادة 60 من الأمر رقم 11-03، المؤرخ في 26 أوت 2003، المتعلق بالنقد والقرض، مرجع سابق.

أما بالنسبة للجنة المصرفية فهي تعرف حالة خاصة، فرغم أنّ الأمر رقم 11-03 اكتفى بالنص من خلال المادة 106 منه على تمتّع اللجنة بأمانة عامة تحدّد صلاحياتها وكيفيات عملها بواسطة مجلس إدارة البنك المركزي باقتراح من اللجنة، إلا أنّ هذه الأحكام لا تخص النظام الداخلي للجنة بل لهيكل إداري منها فقط وهو الأمانة العامة، ومع ذلك تدخلت اللجنة في سنة 2004 وقامت بإصدار نظامها الداخلي،¹ وهذا رغم عدم تمتّعها بهذه الصلاحية بصفة قانونية.

وإذا تفحصنا هذا القرار نجده يطرح مشاكل قانونية هامة نظرا لاحتوائه على أحكام تتعلق بقواعد وإجراءات وحقوق الأشخاص الخاضعة لرقابة اللجنة في إطار صلاحياتها القمعية والعقابية، وهو ما قد يخلّ بحقوق الدفاع التي يعود في الأصل أمر تحديدّها إلى السلطة التشريعية وهو ما يؤكّده تعديل الأمر رقم 11-03 الصادر في سنة 2010،² كما أنّه لا شيء يضمن أنّ اللجنة لن تخرق القواعد التي وضعتها بنفسها.

أما بالنسبة للمركز الوطني للسجل التجاري فنجد الفقرة "د" من المادة 08 من المرسوم التنفيذي رقم 68-92 المعدلة في سنة 2011 قد اعترفت للمركز بصلاحية إعداد مشروع التنظيم الداخلي والمصادقة عليه.

الوضع نفسه تعرفه لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها.³ نجد كذلك سلطة ضبط البريد والمواصلات قد اعترفت لها القانون بهذه الصلاحية.⁴

¹ Décision de la commission bancaire Algérienne, N° 04-2005, du 20 Avril 2005, portant règles d'organisation et de fonctionnement de la commission bancaire, (non publiée).

² أنظر المادة 114 مكرر من الأمر رقم 11-03 ، المؤرخ في 26 أوت 2003، المتعلق بالنقد والقرض، المعدل والمتمم، مرجع سابق.

³ المادة 26 من المرسوم التشريعي رقم 10-93، المؤرخ في 23 ماي 1993، المتعلق ببورصة القيم المنقولة، المعدل والمتمم ، مرجع سابق.

⁴ المادة 20 من القانون رقم 03-2000، المؤرخ في 05 أوت 2000، المحدد للقواعد العامة المتعلقة بالبريد والمواصلات السلوكية واللاسلكية، مرجع سابق.

ونفس الوضع تعرفه أيضا كل من لجنة ضبط الكهرباء والغاز،¹ ووكالتي ضبط المحروقات.²

أما بالنسبة للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته فنجد المادة 08 من المرسوم الرئاسي رقم 413-06 تنص على أنه "يحدد التنظيم الداخلي للهيئة بقرار مشترك بين السلطة المكلفة بالوظيفة العمومية والوزير المكلف بالمالية"، كما أنه يخضع للنشر في الجريدة الرسمية بموجب مرسوم رئاسي.³

بالنسبة لسلطة ضبط المياه فهي تعرف حالة خاصة إذ بالرغم من أنها من يعد مشروع نظامها الداخلي إلا أن السلطة التنفيذية هي من تصادق عليه.⁴

هذا بالنسبة للفئة الأولى، أما الفئة الثانية من سلطات الضبط المستقلة فلا تتمتع بصلاحيات إعداد نظامها الداخلي، إذ تتدخل السلطة التنفيذية في ذلك وهو ما سنتطرق إليه في الفرع الثاني كونه يشكل حدا من حدود الاستقلالية الوظيفية لهذه السلطات.

الفرع الثاني

حدود الاستقلالية الوظيفية لسلطات الضبط

إنّ الاستقلالية الممنوحة قانونا لسلطات الضبط تجعلنا نقول أنّ هذه السلطات لا تخضع لأية رقابة، رئاسية كانت أم وصائية، وإنّما فقط لرقابة القاضي، إذ بعد تحويل صلاحيات الضبط من الإدارة المركزية لصالحها كان من المفروض ألا تربطها بالسلطة التنفيذية إلاّ علاقات الاستشارة والاقتراح بعيدا عن أية علاقة وصائية أو تدخلية، غير أنّ دراستنا لمظاهر الاستقلالية الوظيفية يوحي لنا بعدم انسحاب السلطة التنفيذية كليا عن

¹ المادة 126 من القانون رقم 01-02، المؤرخ في 20 فيفري 2002، المتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز عبر القنوات، مرجع سابق.

² أنظر المادة 12 من القانون رقم 07-05، المؤرخ في 28 أفريل 2005، المتعلق بالمحروقات، المعدل والمتمم، مرجع سابق.

³ أنظر المادة 19 من المرسوم الرئاسي رقم 413-06، المؤرخ في 22 نوفمبر 2006، المحدد لتشكيلة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته وتنظيمها وكيفية سيرها، مرجع سابق.

⁴ أنظر المادة 16 من المرسوم التنفيذي رقم 303-08، المؤرخ في 27 سبتمبر 2008، المحدد لصلاحيات وكذا قواعد تنظيم سلطة ضبط المياه وعملها، مرجع سابق.

تأطير بعض القطاعات، ويتخذ تواجدها أشكالاً متعددة سواء من خلال إعداد تقرير سنوي وإرساله للحكومة (أولاً)، أو موافقة الوزارة المختصة على الأنظمة الصادرة عن هيئات الضبط المستقلة (ثانياً)، كما يظهر ذلك أيضاً من خلال تدخلها في وضع النظام الداخلي لبعض سلطات الضبط (ثالثاً).

أولاً- إعداد تقرير سنوي وإرساله للحكومة:

إنّ مثل هذا الإجراء يقيد لا محالة من حرية سلطات الضبط المستقلة في القيام بنشاطها، نجد مثل هذه الرقابة مكرّسة على مستوى العديد من سلطات الضبط المستقلة، وهو ما يبيّنه الجدول رقم (09)¹، حيث نجد أنّ معظم هذه السلطات تلتزم بإعداد تقرير سنوي وترسله للحكومة، وكمثال عن ذلك المركز الوطني للسجل التجاري، حيث تنص المادة 20 من المرسوم التنفيذي رقم 68-92 على ما يلي: "يتعين على المدير العام للمركز أن يقوم بما يأتي في إطار مهامه وبعد موافقة مجلس الإدارة: - يضبط التقرير السنوي لنشاطات المركز ويرسله إلى وزير العدل...."

كما أنّ لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها تخضع لمثل هذا الإجراء، حيث نجد المادة 14 من القانون رقم 04-03 التي تعدل المادة 30 من المرسوم التشريعي رقم 10-93 تنص في فقرتها الأخيرة على ما يلي: "...وبهذه الصفة تقدّم لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها تقريراً سنوياً عن نشاط سوق القيم المنقولة إلى الحكومة". بالنسبة لمجلس المنافسة نجد المادة 13 من القانون رقم 12-08 التي تعدّل أحكام المادة 27 من الأمر رقم 03-03 تنص على أنه: "يرفع مجلس المنافسة تقريراً سنوياً عن نشاطه إلى الهيئة التشريعية وإلى رئيس الحكومة وإلى الوزير المكلف بالتجارة."

¹ أنظر الجدول رقم 09 من الملحق، جدول يبين التزام سلطات الضبط المستقلة بإعداد تقرير سنوي وإرساله للحكومة.

الوضع ذاته تعرفه كل من سلطة ضبط البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية،¹ الوكالة الوطنية للممتلكات المنجمية،² الوكالة الوطنية للجيولوجيا والمراقبة المنجمية،³ لجنة ضبط الكهرباء والغاز،⁴ التي تلتزم بتقديم تقارير سنوية إلى السلطة التنفيذية، نجد كذلك سلطة ضبط المياه تقوم بعرض تقرير سنوي إلى الوزير المكلف بالموارد المائية حول نشاطاتها والاقتراحات الهادفة إلى تحسين تسيير الخدمات العمومية للمياه.⁵ كما أنّ رئيس الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته يقوم بإعداد تقرير سنوي ويرسله إلى رئيس الجمهورية،⁶ ونفس الوضع تعرفه الوكالة الوطنية للمواد الصيدلانية المستعملة في الطب البشري حيث تقوم بإعداد تقرير سنوي حول وضعية سوق المواد الصيدلانية والمستلزمات الطبية ترسله إلى الوزير المكلف بالصحة.⁷

أما بالنسبة لمجلس النقد والقرض واللجنة المصرفية، فنجد المادة 29 من الأمر رقم 11-03 تنص على أنّه يقوم محافظ بنك الجزائر بإرسال تقرير حول الإشراف المصرفي ووضعية مراقبة البنوك والمؤسسات المالية إلى رئيس الجمهورية، بصورة دورية. يمكن أن يفهم ضمناً من خلال هذه المادة أنّ المشرع يقصد من ورائها وجوب إرسال تقرير سنوي. كما أنّ المادة 116 مكرر تنص على ما يلي: "يرسل رئيس اللجنة

¹ أنظر الفقرة 11 من المادة 13 من القانون رقم 03-2000، المؤرخ في 05 أوت 2000، المحدد للقواعد العامة المتعلقة بالبريد والمواصلات السلكية واللاسلكية، مرجع سابق.

² أنظر الفقرة 6 من المادة 08 من المرسوم التنفيذي رقم 93-04، المؤرخ في 01 أفريل 2004، المتضمن النظام الداخلي للوكالة الوطنية للممتلكات المنجمية، ج.ر عدد 20، لسنة 2004.

³ أنظر الفقرة 6 من المادة 08 من المرسوم التنفيذي رقم 94-04، المؤرخ في 01 أفريل 2004، المتضمن النظام الداخلي للوكالة الوطنية للجيولوجيا والمراقبة المنجمية، ج.ر عدد 20، لسنة 2004.

⁴ أنظر الفقرة 33 من المادة 115 من القانون رقم 01-02، المؤرخ في 05 فيفري 2002، المتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القوات، مرجع سابق.

⁵ أنظر المادة 06 من المرسوم التنفيذي رقم 303-08، المؤرخ في 27 سبتمبر 2008، المحدد لصلاحيات وكذا قواعد تنظيم سلطة ضبط المياه وعملها، مرجع سابق.

⁶ أنظر الفقرة 06 من المادة 11 من المرسوم الرئاسي رقم 413-06، المؤرخ في 22 نوفمبر 2006، المحدد لتشكيلة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته وتنظيمها وكيفية سيرها، مرجع سابق.

⁷ أنظر الفقرة 17 من المادة 173-4 من القانون رقم 05-85، المؤرخ في 16 فيفري 1985، المتعلق بحماية الصحة وترقيتها، المعدل والمتمم، مرجع سابق.

إلى رئيس الجمهورية، سنويا، تقرير اللجنة المصرفية حول رقابة البنوك والمؤسسات المالية".¹

ثانيا- إعداد السلطة التنفيذية للنظام الداخلي لسلطات الضبط المستقلة:

رغم أنّ البعض من هذه الهيئات تشارك في وضع القواعد القانونية المتعلقة بتنظيمها وسيرها، إلا أنّ السلطة التنفيذية تتدخل لإصداره وإعطائه الصيغة التنفيذية.

نجد مثلا بالنسبة للجنة الإشراف على التأمينات المادة 209 مكرر3 من الأمر رقم 07-95 المعدل والمتمم بالقانون رقم 04-06 تنص في فقرتها الثانية على أنّه " **يحدد النظام الداخلي للجنة كفاءات تنظيمها وسيرها**" ، نلاحظ أنّ هذا القانون غامض إذ لم يحدد لنا الجهة التي تقوم بوضع هذا النظام الداخلي.

أما في مجال النشاط المنجمي، فنجد أنّ المشرع يُخضع هذه الصلاحية مباشرة للسلطة التنفيذية دون أية مشاركة من الوكالتين، حيث يُتخذ نظامهما الداخليان بموجب مرسوم، وذلك طبقا لنص المادة 51 من القانون رقم 10-01 المتعلق بالمناجم، وبعد ثلاث سنوات من ذلك صدر مرسومين تنفيذيين ؛ الأول يتضمن النظام الداخلي للوكالة الوطنية للممتلكات المنجمية،² والثاني يتضمن النظام الداخلي للوكالة الوطنية للجيولوجيا والمراقبة المنجمية.³

أما بالنسبة لمجلس المنافسة فقد عرف تراجعا في هذا المجال حيث بعدما كانت الفقرة الثانية (02) من المادة 34 من الأمر السابق (06-95) تنص على أنّه " **يحدد النظام الداخلي لمجلس المنافسة بمرسوم رئاسي بناء على اقتراح رئيس مجلس المنافسة وبعد مصادقة المجلس عليه**" ، أصبح الوضع مغايرا بصدور الأمر رقم 03-03 حيث قلّصت استقلالية المجلس من هذه الزاوية، إذ تنص المادة 31 منه على ما يلي: " **يحدد تنظيم**

¹ أنظر المادة 63 من الأمر رقم 03-11، المؤرخ في 26 أوت 2003، المتعلق بالنقد والقرض، مرجع سابق.
² مرسوم تنفيذي رقم 04-93، مؤرخ في 01 أبريل 2004، يتضمن النظام الداخلي للوكالة الوطنية للممتلكات المنجمية، مرجع سابق.

³ مرسوم تنفيذي رقم 04-94، مؤرخ في 01 أبريل 2004، يتضمن النظام الداخلي للوكالة الوطنية للجيولوجيا والمراقبة المنجمية، مرجع سابق.

مجلس المنافسة وسييره بموجب مرسوم"، نلاحظ أنّ هذه المادة تحدد لنا نوع هذا المرسوم، وبصدور القانون رقم 12-08 بقي الوضع على حاله مع إضافة بسيطة حيث أشار إلى نوع المرسوم الذي يحدد النظام الداخلي للمجلس، إذ يكون بموجب مرسوم تنفيذي.¹ وبذلك صدر المرسوم التنفيذي رقم 11-241 يحدد تنظيم مجلس المنافسة وسييره.² إنّ مثل هذه الأحكام من شأنها إخضاع مجلس المنافسة للسلطة التنفيذية خصوصا وأنّ القانون رقم 12-08 ألحق مجلس المنافسة بوزير التجارة.

ثالثا- موافقة الوزارة على الأنظمة الصادرة عن سلطات الضبط المستقلة:

خوّل المشرع لسلطات الضبط المستقلة عدّة صلاحيات منها الاختصاص التنظيمي الذي يمارسه كلّ من مجلس النقد والقرض ولجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها كما سيتمّ تفصيله لاحقا، لكن هذه الممارسة محدودة بحيث تخضع لرقابة السلطة التنفيذية عبر إجراءات هما القراءة الثانية والموافقة.

1- القراءة الثانية:

يجسّد هذا الإجراء في التنظيمات التي يصدرها مجلس النقد والقرض، إذ قبل صدورها تخضع للرقابة المسبقة لوزير المالية، والذي يملك أجل 10 أيام من أجل طلب تعديلها، بعدما كان يملك ثلاثة أيام فقط في القانون رقم 90-10 الملغى،³ وإذا قرّر الوزير طلب التعديل ينبغي على المحافظ أن يجمع المجلس خلال 05 أيام ويعرض عليه التعديل الذي يكون قد طلبه وزير المالية ويُعتبر القرار الجديد نافذا مهما كان مضمونه.⁴

تبدو استقلالية مجلس النقد والقرض بالنسبة للحكومة أكثر وضوحا ممّا هو عليه في فرنسا حيث يرأس الوزير المكلف بالمالية والاقتصاد الفرنسي هذا المجلس، أما في

¹ أنظر المادة 31 من الأمر رقم 03-03، المؤرخ في 19 جويلية 2003، المتعلق بالمنافسة، المعدل والمتمم، مرجع سابق.

² مرسوم تنفيذي رقم 11-241، مؤرخ في 10 جويلية 2011، يحدد تنظيم مجلس المنافسة وسييره، مرجع سابق.

³ إن تمديد هذه المدة يفتح مجالا أوسع لرقابة وزير المالية على هذه الأنظمة.

⁴ أنظر المادة 63 من الأمر رقم 11-03، المؤرخ في 26 أوت 2003، المتعلق بالنقد والقرض، مرجع سابق.

الجزائر فللوزير المكلف بالمالية دور غير مباشر في الإطار الإجرائي لأنظمة المجلس،¹ إذ يكون القرار الثاني الذي يتخذه المجلس نافذا مهما يكن مضمونه ويصدر في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية ويكون حجة للغير. أضف لهذا فإن سكوت الوزير المكلف بالمالية لمهلة عشرة أيام يؤدي إلى نفاذ التنظيم من تاريخ إصداره.²

رغم الطابع التنفيذي لهذه الأنظمة فإن الإبقاء على هذا الإجراء من شأنه إعاقة عمل المجلس إذ أن طلب الوزير بتعديل أنظمة مجلس النقد والقرض، وإن كان غير إلزامي إلا أنه تعدي على حرية المجلس في ممارسة الاختصاص التنظيمي المصرفي والبنكي، كون قانون النقد والقرض لم يتطرق إلى الحالات التي تدفع وزير المالية لطلب تعديل مشاريع الأنظمة، مما يفهم أن لوزير المالية سلطة تقديرية واسعة في هذا المجال، بل وأكثر من ذلك منح له القانون إمكانية الطعن في الأنظمة الصادرة عن مجلس النقد والقرض.³

2- إجراء الموافقة:

يتعلق هذا الإجراء بالأنظمة الصادرة عن لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، حيث نجد المادة 32 من المرسوم التشريعي رقم 93-10 تنص: "يوافق على اللوائح التي تسنها اللجنة عن طريق التنظيم، وتنشر في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، مشفوعة بنص الموافقة"، وقد تم إصدار مرسوم تنفيذي وذلك تطبيقا لنص المادة 32، حيث تنص المادة الأولى من هذا المرسوم على ما يلي: "عملا بأحكام المادة 32 من المرسوم التشريعي رقم 93-10 والمذكورة أعلاه، يوافق وزير المالية بقرار على اللوائح التي تسنها لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها".⁴

¹ بن لطرش منى، "السلطات الإدارية المستقلة في المجال المصرفي: وجه جديد لدور الدولة"، مجلة إدارة، عدد 24، لسنة 2002، ص.66.

² ZOUAIMIA (R), les A.A.I et la régulation économique en Algérie, op.cit, p.55.

³ أنظر المادة 65 من الأمر رقم 03-11، المؤرخ في 26 أوت 2003، المتعلق بالنقد و القرض، مرجع سابق.

⁴ المادة الأولى من المرسوم التنفيذي رقم 96-102، المؤرخ في 11 مارس 1996، المتضمن تطبيق المادة 32 من المرسوم التشريعي رقم 93-10، المؤرخ في 23 ماي 1993، المتعلق ببورصة القيم المنقولة، ج.ر عدد 18، لسنة 1996.

تعتبر الأنظمة التي تصدرها لجنة عمليات البورصة في فرنسا مصادقا عليها بصفة ضمنية إذا سكت الوزير عنها في أجل 15 يوما من إيداع التنظيم،¹ ويوجّه هذا مباشرة إلى الأمانة العامة للحكومة مرفقا بالإشعار بالاستلام من طرف وزير المالية، وهذا بغرض استكمال إجراءات نشره في الجريدة الرسمية، وهو ما تنص عليه المواد 27 و 28 من النظام الداخلي للجنة.²

وهنا تجدر الإشارة أنّ هناك فرق بين الموافقة « Approbation » و المصادقة « Homologation »، فالمصادقة لا تعدّ إلاّ إجراء شكليا يشترط لدخول القرار حيّز التنفيذ انطلاقا من نشره في الجريدة الرسمية، خلافا للموافقة التي تضيف الصبغة التنفيذية على القرار وترفعه إلى درجة قرار تنظيمي.³

رابعاً- سلطة الحلول:

إنّ الحلول في المعنى القانوني يقصد به أن يحلّ موظف عام أو جهة إدارية محل أخرى في حالة غياب الموظف الأصلي، أو قيام سبب يحول بينه وبين القيام بعمله فحينئذ يحلّ محله فيمارس اختصاصاته.⁴

هذا الإجراء يخص لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، إذ نلاحظ أنّ المشرّع الجزائري خوّل السلطة التنفيذية إمكانية الحلول محلّ اللجنة في ممارسة الصلاحيات المخوّلة لها، وذلك في الحالات المنصوص عليها في المادتين 48 و 50 من المرسوم التشريعي رقم 93-10، إذ نجد المادة 48 منه تنص في فقرتها الثانية على ما يلي : "و إذا كان الحادث ممّا يتطلب تعليقاً لمدة خمسة أيام كاملة، كان القرار من اختصاص الوزير

¹ بن زيطة عبد الهادي، "نطاق اختصاص السلطات الإدارية المستقلة: دراسة حالة لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها وسلطة ضبط البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية"، أعمال الملتقى الوطني حول السلطات الإدارية المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، أيام 23-24 ماي، جامعة بجاية، 2007، ص. 177.

² زوار حفيظة، لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة كسلطة إدارية مستقلة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، فرع إدارة ومالية، جامعة الجزائر، 2004، ص. 82.

³ ZOUAIMIA (R), les autorités administratives indépendantes et la régulation économique, op.cit, pp. 56-57.

⁴ فتوس خدوجة، مرجع سابق، ص. 111.

المكلف بالمالية دون غيره. فالوزير يحل محل اللجنة في حالة عجزها لمدة 05 أيام عن السيطرة على الوضع.

كما يمكن أيضا للسلطة التنفيذية الحلول محل لجنة تنظيم عمليات البورصة في بعض الحالات بمبادرة من وزير المالية وذلك في حالات العجز الظاهر، أو قصور اللجنة عن أداء مهامها في اتخاذ النظام الملئم¹، وترجع اللجنة إلى اختصاصها عند انتهاء حالة العجز أو القصور، الذي يعدّ بمثابة إنذار للجنة لكي تقوم بعملية التنظيم على أحسن وجه، ومن جهة أخرى يعتبر من العوامل التي تنقص من الاستقلالية الوظيفية للجنة، حيث نجد المادة 50 من المرسوم التشريعي رقم 93-10 تنص على ما يلي: **"إذا ثبت عن اللجنة عجز أو قصور، تتخذ التدابير التي تتطلبها الظروف عن طريق التنظيم، بناء على اقتراح الوزير المكلف بالمالية عقب الاستماع إلى اللجنة"**.

خامسا- سلطة التغاضي عن قرارات سلطات الضبط المستقلة:

يظهر هذا النوع من التبعية الوظيفية عند تدخّل السلطة التنفيذية بموجب بعض الإجراءات التي تعيق عمل سلطات الضبط المستقلة، كتدخّل الحكومة لترخيص التجميع حتى وإن سبق رفضه من مجلس المنافسة، وذلك بشكل يحول دون إمكانية هذه السلطة من ممارسة اختصاصاتها الردعية أو القمعية وتوقيع العقوبة ما دام المعني تحصل على ترخيص². فقد حوّل الأمر رقم 03-03 للحكومة أن ترخص تلقائيا إذا اقتضت المصلحة العامة، أو بناء على طلب أحد الأطراف المعنية بالتجميع الذي كان محل رفض من مجلس المنافسة، وذلك بناء على تقرير الوزير المكلف بالتجارة والوزير الذي يتبعه القطاع المعني بالتجميع³، وهو ما يعدّ انتقاصا من استقلالية مجلس المنافسة عن السلطة التنفيذية باعتبارها تهيمن على أعماله وتصادر قراراته Elle censure ces décisions⁴.

¹ ZOUAIMIA (R), les autorités de régulation indépendantes dans le secteur financier en Algérie, op.cit, p 109.

² حسين نواره، "الأبعاد القانونية لاستقلالية سلطات الضبط في المجال الاقتصادي والمالي"، أعمال الملتقى الوطني حول السلطات الإدارية المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، أيام 23-24 ماي، جامعة بجاية، 2007، ص. 78.

³ أنظر المادة 21 من الأمر 03-03 المؤرخ في 19 جويلية 2003، المتعلق بالمنافسة، المعدل والمتمم، مرجع سابق.

⁴ عيساوي محمد، القانون الإجرائي للمنافسة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع قانون الأعمال، جامعة تيزي وزو، 2005، ص. 61.

خلاصة الفصل الأول:

هكذا يظهر تباين المركز القانوني لسلطات الضبط المستقلة، إذ نجد أنه يختلف من سلطة ضبط إلى أخرى، ولا يمكن أن يوصف إلا بالهشّ، يظهر ذلك من خلال عدم تعميم نظام العهدة بالنسبة لأعضاء كل سلطات الضبط.

كما أنّ تركيز سلطة التعيين في يد واحدة من شأنه إفراغ سلطة الضبط المستقلة من فحواها، إذ يمس بالتوازن المطلوب في تشكيلتها. فبالنظر إلى عناصر إشكالية الاستقلال العضوي لسلطات الضبط يمكن الوصول إلى استنتاج تعدد واختلاف القواعد التي تحكم إطارها العضوي من سلطة إلى أخرى، وهي قواعد تكرّس كلها وجود استقلالية عضوية نسبية وغير تامة بالنسبة لكل السلطات، وهذا رغم الأخذ بمبدأ الجماعية في تركيبة هذه الهيئات، إذ لم يتم إعطاؤه المحتوى التمثيلي النوعي الذي يمكن من ضمان استقلالية هذه السلطات فقد منح المشرع سلطة تقديرية واسعة أمام السلطة المتمتعة بصلاحيات التعيين، وذلك بسبب خلوّ النصوص المنشئة لهذه السلطات من الإلزام القانوني.

إنّ ما سبق دراسته يوحي بإرادة الدولة في التواجد وعدم التحويل الكلي لصلاحيات الضبط، إذ وجدنا أنّ الإدارة المركزية تتواجد بأشكال رقابية مختلفة بين سلطة و أخرى، فهي كما عبر عنها الأستاذ **Chevallier** "شكل جديد لتدخل الدولة".¹

كما يختلف النظام القانوني لسلطات الضبط كذلك من حيث صلاحية هذه السلطات في إعداد قواعد تنظيمها وعملها، حيث نلاحظ تفرقة واضحة بين فئتين من السلطات؛ فإذا كان البعض منها تضطلع بهذه الصلاحية، فإنّ البعض الآخر من هذه السلطات تخضع لقواعد مفروضة من طرف السلطة التنفيذية فيما يخص تنظيمها وعملها وهو ما لا يخدم استقلاليته العضوية و الوظيفية.

¹ CHEVALLIER (J), « L'Etat régulateur », *Revue Française d'administration publique*, N° 111, 2004, pp. 479- 480.

الفصل الثاني

تباين القواعد العامة لمنازعات سلطات الضبط المستقلة بتباين النظام القانوني لتدخلها

إنّ اقتصاد السوق يعني من الناحية النظرية غياب تدخل الدولة وترك المجال للسوق والمنافسة الحرة، إلّا أنّه لا يعني مطلقا الغياب الكلي للدولة التي تبقى الضامن الوحيد للمصلحة العامة والنظام العام الاقتصادي، والتي لم يكن انسحابها إلّا تغييرا في طبيعة ومحتوى دورها الاقتصادي، هذا الأخير الذي استدعى إعادة تكييف وظائفها مع السياق التنافسي الجديد في ظهور دور جديد يتعلق أساسا بالضبط وشكل جديد للدولة يتعلق بالدولة الضابطة، وذلك عن طريق هذه السلطات الضبطية¹ التي يتّسع مجال تدخلها ليشمل عدة قطاعات اقتصادية ومالية وإدارية، وذلك عن طريق وسائل قانونية تختلف من هيئة إلى أخرى (المبحث الأول).

إنّ ممارسة السلطات الضبطية لوظائفها قد لا يرضي في كثير من الأحيان الأعوان الاقتصاديين الناشطين في القطاع المعني، لتعارضها مع مصالحهم، ممّا يؤدي إلى تزعزع في المراكز، يدفع الأطراف المعنية للجوء إلى القضاء، لكن يبدو وأنّ القواعد العامة التي تحكم منازعات هذه السلطات متباينة (المبحث الثاني).

¹ DREYFUS (F), « Les autorités administratives indépendantes de l'intérêt général à celui des grands corps », op.cit, pp.221-222.

المبحث الأول

تباين نظام تدخل سلطات الضبط المستقلة

تحت غطاء الفعالية والسرعة تنازلت الدولة عن جملة من سلطاتها لصالح هيئات الضبط المستقلة، التي هي أهم من أن تكون مجرد أدوات تسيير، نظرا لتمتعها بوسائل قانونية جد هامة تسمح لها بأداء مهامها الضبطية، باعتبار تحقيق أحسن ضبط لقطاع معين يستدعي تخويل جمع من الوسائل التي كانت متفرقة بين عدة هيئات لصالح هيئة واحدة، وهو ما عبّرت عنه الأستاذة FRISON-ROCHE بقولها: *«Cet objectif d'équilibre est ce qui onde les pouvoirs qui sont utiles à sa réalisation..... L'autorité en charge de l'office de régulation doit avoir tous les pouvoirs nécessaires à la régulation mais pas plus que cela»*.¹

هكذا تمّ تخويل سلطات الضبط المستقلة عدة صلاحيات غير قمعية كانت عائدة فيما سبق لإحدى الإدارات التقليدية (المطلب الأول).

كما تمّ تخويل معظمها اختصاصا قمعيا يسمح لها بقمع المخالفات المرتكبة من طرف المتعاملين الاقتصاديين، يصل إلى درجة توقيع عقوبات كانت وإلى وقت قريب تنفرد بها السلطات القضائية نظرا لخطورتها، باعتبارها تؤثر بصفة مباشرة على حقوق وحرّيات الأفراد (المطلب الثاني).

¹ FRISON ROCHE (M-A), « Le droit de la régulation », *Dalloz*, N°07, doc. 2001, p.613.

المطلب الأول

الاختصاصات غير القمعية لسلطات الضبط المستقلة

تتمتع سلطات الضبط المستقلة بصلاحيات غير قمعية عديدة، فبهدف ضمان وجود منافسة شرعية وشريفة في السوق وحماية مصالح المتعاملين والمستهلكين وضمان متابعة التطور في مختلف المجالات تنازلت الدولة عن دورها الرقابي لصالح هذه الهيئات (الفرع الأول).

ورغم أنّ الاختصاص التنظيمي كان ودون منازع تنفرد به السلطة التنفيذية باعتراف دستوري، إلا أنّ الاتجاه الجديد للدولة يُظهر رغبة في التنازل عن جزء من هذا الاختصاص لصالح هذه الهيئات الجديدة (الفرع الثاني). وهذا إلى جانب تتمتع هذه السلطات الضبطية بصلاحيّة التعاون مع القضاء (الفرع الثالث).

الفرع الأول

الدور الرقابي لسلطات الضبط المستقلة

قصد الحفاظ على توازن السوق، والتوفيق بين المصالح الخاصة والمصلحة العامة الاقتصادية خوّلت سلطات الضبط المستقلة بدور رقابي هام، حيث يمثل هذا الدور الرقابي إحدى أهمّ متطلّبات الضبط الاقتصادي، لأنّ السّهر على وجود بيئة نشاط قانونية وتنافسية – في إطار الضبط – لا يمكن أن يتم إلاّ بإحكام قواعد الرقابة على مختلف المتعاملين الاقتصاديين.¹

يختلف هذا الدور الرقابي من هيئة إلى أخرى، ويتنوّع بين سلطة المراقبة والتحقيق بغية التحري عن المخالفات التي قد يرتكبها المتعاملون الاقتصاديون (أولاً)،

¹ بن زيطة عبد الهادي، "نطاق اختصاص السلطات الإدارية المستقلة: دراسة حالة لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة وسلطة ضبط البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية"، مرجع سابق، ص. 40.

صلاحية تسوية النزاعات بالطرق الودية (ثانياً)، إضافة إلى سلطة إصدار قرارات فردية غير قمعية (ثالثاً).

أولاً- سلطة المراقبة والتحقيق:

تسهر سلطات الضبط المستقلة على مراقبة مدى احترام القوانين والتنظيمات السارية المفعول، كما تقوم بمراقبة الفاعلين في السوق من متعاملين ومستهلكين وكذا العلاقات البيئية التي تجمعهم، وحتى تقوم بدورها على أحسن وجه، خول المشرع أغليبتها سلطة التحقيق والبحث، وهي سلطة حقيقية تكررّس حسن سير السوق والمنافسة وحسن احترام القاعدة القانونية.

لقد أهّل المشرع معظم سلطات الضبط للاضطلاع بسلطة التحقيق، ففي مجال المنافسة؛ يتمتع مجلس المنافسة باعتباره سلطة ضبط عامة ذات اختصاص أفقي، بسلطة رقابية عامة، إذ يقوم بالسهر على حسن تطبيق قانون المنافسة، على مستوى جميع القطاعات الاقتصادية بما فيها تلك التي شملت إنشاء سلطات.

وفي هذا الإطار، فإنّ مجلس المنافسة يضطلع بسلطة تحقيق حول شروط تطبيق النصوص التشريعية والتنظيمية ذات الصلة بالمنافسة، و يباشر كل العمليات لوضع حدّ لهذه القيود، وهذا ما أشارت إليه المادة 37 من الأمر رقم 03-03 المعدلة.¹

لجنة الإشراف على التأمينات تتمتع هي الأخرى بسلطة التحقيق، وهو ما أشارت إليه الفقرتين الثانية والثالثة من المادة 212 من الأمر رقم 07-95 المعدل والمتمم.

¹ المادة 37 من الأمر رقم 03-03، المؤرخ في 19 جويلية 2003، المتعلق بالمنافسة، المعدل والمتمم، مرجع سابق.

نفس سلطة التحقيق تتمتع بها كذلك سلطة ضبط البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية، لجنة ضبط الكهرباء والغاز، وكذا الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته.¹

ثانيا- صلاحية سلطة الضبط في تسوية النزاعات بالطرق البديلة:

تعتبر الطرق البديلة لحل النزاعات وسيلة يتم بواسطتها اللجوء إلى طرف ثالث محايد بدل اعتماد الدعوى القضائية، وذلك من أجل تقريب وجهات النظر وإبداء الآراء الاستشارية التي تتيح الوصول إلى الحل، وهي تهدف للوصول إليه بشكل سريع وفعال مع منح حرية ومرونة لا تتوفر عادة في القضاء التقليدي.²

أسند المشرع الجزائري لبعض سلطات الضبط المستقلة صلاحية تسوية النزاعات عن طريق الوسائل البديلة، ولكن بكيفيات مختلفة؛ بين من تتمتع بسلطة التحكيم أو المصالحة أو الوساطة وبين من تجمع بينها.

1- سلطة التحكيم:

يعرّف التحكيم، اصطلاحاً أنه اتفاق أطراف علاقة قانونية معينة، عقدية أو غير عقدية، على أن يتم الفصل في المنازعة التي ثارت بينهم بالفعل، أو التي يحتمل أن تثور، عن طريق أشخاص يتم اختيارهم كمحكمين، ويتولى الأطراف تحديد الأشخاص المحكمين أو على الأقل يضمنون اتفاقهم على التحكيم بياناً لكيفية اختيار المحكمين، أو أن يعهدوا لهيئة أو مركز من الهيئات أو مراكز التحكيم الدائمة لتتولى تنظيم عملية التحكيم وفقاً للقواعد أو اللوائح الخاصة بهذه الهيئات أو المراكز.³

¹ أنظر: - المادة 121 من القانون رقم 03-2000، المؤرخ في 05 أوت 2000، المحدد للقواعد العامة المتعلقة بالبريد والمواصلات السلكية واللاسلكية، مرجع سابق.

- المادتين 114 و19/115 من القانون رقم 01-02، المؤرخ في 05 فيفري 2002، المتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات، مرجع سابق.

- الفقرتين 04 و07 من المادة 20 من القانون رقم 01-06، المؤرخ في 20 فيفري 2006، المتمم، والمتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، مرجع سابق.

² مخلوف باهية، الاختصاص التحكيمي للسلطات الإدارية المستقلة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع القانون العام للأعمال، جامعة بجاية، 2010، ص.38-39.

³ محمد مختار أحمد بريري، التحكيم التجاري الدولي، الطبعة الثالثة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2004، ص. 05.

يعتبر التحكيم ضماناً رئيسية بالنسبة للاستثمار، وخاصة الأجنبي المباشر خصوصاً في ظل اقتصاد سوق مفتوح يعامل فيه المتعاملون العموميون والخواص، المحليون والأجانب على قدم المساواة.¹

لم تخوّل سلطة التحكيم إلاّ لبعض سلطات الضبط المستقلة، ومع ذلك تتباين كيفية التحكيم وإجراءاته بين هذه الهيئات، إذ يتّضح لنا من خلال الجدول رقم (10) من الملحق² أنّ المشرّع لم يتّخذ موقفاً موحدًا بشأن الاختصاص التحكيمي المخوّل لهذه السلطات، حيث نجد أنّ ثلاثة منها فقط من تتمتع به، وحتى بالنسبة لهذه السلطات الثلاث التي خوّلت بسلطة التحكيم نلاحظ أنّ هناك تبايناً صارخاً بينها، وذلك على الشكل التالي:

- **من حيث استحداث أجهزة خاصة:** عكس سلطة ضبط البريد والمواصلات التي تتولى بنفسها إجراء التحكيم عن طريق مجلس إدارتها، نجد أنّ لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها ولجنة ضبط الكهرباء والغاز قد نصّ المشرّع بالنسبة لهما على استحداث هيئات تحكيمية تتولى الفصل في النزاعات التي تتدخل فيها وتتخذ تشكيلة مغايرة للتشكيلة الأصلية لسلطة الضبط.

- **من حيث إجراءات الإخطار:** من خلال ما تقدم يتّضح لنا أنّ المشرّع لم يتّخذ موقفاً موحدًا بشأن الأشخاص الذين لهم حق إخطار سلطة الضبط، فتارةً يوسّع في حق الإخطار ويجعله مفتوحاً أمام عدة أشخاص كما هو الشأن بالنسبة للمرسوم التشريعي رقم 93-10، وتارةً أخرى يحصره في أطراف النزاع وهو حال لجنة ضبط الكهرباء والغاز.

أما بالنسبة للقانون رقم 2000-03 المتعلق بالبريد والمواصلات السلوكية واللاسلكية فقد أغفل هذه النقطة، ولكن القرار رقم 03/sp/pc/ 2002³ سدّ هذا الفراغ واعتبرت المادة الأولى (01) منه إخطار اللجنة مفتوح لكل متعامل ومستعمل وكل شخص طبيعي أو معنوي له مصلحة بحيث يمكن أن يتأثر بالنزاع.

¹ عبد الله عبد الكريم عبد الله، ضمانات الاستثمار في الدول العربية: دراسة قانونية مقارنة لأهم التشريعات العربية والمعاهدات الدولية مع الإشارة إلى منظمة التجارة العالمية ودورها في هذا المجال، دار الثقافة، عمان، 2008، ص. 133.

² أنظر الجدول رقم 10 من الملحق، جدول يبين الاختصاص التحكيمي لسلطات الضبط المستقلة.

³ Décision N° 3 /sp /pc/2002 du 08/07/2002 relative aux procédures en cas de litige en matière d'interconnexion et en cas d'arbitrage, www.arpt.dz

- من حيث حق الطعن: أخضع المشرع قرارات سلطة ضبط البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية لإمكانية إجراء الطعن أمام مجلس الدولة¹ عكس قرارات غرفة التحكيم لدى لجنة ضبط الكهرباء والغاز التي اعتبرها قرارات نهائية،² في حين عمد السكوت بشأن القرارات التحكيمية التي تصدرها لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها.

الواقع أنّ التحكيم الممنوح للسلطات الإدارية المستقلة يختلف عن التحكيم التقليدي، حيث تعدّ إرادة أطراف النزاع أساس وجود التحكيم التقليدي، عكس التحكيم الممنوح للسلطات الإدارية المستقلة الذي تبرز خصوصيته بشكل كبير في عدم اشتراط وجود اتفاق مسبق بين الأطراف المتنازعة يحدد تنظيم هيئة التحكيم والإجراءات التي يجب إتباعها من طرف هذه الهيئة، ليحل محل هذا الاتفاق إرادة المشرع التي تولّت مهمة التنظيم.

وفي هذا الصدد تقول الأستاذة **FRISON ROCHE** أنّ اعتبار اختصاص السلطة الإدارية المستقلة في الفصل في بعض النزاعات بمثابة نظام تحكيمي مسألة تثير الشك، من منطلق انعدام أي اتفاق بين طرفي النزاع يحدد وينظم الإجراءات، وترى أنّ الاختصاص المخوّل لسلطة الضبط ما هو إلا اختصاص مفروض عليها بهدف تنظيم دخول المتنافسين إلى القطاع المعني.³

¹ نصت المادة 17 من القانون رقم 03-2000، المؤرخ في 05 أوت 2000، المحدد للقواعد العامة المتعلقة بالبريد والمواصلات السلكية واللاسلكية، مرجع سابق على ما يلي: "يجوز الطعن في قرارات مجلس السلطة أمام مجلس الدولة...".

² المادة 137 من القانون رقم 02-01، المؤرخ في 20 فبراير 2002، المتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز عبر القنوات، مرجع سابق. نصت على أنّ: "قرارات غرفة التحكيم غير قابلة للطعن...".

³ FRISON ROCHE (M-A), « Arbitrage et droit de la régulation », in FRISON ROCHE (M-A), (S/d de), *les risques de la régulation*, vol.03, séries droit et économie de la régulation, PRESSES DE SCIENCE PO/DALLOZ, Paris, 2005, p. 225.

2- المصالحة:

تعرف المصالحة أو الصلح بوجه عام على أنها تسوية لنزاع بطريقة ودية،¹ وقد عرفت المادة 459 من القانون المدني الصلح كما يلي: "عقد ينهي به الطرفان نزاع قائما أو يتوقيان به نزاعا محتملا وذلك بأن يتنازل كل منهما على وجه التبادل عن حقه".

السلطة الضبطية الوحيدة التي أشار المشرع إلى صلاحيتها في القيام بالمصالحة هي لجنة ضبط الكهرباء والغاز، حيث نجد الفقرة 17 من المادة 115 من القانون رقم 01-02 تنص على ما يلي: "تنظيم مصلحة للمصالحة والتحكيم". هذا إضافة إلى الوكالة الوطنية للممتلكات المنجمية التي تكتفي بمساعدة تنفيذ أي مصلحة بين المتعاملين في الميدان المنجمي.²

3- الوساطة:

تعتبر الوساطة من الطرق البديلة لحل النزاعات وقد أشار إليها المشرع في المادة 44 من قانون المناجم، حيث تقوم الوكالة الوطنية للممتلكات المنجمية بمساعدة أي وساطة بين المتعاملين في الميدان المنجمي.

ثالثا- سلطة إصدار القرارات الفردية غير القمعية:

في إطار ممارسة سلطة الضبط المستقلة لوظائفها، قد تتدخل عن طريق قرارات فردية غير قمعية، ويمكن أن تتفرع هذه الأخيرة إلى قرارات سابقة للدخول إلى السوق، وأخرى لاحقة له تعرف بالتدابير الوقائية.

1- سلطة إصدار قرارات فردية غير قمعية سابقة للدخول إلى السوق:

من أجل تأطير مبدأ حرية التجارة والصناعة المكرس دستوريا، تأسيسا على المادة 37 من الدستور الجزائري لسنة 1996 التي جاءت كما يلي: "حرية التجارة والصناعة

¹ بن قري سفيان، ضبط الممارسات التجارية على ضوء القانون رقم 02-04، مذكرة لنيل درجة الماجستير في القانون، فرع القانون العام، تخصص القانون العام للأعمال، جامعة بجاية، 2009، ص.110.

² انظر المادة 44 من القانون رقم 01-10، المؤرخ في 03 جويلية 2001، المتضمن قانون المناجم، مرجع سابق.

مضمونة وتمارس في إطار القانون" ، تم إخضاع بعض الأنشطة لنظام الاعتماد، الرخصة، أو على الأقل لنظام التصريح، أين تم تفويض هذه السلطات لصالح هيئات الضبط المستقلة.

يعرّف الاعتماد على أنه: "الموافقة المسبقة التي يتحصل عليها من الإدارة، والتي بموجبها يمكن للأشخاص تحقيق المشاريع الاقتصادية، واستفادتهم من نظام مالي أو ضريبي ممتاز".¹

يشترك نظام الاعتماد مع مفاهيم أخرى كنظام الرخصة والتصريح البسيط ، يعرّف الترخيص الإداري بأنه: "الإجراء الذي يمكن الإدارة من خلاله أن تمارس رقابة صارمة على بعض الأنشطة، حيث تخضع هذه الأخيرة إلى دراسة مدققة ومفصلة".²

يختلف كذلك نظام الاعتماد عن نظام التصريح باعتبار هذا الأخير يعرّف على أنه: "شكلية غالبا ما تكون معلقة أو محدّدة المدة، تمثّل للقائم بها الإدلاء للسلطة بوقائع يعترف بها شخصيا، كما تقع على المصرح بها مجموعة من الالتزامات".³

تتمتع معظم سلطات الضبط المستقلة بسلطة منح تراخيص واعتمادات تسمح للمتعاملين بالدخول إلى السوق بناء على معايير تنافسية، إذ تتمتع سلطات الضبط المستقلة بصلاحيات واسعة عند ممارستها لسلطة منح هذا النوع من القرارات الفردية،⁴ ففي كل مرة تتأكد من مدى توافر المقاييس والشروط التي تفرضها القوانين من أجل منح هذا الاعتماد أو الترخيص،⁵ وحتى بعد منحه إذا تبين لها تخلف شرط من هذه الشروط فلها أن

¹ بن مدخن ليلي، تأثير النظام المصرفي على حركة الاستثمار في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، تخصص قانون الإصلاحات الاقتصادية، جامعة جيجل، 2007، ص 34-35.

² عبدش ليلي، اختصاص منح الاعتماد لدى السلطات الإدارية المستقلة، مذكرة لنيل درجة الماجستير في القانون، فرع تحولات الدولة، جامعة تيزي وزو، 2010، ص 14.

³ GORROW (G), vocabulaire juridique, éd P.U.F et DELTA, Paris, 1987, p.236.

⁴ أوباية مليكة، اختصاص منح الاعتماد لدى السلطات الإدارية المستقلة، أعمال الملتقى الوطني حول السلطات الإدارية المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، أيام 23-24 ماي، جامعة بجاية، 2007، ص 201.

⁵ أنظر مثالا: - المرسوم التنفيذي رقم 02-156، المؤرخ في 09 ماي 2002، المحدّد لشروط التوصيل البيئي لشبكات المواصلات السلكية واللاسلكية وخدماتها، ج.ر عدد 35 ، لسنة 2002.

- المرسوم التنفيذي رقم 05-219، المؤرخ في 22 جوان 2005، المتعلق بالترخيص لعمليات التجميع، ج.ر عدد 43، لسنة 2005.

- النظام رقم 96-06، المؤرخ في 03 جويلية 1996، المحدد لكيفية تأسيس شركات الاعتماد الإجاري وشروط اعتمادها، ج.ر عدد 66، لسنة 1996.

تقوم بسحبته.¹

يظهر من خلال الجدول رقم (11) من الملحق² عدم توحيد نظام القرارات الفردية غير القمعية السابقة لدخول المتعاملين إلى السوق والمخولة لسلطات الضبط المستقلة، إذ تتنوع بين من تملك سلطة الاعتماد، أو الرخصة، أو الترخيص، أو مجرد التصريح البسيط، وبين تلك السلطات التي تتمتع بأكثر من نوع واحد أو تجمع بينها.

يظهر كذلك أنّ المشرع فرض على النشاطات المصرفية ازدواجية رقابية، إذ يخضع أي استثمار في المجال المصرفي لضرورة الحصول على الترخيص المسبق من مجلس النقد والقرض، وفي حالة القبول يجب على المؤسسة المعنية أن تقدّم طلباً ثانياً لمحافظ بنك الجزائر للحصول على الاعتماد.³

كما نلمس الاختلاف الموجود بين هذه السلطات من خلال تمتّع بعضها بسلطة حقيقية في إصدار هذه القرارات دون استشارة أو أخذ موافقة أية جهة، ومنها من تمارس هذه الصلاحية ولكن مع استشارة وزير القطاع (كما هو الحال بالنسبة لمجلس المنافسة)، وأخرى تُصدر هذا النوع من القرارات ولكن بعد موافقة وزير القطاع وهو الشأن بالنسبة للوكالة الوطنية لتنظيم موارد المحروقات، وهذه الحالة الأخيرة لا تعبّر عن سلطة حقيقية لهيئة الضبط حين ممارستها لهذه الصلاحية.

- النظام رقم 02-06، المؤرخ في 24 سبتمبر 2006، المحدد لشروط تأسيس بنك ومؤسسة مالية وشروط إقامة فرع بنك ومؤسسة مالية أجنبية، ج.ر عدد 77، لسنة 2006.

- النظام رقم 04-08، المؤرخ 23 ديسمبر 2008، المتعلق بالحد الأدنى لرأس المال البنوك والمؤسسات المالية العامة في الجزائر، ج.ر عدد 72، لسنة 2008.

- النظام رقم 03-09، المؤرخ في 26 ماي 2009، المحدد للقواعد العامة المتعلقة بشروط البنوك المطبقة على العمليات المصرفية، ج.ر عدد 53، لسنة 2009.

¹ حابت أمال، "دور لجنة الإشراف على التأمينات في اكتشاف المخالفات"، أعمال الملتقى الوطني حول السلطات الإدارية المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، أيام 23-24 ماي، جامعة بجاية، 2007، ص. 146.

² أنظر الجدول رقم 11 من الملحق، جدول يبين القرارات الفردية غير القمعية السابقة لدخول المتعامل إلى السوق والمتعلقة بسلطات الضبط المستقلة.

³ إنّ هذه المراحل تظهر التعقيد الذي يخضع له إجراء منح الاعتماد وهو ما لا يتجاوب مع الحيوية والسرعة التي يتميز بها القطاع المصرفي، خاصة وأنّ محافظ البنك المركزي هو نفسه من يترأس مجلس النقد والقرض حين يتخذ قرار الترخيص، وهو كذلك نفس الشخص الذي يقرر منح الاعتماد، فليس هناك من داع إذن لإلزام المؤسسة المصرفية التي تحصلت على الترخيص من أن تعيد إجراءات ثانية لطلب الاعتماد، خاصة إذا علمنا أنّ قانون النقد والقرض لم يحدد شروط أو عناصر جديدة في ملف طلب الاعتماد.

وإذا كانت القاعدة العامة في إنشاء المؤسسات الاقتصادية الجديدة هي الخضوع لإجراء الاعتماد المسبق الذي تمنحه عموماً هيئات الضبط القطاعية، إلا أنه يرد استثناء عن الأصل العام في قطاع التأمين،¹ حيث يتكفل وزير القطاع بإصدار القرارات مكتفياً باستشارة لجنة الإشراف على التأمينات التي تبدي برأيها دون أن يلزم الوزير بأخذها.

2- صلاحية اتخاذ تدابير وقائية:

يمكن تعريف التدابير الوقائية على أنها قرارات فردية تتخذها السلطات الإدارية المستقلة بصفة مؤقتة بهدف الوقاية من وضعية لا يمكن الرجوع عنها، في إطار قيامها بمهمة الضبط اللاحق.²

كثيراً ما يتم الخلط بين التدابير الوقائية و القمعية، ومع ذلك يمكن الوصول إلى تمييز بينها عبر نقطتين أساسيتين، فإذا كانت التدابير القمعية يرد تكييفها صراحة على أنها عقوبات في ذات النصوص التأسيسية لسلطات الضبط المستقلة، فإن التدابير الوقائية لا يرد تكييفها صراحة، هذا من جهة ومن جهة أخرى فإن غاية التدابير القمعية هي القمع باعتبارها تعاقب على الإخلال بالتزام معين، أما التدابير الوقائية فغايتها الوقاية.³

تتنوع التدابير الوقائية وتختلف من هيئة إلى أخرى ويمكن تقسيمها إلى تدابير تحفظية وأخرى متعلقة بالمضمون، على اعتبار أن النظام القانوني للتدابير التحفظية يختلف عن النظام القانوني للتدابير المتعلقة بالمضمون، حيث تستدعي الأولى توفر شرط الاستعجال الذي لا تتطلبه الثانية، كما تستغرق هذه الأخيرة وقت طویل لاتخاذها عكس التدابير التحفظية.⁴

¹ فارح عائشة، المركز القانوني للجنة الإشراف على التأمينات، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، فرع القانون العام للأعمال، جامعة بجاية، 2009، ص.50.

² بلغزلي صبرينة، نظام التدابير الوقائية المتخذة من قبل السلطات الإدارية المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع القانون العام للأعمال، جامعة بجاية، 2011، ص.29.

³ Sur la question, voir DELMAS-MARTY (M) et TEITGEN COLLY (C), punir sans juger? De la répression administrative au droit administratif pénal, ECONOMICA, Paris, 1992, pp.44-48.

- أنظر أيضاً دموش حكيمة، المركز القانوني للجنة المصرفية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع قانون الأعمال، جامعة تيزي وزو، 2006، ص.123. أنظر كذلك بلغزلي صبرينة، مرجع سابق، ص. 37 - 41.

⁴ بلغزلي صبرينة، مرجع سابق، ص. 58.

أ- التدابير التحفظية:

لم يعرف المشرع الجزائري التدابير التحفظية، ولكن يمكن القول أنها إجراءات مؤقتة وجدت لعلاج أوضاع مستعجلة بهدف الحد من آثارها المحتملة، وذلك إلى حين الفصل النهائي في موضوع النزاع،¹ و حصر المشرع الجزائري التدابير التحفظية في كل من لجنة ضبط الكهرباء والغاز² ومجلس المنافسة وفقا للمادة 46 من الأمر رقم 03-03.

ب- التدابير المتعلقة بالمضمون:

سميت كذلك لأنها تفصل في الموضوع، ونجاحها يضع حداً للمسألة التي تعالجها سلطة الضبط المستقلة ويحول دون اتخاذ تدابير أخرى قد تصل إلى درجة المتابعة التأديبية، وتشمل التدابير المتعلقة بالموضوع عدة أنواع :

- **التحذير:** تنفرد به اللجنة المصرفية، وقد خول لها بموجب المادة 111 من الأمر رقم 03-11.³
- **الإعذار:** يعتبر الإعذار وسيلة لتنبيه الشخص الموجه إليه بالإخلال المرتكب من قبله، وهو تدبير تحفظي يختلف عن التدابير العقابية،⁴ وينحصر استعمال تدبير الإعذار في القطاع المنجمي،⁵ قطاع البريد والمواصلات،⁶ وقطاع الكهرباء والغاز.⁷
- **تقليص النشاط أو منعه** و تنفرد به لجنة الإشراف على التأمينات.⁸

¹ براهمي نوال، الاتفاقات المحظورة في قانون المنافسة في القانون الجزائري، مذكرة لنيل درجة الماجستير في الحقوق، فرع قانون الأعمال، جامعة تيزي وزو، 2004، ص.109.

² أنظر المادة 135 من القانون رقم 01-02، المؤرخ في 05 فيفري 2002، المتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات، مرجع سابق.

³ أنظر في ذلك دموش حكيمة، مرجع سابق، ص. 124.

⁴ DECOOPMAN (N), « Peut-on clarifier le désordre ? », in DECOOPMAN Nicolle (s/d de), *le désordre des A.A.I : l'exemple du secteur économique et financier*, coll. CEPRISSA, Paris, 2002, p.28.

⁵ المادة 27 من المرسوم التنفيذي رقم 469-02، المؤرخ في 24 ديسمبر 2002، المتعلق بالنشاط المنجمي لعمليات اللّم والجمع و/أو الجني، ج.ر عدد 88، لسنة 2002.

⁶ الفقرة الأولى من المادة 35 من القانون رقم 03-2000، المؤرخ في 05 أوت 2000، المتعلق بالبريد والمواصلات السلوكية واللاسلكية، مرجع سابق.

⁷ المادة 14 من المرسوم التنفيذي رقم 428-06، المؤرخ في 26 نوفمبر 2006، المحدد لإجراء منح رخص استغلال المنشآت لإنتاج الكهرباء، ج.ر عدد 76، لسنة 2006.

⁸ المادة 213 من الأمر رقم 07-95، المؤرخ في 25 جافي 1995، المتعلق بالتأمينات، المعدل والمتمم، مرجع سابق.

● **سلطة الأمر:** تعتبر سلطة الأمر تدبير وقائي،¹ وتعرّف على أنّها إلزام الشخص بفعل شيء ما، وذلك بهدف توقيع مخالفة لقاعدة قانونية أو فعل من شأنه الإضرار بمصالح الأشخاص الذين تختص الهيئة الضابطة بحمايتهم.²

تتمتع بعض سلطات الضبط المستقلة بسلطة اتخاذ الأوامر، وهي اللجنة المصرفية حسب مضمون نص المادة 112 من الأمر رقم 11-03،³ لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها،⁴ وكذا مجلس المنافسة.⁵

الفرع الثاني

تمتّع بعض هيئات الضبط المستقلة بسلطة تنظيمية

تعدّ السلطة التنظيمية من أساليب ممارسة العمل الإداري في الدولة، كان ينفرد بها كل من رئيس الجمهورية والوزير الأول، لكنها عرفت تطوّراً ملحوظاً، إذ تدخل المشرع وخوّل بعض من هذه السلطة التنظيمية لهيئات أخرى في الدولة، منها السلطة التنظيمية الممنوحة لهيئات الضبط القطاعية،⁶ والتي سبق لنا وأن أشرنا أنّها سلطة تنظيمية محدودة ومخصّصة وفقاً للمجلس الدستوري الفرنسي.⁷

فما المقصود من هذا الاختصاص التنظيمي لسلطات الضبط؟ وما هي مختلف وسائل ممارسته؟

أولاً- المقصود بالاختصاص التنظيمي لسلطات الضبط المستقلة:

يطلق على مصطلح الاختصاص التنظيمي أيضاً مصطلح اللوائح، وقد تعددت التعريفات الفقهية للوائح أو الأنظمة.

¹ بن لطرش منى، مرجع سابق، ص 73-74.

² زوار حفيظة، مرجع سابق، ص 87.

³ أنظر في ذلك بلغلي صبرينة، مرجع سابق، ص 56.

⁴ المادة 35 من المرسوم التشريعي رقم 10-93، المؤرخ في 23 ماي 1993، المتعلق ببورصة القيم المنقولة، مرجع سابق.

⁵ المادة 45 من الأمر رقم 03-03، المؤرخ في 19 جويلية 2003، المتعلق بالمنافسة، مرجع سابق.

⁶ لباد ناصر، القانون الإداري، التنظيم الإداري، الجزء الأول، الطبعة الثالثة، لباد، سطيف، 2008، ص 158.

⁷ عد إلى الفصل الأول من هذه المذكرة، ص 14-17.

عرّفت على أنّها طائفة من القرارات الإدارية التي تتضمن قواعد عامة ومجرّدة تنطبق على عدد من الحالات غير محددة بذاتها، وموجّهة لعدد غير محدد من الأشخاص.¹

عرّفت كذلك على أنّها: "القرارات التي تصدر عن السلطة التنفيذية وعن الجهات الإدارية المختلفة، وتضع قواعد عامة موضوعية ومجرّدة تسري على جميع الأفراد الذين تنطبق عليهم الشروط التي وردت في القاعدة".²

أفضى عجز السلطة التنفيذية عن القيام بمهمة الضبط إلى تخويل صلاحية التنظيم لسلطات الضبط المستقلة، مع اختلاف في وسائل تدخلها لممارسة هذا الاختصاص.

ثانيا- صور الاختصاص التنظيمي لسلطات الضبط المستقلة.

تختلف كيفية تدخّل سلطات الضبط لممارسة الاختصاص التنظيمي بين من تمارسه مباشرة، وبين من تقوم فقط بالمساهمة فيه.

1- الممارسة المباشرة للاختصاص التنظيمي:

هناك سلطتان فقط من سلطات الضبط المستقلة تمارسان الاختصاص التنظيمي بصفة مباشرة وهما مجلس النقد والقرض، ولجنة تنظيم عمليات البورصة و مراقبتها. يمارس مجلس النقد والقرض صلاحيات هامة ذات تأثير مباشر على النظام المصرفي، كما يقوم بتحديد السياسة النقدية والإشراف عليها ومتابعتها،³ يقوم كذلك بتأطير عمليات البنك المركزي وفقا للمادة 41 من الأمر رقم 03-11 وكذا المادة 62 فقرة (ب) من نفس الأمر، كما يقوم بإصدار أنظمة في الميادين المتعلقة بشروط إقامة البنوك والمؤسسات المالية وفروعها، وشروط فتح مكاتب تمثيل البنوك والمؤسسات المالية الأجنبية في الجزائر و شروط إقامة شبكاتها، وهذا وفقا للفقرة رقم (و) و (ز) من المادة الثانية من نفس الأمر .

¹ لباد ناصر، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص ص.249-250.

² قارش أحمد، عملية الرقابة على السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية، مذكرة مقدمة للحصول على شهادة الماجستير في القانون، فرع إدارة ومالية، جامعة الجزائر، 200، ص. 10.

³ المادة 62 من الأمر رقم 03-11، المؤرخ في 26 أوت 2003، المتعلق بالنقد والقرض، المعدل والمتمم، مرجع سابق.

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

إلى جانب مجلس النقد والقرض نجد كذلك لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، التي تتمتع هي الأخرى بسلطة تنظيم واسعة تضمّن المرسوم التشريعي رقم 93-10، حيث تتدخل اللجنة لوضع قواعد تتعلق بسير سوق القيم المنقولة، والمقصود بالقيم المنقولة الأسهم والسندات محل العمليات القائمة بين المتعاملين داخل البورصة²، إذ تقوم اللجنة وفقا للمادة 31 من المرسوم التشريعي رقم 93-10 المعدلة بسن ما تراه مناسبة من أنظمة من أجل سير سوق القيم المنقولة، وتقوم بنشرها في الجريدة الرسمية مرفقة بالنص القانوني المتضمن الموافقة عليها من الوزير المكلف بالمالية وفقا لنص المادة 32 من نفس المرسوم. وتبين اللجنة من خلال هذه القواعد شروط إصدار هذه القيم وقبول تداولها وأحكام أخرى خاصة بشطبها،³ كما تقوم بوضع القواعد المتعلقة بالمتدخلين في البورصة.⁴

إلى جانب هاتين الهيئتين اللتين تمارسان السلطة التنظيمية بصفة مباشرة نجد أنّ هناك هيئات أخرى تقوم بمجرد المساهمة في الاختصاص التنظيمي.

2- المساهمة في الاختصاص التنظيمي.

تتجسد مساهمة سلطات الضبط المستقلة في الاختصاص التنظيمي عن طريق الاستشارة والرأي وبتقديمها الاقتراحات والتوصيات، ورغم أنّها مجردة من أية قوة إلزامية إلا أنّها تعبّر عن مشاركة هذه الهيئات في إعداد النصوص التنظيمية المتعلقة بمجال اختصاصها.

¹ يقصد بالصرف عموما تبادل عملة بعملة.

² فتوس خدوجة، مرجع سابق، ص. 66.

³ لأكثر توضيح عد إلى مذكرة تواتي نصيرة، مرجع سابق، ص. 91-106.

⁴ فتوس خدوجة، مرجع سابق، ص. 66.

أ- الاستشارة وتقديم الآراء:

الاستشارة جاءت من الفعل استشار ويعرّفها البعض على أنّها تعبير عن رأي أو التنسيق بين آراء مختلفة بهدف التوضيح للسلطة أو للإدارة كيفية استخدامها.¹

وتعتبر الاستشارة من أهم العمليات الحيوية في المجال الإداري لأنها تساعد على الاستعانة بآراء أهل الخبرة وكذا الاستفادة من مهاراتهم لتفادي بعض النقائص.²

تعرف سلطات الضبط المستقلة مشاركة واسعة في عملية إعداد القواعد القانونية الخاصة بقطاعات نشاطها عن طريق الوظيفة الاستشارية، إذ تعتبر إبداء الآراء وسيلة من بين الوسائل المعتمدة من طرف بعض سلطات الضبط، رغم طابعها غير الإلزامي وغير التنظيمي، إذ تقوم سلطات الضبط بإبداء آراء لتفسير النصوص التشريعية والتنظيمية أو لتوضيح الغموض الذي يشوب نصا معينا، كما تسمح بالتعرّف على رأيها في مسألة معينة.

رغم أنّ هذه الآراء مجردة من أية قوة إلزامية، واستقرّ الفقه على أنّها مجرد بيان لذوي القرارات، إلا أنّها ذات تأثير أكيد على سلوك المخاطبين بها، نظرا للمركز الذي تتمتع به هذه السلطات،³ فلا يمكن الإنقاص من أهميتها وفعاليتها.⁴

تتباين سلطات الضبط من حيث تمتعها بهذه الصلاحية الاستشارية، حيث خُول مجلس المنافسة باعتباره ذو اختصاص أفقي بصلاحيات استشارية واسعة رغم عدم تمتعه بسلطة تنظيمية في المسائل المتعلقة بالمنافسة واضطلاع الحكومة بهذا الاختصاص (وزير التجارة)، ويمكن التمييز بين نوعين من الاستشارة التي يتمتع بها المجلس: إلزامية واختيارية.

¹ عليان مالك، الدور الاستشاري لمجلس المنافسة (دراسة تطبيقية)، مذكرة للحصول على شهادة الماجستير في القانون، فرع إدارة ومالية، جامعة الجزائر، 2003، ص. 19.

² براهيم فضيلة، مرجع سابق، ص. 74.

³ حدري سمير، السلطات الإدارية المستقلة الفاصلة في المواد الاقتصادية والمالية، مرجع سابق، ص. 94.

⁴ لباد ناصر، "السلطات الإدارية المستقلة"، مرجع سابق، ص. 22.

- صلاحيات استشارية إلزامية:

تضمّنتها المادة 36 من الأمر رقم 03-03 المعدلة إذ جاء فيها ما يلي: "يستشار مجلس المنافسة في كل مشروع نص تشريعي أو تنظيمي له صلة بالمنافسة أو يدرج تدابير من شأنها لاسيما:.....".

وجدير بنا في هذا المقام أن نميّز بين إلزامية اللجوء إلى الاستشارة وإلزامية الأخذ بها، فإذا كانت استشارة المجلس في هذه المسائل أمر إلزامي، حسب ما نصت عليه هذه المادة التي افتتحت بفعل "يستشار" الذي يدل على الإلزامية، إلا أن الأخذ بالاستشارة أو الرأي الذي قدّمه المجلس يبقى أمر اختياري، إذ تبقى الهيئة التي طلبت الاستشارة حرة في احترامه.

- صلاحيات استشارية اختيارية:

حسب نص المادة 34 من الأمر رقم 03-03 المعدلة، فإنّ مجلس المنافسة يبدي رأيه بمبادرة منه أو بطلب من الوزير المكلف بالتجارة أو كلّ طرف آخر معني، بهدف ضمان الضبط الفعّال للسوق، بأية وسيلة ملائمة، كما أنّه يبدي رأيه في كل مسألة ترتبط بالمنافسة إذا طلبت منه الحكومة ذلك، وفقا للمادة 35 من الأمر رقم 03-03 السالف الذكر.¹

وأضافت الفقرة الثانية من ذات المادة: "ويمكن أن تستشيرهُ أيضا في المواضيع نفسها الجماعات المحلية والهيئات الاقتصادية والمالية والمؤسسات والجمعيات المهنية والنقابية وكذا جمعيات المستهلكين"، حيث جاءت هذه الفقرة بصيغة الإمكانية.

وقد أهّل المشرع معظم سلطات الضبط القطاعية -كل في قطاعها- بصلاحيات تقديم استشارات وآراء للسلطة التنفيذية أثناء إعدادها للنصوص التنظيمية المتعلقة بالقطاع المضبوط، فرغم تمتع مثلا لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها بسلطة حقيقية في التنظيم بموجب المرسوم التشريعي رقم 93-10 ، إلا أنّ المشرع أهّلها كذلك للاضطلاع بوظيفة استشارية لدى الحكومة، حيث أضاف تعديل هذا المرسوم سنة 2003 حالة يجب فيها الأخذ برأي اللجنة، إذ نصت المادة 19 مكرر على ما يلي: "يجب أن يخضع وضع القانون

¹ يفهم من استعمال أداة الشرط "إذا" في المادة 35 من الأمر رقم 03-03 أنّ للحكومة سلطة تقديرية في طلب هذه الاستشارة من عدمها.

الأساسي وتعديلاته، وكذا تعيين المدير العام والمسيرين لشركة تسيير بورصة القيم المنقولة إلى موافقة الوزير المكلف بالمالية، بعد أخذ رأي لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها".

إلى جانب الدور الاستشاري الذي تضطلع به سلطات الضبط المستقلة للمساهمة في الاختصاص التنظيمي، فهي تساهم فيه كذلك من خلال تقديم اقتراحات وتوصيات.

ب- صلاحية تقديم اقتراحات وتوصيات:

مصطلح الاقتراح لغة جاء من الفعل "اقترح"، واقتراح فكرة يعني عرضها للمناقشة والبحث، فالأقتراح أكثر قوة وتأثيراً من الرأي باعتبار هذا الأخير يعبر عن مجرد ما يظنه أو يعتقد المرء شفاهة أو كتابة.¹

باستقراء النصوص القانونية المنشئة لسلطات الضبط المستقلة، نلاحظ التمتع الواسع لأغلبية هذه الهيئات بصلاحيات المساهمة في الاختصاص التنظيمي عن طريق الاقتراح، فقد تم الاعتراف للجنة الإشراف على التأمينات بمساهمتها في الاختصاص التنظيمي عن طريق سلطة الاقتراح بموجب المادة 13 من المرسوم التنفيذي رقم 08-113 الذي يوضح مهام لجنة الإشراف على التأمينات.²

نفس الصلاحية اعترف بها المشرع لكل من مجلس المنافسة، المركز الوطني للسجل التجاري، لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، سلطة ضبط البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية، لجنة ضبط الكهرباء والغاز، الوكالتين المنجيتين، الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، الوكالة الوطنية للمواد الصيدلانية المستعملة في الطب البشري.

تجدر الإشارة أنّ السلطة التنظيمية لهيئات الضبط المستقلة محدودة نوعاً، إذ تتعلق بمجالات محصورة وخاضعة للرقابة الوزارية، كما أنّها محدودة كما إذ لا تمارسها بطريقة مباشرة سوى هيئتان فقط وهما مجلس النقد والقرض ولجنة تنظيم عمليات البورصة

¹ فتوس خدوجة، مرجع سابق، ص. 51.

² مرسوم تنفيذي رقم 08-113، مؤرخ في 09 أفريل 2008، يتضمن توضيح مهام لجنة الإشراف على التأمينات، ج.ر. عدد 20، لسنة 2008.

ومراقبتها. أما بقية سلطات الضبط، فيعتبر الدور الاستشاري أداة تدخلها الرئيسية للمساهمة في الاختصاص التنظيمي. لكن رغم التمتع الواسع بهذا الدور الاستشاري، إلا أنّ عدم إلزامية الأخذ به من قبل السلطة التنفيذية من شأنه إفراغ هذه الصلاحية من محتواها.

الفرع الثالث

صلاحية التعاون مع القضاء

إذا كانت سلطات الضبط المستقلة تهدف إلى حماية المنافسة والنظام العام الاقتصادي، فإنّ دور القاضي يهدف إلى حماية المتنافسين وتعويضهم عن الأضرار التي يمكن أن تلحق بهم في السوق.¹

ورغم اختلاف الدورين، إلا أنّه لا يمكن الفصل بينهما، ذلك أنّه لا يمكن للقاضي إخطار نفسه بنفسه ولا يمكنه الحكم إلاّ في المسائل التي يخطر بها، ولا يمكنه بناء علاقات حوار وإعلام مباشرة ومتبادلة مع المتعاملين، كما هو الشأن بالنسبة لسلطات الضبط. من جهة أخرى لا يمكن لسلطات الضبط الأمر بإصلاح الضرر عكس القاضي الذي يمكنه الحكم بذلك.²

هذا وكما تتعاون سلطات الضبط مع القضاء في فضّ المنازعة، وذلك من خلال إمكانية اعتماد القاضي على آراء وملاحظات ووثائق سلطات الضبط، إلى جانب إمكانية طلب خبرتها التقنية قصد فضّ النزاع.³

¹ CLAUDEL (E), « Concurrence », *RTDCOM*, N° 01, 2007, p.43. Voir également POESY (R), « Le rôle du conseil de la concurrence et du juge judiciaire en Algérie et en France en droit des pratiques anticoncurrentielles aspects procéduraux », in CHARVIN (R) et GUESMI (A), (s/d de), *L'Algérie en mutation : les instruments juridiques de passage à l'économie de marché*, L'HARMATTAN, 2001, pp.172-173.

² DUPUIS-TOUBOL (F), « Le juge en complémentarité du régulateur », in FRISON ROCHE (M-A), (s/d de), *les régulations économiques: légitimité et efficacité*, PRESSES DE SCIENCES PO/DALLOZ, Paris, 2004, p.135.

³ Ibid. p. 139.

نجد أنّ مجلس المنافسة يحتلّ الصدارة في تمتّعه بهذه الصلاحية،¹ إذ يمكن لمجلس المنافسة أن يطلب من القاضي تبليغه المحاضر أو تقارير التحقيق ذات الصلة بالوثائق المرفوعة إليه.²

إنّ هذه الوظيفة الرقابية للقاضي - إضافة إلى مختلف الآليات التعاونية- تكرّس مشاركته في وظيفة الضبط بشكل أو بآخر، وهو بُعد جديد يضطلع به القاضي ويقوده للخروج من دوره التقليدي وتكييفه مع ممارسة وظائف الضبط الاقتصادي الذي سيتحقّق حتما عن طريق التحوار.³

كما أشار المشرّع إلى إمكانية تبادل كلّ من القاضي والمجلس للوثائق والمستندات على الشكل التالي:

- بمجرد إيداع الطعن ضد قرارات مجلس المنافسة ترسل نسخة منه إلى رئيس مجلس المنافسة وإلى الوزير المكلف بالتجارة عندما لا يكون هذا الأخير طرفا في القضية، وهذا حسب ما نصت عليه الفقرة الأولى من المادة 65 من الأمر رقم 03-03 المتعلق بالمنافسة.
- يرسل رئيس مجلس المنافسة ملف القضية موضوع الطعن إلى مجلس قضاء الجزائر، وهو ما تضمنته الفقرة الثانية من المادة 65 من الأمر السالف الذكر.
- يرسل المستشار المقرر نسخة من جميع المستندات الجديدة المتبادلة بين أطراف القضية إلى الوزير المكلف بالتجارة وإلى رئيس مجلس المنافسة قصد الحصول على الملاحظات المحتملة.⁴
- يمكن للوزير المكلف بالتجارة ورئيس مجلس المنافسة تقديم ملاحظات مكتوبة في آجال يحددها المستشار المقرر.⁵

¹ HUBERT (P), « Conseil d'Etat et conseil de la concurrence: le dialogue des "juges" », *Revue de la Semaine juridique*, N° 44-45, 2007, pp.61-64.

² أنظر الفقرة الثانية من المادة 38 من الأمر رقم 03-03، المؤرخ في 19 جويلية 2003، المتعلق بالمنافسة، مرجع سابق.

³ Voir ISRAEL (J-J), « La complémentarité face à la diversité des régulateurs et des juges », in FRISON ROCHE (M-A) (s/d de), *les réglementations économiques : légitimité et efficacité*, PRESSES DE SCIENCES PO/ DALLOZ, Paris, 2004, p.147. Voir également ; HUBERT (P), op.cit, pp. 63- 64.

⁴ المادة 66 من الأمر رقم 03-03، المؤرخ في 19 جويلية 2003، المتعلق بالمنافسة، مرجع سابق.

⁵ المادة 67 من الأمر نفسه.

بالإضافة إلى هذه المساهمة الإجرائية في فضّ النزاعات المعروضة على القاضي فإنّ الجهات القضائية في المقابل تلتزم بـ: تبليغ المحاضر أو التقارير الصادرة عن مجلس قضاء الجزائر إلى كل من الوزير المكلف بالتجارة ورئيس مجلس المنافسة.

كما يمكن للجهات القضائية المختصة طلب رأي المجلس فيما يخص معالجة القضايا المتصلة بالممارسات المقيّدة للمنافسة، ولا يبدي رأيه إلا بعد إجراءات الاستماع الحضوري إذا كان المجلس قد درس القضية المعنية وهو ما تضمنته الفقرة الأولى من المادة 38 من الأمر رقم 03-03 السالف الذكر.

وفي المجال المصرفي يمكن للمحكمة في جميع مراحل المحاكمة أن تطلب من اللجنة المصرفية كل رأي وكل معلومات مفيدة.¹

هذا وقد أشار المشرع بالنسبة للجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها إلى أنّه في حالة وقوع عمل يخالف الأحكام التشريعية والتنظيمية ومن شأنه الإضرار بحقوق المستثمرين في القيم المنقولة، يمكن لرئيس اللجنة أن يطلب من القاضي إصدار أمر للمسؤولين بامتنال هذه الأحكام ووضع حدّ للمخالفة أو إبطال أثارها.²

كما أنّ الاعتراف للجنة بصلاحيّة إبداء الرأي متى طلبت منها ذلك أية مؤسسة أو هيئة عمومية أو خاصة، يؤهلها إلى تقديم الرأي إلى الجهات القضائية قصد مساعدة القاضي في إصدار الحكم أو القرار المناسب.³

نجد كذلك المادة 212 من القانون رقم 95-07 المتعلق بالتأمينات المعدل والمتمم تنص في فقرتها الأخيرة على ما يلي: **"ترسل لجنة الإشراف على التأمينات المحاضر إلى وكيل الجمهورية إذا كانت طبيعة الوقائع الواردة فيها تبرر المتابعة الجزائية"**.

وفي نفس السياق نص المشرّع بالنسبة للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته في المادة 22 من القانون رقم 06-01 المتمم بموجب الأمر رقم 10-05 على ما يلي: **"إذا**

¹ المادة 2/140 من الأمر رقم 11-03، المؤرخ في 26 أوت 2003، المتعلق بالنقد والقرض، مرجع سابق.

² المادة 40 من المرسوم التشريعي رقم 93-10، المؤرخ في 23 ماي 1993، المتعلق ببورصة القيم المنقولة، مرجع سابق.

³ حدري سمير، السلطات الإدارية المستقلة الفاصلة في المواد الاقتصادية والمالية، مرجع سابق، ص.96.

تعلق الأمر بوقائع ذات وصف جزائي تقوم سلطة الضبط بتحويل الملف إلى وزير العدل الذي يخطر النائب العام المختص لتحريك الدعوى العمومية".

هكذا نلاحظ أنّ معظم سلطات الضبط المستقلة تتمتع بصلاحيات التعاون مع القضاء، ولكن بكيفيات متباينة، يحتلّ مجلس المنافسة الصدارة في هذا المجال، وذلك باعتراف قوي من المشرّع، ومع ذلك لا يمكن أن نتصور حالة رفض باقي سلطات الضبط تقديم معلومات أو آراء للهيئات القضائية إذا طلبت منها هذه الأخيرة ذلك، رغم أنّ المشرع لم ينص على ذلك صراحة في أغلب النصوص القانونية المتعلقة بسلطات الضبط المستقلة.

المطلب الثاني

الاختصاص القمعي لسلطات الضبط المستقلة

لقد استولت غالبية السلطات الإدارية المستقلة على حقل اختصاص القاضي وأصبحت أجهزة أساسية مكلفة بضبط القطاعات التي لم يعد القضاء قادرا على مراقبتها،¹ إذ يعدّ منح السلطة القمعية لهيئات غير قضائية فكرة حديثة تعبّر عن رفض التدخل القضائي في القطاعات الاقتصادية، نظرا لعوامل المرونة، السرعة والفعالية التي يتميز بها تدخل سلطات الضبط مقابل تعقّد وطول الإجراءات القضائية.

السلطة القمعية أخطر سلطة تمنح لهيئات الضبط المستقلة لذلك سنقوم بتحديد مفهومها (الفرع الأول)، وباعتبارها اختصاص أصيل للقاضي تم تحويلها لهذه السلطات سنحاول البحث عن مدى مصاحبة هذا التحويل أو النقل في الاختصاص لمختلف الضمانات القانونية الموضوعية والإجرائية التي كان القاضي يكرسها، (الفرع الثاني)

أما بالنسبة لقضية دستورية هذه السلطة المخولة لهيئات الضبط فلن نتناولها في هذا المطلب باعتبارنا قد تطرقنا إليها في الفصل الأول.²

¹ AUTIN (J-L), « Du juge administratif aux autorités A.A.I : un autre mode de régulation », *RDP*, N° 05, 1988, pp. 1213-1227.

² عد إلى الفصل الأول من هذه المذكرة ، ص ص.14-17.

الفرع الأول

مفهوم السلطة القمعية المخولة لسلطات الضبط المستقلة

لقد عرّف مجلس الدولة الفرنسي في قراره الصادر عام 1995 العقوبات الإدارية على أنّها قرارات فردية متّخذة من طرف هيئة إدارية في إطار استعمالها لامتيازات السلطة العامة.¹

إنّ غاية السلطة القمعية المخولة لهيئات الضبط المستقلة ليست الإزاحة التامة للقانون الجنائي في القطاعات الاقتصادية، وإنّما الهدف هو ضمان قدر من الفعالية، السرعة والبساطة مقارنة بالجهات القضائية التي تعرف ازدحاما في القضايا وتعقيدا في الإجراءات.² فقمع المخالفات في هذه المجالات لا يجد فعاليته إلّا في سرعة اتخاذ القرار بالشكل الذي يمكن إيقاف التصرفات غير المشروعة، باعتبار الإجراءات القضائية طويلة والقمع بواسطة سلطات الضبط يسمح بتدخل أسرع، كما أنه يتلاءم مع تلك الوقائع المراد قمعها. هذا ولا يخفى علينا أنها تمتاز بالتقنية التي تغيب عن القاضي، كما أنّ هذه العقوبات لا تسجل في سجل السوابق القضائية، وهي ميزة لصالح المتعاملين في السوق،³ وبذلك يكون لها حق توقيع عقوبات متنوعة (ثانيا)، على أن تراعي حين توقيعها مجموعة من الشروط (أولا).

أولا- شروط ممارسة الهيئات الضبطية المستقلة لسلطة العقاب:

رسم المجلس الدستوري الفرنسي المعالم الرئيسية للوظيفة القمعية لسلطات الضبط، فهو قمع إداري، والمشرع حر في تنظيم نطاق العقوبات الإدارية، فمرونة تدخل الدولة في المجال الاقتصادي والاجتماعي تتطلب هذا النوع من سلطة العقاب، لكن القاضي الدستوري اشترط من أجل ممارسة هيئات الضبط المستقلة لسلطة العقاب شرطين أساسيين:

¹ Etude du Conseil d'Etat, « Les pouvoirs de l'administration dans le domaine des sanctions », la documentation Française, 1995, p. 35.

² KOERING-JOULIN (R) et SEVIC (J-F), « Réguler n'est pas juger : réflexions sur la nature du pouvoir de sanction des autorités de régulation économique », *AJDA*, 2004, p.1060.

³ ZOUAIMIA (R), droit de la responsabilité disciplinaire des agents économiques : l'exemple du secteur financier, op.cit, p.66.

1- ألا تكون هذه الجزاءات سالبة للحرية، فالقاضي وحده من يملك سلطة توقيع عقوبات سالبة للحرية، وهذه الأخيرة هي الفاصل بين القاضي والإدارة.¹

2- خضوع السلطة القمعية لذات المبادئ العقابية الدستورية، حيث قضى المجلس الدستوري الفرنسي في قراره الصادر بتاريخ 17 جانفي 1989، أنّ العقوبات التي يتم تسليطها من طرف هيئة ولو غير قضائية تخضع حسب المادة 08 من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان والمواطن لنفس الضمانات التي تحكم العقوبات القضائية.²

هكذا إذن يكون لسلطات الضبط صلاحية توقيع عقوبات متنوعة كل في قطاعها المخصص لها، على استثناء تلك السالبة للحرية.

ثانيا- أنواع العقوبات التي توقعها هيئات الضبط المستقلة:

توقع سلطات الضبط المستقلة نوعين من العقوبات؛ مالية و غير مالية، والتي تبقى غير سالبة للحرية.

1-العقوبات المالية:

العقوبات المالية هي تلك التي تمس الذمة المالية للشخص المخالف، وقد نص المشرع في مختلف النصوص المنشئة لسلطات الضبط على أهلية هذه السلطات لاتخاذ عقوبات مالية.

نجد أنّ المشرع الجزائري نص في مجال المنافسة على نظام عقابي مالي تصاعدي ومتناسب مع طبيعة وحجم المخالفة، وذلك في إطار العقوبات التي خوّل لمجلس المنافسة

¹ DELMAS-MARTY (M), et TEITGN COLLY (C), op.cit, pp. 51-52.

² C. Cons. N°88- 248, DC du 17 Janvier 1989, www.consil-constitutionnel.fr جاء فيه : "Qu'il résulte de l'article 08 de la déclaration des droits de l'homme et du citoyen, qu'une peine ne peut être infligée qu'à la condition que soient respectés le principe de légalité des délits et des peines, le principe de la nécessité des peines, le principe de non rétroactivité de la loi pénal d'incrimination plus sévère aussi que le principe du respect des droits de la défense..... Ces exigences ne concernent pas seulement les peines prononcées par les juridictions répressives mais s'étendant toute sanction ayant le caractère d'une punition même si le législateur a laissé le soin de la prononcer à une autorité de nature non juridictionnel".

الفصل الثاني: تبين القواعد العامة لمنازعات سلطات الضبط المستقلة بتبين نظام تدخلها

توقيعها على الممارسات المقيدة للمنافسة والتجميعات الاقتصادية وذلك على الشكل المبين في الجدول رقم 12.¹

وقد أشار القانون رقم 08-12 المعدل للأمر رقم 03-03 إلى أنّ هذه العقوبات يقرّها مجلس المنافسة على أساس معايير متعلقة لاسيما بخطورة الممارسة المرتكبة والضرر الذي لحق بالاقتصاد والفوائد المجمعة من طرف مرتكبي المخالفة، ومدى تعاون المؤسسات المتهمّة مع مجلس المنافسة خلال مرحلة التحقيق في القضية وأهمية وضعية المؤسسة المعنية في السوق.²

بالإضافة إلى مجلس المنافسة نجد أنّ معظم سلطات الضبط القطاعية تتمتع بهذه السلطة العقابية، إذ يمكن لغرفة التأديب والتحكيم في مجال البورصة فرض غرامات يحدد مبلغها بعشرة ملايين دينار جزائري (10.000,000 د.ج) أو بمبلغ المغنم المحتمل تحقيقه بفعل الخطأ المرتكب.³

كما أهل المشرع لجنة ضبط الكهرباء والغاز لمعاقبة كل متعامل لا يحترم القواعد المنصوص عليها في المادة 141 من القانون رقم 02-01 المتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز وحددت مبلغ الغرامة المالية في حدود 03% من رقم أعمال السنة الفارطة لمتعامل مرتكب المخالفات دون أن يفوق خمسة ملايين دينار (5.000,000 د.ج)، ويرفع إلى 05% في حالة العود دون أن يفوق عشرة ملايين دينار (10.000,000 د.ج).⁴

تتمتع كذلك لجنة الإشراف على التأمينات بصلاحيّة توقيع عقوبات مالية، فعند مخالفة شركة التأمين وإعادة التأمين، وفروع شركة التأمين الأجنبية لتسعيرة التأمينات

¹ أنظر الجدول رقم 12 من الملحق، جدول يبيّن العقوبات المالية التي يمكن أن ينطق بها مجلس المنافسة.

² المادة 62 مكرر من الأمر رقم 03-03، المؤرخ في 19 جويلية 2003، المتعلق بالمنافسة، مرجع سابق.

³ المادة 55 من المرسوم التشريعي رقم 93-10، المؤرخ في 23 ماي 1993، المتعلق ببورصة القيم المنقولة، مرجع سابق.

⁴ المادة 148 من القانون رقم 02-01، المؤرخ في 05 فيفري 2002، المتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات، مرجع سابق.

الفصل الثاني: تباين القواعد العامة لمنازعات سلطات الضبط المستقلة بتباين نظام تدخلها

الإجبارية تتعرض لغرامة لا تتعدى 01% من رقم الأعمال،¹ غير أنه لم يتم تحديد من يقوم بتوقيع هذه العقوبة، فهي لجنة الإشراف على التأمينات أم الوزير المكلف بالمالية. كما تعاقب شركات التأمين أو إعادة التأمين أو فروع شركات التأمين الأجنبية التي خالفت الأحكام القانونية المتعلقة بالمنافسة بغرامة تقدر بـ 10% من رقم الأعمال.²

في المجال المصرفي تقوم اللجنة المصرفية بتوقيع عقوبات مالية تكون مساوية على الأكثر للرأس المال الأدنى الذي يلتزم البنك أو المؤسسة المالية بتوفيره، وهو ما نصّت عليه المادة 114 من الأمر رقم 03-11 المتعلق بالنقد والقرض.

هكذا نلاحظ أنّ معيار حساب الغرامة التي توقعها سلطات الضبط المستقلة يختلف بين سلطة وأخرى، فهناك هيئات حدد فيها المشرع مبلغ الغرامة بدقّة وأخرى حدد فيها الحد الأقصى للمبلغ. كما استعمل معيار حساب مبلغ الغرامة بنسبة معينة من رقم الأعمال، كما اعتمد أيضا على معيار الرأس مال.

إنّ هذا التنوّع مقارنة بالقانون الجزائي الذي يحدد العقوبة مسبقا يبيّن خصوصية القمع عن طريق الهيئات الإدارية المستقلة من جهة، ومن جهة أخرى يظهر الاختلاف من حيث العقوبة وتفاوتها أمام الهيئة نفسها أو مقارنة ببعضها البعض أو بالمقارنة مع القانون الجزائي.

2- العقوبات غير المالية:

يطلق عليها كذلك "العقوبات السالبة للحقوق"،³ وهي أشدّ قسوة من العقوبات المالية.⁴ تطبّق على الأشخاص الطبيعية أو على المتعاملين بصفّتهم أشخاص اعتبارية.

¹ المادة 245 مكرر من الأمر رقم 95-07، المؤرخ في 25 جانفي 1995، المتعلق بالتأمينات، المعدل والمتمم، مرجع سابق.

² المادة 248 مكرر 1 من نفس الأمر.

³ ZOUAIMIA (R), droit de la responsabilité disciplinaire des agents économiques : l'exemple du secteur financier, op.cit, p.66.

⁴ DELMAS-MARTY (M) et TETGEN-COLLY (C), op.cit, p. 80.

إنّ العقوبات السالبة للحقوق المتعلقة بالأشخاص الطبيعيين تنطبق في القطاع البنكي على مسيري البنوك. تتعلق هذه العقوبات بمنع مسير أو أكثر من ممارسة صلاحياته لمدة معينة أو إنهاء خدمات واحد أو أكثر من المقيمين المذكورين بواسطة اللجنة المصرفية.¹

إنّ العقوبات السالبة للحقوق والمتعلقة بالمتعاملين، أي الأشخاص الاعتبارية الناشطة في السوق تخص سحب الرخص أو الاعتماد حسب الحالة. في المجال البنكي، يشكّل سحب الاعتماد أخطر عقوبة يمكن أن تصيب بنك أو مؤسسة مالية، فسحب الاعتماد يعني بالضرورة وضع حدّ لحياة البنك الأمر الذي تنتبّعه تصفية المؤسسة.²

في مجال البورصة، نجد أنّ المشرع خوّل غرفة التأديب والتحكيم سلطة إصدار عقوبات اتجاه الوسطاء في عمليات البورصة تصل إلى حد سحب الاعتماد.³

أمّا في مجال الاتصالات السلكية واللاسلكية، فإنّ العقوبات السالبة للحقوق تتدرج بخصوص الرخصة من التعليق الكلي أو الجزئي لهذه الرخصة لمدة ثلاثين يوما إلى التعليق المؤقت للرخصة لمدة تتراوح ما بين شهر إلى ثلاثة أشهر أو تخفيض مدّتها في حدود سنة، وفي حالة عدم امتثال المتعامل عند انقضاء هذه الآجال يمكن أن تتخذ ضده سلطة الضبط قرار سحب نهائي للرخصة.⁴ وقد حددت المادة 37 من القانون رقم 03-2000 الشروط الموضوعية والحالات المشترطة لذلك.

أما في مجال الطاقة، فيمكن للجنة ضبط الكهرباء والغاز في حالة التقصير الخطير أن تسحب مؤقتا رخصة استغلال المنشأة لفترة لا تتجاوز سنة، كما يمكنها في حالة التقصير

¹ المادة 114 من الأمر رقم 11-03، المؤرخ في 26 أوت 2003، المتعلق بالنقد والقرض، مرجع سابق.
² طباع نجا، "اللجنة المصرفية كجهة قمعية في مجال المساءلة المهنية للبنوك"، أعمال الملتقى الوطني حول السلطات الإدارية المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، أيام 23-24 ماي، جامعة بجاية، 2007، ص. 215.
³ المادة 55 من المرسوم التشريعي رقم 10-93، المؤرخ في 23 ماي 1993، المتعلق ببورصة القيم المنقولة، مرجع سابق.
⁴ المادتين 35 و36 من القانون رقم 03-2000، المؤرخ في 05 أوت 2000، المحدد للقواعد العامة المتعلقة بالبريد والمواصلات السلكية واللاسلكية، مرجع سابق.

الخطير سحب الرخصة كليا، ويجب أن تسجل صراحة في قرار السحب حالات التقصير المعايين.¹

أخيرا نلاحظ أنّ لهيئات الضبط المستقلة سلطة تقديرية واسعة في اختيار العقوبة المناسبة من بين مجموع العقوبات المحددة قانونا.

الفرع الثاني

خضوع السلطة القمعية لهيئات الضبط المستقلة للضمانات القانونية

إنّ ممارسة السلطة القضائية لاختصاصاتها القمعية يحقّق للشخص المعاقب مجموعة من الضمانات الأساسية التي يكرّسها الدستور وكذا قانون العقوبات وقانون الإجراءات الجزائية، ونقل الاختصاص من القاضي الجنائي إلى هيئات الضبط المستقلة لن تكون له فاعلية إن لم يصاحبه نقل لتلك الضمانات، وهذا من أجل تفادي حالات انتهاك حقوق الأفراد، وقد عبّر عن ذلك الأستاذ GUYOMAR بقوله: « *L'efficacité sans la garantie, ce serait le risque de l'arbitraire* »² ، لكن غياب تقنين موحد يعرّف النظام القانوني للمخالفات والعقوبات التي توقّعها سلطات الضبط المستقلة، واختلاف القواعد المطبقة على كلّ قطاع اقتصادي يجعل من الصعب البحث عن الضمانات التي يجب أن تحترمها هيئات الضبط أثناء ممارستها لسلطة العقاب، وهو ما جعلنا نخوض في الموضوع وذلك عن طريق المقارنة بينها وبين القواعد المطبقة أمام القضاء الجزائري .

أولا- الضمانات القانونية الموضوعية:

يحترم القاضي الجنائي حين ممارسته لسلطة العقاب مجموعة من الضمانات كمبدأ شرعية الجريمة والعقوبة، مبدأ المسؤولية، مبدأ التناسب أثناء تطبيق العقوبة ومبدأ عدم الرجعية، فهل يسري الوضع ذاته بالنسبة لسلطات الضبط المستقلة؟

¹ المادة 149 من القانون رقم 01-02، المؤرخ في 05 فيفري 2002، المتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات، مرجع سابق.

² GUYOMAR (M), « La sanction administrative », *LPA*, N° 9, 2006, p.08.

1- مبدأ شرعية الجرائم والعقوبات:

يُعتبر مبدأ الشرعية أهم مبدأ يقوم عليه القانون الجزائي، يقصد به أن كل المخالفات والعقوبات التي توقع عليها يجب أن تكون محدّدة في نص شرعي.¹

إنّ هذا المبدأ دستوري، نص عليه الدستور الجزائري لسنة 1996 في المادة 142 منه، كما نصت عليه المادة الأولى من قانون العقوبات، إذ **"لا جريمة ولا عقوبة أو تدبير أمن بغير قانون"**.²

إذا بحثنا عن تكريس هذا المبدأ بالنسبة لهيئات الضبط المستقلة نجدها تعرف سلطة تقديرية في هذا الشأن، إذ تعتبر عناصر الجريمة في المخالفات الإدارية مرنة جداً، ممّا يعطي لهيئات الضبط المستقلة حرية كبيرة في التحرك لقمع كل المخالفات المحتملة.³ نجد مثلاً أنّ مجلس المنافسة يعاقب على الممارسات المقيّدة للمنافسة، وهذه الأخيرة مذكورة في المادة 06 من الأمر رقم 03-03 على سبيل المثال فقط وهو ما يظهر جلياً من استعمال المشرع لعبارة **"الاسيما عندما ترمي إلى..."**⁴، كما أنّ المادة 11 من نفس الأمر و المتعلقة بالتعسف في استغلال وضعيّة التبعية الاقتصادية قد استعملت عبارة **"على الخصوص"**، إذ جاءت هذه المادة كما يلي: **".... يتمثل هذا التعسف على الخصوص في:"**.

أما بالنسبة للهيئات القطاعية فإنّ الأفعال المجرّمة أو المعتبرة "مخالفات" قليلاً ما ينصّ عليها المشرع، ففي كثير من الأحيان يشير إلى مجرّد انتهاك النصوص التشريعية

¹ ZOUAÏMIA (R), droit de la responsabilité disciplinaire des agents économiques : l'exemple du secteur financier, op.cit, p.80.

² أنظر المادة الأولى من قانون العقوبات ، منشورات بيرتي، طبعة 2010-2011.

³ عيساوي عز الدين، السلطة القمعية للهيئات الإدارية المستقلة الفاصلة في المواد الاقتصادية والمالية، مرجع سابق، ص. 76.

⁴ أنظر المادة 06 من الأمر رقم 03-03، المؤرخ في 19 جويلية 2003، المتعلق بالمنافسة، المعدل والمتمم، مرجع سابق.

الفصل الثاني: تباين القواعد العامة لمنازعات سلطات الضبط المستقلة بتباين نظام تدخلها

والتنظيمية أو الإخلال بالواجبات المهنية، كما هو الشأن بالنسبة للجنة المصرفية،¹ سلطة ضبط البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية،² ولجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها.³

ليس مشكل تحديد المخالفات وحده الذي يثار أمام سلطات الضبط المستقلة، بل وحتى تحديد العقوبات، فالعقوبة في الأصل تحدد بالمقارنة مع الفعل المرتكب، لكن هذا الأمر لن نجده دوماً أمام هيئات الضبط المستقلة، التي تقاس فيها درجة شرعية العقوبة بالنظر إلى ما إذا تم تحديد حدٍّ أقصى لها.⁴

يثار المشكل بالنسبة لسلطات الضبط المستقلة في اختيار العقوبات، فقليلاً ما تشير النصوص إلى المخالفة والعقوبة التي تقابلها، إذ هناك مجموعة من المخالفات من جهة، ومن الجهة المقابلة هناك مجموعة من العقوبات، وهيئات الضبط تختار العقوبة التي تريد، كما أنّها توقع العقوبات السالبة للحقوق بمفردها أو مضافة إليها العقوبات المالية، ولها سلطة تقديرية في ذلك، وهذا على عكس القاضي الجزائي الذي يطبق مبدأ الشرعية بمفهومه الضيق.⁵

2- مبدأ الشخصية: Principe de la personnalité

يقصد بمبدأ الشخصية ضرورة أن يوقع الجزاء على الشخص مرتكب الجريمة أو المخالفة سواء كان طبيعياً أو معنوياً.

¹ أنظر المادة 114 من الأمر رقم 03-11، المؤرخ في 26 أوت 2003، المتعلق بالنقد والقرض، المعدل والمتمم، مرجع سابق.

² أنظر المادة 35 من القانون رقم 03-2000، المؤرخ في 05 أوت 2000، المتعلق بالبريد والمواصلات السلكية واللاسلكية، مرجع سابق.

³ أنظر المادة 53 من المرسوم التشريعي رقم 93-10، المؤرخ في 23 ماي 1993، المتعلق ببورصة القيم المنقولة، المعدل والمتمم، مرجع سابق.

⁴ حذري سمير، السلطات الإدارية المستقلة الفاصلة في المواد الاقتصادية والمالية، مرجع سابق، ص. 130.

⁵ عيساوي عز الدين، السلطة القمعية للهيئات الإدارية المستقلة الفاصلة في المواد الاقتصادية والمالية، مرجع سابق، ص. 78.

لقد أشار مجلس الدولة الفرنسي في قراره الصادر بتاريخ 22 نوفمبر 2000 إلى ضرورة إخضاع العقوبات الصادرة عن سلطات الضبط الاقتصادي لمبدأ الشخصية، سواء تعلّق الأمر بالأشخاص الطبيعية أو المعنوية.¹

تهدف العقوبة التي توقعها سلطات الضبط المستقلة إلى ردع الشخص المسؤول عن الفعل، وتحديد هذا الشخص يكون بالاستناد إلى النصوص القانونية، ففي مجال المنافسة، نجد أنّ مجلس المنافسة قد كُلف بمعاينة كل الممارسات المقيّدة للمنافسة التي ترتكبها المؤسسات،² كما أنّ المادة 56 من الأمر رقم 03-03 جاء فيها: " ... إذا كان مرتكب المخالفة شخصاً طبيعياً أو معنوياً أو منظمة...".

كما أنّ لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها تعاقب الوسطاء في عمليات البورصة وهم أشخاص معنوية، حسب المادتين 06 و53 من المرسوم التشريعي رقم 93-10.³ نجد كذلك أنّ اللجنة المصرفية تمارس رقابتها على البنوك والمؤسسات المالية.

3- مبدأ التناسب: Principe de proportionnalité

يقتضي التناسب ألاّ تسرف الهيئة المعنية بتوقيع الجزاء ولا تلجأ إلى الغلو في تقديره،⁴ وإنّما عليها أن تختار الجزاء المناسب والضروري لمواجهة الفعل المقترف حتى يكون هناك نوع من الردع العادل يوازي الضرر الواقع،⁵ والتناسب هو مبدأ عقابي يطبّق في المواد الجزائية، تعود جذوره الأولى إلى المادة الثامنة من إعلان حقوق الإنسان والمواطن لسنة 1789،⁶ لقد كرّسه المجلس الدستوري الفرنسي لأول مرة على المادة

¹ GUYOMAR (M), « Conditions d'application du principe de la personnalité des peines aux sanctions prononcées par le conseil des marchés financiers », *AJDA*, 2000, pp. 997- 998.

² مفهوم المؤسسة حدّدته المادة 03 من الأمر رقم 03-03 المتعلق بالمنافسة بأنّه شخص طبيعي أو معنوي، أيّا كانت طبيعته يمارس بصفة دائمة نشاطات الإنتاج والتوزيع والخدمات.

³ لقد استبعدت المادة 06 من المرسوم التشريعي رقم 93-10، المؤرخ في 23 ماي 1993، المتعلق ببورصة القيم المنقولة، المعدل والمتمم والسالف الذكر الشخص الطبيعي من دائرة الوسطاء وأصبحت تقتصر هذه المهمة على الأشخاص المعنوية دون الطبيعية.

⁴ BOUTARD LABARDE (M.C), "Principe de proportionnalité et fixation des amendes en droit de la concurrence", *LPA*, 1998, p. 44.

⁵ محمد بكر حسين، الغلو في توقيع الجزاء الإداري والرقابة القضائية: دراسة مقارنة، مكتبة السعادة ، طلنطا، 1991، ص.7.

⁶ MODERNE (F), sanctions administratives et justice constitutionnelle, *ECONOMICA*, Paris, 1993, p.263.

الجزائية في قراره رقم 80-127¹، و أثاره بشأن العقوبات التي توقعها الهيئات الإدارية المستقلة بمناسبة قراره المتعلق بالمجلس الأعلى للسمعي البصري رقم 88-244 في الحثية رقم 35، إذ قضى بأنّ مبدأ ضرورة العقوبات من بين المبادئ الواجب احترامها عند توقيع العقوبات الإدارية.²

وفي قراره رقم 89-260 المتعلق ببورصة القيم المنقولة أثار نفس المبدأ، وقضى بأنّ العقوبات التي توقعها لجنة عمليات البورصة يجب أن تكون بالقياس مع المخالفات المرتكبة والمكاسب التي تنتج عن هذه المخالفات.³

لإعمال مبدأ التناسب في نطاق العقوبات التي توقعها سلطات الضبط المستقلة يجب احترام أمرين وهما: الالتزام بالمعقولية في توقيع الجزاءات الإدارية، والالتزام بعدم التعدد الجزائي على مخالفة واحدة.

● **الالتزام بالمعقولية في توقيع الجزاءات الإدارية:**

يجب على هيئة الضبط أثناء قيامها باختيار الجزاء للمخالفة المرتكبة أن تراعي مجموعة من الأمور، كمدى خطورة المخالفة على المصالح الفردية أو الإدارية، ومقدار ما حقّقه المخالف من منفعة نتيجة الفعل، وكذا مقدار ما يناله من جزاء في ضوء ذلك جميعه من حقّ أو حرية أساسية.⁴

رغم أنّ موقف المشرع الجزائري غير صريح في هذا الشأن، إلّا أنّه وباستقراء النصوص القانونية التي تكرّس سلطة العقاب تظهر بعض المعالم التي توحى بتكريس هذا المبدأ، وذلك من خلال تكريس حدّ أقصى للعقوبة لا يمكن تجاوزه، أو من خلال تكريس العقوبات التكميلية، وكذا النظر إلى الظروف المحيطة بمرتكب المخالفة.

أخيراً فإنّ العقوبات التي توقعها سلطات الضبط المستقلة تظهر أنّها تخضع لمبدأ التناسب من حيث احترام المعقولية في توقيعها، ولا تخضع من جهة أخرى لمبدأ آلية العقوبات، فاحترام المعقولية

¹ C. Cons. N° 80-127 DC du 19 et 20 Janvier 1981, www.consiel-constitutionnel.fr

² C. Cons. N° 88-244 DC du 20 juillet 1988, www.consiel-constitutionnel.fr

³ C. Cons. N° 89-260 DC du 28 juillet 1989, www.consiel-constitutionnel.fr

⁴ موكة عبد الكريم، "مبدأ التناسب : ضمانات أمام السلطة القمعية لسلطات الضبط المستقلة"، أعمال الملتقى الوطني حول السلطات الإدارية المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، أيام 23-24 ماي، جامعة بجاية، 2007، ص. 317.

في توقيع العقوبات يؤدي إلى تغييرها حسب الظروف والأشخاص، وفي هذا يمكن للهيئة القضائية أن تراقب هذا التناسب بين الفعل المجرّم والعقوبة.¹

● **عدم الجمع بين العقوبات:**

إنّ الإفراط في الجمع بين العقوبات يشكّل خطراً كبيراً على حرية الأفراد، فاختيار العقوبة الأشدّ قد يكون أكثر فاعلية،² وإذا ألقينا نظرة على القانون الجزائي نجده يتبنى التقسيم الثلاثي للجرائم وكلّ قسم تقابله عقوبات معينة، في حين لا يعرف الضبط الاقتصادي هذا التقسيم، فكلّ الأفعال تمّ جمعها في نموذج واحد وبدون تفرقة في العقوبات، والنتيجة هي إمكانية العقوبة على فعل واحد مرتين إذا كان يشكّل خطئاً بالنظر إلى اختصاص سلطات الضبط المستقلة، وكذا بالنظر إلى قانون العقوبات، فنكون أمام ازدواجية العقوبات. والمسألة تطرح إذا كان الفعل الواحد يمكن أن يشكّل عدّة متابعات، وبالتالي عقوبات ذات طبيعة مختلفة. وهذا يعني إمكانية توقيع العقوبات من سلطات الضبط المستقلة والقضاء الجزائي، خاصّة عندما نكون أمام العقوبات المالية، فرغم شدّة هذه العقوبات عندما توقع من طرف سلطات الضبط المستقلة، فقد تضاف إليها عقوبات مالية أخرى ينطق بها القاضي الجزائي على نفس الأفعال.

إنّ الأمر لا يتوقّف عند هذا الحد بل يمكن تصوّر حالة تنازع الاختصاص بين سلطات الضبط المستقلة، وذلك باعتبار مجال اختصاص مجلس المنافسة غير محدّد بقطاع اقتصادي معين،³ فهو يمارس رقابة أفقية على جميع الأعوان الاقتصاديين عكس الهيئات الضبطية الأخرى التي تمارس رقابة عمودية على أعوان قطاعها فقط.⁴

¹ حدري سمير، السلطات الإدارية المستقلة الفاصلة في المواد الاقتصادية والمالية، مرجع سابق، ص. 134.

² KOERING-JOULIN (R) et SEUVIC (J-F), « Droits fondamentaux et droit criminel », *AJDA*, 1998, p. 118.

³ AUDIT (M), « Les autorités de régulation : La confrontation des autorités nationales de régulation à la transnationalité des marchés », in AUDIT (M), MUIR WATT (H) et PATAUT (E) (s/d scientifiques de), *conflits de lois et régulation économique*, LGDJ / LEXTENS, 2008, p.12.

⁴ حول المسألة أنظر:

ZOUAIMIA (R), « De l'articulation des rapports entre le conseil de la concurrence et les autorités de régulation sectorielles en droit Algérien », *colloque national sur les autorités de régulation indépendantes*, jours 23-24 mai 2007, Université de Bejaia, 2007, pp.85-100.

إنّ هذه الوضعية من شأنها أن تؤدي إلى تداخل في الاختصاص بين مجلس المنافسة والهيئات القطاعية الأخرى، خاصة إذا علمنا أنّ المشرع لم يوطر هذه المسألة، واكتفى بنص المادة 39 من الأمر رقم 03-03 المعدلة بموجب القانون رقم 08-12.¹

حيث نلاحظ من خلال هذه المادة أنّ المشرع لم ينص على حالة ما إذا عاقب مجلس المنافسة العون المرتكب للممارسات المنافية للمنافسة، إن كان يمكن للهيئة القطاعية أن تعاقب على نفس الفعل أم تكفي بالعقوبة التي سلّطها مجلس المنافسة.

4- مبدأ عدم الرجعية: Principe de non rétroactivité

يقصد بمبدأ عدم الرجعية ألاّ يطبّق الجراء على ما اكتمل من وقائع قبل صدور النصّ، وقد كرّسه الدستور الجزائري لسنة 1996 في المادة 46 منه والتي تنص على ما يلي: "لا إدانة إلا بمقتضى قانون صادر قبل ارتكاب الفعل المجرم".

كما كرّسه القانون المدني في مادته الثانية (02) التي تنص على ما يلي: "لا يسري القانون إلا على ما يقع في المستقبل ولا يكون له أثر رجعي...".

كرّس هذا المبدأ أيضا في قانون العقوبات إذ تنص المادة الثانية منه على ما يلي: « لا يسري قانون العقوبات على الماضي إلا ما كان منه أقل شدة ».

من خلال هذه المادة يظهر أن مبدأ الرجعية ليس مطلقاً، حيث ترد عليه استثناءات أثناء تطبيقه في القانون الجزائري، إذ يمكن أن ينصرف القانون الجديد على الماضي إذا كان أقل شدة. وكذلك في حالة الأفعال المتعاقبة، فهل تمتد هذه الاستثناءات لتشمل سلطات الضبط المستقلة؟

أنظر كذلك دفاًس عدنان، "العلاقة الوظيفية بين مجلس المنافسة وسلطات الضبط الأخرى"، أعمال الملتقى الوطني حول السلطات الإدارية المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، أيام 23-24 ماي، جامعة بجاية، 2007، ص. 386. وأيضاً: شيخ اعمر يسمونة، مرجع سابق، ص. 137-140.

¹ تنص هذه المادة على ما يلي: "عندما ترفع قضية أمام مجلس المنافسة حول ممارسة تتعلق بقطاع نشاط يكون تحت مراقبة سلطة ضبط، فإنّ المجلس يرسل نسخة من الملف إلى السلطة المعنية لإبداء الرأي في مدة أقصاها ثلاثين (30) يوماً.

يقوم مجلس المنافسة في إطار مهامه بتوطيد علاقات التعاون والتشاور وتبادل المعلومات بين سلطات الضبط".

تقرّر القوانين الجزائية استثناء على مبدأ عدم رجعية القوانين، إذ يمكن أن يطبق القانون الجديد على الأفعال الحاصلة قبل صدوره إذا كانت أصلح للمتهم، سواء خفف هذا القانون الجديد من الجزاء أو قام بإلغائه، وهذا الاستثناء يسري أيضا على الجزاءات الإدارية طالما أنّها تتصف بالطابع الردعي.

أكّد مجلس الدولة الفرنسي تطبيق الجزاء الإداري الأصلح للمخالف في رأيه الخاص بالعقوبات التي يوقعها ديوان الهجرة الدولية على العمال الأجانب الذين هم في وضعية غير قانونية وأقرّ على أنّ هذا المبدأ لا يقتصر سريانه على العقوبات التي يحكم بها القاضي الجنائي فحسب وإنّما يمتدّ تطبيقه ليشمل الجزاءات الإدارية.¹

هذا الرأي أيّده المجلس بشأن قرار له صدر في 05 أفريل 1996 في قضية "HOUDMOND" بشأن العقوبات الضريبية.²

أما بالنسبة لمبدأ التقادم فرغم أنّه مبدأ مستقر في القانون الجزائري،³ و في القانون المدني،⁴ إلا أنّ المشرع الجزائري قد أغفله في مادة الضبط، فالمخالفات التي تعاقب عليها سلطات الضبط المستقلة لم تحدّد مدّة تقادمها، باستثناء مجلس المنافسة أين نجد المادة 44 من الأمر رقم 03-03 تنص في فقرتها الأخيرة على ما يلي: « لا يمكن أن ترفع إلى مجلس المنافسة الدعاوى التي تجاوزت مدّتها ثلاث سنوات إذا لم يحدث بشأنها أي بحث أو معاملة أو عقوبة ».

أخيرا نوّكد أنّ الطابع الردعي للعقوبات التي توقعها هيئات الضبط المستقلة يستلزم أن تطبق قواعد القانون الجنائي المتعلقة بعدم الرجعية، وهو ما أكّده المجلس الدستوري الفرنسي في قراره الصادر في 30 ديسمبر 1982 أين قضى أنّ مبدأ عدم الرجعية لا يخص فقط العقوبات التي تصدرها الجهات القضائية، بل يخص أيضا الجهات غير القضائية التي تصدر عقوبات، حتى ولو أغفل المشرع النص على إخضاعها لهذا المبدأ، إذ جاء في هذا القرار: « Le »

¹ FAVOREU (L) et PHILIP (L), les grandes décisions du conseil constitutionnel, DALLOZ, Paris, 1995, pp. 532-554.

² عيساوي عز الدين، السلطة القمعية للهيئات الإدارية المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، مرجع سابق، ص. 92.

³ انظر المواد 07 و 08 و 09 من قانون الإجراءات الجزائية، منشورات بيرتي، طبعة 2010-2011.

⁴ انظر المواد من 308 إلى 322 من القانون المدني، مرجع سابق.

principe de non-rétroactivité ne concerne pas seulement les peines appliquées par les juridictions répressives, mais s'étend nécessairement à toute sanction ayant le caractère de punition, même si le législateur a cru devoir laisser le soin de la prononcer à une autorité de nature non juridictionnelle »¹

ثانيا- الضمانات القانونية الإجرائية :

ليس هناك إجراءات موحدة في مادة القمع الإداري، لكن هناك مجموعة من القواعد التي توطر هذه المرحلة، سواء تعلّق الأمر بالقواعد التي وردت في النصوص التشريعية أو التنظيمية، أو تلك المستمدة من القضاء الدستوري والإداري، أو بالمقارنة مع الضمانات الإجرائية المكرّسة في المادة الجزائية.

رغم أنّ العقوبات التي توقعها سلطات الضبط المستقلة لا يمكن أن تكون سالبة للحرية، إلا أنّ الضمانات الإجرائية الجزائية يجب تطبيقها على القمع الإداري نظرا لقسوته.

1- احترام مقتضيات حقوق الدفاع:

وجوب احترام حق الدفاع مبدأ دستوري كرّسه الدستور الجزائري في الفقرة 02 من المادة 151 التي جاءت كما يلي: **"الحق في الدفاع معترف به"**، غير أنّ هذا النص أورده الدستور في الفصل المتعلق بالسلطة القضائية، خلافا لما هو مكرّس في القانون الفرنسي الذي يعتبر حق الدفاع من المبادئ العامة للقانون التي يجب على كل القوانين أن تتطابق معه.²

إنّ ضرورة احترام وحماية حقوق الإنسان يقتضي تكريس هذا الحق في المواد الجزائية،³ فهل يسري هذا المبدأ - بما يتضمّنه من قرينة البراءة، الحق في الإعلام بالوقائع المنسوبة إليه، تقديم الملاحظات، اصطحاب الشهود، والاستعانة بمحامي- على سلطات الضبط المستقلة؟

¹ C. Cons. N°82-155 DC du 30 décembre 1982, www.consiel-constitutionnel.fr

² مخلوف باهية، مرجع سابق، ص 88.

³ GUESMI (A), « Le droit de la défense dans les législations Algérienne, Française, Américaine et Soviétique », *RASJEP*, N° 03, 1993, p.427.

• **إعلام صاحب الشأن بالوقائع المنسوبة إليه في أقصر الآجال:**

يقتضي مبدأ المواجهة إعلام الشخص بالوقائع المنسوبة إليه حتى يستعدّ للدفاع،¹ وهذا الإجراء نجده مكرّس بالنسبة للجنة ضبط البريد والمواصلات، إذ لا توقّع العقوبات إلاّ بعد إبلاغ المعني بالماخذ المنسوبة إليه،² رغم أنّه يؤخذ على هذا النص عدم تحديده لآجال هذا التبليغ وكيفية.

الإجراء نفسه نجده مكرّسا أمام مجلس المنافسة، فالمقرّر الذي عيّنه مجلس المنافسة يحرّر تقريراً أولياً يتضمّن عرض الوقائع وكذا المآخذ المسجلة ويبلّغه إلى الأطراف المعنية.³ أمّا بالنسبة للجنة المصرفية، فإذا كان الأمر رقم 03-11 المتعلق بالنقد والقرض لم ينص على هذه الضمانة، إلاّ أنّه وبعد تعديل هذا الأمر بموجب الأمر رقم 10-04 أصبحت اللجنة ملزمة بإعلام الكيان المعني بالوقائع المنسوبة إليه.⁴

• **حقّ الاطلاع على الملف و تقديم الملاحظات:**

إنّ هذا الحق يستوجب إعطاء فرصة للمتهم للاطلاع على الملف، وهو حق معترف به أمام المحاكم باعتباره صورة من صور تحقيق مبدأ الوجاهية،⁵ وهذا الحق تضمّنه قانون المنافسة، إذ أنّ مقرر مجلس المنافسة عندما يحرّر تقريراً يتضمّن عرض الوقائع وكذا المآخذ المسجلة ومرجع المخالفات المرتكبة يودعه لدى مجلس المنافسة، الذي بدوره يبلّغه للأطراف المعنية والوزير المكلف بالتجارة لإبداء ملاحظاتهم كتابيا في أجل شهرين، ويحدّد لهم تاريخ الجلسة المتعلقة بالقضية، كما يمكن لهؤلاء الأطراف الاطلاع على هذه الملاحظات الكتابية قبل خمسة عشر يوما من تاريخ الجلسة.⁶

¹ سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، الكتاب الثالث، قضاء التأديب: دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة، 1995، ص.560.

² انظر المادة 1/37 من القانون رقم 03-2000، المؤرخ في 05 أوت 2000، المحدد للقواعد العامة المتعلقة بالبريد والمواصلات السلوكية واللاسلكية، مرجع سابق.

³ المادة 52 من الأمر رقم 03-03، المؤرخ في 19 جويلية 2003، المتعلق بالمنافسة، مرجع سابق.

⁴ أنظر المادة 114 مكرر من الأمر رقم 03-11، المؤرخ في 26 أوت 2003، المتعلق بالنقد والقرض، المعدل والمتمم، مرجع سابق.

⁵ HAIM (V), « L'écrit et le principe du contradictoire dans la procédure administrative contentieuse », *AJDA*, N° 07-08, 1996, p. 716. Voir également CHAIB (S) et KARADJI (M), « Le droit d'accès aux documents administratifs en droit Algérien », *Revue IDARA*, N° 26, 2003, p.190.

⁶ انظر المادة 55 من الأمر رقم 03-03، المؤرخ في 19 جويلية 2003، المتعلق بالمنافسة، المعدل والمتمم مرجع سابق.

إنّ حق الإطلاع على الملف وتقديم الملاحظات كرّسها أيضا القانون رقم 03-2000 المتعلق بالبريد والمواصلات وذلك في المادة 37 منه، وهي ملاحظات كتابية حسب ذات المادة. كرّس هذا الحق أيضا بالنسبة للجنة ضبط الكهرباء والغاز،¹ رغم أنّه يؤخذ على المشرع عدم تبينه لنوع الملاحظات التي تقدمها اللجنة أهى كتابية أو شفوية.

أما بالنسبة للقانون المتعلق ببورصة القيم المنقولة فقد كرّس الدفاع الشفهي بحيث لا تتخذ أية عقوبة إلاّ بعد الاستماع إلى الممثل المؤهل للمتهم، أو بعد استدعائه القانوني من أجل الاستماع إليه.²

وفي المجال المصرفي نجد أنّ المشرع نص على هذه الضمانة في المادة 114 مكرر من الأمر رقم 03-11 بعد تعديله بالأمر رقم 04-10 حيث يمكن للكيان المعني إرسال ملاحظاته إلى رئيس اللجنة المصرفية في أجل أقصاه ثمانية (08) أيام ابتداء من تاريخ الإرسال، ويستدعى للاستماع إليه من طرف اللجنة، ممّا يعني أنّ المشرع كرّس حق إبداء الملاحظات الكتابية والشفوية أمام اللجنة.

ومن أجل تمكين الكيان المعني من تحضير دفاعه خوّل له المشرع إمكانية الإطلاع على الوثائق التي تثبت المخالفة المعينة، ويكون ذلك في مقرّ اللجنة دون أن يكون للمعني الحق في إخراج الوثائق خارج مقرّها، وذلك إعمالا لمبدأ سرية الأعمال الذي تقتضيه ضرورة تجنيب المتعاملين الاقتصاديين ما يمكن أن يلحق بهم من أضرار بسبب الكشف عن معلومات سرية قابلة لأن تستغل من طرف المتعاملين في السوق.

الواقع أنّه لا يكفي تكريس حق الإطلاع على الملف، بل يجب إعطاء وقت كافٍ للمعني لتقديم ملاحظاته، فإذا كانت الإجراءات محدّدة الآجال أمام اللجنة المصرفية (8 أيام على الأكثر من تاريخ الإرسال) ومجلس المنافسة (شهرين من تاريخ إيداع الملف)، فإنّ لجنة ضبط البريد

¹ انظر المادة 146 من القانون رقم 01-02، المؤرخ في 05 فيفري 2002، المتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات، مرجع سابق.

² وذلك بموجب المادة 56 من المرسوم التشريعي رقم 93-10، المؤرخ في 23 ماي 1993، المتعلق ببورصة القيم المنقولة، مرجع سابق.

والمواصلات ولجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة لم يحدد المشرع لهما آجالاً للإطلاع على الملف وتقديم الملاحظات.¹

لقد حدد مجلس الدولة الفرنسي شرط المدّة بأن تكون معقولة «Un délai *raisonnable*»² غير أنّ الإشكال المطروح في هذه النقطة هو صعوبة تحديد المقصود من عبارة "المدّة المعقولة" باعتبارها غير دقيقة تفتح مجال التقدير للسلطة الإدارية المكلفة بالعقاب، لكن وباعتبار القطاعات التي تتدخل فيها سلطات الضبط تتطلب السرعة فمن البديهي ألا تكون بالغة الطول، بحيث تفقد الحكمة من الجزاء، ولا تكون مفرطة في القصر فلا يتمكن صاحب الشأن من تحضير دفاعه.

• إمكانية الاستعانة بمُدافع:

إنّ الإجراء الوجاهي يضمن للأطراف محاكمة عادلة، وذلك بتقديم أدلتهم أثناء الجلسة، لكن في مادة الضبط الاقتصادي فكرة الأطراف كما يعرفها القانون الجزائي غائبة، حيث لا توجد نيابة ولا طرف مدني ولا قاضٍ، فسلطة الضبط المستقلة هي التي تتهم الشخص المتابع وهذا الأخير يظهر كطرف وحيد مدافع.

أمام هذا الوضع تظهر أهمية وجود محامٍ بجانب الشخص المعنوي، لكن الحق في اختيار مدافع كرّسه المشرع الجزائري بصفة محتشمة في مادة المنافسة والبورصة.³

في مجال المنافسة، تكريس حق الاستعانة بمدافع معترف به في مرحلة التحقيق،⁴ أما في مجال البورصة فإنّ حق الاستعانة بمدافع معترف به لكل شخص تستدعيه لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة لتقديم معلومات في القضايا المطروحة عليها، ففي هذه الحالة

¹ أنظر المادة 114 مكرر من الأمر رقم 03-11، المؤرخ في 26 أوت 2003، المتعلق بالنقد والقرض، المعدل والمتمم، مرجع سابق. وكذلك المادة 55 من الأمر رقم 03-03، المؤرخ في 19 جويلية 2003، المتعلق بالمنافسة، مرجع سابق.

² Conseil d'Etat, N° 276069, du 27 octobre 2006, cité par COLLET (M), «Autorités de régulation et procès équitable», *AJDA*, N°2, 2007, pp.80- 81.

³ ZOUAIMIA (R), les autorités administratives indépendantes et la régulation économique en Algérie, op.ci, p.107.

⁴ عندما يعيّن رئيس مجلس المنافسة المقرر ليقوم بالتحقيق في القضية، يقوم هذا الأخير بالاستماع إلى أشخاص لجمع الأدلة، وهؤلاء الأشخاص يمكنهم في هذه المرحلة الاستعانة بمستشار، ويحق للأطراف المعنية في القضايا المرفوعة أمام مجلس المنافسة الاستعانة بمحامٍ أو أي شخص تختاره، وهذا ما تضمنته المادة 30 من الأمر رقم 03-03، المؤرخ في 19 جويلية 2003، المتعلق بالمنافسة، مرجع سابق.

يمكن لأي شخص يتم استدعاؤه أن يستعين بمستشار من اختياره،¹ ثم في مرحلة توقيع العقوبة، لا تُصدر الغرفة التأديبية لهذه اللجنة أية عقوبة ما لم تستمع قبل ذلك إلى الممثل المؤهل للمتهم أو ما لم تدعوه قانونا للاستماع إليه.²

كرّس المشرع هذه الضمانة مؤخرًا بالنسبة للجنة المصرفية، وذلك بموجب المادة 114 مكرر من الأمر رقم 03-11 المعدل والمتمم بالأمر رقم 04-10، أمّا غير ذلك من الهيئات فلم يخضعها القانون لهذه الضمانة.

2- علانية الجلسات:

تعني علانية الجلسات السماح لكل شخص بحضور الجلسة وكذا بنشر ما يدور فيها، وهي من الضمانات الأساسية التي أوجدها المشرّع لتمكين كلّ من الخصوم والرأي العام من مراقبة عمل القاضي،³ والهدف من العلنية هو أن تكون هناك رقابة للرأي العام على أعمال القضاء وفي ذلك ما يكفل حسن أداء القاضي لعمله.⁴

علانية جلسات الحكم مبدأ مكرّس في المادة 114 من دستور 1996، وكذا في قانون الإجراءات الجزائية في المادة 285، إذ أنّ إصدار الحكم يكون علنيا وكذلك الجلسات باستثناء تلك التي تمس بالنظام العام والآداب العامة، في حين أمام سلطات الضبط المستقلة فإنّ الجلسات تأخذ الطابع السري.

في ظل الأمر رقم 95-06 كانت الجلسات علنية، غير أنّ المشرّع الجزائري تحوّل عن هذا الاتجاه بعد إلغاء هذا الأمر وإصدار الأمر رقم 03-03 فأصبحت الجلسات تجري في سرية.

¹ انظر المادة 38 من المرسوم التشريعي رقم 93-10، المؤرخ في 23 ماي 1993، المتعلق ببورصة القيم المنقولة، المعدّل والمتمم، مرجع سابق.

² انظر المادة 56 من المرسوم نفسه.

³ بوبشير محند أمقران، النظام القضائي الجزائري، طبعة ثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1994، ص 92-93.

⁴ الفزايري آمال، ضمانات التقاضي: دراسة تحليلية مقارنة، منشأة المعارف، الإسكندرية، دبت، ص. 55.

أما فيما يخص نشر القرارات فإنّ هذا الإجراء تعرفه لجنة ضبط الكهرباء والغاز،¹ وكذا مجلس المنافسة بموجب المادة 49 من الأمر رقم 03-03 المعدلة في 2008 والتي تنص على ما يلي: "ينشر مجلس المنافسة القرارات الصادرة عنه... في النشرة الرسمية للمنافسة. كما يمكن نشر مستخرجات من قراراته وكل المعلومات الأخرى بواسطة أي وسيلة إعلامية أخرى."

3- تسبب القرارات:

التسبب هو بيان الحجج القانونية والتبريرات والأدلة الواقعية التي بني عليها الحكم أو القرار المتخذ.²

ويعتبر تسبب الأحكام والقرارات القضائية من الضمانات الهامة لحقوق المتقاضين، كما أنّه الدلالة الظاهرة على قيام القاضي بواجبه في الدراسة الدقيقة للطلبات والدفع، وأن يتضمن حكمه مجموعة من الأسباب المتصلة بالوقائع التي أدت إلى إصدار المنطوق وتبرير صدوره.³

استلزم قانون الإجراءات المدنية والإدارية الجزائري تبرير القرارات القضائية، وذلك في نص المادة 11 منه التي جاءت كما يلي: " يجب أن تكون الأوامر والأحكام والقرارات مسببة".

في الواقع يجب التمييز بين ركن السبب *Le motif* كركن من أركان القرار الإداري، والتسبب *La motivation* الذي يعتبر أحد العناصر الشكلية للقرار الإداري، فالسبب يمثل تلك الواقعة الخارجية التي تقوم بعيدا وبشكل مستقل عن الهيئة مصدرة القرار وتدفعها إلى اتخاذ القرار لمجابهة هذا الأمر أو الواقعة.⁴

¹ المادة 138 من القانون رقم 01-02، المؤرخ في 05 فيفري 2002، المتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات، مرجع سابق.

² جلال مسعد محتوت، مرجع سابق، ص. 248.

³ الغوثي بن ملح، القانون القضائي الجزائري، الطبعة الثانية، الديوان الوطني للأشغال التربوية، الجزائر، 2000، ص. 362.

⁴ محمد أنور حمادة، القرارات الإدارية ورقابة القضاء، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2004، ص. 130-132.

الفصل الثاني: تباين القواعد العامة لمنازعات سلطات الضبط المستقلة بتباين نظام تدخلها

أما التسبب فيقصد به الإفصاح عن الأسباب التي يستند إليها القرار، فإذا كانت الإدارة غير ملزمة بتسبب قراراتها كأصل عام، إلا أنه يجب على كل قرار إداري أن يستند إلى أسباب موجودة وصحيحة.

إذا كان المشرع الجزائري قد أقرّ بالزامية تسبب القرارات القضائية، فإنه لم يتخذ نفس الموقف بالنسبة للقرارات القمعية التي تتخذها سلطات الضبط المستقلة، فباستثناء لجنة ضبط الكهرباء والغاز التي تلتزم بتبرير كل القرارات الصادرة عنها،¹ ولجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها التي تلتزم بتسبب قرارات رفض الاعتماد أو تحديد مجاله وفقا للمادة 09 من المرسوم التشريعي 93-10، نجد أن النصوص المتعلقة بالسلطات الضبطية الأخرى تعرف فراغا قانونيا في مسألة تسبب قراراتها، فمثلا نجد أن العقوبات التأديبية التي تنطق بها اللجنة قد أغفل المشرع إخضاعها لإلزامية التسبب.

نفس الملاحظة أيضا تثار بالنسبة للقانون المتعلق بالنقد والقرض الذي لا يلزم السلطات المعنية بتسبب قراراتها، وقد قامت اللجنة المصرفية بسد هذا الفراغ في نظامها الداخلي، وذلك في المادة 21 منه التي تلزم اللجنة بتسبب قراراتها التأديبية، رغم ما يثيره هذا النظام من عدم المشروعية.²

أقر مجلس الدولة الفرنسي بالزامية تسبب القرارات ذات الطابع التأديبي وهذا تطبيقا للمادة السادسة من الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان.³ كما أثار هذه النقطة المجلس الدستوري الفرنسي في قراره المتعلق بالمجلس الأعلى للسمعي البصري وقضى بأن

¹ المادة 139 من القانون رقم 02-01، المؤرخ في 05 فيفري 2002، المتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات، السابق الذكر، والتي تنص على ما يلي: "يجب أن تكون قرارات لجنة الضبط مبررة..."

² ZOUAÏMIA (R), les autorités de régulation indépendantes dans le secteur financier en Algérie, op.cit, p. 86.

³ NEUVILLE (S), droit de la banque et des marchés financiers, éd DALLOZ, Paris, 2005, pp. 260-261.

التسبب ضمانة جوهرية،¹ الحقيقة أنّ هذا المجلس لم يقر بالقيمة الدستورية للتسبب بشكل لا يمكن التنصل عنه، لكن هذا لا يقلل من أهميته.²

أما بالنسبة للوضع في الجزائر فنجد أنّ المؤسس الدستوري لم يكرّس مبدأ التسبب إلا بالنسبة للأحكام القضائية، حيث جاء في نص المادة 144 من دستور 1996 ما يلي: **"تعلل الأحكام القضائية وينطق بها في جلسات علنية"**.

في الواقع نجد أنّ المشرع قد ألزم المؤسسات والإدارات والهيئات العمومية بتسبب قراراتها وذلك بموجب نص المادة 11 من القانون المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته التي تنص: **"لإضفاء الشفافية على كيفية تسيير الشؤون العمومية، يتعين على المؤسسات والإدارات والهيئات العمومية أن تلتزم أساسا:**

- بتسبب قراراتها عندما تصدر في غير صالح المواطنين وتبين طرق الطعن المعمول بها".

لكن يعاب على هذا الإلزام أنّه جاء في نص خاص بهيئة إدارية مستقلة هي الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، ومع ذلك حمل في طياته عبارات معمة تطبق على كل الهيئات الإدارية الأخرى، فكان من الأجدر لو كرّس هذا المبدأ في نص عام، ضمن تقنين موحد يوطر نشاط كل سلطات الضبط المستقلة.

لقد سبق لمجلس الدولة أن أثار هذه النقطة في قضية "يونين بنك" ضد "محافظ بنك الجزائر"، فرغم أن قانون النقد والقرض لا يتضمن أي نص يلزم اللجنة المصرفية بالتسبب إلا أن المجلس قضى بما يلي: **"إن المقرر المتضمن وقف الاعتماد جاء غير**

¹ C. Cons. N° 88-248. Du 18 Janvier 1989, op.cit.

² DELMAS-MARTY (M), et TEITGN COLLY (C), op.cit, pp. 114 – 115. Voir également GAIA (P), « L'administration répressive en France », *in Annuaire Européen d'administration publique*, vol.18, PRESSES UNIVERSITAIRES D'AIX-MARSEILLE, 1995, p. 177- 217.

مسبب، مخالفًا بذلك المبادئ العامة للقانون التي تشترط في هذه الحالة تسبب القرار الذي يضر بحقوق الطرف الآخر".¹

أخيرا نشير إلى كون الهيئات القضائية تقوم على مبدأ الاستقلالية الذي يقتضي بالضرورة حيادها،² ومن المفروض أنّ سلطات الضبط المستقلة تخضع لذات المبدأ باعتبارها تستخلف القضاء في جملة من القضايا، غير أنّ الدراسة التي قمنا بها في الفصل الأول تؤدي بنا إلى القول بأنّها استقلالية نسبية.

وقد عبّر عن ذلك الأستاذ DELARUE في مقاله بعنوان «*Actualité de la problématique de la sanction administrative*» أين قال بعدم إمكانية الحديث عن حياد الدولة باعتبارها لا تتجسّد إلا على مصالحها الخاصة، فلا يمكن أن نتصوّر حيادها عندما يكون القرار صادر من متعامل عمومي، وأضاف أنّ منح سلطة العقاب لهيئات يمكن أن نقول أنّها تمثل الدولة باعتبارها شكل جديد لتدخلها يدفعنا إلى التشكيك في هذه العقوبات حين يكون المخالف متعامل عمومي (ممثّلها) ممّا يجعل الدولة في موقف الخصم والحكم في آن واحد.³

أما بالنسبة لقضية تسببها لقراراتها فهو إجراء غير معمم بالنسبة لكل السلطات الضبطية.

هكذا نتوصل إلى أنّه رغم أهمية وخطورة النظام العقابي لسلطات الضبط إلا أنّنا نلاحظ التقصير الكبير في تأطيره يظهر ذلك من خلال إغفال حقوق الدفاع، تسبب القرارات العقابية...

إنّ هذا التقصير في التأطير القانوني لممارسة سلطة العقاب وترك هذا الاختصاص في بعض الأحيان للأنظمة الداخلية لهذه السلطات لا يقدّم ضمانات كافية بالنسبة للمتعاملين ومن شأنه المساس بحقهم في نظام عقابي يخضع للمبادئ العامة للقانون.

¹ قرار مجلس الدولة رقم 13، مؤرخ في 09 فيفري 1999، قضية اتحاد البنك المؤسسة المالية في شكل شركة المساهمة "يونين بنك" ضد محافظ بنك الجزائر، مرجع سابق.

² GUYOMAR (M), « Diverses application du principe d'impartialité », op.cit, pp. 139- 141.

³ DELARUE (J-M), « Actualité de problématique de la sanction administratives », *AJDA*, 2001, p. 14.

الفصل الثاني: تباين القواعد العامة لمنازعات سلطات الضبط المستقلة بتباين نظام تدخلها

هذا وقد لمسنا اختلافا صارخا بينها في قضية إمكانية الطعن القضائي في القرارات التي تصدرها، الأمر الذي يجعلنا نفترض مبدئيا وجود تباين وعدم تجانس في نظام المنازعات التي تحكم مختلف سلطات الضبط المستقلة، وهو ما سنحاول البحث عنه في المبحث الثاني.

المبحث الثاني

تباين القواعد العامة لمنازعات سلطات الضبط المستقلة

رغم خروج سلطات الضبط المستقلة عن الهرم الإداري السلمي التقليدي، إلا أنّ الاجتهاد القضائي الدستوري و الإداري الفرنسيين تمكّنا من إخضاعها لرقابة المشروعية من طرف القاضي. فلا يمكن القول بمعارضة هذه الرقابة لاستقلالية هذه السلطات، ذلك أن هدف الرقابة القضائية يبقى المحافظة على الحقوق و الحريات و ضمان حقوق الدفاع و رقابة شرعية أعمال هذه السلطات.¹

كما أنّه ومن زاوية منازعاتية محضة، تبقى هذه السلطات في النهاية سلطات إدارية، وبذلك تخضع لنفس القواعد العامة لمنازعات السلطات الإدارية، حسب نص المادة 143 من الدستور الجزائري لسنة 1996 والتي تنص على ما يلي: "ينظر القضاء في الطعن في قرارات السلطات الإدارية."

بالإضافة إلى أنّ أغلبية النصوص التأسيسية لسلطات الضبط المستقلة جعلتها تنشط تحت رقابة القضاء.²

إنّ معالجة القواعد العامة التي تحكم منازعات سلطات الضبط أمام القاضي يعني بالضرورة الوصول إلى تحديد موقف هذا الأخير من هذه السلطات ومدى تشكيلها لفئة قانونية موحدة وأصلية تستدعي معالجة قضائية خاصة. ولأجل ذلك سنقوم بالتطرق لمجموع القواعد التي تحكم توزيع الاختصاص بين الجهات القضائية المختصة برقابة أعمال سلطات الضبط المستقلة (المطلب الأول). ثم نتطرق إلى طبيعة الإجراءات المتبعة أمامها ومدى تشكيلها لفئة قانونية موحدة (المطلب الثاني).

¹ LAGET-ANNAMAYER (A), op.cit, p.449.

² نجد المادة 139 من الدستور الجزائري لسنة 1996 تنص على مايلي: " تحمي السلطة القضائية المجتمع والحريات، وتضمن للجميع ولكل واحد المحافظة على حقوقهم الأساسية."

المطلب الأول

ازدواجية الاختصاص القضائي

إنّ مسألة توزيع الاختصاص لا تطرح في الدول الأنجلوسكسونية، إذ تعود كل المنازعات إلى جهة قضائية واحدة، وإنّما المسألة تُطرح في الدول التي تأخذ بالازدواجية القضائية.

فقد أدى إنشاء سلطات الضبط المستقلة إلى انفجار الاختصاص القضائي Eclatement de la compétence juridictionnelle وعدم توحيد الجهات القضائية التي تخضع لها منازعاتها.¹

فإذا كان الطابع الإداري لهذه السلطات يخوّل اختصاص الفصل في منازعاتها للقضاء الإداري كأصل (الفرع الأول)، إلّا أنّ المشرع قد يتدخل فيمنح الاختصاص للقاضي العادي (الفرع الثاني).

الفرع الأول

اختصاص القضاء الإداري

من المعروف أنّ القاضي الإداري هو القاضي الطبيعي للدعوى المتعلقة برقابة مشروعية القرارات الإدارية، وحتى بالدعوى المتعلقة بمسؤولية الهيئات الإدارية التقليدية. وبالرجوع إلى المادة 09 من القانون العضوي رقم 98-01 قبل تعديلها نجدها قد حدّدت دعوى الإلغاء التي يختص بها مجلس الدولة على سبيل الحصر حيث جاء في نص هذه المادة: "يفصل مجلس الدولة ابتدائيا ونهائيا في:

- 1- الطعون بالإلغاء المرفوعة ضد القرارات التنظيمية أو الفردية الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية و الهيئات العمومية الوطنية و المنظمات المهنية الوطنية...".²

¹ COLLET (M), op.cit, pp. 236- 237.

² قانون عضوي رقم 98-01، مؤرخ في 30 ماي 1998، يتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، ج.ر. عدد 37، لسنة 1998، معدل ومتمم بالقانون العضوي رقم 11-13، المؤرخ في 26 جويلية 2011، ج.ر. عدد 43، لسنة 2011.

أمام عدم ورود عبارة السلطات الإدارية المستقلة صراحة ضمن هذه المادة ناد الأستاذ "زوايمية" بإدماج هذه السلطات ضمن فئة الهيئات العمومية الوطنية.¹

غير أنه وبتعديل هذه المادة بموجب القانون العضوي رقم 11-13 أصبحت دعاوى الإلغاء التي يختص بها مجلس الدولة واردة على سبيل المثال.²

وقد أكدت أغلبية النصوص القانونية المتعلقة بسلطات الضبط المستقلة اختصاص القاضي الإداري في النظر في دعاوى مشروعية القرارات الصادرة عن هذه الهيئات (أولا). غير أن موقف المشرع بخصوص إقرار مسؤولية هذه السلطات قد غاب، رغم أن القرارات الصادرة عنها قد تحمل في طياتها أضرارا تستوجب التعويض، وهو ما يثير إشكالا قانونيا يدفعنا للرجوع إلى القواعد العامة (ثانيا).

أولا- دعاوى مشروعية قرارات سلطات الضبط المستقلة:

¹ Sur la question voir ZOUAIMIA (R), « Le régime contentieux des autorités administratives indépendantes en droit Algérien », *Revue IDARA*, N° 29, 2005, pp.10-17.

أنظر أيضا بركات جوهرة، نظام المنازعات المتعلقة بنشاط سلطات الضبط الاقتصادي، مذكرة لنيل درجة الماجستير في القانون العام، فرع تحولات الدولة، جامعة تيزي وزو، 2008، ص ص. 12-09.

² نجد المادة 09 من القانون العضوي رقم 98-01 تنص بعد تعديلها بموجب القانون العضوي رقم 11-13، المؤرخ في 26 جويلية 2011، المعدل والمتمم للقانون العضوي رقم 98-01، المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، مرجع سابق، تنص على ما يلي: "يختص مجلس الدولة كدرجة أولى وأخيرة، بالفصل في دعاوى الإلغاء والتفسير وتقدير المشروعية في القرارات الإدارية الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية والهيئات العمومية الوطنية والمنظمات المهنية الوطنية،

ويختص أيضا بالفصل في القضايا المخولة له بموجب نصوص خاصة."

غير أن استعمال عبارة "نصوص خاصة" أثارت حفيظة المجلس الدستوري في رأيه رقم 02/ر.م د/11، المؤرخ في 06 جويلية 2011، المتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي المعدل والمتمم للقانون العضوي رقم 98-01 المؤرخ في 30 ماي 1998 والمتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله للدستور، ج.ر عدد 43، لسنة 2011. حيث اعتبر اعتماد اختصاصات أخرى لمجلس الدولة بالإحالة إلى "نصوص خاصة" بدون تحديد طابع ومضمون هذه النصوص إغفالا من المشرع العضوي لمجال اختصاصه، لذلك اشترط الأخذ بهذه المادة بتحفظ، وقدم شرطين لقبول اختصاص مجلس الدولة بموجب نصوص خاصة وهما:- أن تكون عبارة "نصوص خاصة" المستعملة من المشرع تكتسي نفس طابع القانون، موضوع الإخطار.

- أن يكون موضوعه ذو علاقة بهذا القانون العضوي.

وباعتبار النصوص التأسيسية لسلطات الضبط المستقلة تعتبر قوانين عادية ليست من طبيعة القانون العضوي، فإننا نتمسك بالافتراض الذي قدمه الأستاذ "زوايمية" ألا وهو إدخال هذه السلطات ضمن عبارة الهيئات العمومية الوطنية الواردة في الفقرة الأولى من المادة 09 السالفة الذكر.

إنّ تحقيق التوازن بين ما للإدارة من سلطات وامتيازات وما للأفراد من حقوق وحرّيات يقتضي إخضاع القرار الإداري لمبدأ المشروعية.¹

تهدف دعوى الإلغاء إلى مخاصمة القرار الإداري،² وتعرّف عموماً على أنّها الدعوى القضائية الموضوعية و العينية التي يحركها ويرفعها ذوي الصفة القانونية و المصلحة أمام جهات القضاء المختصة للمطالبة بإلغاء قرارات إدارية غير مشروعة، وتنحصر سلطات القاضي المختص في مسألة البحث عن مشروعية القرارات الإدارية المطعون فيها بعدم المشروعية، و الحكم بإلغاء هذه القرارات إذا ما تمّ التأكد من عدم مشروعيتها وذلك بحكم قضائي ذو حجة عامة ومطلقة.³

من المعروف أنّ القرار الإداري لا يكون مشروعاً ومنتجاً لأثاره إلاّ بحضور كافة أركانه ولم يشبها أي عيب، وإلاّ يكون مآله البطلان،⁴ ويمكن تصنيف عيوب مشروعية القرارات الإدارية بشكل عام إلى داخلية وخارجية.⁵

في الواقع نادراً ما تنصبّ دعوى الإلغاء المتعلقة بالسلطات الإدارية المستقلة على عيب مخالفة القانون بل تنصب في كثير الأحيان على عيوب المشروعية الداخلية سواء تعلق الأمر بالاختصاص، الإجراءات، أو تسبب القرارات.⁶

باستقراء النصوص القانونية المنشئة لسلطات الضبط المستقلة نلاحظ تذبذباً لموقف المشرع من الطعون ضد قراراتها، سواء فيما يخص إمكانية الطعن القضائي أو ما يتعلّق

¹ سكاكني باية، "إشكالية الموازنة بين السلطة والحرية في ظل الظروف الاستثنائية"، المجلة النقدية للقانون والعلوم السياسية، عدد 01، لسنة 2009، ص.38.

² فريجة حسين، "إجراءات دعوى الإلغاء في الجزائر"، مجلة إدارة، عدد 24، لسنة 2002، ص.86.

³ عوابدي عمار، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، الجزء الثاني (نظرية الدعوى)، الطبعة الرابعة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2005، ص. 314.

⁴ بودريوة عبد الكريم، "القضاء الإداري في الجزائر الواقع والآفاق"، مجلة مجلس الدولة، عدد 06، لسنة 2005، ص. 20.

⁵ ZOUAÏMIA (R) et ROUAULT (M-C), droit administratif, éd BERTI, Alger, 2009, pp. 258-259.

⁶ DECOOPMAN (N), « La complexité du contrôle juridictionnel », in DECOOPMAN (N) (s/d de), Le désordre des autorités administratives indépendantes : l'exemple du secteur économique et financier, coll. CEPRISCA, Paris, 2002, p.184.

بتحديد الجهة القضائية المختصة وذلك على الشكل المبين في الجدول رقم (13)،¹ حيث يمكن التمييز بين أربع فئات:

الفئة الأولى: يعترف المشرع فيها صراحة بصلاحيات الطعن في قرارات بعض السلطات مع تحديد الجهة القضائية المختصة وهي مجلس الدولة، كما هو الحال بالنسبة للقرارات غير التحكيمية الصادرة عن لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها،² القرارات التي تصدرها سلطة ضبط البريد و المواصلات السلوكية و اللاسلوكية،³ قرارات الوكالتين المنجيتين،⁴ القرارات التنظيمية التي يصدرها مجلس النقد و القرض، القرارات المتعلقة بتعيين قائم بالإدارة مؤقتا أو المصفي والعقوبات التأديبية الصادرة عن اللجنة المصرفية،⁵ القرارات الصادرة عن مجلس المنافسة القاضية برفض التجميعات،⁶ ممّا يعني أنّ قرارات المجلس المرخص بها لا تكون محل طعن قضائي، هنا يكون المشرع قد تجاهل حق الأطراف الخارجة عن عملية التجميع من الطعن في قرارات الترخيص، بالرغم من إمكانية تضررها نتيجة الترخيص للعملية.⁷

الفئة الثانية: قابلية الطعن مع السكوت عن تحديد الجهة القضائية المختصة، وهو حال القرارات غير التنظيمية الصادرة عن مجلس النقد والقرض حيث أشارت المادة 65 من الأمر رقم 11-03 إلى قابليتها للطعن بالإبطال دون تحديد الجهة القضائية.

الوضع ذاته تعرفه القرارات التنظيمية التي تصدرها لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها حيث نجد أنّ المادة 33 من المرسوم التشريعي رقم 93-10 تنص على ما يلي:

¹ أنظر الجدول رقم 13 من الملحق، جدول يبين تباين إجراءات الطعن القضائي المتعلق بقرارات سلطات الضبط المستقلة.
² يتعلق الأمر بقرارات رفض الاعتماد أو تحديد مجاله وكذا قرارات الغرفة الفاصلة في المجال التأديبي، وهو ما أشارت إليه المادتين 09 و 57 من المرسوم التشريعي رقم 93-10، المؤرخ في 23 ماي 1993، المتعلق ببورصة القيم المنقولة، مرجع سابق.

³ أنظر المادة 17 من القانون رقم 03-2000، المؤرخ في 05 أوت 2000، يحدّد القواعد العامة المتعلقة بالبريد والمواصلات السلوكية واللاسلوكية، مرجع سابق.

⁴ أنظر المادة 48 من القانون رقم 10-01، المؤرخ في 03 جويلية 2001، يتضمن قانون المناجم، مرجع سابق.
⁵ وذلك وفقا للمدتين 65 و 107 من الأمر رقم 11-03، المؤرخ في 26 أوت 2003، المتعلق بالنقد والقرض، المعدل والمتمم، مرجع سابق.

⁶ المادة 19 من الأمر رقم 03-03، المؤرخ في 19 جويلية 2003، المتعلق بالمنافسة، مرجع سابق.
⁷ عمورة عيسى، النظام القانوني لمنازعات مجلس المنافسة، مذكرة لنيل درجة الماجستير في القانون، فرع قانون الأعمال، الأعمال، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2006، ص. 152.

"يمكن في حالة حصول طعن قضائي أن يأمر بتأجيل تنفيذ أحكام اللائحة المطعون فيها إذا كانت هذه الأحكام مما يمكن أن تنجر عنه نتائج واضحة الشدة و الإفراط..."
وهنا يفهم أنّ القرارات التنظيمية (اللوائح) تخضع للطعن القضائي، لكن هذه المادة لم تبين الجهة القضائية التي يطعن أمامها.

غير أنّ نص هذه المادة المحرر باللغة الفرنسية جاء كما يلي:

« En cas de recours judiciaire, le sursis à exécution des disposition du règlement objet du recours ... ».

الملاحظ أن المشرع استعمل عبارة « Recours judiciaire » والتي يفهم منها أنّ القرارات التنظيمية الصادرة عن اللجنة تخضع لرقابة القضاء العادي.

لكن هذا الأمر غير صحيح، فمثل هذه القرارات قابلة للطعن أمام القضاء الإداري، وذلك قياساً إلى القرارات الفردية الخاضعة لرقابة القاضي الإداري،¹ فكان على المشرع بدلاً من استعمال مصطلح « Recours judiciaire » أن يستعمل مصطلح « Recours juridictionnel ».

نفس الملاحظة أيضاً تثار بالنسبة للجنة ضبط الكهرباء والغاز، حيث نجد أنّ المشرع قد استعمل في نص المادة 150 من القانون رقم 01-02 المحررة باللغة الفرنسية مصطلح « Recours judiciaire » وهو ما يعني أنّ العقوبات المتخذة من قبل اللجنة يمكن أن تكون محل طعن أمام القضاء العادي، غير أنّ الأستاذ "زوايمية" أكد أنّ العبارة ورد ذكرها خطأً فالقاضي المختص بالنظر في مثل هذه الطعون هو القاضي الإداري وبالضبط مجلس الدولة وليس المحكمة الإدارية.²

¹ تنص المادة 09 من المرسوم التشريعي رقم 93-10، المؤرخ في 23 ماي 1993، المتعلق ببورصة القيم المنقولة، مرجع سابق على ما يلي: "يجوز لطالب الاعتماد أن يرفع طعناً بالإلغاء ضد قرارات اللجنة أمام مجلس الدولة..."

² ZOUAÏMIA (R), « Le régime contentieux des autorités administratives indépendantes en droit Algérien », op.cit, pp. 08-09.

كما أنّ نص المادة 139 من القانون رقم 02-01 السالف الذكر أكد على أنّ قرارات لجنة الضبط يطعن فيها أمام مجلس الدولة، إذ جاء نصها كما يلي: " يجب أن تكون قرارات لجنة الضبط مبررة، ويمكن أن تكون موضوع طعن قضائي لدى مجلس الدولة".

الفئة الثالثة: سكت فيها المشرع عن تحديد إمكانية الطعن القضائي في بعض قرارات سلطات الضبط كما هو الحال بالنسبة لقرارات المركز الوطني للسجل التجاري، القرارات التحكيمية التي تصدرها لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها.

الفئة الرابعة: يقوم فيها المشرع بالنص صراحة على عدم جواز الطعن في بعض قرارات سلطة الضبط كما هو الحال بالنسبة للقرارات التحكيمية الصادرة عن لجنة ضبط الكهرباء و الغاز،¹ وكذا بعض القرارات الصادرة عن اللجنة المصرفية من غير تلك المتعلقة بتعيين قائم بالإدارة مؤقتاً أو المصفي والعقوبات التأديبية.

إنّ سكوت المشرع عن مسألة الطعن القضائي ضد قرارات السلطة الإدارية المستقلة، أو نصّه صراحة على عدم قابليتها للطعن القضائي لا يكسبها حصانة قضائية، استناداً إلى نص المادة 143 من الدستور الجزائري لسنة 1996 التي تُخضع كل القرارات الإدارية للرقابة القضائية، وكذلك استناداً إلى نص المادة 09 من القانون العضوي رقم 98-01 المعدل والمتمم والتي تعتبر أنّ مجلس الدولة ينظر أول وآخر درجة في الطعون بالإلغاء المقدمة ضد القرارات الفردية الصادرة عن الهيئات العمومية الوطنية كما أسلف لنا الذكر.

وقد أكد مجلس الدولة على أنّ كل القرارات ذات الطابع الإداري قابلة للطعن فيها بالإبطال إذا كانت مخالفة للقانون أو يشوبها عيب تجاوز السلطة، وذلك بمناسبة نظره في الطعن المقدم ضد إحدى القرارات التأديبية للمجلس الأعلى للقضاء، فرغم أنّ الفقرة الثانية من المادة 99 من القانون الأساسي للقضاة² تنص على عدم قابلية القرارات الفاصلة في

¹ أنظر المادة 137 من القانون رقم 02-01، المؤرخ في 05 فيفري 2002، المتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات، مرجع سابق.

² قانون عضوي رقم 04-11، مؤرخ في 06 سبتمبر 2004، يتضمن القانون الأساسي للقضاء، ج.ر عدد 57، لسنة 2004.

المواد التأديبية للطعن، إلا أنّ مجلس الدولة أقرّ بأنّ قرارات المجلس الأعلى للقضاء تعدّ قرارات صادرة عن سلطة إدارية مركزية وبهذه الصفة تكون قابلة للطعن بالإبطال.¹

إنّ الدستور الجزائري لسنة 1996 يؤكّد على اختصاص مجلس الدولة بالرقابة على قرارات السلطات الإدارية، واعتباره على قمة هرم التنظيم القضائي الإداري، وذلك من خلال نص المادة 152 منه.

كان لمجلس الدولة فرصة للفصل في الطعون المقدّمة ضد عدة قرارات صادرة عن سلطات الضبط المستقلة، حيث ألغى مثلاً قرار اللجنة المصرفية القاضي برفض تأسيس محامي فرنسي للدفاع عن مصالح يونين بنك Union Bank.²

في حين رفض الطعن الذي رفعته اللجنة المصرفية ضد قرار مجلس النقد و القرض القاضي برفع رأسمالها.³

فصل كذلك في طعن البنك الجزائري الدولي (AIB) ضد اللجنة المصرفية، المتعلق بطلب إبطال قرار اللجنة القاضي بتعيين متصرف إداري مؤقت.⁴

فصل كذلك مجلس الدولة في الطعن الذي قدّمه البنك الجزائري الدولي ضد قرار اللجنة المصرفية المتعلق بوقف التنفيذ.⁵

كما فصل في طعون قدّمت ضد قرارات سلطة ضبط البريد و المواصلات السلكية واللاسلكية، كما هو الشأن بالنسبة للطعن الذي رفعته شركة ذات الأسهم "الوطنية للاتصالات" بشأن طلب إلغاء قرار سلطة ضبط البريد و المواصلات السلكية و اللاسلكية

¹ قرار مجلس الدولة رقم 172994، مؤرخ في 27 جويلية 1998، مجلة مجلس الدولة، عدد 01، 2002، ص.83-84، كذلك قرار مجلس الدولة رقم 182491، مؤرخ في 17 جانفي 2000، مجلة مجلس الدولة، عدد 01، 2002، ص.109-110.

² قرار مجلس الدولة رقم 002111، مؤرخ في 08 ماي 2005، يونين بنك ضد محافظ بنك الجزائر، مجلة مجلس الدولة، عدد 06، 2005، ص.68.

³ قرار مجلس الدولة رقم 006570، مؤرخ في 27 فيفري 2001، يونين بنك ضد محافظ بنك الجزائر، مجلة مجلس الدولة، عدد 06، 2005، ص.80.

⁴ قرار مجلس الدولة رقم 012101، مؤرخ في 11 أفريل 2003، البنك الجزائري الدولي ضد محافظ بنك الجزائر، مجلة مجلس الدولة، عدد 03، 2003، ص.135.

⁵ قرار مجلس الدولة رقم 14489، مؤرخ في 01 أفريل 2003، البنك الجزائري الدولي ضد محافظ البنك المركزي، مجلة مجلس الدولة، عدد 06، 2005، ص.84.

الفصل الثاني: تباين القواعد العامة لمنازعات سلطات الضبط المستقلة بتباين نظام تدخلها

المتعلق بالمصادقة على فهرس التوصيل البيني للتعامل في شبكة المواصلات السلكية واللاسلكية "الجزائر للاتصالات".¹

إنّ القرار القاضي بالإلغاء يثير ثلاثة أمور وهي طبيعة حجته، ونطاق سريانه، وحدود سلطة قاضي الإلغاء بشأنه.²

1- إذ يتمتع هذا القرار بحجية الشيء المقضي فيه من يوم اتخذه إلى يوم إلغائه، ومن أثر هذه الحجية أنّ تمتنع الإدارة عن تنفيذ موضوع القرار الملغى فلا يمكن إعادة هذا القرار إلاّ بعد تصحيحه من هذا العيب.

2- أمّا بالنسبة لنطاق سريانه، فالإلغاء المحكوم به لا يسري فقط بالنسبة للمستقبل وإنّما يرتدّ سريانه إلى يوم اتخذه، فقرار الإلغاء هو حكم كاشف وليس منشئ.

3- أمّا عن حدود سلطة قاضي الإلغاء في نطاق القرارات الإدارية، فالقاضي يتوقف دوره عند إلغاء القرار الباطل دون النظر في إصلاحه أو تقويمه أو تعديله، الواقع أنّ مثل هذا الإلغاء لا يجدي.

هكذا إذن تقتصر دعوى الإلغاء على مجرد إلغاء القرار المشوب بعيب من عيوب عدم المشروعية، وهنا نتساءل عن مدى إمكانية الحديث عن إمكانية الحكم بالتعويض من خلال دعوى أخرى، أو بعبارة أخرى مدى إمكانية إقامة مسؤولية سلطات الضبط المستقلة.

ثانيا- دعوى مسؤولية سلطات الضبط المستقلة:

يمكن تعريف دعوى المسؤولية على أنّها الالتزام بإصلاح الضرر الذي تم إحداثه.³ وتعدّ دعوى المسؤولية أو دعوى التعويض من أكثر الدعاوى الإدارية قيمة وتطبيقا لحماية الحقوق الفردية في مواجهة أعمال السلطات الإدارية الضارة، فهي أكثر الدعاوى الإدارية

¹ قرار مجلس الدولة رقم 403130، مؤرخ في 25 أبريل 2007، شركة ذات الأسهم "الوطنية للاتصالات ضد سلطة ضبط البريد و المواصلات السلكية اللاسلكية، (غير منشور)، نقلا عن مخلوف باهية، مرجع سابق، ص. 100-101.

² عيساوي عز الدين، السلطة القمعية للهيئات الإدارية المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، مرجع سابق، ص. 140.

³ POSTIF (T), initiation au droit public et aux institutions administratives, éd ELLIPSES, Paris, 2000, p.133.

ممارسة وتطبيقا نظرا لكونها دعوى شخصية، ذاتية، ومن دعاوى قضاء الحقوق.¹ وهي من أهم دعاوى القضاء الكامل التي يتمتع فيها القاضي بسلطات كبيرة.² ويمكن تعريفها في مجال السلطات الإدارية المستقلة على أنها الدعوى التي يرفعها المتضرر من قرار غير مشروع اتخذته هيئة إدارية مستقلة.³

تظهر أهمية دعوى القضاء الكامل في تمتع القاضي بسلطة تعديل القرار الإداري غير المشروع عكس دعوى الإلغاء، ولا تقوم المسؤولية إلا بتوفر أركانها الثلاث من خطأ، ضرر وعلاقة سببية،⁴ و صدور قرار إداري مخالف للقانون يشكل خطأ يمنح للفرد المتضرر الحق في طلب التعويض لجبر الضرر،⁵ إذ تهدف دعوى التعويض إلى جبر الأضرار المترتبة عن الأعمال الإدارية المادية والقانونية.

أخضع المجلس الدستوري الفرنسي قرارات سلطات الضبط المستقلة لرقابة القضاء الكامل انطلاقا من قراره المؤرخ في 17 جانفي 1989 بخصوص المجلس الأعلى للسمعي البصري CSA ، حيث جاء فيه: *« Toute décision du conseil supérieur de l'audiovisuel qui interviendrait en violation des dispositions législatives ou réglementaires serait susceptible d'entraîner la mise en jeu de la responsabilité de la puissance publique »*.

¹ عوابدي عمار، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، الجزء الثاني (نظرية الدعوى الإدارية)، مرجع سابق، ص. 570.

² بعلي محمد الصغير، الوجيز في المنازعات الإدارية، دار العلوم، الجزائر، 2002، ص. 147.

³ ماديو ليلي، "تكريس الرقابة القضائية على سلطات الضبط المستقلة في التشريع الجزائري"، أعمال الملتقى الوطني حول السلطات الإدارية المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، أيام 23-24 ماي، جامعة بجاية، 2007، ص. 275.

⁴ فوناس سوهيلة، السلطة التأديبية للجنة المصرفية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع القانون العام للأعمال، جامعة بجاية، 2009، ص. 122.

⁵ بودريوة عبد الكريم، "جزاء مخالفة القرارات الإدارية لقواعد المشروعية، درجات البطلان في القرارات الإدارية"، مجلة مجلس الدولة، عدد 05، 2004، ص. 112.

الفصل الثاني: تباين القواعد العامة لمنازعات سلطات الضبط المستقلة بتباين نظام تدخلها

إذا كان المبدأ يقضي بإخضاع هذه السلطات لرقابة القضاء الكامل، فإنه يعود للاجتهاد القضائي تحديد طبيعة القواعد المطبقة في مجال مسؤوليتها على قراراتها، وذلك انطلاقاً من تحديد طبيعة النشاط الذي يندرج ضمن هذا القرار.¹

بالنظر إلى نشاط معظم سلطات الضبط فإنه ينحصر عموماً في وظيفة الرقابة، وهو ما يسمح بتحديد أساس المسؤولية لهذا النوع من النشاطات. وعموماً فإن القاضي الإداري أو العادي كل في مجال اختصاصه يعتبر أن هذا النشاط لا يؤدي إلى قيام مسؤولية الدولة² إلا في حالة الخطأ الجسيم. فقد نطق مجلس الدولة الفرنسي لأول مرة بمسؤولية سلطات الضبط المستقلة مكرّساً الخطأ الجسيم (الفادح) كأساس لقيام مسؤوليتها.³

إذا كان المشرع والاجتهاد القضائي الفرنسيان قد فصلا في مسألة الاختصاص القضائي في الطعون بالمسؤولية ضد قرارات سلطات الضبط المستقلة، فإن الوضع في الجزائر ليس بهذا الوضوح، إذ باستقراء النصوص المنشئة لسلطات الضبط المستقلة نجد أن أغلبها نصت على إمكانية رفع دعوى الإلغاء ضد القرارات الصادرة عن هذه الهيئات أمام مجلس الدولة، أما بالنسبة لدعوى التعويض فلم تتم الإشارة إليها، وهذا ما يثير إشكال قانوني كبير، باعتبار هذه الهيئات حين إصدارها لقراراتها يمكن أن تلحق أضراراً بالغير، فإن إلغاء القرار لا يكفي بل نحتاج في كثير من الأحيان إلى جبر الضرر.

إن سكوت النصوص التأسيسية لسلطات الضبط المستقلة عن دعوى التعويض يدفعنا للعودة إلى القواعد العامة.

فدعوى التعويض التي ترفع ضد القرارات الصادرة عن الهيئات الإدارية بصفة عامة تناولتها المادة 801 من قانون الإجراءات المدنية و الإدارية التي تنص: "تختص المحاكم الإدارية كذلك بالفصل في:

¹ COLLET (M), op.cit, p.99.

² في القانون الفرنسي لا تتمتع أغلبية سلطات الضبط المستقلة بالشخصية المعنوية وبالتالي فإن دعوى المسؤولية توجه ضد الدولة التي تتحمل مسؤولية الأخطاء المرتكبة من قبل هذه السلطات.

³ GUEDON (M-J), op.cit, pp. 134- 135.

1-

2- دعاوى القضاء الكامل.....".

هكذا نلاحظ أنّ هذه المادة جعلت المحاكم الإدارية هي صاحبة الاختصاص في نظر دعاوى التعويض، فبعد أن يحصل الطاعن على قرار من مجلس الدولة يلغي قرار سلطة الضبط المطعون فيه، يتوجّه إلى المحكمة الإدارية لرفع دعوى التعويض، وهذا ما قد يتسبب في صدور حكمين متناقضين.¹

غير أنّ المادة 809 من نفس القانون تنص في فقرتها الثانية على ما يلي: " **عندما تخطر المحكمة الإدارية بطلبات بمناسبة النظر في دعوى تدخل في اختصاصها وتكون في نفس الوقت مرتبطة بطلبات مقدمة في دعوى أخرى مرفوعة أمام مجلس الدولة، وتدخل في اختصاصه، يحيل رئيس المحكمة تلك الطلبات أمام مجلس الدولة**".

فإذا رفعت دعوى تعويض ضد إحدى قرارات سلطة إدارية مستقلة أمام محكمة إدارية ونفس القرار هو محل طعن بالإلغاء أمام مجلس الدولة، فبإمكان رئيس المحكمة إحالة دعوى التعويض إلى مجلس الدولة بسبب ارتباط العريضتين.

إذا كان هذا الحل ينطبق على السلطات الإدارية المستقلة التي لا تتمتع بالشخصية المعنوية، بحيث يتم رفع دعوى التعويض ضد الدولة،² فإنه يثير إشكالا واسعا بالنسبة للسلطات الإدارية المستقلة التي تتمتع بالشخصية المعنوية،³ فكان على المشرع الأخذ بعين الاعتبار هذه المسألة، وإدراج السلطات الإدارية المستقلة ضمن الأشخاص المنصوص عليهم في المادة 800 من قانون الإجراءات المدنية و الإدارية وهو ما غفل عنه المشرع، فهي ثغرة تبقى مطروحة خاصة وأن أغلبية السلطات الإدارية المستقلة تتمتع بشخصية معنوية.

¹ فيما سبق كان قانون الإجراءات المدنية الملغى يجيز للطاعن تقاديا لرفع دعويين مستقلتين، رفع دعوى الإلغاء ضد القرار المطعون فيه أمام مجلس الدولة ويرفق العريضة بطلب التعويض كطلب فرعي على الدعوى الأصلية وفقا للمادة 276، وفي هذه الحالة يبت مجلس الدولة في دعوى الإلغاء و التعويض في آن واحد، أنظر قانون الإجراءات المدنية، منشورات بيرتي، طبعة 2006-2007. (ملغى)

² RACINE, « Le contrôle juridictionnel de l'action des organes de l'Etat dans les secteurs bancaire et des assurances », *Revue du conseil d'Etat*, N° 06, 2005, p.35.

³ فوناس سوهيلة، مرجع سابق، ص.123.

الفصل الثاني: تبين القواعد العامة لمنازعات سلطات الضبط المستقلة بتبين نظام تدخلها

بعد تحديدنا للجهة القضائية المختصة بدعوى القضاء الكامل المتعلقة بمنازعات سلطات الضبط المستقلة يكون علينا تحديد القانون الواجب التطبيق على مسؤوليتها خاصة أمام غياب أي نص قانوني يبين ذلك.

أقرت المحكمة العليا (الغرفة الإدارية) في بادئ الأمر بأن مسؤولية الإدارة خاصة و لا يمكن أن تخضع لقواعد القانون المدني، مما يؤكد الأخذ بحكم "بلونكو".¹ غير أنها قضت في قراراتها اللاحقة بمسؤولية الإدارة على أساس المادة 136 من القانون المدني التي تعالج مسؤولية المتبوع عن أعمال تابعه.²

أما مجلس الدولة فقد قضى في أول قضية عرضت عليه، بمسؤولية الإدارة عن الأضرار التي تلحقها بالأفراد جرّاء نشاطها وتصرفات المستخدمين في المرافق العامة، واعتبرها مسؤولية خاصة لا يمكن تنظيمها بموجب أحكام القانون المدني، بل لها قواعدها الخاصة التي تتغير حسب الظروف وحاجة المرفق، وضرورة التوفيق بين حقوق الدولة والأفراد.³

غير أنّ هذا الموقف لم يدم طويلا، إذ سرعان ما تراجع مجلس الدولة عن موقفه وتبنى موقف المحكمة العليا، بشأن تقرير مسؤولية المتبوع عن أعمال تابعه، وكذا مسؤولية حارس الشيء استنادا إلى المواد 136 و138 من التقنين المدني.⁴

¹ عوابدي عمار، نظرية المسؤولية الإدارية، الطبعة الثالثة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2004، ص.183.

² لأكثر تفصيل راجع قرارات المحكمة العليا التالية:

- قرار رقم 60996، مؤرخ في 1989/10/07، قضية حول مسؤولية البلدية عن الأضرار الناتجة عن الاضطرابات، المجلة القضائية، عدد 02، 1990، ص.143.

- قرار رقم 61004، مؤرخ في 1990/02/10، قضية (ب. ج) ضد والي ولاية قسنطينة، المجلة القضائية، عدد 03، 1991، ص.177.

- قرار رقم 72400، مؤرخ في 1990/06/16، قضية بلدية "عين أزال" ضد (ب.س)، المجلة القضائية، عدد 01، 1991، ص.131.

قرار رقم 75670، مؤرخ في 1991/01/13، قضية المركز الجامعي الاستشفائي ضد فريق (ك) ومن معهم، المجلة القضائية، عدد 02، 1996، ص.127.

³ ZOUAIMIA (R), droit de la régulation économique, op.cit, p.185.

⁴ لأكثر تفصيل راجع القرارات التالية:

- قرار مجلس الدولة رقم 146043 مؤرخ في 1999/02/01، يتعلق بمسؤولية مرفق الشرطة عن خطأ أحد موظفيها، مجلة مجلس الدولة، عدد 01، 2002، ص.91.

إذا كانت هذه الحلول مقبولة في ظل وحدوية القضاء، فإنّ الأمر ليس كذلك في ظل الازدواجية القضائية، فليس من المنطقي إلزام القاضي الإداري بتطبيق قواعد غريبة عنه،¹ بل يجب تحديد معيار آخر لإقامة المسؤولية والتخلي عن تطبيق أحكام القانون المدني التي غالبا ما لا تتصف المتعاملين الاقتصاديين في الحصول على التعويض المناسب، وكذا خصخصة قانون الضبط الاقتصادي عوض الإحالة في كل مرة إلى القواعد العامة التي لا تتلاءم مع هذا النوع من المنازعات.

هذا فيما يتعلق بالاجتهاد القضائي المتعلق بنظام المسؤولية الخاص بالهيئات الإدارية بشكل عام، أما نظام المسؤولية الخاص بهيئات الضبط المستقلة، فلم يصدر أي اجتهاد من مجلس الدولة الجزائري، وربما يعود السبب إلى حداثة هذه السلطات من جهة وأن جل القضايا المعروضة على مجلس الدولة موضوعها طلب الإلغاء دون التعويض.

الفرع الثاني

اختصاص القضاء العادي

هناك مبدأ يقضي بأن مجلس الدولة صاحب اختصاص استثنائي ومانع في المنازعات الإدارية،² كما أنّ مبدأ الفصل بين الهيئات الإدارية و القضاء العادي يقتضي بأن يكون للإدارة قاضيها الطبيعي، وذلك لغرض توحيد القانون العام.³

- قرار مجلس الدولة رقم 160017، مؤرخ في 1999/05/31، يتعلق بقضية حول مسؤولية بلدية عن موت طفل نتيجة سقوطه في بئر تملكه هذه البلدية، مجلة مجلس الدولة، عدد 01، 2002، ص.99.

- قرار مجلس الدولة رقم 0042827، مؤرخ في 2000/06/24، يتعلق بقضية وزارة العدل ضد الغرفة الوطنية للمحضرين القضائيين، مجلة مجلس الدولة، عدد 02، 2002، ص.171.

- قرار رقم 006614، مؤرخ في 2001/11/12، يتعلق بقضية "يونين بنك" ضد محافظ بنك الجزائر، مجلة مجلس الدولة، عدد 06، 2005، ص.61.

¹ ZOUAIMIA (R), « Le régime contentieux des autorités administratives indépendantes en droit Algérien », op.cit, pp. 44-46.

² DUMORTIER (G), « Le contrôle de l'action des A.A.I », Regards sur l'actualité, N° 330, 2007, p.42.

³ عيساوي عز الدين، السلطة القمعية للهيئات الإدارية المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، مرجع سابق، ص. 117.

لكن في سنة 1987 أقرّ المجلس الدستوري الفرنسي بمبدأ تحويل الاختصاص إلى القضاء العادي، وذلك بالنسبة للمنازعات المتعلقة بقرارات مجلس المنافسة وأسّس ذلك على حسن سير إدارة العدالة.¹

قام المشرع الجزائري بتقليد نظيره الفرنسي في المسألة (مسألة تحويل الاختصاص) دون أن ينظر المجلس الدستوري الجزائري في ذلك. بهذه البساطة منح المشرع الجزائري الاختصاص لمجلس قضاء الجزائر العاصمة للنظر في الطعون ضد بعض قرارات مجلس المنافسة (أولاً)، كما قام بمنح الاختصاص للقضاء العادي بالنسبة لبعض منازعات سلطتي ضبط المحروقات (ثانياً).

أولاً- اختصاص الغرفة التجارية لمجلس قضاء الجزائر:

قام المشرع الفرنسي بإخضاع منازعات مجلس المنافسة لرقابة القضاء العادي مبرراً ذلك بحسن سير إدارة العدالة،² وتوحيد قواعد الاختصاص القضائي، إذ يدلّ هذا النقل في الاختصاص على وجود إرادة في ضم جميع المنازعات المتعلقة بالمنافسة تحت رقابة هيئة قضائية واحدة لتفادي تشتت منازعات المنافسة في أنظمة قضائية مختلفة. فمنازعات المنافسة تنشأ عنها عدة منازعات في الجانب المدني و الجنائي وبالتالي يكون القضاء المعني بصفة أكبر هو القضاء العادي، فتجميع كل المنازعات تحت رقابة محكمة النقض يؤدي إلى توحيد الاجتهاد القضائي.³

قام المشرع الجزائري ودون تردد بتقليد نظيره الفرنسي فأخضع الطعن في قرارات مجلس المنافسة المتعلقة بالممارسات المقيدة للمنافسة للغرفة التجارية لدى مجلس قضاء الجزائر، ومنح الاختصاص لمجلس الدولة للنظر في قرارات المجلس المتعلقة برفض الترخيص للجميع.

¹ C. Cons. N° 86-224 DC du 23 janvier 1987, www.legifrance.gouv.fr

² COLLET (M), op.cit, pp. 284- 285.

³ بركات جوهرة، مرجع سابق، ص ص. 40-41.

إنّ هذا النقل الآلي في تحويل اختصاص القاضي الإداري لصالح القضاء العادي في مجال رقابة الممارسات المقيدة للمنافسة لا يجد نفس المبررات التي استند إليها المشرع الفرنسي:

- يفسر اختصاص مجلس الدولة الفرنسي بالنظر في قرارات عمليات التجميع باختصاص وزير الاقتصاد في إصدار هذا النوع من القرارات، ولكن الوضع يختلف في الجزائر كون الاختصاص في إصدار قرارات التجميع تعود لمجلس المنافسة.¹

- كما أنّ تكييف مجلس المنافسة بالسلطة الإدارية بنص قانوني صريح يقتضي بالضرورة إخضاعه لرقابة مجلس الدولة بمفهوم نص المادة 09 من القانون العضوي رقم 98-01، في حين أنّ تحويل هذا الاختصاص للقاضي العادي كان بواسطة قانون عادي يعارض ويخرق أحكام قانون عضوي أعلى منه درجة، مما يؤدي إلى التشكيك في دستورية نص المادة 63 من الأمر رقم 03-03 المعدل و المتمم، لعدم احترام المشرع لهرمية القاعدة القانونية، فالقوانين العضوية نظراً لأهميتها يتم إعدادها وفقاً لإجراءات صارمة مقارنة بتلك المقررة لسن التشريع العادي.²

وقد أكد المجلس الدستوري ضرورة احترام مركز القانون العضوي، وذلك بمناسبة تقديره لمدى مطابقة القانون الداخلي للمجلس الشعبي الوطني مع الدستور، حيث أشار في حيثيات الرأي الذي أصدره إلى خضوع كل من القانون العضوي والعادي إلى إجراءات مصادقة مختلفة وفقاً للمواد 122 و 123 من الدستور، وبالتالي فإنّ مبدأ تدرج النصوص في النظام القانوني الداخلي الذي يقضي بأن القانون العضوي بحكم مركزه في هذا النظام، والقانون العادي لا يمكن أن يتدخل أيّ منهما إلا في المجال المحدد ووفق الإجراءات التي أقرّها لهما الدستور.³

¹ كـتـو محمد الشريف، الممارسات المنافية للمنافسة في القانون الجزائري (دراسة مقارنة بالقانون الفرنسي)، أطروحة لنيل درجة دكتوراه دولة في القانون، فرع القانون العام، جامعة تيزي وزو، 2005، ص.339.

² نبالي فطة، "دور المجلس الدستوري في رقابة القوانين العضوية للدستور"، المجلة النقدية للقانون والعلوم السياسية، عدد 02، 2008، ص. 133.

³ رأي المجلس الدستوري رقم 10/ر.ن.د/م د/2000، مؤرخ في 13-05-2000، يتعلق بمطابقة النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني للدستور، ج.ر عدد 46، لسنة 2000.

كما أكد على ذلك بمناسبة تقديره لمدى مطابقة القانون العضوي رقم 11-13 المعدل والمتمم للقانون العضوي رقم 98-01 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، للدستور إذ جاء في إحدى حيثياته: " - واعتبارا بالنتيجة، فإن اعتماد اختصاصات أخرى لمجلس الدولة بالإحالة إلى "نصوص خاصة" بدون تحديد طابع ومضمون هذه النصوص، يكون المشرع العضوي قد أغفل مجال اختصاصه في هذا الموضوع".¹

وبناء على هذا لا يمكن أن يرد استثناء على اختصاص مجلس الدولة الذي يحدد بموجب قانون عضوي، ويترتب على ذلك أن تعديل مضمون قانون عضوي بقانون عادي يعتبر مخالفة صريحة للقانون.

لقد اكتفى المشرع الجزائري بالنص من خلال المادة 48 من الأمر رقم 03-03 على تمكين كل شخص طبيعي أو معنوي يعتبر نفسه متضررا من ممارسة مقيدة للمنافسة أن يرفع دعوى أمام الجهة القضائية المختصة في ذلك.

نلاحظ أن هذه المادة لم تبين لا طبيعة هذا الطعن القضائي ولا الجهة القضائية المختصة في ذلك، فهل يمكن في هذه الحالة قبول اختصاص مجلس قضاء الجزائر الفاصل في دعاوى الإلغاء بدعاوى المسؤولية كما هو الحال بالنسبة للقانون الفرنسي والتبرير المعتمد بشأن توحيد المنازعات في مجمع اختصاص bloc de compétence ؟

يرى الأستاذ "زوايمية" أنه يمكن تقديم تفسيرين أمام هذا الإشكال:²

في تفسير أول يمكن اعتبار اختصاص القاضي الإداري اختصاصا مبدئيا وأن تحويل اختصاصه لصالح القضاء العادي ما هو إلا استثناء. ومن ثمة فإن هذا التحويل لا يمس إلا دعاوى الإلغاء، وبالتالي يمكن تفسير صمت المشرع بخصوص دعاوى المسؤولية لصالح القضاء الإداري الذي يجد في ذلك اختصاصه العادي والطبيعي.

¹ رأي المجلس الدستوري رقم 02/ر.م د/11، مؤرخ في 06 جويلية 2011، يتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي المعدل والمتمم للقانون العضوي رقم 98-01 المؤرخ في 30 ماي 1998 والمتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله للدستور، ج.ر عدد 43، لسنة 2011.

² ZOUAIMIA (R), « Le régime contentieux des autorités administratives indépendantes en droit Algérien », op.cit, pp.37-39.

غير أنّ هذا التفسير لا يتماشى والغاية من هذا التحويل، أي توحيد المنازعات في مجمع اختصاص واحد، حيث يؤدي اعتماد هذا التفسير إلى تجزئة منازعات مجلس المنافسة وتعقيد الإجراءات بالنسبة للمتقاضي، حيث يقدم طعنا بالإلغاء أمام مجلس قضاء الجزائر وطعنا بالمسؤولية أمام القاضي الإداري.

وعليه، وقصد توحيد الاختصاص القضائي وبالنظر إلى المادة 48 السالفة الذكر والتي تمنح الاختصاص للغرفة التجارية لدى مجلس قضاء الجزائر في مجال دعوى الإلغاء يمكن التسليم باختصاص هذه الجهة أيضا في مجال مسؤولية مجلس المنافسة عن قراراته، حيث يمكن بذلك توحيد الاجتهاد القضائي في مجال المنافسة تحت ظل المحكمة العليا.¹

وإذا كان القضاء الفرنسي يعتبر أنّ مسؤولية الدولة على نشاطات الهيئات الإدارية المستقلة يتطلب الخطأ الجسيم بالنسبة لدعوى التعويض التي ترفع لدى مجلس الدولة، فإن الدعوى المرفوعة أمام القضاء العادي يظهر فيها القضاء العادي أكثر شدة في تطبيق الخطأ الجسيم مقارنة بالقاضي الإداري، حيث أنّ محكمة استئناف باريس لم تعتبر خرق مبدأ قرينة البراءة خطأ جسيما بمناسبة قضية *Compagnie diamantaire* « d'envers »²

تبقى فكرة الخطأ الجسيم مبهمة رغم أن محكمة استئناف باريس أخذت بعين الاعتبار مسألة غموض النصوص، عنصر الشدة وحالة اللبس في تجاوز السلطة.

ثانيا- اختصاص القضاء المدني:

لقد أخرج المشرع الجزائري سلطتي ضبط المحروقات صراحة عن مجموع السلطات الإدارية المستقلة، حيث نجد المادة 12 من القانون رقم 05-07 المعدلة تنص في فقرتها الثانية على مايلي:

¹ حيث نجد المادة 152 من الدستور الجزائري لسنة 1996 تنص في فقرتها الثانية على ما يلي: "تضمن المحكمة العليا ومجلس الدولة توحيد الاجتهاد القضائي في جميع أنحاء البلاد ويسهران على احترام القانون".

² DECOOPMAN (N), « Le contrôle juridictionnel de la COB : à propos de l'affaire compagnie diamantaire d'envers », *RFDA*, N° 06, 1994, p.1145.

"لا تخضع وكالتا المحروقات للقواعد المطبقة على الإدارة، لاسيما ما يتعلق بتنظيمهما وسيرهما والقانون الأساسي للعمال المشتغلين بهما" مما يعني بمفهوم المخالفة أنها تخضع لقواعد القانون الخاص.

وقد أضافت الفقرة الخامسة من ذات المادة " تخضع الوكالتان في علاقتهما مع الغير للقواعد التجارية.

مما يعني أنّ المنازعات التي قد تثور بين الوكالتين و الغير تخضع لاختصاص القاضي العادي وعلى الأرجح أنّها ترفع أمام القسم التجاري على مستوى المحاكم، وتخضع لإمكانية الاستئناف أمام الغرفة التجارية بالمجلس القضائي، و الطعن بالنقض أمام المحكمة العليا.

هذا ما يجعل هذه المنازعة تختلف عن المنازعات الأخرى التي تتعلق ببقية السلطات الإدارية المستقلة التي ترفع أمام مجلس الدولة كأول وآخر درجة باستثناء مجلس المنافسة، إذ نجد أنّ قرارات هاتين السلطتين تخاصم أمام عدة درجات، مما يجعل مخاصم سلطة ضبط المحروقات في موقع ممتاز مقارنة مع نظيره مخاصم سلطة إدارية أخرى، لكن من جهة أخرى يمس هذا الاختصاص بأهمية سلطة الضبط ذات الاختصاص الوطني كونها تخاصم أمام قسم تجاري على مستوى محكمة¹.

هذا، وقد قدمت المادة 58 من القانون رقم 05-07 المعدلة بموجب الأمر رقم 06-10 استثناء عن تطبيق قواعد القانون التجاري على الوكالة الوطنية لتتمين مواد المحروقات "النفط" واستوجبت تطبيق التحكيم التجاري بعد استيفاء شرط المصالحة المسبقة، ويمكن التمييز بين ثلاث (03) حالات حسب ذات المادة:

1- في حالة وقوع نزاع بين الوكالة الوطنية لتتمين مواد المحروقات وطرف أجنبي، فإن هذا النزاع يخضع لقواعد التحكيم التجاري الدولي.

¹ بركات جوهرة، مرجع سابق، ص. 57.

في الواقع تحويل المشرع صلاحية الفصل في منازعة تدخل في منازعات الضبط للتحكيم يعبر عن تنازل الدولة عن صلاحياتها كدولة ضابطة، باعتبارها تتركها رهينة الاعتبارات السياسية و الضغوط الدولية.¹

2- في حالة كون سوناطراك هي المتعاقد الوحيد تكون المنازعة من اختصاص الوزير المكلف بالمحروقات مما يعني انه قد أخضعها لرقابة السلطة التنفيذية.

3- أضاف المشرع حالة ثالثة بعد تعديله لهذه المادة في 2006، حيث إذا كانت المؤسسة الوطنية سوناطراك طرفا و الأطراف الأخرى أجنب فإن إجراءات التحكيم الدولي لا تخص إلا الأشخاص الآخرين دون المؤسسة الوطنية سوناطراك.²

المطلب الثاني

خضوع سلطات الضبط المستقلة لإجراءات قضائية خاصة ومتباينة

تخضع منازعات سلطات الضبط المستقلة لإجراءات قضائية متباينة تختلف من سلطة إلى أخرى، فباستقراءنا لمختلف النصوص التأسيسية لسلطات الضبط نلمس تباينا في إجراءات تقديم الطعن ضد قرارات سلطات الضبط.(الفرع الأول).

كما نلمس هذا التباين أيضا في موقف المشرع من تحديد مواعيد فصل القضاء المختص في القرار المطعون فيه (الفرع الثاني).

¹ حيث نجد هذه المادة تنص على ما يلي: "يسوى كل خلاف بين الوكالة الوطنية لتنمين موارد المحروقات (النفط) والمتعاقد، ينجم عن تفسير و/أو تنفيذ العقد أو عن تطبيق هذا القانون و/أو النصوص المتخذة لتطبيقه، عن طريق المصالحة المسبقة وفق الشروط المتفق عليها في العقد.

في حالة عدم التوصل إلى حل، يمكن عرض الخلاف للتحكيم الدولي حسب الشروط المتفق عليها في العقد. وفي جميع حالات مشاركة المؤسسة الوطنية سوناطراك، شركة ذات أسهم، فإن إجراءات التحكيم الدولي لا تخص إلا الأشخاص الآخرين دون المؤسسة الوطنية سوناطراك، شركة ذات الأسهم التي تمثل المتعاقد. أما إذا كانت المؤسسة الوطنية سوناطراك، شركة ذات الأسهم، هي المتعاقد الوحيد، فإن النزاع يسري بتحكيم الوزير المكلف بالمحروقات.

يطبق القانون الجزائري ولاسيما هذا القانون و النصوص المتخذة لتطبيقه لتسوية الخلافات".
² الفقرة الثالثة من المادة 58 من الأمر 07-05 ، المؤرخ 28 أبريل 2005 ، المتعلق بالمحروقات، المعدل والمتمم، مرجع سابق.

و تعتبر مسألة وقف تنفيذ قرارات سلطات الضبط إحدى النقاط التي يتباين فيها موقف المشرع أيضا (الفرع الثالث).

الفرع الأول

تباين إجراءات تقديم الطعن في قرارات سلطات الضبط المستقلة

لم يتبن المشرع الجزائري موقفا موحدا بخصوص إجراءات تقديم الطعن في القرارات الصادرة عن السلطات الضبطية، حيث يعرف تذبذبا سواء فيما يتعلق بتحديد الأشخاص المؤهلة لتقديم الطعن (أولا)، أو مواعيد تقديم الطعن (ثانيا)، أو كيفية تقديم هذا الطعن (ثالثا).

أولا- الأشخاص المؤهلين لتقديم الطعن:

لم تبين أغلبية النصوص المنشئة والمنظمة لسلطات الضبط المستقلة الأشخاص الذين لهم أحقية الطعن في القرار، ولا نجد سوى الأمر رقم 03-03 المتعلق بالمنافسة والأمر رقم 11-03 المتعلق بالنقد القرض.

نجد أنّ المادة 63 من الأمر رقم 03-03 المعدلة تنص في فقرتها الأولى على ما يلي: "تكون قرارات مجلس المنافسة المتعلقة بالممارسات المقيدة للمنافسة قابلة للطعن أمام مجلس قضاء الجزائر الذي يفصل في المواد التجارية من قبل الأطراف المعنية أو الوزير المكلف بالتجارة في أجل لا يتجاوز شهرا واحدا ابتداء من تاريخ استلام القرار".

نلاحظ أن هذه الفقرة قد بيّنت الأشخاص الذين يملكون حق الطعن في قرارات مجلس المنافسة المتعلقة بالممارسات المقيدة للمنافسة فقط دون القرارات الأخرى، وقد جعلت الأشخاص الذين لهم الحق في الطعن في هذا النوع من القرارات هي الأطراف المعنية¹ والوزير المكلف بالتجارة.

¹ ويقصد بالأطراف المعنية تلك الأطراف التي تم تبليغها بقرار مجلس المنافسة، أي تلك الأطراف التي تسلّمت القرار من أجل تنفيذه.

حدّد كذلك المشرع الأشخاص المعنيين بالطعن في القرارات التنظيمية الصادرة عن مجلس النقد والقرض وحصرهم في الوزير المكلف بالمالية دون غيره.¹

لقد قام مجلس الدولة بتطبيق هذه المادة في قراره رقم 2138 الصادر في 08 ماي 2000² في قضية يونين بنك ضد محافظ بنك الجزائر إثر سحب صفة الوسيط المعتمد من طرف مديرية رقابة الصرف، حيث أنّ المدعية تلتزم التصريح بعدم قانونية المادة 15 من النظام رقم 95-07 المؤرخ في 23 ديسمبر 1995 المتعلقة بمراقبة الصرف، التي تخوّل لبنك الجزائر سحب صفة الوسيط المعتمد لعمليات الصرف، فإنه قد تجاهل بذلك مقتضيات القانون لاسيما مقتضيات المادة 156 التي تخوّل هذا الاختصاص للجنة المصرفية.

لكن المدعى عليه يتمسك بأن إبطال نظام لا يمكن المطالبة به إلا من وزير المالية، ففصل مجلس الدولة بعدم شرعية النظام في قضية الحال، مع بقاءه ساريا، ولم يقدّم بإلغاء هذا النظام.

الواقع أنّ إعطاء حق الرقابة والطعن المباشر بالإلغاء ضد الأنظمة الصادرة عن مجلس النقد والقرض لوزير المالية دون غيره قد يؤدي إلى إفلات العديد من الأنظمة من رقابة المشروعية، طالما أنّ الوزير وأعضاء مجلس النقد والقرض يعينون من جهة واحدة، وأنّ أشخاص المهنة البنكية المتمثلة في البنوك والمؤسسات المالية لا نجد لها تمثيل على مستوى المجلس، فتبقى الحماية المقررة في القواعد العامة والمتمثلة في الدفع بعدم المشروعية غير كافية لتعويض الأضرار التي تلحق بالبنوك والمؤسسات المالية،³ وهذا عكس لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها أين يملك الأشخاص الآخرون الطعن في أنظمتها إلى جانب وزير المالية، لأن المادة 33 من المرسوم التشريعي رقم 93-10 وردت بشكل عام ودون تحديد لهؤلاء الأشخاص، لذا تعتبر القرارات الصادرة عنها أعمالا إدارية قابلة للإلغاء وللتنفيذ وفحص المشروعية في الحدود القانونية المقررة أمام مجلس الدولة.⁴

¹ أنظر المادة 65 من الأمر رقم 03-11، المؤرخ في 26 أوت 2003، المتعلق بالنقد والقرض، مرجع سابق.

² قرار مجلس الدولة رقم 002138، مؤرخ في 08 ماي 2000، قضية يونين بنك ضد محافظ بنك الجزائر، مجلة مجلس الدولة، عدد 06، 2005، ص.ص. 75-79.

³ فتوس خدوجة، مرجع سابق، ص. 115.

⁴ حفيظة زوار، مرجع سابق، ص. 95.

باستثناء إذن قرارات مجلس المنافسة المتعلقة بالممارسات المقيّدة للمنافسة وأنظمة مجلس النقد والقرض فإنّ بقية القرارات الصادرة عنهما لم يحدد المشرع الأشخاص المؤهلين بالطعن في قراراتها، ونفس الوضع تعرفه جميع قرارات السلطات الضبطية الأخرى. وفي هذه الحالة يكون لكل شخص يعتبر نفسه متضررا من قرار سلطة الضبط حق الطعن فيه، مادام القانون يعترف بأحقية الطعن دون تحديد الأشخاص المؤهلين بذلك.

ثانيا- تباين مواعيد تقديم الطعن :

تتميّز المنازعة الإدارية عن المنازعة العادية بارتباطها بمواعيد محددة وواجبة الاحترام تحت طائلة رفض الدعوى شكلا.

يظهر أنّ المشرع يعتمد في بعض الأحيان إلى تحديد ميعاد الطعن في قرارات بعض سلطات الضبط المستقلة، إلّا أنّه يلجأ إلى السكوت عن تحديد هذه المواعيد بالنسبة للبعض الآخر من هذه السلطات.¹

1- التحديد الصريح لمواعيد طعن بعض قرارات سلطات الضبط المستقلة:

حدّد المشرع الجزائري مواعيد الطعن ضد قرارات بعض سلطات الضبط المستقلة وذلك في القوانين المؤطرة لها، لكن عند العودة إليها نتصادم أمام اختلاف صارخ بين ميعاد قرار سلطة وسلطة أخرى، وأحيانا حتى بين قرار وآخر صدر من سلطة واحدة و هو ما يبيّنه الجدول رقم 13.²

باستقراء هذا الجدول نلاحظ أنّ كل سلطة تخضع لنظام مواعيد طعن خاصة بها، بحيث نلمس عدم التوحيد بينها، وعلى العموم يمكن تصنيفها إلى فئتين:

الفئة الأولى: يعتمد فيها المشرع على حساب مدة الطعن ضد قرارات سلطة الضبط بالأشهر كما هو الحال بالنسبة للجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها أين نجد الفقرة الثالثة من المادة 09 من المرسوم التشريعي رقم 93-10 بعد تعديلها تجيز لطالب الاعتماد رفع

¹ معاشو عمار، عزاوي عبد الرحمن، تعدد القاعدة الإجرائية في المنازعات الإدارية في النظام الجزائري، الطبعة الثانية، دار الأمل، الجزائر، 1999، ص. 35.

² أنظر الجدول رقم 13 من الملحق، مرجع سابق.

طعن بالإلغاء ضد قرارات اللجنة أمام مجلس الدولة في أجل شهر واحد من تاريخ تبليغ قرار اللجنة.

نفس المدة أقرها المشرع كذلك للطعن في قرارات الغرفة الفاصلة في المجال التأديبي حيث نجد المادة 57 (المعدلة) من نفس المرسوم تنص في فقرتها الأولى على ما يلي: "تعد قرارات الغرفة الفاصلة في المجال التأديبي قابلة للطعن بالإلغاء أمام مجلس الدولة خلال أجل شهر (1) واحد من تاريخ تبليغ القرار موضوع الاحتجاج".

كرّس المشرع مدّة الشهر كذلك بالنسبة للقرارات التي تصدرها سلطة ضبط البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية.¹

أمّا بالنسبة لمجلس المنافسة فوحدها القرارات المتعلقة بالممارسات المقيدة للمنافسة هي التي يطعن فيها خلال مدة شهر،² أما القرارات الأخرى فتعرف مواعيد مختلفة.

الفئة الثانية: يعتمد فيها المشرع حساب المواعيد بالأيام.

هذه الحالة تعرفها الوكالتين المنجميتين حيث يطعن في قراراتها خلال 30 يوما من تاريخ التبليغ،³ وكما نعلم 30 يوما قد تختلف عن مدة الشهر بحيث الشهر يمكن أن يحمل 31 يوما كما هو الحال بالنسبة لشهر جانفي، مارس، ماي...

اعتمد كذلك المشرع حساب المواعيد بالأيام بالنسبة للقرارات الصادرة عن مجلس المنافسة؛ حيث يطعن في الإجراءات المؤقتة خلال 20 يوما، وهو ما تنص عليه الفقرة الثانية من المادة 63 من الأمر رقم 03-03 بعد تعديلها حيث جاءت كما يلي: "يرفع الطعن في الإجراءات المؤقتة المنصوص عليها في المادة 46 من هذا الأمر في أجل عشرين (20) يوما".

¹ المادة 17 من القانون رقم 03-2000، المؤرخ في 05 أوت سنة 2000، المحدد للقواعد العامة المتعلقة بالبريد والمواصلات السلكية واللاسلكية، مرجع سابق.

² أنظر المادة 63 من الأمر رقم 03-03، المؤرخ في 19 جويلية 2003، المتعلق بالمنافسة، المعدل والمتمم، مرجع سابق.

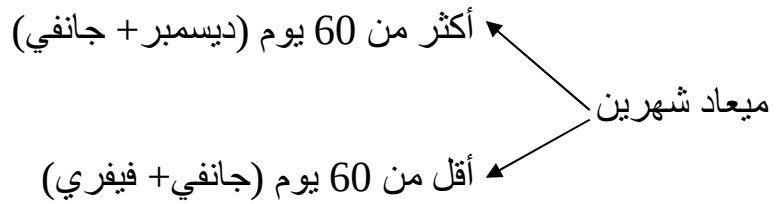
³ حيث نجد المادة 48 من القانون رقم 10-01، المؤرخ في 3 جويلية سنة 2001، المتعلق بالمناجم، المعدل والمتمم تنص في فقرتها الأخير على ما يلي: "يمكن الطعن في قرارات مجلس الإدارة لدى مجلس الدولة في أجل ثلاثين (30) يوما من تاريخ التبليغ، ولا يوافق الطعن مجرى القرارات".

يطعن كذلك في الإجراءات التحفظية التي يتخذها المجلس خلال 10 أيام من تاريخ التبليغ.¹

أقر المشرع كذلك ميعاد 60 يوما بالنسبة للقرارات الصادرة عن مجلس النقد والقرض، حيث يطعن في القرارات التنظيمية الصادرة عنه خلال 60 يوما من تاريخ نشرها، كما يطعن في قراراته الفردية خلال 60 يوما من تاريخ تبليغها، وهو ما تضمنته المادة 65 من الأمر رقم 03-11.

نفس الميعاد أيضا اعتمده المشرع بالنسبة لقرارات اللجنة المصرفية المتعلقة بتعيين قائم بالإدارة مؤقتا أو المصفي والعقوبات التأديبية، حيث تنص الفقرتين الثانية والثالثة من المادة 107 من الأمر رقم 03-11 بعد تعديلها على ما يلي: "تكون قرارات اللجنة المتعلقة بتعيين قائم بالإدارة مؤقتا أو المصفي، والعقوبات التأديبية وحدها قابلة للطعن القضائي. يجب أن يقدم الطعن في أجل ستين (60) يوما ابتداء من تاريخ التبليغ تحت طائلة رفضه شكلا".

ما يمكن قوله عن هذه المواعيد أنها متذبذبة فتارة يعمد المشرع إلى استعمال ميعاد الحساب بالأشهر وتارة أخرى بالأيام، فكان من الأجدر به على الأقل توحيد كيفية الحساب، ويفضل الأستاذ زوايمية رشيد الحساب بالأيام، لأنه كما يقول ميعاد الشهرين لا يساوي بالضرورة 60 يوما حيث يمكن أن نكون أمام حالتين:²



2- سكوت المشرع عن تحديد مواعيد طعن بعض قرارات سلطة الضبط:

لم تحدد النصوص التأسيسية لسلطات الضبط مواعيد الطعن في كلّ قراراتها وذلك قد يرجع إلى ثلاث حالات :

¹ أنظر المادة 36 من الأمر رقم 03-03، المؤرخ في 19 جويلية 2003، المتعلق بالمنافسة، المعدل والمتمم، مرجع سابق.
² ZOUAIMIA (R), « Le régime contentieux des autorités administratives indépendantes en droit Algérien », op.cit, p.27.

- **الحالة الأولى:** قد يعود سكوت المشرع عن تحديد مواعيد الطعن في قرارات هذه السلطات إلى سكوت النصوص القانونية عن مسألة الطعن في بعض القرارات كما هو الحال بالنسبة لقرارات المركز الوطني للسجل التجاري، قرارات غرفة التأديب والتحكيم لدى لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها.

- **الحالة الثانية** لسكوت المشرع قد تعود إلى كون هذه النصوص القانونية قد غفلت عن تحديد ميعاد الطعن رغم إشارتها إلى إمكانية اللجوء إليه، كما هو الحال بالنسبة للقرارات التنظيمية الصادرة عن لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها،¹ القرارات غير التحكيمية الصادرة عن لجنة ضبط الكهرباء والغاز،² القرارات المتعلقة برفض الترخيص للتجميع الصادرة عن مجلس المنافسة،³ قرارات لجنة الإشراف على التأمينات المتعلقة بتعيين متصرف مؤقت، حيث نجد المادة 213 من القانون رقم 95-07 المعدل والمتمم تنص في فقرتها الأخيرة على ما يلي: "تكون قرارات لجنة الإشراف على التأمينات فيما يخص تعيين المتصرف المؤقت قابلة للطعن أمام مجلس الدولة".

- **الحالة الثالثة** لسكوت المشرع عن تحديده لمواعيد طعن بعض قرارات سلطات الضبط هي حالة رفض الطعن في القرار أصلاً، كما هو الحال بالنسبة لقرارات غرفة التحكيم لدى لجنة ضبط الكهرباء والغاز أين نجد المادة 137 من القانون رقم 02-01 تنص على ما يلي: "قرارات غرفة التحكيم غير قابلة للطعن فيها، وبهذه الصفة فهي واجبة التنفيذ". نجد كذلك أن القرارات الصادرة عن اللجنة المصرفية من غير تلك المتعلقة بتعيين قائم بالإدارة مؤقتاً، أو المصفي والعقوبات التأديبية غير قابلة للطعن وذلك بمفهوم المخالفة لنص المادة 107 من الأمر رقم 03-11 المعدل والمتمم التي ذكرت هذه القرارات على سبيل الحصر.

¹ أنظر المادة 33 من المرسوم التشريعي رقم 93-10، المؤرخ في 23 ماي 1993، المتعلق ببورصة القيم المنقولة، المعدل والمتمم، مرجع سابق.

² أنظر المادة 139 من القانون رقم 02-01، المؤرخ في 05 فيفري 2002، المتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز عبر القنوات، مرجع سابق.

³ أنظر المادة 19 من الأمر رقم 03-03، المؤرخ في 19 جويلية 2003، المتعلق بالمنافسة، المعدل والمتمم، مرجع سابق.

لقد بينّا فيما سبق أنّ قرارات سلطات الضبط المستقلة لا تتمتع بحصانة قضائية، فهي كغيرها من القرارات الإدارية، تخضع للرقابة القضائية حتى ولو نص المشرع على عدم قابليتها لذلك، استنادا إلى نص المادة 143 من الدستور الجزائري لسنة 1996 وكذا اجتهاد مجلس الدولة، إضافة إلى القانون العضوي رقم 01-98.

أمام انعدام نص خاص يبيّن ميعاد الطعن في هذه القرارات ما علينا سوى الرجوع إلى القواعد العامة الواردة في قانون الإجراءات المدنية والإدارية، أين نجد المادة 907 منه تنص على ما يلي: **"عندما يفصل مجلس الدولة كدرجة أولى وأخيرة، تطبق الأحكام المتعلقة بالأجال المنصوص عليها في المواد من 829 إلى 832 أعلاه"**.
و على هذا الأساس يكون الطعن في هذه القرارات في ميعاد أربعة (04) أشهر.

ثالثا – كيفية تقديم الطعن أمام مجلس الدولة:

رغم اعتراف أغلبية النصوص القانونية المتعلقة بالسلطات الإدارية المستقلة بإمكانية الطعن في قراراتها أمام مجلس الدولة إلا أنها لم تبين كيفية إجراء هذا الطعن، وفي هذه الحالة يجب علينا الرجوع إلى القواعد العامة التي نص عليها قانون الإجراءات المدنية والإدارية، أين نجد أنّ الطعن يجب أن يرفع بموجب عريضة مكتوبة وموقعة إلزاميا من محام معتمد لدى مجلس الدولة وذلك تحت طائلة عدم القبول، فقد أصبح التمثيل بمحام أمر وجوبي وفقا للمادتين 826 و805 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية التي استتنت فقط الدولة، البلدية، المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري.

وباعتبار القانون قد خوّل إمكانية الطعن في قرارات مجلس المنافسة المتعلقة بالممارسات المنافسة للمنافسة للوزير المكلف بالتجارة، وحصر إمكانية الطعن في أنظمة مجلس النقد والقرض في الوزير المكلف بالمالية، فإن هذان الوزيران لا يلزمان بتمثيلهما بمحام معتمد لدى مجلس الدولة.

ويجب أن تتضمن عريضة الطعن البيانات المنصوص عليها في المادة 15 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية،¹ وتودع عريضة الدعوى مع نسخة من ملف القضية لدى أمانة المجلس مقابل دفع الرسم القضائي، ويجب إرفاق العريضة الرامية إلى طلب الإلغاء تحت طائلة عدم القبول بالقرار محل الطعن ما لم يوجد مانع مبرر، وتقيّد في سجل خاص يمسك بأمانة ضبط المجلس.²

في الأخير تأتي مرحلة تبليغ عريضة افتتاح الدعوى إلى الأطراف المعنية، وفي هذا الصدد نجد بعض النصوص المنشئة والمنظمة لسلطات الضبط قد أشارت إلى التبليغ، إذ تنص مثلا المادة 65 من الأمر رقم 03-03 على ما يلي: "بمجرد إيداع الطعن ، ترسل نسخة منه إلى رئيس مجلس المنافسة وإلى الوزير المكلف بالتجارة عندما لا يكون هذا الأخير طرفا في القضية.

يرسل رئيس مجلس المنافسة ملف القضية موضوع الطعن إلى رئيس مجلس قضاء الجزائر في الآجال التي يحددها هذا الأخير".

نجد كذلك المادة 107 من الأمر رقم 11-03 المعدلة قد بيّنت كيفية التبليغ حيث نصّت في فقرتها الرابعة على ما يلي: "يتم تبليغ القرارات بواسطة عقد غير قضائي أو طبقا لقانون الإجراءات المدنية والإدارية".

أما بقية السلطات الضبطية فلم تشر نصوصها القانونية إلى التبليغ ، ممّا يدفعنا للعودة إلى قانون الإجراءات المدنية والإدارية وبالضبط إلى الفقرة الثانية من المادة 838

¹ المادة 15 من القانون رقم 09-08، المؤرخ في 25 فيفري 2008، يتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، ج. ر. عدد 21 لسنة 2008، تنص على ما يلي: "يجب أن تتضمن عريضة افتتاح الدعوى تحت طائلة عدم قبولها شكلا البيانات التالية:

- 1- الجهة القضائية التي ترفع أمامها الدعوى.
- 2- اسم ولقب المدعي وموطنه.
- 3- اسم ولقب وموطن المدعى عليه، فإن لم يكن له موطن فأخر موطن له.
- 4- الإشارة إلى التسمية وطبيعة الشخص المعنوي، ومقره الاجتماعي وصفة ممثله القانوني أو الإتفاقي.
- 5- عرضا موجزا للوقائع والطلبات والوسائل التي تؤسس عليها الدعوى.
- 6- الإشارة عند الاقتضاء إلى المستندات والوثائق المؤيدة للدعوى.

² أنظر المادة 819 من القانون رقم 09-08، المؤرخ في 25 فيفري 2008، المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، مرجع سابق.

التي أشارت إلى أنّ التبليغ يكون عن طريق محضر قضائي وأنه يوجّه إلى الأطراف المعنية.

الفرع الثاني

ميعاد فصل مجلس الدولة في الطعن

إنّ تفحصنا للنصوص القانونية المنشئة لسلطات الضبط المستقلة يظهر لنا تذبذب موقف المشرع حول مسألة تحديد ميعاد فصل مجلس الدولة في القرار المطعون فيه،¹ إذ أوجب عليه الفصل خلال آجال معينة بالنسبة لبعض قرارات لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، فقد ألزم المرسوم التشريعي رقم 10-93 مجلس الدولة بأن يبتّ في قرارات اللجنة المطعون فيها والمتعلقة برفض الاعتماد أو تحديده في أجل أقصاه ثلاثة (03) أشهر من تاريخ تسجيله.²

كما يجب عليه أن يبتّ في قرارات الغرفة الفاصلة في المجال التأديبي في أجل ستة (06) أشهر من تاريخ تسجيله، إذ تنص المادة 57 من المرسوم التشريعي السالف الذكر في فقرتها الأخيرة على ما يلي: "يحقق ويبتّ في الطعون خلال ستة (06) أشهر من تاريخ تسجيله".

أما بالنسبة لبقية القرارات التي تصدرها اللجنة فلم يحدد هذا المرسوم آجال يلتزم خلالها المجلس بالفصل في الطعون المقدمة بشأنها أمامه.

والشأن ذاته تعرفه كل القرارات الإدارية الأخرى الصادرة عن بقية السلطات، حيث لم نجد في نصوصها التأسيسية أية إشارة إلى ميعاد فصل مجلس الدولة في قراراتها المطعون فيها.

¹ أنظر الجدول 13 من الملحق، مرجع سابق.

² تنص الفقرة الأخيرة من المرسوم التشريعي رقم 10-93، المؤرخ في 23 ماي 1993، المتعلق ببورصة القيم المنقولة، المعدل والمتمم، على ما يلي: "يبتّ مجلس الدولة في الطعن بالإلغاء ويصدر قراره خلال ثلاثة (3) أشهر من تاريخ تسجيله".

الواقع أنّ موقف المشرع في إلزام مجلس الدولة بضرورة الفصل خلال مدة معيّنة في قرار من قرارات سلطة الضبط دون آخر لا مبرر له، إذ لم يعتمد أي معيار لتحديد ميعاد الفصل من عدمه.

إضافة إلى مسألة المواعيد التي تحكم منازعات سلطات الضبط المستقلة والتي لمسنا فيها فوضى حقيقية، تعتبر مسألة وقف التنفيذ نقطة أخرى تحتاج المناقشة والبحث عن مدى إمكانية الحديث عن توحيد فيما بين مختلف سلطات الضبط المستقلة.

الفرع الثالث

وقف تنفيذ قرارات سلطات الضبط المستقلة

إنّ وقف التنفيذ ذو طبيعة استثنائية وتحفظية يهدف إلى تفادي ما يمكن أن يلحق المدعي في دعوى الإلغاء من أضرار بالغة لا يمكن تداركها أو إصلاحها فيما لو تم إلغاء القرار.¹

القاعدة العامة أنّ القرار الإداري يتمتع بقرينة المشروعية وامتياز الأولوية، وهو ما يسمح بتنفيذه الفوري،² مما يعني عدم جواز إخضاعه لمبدأ وقف التنفيذ، بل على العكس من ذلك فإن الطعن فيه بالإلغاء ليس له أثر موقوف.³

ورغم أنّ الهدف من منح التنفيذ المباشر للإدارة هو خدمة المصلحة العامة،⁴ إلا أنّ تطبيق قاعدة الأثر غير الموقف للدعوى على إطلاقها، سيؤدي في بعض الأحيان إلى إلغاء دعوى الإلغاء، ويحوّل الحكم الذي يصدر بالإلغاء إلى حكم صوري مجرد من كل آثاره إذا أسرعت الإدارة ونفذت القرار دون انتظار حكم القضاء في المنازعة،⁵ لذلك ناد الفقهاء بالأخذ بنظام وقف تنفيذ القرارات الإدارية المطعون فيها عند توافر شروط معينة كاستثناء

¹ خراز محمد الصالح، "طبيعة قضاء وقف تنفيذ القرارات الإدارية"، مجلة دراسات قانونية، سنة 2002، ص. 51.

² فريجة حسين، شرح القانون الإداري، دراسة مقارنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2009، ص. 113.

³ عبد الباسط محمد فؤاد، وقف تنفيذ القرار الإداري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2007، ص. 15-16.

⁴ فريجة حسين، "التنفيذ الإداري المباشر في أحكام القضاء الإداري الجزائري"، مجلة إدارة، عدد 23، لسنة 2002، ص. 11.

⁵ فتوس خدوجة، مرجع سابق، ص. 118-119.

عن القاعدة العامة، وبذلك أقر مجلس الدولة الفرنسي وقف التنفيذ بمراعاة مجموعة من الشروط،¹ وهو ما تبناه المشرع الجزائري في قانون الإجراءات المدنية والإدارية في المادة 910 التي أحالت إلى تطبيق المواد من 833 إلى 837.

وبالعودة إلى المادة 833 نجدها قد نصت على ما يلي: **"لا توقف الدعوى المرفوعة أمام المحكمة الإدارية، تنفيذ القرار الإداري المتنازع فيه، ما لم ينص القانون على خلاف ذلك. غير أنه يمكن للمحكمة الإدارية أن تأمر، بناء على طلب المعني، بوقف تنفيذ القرار الإداري".**

أما بخصوص قرارات سلطات الضبط المستقلة فجد أنّ موقف المشرع بخصوص إمكانية وقف تنفيذها يعرف تذبذبا (أولا)، رغم الأهمية التي يكتسيها تكريس هذا المبدأ (ثانيا).

أولا- تذبذب موقف المشرع من وقف تنفيذ قرارات السلطات الضبطية المستقلة:
باستقراءنا للنصوص التأسيسية لسلطات الضبط المستقلة نلمس تذبذب موقف المشرع الجزائري وعدم توحيدة لمسألة وقف التنفيذ، وهو ما حاولنا تلخيصه في الجدول رقم 13 السالف الذكر، إذ نجده ينص تارة على عدم وقف التنفيذ، ويسكت أحيانا عن المسألة، ويستلزم في أحيان أخرى وقفه .

1- النص صراحة على عدم وقف التنفيذ:

نص المشرع صراحة في بعض النصوص المنشئة لسلطات الضبط المستقلة على عدم خضوع القرارات الصادرة عنها لمبدأ وقف التنفيذ، ما يجعلها تخضع لمبدأ التنفيذ الفوري، وهذا ما قد يعرّض بعض المصالح الاقتصادية والمالية للمتعاملين للخطر الذي لا يمكن لدعوى الإلغاء أن تمحوه، نظرا لاستحالة إرجاع الحالة إلى ما كانت عليها، خاصة وأنّ وقف التنفيذ يعتبر كضمانة من ضمانات الدفاع التي تتمتع بها الأشخاص والمؤسسات في

¹ ZOUAIMIA (R), droit de la responsabilité disciplinaire des agents économiques : l'exemple du secteur financier, op.cit, p.102.

الفصل الثاني: تباين القواعد العامة لمنازعات سلطات الضبط المستقلة بتباين نظام تدخلها

مواجهة سلطات الضبط المستقلة عندما تكون هذه الأخيرة بصدد تنفيذ قراراتها المرتبطة باختصاصها القمعي.¹

ومن بين الهيئات التي نص المشرع صراحة على عدم جواز وقف تنفيذ قراراتها المطعون فيها نجد سلطة ضبط البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية، حيث تنص المادة 17 من القانون رقم 03-2000 على ما يلي: "يجوز الطعن في قرارات مجلس سلطة الضبط أمام مجلس الدولة... وليس لهذا الطعن أثر موقوف".

الإجراء نفسه نص عليه المشرع بالنسبة للوكالتين المنجميتين حيث لا يوقف الطعن مجرى القرارات.²

نص المشرع على عدم وقف التنفيذ أيضا بالنسبة للأنظمة الصادرة عن مجلس النقد والقرض حيث تنص المادة 65 من الأمر رقم 11-03 في فقرتها الأولى على ما يلي: "يكون النظام الصادر والمنشور كما هو مبين في المادة 64 أعلاه، موضوع طعن بالإبطال يقدمه الوزير المكلف بالمالية أمام مجلس الدولة، ولا يكون لهذا الطعن أثر موقوف".

كرّس المشرع كذلك الأثر الفوري لقرارات اللجنة المصرفية عند الطعن فيها أمام مجلس الدولة رغم أن عدم وقف التنفيذ هنا يتعلق فقط بقرارات اللجنة المتعلقة بتعيين قائم بالإدارة مؤقتا أو المصفي والعقوبات التأديبية حسب المادة 107 من الأمر رقم 11-03 المعدل في 2010.

2- التكريس الصريح لمبدأ وقف التنفيذ:

نص المشرع صراحة على إمكانية وقف تنفيذ قرارات سلطتين فقط من سلطات ضبط وهما لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها ومجلس المنافسة.

¹ فتحي وردية، "وقف تنفيذ القرارات الصادرة عن السلطات الإدارية المستقلة"، أعمال الملتقى الوطني حول السلطات الإدارية المستقلة الفاصلة في المواد الاقتصادية والمالية، أيام 23-24 ماي، جامعة بجاية، 2007، ص 335-336.
² المادة 48 من القانون رقم 10-01، المؤرخ في 3 جويلية 2001، المتضمن قانون المناجم، المعدل والمتمم، مرجع سابق.

بالنسبة للجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها فإن وقف التنفيذ يتعلق باللوائح أي بالقرارات التنظيمية التي تصدرها، حيث نجد المادة 33 من المرسوم التشريعي 93-10 تنص على ما يلي: "يمكن في حالة حصول طعن قضائي أن يؤمر بتأجيل تنفيذ أحكام اللائحة المطعون فيها إذا كانت هذه الأحكام مما يمكن أن تنجر عنه نتائج واضحة الشدة والإفراط، أو طرأت وقائع جديدة بالغة الخطورة منذ نشرها".

هكذا نلاحظ أن هذه المادة أجازت وقف تنفيذ اللوائح التي تصدرها اللجنة استثناءا وبتوافر إحدى الشروط المنصوص عليها في هذه المادة والمتمثلة في: خطورة النتائج التي يمكن أن تنجر عن هذه اللائحة، أو حدوث وقائع جديدة بالغة الخطورة.

أجاز المشرع صراحة كذلك وقف تنفيذ قرارات مجلس المنافسة كاستثناء وهو ما نلاحظه بوضوح في الفقرة الأخيرة من نص المادة 63 من الأمر رقم 03-03 التي جاءت كما يلي: "لا يترتب على الطعن لدى مجلس قضاء الجزائر أي أثر موقوف لقرارات مجلس المنافسة، غير أنه يمكن رئيس مجلس قضاء الجزائر في أجل لا يتجاوز خمسة عشرة (15) يوما، أن يوقف تنفيذ التدابير المنصوص عليها في المادتين 45 و46 أعلاه، الصادرة عن مجلس المنافسة عندما تقتضي ذلك الظروف أو الوقائع الخطيرة".

لكن هل فعلا تكريس المشرع لمبدأ وقف التنفيذ في هذه القرارات مردّه الرغبة في تكريس مبدأ المساواة بين المتقاضين وتطبيق ضمانات التقاضي؟

يبدوا أنّ هذا الموقف الذي اتخذه المشرع الجزائري يجد تفسيره في النقل الحرفي لموقف المشرع الفرنسي، مع أنّ هذا الأخير له ما يبرر موقفه في إدراج مبدأ وقف التنفيذ في القانون الصادر في 06 جويلية 1987، الذي نقل الاختصاص من مجلس الدولة إلى محكمة استئناف باريس للفصل في المنازعات الخاصة بقرارات المجلس، إذ أنّ المجلس الدستوري أبدى ملاحظة هامة بخصوص هذا النقل، حيث أكد على أنّ المشكلة التي يثيرها هذا النقل تكمن في عدم تنفيذ القرار المطعون فيه أمام هذه المحكمة كنتيجة للطعن مثلما هو متّبع أمام مجلس الدولة ممّا كان يفوّت ضمانة للمتقاضين، يُحرّمون منها أمام محكمة استئناف باريس

ويتمتعون بها إذا ظل الاختصاص لمجلس الدولة، وفقا للقواعد التقليدية لاختصاصه بنظر الطعون في القرارات الإدارية، وكان هذا الوضع مخالفة دستورية حيث يناقض مبدأ المساواة وضمانات التقاضي المنصوص عليها في الدستور الفرنسي.¹

لذا فإنه وبصدور قانون 6 جويلية 1987 المخول لمحكمة استئناف باريس الاختصاص بالفصل في المنازعات الخاصة بقرارات مجلس المنافسة راعى ما أبداه المجلس الدستوري من ملاحظات وبصفة خاصة تلك المتعلقة بوقف تنفيذ القرارات المطعون فيها كأثر للطعن، فقرر القانون أن الطعن أمام محكمة استئناف باريس ليس له أثر موقف كقاعدة عامة، ولكن الرئيس الأول لهذه المحكمة يمكن أن يأمر بوقف التنفيذ لحين الفصل في موضوع الدعوى، بشرط أن يثبت الطاعن أن هناك خطرا جسيما يمكن أن يترتب على التنفيذ أو أن هناك وقائع جديدة لها خطورة استثنائية، وأن تكون قد حدثت في تاريخ لاحق على صدور القرار المطعون فيه.²

بهذا فإن تكريس المشرع الجزائري لوقف التنفيذ لا يمكن اعتباره مبادرة هامة منه، ولا تفتننا منه لأهمية هذا الإجراء بالنظر إلى المجالات التي تتدخل فيها هذه السلطات وخطورة قراراتها، ويتأكد هذا الافتراض إذا علمنا أن القرار الخاص برفض الترخيص للتجميع يكون قابلا للطعن أمام مجلس الدولة، وهو ما نصت عليه صراحة المادة 19 من الأمر رقم 03-03 دون أن ترد أية إشارة إلى مسألة وقف تنفيذ هذه القرارات.

3- سكوت المشرع عن مسألة وقف تنفيذ قرارات بعض الهيئات:

غاب موقف المشرع الجزائري في النصوص التأسيسية لبعض سلطات الضبط المستقلة عن مسألة وقف تنفيذ قراراتها، فلم يستبعده صراحة، ولم ينص على إمكانية تطبيقه ويمكن التمييز بين ثلاث حالات لغياب موقفه:

- إما لأنه سكت عن مسألة إمكانية الطعن في القرار مما يستتبعه السكوت عن مسألة وقف تنفيذه، كما هو الحال بالنسبة لقرارات المركز الوطني للسجل التجاري، قرارات غرفة التحكيم والتأديب لدى لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها.

¹ عبد الله حنفي، مرجع سابق، ص. 122.

² فتحي وردية، مرجع سابق، ص. 335.

• أو إما لأنه غفل عن تحديد إمكانية وقف التنفيذ من عدمها رغم إشارته إلى إمكانية اللجوء إلى الطعن، كما هو الحال بالنسبة للجنة ضبط الكهرباء والغاز أين نجد المادة 139 من القانون رقم 01-02 تنص على ما يلي: " يجب أن تكون قرارات لجنة الضبط مبررة، ويمكن أن تكون موضوع طعن قضائي لدى مجلس الدولة".

ونفس الشيء أيضا يقال عن العقوبات الصادرة عن اللجنة حيث نجد المادة 150 من نفس القانون تنص: " يجب أن تكون العقوبات مبررة، ويمكن أن تكون موضوع طعن قضائي".¹

الموقف ذاته اتخذته المشرع بالنسبة لقرارات مجلس المنافسة المتعلقة برفض الترخيص للتجمع،² وكذا قرارات لجنة الإشراف على التأمينات المتعلقة بتعيين متصرف مؤقت.³

• إضافة إلى هاتين الحالتين: قد يعود سكوت المشرع عن مسألة وقف التنفيذ إلى رفضه أصلا وصراحة لفكرة الطعن في قرارات سلطة الضبط كما أشرنا سابقا، كما هو الحال بالنسبة لبعض قرارات اللجنة المصرفية.⁴

بما أنه لا حصانة قضائية لقرار إداري فإن كل قرارات سلطات الضبط تخضع لإمكانية الطعن كما أشرنا سابقا، أما مسألة وقف تنفيذ هذه القرارات المطعون فيها فإن سكوت المشرع يدفعنا إلى الرجوع إلى القواعد العامة، وبالتالي نعود إلى نص المادة 833 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية التي تحيلنا إلى المادة 910 منه.

و نجد المادة 833 تنص على ما يلي: " لا توقف الدعوى المرفوعة أمام المحكمة الإدارية تنفيذ القرار الإداري المتنازع فيه، ما لم ينص القانون على خلاف ذلك. غير أنه

¹ بالرجوع إلى النص المحرر باللغة الفرنسية نجد أن المشرع استعمل مصطلح « recours judiciaire » وهو ما يعني أن العقوبات المتخذة من قبل اللجنة يمكن أن تكون محل طعن أمام القضاء العادي، غير أن الأستاذ "زوايمية" أكد أن العبارة ورد ذكرها خطأ فالقاضي المختص بالنظر في مثل هذه الطعون هو القاضي الإداري، حول المسألة أنظر الصفحة 142 و143 من هذه المذكرة.

² المادة 19 من الأمر رقم 03-03، المؤرخ في 19 جويلية 2003، المتعلق بالمنافسة، المعدل والمتمم، مرجع سابق.

³ المادة 213 من القانون رقم 95-07، المؤرخ في 25 جانفي 1995، المتعلق بتأمينات، المعدل والمتمم، مرجع سابق.

⁴ وذلك استنادا إلى أن المشرع ذكر القرارات القابلة للطعن بصفة صريحة وعلى سبيل الحصر وهو ما نجده منصوص في المادة 107 من الأمر رقم 03-11، المؤرخ في 26 أوت 2003، المتعلق بالنقد والقرض، المعدل والمتمم، مرجع سابق.

يمكن للمحكمة أن تأمر بناء على طلب الطرف المعني بوقف تنفيذ القرار الإداري". ونفس هذه الأحكام تطبق أمام مجلس الدولة.

فالأصل والقاعدة العامة إذن عدم جواز وقف تنفيذ القرار الإداري المطعون فيه، ولكن استثناء يجوز ذلك بتوافر مجموعة من الشروط وهي:

- عدم جواز طلب وقف تنفيذ القرار إلا إذا كان متزامنا مع دعوى مرفوعة في الموضوع أو في حالة التظلم إلى الجهة الإدارية مصدرة القرار.¹ ويثبت المدعي ذلك في عريضة دعواه. وفقا للمادة 834 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية السالف الذكر.

وقد أكدت المحكمة العليا بتاريخ 16-06-1990 على أنه لا يمكن منح وقف تنفيذ قرار إداري ما لم يكن مسبقا بدعوى مرفوعة في الموضوع.²

- عدم جواز إثارة الطلب في دعوى الموضوع وإنما يجب تقييم الطلب في دعوى مستقلة.
- ألا يكون القرار الإداري المطلوب وقف تنفيذه قد تم تنفيذه من قبل بحيث يصبح طلب وقف التنفيذ من دون جدوى.³

- وقد أضافت المادة 912 بعض الشروط وهي أن يكون القرار المطعون فيه من شأنه إحداث عواقب يصعب تداركها، وأن تبدو الأوجه المثارة في العريضة من خلال ما توصل إليه التحقيق جدية من شأنها تبرير إلغاء القرار المطعون فيه، وللقاضي سلطة في تقدير ذلك.

أخيرا ومن خلال ما تقدم يتبين لنا تذبذب موقف المشرع من مسألة وقف تنفيذ قرارات سلطات الضبط المستقلة، إذ ينص تارة على عدم وقف التنفيذ، ويجيزه تارة أخرى، ويغيب موقفه أحيانا.

¹ أنظر المادة 833 من القانون رقم 09-08، المؤرخ في 25 فيفري 2008، المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، مرجع سابق.

² قرار المحكمة العليا -الغرفة الإدارية- رقم 72400، مؤرخ في 16 جوان 1990، بلدية عين أزال ضد (ب.س)، مرجع سابق، ص.131-133.

³ بريرة عبد الرحمان، شرح قانون الإجراءات المدنية والإدارية، (قانون رقم 09-08، مؤرخ 25 فبراير 2008)، منشورات بغدادي، الجزائر، 2009، ص.439-440.

لا يظهر هذا التباين وعدم التوحيد بين سلطة وأخرى فحسب بل وفي قرارات سلطة واحدة، كما هو الحال مثلا بالنسبة لقرارات مجلس المنافسة أين يجيز المشرع استثناء وقف تنفيذ القرارات المتعلقة بالممارسات المقيدة للمنافسة المطعون فيها، ويسكت عن تحديد موقفه بالنسبة للقرارات المتعلقة برفض الترخيص للتجميع.

نفس التباين أيضا يلاحظ بالنسبة لقرارات لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، حيث نجد أنّ القرارات التنظيمية الصادرة عن اللجنة يجوز وقف تنفيذها، وغاب موقفه بالنسبة للقرارات الفردية الصادرة عن اللجنة، رغم أنها قد تحمل في طياتها جزاءات خطيرة قد تضر بمصالح المتعامل المعني باعتبار اللجنة تملك صلاحية النطق بعقوبات وكذا صلاحية التحكيم والفصل في النزاعات.

هذا ما يجعلنا نقول أنّ المشرع لا يراعي مسألة خطورة القرارات عند نصه على إمكانية وقف التنفيذ أو سكوته عن المسألة، فيجيزه متى شاء ويرفضه متى أراد، رغم أهمية الاعتراف بمبدأ وقف تنفيذ قرارات سلطة الضبط وضروريته.

ثانيا- ضرورة تكريس مبدأ وقف تنفيذ قرارات سلطات الضبط المستقلة:

رغم أنّ مبدأ عدم وقف التنفيذ يجد مبرراته في أنّ الإدارة تمتلك سلطة القيام بنفسها بتنفيذ القرارات التي تتخذها دون حاجة إلى استئذان القضاء، وكذا استنادا إلى مبدأ الفصل بين السلطتين القضائية والإدارية، وأنّ ضرورة تحقيق المصلحة العامة وضرورة حسن سير المرافق العامة بانتظام و باضطراد يقتضي عدم وقف القرار الإداري وشله،¹ إلا أنّ تطبيق هذا المبدأ على إطلاقه سيؤدي إلى عدم جدوى دعوى الإلغاء خاصة بالنسبة للقرارات القمعية التي تصدرها سلطات الضبط المستقلة، إذ يعتبر وقف تنفيذ القرارات الصادرة عنها ضمانا من ضمانات الدفاع التي يتمتع بها الأشخاص والمؤسسات في مواجهة هذه السلطات، خاصة في مواجهة السلطة القمعية لهذه الهيئات، وهو ما يؤكد الفقه الفرنسي وكذا المجلس الدستوري الفرنسي الذي أشار بخصوص مجلس المنافسة أنّه يتمتع بسلطات غير تلك التي

¹ عبد الغني بسيوني عبد الله، وقف تنفيذ القرار الإداري في أحكام القضاء الإداري، الطبعة الثانية، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2007، ص. 13.

الفصل الثاني: تباين القواعد العامة لمنازعات سلطات الضبط المستقلة بتباين نظام تدخلها

تتمتع بها تلك السلطات الإدارية الكلاسيكية، لذا فإن الاعتراف بالسلطة القمعية لسلطات الضبط المستقلة يجب أن يقترن بضمانة وقف التنفيذ.¹

لقد أقرّ المجلس الدستوري الفرنسي أثناء نظره في السلطة القمعية التي يتمتع بها المجلس الأعلى للسمعيات والمرئيات أنّ الطعن في هذه العقوبات يجب أن يكون له أثر موقف للتنفيذ، أما الحالات الأخرى فيمكن طلب وقف التنفيذ بشأنها وفقا للقانون العادي، واعتبر نظام وقف التنفيذ لا يمثل فقط ضمانة في مواجهة السلطة القمعية لهذه الهيئات وإنما هو العنصر الجوهرى فيها، فأينما وجدت سلطة قمعية يجب أن تقابلها إمكانية وقف التنفيذ.²

هكذا أصبح وقف التنفيذ في نطاق الجزاءات الإدارية التي توقعها سلطات الضبط المستقلة إلزاما على المشرع لا يمكن التنصل منه.³

فوقف التنفيذ في فرنسا ضرورة دستورية « Une exigence constitutionnelle »⁴ باعتبارها ضمانة أساسية لحقوق الدفاع في وقت يمنح فيه المشرع لسلطات ضبطية مستقلة اختصاصا في توقيع الجزاء.

أمّا بالنسبة للجزائر فقد أكدّ مجلس الدولة الجزائري خطورة استبعاد وقف تنفيذ قرارات سلطات الضبط المستقلة في عدّة مواقف، وذلك من خلال إقراره بوقف تنفيذ القرار المطعون فيه رغم معارضة صريحة من النص التأسيسي لسلطة الضبط. فرغم أنّ الفقرة الأخيرة من المادة 107 من قانون النقد والقرض لا تجيز وقف تنفيذ قرارات اللجنة المصرفية المطعون فيها، إلا أنّ مجلس الدولة اتخذ موقفا مغايرا ومخالفا،⁵ حيث قضى بتوقيف قرار صادر عن اللجنة المصرفية يتعلّق بسحب اعتماد بنك، استنادا إلى الفقرة

¹ فتحي وردية، مرجع سابق، ص. 331.

² TSKLITIARAS (S), « Le statut constitutionnel de sursis à l'exécution devant le juge administratif », *RDP*, N° 03, P. 697.

³ فتحي وردية، مرجع سابق، ص. 331.

⁴ ZOUIAMIA (R), les autorités de régulation indépendantes dans le secteur financier en Algérie, op.cit, p. 118.

⁵ قرار مجلس الدولة رقم 19081 مؤرخ في 2003/12/30، قضية مساهمي البنك التجاري والصناعي الجزائري (B.C.I.A) ضد اللجنة المصرفية، مجلة مجلس الدولة، عدد 06، 2006، ص ص. 72-74.

الثانية، من نص المادة 283 من قانون الإجراءات المدنية الملغى، والتي تقابلها حالياً المادة 833 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

خالف كذلك مجلس الدولة الجزائري المادة 107 من الأمر رقم 11-03 في قضية مساهمي البنك التجاري والصناعي الجزائري (BCIA) ضد اللجنة المصرفية أين أصدر المجلس قراراً بوقف تنفيذ القرار رقم 09 المؤرخ في 21 أوت 2003 الصادر عن اللجنة المصرفية المتضمن تعيين السيد "أ.ب." مصفياً للشركة، على اعتبار أن هذا الأخير يعتبر كمحافظ للحسابات بالبنك الخارجي الجزائري الذي هو في نزاع مع البنك التجاري والصناعي الجزائري، الشيء الذي قد يجعل المعارضين يشكون في حياد المصفي.¹

وفي قضية أخرى قدّم فيها طلب وقف تنفيذ مقرر اللجنة المصرفية الرامي إلى تعيين متصرف إداري مؤقت يتولى تسيير نشاطات البنك الجزائري الدولي، ف قضى المجلس برفض الطلب لأنه بدون محل، كون المجلس رفض الدعوى الأصلية في الموضوع، وأن وقف التنفيذ يشكّل إجراء تبعية لطعن أصلي،² فالمجلس في قضية الحال لم يستند في رفضه طلب وقف التنفيذ إلى نص المادة 107 من قانون النقد والقرض وإنما استند إلى الفقرة الثانية من المادة 283 من قانون الإجراءات المدنية التي تقابلها حالياً المادة 833 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

رغم أن قرارات مجلس الدولة تجسّد مبدأ وقف التنفيذ وتستبعد في كثير من الأحيان تطبيق النصوص التأسيسية لسلطات الضبط المستقلة التي تنص على عدم تطبيقه، إلا أن هذا غير كاف بل يجب تكريس ضمانات وقف التنفيذ بنص قانوني وتعميم ذلك على كل سلطات الضبط المستقلة لاسيما في مواجهة السلطة القمعية التي تتمتع بها.

¹ قرار مجلس الدولة رقم 19081 مؤرخ في 30-12-2003، قضية مساهمي البنك التجاري والصناعي الجزائري (BCIA) ضد اللجنة المصرفية، مرجع سابق، ص. 72-74.

² قرار مجلس الدولة رقم 14489 مؤرخ في 01 أبريل 2003، البنك الجزائري الدولي ضد محافظ البنك المركزي، مرجع سابق.

الفصل الثاني: تباين القواعد العامة لمنازعات سلطات الضبط المستقلة بتباين نظام تدخلها

هكذا نلمس تذبذب موقف المشرع بخصوص الإجراءات التي تحكم منازعات سلطات الضبط المستقلة، غير مراعاة في كثير من الأحيان الضمانات الأساسية التي تقوم عليها المحاكمة العادلة، وهو ما قمنا بتلخيصه في الجدول رقم 13 السالف الذكر.

خلاصة الفصل الثاني

إنّ التطرق للنظام القانوني لتدخل سلطات الضبط المستقلة يوحي لنا بغياب رؤية شاملة لدى المشرع حول هذه السلطات وموقعها في النظام الاقتصادي، وطبيعة مهامها ونظام تدخلها، حيث لاحظنا تفاوتاً - بين سلطة وأخرى- في نقل هذه الاختصاصات لصالحها، نقل لا يراعي في كثير من الأحيان الحقوق والحريات العامة للأفراد.

إنّ هذا التعدد وإن كان يراعي الخصوصيات القطاعية لكن من شأنه أن يؤدي إلى تفتيت التصوّر العام لهذه السلطات وخصوصيتها كقوة قانونية موحدة.

كما أنّ تعرّضنا لنظام منازعات سلطات الضبط جعلنا نجزم عدم إفلاح المشرع في صياغتها في قالب قانوني مناسب فجاءت النصوص التأسيسية في شكل قواعد قانونية عادية تؤكد خضوع نشاط هذه السلطات لرقابة مجلس الدولة، رغم أنّ ذلك من اختصاص القوانين العضوية.

هذا إلى جانب عدم توحيد القواعد العامة التي تحكم هذه المنازعات حيث تعرف فوضى في تحديد الاختصاص، الإجراءات والمواعيد، ويمكن تلخيص ذلك في النقاط التالية:

1- يتأرجح موقف المشرع في تحديد الجهة القضائية المختصة، بين القضاء الإداري والعادي دون اعتماد أي معيار في ذلك ، حيث يقتبس بعض أحكام القانون الفرنسي متى شاء ويتخلّى عنها متى أراد دون أن يراعي في ذلك خصوصية المنظومة القانونية الجزائية.

2- كما أنّ موقفه يتباين في إخضاع قرارات هذه السلطات للرقابة القضائية عن طريق دعوى الإلغاء، ويصل هذا التباين إلى تواجده في قرارات هيئة واحدة.

3- يظهر كذلك عجز المشرع في تبني إجراءات قانونية موحدة، سواء ما تعلق منها بالمواعيد أو وقف التنفيذ، فيُخضعها أحياناً لقواعد خاصة، ويحيلنا إلى القواعد العامة في أحيان أخرى.

خاتمة

إنّ دراستنا للنظام القانوني لسلطات الضبط المستقلة تجعلنا نصفه بالهشّ، فتحليلنا للمركز القانوني الذي يحكمها أظهر اختلافا وتباينا بينها، وذلك رغم اشتراكها في بعض العناصر كطريقة الإنشاء، جماعية التركيبة، طريقة تعيين الأعضاء...، يظهر هذا التباين من خلال ما يلي:

- اختلاف القيمة المعيارية للنصوص المنشئة، حيث عمد المشرع إلى تبني طريقة الإنشاء والتعديل بواسطة قوانين المالية.

- اختلاف وتعدد التكييفات القانونية، تذبذبها وغموضها، وانقسام هذه السلطات إلى إدارية وتجارية.

- الإحالة المتزايدة على التنظيم بخصوص تحديد مهام، صلاحيات، تنظيم وقواعد سير هذه السلطات، الشيء الذي يؤدي في كثير من الأحيان إلى تجميد النص القانوني في حالة عدم إصدار النص التنظيمي.

- اختلاف تركيبها البشرية دون مراعاة لحجم الوظائف والاختصاصات التي خوّلت بها كل سلطة.

- اختلاف وتعدد طرق التمويل.

- تباين هذه السلطات من حيث الاعتراف لها بالشخصية القانونية، الشيء الذي يؤثر على تحديد الجهة القضائية المختصة بمنازعاتها (مسؤوليتها).

- تمتع بعضها بصلاحيات وضع نظامها الداخلي دون البعض الآخر.

- اختلاف القواعد التي تحكم سير هذه السلطات وتأرجحها بين القانون العام والخاص، سواء ما تعلق منها بنظام المحاسبة التي تتأرجح بين العامة والتجارية، أو ما تعلق منها بالنظام المطبق على الأعوان الاقتصاديين إذ يخضع أعوان بعض السلطات لقانون الوظيفة العمومي، بينما يخضع أعوان البعض الآخر منها لقانون العمل وقواعد القانون الخاص.

فمعالجتنا للمركز القانوني لهذه الهيئات خاصة ما تعلق منه باستقلاليتها يؤدي بنا إلى القول أنّها استقلالية نسبية وبدرجات متباينة بين مختلف الهيئات، فهي تعرف حدودا تتعلق

أساسا بعدم الانسحاب الكلي للدولة من الحقل الاقتصادي، وذلك بتأطير ورقابة هذه النشاطات ورغبتها في التواجد على مستوى هذه السلطات بشكل أو بآخر من خلال آليات رقابية عضوية ووظيفية.

أما من حيث نظام تدخل هذه الهيئات، فرغم أنّ الاضطلاع بوظيفة الضبط يقتضي تحويل السلطات الثلاث (تنفيذية، تشريعية، قضائية) إليها، إلا أنّ سلطات الضبط المستقلة في التشريع الجزائري لم تشهد تحويلا كليا للصلاحيات لفائدتها وهذا رغم اتساع حجم اختصاصها الاستشاري والرقابي، كما تعرف تباينا في توزيع هذه الاختصاصات بين مختلف السلطات.

كل هذا إلى جانب عدم اصطحاب هذا النقل في الاختصاصات من السلطات التقليدية إلى هذه الهيئات لمختلف الضمانات القانونية سواء الموضوعية منها أو الإجرائية، وتباينها من هيئة إلى أخرى، إذ نجد المشرع يكرّس كل ما هو سلطات ويتغاضى النظر عما هو ضمانات.

كما أنّ نظام المنازعات الذي يحكم هذه الهيئات يعرف هو الآخر غموضا وفوضى في توزيع الاختصاص والإجراءات؛ مواعيد الطعن، تناقض في مدى إمكانية الطعن القضائي في قرارات هذه لسلطات، تأرجح بين تطبيق قواعد خاصة والإحالة إلى قواعد القانون العام.

إنّهُ تقليد انتقائي للمشرع الفرنسي، ديكور موجه للاستهلاك الغربي دون وجود نية حقيقية في التطبيق، إنّها فوضى الهيئات، الاختصاصات، الضمانات، المواعيد، الإجراءات، توزيع الاختصاص، تباين في التركيبة البشرية (عدد الأعضاء) دون مراعاة لحجم الصلاحيات الممنوحة لكل هيئة.

وكيف لنا أن نتحدث عن نظام متجانس لمختلف هذه الهيئات إذا عرفنا أنّه حتى بالنسبة لسلطة واحدة نجد هناك اختلافا وتناقضا في أحكامها بين ما جاء به القانون والتنظيم، وأحيانا تصل درجة عدم التجانس إلى وجود تناقض في نص قانوني واحد، بل وأحيانا في مادة واحدة بين فقرة وأخرى تليها مباشرة.

هكذا لاحظنا تذبذبا لموقف المشرع، غموضا في النصوص القانونية، تناقضا فيما بينها وتعديلا متكررا لها، إذ أحسنا عبر مختلف مراحل دراستنا لهذا الموضوع بصعوبة الإلمام بمختلف أحكام سلطات الضبط المستقلة بسبب كثرة قوانينها وغموضها، وأكثر من ذلك بسبب التعديل المتكرر والآلي لها دون حاجة إلى ذلك، فنجد المشرع ينزع بيد ما منحه باليد الأخرى.

إذا كان الباحث القانوني يتوه في مثل هذه التناقضات والثغرات والغموض فما هي حال المتعامل الاقتصادي المخاطب بالدرجة الأولى بهذه القواعد، والذي لا تكون له في غالب الأحيان دراية كافية بالقانون.

إنّ عدم الاستقرار التشريعي لن يكون أبدا في فائدة الاقتصاد ولن يخدم المصلحة العامة الاقتصادية، بل خلف وسيظل يخلف نوعا من التخوف على المصلحة العامة ومصالح الأفراد، ويخلق ترددا بالنسبة للمتعاملين الاقتصاديين وخاصة المستثمرين الأجانب الذين يبحثون عن بيئة استثمارية آمنة.

إنّ كل هذه الحقائق توحى لنا بتردد المشرع، و تدلّ على غياب رؤية واضحة و موحدة له حول النظام القانوني لهذه الهيئات، وتعكس غياب إرادة فعلية لديه في إنشاء هذا النوع الجديد من السلطات، وكذا عدم وجود نية مؤكدة في انسحاب الدولة من الحقل الاقتصادي.

وعليه فإنّ التجربة الجزائرية بالنظر إلى حداثتها وطبيعة مقاربة المشرع والسلطات العمومية لها تبقى بحاجة إلى تعزيز أكبر لمكانة هذه السلطات من خلال تسوية وضعيتها الدستورية عن طريق إدراجها في أحكام الدستور، وكذا إدراجها ضمن الأشخاص المذكورة في المادة 800 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، وفي أحكام المادة 09 من القانون العضوي رقم 98-01 خاصة وأن الأحكام التي جاء بها تعديل هذا القانون العضوي في 2011 لم تقض على الإشكال المطروح، كما يستحسن منحها ضمانات استقلال حقيقية، إضافة إلى نقل كل الصلاحيات الضبطية لفائدتها مع ضرورة مصاحبة هذا النقل لمختلف الضمانات القانونية والقضائية وتعميمها عليها، فلا يمكن التذرع بعامل السرعة والمرونة

التي يمتاز بها تدخل هذه السلطات للإنقاص من هذه الضمانات، هذا إلى جانب ضرورة تزويدها بعدد كاف من الأعضاء يتناسب مع طبيعة وحجم الاختصاصات الممنوحة لها. بالإضافة إلى ذلك فهي بحاجة إلى توحيد أو على الأقل تقريب أكبر لأنظمتها القانونية وقواعد تنظيمها وسيرها وكذا النظام الإجرائي المتعلق بمنازعاتها، والقضاء على الغموض الذي يكتنف نصوصها القانونية، وهو تقريب من شأنه توحيد هذه السلطات كقوة قانونية متجانسة وتسهيل نظامها الإجرائي والعملي، وكذا إعادة النظر في الطابع الاستثنائي لإجراءات الدعوى الخاصة بمنازعات الضبط الاقتصادي وذلك بالقضاء على الطابع الفوضوي لمواعيد الطعن، وتكريس ضمانات للمتقاضين عن طريق خصخصة قانون الضبط الاقتصادي عوض الإحالة في كل مرة إلى القواعد العامة التي لا تتلاءم مع هذا النوع من المنازعات.

صحيح أنّ ذلك ليس بالسهل، لكنه ليس بالمستحيل أيضاً، فنحن لا نبحث عن توحيد مطلق وإنّما على الأقل الوصول إلى نظام متجانس، غير متناقض وواضح يسهل على المتعاملين فهمه.

يمكن أن يكون الحل بوضع تقنين خاص بسلطات الضبط المستقلة، ويمكن أن يتحقق ذلك عن طريق الاستعانة بمختلف القوانين المنشئة لسلطات الضبط بصياغتها في كتاب (تقنين) واحد، مع ضرورة القضاء على التناقض الموجود بينها.

ثم تأتي مرحلة صياغة هذه القواعد في التقنين ويكون ذلك بتقسيم هذا الأخير إلى أجزاء؛ يخصص الأول للتعريف بمهمة الضبط، مع تحديد المبادئ الأساسية التي يجب على كل سلطة ضبط مستقلة تؤسس مستقبلاً أن تسير عليها ويجب تضمين هذا الجزء بأحكام تلزم سلطات الضبط المستقلة احترام مبادئ حماية البيئة، ثم تأتي مرحلة التنصيص في جزء ثاني على تأسيس السلطات التي يرغب بإنشائها إلى حدّ ذلك الوقت، مع ضرورة تقديم تكييف قانوني لها، ثم يليه جزء ثالث يتم فيه توزيع الاختصاصات والصلاحيات الضبطية مع ضرورة تضمينه بإجراءات ممارسة كل اختصاص والضمانات القانونية والقضائية التي يجب أن تحترم في مواجهتها، وفي الأخير يُضمّن بجزء يتعلق بمنازعات سلطات الضبط المستقلة يُحدّد فيه توزيع الاختصاص بين الجهات القضائية، الأشخاص المؤهلين بتقديم

الطعن، مواعيد الطعن، مواعيد فصل مجلس الدولة في الطعن، مع مراعاة التنصيص على مسؤولية سلطات الضبط المستقلة على غرار دعوى الإلغاء، و تضمين هذا الجزء أحكام التقادم.

من المؤكّد أنّ هذا التقنين إذا تم سيمكّن من الاقتصاد في الجهد والوقت حين البحث عن القواعد القانونية الخاصة بسلطات الضبط المستقلة، ويُمكّن من الإجابة عن بعض التساؤلات، كتلك المتعلقة بتكييفها القانوني، التعاون بينها، تفادي الوقوع في تنازع الاختصاص، الجمع بين العقوبات، التقادم، تفادي التآرجح بين القواعد الخاصة وقواعد القانون العام.

غير أنّ وضع التقنين لن تكون له فاعلية إلاّ بتفادي المشرع للتضخم المتزايد في الإحالة على التنظيم، وكذا التوقّف عن التعديل المتكرر والآلي لهذه النصوص القانونية، فعدم الاستقرار التشريعي يؤدي إلى عدم فعالية القاعدة القانونية وبالتالي عدم فعاليتها.

إذا كانت المصلحة الاقتصادية هي الغاية، فإنّ الأمن القانوني هو الوسيلة، واحترام مقتضيات الحكم الراشد ودولة الحق والقانون وحماية البيئة هو الأساس.

ملحق

جدول رقم 01: جدول يبين التكييف التشريعي لسلطات الضبط المستقلة.

سلطة الضبط	الشكل القانوني	النص القانوني المكيف	التكييف القانوني
المركز الوطني للسجل التجاري	مركز	م 15 مكرر 1 من ق 91-14.	مؤسسة إدارية مستقلة institution administrative autonome.
- لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها	لجنة	م 20 من المرسوم التشريعي 10-93 المعدل والمتمم بالقانون 04-03.	سلطة ضبط مستقلة Autorité de régulation indépendante
- سلطة ضبط البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية	سلطة	م 10 من ق 03-2000	سلطة ضبط مستقلة Autorité de régulation indépendante
- الوكالة الوطنية للممتلكات المنجمية	وكالة	م 44 من ق 10-01	سلطة إدارية مستقلة Autorité administrative autonome
- الوكالة الوطنية للجيولوجية والمراقبة المنجمية	وكالة	م 45 من ق 10-01	سلطة إدارية مستقلة Autorité administrative autonome
- لجنة ضبط الكهرباء والغاز	لجنة	م 112 من ق 01-02	هيئة مستقلة Organisme indépendant.
- سلطة ضبط النقل	سلطة	م 102 من ق المالية 11-02 لسنة 2003	غياب تكييف قانوني
- مجلس النقد والقرض	مجلس	م 58 من الأمر 11-03	غياب تكييف قانوني
- اللجنة المصرفية	لجنة	م 105 من الأمر 03-11	غياب تكييف قانوني. كيفها مجلس الدولة على أنها سلطة إدارية مستقلة.
- سلطة ضبط المياه	سلطة	م 65 من ق 12-05	سلطة إدارية مستقلة Autorité administrative autonome
- الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته	هيئة	م 18 من ق 01-06	سلطة إدارية مستقلة Autorité administrative indépendante
- لجنة الإشراف على التأمينات	لجنة	م 26 من ق 04-06	غياب تكييف قانوني
- سلطة ضبط المحروقات - النفط	وكالتان مستقلتان	م 12 من القانون 05-07 المعدل والمتمم بالأمر رقم 10-06.	وكالتان وطنيتان مستقلتان agences nationales indépendantes

سلطة إدارية مستقلة administrative autonome.	م23 من الأمر 03-03 المعدلة والمتممة بالقانون رقم 12-08	مجلس	- مجلس المنافسة
سلطة إدارية مستقلة administrative indépendante	م 1-173 من ق 05-85 المعدل والمتمم بق 13-08	وكالة	- الوكالة الوطنية للمواد الصيدلانية المستعملة في الطب البشري.

جدول رقم 02: جدول يبين التشكيلة العددية لسلطات الضبط المستقلة.

سلطة الضبط	النص القانوني	عدد الأعضاء	إشراك القضاة	ممثلين عن السلطة التنفيذية (الوزراء)	الإشارة إلى الكفاءة، التخصص والخبرة
الوكالة الوطنية للمواد الصيدلانية المستعملة في الطب البشري	م 1-173 من ق رقم 05-85 المعدل والمتمم بالقانون رقم 13-08 أحالت على التنظيم لتحديد التشكيلة، ولم يصدر بعد.	/	/	/	/
المركز الوطني للسجل التجاري	المادة 7 من المرسوم التنفيذي 68-92	8	/	8	يمكن لمجلس الإدارة الاستعانة بأي شخص يراه مؤهلا بسبب كفاءته. (يمكن ودون تحديد الكفاءات)
لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها	م 22 من المرسوم التشريعي 10-93 المعدل والمتمم	7	1	/	يعينون حسب قدراتهم في المجالين المالي والبورصي، والشروط تحدد عن طريق التنظيم
لجنة الإشراف على التأمينات	م 209 مكرر من ق 07-95 المعدل والمتمم	5	2	1	/
سلطة ضبط البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية	م 14 و 15 من ق 03-2000	8 (دون تحديد لصفاتهم)	/	/	/
الوكالة الوطنية للممتلكات المنجمية	م 46 من ق 10-01	6	/	/	/
الوكالة الوطنية للجيولوجيا والمراقبة المنجمية	م 46 من ق 10-01	6	/	/	/
لجنة ضبط الكهرباء والغاز	م 117 من ق 01-02	4	قاضيان بالنسبة لغرفة التحكيم (134م)	/	/
سلطة ضبط النقل	م 102 ق المالية 11-02 أحالت على التنظيم، ولم يصدر هذا التنظيم بعد	/	/	/	/

مجلس المنافسة	م 24 من الأمر 03-03 المعدل والمتمم	12	/	/	الفئة 1: 6 أعضاء : شهادات جامعية على الأقل + خبرة مهنية مدتها 8 سنوات على الأقل في المجال القانوني أو الاقتصادي والتي لها مؤهلات... الفئة 2: 4 أعضاء: المهنيين المؤهلين الممارسين لنشاطات ذات مسؤولية والحائزين على شهادات جامعية ولهم خبرة مهنية مدة خمس سنوات على الأقل...
مجلس النقد والقرض	م 58 من الأمر 11-03	9	/	/	شخصيتان تعيينان حسب كفاءتهما في المسائل الاقتصادية والمالية.
اللجنة المصرفية	م 106 من الأمر 11-03 المعدلة	8	2	ممثل واحد أضيف بعد التعديل	بالنسبة لثلاث أعضاء يختارون بحكم كفاءتهم في المجال المصرفي والمالي والمحاسبي.
- سلطة ضبط المحروقات - النفط	م 12 من ق 05-07 المعدلة	6 أعضاء لكل هيئة	/	/	/
الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته	م 05 من المرسوم الرئاسي 413-06	7	/	/	/
سلطة ضبط المياه	م 07 من المرسوم التنفيذي رقم 08-303	4 (دون تحديد لصفاتهم)	/	/	/

جدول رقم 03: جدول يبين نظام العهدة الذي يحكم أعضاء مختلف سلطات الضبط المستقلة.

سلطة الضبط	مدة العهدة	القابلية للتجديد
المركز الوطني للسجل التجاري	3 سنوات	نعم دون تحديد لعدد المرات
لجنة ضبط عمليات البورصة ومراقبتها	4 سنوات	يجدد نصف تشكيلة اللجنة، عدا الرئيس كل سنتين.
سلطة ضبط البريد والمواصلات.	/	/
الوكالتين المنجميتين	/	/
لجنة ضبط الكهرباء والغاز	/	/
سلطة ضبط النقل	/	/
مجلس المنافسة	/	قابلة للتجديد كل أربع سنوات في حدود نصف أعضاء كل فئة.
مجلس النقد والقرض	/	/
اللجنة المصرفية	5 سنوات	/
وكالتي ضبط المحروقات	/	/
سلطة ضبط المياه	5 سنوات	قابلة للتجديد مرة واحدة
الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته	5 سنوات	قابلة للتجديد مرة واحدة
لجنة الإشراف على التأمينات	/	/
الوكالة الوطنية للمواد الصيدلانية المستعملة في الطب البشري	/	/

الجدول رقم 04: جدول يبين التكريس المتباين لحياد سلطات الضبط المستقلة.

نظام الامتناع	نظام التنافي			سلطة الضبط
	تكريسه بعد انتهاء المهام	نوع التنافي		
		كلي	جزئي	
/	/	/	/	المركز الوطني للسجل اتجاري
/	/	مكرس بالنسبة للرئيس فقط	/	لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها
/	/	/	نعم	سلطة ضبط البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية
/	/	نعم	/	الوكالتين المنجميتين
/	خلال سنتين بعد انتهاء المهام	/	نعم	لجنة ضبط الكهرباء والغاز
نعم	/	/	نعم	مجلس المنافسة
/	/	/	مكرس بالنسبة للمحافظ ونوابه	مجلس النقد والقرض
/	نعم لمدة سنتين من انتهاء المهام	/	/	اللجنة المصرفية
/	مكرس سنتين بعد انتهاء المهام	/	نعم	وكالتي ضبط المحروقات
/	/	نعم	/	سلطة ضبط المياه
/	/	/	/	الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته
/	/	/	نعم مكرس بالنسبة للرئيس	لجنة الإشراف على التأمينات
/	/	/	/	الوكالة الوطنية للمواد الصيدلانية المستعملة في الطب البشري
	المشكل لم يعد مطروح بعد صدور الأمر رقم 01-07 المتعلق بحالات التنافي والالتزامات الخاصة ببعض المناصب والوظائف			

جدول رقم 05: جدول يبين تباين الحجم الشكلي المخصص لسلطات الضبط المستقلة.

سلطة الضبط	النص القانوني المنشئ	الحجم الشكلي المخصص لها ضمن النص	عدد الإحالات على التنظيم المتعلقة بسلطة الضبط	مجالات الإحالة على التنظيم المتعلقة بسلطة الضبط
المركز الوطني للسجل التجاري	ق رقم 22-90 ملغى جزئيا بالقانون رقم 08-04	2 مادة من أصل 9 مواد	1	القانون الأساسي للمركز وتنظيمه
لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها	مرسوم تشريعي 10-93 معدل بالقانون رقم 04-03	37 مادة من أصل 65	4	- شروط ممارسة نشاط الوساطة - شروط إنهاء مهام الأعضاء...
لجنة الإشراف على التأمينات	ق رقم 07-95 معدل ومتمم بالقانون رقم 06-04	14 مادة من أصل 315 مادة	1	- مهام لجنة الإشراف على التأمينات.
سلطة ضبط البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية	القانون رقم 03-2000	12 مادة من أصل 60 مادة	1	نظام تعويضات الأعضاء
الوكالتين المنجميتين معا	قانون رقم 10-01 المعدل والمتمم	11 مادة من أصل 240	1	النظام الداخلي
لجنة ضبط الكهرباء والغاز	قانون رقم 01-02	29 مادة من أصل 140 مادة	3	- مرتب رئيس اللجنة المديرية وأعضائها. - تشكيلة المجلس الاستشاري وسيره. - القواعد الإجرائية أمام غرفة التحكيم.
سلطة ضبط النقل	قانون المالية رقم 11-02 لسنة 2003	مادة واحدة (1) من أصل 240	1	تحديد صلاحياتها وقواعد سيرها
مجلس المنافسة	الأمر رقم 03-03 المعدل والمتمم	47 مادة من أصل 74	7	- تنظيم مجلس المنافسة وسيره - تحديد القانون الأساسي ونظام أجور أعضاء مجلس المنافسة والأمين العام والمقرر العام والمقررين..
مجلس النقد والقرض	الأمر رقم 11-03 المعدل والمتمم	8 مواد من أصل 152 مادة	2	مرتب المحافظ ونائب المحافظ مركزية المستحقات غير المدفوعة
للجنة المصرفية	الأمر رقم 11-03 المعدل والمتمم	19 مادة من أصل 152 مادة	1	مرتبات الأعضاء.
وكالتي ضبط المحروقات	قانون رقم 07-05 معدل بالأمر 10-06	6 مواد من أصل 115 مادة	3	- تحديد الأجور لرئيس اللجنة المديرية والأعضاء. - تحديد تشكيلة المجلس الاستشاري وسيره

سلطة ضبط المياه	قانون رقم 12-05 المعدل والمتمم	مادة واحدة من أصل 183 مادة	1	تحديد صلاحيات وقواعد تنظيم سلطة ضبط المياه وعملها.
الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته	القانون رقم 01-06 المتمم بالأمر رقم 05-10	07 مواد من أصل 73 مادة	1	تحديد تشكيلة الهيئة وتنظيمها وكيفية سيرها.
الوكالة الوطنية للمواد الصيدلانية المستعملة في الطب البشري	القانون رقم 13-08	10 مواد من أصل 283 مادة	1	تحديد تنظيم الوكالة وسيرها وكذا القانون الأساسي لمستخدميها.

**جدول رقم 06: جدول يبين موقف المشرع الجزائري من الاعتراف بالشخصية المعنوية
لسلطات الضبط المستقلة.**

سلطة الضبط	القانون المنشئ	الاعتراف بالشخصية المعنوية
مجلس النقد والقرض	ق 10-90 (ملغى)	لا
	الأمر 11-03	لا
اللجنة المصرفية	ق 10-90 (ملغى)	لا
	الأمر 11-03	لا
المركز الوطني للسجل التجاري	ق 14-90	نعم ولكن ليس بموجب القانون 14-90 وإنما بموجب المادة 03 من المرسوم التنفيذي 68-92.
لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها	المرسوم التشريعي 10-93	لا
	المرسوم التشريعي 10-93 المعدل والمتمم.	نعم بموجب المادة 20
مجلس المنافسة	الأمر 06-95 (ملغى)	لا
	الأمر 03-03 المعدل والمتمم	نعم بموجب المادة 23
سلطة ضبط البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية	ق 03-2000	نعم بموجب المادة 10
الوكالتين المنجميتين	ق 10-01	نعم بموجب المادة 43
لجنة ضبط الكهرباء والغاز	ق 01-02	نعم بموجب المادة 112
سلطة ضبط النقل	ق المالية رقم 11-02	نعم بموجب المادة 102
وكالتي ضبط المحروقات	ق 07-05 المعدل والمتمم	نعم بموجب المادة 12
سلطة ضبط المياه	ق 12-05	نعم ولكن ليس بموجب هذا القانون بل بموجب المادة 2 من المرسوم التنفيذي 303-08 .
الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته	ق 01-06	نعم بموجب المادة 18.
لجنة الإشراف على التأمينات	ق 04-06	لا
سلطة ضبط الصحة	ق 13-08	نعم بموجب المادة 1-173 الفقرة 2.

جدول رقم 07: جدول يبين طرق تمويل سلطات الضبط المستقلة.

سلطة الضبط	تمويل ذاتي عن طريق ممارسة نشاطها	الميزانية العامة للدولة
المركز الوطني للسجل التجاري	-عائد تقديم الخدمات المرتبطة بنشاط المركز كالمصاريف المستحقة بمقتضى القيد في السجل التجاري. - عائد بيع المنشورات. - كل الموارد غير العادية الأخرى المرتبطة بالنشاط الرئيسي للمركز.	- الهبات و الوصايا التي تخصصها الدولة و الجماعات المحلية، والمؤسسات العمومية أو الخاصة.
لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها	-الحصول على أتاوي مقابل رخصة اعتماد الوسطاء وهيئات التوظيف الجماعي. -الحصول على أتاوي مقابل خدمات التحقيق لدى الوسطاء ودراسة النزاعات.	تحصل على إعانة تسيير.
سلطة ضبط البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية	-أتاوي مقابل ترخيص المتعاملين. -مكافآت مقابل خدمات. -مساهمة المتعاملين في تمويل الخدمة العامة.	تحصل على قرض قابل للسداد من الميزانية العامة.
الوكالتان المنجمنتان	الحصول على أتاوي مقابل الترخيص لإعداد السندات المنجمية.	الحصول على اعتمادات أولية من الدولة.
لجنة ضبط الكهرباء والغاز	-أتاوي مقابل الخدمات. - الرسم السياحي. -تمويل المنظومة الكهربائية والمنظومة الغازية.	تحصل على تسبيقة قابلة للاسترجاع.
سلطة ضبط النقل	/	الحصول على موارد وإعانات من الدولة.
مجلس المنافسة	/	ميزانية الوزارة .
مجلس النقد والقرض	/	اعتماد مطلق على ميزانية البنك المركزي.
اللجنة المصرفية	/	اعتماد مطلق على ميزانية البنك المركزي.
وكالتي ضبط المحروقات	-أتاوي مقابل عقد البحث والاستغلال. -دفع مقابل الخدمات.	تسديد قابل للسداد.
سلطة ضبط المياه	-كل الموارد ذات الصلة بنشاطها .	إعانات الدولة.
الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته	/	إعانات الدولة.
لجنة الإشراف على التأمينات	/	الاعتماد المطلق على ميزانية الدولة.
الوكالة الوطنية للمواد الصيدلانية المستعملة في الطب البشري	كل الموارد المتأتية من الحقوق والرسوم المتعلقة بالتسجيل والمصادقة والإشهار..	الهبات والوصايا.

جدول رقم 08: تذبذب موقف المشرع من إعداد سلطات الضبط المستقلة لنظامها الداخلي.

سلطة الضبط	إعداد سلطة الضبط لنظامها الداخلي.
المركز الوطني للسجل التجاري	نعم (المادة 8 من المرسوم التنفيذي 68-92).
لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها	نعم (المادة 26 من المرسوم التشريعي رقم 10-93).
لجنة الإشراف على التأمينات	ليس هناك تحديد للجهة المعنية بوضعه (المادة 209 مكرر3 من الأمر 07-95 المعدل والمتمم بالقانون رقم 04-06)
سلطة ضبط البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية	نعم (م 20 من ق رقم 03-2000)
الوكالتين المنجميتين	لا (م 51 من ق رقم 10-01).
لجنة ضبط الكهرباء والغاز	نعم (م 126 من ق رقم 01-02)
سلطة ضبط النقل	/
مجلس المنافسة	لا (م 31 من الأمر 03-03 المعدل والمتمم بالقانون رقم 12-08)
مجلس النقد والقرض	نعم (المادة 60 من الأمر 11-03).
اللجنة المصرفية	نعم لكن بموجب قرار من اللجنة
وكالتي ضبط المحروقات	نعم (م 12 من ق 07-05).
سلطة ضبط المياه	تعدّ المشروع دون أن تتمتع بصلاحيّة المصادقة عليه (م16 من م تنفيذي 303-08)
الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته	قرار مشترك بين السلطة المكلفة بالوظيفة العمومية والوزير المكلف بالمالية (م 8 من المرسوم الرئاسي 413-06). مع خضوعه للنشر في ج.ر (م 19 نفس المرسوم)
الوكالة الوطنية للمواد الصيدلانية المستعملة في الطب البشري	/

جدول رقم 09: جدول يبين التزام سلطات الضبط المستقلة بإعداد تقرير سنوي وإرساله للحكومة.

سلطة الضبط	إعداد تقرير سنوي وإرساله للحكومة .
المركز الوطني للسجل التجاري	إعداد تقرير سنوي حول نشاطات المركز (م 20 من المرسوم التنفيذي 68-92)
لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها	تقديم تقرير سنوي عن نشاط سوق القيم المنقولة إلى الحكومة (م 30 من المرسوم التشريعي 93-10 المعدل والمتمم).
لجنة الإشراف على التأمينات	/
سلطة ضبط البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية	نعم تعدّ تقرير سنوي (م 13 ف 11 من ق رقم 03-2000).
لجنة ضبط الكهرباء والغاز	عرض تقرير سنوي على الوزير المكلف بالطاقة. (م 115 من ق 01-02).
سلطة ضبط النقل	/
مجلس المنافسة	إرسال تقرير سنوي عن نشاطه إلى الهيئة التشريعية وإلى رئيس الحكومة (م 27 من الأمر 03-03).
مجلس النقد والقرض	نعم يفهم ضمنيا من نص المادة 29 من الأمر 11-03.
اللجنة المصرفية	نعم يفهم ضمنيا من نص المادة 29 من الأمر 11-03، كما أن م 116 مكرر من الأمر 11-03 المعدل والمتمم نصت على ذلك صراحة.
-الوكالة الوطنية للممتلكات المنجمية	نعم تعدّ تقرير سنوي (م 08 ف 6 من م التنفيذي 93-04).
-الوكالة الوطنية للجيولوجيا والمراقبة المنجمية	نعم تعدّ تقرير سنوي (م 08 ف 6 من م التنفيذي 94-04).
وكالتي ضبط المحروقات	/
الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته	إعداد تقرير سنوي وإرساله إلى رئيس الجمهورية (ف 6 من م 11 من م رئاسي 06-413).
سلطة ضبط الصحة	نعم تعدّ تقرير وترسله للوزير المكلف بالصحة، (الفقرة 17 من م 173-4 من ق 13-08).
سلطة ضبط المياه	نعم تعدّ تقرير سنوي للوزير المكلف بالموارد المائية (بموجب المادة 6 من المرسوم التنفيذي 08-303).

جدول رقم 10: جدول يبين الاختصاص التحكيمي لسلطات الضبط المستقلة.

سلطة الضبط	الجهاز المكلف بالاختصاص التحكيمي	التركيبة	الأشخاص الذين يملكون حق الإخطار	حق الطعن
لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها	الغرفة التأديبية والتحكيمية	- رئيس الغرفة الذي هو رئيس اللجنة. - عضوان منتخبان من أعضاء اللجنة. - قاضيان.	- بطلب من اللجنة. - بطلب من المراقب المذكور في المادة 46 من المرسوم التشريعي 10-93. - بطلب من الأطراف المذكورة في المادة 52 من المرسوم التشريعي 10-93. - بناء على تظلم أي طرف له مصلحة.	سكوت المشرع.
سلطة ضبط البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية	لم يستحدث لها جهاز، التحكيم يتولاها مجلس إدارة اللجنة.	نفس أعضاء اللجنة (السبعة)	هناك فراغ تشريعي سده القرار 03/sp/pc/ 2002 حيث اعتبرت المادة 1 منه إخطار اللجنة مفتوحا لكل متعامل ومستعمل وكل شخص طبيعي أو معنوي له مصلحة، بحيث يمكن أن يتأثر بالنزاع.	نصت صراحة م 17 من ق رقم 03-2000 "يجوز الطعن في قرارات اللجنة أمام مجلس الدولة...".
لجنة ضبط الكهرباء والغاز	غرفة التحكيم.	- 3 أعضاء من بينهم الرئيس. - 3 أعضاء إضافيين. - قاضيان.	أطراف النزاع	النص صراحة على عدم إمكانية الطعن. المادة 137 من ق رقم 01-02: "قرارات غرفة التحكيم غير قابلة للطعن".

جدول رقم 11: جدول يبين القرارات الفردية غير القمعية السابقة لدخول المتعامل إلى السوق والمتعلقة بسلطات الضبط المستقلة.

سلطة الضبط	موضوع القرار الفردي غير القمعي السابق لدخول المتعامل إلى السوق	طبيعة القرار الفردي غير القمعي السابق لدخول المتعامل إلى السوق
المركز الوطني للسجل التجاري.	السجل التجاري	تصريح بسيط (م5 من المرسوم التنفيذي 68-92 المعدل والمتمم).
لجنة تنظيم عمليات البورصة	- اعتماد الوسيط - اعتماد شركات الاستثمار ذات الرأسمال المحدود والمتغير. - اعتماد شركاء التأمين وإعادة التأمين	اعتماد وفقا للمادة 9 من المرسوم التشريعي 10-93
لجنة الإشراف على التأمينات	اعتماد شركات التأمين وإعادة التأمين	مجرد تقديم استشارة للوزير المكلف بالمالية الذي يختص بمنح الاعتماد. (م218 من ق 07-95 المعدل والمتمم).
سلطة ضبط البريد والمواصلات السلكية.	إنشاء واستغلال الخدمات البريدية.	تخصيص، ترخيص، تصريح بسيط. (ف 6 من م13 من ق 03-2000).
الوكالة الوطنية للممتلكات المنجمية.	نشاطات الاستكشاف، التنقيب و الاستغلال	رخصة (م44 من ق 10-01)
الوكالة الوطنية للجيولوجية والمراقبة المنجمية	اعتماد الخبراء في مجال المناجم	اعتماد (م 45 من ق 10-01)
لجنة ضبط الكهرباء والغاز	استغلال المنشآت	رخصة (م21 من ق 01-02).
مجلس المنافسة	التجميعات الاقتصادية	ترخيص بعد أخذ رأي الوزير المكلف بالتجارة. (م15 من الأمر 03-03).
مجلس النقد والقرض	إنشاء البنوك والمؤسسات المالية. فتح مكاتب تمثيل للبنوك الأجنبية.	رخصة ثم اعتماد. (م 92 من الأمر 03-11)
الوكالة الوطنية لتأمين مواد المحروقات	نشاطات التنقيب	رخصة بعد موافقة الوزير المكلف بالمحروقات. (م 20 من ق 07-05 المعدل والمتمم).

جدول رقم 12: جدول يبين العقوبات المالية التي يمكن أن ينطق بها مجلس المنافسة.

طبيعة المخالفة	النص القانوني المحدد للغرامة المالية	مبلغ الغرامة المالية
الممارسات المقيدة للمنافسة	المادة 56 من الأمر 03-03 المعدلة بموجب القانون رقم 08-12.	12 % من مبلغ رقم الأعمال من غير الرسوم المحقق في الجزائر خلال آخر سنة مالية مختتمة.
مساهمة الأشخاص الطبيعية بصفة احتيالية في تنظيم الممارسات المقيدة للمنافسة وتنفيذها.	المادة 57 من الأمر 03-03.	2.000.000 د.ج
عدم احترام الأوامر والإجراءات المؤقتة الرامية إلى الحد من الممارسات المقيدة للمنافسة في الأجل المحددة.	المادة 58 من الأمر 03-03 المعدلة بالقانون 12-08.	150.000 د.ج
المؤسسات التي تتعمد تقديم معلومات خاطئة أو تنهون في تقديم المعلومات.	المادة 59 من الأمر 03-03 المعدلة بالقانون رقم 12-08.	800.000 د.ج بناء على تقرير المقرر
التجميع بدون ترخيص	المادة 61 من الأمر 03-03.	7 % من رقم الأعمال من غير الرسوم، المحقق في الجزائر في آخر سنة مالية مختتمة ضد كل مؤسسة هي طرف في التجميع.
عدم الالتزام بشروط منح ترخيص التجميع	المادة 62 من الأمر 03-03	5 % من رقم الأعمال من غير الرسوم، المحقق في الجزائر في آخر سنة مالية مختتمة ضد كل مؤسسة هي طرف في التجميع.

جدول رقم 13: جدول يبين تبين إجراءات الطعن القضائي المتعلق بقرارات سلطات الضبط المستقلة.

سلطة الضبط	موضوع القرار	إمكانية الطعن القضائي	الجهة القضائية المختصة	الأشخاص الذين لهم حق تقديم الطعن	كيفية تقديم الطعن	ميعاد تقديم الطعن	ميعاد الفصل في الطعن	جواز وقف التنفيذ
لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة	قرارات رفض الاعتماد أو تحديد مجاله	نعم	مجلس الدولة	/	/	شهر	3 أشهر	/
	القرارات الفاصلة في المجال التأديبي	نعم	مجلس الدولة	/	/	شهر	6 أشهر	/
	القرارات التحكيمية	/	/	/	/	/	/	/
	القرارات التنظيمية	نعم	/	/	/	/	/	نعم
لجنة الإشراف على التأمينات	قرار تعيين متصرف مؤقت	نعم	مجلس الدولة	/	/	/	/	/
	القرارات الأخرى من غير تلك المتعلقة بتعيين متصرف مؤقت	سكوت المشرع	/	/	/	/	/	/
الوكالتين المنجميتين	قرارات الرخص و الاعتمادات وعدة قرارات أخرى	نعم	مجلس الدولة	/	/	30 يوم	/	لا
لجنة ضبط الكهرباء والغاز	القرارات التحكيمية	لا	/	/	/	/	/	/
	القرارات الأخرى من غير القرارات التحكيمية	نعم	مجلس الدولة	/	/	/	/	/
مجلس المنافسة	الإجراءات المؤقتة	نعم	مجلس قضاء الجزائر	/	الإحالة إلى قانون الإجراءات المدنية والإدارية	20 يوم	/	نعم
	الإجراءات التحفظية	نعم				10 أيام	/	نعم
	القرارات المتعلقة بالممارسات المقيدة للمنافسة	نعم				شهر	/	نعم
	القرارات المتعلقة برفض الترخيص للتجميع	نعم	مجلس الدولة	/	/	/	/	/
	القرارات التنظيمية	نعم	مجلس الدولة	الوزير المكلف بالمالية	/	60 يوم	/	لا
مجلس النقد والقرض	القرارات الفردية	نعم	/	/	/	60 يوم	/	/

لا	/	60 يوم	/	/	مجلس الدولة	نعم	القرارات المتعلقة بتعيين قائم بالإدارة مؤقتاً أو المصفي أو العقوبات التأديبية	اللجنة المصرفية
/	/	/	/	/	/	لا	القرارات الأخرى من غير تلك المتعلقة بتعيين قائم بالإدارة مؤقتاً أو المصفي أو العقوبات التأديبية	

- إن الرمز الوارد في الجداول أعلاه على شكل :/ يعني غياب موقف المشرع.

قائمة المراجع

أولاً: باللغة العربية

I- الكتب:

- 1- الغوثي بن ملح، القانون القضائي الجزائري، الطبعة الثانية، الديوان الوطني للأشغال التربوية، الجزائر، 2000.
- 2- الفزايري آمال، ضمانات التقاضي: دراسة تحليلية مقارنة، منشأة المعارف، الإسكندرية، د.ت.
- 3- بربارة عبد الرحمان، شرح قانون الإجراءات المدنية والإدارية، (قانون رقم 09-08، مؤرخ في 25 فبراير 2008)، منشورات بغدادي، الجزائر، 2009.
- 4- بعلي محمد الصغير، الوجيز في المنازعات الإدارية، دار العلوم، الجزائر، 2002.
- 5- بوبشير محند أمقران، النظام القضائي الجزائري، طبعة ثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1994.
- 6- حنفي عبد الله، السلطات الإدارية المستقلة: دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2000.
- 7- سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، الكتاب الثالث، قضاء التأديب: دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة، 1995.
- 8- عبد الباسط محمد فؤاد، وقف تنفيذ القرار الإداري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2007.
- 9- عبد الغني بسيوني عبد الله، وقف تنفيذ القرار الإداري في أحكام القضاء الإداري، الطبعة الثانية، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2007.

- 10- **عبد الله عبد الكريم عبد الله**، ضمانات الاستثمار في الدول العربية: دراسة قانونية مقارنة لأهم التشريعات العربية والمعاهدات الدولية مع الإشارة إلى منظمة التجارة العالمية ودورها في هذا المجال، دار الثقافة، عمان، 2008.
- 11- **عوايدي عمار**، نظرية المسؤولية الإدارية، الطبعة الثالثة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2004.
- 12-، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، الجزء الثاني (نظرية الدعوى)، الطبعة الرابعة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2005.
- 13- **فريجة حسين**، شرح القانون الإداري، دراسة مقارنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2009.
- 14- **لباد ناصر**، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الثانية، لباد، سطيف، 2007.
- 15-، القانون الإداري، التنظيم الإداري، الجزء الأول، الطبعة الثالثة، لباد للنشر والتوزيع، سطيف، 2008.
- 16- **لعشب محفوظ**، سلسلة القانون الاقتصادي، القانون المصرفي (النظرية العامة للقانون المصرفي - النظام المصرفي الجزائري - العقود والمسؤولية المصرفية - السر المصرفي)، المطبعة الحديثة للفنون المطبعية، الجزائر، 2001.
- 17- **محمد أنور حمادة**، القرارات الإدارية ورقابة القضاء، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2004.
- 18- **محمد بكر حسين**، الغلو في توقيع الجزاء الإداري والرقابة القضائية: دراسة مقارنة، مكتبة السعادة، طلنطا، 1991.
- 19- **محمد مختار أحمد بريري**، التحكيم التجاري الدولي، الطبعة الثالثة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2004.
- 20- **معاشو عمار**، عزاوي عبد الرحمن، تعدد القواعد الإجرائية في المنازعات الإدارية في النظام الجزائري، الطبعة الثانية، دار الأمل، الجزائر، 1999.

II- الرسائل والمذكرات الجامعية:

أ- الرسائل:

- 1- **كتو محمد الشريف**، الممارسات المنافسة للمنافسة (دراسة مقارنة بالقانون الفرنسي)، أطروحة لنيل درجة دكتوراه دولة في القانون، فرع القانون العام، جامعة تيزي وزو، 2005.

ب- المذكرات:

- 1- **براهمي فضيلة**، المركز القانوني لمجلس المنافسة بين الأمر رقم 03-03 والقانون رقم 08-12، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع القانون العام للأعمال، جامعة بجاية، 2010.
- 2- **براهمي نوال**، الاتفاقات المحظورة في قانون المنافسة في القانون الجزائري، مذكرة لنيل درجة الماجستير في الحقوق، فرع قانون الأعمال، جامعة تيزي وزو، 2004.
- 3- **بركات جوهرة**، نظام المنازعات المتعلقة بنشاط سلطات الضبط الاقتصادي، مذكرة لنيل درجة الماجستير في القانون العام، فرع تحولات الدولة، جامعة تيزي وزو، 2008.
- 4- **بلغزلي صبرينة**، نظام التدابير الوقائية المتخذة من قبل السلطات الإدارية المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع القانون العام للأعمال، جامعة بجاية، 2011.
- 5- **بن قري سفيان**، ضبط الممارسات التجارية على ضوء القانون رقم 04-02، مذكرة لنيل درجة الماجستير في القانون، فرع القانون العام، تخصص القانون العام للأعمال، جامعة بجاية، 2009.
- 6- **بن مدخن ليلي**، تأثير النظام المصرفي على حركة الاستثمار في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، تخصص قانون الإصلاحات الاقتصادية، جامعة جيجل، 2007.

- 7- **تواتي نصيرة**، المركز القانوني للجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع قانون الأعمال، كلية الحقوق، جامعة تيزي وزو، 2005.
- 8- **حدري سمير**، السلطات الإدارية المستقلة الفاصلة في المواد الاقتصادية والمالية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع قانون الأعمال، جامعة بومرداس، 2006.
- 9- **دموش حكيمة**، المركز القاني للجنة المصرفية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع قانون الأعمال، جامعة تيزي وزو، 2006.
- 10- **زوار حفيظة**، لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة كسلطة إدارية مستقلة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، فرع إدارة ومالية، جامعة الجزائر، 2004.
- 11- **شمون علجية**، الضبط الاقتصادي في قطاع المحروقات، مذكرة لنيل درجة الماجستير في القانون، فرع إدارة ومالية، جامعة بومرداس، 2010.
- 12- **شيخ أعمر يسمينة**، توزيع الاختصاص ما بين مجلس المنافسة وسلطات الضبط القطاعية في القانون الجزائري، مذكرة لنيل درجة الماجستير في القانون، فرع القانون العام، تخصص القانون العام للأعمال، جامعة بجاية، 2009.
- 13- **عبدش ليلي**، اختصاص منح الاعتماد لدى السلطات الإدارية المستقلة، مذكرة لنيل درجة الماجستير في القانون، فرع تحولات الدولة، جامعة تيزي وزو، 2010.
- 14- **عليان مالك**، الدور الاستشاري لمجلس المنافسة (دراسة تطبيقية)، مذكرة للحصول على شهادة الماجستير في القانون، فرع إدارة ومالية، جامعة الجزائر، 2003.
- 15- **عمورة عيسى**، النظام القانوني لمنازعات مجلس المنافسة، مذكرة لنيل درجة الماجستير في القانون، فرع قانون الأعمال، جامعة تيزي وزو، 2006.
- 16- **عيساوي عز الدين**، السلطة القمعية للهيئات الإدارية المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، مذكرة لنيل درجة الماجستير في القانون، فرع قانون الأعمال، جامعة تيزي وزو، 2005.

- 17- عيساوي محمد، القانون الإجرائي للمنافسة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع قانون الأعمال، جامعة تيزي وزو، 2005.
- 18- فارح عائشة، المركز القانوني للجنة الإشراف على التأمينات، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، فرع القانون العام للأعمال، جامعة بجاية، 2009.
- 19- فتوس خدوجة، الاختصاص التنظيمي لسلطات الضبط الاقتصادي، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع القانون العام للأعمال، جامعة بجاية، 2010.
- 20- فوناس سوهيلة، السلطة التأديبية للجنة المصرفية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع القانون العام للأعمال، جامعة بجاية، 2009.
- 21- قارش أحمد، عملية الرقابة على السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية، مذكرة مقدمة للحصول على شهادة الماجستير في القانون، فرع إدارة ومالية، جامعة الجزائر، 2003.
- 22- مخلوف باهية، الاختصاص التحكيمي للسلطات الإدارية المستقلة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع القانون العام للأعمال، جامعة بجاية، 2010.

III- المقالات:

- 1- أيت وازو زائنة، دراسة نقدية في سلطات الضبط المستقلة: في شرعية سلطات الضبط المستقلة، أعمال الملتقى الوطني حول السلطات الإدارية المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، أيام 23-24 ماي، جامعة بجاية، 2007، ص ص. 352-363.
- 2- إرزيل كاهنة، "دور لجنة الإشراف على التأمينات في سوق التأمين"، أعمال الملتقى الوطني حول السلطات الإدارية المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، أيام 23 - 24 ماي، جامعة بجاية، 2007، ص ص. 107-123.
- 3- أوباية مليكة، "اختصاص منح الاعتماد لدى السلطات الإدارية المستقلة"، أعمال الملتقى الوطني حول السلطات الإدارية المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، أيام 23-24 ماي، جامعة بجاية، 2007، ص ص. 198-214.
- 4- بن زيطة عبد الهادي، "نطاق اختصاص السلطات الإدارية المستقلة: دراسة حالة لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها وسلطة ضبط البريد والمواصلات السلكية

- واللاسلكية"، أعمال الملتقى الوطني حول السلطات الإدارية المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، أيام 23-24 ماي، جامعة بجاية، 2007، ص ص. 168-183.
- 5-، "نطاق اختصاص السلطات الإدارية المستقلة: دراسة حالة لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة وسلطة ضبط البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية"، مجلة دراسات قانونية، عدد 01، لسنة 2008، ص ص. 21-45.
- 6- **بن لطرش منى**، "السلطات الإدارية المستقلة في المجال المصرفي: وجه جديد لدور الدولة"، مجلة إدارة، عدد 24، لسنة 2002، ص ص. 57-82.
- 7- **بودريوة عبد الكريم**، "جزاء مخالفة القرارات الإدارية لقواعد المشروعية، درجات البطلان في القرارات الإدارية"، مجلة مجلس الدولة، عدد 05، 2004، ص ص. 103-115.
- 8-، "القضاء الإداري في الجزائر الواقع والآفاق"، مجلة مجلس الدولة، عدد 06، لسنة 2005، ص ص. 9-27.
- 9- **جلال مسعد محتوت**، "مدى استقلالية وحياد مجلس المنافسة، المجلة النقدية للقانون والعلوم السياسية، عدد 01، 2009، ص ص. 221-252.
- 10- **حابت أمال**، "دور لجنة الإشراف على التأمينات في اكتشاف المخالفات"، أعمال الملتقى الوطني حول السلطات الإدارية المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، أيام 23-24 ماي، جامعة بجاية، 2007، ص ص. 136-149.
- 11- **حدري سمير**، "السلطات الإدارية المستقلة وإشكالية الاستقلالية"، أعمال الملتقى الوطني حول السلطات الإدارية المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، أيام 23 - 24 ماي، جامعة بجاية، 2007، ص ص. 43-64.
- 12- **حسين نواره**، "الأبعاد القانونية لاستقلالية سلطات الضبط في المجال الاقتصادي والمالي"، أعمال الملتقى الوطني حول السلطات الإدارية المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، أيام 23-24 ماي، جامعة بجاية، 2007، ص ص. 65-81.
- 13- **خراز محمد الصالح**، "طبيعة قضاء وقف تنفيذ القرارات الإدارية"، مجلة دراسات قانونية، سنة 2002، ص ص. 47-57.

- 14- **دفاى عدنان**، "العلاقة الوظيفية بين مجلس المنافسة وسلطات الضبط الأخرى"، أعمال الملتقى الوطنى حول السلطات الإدارية المستقلة فى المجال الاقتصادى والمالى، أيام 23-24 ماي، جامعة بجاية، 2007، ص ص.385-397.
- 15- **زوايمية رشيد**، "ملاحظات حول المركز القانونى للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته"، المجلة النقدية للقانون والعلوم السياسية، العدد 01، 2008، ص ص. 18-07.
- 16- **سكاكنى باية**، "إشكالية الموازنة بين السلطة والحرية فى ظل الظروف الاستثنائية"، المجلة النقدية للقانون والعلوم السياسية، عدد 01، لسنة 2009، ص ص. 54-35.
- 17- **طباع نجاه**، "اللجنة المصرفية كجهة قمعية فى مجال المسائلة المهنية للبنوك"، أعمال الملتقى الوطنى حول السلطات الإدارية المستقلة فى المجال الاقتصادى والمالى، أيام 23-24 ماي، جامعة بجاية، 2007، ص ص. 226-215.
- 18- **عيساوى عز الدين**، "الهيئات الإدارية المستقلة فى مواجهة الدستور"، أعمال الملتقى الوطنى حول السلطات الإدارية المستقلة فى المجال الاقتصادى والمالى، أيام 23-24 ماي، جامعة بجاية، 2007، ص ص.42-24.
- 19- **فتحي وردية**، "وقف تنفيذ القرارات الصادرة عن السلطات الإدارية المستقلة"، أعمال الملتقى الوطنى حول السلطات الإدارية المستقلة الفاصلة فى المواد الاقتصادية والمالية، أيام 23-24 ماي، جامعة بجاية، 2007، ص ص. 351-330.
- 20- **فريجة حسين**، "التنفيذ الإدارى المباشر فى أحكام القضاء الإدارى الجزائى"، مجلة إدارة، عدد 23، لسنة 2002، ص ص. 20-05.
- 21-، "إجراءات دعوى الإلغاء فى الجزائر"، مجلة إدارة، عدد 24، لسنة 2002، ص ص. 106-83.
- 22- **لباد ناصر**، "السلطات الإدارية المستقلة"، مجلة إدارة، عدد 01، لسنة 2001، ص ص. 23-7.

- 23- ماديو ليلي، "تكريس الرقابة القضائية على سلطات الضبط المستقلة في التشريع الجزائري"، أعمال الملتقى الوطني حول السلطات الإدارية المستقلة في المجال الاقتصادي و المالي، أيام 23-24 ماي، جامعة بجاية، 2007، ص ص.272-287.
- 24- معاشو- نبالي فطة، "المفهوم الاقتصادي والقانوني لفكرة إزالة التنظيم"، المجلة النقدية للقانون والعلوم السياسية، العدد الأول، 2007، ص ص 162-196.
- 25- موكة عبد الكريم، "مبدأ التناسب Principe de proportionnalité : ضمانات أمام السلطة القمعية لسلطات الضبط المستقلة"، أعمال الملتقى الوطني حول السلطات الإدارية المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، أيام 23-24 ماي، جامعة بجاية، 2007، ص ص.221-229.
- 26- نبالي فطة، "دور المجلس الدستوري في رقابة القوانين العضوية للدستور"، المجلة النقدية للقانون والعلوم السياسية، عدد 02، 2008، ص ص.124-174.

IV- النصوص القانونية:

أ- الدستور:

- 1- دستور 21 نوفمبر 1976، منشور بموجب الأمر رقم 97-76، المؤرخ في 22 نوفمبر 1976، ج.ر عدد 94، لسنة 1976.
- 2- دستور 23 فيفري 1989، منشور بموجب المرسوم الرئاسي رقم 89-18 المؤرخ في 28 فيفري 1989، ج.ر عدد 09، لسنة 1989.
- 3- دستور 28 نوفمبر 1996، منشور بموجب المرسوم الرئاسي رقم 96-438، مؤرخ في 7 ديسمبر 1996، ج.ر عدد 76، صادر في 08 ديسمبر 1996، المتمم بالقانون رقم 02-03، المؤرخ في 10 أبريل 2002، ج.ر عدد 25، لسنة 2002، المعدل بموجب قانون رقم 08-19، مؤرخ في 15 نوفمبر 2008، ج.ر عدد 63، لسنة 2008.

ب- النصوص التشريعية:

- 1- قانون عضوي رقم 01-98، مؤرخ في 30 ماي 1998، يتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، ج.ر عدد 37، لسنة 1998، معدل ومتمم بالقانون العضوي رقم 13-11، المؤرخ في 26 جويلية 2011، ج.ر عدد 43، لسنة 2011.
- 2- قانون عضوي رقم 11-04، مؤرخ في 06 سبتمبر 2004، يتضمن القانون الأساسي للقضاء، ج.ر عدد 57، لسنة 2004.
- 3- قانون رقم 05-85، مؤرخ في 16 فيفري 1985، يتعلق بحماية الصحة وترقيتها، ج ر عدد 08، لسنة 1985، معدّل ومتمّم بقانون رقم 13-08، المؤرخ في 20 جويلية 2008، ج.ر عدد 44، لسنة 2008.
- 4- قانون رقم 12-86، مؤرخ في 19 أوت 1986، يتعلق بنظام البنوك والقرض، ج.ر عدد 34، لسنة 1986.
- 5- قانون رقم 01-88، مؤرخ في 12 جانفي 1988 يتعلق بالقانون الأساسي للمؤسسات العمومية الاقتصادية، ج.ر عدد 02، لسنة 1988، ملغى جزئيا بموجب المادة 28 من الأمر رقم 25-95، المؤرخ في 25 سبتمبر 1995، المتعلق بتسيير الأموال التجارية التابعة للدولة، ج.ر عدد 55، لسنة 1995.
- 6- قانون رقم 12-89، مؤرخ في 05 جويلية 1989، يتعلق بالأسعار، ج ر عدد 29، لسنة 1989 (ملغى).
- 7- قانون رقم 07-90 مؤرخ في 03 أفريل 1990، يتعلق بالإعلام، ج.ر عدد 14، لسنة 1990، معدل ومتمم بموجب المرسوم التشريعي رقم 13-93، المؤرخ في 26 أكتوبر 1993، ج.ر عدد 69، لسنة 1993. (ملغى)
- 8- قانون رقم 10-90، مؤرخ في 14 أفريل 1990، يتعلق بالنقد والقرض، ج ر عدد 16، لسنة 1990. (ملغى)
- 9- قانون رقم 11-90، مؤرخ في 21 أفريل 1990، يتعلق بعلاقات العمل، ج.ر عدد 17، لسنة 1990، متمم بالمرسوم التشريعي 03-94، المؤرخ في 11 أفريل 1994، ج.ر عدد 20، لسنة 1994.

- 10- قانون رقم 90-21، مؤرخ في 15 أوت 1990، يتعلق بالمحاسبة الوطنية العمومية، ج.ر عدد 35، لسنة 1990.
- 11- قانون رقم 90-22، مؤرخ في 18 أوت 1990، يتعلق بالسجل التجاري، ج.ر عدد 36، لسنة 1990، متمم بالقانون رقم 91-14، المؤرخ في 14 سبتمبر 1991، ج.ر عدد 43، لسنة 1991، ملغى جزئيا بالقانون رقم 04-08، المؤرخ في 14 أوت 2004، يتعلق بشروط ممارسة الأنشطة التجارية، ج.ر عدد 52، لسنة 2004.
- 12- مرسوم تشريعي رقم 93-10، مؤرخ في 23 ماي 1993، يتعلق ببورصة القيم المنقولة، ج.ر عدد 34، لسنة 1993، معدّل ومتمّم بالأمر رقم 96-10، المؤرخ في 10 جانفي 1996، ج.ر عدد 03، لسنة 1996، وبالقانون رقم 03-04، المؤرخ في 17 فيفري 2003، ج.ر عدد 11، لسنة 2003 (استدراك في ج.ر عدد 32، لسنة 2003).
- 13- أمر رقم 95-06، مؤرخ في 25 جانفي 1995، يتعلق بالمنافسة، ج.ر عدد 09، لسنة 1995 (ملغى).
- 14- أمر رقم 95-07، مؤرخ في 25 جانفي 1995، يتعلق بالتأمينات، ج.ر عدد 13، لسنة 1995، معدّل ومتمّم بالقانون رقم 06-04، المؤرخ في 20 فيفري 2006، ج.ر عدد 15، لسنة 2006، متمم بالأمر رقم 10-01، المؤرخ في 26 أوت 2010، يتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2010، ج.ر عدد 49، لسنة 2010.
- 15- قانون رقم 98-11، مؤرخ في 22 أوت 1998، يتعلق بالقانون التوجيهي والبرنامج الخماسي حول البحث العلمي والتطوير التكنولوجي 1999-2002، ج.ر عدد 62، لسنة 1998.
- 16- قانون رقم 99-05، مؤرخ في 14 أفريل 1999، يتضمن القانون التوجيهي للتعليم العالي، ج.ر عدد 24، لسنة 1999.
- 17- قانون رقم 2000-03، مؤرخ في 05 أوت 2000، يحدّد القواعد العامة المتعلقة بالبريد وبالمواصلات السلكية واللاسلكية، ج.ر عدد 48، لسنة 2000.

- 18- قانون رقم 01-10، مؤرخ في 03 جويلية 2001، يتضمن قانون المناجم، ج.ر عدد 35، لسنة 2001، معدّل ومتمّم بموجب الأمر رقم 02-07، المؤرخ في 01 جانفي 2007، ج.ر عدد 16، لسنة 2007.
- 19- قانون رقم 02-01، مؤرخ في 05 فيفري 2002، يتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات، ج.ر عدد 08، لسنة 2002.
- 20- قانون رقم 02-11، مؤرخ في 24 ديسمبر 2002، يتضمن قانون المالية لسنة 2003، ج.ر عدد 86، لسنة 2002.
- 21- أمر رقم 03-03، مؤرخ في 19 جويلية 2003، يتعلق بالمنافسة، ج.ر عدد 43، لسنة 2003، معدل ومتمّم بالقانون رقم 08-12 المؤرخ في 25 جوان 2008، ج.ر، عدد 36، لسنة 2008، وبالقانون رقم 10-05، المؤرخ في 15 أوت 2010، ج.ر عدد 46، لسنة 2010.
- 22- أمر رقم 03-11، مؤرخ في 26 أوت 2003، يتعلّق بالنقد و القرض، ج.ر عدد 52، لسنة 2003، معدل ومتمّم بالأمر رقم 09-01، المؤرخ في 22 جويلية 2009، المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2009، ج.ر عدد 44، لسنة 2008، وبالأمر رقم 10-04، المؤرخ في 26 أوت 2010، ج.ر عدد 50، لسنة 2010.
- 23- قانون رقم 05-07، مؤرخ في 28 أفريل 2005، يتعلق بالمحروقات، ج.ر عدد 50، معدل ومتمّم بالأمر رقم 06-10، المؤرخ في 29 جويلية 2006، ج.ر عدد 48، لسنة 2006.
- 24- قانون رقم 05-12، مؤرخ في 04 أوت 2005، يتعلّق بالمياه، ج.ر عدد 60، لسنة 2005، معدّل ومتمّم بموجب قانون رقم 08-03، مؤرخ في 23 جانفي 2008، ج.ر عدد 04، لسنة 2008.
- 25- قانون رقم 06-01، مؤرخ في 20 فيفري 2006، يتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، ج.ر عدد 14، لسنة 2006، متمم بالأمر رقم 10-05، المؤرخ في 26 أوت 2010، ج.ر عدد 50، لسنة 2010، ومعدل ومتمّم بالقانون رقم 11-15، المؤرخ في 02 أوت 2011، ج.ر عدد 44، لسنة 2011.

- 26- أمر رقم 01-07، مؤرخ في 01 مارس 2007، يتعلق بحالات التنافي والالتزامات الخاصة ببعض المناصب والوظائف، ج.ر عدد 16، لسنة 2007.
- 27- أمر رقم 03-06، مؤرخ في 16 جويلية 2006، يتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، ج.ر عدد 46، لسنة 2006.
- 28- القانون المدني، منشورات بيرتي، طبعة 2007.
- 29- قانون رقم 07-11، مؤرخ في 25 نوفمبر 2007، يتضمن النظام المحاسبي المالي، ج.ر عدد 74، لسنة 2007.
- 30- قانون الإجراءات المدنية، منشورات بيرتي، طبعة 2006-2007. (ملغى)
- 31- قانون رقم 08-09، مؤرخ في 25 فيفري 2008، يتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، ج.ر عدد 21 لسنة 2008.
- 32- قانون الإجراءات الجزائية، منشورات بيرتي، طبعة 2010-2011.
- 33- قانون العقوبات، منشورات بيرتي، طبعة 2010-2011.
- 34- القانون التجاري، منشورات بيرتي، طبعة 2011-2012.

ج- النصوص التنظيمية:

- 1- مرسوم رئاسي رقم 96-44، مؤرخ في 17 جانفي 1996، يحدد النظام الداخلي في مجلس المنافسة، ج.ر عدد 05، لسنة 1996. (ملغى)
- 2- مرسوم رئاسي رقم 06-413، مؤرخ في 22 نوفمبر سنة 2006، يحدد تشكيلة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته وتنظيمها وكيفية سيرها، ج.ر عدد 74، لسنة 2006.
- 3- مرسوم رئاسي رقم 10-236، مؤرخ في 07 أكتوبر 2010، يتضمن تنظيم الصفقات العمومية، ج.ر عدد 58، لسنة 2010، معدل ومتمم بالمرسوم الرئاسي رقم 11-98، المؤرخ في 01 مارس 2011، ج.ر عدد 14، لسنة 2011، و معدل بالمرسوم الرئاسي رقم 11-222، المؤرخ في 16 جوان 2011، ج.ر عدد 34، لسنة 2011.

- 4- مرسوم تنفيذي رقم 88-201، مؤرخ في 18 أكتوبر 1988، يتضمن إلغاء جميع الأحكام التنظيمية التي تخول المؤسسات الاشتراكية ذات الطابع الاقتصادي التفرد بأي نشاط اقتصادي أو احتكار للتجارة، ج.ر عدد 42 ، لسنة 1988.
- 5- مرسوم تنفيذي رقم 92-68، مؤرخ في 18 فيفري 1992، يتضمن القانون الأساسي الخاص بالمركز الوطني للسجل التجاري وتنظيمه، ج.ر عدد 14، لسنة 1992، معدل ومتمم بالمرسوم التنفيذي رقم 01-230، المؤرخ في 07 أوت 2001، ج.ر عدد 45، لسنة 2001، وبالمرسوم التنفيذي رقم 03-266، المؤرخ في 05 أوت 2003، ج.ر عدد 47، لسنة 2003، وبالمرسوم التنفيذي رقم 11-37، المؤرخ في 06 فيفري 2011، ج.ر عدد 09، لسنة 2011.
- 6- مرسوم تنفيذي رقم 94-175، مؤرخ في 13 جوان 1994، يتضمن تطبيق المواد 21، 22، 29 من المرسوم التشريعي رقم 93-10، المؤرخ في 23 ماي 1993 المتعلق ببورصة القيم المنقولة، ج.ر عدد 41، لسنة 1994.
- 7- مرسوم تنفيذي رقم 96-102، مؤرخ في 11 مارس 1996، يتضمن تطبيق المادة 32 من المرسوم التشريعي رقم 93-10، المؤرخ في 23 ماي 1993، المتعلق ببورصة القيم المنقولة، ج.ر عدد 18، لسنة 1996.
- 8- مرسوم تنفيذي رقم 98-170، مؤرخ في 20 ماي 1998، يتعلق بالأتوى التي تحصلها لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، ج.ر عدد 34، لسنة 1998.
- 9- مرسوم تنفيذي رقم 02-156، مؤرخ في 09 ماي 2002، يحدد شروط التوصيل البيني لشبكات المواصلات السلكية واللاسلكية وخدماتها، ج.ر عدد 35، لسنة 2002.
- 10- مرسوم تنفيذي رقم 02-469، مؤرخ في 24 ديسمبر 2002، يتعلق بالنشاط المنجمي لعمليات اللّم والجمع و/أو الجني، ج.ر عدد 88، لسنة 2002.
- 11- مرسوم تنفيذي رقم 04-93، مؤرخ في 01 أبريل 2004، يتضمن النظام الداخلي للوكالة الوطنية للممتلكات المنجمية، ج.ر عدد 20، لسنة 2004.
- 12- مرسوم تنفيذي رقم 04-94، مؤرخ في 01 أبريل 2004، يتضمن النظام الداخلي للوكالة الوطنية للجيولوجيا والمراقبة المنجمية، ج.ر عدد 20، لسنة 2004.

- 13- مرسوم تنفيذي رقم 219-05، مؤرخ في 22 جوان 2005، يتعلق بالترخيص لعمليات التجميع، ج.ر عدد 43، لسنة 2005.
- 14- مرسوم تنفيذي 428-06، مؤرخ في 26 نوفمبر 2006، يحدد إجراء منح رخص استغلال المنشآت لإنتاج الكهرباء، ج.ر عدد 76، لسنة 2006.
- 15- مرسوم تنفيذي رقم 303-08، مؤرخ في 27 سبتمبر 2008، يحدد صلاحيات وكذا قواعد تنظيم سلطة ضبط الخدمات العمومية للمياه وعملها، ج.ر عدد 56، لسنة 2008.
- 16- مرسوم تنفيذي رقم 113-08، مؤرخ في 09 أفريل 2008، يتضمن توضيح مهام لجنة الإشراف على التأمينات، ج.ر عدد 20، لسنة 2008.
- 17- مرسوم تنفيذي رقم 11-241، مؤرخ في 10 جويلية 2011، يحدد تنظيم مجلس المنافسة وسيره، ج.ر عدد 39، لسنة 2011.
- 18- قرار مؤرخ في 02 أوت 1992، يتضمن تطبيق المادة 03 من المرسوم التنفيذي رقم 98-170، المتعلق بالأتاوى التي تحصلها لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، ج.ر عدد 70، لسنة 1992.
- 19- نظام رقم 96-06، مؤرخ في 03 جويلية 1996، يحدد كيفية تأسيس شركات الاعتماد الإيجاري وشروط اعتمادها، ج.ر عدد 66، لسنة 1996.
- 20- نظام رقم 06-02، مؤرخ في 24 سبتمبر 2006، يحدد شروط تأسيس بنك ومؤسسة مالية وشروط إقامة فرع بنك ومؤسسة مالية أجنبية، ج.ر عدد 77، لسنة 2006.
- 21- نظام رقم 08-04، مؤرخ 23 ديسمبر 2008، يتعلق بالحد الأدنى لرأسمال البنوك والمؤسسات المالية العامة في الجزائر، ج.ر عدد 72، لسنة 2008.
- 22- نظام رقم 09-03، مؤرخ في 26 ماي 2009، يحدد القواعد العامة المتعلقة بشروط البنوك المطبقة على العمليات المصرفية، ج.ر عدد 53، لسنة 2009.

د- القرارات الفردية:

- 1- مرسوم رئاسي مؤرخ في 15 أفريل 1990، يتضمن تعيين محافظ البنك المركزي الجزائري، السيد عبد الرحمان رستمي حاج ناصر، ج.ر عدد 28، لسنة 1990.
- 2- مرسوم رئاسي مؤرخ في 21 جويلية 1992، ينهي مهام محافظ البنك المركزي الجزائري، السيد عبد الرحمان رستمي حاج ناصر، ج.ر عدد 57، لسنة 1992.
- 3- مرسوم رئاسي مؤرخ في 01 جوان 2008، يتضمن تعيين رئيس لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، ج.ر عدد 29، لسنة 2008.

V- الاجتهاد القضائي:

أ- رأي المجلس الدستوري:

- 1- رأي المجلس الدستوري رقم 10/ر.ن.د/م د/2000، مؤرخ في 13 ماي 2000، يتعلق بمطابقة النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني للدستوري، ج.ر عدد 46، لسنة 2000.
- 2- رأي المجلس الدستوري رقم 02/ر.م د/11، مؤرخ في 06 جويلية 2011، يتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي المعدل والمتمم للقانون العضوي رقم 98-01 المؤرخ في 30 ماي 1998 والمتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله للدستور، ج.ر عدد 43، لسنة 2011.

ب- اجتهاد مجلس الدولة:

- 1- قرار مجلس الدولة رقم 172994، مؤرخ في 27 جويلية 1998، مجلة مجلس الدولة، عدد 01، 2002، ص ص.83-84.
- 2- قرار مجلس الدولة رقم 146043، مؤرخ في 01/02/1999، يتعلق بمسؤولية مرفق الشرطة عن خطأ أحد موظفيها، مجلة مجلس الدولة، عدد 01، 2002، ص ص.91-92.

- 3- قرار مجلس الدولة رقم 13، مؤرخ في 09 فيفري 1999، قضية اتحاد البنك المؤسسة المالية في شكل شركة المساهمة "يونين بنك" ضد محافظ بنك الجزائر، www.conseil-état-dz.org.
- 4- مجلس الدولة رقم 160017، مؤرخ في 31 ماي 1999، يتعلق بقضية حول مسؤولية بلدية عن موت طفل نتيجة سقوطه في بئر تملكه هذه البلدية، مجلة مجلس الدولة، عدد 01، 2002، ص ص. 99-101.
- 5- قرار مجلس الدولة رقم 182491، مؤرخ في 17 جانفي 2000، مجلة مجلس الدولة، عدد 01، 2002، ص ص. 109-110.
- 6- قرار مجلس الدولة رقم 2119، مؤرخ في 08 ماي 2000، يونين بنك ضد بنك الجزائر، www.conseil-état-dz.org.
- 7- قرار مجلس الدولة رقم 002138، مؤرخ في 08 ماي 2000، قضية يونين بنك ضد محافظ بنك الجزائر، مجلة مجلس الدولة، عدد 06، 2005، ص ص. 75-79.
- 8- قرار مجلس الدولة رقم 002111، مؤرخ في 08 ماي 2000، يونين بنك ضد محافظ بنك الجزائر، مجلة مجلس الدولة، عدد 06، 2005، ص ص. 68-71.
- 9- قرار مجلس الدولة رقم 0042827، مؤرخ في 24 جوان 2000، يتعلق بقضية وزارة العدل ضد الغرفة الوطنية للمحضرين القضائيين، مجلة مجلس الدولة، عدد 02، 2002، ص ص. 171-172.
- 10- قرار مجلس الدولة رقم 006570، مؤرخ في 27 فيفري 2001، يونين بنك ضد محافظ بنك الجزائر، مجلة مجلس الدولة، عدد 06، 2005، ص ص. 80-83.
- 11- قرار رقم 006614، مؤرخ في 12 نوفمبر 2001 يتعلق بقضية "يونين بنك" ضد محافظ بنك الجزائر، مجلة مجلس الدولة، عدد 06، 2005، ص ص. 61-63.
- 12- قرار مجلس الدولة رقم 014489، مؤرخ في 01 أفريل 2003، البنك الجزائري الدولي ضد محافظ البنك المركزي، مجلة مجلس الدولة، عدد 06، 2005، ص ص. 84-87.

13- قرار مجلس الدولة رقم 012101، مؤرخ في 11 أبريل 2003، البنك الجزائري الدولي ضد محافظ بنك الجزائر، مجلة مجلس الدولة، عدد 03، 2003، ص 135-138.

14- قرار مجلس الدولة رقم 19081، مؤرخ في 30 ديسمبر 2003، قضية مساهمي البنك التجاري والصناعي الجزائري (B.C.I.A) ضد اللجنة المصرفية، مجلة مجلس الدولة، عدد 06، 2006، 72-74.

15- قرار مجلس الدولة رقم 403130، مؤرخ في 25 أبريل 2007، شركة ذات الأسهم "الوطنية للاتصالات ضد سلطة ضبط البريد و المواصلات السلكية اللاسلكية، (غير منشور) .

ج- اجتهاد المحكمة العليا:

1- قرار رقم 60996، مؤرخ في 07 أكتوبر 1989، قضية حول مسؤولية البلدية عن الأضرار الناتجة عن الاضطرابات، المجلة القضائية، عدد 02، 1990، ص.143.

2- قرار رقم 61004، مؤرخ في 10 فيفري 1990، قضية (ب. ج) ضد والي ولاية قسنطينة، المجلة القضائية، عدد 03، 1991، ص.177.

3- قرار المحكمة العليا - الغرفة الإدارية- رقم 72400، مؤرخ في 16 جوان 1990، بلدية عين أزال ضد (ب.س)، المجلة القضائية، عدد 02، 1993.

4- قرار رقم 75670، مؤرخ في 13 جانفي 1991، قضية المركز الجامعي الاستشفائي ضد فريق (ك) ومن معهم، المجلة القضائية، عدد 02، 1996، ص.127.

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

A- Ouvrages :

- 1- **COLIN (F)**, droit public économique (sources et principes, secteur public, régulation), GUALINO éditeur, Paris, 2005.
- 2- **COLLET (M)**, le contrôle juridictionnel des actes des autorités administratives indépendantes, LGDJ, Paris, 2003.
- 3- **DELLIS (G)**, droit pénal et droit administratif : l'influence des principes du droit pénal sur le droit administratif répressif, LGDJ, Paris, 1997.
- 4- **DELMAS-MARTY (M) et TEITGEN COLLY (C)**, punir sans juger? De la répression administrative au droit administratif pénal, ECONOMICA, Paris, 1992.
- 5- **DOUVRELEUR (O)**, droit de la défense et pratique anticoncurrentielle en droit Français, LGDJ, Paris, 2000.
- 6- **DU MARAIS (B)**, droit public de la régulation économique, presses des sciences politiques, DALLOZ, Paris, 2004.
- 7- **FARJAT (G)**, pour un droit économique, PUF, Paris, 2004.
- 8- **FAVOREU (L) et PHILIP (L)**, les grandes décisions du conseil constitutionnel, DALLOZ, Paris, 1995.
- 9- **GORROW (G)**, vocabulaire juridique, éd PUF et DELTA, Paris, 1987.
- 10- **GUEDON (M-J)**, les autorités administratives indépendantes, LGDJ, Paris, 1991.
- 11- **LAGET-ANNAMAYER (A)**, la régulation des services publics en réseaux : télécommunication et électricité, LGDJ, Paris, 2002.
- 12- **LINOTTE (D) et ROMI (R)**, droit public économique, 6^{eme} édition, LITEC, Paris, 2006.
- 13- **MODERNE (F)**, sanctions administratives et justice constitutionnelle, ECONOMICA, Paris, 1993.
- 14- **NEUVILLE (S)**, droit de la banque et des marchés financiers, éd DALLOZ, Paris, 2005.

- 15- **POSTIF (T)**, initiation au droit public et aux institutions administratives, éd ELLIPSES, Paris, 2000.
- 16- **SEPULCHRE (V)**, droit de l'homme et libertés fondamentales en droit fiscal, éd LARCIER, Bruxelles, 2005.
- 17- **THOMASSET-PIERRE (S)**, l'autorité de régulation boursière face aux garanties processuelles fondamentales, LGDJ, Paris, 2003.
- 18- **ZOUAÏMIA (R)**, les autorités de régulation indépendantes dans le secteur financier en Algérie, éd HOUMA, Alger, 2005.
- 19-, les autorités administratives indépendantes et la régulation économique en Algérie, éd HOUMA, Alger, 2005.
- 20-, droit de la régulation économique, éd BERTI, Alger, 2008.
- 21- **ZOUAÏMIA (R) et ROUAULT (M-C)**, droit administratif, éd BERTI, Alger, 2009.
- 22- **ZOUAÏMIA (R)**, droit de la responsabilité disciplinaire des agents économiques : l'exemple du secteur financier, OPU, Alger, 2010.

B- Articles :

- 1- **AUDIT (M)**, « Les autorités de régulation : La confrontation des autorités nationales de régulation à la transnationalité des marchés », in AUDIT (M), MUIR WATT (H) et PATAUT (E) (s/d scientifiques de), *conflits de lois et régulation économique*, LGDJ / LEXTENS, 2008, pp.05-15.
- 2- **AUTIN (J-L)**, « Du juge administratif aux autorités A.A.I : un autre mode de régulation », *RDP*, N° 05, 1988, pp. 1213-1227.
- 3- **BESSAI (M.T)**, « De quelques aspects juridiques saillants de la réforme des télécommunications », *Revue Algérienne des sciences juridiques, économiques et politiques*, N°03, 2000, pp. 35-53.
- 4- **BOUTARD LABARDE (M.C)**, "Principe de proportionnalité et fixation des amendes en droit de la concurrence", *LPA*, 1998, pp.43-47.
- 5- **CARANTA (R)**, « Les conditions et modalités juridiques de l'indépendance du régulateur », in FRISON ROCHE (M-A), (s/d de), *Les régulations*

- économiques : légitimité et efficacité*, PRESSES DES SCIENCES PO/DALLOZ, Paris, 2004, pp. 72-77.
- 6- **CHAIB (S)** et **KARADJI (M)**, « Le droit d'accès aux documents administratifs en droit Algérien », *Revue IDARA*, N° 26, 2003, pp.187-196.
 - 7- **CHEVALLIER (J)**, « L'Etat régulateur », *Revue française d'administration publique*, N° 111, 2004, pp. 473- 482.
 - 8- **CLAUDEL (E)**, « Concurrence », *RTDCOM*, N° 01, 2007, pp. 39-51.
 - 9- **COSTA (D)**, « L'autorité des marchés financiers : juridiction ? Quasi-juridiction ? Pseudo-juridiction ? », *RFDA*, N° 06, 2005, pp. 1174-1182.
 - 10-**CORDOVA-NOVION (C)** et **HANLON (D)**, « Gouvernance de la régulation : amélioration institutionnelle des autorités de régulation sectorielles », *Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire*, Vol 2, N°3, Paris, 2002, pp. 65-134.
 - 11-**D'ALBERT (M)**, « La régulation économique en mutation », *Revue du droit public*, N° 01, 2006, pp.229-243.
 - 12-**DECOOPMAN (N)**, « Peut-on clarifier le désordre ? », in DECOOPMAN Nicolle (S/d de), *le désordre des A.A.I : l'exemple du secteur économique et financier*, coll. CEPRISCA, Paris, 2002, PP.15-38.
 - 13-....., « Le contrôle juridictionnel de la COB : à propos de l'affaire compagnie diamantaire d'envers », *RFDA*, N° 06, 1994, pp. 1137-1146.
 - 14-, « La complexité du contrôle juridictionnel », in DECOOPMAN (N) (s/d de), *le désordre des autorités administratives indépendantes : l'exemple du secteur économique et financier*, coll. CEPRISCA, Paris, 2002, pp. 167-193.
 - 15-**DELARUE (J-M)**, « Actualité de problématique de la sanction administratives », *AJDA*, 2001, pp.13-18.
 - 16-**DELLIS (G)**, « Droit de la régulation, service public et intégration régionale. Le cas de la Grèce », in MARCOU (G) et MODERNE (F). (s/d de), *droit de la régulation, service public et intégration régionale. Expériences européennes*, éd L'HARMATTAN, Paris, 2005, pp. 307-345.

- 17-**DIB (S)**, « La nature du contrôle juridictionnel des actes de la commission bancaire en Algérie », *Revue du conseil d'Etat*, N° 03, 2003, pp. 113-130.
- 18-**DREYFUS (F)**, « Les autorités administratives indépendantes de l'intérêt général à celui des grands corps », *éd du JURIS-CLASSEUR*, Paris, 2004, pp. 120-225.
- 19-**DUMORTIER (G)**, « Le contrôle de l'action des A.A.I », *Regards sur l'actualité*, N° 330, 2007, pp. 39-42.
- 20-**DUPUIS-TOUBOL (F)**, « Le juge en complémentarité du régulateur », in FRISON ROCHE (M-A), (s/d de), *Les régulations économiques : légitimité et efficacité*, PRESSES DE SCIENCES PO/ DALLOZ, Paris, 2004, pp.132-145.
- 21-**FRISON- ROCHE (M-A)**, « Comment fonder juridiquement le pouvoir des autorités de régulation ? », *Revue d'économie financière*, N° 60, 2001, pp. 85-100.
- 22-....., « Le droit de la régulation », *Dalloz*, N°07, doc. 2001, pp.610-616.
- 23-....., « Définition du droit de la régulation économique », in FRISON ROCHE (M-A) , (s/d de), *Les régulations économiques : légitimité et efficacité*, PRESSES DE SCIENCES PO/ DALLOZ, Paris, 2004, pp. 7-15.
- 24-....., « Les nouveaux champs de la régulation », *Revue française d'administration publique*, N° 109, 2004, pp.53-63.
- 25-....., « Arbitrage et droit de la régulation », in FRISON ROCHE (M-A), (S/d de), *les risques de la régulation*, vol. 03, séries droit et économie de la régulation, PRESSES DE SCIENCE PO/DALLOZ, Paris, 2005, pp. 223-240.
- 26-**GAIA (P)**, « L'administration répressive en France », *in Annuaire Européen d'administration publique*, vol.18, PRESSES UNIVERSITAIRES D'AIX-MARSEILLE, 1995, pp. 177- 217.
- 27-**GUESMI (A)**, « Le droit de la défense dans les législations Algérienne, Française, Américaine et Soviétique », *R ASJEP*, N° 3, 1993, pp.427- 455.

- 28-**GENEVOIS (B)**, « Le conseil constitutionnel et l'extension des pouvoirs de la commission des opérations de bourse, à propos de la décision de C. Cons. n° 89-260, du 28 juillet 1989 », RFDA, N° 04, 1989, pp.671– 685.
- 29-**GUYOMAR (M)**, « Conditions d'application du principe de la personnalité des peines aux sanctions prononcées par le conseil des marchés financiers », AJDA, 2000, pp. 997-1003.
- 30-....., « Diverses applications du principe d'impartialité », AJDA, 2000, pp. 126-142.
- 31-....., « La sanction administrative », LPA, N° 9, 2006, pp. 07-10.
- 32-**HAIM (V)**, « L'écrit et le principe du contradictoire dans la procédure administrative contentieuse », AJDA, N° 07-08, 1996, pp. 715-721.
- 33-**HUBER (J.M)**, « Le cas de l'autorité de régulation des télécommunications », RFAP, N°109, 2004, pp.99-107.
- 34-**HUBERT (P)**, « Conseil d'Etat et conseil de la concurrence: le dialogue des "juges" », Revue de la Semaine juridique, N° 44-45, 2007, pp.61-46.
- 35-**ISRAEL (J-J)**, « La complémentarité face à la diversité des régulateurs et des juges », in FRISON ROCHE (M-A) (s/d de), les réglementations économiques : légitimité et efficacité, PRESSES DE SCIENCES PO/ DALLOZ, Paris, 2004, pp.145-148.
- 36-**KHELLOUFI (R)**, « Les institutions de régulation », Revue IDARA, N° 28, 2004, pp.253-256.
- 37-**KOERING-JOULIN (R)** et **SEUVIC (J-F)**, « Droits fondamentaux et droit criminel », AJDA, 1998, pp. 106-156.
- 38-....., « Réguler n'est pas juger : réflexions sur la nature du pouvoir de sanction des autorités de régulation économique », AJDA, 2004, pp.1060-1076.
- 39-**LAFORTUNE (M-A)**, « Les autorités indépendantes de régulation à l'épreuve des principes processuels fondamentaux dans l'exercice de leurs pouvoir de sanction des manquements aux règlements du marché économique, financier et boursier », Gazette du Palais, N° 268, 2001, pp. 12-38 .
- 40-**LOMBARD (M)**, « A la recherche de régulation », AJDA, 2004, pp. 289-290.

- 41-**MAISL (H)**, « La nouvelle réglementation des télécommunications », *AJDA*, N° 07-08, 1996, pp.771-779.
- 42-**MARCOU (G)**, « Régulation et service public les enseignements du droit comparé », in MARCOU (G) et MODERNE (F), (s/d de), *Droit de la régulation : service public et intégration régionale*, tome 1, L'HARMATAN, Paris, Sans année de publication, pp. 11-65.
- 43-....., « Introduction », in MARCOU (G), MODERNE (F), (s/d de), *droit de la régulation : service public et intégration régionale*, tome 2, L'HARMATTAN, Paris, pp.11-28.
- 44-**MOUSSY (J.P)**, « Des autorités de régulation financières et de concurrence : pourquoi, comment ? », *RCFDT*, N° 57, 2003, pp.32-36.
- 45-**POESY (R)**, « Le rôle du conseil de la concurrence et du juge judiciaire en Algérie et en France en droit des pratiques anticoncurrentielles aspects procéduraux », in CHARVIN (R) et GUESMI (A), (s/d de), *l'Algérie en mutation : les instruments juridiques de passage a l'économie de marché*, L'HARMATTAN, 2001, pp.161- 177.
- 46-**QUILICHINI (P)**, « Réguler n'est pas juger. Réflexions sur la nature du pouvoir de sanction des autorités de régulation économique », *AJDA*, 2004, pp.1060-1080.
- 47-**RACINE**, « Le contrôle juridictionnel de l'action des organes de l'Etat dans les secteurs bancaires et des assurances », *Revue du conseil d'Etat*, N° 06, 2005, pp. 29-38.
- 48-**STORCH (O)**, « Les conditions et modalités budgétaires de l'indépendance du régulateur», in FRISON ROCHE (M-A) (s/d de), Les *régulations économiques : légitimité et efficacité*, PRESSES DE SCIENCES POLITIQUES/ DALLOZ, Paris, 2004, pp. 65-71.
- 49-**TEITGEN-COLLY (C)** , « Les A.A.I : histoire d'une institution », in COLLIARD (C-A) et TIMSIT (G), (s/d de), Les A.A.I, PUF, Paris, 1988, pp. 21-73.
- 50-....., « Les instances de régulation et la constitution », *RDP*, N° 01, 1990, pp.153-261.

- 51-**TIMSIT (G)**, « La régulation : La notion et le phénomène », *RFAP*, N° 109, 2004, pp. 05-11.
- 52-**TSKLITIARAS (S)**, « Le statut constitutionnel de Sursis à l'exécution devant le juge administratif », *RDP*, N° 03, pp.679 -724.
- 53-**ZOUAIMIA (R)**, « Les fonctions répressives des autorités administratives indépendantes statuant en matière économique », *Revue IDARA*, N°28, 2004, pp.123-165.
- 54-....., « Le régime contentieux des autorités administratives indépendantes en droit Algérien », *Revue IDARA*, N° 29, 2005, pp. 5-48.
- 55-....., « Le statut juridique de la commission de supervision des assurances », *Revue IDARA*, N°31, 2006, pp. 9-41.
- 56-....., « De l'articulation des rapports entre le conseil de la concurrence et les autorités de régulation sectorielles en droit Algérien », *colloque national sur les autorités de régulation indépendantes*, jours 23-24 mai 2007, Université de Bejaia, 2007, pp.84-101.
- 57-....., « Les agences de régulation dans le secteur des hydrocarbures ou les mutations institutionnelles en matière de régulation économique », *Revue IDARA*, N°39, 2010, pp. 71-99.
- 58-, « Le conseil de la concurrence et la régulation des marchés en droit Algérien », *Revue IDARA*, N°36, 2008, pp.07- 45.

C- Textes juridiques :

I- Textes législatifs :

- 1- Code Monétaire et Financier, www.legifrance.gouv.fr/
- 2- Loi N° 2004-410 du 13 août 2004, relative à l'assurance maladie, www.legifrance.gouv.fr

II- Décisions :

- 1- Décision N° 03 /sp /pc/2002 du 08/07/2002 relative aux procédures en cas de litige en matière d'interconnexion et en cas d'arbitrage, www.arpt.dz

- 2- Décision de la commission bancaire Algérienne, N° 04-2005, du 20 Avril 2005, portant règles d'organisation et de fonctionnement de la commission bancaire, (non publiée).

D- Jurisprudence Française :

I- Conseil d'Etat Français:

- 1- Conseil d'Etat, N° 276069, du 27 octobre 2006, cité par COLLET (M), «Autorités de régulation et procès équitable », *AJDA*, N°02, 2007, pp.80- 81.

II- Conseil constitutionnel Français:

- 1- C. cons, N° 86-217 DC du 18 nov.1989, www.consiel-constitutionnel.fr
- 2- C. Cons. N°88- 248DC du 17 Janvier 1989, www.consiel-constitutionnel.fr
- 3- C. Cons. N° 86-224 DC du 23 janvier 1987, www.legifrance.gouv.fr
- 4- C. Cons. N°80–127 DC du 19 et 20 Janvier 1981, www.consiel-constitutionnel.fr
- 5- C. Cons. N° 88-244 DC du 20 juillet 1988, www.consiel-constitutionnel.fr
- 6- C. Cons. N° 89-260 DC du 28 juillet 1989, www.consiel-constitutionnel.fr
- 7- C. Cons. N°82-155 DC du 30 décembre 1982, www.consiel-constitutionnel.fr

E- Documents :

- 1- Conseil d'Etat (Rapport public), « Les autorités administratives indépendantes », EDCE, la documentation Française, N° 52, 2001.
- 2- Etude du Conseil d'Etat, « Les pouvoirs de l'administration dans le domaine des sanctions », la documentation Française, 1995.

فهرس المحتويات

1	مقدمة
7	الفصل الأول: المركز القانوني لسلطات الضبط المستقلة
8	المبحث الأول: الطبيعة القانونية لسلطات الضبط المستقلة
8	المطلب الأول: الموقف القانوني من تحديد طبيعة سلطات الضبط المستقلة
9	الفرع الأول: مكانة سلطات الضبط المستقلة في القانون الأساسي للدولة
9	أولا- غياب مكانة دستورية صريحة لسلطات الضبط المستقلة
14	ثانيا- أساس السلطة الممنوحة لهيئات الضبط المستقلة
18	الفرع الثاني: التكيف التشريعي لسلطات الضبط المستقلة
18	أولا- تباين التكيف المعتمد من المشرع
18	1- سلطة إدارية مستقلة
19	2- سلطة ضبط مستقلة
20	3- هيئة مستقلة
20	4- مؤسسة إدارية مستقلة
22	5- وكالة وطنية مستقلة
22	ثانيا- سكوت المشرع عن تكيف بعض سلطات الضبط
25	المطلب الثاني: المقصود بعبارة "سلطة ضبط مستقلة"
26	الفرع الأول: عنصر السلطة
30	الفرع الثاني: عنصر الضبط
30	أولا- المقصود بمصطلح "الضبط"
34	ثانيا- سلطات الضبط بين الطابع الإداري و التجاري
34	1- الطابع الإداري لسلطات الضبط المستقلة
37	2- الطابع التجاري لبعض سلطات الضبط المستقلة
38	أ- القانون المطبق على المستخدمين
39	ب- النظام المالي والمحاسبي
41	ج- طرق التنظيم والإدارة

41	د- طبيعة العقود المبرمة
42	ي- طبيعة الذمة المالية
43	الفرع الثالث: عنصر الاستقلالية
43	أولا- المقصود بالاستقلالية
46	ثانيا- تكريس الاستقلالية
49	المبحث الثاني: مدى استقلالية سلطات الضبط
50	المطلب الأول: الاستقلالية العضوية لسلطات الضبط
50	الفرع الأول: مظاهر الاستقلالية العضوية
50	أولا- طريقة إنشاء سلطات الضبط المستقلة
52	ثانيا- تعدد الأعضاء واختلاف صفاتهم ومراكزهم القانونية
57	ثالثا- تحديد مدة انتداب الرئيس والأعضاء
59	رابعا- مراعاة الأحكام الصادرة عن سلطات الضبط لمبدأ الحياد
59	1- نظام التنافي
60	2- إجراء الامتناع
63	الفرع الثاني: حدود الاستقلالية العضوية
63	أولا - الإحالة على التنظيم
66	ثانيا- احتكار السلطة التنفيذية لسلطة التعيين
68	ثالثا- وجود ممثلين عن الإدارة المركزية
70	رابعا- ظروف انتهاء مهام أعضاء سلطات الضبط المستقلة
71	خامسا- عدم تحديد مدة الانتداب
71	سادسا- غياب إجراء التنحي
73	المطلب الثاني: الاستقلالية الوظيفية لسلطات الضبط
73	الفرع الأول: مظاهر الاستقلالية الوظيفية
73	أولا- الاعتراف بالشخصية المعنوية لسلطات الضبط المستقلة
76	ثانيا- الاستقلال المالي لسلطات الضبط
81	ثالثا- إعداد سلطة الضبط لنظامها الداخلي
83	الفرع الثاني: حدود الاستقلالية الوظيفية لسلطات الضبط
84	أولا- إعداد تقرير سنوي وإرساله للحكومة

86	.....	ثانيا- إعداد السلطة التنفيذية للنظام الداخلي لسلطات الضبط المستقلة
87	.....	ثالثا- موافقة الوزارة على الأنظمة الصادرة عن سلطات الضبط المستقلة
87	.....	1- القراءة الثانية:
88	.....	2- إجراء الموافقة:
89	.....	رابعا- سلطة الحلول:
90	.....	خامسا- سلطة التغاضي عن قرارات سلطات الضبط المستقلة
91	.....	خلاصة الفصل الأول:

الفصل الثاني: تباين القواعد العامة لمنازعات سلطات الضبط المستقلة بتباين النظام القانوني

92	.....	لتدخلها
93	.....	المبحث الأول: تباين نظام تدخل سلطات الضبط المستقلة
94	.....	المطلب الأول: الاختصاصات غير القمعية لسلطات الضبط المستقلة
94	.....	الفرع الأول: الدور الرقابي لسلطات الضبط المستقلة
95	.....	أولا- سلطة المراقبة والتحقيق.....
96	.....	ثانيا- صلاحية سلطة الضبط في تسوية النزاعات بالطرق البديلة
96	.....	1- سلطة التحكيم.....
99	.....	2- المصالحة.....
99	.....	3- الوساطة.....
99	.....	ثالثا- سلطة إصدار القرارات الفردية غير القمعية.....
99	.....	1- سلطة إصدار قرارات فردية غير قمعية سابقة للدخول إلى السوق.....
102	.....	2- صلاحية اتخاذ تدابير وقائية.....
103	.....	أ- التدابير التحفظية.....
103	.....	ب- التدابير المتعلقة بالمضمون.....
103	.....	الفرع الثاني: تمتّع بعض هيئات الضبط المستقلة بسلطة تنظيمية
104	.....	أولا- المقصود بالاختصاص التنظيمي لسلطات الضبط المستقلة
104	.....	ثانيا- صور الاختصاص التنظيمي لسلطات الضبط المستقلة
105	.....	1- الممارسة المباشرة للاختصاص التنظيمي.....
105	.....	2- المساهمة في الاختصاص التنظيمي.....
106	.....	

107	أ- الاستشارة وتقديم الآراء.....
109	ب- صلاحية تقديم اقتراحات وتوصيات.....
110	الفرع الثالث: صلاحية التعاون مع القضاء.....
113	المطلب الثاني: الاختصاص القمعي لسلطات الضبط المستقلة.....
114	الفرع الأول: مفهوم السلطة القمعية المخولة لسلطات الضبط المستقلة.....
114	أولا- شروط ممارسة الهيئات الضبطية المستقلة لسلطة العقاب.....
115	1- ألا تكون هذه الجزاءات سالبة للحرية.....
115	2- خضوع السلطة القمعية لذات المبادئ العقابية الدستورية.....
115	ثانيا- أنواع العقوبات التي توقعها هيئات الضبط المستقلة.....
115	1- العقوبات المالية.....
117	2- العقوبات غير المالية.....
119	الفرع الثاني: خضوع السلطة القمعية لهيئات الضبط المستقلة للضمانات القانونية.....
120	أولا- الضمانات القانونية الموضوعية.....
120	1- مبدأ شرعية الجرائم والعقوبات.....
121	2- مبدأ الشخصية.....
122	3- مبدأ التناسب.....
125	4- مبدأ عدم الرجعية.....
127	ثانيا- الضمانات القانونية الإجرائية.....
127	1- احترام مقتضيات حقوق الدفاع.....
131	2- علانية الجلسات.....
132	3- تسبيب القرارات.....
137	المبحث الثاني: تباين القواعد العامة لمنازعات سلطات الضبط المستقلة.....
138	المطلب الأول: ازدواجية الاختصاص القضائي.....
139	الفرع الأول: اختصاص القضاء الإداري.....
140	أولا- دعوى مشروعية قرارات سلطات الضبط المستقلة.....
146	ثانيا- دعوى مسؤولية سلطات الضبط المستقلة.....
151	الفرع الثاني: اختصاص القضاء العادي.....

151	أولاً- اختصاص الغرفة التجارية لمجلس قضاء الجزائر.....
155	ثانياً- اختصاص القضاء المدني.....
157	المطلب الثاني: خضوع سلطات الضبط المستقلة لإجراءات خاصة ومعقدة.....
157	الفرع الأول: تباين إجراءات تقديم الطعن في قرارات سلطات الضبط المستقلة.....
157	أولاً- الأشخاص المؤهلة لتقديم الطعن.....
159	ثانياً- تباين مواعيد تقديم الطعن.....
159	1- التحديد الصريح لمواعيد طعن بعض قرارات سلطات الضبط المستقلة.....
162	2- سكوت المشرع عن تحديد مواعيد طعن بعض قرارات سلطة الضبط.....
163	ثالثاً – كيفية تقديم الطعن أمام مجلس الدولة.....
165	الفرع الثاني: ميعاد فصل مجلس الدولة في الطعن.....
166	الفرع الثالث: وقف تنفيذ قرارات سلطات الضبط المستقلة.....
167	أولاً- تذبذب موقف المشرع من وقف تنفيذ قرارات السلطات الضبطية المستقلة.....
168	1- النص صراحة على عدم وقف التنفيذ.....
169	2- التكريس الصريح لمبدأ وقف التنفيذ.....
171	3- سكوت المشرع عن مسألة وقف تنفيذ قرارات بعض الهيئات.....
173	ثانياً- ضرورة تكريس مبدأ وقف تنفيذ قرارات سلطات الضبط المستقلة.....
177	خلاصة الفصل الثاني.....
178	خاتمة.....
183	ملحق.....
201	قائمة المراجع.....
226	فهرس المحتويات.....

ملخص:

لاستخلاف انسحاب الدولة من الحقل الاقتصادي تم اللجوء إلى الإنشاء المتزايد لسلطات الضبط المستقلة، ويمكن تصنيفها إلى إدارية وتجارية.

تعدد هذه السلطات أدى إلى اختلاف النظام القانوني الذي يحكمها وتباينه من هيئة إلى أخرى، خاصة في ظل تردد المشرع ذاته في وصف سلطات الضبط الموجودة في الجزائر، واختلاف التسميات التي أطلقها عليها، وتباين الطرق التي تؤمن استقلاليتها وكذا اختلاف قواعد سيرها وتأرجح هذه القواعد بين العامة والخاصة، الإدارية والتجارية.

هذا إلى جانب التنوع والاختلاف في حجم ونوع الاختصاصات التي خوّلت لهذه السلطات والضمانات التي كرّست في مواجهتها.

كما أن عدم توحيد القواعد العامة التي تحكم منازعاتها تعرف فوضى في تحديد الاختصاص، الإجراءات، المواعيد، والتأرجح بين تطبيق القواعد الخاصة وقواعد القانون العام. وهذا رغم اشتراك هذه السلطات في بعض العناصر كطريقة الإنشاء، جماعية التركيبية، طريقة تعيين الأعضاء..

Résumé :

Le désengagement de l'Etat du champ économique a été opéré par la mise en place progressive des autorités de régulation indépendantes. Ces dernières sont de deux sortes : administratives et commerciales.

Toutefois, la diversité de ces autorités a débouché sur une confusion dans le régime juridique qui les régit. Cette situation est aggravée par l'absence d'une définition claire des autorités existantes, par la diversité des dénominations attribuées à ces autorités par le législateur dans les dispositifs instaurant leur autonomie, et par les différences dans les règles de leur fonctionnement ainsi que leur basculement publiques/privées et administratives/commerciales.

Ajouter à tout cela, la diversité et les différences dans le nombre et la qualité des compétences attribuées à ces autorités et des garanties dont elles bénéficient.

De plus, l'hétérogénéité des règles générales régissant leurs contentieux a conduit à une anarchie dans la délimitation des compétences, des procédures, des délais, et le basculement entre l'application des règles de droit privé et celles de droit public. Ceci malgré l'implication de ces autorités dans certains éléments comme la méthode d'institution, la composition collégiale, la désignation des membres...

قائمة المختصرات

أولاً: باللغة العربية:

ج.ر:	الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية.
ص:	الصفحة.
د.ج:	دينار جزائري.
د.ت:	دون تاريخ نشر.
ق:	القانون.
م:	المادة.

ثانياً: باللغة الفرنسية:

A.A.I	Autorités administratives indépendantes.
AJDA :	Actualité juridique de droit administratif.
AMF :	Autorité des marchés financiers.
ARI :	Autorités de régulation indépendantes.
ART :	Autorité de régulation des télécommunications.
COB :	Commission des opérations de bourse.
C. Cons :	Conseil constitutionnel.
CNIL :	Commission nationale de l'informatique et des libertés.
Coll. :	Collection.
CSA :	Conseil supérieur audiovisuelle.
éd :	Edition.
Ibid. :	Ibidem (au même endroit).
In :	Dans.
LGDJ :	Librairie générale de droit de jurisprudence.
LPA :	Les petites affiches.
N° :	Numéro.
OCDE :	Organisation de coopération et de développement économique.
Op.cit :	Référence précédemment cité.

OPU : Office des publications universitaires.

P : Page.

Presses de sciences po/ Dalloz : presses des sciences politiques et Dalloz.

PUF : Presses universitaires de France.

RASJEP : Revue Algérienne des sciences juridiques économiques et politiques.

RCFDT : Revue de la confédération Française démocratique du travail.

RDP : Revue de droit public et de la science politique.

RFAP : Revue Française d'administration publique.

RFDA : Revue Française de droit administratif.

RTDCOM : Revue trimestrielle de droit commercial et de droit économique.

s/d : Sous la direction de.

s/d scientifiques de : Sous la direction scientifiques de.

Vol. : Volume.

مقدمة

أظهرت الأساليب التقليدية التي كانت تنتهجها الدولة الجزائرية في تنظيم القطاع الاقتصادي فشلها إثر أزمة دولة الرفاهية Crise de l'Etat providence ، فما كان أمامها سوى الدخول في صراع الاندماج في وتيرة التجارة العالمية في ظل رحاب العولمة، وهو ما وضع الاقتصاد الجزائري بصفة عامة أمام رهانات متعددة، مرتبطة أساسا بتحديد الخيارات الإستراتيجية المتعلقة بمناهج التفتح، أو باختيار الصّفة الأكثر ملائمة لكيانها الإداري ليستجيب للتغيرات العميقة والجوهرية التي مسّت العديد من القطاعات، فعرفت الجزائر انطلاقا من دستور 1989¹ تغييرا جذريا على الصّعيدين السياسي والاقتصادي؛ إذ حاولت إقرار وتعزيز آليات دولة الحق والقانون، وذلك بإعادة النظر في طبيعة المشروع الديمقراطي، وإقرار التعددية السياسية ومبدأ الفصل بين السلطات.

أما على الصّعيد الاقتصادي وانطلاقا من سنة 1988 مروراً بدستور 1989، فقد تمّ وضع سياسة إزالة التنظيم وانسحاب الدولة من المجال الاقتصادي لصالح السوق، إذ أخذت الجزائر تنسحب تدريجيا عن الحقل الاقتصادي تاركة المجال أمام المبادرة الخاصة، حيث تمّ إلغاء احتكار المؤسسات العمومية للنشاط الاقتصادي في سنة 1988 بموجب مرسوم²، ورغم معارضته لدستور 1976³، إلا أنّه تمّ معالجة الأمر عبر إصدار دستور 1989 الذي نص ولو بصفة ضمنية على أفكار ليبرالية.

لقد كان هذا التّكريس الدستوري الخطوة الهامة التي مكّنت المشرع من القيام بمجموعة من الإصلاحات التي أدّت إلى فتح نشاطات كانت ولوقت مضى من احتكار الدولة؛ إذ تبنّت الجزائر أولى قواعد المنافسة انطلاقا من قانون الأسعار لسنة 1989⁴ الذي

¹ دستور 23 فيفري 1989، منشور بموجب المرسوم الرئاسي رقم 89-18، المؤرخ في 28 فيفري 1989، ج.ر عدد 09، لسنة 1989.

² مرسوم تنفيذي رقم 88-201، مؤرخ في 18 أكتوبر 1988، يتضمن إلغاء جميع الأحكام التنظيمية التي تخول المؤسسات الاشتراكية ذات الطابع الاقتصادي التفرد بأي نشاط اقتصادي أو احتكار للتجارة، ج.ر عدد 42، لسنة 1988.

³ دستور 21 نوفمبر 1976، منشور بموجب الأمر رقم 76-97، المؤرخ في 22 نوفمبر 1976، ج.ر عدد 94، لسنة 1976.

⁴ قانون رقم 89-12، مؤرخ في 05 جويلية 1989، يتعلق بالأسعار، ج.ر عدد 29، لسنة 1989. (ملغى)

كان يهدف إلى تحرير الأسعار من المراقبة الإدارية للدولة، عُوض سنة 1995 بأمر يكرّس بصفة كلية قواعد وآليات المنافسة كأداة لتنظيم وسير الاقتصاد.¹

إنّ هذه الإصلاحات الاقتصادية ما هي في النهاية إلاّ انتقال من الدولة الكلّ، المحتكر الوحيد لوظائف الاستغلال، التسيير، والرقابة المكرّسة عبر دستور 1976 إلى الدولة الأقلّ، أو ما نصلح عليه بالدولة الضابطة، وهو انتقال عزّزه دستور 1996 بإقراره لمبادئ أساسية ألا وهي؛ حرية الصناعة والتجارة، حماية الملكية الخاصة، إلى جانب ازدواجية النظام القضائي.

هكذا انسحبت الدولة عن الحقل الاقتصادي، غير أنّ انسحابها لم يكن مطلقاً، إذ كان على السلطة العامة أن تتدخل من أجل تأطير آلياته وذلك قصد مراعاة مقتضيات المرفق العام والمصلحة العامة الاقتصادية، إذ لا يمكن ترك السوق دون ضابط، فتمّ تعويض القرارات الإدارية بأدوات ضبط اقتصادي تنوب الهياكل الإدارية التقليدية، وتركت مسألة تنظيمه للسوق والمتعاملين الاقتصاديين، كما احتاج الأمر وضع قواعد أقلّ شدة وأكثر مرونة، فأضحت الساحة الوطنية تشهد تسرباً مستمراً للقوانين الغربية ذات الصبغة الليبرالية إليها، وتبني أنظمة قانونية متناسبة مع التغيرات الجديدة.

هكذا تمّ اللجوء إلى الإنشاء المتزايد لسلطات الضبط المستقلة، ومن ثم بروز هذه الصيغة كظاهرة قانونية جديدة في القانون الجزائري، وفي النهاية ظهور فرع قانوني جديد يصلح عليه ب"قانون الضبط الاقتصادي"، والذي يضم فئتين من السلطات؛

- **سلطات ذات طابع تجاري:** تخضع لقواعد القانون الخاص واختصاص القضاء العادي وهما وكالتي ضبط المحروقات اللتين أنشئت سنة 2005.²

- **سلطات إدارية مستقلة:** تشمل عدة قطاعات، حيث ظهر مفهوم السلطات الإدارية المستقلة لأول مرة في الجزائر، بإنشاء المجلس الأعلى للإعلام عام 1990،³ وتمّ

¹ أمر رقم 95-06، مؤرخ في 25 جانفي 1995، يتعلق بالمنافسة، ج.ر عدد 09، لسنة 1995. (ملغى)

² قانون رقم 05-07، مؤرخ في 28 أفريل 2005، يتعلق بالمحروقات، ج.ر عدد 50، معدل ومتمم بالأمر رقم 06-10، المؤرخ في 29 جويلية 2006، ج.ر عدد 48، لسنة 2006.

³ قانون 90-07، مؤرخ في 03 أفريل 1990، يتعلق بالإعلام، ج.ر عدد 14، لسنة 1990، معدل ومتمم بموجب المرسوم التشريعي رقم 93-13، المؤرخ في 26 أكتوبر 1993، ج.ر عدد 69، لسنة 1993. (ملغى)

تحرير القطاع المصرفي عن طريق إنشاء مجلس النقد والقرض كهيئة تنظيمية واللجنة المصرفية كهيئة عقابية، وذلك في نفس السنة.¹

كما تم إنشاء المركز الوطني للسجل التجاري بعد سنة من ذلك،² و حرر قطاع البورصة عام 1993 حيث تم إنشاء لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها كهيئة ضابطة.³

وفي سنة 1995 أنشئ مجلس المنافسة كسلطة ضبط عامة (أفقية) تشمل كل القطاعات، وحرر قطاع البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية في سنة 2000 بإنشاء سلطة ضبط البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية.⁴

بعدها بسنة واحدة عمدت الدولة إلى تحرير القطاع المنجمي، فتم إنشاء هيئتين لتولي المهمة الضبطية، أطلق على أحدهما اسم الوكالة الوطنية للممتلكات المنجمية، والثانية الوكالة الوطنية للجيولوجية والمراقبة المنجمية.⁵

ولفرض السير التنافسي الشفاف لسوق الكهرباء والغاز تم إنشاء لجنة ضبط الكهرباء والغاز في 2002.⁶

وبعد سنة من ذلك تم فتح قطاع النقل للمبادرة الخاصة، فأنشئت سلطة لضبط النقل،⁷ كما عمد المشرع إلى تحرير قطاع المياه عام 2005 فأنشأ سلطة لضبط المياه.⁸

¹ قانون رقم 90-10، مؤرخ في 14 أبريل 1990، يتعلق بالنقد والقرض، ج.ر عدد 16، لسنة 1990. (ملغى)

² قانون رقم 90-22، مؤرخ في 18 أوت 1990، يتعلق بالسجل التجاري، ج.ر عدد 36، لسنة 1990، متمم بالقانون رقم 91-14، المؤرخ في 14 سبتمبر 1991، ج.ر عدد 43، لسنة 1991، ملغى جزئيا بالقانون رقم 04-08، المؤرخ في 14 أوت سنة 2004، يتعلق بشروط ممارسة الأنشطة التجارية، ج.ر عدد 52، لسنة 2004.

³ مرسوم تشريعي رقم 93-10، مؤرخ في 23 ماي 1993، يتعلق ببورصة القيم المنقولة، ج.ر عدد 34، لسنة 1993، معدّل ومتمّم بالأمر رقم 96-10، المؤرخ في 10 جانفي 1996، ج.ر عدد 03، لسنة 1996، وبالقانون رقم 03-04، المؤرخ في 17 فيفري 2003، ج.ر عدد 11، لسنة 2003 (استدراك في ج.ر عدد 32، لسنة 2003).

⁴ قانون رقم 2000-03، مؤرخ في 05 أوت 2000، يحدّد القواعد العامة المتعلقة بالبريد وبالمواصلات السلكية واللاسلكية، ج.ر عدد 48، لسنة 2000.

⁵ قانون رقم 01-10، مؤرخ في 03 جويلية 2001، يتضمن قانون المناجم، ج.ر عدد 35، لسنة 2001، معدّل ومتمّم بموجب الأمر رقم 07-02، المؤرخ في 01 جانفي 2007، ج.ر عدد 16، لسنة 2007.

⁶ قانون رقم 02-01، مؤرخ في 05 فيفري 2002، يتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات، ج.ر عدد 08، لسنة 2002.

⁷ قانون رقم 02-11، مؤرخ في 24 ديسمبر 2002، يتضمن قانون المالية لسنة 2003، ج.ر عدد 86، لسنة 2002.

⁸ قانون رقم 05-12، مؤرخ في 04 أوت 2005، يتعلق بالمياه، ج.ر عدد 60، لسنة 2005، معدّل ومتمّم بموجب القانون رقم 08-03، المؤرخ في 23 جانفي 2008، ج.ر عدد 04، لسنة 2008.

ولتنفيذ الإستراتيجية الوطنية في مجال الفساد أنشأ المشرع الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته عام 2006،¹ وحرر قطاع التأمين في نفس هذه السنة، وذلك بإنشاء لجنة الإشراف على التأمينات.² هذا إلى جانب استحداثه للوكالة الوطنية للمواد الصيدلانية في سنة 2008.³

3.2008

إنّ هذه القواعد القانونية الجديدة ذات المحتوى التّوعوي والكمّي المختلف جدية بالبحث، خاصة أمام التزايد المستمر لهذه القوانين والتعديل المتكرر لها، فمشكلة العصر أكبر من أن تكون مجرد حديث عن نظام قانوني لكل سلطة على حدى، وإنّما البحث عن مدى تعبير هذه السلطات عن منظومة قانونية متجانسة يحكمها قانون موحد يسهل فهمه من قبل المخاطبين به، خاصة المتعاملين الاقتصاديين الذين يبحثون عن الاستقرار والطمأنينة.

إنّ هذه الهيئات، وإن كانت استجابة لطبيعة الدور الاقتصادي الجديد للدولة إلا أنّها تعكس سياقاً سياسياً قانونياً، وذلك بالنظر إلى حتمية فصلها عن السلطة السياسية، لحساسية مهامها ووظائفها، وهو ما أدى إلى الاعتراف لها بخاصية الاستقلالية والحياد عن الإدارة والسلطة السياسية على حد سواء، إذ تثير مسألة تكييفها ومدى استقلاليتها جدلاً فقهيّاً كبيراً، نظراً للدور الذي أنشأت من أجل تحقيقه، في مجال حساس يتمثل في تنظيم النشاط الاقتصادي والمالي للدولة، خاصة أمام تردّد المشرع الجزائري ذاته في وصف سلطات الضبط الموجودة في الجزائر واختلاف التسميات التي أطلقها عليها، فالتكييف القانوني ليس صريح دائماً، بل وأحياناً يصل إلى حدّ التناقض.

¹ قانون رقم 01-06، مؤرخ في 20 فيفري 2006، يتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، ج.ر عدد 14، لسنة 2006، متمم بالأمر رقم 05-10، المؤرخ في 26 أوت 2010، ج.ر عدد 50، لسنة 2010، ومعدل ومتمم بالقانون رقم 11-15، المؤرخ في 02 أوت 2011، ج.ر عدد 44، لسنة 2011.

² أمر رقم 07-95، مؤرخ في 25 جانفي 1995، يتعلق بالتأمينات، ج.ر عدد 13، لسنة 1995، معدل ومتمم بالقانون رقم 04-06، المؤرخ في 20 فيفري 2006، ج.ر عدد 15، لسنة 2006، متمم بالأمر رقم 01-10، المؤرخ في 26 أوت 2010، يتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2010، ج.ر عدد 49، لسنة 2010.

³ قانون رقم 05-85، مؤرخ في 16 فيفري 1985، يتعلق بحماية الصحة وترقيتها، ج.ر عدد 08، لسنة 1985، معدل ومتمم بقانون رقم 13-08، المؤرخ في 20 جويلية 2008، ج.ر عدد 44، لسنة 2008.

هذا إلى جانب الاختلاف في نوع وحجم الاختصاصات والصلاحيات التي خُولت لهذه السلطات من أجل تفعيل وظيفتها الضبطية، والتي تتنوّع بين الاختصاص الرقابي، الاستشاري، التحكيمي، القمعي، التنظيمي، سلطة منح التراخيص والاعتمادات، إصدار التدابير الوقائية...

وإن كان البعض من هذه الهيئات يتمتع باختصاصات عدة كلجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها التي تجمع بين الاختصاص الرقابي، التنظيمي، القمعي، التحكيمي.... فهناك سلطات أخرى لم تخوّل إلاّ البعض من هذه الاختصاصات.

كما أنّ النظام القانوني الذي يحكم المنازعات التي قد تثور بين سلطات الضبط المستقلة والمتعاملين الاقتصاديين هو الآخر يعرف من الغموض والنقص ما يمكن أن يقف عقبة في طريق المتعاملين الاقتصاديين من جهة، والفعالية الاقتصادية من جهة أخرى، سواء في الإجراءات التي ينبغي اتباعها أو الضمانات الممنوحة للمتقاضين، إذ يصعب على المتعامل الاقتصادي استيعاب وتحديد الإجراءات التي ينبغي اتباعها في حالة ما إذا كان مضطرا لمخاصمة أية سلطة من سلطات الضبط، وذلك لعدم وضوح النصوص القانونية وتناقضها، أو لصمت المشرع وتشتت الإجراءات بين القواعد العامة والنصوص الخاصة.

وللإلمام بهذه النقائص يستوجب علينا الغوص في المنظومة القانونية التي تحكم هذه السلطات، وذلك عن طريق الإجابة عن الإشكالية التي تطرح نفسها في عصرنا ألا وهي **مدى تمكّن المشرّع الجزائري من توحيد النظام القانوني لسلطات الضبط المستقلة؟**

سنحاول الإجابة عن هذه الإشكالية من خلال تحليل النصوص القانونية بدرجة أولى، وذلك بالاستعانة بالفقه وما تيسّر لنا من الاجتهاد القضائي، ولأن هذه الهيئات استنساخ من النموذج الفرنسي سيتم الاستئناس من حين لآخر بالتجربة الفرنسية، دون أن ترقى هذه المعالجة لأن تكون دراسة مقارنة، وسيكون ذلك عبر نقطتين أساسيتين:

- نعالج في الأولى إشكالية المركز القانوني لسلطات الضبط المستقلة ومدى توفره على ضمانات كافية، خصوصا تلك المتعلقة بالطبيعة القانونية لهذه السلطات وتلك التي تمس استقلاليتها، وذلك من خلال التطرق لطبيعة المعالجة القانونية التي يقدمها المشرع الجزائري

حول هذه الهيئات، إضافة إلى تحليل الجوانب العضوية والوظيفية المتعلقة باستقلاليتها (الفصل الأول).

- وسنحاول التطرق في نقطة ثانية إلى طبيعة نظام تدخل سلطات الضبط المستقلة، وذلك من خلال حجم وطبيعة صلاحيات هذه السلطات، ومدى تعميم مراعاتها لمختلف الضمانات القانونية أثناء ممارستها، بالخصوص تلك المتعلقة بحقوق الدفاع خاصة في مواجهة السلطة القمعية التي هي أخطر سلطة تتمتع بها هذه الهيئات. وإذا كانت ممارسة هذه الاختصاصات من طرف الهيئة المختصة لا تخلو من خلق منازعات بينها وبين الأشخاص المخاطبين من طرفها، فما علينا سوى البحث عن مدى تشكيل نظام المنازعات الذي يحكم مختلف الهيئات الضبطية لفئة قانونية موحدة ومتجانسة، واستفادتها من معالجة قانونية خاصة (الفصل الثاني).

الفصل الأول

المركز القانوني لسلطات الضبط المستقلة

تعدّ عبارة "سلطات الضبط المستقلة" مفهوما جديدا في القانون الوضعي، فهي تكرّس ولأول مرة قطيعة مع التقسيمات التقليدية التي درج الفقه الإداري على تبنيها في نظرية التنظيم الإداري على غرار الإدارة المركزية، الإدارة المحلية والهيئات العمومية بمختلف أنواعها، وبذلك فهي تمثّل شكل غير معهود في القانون الإداري التقليدي، مما يضيف عليها نوعا من الغموض ويصعّب الاتفاق على مفهوم موحد لها.

بهدف تحقيق أحسن ضبط للاقتصاد الوطني خوّل المشرع الجزائري لسلطات الضبط المستقلة صلاحيات جدّ واسعة لكل سلطة في المجال الخاص بها، والبحث عن المركز القانوني لهذه الهيئات يستدعي منا الوقوف عند مجموعة من النقاط تتركز أساسا حول طبيعتها القانونية La nature juridique des A.R.I (المبحث الأول).

وبما أنها بمثابة فئة قانونية جديدة تقوم على وجود منظمة متميزة وخارجة عن إطار قواعد ومبادئ الوظيفة العامة من تدرج رئاسي ووصاية ورقابة وإشراف من طرف السلطة الإدارية المركزية،¹ فمن البديهي البحث عن مدى استقلاليتها L'indépendance des A.R.I (المبحث الثاني).

¹ حنفي عبد الله، السلطات الإدارية المستقلة: دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2000، ص.48.

المبحث الأول

الطبيعة القانونية لسلطات الضبط المستقلة

تطرح عبارة "سلطات الضبط المستقلة" - نظرا لغموضها وحدائتها- صعوبات بشأن تكييف طبيعتها القانونية، سواء من خلال تكييف مكانة وموقع هذه السلطات الجديدة بالنسبة للنظام المؤسسي للدولة، إذ أن خصوصية النظام القانوني لهذه السلطات وخاصة ما تعلق منه باستقلاليتها ونظرا للسلطات الواسعة التي تتمتع بها (تنظيمية، قمعية...) يطرح وضعية هذه الصيغة الإدارية الجديدة بالنسبة للنص الأساسي في الدولة، إلى جانب موقف المشرع منها (المطلب الأول).

و يظهر جليا تردد المشرع وغياب تكييف قانوني موحد ومتجانس للطبيعة القانونية لهذه السلطات، لذلك يكون علينا البحث عنها عن طريق مجموع العناصر المكونة لعبارة "سلطة ضبط مستقلة" (المطلب الثاني).

المطلب الأول

الموقف القانوني من تحديد طبيعة سلطات الضبط المستقلة

سنحاول من خلال دراستنا هذه، البحث عن موقف القانون الأساسي للدولة (الدستور) من تكييف هذه السلطات، لكن يبدو وأن الدستور لا يعرف هذا النوع الجديد من الهيئات، الأمر الذي جعل الكثير يتساءل عن دستوريتها قبل أن يفصل المجلس الدستوري الفرنسي بذلك صراحة (الفرع الأول).

في ظل غياب التكييف الدستوري لهذا النوع الجديد من السلطات لا يكون أمامنا سوى اللجوء إلى موقف المشرع باعتبارها إبداع تشريعي (الفرع الثاني).

الفرع الأول

مكانة سلطات الضبط المستقلة في القانون الأساسي للدولة

يحدد الدستور السلطات في الدولة ويقسمها إلى ثلاثة؛ تشريعية تضع القوانين، تنفيذية تتولى حسن تنفيذ هذه القوانين، وقضائية تنطق بالعدالة، وبالمقابل لا تعرف سلطات الضبط المستقلة مكانة صريحة فيه (أولا)، فكيف يمكن للمشرع ودون خرق للدستور أن يضع هيئات لا تخضع للرقابة ويخولها سلطات تنظيمية وقضائية كانت فيما مضى تنفرد بها إحدى السلطات التقليدية للدولة ؟ (ثانيا).

أولا – غياب مكانة دستورية صريحة لسلطات الضبط المستقلة:

إنّ أول سؤال يمكن طرحه على هذا المستوى هو هل دستوري 1989 و 1996 يعترفان بوجود سلطات الضبط المستقلة؟

إنّ كلّ النصوص المنشئة لسلطات الضبط المستقلة تعود عبر تأشيرتها إلى الأحكام الدستورية المتعلقة بمجال التشريع أي المادة 115 من دستور 1989 والمادة 122 من دستور 1996، فهل يمكن اعتبار هذه الأحكام هي الأساس الدستوري لإنشاء هذه السلطات في الجزائر؟

في هذا الصدد يرى الأستاذ "خلوفي" أنه لا بد هنا من التفرقة بين السلطات التي أنشئت في ظل دستور 1989 وتلك التي أنشئت في ظل دستور 1996.¹

إنّ النصوص المنشئة لهذه السلطات في إطار دستور 1989 (المجلس الأعلى للإعلام، مجلس النقد والقرض، اللجنة المصرفية، لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها ومجلس المنافسة) أُنشئت بالمادة 115، غير أنه ومن بين 26 مجالا محددًا في هذه المادة لا توجد أية أحكام تسمح بإنشاء هذه السلطات، وفي نفس الوقت فإن النص الدستوري لا يؤهل السلطة التنفيذية لإنشائها، إلّا إذا تم التسليم بإدراج هذا الاختصاص في إطار

¹ KHELLOUFI (R), « Les institutions de régulation », *Revue IDARA*, N° 28, 2004, pp.253-256.

التنظيمات المستقلة لرئيس الجمهورية والتي تكون في المجالات غير المخصصة للقانون حسب نص المادة 116 من دستور 1989، في ظل هذا المأزق القانوني كيف يمكن تبرير إنشاء هذه السلطات؟

يرى الأستاذ "خلوفي" أنه وفي ظل غياب أي اجتهاد دستوري حول هذه السلطات يمكن العودة إلى موقف المجلس الدستوري الفرنسي الذي فصل ولو بصفة ضمنية بشأن مبدأ وجودها، وذلك بمناسبة فحصه للنصوص الأولى المتعلقة بإنشائها، ذلك أنه لم يبدِ أية ملاحظة بشأن مدى دستوريته، لكنه في المقابل فرض تأطير هذه السلطة.

أما بخصوص السلطات المنشأة في إطار دستور 1996 (سلطة ضبط البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية، الوكالة الوطنية للممتلكات المنجمية، الوكالة الوطنية للجيولوجيا والمراقبة المنجمية، لجنة ضبط الكهرباء والغاز، سلطة ضبط النقل، سلطة ضبط المحروقات، سلطة ضبط المياه...)، فإن النصوص المنشأة لها تؤثر بالمادة 122 من الدستور، إذ تنص الفقرة 29 من أصل 30 مجالا مخصصا للتشريع على صلاحية السلطة التشريعية بإنشاء "فئات المؤسسات"، ومن ثم هل يمكن القول إن هذه العبارة يمكن أن تضم الفئة الجديدة لسلطات الضبط المستقلة ومن ثم تبرير إنشائها دستوريا؟

يرى الأستاذ "خلوفي" بفرضية انفتاح الأفق المؤسسي للفقرة 29 وقابليتها للتكيف مع الحاجيات الجديدة خاصة وأن لفظي "فئات" و "مؤسسات" جاءا على صيغة الجمع ويمكن أن يحملا في طياتهما فكرة مجموعة موسعة من الأشخاص المعنوية ذات الطبيعة الإدارية، إذ يرى الأستاذ "خلوفي" أن تفسير مصطلح "المؤسسات" تفسيراً ضيقاً على غرار التعريف التقليدي الذي يمنحه القانون الإداري يمكن أن يؤدي إلى الجزم بعدم دستورية هذه السلطات وبالتالي فهو يوسع فرضيته إلى كون هذا المصطلح قد استعمل للدلالة على معنى عام يتعلق بالشخص المعنوي العام عموماً.

غير أنه لا يمكن الأخذ بهذه الفرضية الأكثر اتساعا، ذلك أن المشرع نفسه كان قد أعطى تحديدا تشريعيًا لمفهوم المؤسسات من خلال القانون رقم 01-88¹ أين حصر هذه الهيئات فيما يلي:

- الهيئة العمومية ذات الطابع الإداري؛
- الهيئة العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري؛
- الهيئة العمومية المحلية؛
- الهيئة العمومية ذات الطابع الخاص؛
- مراكز البحث والتنمية.

إضافة إلى القانون رقم 11-98² الذي أنشأ الهيئة العمومية ذات الطابع العلمي والتكنولوجي، وفي سنة 1999 تم إنشاء الهيئة العمومية ذات الطابع العلمي، الثقافي والمهني.³

هكذا تكون هذه الفرضية مردودة، ذلك أن المعنى المكرس من قبل المشرع لمصطلح المؤسسات هو المعنى الضيق بالمفهوم التقليدي للقانون الإداري.

أما الأستاذ "زوايمية رشيد"⁴ فيطرح مسألة دستورية هذه السلطات انطلاقا من مفهوم الاستقلالية الممنوحة لها، والتي عادة ما تطرح مشكلة صارخة اتجاه القانون الأساسي في الدولة، فالباب الثاني من الدستور المتعلق بتنظيم السلطات مقسم إلى ثلاثة فصول متعلقة بالسلطة التنفيذية، التشريعية والقضائية، ولعل أول سؤال يمكن طرحه هو أين يمكن موقعة سلطات الضبط نظرا لاستقلاليتها والتي تعني مبدئيا عدم خضوعها لأي رقابة سلمية كانت، أو وصائية؟

¹ أنظر القانون رقم 01-88، المؤرخ في 12 جانفي 1988، المتعلق بالقانون الأساسي للمؤسسات العمومية الاقتصادية، ج.ر عدد 02، لسنة 1988، ملغي جزئيا بموجب المادة 28 من الأمر رقم 95-25، المؤرخ في 25 سبتمبر 1995، المتعلق بتسيير الأموال التجارية التابعة للدولة، ج.ر عدد 55، لسنة 1995.

² أنظر القانون رقم 11-98، المؤرخ في 22 أوت 1998، المتعلق بالقانون التوجيهي والبرنامج الخماسي حول البحث العلمي والتطوير التكنولوجي 1999-2002، ج.ر عدد 62، لسنة 1998.

³ وذلك بمناسبة إصدار القانون رقم 99-05، المؤرخ في 14 أفريل 1999، المتضمن القانون التوجيهي للتعليم العالي، ج.ر عدد 24، لسنة 1999.

⁴ ZOUAÏMIA (R), les autorités de régulation indépendantes dans le secteur financier en Algérie, éd HOUMA, Alger, 2005, p.18.

هناك من يرى أن فكرة السلطة الرابعة وحدها التي تمثل الإجابة المقنعة لمشكلة إدخال هيئات الضبط الاقتصادي في النموذج المؤسسي للدولة، حيث اعتبر سلطات الضبط المستقلة بمثابة سلطة رابعة بجوار السلطات التقليدية الثلاث، وذلك استناداً إلى التسمية التي أطلقها المشرع على بعضها، وكذلك استناداً إلى ما تتمتع به هذه السلطات من استقلال خاصة في مواجهة الحكومة، مما يخرجها من فئة المؤسسات أو المرافق العامة التقليدية.¹

كما أن الدستور لا يضع مبدءاً مقيداً، فالمبدأ ليس ثلاثية السلطات وإنما الفصل بين السلطات.²

غير أن فكرة السلطة الرابعة منتقدة، فرغم أن الدستور لم يحدد عدد السلطات إلا أن هذا أمر مستقر في التقاليد الدستورية المقارنة، كما أن نصوص الدستور نفسها توضح - عند النظر إليها نظرة شاملة- اختصاصات ووظائف ثلاث سلطات فقط، مما يعني أنه لا توجد سوى ثلاث سلطات حددها الدستور.

إذا كان هؤلاء الفقهاء يساندون الاعتراف بفكرة السلطة الرابعة، إلا أنهم لم يحددوا مما تتألف هذه السلطة، فلا يمكن أن تشكل سلطة متجانسة تسمح باستيعاب كل الهيئات التي تدخل تحت غطاها.³

كما أن الرجوع إلى الدولة كمجموعة متراكمة من السلطات والهيئات يصعب استيعاب الموقع الفعلي لسلطات الضبط المستقلة في التنظيم المؤسسي للدولة، بل لا يسمح لنا بإيجاد الأسلوب المشترك الذي تدير عليه هذه الهيئات الضبطية ضمن التنظيم المؤسسي، ولا يسمح لنا بفهم الغطاء الإجرائي الذي يجب وضعه لهذه الهيئات.⁴

¹ حنفي عبد الله، مرجع سابق، ص.53.

² عيسوي عز الدين، السلطة القمعية للهيئات الإدارية المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، مذكرة لنيل درجة الماجستير في القانون، فرع قانون الأعمال، جامعة تيزي وزو، 2005، ص.58.

³ THOMASSET-PIERRE (S), l'autorité de régulation boursière face aux garanties processuelles fondamentales, LGDJ, Paris, 2003, p.39.

⁴ عيسوي عز الدين، السلطة القمعية للهيئات الإدارية المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، مرجع سابق، ص.30-29.

كما أن إصدار سلطة جديدة يتطلب أكثر من صدور مجرد قانون عادي، بل يحتاج إلى وسيلة دستورية أكبر من ذلك.¹

إنّ هذه الهيئات رغم طابعها الاستقلالي المبدئي نجدها تشارك وزير القطاع في وظائفه أو تخضع لوصايته أو رقابته بدرجات متفاوتة بينها، وهذا ما يقرّبها من الهيئات الإدارية التقليدية.

كما أنّ تعدد التكييفات التي أطلقت على هذه الهيئات إنّ دلت على شيء فإنما تدل على تردد المشرع وغياب نظرة صريحة ومتمّزة فيما يخص المركز المخصص لهذه الفئة القانونية الجديدة.

كما يجب التمييز بين مصطلح "Autorité" التي تستعمل في مجال الوظيفة العامة و مصطلح "Pouvoir"،² و كل هذا طبعا إلى جانب اختلاف التسميات التي أطلقها المشرع على هذه الهيئات بين السلطة، الهيئة، اللجنة، المجلس، المؤسسة، الوكالة، المركز.

كل هذا يدل على أنّ المشرع لم يشأ إنشاء سلطة رابعة وإنما يريد من خلال التسمية إخراجها وإبعادها عن إطار السلطات الإدارية التقليدية، وما يؤكد ذلك رغبته في إضفاء الطابع الإداري على غالبية هذه الهيئات، وكذا إخراجها من أن تكون مجرد هيئات استشارية وذلك بإعطائها سلطة اتخاذ القرار، هذه الأخيرة التي تجد أساسها في ضرورة احترامها للقواعد الإجرائية من ضرورة التسبيب، احترام مبدأ الحياد، احترام حقوق الدفاع، حق الطعن في هذه القرارات أمام القضاء...³

أمام سكوت المؤسس والقاضي الدستوري الجزائري بشأن مبدأ وجود سلطات الضبط لا يكون أمانا سوى الأخذ بموقف المجلس الدستوري الفرنسي الذي أقرّ ولو بصفة ضمنية بوجود سلطات الضبط المستقلة، وذلك من خلال فحصه للنصوص الأولى المتعلقة بإنشائها ذلك أنه لم يُبد أية ملاحظة بشأن مدى دستوريته.

¹ TEITGEN-COLLY (C) , « Les A.A.I : histoire d'une institution », in COLLIARD (C-A) et TIMSIT (G), (s/d de), les A.A.I, PUF, Paris, 1988, p. 52.

² لتوضيح أكثر عد إلى الصفحة 26 وما بعدها من هذه المذكرة.

³ FRISON- ROCHE (M-A), « Comment fonder juridiquement le pouvoir des autorités de régulation ? », *Revue d'économie financière*, N° 60, 2001, p.95.

إذا كانت هذه السلطات لا تعرف مكانة دستورية صريحة، فما هو أساس السلطة الممنوحة لها؟

ثانيا- أساس السلطة الممنوحة لهيئات الضبط المستقلة:

ضبط القطاعات الاقتصادية هي المهمة الأساسية لسلطات الضبط المستقلة، فالسلطة التنفيذية لا يمكن أن تقوم بمهمة الضبط، كون أن هذه السلطة ليس لها موقع جيد يسمح لها بالتدخل في المجال الاقتصادي، فبظهور هذه الهيئات المستقلة تم السماح بوجود نوع من الفاصل بين السلطة التنفيذية والقطاع المراد ضبطه، مما يعطي شعورا بنقص تدخل الدولة.¹

من جانب آخر فإن السلطة القضائية لا تستطيع أن تقوم بالمهمة الضبطية، كون هذه المهمة لا تتطلب فقط سلطة قمعية بل وأدوات وقائية، كما أنه وحتى في ممارسة السلطة القمعية أظهر القضاء نوعا من القصور.²

إن إسناد هذين الاختصاصين لسلطات الضبط المستقلة إلى جانب السلطات التقليدية في الدولة (التنفيذية والقضائية) دفع بالبعض إلى القول بعدم دستوريتهما.

إن أول صعوبة تأتي من نص المادتين 85 / 2 و 125 / 2 من دستور 1996 والمعدلتين بموجب المواد 09 و 13 على التوالي من القانون رقم 08-19 المتضمن تعديل الدستور، إذ نجد أن السلطة التنظيمية من اختصاص السلطة التنفيذية المجسدة في كل من رئيس الجمهورية والوزير الأول، بحيث يتولى هذا الأخير السهر على حسن سير الإدارة العمومية وعلى تنفيذ القوانين والتنظيمات، وهو ما يتعارض مع تخويل المشرع الجزائري الاختصاص التنظيمي صراحة لكل من مجلس النقد والقرض ولجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها.

¹ عيساوي عز الدين، الهيئات الإدارية المستقلة في مواجهة الدستور، أعمال الملتقى الوطني حول السلطات الإدارية المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، أيام 23-24 ماي، جامعة بجاية، 2007، ص.25.

² TEITGEN-COLLY (C) , « Les A.A.I : histoire d'une institution », op.cit, p. 39.

من جهة أخرى فإنّ القمع تمارسه السلطة القضائية حسب المادة 146 من دستور 1996 التي تقضي بأنّ القضاة يختصون بإصدار الأحكام، والسلطة القضائية حسب نص المادة 139 من الدستور نفسه تهدف إلى حماية المجتمع والحريات، وتضمن للجميع ولكل واحد المحافظة على حقوقه الأساسية.

أمام غياب موقف القضاء الجزائري خاصة المجلس الدستوري حول المسألة، علينا الرجوع إلى القانون المقارن وخاصة الفرنسي باعتبار هذه الهيئات والصلاحيات المخولة لها جاءت نقلا عن التجربة الفرنسية التي تعرف نفس الحالة، إذ طرح النقاش حول نص المادة 21 من الدستور الفرنسي التي تجعل من الوزير الأول المالك الوحيد للسلطة التنظيمية، وقد أصدر المجلس الدستوري الفرنسي أكثر من حكم يتعلق بدستورية السلطة التنظيمية المخولة قانونا لسلطات الضبط المستقلة ودستوريا للسلطة التنفيذية.

احتدم نقاش فقهاء القانون المقارن حول مسألة دستورية هذين الاختصاصين (التنظيمي والقمعي) الممنوحين لسلطات الضبط المستقلة، وهناك منهم من اعتبر هذه الهيئات تخرق مبدأ الفصل بين السلطات مرتين؛ فهي تجمع من جهة بين سلطتين (تنظيمية وعقابية)، ومن جهة أخرى فإنّ هذه الهيئات تتدخل في اختصاص السلطتين التنفيذية والقضائية.¹

إنّ مبدأ الفصل بين السلطات له مفهومان: أولا مبدأ التخصّص في السلطات، فهذه الهيئات إدارية وليست تنفيذية ولا قضائية، وثانيا يحمل هذا المبدأ فكرة عدم الربط بين سلطتين، فلا يمكن للهيئة التي أصدرت القاعدة القانونية أن تعاقب عليها.²

¹ عيساوي عز الدين، "الهيئات الإدارية المستقلة في مواجهة الدستور"، مرجع سابق، ص.35.

² TEITGEN-COLLY (C) , « Les instances de régulation et la constitution », *RDP*, N° 01, 1990, p. 193.

غير أنّ المجلس الدستوري الفرنسي قد أكد عدّة مرات عدم تناقض هذا المبدأ مع سلطة العقاب الممنوحة للهيئات الإدارية،¹ فهو تعبير عادي عن مبدأ امتيازات السلطة العامة.²

وقد أصدر المجلس أكثر من قرار يتعلق بدستورية الاختصاصين، ومن اجتهاده نجد قراره الصادر في 1986 والذي أقرّ فيه أنّ المادة 21 من الدستور الفرنسي لا تشكّل عائقاً أمام منح المشرع لهيئة أخرى في الدولة غير الوزير الأول سلطة تنظيمية، شرط أن تكون محددة ومتخصصة.³

أصدر المجلس اجتهاداً آخر في 17 جانفي 1989 بمناسبة اقتراح المجلس الأعلى للسمعي البصري CSA، اعتبر فيه أنّ ترتيبات المادة 21 من الدستور لا تشكّل عائقاً أمام المشرع ليعهد إلى سلطة أخرى غير الوزير الأول الاهتمام بتعيين القواعد التي سمح القانون بوضعها بشرط أن تكون هذه الأهلية في مقاييس محدودة حسب مجال تطبيقها واستمراريتها.⁴

وأصدر حكماً آخر يتعلق بسلطة ضبط الاتصالات ART، واشترط أن تمارس سلطة تنظيمية محددة حسب ما نص عليه قانون 6-36 المتعلق بالبريد والمواصلات.⁵

من جانب آخر أقرّ المجلس الدستوري الفرنسي بدستورية السلطة القمعية المخوّلة لسلطات الضبط المستقلة بمناسبة عرض قانون المنافسة في سنة 1986، أين لم يثر فكرة عدم دستوريته رغم أنّه خولّ لمجلس المنافسة حق توقيع العقوبات.

¹ DELMAS-MARTY (M) et TEITGEN COLLY (C), punir sans juger? De la répression administrative au droit administratif pénal, ECONOMICA, Paris, 1992, pp.30- 33.

² ZOUAÏMIA (R), droit de la responsabilité disciplinaire des agents économiques : l'exemple du secteur financier, OPU, Alger, 2010, p.42.

³ C. Cons, N° 86-217 DC du 18 nov.1989, www.consiel-constitutionnel.fr

⁴ فتوس خدوجة، الاختصاص التنظيمي لسلطات الضبط الاقتصادي، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع القانون العام للأعمال، جامعة بجاية، 2010، ص.93.

⁵ LAGET-ANNAMAYER (A), la réglementation des services publics en réseaux, LGDJ, Paris, 2002, pp. 354-355.

وتطرق المجلس الدستوري الفرنسي سنة 1989 بصفة صريحة إلى دستورية سلطة هيئات الضبط المستقلة في توقيع العقوبات، وذلك حين نظره في القانون المتضمن إنشاء المجلس الأعلى للصوتيات والمرئيات ، فقد كانت إجابة المجلس الدستوري تتمحور حول النقاط التالية: بالنظر إلى الصعوبات التقنية المجهولة حول وسائل الاتصالات السمعية والبصرية وكذلك الأهداف ذات القيمة الدستورية كاحترام حقوق المؤلف والحفاظ على النظام العام والمحافظة على تعددية تيارات التعبير الاجتماعية والثقافية، إذ يمكن لوسائل الاتصالات أن تمسّ هذه الاعتبارات وبالتالي يمكن ربطها بنظام الترخيص، وقد يعهد إلى هيئة إدارية مستقلة مهمة السهر على احترام جميع هذه المبادئ، وهذه الأخيرة في إطار التراخيص التي تمنحها يمكن أن تتمتع بسلطة عقابية بدون أن يكون هناك مساس بمبدأ الفصل بين السلطات.¹

أقرّ كذلك المجلس الدستوري الفرنسي بشأن لجنة تنظيم عمليات البورصة بأنّ مبدأ الفصل بين السلطات لا يمثل أية عقبة أمام السلطة الإدارية في نطاق ما تتمتع به من امتيازات تسمح لها بممارسة سلطة توقيع الجزاءات.²

هكذا استطاع المجلس الدستوري الفرنسي التوفيق بين الطبيعة الإدارية لهيئات الضبط واستقلاليتها اتجاه الحكومة مع الإصرار على ضرورة تأطير هذه الاستقلالية، أي إخضاع هذه الهيئات لرقابة الشرعية والحدّ من صلاحياتها التنظيمية العامة لرئيس الحكومة، فهي ليست سلطة عامة وإنّما سلطة تنظيمية أو قمعية ضيقة ومتخصصة.³

بهذا إذن فصل المجلس الدستوري الفرنسي ولو بصفة ضمنية بشأن مبدأ وجود سلطات الضبط المستقلة وذلك من خلال فحصه للنصوص الأولى المتعلقة بإنشائها ذلك أنّه لم يبد أيّة ملاحظة بشأن مدى دستوريته، وقد إعترف لها صراحة بالسلطتين التنظيمية

¹ C. Cons. N°88- 248DC du 17 Janvier 1989, www.consiel-constitutionnel.fr

² GENEVOIS (B), « Le conseil constitutionnel et l'extension des pouvoirs de la commission des opérations de bourse, à propos de la décision de C. Cons. N° 89-260, du 28 juillet 1989», *RFDA*, N° 04, 1989, pp.684- 685.

³ MAISL (H), « La nouvelle réglementation des télécommunications », *AJDA*, N° 7-8, 1996, p.776.

والقمعية على أن تكونا ضيقتين ومتخصصتين واللّتان لا يمكن بأي شكل من الأشكال أن تؤثرا على مبدأ الفصل بين السلطات.

بما أنّ الدستور لم يتناول هذا النوع من السلطات وبما أنّها ابتكار تشريعي، نتساءل عن التكييف الذي أضفاه هذا الأخير عليها؟

الفرع الثاني

التكييف التشريعي لسلطات الضبط المستقلة

يتباين موقف المشرع في تحديد الطبيعة القانونية لسلطات الضبط المستقلة، فيلجأ تارة إلى اتخاذ موقف صريح في تكييف بعضها (أولاً)، ويسكت عن تكييف البعض الآخر. (ثانياً)

أولاً- تباين التكييف المعتمد من المشرع :

تباين التكييف الذي اعتمده المشرع الجزائري بين السلطة الإدارية المستقلة، سلطة الضبط المستقلة، هيئة مستقلة، مؤسسة إدارية مستقلة، وكالة وطنية مستقلة.¹

1- سلطة إدارية مستقلة:

ارتأى المشرع إلى تكييف أول سلطة أنشئت في مجال الضبط على أنّها سلطة إدارية مستقلة بصريح العبارة، لكن يبدو أنّ نواياه في إنشاء سلطة إدارية مستقلة حقيقية غير مؤكّدة، حيث قام بإلغاء قانون الإعلام 07-90،² ولم يعمد إلى استعمال هذا التكييف إلّا في سنة 2001 بمناسبة إنشائه لوكالتي المناجم بموجب القانون رقم 01-10، حيث أنشئت وكالة وطنية للممتلكات المنجمية بموجب المادة 44 منه التي تنص على أنّه "تنشأ وكالة وطنية للممتلكات المنجمية وهي سلطة إدارية مستقلة..."، وأخرى للجيولوجيا والمراقبة المنجمية بموجب المادة 45 من ذات القانون، التي كيّفها صراحة على أنّها سلطة إدارية مستقلة.

¹ أنظر الجدول رقم 1 من الملحق، جدول يبين التكييف التشريعي لسلطات الضبط المستقلة.

² المادة 59 من القانون رقم 07-90، المؤرخ في 3 أفريل 1990، المتعلق بالإعلام، المعدل والمتمم، مرجع سابق.

بمناسبة صدور القانون رقم 05-12 أنشئت سلطة ضبط المياه¹ وكيّفت على أنّها سلطة إدارية مستقلة، وذلك بموجب المادة 65 منه التي تنص في فقرتها الأولى على ما يلي: "يمكن أن تمارس مهام ضبط الخدمات العمومية للمياه سلطة إدارية مستقلة".

وباسم مكافحة الفساد تمّ إنشاء الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته بموجب القانون رقم 06-01، أين كيّفتها المادة 18 منه على أنّها سلطة إدارية مستقلة بصريح العبارة.

كيّف كذلك المشرع الوكالة الوطنية للمواد الصيدلانية المستعملة في الطب البشري على أنّها سلطة إدارية مستقلة وذلك بموجب الفقرة الثانية من المادة 173-1 من القانون المتعلق بحماية الصحة وترقيتها التي تنص على ما يلي: "الوكالة سلطة إدارية مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي".

أما بالنسبة لمجلس المنافسة فإنّ الأمر الجديد رقم 03-03 جاء أكثر وضوحاً بشأن طبيعته القانونية، حيث كيّفته المادة 23 منه على أنه سلطة إدارية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، وجاء تعديل 2008 ليزيل كل الغموض حول طبيعة مجلس المنافسة حيث كيّفه صراحة على أنّه سلطة إدارية مستقلة،² وأكّد على ذلك النظام الداخلي لمجلس المنافسة.³

لم يكتف المشرع باستخدام تكييف "سلطة إدارية مستقلة" بل استخدم كذلك تكييف "سلطة ضبط مستقلة" بالنسبة لهيئتين.

¹ لقد عالج المشرع سلطة ضبط المياه بصفة هامشية، إذ لم يخصص لها سوى مادة واحدة، وأحال على التنظيم لتحديد صلاحياتها وكذا قواعد تنظيمها وعملها، وهذا من شأنه أن يقلّص من حجم استقلاليتها رغم الاعتراف بها صراحة.

² المادة 23 من الأمر رقم 03-03، المؤرخ في 19 جويلية 2003، المتعلق بالمنافسة، ج.ر عدد 43، لسنة 2003، معدل ومتمم بالقانون رقم 08-12، المؤرخ في 25 جوان 2008، ج.ر عدد 36، لسنة 2008، وبالقانون رقم 10-05، المؤرخ في 15 أوت سنة 2010، ج.ر عدد 46، لسنة 2010.

³ أنظر المادة الثانية من المرسوم التنفيذي رقم 11-241، مؤرخ في 10 جويلية سنة 2011، المحدد لتنظيم مجلس المنافسة وسيره، ج.ر عدد 39، لسنة 2011.

2- سلطة ضبط مستقلة:

لم يرق المرسوم التشريعي رقم 93-10 بتقديم تكييف واضح للجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، ولا نجد سوى نص المادة 03 الذي اعتبرها سلطة سوق القيم المنقولة،¹ ولم يتم توضيح التكييف الحقيقي لهذه الهيئة إلا انطلاقاً من تعديل هذا المرسوم التشريعي في سنة 2003، أين كَيّفها المشرع على أنّها سلطة ضبط مستقلة في المادة 20 من القانون رقم 03-04 التي تنص في فقرتها الأولى على ما يلي: "تؤسس سلطة ضبط مستقلة لتنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي".

قبل ذلك كان المشرع قد استعمل هذا التكييف بالنسبة لسلطة ضبط البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية.²

إنّ هذا التكييف القانوني يتّسم بنوع من الغموض لأنه لا يمكننا من معرفة الطبيعة القانونية الحقيقية لهذه الهيئات.

3- هيئة مستقلة:

إنّ لجنة ضبط الكهرباء والغاز هي السلطة الضبطية الوحيدة التي تناولها المشرع تحت عنوان "الضبط" وذلك في الباب الثاني عشرة من القانون رقم 02-01، وتم تكييفها على أنّها هيئة مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي³، إلا أنّه لم يحدد طابعها الإداري صراحة رغم تحديده لاستقلاليتها.

¹ المادة 03 من المرسوم التشريعي رقم 93-10، المؤرخ في 23 ماي 1993، المتعلق ببورصة القيم المنقولة، المعدّل والمتّمْ، مرجع سابق.

² المادة 10 من القانون رقم 03-2000، المؤرخ في 05 أوت سنة 2000، المحدد للقواعد العامة المتعلقة بالبريد والمواصلات السلكية واللاسلكية، مرجع سابق، والتي تنص على أنّه: "تنشأ سلطة ضبط مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي".

³ المادة 112 من القانون رقم 02-01، المؤرخ في 20 فيفري 2002، المتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز عبر القنوات، مرجع سابق.

4- مؤسسة إدارية مستقلة:

لقد كَيّف المشرع صراحة المركز الوطني للسجل التجاري على أنه "مؤسسة إدارية مستقلة"، وذلك بموجب المادة 15 مكرر¹ من القانون رقم 91-14¹ التي تنص "يعدّ المركز الوطني للسجل التجاري المكلف خصوصا بتسليم السجل التجاري وتسييره مؤسسة إدارية مستقلة"، وبهذا يصنّف المركز ضمن السلطات الإدارية المستقلة حتى ولو استعمل المشرع مصطلح "المؤسسة".

بعد سنة من ذلك صدر مرسوم تنفيذي² ينص في المادة الثانية منه على أنه: **"عملا بأحكام المادة 15 مكرر من القانون رقم 90-22 المتمم والمذكور أعلاه، يعدّ المركز مؤسسة إدارية مستقلة مكلفة خصوصا بتسليم السجل التجاري وتسييره"**، وبالتالي يعتبر المركز – رغم استعمال المشرع لمصطلح "المؤسسة" – سلطة إدارية مستقلة تطبق عليها قواعد القانون الإداري وتخضع منازعاتها للقضاء الإداري³، لكن الأمر لم يتوقف عند هذا الحد، حيث جاءت الفقرة الثانية من المادة الثالثة من هذا المرسوم مناقضة لأحكام المادة الثانية وجاءت كما يلي: **"يعدّ المركز تاجرا في علاقاته مع الغير، كما أنّه يخضع للقوانين والتنظيمات السارية"** وهو ما يعني إخضاعه للنظام القانوني المطبق على المؤسسات العمومية ذات الصبغة الصناعية والتجارية التي تطبق قواعد القانون التجاري وتخضع في منازعاتها مع الغير للقضاء العادي، وهنا نلاحظ التناقض وعدم التجانس بين الخاصية الإدارية التي منحت للهيئة و الخضوع لقواعد القانون التجاري فإما أن يكون المركز مؤسسة إدارية وإما أن يكون مؤسسة تجارية.

¹ المادة 15 مكرر¹ من القانون رقم 90-22 المؤرخ في 18 أوت سنة 1990 المتعلق بالسجل التجاري، المتمم، مرجع سابق.

² أنظر المرسوم التنفيذي رقم 92-68، المؤرخ في 18 فبراير 1992، المتضمن القانون الأساسي الخاص بالمركز الوطني للسجل التجاري وتنظيمه، ج ر عدد 14 لسنة 1992، المعدل والمتمم بالمرسوم التنفيذي رقم 01-230، المؤرخ في 7 أوت 2001، ج.ر عدد 45، لسنة 2001، وبالمرسوم التنفيذي رقم 03-266، المؤرخ في 05 أوت سنة 2003، ج.ر عدد 47، لسنة 2003، وبالمرسوم التنفيذي رقم 11-37، المؤرخ في 06 فيفري 2011، ج.ر عدد 09، لسنة 2011.

³ ZOUAÏMIA (R), droit de la régulation économique, éd Berti, Alger, 2008, pp. 125-126.

إنّ الحل أمام هذا المأزق أن نعتمد قاعدة تدرج القوانين التي تجعل القانون أسمى من المرسوم وبالتالي نطبق أحكام القانون باعتبار هذا الأخير أسمى منه.

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

5- وكالة وطنية مستقلة:

على خلاف سلطات الضبط الأخرى، نجد الوكالة الوطنية لمراقبة النشاطات وضبطها في مجال المحروقات والتي تدعى "سلطة ضبط المحروقات"، وكذا الوكالة الوطنية لتثمين مواد المحروقات والتي تدعى " النفط " تخرجان عن القاعدة باعتبار القانون يسقط عنهما الطابع الإداري صراحة ويضفي عليهما طابعا تجاريا²، فقد تفاد الخلط الذي وقع فيه عند تكييفه للمركز الوطني للسجل التجاري، فلما أراد إخضاع وكالتي المحروقات لقواعد القانون التجاري أسقط عنهما الطابع الإداري صراحة، ومن ثم يمكن تكييفهما على أنّهما سلطنا ضبط ذات طابع تجاري. هكذا يمكن القول إن المشرع لازال يتّبع الازدواجية الكلاسيكية في مجال المؤسسات العمومية: مؤسسات عمومية ذات صبغة إدارية ومؤسسات عمومية ذات طابع صناعي وتجاري، وعلى أساس هذه الثنائية وجدت نوعان من سلطات الضبط : سلطات إدارية مستقلة وسلطات تجارية مستقلة.³

إلى جانب هذه الهيئات التي قدّم لها المشرع تكييفات متباينة ومختلفة ، نجد هيئات أخرى سكت فيها المشرع كلية عن تحديد طبيعتها القانونية.⁴

¹ قرار المحكمة العليا -الغرفة الاجتماعية- رقم 257059، مؤرخ في 14 أكتوبر 2003، قضية (م-مأ) ضد المركز الوطني للسجل التجاري، المجلة القضائية، عدد 02، 2003، ص ص. 150-153.

² أنظر المادة 12 من القانون رقم 05-07، المؤرخ في 28 أبريل 2005، المتعلق بالمحروقات، المعدل والمتمم، مرجع سابق.

³ ZOUAÏMIA (R), droit de la régulation économique, op.cit, p.129.

⁴ أنظر الجدول رقم 01 من الملحق، مرجع سابق.

ثانيا- سكوت المشرع عن تكييف بعض سلطات الضبط:

نجد أنّ القانون رقم 90-10 الملغى لم يكن يبدي أي تكييف واضح بشأن مجلس النقد والقرض، وبقي الوضع على حاله بعد إصدار الأمر الجديد رقم 03-11،¹ إذ تنص المادة 58 منه على أنه « يتكون مجلس النقد والقرض الذي يدعى في صلب النص "المجلس" من: » .

نلاحظ أنّ هذه المادة لم تقدّم أي تكييف بالنسبة لهذا المجلس، وبقي الوضع على حاله أيضا بعد تعديل هذا الأمر في 2010، حيث لم يمس التعديل المادة 58 من الأمر رقم 03-11.

الموقف ذاته اتخذه المشرع بالنسبة للجنة المصرفية، فلا القانون رقم 90-10 الملغى ولا الأمر الجديد رقم 03-11 تدخل لتحديد طبيعة اللجنة، حيث تنص المادة 105 منه على أنه « تؤسس لجنة مصرفية تدعى في صلب النص "اللجنة" وتكلف بما يأتي... » ، وحتى بعد تعديل هذا الأمر بموجب الأمر رقم 10-04 لم يتم التطرق إلى تكييفها، إلّا أنّ هذه اللجنة عرفت حالة مغايرة حيث تدخل الاجتهاد القضائي لتكييفها على أنّها "سلطة إدارية مستقلة"، إذ رفض مجلس الدولة² اعتبار اللجنة المصرفية المنشأة بموجب المادة 143 من قانون النقد والقرض رقم 90-10 بمثابة جهة قضائية متخصصة بل كیفها على أنّها سلطة إدارية مستقلة، وأنّ كل قراراتها ذات طابع إداري.

نجد كذلك المشرع قد سكت عن تحديد الطبيعة القانونية للجنة الإشراف على التأمينات المنشأة بموجب المادة 209 من القانون رقم 95-07 بعد تعديلها بالمادة 26 من القانون رقم 06-04، إذ لا نجد أي تكييف في نص هذه المادة الذي جاء كما يلي "تنشأ لجنة الإشراف على التأمينات التي تتصرف كإدارة رقابة بواسطة الهيكل المكلف بالتأمينات لدى وزارة المالية".

¹ أمر رقم 03-11، مؤرخ في 26 أوت 2003، يتعلق بالنقد والقرض، ج.ر عدد 52، لسنة 2003، معدل ومتمم بالأمر رقم 09-01، المؤرخ في 22 جويلية 2009، المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2009، ج.ر عدد 44، لسنة 2008، وبالأمر رقم 10-04، المؤرخ في 26 أوت 2010، ج.ر عدد 50، لسنة 2010.

² قرار مجلس الدولة رقم 2119 مؤرخ في 08 ماي 2000، يونين بنك ضد محافظ بنك الجزائر،-www.conseil-état-dz.org

كما سكت أيضا عن تكييف سلطة ضبط النقل المنشأة بموجب المادة 102 من قانون المالية رقم 02-11، إذ لم يخصص لها المشرع سوى مادة واحدة، وليس في قانون خاص بمجال النقل وإنما في قانون المالية، وهذا يعكس طبيعة تردد المشرع الجزائري وعدم وجود نية حقيقية لديه في إنشاء هذه السلطة، فمن سنة 2002 إلى يومنا هذا لم يصدر قانون يتناول تكييف هذه السلطة بل اكتفى بنص المادة 102 من قانون المالية التي تحيلنا إلى التنظيم لتحديد صلاحياتها، إذ جاء نصها كما يلي: "تنشأ سلطة لضبط النقل تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي".

تتوفر هذه السلطة بعنوان الموارد المالية على ما يلي:

- حصة من حواصل الامتياز للمنشآت تحدد بموجب قوانين المالية،

- كل مورد آخر أو إعانة يمكن أن يكونا مخصصين من قبل الدولة.

تحدد صلاحيات سلطة الضبط عن طريق التنظيم".

وما يؤكد على هذا التردد هو عدم صدور التنظيم الذي أحالتنا إليه المادة السالفة الذكر رغم مرور أكثر من تسع (09) سنوات من صدور هذا القانون.

يلاحظ في هذه التكييفات أن موقف المشرع غير موحد، إذ نجده يكيّف بعض السلطات على أنها هيئات، وأخرى على أنها سلطات... ، وأخرى يعترف لها صراحة بالطابع الإداري، وأخرى يقوم فيها باستعمال عبارة "سلطة ضبط مستقلة". هذا و نتصادف أمام غياب كلي لموقف المشرع الصريح في تكييف بعض السلطات الأخرى.

أمام هذا السكوت أحيانا والغموض في أحيان أخرى، يتعيّن علينا البحث عن الطبيعة القانونية الحقيقية لسلطات الضبط المستقلة من خلال مجموع العناصر المكونة لها، خاصة وأن الفقه أجمع على إدراج هذه السلطات تحت عبارة "سلطات ضبط مستقلة".

المطلب الثاني

المقصود بعبارة "سلطة ضبط مستقلة"

إنّ السلطة والاستقلال والطابع الإداري أو التجاري أهم المميزات اللصيقة بهذه الهيئات، فهي التي تضيف عليها خصوصية تجعلها مختلفة عن باقي الهيئات الموجودة في الدولة.¹

لكن المشرع وحتى في النصوص المنشئة لهذه الهيئات، أين كيفها صراحة على أنّها "سلطات إدارية مستقلة"، لم يتحمّل عناء وضع تعريف لهذه العبارة؛ "عبارة السلطة الإدارية المستقلة"، وهو نفس الموقف الذي اتخذه المشرع الفرنسي.

حسب رأي مجلس الدولة الفرنسي² فإنّ تكيف المشرع للجنة الوطنية للإعلام والحريات بالسلطة الإدارية المستقلة كان عن طريق الصدفة، ولم يكن الهدف منه إنشاء نموذج قانوني جديد بجانب النماذج القانونية الأخرى (المؤسسات العامة، الجماعات المحلية...)، التي تم توزيعها في النظام المؤسسي للدولة توزيعاً قانونياً متناسقاً، والتي تعتبر في الوقت ذاته الركيزة الأساسية لبنيتها، بل كان يرمي فقط إلى تبيان طابعها الخاص، كونها ليست لجنة كغيرها من اللجان التقليدية، إذ رغم اكتسائها للطابع الإداري إلا أنّها تتمتع بالاستقلالية في ممارسة وظيفتها، المتمثلة في ضمان الحريات العامة المهددة بالانتهاك أمام تعدّد ملفات الإعلام الآلي.

على هذا الأساس سنقوم بتحديد المقصود بعبارة "سلطة الضبط المستقلة" في ثلاثة فروع نتناول في كل واحد منها عنصر من العناصر التي تتكون منها العبارة.

¹ أيت وازو زابنة، دراسة نقدية في سلطات الضبط المستقلة: في شرعية سلطات الضبط المستقلة، أعمال الملتقى الوطني حول السلطات الإدارية المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، أيام 23-24 ماي، جامعة بجاية، 2007، ص. 353.

² Conseil d'Etat (Rapport public), « Les autorités administratives indépendantes » EDCE, la documentation Française, N°52, 2001, p 267.

الفرع الأول عنصر السلطة

أطلقت هذه التسمية على بعض الهيئات والمنظمات، وكان أول من أطلقها هو المشرع الفرنسي وذلك بمناسبة إنشاء اللجنة الوطنية للإعلام والحريات "CNIL" في جانفي 1978، أين اعتبرها "سلطة إدارية مستقلة".¹

مصطلح السلطة لغة جاء من التسلّط، ويعني السيطرة والتحكّم، وتسلّط عليه أي تمكّن منه وتحكّم فيه.

وقد عرّفت على أنّها "الحق في أن توجه الآخرين وتأمّرهم بالاستماع إليك وطاعتك، والسلطة تتطلب قوة غير أنّ القوة بلا سلطة ظلم واستبداد، وهكذا فإنّ السلطة تعني الحق".²

من المعروف أنّ السلطة تعتبر أحد الأركان الواجب توافرها لتكوين دولة ما، فإذا توافرت باقي الأركان من إقليم وشعب دون وجود للسلطة فإنّنا لا نكون أمام دولة وفقا لقواعد القانون الدولي، والسلطة في دولة ما تتولاها السلطة التنفيذية والتشريعية والقضائية.³

مصطلح السلطة يقابله في اللغة الفرنسية "Autorité" والتي تختلط مع كلمة أخرى تحمل نفس المعنى وهي كلمة "Pouvoir" التي يقصد بها السلطة العامة بمعناها العام أو المجرد، سواء المستمدة من اعتبارات رسمية كالسلطة التنفيذية "Pouvoir Exécutif"، أو التشريعية "Pouvoir législatif"، أو المستمدة من اعتبارات غير رسمية كتلك المستمدة من المكنات الخاصة كالقدرة أو القوة فيقال "Pouvoir d'achat" للتعبير عن القدرة الشرائية.

¹ TEITGEN-COLLY(C), « Les A.A.I :histoire d'une institution », op.cit, p.21.

² حنفي عبد الله، مرجع سابق، ص. 11.

³ إرزيل كاهنة، "دور لجنة الإشراف على التأمينات في سوق التأمين"، أعمال الملتقى الوطني حول السلطات الإدارية المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، أيام 23-24 ماي، جامعة بجاية، 2007، ص 109.

أما مصطلح "Autorité" فيشير بصفة خاصة لسلطة الوظيفة العامة فيقال "سلطة إدارية" "Autorité administrative".¹

تختلف التسميات التي أطلقها المشرع الجزائري -على غرار نظيره الفرنسي- على هيئات الضبط المستقلة؛ بين السلطة، الهيئة، اللجنة، المجلس، والوكالة... مما يؤدي إلى خلق نوع من الفوضى في كيفية الصياغة والتعبير عن المصطلحات.²

ولم تقدّم النصوص القانونية المنشئة لسلطات الضبط أي تعريف لمصطلح السلطة، كما أنّ القضاء لم يتدخل في هذه المسألة، خاصة مجلس الدولة الجزائري الذي اكتفى بالاعتراف بالهيئات الإدارية المستقلة،³ ولم يتحمّل عناء إعطاء تعريف لهذه العبارة، الأمر الذي جعلنا نتّجه نحو الفقه الذي يرى أنّ هذه السلطات ليست مجرد هيئات استشارية محرومة من الشخصية المعنوية، كما أنّها ليست مجرد تلك الهيئات العمومية التي ظهرت في القانون الإداري خاصة منذ 1950.⁴

هذا التعريف أكّده مجلس الدولة الفرنسي في تقريره الخاص بالسلطات الإدارية المستقلة في سنة 2001، إذ اعتبر هذه السلطات ليست مجرد هيئات استشارية تنصب مهمتها على تقديم آراء، وإنّما تتمتع بسلطة إصدار قرارات يعود اختصاصها الأصلي للسلطة التنفيذية،⁵ فسلطات الضبط المستقلة سلطات بالمعنى الذي يجعلها تختلف عن الهيئات الاستشارية، لا باعتبارها تتمتع بسلطة حقيقية في إصدار القرار فحسب، بل ولأن هذه القرارات كانت اختصاصا حصريا للسلطة التنفيذية.⁶

¹ حنفي عبد الله، مرجع سابق، ص12.

² KHELLOUFI (R), « Les institutions de régulation », *Revue IDARA*, N° 28, 2004, p.254.

³ مجلس الدولة قرار رقم 13 ، مؤرخ في 09 فيفري 1999، قضية اتحاد بنك المؤسسة المالية في شكل شركة مساهمة (يونين بنك) ضد محافظ بنك الجزائر ، www.conseil-état-dz.org.

⁴ TEITGEN-COLLY (C), « Les A.A.I : histoire d'une institution », op.cit, p11.

⁵ Conseil d'Etat (Rapport public), « Les autorités administratives indépendantes », op.cit, p. 257.

⁶ ZOUAÏMIA (R), les autorités administratives indépendantes et la régulation économique en Algérie, éd Houma, Alger, 2005, pp.19- 20.

فقد منحت لهذه السلطات وظائف ضببية متعددة كانت من اختصاص الوزير الأول تم نقلها إليها، إلى جانب منحها اختصاصا عقابيا كان حصريا من اختصاص السلطة القضائية¹.

نجد في المجال المصرفي مثلاً أنّ وزير المالية قد فقد جلّ اختصاصاته التي خولها له قانون 1986،² لتُسند لمجلس النقد والقرض، الذي أنشأ بموجب القانون رقم 90-10 المتعلق بالنقد والقرض، والذي كيّفه بالسلطة النقدية،³ حيث خولّ بسلطات واسعة أهمها السلطة التنظيمية، إذ يقوم بإصدار أنظمة هدفها تنظيم النشاط المصرفي وجعله يتماشى مع التغيرات التي مسّت السياسة النقدية بصفة خاصة والاقتصادية بصفة عامة، وكذا اتخاذ قرارات فردية كالترخيص الذي يمنحه لتأسيس البنوك والمؤسسات المالية والاعتماد الذي يمنحه لمباشرة النشاط المصرفي.

أضف إلى ذلك أنّه بعدما كانت سلطة الرقابة على هذه البنوك والمؤسسات المالية من اختصاص وزير المالية،⁴ انتزعت منه هذه الصلاحية بموجب القانون رقم 90-10 السالف الذكر، لتصبح بذلك اللجنة المصرفية هي صاحبة الاختصاص في المراقبة والتحقّق من مدى احترام البنوك والمؤسسات المالية لمختلف الأحكام التشريعية والتنظيمية المطبّقة عليها،⁵ إلى جانب تخويلها بالسلطة التأديبية، حيث تقوم بمعاقبة البنوك والمؤسسات المالية

المالية

¹ ZOUAÏMIA (R), les autorités administratives indépendantes et la régulation économique en Algérie, op.cit, p.21.

² قانون رقم 86-12، مؤرخ في 19 أوت 1986، يتعلّق بنظام البنوك والقرض، ج.ر. عدد 34، لسنة 1986.

³ ZOUAÏMIA (R), les autorités administratives indépendantes et la régulation économique en Algérie, op.cit, p.21.

⁴ حيث كانت تمارس الرقابة المصرفية من طرف "اللجنة التقنية للمؤسسات المصرفية" والتي كانت خاضعة لسلطة وزير المالية، لتعوض بصدور القانون رقم 86-12 بـ "لجنة الرقابة على المؤسسات المصرفية"، أنظر في هذا الشأن لعشب محفوظ، سلسلة القانون الاقتصادي، القانون المصرفي (النظرية العامة للقانون المصرفي - النظام المصرفي الجزائري- العقود والمسؤولية المصرفية- السر المصرفي)، المطبعة الحديثة للفنون المطبعية، الجزائر، 2001، ص ص 17-18.

⁵ أنظر المواد 105، 108، 109، 110، من الأمر رقم 03-11، المؤرخ في 26 أوت 2003، المتعلق بالنقد والقرض، ج.ر. عدد 52، لسنة 2003، معدل ومتمم بالأمر رقم 09-01، المؤرخ في 22 جويلية 2009، المتضمن قانون المالية

التي تخلّ بأحد الأحكام التشريعية أو التنظيمية المتعلقة بنشاطاتها.¹

بالنسبة لقطاع التأمينات نجد أنّ سلطة تنظيمه ورقابته كانت تؤول إلى وزير المالية في ظل الأمر رقم 95-07 المتعلق بالتأمينات، إلّا أنّه وبتعديل هذا الأخير بموجب القانون رقم 06-04 أنشئت لجنة الإشراف على التأمينات التي لم تكيف على أنّها سلطة إدارية مستقلة، ممّا يجعلنا نتساءل عن إمكانية اعتبارها تبعا لذلك سلطة حلّت محل الوزير المكلف بالمالية؟

إنّ تخويل هذه اللجنة سلطة الرقابة على نشاط التأمين يخرجها من إطار الهيئات الاستشارية² التي لا تتعدى سلطاتها إبداء الآراء والملاحظات مثلما هو الشأن بالنسبة "للمجلس الوطني للتأمينات"، فهي تقوم بمراقبة شركات التأمين وإعادة التأمين ووسطاء التأمين المعتمدين للأحكام التشريعية والتنظيمية المتعلقة بالتأمين وإعادة التأمين ومراقبة مدى تنفيذها لالتزاماتها التعاقدية، وكذا التحقق من المعلومات التي تقدّمها حول مصدر الأموال المستخدمة في إنشاء أو زيادة رأسمال هذه الشركات.

أكثر من ذلك نجد أنّ هذه اللجنة قد خوّلت بسلطة خطيرة كانت في الأصل تؤول إلى القاضي الجزائي وهي سلطة العقاب، حيث تقوم بتوقيع العقوبات على الشركات المخلّة بالتزاماتها.

وفي مجال النشاطات المرفقية ذات الطابع الشبكي (كقطاع البريد والمواصلات، قطاع الكهرباء والغاز)، وفي القطاع المنجمي وكذا في قطاع الصحة، نجد أنّ السلطات المكلفة بضبطها: سلطة ضبط البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية، لجنة ضبط الكهرباء والغاز، الوكالتين الوطنيتين المكلفتين بالمجال المنجمي والوكالة الوطنية للمواد الصيدلانية

التكميلي لسنة 2009، ج.ر عدد 44، لسنة 2008، وبالأمر رقم 10-04، المؤرخ في 26 أوت 2010، ج.ر عدد 50، لسنة 2010.

¹ أنظر المادة 114 من الأمر رقم 03-11، المؤرخ في 26 أوت 2003، المتعلق بالنقد والقرض، مرجع سابق.

² إنّ الأستاذ رشيد زوايمية يؤكّد على الطابع السلطوي لهذه اللجنة: « La commission est d'abord une autorité. Cela signifie qu'il ne s'agit pas d'un organe consultatif dont le rôle consiste à formuler des avis, recommandations et observations en matière d'assurance » : ZOUAÏMIA (R), « Le statut juridique de la commission de supervision des assurances », *Revue IDARA*, N°31, 2006, p.11.

المستعملة في الطب البشري قد خولت بسلطات واسعة لتنظيم هذه القطاعات، كانت في الأصل تعود لكل من وزير البريد والمواصلات، وزير الطاقة والمناجم ووزير الصحة. كما أنّها خُولت بسلطة عقاب حقيقية، إلاّ أنّه مع ذلك تظلّ العقوبات الصادرة عنها عقوبات إدارية تستثنى منها عقوبة الحبس.

مما سبق ذكره، يتّضح لنا جلياً أنّ كل هيئات الضبط المستقلة تتمتع بسلطات حقيقية يعبر بها عن الأسلوب الحديث لتنظيم المجال الاقتصادي والمالي، خاصة بعد أن تدخل مجلس الدولة الفرنسي واعترف للهيئات التي تمارس الحق في التأثير بالطابع السلطوي، واعتبر سلطة التأثير معياراً من بين معايير تحديد الطابع السلطوي لبعض الهياكل.¹

الفرع الثاني عنصر الضبط

يعتبر عنصر "الضبط" « Régulation » ثاني عنصر داخل في عبارة "سلطة الضبط المستقلة"، لذلك سنحاول تبيان مفهوم هذا العنصر، وذلك في نقطتين أساسيتين؛ نتناول في الأولى المقصود بمصطلح الضبط، وسنحاول في الثانية الوصول إلى وجود فئتين من السلطات يشملهما هذا المصطلح وهي: السلطات الإدارية المستقلة، والسلطات التجارية المستقلة.

أولاً- المقصود بمصطلح "الضبط":

مصطلح الضبط من أصل انجليزي يعود ظهوره إلى سنة 1933 في الولايات المتحدة الأمريكية بمناسبة ما سمي بالمعطى الجديد وهذا مباشرة بعد الأزمة الاقتصادية لسنة 1929 والتدهور الكبير الذي عرفه الاقتصاد العالمي، أين ظهرت الحاجة إلى وضع مجموعة من الهيئات من أجل رقابة السوق والسير الحسن للمنافسة، ومن ثم تفادي الوضعيات الاحتكارية، فظهرت ضرورة إنشاء هيئات قادرة على تأطير السوق فتم إنشاء

¹ براهمي فضيلة، المركز القانوني لمجلس المنافسة بين الأمر رقم 03-03 والقانون رقم 08-12، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع القانون العام للأعمال، جامعة بجاية، 2010، ص.12.

السلطات الإدارية المستقلة في الولايات المتحدة الأمريكية،¹ أنشئت بعدها في فرنسا وأوروبا بشكل عام، وانتشرت في العديد من دول العالم.

إذا كان مصطلح « Régulation » يقصد به في اللغة الانجليزية « La réglementation »² ، والذي تمارسه الهيئات العامة، فإنّ هذا المصطلح يحمل في اللغة الفرنسية معنى الدور الجديد للدولة في المجال الاقتصادي مجسّدة بأجهزة مستحدثة غير تلك التقليدية المعهودة،³ ولا يقصد به التنظيم « La réglementation » فالتنظيم يعتبر جزءاً أو مهمة من بين المهام الضبطية.⁴

و مصطلح الضبط « Régulation » من الفعل « To regulate » الذي لا يرجع من حيث مضمونه إلى التنظيم الاقتصادي « Régulation économique » وإنما إلى مصطلح « Regulatory systems » الذي يقصد به مجموعة من القواعد القانونية والأجهزة المستحدثة لتجسيد السياسة العامة الجديدة في المجال الاقتصادي.⁵

لقد قام مجلس الدولة الفرنسي بتبني تعريف للضبط بمعناه العام حيث اعتبره: " طرق تدخل الدولة لضمان المشروع الاجتماعي والاقتصادي والثقافي بالنسبة للحاضر والمستقبل " .⁶

¹ DU MARAIS (B), droit public de la régulation économique, presses des sciences politiques, DALLOZ, Paris, 2004, p.482.

² FARJAT (G), pour un droit économique, PUF, Paris, 2004, p.109.

³ MOUSSY (J.P), « Des autorités de régulation financières et de concurrence : pourquoi, comment ? », *RCFDT*, N° 57, 2003, p. 34.

⁴ LINOTTE (D) et ROMI (R), droit public économique, 6^{ème} édition, LITEC, Paris, 2006, p.133, Voir également MOUSSY (J.P), « Des autorités de régulation financières et de concurrence : pourquoi, comment ? », op.cit, p.33.

⁵ FRISON-ROCHE (M. A), « Définition du droit de la régulation économique », in Marie-Anne Frison-Roche (s/d de), *les régulations économiques : légitimité et efficacité*, PRESSES DE SCIENCES PO/ DALLOZ, Paris, 2004, p.14.

⁶ « La régulation désigne les formes d'intervention par lesquelles l'Etat garantit pour le présent et pour l'avenir le projet social, économique et culturel » : Conseil d'Etat, « Les autorités administratives indépendantes », op.cit, p. 267.

إن فكرة الضبط واسعة تشمل عدة أنظمة قانونية،¹ فإذا أردنا تعريفه من الناحية الاقتصادية يمكن أن يكون عبارة عن وظيفة تقنية اقتصادية أو اجتماعية.²

كما يمكن أن يكون الوسيلة التي يتم من خلالها الانتقال بقطاع اقتصادي معين من وضعية اقتصادية إلى أخرى، كالانتقال بالقطاعات التي كانت في وضعية احتكار من طرف المؤسسة التقليدية للدولة إلى وضعية التحرير والانفتاح للمنافسة أي أنه التدخل الذي يرافق حركة التحول.³

وقد عرّف الضبط بالنظر إلى أهدافه حيث قيل أنه يحيلنا إلى صنفين من السهل التعرف عليهما وهما الدولة و السوق،⁴ وأنه يسعى للحفاظ على التوازن بين مبدأ المنافسة وغيرها من المبادئ في مختلف القطاعات.⁵

وللوصول إلى قلب الضبط يجب أن نتساءل عن عمله وهدفه فلا يكفي أن نقول أنه وجد لوضع توازن بين المنافسة والمرفق العام.⁶

فالضبط لا يتعلق بنوع محدد من المؤسسات ، ولا بنوع معين من الأعمال بل هو وظيفة الدولة التي تمارسها عن طريق مجموعة من المؤسسات و على مستوى الأعمال القانونية في نظام لم يتغير إلا على مستوى الحياد الذي يتحقق من خلال الاستقلالية الممنوحة لهذه المؤسسات،⁷ فهو يعبر عن الشكل الجديد للتدخل العمومي في اقتصاد السوق.

¹ MARCOU (G), « Régulation et service public les enseignements du droit comparé », in MARCOU (G) et MODERNE (F), (s/d de), *droit de la régulation : service public et intégration régionale*, tome 1, L'HARMATAN, Paris, Sans année de publication, p.14.

² HUBER (J.M), « Le cas de l'autorité de régulation des télécommunications », *RFDP*, N°109, 2004, p.100.

³ D'ALBERT (M), « La régulation économique en mutation », *Revue du droit public*, N° 01, 2006, p.336.

⁴ TIMSIT (G), la régulation : La notion et le phénomène, *RFAP*, N° 109, 2004, p. 05.

⁵ FRISON-ROCHE (M.A), « Définition du droit de la régulation économique », in Marie-Anne Frison-Roche (s/d de), *les régulations économiques : Légitimité et efficacité*, op.cit, p. 08.

⁶ FRISON-ROCHE (M.A), « Les nouveaux champs de la régulation », *Revue française d'administration publique*, N° 109, 2004, p.57.

⁷ MARCOU (G), « Régulation et service public les enseignements du droit comparé », in MARCOU (G), MODERNE (F), (s/d de), *droit de la régulation : service public et intégration régionale*, tome 1, op.cit, p.13.

« La forme moderne de l'intervention publique dans une économie de ¹ marché »

و عرّفته الأستاذة « LOMBARD » على أنه التدخل الحكومي عن طريق السلطة على السوق.²

و قد اقترح الأستاذان « MARCOU(G) » و « MODERNE (F) » التعريف التالي:³

الضبط هو وظيفة السلطة العامة التي تسعى إلى التوفيق بين أهداف وقيم اقتصادية وغير اقتصادية، والتي قد تكون متناقضة، في إطار السوق التنافسي. فالضبط يفرض هذا التوفيق على المتعاملين في السوق بطرق ووسائل قانونية.

« La régulation est une fonction de la puissance publique qui tend à établir un compromis entre des objectifs et des valeurs économique, dans le cadre d'un marché concurrentiel. La régulation impose ce compromis aux opérateurs sur le marché par des moyens juridiques ».

إنّ عملية الضبط قد تتخذ صورتين؛ قد لا يؤدي إعادة الضبط إلى إزالة التنظيم إذا كانت العملية هي تعميق الإطار القانوني ليكون أكثر قمعا « Drastique » ، لكن في بعض الحالات قد يؤدي إعادة الضبط إلى إزالة التنظيم في حالة انتقال سلطة التسيير والرقابة وخلق الأحكام إلى جهات وأجهزة أخرى.⁴

لقد تدارك المشرع الجزائري الوضع وقام بتعريف الضبط في القانون رقم 12-08 المعدل للأمر رقم 03-03 المتعلق بالمنافسة على أنه: " كل إجراء أيا كانت طبيعته، صادر عن أية هيئة عمومية يهدف بالخصوص إلى تدعيم وضمان توازن قوى السوق، وحرية

¹ FARJAT (G), op.cit, p.110.

² LOMBARD (M), « A la recherche de régulation », *AJDA*, 2004, p.289.

³ MARCOU (G), « Introduction », in MARCOU (G), MODERNE (F), (s/d de), *droit de la régulation : service public et intégration régionale*, tome 2, L'HARMATTAN, Paris, Sans année de publication, p.16.

⁴ معاشو- نبالي- فطة، "المفهوم الاقتصادي والقانوني لفكرة إزالة التنظيم" ، *المجلة النقدية للقانون والعلوم السياسية*، العدد الأول، 2007، ص 191.

المنافسة ورفع القيود التي بإمكانها عرقلة الدخول إليها وسيرها المرن، وكذا السماح بالتوزيع الاقتصادي الأمثل لموارد السوق بين مختلف أعوانها...¹.

ثانيا- سلطات الضبط بين الطابع الإداري و التجاري:

كثيرا ممّن يخلط بين عبارة "سلطات الضبط المستقلة" و "السلطات الإدارية المستقلة"، إلا أنّ الفرق واضح بينها، فعندما نتحدث عن السلطات الإدارية المستقلة نقصد من ذلك سلطات ذات طابع إداري، خاضعة لرقابة القاضي الإداري سواء كيفها المشرّع بذلك صراحة أم دلّت على ذلك مختلف المعايير المقدّمة لتكييف الطابع القانوني للسلطات الإدارية المستقلة.

ليس خطأ أن نستعمل عبارة "سلطات الضبط المستقلة" للدلالة على السلطات الإدارية المستقلة، لكن العكس ليس صحيح لأن العبارة الأولى أشمل من الثانية، فإضافة إلى وجود سلطات ذات طابع إداري نجد أيضا سلطات كيفها المشرّع صراحة على أنها ذات طابع تجاري، وبالتالي تخرج عن الأصل فتخضع لرقابة القاضي العادي وتدخل تحت تسمية سلطات الضبط المستقلة.

1- الطابع الإداري لسلطات الضبط المستقلة:

تعتبر الطبيعة الإدارية المضافة على هذه السلطات، أحد العناصر المكوّنة لطبيعتها القانونية، إذ بإنشائها لأوّل مرّة في فرنسا في سنوات السبعينات كيفت قانونا بـ "السلطات الإدارية المستقلة"، ممّا يزيل أي شك حول إدراجها ضمن فئة هيئات الدولة الإدارية، إذ لا مجال للتشكيك في الطبيعة الإدارية لسلطات الضبط حينما يعترف لها المشرّع بذلك صراحة.

لقد أكّد مجلس الدولة الفرنسي على هذا الطابع الإداري، حيث أقرّ بأنّ هذه الهيئات تعتبر سلطات إدارية رغم عدم خضوعها للسلطة السّلمية الوزارية، كونها تعمل باسم

¹ المادة 03 من الأمر رقم 03-03، المؤرخ في 19 جويلية 2003، المتعلق بالمنافسة، المعدل والمتمم، مرجع سابق.

ولحساب الدولة التي تتحمل المسؤولية في حالة ارتكاب هذه السلطات لأخطاء جسيمة تنتج أضراراً، وهذا لعدم تمتعها بالشخصية المعنوية، وكذلك بالنظر إلى طريقة تعيين أعضاء هذه السلطات، التي تتم في الغالب من طرف رئيس الجمهورية أو الوزراء، حيث تساهم طريقة التعيين هذه في إضفاء الطابع الإداري عليها.¹

كما أنّ المجلس الدستوري الفرنسي قد أقرّ هو الآخر بالطابع الإداري للسلطات الإدارية المستقلة، وذلك في حكم صادر له بتاريخ 23 جانفي 1987، متعلق بمجلس المنافسة، حيث اعتبره جهازاً إدارياً وليس قضائياً.²

أمّا فيما يخص التشريع الجزائري، فإنّه بالرجوع إلى النصوص المنشئة لسلطات الضبط الاقتصادي نلاحظ أنّ نيّة المشرع في إضفاء الطابع الإداري على هذه الهيئات يعترّيها نوع من التذبذب والغموض، كونه يعمد تارة إلى الاعتراف صراحة بطابعها الإداري، ممّا يزيل الشكّ حول طبيعتها الإدارية، كما هو الشأن بالنسبة لمجلس المنافسة، فبعدما كانت طبيعته القانونية يكتنفها نوع من الغموض في ظل قانون المنافسة 95-06³ الملغى، أين اكتفى فيه المشرع بالنص فقط على المهام المنوطة به وتمتعه بالاستقلال الإداري والمالي، أصبح يتمتع بها صراحة في ظل الأمر رقم 03-03 المتعلق بالمنافسة بموجب المادة 23 منه التي تنص على أنّه "تنشأ لدى رئيس الحكومة سلطة إدارية...."،

وأكد على ذلك المشرع إثر قيامه بتعديل نص هذه المادة بموجب القانون رقم 08-12 التي أصبحت تنص على ما يلي "تنشأ سلطة إدارية مستقلة تدعى في صلب النص مجلس المنافسة تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، توضع لدى وزير التجارة".⁴

¹ Conseil d'Etat (Rapport public), « Les autorités administratives indépendantes », op.cit, p.293.

² QUILICHINI (P), « Réguler n'est pas juger. Réflexions sur la nature du pouvoir de sanction des autorités de régulation économique », *AJDA*, 2004, p.1070.

³ أنظر المادة 16 من الأمر رقم 95-06، المؤرخ في 25 جانفي 1995، المتعلق بالمنافسة، مرجع سابق.

⁴ المادة 23 من الأمر رقم 03-03، المؤرخ في 19 جويلية 2003، المتعلق بالمنافسة، المعدل والمتمم، مرجع سابق.

نفس الشأن بالنسبة للوكالتين المكلفتين بالقطاع المنجمي، السلطة المكلفة بضبط قطاع المياه والوكالة الوطنية للمواد الصيدلانية المستعملة في الطب البشري و الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، حيث كيّفها المشرع صراحة بسلطات إدارية.

لكن يسكت تارة أخرى عن تكييف بعض الهيئات ويكتفي بتسميتها "بسلطات ضبط مستقلة" كما هو حال سلطة ضبط البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية، أو بهيئة مستقلة كلجنة ضبط الكهرباء والغاز.

أحدث عدم تكييف بعض هذه الهيئات إشكالا واسعا خاصة بالنسبة للجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها واللجنة المصرفية باعتبار المشرع قد منحها صلاحيات إدارية وأخرى قضائية، فقد أثارت المادة 107 من الأمر رقم 11-03 المتعلق بالنقد والقرض قبل تعديلها نقاشا حادًا، حيث جاء نصّها كما يلي "تكون قرارات اللجنة المتعلقة بتعيين قائم بالإدارة مؤقتا والمصفي والعقوبات التأديبية وحدها قابلة للطعن القضائي".

إن استعمال المشرع مصطلح الطعن القضائي جعل الأستاذ "ديب سعيد" يتأثر بموقف المشرع الفرنسي¹ وينادي باعتبار اللجنة قضائية² منتقدا بذلك قرار مجلس الدولة الجزائري الذي كيّف اللجنة المصرفية على أنّها هيئة إدارية مستقلة، وذلك بمناسبة نظره في قضية يونين بنك، أين اعتبر اللجنة هيئة رقابة وتأديب.³

¹ لقد كيّف المشرع الفرنسي اللجنة المصرفية على أنّها ذات طابع مزدوج، فهي إدارية عندما تتصرف بطريقة إصدار الأوامر والتحذير، و هي قضائية عندما تمارس الاختصاص القمعي المخول لها قانونا، ونص على أنّه عندما تمارس اللجنة المصرفية صلاحياتها في إطار المادة 1-23-613 فهي تعتبر هيئة قضائية إدارية. غير أن مجلس الدولة الفرنسي اعتبر في قراره الصادر في 04 فيفري 2005 أنّ النطق بالعقوبات أو اعتبار الهيئة عقابية لا يعني بالضرورة أنّها قضائية، حتى في حالة غياب تكييف قانوني لها، واستند لتبرير موقفه إلى القانون الداخلي وتشكيلة الهيئة، وبذلك أسقط صفة القضائية صراحة عن "AMF"، أنظر حول المسألة:

-L'article L613-23-1 du code monétaire et financier qui reprend les dispositions de l'article 48-1 de la loi du 24 janvier 1984, www.legifrance.gouv.fr.

-Voir aussi COSTA (D), « L'autorité des marché financier : juridiction ? Quasi-jurisdiction ? Pseudo-jurisdiction ? », *RFDA*, N° 06, 2005, pp. 1177-1182.

² DIB (S), « La nature du contrôle juridictionnel des actes de la commission bancaire en Algérie », *Revue du conseil d'Etat*, N° 03, 2003, p.114 .

³ مجلس الدولة، قرار رقم 014489، مؤرخ في 01 أفريل 2003، البنك الجزائري الدولي ضد محافظ البنك المركزي ومن معه، *مجلة مجلس الدولة*، عدد 06، 2005، ص 84.

غير أنّ هذا الغموض أزيل تماما بصدر الأمر رقم 10-04 المعدل للأمر رقم 11-03 حيث تنص الفقرة الأخيرة من المادة 107 بعد تعديلها على أنّ الطعن يكون أمام مجلس الدولة.

وعلى العموم نجد أنّ الفقه قدّم معيارين لتحديد الطبيعة الإدارية لهيئة ما:¹

- **معيار مادي:** والذي يتمثل في طبيعة الوظائف المسندة لسلطات الضبط المستقلة إذ من أجل تأدية وظيفة تنظيم وتأطير مختلف قطاعات النشاط الاقتصادي - بعدما تخلّت عن تأديتها إدارات الدولة التقليدية لصعوبتها وتقنياتها المعقّدة والتي انجرت عن التطوّر السريع الذي شهدته الساحة الاقتصادية- نجد هذه السلطات قد أخذت على عاتقها مهمة السهر على احترام تطبيق القوانين والتنظيمات المتعلقة بالقطاع الذي تشرف عليه. ومن أجل تأدية هذه السلطات لوظائفها المستحدثة، خوّلت بصلاحيات واسعة وعديدة تتناسب مع خصوصية كل قطاع اقتصادي، تأتي على شكل قرارات واجبة النفاذ، يمكن أن تصدر على شكل أنظمة أو قرارات فردية.

- **معيار موضوعي (منازعاتي):** أي خضوع الأعمال الصادرة عنها لرقابة القضاء الإداري، إذ يرى مجلس الدولة الفرنسي أنّ تحديد الجهة القضائية المختصة في النظر في الطعون المقدّمة لإبطال قرارات هذه السلطات يعتبر معيارا للتأكد من تمتع هذه الأخيرة بالطبيعة الإدارية.²

2- الطابع التجاري لبعض سلطات الضبط المستقلة:

لقد أسقط المشرع الجزائري الطابع الإداري صراحة عن وكالتي ضبط المحروقات حيث جاء في المادة 12 من القانون رقم 05-07 المعدلة ما يلي: "..... لا

¹ ZOUAÏMIA (R), les autorités administratives indépendantes et la régulation économique en Algérie, op.cit, pp.22-23.

² ومع ذلك تأخذ الرقابة القضائية الممارسة على القرارات الصادرة عن مجلس المنافسة طابعا استثنائيا كونها لا تخضع جميعا لرقابة القضاء الإداري، إذ يتم الطعن ببطالان قرارات المجلس المتخذة بشأن قمع الممارسات المقيدة للمنافسة أمام القضاء العادي مع أنّ المشرع أقر صراحة بالطبيعة الإدارية للمجلس.

تخضع وكالات المحروقات للقواعد المطبقة على الإدارة، لاسيما فيما يتعلق بتنظيمهما وسيرهما والقانون الأساسي للعمال المشتغلين بهما.....
تمسك محاسبة وكالتي المحروقات حسب الشكل التجاري ويجب عليهما تحرير حصيلة خاصة. وتخضعان لمراقبة الدولة طبقا للتنظيم المعمول به.
تخضع الوكالتين في علاقاتها مع الغير للقواعد التجارية."

هكذا إذن أسقط المشرع الطابع الإداري عن الوكالتين وأضفى عليهما طابعا تجاريا وهذا لا يعني إسقاط الطابع السلطوي عنهما، وهو ما تؤكده مختلف الصلاحيات التي تتمتعان بها.¹

إن إسقاط الطابع الإداري على الوكالتين لا يعني عدم تمتعهما بامتيازات السلطة العامة بل تتمتعان بقدر واسع من هذه الامتيازات،² فقد وجدنا لخدمة المرفق العام.³

إن إضفاء الطابع التجاري على الوكالتين يجعلهما تتميزان عن بقية السلطات الإدارية المستقلة بمجموعة من الخصائص، والوقوف عندها يستدعي مّا العودة إلى التمييز بين المؤسسة العمومية ذات الصبغة الإدارية والمؤسسة العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري،⁴ وذلك من أجل تحديد القواعد التي تسري على الوكالتين.

أ- القانون المطبق على المستخدمين:

يعتبر مستخدمو وكالتي ضبط المحروقات عمّال يخضعون لأحكام القانون رقم 11-90⁵ ويسمح هذا التكييف بالتخلص من تبعات وشكليات قانون الوظيفة العمومية،⁶

¹ أنظر المادتين 13 و 14 من القانون رقم 07-05 المؤرخ في 28 أفريل 2005، يتعلق بالمحروقات، المعدل والمتمم، مرجع سابق.

² ZOUAIMIA (R), « Les agences de régulation dans le secteur des hydrocarbures ou les mutations institutionnelles en matière de régulation économique », *Revue IDARA*, N°39, 2010, pp. 79-80.

³ Ibid, p.76.

⁴ أنظر القانون رقم 01-88 ، المؤرخ 12 جانفي 1988، المتضمن القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الاقتصادية، مرجع سابق.

⁵ قانون رقم 11-90، مؤرخ في 21 أفريل 1990، يتعلق بعلاقات العمل، ج.ر عدد 17، لسنة 1990، متمم بالمرسوم التشريعي رقم 03-94، المؤرخ في 11 أفريل 1994، ج.ر عدد 20، لسنة 1994.

⁶ أمر رقم 03-06 ، مؤرخ في 16 جويلية 2006، يتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، ج.ر عدد 46، لسنة 2006.

حيث تصبح علاقة العمل بالوكالتين ذات طابع اتفاقي أو تعاقدية، وليس كما هو عادة في الوظيفة العمومية ذات الطابع التنظيمي واللائحي، وهذا باستثناء أعضاء اللجنة المديرة ورئيسها الذين يبقون كموظفين سامين نظرا لكون تعيينهم يتم من طرف رئيس الجمهورية بموجب مرسوم رئاسي.¹

إن القانون المطبق على مستخدمي وكالتي المحروقات هو نفسه الذي يخضع له عمال المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري، حيث تنص المادة 45 من القانون رقم 01-88 المتعلق بالقانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الاقتصادية "تخضع الهيئات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري للقواعد المطبقة على الإدارة في علاقتها مع الدولة وتعد تاجرة في علاقاتها مع الغير وتخضع لقواعد القانون التجاري....".²

أما فيما يتعلق بأجر المستخدمين فيعتبر من ضمن الصلاحيات المخولة قانونا لرئيس اللجنة المديرة،³ ويتم تحديد سلم أجور المستخدمين في النظام القانوني لكل وكالة وهذا بعد موافقة الوزير المكلف بالمحروقات.⁴

ب- النظام المالي والمحاسبي:

بالرجوع إلى أحكام المادة 12 من قانون المحروقات في فقرتها الخامسة (05) نجد أن محاسبة الوكالتين تمسك حسب الشكل التجاري، وهو ما يعني استبعاد خضوعهما لقواعد المحاسبة العمومية، بل تخضعان من هذا الجانب إلى أحكام القانون رقم 07-11⁵ المتضمن المتضمن النظام المحاسبي المالي، حيث تنص الفقرة الأولى من مادته الثانية على ما

¹ شمون علجية ، الضبط الاقتصادي في قطاع المحروقات ، مذكرة لنيل درجة الماجستير في القانون، فرع إدارة ومالية، جامعة بومرداس، 2010، ص. 33.

² قانون رقم 01-88 ، مؤرخ في 12 جانفي 1988، يتضمن القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الاقتصادية، مرجع سابق.

³ المادة 12 فقرة 13 من القانون رقم 07-05، المؤرخ في 28 أفريل 2005 ، المتعلق بالمحروقات، المعدل والمتمم، مرجع سابق.

⁴ موافقة الوزير المكلف بالمحروقات هي نقطة جديدة أتى بها تعديل القانون رقم 07-05 المتعلق بالمحروقات، وهي تعبر تعبر عن عدم استقلالية وكالتي المحروقات من هذه الزاوية.

⁵ قانون رقم 07-11، مؤرخ في 25 نوفمبر 2007، يتضمن النظام المحاسبي المالي، ج.ر عدد 74، لسنة 2007.

يلي: "تطبق أحكام هذا القانون على كل شخص طبيعي أو معنوي ملزم بموجب نص قانوني أو تنظيمي بمسك محاسبة مالية مع مراعاة الأحكام الخاصة بها".

نجد أنّ وكالتي المحروقات ليست الوحيدة ضمن سلطات الضبط التي تمسك محاسبتها حسب الشكل التجاري، بل نجد كذلك المركز الوطني للسجل التجاري، حيث نجد المادة 24 من المرسوم التنفيذي رقم 92-68 تنص على ما يلي: "تضبط حسابات المركز على الشكل التجاري...".

الشيء ذاته يقال بالنسبة لسلطة ضبط المياه، حيث نجد المادة 18 من المرسوم التنفيذي رقم 08-303¹ تنص على أنه: "تمسك محاسبة سلطة الضبط حسب الشكل التجاري طبقا للتشريع والتنظيم المعمول بهما".

وفي المجال المنجمي تمسك محاسبة الوكالتين المنجميتين حسب الشكل التجاري،² وهذا على خلاف بقية سلطات الضبط المستقلة التي تخضع لقواعد المحاسبة العمومية التي يحكمها القانون رقم 90-21.³

وإذا رجعنا إلى المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري، نجد أنّ ميزانيتها مستقلة وقواعد المحاسبة المطبقة عليها هي قواعد القانون التجاري،⁴ حيث تنص المادة 45 من القانون رقم 88-01 على ما يلي: "... و تخضع لقواعد القانون التجاري، ويكون لها في حياتها ذمة متميزة وموازنة خاصة طبقا للأحكام القانونية والتنظيمية المطبقة في هذا الشأن".

ووفقا للمادة 12 من قانون المحروقات تخضع الوكالتين لمراقبة محافظ الحسابات كما هو معمول به بالنسبة للمؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي و التجاري.

¹ مرسوم تنفيذي رقم 08-303، مؤرخ 27 سبتمبر 2008، يحدد صلاحيات وكذا قواعد تنظيم سلطة ضبط الخدمات العمومية للمياه، ج.ر عدد 56، لسنة 2008.

² المادة 21 من المرسوم التنفيذي رقم 04-93، المؤرخ في 01 أبريل 2004، المتضمن النظام الداخلي للوكالة الوطنية للممتلكات المنجمية، ج.ر عدد 20، لسنة 2004، وكذا المرسوم التنفيذي رقم 04-94، المؤرخ في 01 أبريل 2004 المتضمن النظام الداخلي للوكالة الوطنية للجيولوجية والمراقبة المنجمية، ج.ر عدد 20، لسنة 2004.

³ قانون رقم 90-21، مؤرخ في 15 أوت 1990، يتعلق بالمحاسبة الوطنية العمومية، ج ر عدد 35، لسنة 1990.

⁴ القانون التجاري، منشورات بيرتي، طبعة 2011-2012.

ج- طرق التنظيم والإدارة:

تُسيّر وكالتي ضبط المحروقات عن طريق لجنة مديرة، والتي لها أن تعتمد على مديريات متخصصة للقيام بمهامها على أكمل وجه، وهكذا نلاحظ أنّ مهمة التسيير أُسندت إلى هيئة جماعية وبذلك فهي لا تختلف عن بقية السلطات الإدارية المستقلة كما سنراه لاحقاً، وهذا على خلاف المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري، التي أُسند المشرع مهمة تسييرها إلى شخص واحد وهو المدير العام.¹

د- طبيعة العقود المبرمة:

إنّ استبعاد المشرع تطبيق القانون الإداري على الوكالتين لا يعني بالضرورة أن تخرج العقود التي تبرمها من طائفة العقود الإدارية، إذ يبقى الطابع الإداري يميّز عقود المحروقات حيث يتوقف تنفيذ هذه العقود على شروط ذات طابع خاص -نظامي وإداري- كإجراء لازم وسابق في عمليات البحث والاستغلال.²

أما بالنسبة للقانون الذي تخضع له هذه العقود، سواء من ناحية الإبرام أو التنفيذ أو من ناحية المنازعات فيتمثل في قانون المحروقات رقم 05-07 المعدل والمتمم، وإلى مختلف النصوص التنظيمية التي جاءت لتطبيقه، وهذا رغم أنّ المشرّع اعتبر الوكالتين تاجرتين مع الغير،³ الشيء الذي يذكّرنا بنص المادة 45 من القانون رقم 88-01 التي تنص: "... وتعد تاجرة في علاقتها مع الغير وتخضع لقواعد القانون التجاري..."، هكذا أخضعت تصرفات المؤسسات العمومية والصناعية والتجارية إلى القانون التجاري وبذلك تعتبر عقودها تجارية، أو في الغالب تخضع لقواعد القانون الخاص.⁴

وإذا كانت هذه قاعدة عامة، إلّا أنّ هناك استثناء جاءت به المادة 02 من المرسوم الرئاسي رقم 10-236 ، يتعلّق بالحالة التي تكلف فيها المؤسسة العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري بإنجاز عملية ممولة كلياً أو جزئياً بمساهمة مؤقتة أو نهائية من الدولة،

¹ شمون علجية، مرجع سابق، ص 39-40.

² المرجع نفسه، ص 41-42.

³ المادة 12 من القانون رقم 05-07، المؤرخ في 28 أبريل 2005 ، المتعلق بالمحروقات، المعدل والمتمم، مرجع سابق.

⁴ شمون علجية، مرجع سابق، ص 42.

ففي هذه الحالة تأخذ صفة المصلحة المتعاقدة وتخضع بذلك إلى النصوص التنظيمية المنظمة للصفقات العمومية.¹

وباعتبار وكالتي المحروقات تأخذ نفس شكل الهيئات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري فذلك يوحي بأن تخضع العقود التي تبرمها الوكالتين - على الشكل المحدد في المرسوم السالف الذكر- لقانون الصفقات العمومية وبذلك تخضع المنازعات الناشئة عنها للقضاء الإداري.²

مع ذلك أخرج المشرع العقود المبرمة في هذا القطاع من خضوعها للقانون الإداري ومن القانون التجاري، رغم اعتبار الوكالة تاجرة مع الغير، وأخضعها لقانون المحروقات، وهذا ما يبرز خصوصية العقود في هذا المجال والأهمية البالغة لها، الشيء الذي جعل المشرع ينظمها بأحكام خاصة سواء على مستوى الإبرام أو من جانب نظام المنازعات (التحكيم التجاري الدولي).

وهذا على خلاف عقود السلطات الإدارية المستقلة التي تخضع لقانون الصفقات العمومية.

ي- طبيعة الذمة المالية:

تعتبر أموال وكالتي ضبط المحروقات أموال خاصة، وهو ما تؤكد المادة 12 من قانون المحروقات في فقرتها الرابعة والتي تنص: "ولها ذمة مالية خاصة" وما يؤكد ذلك أنّها لا تستفيد من إعانات الميزانية العامة للدولة كما سنراه لاحقاً، فشانها في ذلك شأن أموال المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري.

¹ مرسوم رئاسي رقم 10-236، مؤرخ في 07 أكتوبر 2010، يتضمن تنظيم الصفقات العمومية، ج.ر عدد 58، لسنة 2010، معدل ومتمم بالمرسوم الرئاسي رقم 11-98، المؤرخ في 1 مارس 2011، ج.ر عدد 14، لسنة 2011، و معدل بالمرسوم الرئاسي رقم 11-222، المؤرخ في 16 جوان 2011، ج.ر عدد 34، لسنة 2011.

² ZOUAIMIA (R), « Les agences de régulation dans le secteur des hydrocarbures ou les mutations institutionnelles en matière de régulation économiques », op.cit, pp.92-93.

الفرع الثالث عصر الاستقلالية

تعتبر الاستقلالية إحدى أهم الخصائص التي تميّز سلطات الضبط، ذلك أنّها الصفة البارزة في تتميتها والمحرّك الرئيسي في أداء هذه السلطات لوظائفها¹ وتمييزها عن الإدارات التقليدية،² مع اختلاف واضح في درجة تمتع كل سلطة بها. وقد أثارت الاستقلالية الممنوحة لسلطات الضبط جدالا فقهيًا وقانونيًا واسعًا خاصة في الأنظمة المقارنة، لذا سنتطرق أولاً إلى المقصود منها ثم نبين كيفية تكريسها.

أولاً- المقصود بالاستقلالية:

إنّ مصطلح الاستقلالية مصطلح دستوري، إذ استخدمه الدستور الجزائري لسنة 1996 في عدة مناسبات،³ فقد استعمل في الفقرة السادسة من الديباجة بخصوص الاستقلال الوطني، وفي الفقرة السابعة بخصوص ممارسة الدولة لسلطاتها بكل استقلالية، استعمل كذلك في المادة 08 بخصوص الاستقلال الوطني، في المادة 42 بخصوص الأحزاب السياسية، وفي المادة 132 بخصوص استقلالية السلطة القضائية.

يوكّد أغلب فقهاء القانون على أنّ المقصود بالاستقلالية الممنوحة لسلطات الضبط هو عدم خضوع هذه السلطات لأية جهة، إذ عرّفها الأستاذ « DELLIS » في كتابه *Droit pénal et droit administratif* على أنّها صفة في شخص أو مؤسسة لا تتلقّى أوامر أو حتى مجرد اقتراحات من أية جهة، إذ تتخذ القرار بنفسها ولا تقدّم تقريراً لأحد، لأنّ تقديم التقرير يستلزم النقد والاستقلالية تقتض غياب أي تبعيّة للغير خاصة الهيئات العمومية،⁴

¹ بن زيطة عبد الهادي، " نطاق اختصاص السلطات الإدارية المستقلة"، مجلة دراسات قانونية، عدد 01، لسنة 2008، ص. 25.

² LAFORTUNE (M-A), « Les autorités indépendantes de régulation à l'épreuve des principes processuels fondamentaux dans l'exercice de leurs pouvoir de sanction des manquements aux règlements du marché économique, financier et boursier », *Gazette du Palais*, N° 268, p.14.

³ أنظر دستور 28 نوفمبر 1996 المنشور بموجب المرسوم الرئاسي رقم 438-96، مرجع سابق.

⁴ DELLIS (G), *droit pénal et droit administratif : l'influence des principes du droit pénal sur le droit administratif répressif*, LGDJ, Paris, 1997, p. 319.

فالاستقلالية المقصودة والتي تتميز بها سلطات الضبط المستقلة تكون في مواجهة السلطة التنفيذية.

لكن مصطلح الاستقلالية غير مألوف في مجال القانون الإداري ولا يطابق الصورة أو الوضع التقليدي للإدارة،¹ وهناك من عبّر عن ذلك بوجود تناقض في المصطلحات « *Contradiction dans les termes* »،² فكيف يمكن لهذه السلطات أن تكون إدارية وفي ذات الوقت مستقلة؟

من الوهلة الأولى يظهر أنّ هناك تعارض بين صفتي "الاستقلالية" و"الإدارية" اللتين أضفينا على هذه السلطات، كون الصفة الإدارية مقترنة بمبدأي التدرج الإداري والوصاية الإدارية اللذين يستلزمان نفي الاستقلالية، لكن الواقع أثبت أنّ هذه الاستقلالية لم تضاف عليها إلاّ لتمييزها عن مؤسسات الدولة الكلاسيكية التي لم تعد أدواتها التسييرية تستجيب للمناخ الاقتصادي الجديد المتشعب والسريع التطور،³ فهي استثناء لقاعدة تبعية الإدارة للسلطة التنفيذية.⁴

لقد اعترف مجلس الدولة الفرنسي باستقلالية هذه السلطات رغم كون معظمها لا تتمتع بالشخصية المعنوية.⁵

أكد الأستاذ "DELLIS" على هذه الاستقلالية بقوله:

« *Les autorités administratives indépendantes sont des autorités à caractère collégial, bien qu'elles fassent partie de l'administration du point de vue fonctionnel et formel elles sont entièrement détachées de la pyramide*

¹ GUEDON (M-J), les autorités administratives indépendantes, LGDJ, Paris, 1991, p. 36.

² DOUVRELEUR (O), droit de la défense et pratique anticoncurrentielle en droit français, LGDJ, Paris, 2000, p.93.

³ شيخ أعمر بسمينة، توزيع الاختصاص ما بين مجلس المنافسة وسلطات الضبط القطاعية في القانون الجزائري، مذكرة لنيل درجة الماجستير في القانون، فرع القانون العام، تخصص القانون العام للأعمال، جامعة بجاية، 2009، ص42.

⁴ GUEDON (M-J), op.cit, p.36.

⁵ Conseil d'Etat, (Rapport public) « Les autorités administratives indépendantes », op.cit, p. 293.

étatique et soustraites au contrôle interne traditionnellement exercé sur les autres personnes publiques.....»¹

أما في الجزائر فقد عرّف الأستاذ الدكتور "زوايمية" الاستقلالية على أنّها عدم الخضوع لأية رقابة سلمية كانت أم وصائية، سواء كانت السلطة المعنية تتمتع بالشخصية المعنوية أم لا، على أساس أنّها ليست معياراً فعلياً لتحديد أو قياس درجة الاستقلالية.

« La notion d'indépendance au sens juridique signifie que ces organes ne sont soumis ni à un contrôle hiérarchique ni à un contrôle de tutelle, peu importe que l'organe jouit ou non de la personnalité juridique dans la mesure où un tel élément n'est point un critère déterminant pour mesurer le degré d'une telle indépendance. »²

أجمع الفقه على أنّ الاستقلالية بمفهوم « Indépendance » تعني غياب أي رقابة على الهيئة سواء كانت سلمية أو وصائية، وذلك على عكس الاستقلالية بمعنى « Autonomie » والتي تعني عادة أنّ الهيئة موضوعة تحت وصاية ما، على غرار تكريس هذا المفهوم بالنسبة للهيئات العمومية بمختلف أنواعها.

إذا كان مفهوم الاستقلالية التي يريد المشرع تكريسها على سلطات الضبط هي الاستقلالية بالمفهوم الكلاسيكي لنظرية الهيئات العمومية، فإنّ روح مفهوم "السلطات الإدارية المستقلة" « Autorités administratives indépendantes » يفقد معناه.

فهل الاستقلالية التي يرغب المشرع الجزائري تكريسها على سلطات الضبط هي الاستقلالية بمعنى « Autonomie » وليس « Indépendance »، خاصة وأنّ بعض هذه السلطات جاء في النص باللغة الفرنسية على أنّها « Autonome »،³ أم أنّ ذلك لا يعدو وأن يكون وقوعاً في خلط بين المصطلحين؟

¹ DELLIS (G), « Droit de la régulation, service public et intégration régionale. Le cas de la Grèce », in MARCOU (G) et MODERNE (F). (s/d de), *droit de la régulation, service public et intégration régionale. Expériences européennes*, éd L'HARMATTAN, Paris, 2005, p338.

² ZOUAIMIA (R), les autorités administratives indépendantes et la régulation économique en Algérie, Op.cit, P21.

³ أنظر الجدول رقم 01 من الملحق، مرجع سابق.

ثانيا- تكريس الاستقلالية:

نجد من التشريعات المقارنة، من أكدت على هذه الاستقلالية بتكريسها دستوريا، إذ نص الدستور المالطي في المادة 118 منه على أنه في إطار ممارسة سلطة الضبط للبحث الإذاعي وظائفها المحددة لها في المادة 119، لا تخضع لأي تعلية ولا لأي رقابة من أي شخص كان ومن أي سلطة كانت.¹

أما بالنسبة للتشريع الجزائري فنجد أن هذه السلطات قد استمدت طابعها الاستقلالي من القوانين المنشئة لها، حيث نصت هذه الأخيرة على تكريسها صراحة على أغلب سلطات الضبط، فنجد مثلا أن أول سلطة أنشأت كيّفت صراحة على أنها مستقلة، وذلك بموجب القانون المنشئ لها.²

الشأن نفسه بالنسبة للمركز الوطني للسجل التجاري،³ حيث تنص المادة 15 مكرر 1 من القانون رقم 91-14 على ما يلي: " يعد المركز الوطني للسجل التجاري.... مؤسسة إدارية مستقلة".

وفيما يخص مجلس المنافسة الذي أنشأ بموجب الأمر رقم 95-06 والذي أعرض فيه المشرع عن التطرق إلى طبيعته القانونية إلى غاية صدور الأمر رقم 03-03 أين تدارك الوضع واعترف للمجلس بطابعه السلطوي والإداري، فإنه فيما يتعلق باستقلاليته نجده قد تردّد في الاعتراف له بها، وكان يتعيّن علينا للتعرفّ على مدى تكريسها اعتماد كل من المعيارين العضوي والوظيفي، إلى أن ارتأى أخيرا إلى أن يزيل هذا الغموض الذي اعتري وجودها من عدمه، وأكد صراحة عليها في المادة 23 المعدلة بموجب القانون رقم 08-12، حيث جاء فيها: " تنشأ سلطة إدارية مستقلة...".⁴

¹ شيخ أعمر بسمينة، مرجع سابق، ص. 47.

² قانون رقم 90-07، مؤرخ في 03 أبريل 1990، يتعلق بالإعلام، مرجع سابق.

³ المادة 15 مكرر 1 من القانون رقم 90-22، المؤرخ في 18 أوت 1990، المتمم والمتعلق بالسجل التجاري، مرجع سابق.

⁴ المادة 23 من الأمر رقم 03-03، المؤرخ في 19 جويلية 2003، المتعلق بالمنافسة، المعدل والمتمم، مرجع سابق.

الشأن نفسه بالنسبة للجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها حيث نصّت المادة 20 من المرسوم التشريعي رقم 10-93 والمعدّلة بموجب القانون رقم 04-03 على استقلاليتها صراحة: "تؤسس سلطة ضبط مستقلة..."¹، والشأن نفسه بالنسبة لسلطة ضبط البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية، حيث نص صراحة على أنّه: "تنشأ سلطة ضبط مستقلة..."².

كما أنّ الوكالتين الوطنيتين المكلفتين بالمجال المنجمي، اعترف لهما كذلك المشرع صراحة بتلك الاستقلالية، واعتبرت لجنة ضبط الكهرباء و الغاز بموجب المادة 112 من القانون رقم 01-02 هيئة مستقلة، الأمر ذاته بالنسبة للسلطة التي تتولى ضبط قطاع المياه حيث كوّنت صراحة على أنّها سلطة إدارية مستقلة، وفي قطاع الصحة تعتبر الوكالة الوطنية للمواد الصيدلانية المستعملة في الطب البشري وفقا لنص المادة 173-2/1 من القانون رقم 05-85 المعدل في 2008، المتعلق بحماية الصحة وترقيتها سلطة إدارية مستقلة.

ومع ذلك نجده قد سكت عن إضفاء الطابع الاستقلالي لبعض السلطات كلجنة الإشراف على التأمينات.

لا يكفي أن يعترف المشرع باستقلالية سلطة ضبط معينة حتى نقول إنّها مستقلة فعلا، إذ نجده يقرّ باستقلاليتها من جهة ولكنّه من جهة أخرى يخضع بعضها لوزير القطاع. على هذا الأساس، وبالنظر إلى أهمية عنصر الاستقلالية يكون علينا تعميق دراسته، باعتبار أنّ الهدف الأساسي من إنشاء سلطات الضبط هو منحها استقلالية إزاء السلطة التنفيذية من أجل تمييزها عن الهيئات العمومية التقليدية التي أثبتت عجزها، لكن ما نلاحظه - رغم الاعتراف الصريح من المشرع باستقلالية هذه الهيئات- هو إخضاعها لوزير القطاع بشكل أو بآخر وبدرجات متفاوتة بين هذه الهيئات، وهو ما يتناقض مع

¹ المادة 20 من المرسوم التشريعي رقم 10-93، المؤرخ في 23 ماي 1993، المتعلق ببورصة القيم المنقولة، المعدل والمتمم، مرجع سابق.

² المادة 10 من القانون رقم 03-2000، المؤرخ في 05 أوت 2000، المحدد للقواعد العامة المتعلقة بالبريد والمواصلات السلكية واللاسلكية، مرجع سابق.

مفهوم الاستقلالية التي أجمع الفقه -كما سبق لنا وأن أشرنا- على أنها تعني عدم الخضوع لأية رقابة، سلمية كانت أو وصائية.

إنّ أهمية وتناقض وتباين وتعقد هذه المسألة آثار- ولا يزال- نقاشات فقهية واسعة خاصة فيما يتعلق بدرجة ومدى فعالية هذه الاستقلالية الممنوحة صراحة لسلطات الضبط، الأمر الذي يدفعنا إلى التعميق أكثر في دراسة هذه المسألة وذلك في **المبحث الثاني**.

المبحث الثاني

مدى استقلالية سلطات الضبط

تكمن أصالة النظام القانوني لسلطات الضبط في استقلاليتها عضوياً و وظيفياً عن السلطة التنفيذية قصد التوافق مع غائية تواجدها، فهذه الاستقلالية هي التي تؤكد أصالتها في جهاز الدولة.¹

وقد أثارت إشكالية استقلالية سلطات الضبط جدالا فقهيًا واسعاً،² والبحث عن مدى التكريس الفعلي لها يستلزم أن يكون من ناحيتين؛ من الناحية العضوية والوظيفية.

إنّ ضمان هذه الاستقلالية من الناحية العضوية يعني بالنسبة للمشرع ضرورة البحث عن ضمانات خاصة بالتركيبة البشرية لهذه الهيئات، فإذا كان المبدأ بالنسبة لهذه السلطات هو الجماعية فما يبقى على المشرع إلّا تحديد آلية كفيلة بضمان التوازن بين مختلف جهات التعيين، ضمان تعدد وتنوع هذه التركيبة (قضاة، أساتذة وخبراء) قصد السماح بمداولة جماعية، إضافة إلى النظام القانوني للأعضاء والذي يشكّل دون شك مفتاح الاستقلالية العضوية "نظام التنافي، عدم التسريح وحالات التنافي". (المطلب الأول)

أما الاستقلالية الوظيفية فتخصّ عادة وسائل تدخّل هذه الهيئات خاصة منها المالية، وذلك بضرورة إيجاد إيرادات خارجة عن ميزانية الدولة (إتاوات مثلاً) خاصة مع الخضوع المباشر لأغلب هذه الهيئات للوزارات الأقرب إلى مجال تدخّلها من الناحية المالية، وهو ما قد يكون إصابة لمبدأ استقلاليتها. (المطلب الثاني)

¹ GUEDON (M-J), op.cit, p.62.

² لباد ناصر، "السلطات الإدارية المستقلة"، مجلة إدارة، عدد 01، لسنة 2001، ص.21.

المطلب الأول

الاستقلالية العضوية لسلطات الضبط

تختلف درجة استقلالية سلطات الضبط المستقلة من سلطة إلى أخرى، وذلك باختلاف القواعد والطرق التي تؤمن هذه الاستقلالية،¹ إذ بالرجوع إلى القوانين المنشئة لهذه الهيئات نلمس في بعض النصوص ما يجسد استقلاليته (الفرع الأول)، وفي نصوص أخرى ما يحدّها (الفرع الثاني).

الفرع الأول

مظاهر الاستقلالية العضوية

تبرز الاستقلالية العضوية لسلطات الضبط من خلال مجموعة من المظاهر؛ إذ تلعب طريقة إنشاء هذه السلطات وكذا القواعد الخاصة بتعيين أعضائها واختلاف صفاتهم ومراكزهم القانونية دورا هاما في تحديد درجة هذه الاستقلالية، فلا يكفي أن نطلق على سلطة الضبط صفة "الاستقلالية" حتى تكون مستقلة فعلا بل يجب أن تتوفر على مجموعة من المعايير لإظهار استقلاليته.

أولا- طريقة إنشاء سلطات الضبط المستقلة:

تعتبر طريقة إنشاء سلطات الضبط المستقلة معيارا هاما لتحديد درجة استقلاليته اتجاه السلطة أو الجهة المنشئة لها، وذلك بالتطرق إلى القيمة المعيارية للنص المنشئ، إذ أنّ إنشاء سلطات الضبط المستقلة من طرف المشرّع يُكسي عليها ضمانات الاستقلالية.² ففي ظل غياب نص دستوري يفصل في طريقة إنشاء هذه السلطات ومدى كونها من اختصاص التشريع أو التنظيم، فإنّ الرغبة المبدئية في منح أكبر مساحة استقلالية لهذه السلطات جعلت

¹ لباد ناصر، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الثانية، لباد للنشر والتوزيع، سطيف، 2007، ص.117. أنظر كذلك لباد ناصر، "السلطات الإدارية المستقلة"، مرجع سابق، ص.21.

² COLIN (F), droit public économique (sources et principes, secteur public, régulation), GUALINO éditeur, Paris, 2005, p.72.

المشرّع يختصّ بهذا الإنشاء وهو ما قد يشكّل ضماناً مبدئية لاستقلاليتها، ومع ذلك لا يمكن استبعاد حجم ونوعية المجالات القانونية المخصصة للتنظيم والتي تشكل إعاقة لهذه الاستقلالية.

بتحليلنا البسيط للنصوص القانونية المنشئة لسلطات الضبط المستقلة في القانون الجزائري، نستوحي وجود عنصر مشترك بخصوص طريقة إنشائها وهو الطبيعة التشريعية للنص المنشئ، حيث نجد أنّ أول سلطة ضبط أنشئت وهي " المجلس الأعلى للإعلام " استحدثت بموجب قانون رغم إلغائه فيما بعد،¹ ونجد أنّ أغلب السلطات التي جاءت بعده أنشئت بقوانين، وعلى سبيل المثال نجد سلطة ضبط البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية،² سلطة ضبط المناجم،³ لجنة ضبط الكهرباء والغاز،⁴ أما بالنسبة لمجلس النقد والقرض واللجنة المصرفية فأنشئت بقانون قبل أن يلغى ويستبدل بالأمر رقم 11-03.

وتجدر الإشارة أنّ لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها أنشئت بمرسوم تشريعي في سنة 1993 وعدّلت بقانون في 2003،⁵ وإنشائها بمرسوم تشريعي أمر عادي إذ هو نتيجة ظروف الفترة الانتقالية.

أما بالنسبة لمجلس المنافسة فهو يعرف طريقة مغايرة، إذ أنشئ عن طريق الأمر بدلا من القانون في أول نص أنشئ فيه وهو الأمر رقم 95-06 المتعلق بالمنافسة، وحتى بعد إلغاء هذا الأمر تم إصدار أمر جديد بالمنافسة أيضا، فهل يتعلق الأمر بمجرد بروز وتزايد استعمال طريقة التشريع بالأوامر خلال الفترة الانتقالية؟، أم أنّ الأمر يتعلق بطبيعة الاستقلالية الممنوحة لهذه الهيئة خاصة وأنّ الأمر رقم 03-03 ربط مجلس المنافسة

¹ أنظر المادة 59 من القانون رقم 90-07، المؤرخ في 03 أفريل 1990، المتعلق بالإعلام، مرجع سابق.

² القانون رقم 2000-03، المؤرخ في 05 أوت 2000، المحدد للقواعد العامة المتعلقة بالبريد والمواصلات السلكية واللاسلكية، مرجع سابق.

³ أنظر القانون رقم 01-10، المؤرخ في 03 جويلية 2001، المتضمن قانون المناجم، المعدل والمتمم، مرجع سابق.

⁴ أنظر القانون رقم 02-01، المؤرخ في 05 فيفري 2002، المتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز عبر القنوات، مرجع سابق.

⁶ أنظر المرسوم التشريعي رقم 93-10، المؤرخ في 23 ماي 1993، المتعلق ببورصة القيم المنقولة، المعدل والمتمم، مرجع سابق.

سَلْمِيَا وبطريقة مباشرة برئيس الحكومة ثم بوزير التجارة بعد التعديل؟¹ ، أم أنّ الأمر لا يعدو أن يكون ضحية ظاهرة التقليد خاصة وأنّ مجلس المنافسة الفرنسي قد تمّ إنشائه بأمر؟

ثانيا- تعدد الأعضاء واختلاف صفاتهم ومراكزهم القانونية:

تتميّز التركيبة البشرية لسلطات الضبط المستقلة بطابعها الجماعي التعدّدي في أغلب التشريعات، فهو العنصر الأول الذي يميّز هذه السلطات عن باقي المؤسسات العمومية،² ويتميّز النموذج الفرنسي بأصالته في هذا المجال، إذ يكرّس مبدأ الجماعية بالنسبة لمعظم سلطات الضبط المستقلة،³ على خلاف النموذج البريطاني المتميّز بطابعه الفردي، إذ أنّ السلطات الإدارية المستقلة في بريطانيا ذات هياكل فردية، فالمدير العام لا يتّأس لجنة معينة بل هو المسؤول الشخصي الوحيد عن عملها، وهو خيار جاء كرد فعل للنموذج الأمريكي، باعتبار الجماعية -في نظرهم- تساهم في طول وتعقيد عملية اتخاذ القرار.⁴ وهذا عكس ما عرفه النموذج الفرنسي الذي يرى أنّ التعددية تسمح بالوصول إلى آراء متزنة.⁵

إنّ المشرع الجزائري -على غرار نظيره الفرنسي- قد كرّس مبدأ الجماعية بالنسبة لهذه السلطات، وهذا منذ إنشائه للسلطة الإدارية الأولى عام 1990، إذ نص قانون الإعلام على أنّ التركيبة البشرية للمجلس الأعلى للإعلام تحتوي على اثني عشرة 12 عضوا يمثلون جهات مهنية وتمثيلية وطنية.⁶

يتراوح عدد أعضاء سلطات الضبط المستقلة بين أربعة "04" أعضاء كحد أدنى بالنسبة للجنة الوطنية لضبط الكهرباء والغاز و اثنا عشرة "12" عضوا كحد أقصى بالنسبة لمجلس المنافسة.

¹ أنظر المادة 23 من الأمر رقم 03-03، المؤرخ في 19 جويلية 2003، المتعلق بالمنافسة، المعدل والمتمم، مرجع سابق.

² ZOUAIMIA (R), « Le conseil de la concurrence et la régulation des marchés en droit Algérien », *Revue IDARA*, N°36, 2008, p.18.

³ LAGET-ANNAMAYER (A), op.cit, p.332.

⁴ CORDOVA-NOVION (C) et HANLON (D), « Gouvernance de la régulation : amélioration institutionnelle des autorités de régulation sectorielles », *Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire*, Vol 2, N°3, Paris, 2002, p.92.

⁵ GUEDON (M-J), op.cit, p69.

⁶ أنظر المادة 72 من القانون رقم 90-07 ، المؤرخ في 3 أفريل سنة 1990، المتعلق بالإعلام، مرجع سابق.

أول ما يمكن ملاحظته من خلال الجدول رقم (02)¹ أنّ تركيبة بعض سلطات الضبط لم تحدد في النص المنشئ لها، وإنّما تمّت الإحالة إلى التنظيم لتحديدّها، ومن ذلك نجد المركز الوطني للسجل التجاري الذي حددت تركيبته عن طريق المرسوم التنفيذي رقم 68-92 المعدل والمتمم.²

نجد كذلك المادة 65 من قانون المياه تحيل إلى التنظيم لتحديد صلاحيات سلطة ضبط المياه³، وفعلًا صدر المرسوم التنفيذي رقم 303-08 ليحدد التركيبة العددية لسلطة ضبط المياه بأربعة أعضاء.⁴

الشأن ذاته بالنسبة للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته حيث نجد الفقرة الثانية من المادة 18 من القانون رقم 01-06 تحيل على التنظيم لتحديد تشكيلة الهيئة وتنظيمها وكيفية سيرها، وبذلك صدر المرسوم الرئاسي رقم 413-06 وحدد عدد أعضاء هذه الهيئة بـ 07 أعضاء.⁵

بالنسبة لسلطة ضبط النقل التي أنشئت بموجب قانون المالية، نجد أنّ المادة الوحيدة التي تناولتها تحيل على التنظيم لتحديد صلاحياتها،⁶ ومع ذلك لم يتم إصدار أي تنظيم يتعلق يتعلق بهذه السلطة إلى يومنا هذا، ونفس الشيء يحصل أيضا مع الوكالة الوطنية للمواد الصيدلانية المستعملة في الطب البشري، حيث لم يصدر بشأنها نص تنظيمي أيضا، وهذا ما يؤكّد تردد الدولة وعدم وجود نية مؤكّدة في انسحابها عن الحقل الاقتصادي.

¹ أنظر الجدول رقم 2 من الملحق، جدول يبين التشكيلة العددية لسلطات الضبط المستقلة.

² أنظر المادة 07 من المرسوم التنفيذي رقم 68-92، المؤرخ في 18 فيفري 1992، المتضمن القانون الأساسي الخاص بالمركز الوطني للسجل التجاري وتنظيمه، ج ر عدد 14، لسنة 1992، معدل ومتمم بالمرسوم التنفيذي رقم 230-01، المؤرخ في 07 أوت 2001، ج.ر عدد 45، لسنة 2001، وبالمرسوم التنفيذي رقم 266-03، المؤرخ في 05 أوت 2003، ج.ر عدد 47، لسنة 2003، وبالمرسوم التنفيذي رقم 37-11، المؤرخ في 06 فيفري 2011، ج.ر عدد 09، لسنة 2011.

³ المادة 65 من القانون رقم 05-12، المؤرخ في 04 أوت 2005، يتضمن قانون المياه، مرجع سابق، تنص على أنّه: "...تحدد صلاحيات وكذا قواعد تنظيم سلطة الضبط وعملها عن طريق التنظيم".

⁴ أنظر المادة 07 من المرسوم التنفيذي رقم 303-08، المؤرخ في 27 سبتمبر 2008، يحدد صلاحيات وكذا قواعد تنظيم سلطة ضبط المياه وعملها، مرجع سابق.

⁵ أنظر المادة 05 من المرسوم الرئاسي رقم 413-06 المؤرخ في 22 نوفمبر 2006، المحدد لتشكيلة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته وتنظيمها وكيفية سيرها، ج ر عدد 74، لسنة 2006.

⁶ أنظر المادة 102 من القانون رقم 11-02، المؤرخ في 24 ديسمبر 2002، المتضمن قانون المالية لسنة 2003، مرجع سابق.

نلاحظ كذلك من خلال الجدول السالف الذكر¹ أنّ التركيبة جماعية في سلطات الضبط، ومع ذلك نلمس تغيّر وعدم الاستقرار في عدد أعضائها، حيث انتقلت تركيبة مجلس النقد والقرض من 07 أعضاء سنة 1990 إلى 09 أعضاء سنة 2003. الشأن نفسه بالنسبة لمجلس المنافسة حيث بعدما كان عدد أعضائه 12 عضو سنة 1995 انخفض إلى 09 أعضاء سنة 2003 ليرتفع مرة أخرى إلى 12 عضو سنة 2008 بمناسبة تعديل الأمر رقم 03-03، أما اللجنة المصرفية فقد كان عدد أعضائها خمسة 05 أعضاء سنة 1990 ثم انتقل إلى ست 06 أعضاء سنة 2003 لينتقل إلى عشرة 10 أعضاء سنة 2010.² هذا ما يعكس غياب رؤية واضحة لدى المشرع حول تركيبة هذه السلطات إضافة إلى عامل التردد الذي لطالما طبع موقفه منها. وهذا على خلاف لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها التي شهدت استقراراً في تركيبها البشرية رغم تعديل النص المتعلق بها سنة 2003.

من المهم أنّ تتشكل سلطات الضبط من عدد كاف من الأعضاء يسمح لها بأداء مهامها على أحسن وجه،³ ولكن نلاحظ أنّ هذه التركيبة – رغم جماعيتها – لا تخضع لأي معيار يتعلق بحجم وطبيعة صلاحياتها، إذ نجد مثلاً أنّ لجنة ضبط الكهرباء والغاز لا تضم تشكيلتها إلا أربعة 04 أعضاء في حين أنّ صلاحياتها متعددة، إذ تقدر بـ 35 مهمة.⁴ هذه الملاحظة لا تسري على مجلس المنافسة على أساس أنّ عدد أعضائه يبلغ اثني عشرة "12" عضواً، ويمكن تفسير ذلك بطبيعة ومحتوى صلاحيات مجلس المنافسة باعتباره ذو مهمة أفقية تشمل كل القطاعات.

إذا كان الاعتراف بمبدأ جماعية سلطات الضبط يشكّل ضماناً مبدئية لاستقلاليتها العضوية فإنّ هذه الضمانة لا يمكن أن يكون لها أثر فعلي إلا إذا سمحت هذه الجماعية بوجود تركيبة تمثيلية تعددية بشكل يضمن تمثيل كل الجهات المعنية وبشكل يتيح توسيع

¹ جدول رقم 2 من الملحق، مرجع سابق.

² أنظر الأمر رقم 11-03، المؤرخ في 26 أوت 2003، المتعلق بالنقد والقرض، المعدل والمتمم، مرجع سابق.

³ LA GET-ANNAMAYER (A), op.cit, p. 318.

⁴ أنظر المادة 115 من القانون رقم 01-02، المؤرخ في 05 فيفري 2002، المتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز عبر القنوات، مرجع سابق.

هذه التعددية لتشمل الخبراء، ممثلي الهيئات المهنية الوطنية، الأساتذة... فمن المؤكد أنّ اختلاف الأعضاء المشكّلين لسلطات الضبط في مراكزهم و صفاتهم مظهر يدعم الاستقلالية، وبالتالي يؤدي إلى شفافية العمليات، فإذا فرضنا أنّ كل أعضاء سلطات الضبط ينتمون إلى سلك واحد فهذا أمر قد يمس بحيادهم، وبالتالي باستقلالية هذه السلطات، إذ يعاب على المشرع تراجعاً عما تمّ اعتماده في قانون الإعلام الذي أخذ فيه بتعدد الجهات المختصة في اقتناء وتعيين الأعضاء،¹ كما يعاب عليه كذلك عدم تحديد صفة أعضاء أغلبية سلطات الضبط كأعضاء مثلاً لجنة ضبط الكهرباء والغاز، أعضاء وكالتي ضبط المحروقات، أعضاء الوكالتان المنجّمتان... ، وهذا من شأنه أن يترك المجال مفتوحاً لاختيار الأعضاء على أساس معايير غير شفافة، أو على أساس اعتبارات سياسية، أو بالمساومات.

كما يجب أن يكون أعضاء هذه السلطات مستقلين عن أية مصلحة مهما تكن، وأن يكونوا بعيدين عن السلطة السياسية،² فمن المهم وضع قاعدة أو معيار أو نوعية يتبعها المشرع لاختيار أعضاء هذه السلطات، ويجب أن يكون الاختيار على أساس الخبرة التي يقصد بها "الاختصاص الوظيفي" وأن تقتزن بالقدرات التي تحدد بمدى التمكن من الإجابة على الأسئلة المطروحة، والتي يجب أن تكون مهياً مسبقاً،³ لكن ومن خلال استقراء الجدول رقم (02) السالف الذكر نلاحظ عدم تبني المشرع الجزائري في معظم القوانين المنشئة لهذه السلطات لأي قاعدة أو معيار يعتمد عليه ، وإن حصل وأن تطرق إلى كفاءة أعضاء بعض السلطات فيكون ذلك بشكل عام دون التطرق لمستوى ونوعية هذه الكفاءة، وكمثال عن ذلك نجد المادة 13 من القانون رقم 03-04 التي تعدل وتنتم المادة 22 من المرسوم التشريعي رقم 93-10 تنص في فقرتها الأولى على أنّه: " يعين أعضاء اللجنة حسب قدراتهم في المجالين المالي والبورصي " .

¹ زوايمية رشيد، "ملاحظات حول المركز القانوني للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته"، المجلة النقدية للقانون والعلوم السياسية، العدد الأول، 2008، ص.11.

² DREYFUS (F)، « Les autorités administratives indépendantes de l'intérêt général à celui des grands corps », éd du JURIS-CLASSEUR, Paris, p.224.

³ Ibid, pp.222- 223.

أما بالنسبة لمجلس المنافسة فقد أحسن المشرع حينما تطرق وبالتفصيل إلى هذه الكفاءات ومستوياتها، وأحسن فعلا كذلك حينما جعلها تتنوع بين خبراء و مهنيي القطاع في مجال المنافسة، الاستهلاك، الملكية الفكرية، الإنتاج، التوزيع، الحرف... فمن المهم إشراك الأجهزة المهنية ضمن تشكيلة سلطات الضبط المستقلة، وأحسن مرة أخرى حينما أشرك ممثلين عن جمعيات حماية المستهلك.

يلاحظ كذلك من خلال الجدول رقم (02) السالف الذكر أنّ النصوص المنشئة لكل من الوكالة الوطنية للمواد الصيدلانية المستعملة في الطب البشري، سلطة ضبط المياه وسلطة ضبط النقل لم تحدد التركيبة البشرية لهذه السلطات بل أحالتنا على التنظيم، وهذا من شأنه أن يمس بمبدأ استقلاليته، خاصة وأنّ المادة الوحيدة التي تناولت سلطة ضبط المياه جاءت بصيغة الإمكانية "يمكن"¹ وهو ما يعكس عدم وجود نية حقيقية للمشرع في إنشاء هذه السلطة.

إنّ عدم ربط معظم أعضاء سلطات الضبط بمعايير الكفاءة، الخبرة والتمثيل المهني لا يخدم الاستقلالية العضوية لهذه السلطات وأكبر كارثة هي ترك سلطة تقديرية واسعة لجهات التعيين.

من المهم كذلك إشراك القضاة في التركيبة البشرية لسلطات الضبط إلى جانب المهنيين والخبراء، فذلك يعطيها مصداقية وصرامة وفعالية في أداء مهامها، خاصة بالنسبة لتلك الهيئات التي تتمتع بسلطة القمع، إذ أنّ ذلك يسمح لها بمراعاة واحترام الضمانات الأساسية عند توقيع العقوبة،² ومع ذلك لا نجد سوى ثلاث سلطات فقط تشمل تركيبته على القضاة،³ وهي لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها التي تحتوي على قاض يقترحه

¹ أنظر من المادة 65 من القانون رقم 02-11، المؤرخ في 24 ديسمبر 2002، المتضمن قانون المالية لسنة 2003، مرجع سابق.

² جلال مسعد محتوت، "مدى استقلالية وحياد مجلس المنافسة"، المجلة النقدية للقانون والعلوم السياسية، عدد 01، 2009، ص 232-233.

³ هذا دون احتساب الغرفة التحكيمية لدى لجنة ضبط الكهرباء والغاز التي تحتوي تشكيلتها على قاضيين يعينهما وزير العدل.

وزير العدل،¹ إضافة إلى اللجنة المصرفية التي من بين أعضائها الثمانية نجد قاضيين ينتدبان من المحكمة العليا،² وكذلك لجنة الإشراف على التأمينات التي تحتوي تركيبتها على قاضيين.³

أما بالنسبة لمجلس المنافسة فبعدما كان يحتوي في الأمر رقم 03-03 ضمن تركيبته على قاضيين، تم استبعاد ذلك بعد تعديل هذا الأمر في سنة 2008، وهذا من شأنه أن يفقده المصادقية والفعالية، خاصة وأن اختصاص المجلس أفقي، وأنه يعوّض القاضي الجزائي في المجال الاقتصادي.⁴

من خلال ما سبق نلمس اختلافا في طبيعة المحتوى النوعي لتركيبية سلطات الضبط، وهو ما يكرّس اختلافا في أنظمتها القانونية، ويدلّ على عدم تجانسها كفئة قانونية موحدة.

ثالثا- تحديد مدة انتداب الرئيس والأعضاء:

يعتبر تحديد مدة انتداب أعضاء سلطات الضبط المستقلة إضافة إلى عدم تجديد هذه العهدة من بين الدّعامات الأساسية التي يُعتمد عليها للتعرف على مدى تكريس استقلاليّتهم العضوية،⁵ فعدم النص على تحديد هذه المدة القانونية يجعلهم عرضة للعزل في أية لحظة من طرف الجهة المعيّنة لهم، مما يؤدي إلى المساس باستقلاليّتهم،⁶ وتعتبر هذه المسألة من

¹ أنظر المادة 22 من المرسوم التشريعي رقم 93-10، المتعلق ببورصة القيم المنقولة، المعدل والمتمم، مرجع سابق.
² أنظر المادة 106 من الأمر رقم 03-11، المؤرخ في 26 أوت 2003، المتعلق بالنقد والقرض، المعدل والمتمم، مرجع سابق.

³ أنظر المادة 209 مكرر 1 من الأمر رقم 95-07، المؤرخ في 20 فيفري 2006، والمتعلق بالتأمينات، المعدل والمتمم، مرجع سابق.

⁴ شيخ اعمر يسمينة، مرجع سابق، ص51..

⁵ SEPULCHRE (V), droit de l'homme et libertés fondamentales en droit fiscal, éd LARCIER, Bruxelles, 2005, p.357.

⁶ Conseil d'Etat (Rapport public), « Les autorités administratives indépendantes », op.cit, p.319.

بين النقاط التي تختلف فيها أيضا سلطات الضبط المستقلة كما هو مبين في الجدول رقم 03.¹

عكس ما هو معمول به في التشريع الفرنسي أين يمارس كل أعضاء سلطات الضبط الاقتصادي وظائفهم خلال عهدة قانونية، نجد أنّ المشرع الجزائري لم يوحد النظام القانوني لسلطات الضبط المستقلة في مجال عهدة أعضائها، إذ لم يعتمد نظام العهدة إلا بالنسبة للبعض من هذه السلطات، وهذا من شأنه المساس باستقلاليتها، إذ يمكن أن يعزل أعضاؤها في أي لحظة من طرف الجهة المخولة قانونا بذلك، ويمكن التمييز بين نظامين للعهدة:

النظام الأول: يكرّس العهدة بصفة كلية على كل أعضاء سلطات الضبط، وينطبق ذلك على المركز الوطني للسجل التجاري، فرغم عدم اعتماد القانون المنشئ له على نظام العهدة نجده يحيل إلى التنظيم لضبط قانونه الأساسي، وفعلا صدر المرسوم التنفيذي رقم 92-68، وبموجبه تم تحديد عهدة أعضاء مجلس الإدارة بثلاث (03) سنوات² رغم أنّه يؤخذ على هذا المرسوم إشارته إلى قابلية هذه العهدة للتجديد دون تحديد لعدد مرات ذلك، وهذا ما يؤثر على استقلالية هذا المركز.

كُرس هذا النظام أيضا على أعضاء مجلس المنافسة، حيث كانت تنص المادة 25 من الأمر رقم 03-03 في فقرتها الأولى على أنّه: "يعين رئيس المجلس ونائب الرئيس والأعضاء الآخرين بموجب مرسوم رئاسي لمدة خمس (05) سنوات قابلة للتجديد" وهو ما يؤكد أنّ نية المشرع في تكريس استقلالية كل من رئيس مجلس المنافسة وباقي الأعضاء واضحة ومجسّدة صراحة، والشيء نفسه حصل بعد التعديل، إذ نصت المادة 25 المعدلة على أنّه يتم تجديد عهدة أعضاء مجلس المنافسة كل أربع (04) سنوات، حيث يفهم ضمنا من استعمال المشرع لمصطلح "عهدة" أنّ هؤلاء الأعضاء يضطلعون بمهامهم خلال العهدة والمحددة بأربع سنوات، والتي تعتبر هي الأخرى مظهرا لتلك الاستقلالية.

¹ أنظر الجدول رقم 3 من الملحق، جدول يبيّن تباين نظام العهدة الذي يحكم أعضاء مختلف سلطات الضبط المستقلة.
² أنظر المادة 10 من المرسوم التنفيذي رقم 92-68، المؤرخ في 18 فيفري 1992، المتضمن القانون الأساسي الخاص بالمركز الوطني للسجل التجاري وتنظيمه، المعدل والمتمم، مرجع سابق.

نجد كذلك أعضاء اللجنة المصرفية يعينون من طرف رئيس الجمهورية لمدة خمس (05) سنوات وفقا للمادة 106 من الأمر رقم 11-03، والشأن نفسه بالنسبة للجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، وذلك وفقا للفقرة الأولى من المادة 21 من المرسوم التشريعي رقم 10-93 حيث تحدد مدتها بأربع (04) سنوات بالنسبة لكل الأعضاء، وقد أشارت المادة 23 من نفس المرسوم إلى إلزامية تجديد نصف تشكيلة اللجنة من دون الرئيس، وذلك كل سنتين.

النظام الثاني : لا يكرّس أية عهدة، وهو ما ينطبق على سلطة ضبط البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية، لجنة ضبط الكهرباء والغاز، وكالتي المناجم، سلطة ضبط النقل، الوكالة الوطنية للمواد الصيدلانية وسلطة ضبط المحروقات، كما أنّ مجلس النقد والقرض أيضا لم يعد ينص على هذه العهدة في الأمر رقم 11-03 بعدما كان ينص عليها في القانون القديم رقم 10-90 في حدود بعض الأعضاء، وهذا من شأنه أن يؤثر سلبا على استقلالية واستقرار هذه السلطات.

رابعاً- مراعاة الأحكام الصادرة عن سلطات الضبط لمبدأ الحياد:

من أجل ضمان فعالية استقلالية سلطات الضبط يستوجب الأمر تكريس مبدأ الحياد،¹ ويتضمّن هذا المبدأ نظامي التنافي والامتناع:

1- **نظام التنافي:** Le principe d'incompatibilité ويتخذ شكلين ؛ نظام التنافي الكلي ونظام التنافي الجزئي.

يظهر نظام التنافي عندما تكون وظيفة أعضاء أجهزة إدارة سلطات الضبط تتنافى مع ممارسة أية وظيفة أخرى عمومية كانت أو خاصة، وكذا أي نشاط مهني، وأية إنابة

¹ GUYOMAR (M), « Diverses applications du principe d'impartialité », *AJDA*, 2000, pp. 139- 141.

انتخابية، وهذا إلى جانب امتناع الأعضاء عن امتلاك أيّة مصالح سواء كانت بصفة مباشرة أو غير مباشرة.¹

2- إجراء الامتناع: Le procédé de l'empêchement يقصد بإجراء الامتناع منع بعض أعضاء سلطة الضبط من المشاركة في المداولات المتعلقة بالمؤسسات محل المتابعة بحجة وضعيتهم الشخصية اتجاهها.²

باستقراءنا لمختلف النصوص التأسيسية لسلطات الضبط المستقلة، نلمس وجود تباين بينها في تكريس مبدأ الحياد، وذلك على الشكل الذي يبيّنه الجدول رقم (04)،³ حيث نلاحظ أنّ نظام التنافي مكرّس بالنسبة لسلطة ضبط البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية إذ تنص المادة 18 من القانون رقم 03-2000 على ما يلي: "تتنافى وظيفة العضو في المجلس مع أي نشاط مهني أو منصب عمومي آخر وكذا مع امتلاك مباشر أو غير مباشر لمصالح في مؤسسة تابعة لقطاعات البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية والسمعي والبصري والمعلوماتية".

النظام نفسه مكرّس بالنسبة لسلطة ضبط الكهرباء وتوزيع الغاز حيث نجد المادة 121 من القانون رقم 01-02 تنص على أنّه: "تتنافى وظيفة عضو اللجنة المديرة مع أي نشاط مهني، أو عهدة انتخابية وطنية أو محلية أو وظيفة عمومية أو كل امتلاك مباشر أو غير مباشر لمنفعة في مؤسسة تابعة لقطاع الطاقة أو مؤسسة لها صفة الزبون المؤهل".

وتنص المادة 122 من ذات القانون على أنّ جزءا مخالفاً ذلك هو الاستقالة.⁴

¹ ZOUAIMIA (R), « Les fonctions répressives des autorités administratives indépendantes statuant en matière économique », *Revue IDARA*, N°28, 2004, p. 136.

² حدري سمير، السلطات الإدارية المستقلة الفاصلة في المواد الاقتصادية والمالية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع قانون الأعمال، جامعة بومرداس، 2006، ص. 66.

³ أنظر الجدول رقم 04 من الملحق، جدول يبيّن التكريس المتباين لحياد سلطات الضبط المستقلة.

⁴ المادة 122 من القانون رقم 01-02، المؤرخ في 05 فيفري 2002، المتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز عبر القنوات، مرجع سابق.

لا يكرّس المشرع نظام التنافى أثناء ممارسة الأعضاء لمهامهم فقط، بل وبعد انتهاء مهامهم، وذلك حسب نص المادة 124 من نفس القانون.

كرّس التنافى كذلك بالنسبة لوكالتي ضبط المحروقات بموجب المادة 12 من القانون رقم 05-07 المتعلق بالمحروقات، وجزء مخالف ذلك أيضا هو الاستقالة حسب نفس المادة، كما كرس نظام التنافى الكلي على لجنة الإشراف على التأمينات.¹

أما بالنسبة للوكاليتين المنجميتين فيخضع أعضاؤها لنظام التنافى الجزئي إذ تنص المادة 49 من قانون المناجم على ما يلي: "تتنافى صفة العضو في مجلس الإدارة... مع امتلاك مصلحة مباشرة أو غير مباشرة في أي مؤسسة تابعة للقطاع المنجمي"، وهذا يعني أنّ هؤلاء الأعضاء يمكنهم ممارسة نشاطات أخرى أو امتلاك مصالح في مؤسسات غير خاضعة لهذا القطاع.

وبخصوص لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها نجد المادة 24 من المرسوم التشريعي رقم 93-10 تنص على ما يلي: "يمارس رئيس اللجنة مهمته كامل الوقت وهي تتنافى مع أي إنابة انتخابية أو وظيفة حكومية أو ممارسة وظيفة عمومية أو أي نشاط آخر باستثناء أنشطة التعليم أو الإبداع الفني أو الفكري" لكن حالة التنافى هذه تخص الرئيس وحده دون باقي الأعضاء باستثناء القاضي بحكم وظيفته. ونفس الشيء كذلك بالنسبة للجنة الإشراف على التأمينات التي كُرس فيها نظام التنافى بالنسبة للرئيس حسب الفقرة الثانية من نص المادة 209 مكرر 2 من الأمر رقم 95-07 المعدل والمتمم.

أما بالنسبة لمجلس النقد والقرض، فقد كُرس فيه نظام التنافى بالنسبة للمحافظ ونوابه دون بقية الأعضاء.² وبالنسبة لأعضاء اللجنة المصرفية فلم تظهر صفة التنافى في

¹ أنظر المادة 209 مكرر 1 من الأمر رقم 95-07، المؤرخ في 20 فيفري 2006، المتعلق بالتأمينات، المعدل والمتمم، مرجع سابق.

² المادة 14 من الأمر رقم 03-11، المؤرخ في 26 أوت 2003، المتعلق بالنقد والقرض، مرجع سابق.

أعضائها في الأمر 03-03، لكن تغيّر الوضع بعد تعديل هذا الأمر بموجب الأمر رقم 10-05.¹

فيما يخص مجلس المنافسة، نجد المشرع منع أعضائه من ممارسة أي نشاط مهني وذلك دون تحديد لطبيعة هذا النشاط، ولم تتم الإشارة إلى أي منع للدخول في عهد انتخابية ولا مسألة الحصول على فوائد من مؤسسة معينة.²

يبقى أنّ سلطة ضبط المياه تعرف حالة مغايرة، حيث تمّ تكريس نظام التنافي على أعضائها في المرسوم التنفيذي رقم 08-303.³

أمام هذا التكريس المتباين لنظام التنافي بين سلطات الضبط المستقلة؛ الكلي تارة والجزئي تارة أخرى، والمكرّس عن طريق القانون المنشئ تارة، وعن طريق التنظيم تارة أخرى، نجد أنّ المركز الوطني للسجل التجاري والهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته لا يعرفان تكريسا لهذا النظام، وبقي الوضع على حاله إلى غاية سنة 2007 أين بادر المشرع بسنّ نص يغطي هذه النقائص، حيث جمع نظام الالتزامات المطبّقة على أعضاء مختلف السلطات الإدارية المستقلة، وذلك بموجب الأمر رقم 07-01 المتعلق بحالات التنافي والالتزامات الخاصة ببعض المناصب والوظائف.⁴

ويستمر هذا الالتزام مدة سنتين بعد انتهاء مهامهم، حيث لا يستطيعون ممارسة نشاط مهني أو استشاري أو امتلاك فوائد مباشرة أو غير مباشرة لدى مؤسسات قاموا بمراقبتها، وبشكل عام لدى كل مؤسسة تعمل على مستوى نفس قطاع النشاط، ويعاقب كل من لا يلتزم بما ينص عليه هذا الأمر بالحبس من 06 أشهر إلى سنة، وبغرامة تتراوح بين 100.000 و300.000 دينار جزائري.

¹ الفقرة 4 من المادة 106، المؤرخ في 26 أوت 2003، المتعلق بالنقد والقرض، المعدل والمتمم، مرجع سابق.
² المادة 23 من الأمر رقم 03-03، المؤرخ في 19 جويلية 2003، المتعلق بالمنافسة، المعدل والمتمم، مرجع سابق.
³ المادة 15 من المرسوم التنفيذي رقم 08-303، المؤرخ في 27 سبتمبر 2008، يحدد صلاحيات وكذا قواعد تنظيم سلطة ضبط المياه وعملها، مرجع سابق.
⁴ أمر رقم 07-01، مؤرخ في 01 مارس 2007، يتعلق بحالات التنافي والالتزامات الخاصة ببعض المناصب والوظائف، ج.ر عدد 16، لسنة 2007.

أما بالنسبة لإجراء المنع فقد كرّسه المشرع بالنسبة لمجلس المنافسة في نص المادة 29 من الأمر رقم 03-03 حيث جاء فيها : "لا يمكن أي عضو في مجلس المنافسة أن يشارك في مداولة تتعلق بقضية له فيها مصلحة أو يكون بينه وبين أحد أطرافها صلة قرابة إلى غاية الدرجة الرابعة أو يكون قد مثّل أو يمثل أحد الأطراف المعنية".

الفرع الثاني

حدود الاستقلالية العضوية

إذا كانت الاستقلالية العضوية لسلطات الضبط تعني مبدئياً مجموعة من الضمانات القانونية التي تحصّن الأعضاء اتجاه تدخّلات السلطة التنفيذية، فإنّ التحليل السابق أفضى إلى وجود نقائص واختلالات ، إذ رغم التكيف الصريح من طرف المشرع لهذه السلطات على أنها مستقلة، إلّا أنّ ذلك لم يمنع من التواجد المكثّف للدولة على مستواها، وذلك عبر آليات مختلفة، وهو ما مكّن من إفراغ هذه الاستقلالية من محتواها، خصوصاً وأنّ المشرع يعترف صراحة بوجود ممثلين عن الإدارة المركزية داخل هذه السلطات، إضافة إلى حدود أخرى تتعلق بهشاشة النظام القانوني للأعضاء وسيطرة جهة واحد على سلطة تعيينهم.

أولاً – الإحالة على التنظيم:

إنّ التحليل الشكلي للنصوص القانونية المنشئة لسلطات الضبط، وخاصة ما تعلق منه بعدد المواد المخصصة لها ومحتوى تلك التي تحيل على التنظيم، يسمح من دون شك بمعرفة درجة الاستقلالية التي أراد المشرع منحها لكل سلطة.¹

نجد لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها تحتل المرتبة الأولى ضمن قائمة سلطات الضبط من حيث الحجم الشكلي المخصص لها ضمن النص، ومن ثم أهميتها بالنسبة للمشرع (37 مادة من أصل 65)، ويحتل مجلس المنافسة الدرجة الثانية (47 مادة من أصل 74).

¹ أنظر الجدول رقم 5 من الملحق، جدول يبيّن تباين الحجم الشكلي المخصص لسلطات الضبط المستقلة.

تحتل سلطة ضبط النقل وسلطة ضبط المياه المرتبة الأخيرة بخصوص الحجم الشكلي المخصص لها ضمن النص المنشئ، إذ لا نجد سوى مادة واحدة في قانون المالية بالنسبة لسلطة ضبط النقل، ومادة واحدة من أصل 183 مادة بالنسبة لسلطة ضبط المياه.

بشكل عام تتراوح المكانة الشكلية لسلطات الضبط المستقلة ما بين 29 مادة بالنسبة للجنة ضبط الكهرباء والغاز وذلك من أصل 140 مادة، ثم تليها سلطة ضبط البريد والمواصلات السلوكية واللاسلكية ب 12 مادة من أصل 60، وبين 06 مواد من أصل 115 مادة بالنسبة لسلطة ضبط المحروقات.

يُعدّ النص الخاص بإنشاء الوكالتين المنجميتين الأكبر حجما بعد النص المتعلق بالوكالة الوطنية للمواد الصيدلانية، فهو يتضمن 240 مادة ورغم ذلك لم تحظ هاتين الوكالتين معا إلا بإحدى عشرة مادة.

أما بالنسبة لمجلس النقد والقرض فبعدما كان حجمه الشكلي المخصص له 32 مادة من أصل 215 مادة في ظل الأمر القديم رقم 90-10، أصبح يتكون من 8 مواد من أصل 143 مادة في ظل الأمر رقم 03-11، ثم 8 مواد من أصل 152 مادة بعد تعديل هذا الأمر في 2010.

إنّ أهمية الحجم الشكلي لسلطة معينة لا تقاس فقط بعدد الإحالات المتعلقة بسلطة الضبط على التنظيم، بل يجب إقرانه بأهمية مجالات هذه الإحالة.

نجد مثلا سلطتي ضبط المياه وضبط النقل مستتهما الإحالة على التنظيم في كل المجالات، وذلك في نفس المادة الوحيدة المخصصة لكل وواحدة منهما، وهذا فيما يتعلق بكل الأحكام المتعلقة بهما.

ورغم أنّ سلطة ضبط النقل أنشئت بقانون المالية وليس بقانون خاص بالنقل، ورغم أنّ المادة الوحيدة المخصصة لها في هذا القانون أحالت على التنظيم - كما سبق وأن أشرنا- لتحديد كل الأحكام المتعلقة بها، إلا أنّه لم يصدر بشأنها أي نص تنظمي إلى يومنا هذا.

بالرغم من اعتراف المشرع صراحة باستقلالية كل من المركز الوطني للسجل التجاري والهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته في النصين المنشئين لهما إلا أنّهما تبدوان أقل استقلالا أيضا، إذ تمت الإحالة على التنظيم فيما يتعلق بتشكيلتهما وتنظيمهما وكيفية سيرهما.

وبالرجوع إلى النص التنظيمي الذي صدر بشأن الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته والمتمثل في المرسوم الرئاسي نستشف عدم دستوريته باعتباره يخالف نص المادة 125 من الدستور الجزائري لسنة 1996 التي جعلت تطبيق القوانين من اختصاص الوزير الأول وليس رئيس الجمهورية.¹

يبدو أنّ لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها تحتل المرتبة ما قبل الأخيرة في أهمية الإحالة على التنظيم.

قبل إلغاء القانون رقم 90-10 كانت اللجنة المصرفية هي السلطة الوحيدة التي لم تتم فيها الإحالة على التنظيم في أي مجال، وبقي الوضع على حاله بعد إلغاء هذا القانون وصدور الأمر رقم 03-11، ولكن بعد تعديل هذا الأمر في 2010 عرفت اللجنة المصرفية إحالة على التنظيم بخصوص مرتبات أعضائها.²

إنّ لجنة ضبط الكهرباء والغاز تبدو وأنّها تتمتع باستقلالية معتبرة، خاصة وأنّ المجالات التي تمت الإحالة فيها على التنظيم لا تشكّل مسائل ذات أهمية كبيرة بالنسبة لاستقلاليتها، وهي نفس الملاحظة التي تقال بالنسبة لوكالتي ضبط المحروقات وسلطة ضبط البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية.

أما بالنسبة لمجلس المنافسة فبالرغم من الاعتراف الصريح باستقلاله المالي في نص المادة 23 من الأمر رقم 03-03، واعتباره سلطة إدارية مستقلة في القانون رقم 08-

¹ تنص المادة 125 من دستور 28 نوفمبر 1996، المنشور بموجب المرسوم الرئاسي رقم 96-438، مرجع سابق على ما يلي: " يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون.

يندرج تطبيق القوانين في المجال التنظيمي الذي يعود للوزير الأول."

² المادة 106 مكرر من الأمر رقم 03-11، المؤرخ في 26 أوت 2003، المتعلق بالنقد والقرض، المعدل والمتمم، تنص على أنه: "يحدّد مرتب أعضاء اللجنة بموجب مرسوم..."

12 المعدل للأمر رقم 03-03 إلا أنه وبالنظر إلى حجم الإحالة على التنظيم ومجالاتها نجده أقل استقلالا رغم الحجم الشكلي المعتبر المخصص له ضمن النص، فأغلب المجالات الحساسة أحييت على التنظيم (تنظيم مجلس المنافسة وسيره، تحديد القانون الأساسي ونظام أجور أعضاء مجلس المنافسة)، إذ لم تُؤخذ بعين الاعتبار الصلاحيات الجد حساسة التي يتمتع بها المجلس والتي تمس كل القطاعات باعتباره ذو اختصاص أفقي.

ثانيا- احتكار السلطة التنفيذية لسلطة التعيين:

إن طريقة تعيين الموظفين العموميين في الكثير من الأحيان تتم عبر مرحلتين، مرحلة الاقتراح؛ اقتراح الموظف من طرف سلطة إدارية مستقلة، ثم تأتي مرحلة التعيين بناء على ذلك الاقتراح، كقيام رئيس الحكومة باقتراح أعضاء حكومته وقيام رئيس الجمهورية بتعيينهم، وعليه فإن عملية الاقتراح تختلف عن عملية التعيين.¹

تُشكل طريقة تعيين أعضاء سلطات الضبط المستقلة معيارا في تقدير الاستقلالية العضوية لا يقل أهمية عن المعيار السابق، فتركيز سلطة تعيين كل أعضاء هيئة معينة في يد واحدة يعتبر مظهرا من بين المظاهر الأساسية التي تقلص الاستقلالية العضوية لسلطات الضبط.²

وقد صرح الأستاذ " CARANTA " :

« Le principe de l'indépendance de l'autorité de régulation signifie que les organes des pouvoirs politiques et le gouvernement n'impriment aucune direction dans le choix et les décisions des régulations. La mise en œuvre de ce principe suppose que le processus de nomination des régulateurs repose sur le mérite et la collégialité ».³

¹ جلال مسعد محتوت، مرجع سابق، صص. 241-242.

² تواتي نصيرة، المركز القانوني للجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع قانون الأعمال، جامعة تيزي وزو، 2005، ص. 59.

³ CARANTA (R), « Les conditions et modalités juridiques de l'indépendance du régulateur », in Frison Roche (M-A), (s/d de), Les régulations économiques : légitimité et efficacité, PRESSES DES SCIENCES PO/ DALLOZ, Paris, 2004, p.74.

من خلال هذا التعريف يتضح أنّ تعدد جهات تعيين أعضاء سلطات الضبط المستقلة يشكّل إحدى الدعامات الأساسية لتجسيد استقلاليتها، وهو ما نجده معمول به في التشريعات المقارنة، أين يتم تعيين هؤلاء الأعضاء غالبا من طرف البرلمان أو من طرف لجنة خاصة داخله، ممّا يؤدي إلى تجريد السلطة التنفيذية من هذه الصلاحية، وإن حدث وأن خُولت لها سلطة التعيين فإنّ ذلك يكون تحت رقابة البرلمان.¹

لكن الوضع مخالف بالنسبة للتشريع الجزائري، فرغم اختلاف جهات اقتراح أعضاء سلطات الضبط المستقلة، إلّا أنّ تعيينهم جميعا يتم بموجب مرسوم رئاسي من طرف رئيس الجمهورية باستثناء أعضاء لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، إذ خُولت سلطة تعيين رئيسها للحكومة بناء على اقتراح الوزير المكلف بالمالية، وذلك بموجب المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 94-175،² كما يعيّن بقية الأعضاء بقرار من الوزير المكلف بالمالية حسب المادة 06 من المرسوم التنفيذي رقم 94-175 السالف الذكر.³

غير أنّه ومن الناحية العملية تمّ مخالفة هذا الأمر، بحيث تمّ تعيين رئيس اللجنة بموجب مرسوم رئاسي.⁴

وبهذا يكون رئيس الجمهورية قد استولى على صلاحية مخوّلة قانونا لرئيس الحكومة، وعليه نتساءل عن مدى دستورية هذا المرسوم الرئاسي من منطلق أنّه تم تحديد اختصاصات كل من رئيس الجمهورية والوزير الأول بموجب أحكام دستورية.

بالمقابل نجد لجنة عمليات البورصة الفرنسية (COB) لها استقلال تام في مواجهة السلطات العامة، وذلك عن طريق توزيع سلطة تعيين أعضائها بين عدة هيئات مختلفة تتراوح بين نائب رئيس مجلس الدولة، الرئيس الأول لمحكمة النقض، الرئيس الأول

¹ شيخ اعمر يسمينة، مرجع سابق، ص.55.

² مرسوم تنفيذي رقم 94-175، مؤرخ في 13 جوان 1994، يتضمن تطبيق المواد 21، 22، 29 من المرسوم التشريعي رقم 93-10، المؤرخ في 23 ماي 1993، المتعلق ببورصة القيم المنقولة، ج.ر عدد 41، لسنة 1994.

³ إنّ طريقة التعيين بقرار وزاري من شأنها أن تفرغ مصطلح سلطات الضبط المستقلة من محتواه، ذلك أنّ التعيين بقرار وزاري من شأنه خلق نوع من التبعية السلمية المباشرة اتجاه الوزير وهو ما لا يخدم استقلالية هذه الهيئة.

⁴ مرسوم رئاسي، مؤرخ في 01 جوان 2008، يتضمن تعيين رئيس لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، ج.ر عدد 29، لسنة 2008.

لديوان المحاسبات، إضافة إلى رئيس مجلس الشيوخ، رئيس المجلس الاقتصادي والاجتماعي، محافظ بنك فرنسا، ولا تتدخل السلطة التنفيذية في تعيين الأعضاء إلا فيما يتعلق بتعيين الرئيس واعتماد تعيين المدير والأمين العام.¹

هكذا تظهر أهمية توزيع الاختصاص في تعيين أعضاء سلطات الضبط المستقلة بين كل من السلطة التنفيذية، السلطة التشريعية والجهاز القضائي كما فعل المشرع الفرنسي، وذلك من أجل ضمان استقلالية سلطات الضبط عن السلطة التنفيذية. كما أنّ إقصاء الهيئات التمثيلية الوطنية المتمثلة في المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة من اقتراح أعضاء سلطات الضبط المستقلة لا يخدم استقلالية الأجهزة، فمن الضروري أن يتقاسم البرلمان بغرفتيه والسلطة التنفيذية سلطة التعيين.

ثالثا- وجود ممثلين عن الإدارة المركزية:

من خلال استقراء النصوص القانونية المنشئة لسلطات الضبط المستقلة نلمس تردد الدولة في الانسحاب عن الحقل الاقتصادي، إذ رغم الاعتراف الصريح من المشرع باستقلالية هذه السلطات في أغلب النصوص المنشئة لها، نجده يُضمّن من بين تشكيلة هذه السلطات ممثلين للسلطة التنفيذية، فإذا كان المجلس الأعلى للإعلام لا يتضمّن على ذلك فإنّ أغلب السلطات التي أتت فيما بعد نصّت قوانينها على تضمين تشكيلة هذه السلطات بممثلين عن السلطة التنفيذية، إذ نجد أنّ كل أعضاء المركز الوطني للسجل التجاري هم ممثلون لوزارات مختلفة، ونلاحظ إصرارا في ذلك، إذ رغم التعديل المستمر للمادة 7 من المرسوم التنفيذي رقم 68-92 بقي الوضع على حاله،² فحسب آخر تعديل لها والذي تم بموجب المرسوم التنفيذي رقم 11-37 نجد أنّ مجلس إدارة المركز يرأسه الوزير المكلف بالتجارة أو ممثله ويتشكّل من الأعضاء الآتيين:

- ممثل الوزير المكلف بالعدالة،
- ممثل الوزير المكلف بالمالية،

¹ THOMASSET- PIERRE (S), op.cit, p.87.

² أنظر المرسوم التنفيذي رقم 68-92، المؤرخ في 18 فيفري 1992، المتضمن القانون الأساسي الخاص بالمركز الوطني للسجل التجاري وتنظيمه، المعدل والمتمم، مرجع سابق.

- ممثل الوزير المكلف بالصناعة والمؤسسات الصغيرة والمتوسطة وترقية الاستثمارات،
- ممثل الوزير المكلف بالإحصائيات،
- ممثل الغرفة الجزائرية للتجارة والصناعة."

إلى جانب المركز الوطني للسجل التجاري، نجد كذلك لجنة الإشراف على التأمينات التي من بين أعضائها ممثل عن الوزير المكلف بالمالية.¹ وإلى جانبها نجد اللجنة المصرفية التي تضم تشكيلتها ممثل عن الوزير المكلف بالمالية،² وهو ما يحد من استقلاليتها خاصة وأنها هيئة رقابة وعقاب.

أما بالنسبة لمجلس المنافسة فنجد الفقرة الثالثة من المادة 26 المعدلة من الأمر رقم 03-03 تنص على أنه: "يعين الوزير المكلف بالتجارة ممثلاً دائماً له ومستخلفاً له لدى مجلس المنافسة بموجب قرار، ويشارك في أشغال مجلس المنافسة دون أن يكون لهم الحق في التصويت."

إن تعيين ممثل لوزير التجارة يمسّ باستقلالية المجلس الذي يبقى مرتبطاً بالسلطة التنفيذية، ولكن باعتبار هذا الممثل لا يملك حق التصويت فهو شيء يقلص من حدة هذا الارتباط بالسلطة التنفيذية.

رابعاً- ظروف انتهاء مهام أعضاء سلطات الضبط المستقلة:

طبقاً للتشريع الفرنسي لا يمكن إنهاء مهام أعضاء السلطات الإدارية المستقلة قبل إتمامهم لعهدتهم حتى وإن لم يوجد نص قانوني يتضمن أسباب إنهاء تلك العهدة، وذلك حسب ما أقرّه مجلس الدولة الفرنسي في قراره الصادر عام 1998 والمعروف بقرار"

¹ أنظر المادة 209 مكرر 2 من الأمر رقم 95-07، المؤرخ في 25 جانفي 1995، المتعلق بالتأمينات، المعدل والمتمم، مرجع سابق.

² أنظر المادة 106 من الأمر رقم 03-11، المؤرخ في 26 أوت 2003، المتعلق بالنقد والقرض، المعدل والمتمم، مرجع سابق.

أوردونو" « Arrêt ordonneau » والذي أقرّ فيه بعدم إمكانية إتمام عهدهم، حتى وإن كانوا قد بلغوا سن التقاعد القانونية.¹

أما بالنسبة للتشريع الجزائري فإنّ مهام أعضاء سلطات الضبط تنتهي بنفس أشكال وإجراءات تعيينهم، وهو ما نصّت عليه مختلف القوانين المنشئة لها، وباعتبارهم يعيّنون بموجب مرسوم رئاسي فإنّ مهامهم أيضا تنتهي بنفس الطريقة، باستثناء حالة ارتكاب خطأ مهني جسيم أو ظروف استثنائية، وهاتين الحالتين تنحصران في سلطتين فقط وهما لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها واللجنة المصرفية، وتنحصران في الرئيس دون الأعضاء، إذ لا توجد أية إشارة لظروف أو أسباب إنهاء عضوية الأعضاء خلال مدة نيابتهم.²

وهذا يجعلهم عرضة للعزل في أي وقت وبدون سبب وجيه وهو ما حدث للسيد عبد الرحمان رستمي حاج ناصر الذي عيّن محافظا لبنك الجزائر بموجب مرسوم رئاسي في 15 أبريل 1990، لمدة سنة (06) سنوات،³ لتتم إقالته بنفس الطريقة دون إتمام عهده وذلك في 21 جويلية 1992.⁴ لذا كان على المشرع وضع ضمانات عدم إمكانية العزل خلال فترة النيابة في النصوص التشريعية وتطبيقه على جميع سلطات الضبط المستقلة، أو على الأقل الاعتماد على التكريس التشريعي لأسباب العزل في ذات النصوص المنشئة لسلطات الضبط، كما حصل بالنسبة لأعضاء لجنة ضبط الكهرباء والغاز، حيث ذكرت حالة من حالات العزل وهي حالة صدور حكم قضائي نهائي ضد أحد الأعضاء بفعل مخل

¹ شيخ اعمر يسمينة، مرجع سابق، ص.55.

² حدري سمير، " السلطات الإدارية المستقلة وإشكالية الاستقلالية"، أعمال الملتقى الوطني حول السلطات الإدارية المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، أيام 23-24 ماي، جامعة بجاية، 2007، ص.52-53.

³ مرسوم رئاسي مؤرخ في 15 أبريل 1990، يتضمن تعيين محافظ البنك المركزي الجزائري السيد عبد الرحمان رستمي حاج ناصر، ج.ر عدد 28، لسنة 1990.

⁴ مرسوم رئاسي مؤرخ في 21 جويلية 1992، يتضمن إنهاء مهام السيد عبد الرحمان رستمي حاج ناصر، ج.ر عدد 57، لسنة 1992.

بالحياء،¹ والوضع نفسه يعرفه أعضاء وكالتي ضبط المحروقات.²

خامسا- عدم تحديد مدة الانتداب:

لم يرق المشرع الجزائري بتوحيد النظام القانوني لمدة انتداب الرئيس والأعضاء في مختلف سلطات الضبط المستقلة، إذ لم يرق بتحديد مدة انتداب أعضاء خمس (05) سلطات.³ وهذا ما يجعل أعضاءها عرضة للعزل في أي وقت، الشيء الذي من شأنه أن يمسّ باستقلالية السلطة كهيئة إدارية مستقلة ضابطة في المجال الاقتصادي.

سادسا- غياب إجراء التنحي:

خلفا للوضع في التشريع الفرنسي فإنّ المشرع الجزائري لم يكرّس إجراء التنحي في القوانين المنشئة لسلطات الضبط المستقلة، فباستثناء مجلس المنافسة الذي كرّس فيه المشرع هذا الإجراء ممّا يسمح لنا بإضفاء الموضوعية والحياد على مداولاته، فكل سلطات الضبط المستقلة الأخرى يغيب فيها ذلك، وهذا رغم أهميته خاصة بالنسبة للهيئات ذات الاختصاصات العقابية كاللجنة المصرفية التي غاب على مستواها إجراء الامتناع حيث لم يشر المشرع الجزائري إليه، باستثناء القاضيين اللذين يخضعان لهذا الإجراء بحكم مركزهما، وهو ما جعل الكثير يتساءل عن مفهوم مبدأ الحياد الذي كان من المفروض أن تخضع له اللجنة المصرفية حين تنظر في المخالفات التي ترتكبها البنوك والمؤسسات المالية التي تربطها بأعضاء اللجنة المصرفية مصالح.⁴

الشأن ذاته يسري على لجنة تنظيم عمليات البورصة و مراقبتها، إذ نجد أنّ غرفة التأديب والتحكيم رغم ممارستها للسلطة العقابية لا يخضع أعضاؤها لإجراء الامتناع، فباستثناء القاضيين نجد أنّ رئيس الغرفة الذي هو رئيس اللجنة والعضوين الآخرين لا يخضعون لإجراء الامتناع طبقا للنصوص التشريعية والتنظيمية التي تحكم اللجنة، وهو ما

¹ المادة 123 من القانون رقم 01-02، المؤرخ في 20 فبراير 2002، المتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز عبر القنوات، مرجع سابق.

² أنظر المادة 12 من القانون رقم 07-05، المؤرخ في 28 أبريل 2005، المتعلق بالمحروقات، المعدل والمتمم، مرجع سابق.

³ أنظر الجدول رقم 03 من الملحق، مرجع سابق.

⁴ تواتي نصيرة، مرجع سابق، ص.64.

يمكنهم من المشاركة في مداوالات قضايا قد تربطهم بها مصالح خاصة، الأمر الذي يجعلنا نشكك في شفافية وموضوعية القرارات الصادرة عن الغرفة.

وإذا رجعنا إلى المادة 25 من المرسوم التشريعي رقم 93-10 نجد أنه لا يمكن الاعتماد عليها لضمان الحياد والاستقلالية، على أساس أنها لا تمنع لا الرئيس ولا بقية الأعضاء من امتلاك أسهم لدى الشركات المقبولة في البورصة،¹ لكن من جهة أخرى وبالنظر إلى الأحكام التي تضمنها النظام الداخلي لمجلس المنافسة تطبيقاً للأمر رقم 95-06² وعن طريق القياس هناك من يتساءل إن كان بإمكاننا افتراض تواجد إجراء الامتناع ضمن النظام الداخلي للجنة تنظيم عمليات البورصة و مراقبتها.³

لكن بالتمعن في أحكام النظام الداخلي للجنة لا نلمس أية إشارة إلى إجراء الامتناع ، كما أنه ونظراً للأهمية البالغة التي يتسم بها مبدأ الحياد، لا يمكن استبدال التكريس التشريعي له بمجرد تكريس في نظام داخلي غير منشور يسهل على اللجنة تجاوزه وخرقه.⁴

إنّ ما تقدم عرضه يجعلنا نجزم أنّ الاستقلالية العضوية لسلطات الضبط يحكمها نظام قانوني غير موحد، ولكنها تشترك في سمة واحدة وهي: "الاستقلالية العضوية النسبية" بدرجات متفاوتة بينها.

¹ ZOUAIMIA (R), « Les fonctions répressives des autorités administratives indépendantes statuant en matière économique », op.cit, p.16.

² مرسوم رئاسي رقم 96-44، مؤرخ في 17 جانفي 1996، يحدد النظام الداخلي في مجلس المنافسة، ج.ر عدد 05، لسنة 1996. (ملغى)

³ تواتي نصيرة، مرجع سابق، ص.65.

⁴ ZOUAIMIA (R), « Les fonctions répressives des autorités administratives indépendantes statuant en matière économique », op.cit, p.16.

المطلب الثاني

الاستقلالية الوظيفية لسلطات الضبط

يعتبر الجانب الوظيفي لسلطات الضبط المستقلة من أهم المؤشرات التي تبين استقلالية هذه الأخيرة.

ورغم أنّ درجة الاستقلالية تختلف من هيئة إلى أخرى كما سبقت الإشارة، إلا أنّه وبالرجوع إلى الأحكام القانونية المنظمة لهذه السلطات، نجد من النصوص ما يكرّس الاستقلالية الوظيفية (الفرع الأول)، ومنها ما يحد من هذه الاستقلالية (الفرع الثاني).

الفرع الأول

مظاهر الاستقلالية الوظيفية

يمكن معرفة درجة استقلالية سلطات الضبط انطلاقاً من مجموعة من العناصر الأساسية، أهمها تحليل المسائل المالية التي تمتلكها هذه السلطات ومدى توفرها على موارد خارج الميزانية العامة للدولة تضمن استقلاليتها المالية واضطلاعها غير المشروط بوظائفها الضبطية، إلى جانب تحليل كفاءات إعداد قواعد تنظيم وعمل هذه السلطات، ومدى كون هذه الصلاحيات من اختصاصها، وكذا البحث في مدى تمتع هذه السلطات بالشخصية المعنوية.

أولاً- الاعتراف بالشخصية المعنوية لسلطات الضبط المستقلة:

تعرف الشخصية المعنوية على أنّها "مجموعات من الأشخاص والأموال، التي نظراً لخصوصية أهدافها ومصالحها يمكنها القيام بنشاط مستقل أي متميز عن الأفراد الذين يكونون هذه المجموعات"،¹ ورغم كون الاعتراف بالشخصية المعنوية لسلطات الضبط المستقلة لا يعتبر عاملاً فعّالاً للكشف عن مدى استقلاليتها،² إلا أنّه يساهم إلى حد ما في

¹ لباد ناصر، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص.83.

² BESSAI (M.T), « De quelques aspects juridiques saillants de la réforme des télécommunications », *Revue Algérienne des sciences juridiques, économiques et politiques*, N°03, 2000, p.50.

إبرازها. غير أنّ الفقه الفرنسي اتفق على عدم تمتّع هذه السلطات بالشخصية المعنوية حيث نجد الأستاذ Collet مثلاً يعرف هذه السلطات على أنها:

« *Les autorités administratives indépendantes sont des organismes administratifs spécialisés de l'Etat, dépourvus de la personnalité morale* »¹

وقد حذا المشرع الفرنسي حذو الفقه إذ لم يعترف بالشخصية المعنوية لسلطات الضبط المستقلة إلاّ استثناءً، حيث اعترف المشرع في الآونة الأخيرة بالشخصية المعنوية لكل من سلطة ضبط الأسواق المالية (AMF)،² وكذا السلطة العليا للصحة ³ .santé

أما بالنسبة للمشرع الجزائري، فيمكن التمييز بين السلطات التي أنشئت قبل عام 2000 والتي لا تتمتع غالبيتها بالشخصية القانونية، وبين تلك التي أنشئت بعد هذا التاريخ ؛ بالنسبة لسلطات الضبط التي تم إنشاؤها قبل سنة 2000 تتمثل في مجلس النقد والقرض ، اللجنة المصرفية ، لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها ومجلس المنافسة، أما انطلاقاً من سنة 2000 ومع إنشاء سلطة ضبط البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية عرف القانون الجزائري منحى آخر، وذلك باعترافه بالشخصية المعنوية لكل السلطات المنشأة انطلاقاً من هذا التاريخ كما عرفت بعض السلطات المنشأة قبله تعديلاً لقوانينها.

حيث نلاحظ من خلال الجدول رقم (06)⁴ عدم توحيد النظام القانوني لسلطات الضبط المستقلة من حيث الاعتراف لها بالشخصية القانونية، فنجد المشرع يعترف بها لسلطة ضبط البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية، وذلك من خلال المادة 10 من القانون رقم 03-2000. الشأن ذاته بالنسبة للوكالتين المنجميتين، حيث نص القانون المنشئ لها

¹ COLLET (M), le contrôle juridictionnel des actes des autorités administratives indépendantes, LGDJ, Paris, 2003, p.15.

² Article 2 de la loi N°2003-706 du 1^{er} août 2003 de sécurité financière, modifiant l'article L.621-1 du code monétaire et financier ; article 30 codifié à l'article L.310-12 du code des assurances, www.legifrance.gouv.fr.

³ Loi N° 2004-410 du 13 août 2004, relative à l'assurance maladie, www.legifrance.gouv.fr.

⁴ أنظر الجدول رقم (06) من الملحق، جدول يبين موقف المشرع الجزائري من الاعتراف بالشخصية المعنوية لسلطات الضبط المستقلة.

على اعتبار أجهزتها تتمتع بالشخصية المعنوية،¹ نجد كذلك لجنة ضبط الكهرباء والغاز قد اعترف لها المشرع بذلك.² والوضع ذاته تعرفه وكالتي ضبط المحروقات، حيث نجد المادة 12 من القانون رقم 05-07 المعدلة تنص على تمتع سلطة ضبط المحروقات بالشخصية المعنوية. كما أنّ المادة 102 من قانون المالية رقم 11-02 لسنة 2003 نصت على تمتع سلطة ضبط النقل بالشخصية المعنوية. نجد كذلك المادة 1-173 من القانون رقم 13-08 المتعلق بالصحة وترقيتها تضيف على الوكالة الوطنية للمواد الصيدلانية شخصية قانونية.

هذا إلى جانب بعض السلطات التي أنشئت قبل سنة 2000 والتي عرفت تعديلا للنصوص القانونية المتعلقة بها، وهو ما حصل بالنسبة للجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها ومجلس المنافسة، إذ نجد المادة 12 من القانون رقم 03-04 التي تعدل وتتمم المادة 20 من المرسوم التشريعي 93-10 تنص على إنشاء سلطة ضبط مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي.

أما بالنسبة لمجلس المنافسة، فعلى عكس المادة 16 من الأمر رقم 95-06 والتي لم تعترف له إلا بالاستقلالية الإدارية والمالية، نجد المادة 23 من الأمر 03-03 قد أضفت عليه شخصية قانونية.

أما بالنسبة لمجلس النقد والقرض، اللجنة المصرفية ولجنة الإشراف على التأمينات فلم تنص القوانين المنشئة لها على تمتعها بالشخصية المعنوية.

يبقى أنّ المركز الوطني للسجل التجاري وسلطة ضبط المياه لم يعترف النصين المنشئين لهما بالشخصية القانونية وأحالا على التنظيم لتحديد صلاحيتهما وقواعد تنظيمهما، والكارثة أنّ هذه النصوص التنظيمية اعترفت بالشخصية المعنوية للسلطتين، إذ نجد الفقرة الأولى من المادة 03 من المرسوم التنفيذي رقم 92-68 تنص على ما يلي: **"يوضع المركز تحت إشراف وزير العدل ويؤدي مهمة المرفق العمومي وهو يتمتع**

¹ أنظر المادة 43 من القانون رقم 10-01، المؤرخ في 3 جويلية 2001، المتضمن قانون المناجم، المعدل والمتمم، مرجع سابق.

² أنظر المادة 112 من القانون رقم 01-02، المؤرخ في 05 فيفري 2002، المتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز عبر القنوات، مرجع سابق.

بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي " ، و بالنسبة لسلطة ضبط المياه نجد المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 303-08 في فقرتها الأولى تنص على ما يلي: " تتمتع سلطة الضبط بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي". وهنا نسأل كيف للتنظيم أن يعترف بشخصية معنوية لهيئة ما؟ علما أن الشخصية المعنوية لا يمكن أن تمنح إلا بقانون؟ وهو ما تؤكدته المادة 49 من القانون المدني المعدلة في 2005، إذ من بين ما جاء فيها: "الأشخاص الاعتبارية هي:....."

- كل مجموعة من أشخاص أو أموال يمنحها القانون شخصية

قانونية".¹

أخيرا تجدر الإشارة أن الاعتراف بالشخصية المعنوية لهيئة ما يتضمن امتيازات على الأقل:²

- ذلك يمنح لسلطة الضبط نوعا من الحرية من الناحية الوظيفية سواء بالنسبة للتوظيف أو بالنسبة لتخصيص مواردها.
- كما يجعل ذلك السلطة الإدارية مسؤولة عن أعمالها.

ثانيا- الاستقلال المالي لسلطات الضبط :

- إن مسألة الاستقلال المالي لسلطات الضبط تقتضي منا تحديد مفهوم ومدلول هذا المصطلح والذي يضم بشكل عام ثلاث (03) حقائق مختلفة تتمثل في:³
- أن الاستقلالية المالية تحيلنا على كيفية تمويل هذه الهيئات بواسطة إيرادات ذاتية أو بواسطة إعانات ميزانية.
 - استقلالية التسيير.
 - استقلالية البرمجة وتنفيذ الميزانية.

¹ القانون المدني، منشورات بيرني، طبعة 2007.

² ZOUAÏMIA (R), « Le conseil de la concurrence et la régulation des marchés en droit algérien », op.cit, p.24. Voir également ZOUAÏMIA (R), droit de la régulation économique, op.cit, pp. 80-81.

³ STORCH (O), « Les conditions et modalités budgétaires de l'indépendance du régulateur », in FRISON ROCHE (M-A) (s/d de), *les régulations économiques : légitimité et efficacité*, PRESSES DE SCIENCES POLITIQUES/ DALLOZ, Paris, 2004, p. 65.

انطلاقاً من هذا المدلول النظري الذي قدّمه لنا الأستاذ Olivier STORCH نتساءل عن مدى تطابق الوضعية المالية لسلطات الضبط مع هذا المحتوى؟ وكيف للاستقلالية أن تؤثر على سلطة الضبط؟

اعترف المشرع بالاستقلال المالي لمعظم سلطات الضبط من الناحية النظرية، كما أقرّ لها الحق بميزانية شاملة تتماشى وحاجياتها، كما أنّ رؤساء بعض هذه الهيئات هم الآمرون بالصرف، وهذا باستثناء سلطات الضبط الناشطة في المجال البنكي¹. مع ذلك فإنّ هذه السلطات تعرف كفاءات مختلفة في التمويل، إذ نلاحظ من خلال الجدول رقم (07)² أنّه يمكن التمييز من حيث طريقة التمويل بين نوعين من السلطات:

النوع الأول: يعرف طريقتين في التمويل؛ إذ اعترف لها المشرع بأحقية الحصول على موارد مالية خارج الميزانية العامة للدولة، فبالنسبة مثلاً للمركز الوطني للسجل التجاري نجد أنّه إضافة إلى الهبات و الوصايا التي تخصصها الدولة و الجماعات المحلية والمؤسسات العمومية أو الخاصة، فإنّه يحصل على موارده بطريقة ذاتية عن طريق عائد تقديم الخدمات المرتبطة بنشاطه، لاسيما المصاريف المستحقة بمقتضى القيد في السجل التجاري الذي يحدده وزير العدل بناء على اقتراح من المدير العام وبعد استشارة مجلس الإدارة، عائد بيع المنشورات، وكذا كل الموارد غير العادية الأخرى المرتبطة بالنشاط الرئيسي للمركز.³

¹ يعتبر مجلس النقد والقرض واللجنة المصرفية هئتين تابعتين مالياً للبنك المركزي، الذي هو مؤسسة مالية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، ومن ثمّ يمكن القول أنّ الوسائل المالية لهاتين الهيئتين تخضع كلية لتمويل الميزانية العامة للدولة ولم يؤهلها المشرع لتحصيل إيرادات مالية خارج هذا الإطار.

² أنظر الجدول رقم (07) من الملحق، جدول يبين طرق تمويل سلطات الضبط المستقلة.

³ أنظر المادة 25 من المرسوم التنفيذي رقم 68-92، المؤرخ في 18 فيفري 1992، المتضمن القانون الأساسي الخاص بالمركز الوطني للسجل التجاري وتنظيمه، المعدل والمتمم، مرجع سابق.

كما خوّل المشرع لجنة تنظيم عمليات البورصة أحقية الحصول على موارد خارج الميزانية العامة للدولة وذلك مقابل الأعمال والخدمات المؤداة، غير أنّه أحال على التنظيم تحديد قواعد وأسس هذه الأتاوي وحسابها وكيفيات تحصيلها.¹

وفعلا صدر المرسوم التنفيذي رقم 98-170² والذي أحال بدوره على وزير المالية لتحديد نسب وكيفيات تحصيل هذه الأتاوي بموجب قرار وزاري.³

الشأن ذاته بالنسبة لسلطة ضبط البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية التي تحصل على مواردها بطريقتين، فإضافة إلى الموارد الخارجية التي تحصل عليها من نشاطها في القطاع يمكن أن تمّول أيضا عن طريق الميزانية العامة للدولة.⁴

نفس الوضع تعرفه الوكالتين المنجميتين فرغم توافرها على موارد مالية معتبرة خارج الميزانية ورغم تعدد طرق التمويل الذاتي، إلّا أنّ إدخال الوزير المكلف بالطاقة والمناجم في إجراء تحديد نسب الأتاوي وإشرافه على حساب التخصيص الخاص المتعلق بصندوق الأملاك العمومية المنجمية، إلى جانب ربط اعتماداتهما التكميلية بوزير الطاقة من شأنه إفراغ استقلالية وكالتي المناجم من محتواها.⁵

أما بالنسبة للجنة ضبط قطاع الكهرباء والغاز فهي تمّول أساسا من المقابل الذي تحصل عليه من نشاطها في القطاع حيث تدخل مصاريف سيرها ضمن التكاليف الدائمة لمنظومتها الكهرباء والغاز، هذا ويمكن للخرينة العمومية أن تقدّم للجنة تسبيقات قابلة للاسترجاع. وبالرغم من تمتع اللجنة بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي ووجود إيرادات خارج الميزانية العامة للدولة، إلّا أنّ المشرع أورد قيودا إجرائيا هاما على

¹ أنظر المادة 27 من المرسوم التشريعي رقم 93-10، المؤرخ في 23 ماي 1993، المتعلق ببورصة القيم المنقولة، المعدل والمتمم، مرجع سابق.

² مرسوم تنفيذي رقم 98-170، مؤرخ في 20 ماي 1998، يتعلق بالأتاوي التي تحصلها لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، ج.ر عدد 34، لسنة 1998.

³ قرار مؤرخ في 02 أوت 1992، يتضمن تطبيق المادة 03 من المرسوم التنفيذي رقم 98-170، المتعلق بالأتاوي التي تحصلها لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، ج.ر عدد 70، لسنة 1992.

⁴ أنظر المادة 22 من القانون رقم 2000-03، المؤرخ في 05 أوت 2000، المحدد للقواعد العامة المتعلقة بالبريد وبالمواصلات السلكية واللاسلكية، مرجع سابق.

⁵ أنظر المادة 52 من القانون رقم 01-10، المؤرخ في 03 جويلية 2001، المتضمن قانون المناجم، المعدل والمتمم، مرجع سابق.

الاستقلالية المالية للهيئة وذلك من خلال تدخل الوزير المكلف بالطاقة للموافقة على الميزانية التي تعدّها اللجنة،¹ وهو نفس الإجراء المتّبع بالنسبة للهيئات العمومية التي تخضع ميزانيتها لإجراء الموافقة من طرف الإدارة المركزية الوصية.

الوضع ذاته تعرفه وكالتي ضبط المحروقات، فرغم إضفاء الطابع التجاري عليهما والذي يجعلهما تستطيعان مضاعفة مداخلهما المالية وزيادة قدرتهما التمويلية الذاتية، إذ بالإضافة إلى عائدات نشاطاتهما فإنّهما تحصلان أيضا من منحهما لعقود البحث والاستغلال على عائدات وأتاوى إلا أنّهما لم تسلما من إخضاع ميزانيتها للموافقة المسبقة من طرف وزير الطاقة والمناجم.²

أمّا بالنسبة لسلطة ضبط المياه، فإنّ القانون المنشئ لها قد أحال على التنظيم لتحديد صلاحياتها و قواعد تنظيمها وعملها، وفعلا صدر المرسوم التنفيذي رقم 08-303 السالف الذكر، إذ باستقراء المادة 19 منه نجد أنّ هذه السلطة تحصل على مواردها من المداخل ذات الصلة بنشاطها، إلا أنّها لا تكتفي بذلك بل تحصل على إعانات الدولة.

الشيء ذاته يقال عن الوكالة الوطنية للمواد الصيدلانية، فبالإضافة إلى حصولها على مواردها الخاصة، لاسيما المتأتية من الحقوق والرسوم المتعلقة بالتسجيل والمصادقة والإشهار والمتعلقة بنشاطها الصيدلاني، فهي تحصل أيضا على هبات ووصايا.³

النوع الثاني من السلطات الضبطية: تعتمد في تمويلها كلية على ميزانية الدولة؛ فإلى جانب كل من مجلس النقد والقرض و اللجنة المصرفية اللذان سبق وأن أشرنا إلى أنّهما يتبعان ماليا البنك المركزي، نجد كذلك أنّ مجلس المنافسة يعرف تمويلا كليا من الميزانية العامة للدولة، فرغم منحه صراحة استقلالا ماليا وإداريا في ظل الأمر رقم 95-06 (الملغى) إلا أنّنا لاحظنا تحميل وسائله المالية على عاتق الدولة، وهو ما يجعل المجلس تابعا وبصفة

¹ أنظر المادة 127 من القانون رقم 02-01، المؤرخ في 05 فيفري 2002، المتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز عبر القنوات، مرجع سابق.

² أنظر المادة 15 من القانون رقم 05-07، المؤرخ في 28 أفريل 2005، المتعلق بالمحروقات، المعدل والمتمم، مرجع سابق.

³ أنظر المادة 173-5 من القانون رقم 85-05، المؤرخ في 16 فيفري 1985، المتعلق بحماية الصحة وترقيتها، مرجع سابق.

تامة للسلطة التنفيذية، نظرا لعدم امتلاكه طرق تمويل ذاتية تعزّز استقلاليتها، ومع ذلك لم يقرّ المشرع بتحديد دقيق لطبيعة الهيئة المركزية التي تحمل أعباء تسييره، أهى وزارة التجارة أم رئاسة الحكومة؟

بصدور الأمر رقم 03-03 اعتقدنا أنّه فصل نهائيا في هذه المسألة انطلاقا من ربط المجلس عضويا برئيس الحكومة ومن ثم تسجيل ميزانيته ضمن أبواب ميزانية رئيس الحكومة، لكن المشرع لم يستقر عند هذا طويلا إذ بتعديله لقانون المنافسة بموجب القانون رقم 12-08 نجد المادة 17 منه تنص على أنّه "تسجل ميزانية مجلس المنافسة ضمن أبواب ميزانية وزارة التجارة..."، كما قام في المادة 23 المعدلة¹ بجعل المجلس مرتبطا عضويا بوزير التجارة، ممّا يعني أنّ ميزانية هذا المجلس تسجّل ضمن أبواب ميزانية هذا الوزير، ومهما كان الوضع فإنّ تبعية المجلس للسلطة التنفيذية لم يتغيّر فيها شيء، إذ بعدما كان تابعا لرئيس الحكومة أصبح تابعا لوزير التجارة.

نجد كذلك لجنة الإشراف على التأمينات تم ربطها عضويا بوزارة المالية،² كما أنّ المادة 209 مكرر 3 من قانون التأمينات رقم 04-06 تنص في فقرتها الأولى على ما يلي: "تتكفل ميزانية الدولة بمصاريف تسيير لجنة الإشراف على التأمينات".

الوضع ذاته تعرفه الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد حيث تعتمد وبشكل مطلق على ميزانية الدولة، فرغم الاعتراف لها صراحة بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي بموجب المادة 18 من القانون رقم 01-06، إلّا أنّنا نجد ذات المادة تربط الهيئة عضويا برئيس الجمهورية، ممّا يعني تسجيل ميزانيته ضمن أبواب ميزانية رئيس الجمهورية، وتكرر نفس الوضع في المادة الثانية (02) من المرسوم الرئاسي رقم 413-06، كما أنّنا نجد الفصل الخامس من هذا المرسوم، والذي جاء تحت عنوان الأحكام المالية قد أكّد على ربط ميزانية الهيئة بالميزانية العامة للدولة، حيث تنص الفقرة الثانية من المادة 21 على ما يلي: "تسجل ميزانية الهيئة في الميزانية العامة للدولة طبقا للتشريع والتنظيم

¹ حيث جاء نص المادة 23 من الأمر رقم 03-03، المؤرخ في 19 جويلية 2003، المتعلق بالمنافسة، المعدل والمتمم، السالف الذكر كما يلي: "تنشأ سلطة إدارية مستقلة توضع لدى الوزير المكلف بالتجارة".

² أنظر الفقرة الأولى من المادة 209 من الأمر رقم 95-07، المؤرخ في 25 جانفي 1995، المتعلق بالتأمينات، المعدل والمتمم، مرجع سابق.

المعمول بهما". كما تنص المادة 22 من نفس المرسوم على ما يلي: "تتضمن ميزانية الهيئة على ما يلي: باب للإيرادات وللنفقات: في باب الإيرادات: - إعانات الدولة".

الوضع ذاته أيضا تعرفه سلطة ضبط النقل، وهو ما تؤكد المادة 102 من قانون المالية رقم 01-02 لسنة 2003.¹

ثالثا- إعداد سلطة الضبط لنظامها الداخلي:

نلمس استقلالية هذه السلطات من خلال تخويلها صلاحية وضع قواعد تنظيم وتسيير أجهزتها بنفسها بعيدا عن أي تدخل من السلطة التنفيذية،² فالاستقلالية الوظيفية حسب هذا المظهر تتجلى في حرية سلطات الضبط المستقلة في اختيار مجموع القواعد التي من خلالها تقرر كيفية تنظيمها وسيرها دون مشاركتها مع أية جهة أخرى وبالأخص السلطة التنفيذية، كما تظهر استقلالية هيئة الضبط من خلال عدم خضوع نظامها الداخلي للمصادقة عليه من طرف السلطة التنفيذية وعدم قابليته للنشر.

باستقراء مختلف النصوص القانونية المتعلقة بسلطات الضبط المستقلة نلاحظ اختلاف نظامها القانوني فيما يخص إمكانية وضعها لنظامها الداخلي كما هو مبين في الجدول رقم (08) من الملحق،³ أين نجد أن هناك فئتين من السلطات؛ تتمتع الفئة الأولى بصلاحية وضع نظامها الداخلي بنفسها، وهو شأن مجلس النقد والقرض، فرغم أنه لم يتم الاعتراف له بهذه الصلاحية في ظل القانون رقم 90-10 إلا أن المشرع تدارك الوضع في الأمر رقم 11-03.⁴

¹ نصت هذه المادة على ما يلي: "...تتوفر هذه السلطة بعنوان الموارد المالية على:

- كل مورد آخر أو إعانة يمكن أن يكونا مخصصين من قبل الدولة..."

² شيخ امعر يسمينة، مرجع سابق، ص 54.

³ أنظر الجدول رقم 08 من الملحق، جدول يبين تذبذب موقف المشرع من إعداد سلطات الضبط المستقلة لنظامها الداخلي.

⁴ أنظر المادة 60 من الأمر رقم 11-03، المؤرخ في 26 أوت 2003، المتعلق بالنقد والقرض، مرجع سابق.

أما بالنسبة للجنة المصرفية فهي تعرف حالة خاصة، فرغم أنّ الأمر رقم 11-03 اكتفى بالنص من خلال المادة 106 منه على تمتّع اللجنة بأمانة عامة تحدّد صلاحياتها وكيفيات عملها بواسطة مجلس إدارة البنك المركزي باقتراح من اللجنة، إلا أنّ هذه الأحكام لا تخص النظام الداخلي للجنة بل لهيكل إداري منها فقط وهو الأمانة العامة، ومع ذلك تدخلت اللجنة في سنة 2004 وقامت بإصدار نظامها الداخلي،¹ وهذا رغم عدم تمتّعها بهذه الصلاحية بصفة قانونية.

وإذا تفحصنا هذا القرار نجده يطرح مشاكل قانونية هامة نظرا لاحتوائه على أحكام تتعلق بقواعد وإجراءات وحقوق الأشخاص الخاضعة لرقابة اللجنة في إطار صلاحياتها القمعية والعقابية، وهو ما قد يخلّ بحقوق الدفاع التي يعود في الأصل أمر تحديدها إلى السلطة التشريعية وهو ما يؤكّده تعديل الأمر رقم 11-03 الصادر في سنة 2010،² كما أنّه لا شيء يضمن أنّ اللجنة لن تخرق القواعد التي وضعتها بنفسها.

أما بالنسبة للمركز الوطني للسجل التجاري فنجد الفقرة "د" من المادة 08 من المرسوم التنفيذي رقم 68-92 المعدلة في سنة 2011 قد اعترفت للمركز بصلاحية إعداد مشروع التنظيم الداخلي والمصادقة عليه.

الوضع نفسه تعرفه لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها.³ نجد كذلك سلطة ضبط البريد والمواصلات قد اعترفت لها القانون بهذه الصلاحية.⁴

¹ Décision de la commission bancaire Algérienne, N° 04-2005, du 20 Avril 2005, portant règles d'organisation et de fonctionnement de la commission bancaire, (non publiée).

² أنظر المادة 114 مكرر من الأمر رقم 11-03 ، المؤرخ في 26 أوت 2003، المتعلق بالنقد والقرض، المعدل والمتمم، مرجع سابق.

³ المادة 26 من المرسوم التشريعي رقم 10-93، المؤرخ في 23 ماي 1993، المتعلق ببورصة القيم المنقولة، المعدل والمتمم ، مرجع سابق.

⁴ المادة 20 من القانون رقم 03-2000، المؤرخ في 05 أوت 2000، المحدد للقواعد العامة المتعلقة بالبريد والمواصلات السلوكية واللاسلكية، مرجع سابق.

ونفس الوضع تعرفه أيضا كل من لجنة ضبط الكهرباء والغاز،¹ ووكالتي ضبط المحروقات.²

أما بالنسبة للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته فنجد المادة 08 من المرسوم الرئاسي رقم 413-06 تنص على أنه "يحدد التنظيم الداخلي للهيئة بقرار مشترك بين السلطة المكلفة بالوظيفة العمومية والوزير المكلف بالمالية"، كما أنه يخضع للنشر في الجريدة الرسمية بموجب مرسوم رئاسي.³

بالنسبة لسلطة ضبط المياه فهي تعرف حالة خاصة إذ بالرغم من أنها من يعد مشروع نظامها الداخلي إلا أن السلطة التنفيذية هي من تصادق عليه.⁴

هذا بالنسبة للفئة الأولى، أما الفئة الثانية من سلطات الضبط المستقلة فلا تتمتع بصلاحيات إعداد نظامها الداخلي، إذ تتدخل السلطة التنفيذية في ذلك وهو ما سنتطرق إليه في الفرع الثاني كونه يشكل حدا من حدود الاستقلالية الوظيفية لهذه السلطات.

الفرع الثاني

حدود الاستقلالية الوظيفية لسلطات الضبط

إنّ الاستقلالية الممنوحة قانونا لسلطات الضبط تجعلنا نقول أنّ هذه السلطات لا تخضع لأية رقابة، رئاسية كانت أم وصائية، وإنّما فقط لرقابة القاضي، إذ بعد تحويل صلاحيات الضبط من الإدارة المركزية لصالحها كان من المفروض ألا تربطها بالسلطة التنفيذية إلاّ علاقات الاستشارة والاقتراح بعيدا عن أية علاقة وصائية أو تدخلية، غير أنّ دراستنا لمظاهر الاستقلالية الوظيفية يوحي لنا بعدم انسحاب السلطة التنفيذية كليا عن

¹ المادة 126 من القانون رقم 01-02، المؤرخ في 20 فيفري 2002، المتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز عبر القنوات، مرجع سابق.

² أنظر المادة 12 من القانون رقم 07-05، المؤرخ في 28 أفريل 2005، المتعلق بالمحروقات، المعدل والمتمم، مرجع سابق.

³ أنظر المادة 19 من المرسوم الرئاسي رقم 413-06، المؤرخ في 22 نوفمبر 2006، المحدد لتشكيلة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته وتنظيمها وكيفية سيرها، مرجع سابق.

⁴ أنظر المادة 16 من المرسوم التنفيذي رقم 303-08، المؤرخ في 27 سبتمبر 2008، المحدد لصلاحيات وكذا قواعد تنظيم سلطة ضبط المياه وعملها، مرجع سابق.

تأطير بعض القطاعات، ويتخذ تواجدها أشكالاً متعددة سواء من خلال إعداد تقرير سنوي وإرساله للحكومة (أولاً)، أو موافقة الوزارة المختصة على الأنظمة الصادرة عن هيئات الضبط المستقلة (ثانياً)، كما يظهر ذلك أيضاً من خلال تدخلها في وضع النظام الداخلي لبعض سلطات الضبط (ثالثاً).

أولاً- إعداد تقرير سنوي وإرساله للحكومة:

إنّ مثل هذا الإجراء يقيد لا محالة من حرية سلطات الضبط المستقلة في القيام بنشاطها، نجد مثل هذه الرقابة مكرّسة على مستوى العديد من سلطات الضبط المستقلة، وهو ما يبيّنه الجدول رقم (09)¹، حيث نجد أنّ معظم هذه السلطات تلتزم بإعداد تقرير سنوي وترسله للحكومة، وكمثال عن ذلك المركز الوطني للسجل التجاري، حيث تنص المادة 20 من المرسوم التنفيذي رقم 68-92 على ما يلي: "يتعين على المدير العام للمركز أن يقوم بما يأتي في إطار مهامه وبعد موافقة مجلس الإدارة: - يضبط التقرير السنوي لنشاطات المركز ويرسله إلى وزير العدل....".

كما أنّ لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها تخضع لمثل هذا الإجراء، حيث نجد المادة 14 من القانون رقم 04-03 التي تعدل المادة 30 من المرسوم التشريعي رقم 10-93 تنص في فقرتها الأخيرة على ما يلي: "...وبهذه الصفة تقدّم لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها تقريراً سنوياً عن نشاط سوق القيم المنقولة إلى الحكومة". بالنسبة لمجلس المنافسة نجد المادة 13 من القانون رقم 12-08 التي تعدّل أحكام المادة 27 من الأمر رقم 03-03 تنص على أنه: "يرفع مجلس المنافسة تقريراً سنوياً عن نشاطه إلى الهيئة التشريعية وإلى رئيس الحكومة وإلى الوزير المكلف بالتجارة."

¹ أنظر الجدول رقم 09 من الملحق، جدول يبين التزام سلطات الضبط المستقلة بإعداد تقرير سنوي وإرساله للحكومة.

الوضع ذاته تعرفه كل من سلطة ضبط البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية،¹ الوكالة الوطنية للممتلكات المنجمية،² الوكالة الوطنية للجيولوجيا والمراقبة المنجمية،³ لجنة ضبط الكهرباء والغاز،⁴ التي تلتزم بتقديم تقارير سنوية إلى السلطة التنفيذية، نجد كذلك سلطة ضبط المياه تقوم بعرض تقرير سنوي إلى الوزير المكلف بالموارد المائية حول نشاطاتها والاقتراحات الهادفة إلى تحسين تسيير الخدمات العمومية للمياه.⁵ كما أنّ رئيس الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته يقوم بإعداد تقرير سنوي ويرسله إلى رئيس الجمهورية،⁶ ونفس الوضع تعرفه الوكالة الوطنية للمواد الصيدلانية المستعملة في الطب البشري حيث تقوم بإعداد تقرير سنوي حول وضعية سوق المواد الصيدلانية والمستلزمات الطبية ترسله إلى الوزير المكلف بالصحة.⁷

أما بالنسبة لمجلس النقد والقرض واللجنة المصرفية، فنجد المادة 29 من الأمر رقم 11-03 تنص على أنّه يقوم محافظ بنك الجزائر بإرسال تقرير حول الإشراف المصرفي ووضعية مراقبة البنوك والمؤسسات المالية إلى رئيس الجمهورية، بصورة دورية. يمكن أن يفهم ضمناً من خلال هذه المادة أنّ المشرع يقصد من ورائها وجوب إرسال تقرير سنوي. كما أنّ المادة 116 مكرر تنص على ما يلي: "يرسل رئيس اللجنة

¹ أنظر الفقرة 11 من المادة 13 من القانون رقم 03-2000، المؤرخ في 05 أوت 2000، المحدد للقواعد العامة المتعلقة بالبريد والمواصلات السلكية واللاسلكية، مرجع سابق.

² أنظر الفقرة 6 من المادة 08 من المرسوم التنفيذي رقم 93-04، المؤرخ في 01 أفريل 2004، المتضمن النظام الداخلي للوكالة الوطنية للممتلكات المنجمية، ج.ر عدد 20، لسنة 2004.

³ أنظر الفقرة 6 من المادة 08 من المرسوم التنفيذي رقم 94-04، المؤرخ في 01 أفريل 2004، المتضمن النظام الداخلي للوكالة الوطنية للجيولوجيا والمراقبة المنجمية، ج.ر عدد 20، لسنة 2004.

⁴ أنظر الفقرة 33 من المادة 115 من القانون رقم 01-02، المؤرخ في 05 فيفري 2002، المتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القوات، مرجع سابق.

⁵ أنظر المادة 06 من المرسوم التنفيذي رقم 303-08، المؤرخ في 27 سبتمبر 2008، المحدد لصلاحيات وكذا قواعد تنظيم سلطة ضبط المياه وعملها، مرجع سابق.

⁶ أنظر الفقرة 06 من المادة 11 من المرسوم الرئاسي رقم 413-06، المؤرخ في 22 نوفمبر 2006، المحدد لتشكيلة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته وتنظيمها وكيفية سيرها، مرجع سابق.

⁷ أنظر الفقرة 17 من المادة 173-4 من القانون رقم 05-85، المؤرخ في 16 فيفري 1985، المتعلق بحماية الصحة وترقيتها، المعدل والمتمم، مرجع سابق.

إلى رئيس الجمهورية، سنويا، تقرير اللجنة المصرفية حول رقابة البنوك والمؤسسات المالية".¹

ثانيا- إعداد السلطة التنفيذية للنظام الداخلي لسلطات الضبط المستقلة:

رغم أنّ البعض من هذه الهيئات تشارك في وضع القواعد القانونية المتعلقة بتنظيمها وسيرها، إلا أنّ السلطة التنفيذية تتدخل لإصداره وإعطائه الصيغة التنفيذية.

نجد مثلا بالنسبة للجنة الإشراف على التأمينات المادة 209 مكرر3 من الأمر رقم 07-95 المعدل والمتمم بالقانون رقم 04-06 تنص في فقرتها الثانية على أنّه " **يحدد النظام الداخلي للجنة كفاءات تنظيمها وسيرها** "، نلاحظ أنّ هذا القانون غامض إذ لم يحدد لنا الجهة التي تقوم بوضع هذا النظام الداخلي.

أما في مجال النشاط المنجمي، فنجد أنّ المشرع يُخضع هذه الصلاحية مباشرة للسلطة التنفيذية دون أية مشاركة من الوكالتين، حيث يُتخذ نظامهما الداخليان بموجب مرسوم، وذلك طبقا لنص المادة 51 من القانون رقم 10-01 المتعلق بالمناجم، وبعد ثلاث سنوات من ذلك صدر مرسومين تنفيذيين ؛ الأول يتضمن النظام الداخلي للوكالة الوطنية للممتلكات المنجمية،² والثاني يتضمن النظام الداخلي للوكالة الوطنية للجيولوجية والمراقبة المنجمية.³

أما بالنسبة لمجلس المنافسة فقد عرف تراجعا في هذا المجال حيث بعدما كانت الفقرة الثانية (02) من المادة 34 من الأمر السابق (06-95) تنص على أنّه " **يحدد النظام الداخلي لمجلس المنافسة بمرسوم رئاسي بناء على اقتراح رئيس مجلس المنافسة وبعد مصادقة المجلس عليه** "، أصبح الوضع مغايرا بصدور الأمر رقم 03-03 حيث قلّصت استقلالية المجلس من هذه الزاوية، إذ تنص المادة 31 منه على ما يلي: " **يحدد تنظيم**

¹ أنظر المادة 63 من الأمر رقم 03-11، المؤرخ في 26 أوت 2003، المتعلق بالنقد والقرض، مرجع سابق.
² مرسوم تنفيذي رقم 04-93، مؤرخ في 01 أبريل 2004، يتضمن النظام الداخلي للوكالة الوطنية للممتلكات المنجمية، مرجع سابق.

³ مرسوم تنفيذي رقم 04-94، مؤرخ في 01 أبريل 2004، يتضمن النظام الداخلي للوكالة الوطنية للجيولوجيا والمراقبة المنجمية، مرجع سابق.

مجلس المنافسة وسييره بموجب مرسوم"، نلاحظ أنّ هذه المادة تحدد لنا نوع هذا المرسوم، وبصدور القانون رقم 12-08 بقي الوضع على حاله مع إضافة بسيطة حيث أشار إلى نوع المرسوم الذي يحدد النظام الداخلي للمجلس، إذ يكون بموجب مرسوم تنفيذي.¹ وبذلك صدر المرسوم التنفيذي رقم 11-241 يحدد تنظيم مجلس المنافسة وسييره.² إنّ مثل هذه الأحكام من شأنها إخضاع مجلس المنافسة للسلطة التنفيذية خصوصا وأنّ القانون رقم 12-08 ألحق مجلس المنافسة بوزير التجارة.

ثالثا- موافقة الوزارة على الأنظمة الصادرة عن سلطات الضبط المستقلة:

خوّل المشرع لسلطات الضبط المستقلة عدّة صلاحيات منها الاختصاص التنظيمي الذي يمارسه كلّ من مجلس النقد والقرض ولجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها كما سيتمّ تفصيله لاحقا، لكن هذه الممارسة محدودة بحيث تخضع لرقابة السلطة التنفيذية عبر إجراءات هما القراءة الثانية والموافقة.

1- القراءة الثانية:

يجسّد هذا الإجراء في التنظيمات التي يصدرها مجلس النقد والقرض، إذ قبل صدورها تخضع للرقابة المسبقة لوزير المالية، والذي يملك أجل 10 أيام من أجل طلب تعديلها، بعدما كان يملك ثلاثة أيام فقط في القانون رقم 90-10 الملغى،³ وإذا قرّر الوزير طلب التعديل ينبغي على المحافظ أن يجمع المجلس خلال 05 أيام ويعرض عليه التعديل الذي يكون قد طلبه وزير المالية ويُعتبر القرار الجديد نافذا مهما كان مضمونه.⁴

تبدو استقلالية مجلس النقد والقرض بالنسبة للحكومة أكثر وضوحا ممّا هو عليه في فرنسا حيث يرأس الوزير المكلف بالمالية والاقتصاد الفرنسي هذا المجلس، أما في

¹ أنظر المادة 31 من الأمر رقم 03-03، المؤرخ في 19 جويلية 2003، المتعلق بالمنافسة، المعدل والمتمم، مرجع سابق.

² مرسوم تنفيذي رقم 11-241، مؤرخ في 10 جويلية 2011، يحدد تنظيم مجلس المنافسة وسييره، مرجع سابق.

³ إن تمديد هذه المدة يفتح مجالا أوسع لرقابة وزير المالية على هذه الأنظمة.

⁴ أنظر المادة 63 من الأمر رقم 11-03، المؤرخ في 26 أوت 2003، المتعلق بالنقد والقرض، مرجع سابق.

الجزائر فللوزير المكلف بالمالية دور غير مباشر في الإطار الإجرائي لأنظمة المجلس،¹ إذ يكون القرار الثاني الذي يتخذه المجلس نافذا مهما يكن مضمونه ويصدر في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية ويكون حجة للغير. أضف لهذا فإن سكوت الوزير المكلف بالمالية لمهلة عشرة أيام يؤدي إلى نفاذ التنظيم من تاريخ إصداره.²

رغم الطابع التنفيذي لهذه الأنظمة فإن الإبقاء على هذا الإجراء من شأنه إعاقة عمل المجلس إذ أن طلب الوزير بتعديل أنظمة مجلس النقد والقرض، وإن كان غير إلزامي إلا أنه تعدي على حرية المجلس في ممارسة الاختصاص التنظيمي المصرفي والبنكي، كون قانون النقد والقرض لم يتطرق إلى الحالات التي تدفع وزير المالية لطلب تعديل مشاريع الأنظمة، مما يفهم أن لوزير المالية سلطة تقديرية واسعة في هذا المجال، بل وأكثر من ذلك منح له القانون إمكانية الطعن في الأنظمة الصادرة عن مجلس النقد والقرض.³

2- إجراء الموافقة:

يتعلق هذا الإجراء بالأنظمة الصادرة عن لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، حيث نجد المادة 32 من المرسوم التشريعي رقم 93-10 تنص: "يوافق على اللوائح التي تسنها اللجنة عن طريق التنظيم، وتنشر في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، مشفوعة بنص الموافقة"، وقد تم إصدار مرسوم تنفيذي وذلك تطبيقا لنص المادة 32، حيث تنص المادة الأولى من هذا المرسوم على ما يلي: "عملا بأحكام المادة 32 من المرسوم التشريعي رقم 93-10 والمذكورة أعلاه، يوافق وزير المالية بقرار على اللوائح التي تسنها لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها".⁴

¹ بن لطرش منى، "السلطات الإدارية المستقلة في المجال المصرفي: وجه جديد لدور الدولة"، مجلة إدارة، عدد 24، لسنة 2002، ص.66.

² ZOUAIMIA (R), les A.A.I et la régulation économique en Algérie, op.cit, p.55.

³ أنظر المادة 65 من الأمر رقم 03-11، المؤرخ في 26 أوت 2003، المتعلق بالنقد و القرض، مرجع سابق.

⁴ المادة الأولى من المرسوم التنفيذي رقم 96-102، المؤرخ في 11 مارس 1996، المتضمن تطبيق المادة 32 من المرسوم التشريعي رقم 93-10، المؤرخ في 23 ماي 1993، المتعلق ببورصة القيم المنقولة، ج.ر عدد 18، لسنة 1996.

تعتبر الأنظمة التي تصدرها لجنة عمليات البورصة في فرنسا مصادقا عليها بصفة ضمنية إذا سكت الوزير عنها في أجل 15 يوما من إيداع التنظيم،¹ ويوجّه هذا مباشرة إلى الأمانة العامة للحكومة مرفقا بالإشعار بالاستلام من طرف وزير المالية، وهذا بغرض استكمال إجراءات نشره في الجريدة الرسمية، وهو ما تنص عليه المواد 27 و 28 من النظام الداخلي للجنة.²

وهنا تجدر الإشارة أنّ هناك فرق بين الموافقة « Approbation » و المصادقة « Homologation »، فالمصادقة لا تعدّ إلاّ إجراء شكليا يشترط لدخول القرار حيّز التنفيذ انطلاقا من نشره في الجريدة الرسمية، خلافا للموافقة التي تضيف الصبغة التنفيذية على القرار وترفعه إلى درجة قرار تنظيمي.³

رابعاً- سلطة الحلول:

إنّ الحلول في المعنى القانوني يقصد به أن يحلّ موظف عام أو جهة إدارية محل أخرى في حالة غياب الموظف الأصلي، أو قيام سبب يحول بينه وبين القيام بعمله فحينئذ يحلّ محله فيمارس اختصاصاته.⁴

هذا الإجراء يخص لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، إذ نلاحظ أنّ المشرّع الجزائري خوّل السلطة التنفيذية إمكانية الحلول محلّ اللجنة في ممارسة الصلاحيات المخوّلة لها، وذلك في الحالات المنصوص عليها في المادتين 48 و 50 من المرسوم التشريعي رقم 93-10، إذ نجد المادة 48 منه تنص في فقرتها الثانية على ما يلي : "و إذا كان الحادث ممّا يتطلب تعليقاً لمدة خمسة أيام كاملة، كان القرار من اختصاص الوزير

¹ بن زيطة عبد الهادي، "نطاق اختصاص السلطات الإدارية المستقلة: دراسة حالة لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها وسلطة ضبط البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية"، أعمال الملتقى الوطني حول السلطات الإدارية المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، أيام 23-24 ماي، جامعة بجاية، 2007، ص. 177.

² زوار حفيظة، لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة كسلطة إدارية مستقلة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، فرع إدارة ومالية، جامعة الجزائر، 2004، ص. 82.

³ ZOUAIMIA (R), les autorités administratives indépendantes et la régulation économique, op.cit, pp. 56-57.

⁴ فتوس خدوجة، مرجع سابق، ص. 111.

المكلف بالمالية دون غيره. فالوزير يحل محل اللجنة في حالة عجزها لمدة 05 أيام عن السيطرة على الوضع.

كما يمكن أيضا للسلطة التنفيذية الحلول محل لجنة تنظيم عمليات البورصة في بعض الحالات بمبادرة من وزير المالية وذلك في حالات العجز الظاهر، أو قصور اللجنة عن أداء مهامها في اتخاذ النظام الملئم¹، وترجع اللجنة إلى اختصاصها عند انتهاء حالة العجز أو القصور، الذي يعدّ بمثابة إنذار للجنة لكي تقوم بعملية التنظيم على أحسن وجه، ومن جهة أخرى يعتبر من العوامل التي تنقص من الاستقلالية الوظيفية للجنة، حيث نجد المادة 50 من المرسوم التشريعي رقم 93-10 تنص على ما يلي: **"إذا ثبت عن اللجنة عجز أو قصور، تتخذ التدابير التي تتطلبها الظروف عن طريق التنظيم، بناء على اقتراح الوزير المكلف بالمالية عقب الاستماع إلى اللجنة"**.

خامسا- سلطة التغاضي عن قرارات سلطات الضبط المستقلة:

يظهر هذا النوع من التبعية الوظيفية عند تدخّل السلطة التنفيذية بموجب بعض الإجراءات التي تعيق عمل سلطات الضبط المستقلة، كتدخّل الحكومة لترخيص التجميع حتى وإن سبق رفضه من مجلس المنافسة، وذلك بشكل يحول دون إمكانية هذه السلطة من ممارسة اختصاصاتها الردعية أو القمعية وتوقيع العقوبة ما دام المعني تحصل على ترخيص². فقد حوّل الأمر رقم 03-03 للحكومة أن ترخص تلقائيا إذا اقتضت المصلحة العامة، أو بناء على طلب أحد الأطراف المعنية بالتجميع الذي كان محل رفض من مجلس المنافسة، وذلك بناء على تقرير الوزير المكلف بالتجارة والوزير الذي يتبعه القطاع المعني بالتجميع³، وهو ما يعدّ انتقاصا من استقلالية مجلس المنافسة عن السلطة التنفيذية باعتبارها تهيمن على أعماله وتصادر قراراته Elle censure ces décisions⁴.

¹ ZOUAIMIA (R), les autorités de régulation indépendantes dans le secteur financier en Algérie, op.cit, p 109.

² حسين نواره، "الأبعاد القانونية لاستقلالية سلطات الضبط في المجال الاقتصادي والمالي"، أعمال الملتقى الوطني حول السلطات الإدارية المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، أيام 23-24 ماي، جامعة بجاية، 2007، ص. 78.

³ أنظر المادة 21 من الأمر 03-03 المؤرخ في 19 جويلية 2003، المتعلق بالمنافسة، المعدل والمتمم، مرجع سابق.

⁴ عيساوي محمد، القانون الإجرائي للمنافسة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع قانون الأعمال، جامعة تيزي وزو، 2005، ص. 61.

خلاصة الفصل الأول:

هكذا يظهر تباين المركز القانوني لسلطات الضبط المستقلة، إذ نجد أنه يختلف من سلطة ضبط إلى أخرى، ولا يمكن أن يوصف إلا بالهشّ، يظهر ذلك من خلال عدم تعميم نظام العهدة بالنسبة لأعضاء كل سلطات الضبط.

كما أنّ تركيز سلطة التعيين في يدّ واحدة من شأنه إفراغ سلطة الضبط المستقلة من فحواها، إذ يمس بالتوازن المطلوب في تشكيلتها. فبالنظر إلى عناصر إشكالية الاستقلال العضوي لسلطات الضبط يمكن الوصول إلى استنتاج تعدد واختلاف القواعد التي تحكم إطارها العضوي من سلطة إلى أخرى، وهي قواعد تكرّس كلها وجود استقلالية عضوية نسبية وغير تامة بالنسبة لكل السلطات، وهذا رغم الأخذ بمبدأ الجماعية في تركيبة هذه الهيئات، إذ لم يتم إعطاؤه المحتوى التمثيلي النوعي الذي يمكّن من ضمان استقلالية هذه السلطات فقد منح المشرع سلطة تقديرية واسعة أمام السلطة المتمتعة بصلاحيات التعيين، وذلك بسبب خلوّ النصوص المنشئة لهذه السلطات من الإلزام القانوني.

إنّ ما سبق دراسته يوحي بإرادة الدولة في التواجد وعدم التحويل الكلي لصلاحيات الضبط، إذ وجدنا أنّ الإدارة المركزية تتواجد بأشكال رقابية مختلفة بين سلطة و أخرى، فهي كما عبر عنها الأستاذ **Chevallier** "شكل جديد لتدخل الدولة".¹

كما يختلف النظام القانوني لسلطات الضبط كذلك من حيث صلاحية هذه السلطات في إعداد قواعد تنظيمها وعملها، حيث نلاحظ تفرقة واضحة بين فئتين من السلطات؛ فإذا كان البعض منها تضطلع بهذه الصلاحية، فإنّ البعض الآخر من هذه السلطات تخضع لقواعد مفروضة من طرف السلطة التنفيذية فيما يخص تنظيمها وعملها وهو ما لا يخدم استقلاليته العضوية و الوظيفية.

¹ CHEVALLIER (J), « L'Etat régulateur », *Revue Française d'administration publique*, N° 111, 2004, pp. 479- 480.

الفصل الثاني

تباين القواعد العامة لمنازعات سلطات الضبط المستقلة بتباين النظام القانوني لتدخلها

إنّ اقتصاد السوق يعني من الناحية النظرية غياب تدخل الدولة وترك المجال للسوق والمنافسة الحرة، إلّا أنّه لا يعني مطلقاً الغياب الكلي للدولة التي تبقى الضامن الوحيد للمصلحة العامة والنظام العام الاقتصادي، والتي لم يكن انسحابها إلّا تغييراً في طبيعة ومحتوى دورها الاقتصادي، هذا الأخير الذي استدعى إعادة تكييف وظائفها مع السياق التنافسي الجديد في ظهور دور جديد يتعلق أساساً بالضبط وشكل جديد للدولة يتعلق بالدولة الضابطة، وذلك عن طريق هذه السلطات الضبطية¹ التي يتّسع مجال تدخلها ليشمل عدة قطاعات اقتصادية ومالية وإدارية، وذلك عن طريق وسائل قانونية تختلف من هيئة إلى أخرى (المبحث الأول).

إنّ ممارسة السلطات الضبطية لوظائفها قد لا يرضي في كثير من الأحيان الأعوان الاقتصاديين الناشطين في القطاع المعني، لتعارضها مع مصالحهم، ممّا يؤدي إلى تزعزع في المراكز، يدفع الأطراف المعنية للجوء إلى القضاء، لكن يبدو وأنّ القواعد العامة التي تحكم منازعات هذه السلطات متباينة (المبحث الثاني).

¹ DREYFUS (F), « Les autorités administratives indépendantes de l'intérêt général à celui des grands corps », op.cit, pp.221-222.

المبحث الأول

تباين نظام تدخل سلطات الضبط المستقلة

تحت غطاء الفعالية والسرعة تنازلت الدولة عن جملة من سلطاتها لصالح هيئات الضبط المستقلة، التي هي أهم من أن تكون مجرد أدوات تسيير، نظرا لتمتعها بوسائل قانونية جد هامة تسمح لها بأداء مهامها الضبطية، باعتبار تحقيق أحسن ضبط لقطاع معين يستدعي تخويل جمع من الوسائل التي كانت متفرقة بين عدة هيئات لصالح هيئة واحدة، وهو ما عبّرت عنه الأستاذة FRISON-ROCHE بقولها: *«Cet objectif d'équilibre est ce qui onde les pouvoirs qui sont utiles à sa réalisation..... L'autorité en charge de l'office de régulation doit avoir tous les pouvoirs nécessaires à la régulation mais pas plus que cela»*.¹

هكذا تمّ تخويل سلطات الضبط المستقلة عدة صلاحيات غير قمعية كانت عائدة فيما سبق لإحدى الإدارات التقليدية (المطلب الأول).

كما تمّ تخويل معظمها اختصاصا قمعيا يسمح لها بقمع المخالفات المرتكبة من طرف المتعاملين الاقتصاديين، يصل إلى درجة توقيع عقوبات كانت وإلى وقت قريب تنفرد بها السلطات القضائية نظرا لخطورتها، باعتبارها تؤثر بصفة مباشرة على حقوق وحرّيات الأفراد (المطلب الثاني).

¹ FRISON ROCHE (M-A), « Le droit de la régulation », *Dalloz*, N°07, doc. 2001, p.613.

المطلب الأول

الاختصاصات غير القمعية لسلطات الضبط المستقلة

تتمتع سلطات الضبط المستقلة بصلاحيات غير قمعية عديدة، فبهدف ضمان وجود منافسة شرعية وشريفة في السوق وحماية مصالح المتعاملين والمستهلكين وضمان متابعة التطور في مختلف المجالات تنازلت الدولة عن دورها الرقابي لصالح هذه الهيئات (الفرع الأول).

ورغم أنّ الاختصاص التنظيمي كان ودون منازع تنفرد به السلطة التنفيذية باعتراف دستوري، إلا أنّ الاتجاه الجديد للدولة يُظهر رغبة في التنازل عن جزء من هذا الاختصاص لصالح هذه الهيئات الجديدة (الفرع الثاني). وهذا إلى جانب تتمتع هذه السلطات الضبطية بصلاحيّة التعاون مع القضاء (الفرع الثالث).

الفرع الأول

الدور الرقابي لسلطات الضبط المستقلة

قصد الحفاظ على توازن السوق، والتوفيق بين المصالح الخاصة والمصلحة العامة الاقتصادية خوّلت سلطات الضبط المستقلة بدور رقابي هام، حيث يمثل هذا الدور الرقابي إحدى أهمّ متطلّبات الضبط الاقتصادي، لأنّ السّهر على وجود بيئة نشاط قانونية وتنافسية – في إطار الضبط – لا يمكن أن يتمّ إلاّ بإحكام قواعد الرقابة على مختلف المتعاملين الاقتصاديين.¹

يختلف هذا الدور الرقابي من هيئة إلى أخرى، ويتنوّع بين سلطة المراقبة والتحقيق بغية التحري عن المخالفات التي قد يرتكبها المتعاملون الاقتصاديون (أولاً)،

¹ بن زيطة عبد الهادي، "نطاق اختصاص السلطات الإدارية المستقلة: دراسة حالة لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة وسلطة ضبط البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية"، مرجع سابق، ص. 40.

صلاحية تسوية النزاعات بالطرق الودية (ثانياً)، إضافة إلى سلطة إصدار قرارات فردية غير قمعية (ثالثاً).

أولاً- سلطة المراقبة والتحقيق:

تسهر سلطات الضبط المستقلة على مراقبة مدى احترام القوانين والتنظيمات السارية المفعول، كما تقوم بمراقبة الفاعلين في السوق من متعاملين ومستهلكين وكذا العلاقات البيئية التي تجمعهم، وحتى تقوم بدورها على أحسن وجه، خول المشرع أغليبتها سلطة التحقيق والبحث، وهي سلطة حقيقية تكررّس حسن سير السوق والمنافسة وحسن احترام القاعدة القانونية.

لقد أهّل المشرع معظم سلطات الضبط للاضطلاع بسلطة التحقيق، ففي مجال المنافسة؛ يتمتع مجلس المنافسة باعتباره سلطة ضبط عامة ذات اختصاص أفقي، بسلطة رقابية عامة، إذ يقوم بالسهر على حسن تطبيق قانون المنافسة، على مستوى جميع القطاعات الاقتصادية بما فيها تلك التي شملت إنشاء سلطات.

وفي هذا الإطار، فإنّ مجلس المنافسة يضطلع بسلطة تحقيق حول شروط تطبيق النصوص التشريعية والتنظيمية ذات الصلة بالمنافسة، و يباشر كل العمليات لوضع حدّ لهذه القيود، وهذا ما أشارت إليه المادة 37 من الأمر رقم 03-03 المعدلة.¹

لجنة الإشراف على التأمينات تتمتع هي الأخرى بسلطة التحقيق، وهو ما أشارت إليه الفقرتين الثانية والثالثة من المادة 212 من الأمر رقم 07-95 المعدل والمتمم.

¹ المادة 37 من الأمر رقم 03-03، المؤرخ في 19 جويلية 2003، المتعلق بالمنافسة، المعدل والمتمم، مرجع سابق.

نفس سلطة التحقيق تتمتع بها كذلك سلطة ضبط البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية، لجنة ضبط الكهرباء والغاز، وكذا الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته.¹

ثانيا- صلاحية سلطة الضبط في تسوية النزاعات بالطرق البديلة:

تعتبر الطرق البديلة لحل النزاعات وسيلة يتم بواسطتها اللجوء إلى طرف ثالث محايد بدل اعتماد الدعوى القضائية، وذلك من أجل تقريب وجهات النظر وإبداء الآراء الاستشارية التي تتيح الوصول إلى الحل، وهي تهدف للوصول إليه بشكل سريع وفعال مع منح حرية ومرونة لا تتوفر عادة في القضاء التقليدي.²

أسند المشرع الجزائري لبعض سلطات الضبط المستقلة صلاحية تسوية النزاعات عن طريق الوسائل البديلة، ولكن بكيفيات مختلفة؛ بين من تتمتع بسلطة التحكيم أو المصالحة أو الوساطة وبين من تجمع بينها.

1- سلطة التحكيم:

يعرّف التحكيم، اصطلاحاً أنه اتفاق أطراف علاقة قانونية معينة، عقدية أو غير عقدية، على أن يتم الفصل في المنازعة التي ثارت بينهم بالفعل، أو التي يحتمل أن تثور، عن طريق أشخاص يتم اختيارهم كمحكمين، ويتولى الأطراف تحديد الأشخاص المحكمين أو على الأقل يضمنون اتفاقهم على التحكيم بياناً لكيفية اختيار المحكمين، أو أن يعهدوا لهيئة أو مركز من الهيئات أو مراكز التحكيم الدائمة لتتولى تنظيم عملية التحكيم وفقاً للقواعد أو اللوائح الخاصة بهذه الهيئات أو المراكز.³

¹ أنظر: - المادة 121 من القانون رقم 03-2000، المؤرخ في 05 أوت 2000، المحدد للقواعد العامة المتعلقة بالبريد والمواصلات السلكية واللاسلكية، مرجع سابق.

- المادتين 114 و19/115 من القانون رقم 01-02، المؤرخ في 05 فيفري 2002، المتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات، مرجع سابق.

- الفقرتين 04 و07 من المادة 20 من القانون رقم 01-06، المؤرخ في 20 فيفري 2006، المتمم، والمتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، مرجع سابق.

² مخلوف باهية، الاختصاص التحكيمي للسلطات الإدارية المستقلة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع القانون العام للأعمال، جامعة بجاية، 2010، ص.38-39.

³ محمد مختار أحمد بريري، التحكيم التجاري الدولي، الطبعة الثالثة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2004، ص. 05.

يعتبر التحكيم ضماناً رئيسية بالنسبة للاستثمار، وخاصة الأجنبي المباشر خصوصاً في ظل اقتصاد سوق مفتوح يعامل فيه المتعاملون العموميون والخواص، المحليون والأجانب على قدم المساواة.¹

لم تخوّل سلطة التحكيم إلاّ لبعض سلطات الضبط المستقلة، ومع ذلك تتباين كيفية التحكيم وإجراءاته بين هذه الهيئات، إذ يتّضح لنا من خلال الجدول رقم (10) من الملحق² أنّ المشرّع لم يتّخذ موقفاً موحدًا بشأن الاختصاص التحكيمي المخوّل لهذه السلطات، حيث نجد أنّ ثلاثة منها فقط من تتمتع به، وحتى بالنسبة لهذه السلطات الثلاث التي خوّلت بسلطة التحكيم نلاحظ أنّ هناك تبايناً صارخاً بينها، وذلك على الشكل التالي:

- **من حيث استحداث أجهزة خاصة:** عكس سلطة ضبط البريد والمواصلات التي تتولى بنفسها إجراء التحكيم عن طريق مجلس إدارتها، نجد أنّ لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها ولجنة ضبط الكهرباء والغاز قد نصّ المشرّع بالنسبة لهما على استحداث هيئات تحكيمية تتولى الفصل في النزاعات التي تتدخل فيها وتتخذ تشكيلة مغايرة للتشكيلة الأصلية لسلطة الضبط.

- **من حيث إجراءات الإخطار:** من خلال ما تقدم يتّضح لنا أنّ المشرّع لم يتّخذ موقفاً موحدًا بشأن الأشخاص الذين لهم حق إخطار سلطة الضبط، فتارةً يوسّع في حق الإخطار ويجعله مفتوحاً أمام عدة أشخاص كما هو الشأن بالنسبة للمرسوم التشريعي رقم 93-10، وتارةً أخرى يحصره في أطراف النزاع وهو حال لجنة ضبط الكهرباء والغاز.

أما بالنسبة للقانون رقم 2000-03 المتعلق بالبريد والمواصلات السلكية واللاسلكية فقد أغفل هذه النقطة، ولكن القرار رقم 03/sp/pc/ 2002³ سدّ هذا الفراغ واعتبرت المادة الأولى (01) منه إخطار اللجنة مفتوح لكل متعامل ومستعمل وكل شخص طبيعي أو معنوي له مصلحة بحيث يمكن أن يتأثر بالنزاع.

¹ عبد الله عبد الكريم عبد الله، ضمانات الاستثمار في الدول العربية: دراسة قانونية مقارنة لأهم التشريعات العربية والمعاهدات الدولية مع الإشارة إلى منظمة التجارة العالمية ودورها في هذا المجال، دار الثقافة، عمان، 2008، ص. 133.

² أنظر الجدول رقم 10 من الملحق، جدول يبين الاختصاص التحكيمي لسلطات الضبط المستقلة.

³ Décision N° 3 /sp /pc/2002 du 08/07/2002 relative aux procédures en cas de litige en matière d'interconnexion et en cas d'arbitrage, www.arpt.dz

- من حيث حق الطعن: أخضع المشرع قرارات سلطة ضبط البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية لإمكانية إجراء الطعن أمام مجلس الدولة¹ عكس قرارات غرفة التحكيم لدى لجنة ضبط الكهرباء والغاز التي اعتبرها قرارات نهائية،² في حين عمد السكوت بشأن القرارات التحكيمية التي تصدرها لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها.

الواقع أنّ التحكيم الممنوح للسلطات الإدارية المستقلة يختلف عن التحكيم التقليدي، حيث تعدّ إرادة أطراف النزاع أساس وجود التحكيم التقليدي، عكس التحكيم الممنوح للسلطات الإدارية المستقلة الذي تبرز خصوصيته بشكل كبير في عدم اشتراط وجود اتفاق مسبق بين الأطراف المتنازعة يحدد تنظيم هيئة التحكيم والإجراءات التي يجب إتباعها من طرف هذه الهيئة، ليحل محل هذا الاتفاق إرادة المشرع التي تولّت مهمة التنظيم.

وفي هذا الصدد تقول الأستاذة **FRISON ROCHE** أنّ اعتبار اختصاص السلطة الإدارية المستقلة في الفصل في بعض النزاعات بمثابة نظام تحكيمي مسألة تثير الشك، من منطلق انعدام أي اتفاق بين طرفي النزاع يحدد وينظم الإجراءات، وترى أنّ الاختصاص المخوّل لسلطة الضبط ما هو إلا اختصاص مفروض عليها بهدف تنظيم دخول المتنافسين إلى القطاع المعني.³

¹ نصت المادة 17 من القانون رقم 03-2000، المؤرخ في 05 أوت 2000، المحدد للقواعد العامة المتعلقة بالبريد والمواصلات السلكية واللاسلكية، مرجع سابق على ما يلي: "يجوز الطعن في قرارات مجلس السلطة أمام مجلس الدولة...".

² المادة 137 من القانون رقم 02-01، المؤرخ في 20 فبراير 2002، المتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز عبر القنوات، مرجع سابق. نصت على أنّ: "قرارات غرفة التحكيم غير قابلة للطعن...".

³ FRISON ROCHE (M-A), « Arbitrage et droit de la régulation », in FRISON ROCHE (M-A), (S/d de), *les risques de la régulation*, vol.03, séries droit et économie de la régulation, PRESSES DE SCIENCE PO/DALLOZ, Paris, 2005, p. 225.

2- المصالحة:

تعرف المصالحة أو الصلح بوجه عام على أنها تسوية لنزاع بطريقة ودية،¹ وقد عرفت المادة 459 من القانون المدني الصلح كما يلي: "عقد ينهي به الطرفان نزاع قائما أو يتوقيان به نزاعا محتملا وذلك بأن يتنازل كل منهما على وجه التبادل عن حقه".

السلطة الضبطية الوحيدة التي أشار المشرع إلى صلاحيتها في القيام بالمصالحة هي لجنة ضبط الكهرباء والغاز، حيث نجد الفقرة 17 من المادة 115 من القانون رقم 01-02 تنص على ما يلي: "تنظيم مصلحة للمصالحة والتحكيم". هذا إضافة إلى الوكالة الوطنية للممتلكات المنجمية التي تكتفي بمساعدة تنفيذ أي مصلحة بين المتعاملين في الميدان المنجمي.²

3- الوساطة:

تعتبر الوساطة من الطرق البديلة لحل النزاعات وقد أشار إليها المشرع في المادة 44 من قانون المناجم، حيث تقوم الوكالة الوطنية للممتلكات المنجمية بمساعدة أي وساطة بين المتعاملين في الميدان المنجمي.

ثالثا- سلطة إصدار القرارات الفردية غير القمعية:

في إطار ممارسة سلطة الضبط المستقلة لوظائفها، قد تتدخل عن طريق قرارات فردية غير قمعية، ويمكن أن تتفرع هذه الأخيرة إلى قرارات سابقة للدخول إلى السوق، وأخرى لاحقة له تعرف بالتدابير الوقائية.

1- سلطة إصدار قرارات فردية غير قمعية سابقة للدخول إلى السوق:

من أجل تأطير مبدأ حرية التجارة والصناعة المكرس دستوريا، تأسيسا على المادة 37 من الدستور الجزائري لسنة 1996 التي جاءت كما يلي: "حرية التجارة والصناعة

¹ بن قري سفيان، ضبط الممارسات التجارية على ضوء القانون رقم 02-04، مذكرة لنيل درجة الماجستير في القانون، فرع القانون العام، تخصص القانون العام للأعمال، جامعة بجاية، 2009، ص.110.

² انظر المادة 44 من القانون رقم 01-10، المؤرخ في 03 جويلية 2001، المتضمن قانون المناجم، مرجع سابق.

مضمونة وتمارس في إطار القانون، تم إخضاع بعض الأنشطة لنظام الاعتماد، الرخصة، أو على الأقل لنظام التصريح، أين تم تفويض هذه السلطات لصالح هيئات الضبط المستقلة.

يعرّف الاعتماد على أنه: "الموافقة المسبقة التي يتحصل عليها من الإدارة، والتي بموجبها يمكن للأشخاص تحقيق المشاريع الاقتصادية، واستفادتهم من نظام مالي أو ضريبي ممتاز".¹

يشترك نظام الاعتماد مع مفاهيم أخرى كنظام الرخصة والتصريح البسيط، يعرف الترخيص الإداري بأنه: "الإجراء الذي يمكن الإدارة من خلاله أن تمارس رقابة صارمة على بعض الأنشطة، حيث تخضع هذه الأخيرة إلى دراسة مدققة ومفصلة".²

يختلف كذلك نظام الاعتماد عن نظام التصريح باعتبار هذا الأخير يعرف على أنه: "شكلية غالبا ما تكون معلقة أو محدّدة المدة، تمثل للقائم بها الإدلاء للسلطة بوقائع يعترف بها شخصيا، كما تقع على المصرح بها مجموعة من الالتزامات".³

تتمتع معظم سلطات الضبط المستقلة بسلطة منح تراخيص واعتمادات تسمح للمتعاملين بالدخول إلى السوق بناء على معايير تنافسية، إذ تتمتع سلطات الضبط المستقلة بصلاحيات واسعة عند ممارستها لسلطة منح هذا النوع من القرارات الفردية،⁴ ففي كل مرة تتأكد من مدى توافر المقاييس والشروط التي تفرضها القوانين من أجل منح هذا الاعتماد أو الترخيص،⁵ وحتى بعد منحه إذا تبين لها تخلف شرط من هذه الشروط فلها أن

¹ بن مدخن ليلي، تأثير النظام المصرفي على حركة الاستثمار في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، تخصص قانون الإصلاحات الاقتصادية، جامعة جيجل، 2007، ص 34-35.

² عبدش ليلي، اختصاص منح الاعتماد لدى السلطات الإدارية المستقلة، مذكرة لنيل درجة الماجستير في القانون، فرع تحولات الدولة، جامعة تيزي وزو، 2010، ص 14.

³ GORROW (G), vocabulaire juridique, éd P.U.F et DELTA, Paris, 1987, p.236.

⁴ أوباية مليكة، اختصاص منح الاعتماد لدى السلطات الإدارية المستقلة، أعمال الملتقى الوطني حول السلطات الإدارية المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، أيام 23-24 ماي، جامعة بجاية، 2007، ص 201.

⁵ أنظر مثلا: - المرسوم التنفيذي رقم 02-156، المؤرخ في 09 ماي 2002، المحدّد لشروط التوصيل البيني لشبكات المواصلات السلكية واللاسلكية وخدماتها، ج.ر عدد 35، لسنة 2002.

- المرسوم التنفيذي رقم 05-219، المؤرخ في 22 جوان 2005، المتعلق بالترخيص لعمليات التجميع، ج.ر عدد 43، لسنة 2005.

- النظام رقم 96-06، المؤرخ في 03 جويلية 1996، المحدد لكيفية تأسيس شركات الاعتماد الإجاري وشروط اعتمادها، ج.ر عدد 66، لسنة 1996.

تقوم بسحبته.¹

يظهر من خلال الجدول رقم (11) من الملحق² عدم توحيد نظام القرارات الفردية غير القمعية السابقة لدخول المتعاملين إلى السوق والمخولة لسلطات الضبط المستقلة، إذ تتنوع بين من تملك سلطة الاعتماد، أو الرخصة، أو الترخيص، أو مجرد التصريح البسيط، وبين تلك السلطات التي تتمتع بأكثر من نوع واحد أو تجمع بينها.

يظهر كذلك أنّ المشرع فرض على النشاطات المصرفية ازدواجية رقابية، إذ يخضع أي استثمار في المجال المصرفي لضرورة الحصول على الترخيص المسبق من مجلس النقد والقرض، وفي حالة القبول يجب على المؤسسة المعنية أن تقدّم طلباً ثانياً لمحافظ بنك الجزائر للحصول على الاعتماد.³

كما نلمس الاختلاف الموجود بين هذه السلطات من خلال تمتّع بعضها بسلطة حقيقية في إصدار هذه القرارات دون استشارة أو أخذ موافقة أية جهة، ومنها من تمارس هذه الصلاحية ولكن مع استشارة وزير القطاع (كما هو الحال بالنسبة لمجلس المنافسة)، وأخرى تُصدر هذا النوع من القرارات ولكن بعد موافقة وزير القطاع وهو الشأن بالنسبة للوكالة الوطنية لتنظيم موارد المحروقات، وهذه الحالة الأخيرة لا تعبّر عن سلطة حقيقية لهيئة الضبط حين ممارستها لهذه الصلاحية.

- النظام رقم 02-06، المؤرخ في 24 سبتمبر 2006، المحدد لشروط تأسيس بنك ومؤسسة مالية وشروط إقامة فرع بنك ومؤسسة مالية أجنبية، ج.ر عدد 77، لسنة 2006.

- النظام رقم 04-08، المؤرخ 23 ديسمبر 2008، المتعلق بالحد الأدنى لرأس المال البنوك والمؤسسات المالية العامة في الجزائر، ج.ر عدد 72، لسنة 2008.

- النظام رقم 03-09، المؤرخ في 26 ماي 2009، المحدد للقواعد العامة المتعلقة بشروط البنوك المطبقة على العمليات المصرفية، ج.ر عدد 53، لسنة 2009.

¹ حابت أمال، "دور لجنة الإشراف على التأمينات في اكتشاف المخالفات"، أعمال الملتقى الوطني حول السلطات الإدارية المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، أيام 23-24 ماي، جامعة بجاية، 2007، ص. 146.

² أنظر الجدول رقم 11 من الملحق، جدول يبين القرارات الفردية غير القمعية السابقة لدخول المتعامل إلى السوق والمتعلقة بسلطات الضبط المستقلة.

³ إنّ هذه المراحل تظهر التعقيد الذي يخضع له إجراء منح الاعتماد وهو ما لا يتجاوب مع الحيوية والسرعة التي يتميز بها القطاع المصرفي، خاصة وأنّ محافظ البنك المركزي هو نفسه من يترأس مجلس النقد والقرض حين يتخذ قرار الترخيص، وهو كذلك نفس الشخص الذي يقرر منح الاعتماد، فليس هناك من داع إذن لإلزام المؤسسة المصرفية التي تحصلت على الترخيص من أن تعيد إجراءات ثانية لطلب الاعتماد، خاصة إذا علمنا أنّ قانون النقد والقرض لم يحدد شروط أو عناصر جديدة في ملف طلب الاعتماد.

وإذا كانت القاعدة العامة في إنشاء المؤسسات الاقتصادية الجديدة هي الخضوع لإجراء الاعتماد المسبق الذي تمنحه عموماً هيئات الضبط القطاعية، إلا أنه يرد استثناء عن الأصل العام في قطاع التأمين،¹ حيث يتكفل وزير القطاع بإصدار القرارات مكتفياً باستشارة لجنة الإشراف على التأمينات التي تبدي برأيها دون أن يلزم الوزير بأخذها.

2- صلاحية اتخاذ تدابير وقائية:

يمكن تعريف التدابير الوقائية على أنها قرارات فردية تتخذها السلطات الإدارية المستقلة بصفة مؤقتة بهدف الوقاية من وضعية لا يمكن الرجوع عنها، في إطار قيامها بمهمة الضبط اللاحق.²

كثيراً ما يتم الخلط بين التدابير الوقائية و القمعية، ومع ذلك يمكن الوصول إلى تمييز بينها عبر نقطتين أساسيتين، فإذا كانت التدابير القمعية يرد تكييفها صراحة على أنها عقوبات في ذات النصوص التأسيسية لسلطات الضبط المستقلة، فإن التدابير الوقائية لا يرد تكييفها صراحة، هذا من جهة ومن جهة أخرى فإن غاية التدابير القمعية هي القمع باعتبارها تعاقب على الإخلال بالتزام معين، أما التدابير الوقائية فغايتها الوقاية.³

تتنوع التدابير الوقائية وتختلف من هيئة إلى أخرى ويمكن تقسيمها إلى تدابير تحفظية وأخرى متعلقة بالمضمون، على اعتبار أن النظام القانوني للتدابير التحفظية يختلف عن النظام القانوني للتدابير المتعلقة بالمضمون، حيث تستدعي الأولى توفر شرط الاستعجال الذي لا تتطلبه الثانية، كما تستغرق هذه الأخيرة وقت طویل لاتخاذها عكس التدابير التحفظية.⁴

¹ فارح عائشة، المركز القانوني للجنة الإشراف على التأمينات، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، فرع القانون العام للأعمال، جامعة بجاية، 2009، ص.50.

² بلغزلي صبرينة، نظام التدابير الوقائية المتخذة من قبل السلطات الإدارية المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع القانون العام للأعمال، جامعة بجاية، 2011، ص.29.

³ Sur la question, voir DELMAS-MARTY (M) et TEITGEN COLLY (C), punir sans juger? De la répression administrative au droit administratif pénal, ECONOMICA, Paris, 1992, pp.44-48.

- أنظر أيضاً دموش حكيمة، المركز القانوني للجنة المصرفية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع قانون الأعمال، جامعة تيزي وزو، 2006، ص.123. أنظر كذلك بلغزلي صبرينة، مرجع سابق، ص. 37 – 41.

⁴ بلغزلي صبرينة، مرجع سابق، ص. 58.

أ- التدابير التحفظية:

لم يعرف المشرع الجزائري التدابير التحفظية، ولكن يمكن القول أنها إجراءات مؤقتة وجدت لعلاج أوضاع مستعجلة بهدف الحد من آثارها المحتملة، وذلك إلى حين الفصل النهائي في موضوع النزاع،¹ و حصر المشرع الجزائري التدابير التحفظية في كل من لجنة ضبط الكهرباء والغاز² ومجلس المنافسة وفقا للمادة 46 من الأمر رقم 03-03.

ب- التدابير المتعلقة بالمضمون:

سميت كذلك لأنها تفصل في الموضوع، ونجاحها يضع حداً للمسألة التي تعالجها سلطة الضبط المستقلة ويحول دون اتخاذ تدابير أخرى قد تصل إلى درجة المتابعة التأديبية، وتشمل التدابير المتعلقة بالموضوع عدة أنواع :

- **التحذير:** تنفرد به اللجنة المصرفية، وقد خول لها بموجب المادة 111 من الأمر رقم 03-11.³
- **الإعذار:** يعتبر الإعذار وسيلة لتنبيه الشخص الموجه إليه بالإخلال المرتكب من قبله، وهو تدبير تحفظي يختلف عن التدابير العقابية،⁴ وينحصر استعمال تدبير الإعذار في القطاع المنجمي،⁵ قطاع البريد والمواصلات،⁶ وقطاع الكهرباء والغاز.⁷
- **تقليص النشاط أو منعه** و تنفرد به لجنة الإشراف على التأمينات.⁸

¹ براهيم نوال، الاتفاقات المحظورة في قانون المنافسة في القانون الجزائري، مذكرة لنيل درجة الماجستير في الحقوق، فرع قانون الأعمال، جامعة تيزي وزو، 2004، ص.109.

² أنظر المادة 135 من القانون رقم 01-02، المؤرخ في 05 فيفري 2002، المتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات، مرجع سابق.

³ أنظر في ذلك دموش حكيمة، مرجع سابق، ص. 124.

⁴ DECOOPMAN (N), « Peut-on clarifier le désordre ? », in DECOOPMAN Nicolle (s/d de), *le désordre des A.A.I : l'exemple du secteur économique et financier*, coll. CEPRISSA, Paris, 2002, p.28.

⁵ المادة 27 من المرسوم التنفيذي رقم 469-02، المؤرخ في 24 ديسمبر 2002، المتعلق بالنشاط المنجمي لعمليات اللّم والجمع و/أو الجني، ج.ر عدد 88، لسنة 2002.

⁶ الفقرة الأولى من المادة 35 من القانون رقم 03-2000، المؤرخ في 05 أوت 2000، المتعلق بالبريد والمواصلات السلوكية واللاسلكية، مرجع سابق.

⁷ المادة 14 من المرسوم التنفيذي رقم 428-06، المؤرخ في 26 نوفمبر 2006، المحدد لإجراء منح رخص استغلال المنشآت لإنتاج الكهرباء، ج.ر عدد 76، لسنة 2006.

⁸ المادة 213 من الأمر رقم 07-95، المؤرخ في 25 جافي 1995، المتعلق بالتأمينات، المعدل والمتمم، مرجع سابق.

● **سلطة الأمر:** تعتبر سلطة الأمر تدبير وقائي،¹ وتعرّف على أنّها إلزام الشخص بفعل شيء ما، وذلك بهدف توقيع مخالفة لقاعدة قانونية أو فعل من شأنه الإضرار بمصالح الأشخاص الذين تختص الهيئة الضابطة بحمايتهم.²

تتمتع بعض سلطات الضبط المستقلة بسلطة اتخاذ الأوامر، وهي اللجنة المصرفية حسب مضمون نص المادة 112 من الأمر رقم 11-03،³ لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها،⁴ وكذا مجلس المنافسة.⁵

الفرع الثاني

تمتّع بعض هيئات الضبط المستقلة بسلطة تنظيمية

تعدّ السلطة التنظيمية من أساليب ممارسة العمل الإداري في الدولة، كان ينفرد بها كل من رئيس الجمهورية والوزير الأول، لكنها عرفت تطوّراً ملحوظاً، إذ تدخل المشرع وخوّل بعض من هذه السلطة التنظيمية لهيئات أخرى في الدولة، منها السلطة التنظيمية الممنوحة لهيئات الضبط القطاعية،⁶ والتي سبق لنا وأن أشرنا أنّها سلطة تنظيمية محدودة ومخصّصة وفقاً للمجلس الدستوري الفرنسي.⁷

فما المقصود من هذا الاختصاص التنظيمي لسلطات الضبط؟ وما هي مختلف وسائل ممارسته؟

أولاً- المقصود بالاختصاص التنظيمي لسلطات الضبط المستقلة:

يطلق على مصطلح الاختصاص التنظيمي أيضاً مصطلح اللوائح، وقد تعددت التعريفات الفقهية للوائح أو الأنظمة.

¹ بن لطرش منى، مرجع سابق، ص 73-74.

² زوار حفيظة، مرجع سابق، ص 87.

³ أنظر في ذلك بلغلي صبرينة، مرجع سابق، ص 56.

⁴ المادة 35 من المرسوم التشريعي رقم 10-93، المؤرخ في 23 ماي 1993، المتعلق ببورصة القيم المنقولة، مرجع سابق.

⁵ المادة 45 من الأمر رقم 03-03، المؤرخ في 19 جويلية 2003، المتعلق بالمنافسة، مرجع سابق.

⁶ لباد ناصر، القانون الإداري، التنظيم الإداري، الجزء الأول، الطبعة الثالثة، لباد، سطيف، 2008، ص 158.

⁷ عد إلى الفصل الأول من هذه المذكرة، ص 14-17.

عرّفت على أنّها طائفة من القرارات الإدارية التي تتضمن قواعد عامة ومجرّدة تنطبق على عدد من الحالات غير محددة بذاتها، وموجّهة لعدد غير محدد من الأشخاص.¹

عرّفت كذلك على أنّها: "القرارات التي تصدر عن السلطة التنفيذية وعن الجهات الإدارية المختلفة، وتضع قواعد عامة موضوعية ومجرّدة تسري على جميع الأفراد الذين تنطبق عليهم الشروط التي وردت في القاعدة".²

أفضى عجز السلطة التنفيذية عن القيام بمهمة الضبط إلى تخويل صلاحية التنظيم لسلطات الضبط المستقلة، مع اختلاف في وسائل تدخلها لممارسة هذا الاختصاص.

ثانيا- صور الاختصاص التنظيمي لسلطات الضبط المستقلة.

تختلف كيفية تدخّل سلطات الضبط لممارسة الاختصاص التنظيمي بين من تمارسه مباشرة، وبين من تقوم فقط بالمساهمة فيه.

1- الممارسة المباشرة للاختصاص التنظيمي:

هناك سلطتان فقط من سلطات الضبط المستقلة تمارسان الاختصاص التنظيمي بصفة مباشرة وهما مجلس النقد والقرض، ولجنة تنظيم عمليات البورصة و مراقبتها. يمارس مجلس النقد والقرض صلاحيات هامة ذات تأثير مباشر على النظام المصرفي، كما يقوم بتحديد السياسة النقدية والإشراف عليها ومتابعتها،³ يقوم كذلك بتأطير عمليات البنك المركزي وفقا للمادة 41 من الأمر رقم 03-11 وكذا المادة 62 فقرة (ب) من نفس الأمر، كما يقوم بإصدار أنظمة في الميادين المتعلقة بشروط إقامة البنوك والمؤسسات المالية وفروعها، وشروط فتح مكاتب تمثيل البنوك والمؤسسات المالية الأجنبية في الجزائر و شروط إقامة شبكاتها، وهذا وفقا للفقرة رقم (و) و (ز) من المادة الثانية من نفس الأمر .

¹ لباد ناصر، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص ص.249-250.

² قارش أحمد، عملية الرقابة على السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية، مذكرة مقدمة للحصول على شهادة الماجستير في القانون، فرع إدارة ومالية، جامعة الجزائر، 200، ص. 10.

³ المادة 62 من الأمر رقم 03-11، المؤرخ في 26 أوت 2003، المتعلق بالنقد والقرض، المعدل والمتمم، مرجع سابق.

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

إلى جانب مجلس النقد والقرض نجد كذلك لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، التي تتمتع هي الأخرى بسلطة تنظيم واسعة تضمّن المرسوم التشريعي رقم 93-10، حيث تتدخل اللجنة لوضع قواعد تتعلق بسير سوق القيم المنقولة، والمقصود بالقيم المنقولة الأسهم والسندات محل العمليات القائمة بين المتعاملين داخل البورصة²، إذ تقوم اللجنة وفقا للمادة 31 من المرسوم التشريعي رقم 93-10 المعدلة بسن ما تراه مناسبة من أنظمة من أجل سير سوق القيم المنقولة، وتقوم بنشرها في الجريدة الرسمية مرفقة بالنص القانوني المتضمن الموافقة عليها من الوزير المكلف بالمالية وفقا لنص المادة 32 من نفس المرسوم. وتبين اللجنة من خلال هذه القواعد شروط إصدار هذه القيم وقبول تداولها وأحكام أخرى خاصة بشطبها،³ كما تقوم بوضع القواعد المتعلقة بالمتدخلين في البورصة.⁴

إلى جانب هاتين الهيئتين اللتين تمارسان السلطة التنظيمية بصفة مباشرة نجد أنّ هناك هيئات أخرى تقوم بمجرد المساهمة في الاختصاص التنظيمي.

2- المساهمة في الاختصاص التنظيمي.

تتجسد مساهمة سلطات الضبط المستقلة في الاختصاص التنظيمي عن طريق الاستشارة والرأي وبتقديمها الاقتراحات والتوصيات، ورغم أنّها مجردة من أية قوة إلزامية إلا أنّها تعبّر عن مشاركة هذه الهيئات في إعداد النصوص التنظيمية المتعلقة بمجال اختصاصها.

¹ يقصد بالصرف عموما تبادل عملة بعملة.

² فتوس خدوجة، مرجع سابق، ص. 66.

³ لأكثر توضيح عد إلى مذكرة تواتي نصيرة، مرجع سابق، ص. 91-106.

⁴ فتوس خدوجة، مرجع سابق، ص. 66.

أ- الاستشارة وتقديم الآراء:

الاستشارة جاءت من الفعل استشار ويعرّفها البعض على أنّها تعبير عن رأي أو التنسيق بين آراء مختلفة بهدف التوضيح للسلطة أو للإدارة كيفية استخدامها.¹

وتعتبر الاستشارة من أهم العمليات الحيوية في المجال الإداري لأنها تساعد على الاستعانة بآراء أهل الخبرة وكذا الاستفادة من مهاراتهم لتفادي بعض النقائص.²

تعرف سلطات الضبط المستقلة مشاركة واسعة في عملية إعداد القواعد القانونية الخاصة بقطاعات نشاطها عن طريق الوظيفة الاستشارية، إذ تعتبر إبداء الآراء وسيلة من بين الوسائل المعتمدة من طرف بعض سلطات الضبط، رغم طابعها غير الإلزامي وغير التنظيمي، إذ تقوم سلطات الضبط بإبداء آراء لتفسير النصوص التشريعية والتنظيمية أو لتوضيح الغموض الذي يشوب نصا معينا، كما تسمح بالتعرّف على رأيها في مسألة معينة.

رغم أنّ هذه الآراء مجردة من أية قوة إلزامية، واستقرّ الفقه على أنّها مجرد بيان لذوي القرارات، إلا أنّها ذات تأثير أكيد على سلوك المخاطبين بها، نظرا للمركز الذي تتمتع به هذه السلطات،³ فلا يمكن الإنقاص من أهميتها وفعاليتها.⁴

تتباين سلطات الضبط من حيث تمتعها بهذه الصلاحية الاستشارية، حيث خُول مجلس المنافسة باعتباره ذو اختصاص أفقي بصلاحيات استشارية واسعة رغم عدم تمتعه بسلطة تنظيمية في المسائل المتعلقة بالمنافسة واضطلاع الحكومة بهذا الاختصاص (وزير التجارة)، ويمكن التمييز بين نوعين من الاستشارة التي يتمتع بها المجلس: إلزامية واختيارية.

¹ عليان مالك، الدور الاستشاري لمجلس المنافسة (دراسة تطبيقية)، مذكرة للحصول على شهادة الماجستير في القانون، فرع إدارة ومالية، جامعة الجزائر، 2003، ص. 19.

² براهيم فضيلة، مرجع سابق، ص. 74.

³ حدري سمير، السلطات الإدارية المستقلة الفاصلة في المواد الاقتصادية والمالية، مرجع سابق، ص. 94.

⁴ لباد ناصر، "السلطات الإدارية المستقلة"، مرجع سابق، ص. 22.

- صلاحيات استشارية إلزامية:

تضمّنتها المادة 36 من الأمر رقم 03-03 المعدلة إذ جاء فيها ما يلي: "يستشار مجلس المنافسة في كل مشروع نص تشريعي أو تنظيمي له صلة بالمنافسة أو يدرج تدابير من شأنها لاسيما:.....".

وجدير بنا في هذا المقام أن نميّز بين إلزامية اللجوء إلى الاستشارة وإلزامية الأخذ بها، فإذا كانت استشارة المجلس في هذه المسائل أمر إلزامي، حسب ما نصت عليه هذه المادة التي افتتحت بفعل "يستشار" الذي يدل على الإلزامية، إلا أن الأخذ بالاستشارة أو الرأي الذي قدّمه المجلس يبقى أمر اختياري، إذ تبقى الهيئة التي طلبت الاستشارة حرة في احترامه.

- صلاحيات استشارية اختيارية:

حسب نص المادة 34 من الأمر رقم 03-03 المعدلة، فإنّ مجلس المنافسة يبدي رأيه بمبادرة منه أو بطلب من الوزير المكلف بالتجارة أو كلّ طرف آخر معني، بهدف ضمان الضبط الفعّال للسوق، بأية وسيلة ملائمة، كما أنّه يبدي رأيه في كل مسألة ترتبط بالمنافسة إذا طلبت منه الحكومة ذلك، وفقا للمادة 35 من الأمر رقم 03-03 السالف الذكر.¹

وأضافت الفقرة الثانية من ذات المادة: "ويمكن أن تستشيرَه أيضا في المواضيع نفسها الجماعات المحلية والهيئات الاقتصادية والمالية والمؤسسات والجمعيات المهنية والنقابية وكذا جمعيات المستهلكين"، حيث جاءت هذه الفقرة بصيغة الإمكانية.

وقد أهّل المشرع معظم سلطات الضبط القطاعية -كل في قطاعها- بصلاحيات تقديم استشارات وآراء للسلطة التنفيذية أثناء إعدادها للنصوص التنظيمية المتعلقة بالقطاع المضبوط، فرغم تمتع مثلا لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها بسلطة حقيقية في التنظيم بموجب المرسوم التشريعي رقم 93-10 ، إلا أنّ المشرع أهّلها كذلك للاضطلاع بوظيفة استشارية لدى الحكومة، حيث أضاف تعديل هذا المرسوم سنة 2003 حالة يجب فيها الأخذ برأي اللجنة، إذ نصت المادة 19 مكرر على ما يلي: "يجب أن يخضع وضع القانون

¹ يفهم من استعمال أداة الشرط "إذا" في المادة 35 من الأمر رقم 03-03 أنّ للحكومة سلطة تقديرية في طلب هذه الاستشارة من عدمها.

الأساسي وتعديلاته، وكذا تعيين المدير العام والمسيرين لشركة تسيير بورصة القيم المنقولة إلى موافقة الوزير المكلف بالمالية، بعد أخذ رأي لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها".

إلى جانب الدور الاستشاري الذي تضطلع به سلطات الضبط المستقلة للمساهمة في الاختصاص التنظيمي، فهي تساهم فيه كذلك من خلال تقديم اقتراحات وتوصيات.

ب- صلاحية تقديم اقتراحات وتوصيات:

مصطلح الاقتراح لغة جاء من الفعل "اقترح"، واقتراح فكرة يعني عرضها للمناقشة والبحث، فالأقتراح أكثر قوة وتأثيراً من الرأي باعتبار هذا الأخير يعبر عن مجرد ما يظنه أو يعتقد المرء شفاهة أو كتابة.¹

باستقراء النصوص القانونية المنشئة لسلطات الضبط المستقلة، نلاحظ التمتع الواسع لأغلبية هذه الهيئات بصلاحيات المساهمة في الاختصاص التنظيمي عن طريق الاقتراح، فقد تم الاعتراف للجنة الإشراف على التأمينات بمساهمتها في الاختصاص التنظيمي عن طريق سلطة الاقتراح بموجب المادة 13 من المرسوم التنفيذي رقم 08-113 الذي يوضح مهام لجنة الإشراف على التأمينات.²

نفس الصلاحية اعترف بها المشرع لكل من مجلس المنافسة، المركز الوطني للسجل التجاري، لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، سلطة ضبط البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية، لجنة ضبط الكهرباء والغاز، الوكالتين المنجبتين، الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، الوكالة الوطنية للمواد الصيدلانية المستعملة في الطب البشري.

تجدر الإشارة أنّ السلطة التنظيمية لهيئات الضبط المستقلة محدودة نوعاً، إذ تتعلق بمجالات محصورة وخاضعة للرقابة الوزارية، كما أنّها محدودة كما إذ لا تمارسها بطريقة مباشرة سوى هيئتان فقط وهما مجلس النقد والقرض ولجنة تنظيم عمليات البورصة

¹ فتوس خدوجة، مرجع سابق، ص. 51.

² مرسوم تنفيذي رقم 08-113، مؤرخ في 09 أبريل 2008، يتضمن توضيح مهام لجنة الإشراف على التأمينات، ج.ر. عدد 20، لسنة 2008.

ومراقبتها. أما بقية سلطات الضبط، فيعتبر الدور الاستشاري أداة تدخلها الرئيسية للمساهمة في الاختصاص التنظيمي. لكن رغم التمتع الواسع بهذا الدور الاستشاري، إلا أنّ عدم إلزامية الأخذ به من قبل السلطة التنفيذية من شأنه إفراغ هذه الصلاحية من محتواها.

الفرع الثالث

صلاحية التعاون مع القضاء

إذا كانت سلطات الضبط المستقلة تهدف إلى حماية المنافسة والنظام العام الاقتصادي، فإنّ دور القاضي يهدف إلى حماية المتنافسين وتعويضهم عن الأضرار التي يمكن أن تلحق بهم في السوق.¹

ورغم اختلاف الدورين، إلا أنّه لا يمكن الفصل بينهما، ذلك أنّه لا يمكن للقاضي إخطار نفسه بنفسه ولا يمكنه الحكم إلاّ في المسائل التي يخطر بها، ولا يمكنه بناء علاقات حوار وإعلام مباشرة ومتبادلة مع المتعاملين، كما هو الشأن بالنسبة لسلطات الضبط. من جهة أخرى لا يمكن لسلطات الضبط الأمر بإصلاح الضرر عكس القاضي الذي يمكنه الحكم بذلك.²

هذا وكما تتعاون سلطات الضبط مع القضاء في فضّ المنازعة، وذلك من خلال إمكانية اعتماد القاضي على آراء وملاحظات ووثائق سلطات الضبط، إلى جانب إمكانية طلب خبرتها التقنية قصد فضّ النزاع.³

¹ CLAUDEL (E), « Concurrence », *RTDCOM*, N° 01, 2007, p.43. Voir également POESY (R), « Le rôle du conseil de la concurrence et du juge judiciaire en Algérie et en France en droit des pratiques anticoncurrentielles aspects procéduraux », in CHARVIN (R) et GUESMI (A), (s/d de), *L'Algérie en mutation : les instruments juridiques de passage à l'économie de marché*, L'HARMATTAN, 2001, pp.172-173.

² DUPUIS-TOUBOL (F), « Le juge en complémentarité du régulateur », in FRISON ROCHE (M-A), (s/d de), *les régulations économiques: légitimité et efficacité*, PRESSES DE SCIENCES PO/DALLOZ, Paris, 2004, p.135.

³ Ibid. p. 139.

نجد أنّ مجلس المنافسة يحتلّ الصدارة في تمتّعه بهذه الصلاحية،¹ إذ يمكن لمجلس المنافسة أن يطلب من القاضي تبليغه المحاضر أو تقارير التحقيق ذات الصلة بالوثائق المرفوعة إليه.²

إنّ هذه الوظيفة الرقابية للقاضي - إضافة إلى مختلف الآليات التعاونية- تكرّس مشاركته في وظيفة الضبط بشكل أو بآخر، وهو بُعد جديد يضطلع به القاضي ويقوده للخروج من دوره التقليدي وتكييفه مع ممارسة وظائف الضبط الاقتصادي الذي سيتحقّق حتما عن طريق التحوار.³

كما أشار المشرّع إلى إمكانية تبادل كلّ من القاضي والمجلس للوثائق والمستندات على الشكل التالي:

- بمجرد إيداع الطعن ضد قرارات مجلس المنافسة ترسل نسخة منه إلى رئيس مجلس المنافسة وإلى الوزير المكلف بالتجارة عندما لا يكون هذا الأخير طرفا في القضية، وهذا حسب ما نصت عليه الفقرة الأولى من المادة 65 من الأمر رقم 03-03 المتعلق بالمنافسة.
- يرسل رئيس مجلس المنافسة ملف القضية موضوع الطعن إلى مجلس قضاء الجزائر، وهو ما تضمنته الفقرة الثانية من المادة 65 من الأمر السالف الذكر.
- يرسل المستشار المقرر نسخة من جميع المستندات الجديدة المتبادلة بين أطراف القضية إلى الوزير المكلف بالتجارة وإلى رئيس مجلس المنافسة قصد الحصول على الملاحظات المحتملة.⁴
- يمكن للوزير المكلف بالتجارة ورئيس مجلس المنافسة تقديم ملاحظات مكتوبة في آجال يحددها المستشار المقرر.⁵

¹ HUBERT (P), « Conseil d'Etat et conseil de la concurrence: le dialogue des "juges" », *Revue de la Semaine juridique*, N° 44-45, 2007, pp.61-64.

² أنظر الفقرة الثانية من المادة 38 من الأمر رقم 03-03، المؤرخ في 19 جويلية 2003، المتعلق بالمنافسة، مرجع سابق.

³ Voir ISRAEL (J-J), « La complémentarité face à la diversité des régulateurs et des juges », in FRISON ROCHE (M-A) (s/d de), *les réglementations économiques : légitimité et efficacité*, PRESSES DE SCIENCES PO/ DALLOZ, Paris, 2004, p.147. Voir également ; HUBERT (P), op.cit, pp. 63- 64.

⁴ المادة 66 من الأمر رقم 03-03، المؤرخ في 19 جويلية 2003، المتعلق بالمنافسة، مرجع سابق.

⁵ المادة 67 من الأمر نفسه.

بالإضافة إلى هذه المساهمة الإجرائية في فضّ النزاعات المعروضة على القاضي فإنّ الجهات القضائية في المقابل تلتزم بـ: تبليغ المحاضر أو التقارير الصادرة عن مجلس قضاء الجزائر إلى كل من الوزير المكلف بالتجارة ورئيس مجلس المنافسة.

كما يمكن للجهات القضائية المختصة طلب رأي المجلس فيما يخص معالجة القضايا المتصلة بالممارسات المقيّدة للمنافسة، ولا يبدي رأيه إلا بعد إجراءات الاستماع الحضورى إذا كان المجلس قد درس القضية المعنية وهو ما تضمنته الفقرة الأولى من المادة 38 من الأمر رقم 03-03 السالف الذكر.

وفي المجال المصرفي يمكن للمحكمة في جميع مراحل المحاكمة أن تطلب من اللجنة المصرفية كل رأي وكل معلومات مفيدة.¹

هذا وقد أشار المشرع بالنسبة للجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها إلى أنّه في حالة وقوع عمل يخالف الأحكام التشريعية والتنظيمية ومن شأنه الإضرار بحقوق المستثمرين في القيم المنقولة، يمكن لرئيس اللجنة أن يطلب من القاضي إصدار أمر للمسؤولين بامتنال هذه الأحكام ووضع حدّ للمخالفة أو إبطال آثارها.²

كما أنّ الاعتراف للجنة بصلاحيّة إبداء الرأي متى طلبت منها ذلك أية مؤسسة أو هيئة عمومية أو خاصة، يؤهلها إلى تقديم الرأي إلى الجهات القضائية قصد مساعدة القاضي في إصدار الحكم أو القرار المناسب.³

نجد كذلك المادة 212 من القانون رقم 95-07 المتعلق بالتأمينات المعدل والمتمم تنص في فقرتها الأخيرة على ما يلي: **"ترسل لجنة الإشراف على التأمينات المحاضر إلى وكيل الجمهورية إذا كانت طبيعة الوقائع الواردة فيها تبرر المتابعة الجزائية"**.

وفي نفس السياق نص المشرّع بالنسبة للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته في المادة 22 من القانون رقم 06-01 المتمم بموجب الأمر رقم 10-05 على ما يلي: **"إذا**

¹ المادة 2/140 من الأمر رقم 03-11، المؤرخ في 26 أوت 2003، المتعلق بالنقد والقرض، مرجع سابق.

² المادة 40 من المرسوم التشريعي رقم 93-10، المؤرخ في 23 ماي 1993، المتعلق ببورصة القيم المنقولة، مرجع سابق.

³ حدري سمير، السلطات الإدارية المستقلة الفاصلة في المواد الاقتصادية والمالية، مرجع سابق، ص.96.

تعلق الأمر بوقائع ذات وصف جزائي تقوم سلطة الضبط بتحويل الملف إلى وزير العدل الذي يخطر النائب العام المختص لتحريك الدعوى العمومية".

هكذا نلاحظ أنّ معظم سلطات الضبط المستقلة تتمتع بصلاحيات التعاون مع القضاء، ولكن بكيفيات متباينة، يحتلّ مجلس المنافسة الصدارة في هذا المجال، وذلك باعتراف قوي من المشرّع، ومع ذلك لا يمكن أن نتصور حالة رفض باقي سلطات الضبط تقديم معلومات أو آراء للهيئات القضائية إذا طلبت منها هذه الأخيرة ذلك، رغم أنّ المشرع لم ينص على ذلك صراحة في أغلب النصوص القانونية المتعلقة بسلطات الضبط المستقلة.

المطلب الثاني

الاختصاص القمعي لسلطات الضبط المستقلة

لقد استولت غالبية السلطات الإدارية المستقلة على حقل اختصاص القاضي وأصبحت أجهزة أساسية مكلفة بضبط القطاعات التي لم يعد القضاء قادرا على مراقبتها،¹ إذ يعدّ منح السلطة القمعية لهيئات غير قضائية فكرة حديثة تعبّر عن رفض التدخل القضائي في القطاعات الاقتصادية، نظرا لعوامل المرونة، السرعة والفعالية التي يتميز بها تدخل سلطات الضبط مقابل تعقّد وطول الإجراءات القضائية.

السلطة القمعية أخطر سلطة تمنح لهيئات الضبط المستقلة لذلك سنقوم بتحديد مفهومها (الفرع الأول)، وباعتبارها اختصاص أصيل للقاضي تم تحويلها لهذه السلطات سنحاول البحث عن مدى مصاحبة هذا التحويل أو النقل في الاختصاص لمختلف الضمانات القانونية الموضوعية والإجرائية التي كان القاضي يكرسها، (الفرع الثاني)

أما بالنسبة لقضية دستورية هذه السلطة المخولة لهيئات الضبط فلن نتناولها في هذا المطلب باعتبارنا قد تطرقنا إليها في الفصل الأول.²

¹ AUTIN (J-L), « Du juge administratif aux autorités A.A.I : un autre mode de régulation », *RDP*, N° 05, 1988, pp. 1213-1227.

² عد إلى الفصل الأول من هذه المذكرة ، ص ص.14-17.

الفرع الأول

مفهوم السلطة القمعية المخولة لسلطات الضبط المستقلة

لقد عرّف مجلس الدولة الفرنسي في قراره الصادر عام 1995 العقوبات الإدارية على أنّها قرارات فردية متّخذة من طرف هيئة إدارية في إطار استعمالها لامتيازات السلطة العامة.¹

إنّ غاية السلطة القمعية المخولة لهيئات الضبط المستقلة ليست الإزاحة التامة للقانون الجنائي في القطاعات الاقتصادية، وإنّما الهدف هو ضمان قدر من الفعالية، السرعة والبساطة مقارنة بالجهات القضائية التي تعرف ازدحاما في القضايا وتعقيدا في الإجراءات.² فقمع المخالفات في هذه المجالات لا يجد فعاليته إلّا في سرعة اتخاذ القرار بالشكل الذي يمكن إيقاف التصرفات غير المشروعة، باعتبار الإجراءات القضائية طويلة والقمع بواسطة سلطات الضبط يسمح بتدخل أسرع، كما أنه يتلاءم مع تلك الوقائع المراد قمعها. هذا ولا يخفى علينا أنها تمتاز بالتقنية التي تغيب عن القاضي، كما أنّ هذه العقوبات لا تسجل في سجل السوابق القضائية، وهي ميزة لصالح المتعاملين في السوق،³ وبذلك يكون لها حق توقيع عقوبات متنوعة (ثانيا)، على أن تراعي حين توقيعها مجموعة من الشروط (أولا).

أولا- شروط ممارسة الهيئات الضبطية المستقلة لسلطة العقاب:

رسم المجلس الدستوري الفرنسي المعالم الرئيسية للوظيفة القمعية لسلطات الضبط، فهو قمع إداري، والمشرع حر في تنظيم نطاق العقوبات الإدارية، فمرونة تدخل الدولة في المجال الاقتصادي والاجتماعي تتطلب هذا النوع من سلطة العقاب، لكن القاضي الدستوري اشترط من أجل ممارسة هيئات الضبط المستقلة لسلطة العقاب شرطين أساسيين:

¹ Etude du Conseil d'Etat, « Les pouvoirs de l'administration dans le domaine des sanctions », la documentation Française, 1995, p. 35.

² KOERING-JOULIN (R) et SEVIC (J-F), « Réguler n'est pas juger : réflexions sur la nature du pouvoir de sanction des autorités de régulation économique », *AJDA*, 2004, p.1060.

³ ZOUAIMIA (R), droit de la responsabilité disciplinaire des agents économiques : l'exemple du secteur financier, op.cit, p.66.

1- ألا تكون هذه الجزاءات سالبة للحرية، فالقاضي وحده من يملك سلطة توقيع عقوبات سالبة للحرية، وهذه الأخيرة هي الفاصل بين القاضي والإدارة.¹

2- خضوع السلطة القمعية لذات المبادئ العقابية الدستورية، حيث قضى المجلس الدستوري الفرنسي في قراره الصادر بتاريخ 17 جانفي 1989، أنّ العقوبات التي يتم تسليطها من طرف هيئة ولو غير قضائية تخضع حسب المادة 08 من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان والمواطن لنفس الضمانات التي تحكم العقوبات القضائية.²

هكذا إذن يكون لسلطات الضبط صلاحية توقيع عقوبات متنوعة كل في قطاعها المخصص لها، على استثناء تلك السالبة للحرية.

ثانيا- أنواع العقوبات التي توقعها هيئات الضبط المستقلة:

توقع سلطات الضبط المستقلة نوعين من العقوبات؛ مالية و غير مالية، والتي تبقى غير سالبة للحرية.

1-العقوبات المالية:

العقوبات المالية هي تلك التي تمس الذمة المالية للشخص المخالف، وقد نص المشرع في مختلف النصوص المنشئة لسلطات الضبط على أهلية هذه السلطات لاتخاذ عقوبات مالية.

نجد أنّ المشرع الجزائري نص في مجال المنافسة على نظام عقابي مالي تصاعدي ومتناسب مع طبيعة وحجم المخالفة، وذلك في إطار العقوبات التي خوّل لمجلس المنافسة

¹ DELMAS-MARTY (M), et TEITGN COLLY (C), op.cit, pp. 51-52.

² C. Cons. N°88- 248, DC du 17 Janvier 1989, www.consil-constitutionnel.fr جاء فيه : "Qu'il résulte de l'article 08 de la déclaration des droits de l'homme et du citoyen, qu'une peine ne peut être infligée qu'à la condition que soient respectés le principe de légalité des délits et des peines, le principe de la nécessité des peines, le principe de non rétroactivité de la loi pénal d'incrimination plus sévère aussi que le principe du respect des droits de la défense..... Ces exigences ne concernent pas seulement les peines prononcées par les juridictions répressives mais s'étendant toute sanction ayant le caractère d'une punition même si le législateur a laissé le soin de la prononcer à une autorité de nature non juridictionnel".

الفصل الثاني: تبين القواعد العامة لمنازعات سلطات الضبط المستقلة بتبين نظام تدخلها

توقيعها على الممارسات المقيدة للمنافسة والتجميعات الاقتصادية وذلك على الشكل المبين في الجدول رقم 12.¹

وقد أشار القانون رقم 08-12 المعدل للأمر رقم 03-03 إلى أنّ هذه العقوبات يقرّها مجلس المنافسة على أساس معايير متعلقة لاسيما بخطورة الممارسة المرتكبة والضرر الذي لحق بالاقتصاد والفوائد المجمعة من طرف مرتكبي المخالفة، ومدى تعاون المؤسسات المتهمّة مع مجلس المنافسة خلال مرحلة التحقيق في القضية وأهمية وضعية المؤسسة المعنية في السوق.²

بالإضافة إلى مجلس المنافسة نجد أنّ معظم سلطات الضبط القطاعية تتمتع بهذه السلطة العقابية، إذ يمكن لغرفة التأديب والتحكيم في مجال البورصة فرض غرامات يحدد مبلغها بعشرة ملايين دينار جزائري (10.000,000 د.ج) أو بمبلغ المغنم المحتمل تحقيقه بفعل الخطأ المرتكب.³

كما أهل المشرع لجنة ضبط الكهرباء والغاز لمعاقبة كل متعامل لا يحترم القواعد المنصوص عليها في المادة 141 من القانون رقم 02-01 المتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز وحددت مبلغ الغرامة المالية في حدود 03% من رقم أعمال السنة الفارطة لمتعامل مرتكب المخالفات دون أن يفوق خمسة ملايين دينار (5.000,000 د.ج)، ويرفع إلى 05% في حالة العود دون أن يفوق عشرة ملايين دينار (10.000,000 د.ج).⁴

تتمتع كذلك لجنة الإشراف على التأمينات بصلاحيّة توقيع عقوبات مالية، فعند مخالفة شركة التأمين وإعادة التأمين، وفروع شركة التأمين الأجنبية لتسعيرة التأمينات

¹ أنظر الجدول رقم 12 من الملحق، جدول يبيّن العقوبات المالية التي يمكن أن ينطق بها مجلس المنافسة.

² المادة 62 مكرر من الأمر رقم 03-03، المؤرخ في 19 جويلية 2003، المتعلق بالمنافسة، مرجع سابق.

³ المادة 55 من المرسوم التشريعي رقم 93-10، المؤرخ في 23 ماي 1993، المتعلق ببورصة القيم المنقولة، مرجع سابق.

⁴ المادة 148 من القانون رقم 02-01، المؤرخ في 05 فيفري 2002، المتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات، مرجع سابق.

الفصل الثاني: تباين القواعد العامة لمنازعات سلطات الضبط المستقلة بتباين نظام تدخلها

الإجبارية تتعرض لغرامة لا تتعدى 01% من رقم الأعمال،¹ غير أنه لم يتم تحديد من يقوم بتوقيع هذه العقوبة، فهي لجنة الإشراف على التأمينات أم الوزير المكلف بالمالية. كما تعاقب شركات التأمين أو إعادة التأمين أو فروع شركات التأمين الأجنبية التي خالفت الأحكام القانونية المتعلقة بالمنافسة بغرامة تقدر بـ 10% من رقم الأعمال.²

في المجال المصرفي تقوم اللجنة المصرفية بتوقيع عقوبات مالية تكون مساوية على الأكثر للرأس المال الأدنى الذي يلتزم البنك أو المؤسسة المالية بتوفيره، وهو ما نصّت عليه المادة 114 من الأمر رقم 03-11 المتعلق بالنقد والقرض.

هكذا نلاحظ أنّ معيار حساب الغرامة التي توقعها سلطات الضبط المستقلة يختلف بين سلطة وأخرى، فهناك هيئات حدد فيها المشرع مبلغ الغرامة بدقّة وأخرى حدد فيها الحد الأقصى للمبلغ. كما استعمل معيار حساب مبلغ الغرامة بنسبة معينة من رقم الأعمال، كما اعتمد أيضا على معيار الرأس مال.

إنّ هذا التنوّع مقارنة بالقانون الجزائي الذي يحدد العقوبة مسبقا يبيّن خصوصية القمع عن طريق الهيئات الإدارية المستقلة من جهة، ومن جهة أخرى يظهر الاختلاف من حيث العقوبة وتفاوتها أمام الهيئة نفسها أو مقارنة ببعضها البعض أو بالمقارنة مع القانون الجزائي.

2- العقوبات غير المالية:

يطلق عليها كذلك "العقوبات السالبة للحقوق"،³ وهي أشدّ قسوة من العقوبات المالية.⁴ تطبّق على الأشخاص الطبيعية أو على المتعاملين بصفتهم أشخاص اعتبارية.

¹ المادة 245 مكرر من الأمر رقم 95-07، المؤرخ في 25 جانفي 1995، المتعلق بالتأمينات، المعدل والمتمم، مرجع سابق.

² المادة 248 مكرر 1 من نفس الأمر.

³ ZOUAIMIA (R), droit de la responsabilité disciplinaire des agents économiques : l'exemple du secteur financier, op.cit, p.66.

⁴ DELMAS-MARTY (M) et TETGEN-COLLY (C), op.cit, p. 80.

إنّ العقوبات السالبة للحقوق المتعلقة بالأشخاص الطبيعيين تنطبق في القطاع البنكي على مسيري البنوك. تتعلق هذه العقوبات بمنع مسير أو أكثر من ممارسة صلاحياته لمدة معينة أو إنهاء خدمات واحد أو أكثر من المقيمين المذكورين بواسطة اللجنة المصرفية.¹

إن العقوبات السالبة للحقوق والمتعلقة بالمتعاملين، أي الأشخاص الاعتبارية الناشطة في السوق تخص سحب الرخص أو الاعتماد حسب الحالة. في المجال البنكي، يشكّل سحب الاعتماد أخطر عقوبة يمكن أن تصيب بنك أو مؤسسة مالية، فسحب الاعتماد يعني بالضرورة وضع حدّ لحياة البنك الأمر الذي تنتبّعه تصفية المؤسسة.²

في مجال البورصة، نجد أنّ المشرع خوّّل غرفة التأديب والتحكيم سلطة إصدار عقوبات اتجاه الوسطاء في عمليات البورصة تصل إلى حد سحب الاعتماد.³

أمّا في مجال الاتصالات السلكية واللاسلكية، فإنّ العقوبات السالبة للحقوق تتدرج بخصوص الرخصة من التعليق الكلي أو الجزئي لهذه الرخصة لمدة ثلاثين يوما إلى التعليق المؤقت للرخصة لمدة تتراوح ما بين شهر إلى ثلاثة أشهر أو تخفيض مدّتها في حدود سنة، وفي حالة عدم امتثال المتعامل عند انقضاء هذه الآجال يمكن أن تتخذ ضده سلطة الضبط قرار سحب نهائي للرخصة.⁴ وقد حددت المادة 37 من القانون رقم 03-2000 الشروط الموضوعية والحالات المشترطة لذلك.

أما في مجال الطاقة، فيمكن للجنة ضبط الكهرباء والغاز في حالة التقصير الخطير أن تسحب مؤقتا رخصة استغلال المنشأة لفترة لا تتجاوز سنة، كما يمكنها في حالة التقصير

¹ المادة 114 من الأمر رقم 11-03، المؤرخ في 26 أوت 2003، المتعلق بالنقد والقرض، مرجع سابق.
² طباع نجا، "اللجنة المصرفية كجهة قمعية في مجال المساءلة المهنية للبنوك"، أعمال الملتقى الوطني حول السلطات الإدارية المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، أيام 23-24 ماي، جامعة بجاية، 2007، ص. 215.
³ المادة 55 من المرسوم التشريعي رقم 10-93، المؤرخ في 23 ماي 1993، المتعلق ببورصة القيم المنقولة، مرجع سابق.
⁴ المادتين 35 و36 من القانون رقم 03-2000، المؤرخ في 05 أوت 2000، المحدد للقواعد العامة المتعلقة بالبريد والمواصلات السلكية واللاسلكية، مرجع سابق.

الخطير سحب الرخصة كليا، ويجب أن تسجل صراحة في قرار السحب حالات التقصير المعايين.¹

أخيرا نلاحظ أنّ لهيئات الضبط المستقلة سلطة تقديرية واسعة في اختيار العقوبة المناسبة من بين مجموع العقوبات المحددة قانونا.

الفرع الثاني

خضوع السلطة القمعية لهيئات الضبط المستقلة للضمانات القانونية

إنّ ممارسة السلطة القضائية لاختصاصاتها القمعية يحقّق للشخص المعاقب مجموعة من الضمانات الأساسية التي يكرّسها الدستور وكذا قانون العقوبات وقانون الإجراءات الجزائية، ونقل الاختصاص من القاضي الجنائي إلى هيئات الضبط المستقلة لن تكون له فاعلية إن لم يصاحبه نقل لتلك الضمانات، وهذا من أجل تفادي حالات انتهاك حقوق الأفراد، وقد عبّر عن ذلك الأستاذ GUYOMAR بقوله: « *L'efficacité sans la garantie, ce serait le risque de l'arbitraire* »² ، لكن غياب تقنين موحد يعرّف النظام القانوني للمخالفات والعقوبات التي توقّعها سلطات الضبط المستقلة، واختلاف القواعد المطبقة على كلّ قطاع اقتصادي يجعل من الصعب البحث عن الضمانات التي يجب أن تحترمها هيئات الضبط أثناء ممارستها لسلطة العقاب، وهو ما جعلنا نخوض في الموضوع وذلك عن طريق المقارنة بينها وبين القواعد المطبقة أمام القضاء الجزائري .

أولا- الضمانات القانونية الموضوعية:

يحترم القاضي الجنائي حين ممارسته لسلطة العقاب مجموعة من الضمانات كمبدأ شرعية الجريمة والعقوبة، مبدأ المسؤولية، مبدأ التناسب أثناء تطبيق العقوبة ومبدأ عدم الرجعية، فهل يسري الوضع ذاته بالنسبة لسلطات الضبط المستقلة؟

¹ المادة 149 من القانون رقم 01-02، المؤرخ في 05 فيفري 2002، المتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات، مرجع سابق.

² GUYOMAR (M), « La sanction administrative », *LPA*, N° 9, 2006, p.08.

1- مبدأ شرعية الجرائم والعقوبات:

يُعتبر مبدأ الشرعية أهم مبدأ يقوم عليه القانون الجزائي، يقصد به أن كل المخالفات والعقوبات التي توقع عليها يجب أن تكون محدّدة في نص شرعي.¹

إنّ هذا المبدأ دستوري، نص عليه الدستور الجزائري لسنة 1996 في المادة 142 منه، كما نصت عليه المادة الأولى من قانون العقوبات، إذ **"لا جريمة ولا عقوبة أو تدبير أمن بغير قانون"**.²

إذا بحثنا عن تكريس هذا المبدأ بالنسبة لهيئات الضبط المستقلة نجدها تعرف سلطة تقديرية في هذا الشأن، إذ تعتبر عناصر الجريمة في المخالفات الإدارية مرنة جداً، ممّا يعطي لهيئات الضبط المستقلة حرية كبيرة في التحرك لقمع كل المخالفات المحتملة.³ نجد مثلاً أنّ مجلس المنافسة يعاقب على الممارسات المقيّدة للمنافسة، وهذه الأخيرة مذكورة في المادة 06 من الأمر رقم 03-03 على سبيل المثال فقط وهو ما يظهر جلياً من استعمال المشرع لعبارة **"الاسيما عندما ترمي إلى..."**⁴، كما أنّ المادة 11 من نفس الأمر و المتعلقة بالتعسف في استغلال وضعية التبعية الاقتصادية قد استعملت عبارة **"على الخصوص"**، إذ جاءت هذه المادة كما يلي: **".... يتمثل هذا التعسف على الخصوص في:"**.

أما بالنسبة للهيئات القطاعية فإنّ الأفعال المجرّمة أو المعتبرة "مخالفات" قليلاً ما ينصّ عليها المشرع، ففي كثير من الأحيان يشير إلى مجرّد انتهاك النصوص التشريعية

¹ ZOUAÏMIA (R), droit de la responsabilité disciplinaire des agents économiques : l'exemple du secteur financier, op.cit, p.80.

² أنظر المادة الأولى من قانون العقوبات ، منشورات بيرتي، طبعة 2010-2011.

³ عيساوي عز الدين، السلطة القمعية للهيئات الإدارية المستقلة الفاصلة في المواد الاقتصادية والمالية، مرجع سابق، ص. 76.

⁴ أنظر المادة 06 من الأمر رقم 03-03، المؤرخ في 19 جويلية 2003، المتعلق بالمنافسة، المعدل والمتمم، مرجع سابق.

الفصل الثاني: تباين القواعد العامة لمنازعات سلطات الضبط المستقلة بتباين نظام تدخلها

والتنظيمية أو الإخلال بالواجبات المهنية، كما هو الشأن بالنسبة للجنة المصرفية،¹ سلطة ضبط البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية،² ولجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها.³

ليس مشكل تحديد المخالفات وحده الذي يثار أمام سلطات الضبط المستقلة، بل وحتى تحديد العقوبات، فالعقوبة في الأصل تحدد بالمقارنة مع الفعل المرتكب، لكن هذا الأمر لن نجده دوماً أمام هيئات الضبط المستقلة، التي تقاس فيها درجة شرعية العقوبة بالنظر إلى ما إذا تم تحديد حدٍّ أقصى لها.⁴

يثار المشكل بالنسبة لسلطات الضبط المستقلة في اختيار العقوبات، فقليلاً ما تشير النصوص إلى المخالفة والعقوبة التي تقابلها، إذ هناك مجموعة من المخالفات من جهة، ومن الجهة المقابلة هناك مجموعة من العقوبات، وهيئات الضبط تختار العقوبة التي تريد، كما أنّها توقع العقوبات السالبة للحقوق بمفردها أو مضافة إليها العقوبات المالية، ولها سلطة تقديرية في ذلك، وهذا على عكس القاضي الجزائي الذي يطبق مبدأ الشرعية بمفهومه الضيق.⁵

2- مبدأ الشخصية: Principe de la personnalité

يقصد بمبدأ الشخصية ضرورة أن يوقع الجزاء على الشخص مرتكب الجريمة أو المخالفة سواء كان طبيعياً أو معنوياً.

¹ أنظر المادة 114 من الأمر رقم 03-11، المؤرخ في 26 أوت 2003، المتعلق بالنقد والقرض، المعدل والمتمم، مرجع سابق.

² أنظر المادة 35 من القانون رقم 03-2000، المؤرخ في 05 أوت 2000، المتعلق بالبريد والمواصلات السلكية واللاسلكية، مرجع سابق.

³ أنظر المادة 53 من المرسوم التشريعي رقم 93-10، المؤرخ في 23 ماي 1993، المتعلق ببورصة القيم المنقولة، المعدل والمتمم، مرجع سابق.

⁴ حدري سمير، السلطات الإدارية المستقلة الفاصلة في المواد الاقتصادية والمالية، مرجع سابق، ص. 130.

⁵ عيساوي عز الدين، السلطة القمعية للهيئات الإدارية المستقلة الفاصلة في المواد الاقتصادية والمالية، مرجع سابق، ص. 78.

لقد أشار مجلس الدولة الفرنسي في قراره الصادر بتاريخ 22 نوفمبر 2000 إلى ضرورة إخضاع العقوبات الصادرة عن سلطات الضبط الاقتصادي لمبدأ الشخصية، سواء تعلّق الأمر بالأشخاص الطبيعية أو المعنوية.¹

تهدف العقوبة التي توقعها سلطات الضبط المستقلة إلى ردع الشخص المسؤول عن الفعل، وتحديد هذا الشخص يكون بالاستناد إلى النصوص القانونية، ففي مجال المنافسة، نجد أنّ مجلس المنافسة قد كُلف بمعاينة كل الممارسات المقيّدة للمنافسة التي ترتكبها المؤسسات،² كما أنّ المادة 56 من الأمر رقم 03-03 جاء فيها: " ... إذا كان مرتكب المخالفة شخصاً طبيعياً أو معنوياً أو منظمة...".

كما أنّ لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها تعاقب الوسطاء في عمليات البورصة وهم أشخاص معنوية، حسب المادتين 06 و53 من المرسوم التشريعي رقم 93-10.³ نجد كذلك أنّ اللجنة المصرفية تمارس رقابتها على البنوك والمؤسسات المالية.

3- مبدأ التناسب: Principe de proportionnalité

يقتضي التناسب ألاّ تسرف الهيئة المعنية بتوقيع الجزاء ولا تلجأ إلى الغلو في تقديره،⁴ وإنّما عليها أن تختار الجزاء المناسب والضروري لمواجهة الفعل المقترف حتى يكون هناك نوع من الردع العادل يوازي الضرر الواقع،⁵ والتناسب هو مبدأ عقابي يطبّق في المواد الجزائية، تعود جذوره الأولى إلى المادة الثامنة من إعلان حقوق الإنسان والمواطن لسنة 1789،⁶ لقد كرّسه المجلس الدستوري الفرنسي لأول مرة على المادة

¹ GUYOMAR (M), « Conditions d'application du principe de la personnalité des peines aux sanctions prononcées par le conseil des marchés financiers », *AJDA*, 2000, pp. 997- 998.

² مفهوم المؤسسة حدّدته المادة 03 من الأمر رقم 03-03 المتعلق بالمنافسة بأنّه شخص طبيعي أو معنوي، أيّا كانت طبيعته يمارس بصفة دائمة نشاطات الإنتاج والتوزيع والخدمات.

³ لقد استبعدت المادة 06 من المرسوم التشريعي رقم 93-10، المؤرخ في 23 ماي 1993، المتعلق ببورصة القيم المنقولة، المعدل والمتمم والسالف الذكر الشخص الطبيعي من دائرة الوسطاء وأصبحت تقتصر هذه المهمة على الأشخاص المعنوية دون الطبيعية.

⁴ BOUTARD LABARDE (M.C), "Principe de proportionnalité et fixation des amendes en droit de la concurrence", *LPA*, 1998, p. 44.

⁵ محمد بكر حسين، الغلو في توقيع الجزاء الإداري والرقابة القضائية: دراسة مقارنة، مكتبة السعادة ، طلنطا، 1991، ص.7.

⁶ MODERNE (F), sanctions administratives et justice constitutionnelle, *ECONOMICA*, Paris, 1993, p.263.

الجزائية في قراره رقم 80-127¹، و أثاره بشأن العقوبات التي توقعها الهيئات الإدارية المستقلة بمناسبة قراره المتعلق بالمجلس الأعلى للسمعي البصري رقم 88-244 في الحثية رقم 35، إذ قضى بأنّ مبدأ ضرورة العقوبات من بين المبادئ الواجب احترامها عند توقيع العقوبات الإدارية.²

وفي قراره رقم 89-260 المتعلق ببورصة القيم المنقولة أثار نفس المبدأ، وقضى بأنّ العقوبات التي توقعها لجنة عمليات البورصة يجب أن تكون بالقياس مع المخالفات المرتكبة والمكاسب التي تنتج عن هذه المخالفات.³

لإعمال مبدأ التناسب في نطاق العقوبات التي توقعها سلطات الضبط المستقلة يجب احترام أمرين وهما: الالتزام بالمعقولية في توقيع الجزاءات الإدارية، والالتزام بعدم التعدد الجزائي على مخالفة واحدة.

● **الالتزام بالمعقولية في توقيع الجزاءات الإدارية:**

يجب على هيئة الضبط أثناء قيامها باختيار الجزاء للمخالفة المرتكبة أن تراعي مجموعة من الأمور، كمدى خطورة المخالفة على المصالح الفردية أو الإدارية، ومقدار ما حقّقه المخالف من منفعة نتيجة الفعل، وكذا مقدار ما يناله من جزاء في ضوء ذلك جميعه من حقّ أو حرية أساسية.⁴

رغم أنّ موقف المشرع الجزائري غير صريح في هذا الشأن، إلّا أنّه وباستقراء النصوص القانونية التي تكرّس سلطة العقاب تظهر بعض المعالم التي توحى بتكريس هذا المبدأ، وذلك من خلال تكريس حدّ أقصى للعقوبة لا يمكن تجاوزه، أو من خلال تكريس العقوبات التكميلية، وكذا النظر إلى الظروف المحيطة بمرتكب المخالفة.

أخيراً فإنّ العقوبات التي توقعها سلطات الضبط المستقلة تظهر أنّها تخضع لمبدأ التناسب من حيث احترام المعقولية في توقيعها، ولا تخضع من جهة أخرى لمبدأ آلية العقوبات، فاحترام المعقولية

¹ C. Cons. N° 80-127 DC du 19 et 20 Janvier 1981, www.consiel-constitutionnel.fr

² C. Cons. N° 88-244 DC du 20 juillet 1988, www.consiel-constitutionnel.fr

³ C. Cons. N° 89-260 DC du 28 juillet 1989, www.consiel-constitutionnel.fr

⁴ موكّة عبد الكريم، "مبدأ التناسب : principe de proportionnalité : ضمانات أمام السلطة القمعية لسلطات الضبط المستقلة"، أعمال الملتقى الوطني حول السلطات الإدارية المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، أيام 23-24 ماي، جامعة بجاية، 2007، ص. 317.

في توقيع العقوبات يؤدي إلى تغييرها حسب الظروف والأشخاص، وفي هذا يمكن للهيئة القضائية أن تراقب هذا التناسب بين الفعل المجرّم والعقوبة.¹

● **عدم الجمع بين العقوبات:**

إنّ الإفراط في الجمع بين العقوبات يشكّل خطراً كبيراً على حرية الأفراد، فاختيار العقوبة الأشدّ قد يكون أكثر فاعلية،² وإذا ألقينا نظرة على القانون الجزائي نجده يتبنى التقسيم الثلاثي للجرائم وكلّ قسم تقابله عقوبات معينة، في حين لا يعرف الضبط الاقتصادي هذا التقسيم، فكلّ الأفعال تمّ جمعها في نموذج واحد وبدون تفرقة في العقوبات، والنتيجة هي إمكانية العقوبة على فعل واحد مرتين إذا كان يشكّل خطئاً بالنظر إلى اختصاص سلطات الضبط المستقلة، وكذا بالنظر إلى قانون العقوبات، فنكون أمام ازدواجية العقوبات. والمسألة تطرح إذا كان الفعل الواحد يمكن أن يشكّل عدّة متابعات، وبالتالي عقوبات ذات طبيعة مختلفة. وهذا يعني إمكانية توقيع العقوبات من سلطات الضبط المستقلة والقضاء الجزائي، خاصّة عندما نكون أمام العقوبات المالية، فرغم شدّة هذه العقوبات عندما توقع من طرف سلطات الضبط المستقلة، فقد تضاف إليها عقوبات مالية أخرى ينطبق بها القاضي الجزائي على نفس الأفعال.

إنّ الأمر لا يتوقّف عند هذا الحد بل يمكن تصوّر حالة تنازع الاختصاص بين سلطات الضبط المستقلة، وذلك باعتبار مجال اختصاص مجلس المنافسة غير محدّد بقطاع اقتصادي معين،³ فهو يمارس رقابة أفقية على جميع الأعوان الاقتصاديين عكس الهيئات الضبطية الأخرى التي تمارس رقابة عمودية على أعوان قطاعها فقط.⁴

¹ حدري سمير، السلطات الإدارية المستقلة الفاصلة في المواد الاقتصادية والمالية، مرجع سابق، ص. 134.

² KOERING-JOULIN (R) et SEUVIC (J-F), « Droits fondamentaux et droit criminel », *AJDA*, 1998, p. 118.

³ AUDIT (M), « Les autorités de régulation : La confrontation des autorités nationales de régulation à la transnationalité des marchés », in AUDIT (M), MUIR WATT (H) et PATAUT (E) (s/d scientifiques de), *conflits de lois et régulation économique*, LGDJ / LEXTENS, 2008, p.12.

⁴ حول المسألة أنظر:

ZOUAIMIA (R), « De l'articulation des rapports entre le conseil de la concurrence et les autorités de régulation sectorielles en droit Algérien », *colloque national sur les autorités de régulation indépendantes*, jours 23-24 mai 2007, Université de Bejaia, 2007, pp.85-100.

إنّ هذه الوضعية من شأنها أن تؤدي إلى تداخل في الاختصاص بين مجلس المنافسة والهيئات القطاعية الأخرى، خاصة إذا علمنا أنّ المشرع لم يوطر هذه المسألة، واكتفى بنص المادة 39 من الأمر رقم 03-03 المعدلة بموجب القانون رقم 08-12.¹

حيث نلاحظ من خلال هذه المادة أنّ المشرع لم ينص على حالة ما إذا عاقب مجلس المنافسة العون المرتكب للممارسات المنافسة للمنافسة، إن كان يمكن للهيئة القطاعية أن تعاقب على نفس الفعل أم تكفي بالعقوبة التي سلّطها مجلس المنافسة.

4- مبدأ عدم الرجعية: Principe de non rétroactivité

يقصد بمبدأ عدم الرجعية ألا يطبق الجراء على ما اكتمل من وقائع قبل صدور النصّ، وقد كرّسه الدستور الجزائري لسنة 1996 في المادة 46 منه والتي تنص على ما يلي: "لا إدانة إلا بمقتضى قانون صادر قبل ارتكاب الفعل المجرم".

كما كرّسه القانون المدني في مادته الثانية (02) التي تنص على ما يلي: "لا يسري القانون إلا على ما يقع في المستقبل ولا يكون له أثر رجعي...".

كرّس هذا المبدأ أيضا في قانون العقوبات إذ تنص المادة الثانية منه على ما يلي: « لا يسري قانون العقوبات على الماضي إلا ما كان منه أقل شدة ».

من خلال هذه المادة يظهر أن مبدأ الرجعية ليس مطلقاً، حيث ترد عليه استثناءات أثناء تطبيقه في القانون الجزائري، إذ يمكن أن ينصرف القانون الجديد على الماضي إذا كان أقل شدة. وكذلك في حالة الأفعال المتعاقبة، فهل تمتد هذه الاستثناءات لتشمل سلطات الضبط المستقلة؟

أنظر كذلك دفاًس عدنان، "العلاقة الوظيفية بين مجلس المنافسة وسلطات الضبط الأخرى"، أعمال الملتقى الوطني حول السلطات الإدارية المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، أيام 23-24 ماي، جامعة بجاية، 2007، ص. 386. وأيضاً: شيخ اعمر يسمونة، مرجع سابق، ص. 137-140.

¹ تنص هذه المادة على ما يلي: "عندما ترفع قضية أمام مجلس المنافسة حول ممارسة تتعلق بقطاع نشاط يكون تحت مراقبة سلطة ضبط، فإنّ المجلس يرسل نسخة من الملف إلى السلطة المعنية لإبداء الرأي في مدة أقصاها ثلاثين (30) يوماً.

يقوم مجلس المنافسة في إطار مهامه بتوطيد علاقات التعاون والتشاور وتبادل المعلومات بين سلطات الضبط".

تقرّر القوانين الجزائية استثناء على مبدأ عدم رجعية القوانين، إذ يمكن أن يطبق القانون الجديد على الأفعال الحاصلة قبل صدوره إذا كانت أصلح للمتهم، سواء خفف هذا القانون الجديد من الجزاء أو قام بإلغائه، وهذا الاستثناء يسري أيضا على الجزاءات الإدارية طالما أنّها تتصف بالطابع الردعي.

أكّد مجلس الدولة الفرنسي تطبيق الجزاء الإداري الأصلح للمخالف في رأيه الخاص بالعقوبات التي يوقعها ديوان الهجرة الدولية على العمال الأجانب الذين هم في وضعية غير قانونية وأقرّ على أنّ هذا المبدأ لا يقتصر سريانه على العقوبات التي يحكم بها القاضي الجنائي فحسب وإنّما يمتدّ تطبيقه ليشمل الجزاءات الإدارية.¹

هذا الرأي أيّده المجلس بشأن قرار له صدر في 05 أفريل 1996 في قضية "HOUDMOND" بشأن العقوبات الضريبية.²

أما بالنسبة لمبدأ التقادم فرغم أنّه مبدأ مستقر في القانون الجزائري،³ و في القانون المدني،⁴ إلا أنّ المشرع الجزائري قد أغفله في مادة الضبط، فالمخالفات التي تعاقب عليها سلطات الضبط المستقلة لم تحدّد مدّة تقادمها، باستثناء مجلس المنافسة أين نجد المادة 44 من الأمر رقم 03-03 تنص في فقرتها الأخيرة على ما يلي: « لا يمكن أن ترفع إلى مجلس المنافسة الدعاوى التي تجاوزت مدّتها ثلاث سنوات إذا لم يحدث بشأنها أي بحث أو معاملة أو عقوبة ».

أخيرا نوّكد أنّ الطابع الردعي للعقوبات التي توقعها هيئات الضبط المستقلة يستلزم أن تطبق قواعد القانون الجنائي المتعلقة بعدم الرجعية، وهو ما أكّده المجلس الدستوري الفرنسي في قراره الصادر في 30 ديسمبر 1982 أين قضى أنّ مبدأ عدم الرجعية لا يخص فقط العقوبات التي تصدرها الجهات القضائية، بل يخص أيضا الجهات غير القضائية التي تصدر عقوبات، حتى ولو أغفل المشرع النص على إخضاعها لهذا المبدأ، إذ جاء في هذا القرار: « Le »

¹ FAVOREU (L) et PHILIP (L), les grandes décisions du conseil constitutionnel, DALLOZ, Paris, 1995, pp. 532-554.

² عيساوي عز الدين، السلطة القمعية للهيئات الإدارية المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، مرجع سابق، ص. 92.

³ انظر المواد 07 و 08 و 09 من قانون الإجراءات الجزائية، منشورات بيرتي، طبعة 2010-2011.

⁴ انظر المواد من 308 إلى 322 من القانون المدني، مرجع سابق.

principe de non-rétroactivité ne concerne pas seulement les peines appliquées par les juridictions répressives, mais s'étend nécessairement à toute sanction ayant le caractère de punition, même si le législateur a cru devoir laisser le soin de la prononcer à une autorité de nature non juridictionnelle »¹

ثانيا- الضمانات القانونية الإجرائية :

ليس هناك إجراءات موحدة في مادة القمع الإداري، لكن هناك مجموعة من القواعد التي توطر هذه المرحلة، سواء تعلّق الأمر بالقواعد التي وردت في النصوص التشريعية أو التنظيمية، أو تلك المستمدة من القضاء الدستوري والإداري، أو بالمقارنة مع الضمانات الإجرائية المكرّسة في المادة الجزائية.

رغم أنّ العقوبات التي توقعها سلطات الضبط المستقلة لا يمكن أن تكون سالبة للحرية، إلا أنّ الضمانات الإجرائية الجزائية يجب تطبيقها على القمع الإداري نظرا لقسوته.

1- احترام مقتضيات حقوق الدفاع:

وجوب احترام حق الدفاع مبدأ دستوري كرّسه الدستور الجزائري في الفقرة 02 من المادة 151 التي جاءت كما يلي: **"الحق في الدفاع معترف به"**، غير أنّ هذا النص أورده الدستور في الفصل المتعلق بالسلطة القضائية، خلافا لما هو مكرّس في القانون الفرنسي الذي يعتبر حق الدفاع من المبادئ العامة للقانون التي يجب على كل القوانين أن تتطابق معه.²

إنّ ضرورة احترام وحماية حقوق الإنسان يقتضي تكريس هذا الحق في المواد الجزائية،³ فهل يسري هذا المبدأ - بما يتضمّنه من قرينة البراءة، الحق في الإعلام بالوقائع المنسوبة إليه، تقديم الملاحظات، اصطحاب الشهود، والاستعانة بمحامي- على سلطات الضبط المستقلة؟

¹ C. Cons. N°82-155 DC du 30 décembre 1982, www.conseil-constitutionnel.fr

² مخلوف باهية، مرجع سابق، ص 88.

³ GUESMI (A), « Le droit de la défense dans les législations Algérienne, Française, Américaine et Soviétique », *RASJEP*, N° 03, 1993, p.427.

• إعلام صاحب الشأن بالوقائع المنسوبة إليه في أقصر الآجال:

يقتضي مبدأ المواجهة إعلام الشخص بالوقائع المنسوبة إليه حتى يستعدّ للدفاع،¹ وهذا الإجراء نجده مكرّس بالنسبة للجنة ضبط البريد والمواصلات، إذ لا توقّع العقوبات إلاّ بعد إبلاغ المعني بالماخذ المنسوبة إليه،² رغم أنّه يؤخذ على هذا النص عدم تحديده لآجال هذا التبليغ وكيفية.

الإجراء نفسه نجده مكرّسا أمام مجلس المنافسة، فالمقرّر الذي عيّنه مجلس المنافسة يحرّر تقريراً أولياً يتضمّن عرض الوقائع وكذا المآخذ المسجلة ويبلّغه إلى الأطراف المعنية.³ أمّا بالنسبة للجنة المصرفية، فإذا كان الأمر رقم 03-11 المتعلق بالنقد والقرض لم ينص على هذه الضمانة، إلاّ أنّه وبعد تعديل هذا الأمر بموجب الأمر رقم 10-04 أصبحت اللجنة ملزمة بإعلام الكيان المعني بالوقائع المنسوبة إليه.⁴

• حقّ الاطلاع على الملف و تقديم الملاحظات:

إنّ هذا الحق يستوجب إعطاء فرصة للمتهم للاطلاع على الملف، وهو حق معترف به أمام المحاكم باعتباره صورة من صور تحقيق مبدأ الوجاهية،⁵ وهذا الحق تضمّنه قانون المنافسة، إذ أنّ مقرر مجلس المنافسة عندما يحرّر تقريراً يتضمّن عرض الوقائع وكذا المآخذ المسجلة ومرجع المخالفات المرتكبة يودعه لدى مجلس المنافسة، الذي بدوره يبلّغه للأطراف المعنية والوزير المكلف بالتجارة لإبداء ملاحظاتهم كتابيا في أجل شهرين، ويحدّد لهم تاريخ الجلسة المتعلقة بالقضية، كما يمكن لهؤلاء الأطراف الاطلاع على هذه الملاحظات الكتابية قبل خمسة عشر يوما من تاريخ الجلسة.⁶

¹ سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، الكتاب الثالث، قضاء التأديب: دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة، 1995، ص.560.

² انظر المادة 1/37 من القانون رقم 03-2000، المؤرخ في 05 أوت 2000، المحدد للقواعد العامة المتعلقة بالبريد والمواصلات السلوكية واللاسلكية، مرجع سابق.

³ المادة 52 من الأمر رقم 03-03، المؤرخ في 19 جويلية 2003، المتعلق بالمنافسة، مرجع سابق.

⁴ أنظر المادة 114 مكرر من الأمر رقم 03-11، المؤرخ في 26 أوت 2003، المتعلق بالنقد والقرض، المعدل والمتمم، مرجع سابق.

⁵ HAIM (V), « L'écrit et le principe du contradictoire dans la procédure administrative contentieuse », *AJDA*, N° 07-08, 1996, p. 716. Voir également CHAIB (S) et KARADJI (M), « Le droit d'accès aux documents administratifs en droit Algérien », *Revue IDARA*, N° 26, 2003, p.190.

⁶ انظر المادة 55 من الأمر رقم 03-03، المؤرخ في 19 جويلية 2003، المتعلق بالمنافسة، المعدل والمتمم مرجع سابق.

إنّ حق الإطلاع على الملف وتقديم الملاحظات كرّسها أيضا القانون رقم 03-2000 المتعلق بالبريد والمواصلات وذلك في المادة 37 منه، وهي ملاحظات كتابية حسب ذات المادة. كرّس هذا الحق أيضا بالنسبة للجنة ضبط الكهرباء والغاز،¹ رغم أنّه يؤخذ على المشرع عدم تبينه لنوع الملاحظات التي تقدمها اللجنة فهي كتابية أو شفوية.

أما بالنسبة للقانون المتعلق ببورصة القيم المنقولة فقد كرّس الدفاع الشفهي بحيث لا تتخذ أية عقوبة إلاّ بعد الاستماع إلى الممثل المؤهل للمتهم، أو بعد استدعائه القانوني من أجل الاستماع إليه.²

وفي المجال المصرفي نجد أنّ المشرع نص على هذه الضمانة في المادة 114 مكرر من الأمر رقم 03-11 بعد تعديله بالأمر رقم 04-10 حيث يمكن للكيان المعني إرسال ملاحظاته إلى رئيس اللجنة المصرفية في أجل أقصاه ثمانية (08) أيام ابتداء من تاريخ الإرسال، ويستدعى للاستماع إليه من طرف اللجنة، ممّا يعني أنّ المشرع كرّس حق إبداء الملاحظات الكتابية والشفوية أمام اللجنة.

ومن أجل تمكين الكيان المعني من تحضير دفاعه خوّل له المشرع إمكانية الإطلاع على الوثائق التي تثبت المخالفة المعينة، ويكون ذلك في مقرّ اللجنة دون أن يكون للمعني الحق في إخراج الوثائق خارج مقرّها، وذلك إعمالا لمبدأ سرية الأعمال الذي تقتضيه ضرورة تجنيب المتعاملين الاقتصاديين ما يمكن أن يلحق بهم من أضرار بسبب الكشف عن معلومات سرية قابلة لأن تستغل من طرف المتعاملين في السوق.

الواقع أنّه لا يكفي تكريس حق الإطلاع على الملف، بل يجب إعطاء وقت كافٍ للمعني لتقديم ملاحظاته، فإذا كانت الإجراءات محدّدة الآجال أمام اللجنة المصرفية (8 أيام على الأكثر من تاريخ الإرسال) ومجلس المنافسة (شهرين من تاريخ إيداع الملف)، فإنّ لجنة ضبط البريد

¹ انظر المادة 146 من القانون رقم 01-02، المؤرخ في 05 فيفري 2002، المتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات، مرجع سابق.

² وذلك بموجب المادة 56 من المرسوم التشريعي رقم 93-10، المؤرخ في 23 ماي 1993، المتعلق ببورصة القيم المنقولة، مرجع سابق.

والمواصلات ولجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة لم يحدد المشرع لهما آجالاً للإطلاع على الملف وتقديم الملاحظات.¹

لقد حدد مجلس الدولة الفرنسي شرط المدّة بأن تكون معقولة «Un délai *raisonnable*»² غير أنّ الإشكال المطروح في هذه النقطة هو صعوبة تحديد المقصود من عبارة "المدّة المعقولة" باعتبارها غير دقيقة تفتح مجال التقدير للسلطة الإدارية المكلفة بالعقاب، لكن وباعتبار القطاعات التي تتدخل فيها سلطات الضبط تتطلب السرعة فمن البديهي ألا تكون بالغة الطول، بحيث تفقد الحكمة من الجزاء، ولا تكون مفرطة في القصر فلا يتمكن صاحب الشأن من تحضير دفاعه.

• إمكانية الاستعانة بمُدافع:

إنّ الإجراء الوجاهي يضمن للأطراف محاكمة عادلة، وذلك بتقديم أدلتهم أثناء الجلسة، لكن في مادة الضبط الاقتصادي فكرة الأطراف كما يعرفها القانون الجزائي غائبة، حيث لا توجد نيابة ولا طرف مدني ولا قاضٍ، فسلطة الضبط المستقلة هي التي تتهم الشخص المتابع وهذا الأخير يظهر كطرف وحيد مدافع.

أمام هذا الوضع تظهر أهمية وجود محام بجانب الشخص المعنوي، لكن الحق في اختيار مدافع كرّسه المشرع الجزائري بصفة محتشمة في مادة المنافسة والبورصة.³

في مجال المنافسة، تكريس حق الاستعانة بمدافع معترف به في مرحلة التحقيق،⁴ أما في مجال البورصة فإنّ حق الاستعانة بمدافع معترف به لكل شخص تستدعيه لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة لتقديم معلومات في القضايا المطروحة عليها، ففي هذه الحالة

¹ أنظر المادة 114 مكرر من الأمر رقم 03-11، المؤرخ في 26 أوت 2003، المتعلق بالنقد والقرض، المعدل والمتمم، مرجع سابق. وكذلك المادة 55 من الأمر رقم 03-03، المؤرخ في 19 جويلية 2003، المتعلق بالمنافسة، مرجع سابق.

² Conseil d'Etat, N° 276069, du 27 octobre 2006, cité par COLLET (M), «Autorités de régulation et procès équitable», *AJDA*, N°2, 2007, pp.80- 81.

³ ZOUAIMIA (R), les autorités administratives indépendantes et la régulation économique en Algérie, op.ci, p.107.

⁴ عندما يعيّن رئيس مجلس المنافسة المقرر ليقوم بالتحقيق في القضية، يقوم هذا الأخير بالاستماع إلى أشخاص لجمع الأدلة، وهؤلاء الأشخاص يمكنهم في هذه المرحلة الاستعانة بمستشار، ويحق للأطراف المعنية في القضايا المرفوعة أمام مجلس المنافسة الاستعانة بمحامٍ أو أي شخص تختاره، وهذا ما تضمنته المادة 30 من الأمر رقم 03-03، المؤرخ في 19 جويلية 2003، المتعلق بالمنافسة، مرجع سابق.

يمكن لأي شخص يتم استدعاؤه أن يستعين بمستشار من اختياره،¹ ثم في مرحلة توقيع العقوبة، لا تُصدر الغرفة التأديبية لهذه اللجنة أية عقوبة ما لم تستمع قبل ذلك إلى الممثل المؤهل للمتهم أو ما لم تدعوه قانونا للاستماع إليه.²

كرّس المشرع هذه الضمانة مؤخرًا بالنسبة للجنة المصرفية، وذلك بموجب المادة 114 مكرر من الأمر رقم 03-11 المعدل والمتمم بالأمر رقم 04-10، أمّا غير ذلك من الهيئات فلم يخضعها القانون لهذه الضمانة.

2- علانية الجلسات:

تعني علانية الجلسات السماح لكل شخص بحضور الجلسة وكذا بنشر ما يدور فيها، وهي من الضمانات الأساسية التي أوجدها المشرع لتمكين كل من الخصوم والرأي العام من مراقبة عمل القاضي،³ والهدف من العلنية هو أن تكون هناك رقابة للرأي العام على أعمال القضاء وفي ذلك ما يكفل حسن أداء القاضي لعمله.⁴

علانية جلسات الحكم مبدأ مكرّس في المادة 114 من دستور 1996، وكذا في قانون الإجراءات الجزائية في المادة 285، إذ أنّ إصدار الحكم يكون علنيا وكذلك الجلسات باستثناء تلك التي تمس بالنظام العام والآداب العامة، في حين أمام سلطات الضبط المستقلة فإنّ الجلسات تأخذ الطابع السري.

في ظل الأمر رقم 95-06 كانت الجلسات علنية، غير أنّ المشرع الجزائري تحوّل عن هذا الاتجاه بعد إلغاء هذا الأمر وإصدار الأمر رقم 03-03 فأصبحت الجلسات تجري في سرية.

¹ انظر المادة 38 من المرسوم التشريعي رقم 93-10، المؤرخ في 23 ماي 1993، المتعلق ببورصة القيم المنقولة، المعدل والمتمم، مرجع سابق.

² انظر المادة 56 من المرسوم نفسه.

³ بوبشير محند أمقران، النظام القضائي الجزائري، طبعة ثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1994، ص 92-93.

⁴ الفزايري آمال، ضمانات التقاضي: دراسة تحليلية مقارنة، منشأة المعارف، الإسكندرية، دبت، ص. 55.

أما فيما يخص نشر القرارات فإنّ هذا الإجراء تعرفه لجنة ضبط الكهرباء والغاز،¹ وكذا مجلس المنافسة بموجب المادة 49 من الأمر رقم 03-03 المعدلة في 2008 والتي تنص على ما يلي: "ينشر مجلس المنافسة القرارات الصادرة عنه... في النشرة الرسمية للمنافسة. كما يمكن نشر مستخرجات من قراراته وكل المعلومات الأخرى بواسطة أي وسيلة إعلامية أخرى."

3- تسبب القرارات:

التسبب هو بيان الحجج القانونية والتبريرات والأدلة الواقعية التي بني عليها الحكم أو القرار المتخذ.²

ويعتبر تسبب الأحكام والقرارات القضائية من الضمانات الهامة لحقوق المتقاضين، كما أنّه الدلالة الظاهرة على قيام القاضي بواجبه في الدراسة الدقيقة للطلبات والدفع، وأن يتضمن حكمه مجموعة من الأسباب المتصلة بالوقائع التي أدت إلى إصدار المنطوق وتبرير صدوره.³

استلزم قانون الإجراءات المدنية والإدارية الجزائري تبرير القرارات القضائية، وذلك في نص المادة 11 منه التي جاءت كما يلي: " يجب أن تكون الأوامر والأحكام والقرارات مسببة".

في الواقع يجب التمييز بين ركن السبب *Le motif* كركن من أركان القرار الإداري، والتسبب *La motivation* الذي يعتبر أحد العناصر الشكلية للقرار الإداري، فالسبب يمثل تلك الواقعة الخارجية التي تقوم بعيدا وبشكل مستقل عن الهيئة مصدرة القرار وتدفعها إلى اتخاذ القرار لمجابهة هذا الأمر أو الواقعة.⁴

¹ المادة 138 من القانون رقم 01-02، المؤرخ في 05 فيفري 2002، المتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات، مرجع سابق.

² جلال مسعد محتوت، مرجع سابق، ص. 248.

³ الغوثي بن ملح، القانون القضائي الجزائري، الطبعة الثانية، الديوان الوطني للأشغال التربوية، الجزائر، 2000، ص. 362.

⁴ محمد أنور حمادة، القرارات الإدارية ورقابة القضاء، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2004، ص. 130-132.

الفصل الثاني: تباين القواعد العامة لمنازعات سلطات الضبط المستقلة بتباين نظام تدخلها

أما التسبب فيقصد به الإفصاح عن الأسباب التي يستند إليها القرار، فإذا كانت الإدارة غير ملزمة بتسبب قراراتها كأصل عام، إلا أنه يجب على كل قرار إداري أن يستند إلى أسباب موجودة وصحيحة.

إذا كان المشرع الجزائري قد أقرّ بالزامية تسبب القرارات القضائية، فإنه لم يتخذ نفس الموقف بالنسبة للقرارات القمعية التي تتخذها سلطات الضبط المستقلة، فباستثناء لجنة ضبط الكهرباء والغاز التي تلتزم بتبرير كل القرارات الصادرة عنها،¹ ولجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها التي تلتزم بتسبب قرارات رفض الاعتماد أو تحديد مجاله وفقا للمادة 09 من المرسوم التشريعي 93-10، نجد أن النصوص المتعلقة بالسلطات الضبطية الأخرى تعرف فراغا قانونيا في مسألة تسبب قراراتها، فمثلا نجد أن العقوبات التأديبية التي تنطق بها اللجنة قد أغفل المشرع إخضاعها لإلزامية التسبب.

نفس الملاحظة أيضا تثار بالنسبة للقانون المتعلق بالنقد والقرض الذي لا يلزم السلطات المعنية بتسبب قراراتها، وقد قامت اللجنة المصرفية بسد هذا الفراغ في نظامها الداخلي، وذلك في المادة 21 منه التي تلزم اللجنة بتسبب قراراتها التأديبية، رغم ما يثيره هذا النظام من عدم المشروعية.²

أقر مجلس الدولة الفرنسي بالزامية تسبب القرارات ذات الطابع التأديبي وهذا تطبيقا للمادة السادسة من الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان.³ كما أثار هذه النقطة المجلس الدستوري الفرنسي في قراره المتعلق بالمجلس الأعلى للسمعي البصري وقضى بأن

¹ المادة 139 من القانون رقم 02-01، المؤرخ في 05 فيفري 2002، المتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات، السابق الذكر، والتي تنص على ما يلي: "يجب أن تكون قرارات لجنة الضبط مبررة..."

² ZOUAÏMIA (R), les autorités de régulation indépendantes dans le secteur financier en Algérie, op.cit, p. 86.

³ NEUVILLE (S), droit de la banque et des marchés financiers, éd DALLOZ, Paris, 2005, pp. 260-261.

الفصل الثاني: تبين القواعد العامة لمنازعات سلطات الضبط المستقلة بتبين نظام تدخلها

التسبب ضمانة جوهرية،¹ الحقيقة أنّ هذا المجلس لم يقر بالقيمة الدستورية للتسبب بشكل لا يمكن التنصل عنه، لكن هذا لا يقلل من أهميته.²

أما بالنسبة للوضع في الجزائر فنجد أنّ المؤسس الدستوري لم يكرّس مبدأ التسبب إلا بالنسبة للأحكام القضائية، حيث جاء في نص المادة 144 من دستور 1996 ما يلي: **"تعلل الأحكام القضائية وينطق بها في جلسات علنية"**.

في الواقع نجد أنّ المشرع قد ألزم المؤسسات والإدارات والهيئات العمومية بتسبب قراراتها وذلك بموجب نص المادة 11 من القانون المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته التي تنص: **"لإضفاء الشفافية على كيفية تسيير الشؤون العمومية، يتعين على المؤسسات والإدارات والهيئات العمومية أن تلتزم أساسا:**

– **بتسبب قراراتها عندما تصدر في غير صالح المواطنين وتبين طرق الطعن المعمول بها"**.

لكن يعاب على هذا الإلزام أنّه جاء في نص خاص بهيئة إدارية مستقلة هي الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، ومع ذلك حمل في طياته عبارات معمة تطبق على كل الهيئات الإدارية الأخرى، فكان من الأجدر لو كرّس هذا المبدأ في نص عام، ضمن تقنين موحد يوطر نشاط كل سلطات الضبط المستقلة.

لقد سبق لمجلس الدولة أن أثار هذه النقطة في قضية "يونين بنك" ضد "محافظ بنك الجزائر"، فرغم أن قانون النقد والقرض لا يتضمن أي نص يلزم اللجنة المصرفية بالتسبب إلا أن المجلس قضى بما يلي: **"إن المقرر المتضمن وقف الاعتماد جاء غير**

¹ C. Cons. N° 88-248. Du 18 Janvier 1989, op.cit.

² DELMAS-MARTY (M), et TEITGN COLLY (C), op.cit, pp. 114 – 115. Voir également GAIA (P), « L'administration répressive en France », *in Annuaire Européen d'administration publique*, vol.18, PRESSES UNIVERSITAIRES D'AIX-MARSEILLE, 1995, p. 177- 217.

مسبب، مخالفًا بذلك المبادئ العامة للقانون التي تشترط في هذه الحالة تسبب القرار الذي يضر بحقوق الطرف الآخر".¹

أخيرا نشير إلى كون الهيئات القضائية تقوم على مبدأ الاستقلالية الذي يقتضي بالضرورة حيادها،² ومن المفروض أنّ سلطات الضبط المستقلة تخضع لذات المبدأ باعتبارها تستخلف القضاء في جملة من القضايا، غير أنّ الدراسة التي قمنا بها في الفصل الأول تؤدي بنا إلى القول بأنّها استقلالية نسبية.

وقد عبّر عن ذلك الأستاذ DELARUE في مقاله بعنوان «Actualité de la problématique de la sanction administrative» أين قال بعدم إمكانية الحديث عن حياد الدولة باعتبارها لا تتجسّد إلا على مصالحها الخاصة، فلا يمكن أن نتصوّر حيادها عندما يكون القرار صادر من متعامل عمومي، وأضاف أنّ منح سلطة العقاب لهيئات يمكن أن نقول أنّها تمثل الدولة باعتبارها شكل جديد لتدخلها يدفعنا إلى التشكيك في هذه العقوبات حين يكون المخالف متعامل عمومي (ممثّلها) ممّا يجعل الدولة في موقف الخصم والحكم في آن واحد.³

أما بالنسبة لقضية تسببها لقراراتها فهو إجراء غير معمم بالنسبة لكل السلطات الضبطية.

هكذا نتوصل إلى أنّه رغم أهمية وخطورة النظام العقابي لسلطات الضبط إلا أنّنا نلاحظ التقصير الكبير في تأطيره يظهر ذلك من خلال إغفال حقوق الدفاع، تسبب القرارات العقابية...

إنّ هذا التقصير في التأطير القانوني لممارسة سلطة العقاب وترك هذا الاختصاص في بعض الأحيان للأنظمة الداخلية لهذه السلطات لا يقدّم ضمانات كافية بالنسبة للمتعاملين ومن شأنه المساس بحقهم في نظام عقابي يخضع للمبادئ العامة للقانون.

¹ قرار مجلس الدولة رقم 13، مؤرخ في 09 فيفري 1999، قضية اتحاد البنك المؤسسة المالية في شكل شركة المساهمة "يونين بنك" ضد محافظ بنك الجزائر، مرجع سابق.

² GUYOMAR (M), « Diverses application du principe d'impartialité », op.cit, pp. 139- 141.

³ DELARUE (J-M), « Actualité de problématique de la sanction administratives », *AJDA*, 2001, p. 14.

الفصل الثاني: تباين القواعد العامة لمنازعات سلطات الضبط المستقلة بتباين نظام تدخلها

هذا وقد لمسنا اختلافا صارخا بينها في قضية إمكانية الطعن القضائي في القرارات التي تصدرها، الأمر الذي يجعلنا نفترض مبدئيا وجود تباين وعدم تجانس في نظام المنازعات التي تحكم مختلف سلطات الضبط المستقلة، وهو ما سنحاول البحث عنه في المبحث الثاني.

المبحث الثاني

تباين القواعد العامة لمنازعات سلطات الضبط المستقلة

رغم خروج سلطات الضبط المستقلة عن الهرم الإداري السلمي التقليدي، إلا أنّ الاجتهاد القضائي الدستوري و الإداري الفرنسيين تمكّنا من إخضاعها لرقابة المشروعية من طرف القاضي. فلا يمكن القول بمعارضة هذه الرقابة لاستقلالية هذه السلطات، ذلك أن هدف الرقابة القضائية يبقى المحافظة على الحقوق و الحريات و ضمان حقوق الدفاع و رقابة شرعية أعمال هذه السلطات.¹

كما أنّه ومن زاوية منازعاتية محضة، تبقى هذه السلطات في النهاية سلطات إدارية، وبذلك تخضع لنفس القواعد العامة لمنازعات السلطات الإدارية، حسب نص المادة 143 من الدستور الجزائري لسنة 1996 والتي تنص على ما يلي: "ينظر القضاء في الطعن في قرارات السلطات الإدارية."

بالإضافة إلى أنّ أغلبية النصوص التأسيسية لسلطات الضبط المستقلة جعلتها تنشط تحت رقابة القضاء.²

إنّ معالجة القواعد العامة التي تحكم منازعات سلطات الضبط أمام القاضي يعني بالضرورة الوصول إلى تحديد موقف هذا الأخير من هذه السلطات ومدى تشكيلها لفئة قانونية موحدة وأصلية تستدعي معالجة قضائية خاصة. ولأجل ذلك سنقوم بالتطرق لمجموع القواعد التي تحكم توزيع الاختصاص بين الجهات القضائية المختصة برقابة أعمال سلطات الضبط المستقلة (المطلب الأول). ثم نتطرق إلى طبيعة الإجراءات المتبعة أمامها ومدى تشكيلها لفئة قانونية موحدة (المطلب الثاني).

¹ LAGET-ANNAMAYER (A), op.cit, p.449.

² نجد المادة 139 من الدستور الجزائري لسنة 1996 تنص على مايلي: " تحمي السلطة القضائية المجتمع والحريات، وتضمن للجميع ولكل واحد المحافظة على حقوقهم الأساسية."

المطلب الأول

ازدواجية الاختصاص القضائي

إنّ مسألة توزيع الاختصاص لا تطرح في الدول الأنجلوسكسونية، إذ تعود كل المنازعات إلى جهة قضائية واحدة، وإنّما المسألة تُطرح في الدول التي تأخذ بالازدواجية القضائية.

فقد أدى إنشاء سلطات الضبط المستقلة إلى انفجار الاختصاص القضائي Eclatement de la compétence juridictionnelle وعدم توحيد الجهات القضائية التي تخضع لها منازعاتها.¹

فإذا كان الطابع الإداري لهذه السلطات يخوّل اختصاص الفصل في منازعاتها للقضاء الإداري كأصل (الفرع الأول)، إلّا أنّ المشرع قد يتدخل فيمنح الاختصاص للقاضي العادي (الفرع الثاني).

الفرع الأول

اختصاص القضاء الإداري

من المعروف أنّ القاضي الإداري هو القاضي الطبيعي للدعوى المتعلقة برقابة مشروعية القرارات الإدارية، وحتى بالدعوى المتعلقة بمسؤولية الهيئات الإدارية التقليدية. وبالرجوع إلى المادة 09 من القانون العضوي رقم 98-01 قبل تعديلها نجدها قد حدّدت دعوى الإلغاء التي يختص بها مجلس الدولة على سبيل الحصر حيث جاء في نص هذه المادة: "يفصل مجلس الدولة ابتدائيا ونهائيا في:

- 1- الطعون بالإلغاء المرفوعة ضد القرارات التنظيمية أو الفردية الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية و الهيئات العمومية الوطنية و المنظمات المهنية الوطنية...".²

¹ COLLET (M), op.cit, pp. 236- 237.

² قانون عضوي رقم 98-01، مؤرخ في 30 ماي 1998، يتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، ج.ر. عدد 37، لسنة 1998، معدل ومتمم بالقانون العضوي رقم 11-13، المؤرخ في 26 جويلية 2011، ج.ر. عدد 43، لسنة 2011.

أمام عدم ورود عبارة السلطات الإدارية المستقلة صراحة ضمن هذه المادة ناد الأستاذ "زوايمية" بإدماج هذه السلطات ضمن فئة الهيئات العمومية الوطنية.¹

غير أنه وبتعديل هذه المادة بموجب القانون العضوي رقم 11-13 أصبحت دعاوى الإلغاء التي يختص بها مجلس الدولة واردة على سبيل المثال.²

وقد أكدت أغلبية النصوص القانونية المتعلقة بسلطات الضبط المستقلة اختصاص القاضي الإداري في النظر في دعاوى مشروعية القرارات الصادرة عن هذه الهيئات (أولا).
غير أن موقف المشرع بخصوص إقرار مسؤولية هذه السلطات قد غاب، رغم أن القرارات الصادرة عنها قد تحمل في طياتها أضرارا تستوجب التعويض، وهو ما يثير إشكالا قانونيا يدفعنا للرجوع إلى القواعد العامة (ثانيا).

أولا- دعاوى مشروعية قرارات سلطات الضبط المستقلة:

¹ Sur la question voir ZOUAIMIA (R), « Le régime contentieux des autorités administratives indépendantes en droit Algérien », *Revue IDARA*, N° 29, 2005, pp.10-17.

أنظر أيضا بركات جوهرة، نظام المنازعات المتعلقة بنشاط سلطات الضبط الاقتصادي، مذكرة لنيل درجة الماجستير في القانون العام، فرع تحولات الدولة، جامعة تيزي وزو، 2008، ص ص. 12-09.

² نجد المادة 09 من القانون العضوي رقم 98-01 تنص بعد تعديلها بموجب القانون العضوي رقم 11-13، المؤرخ في 26 جويلية 2011، المعدل والمتمم للقانون العضوي رقم 98-01، المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، مرجع سابق، تنص على ما يلي: "يختص مجلس الدولة كدرجة أولى وأخيرة، بالفصل في دعاوى الإلغاء والتفسير وتقدير المشروعية في القرارات الإدارية الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية والهيئات العمومية الوطنية والمنظمات المهنية الوطنية،

ويختص أيضا بالفصل في القضايا المخولة له بموجب نصوص خاصة."

غير أن استعمال عبارة "نصوص خاصة" أثارت حفيظة المجلس الدستوري في رأيه رقم 02/ر.م د/11، المؤرخ في 06 جويلية 2011، المتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي المعدل والمتمم للقانون العضوي رقم 98-01 المؤرخ في 30 ماي 1998 والمتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله للدستور، ج.ر عدد 43، لسنة 2011. حيث اعتبر اعتماد اختصاصات أخرى لمجلس الدولة بالإحالة إلى "نصوص خاصة" بدون تحديد طابع ومضمون هذه النصوص إغفالا من المشرع العضوي لمجال اختصاصه، لذلك اشترط الأخذ بهذه المادة بتحفظ، وقدم شرطين لقبول اختصاص مجلس الدولة بموجب نصوص خاصة وهما:- أن تكون عبارة "نصوص خاصة" المستعملة من المشرع تكتسي نفس طابع القانون، موضوع الإخطار.

- أن يكون موضوعه ذو علاقة بهذا القانون العضوي.

وباعتبار النصوص التأسيسية لسلطات الضبط المستقلة تعتبر قوانين عادية ليست من طبيعة القانون العضوي، فإننا نتمسك بالافتراض الذي قدمه الأستاذ "زوايمية" ألا وهو إدخال هذه السلطات ضمن عبارة الهيئات العمومية الوطنية الواردة في الفقرة الأولى من المادة 09 السالفة الذكر.

إنّ تحقيق التوازن بين ما للإدارة من سلطات وامتيازات وما للأفراد من حقوق وحريات يقتضي إخضاع القرار الإداري لمبدأ المشروعية.¹

تهدف دعوى الإلغاء إلى مخاصمة القرار الإداري،² وتعرّف عموماً على أنّها الدعوى القضائية الموضوعية و العينية التي يحركها ويرفعها ذوي الصفة القانونية و المصلحة أمام جهات القضاء المختصة للمطالبة بإلغاء قرارات إدارية غير مشروعة، وتنحصر سلطات القاضي المختص في مسألة البحث عن مشروعية القرارات الإدارية المطعون فيها بعدم المشروعية، و الحكم بإلغاء هذه القرارات إذا ما تمّ التأكد من عدم مشروعيتها وذلك بحكم قضائي ذو حجة عامة ومطلقة.³

من المعروف أنّ القرار الإداري لا يكون مشروعاً ومنتجاً لأثاره إلاّ بحضور كافة أركانه ولم يشبها أي عيب، وإلاّ يكون مآله البطلان،⁴ ويمكن تصنيف عيوب مشروعية القرارات الإدارية بشكل عام إلى داخلية وخارجية.⁵

في الواقع نادراً ما تنصبّ دعوى الإلغاء المتعلقة بالسلطات الإدارية المستقلة على عيب مخالفة القانون بل تنصب في كثير الأحيان على عيوب المشروعية الداخلية سواء تعلق الأمر بالاختصاص، الإجراءات، أو تسبب القرارات.⁶

باستقراء النصوص القانونية المنشئة لسلطات الضبط المستقلة نلاحظ تذبذباً لموقف المشرع من الطعون ضد قراراتها، سواء فيما يخص إمكانية الطعن القضائي أو ما يتعلّق

¹ سكاكني باية، "إشكالية الموازنة بين السلطة والحرية في ظل الظروف الاستثنائية"، المجلة النقدية للقانون والعلوم السياسية، عدد 01، لسنة 2009، ص.38.

² فريجة حسين، "إجراءات دعوى الإلغاء في الجزائر"، مجلة إدارة، عدد 24، لسنة 2002، ص.86.

³ عوابدي عمار، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، الجزء الثاني (نظرية الدعوى)، الطبعة الرابعة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2005، ص. 314.

⁴ بودريوة عبد الكريم، "القضاء الإداري في الجزائر الواقع والآفاق"، مجلة مجلس الدولة، عدد 06، لسنة 2005، ص. 20.

⁵ ZOUAÏMIA (R) et ROUAULT (M-C), droit administratif, éd BERTI, Alger, 2009, pp. 258-259.

⁶ DECOOPMAN (N), « La complexité du contrôle juridictionnel », in DECOOPMAN (N) (s/d de), Le désordre des autorités administratives indépendantes : l'exemple du secteur économique et financier, coll. CEPRISCA, Paris, 2002, p.184.

بتحديد الجهة القضائية المختصة وذلك على الشكل المبين في الجدول رقم (13)،¹ حيث يمكن التمييز بين أربع فئات:

الفئة الأولى: يعترف المشرع فيها صراحة بصلاحيات الطعن في قرارات بعض السلطات مع تحديد الجهة القضائية المختصة وهي مجلس الدولة، كما هو الحال بالنسبة للقرارات غير التحكيمية الصادرة عن لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها،² القرارات التي تصدرها سلطة ضبط البريد و المواصلات السلوكية و اللاسلوكية،³ قرارات الوكالتين المنجمتين،⁴ القرارات التنظيمية التي يصدرها مجلس النقد و القرض، القرارات المتعلقة بتعيين قائم بالإدارة مؤقتا أو المصفي والعقوبات التأديبية الصادرة عن اللجنة المصرفية،⁵ القرارات الصادرة عن مجلس المنافسة القاضية برفض التجميعات،⁶ ممّا يعني أنّ قرارات المجلس المرخص بها لا تكون محل طعن قضائي، هنا يكون المشرع قد تجاهل حق الأطراف الخارجة عن عملية التجميع من الطعن في قرارات الترخيص، بالرغم من إمكانية تضررها نتيجة الترخيص للعملية.⁷

الفئة الثانية: قابلية الطعن مع السكوت عن تحديد الجهة القضائية المختصة، وهو حال القرارات غير التنظيمية الصادرة عن مجلس النقد والقرض حيث أشارت المادة 65 من الأمر رقم 11-03 إلى قابليتها للطعن بالإبطال دون تحديد الجهة القضائية.

الوضع ذاته تعرفه القرارات التنظيمية التي تصدرها لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها حيث نجد أنّ المادة 33 من المرسوم التشريعي رقم 93-10 تنص على ما يلي:

¹ أنظر الجدول رقم 13 من الملحق، جدول يبين تباين إجراءات الطعن القضائي المتعلق بقرارات سلطات الضبط المستقلة.
² يتعلق الأمر بقرارات رفض الاعتماد أو تحديد مجاله وكذا قرارات الغرفة الفاصلة في المجال التأديبي، وهو ما أشارت إليه المادتين 09 و 57 من المرسوم التشريعي رقم 93-10، المؤرخ في 23 ماي 1993، المتعلق ببورصة القيم المنقولة، مرجع سابق.

³ أنظر المادة 17 من القانون رقم 03-2000، المؤرخ في 05 أوت 2000، يحدّد القواعد العامة المتعلقة بالبريد والمواصلات السلوكية واللاسلوكية، مرجع سابق.

⁴ أنظر المادة 48 من القانون رقم 10-01، المؤرخ في 03 جويلية 2001، يتضمن قانون المناجم، مرجع سابق.
⁵ وذلك وفقا للمدتين 65 و 107 من الأمر رقم 11-03، المؤرخ في 26 أوت 2003، المتعلق بالنقد والقرض، المعدل والمتمم، مرجع سابق.

⁶ المادة 19 من الأمر رقم 03-03، المؤرخ في 19 جويلية 2003، المتعلق بالمنافسة، مرجع سابق.
⁷ عمورة عيسى، النظام القانوني لمنازعات مجلس المنافسة، مذكرة لنيل درجة الماجستير في القانون، فرع قانون الأعمال، الأعمال، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2006، ص. 152.

"يمكن في حالة حصول طعن قضائي أن يأمر بتأجيل تنفيذ أحكام اللائحة المطعون فيها إذا كانت هذه الأحكام مما يمكن أن تنجر عنه نتائج واضحة الشدة و الإفراط..."
وهنا يفهم أنّ القرارات التنظيمية (اللوائح) تخضع للطعن القضائي، لكن هذه المادة لم تبين الجهة القضائية التي يطعن أمامها.

غير أنّ نص هذه المادة المحرر باللغة الفرنسية جاء كما يلي:

« En cas de recours judiciaire, le sursis à exécution des disposition du règlement objet du recours ... ».

الملاحظ أن المشرع استعمل عبارة « Recours judiciaire » والتي يفهم منها أنّ القرارات التنظيمية الصادرة عن اللجنة تخضع لرقابة القضاء العادي.

لكن هذا الأمر غير صحيح، فمثل هذه القرارات قابلة للطعن أمام القضاء الإداري، وذلك قياساً إلى القرارات الفردية الخاضعة لرقابة القاضي الإداري،¹ فكان على المشرع بدلاً من استعمال مصطلح « Recours judiciaire » أن يستعمل مصطلح « Recours juridictionnel ».

نفس الملاحظة أيضاً تثار بالنسبة للجنة ضبط الكهرباء والغاز، حيث نجد أنّ المشرع قد استعمل في نص المادة 150 من القانون رقم 01-02 المحررة باللغة الفرنسية مصطلح « Recours judiciaire » وهو ما يعني أنّ العقوبات المتخذة من قبل اللجنة يمكن أن تكون محل طعن أمام القضاء العادي، غير أنّ الأستاذ "زوايمية" أكد أنّ العبارة ورد ذكرها خطأً فالقاضي المختص بالنظر في مثل هذه الطعون هو القاضي الإداري وبالضبط مجلس الدولة وليس المحكمة الإدارية.²

¹ تنص المادة 09 من المرسوم التشريعي رقم 93-10، المؤرخ في 23 ماي 1993، المتعلق ببورصة القيم المنقولة، مرجع سابق على ما يلي: "يجوز لطالب الاعتماد أن يرفع طعناً بالإلغاء ضد قرارات اللجنة أمام مجلس الدولة..."

² ZOUAÏMIA (R), « Le régime contentieux des autorités administratives indépendantes en droit Algérien », op.cit, pp. 08-09.

كما أنّ نص المادة 139 من القانون رقم 02-01 السالف الذكر أكد على أنّ قرارات لجنة الضبط يطعن فيها أمام مجلس الدولة، إذ جاء نصها كما يلي: " يجب أن تكون قرارات لجنة الضبط مبررة، ويمكن أن تكون موضوع طعن قضائي لدى مجلس الدولة".

الفئة الثالثة: سكت فيها المشرع عن تحديد إمكانية الطعن القضائي في بعض قرارات سلطات الضبط كما هو الحال بالنسبة لقرارات المركز الوطني للسجل التجاري، القرارات التحكيمية التي تصدرها لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها.

الفئة الرابعة: يقوم فيها المشرع بالنص صراحة على عدم جواز الطعن في بعض قرارات سلطة الضبط كما هو الحال بالنسبة للقرارات التحكيمية الصادرة عن لجنة ضبط الكهرباء و الغاز،¹ وكذا بعض القرارات الصادرة عن اللجنة المصرفية من غير تلك المتعلقة بتعيين قائم بالإدارة مؤقتاً أو المصفي والعقوبات التأديبية.

إنّ سكوت المشرع عن مسألة الطعن القضائي ضد قرارات السلطة الإدارية المستقلة، أو نصّه صراحة على عدم قابليتها للطعن القضائي لا يكسبها حصانة قضائية، استناداً إلى نص المادة 143 من الدستور الجزائري لسنة 1996 التي تُخضع كل القرارات الإدارية للرقابة القضائية، وكذلك استناداً إلى نص المادة 09 من القانون العضوي رقم 98-01 المعدل والمتمم والتي تعتبر أنّ مجلس الدولة ينظر أول وآخر درجة في الطعون بالإلغاء المقدمة ضد القرارات الفردية الصادرة عن الهيئات العمومية الوطنية كما أسلف لنا الذكر.

وقد أكد مجلس الدولة على أنّ كل القرارات ذات الطابع الإداري قابلة للطعن فيها بالإبطال إذا كانت مخالفة للقانون أو يشوبها عيب تجاوز السلطة، وذلك بمناسبة نظره في الطعن المقدم ضد إحدى القرارات التأديبية للمجلس الأعلى للقضاء، فرغم أنّ الفقرة الثانية من المادة 99 من القانون الأساسي للقضاة² تنص على عدم قابلية القرارات الفاصلة في

¹ أنظر المادة 137 من القانون رقم 02-01، المؤرخ في 05 فيفري 2002، المتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات، مرجع سابق.

² قانون عضوي رقم 04-11، مؤرخ في 06 سبتمبر 2004، يتضمن القانون الأساسي للقضاء، ج.ر عدد 57، لسنة 2004.

المواد التأديبية للطعن، إلا أنّ مجلس الدولة أقرّ بأنّ قرارات المجلس الأعلى للقضاء تعدّ قرارات صادرة عن سلطة إدارية مركزية وبهذه الصفة تكون قابلة للطعن بالإبطال.¹

إنّ الدستور الجزائري لسنة 1996 يؤكّد على اختصاص مجلس الدولة بالرقابة على قرارات السلطات الإدارية، واعتباره على قمة هرم التنظيم القضائي الإداري، وذلك من خلال نص المادة 152 منه.

كان لمجلس الدولة فرصة للفصل في الطعون المقدّمة ضد عدة قرارات صادرة عن سلطات الضبط المستقلة، حيث ألغى مثلاً قرار اللجنة المصرفية القاضي برفض تأسيس محامي فرنسي للدفاع عن مصالح يونين بنك Union Bank.²

في حين رفض الطعن الذي رفعته اللجنة المصرفية ضد قرار مجلس النقد و القرض القاضي برفع رأسمالها.³

فصل كذلك في طعن البنك الجزائري الدولي (AIB) ضد اللجنة المصرفية، المتعلق بطلب إبطال قرار اللجنة القاضي بتعيين متصرف إداري مؤقت.⁴

فصل كذلك مجلس الدولة في الطعن الذي قدّمه البنك الجزائري الدولي ضد قرار اللجنة المصرفية المتعلق بوقف التنفيذ.⁵

كما فصل في طعون قدّمت ضد قرارات سلطة ضبط البريد و المواصلات السلكية واللاسلكية، كما هو الشأن بالنسبة للطعن الذي رفعته شركة ذات الأسهم "الوطنية للاتصالات" بشأن طلب إلغاء قرار سلطة ضبط البريد و المواصلات السلكية و اللاسلكية

¹ قرار مجلس الدولة رقم 172994، مؤرخ في 27 جويلية 1998، مجلة مجلس الدولة، عدد 01، 2002، ص.83-84، كذلك قرار مجلس الدولة رقم 182491، مؤرخ في 17 جانفي 2000، مجلة مجلس الدولة، عدد 01، 2002، ص.109-110.

² قرار مجلس الدولة رقم 002111، مؤرخ في 08 ماي 2005، يونين بنك ضد محافظ بنك الجزائر، مجلة مجلس الدولة، عدد 06، 2005، ص.68.

³ قرار مجلس الدولة رقم 006570، مؤرخ في 27 فيفري 2001، يونين بنك ضد محافظ بنك الجزائر، مجلة مجلس الدولة، عدد 06، 2005، ص.80.

⁴ قرار مجلس الدولة رقم 012101، مؤرخ في 11 أفريل 2003، البنك الجزائري الدولي ضد محافظ بنك الجزائر، مجلة مجلس الدولة، عدد 03، 2003، ص.135.

⁵ قرار مجلس الدولة رقم 14489، مؤرخ في 01 أفريل 2003، البنك الجزائري الدولي ضد محافظ البنك المركزي، مجلة مجلس الدولة، عدد 06، 2005، ص.84.

المتعلق بالمصادقة على فهرس التوصيل البيني للتعامل في شبكة المواصلات السلكية واللاسلكية "الجزائر للاتصالات".¹

إنّ القرار القاضي بالإلغاء يثير ثلاثة أمور وهي طبيعة حجته، ونطاق سريانه، وحدود سلطة قاضي الإلغاء بشأنه.²

1- إذ يتمتع هذا القرار بحجية الشيء المقضي فيه من يوم اتخذه إلى يوم إلغائه، ومن أثر هذه الحجية أنّ تمتنع الإدارة عن تنفيذ موضوع القرار الملغى فلا يمكن إعادة هذا القرار إلاّ بعد تصحيحه من هذا العيب.

2- أمّا بالنسبة لنطاق سريانه، فالإلغاء المحكوم به لا يسري فقط بالنسبة للمستقبل وإنّما يرتدّ سريانه إلى يوم اتخذه، فقرار الإلغاء هو حكم كاشف وليس منشئ.

3- أمّا عن حدود سلطة قاضي الإلغاء في نطاق القرارات الإدارية، فالقاضي يتوقف دوره عند إلغاء القرار الباطل دون النظر في إصلاحه أو تقويمه أو تعديله، الواقع أنّ مثل هذا الإلغاء لا يجدي.

هكذا إذن تقتصر دعوى الإلغاء على مجرد إلغاء القرار المشوب بعيب من عيوب عدم المشروعية، وهنا نتساءل عن مدى إمكانية الحديث عن إمكانية الحكم بالتعويض من خلال دعوى أخرى، أو بعبارة أخرى مدى إمكانية إقامة مسؤولية سلطات الضبط المستقلة.

ثانيا- دعوى مسؤولية سلطات الضبط المستقلة:

يمكن تعريف دعوى المسؤولية على أنّها الالتزام بإصلاح الضرر الذي تم إحداثه.³ وتعدّ دعوى المسؤولية أو دعوى التعويض من أكثر الدعاوى الإدارية قيمة وتطبيقا لحماية الحقوق الفردية في مواجهة أعمال السلطات الإدارية الضارة، فهي أكثر الدعاوى الإدارية

¹ قرار مجلس الدولة رقم 403130، مؤرخ في 25 أبريل 2007، شركة ذات الأسهم "الوطنية للاتصالات ضد سلطة ضبط البريد و المواصلات السلكية اللاسلكية، (غير منشور)، نقلا عن مخلوف باهية، مرجع سابق، ص. 100-101.

² عيساوي عز الدين، السلطة القمعية للهيئات الإدارية المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، مرجع سابق، ص. 140.

³ POSTIF (T), initiation au droit public et aux institutions administratives, éd ELLIPSES, Paris, 2000, p.133.

ممارسة وتطبيقا نظرا لكونها دعوى شخصية، ذاتية، ومن دعاوى قضاء الحقوق.¹ وهي من أهم دعاوى القضاء الكامل التي يتمتع فيها القاضي بسلطات كبيرة.² ويمكن تعريفها في مجال السلطات الإدارية المستقلة على أنها الدعوى التي يرفعها المتضرر من قرار غير مشروع اتخذته هيئة إدارية مستقلة.³

تظهر أهمية دعوى القضاء الكامل في تمتع القاضي بسلطة تعديل القرار الإداري غير المشروع عكس دعوى الإلغاء، ولا تقوم المسؤولية إلا بتوفر أركانها الثلاث من خطأ، ضرر وعلاقة سببية،⁴ و صدور قرار إداري مخالف للقانون يشكل خطأ يمنح للفرد المتضرر الحق في طلب التعويض لجبر الضرر،⁵ إذ تهدف دعوى التعويض إلى جبر الأضرار المترتبة عن الأعمال الإدارية المادية والقانونية.

أخضع المجلس الدستوري الفرنسي قرارات سلطات الضبط المستقلة لرقابة القضاء الكامل انطلاقا من قراره المؤرخ في 17 جانفي 1989 بخصوص المجلس الأعلى للسمعي البصري CSA ، حيث جاء فيه: *« Toute décision du conseil supérieur de l'audiovisuel qui interviendrait en violation des dispositions législatives ou réglementaires serait susceptible d'entraîner la mise en jeu de la responsabilité de la puissance publique »*.

¹ عوابدي عمار، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، الجزء الثاني (نظرية الدعوى الإدارية)، مرجع سابق، ص. 570.

² بعلي محمد الصغير، الوجيز في المنازعات الإدارية، دار العلوم، الجزائر، 2002، ص. 147.

³ ماديو ليلي، "تكريس الرقابة القضائية على سلطات الضبط المستقلة في التشريع الجزائري"، أعمال الملتقى الوطني حول السلطات الإدارية المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، أيام 23-24 ماي، جامعة بجاية، 2007، ص. 275.

⁴ فوناس سوهيلة، السلطة التأديبية للجنة المصرفية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع القانون العام للأعمال، جامعة بجاية، 2009، ص. 122.

⁵ بودريوة عبد الكريم، "جزاء مخالفة القرارات الإدارية لقواعد المشروعية، درجات البطلان في القرارات الإدارية"، مجلة مجلس الدولة، عدد 05، 2004، ص. 112.

الفصل الثاني: تباين القواعد العامة لمنازعات سلطات الضبط المستقلة بتباين نظام تدخلها

إذا كان المبدأ يقضي بإخضاع هذه السلطات لرقابة القضاء الكامل، فإنه يعود للاجتهاد القضائي تحديد طبيعة القواعد المطبقة في مجال مسؤوليتها على قراراتها، وذلك انطلاقاً من تحديد طبيعة النشاط الذي يندرج ضمن هذا القرار.¹

بالنظر إلى نشاط معظم سلطات الضبط فإنه ينحصر عموماً في وظيفة الرقابة، وهو ما يسمح بتحديد أساس المسؤولية لهذا النوع من النشاطات. وعموماً فإن القاضي الإداري أو العادي كل في مجال اختصاصه يعتبر أن هذا النشاط لا يؤدي إلى قيام مسؤولية الدولة² إلا في حالة الخطأ الجسيم. فقد نطق مجلس الدولة الفرنسي لأول مرة بمسؤولية سلطات الضبط المستقلة مكرّساً الخطأ الجسيم (الفادح) كأساس لقيام مسؤوليتها.³

إذا كان المشرع والاجتهاد القضائي الفرنسيان قد فصلا في مسألة الاختصاص القضائي في الطعون بالمسؤولية ضد قرارات سلطات الضبط المستقلة، فإن الوضع في الجزائر ليس بهذا الوضوح، إذ باستقراء النصوص المنشئة لسلطات الضبط المستقلة نجد أن أغلبها نصت على إمكانية رفع دعوى الإلغاء ضد القرارات الصادرة عن هذه الهيئات أمام مجلس الدولة، أما بالنسبة لدعوى التعويض فلم تتم الإشارة إليها، وهذا ما يثير إشكال قانوني كبير، باعتبار هذه الهيئات حين إصدارها لقراراتها يمكن أن تلحق أضراراً بالغير، فإن إلغاء القرار لا يكفي بل نحتاج في كثير من الأحيان إلى جبر الضرر.

إن سكوت النصوص التأسيسية لسلطات الضبط المستقلة عن دعوى التعويض يدفعنا للعودة إلى القواعد العامة.

فدعوى التعويض التي ترفع ضد القرارات الصادرة عن الهيئات الإدارية بصفة عامة تناولتها المادة 801 من قانون الإجراءات المدنية و الإدارية التي تنص: "تختص المحاكم الإدارية كذلك بالفصل في:

¹ COLLET (M), op.cit, p.99.

² في القانون الفرنسي لا تتمتع أغلبية سلطات الضبط المستقلة بالشخصية المعنوية وبالتالي فإن دعوى المسؤولية توجه ضد الدولة التي تتحمل مسؤولية الأخطاء المرتكبة من قبل هذه السلطات.

³ GUEDON (M-J), op.cit, pp. 134- 135.

1-

2- دعاوى القضاء الكامل.....".

هكذا نلاحظ أنّ هذه المادة جعلت المحاكم الإدارية هي صاحبة الاختصاص في نظر دعاوى التعويض، فبعد أن يحصل الطاعن على قرار من مجلس الدولة يلغي قرار سلطة الضبط المطعون فيه، يتوجّه إلى المحكمة الإدارية لرفع دعوى التعويض، وهذا ما قد يتسبب في صدور حكمين متناقضين.¹

غير أنّ المادة 809 من نفس القانون تنص في فقرتها الثانية على ما يلي: " **عندما تخطر المحكمة الإدارية بطلبات بمناسبة النظر في دعوى تدخل في اختصاصها وتكون في نفس الوقت مرتبطة بطلبات مقدمة في دعوى أخرى مرفوعة أمام مجلس الدولة، وتدخل في اختصاصه، يحيل رئيس المحكمة تلك الطلبات أمام مجلس الدولة**".

فإذا رفعت دعوى تعويض ضد إحدى قرارات سلطة إدارية مستقلة أمام محكمة إدارية ونفس القرار هو محل طعن بالإلغاء أمام مجلس الدولة، فبإمكان رئيس المحكمة إحالة دعوى التعويض إلى مجلس الدولة بسبب ارتباط العريضتين.

إذا كان هذا الحل ينطبق على السلطات الإدارية المستقلة التي لا تتمتع بالشخصية المعنوية، بحيث يتم رفع دعوى التعويض ضد الدولة،² فإنه يثير إشكالا واسعا بالنسبة للسلطات الإدارية المستقلة التي تتمتع بالشخصية المعنوية،³ فكان على المشرع الأخذ بعين الاعتبار هذه المسألة، وإدراج السلطات الإدارية المستقلة ضمن الأشخاص المنصوص عليهم في المادة 800 من قانون الإجراءات المدنية و الإدارية وهو ما غفل عنه المشرع، فهي ثغرة تبقى مطروحة خاصة وأن أغلبية السلطات الإدارية المستقلة تتمتع بشخصية معنوية.

¹ فيما سبق كان قانون الإجراءات المدنية الملغى يجيز للطاعن تقاديا لرفع دعويين مستقلتين، رفع دعوى الإلغاء ضد القرار المطعون فيه أمام مجلس الدولة ويرفق العريضة بطلب التعويض كطلب فرعي على الدعوى الأصلية وفقا للمادة 276، وفي هذه الحالة يبت مجلس الدولة في دعوى الإلغاء و التعويض في آن واحد، أنظر قانون الإجراءات المدنية، منشورات بيرتي، طبعة 2006-2007. (ملغى)

² RACINE, « Le contrôle juridictionnel de l'action des organes de l'Etat dans les secteurs bancaire et des assurances », *Revue du conseil d'Etat*, N° 06, 2005, p.35.

³ فوناس سوهيلة، مرجع سابق، ص.123.

الفصل الثاني: تباين القواعد العامة لمنازعات سلطات الضبط المستقلة بتباين نظام تدخلها

بعد تحديدنا للجهة القضائية المختصة بدعوى القضاء الكامل المتعلقة بمنازعات سلطات الضبط المستقلة يكون علينا تحديد القانون الواجب التطبيق على مسؤوليتها خاصة أمام غياب أي نص قانوني يبيّن ذلك.

أقرت المحكمة العليا (الغرفة الإدارية) في بادئ الأمر بأن مسؤولية الإدارة خاصة و لا يمكن أن تخضع لقواعد القانون المدني، مما يؤكّد الأخذ بحكم "بلونكو".¹ غير أنّها قضت في قراراتها اللاحقة بمسؤولية الإدارة على أساس المادة 136 من القانون المدني التي تعالج مسؤولية المتبوع عن أعمال تابعه.²

أما مجلس الدولة فقد قضى في أول قضية عرضت عليه، بمسؤولية الإدارة عن الأضرار التي تلحقها بالأفراد جرّاء نشاطها وتصرفات المستخدمين في المرافق العامة، واعتبرها مسؤولية خاصة لا يمكن تنظيمها بموجب أحكام القانون المدني، بل لها قواعدها الخاصة التي تتغيّر حسب الظروف وحاجة المرفق، وضرورة التوفيق بين حقوق الدولة والأفراد.³

غير أنّ هذا الموقف لم يدم طويلا، إذ سرعان ما تراجع مجلس الدولة عن موقفه وتبنى موقف المحكمة العليا، بشأن تقرير مسؤولية المتبوع عن أعمال تابعه، وكذا مسؤولية حارس الشيء استنادا إلى المواد 136 و138 من التقنين المدني.⁴

¹ عوابدي عمار، نظرية المسؤولية الإدارية، الطبعة الثالثة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2004، ص.183.

² لأكثر تفصيل راجع قرارات المحكمة العليا التالية:

- قرار رقم 60996، مؤرخ في 1989/10/07، قضية حول مسؤولية البلدية عن الأضرار الناتجة عن الاضطرابات، المجلة القضائية، عدد 02، 1990، ص.143.

- قرار رقم 61004، مؤرخ في 1990/02/10، قضية (ب. ج) ضد والي ولاية قسنطينة، المجلة القضائية، عدد 03، 1991، ص.177.

- قرار رقم 72400، مؤرخ في 1990/06/16، قضية بلدية "عين أزال" ضد (ب.س)، المجلة القضائية، عدد 01، 1991، ص.131.

قرار رقم 75670، مؤرخ في 1991/01/13، قضية المركز الجامعي الاستشفائي ضد فريق (ك) ومن معهم، المجلة القضائية، عدد 02، 1996، ص.127.

³ ZOUAIMIA (R), droit de la régulation économique, op.cit, p.185.

⁴ لأكثر تفصيل راجع القرارات التالية:

- قرار مجلس الدولة رقم 146043 مؤرخ في 1999/02/01، يتعلق بمسؤولية مرفق الشرطة عن خطأ أحد موظفيها، مجلة مجلس الدولة، عدد 01، 2002، ص.91.

إذا كانت هذه الحلول مقبولة في ظل وحدوية القضاء، فإنّ الأمر ليس كذلك في ظل الازدواجية القضائية، فليس من المنطقي إلزام القاضي الإداري بتطبيق قواعد غريبة عنه،¹ بل يجب تحديد معيار آخر لإقامة المسؤولية والتخلي عن تطبيق أحكام القانون المدني التي غالبا ما لا تتصف المتعاملين الاقتصاديين في الحصول على التعويض المناسب، وكذا خصخصة قانون الضبط الاقتصادي عوض الإحالة في كل مرة إلى القواعد العامة التي لا تتلاءم مع هذا النوع من المنازعات.

هذا فيما يتعلق بالاجتهاد القضائي المتعلق بنظام المسؤولية الخاص بالهيئات الإدارية بشكل عام، أما نظام المسؤولية الخاص بهيئات الضبط المستقلة، فلم يصدر أي اجتهاد من مجلس الدولة الجزائري، وربما يعود السبب إلى حداثة هذه السلطات من جهة وأن جل القضايا المعروضة على مجلس الدولة موضوعها طلب الإلغاء دون التعويض.

الفرع الثاني

اختصاص القضاء العادي

هناك مبدأ يقضي بأن مجلس الدولة صاحب اختصاص استثنائي ومانع في المنازعات الإدارية،² كما أنّ مبدأ الفصل بين الهيئات الإدارية و القضاء العادي يقتضي بأن يكون للإدارة قاضيها الطبيعي، وذلك لغرض توحيد القانون العام.³

- قرار مجلس الدولة رقم 160017، مؤرخ في 1999/05/31، يتعلق بقضية حول مسؤولية بلدية عن موت طفل نتيجة سقوطه في بئر تملكه هذه البلدية، مجلة مجلس الدولة، عدد 01، 2002، ص.99.

- قرار مجلس الدولة رقم 0042827، مؤرخ في 2000/06/24، يتعلق بقضية وزارة العدل ضد الغرفة الوطنية للمحضرين القضائيين، مجلة مجلس الدولة، عدد 02، 2002، ص.171.

- قرار رقم 006614، مؤرخ في 2001/11/12، يتعلق بقضية "يونين بنك" ضد محافظ بنك الجزائر، مجلة مجلس الدولة، عدد 06، 2005، ص.61.

¹ ZOUAIMIA (R), « Le régime contentieux des autorités administratives indépendantes en droit Algérien », op.cit, pp. 44-46.

² DUMORTIER (G), « Le contrôle de l'action des A.A.I », Regards sur l'actualité, N° 330, 2007, p.42.

³ عيساوي عز الدين، السلطة القمعية للهيئات الإدارية المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، مرجع سابق، ص. 117.

لكن في سنة 1987 أقرّ المجلس الدستوري الفرنسي بمبدأ تحويل الاختصاص إلى القضاء العادي، وذلك بالنسبة للمنازعات المتعلقة بقرارات مجلس المنافسة وأسّس ذلك على حسن سير إدارة العدالة.¹

قام المشرع الجزائري بتقليد نظيره الفرنسي في المسألة (مسألة تحويل الاختصاص) دون أن ينظر المجلس الدستوري الجزائري في ذلك. بهذه البساطة منح المشرع الجزائري الاختصاص لمجلس قضاء الجزائر العاصمة للنظر في الطعون ضد بعض قرارات مجلس المنافسة (أولاً)، كما قام بمنح الاختصاص للقضاء العادي بالنسبة لبعض منازعات سلطتي ضبط المحروقات (ثانياً).

أولاً- اختصاص الغرفة التجارية لمجلس قضاء الجزائر:

قام المشرع الفرنسي بإخضاع منازعات مجلس المنافسة لرقابة القضاء العادي مبرراً ذلك بحسن سير إدارة العدالة،² وتوحيد قواعد الاختصاص القضائي، إذ يدلّ هذا النقل في الاختصاص على وجود إرادة في ضم جميع المنازعات المتعلقة بالمنافسة تحت رقابة هيئة قضائية واحدة لتفادي تشتت منازعات المنافسة في أنظمة قضائية مختلفة. فمنازعات المنافسة تنشأ عنها عدة منازعات في الجانب المدني و الجنائي وبالتالي يكون القضاء المعني بصفة أكبر هو القضاء العادي، فتجميع كل المنازعات تحت رقابة محكمة النقض يؤدي إلى توحيد الاجتهاد القضائي.³

قام المشرع الجزائري ودون تردد بتقليد نظيره الفرنسي فأخضع الطعن في قرارات مجلس المنافسة المتعلقة بالممارسات المقيدة للمنافسة للغرفة التجارية لدى مجلس قضاء الجزائر، ومنح الاختصاص لمجلس الدولة للنظر في قرارات المجلس المتعلقة برفض الترخيص للجميع.

¹ C. Cons. N° 86-224 DC du 23 janvier 1987, www.legifrance.gouv.fr

² COLLET (M), op.cit, pp. 284- 285.

³ بركات جوهرة، مرجع سابق، ص ص. 40-41.

إنّ هذا النقل الآلي في تحويل اختصاص القاضي الإداري لصالح القضاء العادي في مجال رقابة الممارسات المقيدة للمنافسة لا يجد نفس المبررات التي استند إليها المشرع الفرنسي:

- يفسر اختصاص مجلس الدولة الفرنسي بالنظر في قرارات عمليات التجميع باختصاص وزير الاقتصاد في إصدار هذا النوع من القرارات، ولكن الوضع يختلف في الجزائر كون الاختصاص في إصدار قرارات التجميع تعود لمجلس المنافسة.¹

- كما أنّ تكييف مجلس المنافسة بالسلطة الإدارية بنص قانوني صريح يقتضي بالضرورة إخضاعه لرقابة مجلس الدولة بمفهوم نص المادة 09 من القانون العضوي رقم 98-01، في حين أنّ تحويل هذا الاختصاص للقاضي العادي كان بواسطة قانون عادي يعارض ويخرق أحكام قانون عضوي أعلى منه درجة، مما يؤدي إلى التشكيك في دستورية نص المادة 63 من الأمر رقم 03-03 المعدل و المتمم، لعدم احترام المشرع لهرمية القاعدة القانونية، فالقوانين العضوية نظراً لأهميتها يتم إعدادها وفقاً لإجراءات صارمة مقارنة بتلك المقررة لسن التشريع العادي.²

وقد أكد المجلس الدستوري ضرورة احترام مركز القانون العضوي، وذلك بمناسبة تقديره لمدى مطابقة القانون الداخلي للمجلس الشعبي الوطني مع الدستور، حيث أشار في حيثيات الرأي الذي أصدره إلى خضوع كل من القانون العضوي والعادي إلى إجراءات مصادقة مختلفة وفقاً للمواد 122 و 123 من الدستور، وبالتالي فإنّ مبدأ تدرج النصوص في النظام القانوني الداخلي الذي يقضي بأن القانون العضوي بحكم مركزه في هذا النظام، والقانون العادي لا يمكن أن يتدخل أيّ منهما إلا في المجال المحدد ووفق الإجراءات التي أقرّها لهما الدستور.³

¹ كـتـو محمد الشريف، الممارسات المنافية للمنافسة في القانون الجزائري (دراسة مقارنة بالقانون الفرنسي)، أطروحة لنيل درجة دكتوراه دولة في القانون، فرع القانون العام، جامعة تيزي وزو، 2005، ص.339.

² نبالي فطة، "دور المجلس الدستوري في رقابة القوانين العضوية للدستور"، المجلة النقدية للقانون والعلوم السياسية، عدد 02، 2008، ص. 133.

³ رأي المجلس الدستوري رقم 10/ر.ن.د/م د/2000، مؤرخ في 13-05-2000، يتعلق بمطابقة النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني للدستور، ج.ر عدد 46، لسنة 2000.

كما أكد على ذلك بمناسبة تقديره لمدى مطابقة القانون العضوي رقم 11-13 المعدل والمتمم للقانون العضوي رقم 98-01 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، للدستور إذ جاء في إحدى حيثياته: " - واعتبارا بالنتيجة، فإن اعتماد اختصاصات أخرى لمجلس الدولة بالإحالة إلى "نصوص خاصة" بدون تحديد طابع ومضمون هذه النصوص، يكون المشرع العضوي قد أغفل مجال اختصاصه في هذا الموضوع".¹

وبناء على هذا لا يمكن أن يرد استثناء على اختصاص مجلس الدولة الذي يحدد بموجب قانون عضوي، ويترتب على ذلك أن تعديل مضمون قانون عضوي بقانون عادي يعتبر مخالفة صريحة للقانون.

لقد اكتفى المشرع الجزائري بالنص من خلال المادة 48 من الأمر رقم 03-03 على تمكين كل شخص طبيعي أو معنوي يعتبر نفسه متضررا من ممارسة مقيدة للمنافسة أن يرفع دعوى أمام الجهة القضائية المختصة في ذلك.

نلاحظ أن هذه المادة لم تبين لا طبيعة هذا الطعن القضائي ولا الجهة القضائية المختصة في ذلك، فهل يمكن في هذه الحالة قبول اختصاص مجلس قضاء الجزائر الفاصل في دعاوى الإلغاء بدعاوى المسؤولية كما هو الحال بالنسبة للقانون الفرنسي والتبرير المعتمد بشأن توحيد المنازعات في مجمع اختصاص bloc de compétence ؟

يرى الأستاذ "زوايمية" أنه يمكن تقديم تفسيرين أمام هذا الإشكال:²

في تفسير أول يمكن اعتبار اختصاص القاضي الإداري اختصاصا مبدئيا وأن تحويل اختصاصه لصالح القضاء العادي ما هو إلا استثناء. ومن ثمة فإن هذا التحويل لا يمس إلا دعاوى الإلغاء، وبالتالي يمكن تفسير صمت المشرع بخصوص دعاوى المسؤولية لصالح القضاء الإداري الذي يجد في ذلك اختصاصه العادي والطبيعي.

¹ رأي المجلس الدستوري رقم 02/ر.م د/11، مؤرخ في 06 جويلية 2011، يتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي المعدل والمتمم للقانون العضوي رقم 98-01 المؤرخ في 30 ماي 1998 والمتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله للدستور، ج.ر عدد 43، لسنة 2011.

² ZOUAIMIA (R), « Le régime contentieux des autorités administratives indépendantes en droit Algérien », op.cit, pp.37-39.

غير أنّ هذا التفسير لا يتماشى والغاية من هذا التحويل، أي توحيد المنازعات في مجمع اختصاص واحد، حيث يؤدي اعتماد هذا التفسير إلى تجزئة منازعات مجلس المنافسة وتعقيد الإجراءات بالنسبة للمتقاضي، حيث يقدم طعنا بالإلغاء أمام مجلس قضاء الجزائر وطعنا بالمسؤولية أمام القاضي الإداري.

وعليه، وقصد توحيد الاختصاص القضائي وبالنظر إلى المادة 48 السالفة الذكر والتي تمنح الاختصاص للغرفة التجارية لدى مجلس قضاء الجزائر في مجال دعوى الإلغاء يمكن التسليم باختصاص هذه الجهة أيضا في مجال مسؤولية مجلس المنافسة عن قراراته، حيث يمكن بذلك توحيد الاجتهاد القضائي في مجال المنافسة تحت ظل المحكمة العليا.¹

وإذا كان القضاء الفرنسي يعتبر أنّ مسؤولية الدولة على نشاطات الهيئات الإدارية المستقلة يتطلب الخطأ الجسيم بالنسبة لدعوى التعويض التي ترفع لدى مجلس الدولة، فإن الدعوى المرفوعة أمام القضاء العادي يظهر فيها القضاء العادي أكثر شدة في تطبيق الخطأ الجسيم مقارنة بالقاضي الإداري، حيث أنّ محكمة استئناف باريس لم تعتبر خرق مبدأ قرينة البراءة خطأ جسيما بمناسبة قضية *Compagnie diamantaire* « d'envers »²

تبقى فكرة الخطأ الجسيم مبهمة رغم أن محكمة استئناف باريس أخذت بعين الاعتبار مسألة غموض النصوص، عنصر الشدة وحالة اللبس في تجاوز السلطة.

ثانيا- اختصاص القضاء المدني:

لقد أخرج المشرع الجزائري سلطتي ضبط المحروقات صراحة عن مجموع السلطات الإدارية المستقلة، حيث نجد المادة 12 من القانون رقم 05-07 المعدلة تنص في فقرتها الثانية على مايلي:

¹ حيث نجد المادة 152 من الدستور الجزائري لسنة 1996 تنص في فقرتها الثانية على ما يلي: "تضمن المحكمة العليا ومجلس الدولة توحيد الاجتهاد القضائي في جميع أنحاء البلاد ويسهران على احترام القانون".

² DECOOPMAN (N), « Le contrôle juridictionnel de la COB : à propos de l'affaire compagnie diamantaire d'envers », *RFDA*, N° 06, 1994, p.1145.

"لا تخضع وكالتا المحروقات للقواعد المطبقة على الإدارة، لاسيما ما يتعلق بتنظيمهما وسيرهما والقانون الأساسي للعمال المشتغلين بهما" مما يعني بمفهوم المخالفة أنها تخضع لقواعد القانون الخاص.

وقد أضافت الفقرة الخامسة من ذات المادة " تخضع الوكالتان في علاقتهما مع الغير للقواعد التجارية.

مما يعني أنّ المنازعات التي قد تثور بين الوكالتين و الغير تخضع لاختصاص القاضي العادي وعلى الأرجح أنّها ترفع أمام القسم التجاري على مستوى المحاكم، وتخضع لإمكانية الاستئناف أمام الغرفة التجارية بالمجلس القضائي، و الطعن بالنقض أمام المحكمة العليا.

هذا ما يجعل هذه المنازعة تختلف عن المنازعات الأخرى التي تتعلق ببقية السلطات الإدارية المستقلة التي ترفع أمام مجلس الدولة كأول وآخر درجة باستثناء مجلس المنافسة، إذ نجد أنّ قرارات هاتين السلطتين تخاصم أمام عدة درجات، مما يجعل مخاصم سلطة ضبط المحروقات في موقع ممتاز مقارنة مع نظيره مخاصم سلطة إدارية أخرى، لكن من جهة أخرى يمس هذا الاختصاص بأهمية سلطة الضبط ذات الاختصاص الوطني كونها تخاصم أمام قسم تجاري على مستوى محكمة¹.

هذا، وقد قدمت المادة 58 من القانون رقم 05-07 المعدلة بموجب الأمر رقم 06-10 استثناء عن تطبيق قواعد القانون التجاري على الوكالة الوطنية لتتمين مواد المحروقات "النفط" واستوجبت تطبيق التحكيم التجاري بعد استيفاء شرط المصالحة المسبقة، ويمكن التمييز بين ثلاث (03) حالات حسب ذات المادة:

1- في حالة وقوع نزاع بين الوكالة الوطنية لتتمين مواد المحروقات وطرف أجنبي، فإن هذا النزاع يخضع لقواعد التحكيم التجاري الدولي.

¹ بركات جوهرة، مرجع سابق، ص. 57.

في الواقع تحويل المشرع صلاحية الفصل في منازعة تدخل في منازعات الضبط للتحكيم يعبر عن تنازل الدولة عن صلاحياتها كدولة ضابطة، باعتبارها تتركها رهينة الاعتبارات السياسية و الضغوط الدولية.¹

2- في حالة كون سوناطراك هي المتعاقد الوحيد تكون المنازعة من اختصاص الوزير المكلف بالمحروقات مما يعني انه قد أخضعها لرقابة السلطة التنفيذية.

3- أضاف المشرع حالة ثالثة بعد تعديله لهذه المادة في 2006، حيث إذا كانت المؤسسة الوطنية سوناطراك طرفا و الأطراف الأخرى أجنب فإن إجراءات التحكيم الدولي لا تخص إلا الأشخاص الآخرين دون المؤسسة الوطنية سوناطراك.²

المطلب الثاني

خضوع سلطات الضبط المستقلة لإجراءات قضائية خاصة ومتباينة

تخضع منازعات سلطات الضبط المستقلة لإجراءات قضائية متباينة تختلف من سلطة إلى أخرى، فباستقراءنا لمختلف النصوص التأسيسية لسلطات الضبط نلمس تباينا في إجراءات تقديم الطعن ضد قرارات سلطات الضبط.(الفرع الأول).

كما نلمس هذا التباين أيضا في موقف المشرع من تحديد مواعيد فصل القضاء المختص في القرار المطعون فيه (الفرع الثاني).

¹ حيث نجد هذه المادة تنص على ما يلي: "يسوى كل خلاف بين الوكالة الوطنية لتنمين موارد المحروقات (النفط) والمتعاقد، ينجم عن تفسير و/أو تنفيذ العقد أو عن تطبيق هذا القانون و/أو النصوص المتخذة لتطبيقه، عن طريق المصالحة المسبقة وفق الشروط المتفق عليها في العقد.

في حالة عدم التوصل إلى حل، يمكن عرض الخلاف للتحكيم الدولي حسب الشروط المتفق عليها في العقد.

وفي جميع حالات مشاركة المؤسسة الوطنية سوناطراك، شركة ذات أسهم، فإن إجراءات التحكيم الدولي لا تخص إلا الأشخاص الآخرين دون المؤسسة الوطنية سوناطراك، شركة ذات الأسهم التي تمثل المتعاقد.

أما إذا كانت المؤسسة الوطنية سوناطراك، شركة ذات الأسهم، هي المتعاقد الوحيد، فإن النزاع يسري بتحكيم الوزير المكلف بالمحروقات.

يطبق القانون الجزائري ولاسيما هذا القانون و النصوص المتخذة لتطبيقه لتسوية الخلافات".

² الفقرة الثالثة من المادة 58 من الأمر 05-07 ، المؤرخ 28 أبريل 2005 ، المتعلق بالمحروقات، المعدل والمتمم، مرجع سابق.

و تعتبر مسألة وقف تنفيذ قرارات سلطات الضبط إحدى النقاط التي يتباين فيها موقف المشرع أيضا (الفرع الثالث).

الفرع الأول

تباين إجراءات تقديم الطعن في قرارات سلطات الضبط المستقلة

لم يتبن المشرع الجزائري موقفا موحدا بخصوص إجراءات تقديم الطعن في القرارات الصادرة عن السلطات الضبطية، حيث يعرف تذبذبا سواء فيما يتعلق بتحديد الأشخاص المؤهلة لتقديم الطعن (أولا)، أو مواعيد تقديم الطعن (ثانيا)، أو كيفية تقديم هذا الطعن (ثالثا).

أولا- الأشخاص المؤهلين لتقديم الطعن:

لم تبين أغلبية النصوص المنشئة والمنظمة لسلطات الضبط المستقلة الأشخاص الذين لهم أحقية الطعن في القرار، ولا نجد سوى الأمر رقم 03-03 المتعلق بالمنافسة والأمر رقم 11-03 المتعلق بالنقد القرض.

نجد أنّ المادة 63 من الأمر رقم 03-03 المعدلة تنص في فقرتها الأولى على ما يلي: "تكون قرارات مجلس المنافسة المتعلقة بالممارسات المقيدة للمنافسة قابلة للطعن أمام مجلس قضاء الجزائر الذي يفصل في المواد التجارية من قبل الأطراف المعنية أو الوزير المكلف بالتجارة في أجل لا يتجاوز شهرا واحدا ابتداء من تاريخ استلام القرار".

نلاحظ أن هذه الفقرة قد بيّنت الأشخاص الذين يملكون حق الطعن في قرارات مجلس المنافسة المتعلقة بالممارسات المقيدة للمنافسة فقط دون القرارات الأخرى، وقد جعلت الأشخاص الذين لهم الحق في الطعن في هذا النوع من القرارات هي الأطراف المعنية¹ والوزير المكلف بالتجارة.

¹ ويقصد بالأطراف المعنية تلك الأطراف التي تم تبليغها بقرار مجلس المنافسة، أي تلك الأطراف التي تسلّمت القرار من أجل تنفيذه.

حدّد كذلك المشرع الأشخاص المعنيين بالطعن في القرارات التنظيمية الصادرة عن مجلس النقد والقرض وحصرهم في الوزير المكلف بالمالية دون غيره.¹

لقد قام مجلس الدولة بتطبيق هذه المادة في قراره رقم 2138 الصادر في 08 ماي 2000² في قضية يونين بنك ضد محافظ بنك الجزائر إثر سحب صفة الوسيط المعتمد من طرف مديرية رقابة الصرف، حيث أنّ المدعية تلتزم التصريح بعدم قانونية المادة 15 من النظام رقم 95-07 المؤرخ في 23 ديسمبر 1995 المتعلقة بمراقبة الصرف، التي تخوّل لبنك الجزائر سحب صفة الوسيط المعتمد لعمليات الصرف، فإنه قد تجاهل بذلك مقتضيات القانون لاسيما مقتضيات المادة 156 التي تخوّل هذا الاختصاص للجنة المصرفية.

لكن المدعى عليه يتمسك بأن إبطال نظام لا يمكن المطالبة به إلا من وزير المالية، ففصل مجلس الدولة بعدم شرعية النظام في قضية الحال، مع بقاءه ساريا، ولم يقر بإلغاء هذا النظام.

الواقع أنّ إعطاء حق الرقابة والطعن المباشر بالإلغاء ضد الأنظمة الصادرة عن مجلس النقد والقرض لوزير المالية دون غيره قد يؤدي إلى إفلات العديد من الأنظمة من رقابة المشروعية، طالما أنّ الوزير وأعضاء مجلس النقد والقرض يعينون من جهة واحدة، وأنّ أشخاص المهنة البنكية المتمثلة في البنوك والمؤسسات المالية لا نجد لها تمثيل على مستوى المجلس، فتبقى الحماية المقررة في القواعد العامة والمتمثلة في الدفع بعدم المشروعية غير كافية لتعويض الأضرار التي تلحق بالبنوك والمؤسسات المالية،³ وهذا عكس لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها أين يملك الأشخاص الآخرون الطعن في أنظمتها إلى جانب وزير المالية، لأن المادة 33 من المرسوم التشريعي رقم 93-10 وردت بشكل عام ودون تحديد لهؤلاء الأشخاص، لذا تعتبر القرارات الصادرة عنها أعمالا إدارية قابلة للإلغاء وللتنفيذ وفحص المشروعية في الحدود القانونية المقررة أمام مجلس الدولة.⁴

¹ أنظر المادة 65 من الأمر رقم 03-11، المؤرخ في 26 أوت 2003، المتعلق بالنقد والقرض، مرجع سابق.

² قرار مجلس الدولة رقم 002138، مؤرخ في 08 ماي 2000، قضية يونين بنك ضد محافظ بنك الجزائر، مجلة مجلس الدولة، عدد 06، 2005، ص.ص. 75-79.

³ فتوس خدوجة، مرجع سابق، ص. 115.

⁴ حفيظة زوار، مرجع سابق، ص. 95.

باستثناء إذن قرارات مجلس المنافسة المتعلقة بالممارسات المقيّدة للمنافسة وأنظمة مجلس النقد والقرض فإنّ بقية القرارات الصادرة عنهما لم يحدد المشرع الأشخاص المؤهلين بالطعن في قراراتها، ونفس الوضع تعرفه جميع قرارات السلطات الضبطية الأخرى. وفي هذه الحالة يكون لكل شخص يَعتبر نفسه متضررا من قرار سلطة الضبط حق الطعن فيه، مادام القانون يعترف بأحقية الطعن دون تحديد الأشخاص المؤهلين بذلك.

ثانيا- تباين مواعيد تقديم الطعن :

تتميّز المنازعة الإدارية عن المنازعة العادية بارتباطها بمواعيد محددة وواجبة الاحترام تحت طائلة رفض الدعوى شكلا.

يظهر أنّ المشرع يعتمد في بعض الأحيان إلى تحديد ميعاد الطعن في قرارات بعض سلطات الضبط المستقلة، إلّا أنّه يلجأ إلى السكوت عن تحديد هذه المواعيد بالنسبة للبعض الآخر من هذه السلطات.¹

1- التحديد الصريح لمواعيد طعن بعض قرارات سلطات الضبط المستقلة:

حدّد المشرع الجزائري مواعيد الطعن ضد قرارات بعض سلطات الضبط المستقلة وذلك في القوانين المؤطرة لها، لكن عند العودة إليها نتصادم أمام اختلاف صارخ بين ميعاد قرار سلطة وسلطة أخرى، وأحيانا حتى بين قرار وآخر صدر من سلطة واحدة و هو ما يبيّنه الجدول رقم 13.²

باستقراء هذا الجدول نلاحظ أنّ كل سلطة تخضع لنظام مواعيد طعن خاصة بها، بحيث نلمس عدم التوحيد بينها، وعلى العموم يمكن تصنيفها إلى فئتين:

الفئة الأولى: يعتمد فيها المشرع على حساب مدة الطعن ضد قرارات سلطة الضبط بالأشهر كما هو الحال بالنسبة للجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها أين نجد الفقرة الثالثة من المادة 09 من المرسوم التشريعي رقم 93-10 بعد تعديلها تجيز لطالب الاعتماد رفع

¹ معاشو عمار، عزاوي عبد الرحمن، تعدد القاعدة الإجرائية في المنازعات الإدارية في النظام الجزائري، الطبعة الثانية، دار الأمل، الجزائر، 1999، ص. 35.

² أنظر الجدول رقم 13 من الملحق، مرجع سابق.

الفصل الثاني: تباين القواعد العامة لمنازعات سلطات الضبط المستقلة بتباين نظام تدخلها

طعن بالإلغاء ضد قرارات اللجنة أمام مجلس الدولة في أجل شهر واحد من تاريخ تبليغ قرار اللجنة.

نفس المدة أقرها المشرع كذلك للطعن في قرارات الغرفة الفاصلة في المجال التأديبي حيث نجد المادة 57 (المعدلة) من نفس المرسوم تنص في فقرتها الأولى على ما يلي: "تعد قرارات الغرفة الفاصلة في المجال التأديبي قابلة للطعن بالإلغاء أمام مجلس الدولة خلال أجل شهر (1) واحد من تاريخ تبليغ القرار موضوع الاحتجاج".

كرّس المشرع مدّة الشهر كذلك بالنسبة للقرارات التي تصدرها سلطة ضبط البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية.¹

أمّا بالنسبة لمجلس المنافسة فوحدها القرارات المتعلقة بالممارسات المقيدة للمنافسة هي التي يطعن فيها خلال مدة شهر،² أما القرارات الأخرى فتعرف مواعيد مختلفة.

الفئة الثانية: يعتمد فيها المشرع حساب المواعيد بالأيام.

هذه الحالة تعرفها الوكالتين المنجميتين حيث يطعن في قراراتها خلال 30 يوما من تاريخ التبليغ،³ وكما نعلم 30 يوما قد تختلف عن مدة الشهر بحيث الشهر يمكن أن يحمل 31 يوما كما هو الحال بالنسبة لشهر جانفي، مارس، ماي...

اعتمد كذلك المشرع حساب المواعيد بالأيام بالنسبة للقرارات الصادرة عن مجلس المنافسة؛ حيث يطعن في الإجراءات المؤقتة خلال 20 يوما، وهو ما تنص عليه الفقرة الثانية من المادة 63 من الأمر رقم 03-03 بعد تعديلها حيث جاءت كما يلي: "يرفع الطعن في الإجراءات المؤقتة المنصوص عليها في المادة 46 من هذا الأمر في أجل عشرين (20) يوما".

¹ المادة 17 من القانون رقم 03-2000، المؤرخ في 05 أوت سنة 2000، المحدد للقواعد العامة المتعلقة بالبريد والمواصلات السلكية واللاسلكية، مرجع سابق.

² أنظر المادة 63 من الأمر رقم 03-03، المؤرخ في 19 جويلية 2003، المتعلق بالمنافسة، المعدل والمتمم، مرجع سابق.

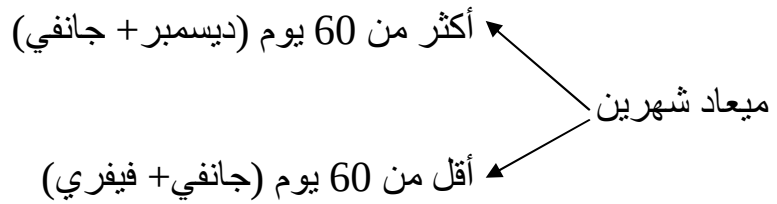
³ حيث نجد المادة 48 من القانون رقم 10-01، المؤرخ في 3 جويلية سنة 2001، المتعلق بالمناجم، المعدل والمتمم تنص في فقرتها الأخير على ما يلي: "يمكن الطعن في قرارات مجلس الإدارة لدى مجلس الدولة في أجل ثلاثين (30) يوما من تاريخ التبليغ، ولا يوافق الطعن مجرى القرارات".

يطعن كذلك في الإجراءات التحفظية التي يتخذها المجلس خلال 10 أيام من تاريخ التبليغ.¹

أقر المشرع كذلك ميعاد 60 يوما بالنسبة للقرارات الصادرة عن مجلس النقد والقرض، حيث يطعن في القرارات التنظيمية الصادرة عنه خلال 60 يوما من تاريخ نشرها، كما يطعن في قراراته الفردية خلال 60 يوما من تاريخ تبليغها، وهو ما تضمنته المادة 65 من الأمر رقم 03-11.

نفس الميعاد أيضا اعتمده المشرع بالنسبة لقرارات اللجنة المصرفية المتعلقة بتعيين قائم بالإدارة مؤقتا أو المصفي والعقوبات التأديبية، حيث تنص الفقرتين الثانية والثالثة من المادة 107 من الأمر رقم 03-11 بعد تعديلها على ما يلي: "تكون قرارات اللجنة المتعلقة بتعيين قائم بالإدارة مؤقتا أو المصفي، والعقوبات التأديبية وحدها قابلة للطعن القضائي. يجب أن يقدم الطعن في أجل ستين (60) يوما ابتداء من تاريخ التبليغ تحت طائلة رفضه شكلا".

ما يمكن قوله عن هذه المواعيد أنها متذبذبة فتارة يعمد المشرع إلى استعمال ميعاد الحساب بالأشهر وتارة أخرى بالأيام، فكان من الأجدر به على الأقل توحيد كيفية الحساب، ويفضل الأستاذ زوايمية رشيد الحساب بالأيام، لأنه كما يقول ميعاد الشهرين لا يساوي بالضرورة 60 يوما حيث يمكن أن نكون أمام حالتين:²



2- سكوت المشرع عن تحديد مواعيد طعن بعض قرارات سلطة الضبط:

لم تحدد النصوص التأسيسية لسلطات الضبط مواعيد الطعن في كلّ قراراتها وذلك قد يرجع إلى ثلاث حالات :

¹ أنظر المادة 36 من الأمر رقم 03-03، المؤرخ في 19 جويلية 2003، المتعلق بالمنافسة، المعدل والمتمم، مرجع سابق.
² ZOUAIMIA (R), « Le régime contentieux des autorités administratives indépendantes en droit Algérien », op.cit, p.27.

- **الحالة الأولى:** قد يعود سكوت المشرع عن تحديد مواعيد الطعن في قرارات هذه السلطات إلى سكوت النصوص القانونية عن مسألة الطعن في بعض القرارات كما هو الحال بالنسبة لقرارات المركز الوطني للسجل التجاري، قرارات غرفة التأديب والتحكيم لدى لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها.

- **الحالة الثانية** لسكوت المشرع قد تعود إلى كون هذه النصوص القانونية قد غفلت عن تحديد ميعاد الطعن رغم إشارتها إلى إمكانية اللجوء إليه، كما هو الحال بالنسبة للقرارات التنظيمية الصادرة عن لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها،¹ القرارات غير التحكيمية الصادرة عن لجنة ضبط الكهرباء والغاز،² القرارات المتعلقة برفض الترخيص للتجميع الصادرة عن مجلس المنافسة،³ قرارات لجنة الإشراف على التأمينات المتعلقة بتعيين متصرف مؤقت، حيث نجد المادة 213 من القانون رقم 95-07 المعدل والمتمم تنص في فقرتها الأخيرة على ما يلي: "تكون قرارات لجنة الإشراف على التأمينات فيما يخص تعيين المتصرف المؤقت قابلة للطعن أمام مجلس الدولة".

- **الحالة الثالثة** لسكوت المشرع عن تحديده لمواعيد طعن بعض قرارات سلطات الضبط هي حالة رفض الطعن في القرار أصلاً، كما هو الحال بالنسبة لقرارات غرفة التحكيم لدى لجنة ضبط الكهرباء والغاز أين نجد المادة 137 من القانون رقم 02-01 تنص على ما يلي: "قرارات غرفة التحكيم غير قابلة للطعن فيها، وبهذه الصفة فهي واجبة التنفيذ". نجد كذلك أن القرارات الصادرة عن اللجنة المصرفية من غير تلك المتعلقة بتعيين قائم بالإدارة مؤقتاً، أو المصفي والعقوبات التأديبية غير قابلة للطعن وذلك بمفهوم المخالفة لنص المادة 107 من الأمر رقم 03-11 المعدل والمتمم التي ذكرت هذه القرارات على سبيل الحصر.

¹ أنظر المادة 33 من المرسوم التشريعي رقم 93-10، المؤرخ في 23 ماي 1993، المتعلق ببورصة القيم المنقولة، المعدل والمتمم، مرجع سابق.

² أنظر المادة 139 من القانون رقم 02-01، المؤرخ في 05 فيفري 2002، المتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز عبر القنوات، مرجع سابق.

³ أنظر المادة 19 من الأمر رقم 03-03، المؤرخ في 19 جويلية 2003، المتعلق بالمنافسة، المعدل والمتمم، مرجع سابق.

لقد بينّا فيما سبق أنّ قرارات سلطات الضبط المستقلة لا تتمتع بحصانة قضائية، فهي كغيرها من القرارات الإدارية، تخضع للرقابة القضائية حتى ولو نص المشرع على عدم قابليتها لذلك، استنادا إلى نص المادة 143 من الدستور الجزائري لسنة 1996 وكذا اجتهاد مجلس الدولة، إضافة إلى القانون العضوي رقم 01-98.

أمام انعدام نص خاص يبيّن ميعاد الطعن في هذه القرارات ما علينا سوى الرجوع إلى القواعد العامة الواردة في قانون الإجراءات المدنية والإدارية، أين نجد المادة 907 منه تنص على ما يلي: **"عندما يفصل مجلس الدولة كدرجة أولى وأخيرة، تطبق الأحكام المتعلقة بالأجال المنصوص عليها في المواد من 829 إلى 832 أعلاه"**.
و على هذا الأساس يكون الطعن في هذه القرارات في ميعاد أربعة (04) أشهر.

ثالثا – كيفية تقديم الطعن أمام مجلس الدولة:

رغم اعتراف أغلبية النصوص القانونية المتعلقة بالسلطات الإدارية المستقلة بإمكانية الطعن في قراراتها أمام مجلس الدولة إلا أنها لم تبين كيفية إجراء هذا الطعن، وفي هذه الحالة يجب علينا الرجوع إلى القواعد العامة التي نص عليها قانون الإجراءات المدنية والإدارية، أين نجد أنّ الطعن يجب أن يرفع بموجب عريضة مكتوبة وموقعة إلزاميا من محام معتمد لدى مجلس الدولة وذلك تحت طائلة عدم القبول، فقد أصبح التمثيل بمحام أمر وجوبي وفقا للمادتين 826 و805 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية التي استتنت فقط الدولة، البلدية، المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري.

وباعتبار القانون قد خوّل إمكانية الطعن في قرارات مجلس المنافسة المتعلقة بالممارسات المنافسة للمنافسة للوزير المكلف بالتجارة، وحصر إمكانية الطعن في أنظمة مجلس النقد والقرض في الوزير المكلف بالمالية، فإن هذان الوزيران لا يلزمان بتمثيلهما بمحام معتمد لدى مجلس الدولة.

ويجب أن تتضمن عريضة الطعن البيانات المنصوص عليها في المادة 15 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية،¹ وتودع عريضة الدعوى مع نسخة من ملف القضية لدى أمانة المجلس مقابل دفع الرسم القضائي، ويجب إرفاق العريضة الرامية إلى طلب الإلغاء تحت طائلة عدم القبول بالقرار محل الطعن ما لم يوجد مانع مبرر، وتقيّد في سجل خاص يمسك بأمانة ضبط المجلس.²

في الأخير تأتي مرحلة تبليغ عريضة افتتاح الدعوى إلى الأطراف المعنية، وفي هذا الصدد نجد بعض النصوص المنشئة والمنظمة لسلطات الضبط قد أشارت إلى التبليغ، إذ تنص مثلا المادة 65 من الأمر رقم 03-03 على ما يلي: "بمجرد إيداع الطعن ، ترسل نسخة منه إلى رئيس مجلس المنافسة وإلى الوزير المكلف بالتجارة عندما لا يكون هذا الأخير طرفا في القضية.

يرسل رئيس مجلس المنافسة ملف القضية موضوع الطعن إلى رئيس مجلس قضاء الجزائر في الآجال التي يحددها هذا الأخير".

نجد كذلك المادة 107 من الأمر رقم 11-03 المعدلة قد بيّنت كيفية التبليغ حيث نصّت في فقرتها الرابعة على ما يلي: "يتم تبليغ القرارات بواسطة عقد غير قضائي أو طبقا لقانون الإجراءات المدنية والإدارية".

أما بقية السلطات الضبطية فلم تشر نصوصها القانونية إلى التبليغ ، ممّا يدفعنا للعودة إلى قانون الإجراءات المدنية والإدارية وبالضبط إلى الفقرة الثانية من المادة 838

¹ المادة 15 من القانون رقم 09-08، المؤرخ في 25 فيفري 2008، يتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، ج. ر. عدد 21 لسنة 2008، تنص على ما يلي: "يجب أن تتضمن عريضة افتتاح الدعوى تحت طائلة عدم قبولها شكلا البيانات التالية:

- 1- الجهة القضائية التي ترفع أمامها الدعوى.
- 2- اسم ولقب المدعي وموطنه.
- 3- اسم ولقب وموطن المدعى عليه، فإن لم يكن له موطن فأخر موطن له.
- 4- الإشارة إلى التسمية وطبيعة الشخص المعنوي، ومقره الاجتماعي وصفة ممثله القانوني أو الإتفاقي.
- 5- عرضا موجزا للوقائع والطلبات والوسائل التي تؤسس عليها الدعوى.
- 6- الإشارة عند الاقتضاء إلى المستندات والوثائق المؤيدة للدعوى.

² أنظر المادة 819 من القانون رقم 09-08، المؤرخ في 25 فيفري 2008، المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، مرجع سابق.

التي أشارت إلى أنّ التبليغ يكون عن طريق محضر قضائي وأنه يوجّه إلى الأطراف المعنية.

الفرع الثاني

ميعاد فصل مجلس الدولة في الطعن

إنّ تفحصنا للنصوص القانونية المنشئة لسلطات الضبط المستقلة يظهر لنا تذبذب موقف المشرع حول مسألة تحديد ميعاد فصل مجلس الدولة في القرار المطعون فيه،¹ إذ أوجب عليه الفصل خلال آجال معينة بالنسبة لبعض قرارات لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، فقد ألزم المرسوم التشريعي رقم 10-93 مجلس الدولة بأن يبتّ في قرارات اللجنة المطعون فيها والمتعلقة برفض الاعتماد أو تحديده في أجل أقصاه ثلاثة (03) أشهر من تاريخ تسجيله.²

كما يجب عليه أن يبتّ في قرارات الغرفة الفاصلة في المجال التأديبي في أجل ستة (06) أشهر من تاريخ تسجيله، إذ تنص المادة 57 من المرسوم التشريعي السالف الذكر في فقرتها الأخيرة على ما يلي: "يحقق ويبتّ في الطعون خلال ستة (06) أشهر من تاريخ تسجيله".

أما بالنسبة لبقية القرارات التي تصدرها اللجنة فلم يحدد هذا المرسوم آجال يلتزم خلالها المجلس بالفصل في الطعون المقدمة بشأنها أمامه.

والشأن ذاته تعرفه كل القرارات الإدارية الأخرى الصادرة عن بقية السلطات، حيث لم نجد في نصوصها التأسيسية أية إشارة إلى ميعاد فصل مجلس الدولة في قراراتها المطعون فيها.

¹ أنظر الجدول 13 من الملحق، مرجع سابق.

² تنص الفقرة الأخيرة من المرسوم التشريعي رقم 10-93، المؤرخ في 23 ماي 1993، المتعلق ببورصة القيم المنقولة، المعدل والمتمم، على ما يلي: "يبتّ مجلس الدولة في الطعن بالإلغاء ويصدر قراره خلال ثلاثة (3) أشهر من تاريخ تسجيله".

الواقع أنّ موقف المشرع في إلزام مجلس الدولة بضرورة الفصل خلال مدة معيّنة في قرار من قرارات سلطة الضبط دون آخر لا مبرر له، إذ لم يعتمد أي معيار لتحديد ميعاد الفصل من عدمه.

إضافة إلى مسألة المواعيد التي تحكم منازعات سلطات الضبط المستقلة والتي لمسنا فيها فوضى حقيقية، تعتبر مسألة وقف التنفيذ نقطة أخرى تحتاج المناقشة والبحث عن مدى إمكانية الحديث عن توحيد فيما بين مختلف سلطات الضبط المستقلة.

الفرع الثالث

وقف تنفيذ قرارات سلطات الضبط المستقلة

إنّ وقف التنفيذ ذو طبيعة استثنائية وتحفظية يهدف إلى تفادي ما يمكن أن يلحق المدعي في دعوى الإلغاء من أضرار بالغة لا يمكن تداركها أو إصلاحها فيما لو تم إلغاء القرار.¹

القاعدة العامة أنّ القرار الإداري يتمتع بقرينة المشروعية وامتياز الأولوية، وهو ما يسمح بتنفيذه الفوري،² مما يعني عدم جواز إخضاعه لمبدأ وقف التنفيذ، بل على العكس من ذلك فإن الطعن فيه بالإلغاء ليس له أثر موقوف.³

ورغم أنّ الهدف من منح التنفيذ المباشر للإدارة هو خدمة المصلحة العامة،⁴ إلا أنّ تطبيق قاعدة الأثر غير الموقف للدعوى على إطلاقها، سيؤدي في بعض الأحيان إلى إلغاء دعوى الإلغاء، ويحوّل الحكم الذي يصدر بالإلغاء إلى حكم صوري مجرد من كل آثاره إذا أسرعت الإدارة ونفذت القرار دون انتظار حكم القضاء في المنازعة،⁵ لذلك ناد الفقهاء بالأخذ بنظام وقف تنفيذ القرارات الإدارية المطعون فيها عند توافر شروط معينة كاستثناء

¹ خراز محمد الصالح، "طبيعة قضاء وقف تنفيذ القرارات الإدارية"، مجلة دراسات قانونية، سنة 2002، ص. 51.

² فريجة حسين، شرح القانون الإداري، دراسة مقارنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2009، ص. 113.

³ عبد الباسط محمد فؤاد، وقف تنفيذ القرار الإداري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2007، ص. 15-16.

⁴ فريجة حسين، "التنفيذ الإداري المباشر في أحكام القضاء الإداري الجزائري، مجلة إدارة، عدد 23، لسنة 2002، ص. 11.

⁵ فتوس خدوجة، مرجع سابق، ص. 118-119.

عن القاعدة العامة، وبذلك أقر مجلس الدولة الفرنسي وقف التنفيذ بمراعاة مجموعة من الشروط،¹ وهو ما تبناه المشرع الجزائري في قانون الإجراءات المدنية والإدارية في المادة 910 التي أحالت إلى تطبيق المواد من 833 إلى 837.

وبالعودة إلى المادة 833 نجدها قد نصت على ما يلي: **"لا توقف الدعوى المرفوعة أمام المحكمة الإدارية، تنفيذ القرار الإداري المتنازع فيه، ما لم ينص القانون على خلاف ذلك.**

غير أنه يمكن للمحكمة الإدارية أن تأمر، بناء على طلب المعني، بوقف تنفيذ القرار الإداري".

أما بخصوص قرارات سلطات الضبط المستقلة فجد أنّ موقف المشرع بخصوص إمكانية وقف تنفيذها يعرف تذبذبا (أولا)، رغم الأهمية التي يكتسيها تكريس هذا المبدأ (ثانيا).

أولا- تذبذب موقف المشرع من وقف تنفيذ قرارات السلطات الضبطية المستقلة:

باستقراءنا للنصوص التأسيسية لسلطات الضبط المستقلة نلمس تذبذب موقف المشرع الجزائري وعدم توحيدة لمسألة وقف التنفيذ، وهو ما حاولنا تلخيصه في الجدول رقم 13 السالف الذكر، إذ نجده ينص تارة على عدم وقف التنفيذ، ويسكت أحيانا عن المسألة، ويستلزم في أحيان أخرى وقفه .

1- النص صراحة على عدم وقف التنفيذ:

نص المشرع صراحة في بعض النصوص المنشئة لسلطات الضبط المستقلة على عدم خضوع القرارات الصادرة عنها لمبدأ وقف التنفيذ، ما يجعلها تخضع لمبدأ التنفيذ الفوري، وهذا ما قد يعرّض بعض المصالح الاقتصادية والمالية للمتعاملين للخطر الذي لا يمكن لدعوى الإلغاء أن تمحوه، نظرا لاستحالة إرجاع الحالة إلى ما كانت عليها، خاصة وأنّ وقف التنفيذ يعتبر كضمانة من ضمانات الدفاع التي تتمتع بها الأشخاص والمؤسسات في

¹ ZOUAIMIA (R), droit de la responsabilité disciplinaire des agents économiques : l'exemple du secteur financier, op.cit, p.102.

الفصل الثاني: تباين القواعد العامة لمنازعات سلطات الضبط المستقلة بتباين نظام تدخلها

مواجهة سلطات الضبط المستقلة عندما تكون هذه الأخيرة بصدد تنفيذ قراراتها المرتبطة باختصاصها القمعي.¹

ومن بين الهيئات التي نص المشرع صراحة على عدم جواز وقف تنفيذ قراراتها المطعون فيها نجد سلطة ضبط البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية، حيث تنص المادة 17 من القانون رقم 03-2000 على ما يلي: "يجوز الطعن في قرارات مجلس سلطة الضبط أمام مجلس الدولة... وليس لهذا الطعن أثر موقوف".

الإجراء نفسه نص عليه المشرع بالنسبة للوكالتين المنجميتين حيث لا يوقف الطعن مجرى القرارات.²

نص المشرع على عدم وقف التنفيذ أيضا بالنسبة للأنظمة الصادرة عن مجلس النقد والقرض حيث تنص المادة 65 من الأمر رقم 11-03 في فقرتها الأولى على ما يلي: "يكون النظام الصادر والمنشور كما هو مبين في المادة 64 أعلاه، موضوع طعن بالإبطال يقدمه الوزير المكلف بالمالية أمام مجلس الدولة، ولا يكون لهذا الطعن أثر موقوف".

كرّس المشرع كذلك الأثر الفوري لقرارات اللجنة المصرفية عند الطعن فيها أمام مجلس الدولة رغم أن عدم وقف التنفيذ هنا يتعلق فقط بقرارات اللجنة المتعلقة بتعيين قائم بالإدارة مؤقتا أو المصفي والعقوبات التأديبية حسب المادة 107 من الأمر رقم 11-03 المعدل في 2010.

2- التكريس الصريح لمبدأ وقف التنفيذ:

نص المشرع صراحة على إمكانية وقف تنفيذ قرارات سلطتين فقط من سلطات ضبط وهما لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها ومجلس المنافسة.

¹ فتحي وردية، "وقف تنفيذ القرارات الصادرة عن السلطات الإدارية المستقلة"، أعمال الملتقى الوطني حول السلطات الإدارية المستقلة الفاصلة في المواد الاقتصادية والمالية، أيام 23-24 ماي، جامعة بجاية، 2007، ص 335-336.
² المادة 48 من القانون رقم 10-01، المؤرخ في 3 جويلية 2001، المتضمن قانون المناجم، المعدل والمتمم، مرجع سابق.

بالنسبة للجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها فإن وقف التنفيذ يتعلق باللوائح أي بالقرارات التنظيمية التي تصدرها، حيث نجد المادة 33 من المرسوم التشريعي 93-10 تنص على ما يلي: "يمكن في حالة حصول طعن قضائي أن يؤمر بتأجيل تنفيذ أحكام اللائحة المطعون فيها إذا كانت هذه الأحكام مما يمكن أن تنجر عنه نتائج واضحة الشدة والإفراط، أو طرأت وقائع جديدة بالغة الخطورة منذ نشرها".

هكذا نلاحظ أن هذه المادة أجازت وقف تنفيذ اللوائح التي تصدرها اللجنة استثناءا وبتوافر إحدى الشروط المنصوص عليها في هذه المادة والمتمثلة في: خطورة النتائج التي يمكن أن تنجر عن هذه اللائحة، أو حدوث وقائع جديدة بالغة الخطورة.

أجاز المشرع صراحة كذلك وقف تنفيذ قرارات مجلس المنافسة كاستثناء وهو ما نلاحظه بوضوح في الفقرة الأخيرة من نص المادة 63 من الأمر رقم 03-03 التي جاءت كما يلي: "لا يترتب على الطعن لدى مجلس قضاء الجزائر أي أثر موقوف لقرارات مجلس المنافسة، غير أنه يمكن رئيس مجلس قضاء الجزائر في أجل لا يتجاوز خمسة عشرة (15) يوما، أن يوقف تنفيذ التدابير المنصوص عليها في المادتين 45 و46 أعلاه، الصادرة عن مجلس المنافسة عندما تقتضي ذلك الظروف أو الوقائع الخطيرة".

لكن هل فعلا تكريس المشرع لمبدأ وقف التنفيذ في هذه القرارات مردّه الرغبة في تكريس مبدأ المساواة بين المتقاضين وتطبيق ضمانات التقاضي؟

يبدوا أنّ هذا الموقف الذي اتخذه المشرع الجزائري يجد تفسيره في النقل الحرفي لموقف المشرع الفرنسي، مع أنّ هذا الأخير له ما يبرر موقفه في إدراج مبدأ وقف التنفيذ في القانون الصادر في 06 جويلية 1987، الذي نقل الاختصاص من مجلس الدولة إلى محكمة استئناف باريس للفصل في المنازعات الخاصة بقرارات المجلس، إذ أنّ المجلس الدستوري أبدى ملاحظة هامة بخصوص هذا النقل، حيث أكد على أنّ المشكلة التي يثيرها هذا النقل تكمن في عدم تنفيذ القرار المطعون فيه أمام هذه المحكمة كنتيجة للطعن مثلما هو متبع أمام مجلس الدولة ممّا كان يفوّت ضمانة للمتقاضين، يُحرّمون منها أمام محكمة استئناف باريس

ويتمتعون بها إذا ظل الاختصاص لمجلس الدولة، وفقا للقواعد التقليدية لاختصاصه بنظر الطعون في القرارات الإدارية، وكان هذا الوضع مخالفة دستورية حيث يناقض مبدأ المساواة وضمانات التقاضي المنصوص عليها في الدستور الفرنسي.¹

لذا فإنه وبصدور قانون 6 جويلية 1987 المخول لمحكمة استئناف باريس الاختصاص بالفصل في المنازعات الخاصة بقرارات مجلس المنافسة راعى ما أبداه المجلس الدستوري من ملاحظات وبصفة خاصة تلك المتعلقة بوقف تنفيذ القرارات المطعون فيها كأثر للطعن، فقرر القانون أن الطعن أمام محكمة استئناف باريس ليس له أثر موقف كقاعدة عامة، ولكن الرئيس الأول لهذه المحكمة يمكن أن يأمر بوقف التنفيذ لحين الفصل في موضوع الدعوى، بشرط أن يثبت الطاعن أن هناك خطرا جسيما يمكن أن يترتب على التنفيذ أو أن هناك وقائع جديدة لها خطورة استثنائية، وأن تكون قد حدثت في تاريخ لاحق على صدور القرار المطعون فيه.²

بهذا فإن تكريس المشرع الجزائري لوقف التنفيذ لا يمكن اعتباره مبادرة هامة منه، ولا تفتننا منه لأهمية هذا الإجراء بالنظر إلى المجالات التي تتدخل فيها هذه السلطات وخطورة قراراتها، ويتأكد هذا الافتراض إذا علمنا أن القرار الخاص برفض الترخيص للتجميع يكون قابلا للطعن أمام مجلس الدولة، وهو ما نصت عليه صراحة المادة 19 من الأمر رقم 03-03 دون أن ترد أية إشارة إلى مسألة وقف تنفيذ هذه القرارات.

3- سكوت المشرع عن مسألة وقف تنفيذ قرارات بعض الهيئات:

غاب موقف المشرع الجزائري في النصوص التأسيسية لبعض سلطات الضبط المستقلة عن مسألة وقف تنفيذ قراراتها، فلم يستبعده صراحة، ولم ينص على إمكانية تطبيقه ويمكن التمييز بين ثلاث حالات لغياب موقفه:

- إما لأنه سكت عن مسألة إمكانية الطعن في القرار مما يستتبعه السكوت عن مسألة وقف تنفيذه، كما هو الحال بالنسبة لقرارات المركز الوطني للسجل التجاري، قرارات غرفة التحكيم والتأديب لدى لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها.

¹ عبد الله حنفي، مرجع سابق، ص. 122.

² فتحي وردية، مرجع سابق، ص. 335.

• أو إما لأنه غفل عن تحديد إمكانية وقف التنفيذ من عدمها رغم إشارته إلى إمكانية اللجوء إلى الطعن، كما هو الحال بالنسبة للجنة ضبط الكهرباء والغاز أين نجد المادة 139 من القانون رقم 01-02 تنص على ما يلي: " يجب أن تكون قرارات لجنة الضبط مبررة، ويمكن أن تكون موضوع طعن قضائي لدى مجلس الدولة".

ونفس الشيء أيضا يقال عن العقوبات الصادرة عن اللجنة حيث نجد المادة 150 من نفس القانون تنص: " يجب أن تكون العقوبات مبررة، ويمكن أن تكون موضوع طعن قضائي".¹

الموقف ذاته اتخذته المشرع بالنسبة لقرارات مجلس المنافسة المتعلقة برفض الترخيص للتجمع،² وكذا قرارات لجنة الإشراف على التأمينات المتعلقة بتعيين متصرف مؤقت.³

• إضافة إلى هاتين الحالتين: قد يعود سكوت المشرع عن مسألة وقف التنفيذ إلى رفضه أصلا وصراحة لفكرة الطعن في قرارات سلطة الضبط كما أشرنا سابقا، كما هو الحال بالنسبة لبعض قرارات اللجنة المصرفية.⁴

بما أنه لا حصانة قضائية لقرار إداري فإن كل قرارات سلطات الضبط تخضع لإمكانية الطعن كما أشرنا سابقا، أما مسألة وقف تنفيذ هذه القرارات المطعون فيها فإن سكوت المشرع يدفعنا إلى الرجوع إلى القواعد العامة، وبالتالي نعود إلى نص المادة 833 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية التي تحيلنا إلى المادة 910 منه.

و نجد المادة 833 تنص على ما يلي: " لا توقف الدعوى المرفوعة أمام المحكمة الإدارية تنفيذ القرار الإداري المتنازع فيه، ما لم ينص القانون على خلاف ذلك. غير أنه

¹ بالرجوع إلى النص المحرر باللغة الفرنسية نجد أن المشرع استعمل مصطلح « recours judiciaire » وهو ما يعني أن العقوبات المتخذة من قبل اللجنة يمكن أن تكون محل طعن أمام القضاء العادي، غير أن الأستاذ "زوايمية" أكد أن العبارة ورد ذكرها خطأ فالقاضي المختص بالنظر في مثل هذه الطعون هو القاضي الإداري، حول المسألة أنظر الصفحة 142 و143 من هذه المذكرة.

² المادة 19 من الأمر رقم 03-03، المؤرخ في 19 جويلية 2003، المتعلق بالمنافسة، المعدل والمتمم، مرجع سابق.

³ المادة 213 من القانون رقم 95-07، المؤرخ في 25 جانفي 1995، المتعلق بتأمينات، المعدل والمتمم، مرجع سابق.

⁴ وذلك استنادا إلى أن المشرع ذكر القرارات القابلة للطعن بصفة صريحة وعلى سبيل الحصر وهو ما نجده منصوص في المادة 107 من الأمر رقم 03-11، المؤرخ في 26 أوت 2003، المتعلق بالنقد والقرض، المعدل والمتمم، مرجع سابق.

يمكن للمحكمة أن تأمر بناء على طلب الطرف المعني بوقف تنفيذ القرار الإداري". ونفس هذه الأحكام تطبق أمام مجلس الدولة.

فالأصل والقاعدة العامة إذن عدم جواز وقف تنفيذ القرار الإداري المطعون فيه، ولكن استثناء يجوز ذلك بتوافر مجموعة من الشروط وهي:

- عدم جواز طلب وقف تنفيذ القرار إلا إذا كان متزامنا مع دعوى مرفوعة في الموضوع أو في حالة التظلم إلى الجهة الإدارية مصدرة القرار.¹ ويثبت المدعي ذلك في عريضة دعواه. وفقا للمادة 834 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية السالف الذكر.

وقد أكدت المحكمة العليا بتاريخ 16-06-1990 على أنه لا يمكن منح وقف تنفيذ قرار إداري ما لم يكن مسبقا بدعوى مرفوعة في الموضوع.²

- عدم جواز إثارة الطلب في دعوى الموضوع وإنما يجب تقييم الطلب في دعوى مستقلة.
- ألا يكون القرار الإداري المطلوب وقف تنفيذه قد تم تنفيذه من قبل بحيث يصبح طلب وقف التنفيذ من دون جدوى.³

- وقد أضافت المادة 912 بعض الشروط وهي أن يكون القرار المطعون فيه من شأنه إحداث عواقب يصعب تداركها، وأن تبدو الأوجه المثارة في العريضة من خلال ما توصل إليه التحقيق جدية من شأنها تبرير إلغاء القرار المطعون فيه، وللقاضي سلطة في تقدير ذلك.

أخيرا ومن خلال ما تقدم يتبين لنا تذبذب موقف المشرع من مسألة وقف تنفيذ قرارات سلطات الضبط المستقلة، إذ ينص تارة على عدم وقف التنفيذ، ويجيزه تارة أخرى، ويغيب موقفه أحيانا.

¹ أنظر المادة 833 من القانون رقم 09-08، المؤرخ في 25 فيفري 2008، المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، مرجع سابق.

² قرار المحكمة العليا -الغرفة الإدارية- رقم 72400، مؤرخ في 16 جوان 1990، بلدية عين أزال ضد (ب.س)، مرجع سابق، ص.131-133.

³ بربارة عبد الرحمان، شرح قانون الإجراءات المدنية والإدارية، (قانون رقم 09-08، مؤرخ 25 فبراير 2008)، منشورات بغدادي، الجزائر، 2009، ص.439-440.

لا يظهر هذا التباين وعدم التوحيد بين سلطة وأخرى فحسب بل وفي قرارات سلطة واحدة، كما هو الحال مثلا بالنسبة لقرارات مجلس المنافسة أين يجيز المشرع استثناء وقف تنفيذ القرارات المتعلقة بالممارسات المقيدة للمنافسة المطعون فيها، ويسكت عن تحديد موقفه بالنسبة للقرارات المتعلقة برفض الترخيص للتجميع.

نفس التباين أيضا يلاحظ بالنسبة لقرارات لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، حيث نجد أنّ القرارات التنظيمية الصادرة عن اللجنة يجوز وقف تنفيذها، وغاب موقفه بالنسبة للقرارات الفردية الصادرة عن اللجنة، رغم أنها قد تحمل في طياتها جزاءات خطيرة قد تضر بمصالح المتعامل المعني باعتبار اللجنة تملك صلاحية النطق بعقوبات وكذا صلاحية التحكيم والفصل في النزاعات.

هذا ما يجعلنا نقول أنّ المشرع لا يراعي مسألة خطورة القرارات عند نصه على إمكانية وقف التنفيذ أو سكوته عن المسألة، فيجيزه متى شاء ويرفضه متى أراد، رغم أهمية الاعتراف بمبدأ وقف تنفيذ قرارات سلطة الضبط وضروريته.

ثانيا- ضرورة تكريس مبدأ وقف تنفيذ قرارات سلطات الضبط المستقلة:

رغم أنّ مبدأ عدم وقف التنفيذ يجد مبرراته في أنّ الإدارة تمتلك سلطة القيام بنفسها بتنفيذ القرارات التي تتخذها دون حاجة إلى استئذان القضاء، وكذا استنادا إلى مبدأ الفصل بين السلطتين القضائية والإدارية، وأنّ ضرورة تحقيق المصلحة العامة وضرورة حسن سير المرافق العامة بانتظام و باضطراد يقتضي عدم وقف القرار الإداري وشله،¹ إلا أنّ تطبيق هذا المبدأ على إطلاقه سيؤدي إلى عدم جدوى دعوى الإلغاء خاصة بالنسبة للقرارات القمعية التي تصدرها سلطات الضبط المستقلة، إذ يعتبر وقف تنفيذ القرارات الصادرة عنها ضمانا من ضمانات الدفاع التي يتمتع بها الأشخاص والمؤسسات في مواجهة هذه السلطات، خاصة في مواجهة السلطة القمعية لهذه الهيئات، وهو ما يؤكد الفقه الفرنسي وكذا المجلس الدستوري الفرنسي الذي أشار بخصوص مجلس المنافسة أنّه يتمتع بسلطات غير تلك التي

¹ عبد الغني بسيوني عبد الله، وقف تنفيذ القرار الإداري في أحكام القضاء الإداري، الطبعة الثانية، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2007، ص. 13.

الفصل الثاني: تباين القواعد العامة لمنازعات سلطات الضبط المستقلة بتباين نظام تدخلها

تتمتع بها تلك السلطات الإدارية الكلاسيكية، لذا فإن الاعتراف بالسلطة القمعية لسلطات الضبط المستقلة يجب أن يقترن بضمانة وقف التنفيذ.¹

لقد أقرّ المجلس الدستوري الفرنسي أثناء نظره في السلطة القمعية التي يتمتع بها المجلس الأعلى للسمعيات والمرئيات أنّ الطعن في هذه العقوبات يجب أن يكون له أثر موقف للتنفيذ، أما الحالات الأخرى فيمكن طلب وقف التنفيذ بشأنها وفقا للقانون العادي، واعتبر نظام وقف التنفيذ لا يمثل فقط ضمانة في مواجهة السلطة القمعية لهذه الهيئات وإنما هو العنصر الجوهرى فيها، فأينما وجدت سلطة قمعية يجب أن تقابلها إمكانية وقف التنفيذ.²

هكذا أصبح وقف التنفيذ في نطاق الجزاءات الإدارية التي توقعها سلطات الضبط المستقلة إلزاما على المشرع لا يمكن التنصل منه.³

فوقف التنفيذ في فرنسا ضرورة دستورية « Une exigence constitutionnelle »⁴ باعتبارها ضمانة أساسية لحقوق الدفاع في وقت يمنح فيه المشرع لسلطات ضبطية مستقلة اختصاصا في توقيع الجزاء.

أمّا بالنسبة للجزائر فقد أكدّ مجلس الدولة الجزائري خطورة استبعاد وقف تنفيذ قرارات سلطات الضبط المستقلة في عدّة مواقف، وذلك من خلال إقراره بوقف تنفيذ القرار المطعون فيه رغم معارضة صريحة من النص التأسيسي لسلطة الضبط. فرغم أنّ الفقرة الأخيرة من المادة 107 من قانون النقد والقرض لا تجيز وقف تنفيذ قرارات اللجنة المصرفية المطعون فيها، إلا أنّ مجلس الدولة اتخذ موقفا مغايرا ومخالفا،⁵ حيث قضى بتوقيف قرار صادر عن اللجنة المصرفية يتعلّق بسحب اعتماد بنك، استنادا إلى الفقرة

¹ فتحي وردية، مرجع سابق، ص. 331.

² TSKLITIARAS (S), « Le statut constitutionnel de sursis à l'exécution devant le juge administratif », *RDP*, N° 03, P. 697.

³ فتحي وردية، مرجع سابق، ص. 331.

⁴ ZOUIAMIA (R), les autorités de régulation indépendantes dans le secteur financier en Algérie, op.cit, p. 118.

⁵ قرار مجلس الدولة رقم 19081 مؤرخ في 2003/12/30، قضية مساهمي البنك التجاري والصناعي الجزائري (B.C.I.A) ضد اللجنة المصرفية، مجلة مجلس الدولة، عدد 06، 2006، ص ص. 72-74.

الثانية، من نص المادة 283 من قانون الإجراءات المدنية الملغى، والتي تقابلها حالياً المادة 833 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

خالف كذلك مجلس الدولة الجزائري المادة 107 من الأمر رقم 11-03 في قضية مساهمي البنك التجاري والصناعي الجزائري (BCIA) ضد اللجنة المصرفية أين أصدر المجلس قراراً بوقف تنفيذ القرار رقم 09 المؤرخ في 21 أوت 2003 الصادر عن اللجنة المصرفية المتضمن تعيين السيد "أ.ب." مصفياً للشركة، على اعتبار أنّ هذا الأخير يعتبر كمحافظ للحسابات بالبنك الخارجي الجزائري الذي هو في نزاع مع البنك التجاري والصناعي الجزائري، الشيء الذي قد يجعل العارضين يشكون في حياد المصفي.¹

وفي قضية أخرى قدّم فيها طلب وقف تنفيذ مقرر اللجنة المصرفية الرامي إلى تعيين متصرف إداري مؤقت يتولى تسيير نشاطات البنك الجزائري الدولي، ف قضى المجلس برفض الطلب لأنه بدون محل، كون المجلس رفض الدعوى الأصلية في الموضوع، وأن وقف التنفيذ يشكّل إجراء تبعية لطعن أصلي،² فالمجلس في قضية الحال لم يستند في رفضه طلب وقف التنفيذ إلى نص المادة 107 من قانون النقد والقرض وإنما استند إلى الفقرة الثانية من المادة 283 من قانون الإجراءات المدنية التي تقابلها حالياً المادة 833 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

رغم أنّ قرارات مجلس الدولة تجسّد مبدأ وقف التنفيذ وتستبعد في كثير من الأحيان تطبيق النصوص التأسيسية لسلطات الضبط المستقلة التي تنص على عدم تطبيقه، إلا أنّ هذا غير كاف بل يجب تكريس ضمانات وقف التنفيذ بنص قانوني وتعميم ذلك على كل سلطات الضبط المستقلة لاسيما في مواجهة السلطة القمعية التي تتمتع بها.

¹ قرار مجلس الدولة رقم 19081 مؤرخ في 30-12-2003، قضية مساهمي البنك التجاري والصناعي الجزائري (BCIA) ضد اللجنة المصرفية، مرجع سابق، ص. 72-74.

² قرار مجلس الدولة رقم 14489 مؤرخ في 01 أبريل 2003، البنك الجزائري الدولي ضد محافظ البنك المركزي، مرجع سابق.

الفصل الثاني: تباين القواعد العامة لمنازعات سلطات الضبط المستقلة بتباين نظام تدخلها

هكذا نلمس تذبذب موقف المشرع بخصوص الإجراءات التي تحكم منازعات سلطات الضبط المستقلة، غير مراعاة في كثير من الأحيان الضمانات الأساسية التي تقوم عليها المحاكمة العادلة، وهو ما قمنا بتلخيصه في الجدول رقم 13 السالف الذكر.

خلاصة الفصل الثاني

إنّ التطرق للنظام القانوني لتدخل سلطات الضبط المستقلة يوحي لنا بغياب رؤية شاملة لدى المشرع حول هذه السلطات وموقعها في النظام الاقتصادي، وطبيعة مهامها ونظام تدخلها، حيث لاحظنا تفاوتاً - بين سلطة وأخرى- في نقل هذه الاختصاصات لصالحها، نقل لا يراعي في كثير من الأحيان الحقوق والحريات العامة للأفراد.

إنّ هذا التعدد وإن كان يراعي الخصوصيات القطاعية لكن من شأنه أن يؤدي إلى تفتيت التصوّر العام لهذه السلطات وخصوصيتها كقوة قانونية موحدة.

كما أنّ تعرّضنا لنظام منازعات سلطات الضبط جعلنا نجزم عدم إفلاح المشرع في صياغتها في قالب قانوني مناسب فجاءت النصوص التأسيسية في شكل قواعد قانونية عادية تؤكد خضوع نشاط هذه السلطات لرقابة مجلس الدولة، رغم أنّ ذلك من اختصاص القوانين العضوية.

هذا إلى جانب عدم توحيد القواعد العامة التي تحكم هذه المنازعات حيث تعرف فوضى في تحديد الاختصاص، الإجراءات والمواعيد، ويمكن تلخيص ذلك في النقاط التالية:

1- يتأرجح موقف المشرع في تحديد الجهة القضائية المختصة، بين القضاء الإداري والعادي دون اعتماد أي معيار في ذلك ، حيث يقتبس بعض أحكام القانون الفرنسي متى شاء ويتخلّى عنها متى أراد دون أن يراعي في ذلك خصوصية المنظومة القانونية الجزائية.

2- كما أنّ موقفه يتباين في إخضاع قرارات هذه السلطات للرقابة القضائية عن طريق دعوى الإلغاء، ويصل هذا التباين إلى تواجده في قرارات هيئة واحدة.

3- يظهر كذلك عجز المشرع في تبني إجراءات قانونية موحدة، سواء ما تعلق منها بالمواعيد أو وقف التنفيذ، فيُخضعها أحياناً لقواعد خاصة، ويحيلنا إلى القواعد العامة في أحيان أخرى.

خاتمة

إنّ دراستنا للنظام القانوني لسلطات الضبط المستقلة تجعلنا نصفه بالهشّ، فتحليلنا للمركز القانوني الذي يحكمها أظهر اختلافا وتباينا بينها، وذلك رغم اشتراكها في بعض العناصر كطريقة الإنشاء، جماعية التركيبة، طريقة تعيين الأعضاء...، يظهر هذا التباين من خلال ما يلي:

- اختلاف القيمة المعيارية للنصوص المنشئة، حيث عمد المشرع إلى تبني طريقة الإنشاء والتعديل بواسطة قوانين المالية.

- اختلاف وتعدد التكييفات القانونية، تذبذبها وغموضها، وانقسام هذه السلطات إلى إدارية وتجارية.

- الإحالة المتزايدة على التنظيم بخصوص تحديد مهام، صلاحيات، تنظيم وقواعد سير هذه السلطات، الشيء الذي يؤدي في كثير من الأحيان إلى تجميد النص القانوني في حالة عدم إصدار النص التنظيمي.

- اختلاف تركيبها البشرية دون مراعاة لحجم الوظائف والاختصاصات التي خوّلت بها كل سلطة.

- اختلاف وتعدد طرق التمويل.

- تباين هذه السلطات من حيث الاعتراف لها بالشخصية القانونية، الشيء الذي يؤثر على تحديد الجهة القضائية المختصة بمنازعاتها (مسؤوليتها).

- تمتع بعضها بصلاحيات وضع نظامها الداخلي دون البعض الآخر.

- اختلاف القواعد التي تحكم سير هذه السلطات وتأرجحها بين القانون العام والخاص، سواء ما تعلق منها بنظام المحاسبة التي تتأرجح بين العامة والتجارية، أو ما تعلق منها بالنظام المطبق على الأعوان الاقتصاديين إذ يخضع أعوان بعض السلطات لقانون الوظيفة العمومي، بينما يخضع أعوان البعض الآخر منها لقانون العمل وقواعد القانون الخاص.

فمعالجتنا للمركز القانوني لهذه الهيئات خاصة ما تعلق منه باستقلاليتها يؤدي بنا إلى القول أنّها استقلالية نسبية وبدرجات متباينة بين مختلف الهيئات، فهي تعرف حدودا تتعلق

أساسا بعدم الانسحاب الكلي للدولة من الحقل الاقتصادي، وذلك بتأطير ورقابة هذه النشاطات ورغبتها في التواجد على مستوى هذه السلطات بشكل أو بآخر من خلال آليات رقابية عضوية ووظيفية.

أما من حيث نظام تدخل هذه الهيئات، فرغم أنّ الاضطلاع بوظيفة الضبط يقتضي تحويل السلطات الثلاث (تنفيذية، تشريعية، قضائية) إليها، إلا أنّ سلطات الضبط المستقلة في التشريع الجزائري لم تشهد تحويلا كليا للصلاحيات لفائدتها وهذا رغم اتساع حجم اختصاصها الاستشاري والرقابي، كما تعرف تباينا في توزيع هذه الاختصاصات بين مختلف السلطات.

كل هذا إلى جانب عدم اصطحاب هذا النقل في الاختصاصات من السلطات التقليدية إلى هذه الهيئات لمختلف الضمانات القانونية سواء الموضوعية منها أو الإجرائية، وتباينها من هيئة إلى أخرى، إذ نجد المشرع يكرّس كل ما هو سلطات ويتغاضى النظر عما هو ضمانات.

كما أنّ نظام المنازعات الذي يحكم هذه الهيئات يعرف هو الآخر غموضا وفوضى في توزيع الاختصاص والإجراءات؛ مواعيد الطعن، تناقض في مدى إمكانية الطعن القضائي في قرارات هذه لسلطات، تأرجح بين تطبيق قواعد خاصة والإحالة إلى قواعد القانون العام.

إنّهُ تقليد انتقائي للمشرع الفرنسي، ديكور موجه للاستهلاك الغربي دون وجود نية حقيقية في التطبيق، إنّها فوضى الهيئات، الاختصاصات، الضمانات، المواعيد، الإجراءات، توزيع الاختصاص، تباين في التركيبة البشرية (عدد الأعضاء) دون مراعاة لحجم الصلاحيات الممنوحة لكل هيئة.

وكيف لنا أن نتحدث عن نظام متجانس لمختلف هذه الهيئات إذا عرفنا أنّه حتى بالنسبة لسلطة واحدة نجد هناك اختلافا وتناقضا في أحكامها بين ما جاء به القانون والتنظيم، وأحيانا تصل درجة عدم التجانس إلى وجود تناقض في نص قانوني واحد، بل وأحيانا في مادة واحدة بين فقرة وأخرى تليها مباشرة.

هكذا لاحظنا تذبذبا لموقف المشرع، غموضا في النصوص القانونية، تناقضا فيما بينها وتعديلا متكررا لها، إذ أحسنا عبر مختلف مراحل دراستنا لهذا الموضوع بصعوبة الإلمام بمختلف أحكام سلطات الضبط المستقلة بسبب كثرة قوانينها وغموضها، وأكثر من ذلك بسبب التعديل المتكرر والآلي لها دون حاجة إلى ذلك، فنجد المشرع ينزع بيد ما منحه باليد الأخرى.

إذا كان الباحث القانوني يتوه في مثل هذه التناقضات والثغرات والغموض فما هي حال المتعامل الاقتصادي المخاطب بالدرجة الأولى بهذه القواعد، والذي لا تكون له في غالب الأحيان دراية كافية بالقانون.

إنّ عدم الاستقرار التشريعي لن يكون أبدا في فائدة الاقتصاد ولن يخدم المصلحة العامة الاقتصادية، بل خلف وسيظل يخلف نوعا من التخوف على المصلحة العامة ومصالح الأفراد، ويخلق ترددا بالنسبة للمتعاملين الاقتصاديين وخاصة المستثمرين الأجانب الذين يبحثون عن بيئة استثمارية آمنة.

إنّ كل هذه الحقائق توحى لنا بتردد المشرع، و تدلّ على غياب رؤية واضحة و موحدة له حول النظام القانوني لهذه الهيئات، وتعكس غياب إرادة فعلية لديه في إنشاء هذا النوع الجديد من السلطات، وكذا عدم وجود نية مؤكدة في انسحاب الدولة من الحقل الاقتصادي.

وعليه فإنّ التجربة الجزائرية بالنظر إلى حداثتها وطبيعة مقاربة المشرع والسلطات العمومية لها تبقى بحاجة إلى تعزيز أكبر لمكانة هذه السلطات من خلال تسوية وضعيتها الدستورية عن طريق إدراجها في أحكام الدستور، وكذا إدراجها ضمن الأشخاص المذكورة في المادة 800 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، وفي أحكام المادة 09 من القانون العضوي رقم 98-01 خاصة وأن الأحكام التي جاء بها تعديل هذا القانون العضوي في 2011 لم تقض على الإشكال المطروح، كما يستحسن منحها ضمانات استقلال حقيقية، إضافة إلى نقل كل الصلاحيات الضبطية لفائدتها مع ضرورة مصاحبة هذا النقل لمختلف الضمانات القانونية والقضائية وتعميمها عليها، فلا يمكن التذرع بعامل السرعة والمرونة

التي يمتاز بها تدخل هذه السلطات للإنقاص من هذه الضمانات، هذا إلى جانب ضرورة تزويدها بعدد كاف من الأعضاء يتناسب مع طبيعة وحجم الاختصاصات الممنوحة لها. بالإضافة إلى ذلك فهي بحاجة إلى توحيد أو على الأقل تقريب أكبر لأنظمتها القانونية وقواعد تنظيمها وسيرها وكذا النظام الإجرائي المتعلق بمنازعاتها، والقضاء على الغموض الذي يكتنف نصوصها القانونية، وهو تقريب من شأنه توحيد هذه السلطات كقوة قانونية متجانسة وتسهيل نظامها الإجرائي والعملي، وكذا إعادة النظر في الطابع الاستثنائي لإجراءات الدعوى الخاصة بمنازعات الضبط الاقتصادي وذلك بالقضاء على الطابع الفوضوي لمواعيد الطعن، وتكريس ضمانات للمتقاضين عن طريق خصخصة قانون الضبط الاقتصادي عوض الإحالة في كل مرة إلى القواعد العامة التي لا تتلاءم مع هذا النوع من المنازعات.

صحيح أنّ ذلك ليس بالسهل، لكنه ليس بالمستحيل أيضاً، فنحن لا نبحث عن توحيد مطلق وإنّما على الأقل الوصول إلى نظام متجانس، غير متناقض وواضح يسهل على المتعاملين فهمه.

يمكن أن يكون الحل بوضع تقنين خاص بسلطات الضبط المستقلة، ويمكن أن يتحقق ذلك عن طريق الاستعانة بمختلف القوانين المنشئة لسلطات الضبط بصياغتها في كتاب (تقنين) واحد، مع ضرورة القضاء على التناقض الموجود بينها.

ثم تأتي مرحلة صياغة هذه القواعد في التقنين ويكون ذلك بتقسيم هذا الأخير إلى أجزاء؛ يخصص الأول للتعريف بمهمة الضبط، مع تحديد المبادئ الأساسية التي يجب على كل سلطة ضبط مستقلة تؤسس مستقبلاً أن تسير عليها ويجب تضمين هذا الجزء بأحكام تلزم سلطات الضبط المستقلة احترام مبادئ حماية البيئة، ثم تأتي مرحلة التنصيب في جزء ثاني على تأسيس السلطات التي يرغب بإنشائها إلى حدّ ذلك الوقت، مع ضرورة تقديم تكييف قانوني لها، ثم يليه جزء ثالث يتم فيه توزيع الاختصاصات والصلاحيات الضبطية مع ضرورة تضمينه بإجراءات ممارسة كل اختصاص والضمانات القانونية والقضائية التي يجب أن تحترم في مواجهتها، وفي الأخير يُضمّن بجزء يتعلق بمنازعات سلطات الضبط المستقلة يُحدّد فيه توزيع الاختصاص بين الجهات القضائية، الأشخاص المؤهلين بتقديم

الطعن، مواعيد الطعن، مواعيد فصل مجلس الدولة في الطعن، مع مراعاة التنصيص على مسؤولية سلطات الضبط المستقلة على غرار دعوى الإلغاء، و تضمين هذا الجزء أحكام التقادم.

من المؤكّد أنّ هذا التقنين إذا تم سيمكّن من الاقتصاد في الجهد والوقت حين البحث عن القواعد القانونية الخاصة بسلطات الضبط المستقلة، ويُمكّن من الإجابة عن بعض التساؤلات، كتلك المتعلقة بتكييفها القانوني، التعاون بينها، تفادي الوقوع في تنازع الاختصاص، الجمع بين العقوبات، التقادم، تفادي التآرجح بين القواعد الخاصة وقواعد القانون العام.

غير أنّ وضع التقنين لن تكون له فاعلية إلاّ بتفادي المشرع للتضخم المتزايد في الإحالة على التنظيم، وكذا التوقّف عن التعديل المتكرر والآلي لهذه النصوص القانونية، فعدم الاستقرار التشريعي يؤدي إلى عدم فعالية القاعدة القانونية وبالتالي عدم فعاليتها.

إذا كانت المصلحة الاقتصادية هي الغاية، فإنّ الأمن القانوني هو الوسيلة، واحترام مقتضيات الحكم الراشد ودولة الحق والقانون وحماية البيئة هو الأساس.

ملحق

جدول رقم 01: جدول يبين التكييف التشريعي لسلطات الضبط المستقلة.

سلطة الضبط	الشكل القانوني	النص القانوني المكيف	التكييف القانوني
المركز الوطني للسجل التجاري	مركز	م 15 مكرر 1 من ق 91-14.	مؤسسة إدارية مستقلة institution administrative autonome.
- لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها	لجنة	م 20 من المرسوم التشريعي 10-93 المعدل والمتمم بالقانون 04-03.	سلطة ضبط مستقلة Autorité de régulation indépendante
- سلطة ضبط البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية	سلطة	م 10 من ق 03-2000	سلطة ضبط مستقلة Autorité de régulation indépendante
- الوكالة الوطنية للممتلكات المنجمية	وكالة	م 44 من ق 10-01	سلطة إدارية مستقلة Autorité administrative autonome
- الوكالة الوطنية للجيولوجية والمراقبة المنجمية	وكالة	م 45 من ق 10-01	سلطة إدارية مستقلة Autorité administrative autonome
- لجنة ضبط الكهرباء والغاز	لجنة	م 112 من ق 01-02	هيئة مستقلة Organisme indépendant.
- سلطة ضبط النقل	سلطة	م 102 من ق المالية 11-02 لسنة 2003	غياب تكييف قانوني
- مجلس النقد والقرض	مجلس	م 58 من الأمر 11-03	غياب تكييف قانوني
- اللجنة المصرفية	لجنة	م 105 من الأمر 03-11	غياب تكييف قانوني. كيفها مجلس الدولة على أنها سلطة إدارية مستقلة.
- سلطة ضبط المياه	سلطة	م 65 من ق 12-05	سلطة إدارية مستقلة Autorité administrative autonome
- الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته	هيئة	م 18 من ق 01-06	سلطة إدارية مستقلة Autorité administrative indépendante
- لجنة الإشراف على التأمينات	لجنة	م 26 من ق 04-06	غياب تكييف قانوني
- سلطة ضبط المحروقات - النفط	وكالتان مستقلتان	م 12 من القانون 05-07 المعدل والمتمم بالأمر رقم 10-06.	وكالتان وطنيتان مستقلتان agences nationales indépendantes

سلطة إدارية مستقلة administrative autonome.	م23 من الأمر 03-03 المعدلة والمتممة بالقانون رقم 12-08	مجلس	- مجلس المنافسة
سلطة إدارية مستقلة administrative indépendante	م 1-173 من ق 05-85 المعدل والمتمم بق 13-08	وكالة	- الوكالة الوطنية للمواد الصيدلانية المستعملة في الطب البشري.

جدول رقم 02: جدول يبين التشكيلة العددية لسلطات الضبط المستقلة.

سلطة الضبط	النص القانوني	عدد الأعضاء	إشراك القضاة	ممثلين عن السلطة التنفيذية (الوزراء)	الإشارة إلى الكفاءة، التخصص والخبرة
الوكالة الوطنية للمواد الصيدلانية المستعملة في الطب البشري	م 173-1 من ق 05-85 المعدل والمتمم بالقانون رقم 13-08 أحالت على التنظيم لتحديد التشكيلة، ولم يصدر بعد.	/	/	/	/
المركز الوطني للسجل التجاري	المادة 7 من المرسوم التنفيذي 68-92	8	/	8	يمكن لمجلس الإدارة الاستعانة بأي شخص يراه مؤهلا بسبب كفاءته. (يمكن ودون تحديد الكفاءات)
لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها	م 22 من المرسوم التشريعي 10-93 المعدل والمتمم	7	1	/	يعينون حسب قدراتهم في المجالين المالي والبورصي، والشروط تحدد عن طريق التنظيم
لجنة الإشراف على التأمينات	م 209 مكرر من ق 07-95 المعدل والمتمم	5	2	1	/
سلطة ضبط البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية	م 14 و 15 من ق 03-2000	8 (دون تحديد لصفاتهم)	/	/	/
الوكالة الوطنية للممتلكات المنجمية	م 46 من ق 10-01	6	/	/	/
الوكالة الوطنية للجيولوجيا والمراقبة المنجمية	م 46 من ق 10-01	6	/	/	/
لجنة ضبط الكهرباء والغاز	م 117 من ق 01-02	4	قاضيان بالنسبة لغرفة التحكيم (134م)	/	/
سلطة ضبط النقل	م 102 ق المالية 11-02 أحالت على التنظيم، ولم يصدر هذا التنظيم بعد	/	/	/	/

مجلس المنافسة	م 24 من الأمر 03-03 المعدل والمتمم	12	/	/	الفئة 1: 6 أعضاء : شهادات جامعية على الأقل + خبرة مهنية مدتها 8 سنوات على الأقل في المجال القانوني أو الاقتصادي والتي لها مؤهلات... الفئة 2: 4 أعضاء: المهنيين المؤهلين الممارسين لنشاطات ذات مسؤولية والحائزين على شهادات جامعية ولهم خبرة مهنية مدة خمس سنوات على الأقل...
مجلس النقد والقرض	م 58 من الأمر 11-03	9	/	/	شخصيتان تعيينان حسب كفاءتهما في المسائل الاقتصادية والمالية.
اللجنة المصرفية	م 106 من الأمر 11-03 المعدلة	8	2	ممثل واحد أضيف بعد التعديل	بالنسبة لثلاث أعضاء يختارون بحكم كفاءتهم في المجال المصرفي والمالي والمحاسبي.
- سلطة ضبط المحروقات - النفط	م 12 من ق 05-07 المعدلة	6 أعضاء لكل هيئة	/	/	/
الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته	م 05 من المرسوم الرئاسي 413-06	7	/	/	/
سلطة ضبط المياه	م 07 من المرسوم التنفيذي رقم 08-303	4 (دون تحديد لصفاتهم)	/	/	/

جدول رقم 03: جدول يبين نظام العهدة الذي يحكم أعضاء مختلف سلطات الضبط المستقلة.

سلطة الضبط	مدة العهدة	القابلية للتجديد
المركز الوطني للسجل التجاري	3 سنوات	نعم دون تحديد لعدد المرات
لجنة ضبط عمليات البورصة ومراقبتها	4 سنوات	يجدد نصف تشكيلة اللجنة، عدا الرئيس كل سنتين.
سلطة ضبط البريد والمواصلات.	/	/
الوكالتين المنجميتين	/	/
لجنة ضبط الكهرباء والغاز	/	/
سلطة ضبط النقل	/	/
مجلس المنافسة	/	قابلة للتجديد كل أربع سنوات في حدود نصف أعضاء كل فئة.
مجلس النقد والقرض	/	/
اللجنة المصرفية	5 سنوات	/
وكالتي ضبط المحروقات	/	/
سلطة ضبط المياه	5 سنوات	قابلة للتجديد مرة واحدة
الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته	5 سنوات	قابلة للتجديد مرة واحدة
لجنة الإشراف على التأمينات	/	/
الوكالة الوطنية للمواد الصيدلانية المستعملة في الطب البشري	/	/

الجدول رقم 04: جدول يبين التكريس المتباين لحياد سلطات الضبط المستقلة.

نظام الامتناع	نظام التنافي			سلطة الضبط
	تكريسه بعد انتهاء المهام	نوع التنافي		
		كلي	جزئي	
/	/	/	/	المركز الوطني للسجل اتجاري
/	/	مكرس بالنسبة للرئيس فقط	/	لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها
/	/	/	نعم	سلطة ضبط البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية
/	/	نعم	/	الوكالتين المنجميتين
/	خلال سنتين بعد انتهاء المهام	/	نعم	لجنة ضبط الكهرباء والغاز
نعم	/	/	نعم	مجلس المنافسة
/	/	/	مكرس بالنسبة للمحافظ ونوابه	مجلس النقد والقرض
/	نعم لمدة سنتين من انتهاء المهام	/	/	اللجنة المصرفية
/	مكرس سنتين بعد انتهاء المهام	/	نعم	وكالتي ضبط المحروقات
/	/	نعم	/	سلطة ضبط المياه
/	/	/	/	الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته
/	/	/	نعم مكرس بالنسبة للرئيس	لجنة الإشراف على التأمينات
/	/	/	/	الوكالة الوطنية للمواد الصيدلانية المستعملة في الطب البشري
	المشكل لم يعد مطروح بعد صدور الأمر رقم 01-07 المتعلق بحالات التنافي والالتزامات الخاصة ببعض المناصب والوظائف			

جدول رقم 05: جدول يبين تباين الحجم الشكلي المخصص لسلطات الضبط المستقلة.

سلطة الضبط	النص القانوني المنشئ	الحجم الشكلي المخصص لها ضمن النص	عدد الإحالات على التنظيم المتعلقة بسلطة الضبط	مجالات الإحالة على التنظيم المتعلقة بسلطة الضبط
المركز الوطني للسجل التجاري	ق رقم 22-90 ملغى جزئيا بالقانون رقم 08-04	2 مادة من أصل 9 مواد	1	القانون الأساسي للمركز وتنظيمه
لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها	مرسوم تشريعي 10-93 معدل بالقانون رقم 04-03	37 مادة من أصل 65	4	- شروط ممارسة نشاط الوساطة - شروط إنهاء مهام الأعضاء...
لجنة الإشراف على التأمينات	ق رقم 07-95 معدل ومتمم بالقانون رقم 06-04	14 مادة من أصل 315 مادة	1	- مهام لجنة الإشراف على التأمينات.
سلطة ضبط البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية	القانون رقم 03-2000	12 مادة من أصل 60 مادة	1	نظام تعويضات الأعضاء
الوكالتين المنجميتين معا	قانون رقم 10-01 المعدل والمتمم	11 مادة من أصل 240	1	النظام الداخلي
لجنة ضبط الكهرباء والغاز	قانون رقم 01-02	29 مادة من أصل 140 مادة	3	- مرتب رئيس اللجنة المديرية وأعضائها. - تشكيلة المجلس الاستشاري وسيره. - القواعد الإجرائية أمام غرفة التحكيم.
سلطة ضبط النقل	قانون المالية رقم 11-02 لسنة 2003	مادة واحدة (1) من أصل 240	1	تحديد صلاحياتها وقواعد سيرها
مجلس المنافسة	الأمر رقم 03-03 المعدل والمتمم	47 مادة من أصل 74	7	- تنظيم مجلس المنافسة وسيره - تحديد القانون الأساسي ونظام أجور أعضاء مجلس المنافسة والأمين العام والمقرر العام والمقررين..
مجلس النقد والقرض	الأمر رقم 11-03 المعدل والمتمم	8 مواد من أصل 152 مادة	2	مرتب المحافظ ونائب المحافظ مركزية المستحقات غير المدفوعة
للجنة المصرفية	الأمر رقم 11-03 المعدل والمتمم	19 مادة من أصل 152 مادة	1	مرتبات الأعضاء.
وكالتي ضبط المحروقات	قانون رقم 07-05 معدل بالأمر 10-06	6 مواد من أصل 115 مادة	3	- تحديد الأجور لرئيس اللجنة المديرية والأعضاء. - تحديد تشكيلة المجلس الاستشاري وسيره

سلطة ضبط المياه	قانون رقم 12-05 المعدل والمتمم	مادة واحدة من أصل 183 مادة	1	تحديد صلاحيات وقواعد تنظيم سلطة ضبط المياه وعملها.
الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته	القانون رقم 01-06 المتعمم بالأمر رقم 05-10	07 مواد من أصل 73 مادة	1	تحديد تشكيلة الهيئة وتنظيمها وكيفية سيرها.
الوكالة الوطنية للمواد الصيدلانية المستعملة في الطب البشري	القانون رقم 13-08	10 مواد من أصل 283 مادة	1	تحديد تنظيم الوكالة وسيرها وكذا القانون الأساسي لمستخدميها.

**جدول رقم 06: جدول يبين موقف المشرع الجزائري من الاعتراف بالشخصية المعنوية
لسلطات الضبط المستقلة.**

سلطة الضبط	القانون المنشئ	الاعتراف بالشخصية المعنوية
مجلس النقد والقرض	ق 10-90 (ملغى)	لا
	الأمر 11-03	لا
اللجنة المصرفية	ق 10-90 (ملغى)	لا
	الأمر 11-03	لا
المركز الوطني للسجل التجاري	ق 14-90	نعم ولكن ليس بموجب القانون 14-90 وإنما بموجب المادة 03 من المرسوم التنفيذي 68-92.
لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها	المرسوم التشريعي 10-93	لا
	المرسوم التشريعي 10-93 المعدل والمتمم.	نعم بموجب المادة 20
مجلس المنافسة	الأمر 06-95 (ملغى)	لا
	الأمر 03-03 المعدل والمتمم	نعم بموجب المادة 23
سلطة ضبط البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية	ق 03-2000	نعم بموجب المادة 10
الوكالتين المنجمتين	ق 10-01	نعم بموجب المادة 43
لجنة ضبط الكهرباء والغاز	ق 01-02	نعم بموجب المادة 112
سلطة ضبط النقل	ق المالية رقم 11-02	نعم بموجب المادة 102
وكالتي ضبط المحروقات	ق 07-05 المعدل والمتمم	نعم بموجب المادة 12
سلطة ضبط المياه	ق 12-05	نعم ولكن ليس بموجب هذا القانون بل بموجب المادة 2 من المرسوم التنفيذي 303-08 .
الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته	ق 01-06	نعم بموجب المادة 18.
لجنة الإشراف على التأمينات	ق 04-06	لا
سلطة ضبط الصحة	ق 13-08	نعم بموجب المادة 1-173 الفقرة 2.

جدول رقم 07: جدول يبين طرق تمويل سلطات الضبط المستقلة.

سلطة الضبط	تمويل ذاتي عن طريق ممارسة نشاطها	الميزانية العامة للدولة
المركز الوطني للسجل التجاري	-عائد تقديم الخدمات المرتبطة بنشاط المركز كالمصاريف المستحقة بمقتضى القيد في السجل التجاري. - عائد بيع المنشورات. - كل الموارد غير العادية الأخرى المرتبطة بالنشاط الرئيسي للمركز.	- الهبات و الوصايا التي تخصصها الدولة و الجماعات المحلية، والمؤسسات العمومية أو الخاصة.
لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها	-الحصول على أتاوي مقابل رخصة اعتماد الوسطاء وهيئات التوظيف الجماعي. -الحصول على أتاوي مقابل خدمات التحقيق لدى الوسطاء ودراسة النزاعات.	تحصل على إعانة تسيير.
سلطة ضبط البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية	-أتاوي مقابل ترخيص المتعاملين. -مكافآت مقابل خدمات. -مساهمة المتعاملين في تمويل الخدمة العامة.	تحصل على قرض قابل للسداد من الميزانية العامة.
الوكالتان المنجمنتان	الحصول على أتاوي مقابل الترخيص لإعداد السندات المنجمية.	الحصول على اعتمادات أولية من الدولة.
لجنة ضبط الكهرباء والغاز	-أتاوي مقابل الخدمات. - الرسم السياحي. -تمويل المنظومة الكهربائية والمنظومة الغازية.	تحصل على تسبيقة قابلة للاسترجاع.
سلطة ضبط النقل	/	الحصول على موارد وإعانات من الدولة.
مجلس المنافسة	/	ميزانية الوزارة .
مجلس النقد والقرض	/	اعتماد مطلق على ميزانية البنك المركزي.
اللجنة المصرفية	/	اعتماد مطلق على ميزانية البنك المركزي.
وكالتي ضبط المحروقات	-أتاوي مقابل عقد البحث والاستغلال. -دفع مقابل الخدمات.	تسديد قابل للسداد.
سلطة ضبط المياه	-كل الموارد ذات الصلة بنشاطها .	إعانات الدولة.
الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته	/	إعانات الدولة.
لجنة الإشراف على التأمينات	/	الاعتماد المطلق على ميزانية الدولة.
الوكالة الوطنية للمواد الصيدلانية المستعملة في الطب البشري	كل الموارد المتأتية من الحقوق والرسوم المتعلقة بالتسجيل والمصادقة والإشهار..	الهبات والوصايا.

جدول رقم 08: تذبذب موقف المشرع من إعداد سلطات الضبط المستقلة لنظامها الداخلي.

سلطة الضبط	إعداد سلطة الضبط لنظامها الداخلي.
المركز الوطني للسجل التجاري	نعم (المادة 8 من المرسوم التنفيذي 68-92).
لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها	نعم (المادة 26 من المرسوم التشريعي رقم 10-93).
لجنة الإشراف على التأمينات	ليس هناك تحديد للجهة المعنية بوضعه (المادة 209 مكرر3 من الأمر 07-95 المعدل والمتمم بالقانون رقم 04-06)
سلطة ضبط البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية	نعم (م 20 من ق رقم 03-2000)
الوكالتين المنجميتين	لا (م 51 من ق رقم 10-01).
لجنة ضبط الكهرباء والغاز	نعم (م 126 من ق رقم 01-02)
سلطة ضبط النقل	/
مجلس المنافسة	لا (م 31 من الأمر 03-03 المعدل والمتمم بالقانون رقم 12-08)
مجلس النقد والقرض	نعم (المادة 60 من الأمر 11-03).
اللجنة المصرفية	نعم لكن بموجب قرار من اللجنة
وكالتي ضبط المحروقات	نعم (م 12 من ق 07-05).
سلطة ضبط المياه	تعدّ المشروع دون أن تتمتع بصلاحيّة المصادقة عليه (م16 من م تنفيذي 303-08)
الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته	قرار مشترك بين السلطة المكلفة بالوظيفة العمومية والوزير المكلف بالمالية (م 8 من المرسوم الرئاسي 413-06). مع خضوعه للنشر في ج.ر (م 19 نفس المرسوم)
الوكالة الوطنية للمواد الصيدلانية المستعملة في الطب البشري	/

جدول رقم 09: جدول يبين التزام سلطات الضبط المستقلة بإعداد تقرير سنوي وإرساله للحكومة.

سلطة الضبط	إعداد تقرير سنوي وإرساله للحكومة .
المركز الوطني للسجل التجاري	إعداد تقرير سنوي حول نشاطات المركز (م 20 من المرسوم التنفيذي 68-92)
لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها	تقديم تقرير سنوي عن نشاط سوق القيم المنقولة إلى الحكومة (م 30 من المرسوم التشريعي 93-10 المعدل والمتمم).
لجنة الإشراف على التأمينات	/
سلطة ضبط البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية	نعم تعدّ تقرير سنوي (م 13 ف 11 من ق رقم 03-2000).
لجنة ضبط الكهرباء والغاز	عرض تقرير سنوي على الوزير المكلف بالطاقة. (م 115 من ق 01-02).
سلطة ضبط النقل	/
مجلس المنافسة	إرسال تقرير سنوي عن نشاطه إلى الهيئة التشريعية وإلى رئيس الحكومة (م 27 من الأمر 03-03).
مجلس النقد والقرض	نعم يفهم ضمنيا من نص المادة 29 من الأمر 11-03.
اللجنة المصرفية	نعم يفهم ضمنيا من نص المادة 29 من الأمر 11-03، كما أن م 116 مكرر من الأمر 11-03 المعدل والمتمم نصت على ذلك صراحة.
-الوكالة الوطنية للممتلكات المنجمية	نعم تعدّ تقرير سنوي (م 08 ف 6 من م التنفيذي 93-04).
-الوكالة الوطنية للجيولوجيا والمراقبة المنجمية	نعم تعدّ تقرير سنوي (م 08 ف 6 من م التنفيذي 94-04).
وكالتي ضبط المحروقات	/
الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته	إعداد تقرير سنوي وإرساله إلى رئيس الجمهورية (ف 6 من م 11 من م رئاسي 06-413).
سلطة ضبط الصحة	نعم تعدّ تقرير وترسله للوزير المكلف بالصحة، (الفقرة 17 من م 173-4 من ق 13-08).
سلطة ضبط المياه	نعم تعدّ تقرير سنوي للوزير المكلف بالموارد المائية (بموجب المادة 6 من المرسوم التنفيذي 08-303).

جدول رقم 10: جدول يبين الاختصاص التحكيمي لسلطات الضبط المستقلة.

سلطة الضبط	الجهاز المكلف بالاختصاص التحكيمي	التركيبة	الأشخاص الذين يملكون حق الإخطار	حق الطعن
لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها	الغرفة التأديبية والتحكيمية	- رئيس الغرفة الذي هو رئيس اللجنة. - عضوان منتخبان من أعضاء اللجنة. - قاضيان.	- بطلب من اللجنة. - بطلب من المراقب المذكور في المادة 46 من المرسوم التشريعي 10-93. - بطلب من الأطراف المذكورة في المادة 52 من المرسوم التشريعي 10-93. - بناء على تظلم أي طرف له مصلحة.	سكوت المشرع.
سلطة ضبط البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية	لم يستحدث لها جهاز، التحكيم يتولاه مجلس إدارة اللجنة.	نفس أعضاء اللجنة (السبعة)	هناك فراغ تشريعي سده القرار 03/sp/pc/ 2002 حيث اعتبرت المادة 1 منه إخطار اللجنة مفتوحا لكل متعامل ومستعمل وكل شخص طبيعي أو معنوي له مصلحة، بحيث يمكن أن يتأثر بالنزاع.	نصت صراحة م 17 من ق رقم 03-2000 "يجوز الطعن في قرارات اللجنة أمام مجلس الدولة...".
لجنة ضبط الكهرباء والغاز	غرفة التحكيم.	- 3 أعضاء من بينهم الرئيس. - 3 أعضاء إضافيين. - قاضيان.	أطراف النزاع	النص صراحة على عدم إمكانية الطعن. المادة 137 من ق رقم 01-02: "قرارات غرفة التحكيم غير قابلة للطعن".

جدول رقم 11: جدول يبين القرارات الفردية غير القمعية السابقة لدخول المتعامل إلى السوق والمتعلقة بسلطات الضبط المستقلة.

سلطة الضبط	موضوع القرار الفردي غير القمعي السابق لدخول المتعامل إلى السوق	طبيعة القرار الفردي غير القمعي السابق لدخول المتعامل إلى السوق
المركز الوطني للسجل التجاري.	السجل التجاري	تصريح بسيط (م5 من المرسوم التنفيذي 68-92 المعدل والمتمم).
لجنة تنظيم عمليات البورصة	- اعتماد الوسيط - اعتماد شركات الاستثمار ذات الرأسمال المحدود والمتغير. - اعتماد شركاء التأمين وإعادة التأمين	اعتماد وفقا للمادة 9 من المرسوم التشريعي 10-93
لجنة الإشراف على التأمينات	اعتماد شركات التأمين وإعادة التأمين	مجرد تقديم استشارة للوزير المكلف بالمالية الذي يختص بمنح الاعتماد. (م218 من ق 07-95 المعدل والمتمم).
سلطة ضبط البريد والمواصلات السلكية.	إنشاء واستغلال الخدمات البريدية.	تخصيص، ترخيص، تصريح بسيط. (ف 6 من م13 من ق 03-2000).
الوكالة الوطنية للممتلكات المنجمية.	نشاطات الاستكشاف، التنقيب و الاستغلال	رخصة (م44 من ق 10-01)
الوكالة الوطنية للجيولوجية والمراقبة المنجمية	اعتماد الخبراء في مجال المناجم	اعتماد (م 45 من ق 10-01)
لجنة ضبط الكهرباء والغاز	استغلال المنشآت	رخصة (م21 من ق 01-02).
مجلس المنافسة	التجميعات الاقتصادية	ترخيص بعد أخذ رأي الوزير المكلف بالتجارة. (م15 من الأمر 03-03).
مجلس النقد والقرض	إنشاء البنوك والمؤسسات المالية. فتح مكاتب تمثيل للبنوك الأجنبية.	رخصة ثم اعتماد. (م 92 من الأمر 03-11)
الوكالة الوطنية لتأمين مواد المحروقات	نشاطات التنقيب	رخصة بعد موافقة الوزير المكلف بالمحروقات. (م 20 من ق 07-05 المعدل والمتمم).

جدول رقم 12: جدول يبين العقوبات المالية التي يمكن أن ينطق بها مجلس المنافسة.

طبيعة المخالفة	النص القانوني المحدد للغرامة المالية	مبلغ الغرامة المالية
الممارسات المقيدة للمنافسة	المادة 56 من الأمر 03-03 المعدلة بموجب القانون رقم 08-12.	12 % من مبلغ رقم الأعمال من غير الرسوم المحقق في الجزائر خلال آخر سنة مالية مختتمة.
مساهمة الأشخاص الطبيعية بصفة احتيالية في تنظيم الممارسات المقيدة للمنافسة وتنفيذها.	المادة 57 من الأمر 03-03.	2.000.000 د.ج
عدم احترام الأوامر والإجراءات المؤقتة الرامية إلى الحد من الممارسات المقيدة للمنافسة في الأجل المحددة.	المادة 58 من الأمر 03-03 المعدلة بالقانون 12-08.	150.000 د.ج
المؤسسات التي تتعمد تقديم معلومات خاطئة أو تنهون في تقديم المعلومات.	المادة 59 من الأمر 03-03 المعدلة بالقانون رقم 12-08.	800.000 د.ج بناء على تقرير المقرر
التجميع بدون ترخيص	المادة 61 من الأمر 03-03.	7 % من رقم الأعمال من غير الرسوم، المحقق في الجزائر في آخر سنة مالية مختتمة ضد كل مؤسسة هي طرف في التجميع.
عدم الالتزام بشروط منح ترخيص التجميع	المادة 62 من الأمر 03-03	5 % من رقم الأعمال من غير الرسوم، المحقق في الجزائر في آخر سنة مالية مختتمة ضد كل مؤسسة هي طرف في التجميع.

جدول رقم 13: جدول يبين تبين إجراءات الطعن القضائي المتعلق بقرارات سلطات الضبط المستقلة.

سلطة الضبط	موضوع القرار	إمكانية الطعن القضائي	الجهة القضائية المختصة	الأشخاص الذين لهم حق تقديم الطعن	كيفية تقديم الطعن	ميعاد تقديم الطعن	ميعاد الفصل في الطعن	جواز وقف التنفيذ
لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة	قرارات رفض الاعتماد أو تحديد مجاله	نعم	مجلس الدولة	/	/	شهر	3 أشهر	/
	القرارات الفاصلة في المجال التأديبي	نعم	مجلس الدولة	/	/	شهر	6 أشهر	/
	القرارات التحكيمية	/	/	/	/	/	/	/
	القرارات التنظيمية	نعم	/	/	/	/	/	نعم
لجنة الإشراف على التأمينات	قرار تعيين متصرف مؤقت	نعم	مجلس الدولة	/	/	/	/	/
	القرارات الأخرى من غير تلك المتعلقة بتعيين متصرف مؤقت	سكوت المشرع	/	/	/	/	/	/
الوكالتين المنجميتين	قرارات الرخص و الاعتمادات وعدة قرارات أخرى	نعم	مجلس الدولة	/	/	30 يوم	/	لا
لجنة ضبط الكهرباء والغاز	القرارات التحكيمية	لا	/	/	/	/	/	/
	القرارات الأخرى من غير القرارات التحكيمية	نعم	مجلس الدولة	/	/	/	/	/
مجلس المنافسة	الإجراءات المؤقتة	نعم	مجلس قضاء الجزائر	/	الإحالة إلى قانون الإجراءات المدنية والإدارية	20 يوم	/	نعم
	الإجراءات التحفظية	نعم				10 أيام	/	نعم
	القرارات المتعلقة بالممارسات المقيدة للمنافسة	نعم				شهر	/	نعم
	القرارات المتعلقة برفض الترخيص للتجميع	نعم	مجلس الدولة	/	/	/	/	/
	القرارات التنظيمية	نعم	مجلس الدولة	الوزير المكلف بالمالية	/	60 يوم	/	لا
مجلس النقد والقرض	القرارات الفردية	نعم	/	/	/	60 يوم	/	/

لا	/	60 يوم	/	/	مجلس الدولة	نعم	القرارات المتعلقة بتعيين قائم بالإدارة مؤقتاً أو المصفي أو العقوبات التأديبية	اللجنة المصرفية
/	/	/	/	/	/	لا	القرارات الأخرى من غير تلك المتعلقة بتعيين قائم بالإدارة مؤقتاً أو المصفي أو العقوبات التأديبية	

- إن الرمز الوارد في الجداول أعلاه على شكل :/ يعني غياب موقف المشرع.

قائمة المراجع

أولاً: باللغة العربية

I- الكتب:

- 1- الغوثي بن ملح، القانون القضائي الجزائري، الطبعة الثانية، الديوان الوطني للأشغال التربوية، الجزائر، 2000.
- 2- الفزائري آمال، ضمانات التقاضي: دراسة تحليلية مقارنة، منشأة المعارف، الإسكندرية، د.ت.
- 3- بربارة عبد الرحمان، شرح قانون الإجراءات المدنية والإدارية، (قانون رقم 09-08، مؤرخ في 25 فبراير 2008)، منشورات بغدادي، الجزائر، 2009.
- 4- بعلي محمد الصغير، الوجيز في المنازعات الإدارية، دار العلوم، الجزائر، 2002.
- 5- بوبشير محند أمقران، النظام القضائي الجزائري، طبعة ثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1994.
- 6- حنفي عبد الله، السلطات الإدارية المستقلة: دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2000.
- 7- سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، الكتاب الثالث، قضاء التأديب: دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة، 1995.
- 8- عبد الباسط محمد فؤاد، وقف تنفيذ القرار الإداري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2007.
- 9- عبد الغني بسيوني عبد الله، وقف تنفيذ القرار الإداري في أحكام القضاء الإداري، الطبعة الثانية، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2007.

- 10- **عبد الله عبد الكريم عبد الله**، ضمانات الاستثمار في الدول العربية: دراسة قانونية مقارنة لأهم التشريعات العربية والمعاهدات الدولية مع الإشارة إلى منظمة التجارة العالمية ودورها في هذا المجال، دار الثقافة، عمان، 2008.
- 11- **عوايدي عمار**، نظرية المسؤولية الإدارية، الطبعة الثالثة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2004.
- 12-، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، الجزء الثاني (نظرية الدعوى)، الطبعة الرابعة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2005.
- 13- **فريجة حسين**، شرح القانون الإداري، دراسة مقارنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2009.
- 14- **لباد ناصر**، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الثانية، لباد، سطيف، 2007.
- 15-، القانون الإداري، التنظيم الإداري، الجزء الأول، الطبعة الثالثة، لباد للنشر والتوزيع، سطيف، 2008.
- 16- **لعشب محفوظ**، سلسلة القانون الاقتصادي، القانون المصرفي (النظرية العامة للقانون المصرفي - النظام المصرفي الجزائري - العقود والمسؤولية المصرفية - السر المصرفي)، المطبعة الحديثة للفنون المطبعية، الجزائر، 2001.
- 17- **محمد أنور حمادة**، القرارات الإدارية ورقابة القضاء، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2004.
- 18- **محمد بكر حسين**، الغلو في توقيع الجزاء الإداري والرقابة القضائية: دراسة مقارنة، مكتبة السعادة، طلنطا، 1991.
- 19- **محمد مختار أحمد بريري**، التحكيم التجاري الدولي، الطبعة الثالثة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2004.
- 20- **معاشو عمار**، عزاوي عبد الرحمن، تعدد القواعد الإجرائية في المنازعات الإدارية في النظام الجزائري، الطبعة الثانية، دار الأمل، الجزائر، 1999.

II- الرسائل والمذكرات الجامعية:

أ- الرسائل:

- 1- **كتو محمد الشريف**، الممارسات المنافسة للمنافسة (دراسة مقارنة بالقانون الفرنسي)، أطروحة لنيل درجة دكتوراه دولة في القانون، فرع القانون العام، جامعة تيزي وزو، 2005.

ب- المذكرات:

- 1- **براهمي فضيلة**، المركز القانوني لمجلس المنافسة بين الأمر رقم 03-03 والقانون رقم 08-12، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع القانون العام للأعمال، جامعة بجاية، 2010.
- 2- **براهمي نوال**، الاتفاقات المحظورة في قانون المنافسة في القانون الجزائري، مذكرة لنيل درجة الماجستير في الحقوق، فرع قانون الأعمال، جامعة تيزي وزو، 2004.
- 3- **بركات جوهرة**، نظام المنازعات المتعلقة بنشاط سلطات الضبط الاقتصادي، مذكرة لنيل درجة الماجستير في القانون العام، فرع تحولات الدولة، جامعة تيزي وزو، 2008.
- 4- **بلغزلي صبرينة**، نظام التدابير الوقائية المتخذة من قبل السلطات الإدارية المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع القانون العام للأعمال، جامعة بجاية، 2011.
- 5- **بن قري سفيان**، ضبط الممارسات التجارية على ضوء القانون رقم 04-02، مذكرة لنيل درجة الماجستير في القانون، فرع القانون العام، تخصص القانون العام للأعمال، جامعة بجاية، 2009.
- 6- **بن مدخن ليلي**، تأثير النظام المصرفي على حركة الاستثمار في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، تخصص قانون الإصلاحات الاقتصادية، جامعة جيجل، 2007.

- 7- **تواتي نصيرة**، المركز القانوني للجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع قانون الأعمال، كلية الحقوق، جامعة تيزي وزو، 2005.
- 8- **حدري سمير**، السلطات الإدارية المستقلة الفاصلة في المواد الاقتصادية والمالية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع قانون الأعمال، جامعة بومرداس، 2006.
- 9- **دموش حكيمة**، المركز القاني للجنة المصرفية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع قانون الأعمال، جامعة تيزي وزو، 2006.
- 10- **زوار حفيظة**، لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة كسلطة إدارية مستقلة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، فرع إدارة ومالية، جامعة الجزائر، 2004.
- 11- **شمون علجية**، الضبط الاقتصادي في قطاع المحروقات، مذكرة لنيل درجة الماجستير في القانون، فرع إدارة ومالية، جامعة بومرداس، 2010.
- 12- **شيخ أعمر يسمينة**، توزيع الاختصاص ما بين مجلس المنافسة وسلطات الضبط القطاعية في القانون الجزائري، مذكرة لنيل درجة الماجستير في القانون، فرع القانون العام، تخصص القانون العام للأعمال، جامعة بجاية، 2009.
- 13- **عبدش ليلي**، اختصاص منح الاعتماد لدى السلطات الإدارية المستقلة، مذكرة لنيل درجة الماجستير في القانون، فرع تحولات الدولة، جامعة تيزي وزو، 2010.
- 14- **عليان مالك**، الدور الاستشاري لمجلس المنافسة (دراسة تطبيقية)، مذكرة للحصول على شهادة الماجستير في القانون، فرع إدارة ومالية، جامعة الجزائر، 2003.
- 15- **عمورة عيسى**، النظام القانوني لمنازعات مجلس المنافسة، مذكرة لنيل درجة الماجستير في القانون، فرع قانون الأعمال، جامعة تيزي وزو، 2006.
- 16- **عيساوي عز الدين**، السلطة القمعية للهيئات الإدارية المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، مذكرة لنيل درجة الماجستير في القانون، فرع قانون الأعمال، جامعة تيزي وزو، 2005.

- 17- عيساوي محمد، القانون الإجرائي للمنافسة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع قانون الأعمال، جامعة تيزي وزو، 2005.
- 18- فارح عائشة، المركز القانوني للجنة الإشراف على التأمينات، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، فرع القانون العام للأعمال، جامعة بجاية، 2009.
- 19- فتوس خدوجة، الاختصاص التنظيمي لسلطات الضبط الاقتصادي، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع القانون العام للأعمال، جامعة بجاية، 2010.
- 20- فوناس سوهيلة، السلطة التأديبية للجنة المصرفية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع القانون العام للأعمال، جامعة بجاية، 2009.
- 21- قارش أحمد، عملية الرقابة على السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية، مذكرة مقدمة للحصول على شهادة الماجستير في القانون، فرع إدارة ومالية، جامعة الجزائر، 2003.
- 22- مخلوف باهية، الاختصاص التحكيمي للسلطات الإدارية المستقلة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع القانون العام للأعمال، جامعة بجاية، 2010.

III- المقالات:

- 1- أيت وازو زينة، دراسة نقدية في سلطات الضبط المستقلة: في شرعية سلطات الضبط المستقلة، أعمال الملتقى الوطني حول السلطات الإدارية المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، أيام 23-24 ماي، جامعة بجاية، 2007، ص ص. 352-363.
- 2- إرزيل كاهنة، "دور لجنة الإشراف على التأمينات في سوق التأمين"، أعمال الملتقى الوطني حول السلطات الإدارية المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، أيام 23 - 24 ماي، جامعة بجاية، 2007، ص ص. 107-123.
- 3- أوباية مليكة، "اختصاص منح الاعتماد لدى السلطات الإدارية المستقلة"، أعمال الملتقى الوطني حول السلطات الإدارية المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، أيام 23-24 ماي، جامعة بجاية، 2007، ص ص. 198-214.
- 4- بن زيطة عبد الهادي، "نطاق اختصاص السلطات الإدارية المستقلة: دراسة حالة لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها وسلطة ضبط البريد والمواصلات السلكية

- واللاسلكية"، أعمال الملتقى الوطني حول السلطات الإدارية المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، أيام 23-24 ماي، جامعة بجاية، 2007، ص ص. 168-183.
- 5- "نطاق اختصاص السلطات الإدارية المستقلة: دراسة حالة لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة وسلطة ضبط البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية"، مجلة دراسات قانونية، عدد 01، لسنة 2008، ص ص. 21-45.
- 6- **بن لطرش منى**، "السلطات الإدارية المستقلة في المجال المصرفي: وجه جديد لدور الدولة"، مجلة إدارة، عدد 24، لسنة 2002، ص ص. 57-82.
- 7- **بودريوة عبد الكريم**، "جزاء مخالفة القرارات الإدارية لقواعد المشروعية، درجات البطلان في القرارات الإدارية"، مجلة مجلس الدولة، عدد 05، 2004، ص ص. 103-115.
- 8- "القضاء الإداري في الجزائر الواقع والآفاق"، مجلة مجلس الدولة، عدد 06، لسنة 2005، ص ص. 09-27.
- 9- **جلال مسعد محتوت**، "مدى استقلالية وحياد مجلس المنافسة، المجلة النقدية للقانون والعلوم السياسية، عدد 01، 2009، ص ص. 221-252.
- 10- **حابت أمال**، "دور لجنة الإشراف على التأمينات في اكتشاف المخالفات"، أعمال الملتقى الوطني حول السلطات الإدارية المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، أيام 23-24 ماي، جامعة بجاية، 2007، ص ص. 136-149.
- 11- **حدري سمير**، "السلطات الإدارية المستقلة وإشكالية الاستقلالية"، أعمال الملتقى الوطني حول السلطات الإدارية المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، أيام 23 - 24 ماي، جامعة بجاية، 2007، ص ص. 43-64.
- 12- **حسين نواره**، "الأبعاد القانونية لاستقلالية سلطات الضبط في المجال الاقتصادي والمالي"، أعمال الملتقى الوطني حول السلطات الإدارية المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، أيام 23-24 ماي، جامعة بجاية، 2007، ص ص. 65-81.
- 13- **خراز محمد الصالح**، "طبيعة قضاء وقف تنفيذ القرارات الإدارية"، مجلة دراسات قانونية، سنة 2002، ص ص. 47-57.

- 14- **دفاى عدنان**، "العلاقة الوظيفية بين مجلس المنافسة وسلطات الضبط الأخرى"، أعمال الملتقى الوطنى حول السلطات الإدارية المستقلة فى المجال الاقتصادى والمالى، أيام 23-24 ماي، جامعة بجاية، 2007، ص ص.385-397.
- 15- **زوايمية رشيد**، "ملاحظات حول المركز القانونى للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته"، المجلة النقدية للقانون والعلوم السياسية، العدد 01، 2008، ص ص. 18-07.
- 16- **سكاكنى باية**، "إشكالية الموازنة بين السلطة والحرية فى ظل الظروف الاستثنائية"، المجلة النقدية للقانون والعلوم السياسية، عدد 01، لسنة 2009، ص ص. 54-35.
- 17- **طباع نجاه**، "اللجنة المصرفية كجهة قمعية فى مجال المسائلة المهنية للبنوك"، أعمال الملتقى الوطنى حول السلطات الإدارية المستقلة فى المجال الاقتصادى والمالى، أيام 23-24 ماي، جامعة بجاية، 2007، ص ص. 226-215.
- 18- **عيساوي عز الدين**، "الهيئات الإدارية المستقلة فى مواجهة الدستور"، أعمال الملتقى الوطنى حول السلطات الإدارية المستقلة فى المجال الاقتصادى والمالى، أيام 23-24 ماي، جامعة بجاية، 2007، ص ص.42-24.
- 19- **فتحي وردية**، "وقف تنفيذ القرارات الصادرة عن السلطات الإدارية المستقلة"، أعمال الملتقى الوطنى حول السلطات الإدارية المستقلة الفاصلة فى المواد الاقتصادية والمالية، أيام 23-24 ماي، جامعة بجاية، 2007، ص ص. 351-330.
- 20- **فريجة حسين**، "التنفيذ الإدارى المباشر فى أحكام القضاء الإدارى الجزائى"، مجلة إدارة، عدد 23، لسنة 2002، ص ص. 20-05.
- 21-، "إجراءات دعوى الإلغاء فى الجزائر"، مجلة إدارة، عدد 24، لسنة 2002، ص ص. 106-83.
- 22- **لباد ناصر**، "السلطات الإدارية المستقلة"، مجلة إدارة، عدد 01، لسنة 2001، ص ص. 23-7.

- 23- ماديو ليلي، "تكريس الرقابة القضائية على سلطات الضبط المستقلة في التشريع الجزائري"، أعمال الملتقى الوطني حول السلطات الإدارية المستقلة في المجال الاقتصادي و المالي، أيام 23-24 ماي، جامعة بجاية، 2007، ص ص.272-287.
- 24- معاشو- نبالي فطة، "المفهوم الاقتصادي والقانوني لفكرة إزالة التنظيم"، المجلة النقدية للقانون والعلوم السياسية، العدد الأول، 2007، ص ص 162-196.
- 25- موكة عبد الكريم، "مبدأ التناسب Principe de proportionnalité : ضمانات أمام السلطة القمعية لسلطات الضبط المستقلة"، أعمال الملتقى الوطني حول السلطات الإدارية المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، أيام 23-24 ماي، جامعة بجاية، 2007، ص ص.221-229.
- 26- نبالي فطة، "دور المجلس الدستوري في رقابة القوانين العضوية للدستور"، المجلة النقدية للقانون والعلوم السياسية، عدد 02، 2008، ص ص.124-174.

IV- النصوص القانونية:

أ- الدستور:

- 1- دستور 21 نوفمبر 1976، منشور بموجب الأمر رقم 97-76، المؤرخ في 22 نوفمبر 1976، ج.ر عدد 94، لسنة 1976.
- 2- دستور 23 فيفري 1989، منشور بموجب المرسوم الرئاسي رقم 89-18 المؤرخ في 28 فيفري 1989، ج.ر عدد 09، لسنة 1989.
- 3- دستور 28 نوفمبر 1996، منشور بموجب المرسوم الرئاسي رقم 96-438، مؤرخ في 7 ديسمبر 1996، ج.ر عدد 76، صادر في 08 ديسمبر 1996، المتمم بالقانون رقم 02-03، المؤرخ في 10 أبريل 2002، ج.ر عدد 25، لسنة 2002، المعدل بموجب قانون رقم 08-19، مؤرخ في 15 نوفمبر 2008، ج.ر عدد 63، لسنة 2008.

ب- النصوص التشريعية:

- 1- قانون عضوي رقم 01-98، مؤرخ في 30 ماي 1998، يتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، ج.ر عدد 37، لسنة 1998، معدل ومتمم بالقانون العضوي رقم 13-11، المؤرخ في 26 جويلية 2011، ج.ر عدد 43، لسنة 2011.
- 2- قانون عضوي رقم 11-04، مؤرخ في 06 سبتمبر 2004، يتضمن القانون الأساسي للقضاء، ج.ر عدد 57، لسنة 2004.
- 3- قانون رقم 05-85، مؤرخ في 16 فيفري 1985، يتعلق بحماية الصحة وترقيتها، ج ر عدد 08، لسنة 1985، معدّل ومتمّم بقانون رقم 13-08، المؤرخ في 20 جويلية 2008، ج.ر عدد 44، لسنة 2008.
- 4- قانون رقم 12-86، مؤرخ في 19 أوت 1986، يتعلق بنظام البنوك والقرض، ج.ر عدد 34، لسنة 1986.
- 5- قانون رقم 01-88، مؤرخ في 12 جانفي 1988 يتعلق بالقانون الأساسي للمؤسسات العمومية الاقتصادية، ج.ر عدد 02، لسنة 1988، ملغى جزئيا بموجب المادة 28 من الأمر رقم 25-95، المؤرخ في 25 سبتمبر 1995، المتعلق بتسيير الأموال التجارية التابعة للدولة، ج.ر عدد 55، لسنة 1995.
- 6- قانون رقم 12-89، مؤرخ في 05 جويلية 1989، يتعلق بالأسعار، ج ر عدد 29، لسنة 1989 (ملغى).
- 7- قانون رقم 07-90 مؤرخ في 03 أفريل 1990، يتعلق بالإعلام، ج.ر عدد 14، لسنة 1990، معدل ومتمم بموجب المرسوم التشريعي رقم 13-93، المؤرخ في 26 أكتوبر 1993، ج.ر عدد 69، لسنة 1993. (ملغى)
- 8- قانون رقم 10-90، مؤرخ في 14 أفريل 1990، يتعلق بالنقد والقرض، ج ر عدد 16، لسنة 1990. (ملغى)
- 9- قانون رقم 11-90، مؤرخ في 21 أفريل 1990، يتعلق بعلاقات العمل، ج.ر عدد 17، لسنة 1990، متمم بالمرسوم التشريعي 03-94، المؤرخ في 11 أفريل 1994، ج.ر عدد 20، لسنة 1994.

- 10- قانون رقم 90-21، مؤرخ في 15 أوت 1990، يتعلق بالمحاسبة الوطنية العمومية، ج.ر عدد 35، لسنة 1990.
- 11- قانون رقم 90-22، مؤرخ في 18 أوت 1990، يتعلق بالسجل التجاري، ج.ر عدد 36، لسنة 1990، متمم بالقانون رقم 91-14، المؤرخ في 14 سبتمبر 1991، ج.ر عدد 43، لسنة 1991، ملغى جزئيا بالقانون رقم 04-08، المؤرخ في 14 أوت 2004، يتعلق بشروط ممارسة الأنشطة التجارية، ج.ر عدد 52، لسنة 2004.
- 12- مرسوم تشريعي رقم 93-10، مؤرخ في 23 ماي 1993، يتعلق ببورصة القيم المنقولة، ج.ر عدد 34، لسنة 1993، معدّل ومتمّم بالأمر رقم 96-10، المؤرخ في 10 جانفي 1996، ج.ر عدد 03، لسنة 1996، وبالقانون رقم 03-04، المؤرخ في 17 فيفري 2003، ج.ر عدد 11، لسنة 2003 (استدراك في ج.ر عدد 32، لسنة 2003).
- 13- أمر رقم 95-06، مؤرخ في 25 جانفي 1995، يتعلق بالمنافسة، ج.ر عدد 09، لسنة 1995 (ملغى).
- 14- أمر رقم 95-07، مؤرخ في 25 جانفي 1995، يتعلق بالتأمينات، ج.ر عدد 13، لسنة 1995، معدّل ومتمّم بالقانون رقم 06-04، المؤرخ في 20 فيفري 2006، ج.ر عدد 15، لسنة 2006، متمم بالأمر رقم 10-01، المؤرخ في 26 أوت 2010، يتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2010، ج.ر عدد 49، لسنة 2010.
- 15- قانون رقم 98-11، مؤرخ في 22 أوت 1998، يتعلق بالقانون التوجيهي والبرنامج الخماسي حول البحث العلمي والتطوير التكنولوجي 1999-2002، ج.ر عدد 62، لسنة 1998.
- 16- قانون رقم 99-05، مؤرخ في 14 أفريل 1999، يتضمن القانون التوجيهي للتعليم العالي، ج.ر عدد 24، لسنة 1999.
- 17- قانون رقم 2000-03، مؤرخ في 05 أوت 2000، يحدّد القواعد العامة المتعلقة بالبريد وبالمواصلات السلكية واللاسلكية، ج.ر عدد 48، لسنة 2000.

- 18- قانون رقم 01-10، مؤرخ في 03 جويلية 2001، يتضمن قانون المناجم، ج.ر عدد 35، لسنة 2001، معدّل ومتمّم بموجب الأمر رقم 02-07، المؤرخ في 01 جانفي 2007، ج.ر عدد 16، لسنة 2007.
- 19- قانون رقم 02-01، مؤرخ في 05 فيفري 2002، يتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات، ج.ر عدد 08، لسنة 2002.
- 20- قانون رقم 02-11، مؤرخ في 24 ديسمبر 2002، يتضمن قانون المالية لسنة 2003، ج.ر عدد 86، لسنة 2002.
- 21- أمر رقم 03-03، مؤرخ في 19 جويلية 2003، يتعلق بالمنافسة، ج.ر عدد 43، لسنة 2003، معدل ومتمّم بالقانون رقم 08-12 المؤرخ في 25 جوان 2008، ج.ر، عدد 36، لسنة 2008، وبالقانون رقم 10-05، المؤرخ في 15 أوت 2010، ج.ر عدد 46، لسنة 2010.
- 22- أمر رقم 03-11، مؤرخ في 26 أوت 2003، يتعلّق بالنقد و القرض، ج.ر عدد 52، لسنة 2003، معدل ومتمّم بالأمر رقم 09-01، المؤرخ في 22 جويلية 2009، المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2009، ج.ر عدد 44، لسنة 2008، وبالأمر رقم 10-04، المؤرخ في 26 أوت 2010، ج.ر عدد 50، لسنة 2010.
- 23- قانون رقم 05-07، مؤرخ في 28 أفريل 2005، يتعلق بالمحروقات، ج.ر عدد 50، معدل ومتمّم بالأمر رقم 06-10، المؤرخ في 29 جويلية 2006، ج.ر عدد 48، لسنة 2006.
- 24- قانون رقم 05-12، مؤرخ في 04 أوت 2005، يتعلّق بالمياه، ج.ر عدد 60، لسنة 2005، معدّل ومتمّم بموجب قانون رقم 08-03، مؤرخ في 23 جانفي 2008، ج.ر عدد 04، لسنة 2008.
- 25- قانون رقم 06-01، مؤرخ في 20 فيفري 2006، يتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، ج.ر عدد 14، لسنة 2006، متمم بالأمر رقم 10-05، المؤرخ في 26 أوت 2010، ج.ر عدد 50، لسنة 2010، ومعدل ومتمّم بالقانون رقم 11-15، المؤرخ في 02 أوت 2011، ج.ر عدد 44، لسنة 2011.

- 26- أمر رقم 01-07، مؤرخ في 01 مارس 2007، يتعلق بحالات التنافي والالتزامات الخاصة ببعض المناصب والوظائف، ج.ر عدد 16، لسنة 2007.
- 27- أمر رقم 03-06، مؤرخ في 16 جويلية 2006، يتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، ج.ر عدد 46، لسنة 2006.
- 28- القانون المدني، منشورات بيرتي، طبعة 2007.
- 29- قانون رقم 07-11، مؤرخ في 25 نوفمبر 2007، يتضمن النظام المحاسبي المالي، ج.ر عدد 74، لسنة 2007.
- 30- قانون الإجراءات المدنية، منشورات بيرتي، طبعة 2006-2007. (ملغى)
- 31- قانون رقم 08-09، مؤرخ في 25 فيفري 2008، يتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، ج.ر عدد 21 لسنة 2008.
- 32- قانون الإجراءات الجزائية، منشورات بيرتي، طبعة 2010-2011.
- 33- قانون العقوبات، منشورات بيرتي، طبعة 2010-2011.
- 34- القانون التجاري، منشورات بيرتي، طبعة 2011-2012.

ج- النصوص التنظيمية:

- 1- مرسوم رئاسي رقم 96-44، مؤرخ في 17 جانفي 1996، يحدد النظام الداخلي في مجلس المنافسة، ج.ر عدد 05، لسنة 1996. (ملغى)
- 2- مرسوم رئاسي رقم 06-413، مؤرخ في 22 نوفمبر سنة 2006، يحدد تشكيلة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته وتنظيمها وكيفية سيرها، ج.ر عدد 74، لسنة 2006.
- 3- مرسوم رئاسي رقم 10-236، مؤرخ في 07 أكتوبر 2010، يتضمن تنظيم الصفقات العمومية، ج.ر عدد 58، لسنة 2010، معدل ومتمم بالمرسوم الرئاسي رقم 11-98، المؤرخ في 01 مارس 2011، ج.ر عدد 14، لسنة 2011، و معدل بالمرسوم الرئاسي رقم 11-222، المؤرخ في 16 جوان 2011، ج.ر عدد 34، لسنة 2011.

- 4- مرسوم تنفيذي رقم 88-201، مؤرخ في 18 أكتوبر 1988، يتضمن إلغاء جميع الأحكام التنظيمية التي تخول المؤسسات الاشتراكية ذات الطابع الاقتصادي التفرد بأي نشاط اقتصادي أو احتكار للتجارة، ج.ر عدد 42 ، لسنة 1988.
- 5- مرسوم تنفيذي رقم 92-68، مؤرخ في 18 فيفري 1992، يتضمن القانون الأساسي الخاص بالمركز الوطني للسجل التجاري وتنظيمه، ج.ر عدد 14، لسنة 1992، معدل ومتمم بالمرسوم التنفيذي رقم 01-230، المؤرخ في 07 أوت 2001، ج.ر عدد 45، لسنة 2001، وبالمرسوم التنفيذي رقم 03-266، المؤرخ في 05 أوت 2003، ج.ر عدد 47، لسنة 2003، وبالمرسوم التنفيذي رقم 11-37، المؤرخ في 06 فيفري 2011، ج.ر عدد 09، لسنة 2011.
- 6- مرسوم تنفيذي رقم 94-175، مؤرخ في 13 جوان 1994، يتضمن تطبيق المواد 21، 22، 29 من المرسوم التشريعي رقم 93-10، المؤرخ في 23 ماي 1993 المتعلق ببورصة القيم المنقولة، ج.ر عدد 41، لسنة 1994.
- 7- مرسوم تنفيذي رقم 96-102، مؤرخ في 11 مارس 1996، يتضمن تطبيق المادة 32 من المرسوم التشريعي رقم 93-10، المؤرخ في 23 ماي 1993، المتعلق ببورصة القيم المنقولة، ج.ر عدد 18، لسنة 1996.
- 8- مرسوم تنفيذي رقم 98-170، مؤرخ في 20 ماي 1998، يتعلق بالأتوى التي تحصلها لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، ج.ر عدد 34، لسنة 1998.
- 9- مرسوم تنفيذي رقم 02-156، مؤرخ في 09 ماي 2002، يحدد شروط التوصيل البيني لشبكات المواصلات السلكية واللاسلكية وخدماتها، ج.ر عدد 35، لسنة 2002.
- 10- مرسوم تنفيذي رقم 02-469، مؤرخ في 24 ديسمبر 2002، يتعلق بالنشاط المنجمي لعمليات اللّم والجمع و/أو الجني، ج.ر عدد 88، لسنة 2002.
- 11- مرسوم تنفيذي رقم 04-93، مؤرخ في 01 أفريل 2004، يتضمن النظام الداخلي للوكالة الوطنية للممتلكات المنجمية، ج.ر عدد 20، لسنة 2004.
- 12- مرسوم تنفيذي رقم 04-94، مؤرخ في 01 أفريل 2004، يتضمن النظام الداخلي للوكالة الوطنية للجيولوجيا والمراقبة المنجمية، ج.ر عدد 20، لسنة 2004.

- 13- مرسوم تنفيذي رقم 219-05، مؤرخ في 22 جوان 2005، يتعلق بالترخيص لعمليات التجميع، ج.ر عدد 43، لسنة 2005.
- 14- مرسوم تنفيذي 428-06، مؤرخ في 26 نوفمبر 2006، يحدد إجراء منح رخص استغلال المنشآت لإنتاج الكهرباء، ج.ر عدد 76، لسنة 2006.
- 15- مرسوم تنفيذي رقم 303-08، مؤرخ في 27 سبتمبر 2008، يحدد صلاحيات وكذا قواعد تنظيم سلطة ضبط الخدمات العمومية للمياه وعملها، ج.ر عدد 56، لسنة 2008.
- 16- مرسوم تنفيذي رقم 113-08، مؤرخ في 09 أفريل 2008، يتضمن توضيح مهام لجنة الإشراف على التأمينات، ج.ر عدد 20، لسنة 2008.
- 17- مرسوم تنفيذي رقم 241-11، مؤرخ في 10 جويلية 2011، يحدد تنظيم مجلس المنافسة وسيره، ج.ر عدد 39، لسنة 2011.
- 18- قرار مؤرخ في 02 أوت 1992، يتضمن تطبيق المادة 03 من المرسوم التنفيذي رقم 170-98، المتعلق بالأتاوى التي تحصلها لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، ج.ر عدد 70، لسنة 1992.
- 19- نظام رقم 06-96، مؤرخ في 03 جويلية 1996، يحدد كيفية تأسيس شركات الاعتماد الإيجاري وشروط اعتمادها، ج.ر عدد 66، لسنة 1996.
- 20- نظام رقم 02-06، مؤرخ في 24 سبتمبر 2006، يحدد شروط تأسيس بنك ومؤسسة مالية وشروط إقامة فرع بنك ومؤسسة مالية أجنبية، ج.ر عدد 77، لسنة 2006.
- 21- نظام رقم 04-08، مؤرخ 23 ديسمبر 2008، يتعلق بالحد الأدنى لرأسمال البنوك والمؤسسات المالية العامة في الجزائر، ج.ر عدد 72، لسنة 2008.
- 22- نظام رقم 03-09، مؤرخ في 26 ماي 2009، يحدد القواعد العامة المتعلقة بشروط البنوك المطبقة على العمليات المصرفية، ج.ر عدد 53، لسنة 2009.

د- القرارات الفردية:

- 1- مرسوم رئاسي مؤرخ في 15 أفريل 1990، يتضمن تعيين محافظ البنك المركزي الجزائري، السيد عبد الرحمان رستمي حاج ناصر، ج.ر عدد 28، لسنة 1990.
- 2- مرسوم رئاسي مؤرخ في 21 جويلية 1992، ينهي مهام محافظ البنك المركزي الجزائري، السيد عبد الرحمان رستمي حاج ناصر، ج.ر عدد 57، لسنة 1992.
- 3- مرسوم رئاسي مؤرخ في 01 جوان 2008، يتضمن تعيين رئيس لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، ج.ر عدد 29، لسنة 2008.

V- الاجتهاد القضائي:

أ- رأي المجلس الدستوري:

- 1- رأي المجلس الدستوري رقم 10/ر.ن.د/م د/2000، مؤرخ في 13 ماي 2000، يتعلق بمطابقة النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني للدستوري، ج.ر عدد 46، لسنة 2000.
- 2- رأي المجلس الدستوري رقم 02/ر.م د/11، مؤرخ في 06 جويلية 2011، يتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي المعدل والمتمم للقانون العضوي رقم 98-01 المؤرخ في 30 ماي 1998 والمتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله للدستور، ج.ر عدد 43، لسنة 2011.

ب- اجتهاد مجلس الدولة:

- 1- قرار مجلس الدولة رقم 172994، مؤرخ في 27 جويلية 1998، مجلة مجلس الدولة، عدد 01، 2002، ص.ص.83-84.
- 2- قرار مجلس الدولة رقم 146043، مؤرخ في 01/02/1999، يتعلق بمسؤولية مرفق الشرطة عن خطأ أحد موظفيها، مجلة مجلس الدولة، عدد 01، 2002، ص.ص.91-92.

- 3- قرار مجلس الدولة رقم 13، مؤرخ في 09 فيفري 1999، قضية اتحاد البنك المؤسسة المالية في شكل شركة المساهمة "يونين بنك" ضد محافظ بنك الجزائر، www.conseil-état-dz.org.
- 4- مجلس الدولة رقم 160017، مؤرخ في 31 ماي 1999، يتعلق بقضية حول مسؤولية بلدية عن موت طفل نتيجة سقوطه في بئر تملكه هذه البلدية، مجلة مجلس الدولة، عدد 01، 2002، ص ص. 99-101.
- 5- قرار مجلس الدولة رقم 182491، مؤرخ في 17 جانفي 2000، مجلة مجلس الدولة، عدد 01، 2002، ص ص. 109-110.
- 6- قرار مجلس الدولة رقم 2119، مؤرخ في 08 ماي 2000، يونين بنك ضد بنك الجزائر، www.conseil-état-dz.org.
- 7- قرار مجلس الدولة رقم 002138، مؤرخ في 08 ماي 2000، قضية يونين بنك ضد محافظ بنك الجزائر، مجلة مجلس الدولة، عدد 06، 2005، ص ص. 75-79.
- 8- قرار مجلس الدولة رقم 002111، مؤرخ في 08 ماي 2000، يونين بنك ضد محافظ بنك الجزائر، مجلة مجلس الدولة، عدد 06، 2005، ص ص. 68-71.
- 9- قرار مجلس الدولة رقم 0042827، مؤرخ في 24 جوان 2000، يتعلق بقضية وزارة العدل ضد الغرفة الوطنية للمحضرين القضائيين، مجلة مجلس الدولة، عدد 02، 2002، ص ص. 171-172.
- 10- قرار مجلس الدولة رقم 006570، مؤرخ في 27 فيفري 2001، يونين بنك ضد محافظ بنك الجزائر، مجلة مجلس الدولة، عدد 06، 2005، ص ص. 80-83.
- 11- قرار رقم 006614، مؤرخ في 12 نوفمبر 2001 يتعلق بقضية "يونين بنك" ضد محافظ بنك الجزائر، مجلة مجلس الدولة، عدد 06، 2005، ص ص. 61-63.
- 12- قرار مجلس الدولة رقم 014489، مؤرخ في 01 أفريل 2003، البنك الجزائري الدولي ضد محافظ البنك المركزي، مجلة مجلس الدولة، عدد 06، 2005، ص ص. 84-87.

13- قرار مجلس الدولة رقم 012101، مؤرخ في 11 أبريل 2003، البنك الجزائري الدولي ضد محافظ بنك الجزائر، مجلة مجلس الدولة، عدد 03، 2003، ص 135-138.

14- قرار مجلس الدولة رقم 19081، مؤرخ في 30 ديسمبر 2003، قضية مساهمي البنك التجاري والصناعي الجزائري (B.C.I.A) ضد اللجنة المصرفية، مجلة مجلس الدولة، عدد 06، 2006، 72-74.

15- قرار مجلس الدولة رقم 403130، مؤرخ في 25 أبريل 2007، شركة ذات الأسهم "الوطنية للاتصالات ضد سلطة ضبط البريد و المواصلات السلكية اللاسلكية، (غير منشور) .

ج- اجتهاد المحكمة العليا:

1- قرار رقم 60996، مؤرخ في 07 أكتوبر 1989، قضية حول مسؤولية البلدية عن الأضرار الناتجة عن الاضطرابات، المجلة القضائية، عدد 02، 1990، ص.143.

2- قرار رقم 61004، مؤرخ في 10 فيفري 1990، قضية (ب. ج) ضد والي ولاية قسنطينة، المجلة القضائية، عدد 03، 1991، ص.177.

3- قرار المحكمة العليا - الغرفة الإدارية- رقم 72400، مؤرخ في 16 جوان 1990، بلدية عين أزال ضد (ب.س)، المجلة القضائية، عدد 02، 1993.

4- قرار رقم 75670، مؤرخ في 13 جانفي 1991، قضية المركز الجامعي الاستشفائي ضد فريق (ك) ومن معهم، المجلة القضائية، عدد 02، 1996، ص.127.

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

A- Ouvrages :

- 1- **COLIN (F)**, droit public économique (sources et principes, secteur public, régulation), GUALINO éditeur, Paris, 2005.
- 2- **COLLET (M)**, le contrôle juridictionnel des actes des autorités administratives indépendantes, LGDJ, Paris, 2003.
- 3- **DELLIS (G)**, droit pénal et droit administratif : l'influence des principes du droit pénal sur le droit administratif répressif, LGDJ, Paris, 1997.
- 4- **DELMAS-MARTY (M) et TEITGEN COLLY (C)**, punir sans juger? De la répression administrative au droit administratif pénal, ECONOMICA, Paris, 1992.
- 5- **DOUVRELEUR (O)**, droit de la défense et pratique anticoncurrentielle en droit Français, LGDJ, Paris, 2000.
- 6- **DU MARAIS (B)**, droit public de la régulation économique, presses des sciences politiques, DALLOZ, Paris, 2004.
- 7- **FARJAT (G)**, pour un droit économique, PUF, Paris, 2004.
- 8- **FAVOREU (L) et PHILIP (L)**, les grandes décisions du conseil constitutionnel, DALLOZ, Paris, 1995.
- 9- **GORROW (G)**, vocabulaire juridique, éd PUF et DELTA, Paris, 1987.
- 10- **GUEDON (M-J)**, les autorités administratives indépendantes, LGDJ, Paris, 1991.
- 11- **LAGET-ANNAMAYER (A)**, la régulation des services publics en réseaux : télécommunication et électricité, LGDJ, Paris, 2002.
- 12- **LINOTTE (D) et ROMI (R)**, droit public économique, 6^{eme} édition, LITEC, Paris, 2006.
- 13- **MODERNE (F)**, sanctions administratives et justice constitutionnelle, ECONOMICA, Paris, 1993.
- 14- **NEUVILLE (S)**, droit de la banque et des marchés financiers, éd DALLOZ, Paris, 2005.

- 15- **POSTIF (T)**, initiation au droit public et aux institutions administratives, éd ELLIPSES, Paris, 2000.
- 16- **SEPULCHRE (V)**, droit de l'homme et libertés fondamentales en droit fiscal, éd LARCIER, Bruxelles, 2005.
- 17- **THOMASSET-PIERRE (S)**, l'autorité de régulation boursière face aux garanties processuelles fondamentales, LGDJ, Paris, 2003.
- 18- **ZOUAÏMIA (R)**, les autorités de régulation indépendantes dans le secteur financier en Algérie, éd HOUMA, Alger, 2005.
- 19-, les autorités administratives indépendantes et la régulation économique en Algérie, éd HOUMA, Alger, 2005.
- 20-, droit de la régulation économique, éd BERTI, Alger, 2008.
- 21- **ZOUAÏMIA (R) et ROUAULT (M-C)**, droit administratif, éd BERTI, Alger, 2009.
- 22- **ZOUAÏMIA (R)**, droit de la responsabilité disciplinaire des agents économiques : l'exemple du secteur financier, OPU, Alger, 2010.

B- Articles :

- 1- **AUDIT (M)**, « Les autorités de régulation : La confrontation des autorités nationales de régulation à la transnationalité des marchés », in AUDIT (M), MUIR WATT (H) et PATAUT (E) (s/d scientifiques de), *conflits de lois et régulation économique*, LGDJ / LEXTENS, 2008, pp.05-15.
- 2- **AUTIN (J-L)**, « Du juge administratif aux autorités A.A.I : un autre mode de régulation », *RDP*, N° 05, 1988, pp. 1213-1227.
- 3- **BESSAI (M.T)**, « De quelques aspects juridiques saillants de la réforme des télécommunications », *Revue Algérienne des sciences juridiques, économiques et politiques*, N°03, 2000, pp. 35-53.
- 4- **BOUTARD LABARDE (M.C)**, "Principe de proportionnalité et fixation des amendes en droit de la concurrence", *LPA*, 1998, pp.43-47.
- 5- **CARANTA (R)**, « Les conditions et modalités juridiques de l'indépendance du régulateur », in FRISON ROCHE (M-A), (s/d de), *Les régulations*

- économiques : légitimité et efficacité*, PRESSES DES SCIENCES PO/DALLOZ, Paris, 2004, pp. 72-77.
- 6- **CHAIB (S)** et **KARADJI (M)**, « Le droit d'accès aux documents administratifs en droit Algérien », *Revue IDARA*, N° 26, 2003, pp.187-196.
 - 7- **CHEVALLIER (J)**, « L'Etat régulateur », *Revue française d'administration publique*, N° 111, 2004, pp. 473- 482.
 - 8- **CLAUDEL (E)**, « Concurrence », *RTDCOM*, N° 01, 2007, pp. 39-51.
 - 9- **COSTA (D)**, « L'autorité des marchés financiers : juridiction ? Quasi-juridiction ? Pseudo-juridiction ? », *RFDA*, N° 06, 2005, pp. 1174-1182.
 - 10-**CORDOVA-NOVION (C)** et **HANLON (D)**, « Gouvernance de la régulation : amélioration institutionnelle des autorités de régulation sectorielles », *Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire*, Vol 2, N°3, Paris, 2002, pp. 65-134.
 - 11-**D'ALBERT (M)**, « La régulation économique en mutation », *Revue du droit public*, N° 01, 2006, pp.229-243.
 - 12-**DECOOPMAN (N)**, « Peut-on clarifier le désordre ? », in DECOOPMAN Nicolle (S/d de), *le désordre des A.A.I : l'exemple du secteur économique et financier*, coll. CEPRISCA, Paris, 2002, PP.15-38.
 - 13-....., « Le contrôle juridictionnel de la COB : à propos de l'affaire compagnie diamantaire d'envers », *RFDA*, N° 06, 1994, pp. 1137-1146.
 - 14-, « La complexité du contrôle juridictionnel », in DECOOPMAN (N) (s/d de), *le désordre des autorités administratives indépendantes : l'exemple du secteur économique et financier*, coll. CEPRISCA, Paris, 2002, pp. 167-193.
 - 15-**DELARUE (J-M)**, « Actualité de problématique de la sanction administratives », *AJDA*, 2001, pp.13-18.
 - 16-**DELLIS (G)**, « Droit de la régulation, service public et intégration régionale. Le cas de la Grèce », in MARCOU (G) et MODERNE (F). (s/d de), *droit de la régulation, service public et intégration régionale. Expériences européennes*, éd L'HARMATTAN, Paris, 2005, pp. 307-345.

- 17-**DIB (S)**, « La nature du contrôle juridictionnel des actes de la commission bancaire en Algérie », *Revue du conseil d'Etat*, N° 03, 2003, pp. 113-130.
- 18-**DREYFUS (F)**, « Les autorités administratives indépendantes de l'intérêt général à celui des grands corps », *éd du JURIS-CLASSEUR*, Paris, 2004, pp. 120-225.
- 19-**DUMORTIER (G)**, « Le contrôle de l'action des A.A.I », *Regards sur l'actualité*, N° 330, 2007, pp. 39-42.
- 20-**DUPUIS-TOUBOL (F)**, « Le juge en complémentarité du régulateur », in FRISON ROCHE (M-A), (s/d de), *Les régulations économiques : légitimité et efficacité*, PRESSES DE SCIENCES PO/ DALLOZ, Paris, 2004, pp.132-145.
- 21-**FRISON- ROCHE (M-A)**, « Comment fonder juridiquement le pouvoir des autorités de régulation ? », *Revue d'économie financière*, N° 60, 2001, pp. 85-100.
- 22-....., « Le droit de la régulation », *Dalloz*, N°07, doc. 2001, pp.610-616.
- 23-....., « Définition du droit de la régulation économique », in FRISON ROCHE (M-A) , (s/d de), *Les régulations économiques : légitimité et efficacité*, PRESSES DE SCIENCES PO/ DALLOZ, Paris, 2004, pp. 7-15.
- 24-....., « Les nouveaux champs de la régulation », *Revue française d'administration publique*, N° 109, 2004, pp.53-63.
- 25-....., « Arbitrage et droit de la régulation », in FRISON ROCHE (M-A), (S/d de), *les risques de la régulation*, vol. 03, séries droit et économie de la régulation, PRESSES DE SCIENCE PO/DALLOZ, Paris, 2005, pp. 223-240.
- 26-**GAIA (P)**, « L'administration répressive en France », *in Annuaire Européen d'administration publique*, vol.18, PRESSES UNIVERSITAIRES D'AIX-MARSEILLE, 1995, pp. 177- 217.
- 27-**GUESMI (A)**, « Le droit de la défense dans les législations Algérienne, Française, Américaine et Soviétique », *R ASJEP*, N° 3, 1993, pp.427- 455.

- 28-**GENEVOIS (B)**, « Le conseil constitutionnel et l'extension des pouvoirs de la commission des opérations de bourse, à propos de la décision de C. Cons. n° 89-260, du 28 juillet 1989 », RFDA, N° 04, 1989, pp.671– 685.
- 29-**GUYOMAR (M)**, « Conditions d'application du principe de la personnalité des peines aux sanctions prononcées par le conseil des marchés financiers », AJDA, 2000, pp. 997-1003.
- 30-....., « Diverses applications du principe d'impartialité », AJDA, 2000, pp. 126-142.
- 31-....., « La sanction administrative », LPA, N° 9, 2006, pp. 07-10.
- 32-**HAIM (V)**, « L'écrit et le principe du contradictoire dans la procédure administrative contentieuse », AJDA, N° 07-08, 1996, pp. 715-721.
- 33-**HUBER (J.M)**, « Le cas de l'autorité de régulation des télécommunications », RFAP, N°109, 2004, pp.99-107.
- 34-**HUBERT (P)**, « Conseil d'Etat et conseil de la concurrence: le dialogue des "juges" », Revue de la Semaine juridique, N° 44-45, 2007, pp.61-46.
- 35-**ISRAEL (J-J)**, « La complémentarité face à la diversité des régulateurs et des juges », in FRISON ROCHE (M-A) (s/d de), les réglementations économiques : légitimité et efficacité, PRESSES DE SCIENCES PO/ DALLOZ, Paris, 2004, pp.145-148.
- 36-**KHELLOUFI (R)**, « Les institutions de régulation », Revue IDARA, N° 28, 2004, pp.253-256.
- 37-**KOERING-JOULIN (R)** et **SEUVIC (J-F)**, « Droits fondamentaux et droit criminel », AJDA, 1998, pp. 106-156.
- 38-....., « Réguler n'est pas juger : réflexions sur la nature du pouvoir de sanction des autorités de régulation économique », AJDA, 2004, pp.1060-1076.
- 39-**LAFORTUNE (M-A)**, « Les autorités indépendantes de régulation à l'épreuve des principes processuels fondamentaux dans l'exercice de leurs pouvoir de sanction des manquements aux règlements du marché économique, financier et boursier », Gazette du Palais, N° 268, 2001, pp. 12-38 .
- 40-**LOMBARD (M)**, « A la recherche de régulation », AJDA, 2004, pp. 289-290.

- 41-**MAISL (H)**, « La nouvelle réglementation des télécommunications », *AJDA*, N° 07-08, 1996, pp.771-779.
- 42-**MARCOU (G)**, « Régulation et service public les enseignements du droit comparé », in MARCOU (G) et MODERNE (F), (s/d de), *Droit de la régulation : service public et intégration régionale*, tome 1, L'HARMATAN, Paris, Sans année de publication, pp. 11-65.
- 43-....., « Introduction », in MARCOU (G), MODERNE (F), (s/d de), *droit de la régulation : service public et intégration régionale*, tome 2, L'HARMATTAN, Paris, pp.11-28.
- 44-**MOUSSY (J.P)**, « Des autorités de régulation financières et de concurrence : pourquoi, comment ? », *RCFDT*, N° 57, 2003, pp.32-36.
- 45-**POESY (R)**, « Le rôle du conseil de la concurrence et du juge judiciaire en Algérie et en France en droit des pratiques anticoncurrentielles aspects procéduraux », in CHARVIN (R) et GUESMI (A), (s/d de), *l'Algérie en mutation : les instruments juridiques de passage a l'économie de marché*, L'HARMATTAN, 2001, pp.161- 177.
- 46-**QUILICHINI (P)**, « Réguler n'est pas juger. Réflexions sur la nature du pouvoir de sanction des autorités de régulation économique », *AJDA*, 2004, pp.1060-1080.
- 47-**RACINE**, « Le contrôle juridictionnel de l'action des organes de l'Etat dans les secteurs bancaires et des assurances », *Revue du conseil d'Etat*, N° 06, 2005, pp. 29-38.
- 48-**STORCH (O)**, « Les conditions et modalités budgétaires de l'indépendance du régulateur», in FRISON ROCHE (M-A) (s/d de), Les *régulations économiques : légitimité et efficacité*, PRESSES DE SCIENCES POLITIQUES/ DALLOZ, Paris, 2004, pp. 65-71.
- 49-**TEITGEN-COLLY (C)** , « Les A.A.I : histoire d'une institution », in COLLIARD (C-A) et TIMSIT (G), (s/d de), Les A.A.I, PUF, Paris, 1988, pp. 21-73.
- 50-....., « Les instances de régulation et la constitution », *RDP*, N° 01, 1990, pp.153-261.

- 51-**TIMSIT (G)**, « La régulation : La notion et le phénomène », *RFAP*, N° 109, 2004, pp. 05-11.
- 52-**TSKLITIARAS (S)**, « Le statut constitutionnel de Sursis à l'exécution devant le juge administratif », *RDP*, N° 03, pp.679 -724.
- 53-**ZOUAIMIA (R)**, « Les fonctions répressives des autorités administratives indépendantes statuant en matière économique », *Revue IDARA*, N°28, 2004, pp.123-165.
- 54-....., « Le régime contentieux des autorités administratives indépendantes en droit Algérien », *Revue IDARA*, N° 29, 2005, pp. 5-48.
- 55-....., « Le statut juridique de la commission de supervision des assurances », *Revue IDARA*, N°31, 2006, pp. 9-41.
- 56-....., « De l'articulation des rapports entre le conseil de la concurrence et les autorités de régulation sectorielles en droit Algérien », *colloque national sur les autorités de régulation indépendantes*, jours 23-24 mai 2007, Université de Bejaia, 2007, pp.84-101.
- 57-....., « Les agences de régulation dans le secteur des hydrocarbures ou les mutations institutionnelles en matière de régulation économique », *Revue IDARA*, N°39, 2010, pp. 71-99.
- 58-, « Le conseil de la concurrence et la régulation des marchés en droit Algérien », *Revue IDARA*, N°36, 2008, pp.07- 45.

C- Textes juridiques :

I- Textes législatifs :

- 1- Code Monétaire et Financier, www.legifrance.gouv.fr/
- 2- Loi N° 2004-410 du 13 août 2004, relative à l'assurance maladie, www.legifrance.gouv.fr

II- Décisions :

- 1- Décision N° 03 /sp /pc/2002 du 08/07/2002 relative aux procédures en cas de litige en matière d'interconnexion et en cas d'arbitrage, www.arpt.dz

- 2- Décision de la commission bancaire Algérienne, N° 04-2005, du 20 Avril 2005, portant règles d'organisation et de fonctionnement de la commission bancaire, (non publiée).

D- Jurisprudence Française :

I- Conseil d'Etat Français:

- 1- Conseil d'Etat, N° 276069, du 27 octobre 2006, cité par COLLET (M), «Autorités de régulation et procès équitable », *AJDA*, N°02, 2007, pp.80- 81.

II- Conseil constitutionnel Français:

- 1- C. cons, N° 86-217 DC du 18 nov.1989, www.consiel-constitutionnel.fr
- 2- C. Cons. N°88- 248DC du 17 Janvier 1989, www.consiel-constitutionnel.fr
- 3- C. Cons. N° 86-224 DC du 23 janvier 1987, www.legifrance.gouv.fr
- 4- C. Cons. N°80–127 DC du 19 et 20 Janvier 1981, www.consiel-constitutionnel.fr
- 5- C. Cons. N° 88-244 DC du 20 juillet 1988, www.consiel-constitutionnel.fr
- 6- C. Cons. N° 89-260 DC du 28 juillet 1989, www.consiel-constitutionnel.fr
- 7- C. Cons. N°82-155 DC du 30 décembre 1982, www.consiel-constitutionnel.fr

E- Documents :

- 1- Conseil d'Etat (Rapport public), « Les autorités administratives indépendantes », EDCE, la documentation Française, N° 52, 2001.
- 2- Etude du Conseil d'Etat, « Les pouvoirs de l'administration dans le domaine des sanctions », la documentation Française, 1995.

فهرس المحتويات

1	مقدمة
7	الفصل الأول: المركز القانوني لسلطات الضبط المستقلة
8	المبحث الأول: الطبيعة القانونية لسلطات الضبط المستقلة
8	المطلب الأول: الموقف القانوني من تحديد طبيعة سلطات الضبط المستقلة
9	الفرع الأول: مكانة سلطات الضبط المستقلة في القانون الأساسي للدولة
9	أولا- غياب مكانة دستورية صريحة لسلطات الضبط المستقلة
14	ثانيا- أساس السلطة الممنوحة لهيئات الضبط المستقلة
18	الفرع الثاني: التكيف التشريعي لسلطات الضبط المستقلة
18	أولا- تباين التكيف المعتمد من المشرع
18	1- سلطة إدارية مستقلة
19	2- سلطة ضبط مستقلة
20	3- هيئة مستقلة
20	4- مؤسسة إدارية مستقلة
22	5- وكالة وطنية مستقلة
22	ثانيا- سكوت المشرع عن تكيف بعض سلطات الضبط
25	المطلب الثاني: المقصود بعبارة "سلطة ضبط مستقلة"
26	الفرع الأول: عنصر السلطة
30	الفرع الثاني: عنصر الضبط
30	أولا- المقصود بمصطلح "الضبط"
34	ثانيا- سلطات الضبط بين الطابع الإداري و التجاري
34	1- الطابع الإداري لسلطات الضبط المستقلة
37	2- الطابع التجاري لبعض سلطات الضبط المستقلة
38	أ- القانون المطبق على المستخدمين
39	ب- النظام المالي والمحاسبي
41	ج- طرق التنظيم والإدارة

41	د- طبيعة العقود المبرمة
42	ي- طبيعة الذمة المالية
43	الفرع الثالث: عنصر الاستقلالية
43	أولا- المقصود بالاستقلالية
46	ثانيا- تكريس الاستقلالية
49	المبحث الثاني: مدى استقلالية سلطات الضبط
50	المطلب الأول: الاستقلالية العضوية لسلطات الضبط
50	الفرع الأول: مظاهر الاستقلالية العضوية
50	أولا- طريقة إنشاء سلطات الضبط المستقلة
52	ثانيا- تعدد الأعضاء واختلاف صفاتهم ومراكزهم القانونية
57	ثالثا- تحديد مدة انتداب الرئيس والأعضاء
59	رابعا- مراعاة الأحكام الصادرة عن سلطات الضبط لمبدأ الحياد
59	1- نظام التنافي
60	2- إجراء الامتناع
63	الفرع الثاني: حدود الاستقلالية العضوية
63	أولا - الإحالة على التنظيم
66	ثانيا- احتكار السلطة التنفيذية لسلطة التعيين
68	ثالثا- وجود ممثلين عن الإدارة المركزية
70	رابعا- ظروف انتهاء مهام أعضاء سلطات الضبط المستقلة
71	خامسا- عدم تحديد مدة الانتداب
71	سادسا- غياب إجراء التنحي
73	المطلب الثاني: الاستقلالية الوظيفية لسلطات الضبط
73	الفرع الأول: مظاهر الاستقلالية الوظيفية
73	أولا- الاعتراف بالشخصية المعنوية لسلطات الضبط المستقلة
76	ثانيا- الاستقلال المالي لسلطات الضبط
81	ثالثا- إعداد سلطة الضبط لنظامها الداخلي
83	الفرع الثاني: حدود الاستقلالية الوظيفية لسلطات الضبط
84	أولا- إعداد تقرير سنوي وإرساله للحكومة

86	ثانيا- إعداد السلطة التنفيذية للنظام الداخلي لسلطات الضبط المستقلة.....
87	ثالثا- موافقة الوزارة على الأنظمة الصادرة عن سلطات الضبط المستقلة.....
87	1- القراءة الثانية:
88	2- إجراء الموافقة:
89	رابعا- سلطة الحلول:
90	خامسا- سلطة التغاضي عن قرارات سلطات الضبط المستقلة.....
91	خلاصة الفصل الأول:

الفصل الثاني: تباين القواعد العامة لمنازعات سلطات الضبط المستقلة بتباين النظام القانوني

92	لتدخلها.....
93	المبحث الأول: تباين نظام تدخل سلطات الضبط المستقلة.....
94	المطلب الأول: الاختصاصات غير القمعية لسلطات الضبط المستقلة.....
94	الفرع الأول: الدور الرقابي لسلطات الضبط المستقلة.....
95	أولا- سلطة المراقبة والتحقيق.....
96	ثانيا- صلاحية سلطة الضبط في تسوية النزاعات بالطرق البديلة.....
96	1- سلطة التحكيم.....
99	2- المصالحة.....
99	3- الوساطة.....
99	ثالثا- سلطة إصدار القرارات الفردية غير القمعية.....
99	1- سلطة إصدار قرارات فردية غير قمعية سابقة للدخول إلى السوق.....
102	2- صلاحية اتخاذ تدابير وقائية.....
103	أ- التدابير التحفظية.....
103	ب- التدابير المتعلقة بالمضمون.....
103	الفرع الثاني: تمتع بعض هيئات الضبط المستقلة بسلطة تنظيمية.....
104	أولا- المقصود بالاختصاص التنظيمي لسلطات الضبط المستقلة.....
104	ثانيا- صور الاختصاص التنظيمي لسلطات الضبط المستقلة.....
105	1- الممارسة المباشرة للاختصاص التنظيمي.....
105	2- المساهمة في الاختصاص التنظيمي.....
106	.....

107	أ- الاستشارة وتقديم الآراء.....
109	ب- صلاحية تقديم اقتراحات وتوصيات.....
110	الفرع الثالث: صلاحية التعاون مع القضاء.....
113	المطلب الثاني: الاختصاص القمعي لسلطات الضبط المستقلة.....
114	الفرع الأول: مفهوم السلطة القمعية المخولة لسلطات الضبط المستقلة.....
114	أولا- شروط ممارسة الهيئات الضبطية المستقلة لسلطة العقاب.....
115	1- ألا تكون هذه الجزاءات سالبة للحرية.....
115	2- خضوع السلطة القمعية لذات المبادئ العقابية الدستورية.....
115	ثانيا- أنواع العقوبات التي توقعها هيئات الضبط المستقلة.....
115	1- العقوبات المالية.....
117	2- العقوبات غير المالية.....
119	الفرع الثاني: خضوع السلطة القمعية لهيئات الضبط المستقلة للضمانات القانونية.....
120	أولا- الضمانات القانونية الموضوعية.....
120	1- مبدأ شرعية الجرائم والعقوبات.....
121	2- مبدأ الشخصية.....
122	3- مبدأ التناسب.....
125	4- مبدأ عدم الرجعية.....
127	ثانيا- الضمانات القانونية الإجرائية.....
127	1- احترام مقتضيات حقوق الدفاع.....
131	2- علانية الجلسات.....
132	3- تسبيب القرارات.....
137	المبحث الثاني: تباين القواعد العامة لمنازعات سلطات الضبط المستقلة.....
138	المطلب الأول: ازدواجية الاختصاص القضائي.....
139	الفرع الأول: اختصاص القضاء الإداري.....
140	أولا- دعوى مشروعية قرارات سلطات الضبط المستقلة.....
146	ثانيا- دعوى مسؤولية سلطات الضبط المستقلة.....
151	الفرع الثاني: اختصاص القضاء العادي.....

151	أولاً- اختصاص الغرفة التجارية لمجلس قضاء الجزائر.....
155	ثانياً- اختصاص القضاء المدني.....
157	المطلب الثاني: خضوع سلطات الضبط المستقلة لإجراءات خاصة ومعقدة.....
157	الفرع الأول: تباين إجراءات تقديم الطعن في قرارات سلطات الضبط المستقلة.....
157	أولاً- الأشخاص المؤهلة لتقديم الطعن.....
159	ثانياً- تباين مواعيد تقديم الطعن.....
159	1- التحديد الصريح لمواعيد طعن بعض قرارات سلطات الضبط المستقلة.....
162	2- سكوت المشرع عن تحديد مواعيد طعن بعض قرارات سلطة الضبط.....
163	ثالثاً – كيفية تقديم الطعن أمام مجلس الدولة.....
165	الفرع الثاني: ميعاد فصل مجلس الدولة في الطعن.....
166	الفرع الثالث: وقف تنفيذ قرارات سلطات الضبط المستقلة.....
167	أولاً- تذبذب موقف المشرع من وقف تنفيذ قرارات السلطات الضبطية المستقلة.....
168	1- النص صراحة على عدم وقف التنفيذ.....
169	2- التكريس الصريح لمبدأ وقف التنفيذ.....
171	3- سكوت المشرع عن مسألة وقف تنفيذ قرارات بعض الهيئات.....
173	ثانياً- ضرورة تكريس مبدأ وقف تنفيذ قرارات سلطات الضبط المستقلة.....
177	خلاصة الفصل الثاني.....
178	خاتمة.....
183	ملحق.....
201	قائمة المراجع.....
226	فهرس المحتويات.....

ملخص:

لاستخلاف انسحاب الدولة من الحقل الاقتصادي تم اللجوء إلى الإنشاء المتزايد لسلطات الضبط المستقلة، ويمكن تصنيفها إلى إدارية وتجارية.

تعدد هذه السلطات أدى إلى اختلاف النظام القانوني الذي يحكمها وتباينه من هيئة إلى أخرى، خاصة في ظل تردد المشرع ذاته في وصف سلطات الضبط الموجودة في الجزائر، واختلاف التسميات التي أطلقها عليها، وتباين الطرق التي تؤمن استقلاليتها وكذا اختلاف قواعد سيرها وتأرجح هذه القواعد بين العامة والخاصة، الإدارية والتجارية.

هذا إلى جانب التنوع والاختلاف في حجم ونوع الاختصاصات التي خوّلت لهذه السلطات والضمانات التي كرّست في مواجهتها.

كما أن عدم توحيد القواعد العامة التي تحكم منازعاتها تعرف فوضى في تحديد الاختصاص، الإجراءات، المواعيد، والتأرجح بين تطبيق القواعد الخاصة وقواعد القانون العام. وهذا رغم اشتراك هذه السلطات في بعض العناصر كطريقة الإنشاء، جماعية التركيبية، طريقة تعيين الأعضاء..

Résumé :

Le désengagement de l'Etat du champ économique a été opéré par la mise en place progressive des autorités de régulation indépendantes. Ces dernières sont de deux sortes : administratives et commerciales.

Toutefois, la diversité des ces autorités a débouché sur une confusion dans le régime juridique qui les régit. Cette situation est aggravée par l'absence d'une définition claire des autorités existantes, par la diversité des dénominations attribuées à ces autorités par le législateur dans les dispositifs instaurant leur autonomie, et par les différences dans les règles de leur fonctionnement ainsi que leur basculement publiques/privées et administratives/commerciales.

Ajouter à tout cela, la diversité et les différences dans le nombre et la qualité des compétences attribuées à ces autorités et des garanties dont elles bénéficient.

De plus, l'hétérogénéité des règles générales régissant leurs contentieux a conduit à une anarchie dans la délimitation des compétences, des procédures, des délais, et le basculement entre l'application des règles de droit privé et celles de droit public. Ceci malgré l'implication de ces autorités dans certains éléments comme la méthode d'institution, la composition collégiale, la désignation des membres...