

جامعة عبد الرحمان ميرة - بجاية -

كلية الحقوق

موضوع المذكرة

الاختصاص التنظيمي لسلطات الضبط الاقتصادي

مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون

فرع: القانون العام للأعمال

تحت إشراف الأستاذ:

الدكتور: زوايمية رشيد

إعداد الطالبة:

فتوس خدوجة

لجنة المناقشة:

- الدكتور ردا ف أحمد، أستاذ التعليم العالي، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، رئيسا.

- الدكتور زوايمية رشيد، أستاذ التعليم العالي، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، مشرفا ومقرا.

- الدكتور آيت منصور كمال، أستاذ محاضر، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، ممتحنا.

تاريخ المناقشة: 28 جوان 2010.

الإهداء

أهدي عملي هذا إلى:
الوالدين العزيزين وكلّ أفراد عائلتي.
إلى أصدقائي الأعزاء وكلّ أساتذتي.
إلى كلّ من يحبني ويقدرني.
إليهم أهدي ثمرة جهدي هذا.

خدوجة

كلمة شكر

باكتمال عملي هذا أحمده الله تعالى الذي وقّفتني، وأتقدم بجزيل الشكر إلى:

كل أفراد عائلتي الذين قدموا لي كامل الدعم.

إلى أستاذي المشرف الدكتور زوايمية رشيد، الذي غمرني بنصائحه.

إلى كلّ عمال المكتبات الذين ساعدوني.

إلى كلّ من قدّم لي يد العون.

الباحثة

خدوجة

قائمة المختصرات

أولاً: باللغة العربية

ج.ر: جريدة رسمية للجمهورية الديمقراطية الشعبية.

د.م.ج: ديوان المطبوعات الجامعية.

ص.: صفحة.

ص. ص.: من الصفحة (...) إلى الصفحة (...).

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

ل.ت.ع.ب.م: لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها.

ثانياً: باللغة الفرنسية

ART: Autorité de Régulation des Télécommunications.

ARPT: Autorité de Régulation des Postes et de Télécommunication.

ARCEP: Autorité de Régulation de Communication Electronique et des Postes.

AMF: Autorité des Marchés Financiers.

CPT: Code des Postes et Télécommunication

COB: Commission des Opérations de Bourse.

CE: Conseil d'Etat.

CMF: Conseil des Marchés Financiers.

CSA : Conseil Supérieur de l'Audiovisuel.

CNCL : La Commission Nationale de la Communication et des Libertés.

COSOB : Commission d'Organisation et de Surveillance des Opération de Bourse.

CREG: La Commission de Régulation de l'Electricité et du Gaz.

CRE: Conseil de Régulation de l'Energie.

CMC: Conseil de la monnaie et du crédit.

P. P. : De la page (...) a la page (...).

CRB: La Commission de

Réglementation Bancaire.

CEC: Le Comité des Etablissements de Crédit.

CBV: Conseil des Bourses de Valeurs.

CMT: Conseil du Marché a' terme.

DC.C .Const : Décision du Conseil Constitutionnel.

IBID : Ibidem (même référence).

L.G.D.J : Librairie Générale De Droit et de Jurisprudence. .

N°: Numéro.

OP .CIT : Opère Citato (référence précédemment citée.

P. : Page.

PUF: Presses Universitaires de France.

RFDA: Revue Française de Droit Administratif.

RJC: Revue de la Jurisprudence Commerciale.

R.A.S.J.E.P: Revue Algérienne des Sciences Juridiques Economiques et Politiques.

RTD.com: Revue Trimestrielle de Droit Commercial et de Droit Economique.

RDP: Revue du Droit Public.

مقدمة

خلق الأسلوب التّدخلي للدّولة في النّشاط الاقتصادي أزمة اقتصادية حادّة، امتدّت آثارها إلى كلّ الجوانب الاجتماعيّة، الثقافيّة والسياسيّة للدولة، والتي ظهرت بوضوح بعد التّدني المفاجئ لأسعار البترول في سنة 1986. فوجدت الجزائر نفسها كغيرها من الدول وسط أزمة ماليّة خانقة، لأنّ انخفاض مداخيل البترول وتراجعها من العملة الصّعبة جعل الخزينة العامّة تعاني من عجز في احتياطي الصّرف، وكان للأزمة دور كبير في التّأثير على مصداقية الميزان التجاري، فزادت الدّيون الخارجيّة، وارتفعت خدمات الدّيون خاصّة تلك المتعلّقة بالدّيون قصيرة الأجل، وعليه كان مفروضا وملزما على الجزائر أن تتدارك أوضاعها الاقتصاديّة لإيجاد حلّ أو مخرج للتّصدي لأعراض هذه الأزمة، وذلك بإتباع وانتهاج سياسة الإصلاحات الاقتصاديّة¹، التي دفعت السّلطات العموميّة إلى إعادة النّظر في مكانة الدّولة، وكذا في أسلوب التّسيير، وذلك بتبني إطار تشريعي لاستقلاليّة المؤسسات، التّخطيط، التجارة الخارجيّة، الاستثمار الخاص وإزالة الاحتكار، ومن بين القوانين التي تجسّد هذه الإصلاحات: قانون رقم 88 - 01 مؤرّخ في 12 جانفي 1988، يتضمّن القانون التّوجيهي للمؤسّسات العموميّة الاقتصاديّة، قانون رقم 88 - 03 مؤرّخ في 12 جانفي 1988، يتعلّق بصناديق المساهمة².

وتجسيدا لهذه الإصلاحات صدر دستور 1989، الذي عرف ب"دستور قانون"، لتكريسه ما نصت عليه القوانين، الذي يهدف إلى تنحية العراقل القانونية والفقهية التي عارضت إصلاح مركز ودور الدّولة³، وجسد مبدأ مهما في الاقتصاد وهو حقّ الملكية الفرديّة⁴.

¹ - أونيس عبد المجيد وبن عنتر عبد الرحمان، مداخلة حول: الاستثمار الأجنبي ودوره التنموي في الجزائر في ظلّ المستجدات والتحوّلات الاقتصاديّة الدوليّة الراهنة، الملتقى العلمي الدولي الثاني حول "الاستثمار الأجنبي المباشر ومهارات الأداء الاقتصادي - حالة بعض الدول النامية"، جامعة أمحمد بوقرة، كلية العلوم الاقتصاديّة وعلوم التسيير والعلوم التجاريّة، يومي 22 و23 أكتوبر 2007، ص. 03.

² - راجع: ج.ر عدد 02، مؤرّخ في 13-01-1988.

³ - LAGGOUNE W, « L'Etat dans la problématique du changement : éléments de réflexion », Revue Idara, volume 13, n°1, 2003, p. 40.

⁴ - دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1989، المنشور بموجب المرسوم الرئاسي رقم 89 - 18 المؤرّخ في 28 - 02 - 1989، ج.ر العدد 09، الصادر في 01 - 03 - 1989.

لكن لم تكن هذه الإصلاحات الأولى التي اعتمدها الجزائر في المستوى المطلوب، بل كانت سببا مباشرا في تفاقم الوضع الاقتصادي والاجتماعي، لذلك لجأت الدولة إلى تطبيق إصلاحات جذرية في بداية التسعينات بهدف الانتقال من اقتصاد موجّه إداريا إلى اقتصاد موجّه بالآليات السوق والمنافسة.

فتحت معظم النشاطات الاقتصادية للمنافسة، بعد أن اختارت الدولة أسلوب الخصخصة، الذي يعني بيع مؤسسات الدولة لقيمها كليا أو جزئيا للمستثمرين الخواص الوطنيين والأجانب، أي تقليص دور الدولة في الحياة الاقتصادية¹، بعدما لم تكن هناك نتائج ايجابية ملموسة لتلك العمليات، والتي دفعت بالسلطات إلى ترشيح المؤسسات الاقتصادية للخصخصة وتحسين التسيير واعتماد تقنيات حديثة تجعل المؤسسات العمومية مسيرة وفقا لمعايير دولية².

أي أنّ الدولة انسحبت من الحقل الاقتصادي، وهذا الانسحاب ترجم من خلال سياسة إزالة التنظيم، بحيث لم تعد الدولة تتدخل أكثر لأجل الوصاية على النشاط الاقتصادي بتوجيهه وتأطيره ورقابته، إلا لأجل وضع حدّ أدنى من القواعد التي تشكل "قواعد اللعبة"، بينما يقوم الأعوان الآخرون بالتدخل لملء هذا الفراغ المتروك من طرف القاعدة القانونية الأصلية للدولة³، إذن فظاهرة العولمة في الجزائر صاحبته إنشاء قواعد جديدة في الضبط المفروض لضرورة إدماج الدولة في الاقتصاد العالمي، تضمنت هذه القواعد إنشاء السلطات الإدارية المستقلة المعبأة لمختلف الوظائف، وهي تكوين جديد منسوخ من الصنف الغربي⁴، والتي تعتبر نماذج جديدة لاقتصاد السوق والعولمة، وتجسد مبادئ لسياسة إزالة التنظيم، والتحقق الواقعي للمبدأ الدستوري المتعلق بحرية الصناعة والتجارة.

¹- DJABBAR M, « La privatisation des entreprises publiques: rôle du marché financier », R.A.S.J.P., n°3, 1996, p. 383.

²- لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، تقرير سنوي، 2007، ص. 52.

³- ZOUAIMIA R, « Dérèglementation et ineffectivité des normes en droit économique Algérien », Revue Idara, n°01, 2001, p. p. 127 - 128.

⁴- ZOUAIMIA R, « Les autorités administratives indépendantes et la régulation économique », Revue Idara, volume13, n°2, 2003, p. p. 5 - 6.

وعبر عن هذا الأستاذ رشيد زوايمية بقوله:

« L'institution d'autorités indépendantes de régulation, qui permet à l'Etat d'endosser son nouvel habit de régulateur, répond aux exigences multiples formulées par les théoriciens du marché »¹.

يعتبر إنشاء الهيئات الإدارية المستقلة، عنصر جديد في البناء المؤسساتي الجديد للدولة الجزائرية، وهي ليست نتيجة لعقريّة تشريعيّة جزائريّة وإنما هي نسخ بسيط للنوع الغربي لهيئات الضبط، هذه الأخيرة التي أظهرت الرغبة بشكل جليّ في الاستجابة لمبدأ ضروري، وهو انفصال وظيفتي الدولة، تلك المتدخلّة والضابطة، أي أنّ الدولة انسحبت من الحقل الاقتصادي، والذي لا يعني قطعاً غيابها الكلي، وإنما تحاول الاستجابة لهذه الازدواجيّة². خوّلت الدولة بعض من سلطاتها التقليدية لسلطات إداريّة مستقلة حتى تتمكن من ضبط النشاط الاقتصادي في أحسن الظروف، هذه الأخيرة التي ظهرت بداية من سنوات التسعينات، بإنشاء المجلس الأعلى للإعلام بموجب قانون رقم 90-07³ الذي تمّ حله في سنة 1993.

ويعتبر إصلاح البنوك بالتحديد عنصر أساسي في هذا التطور، بحيث منحت الأولويّة في الضبط للسياسة الماليّة، فأنشئ كلّ من مجلس النقد والقرض واللجنة المصرفيّة بموجب قانون 90-10 المتعلق بالنقد والقرض⁴، كما أنشئت هيئات أخرى تتولى كلّ منها مهمّة

¹ - ZOUAIMIA R, Note introductive : de l'Etat interventionniste à l'Etat régulateur , Colloque national sur les autorités de régulation indépendantes en matière économique et financière, Université du Bejaia, 23 et 24 mai 2007, p. 19.

² - ALLOUI F, Le caractère décoratif des autorités administratives indépendantes, Colloque national sur les autorités de régulation indépendantes en matière économique et financière, Université du Bejaia, 23 et 24 mai 2007, p. 42.

³ - قانون رقم 90-07 مؤرخ في 03 أفريل 1990، يتعلق بالإعلام، ج.ر عدد 14، مؤخ في 4 أفريل 1990، معدل ومتمم بموجب المرسوم التشريعي رقم 93-13 المؤرخ في 26 أكتوبر 1993، ج.ر العدد 69، المؤرخ في سنة 1993.

⁴ - قانون رقم 90-10 مؤرخ 14-04-1990، يتعلق بالنقد والقرض، ج.ر عدد 16، صادر بتاريخ 18-05-1990، ملغى بأمر رقم 03-11 مؤرخ في 26 أوت 2003، يتعلق بالنقد والقرض، ج.ر عدد 23، صادر في أوت 2003، معدل ومتمم بأمر رقم 09-01 مؤرخ في 22-07-2009، يتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2009، ج.ر عدد 44، مؤرخ في 26-07-2009.

الضبط في حدود اختصاصها، بعدما فشلت السلطات العامة في الدولة تولي هذه المجالات التقنية والمتطورة، أنشئت لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها¹، ثم مجلس المنافسة²، سلطة ضبط البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية³، الوكالة الوطنية للممتلكات المنجمية، والوكالة الوطنية للجيولوجيا والمراقبة المنجمية⁴، لجنة ضبط الكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات⁵، سلطة الضبط للنقل⁶، الوكالة الوطنية لمراقبة النشاطات وضبطها في مجال المحروقات، الوكالة الوطنية لتثمين موارد المحروقات⁷، سلطة ضبط المياه⁸، الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته⁹، لجنة الإشراف على التأمينات¹⁰، وأخيرا الوكالة الوطنية للمواد الصيدلانية المستعملة في الطبّ البشري¹¹.

منحت هذه الهيئات مجموعة من الصلاحيات والسلطات تحقيقا لفعالية مهمة الضبط، تختلف من هيئة لأخرى وتأخذ أشكالا مختلفة، فمنها من تتمتع بصلاحيّة الرقابة، وأخرى بسلطة العقاب، ومنها من تتولى صلاحيّة التحكيم، ومن تقوم بسنّ أنظمة، وأخيرا هناك من تجمع بين كلّ هذه الصلاحيات.

- 1- مرسوم تشريعي رقم 93-10 مؤرخ في 23 ماي 1993، المتعلق ببورصة القيم المنقولة، معدل ومتمم بقانون رقم 03-04 مؤرخ في 17 فيفري 2003، ج.ر عدد 24، مؤرخ في 23 ماي 1993.
- 2- قانون رقم 95-06 مؤرخ في 25 جانفي 1995، يتعلق بالمنافسة، ج.ر عدد 09، مؤرخ في 22 فيفري 1995، ملغى بالأمر رقم 03-03 المؤرخ في 19-07-2003، يتعلق بالمنافسة، ج.ر العدد 43، المؤرخ في 20-07-20-2003، المعدل والمتمم بالقانون رقم 08-12 المؤرخ في 25 جوان 2008، ج.ر العدد 36، المؤرخ في 02 جويلية 2008.
- 3- قانون رقم 2000-03 مؤرخ في 05 أوت 2000، يحدد القواعد العامة المتعلقة بالبريد والمواصلات السلكية واللاسلكية، ج.ر عدد 48، مؤرخ في 06 أوت 2000.
- 4- قانون رقم 01-10 مؤرخ في 03-07-2001، يتضمن القانون المنجمي، ج.ر عدد 35، مؤرخ في 04-07-2001، معدل ومتمم بموجب أمر رقم 07-01 مؤرخ في 01 مارس 2007، ج.ر عدد 16، مؤرخ في سنة 2007.
- 5- قانون رقم 02-01 مؤرخ في 05-02-2002، يتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات، ج.ر عدد 08، مؤرخ في 06-02-2002.
- 6- قانون رقم 02-11 مؤرخ في 24-12-2002، يتضمن قانون المالية لسنة 2003، ج.ر عدد 86، مؤرخ في 25-12-2002، (المادة 102).
- 7- قانون رقم 05-07 مؤرخ في 28-04-2005، يتضمن قانون المحروقات، ج.ر عدد 50، مؤرخ في 19-07-2005، معدل ومتمم بموجب أمر رقم 06-10 مؤرخ في 29-07-2006، ج.ر عدد 48، مؤرخ في 30-07-2006.
- 8- قانون رقم 05-12 مؤرخ في 04-08-2005، يتضمن قانون المياه، ج.ر عدد 60، مؤرخ في 04-09-2005، معدل ومتمم بموجب قانون رقم 08-03 مؤرخ في 23 جانفي 2008، ج.ر عدد 04، مؤرخ في 2008؛ والأمر رقم 09-02 المؤرخ في 25 جويلية 2009، ج.ر العدد 44، المؤرخ في 2009.
- 9- قانون رقم 06-01 مؤرخ في 20 - 02 - 2006، يتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، ج.ر عدد 14، مؤرخ في 08-03-2006.
- 10- قانون رقم 06-04 مؤرخ في 20-02-2006، يعدل ويتمم أمر رقم 95-07 مؤرخ في 25-01-1995، المتعلق بالتأمينات، ج.ر عدد 15، مؤرخ في 12-03-2006.
- 11- قانون رقم 08-13 مؤرخ في 20-07-2008، يعدل ويتمم قانون رقم 85-05 مؤرخ في 16-02-1985، يتعلق بحماية الصحة وترقيتها، ج.ر عدد 44، مؤرخ في 03-08-2008.

إذن فإذا كانت سلطات الدولة الثلاث تمارس نوعاً معيناً من الاختصاصات¹، فإنّ هيئات الضبط الاقتصادي تجمع بين مجموعة من الاختصاصات، وتتمتع بصلاحيات واسعة نصّ عليها القانون، وأكثر من ذلك فهي تنافس سلطات الدولة التقليدية في اختصاصها الممنوح لها دستورياً، كمنافسة السلّطة التنفيذية في ممارسة اختصاصها التنظيمي الممنوح لها دستورياً بموجب المواد 2/85 و2/125 من دستور 1996 بعد تعديله².

عبّر عن هذا الكاتب BACQUET- Beinan xue بقوله: " أنّ هيئات الضبط هي مجموعة من الأعران في النظام القانوني غير المتجانس، ينافس - السلّطة التنفيذية - في تحضير قواعد السوق، هؤلاء الأعران الذين تقليدياً لا يمارسون قطاعا السلّطة التنظيمية، أمّا حالياً فهي تتمتع حقاً في مواجهة الدولة بالسلّطة التنظيمية، الرقابة والعقاب، فهي تشكّل ضبطاً جديداً معقداً"³.

وأمام هذا التناقض تُثار الإشكالية التالية: إلى أيّ مدى تتمتع سلطات الضبط الاقتصادي بالاختصاص التنظيمي الفعلي؟

إجابة على هذه الإشكالية تتعدّد مصادر بحثنا، بالتطرق لماهية الاختصاص التنظيمي لهيئات الضبط، الذي يتوضّح فيه مفهوم هذه السلّطة التنظيمية، عوامل تطوّرها بهذا الشكل، وتعداد السلّطات المخوّلة سنّ القواعد التنظيمية، ثمّ نتطرق إلى الأشكال التي يمكن أن يتّخذها الاختصاص التنظيمي المسند لبعض الهيئات الإدارية المستقلة في مجال اختصاصها، والذي ينقسم للمساهمة فيه والممارسة، وكله يدخل في مضمون الاختصاص التنظيمي لهيئات الضبط الاقتصادي (الفصل الأول).

¹ يقصد بالسلطات الثلاث: السلّطة التشريعية، التنفيذية والقضائية.

² دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1996، المنشور بموجب المرسوم الرئاسي رقم 96-438 المؤرخ في 07-12-1996 ج.ر العدد 76، المؤرخ في 08-12-1996، المتمم بالقانون رقم 02-03 المؤرخ في 10-04-2002، ج.ر العدد 25، صادر في سنة 2002، معدل بالقانون رقم 08-19 المؤرخ في 10-04-2002 ج.ر العدد 63، المؤرخ في 16-11-2008.

³ - ترجمة شخصية عن:

BACQUET- XUE B, « Une régulation complexe dans l'intégration financière », Revue droit et société, n°46, 2000, p. 461.

إلا أنّ السلطة التنظيمية لهذه الهيئات تصطدم بمشكل الدستورية، والذي أدّى إلى ظهور عدّة اتجاهات ودراسات بين من تبرّر دستوريته، ومن تحاول تأكيد عدم الدستورية. وأمام غياب الاجتهاد القضائي الوطني في هذا الشأن، وجب العودة إلى القانون المقارن لتبيان النقاش الحادّ الذي أثاره أيضا مشكل الدستورية، والحلول المقترحة في كلّ من اجتهادات الفقه والقضاء، كما يصطدم أيضا الاختصاص التنظيمي لهذه الهيئات بمحدوديته، الذي يعني تقييده من جهة، وإخضاعه للرقابة من جهة أخرى، ويعتبر هذا كله من عراقيل تكريس الاختصاص التنظيمي لسلطات الضبط الاقتصادي (الفصل الثاني).

الفصل الأول

مضمون الاختصاص التنظيمي لسلطات الضبط الاقتصادي

تعتبر السلطة التنظيمية من أساليب ممارسة العمل الإداري في الدولة، لهذا عرفت تنوعاً وتطوراً من حيث الأنظمة الصادرة عنها، طبيعتها القانونية، الجهات التي تختص بإصدارها، هذه الأخيرة التي عرفت تطوراً بمنح هذه السلطة لهيئات جديدة في الضبط الاقتصادي، وهذا لا يدل إلا على رفض احتكار هذه السلطة من طرف السلطة الإدارية التقليدية المتمثلة في كل من رئيس الجمهورية والوزير الأول، هذا بعد أن أظهرت الأساليب التقليدية عجزها في تطوير بعض القطاعات الحساسة، فما كان على المشرع إلا أن تدخل ووضع استثناء على القاعدة العامة، بمنحه بعضاً من السلطة التنظيمية لهيئات أخرى، كالسلطة التنظيمية لهيئات الضبط الاقتصادي، لحساسية القطاعات التي تشرف على تسييرها وتنظيمها، ويدخل هذا في: ماهية الاختصاص التنظيمي لسلطات الضبط (المبحث الأول).

وتتعدد الطرق التي تتدخل فيها السلطات الإدارية المستقلة في ممارسة الاختصاص التنظيمي، فبعضها لا تمارسه بشكل فعلي، إلا أنها تساهم فيه بكيفيات متعددة تتراوح بين الاستشارة، تقديم الآراء والتوصيات، المشاركة في إعداد التنظيمات التطبيقية.

لكن بعضها يمارسه بشكل فعلي عن طريق إصدار أنظمة في قطاع النشاط الذي تشرف عليه، ليتم بذلك توسيع نطاق الوظيفة التنظيمية التي تضطلع بها الإدارة الحديثة، وهو ما يُعبّر عنه ب: صور الاختصاص التنظيمي لسلطات الضبط الاقتصادي (المبحث الثاني).

المبحث الأول

ماهية الاختصاص التنظيمي لسلطات الضبط

عرفت فكرة الاختصاص التنظيمي أو السلطة التنظيمية، تطورات وتغييرات سايرت التعديلات التي عرفتها معظم دساتير العالم، وهذا بعد الثورة التي أحدثها الدستور الفرنسي لعام 1958، وقلب موازين القوى بين سلطة التشريع وسلطة التنظيم، أصبح هذا الأخير واسع النطاق، بعد أن كان مجاله محدّد ويقتصر على بعض الموضوعات التي نصّ عليها الدستور، فأصبحت القاعدة أنّ مجال التنظيم هو الأصل ومجال التشريع هو الاستثناء، بعدما أصبحت موضوعات هذا الأخير مذكورة على سبيل الحصر في فحوى الدستور.

شهدت نفس التطور العديد من الدول العربية¹، ومن بينها الجزائر عبر دساتيرها المختلفة وقوانينها من حيث تطوّر سلطة التنظيم وتنوع الهيئات الممارسة لها، لذا زاد الاهتمام بدراسة هذه السلطة لإعطائها مكانتها بعد أن كانت فيما قبل مهمشة، وكذا البحث عن مفهومها (المطلب الأول)، بالتالي وصلت إلى ما وصلت إليه الآن من تطور نتيجة عوامل وأسباب عديدة (المطلب الثاني)، وهذا أدّى إلى تنوّع وتعدّد السلطات المخوّلة سنّ القواعد التنظيمية وعدم اقتصرها فقط على الهيئات التقليدية المتمثلة في كلّ من رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة أي الوزير الأول حاليا (المطلب الثالث).

المطلب الأول

مفهوم السلطة التنظيمية (اللوائح)

إنّ فكرة السلطة التنظيمية يمكن استخلاصها من مجموع القرارات الإدارية، هذه الأخيرة هي أعمال قانونية صادرة من طرف الإدارة، تنشئ حقوقا بواسطتها وتفرض

¹ - من بينها: المغرب، تونس، موريتانيا، الجزائر (عبر دساتيرها: 76 - 89 - 96)، أنظر حول هذا الموضوع: أدمين محمد الطاهر، السلطة التنظيمية في الدستور الجزائري، بحث لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق بن عكنون، جامعة الجزائر، 2002، ص. 107.

التزامات على الأفراد دون انتظار قبولهم، فالقرارات الإدارية تنقسم بدورها إلى قسمين من حيث عموميتها:

- قرارات إدارية فردية.

- وقرارات إدارية تنظيمية.

هذه الأخيرة هي التي تهتمنا، لاعتبارها الوسيلة الرئيسية لقيام الإدارة بمباشرة نشاطها الإداري الواسع، لذا تعددت التعاريف الفقهيّة محاولة إبراز المعنى الصحيح للسلطة التنظيمية التي تمارسها السلطة الإدارية (الفرع الأول)، وهذه الأخيرة تمارس السلطة التنظيمية عن طريق إصدار أنظمة تختلف باختلاف الجهة المصدرة لها ووقت إصدارها، مما يدلّ على تنوع هذه الأنظمة (الفرع الثاني)، وبالرغم من التطور الذي عرفه هذا المجال، إلا أنّ هناك خلاف يثور حول الطبيعة القانونية لهذه الأنظمة (الفرع الثالث).

الفرع الأوّل

تعريف السلطة التنظيمية (اللوائح)

تعددت الاصطلاحات التي يطلقها الفقه على اللوائح، فالبعض يطلق عليها القرارات الإدارية التنظيمية أو الأوامر الإدارية التنظيمية والبعض الآخر يطلق عليها التشريعات الحكومية أو التشريعات الفرعية.

تؤدّي الأولى إلى اتساع مدلولها ليشمل بعض أنواع الأعمال الإدارية التي تختلط باللوائح، كبعض الإجراءات التنظيمية الداخلية، أمّا الثانية تؤدي إلى تضيق لمعنى اللوائح، إذا فهمت أنّ المقصود منها هي اللوائح التي لها قوة التشريع البرلماني، مثل اللوائح التفويضية، مما يؤدّي إلى استبعاد اللوائح التنفيذية واللوائح المستقلة، لذا فمن الأفضل استعمال مصطلح " اللوائح " لأنّه أدقّ هذه المصطلحات¹.

¹ - سامي جمال الدين، اللوائح الإدارية وضمانه الرقابة القضائية، منشأة المعارف بالإسكندرية، مصر، 2003، ص. 15.

مثلما تعددت الاصطلاحات، تعددت كذلك تعريفات الفقهاء للوائح، ومع ذلك فإنّ الفقه المصري يُجمعُ بصفة عامّة على أنّ اللوائح هي قرارات إداريّة، تحتوي على قواعد قانونيّة عامّة ومجرّدة وملزمة تنطبق على عدد غير محدّد من الحالات أو الأفراد، أمّا الفقه الفرنسي فإنّه يكاد يجمع على اعتبار اللوائح قرارات إداريّة وغير شخصيّة¹.

كما يعرف بأنه فئة من القرارات الإداريّة، تتضمّن قواعد عامّة وموضوعيّة ومجرّدة تتعلّق بجملّة من الحالات والمراكز القانونيّة والأفراد غير المحدّدين بذواتهم، ووظيفتها خلق أو تعديل أو إلغاء الحالات والمراكز القانونيّة العامّة.

عرّفها البعض كذلك بأنها القرارات التي تصدر عن السّلطة التّنفيذيّة ومن الجهات الإداريّة المختلفة، وتضع قواعد عامّة موضوعيّة ومجرّدة تسري على جميع الأفراد الذين تنطبق عليهم الشّروط التي وردت في القاعدة².

وعرّفها العميد هوريو، بأنّها إظهار الإرادة الإداريّة في صور قواعد عامّة مكتوبة، صادرة عن هيئة لها سلطة التّنظيم³.

وتعرّف أيضاً اللوائح التّنظيميّة بأنّها اللوائح التي تصدر لتتنظيم المرافق العامّة، وأنّها أيضاً فئة القرارات الإداريّة العامّة التّنظيميّة التي تضعها السّلطة التّنفيذيّة، بهدف تنظيم المرافق والمؤسّسات العامّة، وضمان حسن سيرها بانتظام واطراد وكفاية عن طريق تحديد وإنشاء الوظائف والمرافق العامّة، وتصنيفها وترتيبها وتنسيقها وتعديلها وإلغائها، وفقاً لمقتضيات المصلحة العامّة في مفهوم القانون الإداري والوظيفة الإداريّة في الدّولة⁴.

كما أنّها القرارات التي تتضمّن قواعد عامّة ومجرّدة وملزمة، تطبّق على عدد غير محدود من الحالات أو الأفراد، فهي تطبّق على كلّ من تتوافر فيه شروط تطبيقها، وعلى كلّ الأشخاص الذين يتوافر بشأنهم سلطة فرضها، وعلى كلّ الوقائع التي تتحقّق فيها صفات

¹- سامي جمال الدين، المرجع السابق، ص. 16.
²- نقلاً عن: قارش أحمد، عملية الرقابة على السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية، بحث للحصول على شهادة الماجستير في القانون، فرع الإدارة والمالية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2002-2003، ص. 10.
³- نقلاً عن: محي الدّين القيسي، مبادئ القانون الإداري العام، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2003، ص. 75.
⁴- قارش أحمد، عملية الرقابة الدستورية على السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية، مرجع سابق، ص. 11.

وشروط تطبيقها، إذ لا تختصّ هذه القرارات بشخص أو أشخاص بذواتهم أو وقائع بذاتها، وإنما تعين الشخص أو الأشخاص أو الوقائع التي تطبق عليهم بالأوصاف والشروط التي وردت بها، باعتبارها قرارات تنظيمية تتضمن قواعد عامة ومجردة¹.

يطلق الفقه على اللوائح عبارة القرارات الإدارية التنظيمية، لتنظيمها مراكز قانونية عامة، دون وضع فردي بذاته، كما أنها تدنوا التشريع من حيث المرتبة، وتخضع لرقابة القضاء من حيث المشروعية، والذي له حق إلغائها إذا خرجت عن هذه الدائرة²، لأنها ملزمة ليست فقط بالنسبة للجهة المصدرة أو الجهات التي تدنوها، وإنما كذلك بالنسبة للجهات الأعلى في السلم الإداري³.

يمكن في الأخير الاستدلال بما هو واضح في اسمها، بأن اللوائح الإدارية التنظيمية تنظم المرافق والمصالح العامة، وهي تشمل عادة على قواعد تنظيمية ليس لها أثر مباشرة على حقوق الأفراد والتزاماتهم، ولهذا فإن إصدارها يدخل في اختصاص السلطات الإدارية⁴. وما نلاحظه هو أن كلّ هذه التعاريف أعطت المعنى الصحيح للتنظيم، لكنّها تختلف بينها من حيث اتساع وتضييق مدلول التنظيم، لكن من الأفضل إعطاء المدلول الواسع لكلمة التنظيم.

الفرع الثاني

أنواع الأنظمة

تنقسم الأنظمة أو اللوائح وفقاً لظروف إصدارها إلى قسمين هما: اللوائح التي تصدر في الظروف العادية واللوائح التي تصدر في الظروف الاستثنائية.

¹ - عمرو أحمد حسبو، السلطة اللائحية في دولة الإمارات العربية المتحدة: دراسة مقارنة لسلطة إصدار اللوائح في فرنسا ومصر ودولة الإمارات، دار النهضة العربية، مصر، 1995، ص. 53.

² - عبد الحكم فوده، الخصومة الإدارية، الجزء الثاني، دار المطبوعات الجامعية، مصر، 1997، ص. 19.

³ - ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، دار المطبوعات الجامعية، مصر، 1995، ص. 31.

⁴ - محمد سعيد حسين أمين، مبادئ القانون الإداري: دراسة في أسس التنظيم الإداري - أساليب العمل الإداري، دار الثقافة الجامعية، مصر، 1997، ص. 561.

أولاً- اللوائح التي تصدر في الظروف العادية:

هي تلك اللوائح التي تستلزمها طبيعة الوظيفة الإدارية للسلطة التنفيذية، وتتميز اللوائح بخضوعها للقانون أو احترامها لأحكامه¹، وتتفرّع بدورها إلى اللوائح المستقلة أو القائمة بذاتها، واللوائح التنفيذية.

1- **المراسيم التنظيمية المستقلة:** تتضمن القواعد التي تصدرها السلطة الإدارية لتنظيم المرافق العامة، وتنسيق العمل في المصالح والإدارات الحكومية المختلفة، فهي تصدر دون حاجة إلى الاستناد على قانون قائم على عكس الحال بالنسبة للأنظمة التنفيذية²، وتصدر السلطة التنفيذية اللوائح المستقلة في الظروف العادية في حالتين:

أ- حالة تنظيم المصالح أو المرافق العامة، وتسمى اللوائح في هذه الحالة بلوائح تنظيم المرافق العامة.

ب- حالة لوائح الضبط أو البوليس³.

حيث تتولى السلطة اللائحية تنظيم كافة الموضوعات التي لا تدخل في نطاق القانون المحدد في الدستور، ومثال المجال المحدد للقانون في الدستور الفرنسي لعام 1958 هو نصّ المادة 34، هذا ومن الملاحظ بأنّ الدستور الفرنسي لم يضع صراحة موضوعي الضبط والمرافق العامة ضمن موضوعات نطاق القانون، ومن ثمّ يمكن القول أنّ هذه الموضوعات تدخل في نطاق اللوائح المستقلة استناداً إلى المادة 37 من الدستور الفرنسي لعام 1958، مع ضرورة التزام هذه اللوائح بعدم المساس بالموضوعات المحجوزة للقانون والتي لا تتصل بموضوعي الضبط والمرافق العامة، وهذا المسار أخذت به إحدى الدول العربية في وقت مبكر وهي دولة المغرب، إذ تطابق دستورها الصادر عام 1962 مع الدستور الفرنسي الحالي، وقد تكرر نفس الشيء في دساتيرها الصادرة فيما بعد⁴.

رغم النقد الموجه لهذا المسلك، خاصة الفقه المصري، نظراً للخطر المحقق بأن تبدأ دولة هي في أول عهدها الدستوري بالتجربة الفرنسية الأخيرة، إلا أنّ هذا التجديد مازال

¹- عمرو أحمد حسبو، المرجع السابق، ص. 89.

²- محي الدين القيسي، المرجع السابق، ص. 79.

³- عمرو أحمد حسبو، المرجع السابق، ص. 107.

⁴- سامي جمال الدين، المرجع السابق، ص. 153-155.

يغري بالتقليد في دول أخرى، وأبسط مثال وأقربه هو الدستور الجزائري الصادر في 22 - 11 - 1976، الذي أخذ بنفس الأسلوب في تحديد نطاق القانون واللائحة¹، وهذا ما سار عليه أيضاً دستور 1989²، حيث نصّت المادة 1/116: "يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون"، أما دستور 1996 فقد نصّ على القاعدة في المادة 1/125³.

تؤكد هذه النصوص فعلاً تكريس الاتجاه الجديد، القاضي بتحديد مجال اختصاص البرلمان لصالح السلطة التنفيذية، فأصبحت هذه الأخيرة صاحبة الولاية العامة في التشريع، بينما تحدّد اختصاص البرلمان في هذا الميدان على بعض الموضوعات المعيّنة على سبيل الحصر، بالتالي صارت اللائحة هي الأصل في التشريع والقانون هو الاستثناء⁴.

وبحكم أنّ رئيس الجمهورية هو من يتولّى السلطة التنظيمية المستقلة، فإنّه يقوم بتنظيم الموضوعات الخارجة عن مجال القانون تنظيمًا مستقلاً عنه، ولا يتقيّد معه إلا بالأحكام الدستورية، حيث أنّ هذا المجال يعتبر ممنوع التشريع فيه بموجب القانون، والمنع هنا ليس مطلقاً، ذلك أنّ الدستور لا يشير إلى ذلك، غاية ما في الأمر أنّ للبرلمان أن يشرّع في مسائل تعود للتنظيم المستقلّ، إذا تقدّمت السلطة التنفيذية بمشاريع قوانين تمسّ مجال اللائحة المستقلة، أي أنّ مجال التنظيم المستقلّ وإن كان غير محدّد بصفة دقيقة فإنّ مجاله محدّد بصفة سلبية⁵، بمعنى أنّ المواضيع التي لم يعهد بها القانون في المواد 122 و123 بالإضافة إلى مواد أخرى وردت في صلب دستور 1996⁶ تصبح حيزاً للسلطة التنظيمية المستقلة، أي أنّ الوظيفة التشريعية أصبحت موزّعة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية عن طريق القانون واللائحة، وهذا الاعتراف بالمجال التنظيمي المستقلّ أفرز عدّة نتائج أهمّها:

¹ - أنظر المواد 151-152 من دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1976، المنشور بموجب الأمر رقم 57-76، المؤرخ في 22-11-1976، ج.ر العدد 94، لسنة 1976.

² - دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1989، المرجع السابق.

³ - راجع المادة 1/125 من دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1996 المعدل والمتمم، المرجع السابق.

⁴ - أدحمين محمد الطاهر، المرجع السابق، ص. 125.

⁵ - قاوي إبراهيم، دور السلطة التنفيذية في العمل التشريعي في النظام الدستوري الجزائري، بحث مقدم لنيل درجة الماجستير في القانون، فرع: القانون الدستوري وعلم التنظيم السياسي، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2001، ص. ص. 108 - 109.

⁶ - أنظر على سبيل المثال المواد: 5-10-17-18-19-20-23-29-30-35-37-38-39-42-45-46-47-48-49-52-53-55-61-64-67-68-101-103-108-112-115-116-138-140-153-157-170.

اللوائح المستقلة تتفق موضوعيًا مع القوانين، ليس في تمتعها بخاصيتي العمومية والتجريد فحسب، بل وفي حرية تجديد أهدافها والقواعد المنظمة لموضوعاتهما والمبادئ التي ترغب كلا منهما في تحقيقها¹.

لذا فوجود سلطة تنظيمية مستقلة، يشكل تعارض مع مبدأ الفصل بين السلطات والتي عبر عنها الدستور²، والذي يعتبر مبدأ يقوم بكفالة الحقوق والحريات من اعتداء الدولة، إلا أن التطور أدى إلى ظهور أنظمة تقوم على الفصل النسبي بين السلطات، نتيجة تداخل الاختصاصات، فضلا عن الواقع التطبيقي الذي ساهم في رجحان كفة السلطة لصالح رئيس الدولة في غالب الأحيان³، ولو اجتمعت سلطة التشريع وسلطة التنفيذ في هيئة واحدة، لأدى ذلك إلى أن يكون منفذ القانون هو نفسه الذي قام بسنّه، أي أن صفتي المشرع والمنفذ ستجتمعان في يد واحدة⁴.

2- الأنظمة أو المراسيم التنفيذية: إن الأنظمة التنفيذية وكما يظهر من اسمها، هي التي تأتي تنفيذا أو تطبيقًا لقانون أو تنظيم مستقلّ لذا تسمى أيضًا الأنظمة التطبيقية.

وتبيّن للمشرع الدستوري وجوب أن تكمل التشريعات الموافق عليها من قبل البرلمان والتي جاءت بصيغة عامة بمراسيم تنفيذية.

حيث تمكنت الهيئة التنفيذية من مباشرة اختصاص تنظيمي ذو طبيعة خاضعة للقانون الصادر كقاعدة عامة، ومن هذا المنطلق التقليدي يجوز للهيئة التنفيذية بين الحين والآخر أن تتدخل بواسطة المراسيم، وذلك من أجل تحديد شروط وضوابط لتنفيذ القانون الوارد في صياغة غير قابل للتطبيق فيها بدقة⁵، فبدون تدخل المرسوم التنفيذي، يبقى القانون في كثير

¹ - قاوي إبراهيم، المرجع السابق، ص. 113.

² KHARTANI A-K, Le pouvoir présidentiel dans la constitution du 28 novembre 1996, diplôme d'études supérieures de droit public et de science Politique, faculté de droit, Université d'Alger, juin 2003, p. 266.

³ - بوالشعير سعيد، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة، الجزء الثاني، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1990، ص. 192.

⁴ - عبد الغاني بيسوني عبد الله، النظم السياسية: دراسة لنظرية الدولة والحكومة والحقوق والحريات العامة في الفكر الإسلامي والفكر الأوربي، الدار الجامعية للطباعة والنشر، لبنان، دون سنة النشر، ص. 265.

⁵ - بوقفة عبد الله، العلاقات بين السلطتين التنفيذية والتشريعية من خلال تطور النظام الدستوري الجزائري، الجزء الثاني: العلاقة الوظيفية، رسالة دكتوراه دولة في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2001، ص. 383.

من الأحيان حبراً على ورق، لا يمكن تنفيذه، ولا يمكن الاستفادة منه¹.

إلا أنه سلطة مشروطة بوجود احترام القواعد القانونية أو القواعد التي جاء بها المرسوم الرئاسي بعد أن تكون قد اكتسبت القوة التنفيذية، ويكون تدخل رئيس الحكومة -الوزير الأول حالياً- لاتخاذ مراسيم تنفيذية، إما بدعوة من المشرع أو رئيس الجمهورية أو بدون دعوة صريحة، وفي أغلب الأحيان تكون الدعوة صريحة لتدخل السلطة التنفيذية، وكذا أن يكون مجال المرسوم التنفيذي محدداً، بمعنى ينحصر في تنفيذ مرسوم رئاسي أو قانون سبق أن صدر².

لكن بالرغم من تحديد الدستور لمجال تدخل المرسوم الرئاسي والمرسوم التنفيذي، إلا أن التطبيقات برهنت لنا أن مجال كل منهما يمكن أن يمتد إلى مجال الثاني، فيمكن للمرسم الرئاسي أن يتدخل في التنفيذ، وهنا تظهر من جديد أهمية المركز القانوني لأصحاب هذه السلطة التنفيذية، ف نطاق كل من المرسوم الرئاسي والتنفيذي رهين بقوة صاحبه، ونعني بالقوة، القوة السياسية لكل من رئيس الجمهورية، ورئيس الحكومة³.

وما تجدر الإشارة إليه أنه في ظلّ دستور 1976، كان رئيس الجمهورية هو صاحب السلطة التنظيمية، بشكليها المستقلّ والتنفيذي⁴.

أما في ظلّ دستور 1989، انتقلت السلطة التنظيمية التنفيذية إلى رئيس الحكومة⁵ أي ازدواجية السلطة التنفيذية، وهذا ما كرّس أيضاً في دستور 1996، في المادة 2/125، لكن بعد تعديله الأخير في 2008 استبدلت تسمية رئيس الحكومة بالوزير الأول.

1- ومثال ذلك المادة 12 من الأمر رقم 06-11 المؤرخ في 30 أوت 2006، يحدد شروط وكيفيات منح الامتياز والتنازل عن الأراضي التابعة للأملك الخاصة للدولة والموجهة لإنجاز مشاريع استثمارية، ج.ر العدد 53، المؤرخ في 30-08-2006، التي تنص: " تحدد كيفيات تطبيق هذا الأمر، عند الحاجة، عن طريق التنظيم".

2- أنظر في هذا الشأن: لوناسي ججيقة، في مدى ازدواجية السلطة التنفيذية في الدستور الجزائري 1989، بحث لنيل درجة الماجستير في قانون التنمية الوطنية، كلية الحقوق، جامعة تيزي وزو، ص. ص. 173 - 175.

3- المرجع نفسه، ص. 177.

4- راجع المادة 111 فقرات 10 و 11 من دستور 22 نوفمبر 1976، المرجع السابق.

5- تنص المادة 116 فقرة 2 من دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1989 عل ما يلي: " يندرج تطبيق القوانين في المجال التنظيمي الذي يعود لرئيس الحكومة"، المرجع السابق.

هذا ما يؤدي إلى اعتبار سلطة إصدار اللوائح التنفيذية في هذا المدلول حقاً مستمداً من الدستور مباشرة، تمارسه السلطة التنفيذية دون حاجة إلى إذن أو تصريح أو دعوة من البرلمان، وفي الحقيقة أنّ التكليف الذي يصدر من المشرع للسلطة التنفيذية بإصدار اللوائح اللازمة لتنفيذ القوانين، لا يخرج اللائحة من طبيعتها التنفيذية، فهي لا تصدر بناء على تفويض من المشرع، وإنما تستند في صدورها على الدستور مباشرة، وكلّ ما يفعله التكليف في إصدار اللائحة أن يكشف عن الحقّ في إصدارها، لا أن يُكوّنَ هذا الحقّ¹.

ثانياً. اللوائح التي تصدر في الظروف الاستثنائية:

تصدر هذه اللوائح من الإدارة في حالات الضرورة، لمواجهة الظروف الاستثنائية التي تتعرض لها البلاد، والتي تتطلب السرعة والحزم في التصرف، وتتسم هذه اللوائح بطابع عامّ وهو أنّ لها قوة القانون، بالتالي تستطيع الخروج على أحكامه بتعديل أو إلغاء القوانين القائمة، لذلك تعتبر في حقيقتها خروجاً على اختصاص السلطة التنفيذية²، وتنقسم هذه اللوائح إلى نوعين وهما: اللوائح التفويضية، ولوائح الضرورة.

1- الأنظمة أو اللوائح التفويضية: يقصد بها تلك التي تصدرها الهيئة التنفيذية بناء على تفويض من الهيئة التشريعية، التي تختصّ أصلاً بنظر هذه المسائل محلّ التفويض³، أيضاً تصدر عندما يفوض المجلس النيابي " البرلمان " السلطة التنفيذية ضمن مدة زمنية محددة في إصدار مراسيم في موضع معيّن لها قوة القانون، وهي ما تسمّى في لبنان بالمراسيم الإشتراعية⁴، فهي من حيث قوتها ومن حيث موضوعها قوانين لا تختلف عن القوانين العادية إلا من ناحية مصدرها، فبينما تصدر القوانين عن السلطة التشريعية فإنّ اللوائح التفويضية تصدر عن السلطة التنفيذية، فهي من حيث الشكل وبالرجوع لمصدرها تعتبر لوائح إدارية، يجوز الطعن فيها بالإلغاء أمام مجلس الدولة، وذلك عكس التشريع العادي

¹ - أنظر في هذا الشأن: عمرو أحمد حسبو، المرجع السابق، ص. 91 - 92.

² - المرجع نفسه، ص. 89.

³ - عبد الحكم فوده، المرجع السابق، ص. 20.

⁴ - محي الدين القيسي، المرجع السابق، ص. 79.

الصّادر من البرلمان¹.

تستعمل هذه الطريقة عادة، أثناء ظروف استثنائية يجد فيها البرلمان نفسه عاجزاً عن مواجهتها بسرعة كالأزمات الاقتصادية، ولهذا فإنه يلجأ إلى الحلّ الوحيد، وهو تفويض السّلطة التنفيذية، ويكون التفويض ضمن شروط وهي:

- ضرورة وجود حالة استثنائية تحتم السرعة في التصرف.

- تقييد التفويض بمدة محدّدة.

- تحديد موضوعات التفويض.

- ضرورة عرض اللوائح التفويضية على البرلمان، وموافقته عليها بعد انتهاء مدة

التفويض، وإلا زال ما كان لها من سند تشريعي².

2- أنظمة أو لوائح الضّروية: المقصود بها حسب تسميتها، أنها تعالج حالات استثنائية

عاجلة في أوقات عدم انعقاد البرلمان، بحيث يتحمّ التصدي لها وعدم انتظار انعقاد البرلمان،

على أن تعرض عليه فور انعقاده، وبحسب هذه الصّفة فاللائحة بقوة القانون العادي³، لكن

بعد أن يوافق عليها البرلمان، وتمّ النصّ على هذه الحالة في المادّة 124 من دستور 1996⁴،

أمّا حالات الضّروية الأخرى فقد نصّت عليها مواد أخرى من الدّستور كحالة الحصار⁵

والحرب... الخ من الحالات، بحيث نجد دستور 1976 نصّ عليها ضمن المادّة 119، أمّا

دستور 1989 فقد نصّ عليها ضمن المواد 86 و1/87، أمّا دستور 1996 نصّ عليها ضمن

خمس مواد متتالية وهي: 91-92-93-94-95، وهذه المواد تقابل المادّة 16 من دستور

فرنسا لعام 1958، حيث يتمتّع رئيس الجمهورية في هذه المرحلة بحقوق واسعة، تؤدّي إلى

المساس بحقوق وحرّيات الأفراد المعترف بها دستورياً فيقيدها، كحالة الحرب أو الحصار

¹ - محمد سعيد حسين أمين، المرجع السابق، ص. 569.

² - المرجع نفسه، ص. 570 - 572.

³ - عبد الحكم فوده، المرجع السابق، ص. 20.

⁴ - راجع المادّة 124 / 1، 2، 3، من دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1996، المرجع السابق.

⁵ - راجع المرسوم الرئاسي رقم 91-96 المؤرخ في 04 جوان 1991، المتضمن تقرير حالة الحصار، ج. ر العدد 29، لسنة 1995.

أو احتمال وقوع خطر وشيك¹، لذا فتقرير هذه اللوائح يكون لمصلحة عامّة، فهذه اللوائح تتضمن قواعد وأحكام تخالف القوانين القائمة، لذلك كان يجب اعتبارها باطلة، والقضاء بالغائها، غير أن القضاء والفقهاء في كلّ من فرنسا ومصر، يعترف بمشروعيتها تطبيقاً لنظرية ابتدعتها، وهي نظرية الظروف الاستثنائية، التي توسع فيها دائرة الشرعية، بحيث يعتبر عمل الإدارة مشروعاً في ظلّ هذه الظروف، ولو تعدى عملها حدود المشروعية المقررة في الظروف العادية².

الفرع الثالث

الطبيعة القانونية للأنظمة

يؤدّي البحث عن الطبيعة القانونية للأنظمة، إلى إجراء مقارنات ومقاربات بين النّظام والقانون لاكتشاف الفروق الجوهرية سواء من الناحية الموضوعية (أولاً)، أو من الناحية الشكلية (ثانياً).

أولاً- من الناحية الموضوعية:

يتفق الفقهاء حول تشابه التنظيم والتشريع من حيث أنّ كليهما يضع قواعد عامّة مجردة وملزمة³، بحيث تعتبر القرارات الإدارية التنظيمية من الناحية الموضوعية نوعاً من التشريع، وهو ما يجعلها تخضع لكثير من الأحكام سوء فيما يتعلق بحق إصدار هذه القرارات الإدارية التنظيمية العامة، الهيئات التي تصدرها وكذا شروط ممارسة هذه السلطة⁴، فتحدّد الطبيعة القانونية بالرجوع لمضمون اللائحة، هذه الأخيرة هي سلطة تعرفها بعض الهيئات الإدارية والتي تأخذ قرارات تنفيذية تطبيقية ذات خصائص عامّة ومجردة، فالقاعدة هي نفسها بالنسبة للجميع وتفرض الجهاز رغم إصداره لها، وهذه القرارات تلقب

¹- أو صديق فوزي، النظام الدستوري الجزائري ووسائل التعبير المؤسساتي، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2006، ص. ص. 185 - 186.

²- محمد سعيد حسين أمين، المرجع السابق، ص. ص. 567 - 568.

³- بن سباع نورة، مجال التشريع والتنظيم في دستور 1989، بحث لنيل درجة الماجستير في قانون التنمية الوطنية، معهد العلوم القانونية والإدارية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 1997، ص. ص. 60.

⁴- قارش أحمد، المرجع السابق، ص. ص. 14 - 15.

بالتنظيمات وتأخذ تعبير المراسيم التنظيمية¹، ويتفق كل من الفقه المصري والفرنسي على ضرورة وأهمية عنصر العمومية في اللائحة، بحيث لا يعدّ العمل القانوني لائحة، إلا إذا اتّصفت قواعده بالعمومية والتجريد وعدم الشخصيّة²، فيكتسب القرار اللائحي قوته الملزمة بمجرد صدوره بتوقيعه الذي يعدّ في نفس الوقت إصدارا له، لكن هذه القوة الملزمة للائحة، لا تسري في حقّ الغير إلا بعد النّشر لكي تكون معلومة للجميع، ويبدأ سريانها في حقهم بمجرد توفر شروط نفاذها بتوافر جميع الأركان وذلك بصدورها ممّن يملك الحقّ في إصدارها، وفي الشّكل الذي يتطلبه القانون لتحقيق أثر قانوني مشروع، بهدف تحقيق المصلحة العامّة، لذا فإنّها تسري في حقّ الإدارة ذاتها³، وهذه الخاصية تنطبق على اللوائح المستقلة، لأنّها تتفق موضوعيا مع القوانين من حيث خصائصها، من حيث العمومية والتجريد، من حيث حرية تحديد أهدافها، القواعد المنظمة لموضوعاتها والمبادئ التي ترغب كلّ منهما تحقيقها، وهو ما جعل اللوائح المستقلة نوعا من القوانين في الشّكل الإداري⁴.

يمتاز القرار الإداري التنظيمي بالثبات والجمود النسبي مثل القانون بمفهومه الضيق، فهو لا يستنفذ مضمونه وغرضه وآثاره بتطبيقه على حالة واحدة، أو بمجرد تطبيقه لأول مرة، فإنّه يظلّ قابل لتطبيقه على حالات أخرى، طالما استدعت الضرورة ذلك وتوافرت شروط تطبيقه⁵.

لذا فطبيعة اللائحة حسب خصائصها أعمال تشريعية، من ناحية موضوعها وطبيعتها لإنشائها قواعد عامّة ومجردة مثل القوانين، فهي تعدّ تشريعات فرعية لصدورها عن سلطة غير السلطة التشريعية⁶.

¹ - VLACHOS G, Les principes généraux du droit administratif, Copyright, Paris, 1993, p.167.

² - سامي جمال الدين، المرجع السابق، ص. 27.

³ - المرجع نفسه، ص 69.

⁴ - قاوي إبراهيم، المرجع السابق، ص. ص. 111 - 112.

⁵ - قارش أحمد، المرجع السابق، ص. 13.

⁶ - بن صفي علي، تنظيم السلطة التنفيذية في دستور 1996 وتحديد طبيعة النظام السياسي في الجزائر، بحث لنيل شهادة الماجستير، فرع: الإدارة والمالية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2002-2003، ص. 38.

ثانيا- من الناحية الشكلية:

حُدِّتْ الطَّبِيعَةُ الْقَانُونِيَّةُ لِلأُتْحَةِ مِنَ النَّاحِيَةِ الشَّكْلِيَّةِ، بِأَنَّهَا قَرَارَاتُ إِدَارِيَّةٍ تَتَّصِفُ بِالْعُمُومِيَّةِ وَالتَّجْرِيدِ، تَصْدُرُ عَنِ السَّلْطَةِ التَّنْفِيذِيَّةِ، فَأَنْصَارُ الْمَذْهَبِ الشَّكْلِيِّ أَوْ الْعَضْوِيِّ وَعَلَى رَأْسِهِمُ الْفَقِيهُ الْفَرَنْسِيُّ كَارِيهْ دِي مَلْبِرْجُ الَّذِي يَرَى أَنَّ الْعِبْرَةَ مِنَ التَّمْيِيزِ بَيْنَ الْقَانُونِ وَاللَّأُتْحَةِ هِيَ بِالنَّظَرِ إِلَى الْهَيْئَةِ الْمَصْدَرَةِ لِكُلِّ مِنْهُمَا، فَالْقَانُونُ يَصْدُرُ بَعْدَ إِقْرَارِهِ مِنَ السَّلْطَةِ التَّشْرِيْعِيَّةِ، أَمَّا اللَّأُتْحَةُ تَصْدُرُ مِنَ السَّلْطَةِ التَّنْفِيذِيَّةِ: لِأَنَّ هَذَا الْمَعْيَارَ أَنْسَبَ لِلتَّمْيِيزِ، نَظَرًا لَصُعُوبَةِ ذَلِكَ عَلَى أَسَاسِ الْمَعْيَارِ الْمَوْضُوعِيِّ¹.

فَإِذَا كَانَتْ الْقَرَارَاتُ الْإِدَارِيَّةُ التَّنْظِيمِيَّةُ، تَتَّفَقُ مَعَ التَّشْرِيْعِ الْعَادِيِّ "الْقَانُونِ" مِنْ حَيْثُ الْعُمُومِيَّةِ، إِلَّا أَنَّهَا تَخْتَلِفُ مِنْ حَيْثُ جِهَةِ الْإِصْدَارِ²، مِنْ حَيْثُ نِطَاقِ الْعَمَلِ³، وَمِنْ حَيْثُ تَدْرَجِ الْقَوَانِينِ⁴.

فَرَأْسُ الدَّوْلَةِ مَسْئُولٌ عَنِ الْقِيَامِ بِالْوِظِيْفَةِ التَّنْظِيمِيَّةِ فِي النِّظَامِ الْإِدَارِيِّ الْجَزَائِرِيِّ، بِاعْتِبَارِهِ الْقَائِدَ الْأَعْلَى لِلْوِظِيْفَةِ التَّنْفِيذِيَّةِ فِي النِّظَامِ الْإِدَارِيِّ الْجَزَائِرِيِّ، فَهُوَ مَسْئُولٌ وَمَخْتَصٌّ بِخَلْقِ الْأَجْهَزَةِ وَالْمَوْسَّسَاتِ وَالْمُرَافِقِ وَالوَحْدَاتِ الْإِدَارِيَّةِ الْمَرْكَزِيَّةِ فِي الدَّوْلَةِ، وَتَحْدِيدِ اخْتِصَاصِهَا وَنِظَامِهَا الْقَانُونِيِّ، وَتَحْدِيدِ عِلَاقَاتِهَا الْقَانُونِيَّةِ الْمَخْتَلِفَةِ، سَوَاءً فِيمَا بَيْنَهُمَا أَوْ بَيْنَهُمَا وَبَيْنَ الْمَوَاطِنِينَ فِي الدَّوْلَةِ⁵، أَمَّا فِي فَرَنْسَا فَرَأْسُ الدَّوْلَةِ يَتَّخِذُ فَقَطُ الْأَنْظِمَةِ الْأَكْثَرُ أَهْمِيَّةً لِإِصْدَارِهَا، بِمَعْنَى أَنَّ الْمَرَاْسِمَ يَتَمَّ الْمَدَاوِلَةُ عَلَيْهَا فِي الْمَجْلِسِ الْوِزَارِيِّ، أَيَّ أَنَّ الْوِزِيرَ الْأَوَّلَ هُوَ مَنْ يَحْتَفِظُ بِالسَّلْطَةِ التَّنْظِيمِيَّةِ الْمَنْصُوصِ عَلَيْهَا فِي الْمَوَادِّ 13 وَ21 مِنَ الدَّسْتُورِ الْفَرَنْسِيِّ

¹- سامي جمال الدين، المرجع السابق، ص. 22.

²- فالقانون يصدره البرلمان، بينما اللوائح تصدرها السلطة التنفيذية مجسدة في كل من رئيس الجمهورية والوزير الأول طبقا لنص المادة 125 من دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1996 المعدل والمتمم، بالإضافة إلى الوزراء والهيئات المحلية والهيئات الإدارية المستقلة كل في حدود اختصاصه ومجاله المحدد.

³- نطاق العمل بالقوانين محدد ضمن المواد 122 و123 من دستور 1996، أما نطاق العمل بالتنظيمات غير محدد، أنظر المادة 125 من دستور 1996، المعدل والمتمم.

⁴- حيث أن تدرج القوانين يبدأ من الدستور كأعلى هرم سلم التدرج القانوني، ثم القانون العضوي، ثم القانون العادي الصادر من البرلمان، ثم القواعد التنظيمية، ثم القرارات الإدارية الفردية.

⁵- بن نملة صليحة، مرونة نطاق السلطة التنظيمية في الجزائر، بحث لنيل شهادة الماجستير، فرع: الإدارة والمالية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2000-2001، ص. 17.

الصّادر في 1958/10/04، أمّا الوزراء فلا يمارسون السّلطة التّنظيميّة إلا بتفويض من المشرّع أو الوزير الأوّل¹.

وما يؤكّد الطّابع الإداري للأنظمة، هي خضوعها إلى نفس نظام المنازعات كباقي الأنظمة الإداريّة، بمعنى تعرض بصفة خاصّة على القضاء الإداري، لكن أكدّ القضاء على ضرورة التّفارقة بين نوعين من الأعمال الإداريّة، أولهما يقبل الطّعن أمام القضاء، وثانيهما يخرج من اختصاص القضاء كون هذه الأعمال التّنظيميّة من أعمال السّيادة²، والتي تقبل الطّعن أمام القضاء إنّما هو القضاء الإداري المتمثّل في مجلس الدّولة³.

فألوائح كما سبق القول، تصدر عن السّلطة التّنفيذيّة باعتبارها من اختصاصاتها الهامّة، لإدارة تسيير المرافق العامّة وحفظ النّظام العامّ في الدّولة وضمان تنفيذ القوانين، فبالرغم من أنّ اللوائح هي من عمل الإدارة، وأنها تستطيع إلغاء اللائحة أو سحبها أو تعديلها، لكنّها تبقى ملزمة بالخضوع لأحكامها، فاللائحة تعدّ عملاً إدارياً أي قراراً إدارياً طبقاً للمعيار العضوي المأخوذ به فقها وقضاء⁴.

المطلب الثاني

عوامل تطوّر السّلطة التّنظيميّة

إنّ المشرّع وهو يضع القانون، يستطيع أن يضمّنه ما يشاء من القواعد القانونيّة، لكن بشرط أن تكون متّفقة مع الدّستور، بحيث يستطيع أن ينظّم ما يشاء من الموضوعات، أمّا السّلطة التّنفيذيّة فعند وضعها للوائح يجب أن تكون محدّدة بنصوص الدّستور والقانون، إلا أنّ هذا الوضع التقليدي لم يفتأ أن أصابه تطوّر عكسي، وذلك بحصر مجال التشريع في الدّستور، أمّا مجال اللائحة أصبح غير محدود، حتّى غدت السّلطة التّنفيذيّة على حدّ قول

¹ - Le pouvoir réglementaire: [WWW .le droit public. com](http://WWW.le droit public. com).

² - لوناسي جقيقة، المرجع السابق، ص. 169.

³ - تحقيقاً لذلك جاءت المادة 09 من القانون العضوي رقم 01-98 مؤرخ في 30 ماي 1998، يتعلق باختصاصات مجلس الدولة و تنظيمه وعمله، ج.ر. عدد 37، مؤرخ في 01 جوان 1998، التي تنص: "يفصل مجلس الدولة ابتدائياً ونهائياً في:

1- الطعون بالإلغاء المرفوعة ضد القرارات التّنظيمية أو الفردية الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية والهيئات العمومية الوطنية والمنظمات المهنية الوطنية.

2- الطعون الخاصة بالتفسير ومدى شرعية القرارات التي تكون نزاعاتها من اختصاص مجلس الدولة".

⁴ - سامي جمال الدين، المرجع السابق، ص. 67.

الفقه هي المشرّع العادي، وأصبح البرلمان المشرّع الاستثنائي¹، وهذا لا يدلّ إلا على تطوّر السلطة التنظيميّة، حتّى أصبح مجالها غير محدود، وهذا نتيجة عدة عوامل وأسباب تتمثل أهمها في: أسباب واقعية وعملية (الفرع الأول)، أولوية تحقيق الهدف (الفرع الثاني)، انسحاب الدولة من الحقل الاقتصادي وتبني نظام اقتصاد السوق (الفرع الثالث).

الفرع الأوّل

أسباب واقعية وعملية

تعتبر السلطة الإداريّة أكثر وأقرب مؤسسات الدولة احتكاكا بالواقع المعيشي لأفراد المجتمع، وهي أكثر قدرة من السلطة التشريعيّة على معرفة ووضع تفاصيل للقواعد العامّة ووضع الأحكام القانونيّة موضع التنفيذ، بصورة مُلائمة، ممّا يستلزم المنطق معه منح السلطات الإداريّة سلطة إصدار القرارات الإداريّة العامّة، التنظيميّة والتنفيذيّة اللازمة لتحديد شروط وظروف ووسائل تنفيذ القانون². وإن كان البرلمان سابقا باعتباره ممثلا للشعب، هو الذي يملك سلطة سنّ القواعد القانونيّة، إلا أنّ تطوّر وظائف الدولة، وتزايد مشاكل الحياة اليوميّة، التي تتطلب السرعة في معالجتها من جهة، وتعقيد إجراءات وضع القوانين وطول مناقشتها من جهة ثانية، قد أفضيا إلى ضرورة تحديد مجالات التشريع التي يختصّ بها البرلمان، وحصر دوره في بيان المبادئ العامّة، في حين تتولّى السلطة التنفيذية تنظيم المجالات غير المخصّصة للبرلمان، نظرا لما تملكه من وسائل سريعة، وأيضا قربها من المواطنين³.

وبما أنّ المرافق العامّة هي من بين أهمّ أوجه نشاط الإدارة، فإنّ إنشاء وإدارة هذه المرافق، تتطلب قدرا كبيرا من المرونة والسهولة، وهو مالا يتوافر إلا في اللوائح.

وباعتبار الضبط الإداري هو الوجه الآخر لنشاط الإدارة، والذي له نفس أهميّة المرافق العامّة، وأنّ المحافظة على النّظام العامّ هو جوهر هذا النّشاط، فمعظم الدساتير

¹- بن نملة صليحة، المرجع السابق، ص. 10.

²- قارش أحمد، المرجع السابق، ص. 17.

³- جعلاب كمال، ثنائية السلطة التنفيذية بين الشكل والموضوع في دستور 1996 الجزائري، تخصص: القانون الدستوري والأنظمة الدستورية، كلية الحقوق، جامعة سعد دحلب بالبلدية، 2006، ص. 52.

منحت الإدارة حقّ وضع لوائح الضبط، وهي من أهمّ وسائل الإدارة في أدائها لهذا النشاط، لما تتميز به اللوائح من سهولة في إجراءات وضعها وتعديلها¹.

الفرع الثاني

أولوية تحقيق الهدف

لقد كانت المجتمعات تعيش في ظلّ هيمنة القانون أو سيادته، إلا أنّ التطور وتعدّد الحياة الحديثة وزيادة مشاكلها، أدت إلى القول بهيمنة الهدف وألويته، حتى أصبح من بين أهمّ عوامل تطوّر السّلطة التنظيمية²، هو رؤيتها لألوية تحقيق هذا الهدف المتمثل في الحفاظ على النظام العامّ.

ظهر هذا الإتجاه بشدّة بعد الحرب العالمية الثانية، أين فشلت المؤسسات التشريعية في مواجهة الوضع المتأزم، نظرا لطول إجراءات العملية التشريعية، فأدى هذا الوضع إلى تدخّل السّلطة التنظيمية لمواجهة الوضع، خاصّة عن طريق لوائح الضرورة واللوائح المستقلة.

فإذا كان القانون قد وُضِعَ لتطبيقه في الحالات العادية، فإنّ معالجة الحالات غير العادية كالأخطار التي تهدّد كيان الدولة، منها الحروب والانتفاضات الشعبية، يتطلب منح السّلطة الإدارية التنفيذية، سلطة لإصدار قرارات إدارية تنظيمية، لمواجهة هذه المخاطر المحدقة بكيان المجتمع والدولة بسرعة وفاعلية³.

كما أنّ هدف إنشاء وإدارة المرافق العامة، يتطلب قدرًا كبيرًا من المرونة والسهولة، وهو مالا يتوافر إلا في اللوائح دون القوانين، وباعتبار أنّ الضبط الإداري هو الوجه الآخر لنشاط الإدارة، فإنّ معظم الدساتير قد منحت الإدارة حقّ وضع لوائح الضبط، وهي أهمّ وسائل الإدارة في أدائها لهذا النشاط، لما تتميز به اللوائح من سهولة في إجراءات وضعها

¹- سامي جمال الدين، المرجع السابق، ص. 10.
²- أنور أحمد رسلان، وسيط القضاء الإداري، الكتاب الأول: المشروعية والرقابة القضائية، دار النهضة العربية، مصر، 1997، ص. 97.
³- قارش أحمد، المرجع السابق، ص. 18.

وتعديلها لمواجهة كلّ الاحتمالات، بالإضافة لما تتطلبه مهمة الضبط، من أن توكل لسلطة تمارس نشاطها بصفة مستمرة مثل الإدارة¹.

الفرع الثالث

انسحاب الدولة من الحقل الاقتصادي وتبني نظام اقتصاد السوق

نظراً لحصول تغييرات جذرية في السياسة الاقتصادية الجزائرية في بداية الثمانينات، حيث أنّ الإصلاحات الاقتصادية التي بدأت في الثمانينات، كانت متعلقة بإعادة الهيكلة العضوية والمالية للمؤسسات العمومية، وتشجيع الاستثمار الخاص، والتركيز على إشباع الطلب الخاص المتنامي عن طريق الاستيراد المفرط للسلع الاستهلاكية من طرف الدولة، وفرض رقابة صارمة على التجارة الخارجية، فهذه الإصلاحات الأولية، لم تكن في المستوى المطلوب، وكانت سبباً مباشراً في تفاقم الوضع الاقتصادي والاجتماعي، لذلك لجأت الدولة إلى تطبيق إصلاحات جذرية في بداية التسعينات².

ذلك باهتمامها ببرامج الإصلاح الاقتصادي، وبالتركيز على التوازنات المالية والتفدية للبلاد، وذلك بالتخلي عن أسلوب التخطيط المركزي، لكونه يشكل أسلوباً معقداً في التسيير، إلى جانب صرامة الإدارة وتعقيدها³، مما أدى إلى إعادة النظر في دور الدولة بعد الانتقال إلى نظام اقتصاد السوق، فأصبحت الدولة مدعوة للحفاظ على مهامها التقليدية، وعدم التدخل إلا لضبط الأمور فقط، هذا الضبط لا يعني الحد من نشاط الأفراد أو رقابتهم، بل يعني توفير الظروف الضرورية، عن طريق تنظيم قواعد اللعبة وتنمية مناخ تنافسي⁴، ولتجسيد هذا الغرض، ظهرت فكرة منح سلطة ضبط الاقتصاد وتنظيمه لهيئات إدارية مستقلة، كون الأساليب التقليدية لا تمتاز بالسرعة في التدخل لتنظيم المجال الاقتصادي، الذي

¹ - سامي جمال الدين، المرجع السابق، ص. 10.

² - بن دعيدة عبد الله، " التجربة الجزائرية في الإصلاحات الاقتصادية "، مركز دراسات الوحدة العربية، العدد الأول، لبنان، 1999، ص. 359.

³ - عدة مريم، المظاهر القانونية للإصلاح المصرفي في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم القانونية، تخصص: قانون الأعمال، كلية الحقوق، بن عكنون، جامعة الجزائر، 2000-2001، ص. 245.

⁴ - بو عيسى سمير، العلاقة التنظيمية بين سياسة السوق والمؤسسة العامة الاقتصادية في الجزائر، ملخص مذكرة لنيل شهادة الماجستير، الفرع: التنظيم السياسي والإداري، من قسم العلوم السياسية والعلاقات الدولية، كلية العلوم السياسية والإعلام، جامعة الجزائر، 2001-2002، ص.ص. 113-114.

يتطلب السرعة والدقة في اتخاذ إجراءات أكثر فعالية مما كانت عليه، من أجل تنظيم فعال، وحماية أنجع للمتعامل الاقتصادي، كما أن المؤسسات التقليدية للدولة (رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة) لا يمكن لها أن تنظم كل صغيرة وكبيرة في المجال الاقتصادي، الذي يتسم بشساعة علاقاته بمختلف المجالات¹.

لكن هذه الهيئات تبقى خاضعة لرقابة السلطة التنفيذية، مما يؤدي إلى إبقاء سلطة التنظيم في إطارها المشروع، وهذا ما يجسد تطور السلطة التنظيمية، ومواكبتها للتطور الاقتصادي، فأصبحت أكثر تفاعلا واحتكاكا مع القطاعات المنظمة.

المطلب الثالث

السلطات المخولة سنّ القواعد التنظيمية

طبقا لنص المادة 125 من دستور الجزائر لعام 1996 بعد تعديله مؤخرا بموجب قانون 19-08، نجد أنه قد نصّ على السلطات الأصلية الممارسة للعمل التنظيمي، والمتمثلة في كل من رئيس الجمهورية والوزير الأول (الفرع الأول)، لكن عند الرجوع لمختلف القوانين، نجد أن بعضها تسند أيضا السلطة التنظيمية لبعض الهيئات، منها المحلية كالولاية والبلدية، والقطاعية وهي تلك الهيئات المستحدثة بعد 1990، مثل مجلس النقد والقرض ولجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، لكنها سلطة محدودة بالمقارنة مع الأولى، أي هي استثناء على المبدأ العام (الفرع الثاني).

الفرع الأول

المبدأ العام أو الأصل

بالرجوع لكل من الدستور الجزائري لعام 1996 في مادته 125 بعد تعديل 2008، ودستور فرنسا لسنة 1958 في مادته 21، نجد أنهما أشارا إلى ازدواجية السلطة المخولة سنّ القواعد التنظيمية، والمتمثلة في كل من رئيس الجمهورية والوزير الأول.

¹ - ZOUAIMIA R, « Déréglementation et ineffectivité », Op.cit, p. 129.

فرئيس الجمهورية يوقع الأوامر والمراسيم التنظيمية، والوزير الأول يضمن تنفيذ القوانين والمراسيم التنظيمية بعد توقيعها¹، مما يؤكد أن كلا من الدستورين يلتزمان بتواجد سلطة تنظيمية على درجتين، أي ثنائية السلطة التنظيمية وينتج عن ذلك أن رئيس الجمهورية ليس هو الوزير الأول، إذ أن الوزير الأول هو رئيس الحكومة، ومرؤوس من قبل رئيس الدولة، فهما الاثنان رئيسان للسلطة التنفيذية، لكن على تدرج، وعلى هذا الأساس يباشران الاختصاص التنظيمي على درجتين من التفاوت، بحيث لكل رئيس سلطته المحددة بموجب الدستور²، إلا أن الوزير الأول في الدستور الفرنسي يتمتع باختصاص عام في التنظيم سواء المستقل أو التنفيذي، طبقاً للمادة 21 من الدستور الفرنسي لعام 1958.

لذا يشمل هذا الفرع في تحليله: سلطة سنّ القواعد عن طريق المرسوم الرئاسي، الذي يعتبر سلطة لرئيس الجمهورية (أولاً)، وسلطة سنّ القواعد عن طريق المرسوم التنفيذي، والذي هو ضمن صلاحيات الوزير الأول (ثانياً).

أولاً- سنّ القواعد عن طريق المرسوم الرئاسي:

بالرجوع إلى مختلف الدساتير الجزائرية، نجد أنها منحت السلطة التنظيمية لرئيس الدولة عن طريق المراسيم الرئاسية، حيث خول دستور 1976 السلطة التنظيمية في مجالها المستقل والتنفذي إلى رئيس الجمهورية وحده³، لكن أعيد النظر في إسناد الاختصاص التنظيمي في دستور 1989، حيث أقرّ المؤسس الدستوري الجزائري ازدواجية الأجهزة التي تتدخل في ممارسة السلطة التنظيمية، بحيث جعل التنظيم المستقل مجالاً مخصصاً لرئيس الجمهورية، يمارسه عن طريق المرسوم الرئاسي⁴، وتأكد هذا الاتجاه في دستور 1996 ضمن المادة 1/125 التي تنص: "يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون".

¹ - VLACHOS G, Les principes généraux du droit administratifs, Op.cit, p.170.

² - بوقفة عبد الله، المرجع السابق، ص. 390.

³ - أنظر المادة 10/111 من دستور 1976، المرجع السابق.

⁴ - لوناسي جيجقة، المرجع السابق، ص. 152.

فهذه الأنظمة تعبر عن خاصيتين: أولهما خاصية الصياغة العامة والمجردة وتسمى بكلّ بساطة في المصطلح الإداري عبارة " نظام"، ومن جهة ثانية فالنظام يمكن أن نجده مستقلا عن الاستناد إلى أي نصّ شكلي، لكن في إطار دستوري¹.

فرئيس الجمهورية في النظام السياسي الجزائري، بإعتباره نظام شبه رئاسي في كلّ الدساتير بما فيها دستور 1996، حيث مكّنه المؤسس الدستوري بصلاحيات واسعة، تبعده عن النظام البرلماني التقليدي، وأهمّها ضمن صلاحياته التنفيذية، سلطته في إصدار لوائح تنظيمية عن طريق مراسيم رئاسية وفقا للمادة 125 من دستور 1996².

ويُرجع بعض الفقهاء سبب ظهور المراسيم المستقلة في النظام السياسي الجزائري وفي الأنظمة الأخرى عامّة، إلى اعتبارها من أهمّ الوسائل الناجعة لتدخّل وتحكّم الحكام في السلطة الحكومية، فلم تعد المراسيم مجرد وسيلة لتنفيذ القوانين، بل تعتبر سلطة حكومية حقيقية³، لذا نستخلص في الأخير أنّ لرئيس الجمهورية سلطة واسعة خاصة في مجال التنظيم المستقلّ "المراسيم الرئاسية خاصة"⁴، فهي من أهمّ السلطات التي يتمتع بها من الناحية الإدارية، نظراً لسعة مجالها، وتجدر الإشارة فقط أنّ الدستور لم يستعمل عبارة المراسيم التنظيمية، فهو استعمل عبارة المراسيم الرئاسية، وهي ذات طابع تنظيمي، يوقع عليها باسمه⁵.

ثانياً- سنّ القواعد عن طريق المرسوم التنفيذي:

فهي تعتبر ضمن الوظائف الإدارية للوزير الأول، فمهمّة هذا الأخير هي تنفيذ القوانين والتنظيمات، فهذا الترتيب والتقسيم الدستوري يشكّل عدّة معاني، فيعبر أولاً: أنّ الرئيس التنفيذي يقوم بتطبيق القوانين عن طريق الوسائل التنظيمية أي المراسيم التنفيذية،

¹ - KHARTANI A-K, Op. cit, p. 270.

² - جعلاب كمال، المرجع السابق، ص. 51.

³ - نقلا عن لوناسي جقيقة، المرجع السابق، ص. 154.

⁴ - ونقدم بعض الأمثلة عن المراسيم الرئاسية التي يصدرها رئيس الجمهورية: مرسوم رئاسي رقم 98-190 مؤرخ في 03 جوان 1993، يتضمن تحويل إعتقاد إلى ميزانية تسيير وزارة الصحة والسكان، ج.ر عدد 39، مؤرخ في 06-06-1998، ص. 10؛ مرسوم رئاسي رقم 229-05 مؤرخ في 23-06-2005، يتضمن إحداث باب وتحويل إعتقاد إلى ميزانية الدولة، ج.ر عدد 44، مؤرخ في 26-06-2005، ص. 26.

⁵ - بن نملة صليحة، المرجع السابق، ص.ص. 12 و 14.

والقوانين المقصودة هي تلك الصادرة عن البرلمان، كما أنّ الوزير الأوّل يأخذ ضمن عمله هذا أيضا، الأنظمة الصادرة من طرف رئيس الجمهورية في إطار السلطة التنظيمية المستقلة¹، هذا ما أوضحته المواد الدستورية، بحيث تنصّ المادة 2/85 من دستور 1996 بعد التعديل على ما يلي: "يسهر على تنفيذ القوانين والتنظيمات"، وأوضحته بشكل جلي المادة 2/125 بعد التعديل أيضا، التي تنصّ: "يندرج تطبيق القوانين في المجال التنظيمي الذي يعود للوزير الأوّل".

وتأخذ السلطة التنفيذية شكل مظهر تنظيمي، عندما تصدر القوانين ولا تنطرق إلى تفاصيل جزئية ودقيقة لتنفيذها، فيترك الأمر للسلطة التنفيذية لإصدار لوائح تنفيذية "مراسيم"، والتي توضح فيها الجوانب التنظيمية للتشريع²، كالتصوص التنظيمية التي تصدر تنفيذاً للقواعد العامة المتعلقة بالتعليم والمنافسة³.

فالملاحظ أنّ سلطة التنظيم التي منحها دستور 1996 لرئيس الجمهورية واسعة ولا يقيدتها قيد، فالمشرّع الدستوري الجزائري خصّ رئيس الجمهورية لوحده بهذا الحقّ دون مدّ هذا الاختصاص لرئيس الحكومة - الوزير الأوّل حاليا- الذي يقتصر مجاله في هذا الإطار على التنفيذ فقط، وهو الذي يتحمّل كلّ الأعباء والمسؤوليات، والتي يمكن أن تنتهي بإقالته أو باستقالته، فهو المسؤول عن تنفيذ برنامج سياسي واسع النشاطات والأهداف⁴، وهذا ما يجعلنا نستغرب كيف أنّه لم يُعترف له بالسلطة التنظيمية أي سلطة سنّ القواعد؟ وأيضا التساؤل كيف أنّ الدستور الذي لا يعترف لرئيس الحكومة بسلطة اتخاذ المراسيم المستقلة يعترف له صراحة بحقّ المبادرة بالقوانين؟ إذ لا يعقل أن يملك الكثير من لا يملك القليل، إلا أنّه عند تفحص هذه السلطة المخولة له، نجد أنّها عبارة عن حقّ صوري فقط⁵.

¹- BOULSANE A, « Les services du chef du gouvernement », Revue Idara, volume 4, n°1, 1994, p.p. 63 - 64.

²- بن صفي علي، المرجع السابق، ص. 121.

³- مرسوم تنفيذي رقم 2000-310 مؤرخ في 14 أكتوبر 2000، يتضمن إنشاء مدارس أساسية وإلغاء مدارس أساسية أخرى، ج.ر عدد 61، لسنة 2000، ص 3؛ مرسوم تنفيذي رقم 05-219 مؤرخ في 22 جوان 2005، يتعلق بالترخيص لعمليات التجميع، ج.ر عدد 43، لسنة 2005، ص. 05.

⁴- بن صافي علي، المرجع السابق، ص. 168.

⁵- بن سباع نورة، المرجع السابق، ص. 76.

إنّ مبدأ الإزدواجية التنفيذية تمّ تبنيّه ضمن المادّة 2/116 من دستور 1989، وتأكّد ضمن المادّة 125 من دستور 1996 المعدّل والمتّمّم، والمتمثّلة في كلّ من رئيس الجمهوريّة والوزير الأوّل - رئيس الحكومة سابقا، حيث يتدخّل هذا الأخير عن طريق المرسوم التنفيذي لتنفيذ قانون أو مرسوم رئاسي اكتسبا القوّة التنفيذية، ويكون تدخّل رئيس الحكومة لإتخاذ هذه المراسيم، إما بدعوة صريحة من المشرّع¹ أو رئيس الجمهوريّة أو بدون دعوة صريحة، في أغلب الأحيان تكون الدّعوة صريحة² إلا أنّه من الناحية العمليّة، ورغم تكريس مبدأ الإزدواجية التنفيذية في الدّستور، يظهر تفوّق رئيس الجمهوريّة، إذ بقي يحتفظ بسلطة تنفيذيّة قويّة³.

الفرع الثاني

الاستثناء الوارد على المبدأ العامّ

سبق أن قلنا أنّ الاختصاص التنظيمي هو أصلا للسلطة التنفيذية، ممثّلة في رئيس الجمهوريّة ورئيس الحكومة، فهما اللذان يضطلعان بسلطة التنظيم الدائمة، بحيث يتولّى كلّ واحد منهما إصدار قرارات ذات طابع تنظيمي من أجل تنظيم المرافق والمصالح العامّة⁴، لكن هذا لا ينفي تمتّع هيئات أخرى بالاختصاص التنظيمي، مثل الهيئات المحليّة (أولا)، والهيئات القطاعيّة (ثانيا)، رغم عدم نصّ الدّستور على ذلك، لكن هذه السلّطة مخوّلة لها بنصوص قانونيّة، لذا سنقوم بدراسة الطّبيعة القانونيّة لهذه الأنظمة (ثالثا).

¹- مثل قانون رقم 03-2000 مؤرخ في 05 أوت 2000، يحدد القواعد العامة المتعلقة بالبريد والمواصلات السلكية واللاسلكية، ج.ر عدد 48، مؤرخ في 06 أوت 2000، الذي ينص في المادّة 2/150 على ما يلي: "تبقى أحكام الجزء التنظيمي للأمر رقم 75-89 المؤرخ في 27 ذي الحجة ... سارية المفعول إلى غاية صدور المراسم المتخذة لتطبيق هذا القانون".

²- لوناسي جحيقة، المرجع السابق، ص. 174.

³- علي صغير جمال، العلاقة القانونية بين رئيس الجمهوريّة والحكومة في ظل دستور 28 نوفمبر 1996، بحث لنيل درجة الماجستير في القانون، فرع: القانون الدستوري وعلم التنظيم السياسي، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2001-2002، ص. 21.

⁴- عبد الغاني بسيوني عبد الله، القانون الإداري، الدار الجامعية، لبنان، 1986، ص. 61.

أولاً- سنّ بعض الهيئات المحليّة للقواعد التنظيميّة:

هذه الهيئات ممثلة في كلّ من الوالي ورئيس المجلس الشعبي البلدي، بمقتضى أحكام تشريعيّة خاصّة، أو من ناحيّة صاحب المرفق أو رئيس المصلحة، لكن من وجهة أنّهما يمارسان سلطة تنظيميّة أكثر عموميّة، فهذه السلّطة التنظيميّة يمكن أن تأخذ شكلين:

- في إطار أنّهما سلطات أو هيئات تنفيذيّة، فالوالي ورئيس المجلس الشعبي يأخذان المقاييس التنظيميّة، للتنفيذ في مداورات المجالس المحليّة.

- في إطار هيئة ضبط عامّة، فالولاية عليهم اتخاذ الإجراءات التنظيميّة الهامّة للحفاظ على النّظام العامّ داخل بلدياتهم¹ وحتىّ رئيس المجلس الشعبي البلدي، يقوم باتخاذ إجراءات الضّبط².

إذن عند الحديث عن السلّطات الضابطة، يمكن أن نستخلص شيئين:

- جهاز الشرّطة المكلف بمهام حفظ النّظام والأشخاص الذين يتولون سلطة التنظيم.
- أو سنحتفظ بالمعنى الثاني، حيث سنقوم بتحديد السلّطة المخوّلة صلاحية اتخاذ الإجراءات الضّروريّة لحفظ النّظام.

لذا نلاحظ أنّ التّصوص التشريعيّة، تناولت مهام المجموعات المحليّة بشكل ومصطلحات عامّة، رغم هذا فإنّ السلّطة التنظيميّة متّصلة باختصاص الصّلاحيات والضّبط كمصدر للسلّطة التنظيميّة وهي مسألة مسلمّ بها³.

ثانياً- سنّ بعض الهيئات القطاعيّة للقواعد التنظيميّة:

المقصود بالهيئات القطاعيّة الهيئات الإداريّة المستقلة المستحدثة، التي خولها المشرّع الجزائري سلطة إصدار أنظمة، هذه الأنظمة تتمثل في وضع مجموعة من القواعد التي تأتي

¹- راجع المادتان 103- 104 من قانون رقم 90-09 مؤرخ في 07 أفريل 1990، يتعلّق بالولاية، ج.ر عدد 15، مؤرخ في 11-04-1990 معدل ومتمم بموجب أمر رقم 05-04 مؤرخ في 18-07-2005، ج.ر عدد 50، مؤرخ في 19-07-2005.

²- راجع المادتان 75 و80 من قانون 90-80 مؤرخ في 07-04-1990، المتعلّق بالبلدية، ج.ر عدد 15، مؤرخ في 11-04-1990، معدل ومتمم بموجب أمر رقم 05-04 مؤرخ في 18-07-2005، ج.ر عدد 50، مؤرخ في 19-07-2005.

³- بن نملة صليحة، المرجع السابق، ص. 26.

لتطبيق نصوص تشريعية وتنظيمية سابقة، لذا يسميها البعض بالسلطة التنظيمية التطبيقية¹، وتسمى بالهيئات القطاعية، لأنّ المشرّع خولها الاختصاص التنظيمي في حدود القطاع الذي تشرف عليه فقط، فقد منح المشرّع السلطة التنظيمية لكلّ من مجلس النقد والقرض ولجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها.

فالأول أنشئ بموجب القانون 10-90²، وذلك بإصداره أنظمة تعني القطاع المالي والمصرفي، لذا فإنّ التنظيم البنكي يعرف تطورا ويستجيب للأهداف التقليدية والحديثة. فمن حيث استجابته للأهداف التقليدية، يكمن في أنّ التنظيم البنكي يحمي أساسا مظهرين وهما: الحاجة إلى الاستقرار النقدي والحاجة إلى الحماية المقدّمة.

أمّا الأغراض الحديثة فتتمثل في أنّ النشاط البنكي الحديث ومع الحاجات التي تهّم الجمهور، يستجيب لهذه المشاغل الدقيقة والمختلفة في وقت واحد، فهذا النشاط يعكس ويترجم النشاط القطاعي الحقيقي، وأيضا الاحتفاظ الكلي بجهة التنظيم والذي يؤكد الاستقرار النقدي³.

أمّا الثانية فتعتبر من الهيئات المنظمة لبورصة الجزائر، التي تمّ وضع الأساس التشريعي لها في 1993 بمقتضى المرسومين التشريعيين التاليين:

- المرسوم التشريعي رقم 93 - 08 المؤرّخ في 25 أفريل 1993، معدّل ومتّم للأمر المتضمّن القانون التجاري، والرسوم التشريعي رقم 93-10 المؤرّخ في 23 ماي 1993، المتعلّق بسوق القيم المتداولة.

¹ - ZOUAMIA R, Les autorités administratives indépendantes et la régulation économique en Algérie, Edition Houma, Alger, 2005, p. 72.

² - قانون رقم 10-90 مؤرّخ 14-04-1990، يتعلّق بالنقد والقرض، المرجع السابق.

³ - KHEMONDJ M, « La réglementation bancaire : objectifs et méthodes de la surveillance bancaire », Revue Conseil d'Etat, n° spécial, 2003, p. 41.

فبموجبها تمّ انطلاق عمليّة تأسيس بورصة الجزائر، بإنشاء لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها بموجب المرسوم التشريعي 93-10¹، والتي تقوم بتنظيم البورصة عن طريق إصدارها لأنظمة في هذا المجال.

لذا فـ LA COSOB و CMC هما الهيئات اللتان خولهما المشرّع بممارسة الاختصاص التنظيمي².

كما نجد أيضا إلى جانب هاتين السلطتين، سلطات أخرى تشارك فقط في إعداد المشاريع التنظيمية إلى جانب السلطة التنفيذية، مثل مجلس المنافسة³، لجنة الكهرباء والغاز⁴، ولجنة الاتصالات السلكية واللاسلكية⁵، لجنة الإشراف على التأمينات⁶، وأخيرا الوكالة الوطنية للمواد الصيدلانية المستعملة في الطبّ البشري⁷.

إذن فخارج إجراءات تفويض السلطة، هناك أقسام للتطور التشريعي للسلطة التنظيمية لهيئات أخرى غير رئيس الجمهورية والوزير الأول السابق ذكرهم، الذين يمارسون سلطة تنظيمية على المستوى المحلي كالوالي ورئيس المجلس الشعبي البلدي، إلى جانبها نجد السلطة التنظيمية الخاصة، والتي تمارسها الهيئات القطاعية⁸.

ثالثا- الطبيعة القانونية لهذه القواعد:

بالنظر إلى القواعد الصادرة عن الهيئات المحلية، والمتمثلة في كلّ من الوالي ورئيس المجلس الشعبي البلدي، يمكن القول أنّها عبارة فقط عن قواعد تنظيمية تنفيذية، تقوم على احترام القوانين والتنظيمات الصادرة من الهيئات العليا، وذلك باعتبار أنّ كلا من الوالي

¹- مرسوم تشريعي رقم 93-10 مؤرخ في 23 ماي 1993، المتعلق ببورصة القيم المنقولة، المرجع السابق.
²- KHELLOUFI R, « Les institutions de régulation en droit Algérien », Revue Idara, n°2, 2004, p. 91.

³- قانون رقم 95-06 مؤرخ في 25 جانفي 1995، يتعلق بالمنافسة، المرجع السابق.
⁴- قانون رقم 02-01 مؤرخ في 05-02-2002، يتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات، المرجع السابق.
⁵- قانون رقم 2000-03 مؤرخ في 05 أوت 2000، يحدد القواعد العامة المتعلقة بالبريد والمواصلات السلكية واللاسلكية، المرجع السابق.

⁶- قانون رقم 06-04 مؤرخ في 20-02-2006، يعدل ويتم أمر رقم 95-07 مؤرخ في 25-01-1995، المتعلق بالتأمينات، المرجع السابق.

⁷- قانون رقم 08-13 مؤرخ في 20-07-2008، يعدل ويتم قانون رقم 85-05 مؤرخ في 16-02-1985، يتعلق بحماية الصحة وترقيتها، المرجع السابق.

⁸- بن نملة صليحة، المرجع السابق، ص. 53.

ورئيس المجلس الشعبي البلدي يخضعان للسلطة الرئاسية والوصاية الإدارية، فالوالي باعتباره مُعيّن، يخضع لرقابة السلطة الرئاسية، والمتمثلة في وزير الداخلية، كما أنه يتلقى تعليمات من سائر الوزراء باعتباره ممثل للحكومة على المستوى المحلي، لذا عليه الالتزام بالأوامر الصادرة من السلطة الرئاسية¹. نفس الشيء بالنسبة لرئيس المجلس الشعبي البلدي الذي يخضع للرقابة الوصائية على شخصه، وكذا الرقابة على أعماله².

لكن هذه السلطة التنظيمية، هي سلطة تنظيمية تنفيذية محلية، أي أنها قرارات إدارية تطبيقية محدّدة بحدود الإقليم الذي صدرت فيه وليست وطنية، فهي سلطة تنظيمية تنفيذية للقوانين الصادرة في مجال الأعمال المحلية³. وما يؤكّد طابعها الإداري، أن الطعن في قراراتها وأعمالها يكون أمام القضاء الإداري.

ونفس النتيجة يمكن تطبيقها على الأنظمة الصادرة من الهيئات الإدارية المستقلة، خاصة وأنّ المشرّع حسم الموقف بالنصّ على ذلك في القوانين المنشئة لها، بحيث نصّ في المادة 1/65 من قانون 90-10 المتعلق بالتقّد والقرض، بمنحه للقاضي الإداري سلطة مراقبة الأنظمة الصادرة عن المجلس لاسيما الأنظمة التي تصدر مخالفة للقانون، فالأنظمة الصادرة عن هذه السلطات ليست ذات طابع عامّ، وإنّما هي محدّدة قانوناً، بالقطاع الذي تنظّمه وهي ذات طابع تقني.

¹ - لعباس بلعباس، دور وصلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي في القانون الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع: الإدارة والمالية، كلية الحقوق، بن عكنون، جامعة الجزائر، 2002-2003، ص. 77.

² - تعني الرقابة الوصائية على شخصه: الإقالة والإقصاء والحل، أما الرقابة الوصائية على الأعمال: كالمصادقة والإلغاء والحلول. أنظر في هذا الشأن: بلعباس بلعباس، المرجع نفسه، ص. 146.

³ - VLACHOS G, Op.cit, p.172.

المبحث الثاني

صور الاختصاص التنظيمي لسلطات الضبط الاقتصادي

درسنا في المطلب الأوّل من المبحث الأوّل مفهوم السّلطة التّنظيميّة، والتي يقصد بها في مفهومها التقليدي حقّ السّلطة التّنفيذيّة في وضع قواعد عامّة ومجرّدة، تكفل تفسير وتطبيق القوانين التي يسنّها البرلمان، هذا من جهة المظهر التّنفيذي لها أمّا المظهر التشريعي فيتمثّل في التّنظيم المستقل¹، وهذه السّلطات يضطلع بها كلّ من الوزير الأوّل في المظهر التّنفيذي للسّلطة التّنظيميّة حسب المواد 2/85 و 2/125 من دستور 1996 المعدّل والمتمّم، ورئيس الجمهوريّة في المظهر التشريعي لها بحسب المادّة 1/125 من نفس الدّستور.

إنّ التّأكيد على الدّور التّطبيقي للسّلطة التّنظيميّة التي يضطلع بها الوزير الأوّل، تبرهن مدى سموّ السّلطة التّنظيميّة التي يضطلع بها رئيس الدّولة من جهة، وعلى القيود التي تعيق ممارسة الوزير الأوّل لاختصاصاته التّنظيميّة من جهة أخرى²، وهذا لا يمنع تمتّع هيئات أخرى بالاختصاص التّنظيمي إلى جانب السّلطات الأصليّة، كون ذلك ضروري أمام مطالب الأعوان الاقتصاديين، الذي حتمّ على الدّولة أن تدخل في إصلاحات اقتصاديّة، تنازلت بموجبها عن المهامّ التي كانت تؤوّل للإدارة التقليديّة لتحويلها للسّلطات الإداريّة المستقلّة، ومن بين هذه المهامّ الاختصاص التّنظيمي³، لكن ليس باعتراف دستوري وإلّا باعتراف تشريعي، وفي حدود اختصاصها، لكنّ هذا لا يعني أن كلّ الهيئات الإداريّة المستقلّة تمارس الاختصاص التّنظيمي، لأنّ هذا الأخير مخوّل لمن اعترف لها التشريع فقط بهذا الاختصاص، لكن عند تفحص النّصوص القانونيّة نجد أنّ هذا الاعتراف التشريعي ورد

¹ - غريبي فاطمة الزهراء، رقابة السلطة التشريعية على أعمال السلطة التّنفيذيّة في ظل دستور 1996 الجزائري، مذكرة ماجستير، التخصص: القانون الدستوري والمؤسسات السياسيّة، كلية الحقوق، جامعة سعد دحلب بالبلدية، 2005، ص. 52.

² - عمر نجيب عادل عبد العزيز، الوضع القانوني لرئيس الحكومة في دستور 23 فبراير 1989، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، معهد الحقوق والعلوم القانونيّة والإداريّة، جامعة الجزائر، 1995-1996، ص. 33.

³ - جراي يمينّة، ضبط السوق على ضوء قانون المنافسة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع: تحولات الدولة، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2007، ص. 62.

على صور مختلفة، فمنها من اكتفى بالإشارة إلى مساهمتها في هذا الاختصاص فقط (المطلب الأول)، ومنها من اعترف لها بممارستها له (المطلب الثاني).

المطلب الأول

الاختصاص التنظيمي عن طريق المساهمة

لم يعترف المشرع لبعض السلطات الإدارية المستقلة بممارستها للاختصاص التنظيمي، إلا أنه وبالنظر إلى الصلاحيات الممنوحة لها قانونا، يتأكد أنها تشترك نوعا ما فيه¹، فهي تتنوع بين إبداء الملاحظات، الآراء والتوصيات التي تتيح لها - وهي بعيدة أن تجعلها أجهزة استشارية- تحديد توجهات في المسلك بطريقة مرنة وغير شكلية، فتساهم بذلك وبطريقة أصلية في إعداد القانون²، وتتمثل في خمسة هيئات فقط وهي: مجلس المنافسة، سلطة ضبط البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية، سلطة ضبط الكهرباء والغاز، لجنة الإشراف على التأمينات والوكالة الوطنية للموارد الصيدلانية المستعملة في الطبّ البشري.

إذن تشمل الدراسة في هذا المطلب: طبيعة هذه الهيئات (الفرع الأول)، ثمّ كفاءات مساهمتها في الاختصاص التنظيمي (الفرع الثاني).

الفرع الأول

طبيعة الهيئات المساهمة في الاختصاص التنظيمي

تثير طبيعة هذه الهيئات، مدى اعتبارها سلطات إدارية مستقلة تضاف إلى باقي سلطات الضبط المعروفة وتحديد ذلك يتطلب تعريف هذه الهيئات (أولا)، ومدى توافرها على معايير سلطات الضبط المستقلة (ثانيا).

¹- ZOUAIMIA R, Les autoritésla régulation économique en Algérie, Op.cit, p. 74.
²- بن زيطة عبد الهادي، مداخلة حول: نطاق اختصاص السلطات الإدارية المستقلة (دراسة حالة لجنة عمليات البورصة وسلطة الضبط للبريد والمواصلات السلكية واللاسلكية)، الملتقى الوطني حول سلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، جامعة بجاية أيام 23 و24 ماي 2007، ص. 172.

أولاً- تعريف هيئات الضبط المستقلة المساهمة في الاختصاص التنظيمي:

تُعرّف هيئات الضبط كلّ منها حسب قطاع نشاطها، ففي مجال المنافسة أوجد المشرّع سلطة مستقلة أعطاها كامل الصلّاحيّة لمراقبة المنافسة وزوّدها بمختلف الوسائل والآليات، وتتمثّل في **مجلس المنافسة**، الذي أنشئ بموجب قانون رقم 95-06 مؤرّخ في 25 جانفي 1995، ويتمتع بالاستقلال الإداري والمالي، نصب في 1996 ويتكوّن من اثنا عشر عضواً، يعيّنون من طرف رئيس الدّولة بناءً على اقتراح مشترك بين الوزير المكلف بالعدل والوزير المكلف بالتجارة¹، إلا أنّ القانون السّابق يعاني من عدّة نقائص، مما دفع المشرّع إلى إدخال تعديلات قصد زيادة الفعاليّة الاقتصاديّة²، فأصدر أمر رقم 03-03 مؤرّخ في 19-7-2003، هذا الأخير وضع الحدّ للجدل الذي كان سائداً حول اعتبار مجلس المنافسة بمثابة هيئة شبه قضائيّة، وأعطى تعريفاً واضحاً له بأنّه سلطة إداريّة في المادّة 23 منه، لكن بالمقابل لم تحدّد الأهداف التي أنشئ من أجلها³، ولم تعترف باستقلاليتها، ليكتمل تعريفه في التّعديل الجديد لقانون المنافسة بموجب المادّة 09 من قانون رقم 08-12⁴ التي تنصّ على ما يلي: "تنشأ سلطة إداريّة مستقلة تدعى في صلب النص "مجلس المنافسة" تتمتع بالشخصيّة القانونيّة والاستقلال المالي، توضع لدى الوزير المكلف بالتجارة".

استحدث المشرّع في مجال البريد والمواصلات سلطة ضبط البريد والمواصلات السّلكيّة واللاسلكيّة بموجب قانون 2000-03، الذي ألغى جميع الأحكام التّشريعيّة السّابقة للأمر رقم 75-89 المؤرّخ في 30 ديسمبر 1975 المتضمّن قانون البريد والمواصلات⁵، أين كانت الدّولة في ضلّه تحتكر هذا القطاع. جاءت اللّجنة في الفصل التّالث وتتكوّن من مدير عام ومجلس، وهذا الأخير يتكوّن من سبعة أعضاء من بينهم رئيس، يتولّى تعيينهم كلّهم

¹- راجع المادّة 29 من قانون رقم 95-06 مؤرّخ في 25 جانفي 1995، المرجع السّابق.
²- نصري نبيل، المركز القانوني لمجلس المنافسة بين الأمر رقم 95-06 والأمر رقم 03-03، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع: قانون الأعمال، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2002، ص.13.
³- سحوت جهيد، الممارسات المناهية للمنافسة أو المقيدة للمنافسة بين الأمر رقم 95-06 والأمر رقم 03-03، مذكرة مقدّمة لنيل شهادة الماجستير في القانون الخاص، تخصص: قانون الإصلاحات الاقتصاديّة، كلية الحقوق بجامعة جيجل، 2005-2006، ص.75.
⁴- قانون رقم 08-12 مؤرّخ في 25 جوان 2008، يعدل ويتم الأمر رقم 03-03 المؤرّخ في 19 جويلية 2003، المتعلق بالمنافسة، ج.ر العدد 36، المؤرّخ في 02 جويلية 2008.
⁵- راجع المادّة 150 من قانون 2000-03، المرجع السّابق.

رئيس الجمهورية¹، وتعتبر النموذج الأمثل لسلطات الضبط في الجزائر، فرغم إنشائها مؤخرًا إلا أنها الأكثر نشاطًا مقارنة بمثيلاتها في قطاعات اقتصادية أخرى²، وتشير الإحصائيات الخاصة بالمتعاملين الثلاثة للهاتف النقال إلى بلوغ الجزائر سقف 10 ملايين مشترك قبل الموعد المحدد له، بحيث أنه في منتصف 2005 تم تحقيق 09 ملايين مشترك وهو في تزايد، هذا ما يضع الجزائر في الرتبة الثالثة بعد جنوب إفريقيا والمغرب³.

كما تعتبر لجنة ضبط الكهرباء والغاز **CREG** هيئة مستقلة، تمارس مهام مزدوجة منها المجلس القريب من الهيئات العامة التي تعنى بتنظيم وظيفة السوق الوطنية للكهرباء والغاز، وأيضا المهمة العامة لرقابة احترام القوانين والتنظيمات⁴، مما يعني فتح قطاع الكهرباء والغاز للمنافسة بعدما كان محتكرا من طرف شركة سونلغاز sonalgaz⁵، فلقد كانت هيئة الدولة على المرفق العام يكمن في عدم تعدد الهياكل لأجل نفس الخدمة، ولا توجد منافسة⁶، فأنشئت بموجب المادة 111 من قانون 02-01⁷، التي أعادت نمط تسيير هذا القطاع ليستجيب مع متطلبات اقتصاد السوق. ويقوم بإدارة لجنة الضبط لجنة مديرة والتي تتشكل من رئيس وثلاث مديرين، يتم تعيينهم بمرسوم رئاسي بناء على اقتراح من الوزير المكلف بالطاقة⁸، أما لجنة الضبط للطاقة في فرنسا تتكون من ستة أعضاء⁹، وهي سلطة إدارية مستقلة وضعت من طرف المشرع لأجل ضمان الضبط في قطاعات الكهرباء والغاز

¹ - مرسوم رئاسي رقم 01-109 مؤرخ في 03 ماي 2001، يتضمن تعيين أعضاء مجلس ضبط البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية، ج.ر عدد 26، صادر في 09 ماي 2001، ص. 03.

² - سحوت جهيد، المرجع السابق، ص. 121.
³ - لحر عباس، مداخلة حول: افتتاح قطاع الاتصالات في الجزائر على المستثمرين الأجانب ومكانته في الخدمات الاقتصادية، الملتقى الوطني حول الاستثمار الأجنبي المباشر ومهارات الأداء الاقتصادي حالة بعض الدول النامية، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير والعلوم التجارية، جامعة أمحمد بوقره، بومرداس، المنظم أيام 22 و23 أكتوبر 2007، ص. 9.

⁴ - TERGA M, Le régime juridique de l'électricité et de la distribution publique de gaz, mémoire de magistère en droit administration et finances publiques, faculté de droit et des sciences administratives université D'Alger, 2001, P. 96.

⁵ - BOURAS A _ BENDASE M, « Servis public et économie de marché cas de la distribution de l'électricité et de gaz », Revue Idara, n° 01, 1998, p.161.

⁶ - Ibid, P. 154.

⁷ - حيث تنص المادة 111 من قانون رقم 01-02 على ما يلي: " تحدث لجنة ضبط الكهرباء و الغاز تدعى " اللجنة " ، المرجع السابق.

⁸ - راجع المواد 116 و117 من قانون رقم 01-02، المرجع نفسه.

⁹ - VOIR : LAGET- ANNAMAYER A, Op.cit, p. 319.

وذلك لتنظيم الاختلاف الذي يواجه المسيرين والمستخدمين¹.

وأنشأ المشرع في قطاع التأمين لجنة الإشراف على التأمينات بموجب قانون 04-06 المعدل لقانون التأمين، حيث تنص المادة 26 منه على ما يلي: "تعديل المادة 209 من الأمر رقم 95-07 المؤرخ في 25 جانفي 1995 وتحرر كما يأتي:

المادة 209: تنشأ لجنة الإشراف على التأمينات التي تتصرف بإدارة رقابة بواسطة الهيكل المكلف بالتأمينات لدى وزارة المالية،

تمارس رقابة الدولة على نشاط التأمين وإعادة التأمين من طرف لجنة الإشراف على التأمينات المذكورة أعلاه...".

تعتبر اللجنة من منطلق هذه المادة هيئة رقابة على نشاط التأمين في الجزائر، ورثت مجموعة من الصلاحيات التي كانت سابقا لوزير المالية، تتشكل من 5 أعضاء من بينهم الرئيس، يعيّنون بموجب مرسوم رئاسي بناء على اقتراح وزير المالية²، وتسمّى في فرنسا لجنة الرقابة على التأمينات أنشئت بموجب قانون 1989-12-31 وعرفت تعديلات بموجب قانون الحماية المالية في 2003، وأصبحت اللجنة في ضله هيئة عامة مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية، لكن المشرع الجزائري استقبل القانون الفرنسي لعام 89 بدلا من 2003³.

استمر انسحاب الدولة أيضا في عدة مجالات، منها مجال الصحة، فأنشئت الوكالة الوطنية للموارد الصيدلانية المستعملة في الطب البشري بموجب المادة 173-1 من قانون رقم 13-08 مؤرخ في 20 جويلية 2008، الذي عدل قانون رقم 85-05 مؤرخ في 16-02-1985، المتعلق بحماية الصحة وترقيتها، فأصبحت الوكالة تشارك وزارة المالية في تسيير هذا القطاع، وذلك للمكانة التي تحتلها صحة الإنسان في الدستور والقوانين الدولية.

¹- PIERRE – JEANNE NEY A, « La cour de cassation refuse d'entendre les observations de la commission de régulation de l'énergie », Recueil Dalloz, n°27, 2005, p.1835.

²- راجع المواد 209 مكرر، 209 مكررا و 209 مكرر من قانون رقم 04-06 مؤرخ في 20-02-2006، متعلق بالتأمينات، المرجع السابق، ص. 07.

³- ZOUAIMIA R, Droit de la régulation économique, Edition Berti, Alger, 2006, p.p. 97 - 98.

تنشأ لدى الوكالة أربعة لجان متخصصة¹، وتعتبر من الهيئات الإدارية المستقلة، المكلفة بمهمة ضبط سوق المواد الصيدلانية والمستلزمات الطبية المستعملة في الطبّ البشري²، إضافة لمهام أخرى³.

ثانيا. مدى توافر معايير السلطات الإدارية المستقلة في الهيئات المساهمة في الاختصاص التنظيمي:

بالرجوع إلى التّصوُّص المنشئة لهذه الهيئات نجد اختلاف التكييف القانوني لها، بين من اعترف المشرّع لها صراحة أنّها سلطة إدارية مستقلة، وأخرى لم يكتفها صراحة، إلا أنّها اعتبرت من الهيئات الإدارية المستقلة بالنظر للخصائص التي تميّزها.

كَيْف المشرّع الجزائري مثلا مجلس المنافسة صراحة بأنّه سلطة⁴، إدارية⁵ تمارس اختصاصات ومزايا السّطة العامة المتمثلة في السّطة التنفيذية، تتمتع بالاستقلالية⁶، وذلك بموجب المادة 09 من قانون 08-12 المعدلة للمادة 23 من أمر 03-03، وبهذا يتأكد طابعه غير القضائي. أمّا المشرّع الفرنسي فلم يفصل في طبيعته القانونية بدقة في القانون الذي أنشأه، وهو قانون رقم 86-1243 مؤرّخ في 01 ديسمبر 1986 والمتعلق بحرية الأسعار والمنافسة. لذا فصل المجلس الدستوري الفرنسي في طبيعته القانونية في قراره رقم 86-224 صادر في 23-01-1987، بأنّه يتخذ شكل الهيئة الإدارية المستقلة، وفي نفس السّياق وصف

¹- راجع المادة 2/173 من قانون رقم 08-13 مؤرخ في 20-07-2008، متعلق بحماية الصحة وترقيتها، المرجع السابق، ص. 05.

²- راجع المادة 5/3-173 من قانون رقم 08-13، المرجع نفسه، ص. 05.

³- راجع المادتان 3-173 و4-173 من قانون 08-13، المرجع نفسه، ص. 5 - 6.

⁴- راجع المادة 23 من أمر 03 - 03 مؤرخ في 19-07-2003، يتعلق بالمنافسة، المرجع السابق.

⁵- ZOUAIMIA R, « Remarques sur le contentieux des décisions du conseil de la concurrence Algérien », Revue des Avocats de la région de Tizi-Ouzou, n°2, 2004, p165 ; LAGHOUATI. S – FASSIER F et MEBROUKINE A, Op.cit, p. 694 ;

لباد ناصر، القانون الإداري، الجزء الأول: التنظيم الإداري، الطبعة الثالثة، لباد للنشر، الجزائر، 2005، ص. 166 ؛ راجع المواد من 26 إلى 30 من قانون 08-12 المعدلة والمتممة للمواد من 56 إلى 62 من الأمر 03-03، المرجع السابق.

⁶- راجع في هذا الشأن: كتو محمد الشريف، "الممارسات المنافية للمنافسة في القانون الجزائري"، دراسة مقارنة بالقانون الفرنسي، أطروحة لنيل درجة دكتوراه دولة في القانون، فرع: القانون العام، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2004-2005، ص. 268 - 269؛

TAIB E, « Chronique de l'organisation administrative (1995) », Revue Idara, n°2, 1996, p.94.

مجلس المنافسة نفسه¹.

حظيت بنفس التكييف الوكالة الوطنية للموارد الصيدلانية المستعملة في الطبّ البشري في المادة 173-2/1 التي تنصّ على ما يلي: " الوكالة سلطة إدارية مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي"، هذا إضافة لمعايير أخرى تؤكد هذا التكييف².

أمّا ARPT تعتبر من الهيئات التي لم يكييفها المشرّع صراحة بالطابع الإداري إلا أنّ كلّ ما يمسيها يحمل دلالة على اتصافها بهذا الطابع، ذلك من خلال تمتعها بامتيازات السلطة العامة، من حيث شرعيتها ومن خلال إحداثها أضرارا للغير، وخضوعها لرقابة القاضي الإداري³، فاكتفى المشرّع بالنصّ فقط أنّها سلطة ضبط مستقلة في المادة 10 من قانون 2000-03.

فطابعها السلطوي يتجسّد في قيامها بجزء من الاختصاصات التي كانت سابقا معهودة لوزارة البريد والمواصلات، فتصدر قرارات فرديّة، عكس سلطة ضبط البريد والمواصلات في فرنسا التي تتمتع بممارسة السلطة التنظيمية التي تقتسمها مع الوزير المكلف بهذا القطاع، والتي نصبت في 05 جانفي 1997⁴، أمّا إضفاء الطابع الاستقلالي صراحة عليها إنّما جاء ترجمة للخصائص التي تميّزها، كخاصية التمتع بالشخصية المعنوية التي تمنح لها عدّة صلاحيات كأهلية التقاضي والتعاقد⁵، كما تتأكد استقلاليتها أكثر في استقلالها المالي⁶ وإعداد نظامها الداخلي لوحدها⁷، إضافة لنظام التنافي الذي يفرض على الأعضاء طبقا لنصّ المادة 18 من ق 2000-03 .

كما لم تكيّف لجنة ضبط الكهرباء والغاز صراحة بأنّها سلطة إدارية لاستعمال المشرّع مصطلح "هيئة مستقلة"، لكن يستنتج طابعها السلطوي من خلال توليها للعديد من

¹- KERNINON J, Droit public économique, Montchrestien, paris, 1999, p.16.

²- راجع المواد 173-2/1، 173-13/4 و 19 و 173-5 من قانون رقم 08-13 مؤرخ في 20-07-2008، المرجع السابق.

³- نشادي عائشة، إعادة هيكلة قطاع البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، فرع: إدارة ومالية، كلية الحقوق بجامعة الجزائر، 2004-2005، ص. 178 .

⁴- جليل مونية، سلطة ضبط البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية كسلطة إدارية مستقلة، رسالة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، فرع: إدارة ومالية، كلية الحقوق والعلوم الإدارية، جامعة الجزائر، 2002-2003، ص. 80.

⁵- راجع في هذا الشأن: مشيد سليمة، المرجع السابق، ص. 28.

⁶- أنظر المواد 10 و 22 من قانون رقم 2000-03، المرجع السابق.

⁷- أنظر المادة 20 من القانون رقم 2000-03، المرجع نفسه.

صلاحيات وزير الطاقة¹، وطابعها الإداري يمكن استخلاصه من عدّة معايير منها جانب المنازعات فالمادّة 139 من قانون 01-02 تنصّ: "يجب أن تكون قرارات لجنة الضبط مبرّرة ويمكن أن تكون موضوع طعن قضائي لدى مجلس الدّولة"، وهذا دليل على أنّ أعمالها ذات طابع إداري، لأنّه يطعن فيها بنفس الكيفية التي يطعن بها ضد الأعمال الإداريّة العادية.

أما الطابع الاستقلالي لها فيظهر في الاعتراف الصريح للمشرّع باستقلاليّتها في نصّ المادّة 112 التي تنصّ: "لجنة الضبط هيئة مستقلة..."، بالإضافة لمعايير أخرى تؤكّد استقلاليّة اللجنة، كتمتعها بالشخصيّة المعنويّة²، إضافة لنظام التنافي المطلق للأعضاء، ونظام العهدة³، إعداد اللجنة لنظامها الداخلي، إضافة لاستقلالها المالي المعترف به صراحة إذ تستفيد اللجنة من عدّة مصادر⁴.

كما لم يقرّ المشرّع الجزائري بتكليف لجنة الإشراف على التأمينات في المادّة 209 من قانون التأمينات المعدّل على أنّها سلطة إداريّة مستقلة، إنّما اكتفى فقط بذكر اختصاصاتها، إلا أنّ هذا ليس معناه أنّه لا يمكن اعتبارها سلطة إداريّة مستقلة⁵.

فيمكن استخلاص الطابع السلطوي لها في تحويلها سلطة الرقابة على نشاط التأمين، وبذلك تكون قد حلّت محلّ الوزير المكلف بالماليّة الذي قد لا يكون على دراية كافية بنشاط التأمين⁶. أمّا طابعها الإداري يظهر من فحوى المادّة 209 المعدّلة من الأمر 07-95 التي تنصّ: "تنشأ لجنة الإشراف على التأمين التي تتصرّف كإدارة رقابة بواسطة الهيكل المكلف بالتأمين لدى وزارة الماليّة"، ممّا يدلّ أنّ اللّجنة هي هيئة إداريّة بمعنى لها مواصفات

¹ - عسالي عبد الكريم، مداخلة حول: لجنة ضبط الكهرباء والغاز، الملتقى الوطني حول سلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي جامعة بجاية، أيام 23 - 24 ماي 2007، ص. 156.

² - أنظر في هذا الشأن: المادّة 6/119 من قانون رقم 01-02، المرجع السابق؛ حدري سمير، السلطات الإدارية المستقلة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، فرع: قانون الأعمال، جامعة محمد بوقره، بومرداس، 2006، ص. 58.

³ - راجع المواد: 121 و122 و123 من قانون رقم 01-02، المرجع السابق.

⁴ - راجع: المادّة 112 وكذا المواد 94 و127 من قانون رقم 01-02، المرجع نفسه. ؛ عسالي عبد الكريم، المرجع السابق، ص. 161.

⁵ - إرزيل الكاهنة، مداخلة حول: دور لجنة الإشراف على التأمينات في ضبط سوق التأمين، الملتقى الوطني حول سلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، جامعة بجاية، أيام 23 - 24 ماي 2007، ص. 110.

⁶ - المرجع نفسه، ص. 111.

الإدارة، إذ تصدر قرارات إدارية تهدف إلى تحقيق المصلحة العامة وتُحدِث مراكز قانونية¹، إضافة لنوع العقوبات التي تقرّها²، فهي تتمتع بامتيازات تمارس تقليدياً من طرف الهيئات الإدارية العامة³، وما يؤكّد الطابع الإداري للجنة كون قراراتها المتعلقة بتعيين متصرف مؤقت قابلة للطعن أمام مجلس الدولة⁴، فإضفاء الطابع الإداري للجنة جاء متوافقاً مع الأسس التي أتى بها كلّ من الفقه واجتهاد مجلس الدولة الفرنسيين⁵.

أمّا الطابع الاستقلالي لها فيستنتج بالنظر إلى عمل اللجنة دون الخضوع إلى السلطة الإدارية التقليدية أي السلطة التنفيذية، وتتجسّد هذه الاستقلالية أيضاً من الجانبين: العضوي⁶ والوظيفي⁷، اللذان أظهرّا بأنّ استقلالية اللجنة هي استقلالية نسبية.

الفرع الثاني

كيفية المساهمة في الاختصاص التنظيمي

تتجسّد كيفية مساهمة هذه الهيئات في الاختصاص التنظيمي عن طريق كيفية الاستشارة (أولاً)، تقديم الآراء والاقتراحات والتوصيات (ثانياً) وعن طريق المساهمة في إعداد التنظيمات التطبيقية (ثالثاً).

أولاً- المساهمة في الاختصاص التنظيمي عن طريق الاستشارة:

عُرِّفت الاستشارة بأنها إجراء سابق على صدور بعض القرارات من جانب واحد، فقد تكون ثابتة بنصّ وتعدّ بمثابة اقتراح خال من الأثر القانوني، كما أنّ مصدر القرار هو من

¹- أوديع نادية، مداخلة حول: صلاحيات سلطة الضبط في مجال التأمين (لجنة الإشراف على التأمين)، الملتقى الوطني حول سلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، جامعة بجاية، 2007، ص. 125.

²- راجع المادة 241 المعدلة بموجب قانون رقم 04-06 مؤرخ في 20-02-2006، المرجع السابق.

³- ZOUAIMIA R, « Le statut juridique de la commission de supervision des assurances », Revue Idara, n°1, 2006, p.13.

⁴- راجع المادة 6/213 بعد تعديلها بموجب المادة 31 من قانون رقم 04-06 مؤرخ في 20-02-2006، المتعلق بالتأمينات، المرجع السابق، ص. 08.

⁵- Voir : ZOUAIMIA R, « Le statut de supervision des assurances », Op.cit, p.11.

⁶- راجع في هذا الشأن: إرزيل الكاهنة، المرجع السابق، ص. 113 - 114؛ أوديع نادية، المرجع السابق، ص. 125 - 126.

⁷- راجع: إرزيل كاهنة، المرجع نفسه، ص.ص. 114 - 115؛

ZOUAIMIA R, « Le statut juridique... assurances», Op.cit, p.p. 22-23.

يطلبها، وليس لهذا الإجراء أثر في تقسيم الاختصاص¹. وتنقسم الاستشارة التي تبديها الهيئات المساهمة في الاختصاص التنظيمي إلى: استشارة وجوبية (1)، واختيارية (2).

1- الاستشارة الوجوبية: سميت بالوجوبية لأن النصوص القانونية ألزمت السلطة التنفيذية اللجوء إليها، لذا نتطرق بالدراسة هنا إلى مجالات تقديم هذه الاستشارة، ثم إلى الطبيعة القانونية للآراء التي تقدمها هذه الهيئات الإدارية المستقلة.

أ - مجالات تقديم الاستشارة الوجوبية: فيما يتعلق بمجلس المنافسة، فباستقراء مختلف النصوص، يتبين أن المشرع حدّد مجالات الاستشارة الإجبارية، ف جاء بقائمة تتضمن بعض الأهداف التي يمكن أن تتضمنها مشاريع النصوص التنظيمية – والنصوص التشريعية - والتي لم تذكر على سبيل الحصر وإنما على سبيل المثال²، وذلك لاستعمال المشرع مصطلح "لاسيما" والتي تقابلها في اللغة الفرنسية كلمة "Notamment"، فيلزم الأمر رقم 03-03 المعدل والمتمم بالقانون رقم 12-08 الاستشارة المسبقة لمجلس المنافسة، لذا فاستشارة المجلس إلزامية في المسائل التالية:

*- حول كل نص تنظيمي يحدّد أسعار السلع والخدمات التي تعتبرها الدولة ذات طابع استراتيجي³، لكن السؤال المطروح: ماهو المعيار الذي تعتمده الدولة لاعتبار سلعة ما ذات طابع استراتيجي؟

الإجابة قد تكون بمعيار تمتع السلطة العامة بالسلطة التقديرية، والدليل أنه في سنة 1996 أصدرت الحكومة مرسوما تنفيذيا يتضمن تحديد أسعار بعض السلع والخدمات الإستراتيجية⁴.

*- في كل نص تنظيمي من شأنه أن يتضمن اتخاذ تدابير استثنائية للحد من ارتفاع الأسعار أو تحديدها، لاسيما في حالة ارتفاعها المفرط بسبب اضطرابات السوق أو كارثة

¹ - عليان مالك، الدور الاستشاري لمجلس المنافسة (دراسة تطبيقية)، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع: الإدارة والمالية، جامعة الجزائر، 2003، ص. 20.

² - قابة صورية، مجلس المنافسة، رسالة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، فرع: قانون الأعمال، معهد الحقوق، جامعة الجزائر، 2000-2001، ص. 121.

³ - راجع المادة 1/05 بعد تعديلها بموجب المادة 04 من قانون رقم 12-08، المرجع السابق.

⁴ - أنظر: ج.ر عدد 04، مؤرخ في 17 جانفي 1996، ص. 09 (ملغى).

أو صعوبات مزمنة في التّموين داخل قطاع نشاط معيّن أو في منطقة جغرافيّة معيّنة أو في حالات الاحتكارات الطبيعيّة، فهذه التّدابير تستمر لمدة أقصاها 06 أشهر، وإن استدعت الضّرورة فيمكن تجديدها دائما بموجب تنظيم، بعد أخذ رأي مجلس المنافسة¹.

*وفي كلّ مشروع نصّ تشريعي وتنظيمي له صلة بالمنافسة، أو يدرج تدابير من شأنها لاسيما

- إخضاع ممارسة مهنة ما أو نشاط ما، أو دخول سوق ما إلى قيود من ناحية الكم،
- وضع رسوم حصريّة في بعض المناطق أو النّشاطات،
- فرض شروط خاصّة لممارسات نشاطات الإنتاج والتّوزيع والخدمات،
- تحديد ممارسات موحدة في ميدان شروط البيع.²

الملاحظ أنّ الاستشارة الإجماريّة للمجلس بينما كانت مقتصرة فقط على مشاريع النّصوص التنظيميّة، اتّسعت لتشمل أيضا مشاريع القوانين.

إذن فمجلس المنافسة يلعب دور هيئة استشاريّة لدى السّلطة التّنفيذيّة فيما يخصّ تحضير مشاريع النّصوص التشريعيّة والتنظيميّة التي لها علاقة بمجال المنافسة، كما أنّ المشرّع في ظلّ القانون رقم 06-95 والأمر الملغي له رقم 03-03 لم يحدّد الهيئات التي يمكن أن تستشير مجلس المنافسة وجوبا، وذلك لورود كلمة "الحكومة"، وبديهيّا أن تكون كثيرا من الوزارات معنيّة بذلك إلى جانب الوزير الأوّل، لكن عند تفحص النّصوص التنظيميّة تبين أنّه أستشير في استشارته الوجوبيّة من طرف وزارة التجارة فقط³، مثل المرسوم التّنفيذي رقم 175-05 المؤرّخ في 12-05-2005⁴، الذي وردت فيه العبارة التّاليّة: - إنّ رئيس الحكومة، - بناء على تقرير وزير التجارة،..، - وبعد أخذ رأي مجلس المنافسة، يرسم ما يأتي: (...)."

¹- راجع فقرات 02 و03 من المادة 05 من أمر رقم 03-03 بعد تعديلها بالمادة 04 من قانون رقم 12-08، المرجع السابق.

²- المادة 36 من الأمر رقم 03-03 المعدّلة بالمادة 19 من قانون رقم 12-08، المرجع السابق.

³- راجع في هذا الشأن: عليان مالك، المرجع السابق، ص. 41.

⁴- مرسوم تنفيذي رقم 175-05 مؤرّخ في 12-05-2005، يحدد كميّات الحصول على التصريح بعدم التّدخل بخصوص الاتفاقات ووضع الهيئة على السوق، ج.ر عدد 35، مؤرّخ في 18 ماي 2005، ص. 04.

لكنّ المشرّع تدارك هذا الفراغ في تعديل قانون المنافسة رقم 08 - 12، وأكد بأنّ السّلطة التّنفيذية التي تتدخل لطلب الرّأي هي وزير التجارة¹، الذي يطلب الاستشارة الإلزامية عند إعداد مشروع نصّ تنظيمي، ويقدمه في التقرير الذي يعده للوزير الأوّل حالياً.

أما الاستشارة الوجوبية لسطة ضبط البريد المواصلات السلكية واللاسلكية، فيقوم بها الوزير المكلف بالبريد والمواصلات، بحيث يستشيرها وجوباً في كلّ ما يتعلّق ب:

" تحضير أية مشاريع نصوص تنظيمية تتعلّق بقطاعي البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية"²(...)

لعلّ أنّ هذه الاستشارة الإلزامية فرضت على الوزير المكلف بالبريد والمواصلات السلكية واللاسلكية، كون مواضيع الاستشارة هنا تتعلّق بصميم نشاط أو اختصاص هذه السّلطة³، وكونها أيضاً الخبير الوحيد في هذا الميدان الذي يتميّز بطابعه التقني، ولصلاحيتها الواسعة⁴، وتأكّد لجوء الوزير المكلف بالبريد والمواصلات لاستشارة اللجنة في مشاريع النصوص التنظيمية التي عرضها عليها لإبداء رأيها فيها قبل إصدارها كالمرسوم التنفيذي رقم 01-123 وكذا المرسوم التنفيذي رقم 03-36⁵.

لكن نتساءل: هل أنّ إلزام الوزارة باستشارة اللجنة هنا إجراء لا يمكن التراجع عنه؟

إنّه وبتفحص المادة 12/13 من قانون 03-2000، يتّضح أنّ استشارة الوزير للجنة هو إجراء إجباري، لورود عبارة " بخصّوص ما يأتي "، أي أنّ الوزير ملزم باستشارة اللجنة بخصّوص ثلاثة عناصر والتي سبق لنا ذكرها، أما عدا ذلك فالاستشارة اختيارية.

¹- راجع المادة 18 من قانون رقم 08-12 التي تعدل وتتم المادة 34 من الأمر رقم 03-03، المرجع السابق.

²- راجع في هذا الشأن: نص المادة 13 فقرة 12 من القانون رقم 03-2000، المرجع السابق.

³- بن زيطة عبد الهادي، المرجع السابق، ص. 182.

⁴- قاية صوراية، المرجع السابق، ص. 225.

⁵- مرسوم تنفيذي رقم 01-123 مؤرخ في 09 ماي 2001، يتعلّق بنظام الاستغلال المطبق على كل نوع من أنواع الشبكات بما فيها السلكية الكهربائية وعلى مختلف خدمات المواصلات السلكية واللاسلكية، ج.ر عدد 27، مؤرخ في 13 ماي 2001، معدل ومتمم بالمرسوم التنفيذي رقم 07-162 المؤرخ في 30 ماي 2007، ج.ر العدد 37، المؤرخ في 07 جوان 2007؛ مرسوم تنفيذي رقم 03-36 مؤرخ في 13 جانفي 2003، يتم المرسوم التنفيذي رقم 02-186 المؤرخ في 26 ماي 2002، المتضمن الموافقة على سبيل التسوية على رخصة إقامة شبكة عمومية للمواصلات اللاسلكية الخلوية من نوع GSM واستغلالها وتوفير خدمات المواصلات اللاسلكية للجمهور، ج.ر العدد 04، المؤرخ في 22 جانفي 2003، ص. 07.

ب - الطبيعة القانونية للأراء المقدمة في الاستشارة الوجودية: ما يتعلق باستشارة مجلس المنافسة فيلزم بالرد على الاستشارات التي تتقدم بها الهيئات من أجل الاستفسار عن الوقائع القانونية التي لها علاقة بالمنافسة، كونه الخبير المختص في مجال المنافسة¹، كما أن الرأي الذي يقدمه ترد عليه بعض القيود منها:

لا يمكنه فحص مشروعية أو تفسير أو تأويل أي نص تشريعي أو تنظيمي، لأن ذلك من اختصاص الجهات القضائية، ولا يمكن أن يبدي رأيه في الأحكام القضائية أو أي إجراء قضائي ساري المفعول، لأن ذلك من اختصاص جهات الطعن القضائية².

أما من حيث القوة الإلزامية للاستشارة الوجودية، فنلاحظ أن المواد 5 و36 من الأمر 03-03 المعدلة بالمواد 4 و19 من قانون 12-08 لا تحتل أكثر من تفسير، فمجلس المنافسة يمارس دور الهيئة الاستشارية، ولا تكون لآرائه القوة الإلزامية للسلطة التنفيذية.

كما أن الطبيعة القانونية للرأي الذي تقدمه لجنة المواصلات السلكية واللاسلكية اختياري، لعدم وجود نص ينفي ذلك، ليبقى إجراء الاستشارة هو الوجودي فقط.

2 - الاستشارة الاختيارية: يبدي مجلس المنافسة رأيه في كل مسألة ترتبط بالمنافسة، إذا طلبت الحكومة منه ذلك، ويقصد من هذه الأخيرة كل من الوزير الأول وكل الوزراء³، أي أن هذه الأخيرة تتمتع بصلاحيّة مزدوجة من حيث استشارتها للمجلس، التي تتراوح بين الاستشارة الإلزامية والاختيارية، وسميت هذه الأخيرة بالاختيارية كون الإدارة من طلبها تلقائياً، لأنها غير مفروضة بنص يعطيها صفة الإلزام، ولا تعتبر الإدارة نفسها ملزمة بالرأي الذي تطلبه⁴، إلا أنها تُعبّر عن مساهمة المجلس في الاختصاص التنظيمي. كما يمكن استشارة المجلس من طرف أشخاص آخرين في مواضيع لا تتعلق بالسلطة التنظيمية⁵.

¹ - عمورة عيسى، النظام القانوني لمنازعات مجلس المنافسة، مذكرة لنيل درجة الماجستير في القانون، فرع: قانون الأعمال، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2006، ص. 15.

² - عيساوي محمد، القانون الإجرائي للمنافسة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، فرع: قانون الأعمال، جامعة مولود معمري بتيزي وزو، 2005، ص. 61.

³ - راجع المادة 35 من الأمر رقم 03-03، المرجع السابق.

⁴ - أنظر في هذا الشأن: عليان مالك، المرجع السابق، ص. 24؛ عيساوي محمد، المرجع السابق، ص. 61.

⁵ - راجع المادة 2/35 من أمر رقم 03-03، المرجع السابق.

أمّا استشارة ARPT في الاختصاص التنظيمي من طرف الوزير الأوّل فتتعلق حول:
- ملانمة أو ضرورة اعتماد نصّ تنظيمي يتعلّق بالبريد والمواصلات السلكيّة واللاسلكيّة.
استراتيجيات تطوير قطاعي البريد والمواصلات السلكيّة واللاسلكيّة¹.

في هذه الحالة فلجوء الوزير إلى طلب رأي اللجنة اختياري، وهذه الأخيرة مدعوّة لإعطاء رأيها حول جميع القضايا المتعلقة بالبريد والمواصلات السلكيّة واللاسلكيّة واستراتيجيات تطوير هذا القطاع²، إلا أنّ المشرّع لم يحدّد طبيعة هذه الآراء، وهل هي ملزمة للجهة التي طلبتها أم لا؟ وحسب الأستاذ رشيد زوايمية فإنّ الآراء مجردة من أيّة قوة إلزاميّة، لكن رغم ذلك تعدّ من أساليب ممارسة السلّطة التنظيميّة³.

يظهر كذلك الاختصاص الاستشاري للجنة ضبط الكهرباء والغاز في المادة 2/114 التي تنصّ على مايلي: "تضطلع اللجنة بالمهام الآتية: مهمة استشاريّة لدى السّلطات العموميّة فيما يتعلّق بتنظيم سوق الكهرباء والسوق الوطنيّة للغاز وسيرهما"، وفي إطار هذه المهمّة تقوم اللجنة بإبداء آرائها للسلّطة التنفيذيّة إذا طلبت منها الحكومة ذلك أثناء إعدادها للتّنظيمات التطبيقيّة⁴، أمّا عن طبيعتها القانونيّة فلم تشر الموادّ إلى ذلك، ممّا يدلّ على عدم إلزاميتها، كما أنّ لجوء الحكومة لطلب رأي اللجنة إجراء غير وجوبي.

كما تستنشر الوكالة الوطنيّة للموارد الصيدلانيّة المستعملة في الطبّ البشري من طرف السلّطة التنفيذيّة، عند إعدادها لمشاريع نصوص تشريعيّة أو تنظيميّة تسيّر مجال الصيدلة والموادّ الصيدلانيّة والمستلزمات الطبيّة المستعملة في الطبّ البشري⁵.

من منطلق المادة 173 - 17/4 من قانون 08-13، نلاحظ أنّ إجراء الاستشارة هنا غير وجوبي، لعدم ورود أمر قانوني ملزم، لكنّ الوكالة ملزمة بإبداء رأيها والرّد إن استشارتها السلّطة التنفيذيّة في هذا المجال، لورود التّكليف القانوني الملزم في نصّ قانوني

¹- راجع المادة 3/13/13 من قانون رقم 03-2000، المرجع السابق.

²- مشيد سليمة، المرجع السابق، ص. 35.

³- ZOUAIMIA R, « Les autorités administratives indépendantes et la régulation économique en Algérie », Op.cit, p. 74.

⁴- راجع المادة 115 فقرات 2 و13 من قانون رقم 01-02، المرجع السابق.

⁵- راجع المادة 173-17/4 من قانون رقم 08-13 مؤرخ في 20-07-2008، المرجع السابق، ص. 06.

وهو المادة 173-17/4 التي تنصّ على ما يلي: " تكلف الوكالة، ... ، بما يأتي: ".

ثانيا - سلطة تقديم الاقتراحات والتوصيات:

لقد سبق أن قلنا أنّ الاقتراح قانونيًا أكثر قوّة وتأثيرًا من الآراء. فالاقترح لغة يعني: أنّ الأمر مُقترَحٌ، اقتراح فكرة عرضها للمناقشة والبحث¹، أمّا الرأى فهو ما يظنّه أو يعتقده المرء قولاً أو كتابةً، مشورة، خطة، فكرة².

حسب نصّ المادة 18 من قانون 12-08 المعدّلة والمتمّمة للمادّة 34 من أمر 03-03، **فلمجلس المنافسة** سلطة إبداء الرأى والاقتراح بمبادرة منه أو بطلب من الوزير المكلف بالتجارة، أوكلّ طرف آخر معني، والذي يهمنّا هو إبداء الرأى والاقتراح بمبادرة منه للحكومة، فيمكن لمجلس المنافسة أن يبدي ويقترح آراءه عند إعداد مشروع نصّ تنظيمي من طرف الحكومة له علاقة بالمنافسة، لكنّ الاختلاف هنا أنّ المجلس يتدخّل بمبادرته الخاصّة، ويمكنه اتّخاذ هذا الإجراء في شكل نظام أو تعليمة أو منشور ينشر في الجريدة الرّسميّة للمنافسة، وحسب ما هو معروف أنّ التعلّيمية والمنشور لا يّتمتعان بالقوّة الملزمة، فالإشكال يطرح حول مقصود المشرّع بكلمة نظام ؟ هل أنّ المشرّع قد تراجع فعلا عن موقفه ومنح الاختصاص التنظيمي لمجلس المنافسة؟

عند التّدقيق في نصّ المادة 18 من قانون 12-08، يتّضح أنّ المشرّع قصد بالنّظام فيها: القرار، لأنّ النّظام بالمفهوم القانوني يعني ذلك الذي يتمّ نشره في الجريدة الرّسميّة للجمهورية الجزائرية وليس في النّشرة الرّسميّة للمنافسة، كما أنّ المشرّع عودنا عند منحه الاختصاص التنظيمي لبعض سلطات الضّبط الاقتصادي أن يحدّد مجال هذا الاختصاص، كما أنّنا نتساءل أنّه كيف لمجلس المنافسة أن يصدر أنظمة تتعلّق بالمنافسة، وهو لم يصدر بعد النّظام الذي يحدد نظامه الداخلي؟

استفادت **ARPT** أيضا بسلطة إبداء اقتراحات وتوصيات، وهذا ما ورد في نصّ المادة 16 /13 التي تنصّ: "اقتراح مبالغ المساهمات في تمويل التزامات الخدمة العامّة".

¹- منجى الطلاب، عربي عربي، دار القيس للنشر والتوزيع، سوريا، 2001، ص. 116.
²- المرجع نفسه، ص. 470.

يمكن للجنة إبداء اقتراحات في التقارير والإحصائيات السنوية التي تعدّها¹، وكذا إبداء التوصيات "les recommandations" التي تتمثل في تفسير مختلف النصوص التشريعية والتنظيمية والتعليق عليها، وتختلف التوصيات عن الأنظمة من خلال القوة الإلزامية، إذ في حين تتمتع الأنظمة بقوة إلزامية يعاقب كل مخالف لها، نجد المعنى بهذه التوصيات حرّ في إتباعها²، كما لم يسبق للسلطات الإدارية المستقلة أن أصدرت توصيات³.

كما تمّ الاعتراف أيضا للجنة الإشراف على التأمينات بمساهمتها في الاختصاص التنظيمي عن طريق سلطة الاقتراح، بموجب المادة 13 من المرسوم التنفيذي رقم 113-08 المؤرخ في 09-04-2008، الذي يوضّح مهام لجنة الإشراف على التأمينات⁴، لكنّ الغريب أنّ هذا الاعتراف تمّ بموجب مرسوم تنفيذي، عكس الهيئات السابقة التي أُعترِف بمساهمتها في الاختصاص التنظيمي بموجب نصوص تشريعية، مما يؤكد تبعية اللجنة للسلطة التنفيذية - وزارة المالية. بحيث تقترح اللجنة على وزير المالية التعديلات التي تراها ضرورية للتشريع والتنظيم المعمول بهما في مجال التأمينات، كونها أقرب إلى هذا المجال.

وتقوم الوكالة الوطنية للموارد الصيدلانية المستعملة في الطبّ البشري بتقديم اقتراحات للسلطة التنفيذية عند إعدادها لمشاريع نصوص ذات طابع تشريعي أو تنظيمي، يرمي إلى تحسين الأحكام المعيارية المعمول بها في هذا المجال⁵، لأنها أدري بهذا المجال.

ثالثا. طريقة المساهمة في إعداد التنظيمات التطبيقية:

تشارك CREG الحكومة في إعداد التنظيمات التطبيقية للقوانين والأنظمة التي تخصّ قطاع الكهرباء والغاز⁶، لذا فالسلطات الإدارية المستقلة تتقاسم مع الحكومة سلطة تنظيمية ثانوية في مجال اختصاصها⁷، لذا يمكن القول أنّ عمل الضبط لا يبتعد كثيرا عن

¹ - أنظر المادة 11/13 من قانون رقم 03-2000، المتعلق بالموصلات السلكية واللاسلكية، المرجع السابق.
² - تواتي نصيرة، المركز القانوني للجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع: قانون الأعمال، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2005، ص. 120.
³ - جراي يمينة، المرجع السابق، ص. 65.
⁴ - راجع: ج.ر عدد 20، مؤرخ في 13-04-2008، ص. 05.
⁵ - راجع المادة 174-174 من قانون رقم 13-08 مؤرخ في 20-07-2008، المرجع السابق، ص. 06.
⁶ - راجع المادة 1/115 من قانون رقم 01-02 مؤرخ في 05-02-2002، المرجع السابق.
⁷ - عسالي عبد الكريم، المرجع السابق، ص. 164.

عمل الإدارة في المفهوم التقليدي، فالوظائف المستغلة في الضبط القطاعي مثل CREG، أثبت بأنه توجد طريقة أخرى لممارسة أعمال السلطة العامة، وتحمل آثار التصرفات التقليدية الممنوحة للدولة، باتخاذ قرارات تتمتع بالصيغة التنفيذية، مثل تحديد التعريفات القصوى¹، لكن الاختلاف هنا هو أن CREG تساهم وتشارك الحكومة في إعداد هذه الأنظمة التطبيقية، لكن سلطة اتخاذ القرار النهائي وإصدار النظام يكون للحكومة. فقانون 2002 المتعلق بالكهرباء والغاز لا يبدو أنه خصص ل CREG الاختصاص في إعداد وتحضير وإصدار الأنظمة التي بقيت من صفات الحكومة، إلا أنه لو نعتبر- بموقف عادل- أنّ السلطة التنظيمية هي التي تنشئ حقوق والتزامات حول مواضيع القانون بصيغة عامة ومجرّدة (مراسيم- أوامر- منشورات)، فليس بخطأ إثبات أنّ سلطة تحديد تعريفات الكهرباء والغاز التي تحمل قيم إيجاد الشبكات والمتاجرة إلى غاية الزبون النهائي هو شكل من الاختصاص في مادة التنظيم، فهو إذن يحمل أفضل حماية لهذه السلطة²، بهذا فلجنة إذن دور مهمّ في إنارة هيئة الحكومة أثناء تحضيرها للأنظمة التي تخصّ مجال الكهرباء والغاز.

المطلب الثاني

الاختصاص التنظيمي عن طريق الممارسة

لعدم إمكانية السلطة التنفيذية القيام بمهمة الضبط، ظهرت الهيئات الإدارية المستقلة للقيام بهذه المهمة، مما أعطى شعورا بنقص تدخّل الدولة، فاعترف مثلا المشرع الفرنسي بالسلطة التنظيمية لهذه الهيئات في العديد من المرات، وسلك المشرع الجزائري نفس المنهج بمنحه الاختصاص التنظيمي لكلّ من CMC و COSOB، فهما الهيئتان الوحيدتان اللتان تتمتعان بممارسة الاختصاص التنظيمي الممنوح لهما بصفة مباشرة، وبالتالي تكون دراستنا في هذا المطلب حول ماهية كلّ منهما، ثمّ كيفيات ممارستهما لهذا الاختصاص التنظيمي.

¹ - DJAFFAR R, Les compétences multiformes de la commission de régulation de l'électricité et de gaz, colloque national sur les autorités de régulation indépendantes en matière économiques et financière, Université Béjaia, le 23 et 24 mai 2007, p. 66.

² - Ibid, p. 68.

الفرع الأول

ممارسة مجلس النقد والقرض للاختصاص التنظيمي

لقد تمّ إسناد مهمة تنظيم المهنة البنكية عند الاستقلال في الجزائر إلى البنك المركزي، ثمّ إلى المجلس الوطني للقرض، لكنّه لم يكن ليمارسها بحرية بسبب تدخّلات وزارة الماليّة كجهة وصيّة على القطاع، وبقي الوضع على حاله إلى غاية إنشاء مجلس النقد والقرض¹ بموجب قانون رقم 90-10، الذي يجسّد حقيقة الاهتمام في عصرنة هذا القطاع، وعليه تكون الدّراسة هنا بالتطرّق لماهية مجلس النقد والقرض (أولاً)، ثمّ مجال اختصاصه التنظيمي (ثانياً).

أولاً- ماهية مجلس النقد والقرض:

نتعرّض هنا لمفهوم المجلس (1)، وطبيعته القانونيّة (2)، كما يلي:

1- مفهوم مجلس النقد والقرض: يعتبر إنشاء مجلس النقد والقرض في الجزائر معلماً بارزاً يجسّد الإصلاحات الاقتصاديّة²، والذي يؤديّ وظيفتين: وظيفة مجلس إدارة بنك الجزائر، ووظيفة السّلطة التقديّة في البلاد في ظلّ قانون 90-10³، لكنّ حالياً أصبح ينفرد بالسّلطة التقديّة دون الوظيفة الإداريّة⁴، ذلك استناداً إلى أحكام الأمر 01-01⁵، بمعنى أنّ هذا التّعديل قلّص من وظائف مجلس النقد والقرض، ووكلّ مهمة إدارة البنك المركزي لمجلس جديد

¹- مغربي رضوان، مجلس النقد والقرض، مذكرة الماجستير، فرع: قانون الأعمال، معهد الحقوق والعلوم الإداريّة بن عكنون، جامعة الجزائر، جوان 2004، ص. 25.

²- راجع في هذا الشأن: طارق بالهاشمي جيلالي، "الإصلاحات الماليّة في الجزائر"، مجلة آفاق، العدد 4، الجزائر، 2005، ص 55؛ زعلاني عبد المجيد، "الرقابة على الصرف في الجزائر: جوانب تنظيمية وجزائية"، المجلة الجزائرية للعلوم القانونيّة والاقتصاديّة والسياسيّة، العدد 1، الجزائر، 2001، ص. 11؛ مراد رابحي، الجهاز المصرفي الجزائري - واقع وآفاق، رسالة لنيل درجة الماجستير في العلوم الاقتصاديّة، فرع: التسيير، كلية العلوم الاقتصاديّة وعلوم التسيير، جامعة الجزائر، 2002، ص. 130.

³- لطرش الطاهر، تقنيات البنوك، ديوان المطبوعات الجامعيّة، الجزائر، 2001، ص. 201.

⁴- جراي يمينيّة، المرجع السابق، ص. 44.

⁵- أمر رقم 01 - 01 مؤرخ في 27 فيفري 2001، يعدل ويتمم قانون رقم 90-10، المتعلق بالنقد والقرض، ج.ر عدد 14، صادر في 28 فيفري 2001، معدل ومتمم.

أنشأه وهو مجلس إدارة البنك المركزي¹ وقد أكد المشرع هذا الفصل بين مجلس إدارة البنك المركزي وبين مجلس النقد والقرض بموجب الأمر رقم 03-11، فأصبح مجلس النقد والقرض في ظلّه يتمتع بسلطة إصدار أنظمة وقرارات فردية فقط. وتمّ إلغاء القانون رقم 10-90، نظرا للمشاكل التي عرفها القطاع البنكي والمصرفي بعد بضعة سنوات من بداية إصلاح هذا القطاع الهامّ، بالتالي تمّت بموجبه إعادة النظر في القطاع المصرفي بعد بضعة سنوات من بداية تنظيم وتسيير هذا القطاع². والملاحظ أنّ التشريع الجزائري قد حصر السلطة النقدية في جهاز واحد هو مجلس النقد والقرض، الأمر الذي يزيد من فعالية السياسة النقدية، ويؤدّي إلى ترجيح النظام الجزائري عن النظام الفرنسي، هذا الأخير الذي جعل السلطة النقدية مشتتة في عدّة أجهزة، خاصة كون أغلبها يترأسها الوزير المكلف بالمالية والاقتصاد، الأمر الذي يزيل صفة الاستقلالية عنها³، من بينها المجلس الوطني للقرض الذي تفرّعت عنه لجنّتين أوكل لهما القانون البنكي المهام التنظيمية وهما: لجنة التنظيم البنكي **CRB**، ولجنة مؤسسات القرض **CEC**.

2- الطبيعة القانونية لمجلس النقد والقرض: نظرا لأنّ السلطات الإدارية المستقلة تخضع لقواعد مخالفة لما هو معروف عليه في القانون الإداري التقليدي، أين تكون الأجهزة التي لا تتمتع بالشخصية المعنوية تابعة للأشخاص الإدارية العامة المرتبطة بها⁴، وبما أنّ مجلس النقد والقرض لا يتمتع بالشخصية المعنوية، فهذا يدفعنا إلى البحث عن طبيعته القانونية، أي مدى اعتبار المجلس ذو طابع إداري، سلطوي، مستقلّ.

¹ - تدريست كريمة، النظام القانوني للبنوك في القانون الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع: قانون الأعمال، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2002 - 2003، ص. 33.

² - عيبوط محند وعلي، "الاستثمارات الأجنبية في ضوء سياسة الانفتاح الاقتصادي في الجزائر"، المجلة النقدية للعلوم القانونية والسياسية، عدد 1، 2006، ص. 81 و 82.

³ - أقرشاح فاطمة، المركز القانوني لمجلس النقد والقرض، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع: قانون الأعمال، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2002 - 2003، ص. 26.

⁴ - ZOUAÏMIA R, Les autorités administratives indépendantes dans le secteur financier en Algérie, Edition Houma, Alger, 2005, p.12.

يظهر الطابع الإداري للمجلس من خلال اعتبار مجلس الدولة الجهة التي يطعن أمامها في قراراته، بالتالي نستطيع أن نقول أنه ينتمي إلى الهيئات العمومية الوطنية التي يطعن في قراراتها بالإلغاء أمام مجلس الدولة¹، ومن حيث اختصاصه في إصدار الأنظمة، فالمجلس ينتمي للسلطة التنفيذية. فهو مثل مجلس التنظيم البنكي الفرنسي الذي لا يتمتع بالشخصية القانونية ويعتبر جهازا للدولة²، بحيث تمثله الدولة عند وقوع خطأ جسيم، أي أنّ مسؤولية الدولة هي التي تثار³، هذا يعني أنّ الدولة إن استردت يد فائها قد أعطت أخرى، وإن وجود مثل هذا الجهاز المنشأ بموجب قانون 10-90 ومختلف مراجعته لدليل على تدعيمها لامتيازات النقد وهو سياسة عدم تركيز كل شيء في أيديها⁴، أي أنه جهاز إداري ذو طابع خاص عن الأجهزة المذكورة في المادة 800 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية⁵.

أما طابعه السلطوي يظهر في كونه ليس مجرد تنظيم عادي استشاري، وإنما يتمتع بسلطة حقيقية تتمثل في أخذ القرارات الفردية والتنظيمية، التي يعود الاختصاص فيها أصلا للسلطة التنفيذية⁶، ففي المجال البنكي نلاحظ أن وزير المالية فقد مجمل صلاحياته الممنوحة له بموجب قانون 12-86 مؤرخ في 19-08-1986، ج.ر. عدد 34، صادر في 20-08-1986 لصالح مجلس النقد والقرض. أما استقلالية المجلس عن الحكومة يتمثل في عدم خضوعه لا للرقابة الوصائية ولا الرئاسية، لأنه يصدر كل قراراته بحرية مطلقة دون الرجوع إلى أية جهة، لكن لا يعني استبعاده من الخضوع لرقابة القاضي لأنه يعمل باسم الدولة⁷. إذا إن كان

¹- راجع المادة 09 من القانون العضوي رقم 01-98، المرجع السابق.

²- JEAN- VALLET P, Op.cit, P. 97.

³- عبد الله حنفي، السلطات الإدارية المستقلة، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، مصر، 2000، ص. 95.

⁴- MANSOURI M, Système et pratique bancaires en Algérie, Edition Houma, Alger, 2006, P. 24.

⁵- راجع المادة 800 من قانون رقم 09-08 مؤرخ في 25-02-2008، يتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، ج.ر. عدد 21، مؤرخ في 23 أفريل 2008.

⁶- ZOUAIMIA R, Les autorités administratives indépendantes et la régulation économique en Algérie, Op.cit, P. 19.

⁷- راجع في هذا الشأن شكلاط رحمة، "الأجهزة الرقابية على القطاع المصرفي"، المجلة النقدية للعلوم القانونية والسياسية، عدد 2، الجزائر، 2006، ص. 139.

المجلس يتمتع بالاستقلالية، إلا أنها ليست مطلقة بل نسبية خاصة من الناحية الوظيفية.

ثانيا. مجال الاختصاص التنظيمي لمجلس النقد والقرض:

يجسد مجلس النقد والقرض جهاز الدولة لتسيير سياسة القرض، لأنّ قانون النقد والقرض قد فوّض له إمكانية تقنين مجالات جدّ هامة¹، كما أنّ له أيضا مهام استشارية، ويستطيع أن يشكّل من بين أعضائه لجانا استشارية²، لكنّ المهمّ هنا هو مجال اختصاصه التنظيمي، الذي نصّت عليه 62 من الأمر رقم 11-03، بحيث تنقسم هذه الأنظمة التي يصدرها إلى أنظمة تعنتي بتنظيم المهنة المصرفية (أولا)، وأخرى تنظّم حركة رؤوس الأموال وسوق الصّرف (ثانيا).

1- تنظيم المهنة المصرفية: يمارس المجلس صلاحيات هامة ذات تأثير مباشر على النظام المصرفي، باعتباره يصدر أنظمة ويرعى تنفيذها³، وهذه الصّلاحيات مخولة له بموجب الأمر 11-03 المتعلق بالنقد والقرض، فيقوم في إطار تنظيم المهنة المصرفية بتنظيم عمليات بنك الجزائر (1)، وكذا عمليات البنوك والمؤسسات المالية (2).

أ- تنظيم عمليات بنك الجزائر: حيث أنّ البنك المركزي يصدر العملة النقدية ضمن شروط التغطية المحددة عن طريق التنظيم المتخذ وفقا للفقرة أ من المادة 62 من الأمر 11-03⁴، أي أنّ CMC يقوم بوضع الأطر العامة للعمليات التي يتخذ فيها بنك الجزائر على المستوى المركزي، كما يقوم مجلس النقد والقرض بتحديد السياسة النقدية والإشراف عليها ومتابعتها⁵، وذلك عن طريق الأنظمة التي أصدرها تطبيقا لهذه المهام والتي نصّت عليها الفقرة ج من المادة 62 وهي:

¹- بن لطرش مني، "السلطات الإدارية المستقلة في المجال المصرفي: وجه جديد لدور الدولة"، مجلة إدارة، العدد 24، الجزائر، 2002، ص. 59.

²- راجع في هذا الشأن: قانة زكي، الإصلاحات النقدية والمالية وآثارها على الجهاز المصرفي الجزائري، رسالة مقدمة ضمن متطلبات نيل شهادة الماجستير في العلوم الاقتصادية، فرع: النقود والمالية، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر، 2002-2003، ص. 123.

³- لعشب محفوظ، الوجيز في القانون المصرفي الجزائري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2004، ص. 56.

⁴- راجع المادة 38 من الأمر رقم 11-03، المرجع السابق.

⁵- راجع الفقرة ب و ج من المادة 62 من الأمر رقم 11-03، المرجع السابق.

- النظام رقم 90 - 05، المؤرخ في 30 ديسمبر 1990.
- النظام رقم 90 - 06، المؤرخ في 30 ديسمبر 1990.
- النظام رقم 04 - 02، المؤرخ في 04 مارس 2004¹.

يقوم كذلك بتأطير عمليات البنك المركزي، لاسيما فيما يخصّ الخصم والسندات المتصلة بالمعادن الثمينة، والعملات وفقا للمادة 41 من الأمر رقم 11-03، وكذا تطبيقا للمادة 62 فقرة ب كالتظام رقم 2000-01²، ويسهر على حسن سير نظم الدفع وأمنها وفقا لنظام بنك الجزائر وتطبيقا للمادة 62 فقرة (هـ)، كما يمكن لبنك الجزائر وفقا للمادة 45 من الأمر رقم 11-03 أن يتدخل في سوق النقد، وأن يشتري ويبيع على الخصوص سندات عمومية وخاصة يمكن قبولها لإعادة الخصم أو لمنح التسبيقات، لكن ضمن الشروط التي يحددها مجلس النقد والقرض عن طريق البنك المركزي، لذا أصدر المجلس النظام رقم 91-08³، كما يسير عن طريق البنك المركزي مصلحة لمركزية المخاطر وفق النظام رقم 90-01⁴ الذي جاء تطبيقا لأحكام المواد 62 و 98 من أمر رقم 11-03، المتعلق بالنقد والقرض، ويقوم أيضا بوضع أنظمة لتسيير وسائل الدفع وسلامتها طبقا للفقرة (هـ)، فهو يقوم بدور المنظم والمسير لسوق النقد، وعادة ما يتدخل عندما يفوق طلب بعض المتدخلين على النقود المركزية العروض التي يقترحها المتدخلون الآخرون.

ب - تنظيم عمليات البنوك والمؤسسات المالية وكذلك تعاونيات الادخار والقرض:

تتمثل مهام المجلس هنا في إصداره أنظمة في الميادين المتعلقة بشروط إقامة البنوك والمؤسسات المالية وفروعها، كذا شروط فتح مكاتب تمثيل البنوك والمؤسسات المالية

¹ - مبروك حسين، المدونة البنكية الجزائرية مع النصوص التطبيقية والاجتهاد القضائي والنصوص المتممة، الطبعة الثانية، دار هومة، الجزائر، 2006، ص ص. 31-34.

² - نظام رقم 2000-01 مؤرخ في 13-02-2000، يتعلق بعمليات إعادة الخصم والقروض الممنوحة للبنوك والمؤسسات المالية، ج.ر عدد 12، مؤرخ في 12-03-2000.

³ - نظام رقم 91-08 مؤرخ في 14 أوت 1991، يتضمن تنظيم السوق النقدية، ج.ر عدد 24، مؤرخ في 25-03-1992، ص 735، معدل ومتمم بالنظام رقم 04-02 مؤرخ في 09 جانفي 2002، ج.ر العدد 07، المؤرخ في 02-02-2003.

⁴ - نظام رقم 92-01 مؤرخ في 22 مارس 1992، يتضمن تنظيم مركزية الأخطار وعملها، ج.ر عدد 08، مؤرخ في 07-02-93، ص. 12.

الأجنبية في الجزائر وكذا شروط إقامة شبكاتها وذلك تطبيقاً للمادة 62 فقرات رقم (و) و(ز)، ومن هذه الأنظمة النظام رقم 97 - 02 والنظام رقم 06 - 02¹، كما له أيضا صلاحيات تحديد الحد الأدنى لرأسمال البنوك والمؤسسات المالية وقد تم تحديده بموجب النظام رقم 04 - 01 المؤرخ في 04 مارس 2004²، كما يحدد الأسس والنسب التي تطبق على البنوك والمؤسسات المالية، لاسيما تغطية وتوزيع المخاطر والسيولة الملائمة وذلك عن طريق النظام رقم 91 - 09 المؤرخ في 14 أوت 1991³، فهذا الأخير حدد القواعد التي يجب على البنوك والمؤسسات المالية أن تعتمدها، وذلك في مجال تقسيم المخاطر، وتصنيف الديون حسب درجة المخاطر⁴، كما أصدر النظام رقم 04 - 04 المؤرخ في 19 جويلية 2004⁵، الذي يعتبر تطبيقاً للفقرة (ح) مع النظام السالف الذكر رقم 91-09، كما أصدر المجلس النظام رقم 92 - 09 المؤرخ في 17 نوفمبر 1992⁶، والذي اتخذ تطبيقاً للفقرة (ي) من المادة 62، وكذا أنظمة تتعلق بتسيير صندوق الودائع المصرفية بالعملة الوطنية، وتحديد مبلغ الضمان الأقصى الممنوح لكل مودع وهذا تطبيقاً للمادة 118 من أمر رقم 03-11، كما يحدّد المجلس الشروط المتعلقة بالترخيص بإقامة تعاونيات الادّخار والقرض واعتمادها كما يفصل في طلبات الترخيص بإقامتها في أجل أقصاه خمسة أشهر⁷، ويحدّد الحد الأدنى للرأسمال الذي

¹ - راجع: * نظام رقم 97-02 المؤرخ في 06 أبريل 1997، يتعلق بشروط إقامة شبكة البنوك والمؤسسات المالية، ج.ر عدد 73، مؤرخ في 05-11-97، معدل ومتمم بنظام رقم 02-05 مؤرخ في 31 ديسمبر 2002، ج.ر عدد 25، مؤرخ في 09-04-2003؛ 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، مؤرخ في 02 ديسمبر 2006.

² - نظام رقم 01-04 مؤرخ في 04 مارس 2004، يتعلق بالحد الأدنى لرأسمال البنوك والمؤسسات المالية العاملة في الجزائر، ج.ر عدد 27، لسنة 2004. (ملغى)

³ - لعشب محفوظ، الوجيز في القانون المصرفي، المرجع السابق، ص 63؛ راجع كذلك في هذا الشأن نظام رقم 91-09 مؤرخ في 14 أوت 1991، يحدد قواعد الحذر في تسيير المصارف والمؤسسات المالية، ج.ر عدد 24، مؤرخ في 25-03-1992، معدل ومتمم بنظام رقم 95-04 مؤرخ في 20-04-1995، ج.ر عدد 39، مؤرخ في 23-07-1995.

⁴ - BENHALIMA A, « La régulation monétaire en Algérie », Revue Idara, n°1, 1995, P.40.

⁵ - نظام رقم 04 - 04 مؤرخ في 19 جويلية 2004، يحدد النسبة المسماة معامل الأموال الخاصة والمواد الدائمة، ج.ر عدد 24، مؤرخ في 24 - 10 - 2004 .

⁶ - نظام رقم 92-09 مؤرخ في 17 نوفمبر 1992، يتعلق بإعداد الحسابات الفردية السنوية للبنوك والمؤسسات المالية ونشرها، ج.ر عدد 15، مؤرخ 1992، ص. 28.

⁷ - راجع المادة 01 و07 من نظام رقم 03-08 مؤرخ في 21 جويلية 2008، يحدّد شروط الترخيص بإقامة تعاونيات الادّخار والقرض واعتمادها، ج.ر عدد 15، مؤرخ في 08-03-2009، ص. ص. 26-27.

يجب أن تحرّره عند تأسيسها¹.

2- تنظيم حركة رؤوس الأموال وسوق الصّرف: يعتبر تنظيم حركة رؤوس الأموال من الدّاخل إلى الخارج و كذا العكس، وعملية التّدخل لتنظيم سوق الصّرف من أهمّ العمليات المعقّدة التي منح لها قانون التّقد والقرض الوسائل لتنظيمها وتسهيل عملياتها من طرف مجلس التّقد والقرض .

أ- تنظيم حركة رؤوس الأموال: إنّ هذه العملية لا تكون نشيطة إلاّ إذا تم تشجيع الاستثمار الأجنبي ذلك عن طريق الترخيص للمقيمين في الجزائر بتحويل رؤوس الأموال إلى الخارج لضمان تمويل نشاطات مكملة لنشاطاتهم المتعلقة بإنتاج السلع والخدمات في الجزائر².

فيتدخّل مجلس التّقد والقرض لتحديد شروط هذه العملية وذلك بإصداره النّظام رقم 03-05 المؤرّخ في 06-06-2005³، محاولا بذلك التّكيف مع المستجدّات الوطنيّة والدّوليّة، كما أنّه جاء استجابة للمطالب الملحّة للمستثمرين الأجانب الرّاعيين في الاستثمار خاصّة بعد صدور الأمر رقم 03-01 المتعلّق بتطوير الاستثمار⁴، لكن بشرط أن تصرّح البنوك والمؤسّسات الماليّة وتعاونيات الادّخار والقرض لبنك الجزائر بهذه التّحويلات وذلك حسب نموذج ستحدّده تعليمة من بنك الجزائر، كما أنّ تسيير حساب العملات يبدو من الضّروري تنظيمه فلهذا أصدرّ نظام من المجلس يسمح للأشخاص المعنويين أو الطبيعيين ذي الجنسية الأجنبيّة أو المقيمين بفتح حساب بالعملة لدى أي بنك جزائري وبأي عملة يختارونها وتشغيل هذا الحساب تطبيقا للمادّة 01 من نظام رقم 09 - 01 مؤرّخ في 17 - 02 - 2009، يتعلّق بحسابات العملة الصّعبة الخاصّة بالأشخاص الطبيعيين من جنسية أجنبيّة، المقيمين وغير

¹- راجع المواد 1 و2 من نظام رقم 02-08 مؤرّخ في 21 جويلية 2008، يتعلّق بالحد الأدنى لرأسمال تعاونيات الادخار والقرض، ج.ر عدد 15، مؤرّخ في 08 مارس 2009، ص. ص. 25-26.

²- راجع المادة 126 من الأمر رقم 11-03، المرجع السابق.

³- نظام رقم 05 - 03 مؤرّخ في 06 جوان 2005، يتعلّق بالاستثمارات الأجنبيّة، ج.ر عدد 53، مؤرّخ في 31-07-2005.

⁴- الأمر رقم 03-01 مؤرّخ في 20-08-2001، المتعلّق بتطوير الاستثمار، ج.ر عدد 47، مؤرّخ في 2001، معدل ومتمم بالأمر رقم 08-06 مؤرّخ في 20-07-2006، المتعلّق بتطوير الاستثمار، ج.ر عدد 47، مؤرّخ في 19-07-2006.

المقيمين، والأشخاص المعنويين غير المقيمين¹.

ب - تنظيم سوق الصّرف: يعرف الصّرف بأنه تلك العملية التي تظهر عندما يتم تبادل مختلف العملات فيما بينهما، لأنّ كلّ دولة لها عملتها الخاصة تستعملها في عملية الدّفع الداخليّة، وتظهر الضّرورة لاستعمال العملات الخارجيّة عندما تقوم علاقات تجاريّة أو ماليّة بين شركات تعمل داخل الوطن، مع شركات تعمل خارجه، وتتمّ عمليات الصّرف فيما يسمّى بسوق الصّرف²، وهذا الأخير لا يقصد منه مكان محدّد بحيز جغرافي، وإنّما شبكات العملات³، لذا صدر نظام يعتني بهذا المجال، وهو النظام رقم 07-01⁴.

فالصّرف يمكن أن يكون نقدا، أي شراء وبيع العملات الصّعبة مقابل الدّينار، بسعر محدّد يسمّى السعر نقدا، ويمكن أن يكون لأجل يتمّ فيه تسليم إحدى العملتين المتبادلتين أو كليهما، أي الدّينار والعملات الصّعبة، في تاريخ لاحق يسمّى أجل الاستحقاق⁵.

تجدر الإشارة أيضا أنّه إلى جانب التّصرفات التّنظيميّة للمجلس، فانه يساهم أيضا في هذا الاختصاص كاتّخاذ تعليمات وتوصيات وآراء وعلى الرّغم من أهميتها إلا أنّها لا تمثل تصرفات ذات طابع تنظيمي⁶، وبالتالي لا تتمتع بالقوّة الملزمة.

الفرع الثّاني

ممارسة لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها للاختصاص التّنظيمي

تعتبر هذه اللّجنة الثّانية بعد مجلس التّقد والقرض المتمنّعة بممارسة الاختصاص التّنظيمي، حيث نصّ المرسوم التّشريعي رقم 93-10 على إنشاء هيئة ممثّلة للسلطات العامّة

¹- راجع ج.ر عدد 25، مؤرخ في 29-04-2009.

²- أقرشاح فاطمة، المركز القانوني لمجلس النقد والقرض، المرجع السابق، ص. 59.

³- لطرش الطاهر، المرجع السابق، ص. 95.

⁴- راجع المادة 01 من نظام رقم 07-01 مؤرخ في 03-02-2007، يتعلّق بالقواعد المطبقة على المعاملات الجارية مع الخارج والحسابات بالعملة الصّعبة، ج.ر عدد 31، مؤرخ في 13 ماي 2007، ص. 15.

⁵- أنظر المادة 8 و16 من نظام رقم 91-07 مؤرخ في 14 أوت 1991، يتعلّق بقواعد الصّرف وشروطه، ج.ر عدد 24، مؤرخ في 29-3-1992.

⁶- شاكي عبد القادر، التّنظيم البنكي الجزائري في ظل اقتصاد السوق، رسالة تدخل ضمن متطلبات نيل شهادة الماجستير في العلوم القانونيّة، تخصص: قانون الأعمال، معهد الحقوق والعلوم الإداريّة، بن عكنون، جامعة الجزائر، 2003، ص. 42.

تتكفل بمهمة تنظيم ومراقبة البورصة وعملياتها، ومنح لها عدّة صلاحيات¹، هذه الهيئة تتمثل في لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، والتي سنقوم بدراسة ماهية هذه اللجنة (أولاً)، أمّا (ثانياً) فنقوم بدراسة طرق ممارسة اللجنة للاختصاص التنظيمي.

أولاً- ماهية لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها:

نتطرق في ماهية اللجنة إلى مفهوم اللجنة عامّة (1)، ثمّ إلى طبيعتها القانونية (2).
1- مفهوم لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها (COSOB): تمّ إنشاؤها بموجب المادة 20 من المرسوم التشريعي رقم 93-10، والمعدّل بموجب المادة 12 من القانون رقم 04-03 مؤرّخ في 17 فيفري 2003²، وهي لجنة موجودة ضمن هيئات بورصة القيم المنقولة، وثاني جهاز استحدثه المشرّع الجزائري بالموازاة مع شركة تسيير البورصة³، فهذه اللجنة موضوعة تحت رقابة وزير الماليّة، حيث تقوم في الأساس بتنظيم ومراقبة أموال القيم المنقولة، وذلك بغية حماية المستثمرين في الأوراق الماليّة وضمان الشفافيّة والسير الحسن لسوق رؤوس الأموال⁴.

تجمع هذه اللجنة بين ثلاث وظائف: وظيفة التنظيم، ووظيفة الرقابة والتّحقيق ووظيفة التّأديب وتقابلهما في القانون الفرنسي لجنة عمليات البورصة LA COB، وهذه الأخيرة الأسبق من حيث النّشأة والذي كان في 1967، ولقد صنّفها قانون السّوق المالي بأنّها هيئة إدارية مستقلة، لكن لا تتمتع بالشخصيّة المعنويّة فمن وجهة نظر القانون فهي تمارس سلطات هامّة، إلى حدّ اعتبارها مثل المشرّع غالبا ومثل القاضي، فهي مشرّع من حيث ممارستها لسلطة سنّ أنظمة البورصة⁵، والتي لم يحكم المجلس الدّستوري بأنّها تعدي على

¹ - المهدي ناصر، "الإصلاحات المالية في الجزائر"، مجلة آفاق، العدد 4، الجزائر، 2005، ص. ص. 45-46.

² - قانون رقم 04-03 مؤرّخ في 17 فيفري 2003، المعدل والمتمم للمرسوم التشريعي رقم 93-10، المتعلق ببورصة القيم المنقولة، ج.ر عدد 11، صادر في 19 فيفري 2003.

³ - حمليل نوار، عمليات بورصة القيم المنقولة في النظام القانوني الجزائري والقوانين المقارنة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، فرع: قانون الأعمال، جامعة مولود معمري، 2002-2003، ص. 91.

⁴ - براق محمد، "أسواق الأوراق المالية مع دراسة حالة الجزائر"، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية و السياسية، عدد 1، 1999، ص. 98.

⁵ - NEUVILLE S, Droit de la banque et des marchés financiers, 1^{er} édition, presses universitaires de France, Paris, 2005, P.103.

مبدأ الفصل بين السلطات، ولوحظ أنّ هذه اللجنة تعايشت حتى سنة 1996 مع تنظيمين مهنيين، إلى أن جاء قانون 02 جويلية 1996، والذي غير توجيه مصالح الاستثمار¹.

وتختلف LA COSOB في الجزائر عن AMF- LA COB حاليا- في فرنسا من حيث ممارستها للسلطة التنظيمية، فهذه الأخيرة تشترك في ممارسة هذه السلطة حتى سنة 1996 مع مجلس بورصات القيم المنقولة «CBV»، ومجلس سوق القيم «CMT»، اللذان يتمتعان بسلطة إصدار الأنظمة، ونجد أنّ أنظمة هاذين الجهازين تخضع لمصادقة وزير الاقتصاد والمالية لكي تكون قابلة للتنفيذ²، وقد تمّ إدماج هذين التنظيمين CMT و CBV في هيئة واحدة وهي مجلس الأسواق المالية CMF³، لذا أصبحت ممارسة السلطة التنظيمية تتوزع بين جهازين، إلا أنّه في بعض الأحيان قد تتداخل صلاحيات هذه الأجهزة، لذا تمّ اقتراح رأي إعادة النظر في هذه المؤسسات، عن طريق إدماج بعض الهيئات لتجنب تضخم وتنازع الاختصاصات، وقد طبقه فعلا المشرع بإدماجه أولا مجلس بورصات القيم CBV ومجلس سوق القيم CMT في مجلس السوق المالي CMF، والذي قابله أيضا اندماج هذا الأخير مع لجنة عمليات البورصة COB في هيئة الأسواق المالية AMF⁴، هذه الأخيرة أنشئت عن طريق قانون الحماية المالية في 01-08-2003، كما سبق القول فهي تقوم مقام ثلاث هيئات وهي: لجنة عمليات البورصة، مجلس السوق المالي ومجلس العقاب والتسيير المالي، فورثت عن مجموع هذه الهيئات مجموعة من السلطات منها السلطة التنظيمية، وبالتالي تكون طبيعة AMF دائما ضمن مقاييس وحدود هذه الهيئات غير المتشابهة⁵، فهي تتكوّن من مجموع الإمكانيات التي تسمح لها بالاستجابة لحاجات السوق، وتستطيع أن تفرض غرامات نقدية إدارية لمنع مخالفة أنظمتها⁶، هذه الأنظمة تمّ نشرها في عدّة كتب

¹- BONNEAU TH et DRUMMOND F, Droit des marchés financiers, 2^{ème} édition, Economica, Paris, 2002, P. 242.

²- تواتي نصيرة، المرجع السابق، ص. 117 .

³ BONNEAU TH et DRUMMOND F, Op.cit, p. 243.

⁴- ISRAEL J - JEAN, « Les autorités administratives indépendantes et les nouvelles formes de régulation : les AAI diversité et hétérogénéité », www .la documentation francaise.fr.

⁵- COSTA D, « L'autorité des marchés financiers : juridiction ? Quasi juridiction ? Pseudo juridiction ? », R.F.D.A., n°6, Paris, 2005, p. 1175.

⁶- GILLET P, L'efficience des marchés financiers, 2^{ème} édition, Economica, Paris, 2006, P.181.

وتمّت المصادقة عليها من طرف وزير الماليّة والاقتصاد، وبهذا فالهيئة سطّرت على المبادئ التي تتربّع على تحرير الأنظمة العامّة التي هي تعديل مستمرّ للأنظمة العامّة ل CMF و COB¹، وبالتالي أصبحت السّلطة التنظيميّة محتكرة من طرف هيئة واحدة، وهي AMF، فأصبحت أكثر فعاليّة ممّا كانت عليه سابقا، مثل LA COSOB في الجزائر.

2- الطبيعة القانونيّة للجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها: لم يحدّد النّصّ القانوني المنشئ لها طبيعتها القانونيّة بل اكتفى بالاعتراف بإنشاء هذه اللجنة في المادّة 20 من الم.ب.ت رقم 10-93، لكن بعد تعديله بموجب قانون رقم 03-04 عدّلت المادّة 20 بموجب المادّة 12 التي تنصّ: " **تؤسّس سلطة ضبط مستقلّة، لتنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، تتمتع بالشخصيّة المعنويّة والاستقلال المالي**"، فرغم تعديل هذه المادّة إلا أنّها لم تبيّن الطبيعة القانونيّة للجنة، لكنّها أضافت أحكام جديدة تتمثّل في الشخصيّة المعنويّة والاستقلاليّة²، لكن يمكن استخلاص طابعها الإداري، السّلطوي والاستقلالي من عناصر أخرى.

يمكن استخلاص طابعها الإداري من صفة الأعضاء إذ أنّ هناك قاضي واحد ممّا يستبعد الطابع القضائي للجنة، لتبقى ذات طابع إداري³، كما أنّ المادّة 29 من المرسوم التشريعي رقم 10-93 تنصّ على ضرورة تزويد اللجنة بمصالح إداريّة وتقنيّة، التي تنظّمها وسيرها ووضعيّة يحدّد مستخدميها القانونيّة عن طريق لائحة تصدرها اللجنة، وتمّ فعلا ذلك بصدور نظام ل.ت.ع.ب.م رقم 03-2000 مؤرّخ في 28 سبتمبر 2000⁴، وكذا من حيث جعل قرارات اللجنة قابلة للطعن بالإلغاء أمام مجلس الدولة⁵، أمّا طابعها السّلطوي فيتمثّل في الاعتراف الصريح للمادّة 12 من قانون رقم 03-04 التي تنصّ: " **تؤسّس سلطة...**"، وهذا يعني أنّها ليست مجرد جهاز استشاري، لكنّها هيئة تتمتع بسلطة أخذ القرار⁶، فلا يمكن لها

¹- GOYET C, RONTCHE VSKY N et STORCK M, « Droit des marchés financiers », RTD. Com, n°1, Dalloz, 2005, pp.133 -134.

²- جري يمينية، المرجع السابق، ص. 46.

³- راجع المادّة 13 من القانون رقم 03-04 المعدلة للمادّة 22 من المرسوم التشريعي رقم 10-93، المرجع السابق.

⁴- راجع المادّة 2 من نظام ل.ت.ع.ب.م رقم 03-2000 مؤرّخ في 28 سبتمبر 2000، يتضمن تنظيم وسير المصالح الإداريّة والتقنيّة للجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، ج.ر عدد 08، مؤرّخ في 31-12-2001.

⁵- حيث تنصّ المادّة 18 من قانون رقم 03 - 04 المعدلة للمادّة 57 من المرسوم التشريعي رقم 93 - 10 على ما يلي : " **تعدّ قرارات الغرفة الفاصلة في المجال التأديبي قابلة للطعن بالإلغاء أمام مجلس خلال أجل شهر...**" .

⁶- ZOUAIMIA R, « Les autorités administratives indépendantes et la régulation économique », Revue Idara, n°2, 2004, P. 30.

أن تشكل سلطة رابعة بمركز وقوة السلطات التقليدية الثلاثة في الدولة، إنما أراد المشرع من هذا المصطلح تبيان وتوضيح الطبيعة الخاصة لها¹.

أما طابعها الاستقلالي يتجسد في عدم خضوعها لأي رقابة رئاسية أو وصائية، فلقد أكد المشرع الطابع الاستقلالي لل.ت.ع.ب.م في المادة 12 دائما من قانون رقم 03-04 بصفة صريحة والتي تنص: "تؤسس سلطة ضبط مستقلة لتنظيم عمليات..."، كما يمكن أن نستخلص أيضا استقلاليتها من ناحيتين:

* **من الناحية العضوية** : يتضح من تعدد الأعضاء والذي يدعم الاستقلالية، إضافة لنظام الانتداب، ولنظام التنافي الذي نصت عليه المادة 24 من المرسوم التشريعي 93 - 10.

* **من الناحية الوظيفية**: التعديلات التي جاء بها قانون رقم 03-04 يضيف على اللجنة الشخصية المعنوية والاستقلال المالي، وهذا الأخير يتجسد في الأتوى التي تحصل عليها اللجنة من الأعمال والخدمات التي تؤديها²، إلا أن هذا لا يعني أنها مستقلة استقلالية مطلقة لأنها تبقى دائما تابعة للسلطة التنفيذية في عدة جوانب.

ثانيا- طرق ممارسة الاختصاص التنظيمي من طرف اللجنة:

بعد استقرار نصوص المواد التي تخص ل.ت.ع.ب.م نجد أنها تمارس الاختصاص التنظيمي بطريقتين، واللتان وردتا في المرسوم التشريعي رقم 93 - 10 المعدل والمتمم، ضمن القسم الثاني من الفصل الثاني وهما:

1- إصدار الأنظمة المتعلقة بتنظيم سير سوق القيم المنقولة: حيث أن هذه الصلاحيات تدرج ضمن الوظيفة القانونية للجنة، والواردة في المادة 15 من القانون 04-03 المعدلة للمادة 31 من المرسوم التشريعي 93-10، فمضمون هذه الوظيفة هو أن تقوم اللجنة بسن ما تراه مناسبا من أنظمة من أجل تنظيم سير سوق القيم المنقولة، تقوم بنشرها في الجريدة الرسمية مرفوقة بالنص القانوني المتضمن الموافقة عليها، وتصدر هذه الموافقة من الوزير المكلف

¹- جراي يمينة، المرجع السابق، ص. 52.

²- راجع المادة 27 من قانون رقم 03 - 04 مؤرخ في 17 فيفري 2003، المرجع السابق. ؛ مرسوم تنفيذي رقم 98 - 170 مؤرخ في 20 ماي 1998، متعلق بالأتوى التي تحصلها لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، ج.ر عدد 34، صادر في 24 ماي 1998.

بالمالية¹، ويمكن تلخيص موضوع الأنظمة التي تسنها اللجنة في: الأنظمة المتعلقة بالقيم المنقولة والأنظمة المتعلقة بالمتدخلين في بورصة القيم المنقولة.

أ* إصدار الأنظمة المتعلقة بالقيم المنقولة: والمقصود بالقيم المنقولة الأسهم والسندات، باعتبارها محلّ العمليات القائمة بين المتعاملين داخل البورصة، لهذا أولت لها اللجنة اهتماماً بإصدارها لعدّة أنظمة في هذا المجال، والتي تبين من خلالها شروط إصدار هذه القيم وقبول تداولها وأحكام أخرى خاصّة بالشطب².

ففي مجال إصدار القيم المنقولة فقد اشترطت اللجنة في نظامها العامّ على الشركة التي تقدّم طلب قبول سندات رأسمالها في التداول في البورصة، أن لا تقلّ قيمة رأسمالها الذي تمّ وفاؤه عن مائة مليون دينار، وأن توزّع على الجمهور سندات بقيمة 20 % من الرأسمال الاجتماعي للشركة وذلك على الأقلّ يوم الإدخال³. أمّا مجال قبول القيم المنقولة، فقد حدّدت اللجنة في نظامها العامّ شروط قبول الأوراق المالية، وذلك في الفصل الثاني من النّظام رقم 03-97 المؤرّخ في 18-11-1997⁴. أمّا شطب القيم المنقولة من جدول الأسعار، فيكون بصفة مؤقتة أو نهائية، كما قد يكون بصفة تلقائية أو برغبة من المصدر⁵.

ب* وضع القواعد المتعلقة بالمتدخلين في البورصة: تتمثّل هذه الفئة في المصدرين للقيم المنقولة، وهم الذين يعرضون الورقة للبيع لأول مرة مهما تكن صفتهم، ثمّ المستثمرين الذين يتقدّمون لشراء تلك الأوراق المعروضة للبيع، ثمّ فئة الوسطاء التي تتوسّط بينهما.

- **الأشخاص المصدرة للقيم المنقولة:** تمّ إدراج كلّ من: الدّولة والجماعات المحليّة، وكلّ هيئة عموميّة أو شركة ذات أسهم في المادّة 19 مكرراً من المرسوم التشريعي رقم 10-93 بعد أن عدّل وتّمّ بموجب قانون رقم 04-03، وكذا بموجب المادّة 57 من النّظام رقم 03-97. كما ذكرتهم الموادّ 3 و 8 من النّظام رقم 02-96 المؤرّخ في 22 جوان 1996،

¹- حمليل نوار، المرجع السابق، ص.95.

²- تواتي نصيرة، المرجع السابق، ص.90.

³- أنظر المادّة 43 من نظام ل.ت.ع.ب.م رقم 03-97 مؤرّخ في 18 نوفمبر 1997، يتعلّق بالنّظام العام لبورصة القيم المنقولة، ج.ر عدد 87، مؤرّخ في 97-12-29، معدل بالنّظام رقم 01-03 المؤرّخ في 18 مارس 2003، المتعلّق بالنّظام العام للمؤتمن المركزي على السندات، ج.ر العدد 73، المؤرّخ في 2003-11-30.

⁴- راجع المواد من 31 إلى 46 من نظام ل.ت.ع.ب.م رقم 03-97 مؤرّخ في 18-11-1997، المرجع السابق.

⁵- راجع المواد من 69 إلى 75 من نظام ل.ت.ع.ب.م رقم 03-97، المرجع نفسه.

يتعلق بالإعلام الواجب نشره من طرف الشركات والهيئات التي تلجأ علانية إلى الادخار عند إصدارها قيما منقولة، ج.ر عدد 36، مؤرّخ في 01-06-1997، معدّل ومتمم.

إذن فبعد الدولة، والهيئات المحليّة والشركات، تأتي هيئات التوظيف الجماعي، التي تتألف من نوعين من المؤسّسات هما شركة الاستثمار ذات الرأسمال المتغيّر والصندوق المشترك للتوظيف. هذا الصنف دُكرَ في النّظام رقم 04-97 المؤرّخ في 25 نوفمبر 1997¹، والذي جاء تطبيقاً للمادّة 58 من الأمر رقم 96-08 المؤرّخ في 10 جانفي 1996².

- **فئة المستثمرين للقيم المنقولة**³: تأتي بعد المصدرين، وهي كلّ شخص أو هيئة عامّة أو خاصّة قامت بالاكتتاب في هذه القيم عند إصدارها أو شرائها في البورصة، ويمكن للوسيط أن يكون مستثمرا حينما يقوم بعمليات ذات مقابل لحسابه الخاصّ، كما يمكن اعتبار البنوك والمؤسّسات الماليّة مستثمرا عند تدخلها لشراء أوراق ماليّة متداولة⁴.

- **فئة الوسطاء**: ورد ذكر هذه الفئة في نصّ المادّة 05 من المرسوم التشريعي 10-93، التي عرفت تعديلات بموجب الأمر رقم 08-96، فهي تقوم بإجراء مفاوضات تتناول قيما منقولة مقبولة في بورصة الشراء مقابل حصولهم على عمولة، كما يتمّ بعدة التزامات أمام عدّة جهات⁵، وتجدر الإشارة أنّ قانون رقم 04-03 في المادّة 04 قد ضيق من فئة الوسطاء، فأصبحت مقتصرة فقط على الأشخاص المعنويّة دون الطبيعيّة. وتلعب البنوك والمؤسّسات الماليّة دورا أساسيا في تقريب الأسهم محلّ البيع للمستثمرين، وكذا الوساطة في عمليات البورصة⁶. وقد أصدرت اللّجنة تطبيقا للموادّ من 5 إلى 14، والمادّة 31 من

¹ - نظام ل.ب.ت.ع.ب.م. رقم 04-97 مؤرّخ في 25 نوفمبر 1997، يتعلق بهيئات التوظيف الجماعي في القيم المنقولة، ج.ر عدد 87، مؤرّخ في 29 ديسمبر 1997.

² - راجع المادّة 58 من الأمر رقم 08-96 المؤرّخ في 10 جانفي 1996، يعدل ويتم المرسوم التشريعي رقم 10-93 المؤرّخ في 23 ماي 1993، المتعلقة ببورصة القيم المنقولة، ج.ر العدد 03، المؤرّخ في 14-01-1996.

³ - راجع في هذا الشأن: لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، تقرير سنوي، 2007، ص. 09.

⁴ تواتي نصيرة، المرجع السابق، ص.ص. 105-106.

⁵ - HOUACINE. A et HOCINE. K, « Intermédiaires en opérations de bourse », Annales de la COSOB, n°01, année 1998, pp.32 - 33.

⁶ - آيت منصور كمال، "خصوصة البنوك العمومية عن طريق بورصة القيم المنقولة"، مجلة العلوم القانونية والإدارية، العدد 2، 2006، ص. 182.

المرسوم التشريعي رقم 10-93، والنظام رقم 03-96 المؤرخ في 03-07-1996¹. تقوم اللجنة إضافة لهذه المهمة بإصدار قرارات وتعليمات وآراء تأتي تطبيقاً للأنظمة التي تصدرها وتفسيرا لها، لكنها غير ملزمة. ونفس المهام تعرفها هيئة الأسواق المالية AMF في فرنسا والتي تنصّ ضمن تنظيمها العامّ بأنّ كلّ إعلان اقتصادي يجب أن يعتني بالمضمون، ويكون مرتبط بالاستثمار المقترح والذي يجب ذكره وتحديده²، ممّا يعني أنّ اللّجنة كلّما اعتنت بالمهمة التنظيميّة، كلّما زاد ذلك في تشجيع المجال الاستثماري.

2- تقديم مقترحات نصوص تنظيميّة: تعتبر الطريقة الثانية لممارسة اللّجنة

لاختصاصها التنظيمي، حتى وإن كان بطريقة غير مباشرة، وذلك عن طريق تقديم مقترحات نصوص تشريعيّة وتنظيميّة تخصّ إعلام حاملي القيم المنقولة والجمهور، وتنظيم بورصة القيم المنقولة وسيرها والوضعيّة القانونيّة للوسطاء في عمليات البورصة³، وقد ورد ذكر هذه الوظيفة ضمن المهام القانونيّة للّجنة في المادة 34 من المرسوم التشريعي رقم 10-93، والحكومة غير ملزمة بالأخذ بها، لكن يكون من الأفضل لو أنّها تستعين بهذه المقترحات، لأنّ اللّجنة أدري بمجال البورصة وأكثر احتكاكا به.

تقوم أيضا LA COB في فرنسا بتقديم اقتراحات للحكومة في تقاريرها السنويّة، كاقتراحها في تقريرها السنوي لعام 1981 إنشاء السّوق الثّانية Second marché بجانب السّوق الرّسمية Cote officielle، وفعلاً تمّ إنشاء السّوق الثّانية عام 1982⁴، وتشبه هذه المهمة ما يقوم به مجلس الأسواق المالية CMF من حيث قيامه باستشارة جهات أخرى غير الحكومة، أي هي حالة عكسيّة لما تقوم به LA COSOB في الجزائر. فيستشير CMF خصوصا وزير الاقتصاد، رئيس لجنة عمليات البورصة ورئيس بنك فرنسا عن كلّ مشروع نصّ تنظيمي، ممّا ينتج عن ذلك إنشاء نظام عامّ مصادق عليه من طرف وزير الاقتصاد⁵.

¹ - نظام ل.ت.ع.ب.م. رقم 03-96 مؤرخ في 03 جويلية 1996، يتعلق بشروط اعتماد الوسطاء في عمليات البورصة وواجباتهم ومراقبتهم، ج.ر عدد 36، مؤرخ في 01 جوان 1997.

² - GOYET CH, RONTCHE VESKY N et STOREK M, « Droit des marchés financiers », RTD.com, n°4, 2006, p. 872.

³ - بن زيطة عبد الهادي، المرجع السابق، ص. 176.

⁴ - نصيرة تواتي، المرجع السابق، ص. 77.

⁵ - NEUVILLE S, Op.cit, p. 104.

الفصل الثاني

العراقيل التي تواجه تكريس الاختصاص التنظيمي لسلطات الضبط

الاقتصادي

بعد أن درسنا في الفصل الأول مضمون السلطة التنظيمية التي تتمتع بها أصلاً السلطة التنفيذية، ممثلة بالوزير الأول في المظهر التطبيقي لها، وقد جاء هذا تكريسا لأحكام الدستور الذي قسم سلطات الدولة إلى ثلاث: تشريعية، تنفيذية وسلطة قضائية، وقلنا أن هناك بجانب السلطة التنظيمية التطبيقية للوزير الأول، سلطات الضبط الاقتصادي المتمثلة في كل من مجلس النقد والقرض ولجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، التي اعترف لها القانون بممارسة الاختصاص التنظيمي، بمعنى أنها تشارك الوزير الأول في السلطة التنظيمية التطبيقية، وبالتالي يمكن القول بأن هذه الهيئات تمثل السلطة الرابعة في الدولة.

لكن هذه الفكرة غير منطقية، كونها تستدعي أن يشترك مع السلطات الثلاث قاسمٌ مشتركٌ يكون أصله الدستور كي يؤهلها أن تكون كسلطة رابعة.

إذا أُعْتُبِرَتْ دستورية الاختصاص التنظيمي من العراقيل التي واجهت تكريس الاختصاص التنظيمي لهذه السلطات، بالرغم من وجود اتجاهات فقهية وقضائية حاولت تبرير شرعيتها وناقشت دستوريته بالاستناد إلى عدة معايير (المبحث الأول)، لكن حتى وإن ابتعدنا عن مشكل دستورية هذا الاختصاص الذي تمارسه هذه الهيئات، إلا أن الرقابة المفروضة عليها أثناء ممارستها للاختصاص التنظيمي والقيود التي ترد على هذا الأخير يثبت محدوديته (المبحث الثاني).

المبحث الأول

إشكالية دستورية الاختصاص التنظيمي لسلطات الضبط الاقتصادي

خول المشرع الجزائري الاختصاص التنظيمي صراحة لكل من مجلس النقد والقرض ولجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها.

ولو حاولنا إسقاط أحكام الدستور على هذا الاختصاص الممنوح لها بحكم قانوني نجد أن السلطة التنظيمية من اختصاص السلطة التنفيذية المجسدة في كل من رئيس الجمهورية والوزير الأول، بحيث يتولى هذا الأخير السهر على تنفيذ القوانين والتنظيمات حسب ما جاء في المادتين 2/85 و2/125 من دستور 1996 بعد تعديلها بموجب المواد 09 و13 على التوالي من قانون 19-08 المتضمن تعديل الدستور.

وأمام سكوت المؤسس والقاضي الدستوري الجزائري حول توافق هذه السلطة التنظيمية مع أحكام الدستور، فُتِحَ المجال لنقاش الفقهاء حول هذه المسألة (المطلب الأول) ، لذا وَجَبَ علينا العودة إلى القانون المقارن من خلال اجتهادات كل من الفقه والقضاء (المطلب الثاني).

المطلب الأول

المشروعية الدستورية للاختصاص التنظيمي الممنوح لبعض هيئات الضبط

في القانون الوطني

نظرا لما ثبت بأن سلطات الضبط الاقتصادي هي عكس السلطة التنفيذية من حيث سعة مجال اختصاص هذه الأخيرة، الذي لا يسمح بردة فعل أنية عند تذبذب مقتضيات السوق، فالاعتراف بالسلطة التنظيمية التي تتمتع بها هيئة الضبط تسمح لها بتبني السلطة التنظيمية في الوقت المناسب¹. لكن عدم الاعتراف الدستوري بها، أدى إلى التساؤل حول

¹- ZOUAIMIA R, « De l'Etat interventionniste à l'Etat régulateur : l'exemple Algérien », Revue critique de droit et sciences politiques, n°1, 2008, p. 31.

مدى تقبلها دستوريا، وهل تشكل انتهاكا لمبدأ الفصل بين السلطات؟ مما أثار نقاشا فقهيا حادًا بين من يبرر مطابقة هذا الاختصاص التنظيمي للدستور (الفرع الأول) ومن يبرر عدم مطابقتها له (الفرع الثاني).

الفرع الأول

أساس تبرير الاختصاص التنظيمي

حاول الفقه إيجاد تبريرات للسلطة التنظيمية التي تتمتع بها سلطات الضبط المستقلة لتأكيد مشروعيتها، فمنهم من استند لفكرة التفويض (أولاً) ومنهم من قال بالتنازل عن الاختصاص كأساس لشرعيتها (ثانياً)، ومنهم من استند لفكرة الضبط الاقتصادي (ثالثاً).

أولاً- فكرة التفويض:

يقصد بالتفويض أن يعهد صاحب الاختصاص الأصيل المحدد قانوناً بممارسة جزء من صلاحياته في مسألة أو مسائل محددة إلى شخص آخر أو جهات أخرى، ضمن الحدود التي يسمح بها القانون، فالتفويض لا بد أن يكون جزئياً لأن التفويض الكلي مخالف للقوانين والأنظمة¹، ويعتبر التفويض مجرد أسلوب أفضل لإنجاز الأعمال الإدارية بسرعة وكفاءة عالية²، وسلطات الضبط الاقتصادي تعتبر هيئات إدارية تتمتع بعضها بسلطة سن الأنظمة التي يعود الاختصاص فيها أصلاً للوزير الأول في المظهر التطبيقي لها، لذا لجأ البعض إلى تبرير شرعية هذه السلطة بالعودة إلى فكرة التفويض لكل من مجلس النقد والقرص ولجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها.

وقد استند هؤلاء لعدة أسس ومبررات في اعتمادهم لهذه الفكرة للقول بشرعية هذا الاختصاص(1)، فما مدى صحة هذه الأسس (2).

1- مبررات الأخذ بفكرة التفويض: انقسم هؤلاء الفقهاء في تبريرهم لهذه الفكرة إلى قسمين:

¹- عمر محمد الشيكلي، القضاء الإداري، دراسة مقارنة: الجزء الأول، الطبعة الأولى، مكتبة الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 1996، ص. 285.

²- عبد العظيم عبد السلام، التفويض في الاختصاصات الإدارية: دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، القاهرة، 1996، ص. 25.

أ- السّطة التنفيذية صاحبة التفويض: بُررَ هذا الرأي بالاستناد إلى ما نصت عليه المادة 85 من دستور 1996 بعد تعديلها بموجب المادة 09 من قانون 19/08 التي تنص على ما يلي:

"يمارس الوزير الأول زيادة على السلطات التي تخولها إياه صراحة أحكام أخرى في الدستور الصلاحيات الآتية (...)

2- يسهر على تنفيذ القوانين والتنظيمات(...)

5- يسهر على حسن سير الإدارة العمومية".

نجد الأستاذ الفقيه زوايمية رشيد يبرر تبعية هذه الهيئات للسلطة التنفيذية حتى وإن كانت لا تخضع للسلطة الرئاسية ولا للوصاية، ولكن توجد في وضعية التبعية التي يصعب الفصل فيها¹، ويضيف أنه حينما اعترف لهيئة الضبط بالاختصاصات التنظيمية ذات الطابع التقني فمسألة دستورية هذه الأهلية لا تطرح حينما نجد اختصاص تنظيمي حقيقي مثل حالة مجلس النقد والقرض، فكل القواعد التطبيقية للقانون تؤخذ من السلطة التنظيمية للمجلس، هذه السلطة التي أخذت من منطلق التفويض العادي الممنوح من السلطة التنفيذية والتي وضعت هيئة الضبط في مركز معالجة هذه الأخيرة²، هنا يستتبع أن يكون اختصاصها التنظيمي ليس بالاختصاص الأصلي لها، بل هو اختصاص تمارسه عن طريق التفويض أي أنّ السلطة التنفيذية أرادت أن تخفف العبء عليها فبدأت بتفويض بعض اختصاصاتها لبعض السلطات في المجال الاقتصادي.

وحسب رأي الأستاذ عبد الهادي بن زبيطة، فإن منح سلطة التنظيم للسلطات الإدارية المستقلة لا يعارض الدستور، لأنها تعمل باسم الدولة ولحسابها، خاصة أنه في العرف الدستوري ما يتمشى مع هذا الطرح، حيث تعطي النصوص التي تعهد إلى السلطة التنفيذية مهمة تنفيذ القانون تفسيراً من شأنه أن يمنحها الحق في إصدار اللوائح³.

¹- ZOUAIMIA R, « Les autorités administratives indépendantes et la régulation économique en Algérie », Op.cit, p. 26.

²- ZOUAIMIA R, « Les autorités de régulation indépendantes dans le secteur financier en Algérie », Op.cit, p. 36.

³- بن زبيطة عبد الهادي، المرجع السابق، ص. 180.

إذا كان التفويض في الاختصاص يؤدي إلى تخلي السلطة التنفيذية (الأصيل) عن اختصاصاتها المفوضة في إصدار الأنظمة المتعلقة بمجال النقد والقرض ومجال البورصة طيلة مدة التفويض، إلا أنه يمنحها سلطة رقابية على أعمال المفوض إليه والمتمثل هنا في كل من مجلس النقد والقرض ولجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، وتأخذ هذه الرقابة صورتين أساسيتين هما: الرقابة السابقة على الأعمال *contrôle à priori* كالقراءة الثانية لأنظمة مجلس النقد والقرض، والرقابة اللاحقة على الأعمال *Contrôle Postérieur* والمتمثلة في سلطة الحلول¹.

فتبقى الهيئات الإدارية المستقلة هي أول المؤسسات التي تعرف السلطة التنظيمية المفوضة غير الوزراء أو الهيئات اللامركزية².

ب- السلطة التشريعية هي صاحبة التفويض: أصحاب هذا الاتجاه يقولون أنه عند التدقيق في فكرة التفويض نجد أنه بالعكس ليست السلطة التنفيذية هي من فوضت اختصاصها بإصدار أنظمة وإثما السلطة التشريعية، ويظهر ذلك من خلال النص التشريعي المنشئ للسلطات الإدارية المستقلة الذي يخول لها هذا الاختصاص³.

في حين نجد أن هذا المصطلح خاص بالقانون فقط أي بالسلطة التشريعية، بينما نجد المصطلح المستعمل في المراسيم "يرسم" وفي القرارات "يقرر"، ويستند على هذا الأساس الأستاذ مغربي رضوان بقوله بأن البحث عن الأساس القانوني لتمتع مجلس النقد والقرض بهذه الصلاحية يكون بداية من دستور 1989، الذي كان يطبق خلال مدة صدور قانون 10-90 المتعلق بالنقد والقرض وإنشاء مجلس النقد والقرض كسلطة نقدية⁴.

بالرجوع إلى المادة 115 من دستور 1989 لاسيما فقراتها 3، 5 و6 التي تنص على

أنه: "يشرع البرلمان في المجالات التالية:(...)"

¹- راجع حول موضوع الرقابة السابقة واللاحقة لأعمال المفوض إليه عبد العظيم عبد السلام، المرجع السابق، ص. ص. 81-86.

²- LAGET- ANNAMAYER A, Op.cit, p. 351.

³- راجع المادة 62 من الأمر رقم 11-03، المرجع السابق.

⁴- مغربي رضوان، المرجع السابق، ص. 34.

- شروط إقامة الأشخاص وكذا الشروط العامة الخاصة بالأجانب.(...)

- إصدار النقد.(.....)

- نظام البنوك، القرض والتأمينات".

التي تقابلها المادة 122 من دستور 1996 فقرات 3 و15 التي تنص: "يشرع البرلمان في الميادين التي يخصصها له الدستور وكذلك في المجالات الآتية:(...)

- القواعد العامة المتعلقة بوضعية الأجانب.(.....)

- نظام إصدار النقود، ونظام البنوك والقرض والتأمينات".

ما يلفت الانتباه بالدرجة الأولى أن هذه الميادين تخص البرلمان وفي نفس الوقت هي ميادين تقوم السلطة النقدية بتنظيمها، هذا ما يدفعنا إلى افتراض أن السلطة التشريعية المالكة لهذه الصلاحية قد فوضت إلى البنك المركزي وبالأخص إلى مجلس النقد والقرض أن شرع في هذه المجالات¹.

فالأنظمة الصادرة إذا لم تصاغ في حدود القانون أو في حدود تتطلبها المصلحة العامة، أصبحت بمثابة قيود أو تحديدات لحرية ممارسة النشاط البنكي، فتطبيقا لمبدأ المشروعية لا يجوز لمجلس النقد والقرض أن يصدر نظاما مخالفا لأحكام الدستور، أو أن يستحدث قواعد جديدة لم يأت بها قانون النقد والقرض أو مخالفا له².

2- مدى صحة هذه المبررات؟: الأصل أن يكون النص الذي يجيز التفويض من مرتبة النص الذي يقرر الاختصاص الأصيل أو أعلى منه درجة، فالاختصاص المقرر بقانون لا يجوز التفويض فيه إلا بنص يسمح بذلك، ويرد في أداة أعلى منه كالدستور، ووجود نص يجيز التفويض في نفس مستوى النص المقرر للاختصاص الأصيل هو ما

¹ - مغربي رضوان، المرجع السابق، ص. 34.

² - عميور فرحات، مكانة القاضي الإداري في مجال البنوك في القانون الجزائري، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع: قانون الإصلاحات الاقتصادية، جامعة جيجل، 2006-2007، ص. 55.

يطلق عليه مبدأ توازي الاختصاصات أو الأشكال، حتى تظل الصفة الشرعية محفوظة للتفويض¹.

وما نراه أن النص الدستوري هو الذي منح الاختصاص الأصيل للوزير الأول بسن الأنظمة التنفيذية في نص المواد 2/125 و 2/85 من دستور 1996 المعدلة والمتممة في 2008، ولم ينص على إمكانية تفويض هذه الاختصاص لسلطة أخرى، في حين نجد أن النص التشريعي هو الذي يخول نفس السلطة أي سلطة إصدار الأنظمة للهيئات الإدارية المستقلة، مما يدفع إلى التساؤل عن مدى دستوريته؟ كما أنه لا يمكن التسليم بأن السلطة التشريعية قد فوضت اختصاصها لسلطات الضبط الاقتصادي، لاختلاف مجال عمل كل منها، فالأولى تتولى مجال التشريع بالقوانين، أما الثانية تصدر أنظمة (تنفيذ)، كما أنه لا القانون نفسه ولا الدستور نص على تفويض السلطة التشريعية سلطتها.

ثانيا. فكرة التنازل عن الاختصاص:

قبل التطرق لهذه الفكرة نشير بأن معنى الاختصاص في اللغة العربية: هو الإنفراد بالشيء أي خصه به فاخص وانفرد²، ومن الناحية القانونية: هو القدرة القانونية على اتخاذ تصرف معين في نطاق الإمكانيات القانونية للشخص الذي أصدر القرار الإداري، فالاختصاص أمر يستند دائما إلى القانون فهو لا يتغير طالما القانون لم يتغير³، والتنازل عنه يعني إسناده لشخص آخر كلية.

فسلطات الضبط الاقتصادي التي تمارس الاختصاص التنظيمي والمتمثلة في كل من مجلس النقد والقرض ولجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، برر بعض الفقهاء والباحثين اختصاصها التنظيمي بالاستناد لفكرة التنازل عن الاختصاص (1)، لكن هذه الفكرة لاقت رفضا لعدة أسباب (2).

¹ - محمد فتوح محمد عثمان، التفويض في الاختصاصات الإدارية: دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، دار المنار للنشر والتوزيع، مصر، 1986، ص. 45.

² - المنجد الإعدادي، الطبعة الثالثة، دار المشرق، لبنان، 1986، ص. 18.

³ - محمد فتوح محمد عثمان، المرجع السابق، ص. 59 و 63.

1- مبررات اعتماد فكرة التنازل عن الاختصاص: استند الباحثون والعلماء لعدة مبررات في اعتمادهم لهذه الفكرة التي تُبررُ بدورها شرعية الاختصاص التنظيمي لهذه الهيئات، لكن اختلفوا في الجهة التي تتنازل عنه، بين من يقول بتنازل السلطة التنفيذية، ومن يقول بتنازل السلطة التشريعية.

أ- تنازل السلطة التنفيذية عن اختصاصها التنظيمي: إن دخول الجزائر اقتصاد السوق فرض على الدولة الانسحاب من المجال الاقتصادي والمالي وإنشاء سلطات إدارية مستقلة تتكفل بمهمة ضبط النشاط الاقتصادي، فكان من الضروري تعويض هذا الانسحاب، وبهذا فإن الهيئات الإدارية المستقلة تكون قد استخلفت السلطة التنفيذية في جملة من المجالات، إذ حدث نقل لمركز ممارسة السلطة التنظيمية، وهكذا حول للهيئات الإدارية المستقلة مهمة ضبط القطاعات الحساسة كالبنوك¹، وكذلك البورصة، وبهذا تكون السلطة التنفيذية قد تنازلت عن اختصاص إصدار أنظمة تخص هاذين المجالين لهيئتي الضبط هما CMC و COSOB.

إذن جاء هذا الاتجاه بعد التساؤلات التي أثرت حول مدى دستورية هذه السلطة التنظيمية في الجزائر، كون مواد الدستور لم تخول أي اختصاص تنظيمي لغير الوزير الأول، خاصة إذا علمنا أن أنظمة مجلس النقد والقرض لا يخضع لعملية التصديق من طرف الوزير، وحسب أحد الأساتذة فإنه لا يمكن تبرير الاختصاص التنظيمي لهذه الهيئات إلا باسترجاع فكرة التنازل عن السلطة²، وحسب الفقيه FAURE Bertrand فإمكانية الهيئات الإدارية الثانوية في تطوير القانون غير كاف لإعطاء فهم صحيح لوضعيتها أمام سلطة التنظيم³، لذلك لا بد من تقاسم هذه الإمكانيات في الحالات التي تسمح بها الحكومة بالتدخل التلقائي في أساس مهمتها الدستورية المنصوص عليه في المادة 21 من الدستور الفرنسي، حتى وإن كان اختصاص هذه الهيئات الثانوية محددة من طرف القانون.

¹ - نقلا عن: نزليوي صليحة، المرجع السابق، ص.ص. 17 و 19.
² - نقلا عن: عيساوي عز الدين، مداخلة حول: الهيئات الإدارية المستقلة في مواجهة الدستور، الملتقى الوطني حول سلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، جامعة بجاية، أيام 23 - 24 ماي 2007، ص. 33.
³ - FAURE B, « Le problème du pouvoir réglementaire des autorités administratives secondaires », cahier du conseil constitutionnel, n° 19, www.conseil-constitutionnel.fr, p. 05.

ب - تنازل السلطة التشريعية عن اختصاصها: يستند أصحاب هذا الاتجاه في قولهم أنّ السلطة التشريعية هي من تنازلت عن اختصاصها إلى عدة مبررات، فأنصار المعيار الموضوعي أو المادي لأنظمة مجلس النقد والقرض يستندون إلى إمكانية إضفاء الصفة التشريعية عليها، باعتبار مضمون هذه الأنظمة يشمل على قواعد عامة ومجردة تشبه القوانين الصادرة عن البرلمان، زيادة على ذلك فهي لا تكون قابلة للتنفيذ في ذاتها بمجرد صدورها، إذ لا يكون لها هذا الأثر إلا وقت صدور القرارات التطبيقية لها¹.

أما الكاتب عجة جيلالي يدافع عن الفكرة لكون بنك الجزائر وبالتحديد مجلس النقد والقرض يحتل مكانه المشرع بالنسبة إلى المجالات النقدية والمالية، وهو ما دفعهم لاتهامه باغتصاب اختصاصات السلطة التشريعية، لكن يبدو أن هذا الاغتصاب قد تم بإرادة ورضى السلطة التشريعية التي صادقت على قانون النقد والقرض، وتخلت من خلاله على هذه الاختصاصات لفائدة مجلس النقد والقرض²، ومن جانب آخر وبتحليل الطبيعة القانونية للأنظمة نجد أنها فعلا عمل تشريعي بالنظر إلى أحكام الفقرة 2 من المادة 47 من قانون النقد والقرض³، التي تقابلها المادة 64 من أمر رقم 03-11 حيث استوجب نشرها في الجريدة الرسمية.

يرى بالنتيجة الأستاذ زوايمية رشيد أن القانون نفسه منح السلطة التنظيمية لمجلس النقد والقرض لذا يمكن تعليل بعض الصلاحيات بالرجوع لما يزعم "بالتنازل"، فما هو ضروري يجب أن يكون دستورياً في مفهوم الهيئات الإدارية المستقلة - التي يجب الاعتراف بشرعيتها الضرورية- في ممارسة مهام الضبط⁴.

2- نقد لفكرة التنازل عن الاختصاص: انتقدت هذه الفكرة كأساس ومبرر للاختصاص التنظيمي لسلطات الضبط الاقتصادي كما يلي:

¹ - عميور فرحات، المرجع السابق، ص. 56.
² - عجة جيلالي، المظاهر القانونية للإصلاحات الاقتصادية في الجزائر (الباب الثاني)، رسالة دكتوراه دولة في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2006، ص. 522.
³ - راجع المادة 2/47 من قانون رقم 90-10، المرجع السابق.

⁴ - ZOUAIMIA R, Les autorités de régulation indépendantes dans le secteur financier en Algérie, Op.cit, p. 36.

- **الاتجاه الأول:** يطرح هنا تساؤل كيف أن السلطة التنفيذية تنازلت عن اختصاصها في سن الأنظمة في مجال النقد والبورصة ومن جهة أخرى تقوم بمراقبة هذا الاختصاص؟ فالسلطة التنفيذية المتمثلة في الوزير المكلف بالمالية تلعب دور في تحديد الأنظمة التي تصدرها السلطة النقدية، فلم يكن للمشرع أن يُهمل مثل هذه النقطة حيث قرَضَ على المجلس بصفة سلطة نقدية، قبل قيامه بإصدار ووضع القواعد التي تدخل في إطار صلاحيته وعرضها مسبقاً على وزير المالية حتى يتسنى له تقديم رأيه شأنها قبل أن تصبح نافذة¹.

أما لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها فعلى وزير المالية الموافقة على الأنظمة التي تصدرها والحلول محل اللجنة إن استدعت الضرورة، مما ينفي فكرة تنازل سلطة التنفيذية هنا عن اختصاصها.

- **الاتجاه الثاني:** يقول أن ما يميز العمل الإداري أو القرار التنظيمي عن العمل التشريعي هو قابليته للتعرض للطعن عن طريق دعوى تجاوز السلطة، على خلاف العمل التشريعي أو القانوني غير القابل لذلك²، وهذا ما ينفي فكرة تنازل السلطة التشريعية عن اختصاصها.

ثالثاً. فكرة الضبط الاقتصادي كأساس للسلطة التنظيمية:

استند الفقه الغالب إلى فكرة الضبط الاقتصادي لتبرير هذه السلطة، كون أن التنظيم الكلاسيكي للإدارات العامة أصبح لا يستجيب لمقتضيات الفعالية والسرعة المطلوبين في تأطير بعض قطاعات النشاط الاقتصادي والمالي³.

لذا تأسست سلطات الضبط الاقتصادي، مما سمح للدولة بالظهور بثوب جديد مختلف عما كانت عليه سابقاً، يستجيب لمختلف متطلبات السوق، بالنتيجة وعكس التركيب الإداري

¹ - مغربي رضوان، المرجع السابق، ص. 36.

² - عميور فرحات، المرجع السابق، ص. 55.

³ - ZOUAIMIA R, « De l'Etat interventionniste à l'Etat régulateur : l'exemple Algérien, Op.cit, p. 22.

الكلاسيكي، فهيئة الضبط لابد أن تتمتع بكل الامتيازات الضرورية لممارسة مهمة الضبط مثل السلطة التنظيمية¹.

وحسب الأستاذ CH. BELMIHOUB ، فهذه الهيئات تشكل نوعا وحيداً من المؤسسات الإدارية، ومركزها مثل نوع تدخلها المؤسس على الالتزام من جانب واحد، فيجب أن تتمتع بحرية كبيرة في إصدار الأحكام والقرارات بالمقارنة مع الإدارة الكلاسيكية²، ومثلما بين الأستاذ Frison- Roche (M-A)، أن قانون الضبط الاقتصادي يتجاوز المنافسة، فضبطه هو شكل جديد للتدخل العام في الاقتصاد، ينظم بكل قوة القطاع الاقتصادي لأجل توظيف اختياري لكل حاجة بمقارنة مع حاجات الاقتصاد³.

ويقول الفقيه STIRN Bernard ، أن مختلف مجالات تدخل سلطات الضبط الاقتصادي مثل إمكانياتها وسلطاتها التي تمارسها، فعُرفت في الاتفاقات المشتركة أنها مؤسسات أُنشئت من طرف القانون، وخارج المؤسسات أو البنى الإدارية التقليدية، ليس لها شخصية قانونية لكنها تتمتع بحرية مضمونة، وهي معبأة لمجالات محدودة ولمهمة الضبط، وبالتالي فهي تخفي الشرعية على تدخل الدولة غير المباشر⁴.

وبما أن سلطات الضبط تقوم بمهمة مرفق عام، ذلك عن طريق الحفاظ على المصلحة العامة ومصلحة كافة المستعملين، وأخذ كافة التدابير الضرورية لتشجيع أو استعادة المنافسة ولن يتأتى ذلك إلا من خلال منح سلطة الضبط صلاحية إصدار التنظيمات⁵، وهذه السلطة مخولة لبعض الهيئات التي تضع مجموعة من القواعد التي تأتي تطبيقاً لنصوص تشريعية وتنظيمية سابقة، ويسمى البعض بالسلطة التنظيمية التطبيقية، وذلك قصد تحقيق الضبط

¹- ZOUAIMIA R, Note introductive : De l'Etat interventionniste à l'Etat régulateur, colloque..., Op.cit, p. 20.

²- BELMIHOUB- M CH, « Nouvelle régulation économique dans les services publics de réseaux : fonction et institutions », Revue Idara, n° 2, 2004, p.15.

³- Voir: ARMAND M - PREVOST, « Rapport introductif : le juge de l'économie », Revue de jurisprudence commerciale, n ° spécial, colloque de la baule, 2002, p. 08

⁴- STIRN B, « Les autorités administratives indépendantes », www.ambafrance-us.org/fr, p.01.

⁵- نشادي عائشة، المرجع السابق، ص. 154.

الاقتصادي¹، وهذا ما يؤدي إلى تجنب أي فراغ قانوني وملاحقة التطور السريع للنشاط المصرفي، ولا اعتبارات أخرى، فأسند المشرع اختصاص التشريع في المجال المصرفي إلى هيئات إدارية مستقلة متمثلة في مجلس النقد والقرض الذي هو ثاني هيئة إدارية مستقلة أنشئت، ومن ضمن صلاحياته إصدار الأنظمة والقواعد التي يكون الهدف منها تدوين وتقنين النشاط المصرفي وسد الفراغات الموجودة في الجانب التشريعي المتعلقة بهذا المجال²، وكذا أسند أيضا اختصاص التشريع في مجال البورصة للجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها.

بالتالي هذه الصلاحية أسندت لهذه الهيئات، استجابة للضرورة الملحة في إيجاد هيئات مستقلة عن الإدارة المركزية، وبالضبط عن السلطة التنفيذية التي قد تتأثر وتتغير بين ليلة وضحاها لأسباب معينة، فكان إنشاء هيئات بعيدة عن التأثيرات والتدخلات السياسية تزيد أهميتها يوم بعد يوم، وهذا ما يخدم المرحلة الانتقالية³.

* لا يعاب على هذا الاتجاه إلا قوله بانسحاب السلطة التنفيذية من مجال التنظيم، لأنه من الناحية العملية لا يمكن إبعادها لاسيما وزارة المالية، الأمر الذي يستوجب إيجاد التوازن بين السلطتين، فمسألة التكامل أمر لا بد منه. كما أن إضفاء الطابع الإداري عليها يبقها دائما في وضعية التبعية للسلطة التنفيذية.

الفرع الثاني

مدى مطابقة الاختصاص التنظيمي للدستور

إن إسناد الاختصاص التنظيمي لبعض الهيئات الإدارية المستقلة إلى جانب السلطة التنفيذية أثار عدة إشكالات والتي لا تكمن أبداً في منح المشرع الاختصاص التنظيمي لهاتين الهيئتين COSOB/CMC، لأنه كرسّ فعلا طابعها السلطوي، وإنما الإشكال يكمن في عدم تبرير المشرع موقفه في منح هذا الاختصاص الذي كان أصلا من الصلاحيات الدستورية للسلطة التنفيذية، وهذا ما دفع البعض إلى القول بعدم دستورية هذه الصلاحية، بحيث برره

¹ - حيدري سمير، المرجع السابق، ص. 84.
² - بن مدخن ليلة، تأثير النظام المصرفي على حركة الاستثمار في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون الخاص، تخصص: قانون إصلاحات اقتصادية، جامعة جيجل، 2007، ص. 56.
³ - مغربي رضوان، المرجع السابق، ص. 35.

اتجاه بالنظر لفكرة تدرج القوانين (أولاً)، أما اتجاه آخر فبرره بفكرة الاعتداء على صلاحيات الوزير الأول (ثانياً).

أولاً- فكرة تدرج القوانين:

لا أحد ينكر القيمة التنظيمية للنصوص المتخذة لتطبيق نصوص أخرى، حيث نجد حالات تتضمن نصوص تنظيمية تفسر القواعد المنصوص عليها من طرف هيئة عليا، وهذه القواعد يمكنها أن تكون قوانين، أوامر وأيضاً مراسم لها مميزات تنظيمية، فالنتيجة يمكن أن تكون نفسها، لأنّ النصّ التطبيقي انبعث من مؤلف النصّ القاعدي، ولأنّ القواعد المنصوص عليها في النصوص التكميلية عامة ومجردة¹، فقاعدة تدرج القوانين تعني بأن كل قانون يخضع لدرجة أعلى منه، فمثلا التشريع العادي هو التشريع الحقيقي بمعناه الفني الذي يصدر عن السلطة التشريعية، أما التشريع الأساسي فهو أعلى درجة من التشريع العادي، لذلك يطلق عليه اسم خاص وهو الدستور، أما التشريع الفرعي الصادر عن السلطة التنفيذية هو أقل درجة من التشريع العادي، لذلك يطلق عليه اسم خاص وهو اللائحة².

ومن منطلق هذه القواعد التي استند عليها أنصار هذه الفكرة في قولهم بعدم دستورية هذا الاختصاص التنظيمي، برروا فكرتهم بالاستناد لعدة أسباب (1)، والتي لم تسلم أيضا من الانتقادات (2).

1- مبررات الأخذ بهذه الفكرة: وفقا لمبدأ تدرج القوانين والتي يعلوها الدستور، تترتب نتيجة منطقية وهي أن التشريع العادي يجب عليه احترام الدستور وعدم مخالفته، وهو ما يجب أيضا على التشريع الفرعي، وهو ما يعبر عنه بدستورية القوانين واللوائح، وطبقاً لنفس المنطق فإن التشريع الفرعي يجب أن يكون موافقاً للتشريع العادي الذي يعلوه درجة³، فالمحصلة النهائية لكل من العمليتين التشريعية والتنفيذية في عمل ما، ووفقا لما ينص عليه كل دستور من إجراءات، هي نشوء قانون جديد نافذ في مواجهة السلطة العامة في الدولة

¹ - BONNEAU TH, « De l'inutilité du droit contractuel pour assurer le respect des règles de marché », RTD.com, n° 2, 1999, p. 265.

² - سمير عبد السيد تناغوا، النظرية العامة للقانون، منشأة المعارف بالإسكندرية، مصر، 1999، ص.ص. 308 - 309 .
³ - المرجع نفسه، ص. 338 .

وكذلك في مواجهة الأفراد¹، ونجد هذا التدرج موجود حتى داخل التشريع الفرعي ذاته، فاللوائح المستقلة التي يصدرها رئيس الجمهورية أسمى من اللوائح التنفيذية التي يتخذها الوزير الأول، بمقتضى المواد 2/125، 2/85 من دستور الجزائر لعام 1996 المعدلة والمتممة بموجب المواد 13 و09 من قانون رقم 19-08، المتضمن التعديل الدستوري.

نجد نفس الشيء في القانون الفرنسي حيث يضطلع رئيس الجمهورية بإصدار اللوائح المستقلة والمتعلقة بلوائح الضبط والبوليس، وتنظيم المرافق بمقتضى المادة 13، أما اللوائح التنفيذية والتي تعرف بمهمة ضمان تطبيق القوانين، فهي مخولة للوزير الأول بموجب المادة 21 من دستور 1958²، أي أن الوزير الأول قد عهد إليه الدستور صراحة بالسلطة اللائحية، ومن ثم فهو يمارس سلطة الضبط العام دون حدود، شرط عدم التعدي على نطاق القانون المحدد في المادة 34 من الدستور، أما بالنسبة للوزراء فالقاعدة أنهم لا يمارسون سلطة الضبط العام وإن كان لهم ممارسة سلطة الضبط الخاص، أما السلطات المحلية فيمكن للمحافظين أن يمارسوا سلطة الضبط داخل حدودهم الإقليمية بصفتهم ممثلين للدولة وباعتبارهم سلطة محلية³.

طبقاً للمادة 5/85 من دستور 1996 بعد التعديل الأخير في 2008، فإن الوزير الأول يمارس سلطة السهر على سير الإدارة العمومية، فيقول في هذا الشأن الأستاذ عيساوي عز الدين، أن معناه هو تبعية الإدارة العامة للحكومة، وتعتبر الحكومة مسؤولة أمام البرلمان كمبدأ عام، والذي يفسر بصفة واضحة مبدأ تبعية الإدارة للحكومة، فاستقلالية الهيئات الإدارية المستقلة يجعلها تتموقع خارج السلطة الرئاسية أو الوصاية الإدارية، أي خارج السلطة التنفيذية، وبالتالي فهي تعمل حسب منطقتها، فيمكن القول أن كل إدارة لا تراقبها الحكومة تخالف الدستور⁴، مما ينجرّ عنه أن كل اختصاص لها هو غير دستوري.

¹- عبد العزيز السيد الجوهري، القانون والقرار الإداري في الفترة ما بين الإصدار والشهر: دراسة مقارنة، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2005، ص. 17.

²- LOMBARD M, Droit administratif, 3^{ème} édition, Dalloz, Paris, 1999, p. 33

³- سامي جمال الدين، المرجع السابق، ص. 311.

⁴- عيساوي عز الدين، الهيئات الإدارية المستقلة في مواجهة الدستور، المرجع السابق، ص. 26.

دائمًا حسب منطلق مضمون الفقرة 85/5 من الدستور فإن المقصود بالإدارة العمومية هو كل إدارات الدولة من هيئات مركزية كالوزراء وهيئات لامركزية كالهيئات المحلية، والهيئات الإدارية المستقلة، هذه الإدارات التي إذا أصدرت أنظمة فهي تأتي تبعًا للسلم التسلسلي للإدارة، أي احترامًا لما تنص عليه السلطة التنظيمية العامة الصادرة من الوزير الأول.

لكن نجد عدة إشكالات تطرحها السلطة التنظيمية الخاصة للهيئات الإدارية المستقلة، دون تلك التي تمارسها الهيئات الإدارية المركزية واللامركزية التي لا تتعارض سلطتها التنظيمية مع سلطة الوزير الأول لأنها تبقى إدارة من إدارات الدولة الخاضعة لسلم الهرم التسلسلي والخاضعة للرقابة، فتبقى سلطتها التنظيمية لا تمس بمبدأ تدرج القوانين، أما الهيئات الإدارية المستقلة فهي تمارس سلطة تنظيمية عامة تطبيقًا لما ينص عليه القانون مباشرة، وهي مستقلة عن السلطة التنفيذية لعدم خضوعها للوصاية الإدارية وللسلطة التسلسلية، خاصة الأنظمة التي يصدرها مجلس النقد والقرض والتي لا تخضع لموافقة الوزير الأول، والمجلس أيضا غير ملزم بالتعديل الذي يقترحه عليه هذا الأخير، لذا فسلطته التنظيمية تمس إذا بمبدأ تدرج القوانين، كما أن النص القانوني الذي يقرر اختصاص هذه الهيئات لا يستند على أي نص دستوري وهو مخالف لهذا الأخير، لذا فهو غير دستوري.

2- النقد الموجه لأنصار فكرة تدرج القوانين: إن إسناد التشريع للاختصاص التنظيمي لبعض الهيئات، لا يدل إلا على وجود أقسام للتطور التشريعي للسلطة التنظيمية، فعلى المستوى المحلي الوالي ورئيس المجلس الشعبي البلدي، وإلى جانبه نجد السلطة التنظيمية الخاصة تمارسها أيضا الهيئات الإدارية المستقلة، لهذا السبب لم يمانع المشرع من أن تكون هيئات أخرى في الدولة مؤهلة للتنظيم في ميدان معين، في إطار محدد من قبل القوانين والتنظيمات أنظمة تسمح بوضع حيز التطبيق قانون ما¹.

¹ - نشادي عائشة، المرجع السابق، ص. 154.

ويرى الفقيه FAURE Bertrand بأن الهيئة الثانوية لا بد أن تجد مصدرها من نص أسمى منها يؤهلها في هذا المعنى، هذا النص يمكن أن يكون قانونا أو تنظيما وفق عوارض مسألة دراسة تقسيم الاختصاصات التشريعية أو التنظيمية¹.

وبهذا المدلول فأنظمة هيئات الضبط المستقلة تأتي تفسيراً لقانون أسمى منها، يؤهل هذه الأخيرة لتطبيق القواعد المتعلقة بها، وهذا لا يمس بمبدأ تدرج القوانين.

ثانياً. فكرة الاعتداء على اختصاصات الوزير الأول:

نبين هنا مضمون هذه الفكرة (1)، ثم النقد الذي يمكن توجيهه لها (2).

1- مضمون فكرة الاعتداء على اختصاص الوزير الأول: أثار عدة مؤلفين هذه الفكرة بالاستناد للنصوص الدستورية، فمثلا دستور الجزائر لسنة 1996 بعد تعديله مؤخرا، يُسندُ السلطة التنظيمية التطبيقية للوزير الأول، ويظهر للوهلة الأولى أن تمتع سلطات الضبط الاقتصادي بالاختصاص التنظيمي التطبيقي للقانون اعتداء على هذه الصلاحية. الدليل على ذلك أنه منذ الاستقلال كان وزير المالية الجهة الوصية على القطاع المالي والمصرفي في الجزائر وحتى في غيرها من الدول التي لا زالت تحافظ على صفته كجهة وصية على القطاع، إلا أنه بصدور قانون رقم 90-10 لم تعد هذه الوصاية لوزير المالية، ولا نفس الدور الذي كان يلعبه سابقا لاسيما بعد نقل الكثير من صلاحياته إلى السلطة النقدية الجديدة المعروفة بمجلس النقد والقرض، وخاصة تلك الصلاحيات النقدية التي راعى المشرع أن تصدر عن أفراد متخصصين في الشؤون النقدية والاقتصادية²، فبفضل ما يسنه المجلس من أنظمة تقوم بوضع نصوص قانون النقد والقرض موضع التطبيق، مثل رئيس الحكومة -الوزير الأول- في ممارسته لصلاحيته في مجال تطبيق القانون³، وكذلك الحال بالنسبة للجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، حيث تم نقل اختصاص وزير المالية في مجال البورصة إليها، إلا أن استقلاليتها في هذا المجال ليست كمثل استقلالية مجلس النقد

¹ - FAURE B, Op.cit, P. 03.

² - عميور فرحات، المرجع السابق، ص. 66.

³ - المرجع نفسه، ص. 70.

والقرض، كونها تخضع في الأنظمة التي تصدرها لرقابة وزير المالية من خلال إجراء الموافقة والحلول¹.

أورد الأستاذ رضوان مغربي في دراسته لمجلس النقد والقرض، بأنه قد منحت السلطة التنظيمية له بصفته سلطة نقدية، فيقوم بإصدار نوعين من القرارات، قرارات تنظيمية تأتي تطبيقاً لنص تشريعي، وقرارات فردية تأتي تطبيقاً لقرارات المجلس التنظيمية، وهذا لا يدل إلا على نية المشرع في إخراج التشريع البنكي بمفهومه الضيق من الهيمنة التنفيذية واحتكار وزير المالية لهذا الجانب، وبذلك يتم إعادة توزيع الأدوار من جديد²، فالسلطات الإدارية المستقلة تتقاسم مع الحكومة سلطة تشريعية ثانوية، إذ منحها القانون إمكانية المشاركة في وضع الأنظمة والنصوص التطبيقية في مجال اختصاصها، وهذا ما دفع بالبعض على غرار Jacques CHEVALLIER بالقول أن الحكومة وجدت نفسها في حالة ما انتزعت منها بعض من سلطاتها التنظيمية لتمنح إلى سلطة إدارية تعتبر أكثر قدرة على توليها³.

كما أن الدارس للمادة 62 من الأمر رقم 03-11 المتعلق بالنقد والقرض سيدرك شساعة مجال اختصاص المجلس الذي يملك دور السلطة التنفيذية في مجال النشاط البنكي والمالي⁴.

2- نقد هذه الفكرة: في الحقيقة نجد أن هذه السلطات لا تتمتع بسلطة تنظيمية عامة مثل الوزير الأول الذي يسهر على تنفيذ القوانين والأنظمة في كل القطاعات والمجالات، لأن اختصاصها التنظيمي ضيق، وقد حدده المشرع الجزائري بموجب القوانين في المجال الذي أنشئت لأجله هيئة الضبط، مثلاً المادة 31 من المرسوم التشريعي رقم 93-10 حددت المجالات التي تضع فيها لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها أنظمة لتنظيم وضبط نشاطها.

¹ راجع في هذا الشأن الصفحات 107 إلى 111 من هذه المذكرة.

² - مغربي رضوان، المرجع السابق، ص. 27.

³ - نقلاً عن: عسالي عبد الكريم، المرجع السابق، ص. 164.

⁴ - ZOUAIMIA R, «Les autorités de régulation indépendantes dans le secteur financier en Algérie », Op.cit, p.p. 32-33.

من جهة أخرى، إنّ الاختصاص التنظيمي المخول لسلطات الضبط الاقتصادي ومنها مجلس النقد والقرض المتعلق بالمجال النقدي، لا يثير إشكالية دستورية هذا الاختصاص كما لو تعلق الأمر بتمتعها بسلطة تنظيمية حقيقية¹.

كما أنّ عدم وجود تعارض السلطة التنظيمية المخولة لهيئات أخرى في الدولة كالولاية ورؤساء المجالس الشعبية البلدية والوزراء مع أحكام الدستور، وعدم اعتبارها اعتداء على اختصاصات الوزير الأول الذي يمارس السلطة التنظيمية العامة، يدفعنا للقول أن تمتع سلطات الضبط الاقتصادي بالسلطة التنظيمية لا يتعارض مع أحكام الدستور.

المطلب الثاني

دستورية الاختصاص التنظيمي للهيئات الإدارية المستقلة في القانون المقارن

أمام غياب أي تبرير للمشرع الجزائري لموقفه في منح الاختصاص التنظيمي لبعض الهيئات الإدارية المستقلة، وغياب الاجتهاد القضائي كذلك، وجب علينا البحث في القانون المقارن، كونه يعرف نفس المشكل نظرا لإسناد معظم دساتيره الاختصاص التنظيمي للسلطة التنفيذية.

نجد مثلا الدستور الفرنسي في المادة 21 يسند للوزير الأول مهمة السهر على تنفيذ القوانين، ويمارس السلطة التنظيمية إلى جانب رئيس الجمهورية، وبالتالي لم يحدد المشرع الفرنسي أية هيئة أخرى تتمتع بالاختصاص التنظيمي²، ونفس الاتجاه سلكه دستور اسبانيا لعام 1978 في المادة 97 منه، والذي يمنح الحكومة وحدها السلطة التنظيمية الأصلية، وكذلك دستور إيطاليا³.

ثار في فرنسا مثلا جدل فقهي حاد فيما يخص مدى دستورية الاختصاص التنظيمي لهيئات الضبط المستقلة محاولا بذلك إيجاد حلول (الفرع الأول)، فتدخل القضاء لحل المشكل

¹- ZOUAIMIA R, « Les autorités de régulation indépendantes dans le secteur financier en Algérie », Op.cit, P. 117.

²- TEITGEN- COLLY C, « Les instances de régulation et la constitution », RDP, n°1, 1990, P.170.

³- LAGET- ANNAMAYER A, Op.cit, p. 353.

متمثلا في كل من اجتهاد القضاء الدستوري ومجلس الدولة (الفرع الثاني).

الفرع الأول

الحلول التي جاء بها الفقه

احتدم النقاش حول صلاحية السلطة التنظيمية، والذي سبق وأن طرح مع إنشاء أولى الهيئات الإدارية المستقلة، بين من ينفي دستوريته وشرعيته قطعا (أولا)، وبين من يدافع عن شرعيته (ثانيا).

أولا- عدم دستورية الاختصاص التنظيمي لهيئات الضبط المستقلة:

برر هذا الاتجاه عدم الدستورية بالاستناد لنص المادة 21 من الدستور الفرنسي لعام 1958 التي تمنح الاختصاص التنظيمي التنفيذي العام للوزير الأول مع مراعاة أحكام المادة 13¹، بالإضافة إلى عدة مبررات أخرى. فتعتبر السلطات الإدارية المستقلة قد حلت محل السلطة التنفيذية وذابت في جزء من الإدارة، فهذه النتيجة تطرح تناقضا مع مركز الاستقلالية الضرورية لعلمها، وهو المشكل الرئيسي في الضبط الفرنسي².

فقد سبق ل Franck BOROTRA أن كتب في تقريره عام 1994 بأن آلية الضبط هي فهم أنجلواسكسوني أجنبي عن ثقافتنا فالقيام بمنح سلطة مهمة لهيئات غير مسؤولة أمام الاقتراع العام يطرح مشكل بالنظر لمبدأ الديمقراطية³، أما الفقيه Denoix de ST Marc ذكر في تقريره أيضا حول "المرافق العامة" في 1996، بأنه أمام ظهور بعض العراقيل فالإتحاد الأوروبي حاول إلزام الدول الأعضاء بالنوع الأنجلوسكسوني للهيئات الإدارية المستقلة، وهذا ما يقابل الهيئة التي تصدر قرارات فردية، لكن ليست تلك الهيئة التي تصدر قرارات-أنظمة عامة لأن هذا عكس التقليد الموجود في القانون الفرنسي، وخاصة أمام النص الدستوري لعام 1958، الذي يمنح للوزير السلطة التنظيمية، ويضيف في خاتمة

¹- شِكْرُ زُهَيْرُ، الوسيط في القانون الدستوري، الجزء الأول: القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، لبنان، دون سنة النشر، ص.ص. 292 و 293.

²- LAGET-ANNAMAYER A, Op.cit, p. 349.

³- Ibid, in Borotra F, Rapport d'information de l'AN, n° 2260, "faut-il défendre le service public?", p. 350.

تقريره أنه يمكن لها فقط أن تعرف سلطة الاقتراح، التي تضاف لسلطتها في إصدار القرارات الفردية وسلطة العقاب.

« Qu'il est possible de créer une autorité indépendante, à la condition qu'elle n'ait pas compétence pour édicter des règles générales. En revanche, il serait possible de lui reconnaître en ce domaine un pouvoir de proposition qui s'ajouterait à son pouvoir de décision individuelle et de sanction »¹.

وحسب المادة 34 من الدستور الفرنسي التي تخول البرلمان صلاحية تحديد القواعد المتعلقة بالضمانات الأساسية الممنوحة للمواطنين لممارسة الحريات العامة، فالتفويض المنصوص عليه دستوريا وحدة يسمح للمشروع بتعديل هذه الاختصاصات، وأمام غياب مثل هذا التفويض ضمن أحكام الدستور الفرنسي، توصل بعض الدارسين بالقول أن النصوص التشريعية التي تخول السلطات الإدارية المستقلة صلاحية إصدار قرارات تنظيمية هي مشوبة بعدم الدستورية².

وفي نفس السياق يقول Tinguy du Pouet، الذي كان عضواً في مجلس الدولة، في مسانده عام 1979 عدم قبول اقتراح القانون الذي يهدف إلى توسيع السلطة التنظيمية لبعض الهيئات المحلية: بأن الدستور في مادته 21 قد منح الوزير الأول ممارسة السلطة التنظيمية، لذا فلا يسمح للبرلمان بتغيير الترتيبات الدستورية لكي يمنح السلطة التنظيمية لشخص آخر³.

أما الأستاذ RICHET Laurent قال بأن قواعد CRE هي قواعد تكميلية فقط لما تنظمه المراسيم⁴، وهذا ينفي عدم تمتعها بالسلطة التنظيمية الأصلية، وإن منح لها القانون هذا الاختصاص فهو غير دستوري.

¹- LAGET- ANNAMAYER A, Op.cit, in Denoix de ST Marc, « Rapport le service public », p. 350.

²- حدري سمير، السلطات الإدارية المستقلة الفاصلة في المواد الاقتصادية والمالية، المرجع السابق، ص. 87.

³- Voir: L AGET- ANNAMAYER A, Op.cit, p. 351.

⁴- Ibid, in RICHER L, « La loi du 10 février 2000 sur l'électricité... », p. 356.

ثانيا - شرعية الاختصاص التنظيمي لسلطات الضبط الاقتصادي:

ظهرت اتجاهات فقهية أخرى مدافعة عن الاختصاص التنظيمي للهيئات الإدارية المستقلة، الذي لم يناقض ما نصت عليه المادة 21 من الدستور الفرنسي، كون هذه الأخيرة لم تنفي تمتع هيئة أخرى بالاختصاص التنظيمي.

فالفقيه Thierry BONNEAU يرى أن السلطة التنظيمية التي ظهرت في القواعد المنشورة غالبا في النظام العام لCMF تشكل معايير عامة ذات قيمة تنظيمية، وتعد كذلك لأنّ هذه الهيئة استفادت من موافقة أو أهلية تشريعية لأجل إصدار نماذج عامة ومجردة تنص على الالتزامات التي تتحملها الأجهزة المختلفة لكي تتحصل على حقوقها، هذا التفويض في السلطة التنظيمية يعد إذن من امتيازات السلطة العامة، إلا أنّها ليست تامة، لأن هذه الأنظمة يجب أن يصادق عليها عن طريق مرسوم وزاري، مما يثير مشكل الدستورية، لكنها دستورية جائزة ، بشرط أن يكون التفويض إما محدد أو تابع¹ .

كما يرى الفقيه L AGET- ANNAMAYER A أن الهيئات الإدارية المستقلة هي أول المؤسسات التي تعرف السلطات التنظيمية غير الوزراء أو هيئات عدم التركيز أو الهيئات اللامركزية².

فقرارات AMF - LA COB حاليا- تضي على نفسها الصفة التنظيمية، والذي يترجم الميزة الخاضعة للتفويض في هذا المجال، بحيث لا تستطيع ممارسته إلا في حدود احترام المبادئ المطروحة من طرف المشرع، فهذه الأنظمة الخالصة التي تصدرها تخضع لرقابة وزير الاقتصاد والمالية ، فقراراتها لا بد أن تبلغ بادئ ذي بدء له قبل نشرها³.

فامتياز السلطة التنظيمية للسلطات الإدارية المستقلة يطرح إذا مشاكل سياسية شائكة، مع ذلك فمن المؤكد أنّ استقلالية هذه الهيئات يضمن استقلالها الذاتي إزاء السياسة العامة، لكن تبقى الاستقلالية غير مجددة دون تمتع هذه الهيئات بالسلطة التنظيمية، حتى وإن كانت

¹- BONNEAU TH, Op.cit, p. 263.

²- L AGET- ANNAMAYER A, Op.cit, p. 351.

³- BONNEAU TH, Op.cit, p. 265.

محدودة¹، لتبقى سلطتها خالصة في إطار صلاحية خاصة، والتي هي ضرورية لإضفاء الشرعية عليها².

يستند آخرون في تبرير هذه الشرعية إلى كون بعض دساتير الدول تُسندُ صراحة هذا الاختصاص لهيئات أخرى غير الحكومة مثل دستور اليونان، دستور فرلندا لعام 1999 في المادة 80 منه، هذه الأخيرة قالت بإمكانية تفويض السلطة، والتي يجب أن تكون مبررة حسب موضوعها ومحددة المجال، أما المادة 134 من دستور هولندا فتتص بأن القانون يمكن أن ينشئ هيئات عامة يضبط تنظيمها واختصاصها وهيئاتها³. وبرز مفهوم آخر في ألمانيا يرى بأن السلطة التنظيمية لا يمكن أن تكون سوى سلطة لتنفيذ القانون، وهي سلطة تم تفويضها بشكل محدد لصالح الحكومة ولصالح هيئات أخرى تعرف باسم هيئات التنظيم المستقلة⁴.

كما أنّ المراجعة الدستورية لدستور 1958 في 28 مارس 2003، اعترفت بأن الهيئات الإقليمية تمارس سلطة تنظيمية من أجل ممارسة مهامها وذلك في المادة 72 السطر الثالث⁵.

أثبت جانب من الفقه بكل سهولة أن الهيئات الإدارية المستقلة تمارس سلطة تنظيمية مستقلة أو على الأقل لا تخضع سوى للقانون، ففي مجال اختصاص هذه الهيئات لا يوجد مكان إلا للقانون وأنظمة هذه الهيئات، أما أنظمة الهيئات الحكومية فمستبعدة، لكن هذا الإثبات لا يستند على أي عنصر بناء في القانون، حيث أن قانون 1982/07/29 حدد أنّ الاختصاص التنظيمي للمجلس العام للسمعي والبصري تمارس بدون تحفظ ما نص عليه

¹- LAGET- ANNAMAYER A, Op.cit, p. 350.

²- Ibid, p. 357.

³-MARCOU G et MODERNE F, Droit de la régulation: service public et intégration régionale, tome1, Edition L'harmattan, Paris, 2006, p. 44.

⁴- مغربي رضوان، المرجع السابق، ص. 28.

⁵- Le pouvoir réglementaire : [www. Le droit public. Com](http://www.Le droit public. Com).

التنظيم المستقل والتنظيم التطبيقي¹.

أرجعه جانب آخر إلى تفتت الدولة التي حرمت الحكومة جزاءً من اختصاصها التنظيمي².

فالسُّلطات الإدارية المستقلة تنفرد بوضع القواعد التي تحكم عملها مما يجعلها تملك سلطة لائحية، بل إنها تتجاوز ذلك وتضع اللوائح الخاصة بتنظيم المجتمع في بعض المجالات مثل ما تقوم به اللجنة الوطنية للاتصالات والحريات CNIL، من وضع القواعد المتعلقة بالتعبير السياسي والحملات الانتخابية... الخ، لذا فأكثرية الفقه الفرنسي اعتاد على إدراج السلطات الإدارية المستقلة ضمن من يحوزون السلطة اللائحية، فمثلاً أدرج الفقيه MOYRAND Alain في مؤلفه " القانون الإداري"، السلطات الإدارية المستقلة ضمن حائزي السلطة اللائحية الخاصة³، أما الأستاذ XAVIER Philippe في مؤلفه " القانون الإداري العام"، يعرض ممارسة السلطة اللائحية معتمداً بذلك مبدأ التدرج الإداري، وأدرج هيئات الضبط ضمن من يحوزون السلطات اللائحية الأخرى والتي تملك سلطة لائحية لممارسة اختصاصها فقط، فمجال سلطتها اللائحية مقصور على مجال عملها فقط⁴.

الفرع الثاني

الحلول التي جاء بها القضاء

تدخل القضاء الفرنسي لإبداء رأيه أمام حدة النقاش الفقهي والجدل القائم حول دستورية الاختصاص التنظيمي لسلطات الضبط الاقتصادي، متمثلاً في كل من اجتهاد المجلس الدستوري (أولاً)، واجتهاد مجلس الدولة (ثانياً).

¹- FAVOREU L et PHILIP L, Les grandes décisions du conseil constitutionnel, 9^{ème} édition, Dalloz, Paris, 1997, p. 732.

²- ZOUAIMIA R, Les autorités de régulation indépendantes dans le secteur financier en Algérie, Op.cit, p. 35.

³- عبد الله حنفي، المرجع السابق، ص. 60.

⁴- المرجع نفسه، ص.ص. 61-62.

أولا- حلول المجلس الدستوري:

أصدر المجلس الدستوري الفرنسي أكثر من حكم يتعلق بدستورية السلطة التنظيمية المخولة قانونا لسلطات الضبط المستقلة ودستوريا للسلطة التنفيذية، ويتضح موقفه بشأن هذه المسألة في الأحكام التي أصدرها، موضحا أن الدستور عندما منح للوزير الأول السلطة التنظيمية التنفيذية للقوانين يعني أن القانون لا يمكنه أن يمنح هيئة أخرى سلطة اتخاذ مقاييس تطبيقية عامة للقوانين، وإنما يكون فقط بمقدار عملها وبمقاييس تكون محدودة بالقدر الذي تتصرف وتستمر فيه¹.

من اجتهادات المجلس الدستوري في هذا الشأن حكمه الصادر في 1986 عند اقتراح CNCL، هذه الأخيرة التي منح لها القانون السلطة التنظيمية، فقدّر المجلس الدستوري بأن المادة 21 من دستور 1958 لا تشكل عائقا بأن يمنح المشرع هيئة أخرى في الدولة غير الوزير الأول السلطة التنظيمية، لكن في مجال محدد وإطار معرف من طرف القوانين والأنظمة، والتي تسمح بوضع قانون ما حيز التنفيذ².

من منطلق هذا الحل الذي أتى به المجلس الدستوري، فإنه صحيح وجائز إسناد المشرع السلطة التنظيمية للجنة الوطنية للاتصالات والحريات CNCL، لكن بشرط تطبيقها في مجال محدود.

نلاحظ أن هذا الاجتهاد لا يطبق فقط على السلطات الإدارية المستقلة، وإنما يطبق أيضا على كل سلطة في الدولة، ما دام أنه استعمل عبارة هيئات الدولة Autorités de l'état³. كما أعلن المجلس الدستوري من جهة أخرى عدم دستورية كل تنظيم قانوني يُخضع النماذج المقترحة عن طريق مرسوم للقاعدة العامة المحددة من طرف

¹- MARCOU G et MODERNE F, Op.cit, p. 44.

²- Cons .Const, N°86-217 DC du 18 nov. 1989, Rec., p 141, cité par GELARD P, « Rapport sur les autorités administratives indépendantes », Accueil documents parlementaires, n°3166, 2006, p.41, disponible sur le site internet: WWW.assemblée-nationale.fr ; LAGET- ANNAMAYER A, Op.cit, p. 352.

³- جراي يمينية، المرجع السابق، ص. 67.

CNCL، فاستنكر بكل وضوح حق التصرف للسلطات الإدارية المستقلة في المجال المحدد للقانون¹.

لكن ثبت بعد هذه القرارات التي أصدرها بأن اختصاصات الوزير الأول وهيئات الضبط هي متقابلة (متوازية) ونظرا لهذا الوضع قام بجتهاد آخر في 17 جانفي 1989²، بمناسبة اقتراح إنشاء المجلس الأعلى للسمعي البصري CSA اعتبر فيه أن ترتيبات المادة 21 من الدستور لا تشكل عائقا 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 واستمراريتها³.

نلاحظ أن المجلس الدستوري أكد الحل السابق وأحدث تطورا عليه، فترددت القضاة الدستوريين أسهم في تحديد وتقييد مجال التدخل التنظيمي لهذه الهيئات الذي يدور حول المسائل التقنية والإجرائية للقطاعات التي تشرف عليها، فسلطات الضبط لا تستطيع إلا تحديد المقاييس التفصيلية بعد أن تكون السلطة التنظيمية الوطنية قد عرفت العناصر الأساسية، لذا فالسلطة التنظيمية لهذه الهيئات بالنتيجة هي تابعة وثنائية⁴، أي أنها سلطة تنظيمية تطبيقية، لكن لا توجد هناك حالة لسلطة تنظيمية مستقلة⁵، كما أصدر أيضا حكم في 15 جانفي 1992، والذي أقر فيه الشروط الواجب مراعاتها عند نقل الاختصاص اللائحي إلى الهيئات الإدارية المستقلة⁶. وأصدر حكما آخر يتعلق بـART - تسمى حاليا ARCEP - واشترط أن تمارس سلطة تنظيمية محددة حسب ما نص عليه قانون 6 - 36 المتعلق بالبريد والمواصلات CPT، فهي المسؤولة عن تحديد القواعد التي تتعلق بالمجالات التقنية، منها ما يتعلق بالتوصيل البيني⁷.

¹- FAVOREU L - PHILIP L, Op.cit, P. 732.

²- Ibid, p. 733.

³- BONNEAU TH, Op.cit, p. 264 ; voir aussi : LAGET-ANNAMAYER A, Op .cit, p. 352; جري يمينه، المرجع السابق، ص.67.

⁴- GERARD P, Op.cit, p 41. ; BONNEAU TH, Op .cit, p. 353.

⁵- KELLOUFI R, Op.cit, p. 78.

⁶- عبد الله حنفي، المرجع السابق، ص. 68.

⁷-Cons. cons, n°96-378, DC.23 juillet 1996, « ART », cité par LAGET- ANNAMAYER. A, Op.cit, p.p. 354-355.

بالتالي على الهيئات الإدارية المستقلة احترام مبدأ تدرج القوانين، فما يصدر عن الوزير الأول الفرنسي يسموا عن الأنظمة الصادرة عنها، هذه الأخيرة يجب أن تكون مطابقة أيضا للتشريع، وهذا ما يثبت محدودية اختصاصها التنظيمي، لكنه وإن كان محدود فهو دستوري بإقرار من المجلس الدستوري¹، وهذا ما يكرس تعدد مراكز ممارسة السلطة التنظيمية في فرنسا، المتمثلة في كل من الوزير الأول، الوزراء، الهيئات المحلية والهيئات الإدارية المستقلة، فهي مفتتة إذن بين عدة جهات، لكنها مختلفة².

بالنتيجة فحلل المجلس الدستوري الفرنسي لعبت دورا كبيرا في وضع الحد للجدل والاختلاف الفقهي حول دستورية هذا الاختصاص، بنفيها لعدم الدستورية في حالة عدم احترام شروط ممارسة هذه الصلاحية التنظيمية.

ثانيا- حلول مجلس الدولة:

كان مجلس الدولة فيما سبق مترددا حول الاعتراف بالاختصاص التنظيمي لهيئة أخرى غير الوزير الأول، وكان ذلك قبل انتشار الهيئات الإدارية المستقلة، ويظهر ذلك في رأي الجمعية العامة لمجلس الدولة في 1968، والذي أصدر تحفظا حول الملائمة الدستورية لمشروع قانون يمنح السلطة التنظيمية للمجلس الوطني للتعليم العالي³.

لكن في موضع آخر فالقاضي الإداري سمح للوزراء بممارسة سلطة تنظيمية لأجل تنظيم بعض الخدمات أو القطاعات لكن بتفويض من المشرع أو الوزير الأول⁴، لكن مع كثرة المصادر التنظيمية في الدولة، هذه الأخيرة التي أنشأت هياكل على قاعدة التسلسل الهرمي، ومنحت لها بعض الامتيازات، هذه الظاهرة تحمل اسم عدم التركيز، ووصل إلى حد إنشاء مؤسسات مستقلة ذاتيا وهذه الظاهرة تدخل في إطار إصلاح الدولة التي تريد أن

¹ - جراي يمينية، المرجع السابق، ص.ص. 67-68.

² - هذا الاختلاف يظهر في كون الوزير الأول يمارس سلطة تنظيمية عامة، أما الهيئات الأخرى فتمارس سلطة تنظيمية خاصة ومحدودة.

³ - ASS.générale de CE, 18 septembre 1968, avis n°300-821.cité par LAGET-ANNAMAYER A, Op.cit, p. 351.

⁴ - Arrêt jamart du CE 1939 in: Le pouvoir réglementaire : [www. Le droit public. Com](http://www.Le droit public. Com).

تكون أكثر قربا من المواطن¹، لذا غير مجلس الدولة موقفه بعد أن رفض الاعتراف بالسلطة التنظيمية في المبدأ الوزاري دون تفويض، لكن في المقابل قبل الاختصاص التنظيمي للوزير في حالة واحدة، وهي وجود نص خاص يسمح له بممارسته له في حدود معينة وحسب قطاع نشاطه وذلك لأجل اتخاذ التلقائي للقرارات التي تسمح له بإدارة فرعه².

تطور اجتهاد مجلس الدولة في هذا الشأن بأن سمح بالاختصاص التنظيمي للهيئات الثانوية- منها الهيئات الإدارية المستقلة- بالقدر الذي حدده القانون، لكي تقوم بتطبيق ما نص عليه هذا الأخير، الذي لم يمنع الحكومة من التدخل، وهذا لا يدل إلا على إرادة المشرع في تكريس اللامركزية³.

وفي اجتهاد آخر له عام 2001 حول سلطات الضبط الاقتصادي، قال بأن هذه الأخيرة لا تمارس هذا الاختصاص، لكن بالمقابل بعضها يمارسه لأنه ضروري في مجال عملها الذي يتميز بالتقنية مثل مجال البورصة، فالقانون منح جزء من السلطة التنظيمية لهذه الهيئات المستقلة: كلجنة عمليات البورصة، هيئة الضبط للاتصالات ولجنة الضبط للطاقة⁴، فهذه الهيئات هي التي تضمن استمرار التفاعل بين القانون والفعل، وهذا لأجل الاستمرار الحسن لتطور كل الأعمال على أرضية الواقع، لذا فالسلطة التنظيمية للهيئات الخاصة بالضبط يجب أن توظف بدقة، وتحدد بمسائل تقنية واقتصادية⁵.

نلاحظ في الأخير بأن اجتهادات مجلس الدولة جاءت متوافقة ومؤكدة لما قرره المجلس الدستوري، لذا فانسجام الاجتهاد القضائي (الدستوري والإداري) الفرنسي حول دستورية السلطة التنظيمية لهيئات الضبط المستقلة، يزيد من فعالية ومصداقية السلطة التي تتمتع بها هذه الأخيرة.

¹- « Pouvoir réglementaire des AA non constitutionnellement investies », 29-09-2006: www.aboulo.com.

²- ASS.CE, 30 juin 2000, cité par FAURE B, Op.cit, p. 02.

³- CE, avis 20 mars 1992, préfet du calvados, RC, p123, cité par FAURE B, Ibid, p. 06.

⁴- KHELLOUFI R, Op.cit, p116.

⁵- MARCOU G et MODERNE F, Op.cit, p. 55.

المبحث الثاني

محدودية الاختصاص التنظيمي لدى سلطات الضبط الاقتصادي

بالرجوع إلى القوانين المتعلقة بسلطات الضبط الاقتصادي التي تمارس الاختصاص التنظيمي بصورة فعلية، والتي سبق أن قلنا أنها اصطدمت بمشكل مدى دستورية هذا الاختصاص، نجد أنها حاولت تبرير دستورية هذه السلطة بتقييدها من جهة، وإخضاعها للرقابة من جهة أخرى، لتجد هذه الهيئات الإدارية المستقلة الممارسة للسلطة التنظيمية نفسها أمام متناقضين يتمثلان في منحها ممارسة الاختصاص التنظيمي بصفة فعلية من جهة، ومن جهة أخرى نجد أنه اختصاص مقيد وتمارس عليه رقابة.

هذا المسعى من طرف المشرع إن كان يمكن أن يفسر دستورية هذا الاختصاص إلا أنه من ناحية أخرى، ولد إشكالية استقلالية هذه الهيئات مما يؤدي للدوران في حلقة مفرغة.

ونسعى في هذا المبحث إلى تبيان القيود الواردة على هذا الاختصاص (المطلب الأول)، ثم الرقابة الواردة عليه وكيفياتها (المطلب الثاني).

المطلب الأول

تقييد السلطة التنظيمية

باستقراء القوانين المنظمة لمجلس النقد والقرض ولجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها¹، نلاحظ بأن المشرع أحاط اختصاصها التنظيمي بقيود تؤدي إلى الاعتقاد بعدم تعارض أحكام ممارسة هذه الهيئات الإدارية المستقلة للسلطة التنظيمية مع أحكام الدستور، تكمن أهم هذه القيود في الصفة الاستثنائية لهذا الاختصاص المخول لها (الفرع الأول)، بالإضافة إلى حصره في مجال تقني وفني (الفرع الثاني).

¹ - راجع: المادة 62 من أمر رقم 03 - 11 مؤرخ في 26 أوت 2003، المتعلق بالنقد والقرض، المرجع السابق، والمادة 15 من المرسوم التشريعي 93-10 بعد التعديل بموجب قانون رقم 03 - 04، المرجع السابق.

الفرع الأول

الصفة الاستثنائية للسلطة التنظيمية

تتجلى الصفة الاستثنائية للاختصاص التنظيمي لسلطات الضبط الاقتصادي في كونه اختصاص فرعي وثنائي أي غير أصلي (أولاً)، ومحدد من طرف القانون (ثانياً).

أولاً- اختصاص تنظيمي فرعي وثنائي:

نقصد بالصفة الفرعية لغة: هو الفرع، ويعني المتفرع من أصله، وفي المسائل العلمية ما بني على غيره وقيس عليه، ويقابله الأصل¹.

ويقصد بالصفة الفرعية للاختصاص التنظيمي الذي تتمتع به بعض الهيئات الإدارية المستقلة، أن السلطة التنفيذية لم تتخلى عن ممارسة الاختصاص التنظيمي.

ف نجد أن رئيس الحكومة - الوزير الأول - يسهر على تنفيذ القوانين والأنظمة في كل القطاعات والمجالات، وبالتالي يمكن وصف السلطة التنظيمية التي يتمتع بها بأنها سلطة تنظيمية عامة² وأصلية تشترك معها بعض الهيئات الإدارية المستقلة بسلطة تنظيمية خاصة وبصفة فرعية بالمقارنة مع الأولى، ويظهر بشكل واضح بالنسبة للهيئات التي تساهم في هذا الاختصاص التنظيمي بموجب الصلاحيات المخولة لها قانوناً منها تقديم آراء، اقتراحات، توصيات والمشاركة في إعداد الأنظمة التطبيقية³، ويتجلى أكثر في الاختصاص التنظيمي الذي تمارسه لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها التي تخضع لإجراء الموافقة من طرف السلطة التنفيذية⁴.

¹ - المنجد الإعدادي، المرجع السابق، ص. 442.

² - ZOUAIMIA R, «Les autorités administratives indépendantes ... », Revue Idara, n°2, 2003, Op.cit, p. 20.

³ - راجع في هذا الشأن صفحات من 45 إلى 53 هذه المذكرة.
⁴ - أنظر في هذا الموضوع الصفحات 108 - 109 - 110 من هذه المذكرة.

لكن الصفة الفرعية هذه لا تظهر بوضوح في الاختصاص التنظيمي المخول لمجلس النقد والقرض، لأنه يمارس سلطة تنظيمية حقيقية، لكنه يبقى اختصاص فرعي بالمقارنة مع الذي تمارسه السلطة التنفيذية.

كما أن الهيئات الأوروبية التي درست الاختصاص التنظيمي القاعدي لهيئات الضبط قالت أنه جد ضيق، بسبب أن هذا الاختصاص يبدو بأنه يجب أن يبقى بين أيدي الهيئات التي تُنتخب بطريقة مباشرة أو غير مباشرة كالبرلمان أو الحكومة¹، إلا أنه قد تتطلب بعض الحالات والأزمات اتخاذ إجراءات ضرورية بشكل سريع لا توفره الظروف والإجراءات العادية كعرض المشروع على البرلمان، التصويت عليه...، ذلك أن مثل هذه الإجراءات قد تأخذ وقت طويل لا يتناسب والوضع القائم، لهذا كانت الحاجة إلى وجود هيئة مختصة تتمتع بنوع من الصلاحيات تمكنها من التدخل السريع وكذا تنظيم هذا القطاع².

فالسلطة التنظيمية للهيئات الإدارية المستقلة هي إذن تابعة واستثنائية بالمقارنة مع السلطة التنظيمية الوطنية، لأنه من الضروري لها أن تتدخل، فهي إذن من نفس النوع الذي يمارس من طرف الهيئات المحلية، إذ لا يوجد مصدر تنظيمي مواز وبنفس الدرجة مع المصدر التنظيمي الوطني حتى في المجال المحدد والضيق³، ويقول في هذا الشأن Patrice GELARD في تقريره حول السلطات الإدارية المستقلة: "أن السلطة التنظيمية الوطنية تضع العناصر الأساسية والهيئات الإدارية المستقلة تقوم بتفصيلها، فالسلطة التنظيمية لهذه الأخيرة بالنتيجة تابعة وثانوية"⁴.

فيستنتج أن السلطة التنظيمية للهيئات الإدارية المستقلة وصفت بالفرعية كونها تفرعت من السلطة التنظيمية الأصلية، والتي هي السلطة التنفيذية التي تبقى الأصل، أما هذه الهيئات فاختصاصها التنظيمي محصور في قطاعات معينة، والذي هو موضوع للدراسة في الجزء الثاني من هذا الفرع .

¹- MARCOU G et MODERNE F, Op.cit, P. 44.

²- مغربي رضوان، المرجع السابق، ص. 24.

³- FAVOREU L - LOIC L, Op.cit, P. 733.

⁴- ترجمة شخصية عن:

GELARD P, Op.cit, P. 41.

ثانيا- اختصاص محدود ومحصور قانونا:

عند العودة إلى القوانين المنظمة للسلطة التنظيمية أو الاختصاص التنظيمي لسلطات الضبط الاقتصادي، نجد أنها تتعلق بمجالات محصورة، مثلا فمجال سن الأنظمة من طرف لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها فيما يتعلق بتنظيم سير سوق القيم المنقولة محدد ومحصور فيما يلي:

- رؤوس الأموال التي يمكن استثمارها في عمليات البورصة،
- اعتماد الوسطاء في عمليات البورصة والقواعد المهنية المطبقة عليهم،
- نطاق مسؤولية الوسطاء ومحتواها والضمانات الواجب الإيفاء بها تجاه زبائنهم،
- الشروط والقواعد التي تحكم العلاقات بين المؤتمن المركزي على السندات والمستفيدين من خدماته المذكورة في المادة 19 مكرر 2 أعلاه،
- القواعد المتعلقة بحفظ السندات وتسيير وإدارة الحسابات الجارية للسندات،
- القواعد المتعلقة بتسيير نظام التسوية وتسليم السندات،
- شروط التأهيل وممارسة نشاط حفظ وإدارة السندات¹.

هذا التحديد يؤدي للاعتقاد بعدم تعارض أحكام ممارسة اللجنة للسلطة التنظيمية مع أحكام الدستور لعدة أسباب، أهمها يكمن في كيفية إصدار هذه الأنظمة على مستوى اللجنة، حيث أنه بالرجوع إلى القوانين المتعلقة ببورصة القيم المنقولة والأنظمة التي جاءت تطبيقا لها، نلاحظ أن المشرع أحاطها بقيود موضوعية تتمثل في تحديد وحصر مجال ممارسة السلطة التنظيمية من طرف اللجنة، بمعنى لا تتمتع اللجنة بسلطة تنظيمية عامة مثل رئيس الحكومة - الوزير الأول - الذي يسهر على تنفيذ القوانين والأنظمة في كل القطاعات والمجالات، إنما يمكن وصفها بسلطة تنظيمية خاصة، أي تتعلق بمجال ينحصر في تنظيم

¹ - أنظر المادة 31 من المرسوم التشريعي رقم 10-93 المعدلة والمتممة بالمادة 15 من القانون رقم 04-03، المرجع السابق، ص. 24.

سوق القيم المنقولة مع الأخذ بعين الاعتبار الإطار الضيق الذي وضعه لها المشرع¹، إضافة لنظام الموافقة التي تخضع له أنظمة لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها.

كما أن مجلس النقد والقرض ليس له أن يصدر أنظمة لا يتعلق موضوعها بالمجال المصرفي²، وهذا المجال حددته المادة 62 من الأمر رقم 03 - 11، المتعلق بالنقد والقرض والتي تنص: " يخول المجلس صلاحيات بصفته سلطة نقدية في الميادين المتعلقة بما يأتي:

أ- إصدار النقد، كما هو منصوص عليه في المادتين 4 و 5 من هذا الأمر وكذا تغطيته،

ب - مقاييس وشروط عمليات البنك المركزي، لاسيما فيما يخص الخصم والسندات تحت نظام الأمانة ورهن السندات العامة والخاصة والعمليات المتصلة بالمعادن الثمينة والعملات،

ج - تحديد السياسة النقدية والإشراف عليها ومتابعتها وتقييمها. ولهذا الغرض، يحدد المجلس الأهداف النقدية لاسيما فيما يتصل بتطور المجاميع النقدية والقرضية ويحدد استخدام النقد وكذا وضع قواعد الوقاية في سوق النقد ويتأكد من نشر معلومات في السوق ترمي إلى تفادي مخاطر الاختلال،

د - غرف المقاصة،

هـ - سير وسائل الدفع وسلامتها،

و- شروط اعتماد البنوك والمؤسسات المالية أو فتحها، وكذا شروط إقامة شبكاتها، لاسيما تحديد الحد الأدنى من رأسمال البنوك والمؤسسات المالية وكذا كفاءات إبرائه،

ز- شروط فتح مكاتب تمثيل البنوك والمؤسسات المالية الأجنبية في الجزائر،

¹ - تواتي نصيرة، المرجع السابق، ص. 81.

² - جراي يمينية، المرجع السابق، ص. 96.

- ح - المقاييس والنسب التي تطبق على البنوك والمؤسسات المالية لاسيما فيما يخص تغطية المخاطر وتوزيعها، والسيولة والقدرة على الوفاء والمخاطر بوجه عام،
- ط - حماية زبائن البنوك والمؤسسات المالية لاسيما في مجال العمليات مع هؤلاء الزبائن،
- ي - المقاييس والقواعد المحاسبية التي تطبق على البنوك والمؤسسات المالية مع مراعاة التطور الحاصل على الصعيد الدولي في هذا الميدان، وكذا كفاءات وآجال تبليغ الحسابات والبيانات المحاسبية الإحصائية والوضعيات لكل ذوي الحقوق، لاسيما منها بنك الجزائر،
- ك - الشروط التقنية لممارسة المهنة المصرفية ومهنتي الاستشارة والوساطة في المجالين المصرفي والمالي،
- ل - تحديد أهداف سياسة سعر الصرف وكيفية ضبط الصرف،
- م - التنظيم القانوني للصرف وتنظيم سوق الصرف،
- ن - تسيير احتياطات الصرف.

هذا يعني أن القانون حدد التدخل في مجال النشاط وموضوع النظام، فالهيئة استفادت إذن من منح اختصاص مهم في تحديد وتعيين الأوامر في الأنظمة التطبيقية للمؤسسات المتدخلة في السوق، فالطبيعة التنظيمية للقواعد المفروضة هنا شيء مسلم به، وهي الحالة التي يتصف بها مجلس النقد والقرض، والذي يمارس اختصاص تنظيمي حقيقي والذي قام القانون بتحديد مجالات تدخله¹، لكي يبقى اختصاصه التنظيمي فرعي بالمقارنة مع الاختصاص التنظيمي العام للوزير الأول .

كما أنّ المشرع بالإضافة إلى تحديده لمجالات تدخل لجنة عمليات البورصة ومراقبتها من الناحية الموضوعية، أخضعها من الناحية الشكلية لموافقة وزارة المالية على أنظمتها،

¹- ZOUAIMIA R, Les autorités de régulation indépendantes dans le secteur financier en Algérie, Op.cit, P. 32.

ليبقى بذلك اختصاصها التنظيمي محدد ومحصور بما نص عليه القانون، أي لا يتعدى اختصاصها مجال البورصة وبما وافق عليه وزير المالية.

أما في فرنسا استفادت بعض الهيئات الإدارية المستقلة من منحها الاختصاص التنظيمي مثل (AMF-ARCEP-CRE...) لكن في مجال تخصصها فقط، وفي مقياس ضيق ومحدود لا يتعرض للاختصاص الأساسي والرئيسي للحكومة¹.

حتى أن المجلس الدستوري في قراره الصادر في 15 جانفي 1992 أقر الشروط الواجبة مراعاتها عند نقل الاختصاص اللائحي الأصيل للوزير الأول إلى السلطات الإدارية المستقلة، وتتمثل هذه الشروط في ضرورة ألا تعطى السلطات الإدارية المستقلة السلطة اللائحية إلا في مجالات محددة سواء من حيث مجال تطبيقها أو محتواها ومضمونها، وفي ضرورة احترام الإطار المحدد في القوانين واللوائح².

لذا فهيئات الضبط القطاعية يمكنها أن تمارس مهام ترقية وتطوير مختلف التركيبات، التطوير الإقليمي، حماية البيئة وترقية السياسة العامة في القطاع المعني³، فرغم استقلالية الهيئات الإدارية المستقلة إلا أنها استقلالية مؤطرة، بخضوع هذه الهيئات للقانون وتحديد الاختصاصات التنظيمية لبعض الهيئات بطريقة نحافظ فيها على السلطة التنظيمية العامة للحكومة⁴.

في الأخير نستخلص أن بعض الهيئات الإدارية المستقلة تتمتع باختصاص تنظيمي خاص، يتعلق بمجالات محددة ومحصورة قانونا، فتقتصر على وضع أنظمة في مجالات محددة من طرف القوانين واللوائح العامة، سواء من حيث مجال تطبيقها أو محتواها ومضمونها، وهذا يجعلها بعيدة أن تكون سلطة تنظيمية في نفس مستوى سلطة الوزير الأول.

¹- FAURE B, Op.cit, P. 02.

²- عبد الله حنفي، المرجع السابق، ص. 68.

³- BELMIHOUB-M CH, Op.cit, P. 14

⁴- ZOUAIMIA R, « Les autorités administratives indépendantes et la », Revue Idara, n°2, 3003, Op.cit, P. 21.

الفرع الثاني

المجال الفني أو التقني للسلطة التنظيمية

لا يخفى على أحد اليوم بأن الكل أصبح شيئاً فشيئاً تقني، فلكي تتقن مجالاً لا بد أن تكون خبير لكي تواجه هذا التغيير. وتعرف التقنية لغة: بأنها الأساليب والطرق المختصة بفن أو بعلم أو بمهنة¹.

نظراً لتعدد السوق وطرق تسييره الذي أثقل كاهل الإدارة الكلاسيكية. التي تعتمد طرق التنظيم الكلاسيكي للإدارة العامة، الذي أصبح لا يستجيب لمقتضيات الفعالية والسرعة التي يتطلبها تأطير النشاطات الاقتصادية والمالية، كما أنّ البناء المؤسساتي غير كفاء للاستجابة لمقتضيات التدخل الفعال، الملائم والسرعة للمنفعة العامة، وأمام التطور السريع للعلوم والتقنيات والاتصالات ومناهج التسيير للمادة المالية²، فأنشئت الهيئات الإدارية المستقلة، المختصة بحسب مجالات النشاط، وتعتبر كل واحدة منها بمثابة الخبير بميدان نشاطها.

إذن من بين المعايير التي برّرت وجود هيئات الضبط، تترأسها الحاجة إلى إدارات يمكن أن تستجيب بالتوازي مع إنشاء منافسة وحسن التوظيف للمشاكل الخاصة والتقنية للمجالات المحددة³.

فإنشاء الهيئات الإدارية المستقلة برّر عن طريق تقنية المجال والخبرة في تنظيم مختلف المرافق، وكذا تنظيم الدخول إلى السوق، كذلك فهي تسمح بأحسن رقابة وتقدير للمنافسة، عن طريق تكريس الرقابة في قطاعها الاقتصادي، فيتميّز الضبط القطاعي إذن

¹ - منجي الطلاب، المرجع السابق، ص. 277.

² - ZOUAIMIA R, « Les autorités administratives indépendantes et la », Revue Idara, n°2, 2003, Op.cit, in FRISON (M.A) - ROCHE, « Définition du droit de la régulation économique », p.15.

³ - ALLOUI F, Op.cit, p. 45.

باختصاصات تقنية وخاصة¹.

لذا يمكن منح السلطة التنظيمية لهذه الهيئات الإدارية المستقلة لأجل ضبط الأسئلة التقنية أو التنظيمية، والتي يحتفظ في بعضها بوجود مصادقة الوزير².

كما تمارس بعض هذه السلطات الإدارية المستقلة دورا هاما في مجال التنظيم، وذلك في نطاق النشاطات الاقتصادية أو المجالات التقنية التي تتدخل فيها، منها مجلس النقد والقرض باعتباره جهاز الدولة المختص في تسيير سياسة القرض، يقوم بتقنين مجالات جد هامة مثل تحديد القواعد المطبقة على البنوك والمؤسسات المالية، تحديد أهداف حجم القروض وتوزيعها³.

ويظهر المجال التقني أكثر للمجلس صراحة في المادة 12/62/ك التي تنص:

"يخول المجلس صلاحيات بصفته سلطة نقدية في الميادين المتعلقة بما يأتي: (...)

ك - الشروط التقنية لممارسة المهنة المصرفية ومهنتي الاستشارة والوساطة في المجالين المصرفي والمالي،"⁴.

لذا نجد أن السلطة التنظيمية المخولة لمجلس النقد والقرض تتميز بصفة أنها تقنية وفنية، أي تتعلق بالمجال التقني، حيث تنحصر فقط في تحديد وتعريف الالتزام أو شروط ممارسة حق معترف به قانونا وتحديد الشروط التقنية لممارسة المهنة المصرفية⁵.

بينما تتمثل مهمة لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها في تنظيم سوق القيم المنقولة وحسن سيرها وشفافيتها⁶، وذلك بإصدارها الأنظمة.

¹- ALLOUI F, Op.cit, in GESSET ANTOINE- GRAINVILLE, « Le droit de la concurrence peut- il jouer un rôle d'interrégulation ? », p. 55.

² - MARCOU G et MODERNE F, Op.cit, P. 44.

³- حسين نواره، مداخلة حول: الأبعاد القانونية لاستقلالية سلطات الضبط في المجال الاقتصادي والمالي، الملتقى الوطني حول سلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، جامعة بجاية أيام 23 - 24 ماي 2007، ص. 71.

⁴- راجع ج.ر عدد 52، المؤرخ في 27 أوت 2003، المرجع السابق، ص. 10.

⁵- ZOUAIMIA R, Les autorités de régulation indépendantes dans le secteur financier en Algérie, Op.cit, p.p. 31 - 32.

⁶- ناصر لباد، "السلطات الإدارية المستقلة"، مجلة إدارة، العدد 21، الجزائر، 2001، ص. 15.

لذا فالمشرع عزز سلطات اللجنة بصلاحيه التنظيم في مجالها، فجعلها بمثابة
المشرع الصغير- بمعنى حكومة مصغرة - في أمور السوق المالية الأولية منها والثانوية،
وذلك بحكم دقتها وتقنيتها واحتياجها للتخصص، فتنس اللجنة قواعد تهدف إلى حماية السوق،
وحماية كل المدخرين والمستثمرين فيها، وهو ما نعتبره تدخلا وقائيا للمحافظة على السير
العادي للسوق وتوخي حدوث مخالفات وجرائم فيها وضمان شفافية السوق والمعاملات...¹،
فلاحظ من خلال استقراء المادة 31 من المرسوم التشريعي رقم 93-10 بعد تعديلها بموجب
المادة 15 القانون رقم 03-04 مؤرخ في 17 فيفيري 2003²، التي حددت مجالات التدخل
التنظيمي للجنة، وأن هذه المجالات معقدة وتقنية تعتبر اللجنة الأقدر لها كونها خبير في هذا
الميدان.

كذلك الأمر بالنسبة للهيئات التي تساهم في السلطة التنظيمية، فاختصاصها في هذا
المجال محصور في صلاحياتها الاستشارية، وبالتالي ليس لها أن تستشار في ميدان بعيد
عن المجال التقني، كما منحت لسلطة الضبط للمواصلات ART - سلطة الضبط للاتصالات
الالكترونية والبريد ARCEP حاليا- في فرنسا مهمة الضبط التقني والتنظيمي لسوق
المواصلات³، فبالإضافة لممارستها الفعلية للاختصاص التنظيمي، فهي تشارك الحكومة في
ممارسة بعض السلطات التنظيمية، عندما تقدم آرائها حول مشاريع القوانين أو الأنظمة
الخاصة بقطاع الاتصالات، فقدمت رأيها مثلا في مشروع المرسوم الخاص بالتوصيل البيني
Interconnexions بتاريخ 21 فيفيري 1997 ، أين اقترحت فيه بعض التعديلات للحكومة،
هذه الأخيرة قامت بإتباعها في مرسوم رقم 97-188 مؤرخ في 03 مارس 1997، مما أدى
إلى تحسين العمل في هذا المجال⁴.

وإن مساهمتها في الاختصاص التنظيمي الذي تمارسه الحكومة، إنما هو اختصاص زائد
يُضاف لسلطتها التنظيمية الخالصة.

¹- حمليل نواره، مداخلة حول: جرائم البورصة ، الملتقى الوطني الأول حول الجرائم المالية في ظل التحولات الاقتصادية
والتعديلات التشريعية ، جامعة 8 ماي 45 بالقلمة، يومي 24 و25 أبريل 2007 ، ص. 105.

²- راجع ج.ر عدد 11، مؤرخ في 19 فيفيري 2003 ، ص. 24.

³- نشادي عائشة، المرجع السابق، ص. 142.

⁴- LAGET- ANNAMAYER A, Op.cit, P. 345.

فالأنظمة التقنية والاقتصادية التي تنتجها أو تصدرها هيئات الضبط هي أنظمة لها ميزة أمره دون شك¹، فحينما اعترف لهيئة الضبط بالاختصاصات التنظيمية ذات الطابع التقني، فمسألة دستورية هذه الأهلية لا يطرح في نفس المصطلحات²، فما دام أنها خاصة ومحددة بمجال فهي تقنية، أما تلك التي يتمتع بها الوزير الأول فهي عامة تشمل كل الميادين، بالتالي لا تشكل اعتداء على اختصاصات هذا الأخير، لذا فمسألة تقنية هذا الاختصاص الذي تتمتع به سلطات الضبط الاقتصادي إن كان من جهة يفسر دستوريته، إلا أنه من جهة أخرى يشكل تقييدا في ممارسته بتحديدته في المسائل التقنية.

المطلب الثاني

الرقابة على الاختصاص التنظيمي

تعتبر هيئات الضبط المستقلة هيئات إدارية تنتمي إلى الدولة، وهذه الأخيرة تمارس رقابة على سلطاتها، لكن الرقابة التي تمارسها على هذه الهيئات مختلفة عن تلك التي تمارسها على مرافقها التقليدية، لذا فهيئات الضبط الاقتصادي إن منح لها الاختصاص التنظيمي إلا أنه بنوع من الحيطة والحذر، وذلك لإخضاعها لنوع خاص من الرقابة، سواء عن طريق السلطة التنفيذية (الفرع الأول)، أو عن طريق السلطة القضائية (الفرع الثاني).

الفرع الأول

رقابة السلطة التنفيذية

سبق القول أن السلطات الإدارية المستقلة ليست خاضعة لأية تبعية سلمية أو وصاية إدارية، إلا أنه عند استقراء النصوص القانونية المتعلقة بهذه الهيئات، نجد أنّ المشرع الجزائري أخضعها بصورة منتشرة لرقابة السلطة التنفيذية، عبر عدة مكنيزمات

¹- MARCOU G et MODERNE F, Op.cit, P. 56.

²- ZOUAIMIA R, Les autorités de régulation indépendantes dans le secteur financier en Algérie, Op.cit, P. 36.

مثل: رقابة القرارات التنظيمية (أولاً)، وسلطة الحلول (ثانياً)¹.

أولاً- رقابة القرارات التنظيمية:

أشرنا سابقاً أن مجلس النقد والقرض ولجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، هما الهيئتان الوحيدتان اللتان تمارسان السلطة التنظيمية، لكن هذه الممارسة محدودة بحيث تخضع لرقابة السلطة التنفيذية عبر اجرائين هما: القراءة الثانية (1)، والموافقة (2).

1- القراءة الثانية: يمكن تسمية هذا الإجراء بمرحلة الرقابة الداخلية أو الرقابة السابقة عن إصدار القرار، كونها تتم قبل اتخاذ القرار شكله النهائي وحيازته القوة التنفيذية، فهو ما زال في طوره الأول كمشروع ابتدائي فقط².

كان مجلس النقد والقرض ملزم سابقاً بموجب المادة 46 من قانون 90-10 بتبليغ مشاريع الأنظمة المعدة للإصدار عملاً بأحكام المادة 44، إلى الوزير المكلف بالمالية خلال يومين من موافقة المجلس، ويحق للوزير أن يطلب تعديلها، ويبلغ كذلك إلى المحافظ خلال ثلاثة أيام، وإذا لم يطلب الوزير التعديل ضمن المهلة المذكورة تصبح هذه الأنظمة نافذة، وينبغي على المحافظ أن يجمع المجلس خلال يومين، ليعرض عليه التعديل الذي يكون قد طلبه الوزير المكلف بالمالية، ويكون القرار الجديد الذي يتخذه المجلس نافذاً مهما كان مضمونه³، فنلاحظ أن المهلة التي منحها القانون لوزير المالية لمراجعة هذه الأنظمة قصيرة جداً، فتدارك المشرع ذلك بإصداره الأمر رقم 03-11 المتعلق بالنقد والقرض والذي ألغى قانون رقم 90-10. فأصبح واجباً على المحافظ أن يبلغ الوزير بمشاريع الأنظمة، ولهذا الأخير مهلة 10 أيام، لكي يتسنى أن يطلب تعديلها قبل إصدارها خلال اليومين اللذان يليان موافقة المجلس عليها، حينئذ يستدعي المحافظ المجلس للاجتماع في أجل 05 أيام، ويعرض عليه التعديل المقترح، ويكون القرار الذي يتخذه المجلس نافذاً مهما يكون مضمونه،

¹- ZOUAÏMIA R, Les autorités administratives indépendantes et la régulation économique en Algérie, Op.cit, p. 54.

²- مغربي رضوان، المرجع السابق، ص. 42.

³- لعشب محفوظ، سلسلة القانون الاقتصادي، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2001، ص. 43. راجع المادة 46 من قانون رقم 90-10، المرجع السابق، ص. 525.

ويصدر في الجريدة الرّسمية للجمهورية ويكون حجة للغير¹، ضف لهذا فإن سكوت الوزير المكلف بالمالية لمهلة 10 أيام يؤدي إلى نفاذ التّنظيم من تاريخ إصداره².

لذا فإن طلب الوزير بتعديل أنظمة مجلس التّقد والقرض، إن كان غير إلزامي إلاّ أنّه تحديد وتعدي على حرية المجلس في ممارسة الاختصاص التنظيمي المصرفي والبنكي، كون أنّ 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 المجال³، بل وأكثر من ذلك فالقانون منح الوزير إمكانية الطعن في الأنظمة الصادرة عن مجلس التّقد والقرض إذا كانت مثلا مخالفة لاقتراحاته⁴، كما أنّه إن كانت استشارة وزير المالية هنا هي الإلزامية فقط فرأيه اختياري، إلاّ أنّه لا يمكن تصور رفض مجلس النقد والقرض لاقتراحات وزير المالية - أي السلطة التنفيذية - ما دام أعضاؤه مدينين بجميل التعيين لدى رئيس الجمهوريّة.

2- الموافقة: إذا كانت أنظمة مجلس التّقد والقرض تخضع قبل إصدارها لإجراء القراءة الثّانية، فإن أنظمة لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها تخضع لإجراء الموافقة، وهذا بصريح المادّة 32 من المرسوم التشريعي رقم 93-10 التي تنص: " يوافق على اللوائح التي تسنها اللجنة عن طريق التّنظيم، وتنشر في الجريدة الرّسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، مشفوعة بنص الموافقة"، وقد تم إصدار مرسوم تنفيذي رقم 96-102، والذي جاء تطبيقا لنص المادة 32⁵، حيث تنص المادة الأولى منه: " عملا بأحكام المادّة 32 من المرسوم التشريعي رقم 93 - 10 والمذكور أعلاه، يوافق وزير الماليّة بقرار على اللوائح التي تسنها لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها ".

¹ - حمادي زبير، "استقلالية البنك المركزي"، مجلة العلوم القانونية والإدارية، العدد 2، الجزائر، أبريل 2006، ص. 204؛ راجع كذلك المادة 63 من الأمر رقم 03-11، المرجع السابق، ص. 11.

² - ZOUAÏMIA R, Les autoritéset la régulation économique en Algérie, Op.cit, p. 55.

³ - عميور فرحات، المرجع السابق، ص. 68.

⁴ - راجع الصفحات رقم 114 و115 أدناه من هذه المذكرة.

⁵ - 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، والمتعلق ببورصة القيم المنقولة، ج.ر عدد 18، صادر في 20 ماي 1996.

من هنا نلاحظ أن الأنظمة التي تعدها اللجنة لابد أن يوافق عليها وزير المالية لتنتشر بعد ذلك في الجريدة الرسمية، مشفوعة بقرار الوزير المتضمن الموافقة عليها.

تعتبر الأنظمة التي تصدرها لجنة عمليات البورصة في فرنسا مصادقا عليها بصفة ضمنية إذا سكت الوزير عنها في أجل 15 يوم من إيداع التنظيم¹، ويوجه هذا الأخير مباشرة إلى الأمانة العامة للحكومة، مرفقا بالإشعار بالاستلام من طرف وزير المالية، وهذا بغرض استكمال إجراءات نشره في ج.ر، وهو ما تنص عليه المواد 27 و28 من النظام الداخلي للجنة²، كما تخضع الأنظمة الصادرة عن ARCEP- ART حاليا- أيضا لإجراء المصادقة، لذا ليس لها سلطة تنظيمية خالصة لأجل اتخاذ قرارات لها مميزات عامة ومحددة، مثل المجلس الأعلى للإعلام CSA مثلا³.

من هنا نلاحظ اختلاف التسمية لهذا الإجراء بين المشرع الجزائري والمشرع الفرنسي، فمصطلح الموافقة **Approbation** الذي استعمله المشرع الجزائري، يقصد به أن الأنظمة الصادرة عن اللجنة، وغير الموافق عليها من طرف وزير المالية، تبقى مجرد مشاريع أنظمة ولا ترقى إلى درجة نظام له قوة تنفيذية، على عكس المشرع الفرنسي الذي استعمل مصطلح المصادقة **Homologation**، وفي هذه الحالة الأخيرة لا يعتبر قرار وزير المالية سببا لإضفاء الطابع التنظيمي على قرارات اللجنة⁴.

ولو بحثنا عن معنى التصديق في القانون الإداري، نجد بأنه يقصد به العمل الذي بمقتضاه يقوم الملك أو رئيس الدولة بالمشاركة في عمل القانون بمصادقته على ما يوافق عليه المجلس التشريعي من مشاريع واقتراحات للقوانين، فالتصديق على القانون هي عملية

¹ - بن زبطة عبد الهادي، المرجع السابق، ص. 177.

² - زوار حفيظة، لجنة تنظيم عمليات البورصة كسلطة إدارية مستقلة، رسالة ماجستير مقدمة لكلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2003-2004، ص. 82.

³ - LAGET- ANNAMAYER A, Op.cit, p. 356.

⁴ - حيدري سمير، المرجع السابق، ص. 61.

متمة لعمل السلطة التشريعية التي يناط لها التصويت والموافقة على القانون قبل التصديق عليه¹.

فلاحظ إذن تداخل مصطلحي المصادقة والموافقة في عدة مجالات، لذا ثار جدال فقهي حول ضرورة التمييز بين المصطلحين على مستوى الفقه الفرنسي، حيث لجأ هذا الأخير إلى التمييز بين مختلف أنواع الرقابة، التي تمارسها اعتياديا السلطة العامة، فحسب أحد الكتاب فالمصادقة تندرج ضمن أعمال رقابة السلطة العامة، وتختلف بذلك على الموافقة التي تعني العمل الموافق عليه أي المقبول، لكن مثل هذه التفرقة بينهما ليست حاسمة، لغياب معيار دقيق للتفرقة بين الإجراءين²، كما أنّ مجلس الدولة اعتبر أحيانا التنظيم الخاضع لإجراء الموافقة يختلف قانونا عن الفعل الذي يصادق عليه، وتارة أخرى اعتبر أن إجراء الموافقة يستغرق العمل المصادق عليه، إلا أنّه انتهى إلى التفرقة بين النوعين لإلحاق القرار بمصدره لا بالسلطة المصادقة عليه، وفي حالة لجنة تنظيم عمليات البورصة فليس قرار وزير المالية هو الذي يرقى به إلى مرتبة التنظيم، بل تستفيد من تكييفه بنفسها كعمل إداري ذو طابع تنظيمي، فالمصادقة تعتبر ببساطة كشرط لدخول النظام حيز التنفيذ وذلك بعد نشره في الجريدة الرسمية، فيعتبر كعمل متمم، بينما النص غير الموافق عليه يبقى مجرد مشروع³.

نلاحظ في الأخير أن الاختصاص التنظيمي للجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها مشروط بموافقة الوزير، مما يعني بقاء اللجنة تابعة للسلطة التنفيذية من هذا الجانب، فيبقى إذن إجراء الموافقة من العراقيل التي تواجه تكريس الاختصاص التنظيمي الحقيقي لهذه الهيئة، ويثير الشك حول تمتعها بهذا الاختصاص فعليا.

¹ - عبد العزيز السيد الجوهري، المرجع السابق، ص. 18.

² - ZOUAIMIA R, Les autorités administratives indépendantes et régulation économique en Algérie, Op.cit, p. 56.

³ - Ibid, p.p. 57-58.

ثانيا- سلطة الحلول:

اعترف المشرع الجزائري للسلطة التنفيذية بسلطة الحلول محل لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها في بعض الحالات، التي نتعرض لها بعد التطرق لتعريف سلطة الحلول.

1- تعريف سلطة الحلول: يقصد بالحلول لغة: حل محل، يعني أخذ مكانه، ناب منابه¹. أما في المعنى القانوني: فيقصد به أن يحل موظف عام أو جهة إدارية محل أخرى في حالة غياب الموظف الأصيل، أو قيام سبب يحول بينه وبين القيام بعمله، فحينئذ يحل محله فيمارس اختصاصاته، الذي عينه المشرع لذلك².

قد تكون الأسباب قهرية ومؤقتة، لا دخل للإدارة فيها كالمرض والغياب، أو أي مانع آخر يحول دون قيام الأصيل بمباشرة اختصاصه، لذا فإن الحلول يتم بمجرد تحقق سبب من أسبابه، فهو يتم بقوة القانون بمجرد أن يصبح صاحب الاختصاص الأصيل عاجزا عن ممارسته اختصاصاته³، وذلك لضمان سير المرافق العامة، وينتهي مباشرة بقوة القانون بعودة الأصيل إلى مقر عمله ومباشرته لمهامه واختصاصاته بنفسه، وتبقى القرارات التي يصدرها المحال إليه تتمتع بدرجة القرارات الصادرة من الأصيل، وذلك لاحتلاله نفس مرتبة الأصيل⁴.

2- حلول السلطة التنفيذية محل سلطة الضبط: بالعودة إلى أحكام المرسوم التشريعي رقم 10-93 المتعلق ببورصة القيم المنقولة، نلاحظ أن المشرع الجزائري خول للسلطة التنفيذية إمكانية الحلول محل اللجنة في ممارسة الصلاحيات المخولة لها، وذلك في حالات معينة منصوص عليها في المادتين 2/48 و50 من المرسوم التشريعي رقم 10-93⁵، فالمادة 2/48 تنص على ما يلي: "إذا كان الحادث مما يتطلب تعليقا لمدة تتجاوز خمسة أيام

¹ - المنجد الإعدادي، المرجع السابق، ص. 208.

² - محمد فتوح محمد عثمان، المرجع السابق، ص. 23.

³ - عمر محمد الشوبكي، المرجع السابق، ص. 288.

⁴ - عبد العظيم عبد السلام، المرجع السابق، ص.ص. 222-223.

⁵ - دموش حكيمة، اللجنة المصرفية وظيفيا، الملتقى الوطني حول سلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، جامعة بجاية، أيام 23-24 ماي 2007، ص. 87.

كاملة، كان القرار من اختصاص الوزير المكلف بالمالية دون غيره"، بمعنى أن الوزير يحل محل اللجنة في حالة عجزها مدة 05 أيام في السيطرة على الوضع، في حين تنص المادة 50 على أنه: "إذا ثبت عن اللجنة عجز أو قصور، تتخذ التدابير التي تتطلبها الظروف عن طريق التنظيم، بناءً على اقتراح الوزير المكلف بالمالية عقب الاستماع إلى رئيس اللجنة"¹.

بمعنى أن السلطة التنفيذية الحلول محل لجنة البورصة في بعض الحالات، بمبادرة من وزير المالية، وذلك في حالات العجز الظاهر، أو قصور اللجنة عن أداء مهامها في اتخاذ النظام الملائم²، وتُرجع اللجنة إلى اختصاصها عند انتهاء حالة العجز أو القصور، الذي يعد بمثابة إنذار للجنة لكي تقوم بعملية التنظيم على أحسن وجه، ومن جهة أخرى يعتبر من العوامل التي تنقص من الاستقلالية الوظيفية للجنة، خاصة استقلاليتها في ممارسة السلطة التنظيمية.

الفرع الثاني

رقابة السلطة القضائية

نقصد بها تلك التي تُمارس على الاختصاص التنظيمي الممارس فعلا من طرف كل من CMC و LA COSOB، هذه الرقابة التي تتم بعد صدور القرار وحيازته الصيغة التنفيذية عن طريق الطعن فيه، لذا تسمى بالرقابة اللاحقة على إصدار القرار.

وبما أن سلطات الضبط تم تكييفها بأنها ذات طابع إداري، لذا فإن الطعن ضد الأنظمة الصادرة عنها، يكون من اختصاص القضاء الإداري (أولاً)، وهذا الطعن يرفع من طرف أشخاص مؤهلة لذلك (ثانياً)، ويتحدد من خلاله اختصاص القاضي الإداري (ثالثاً)، ويخضع هذا الطعن لقواعد مختلفة عن القواعد العامة المطبقة على المنازعات (رابعاً).

¹- راجع المواد: 01/48 و 50 من الجريدة الرسمية عدد 34، ص. 34.

²- ZOUAIMIA R, Les autorités de régulation indépendantes dans le secteur financier en Algérie, Op.cit, p. 109.

أولاً- اختصاص القاضي الإداري:

باستقراء أحكام الأمر رقم 11-03 المتعلق بالتقيد والقرض، وأحكام المرسوم التشريعي رقم 10-93 المتعلق ببورصة القيم المنقولة، نجد أن الجهة القضائية الإدارية المختصة بالنظر في الطعون المقدمة ضد أنظمة CMC و COSOB هي مجلس الدولة.

لكن ما هو الأساس الذي اعتمده المشرع لمنح اختصاص الطعن في أنظمة هاتين الهيئتين لمجلس الدولة؟ خاصة وأن المشرع لم يصرح باختصاص هذا الأخير بالنسبة لحالة لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها في النص المنشئ لها، مما يؤدي إلى غموض تطبيق هذا المعيار.

1 - الأساس الذي استند عليه المشرع في منح الاختصاص لمجلس الدولة: بالرجوع إلى معظم النصوص المنشئة للهيئات الإدارية المستقلة، نجد أنها تنص بأن الطعون الموجهة ضد قرارات هذه الهيئات، تكون من اختصاص قاضي مجلس الدولة¹.

إذن فالجهة المخولة للنظر في الطعون المقدمة ضد القرارات التنظيمية الصادرة عن مجلس التقيد والقرض تتمثل في مجلس الدولة، وأساس ذلك هو نص المادة 65 من الأمر رقم 11-03، التي تنص على ما يلي: "يكون النظام الصادر والمنشور كما هو مبين في المادة 64 أعلاه، موضوع طعن بالإبطال... أمام مجلس الدولة".

نجد أنه من الطبيعي أن يؤول الاختصاص لمجلس الدولة هنا، كون مجلس التقيد والقرض يعتبر سلطة تتمتع بإصدار الأنظمة، تعمل باسم الدولة ولحسابها، أما لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، فنجد أن المشرع استخدم في النص المنشئ لها عبارة "الطعن القضائي"، وهذا ما يثير إشكالية المعيار المعتمد لمنح الاختصاص لمجلس الدولة؟.

2- غموض أساس منح الاختصاص لمجلس الدولة: بتحليل المادة 33 من المرسوم التشريعي رقم 10-93، نجد أنها تثير عدة تساؤلات، على غرار المادة 50 من القانون رقم

¹ - ZOUAIMIA R, Droit de la régulation économique, Op.cit, p. 163.

01-02 المتعلق بالكهرباء والغاز، من حيث الجهة القضائية المختصة بالطعن ضد قرارات هيئة الضبط للبورصة، هل هي مجلس الدولة أم الغرفة الإدارية في المجلس القضائي؟

فالمشرّع استخدم مفهوم غامض، مثل مصطلح الطعن القضائي، وهذا لا يدلّ إلا على رعونة المشرّع، الذي أراد إخضاع الأنظمة للرقابة القضائية دون تحديد، لذا فمن الواجب العودة إلى القواعد العامة للاختصاص، تلك المنصوص عليها في القانون العضوي المتعلق بمجلس الدولة¹، حيث حددت اختصاصاته المادة 1/9 التي تنص: "يفصل مجلس الدولة ابتدائياً ونهائياً في:

- الطعون بالإلغاء المرفوعة ضد القرارات التنظيمية أو الفردية الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية والهيئات العمومية الوطنية والمنظمات المهنية الوطنية".

بما أنّ هيئة الضبط للبورصة من الهيئات الإدارية المستقلة، التي لا يمكن تكييفها على أنّها منظمة مهنية وطنية، ولا سلطة إدارية مركزية، فيبقى فقط الرجوع إلى مفهوم الهيئات العمومية الوطنية، لمعرفة مدى تمكّنها من احتواء هذا الصنف من السلطات².

نتوصل بهذا إلى الحلّ الذي اعتمده المشرّع الفرنسي، من خلال تحويل جميع منازعات القرارات القمعية التي تتخذها السلطات الإدارية المستقلة، لصالح قاضي محكمة استئناف باريس، وترك مهمة مراقبة الجانب التنظيمي لمجلس الدولة³.

ثانياً. الأشخاص المؤهلون لإجراء الطعن القضائي:

مكن المشرّع وزير المالية دون سواه حق الطعن بإبطال أنظمة مجلس النقد والقرض أمام مجلس الدولة⁴، وهذا يثبت القيمة القانونية لقرارات المجلس التنظيمية، والتي يتخذها بصفته سلطة نقدية، فهي تعد كالقرارات الصادرة عن الهيئات المركزية، التي يختص مجلس

¹- ZOUAIMIA R, « Le régime contentieux des autorités administratives indépendantes en droit Algérien », Revue Idara, n°1, 2005, p. 19.

²- Ibid, p. 11.

³- عمورة عيسى، المرجع السابق، ص.ص. 109 - 110.

⁴- راجع المادة 1/65 من أمر رقم 11-03، المرجع السابق، ص. 11.

الدولة، بصفته يمثل الهيئة القضائية الأعلى درجة لإبطالها دون غير، فهي دعوى إلغاء فقط¹.

هذا ما أكده مجلس الدولة في قراره رقم 2138 الصادر في 08-05-2000، في قضية يونين بنك ومحافظ بنك الجزائر، جراء سحب صفة الوسيط المعتمد من طرف مديرية رقابة الصرف، حيث أن المدعية تلتزم التصريح بعدم قانونية المادة 15 من النظام رقم 07-95 المؤرخ في 23-12-1995، المتعلقة بمراقبة الصرف، التي تخول لبنك الجزائر سحب صفة الوسيط المعتمد لعمليات الصرف، فإنه قد تجاهل بذلك مقتضيات القانون لاسيما مقتضيات المادة 156 التي تخول 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 بقائه ساريا، بمعنى لم يتم بإلغاء هذا النظام².

بهذا فإن 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 أن الوزير وأعضاء مجلس النقد والقرض معينين من جهة واحدة، وأن أشخاص المهنة البنكية المتمثلة في البنوك والمؤسسات المالية لا نجد لها تمثيل على مستوى المجلس³، فتبقى الحماية المقررة في القواعد العامة، والمتمثلة في الدفع بعدم المشروعية، غير كافية لتعويض الأضرار التي تلحق بالبنوك والمؤسسات المالية. كما أن وزير المالية غير ملزم بتمثيله بمحام، لأن الدولة معفاة من وجوب تمثيلها بمحام⁴.

أما لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، فيمكن للأشخاص الآخرين الطعن في أنظمتها إلى جانب وزير المالية، لأن المادة 33 وردت بشكل عام ودون تحديد لهذه

¹ - مغربي رضوان، المرجع السابق، ص. 44.

² مجلس الدولة، قرار صادر في 08 ماي 2000، قضية يونين بنك ضد محافظ بنك الجزائر، مجلة مجلس الدولة، عدد 6، 2005، ص.ص. 75 - 79.

³ - عميور فرحات، المرجع السابق، ص. 76.

⁴ - راجع المادة 827 التي تحيلنا إليها المادة 906 من قانون رقم 08-09 مؤرخ في 25 فيفري 2008، المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، المرجع السابق.

الأشخاص. لذا تعتبر القرارات التنظيمية الصادرة عنها أعمالاً إدارية، قابلة للإلغاء والتفسير وفحص المشروعية، في الحدود القانونية المقررة أمام مجلس الدولة كأول وآخر درجة، إذ يصدر هذا الأخير قراره ابتدائياً ونهائياً¹.

لكن إذا كان وزير المالية معفى من وجوب تمثيله بمحام، إلا أن الأشخاص الأخرى التي تقوم بالطعن إلى جانبه، لا بد من تمثيلها بمحام معتمد لدى مجلس الدولة طبقاً لنص المادة 905 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

ثالثاً- نطاق رقابة القاضي الإداري:

يتحدد نطاق اختصاص القاضي الإداري فيما يخص أنظمة مجلس النقد والقرض بإلغاء هذه الأنظمة، عندما يتبين له عدم مشروعية نظام معين. لأنه من المعروف أن القرار الإداري لا يكون مشروعاً ومنتجاً لآثاره، إلا بحضور كافة أركانه: الشكل، السبب، الاختصاص، المحل والغاية، ولم يشبها أي عيب، وإلا فإنه يكون باطلاً²، أما دعوى التعويض فلا يمكن تصورهما في هذه الحالة، لأن الوزير المكلف بالمالية يعتبر هيئة مركزية، بالتالي فهو يمثل الدولة في قطاعه، ولأن مجلس النقد والقرض لا يتمتع بالشخصية المعنوية، وعندما يسبب أضراراً فإن الدولة هي من تمثله، لذا فيمكن تفسير دعوى الإلغاء هنا بأنها ناتجة عن نظام الرقابة اللاحقة.

أما فيما يخص نطاق رقابة قاضي مجلس الدولة على أنظمة لجنة البورصة، فباعتبار النص أشار إلى الطعن القضائي دون تحديد نوع هذا الطعن، لذا فإن النص يمكن أن يحتوي على مختلف الطعون، لتشمل رقابة القاضي على إلغاء القرار وتفسيره وفحص مشروعيته³.

إضافة إلى أن اللجنة تتمتع بالشخصية المعنوية، فلا يمكن رفع الدعوى ضد الدولة وإنما ضد هذه اللجنة، ويمكن للمتقاضي هنا أن يرفع دعوى التعويض مع دعوى الإلغاء⁴.

¹- زوار حفيظة، المرجع السابق، ص. 95.
²- بودريوة عبد الكريم، القضاء الإداري في الجزائر: الواقع والآفاق، مجلة مجلس الدولة، عدد 06، سنة 2005، ص. 20.
³- راجع المادة 901 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، المرجع السابق.
⁴- عندما تجتمع دعوى التعويض مع دعوى الإلغاء، تدرج ضمن دعاوى القضاء الكامل التي يختص فيها مجلس الدولة بالفصل في الطلبين معاً.

رابعاً الطابع الاستثنائي لإجراء الطعن الإداري:

أقر المشرع الجزائري إمكانية الطعن في أنظمة مجلس النقد والقرض أمام مجلس الدولة، وفقاً لما هو منصوص عليه في قانون الإجراءات المدنية، أما لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها فلم يشر إلى ذلك، مما يفهم أنه أحال إليها بشكل ضمني، إلا أن المشرع أحاط بعض إجراءات الطعن ضد أنظمة كل منهما باستثناءات عن القواعد العامة، التي تتجسد في المسائل التالية: التظلم الإداري المسبق (1)، ميعاد الطعن (2) وأخيراً مسألة وقف تنفيذ القرارات التنظيمية الصادرة عنهما (3).

1- شرط التظلم الإداري المسبق: كان المشرع الجزائري يُلزم التظلم ضد القرارات الصادرة عن السلطات المركزية دون تلك الصادرة عن الهيئات اللامركزية والمؤسسات العامة ذات الطابع الإداري، فالدعوى المرفوعة أمام مجلس الدولة هي الدعوى التي تستهدف إلغاء قرار السلطات الإدارية المركزية، الهيئات العمومية الوطنية، والمنظمات المهنية¹، وبهذا الخصوص تحيلنا المادة 40 من القانون العضوي المتعلق بمجلس الدولة إلى القواعد العامة لقانون الإجراءات المدنية والإدارية، هذا الأخير أرجع التظلم التدرجي ضد القرارات الصادرة عن الهيئات المركزية إجراء غير وجوبي أمام مجلس الدولة، وذلك بموجب المادة 907 التي تحيلنا إلى تطبيق المادة 830. لكن النصوص المنظمة لكل من مجلس النقد والقرض ولجنة تنظيم عمليات البورصة، لم تشر إلى إجراء التظلم الإداري المسبق كشرط لرفع دعوى الإلغاء أمام مجلس الدولة².

إنّ عدم إشارة النصوص المنظمة لهاتين الهيئتين، إلى إجراء التظلم الإداري المسبق قبل الطعن في الأنظمة الصادرة عنها، يوجب العودة إلى القواعد العامة المنصوص عليها في قانون الإجراءات المدنية والإدارية، التي تقضي بعدم إلزاميته لورود كلمة "يجوز"³، حيث أنه لا استثناء إلا بنص. فيفهم أنه كلما وضع المشرع استثناء على مواعيد الطعن، فإن شرط

¹ - ماديو ليلي، مداخلة حول: تكريس الرقابة القضائية على سلطات الضبط المستقلة، الملتقى الوطني حول سلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، جامعة بجاية، أيام 23-24 ماي 2007، ص. 274.

² - عيساوي عز الدين، السلطة القمعية للهيئات الإدارية المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، مذكرة لنيل درجة الماجستير في القانون، فرع: قانون الأعمال، جامعة مولود معمري بنيزي وزو، 2004-2005، ص. 144.

³ - راجع المادة 830 من قانون رقم 08-09 المتعلق بقانون الإجراءات المدنية والإدارية، المرجع السابق.

التظلم الإداري المسبق لا يمكن تطبيقه، والعكس صحيح¹، وقد جسد المشرع فعلا هذا الاستثناء بالنسبة لأجل الطعن في أنظمة مجلس النقد والقرض، مما أدى إلى عدم تطبيق التظلم السابق كليا، بغض النظر عن كونه اختياري.

2- ميعاد الطعن: إن مسألة ميعاد الطعن ضد قرارات السلطات الإدارية المستقلة يشوبها الغموض، وما يزيدها تعقيدا هو اعتماد المشرع الجزائري بموجب نصوص خاصة لمواعيد مختلفة في الطعن ضد قراراتها، إذ نجد أحيانا يقضي بحساب الميعاد بالأشهر وأحيانا أخرى بالأيام، وفي حالات أخرى يفضل السكوت².

فميعاد الطعن في أنظمة مجلس النقد والقرض، يكون خلال 60 يوما ابتداء من تاريخ نشرها، تحت طائلة رفضها شكلا³.

إذن فالانتقال من الحساب بالأشهر الذي تبناه قانون الإجراءات المدنية والإدارية، إلى معيار الحساب اليومي في مجال النقد والقرض، يبين الطابع الاستثنائي لمواعيد الطعن⁴، فميعاد 60 يوم غير مطابق لما هو وارد في قانون الإجراءات المدنية والإدارية وهو ميعاد أربعة أشهر من تبليغ القرار⁵.

أما بالنسبة للجنة البورصة، فاكتفى القانون بالنص على أنها تكون محل طعن في قراراتها التنظيمية دون تحديد الميعاد، مما يستلزم الرجوع إلى القواعد العامة في قانون الإجراءات المدنية والإدارية وهي أربعة أشهر، وهذا لا يعتبر استثناء على القاعدة العامة.

3- مسألة وقف التنفيذ: القاعدة العامة، هي أن الطعن بالإلغاء في القرارات الإدارية لا يوقف نفاذها، لكن تطبيق قاعدة الأثر غير الواقف للدعوى على إطلاقها، سيؤدي في بعض

¹ - أنظر قرار مجلس الدولة المؤرخ في 01 أبريل 2003، قضية البنك الجزائري الدولي ضد محافظ البنك المركزي ومن معه، مجلة مجلس الدولة ، عدد03، 2003، ص.ص. 135 - 138.

² - عمورة عيسى، المرجع السابق، ص. 153.

³ - راجع المادة 2/65 من أمر رقم 03-11، المرجع السابق.

⁴ - بزغيش بوبكر، مداخلة حول: خصوصية إجراءات الطعن في القرارات الصادرة عن السلطات الإدارية المستقلة الملتقى الوطني حول سلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، جامعة بجاية، أيام 23- 24 ماي 2007 ص. 316؛

ZOUAÏMIA R, « Le régime contentieux des autorités... », Op.cit, p.p. 28 - 29.

⁵ - راجع المادة 829 التي تحيلنا إليها المادة 907 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، المرجع السابق.

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 المنازعة¹. يرى بعض الفقهاء هنا أنّ الأخذ بنظام وقف تنفيذ القرارات الإدارية المطعون فيها بالإلغاء عند توافر شروط معينة كاستثناء على القاعدة العامة، هو العلاج الناجح لهذه المساوئ²، وهو الحل الذي تبناه المشرع الجزائري في قانون الإجراءات المدنية والإدارية³.

لكن بالرجوع إلى النصوص التي تنظم الهيئات الإدارية المستقلة التي تمارس اختصاص تنظيمي فعلي، يظهر اختلاف كبير من هيئة لأخرى من حيث تكريس وقف التنفيذ، فنجد أنّه بالنسبة لأنظمة La Cosob، فمسألة وقف تنفيذها عند الطعن فيها بالإلغاء لا يشكل استثناء والمشرع صريح في إمكانية وقف التنفيذ في المادة 33 التي تنص على أنّه:

" يمكن في حالة حصول طعن قضائي أن يؤمر بتأجيل تنفيذ اللائحة المطعون فيها، إذا كانت هذه الأحكام مما يمكن أن تنجر عنه نتائج واضحة الشدة والإفراط، أو طرأت وقائع جديدة بالغة الخطورة منذ نشرها".

أيد مجلس الدولة الجزائري مبدأ وقف التنفيذ في العديد من قراراته، ففي قضية مساهمي البنك التجاري والصناعي الجزائري (BCIA) ضد اللجنة المصرفية، أصدر المجلس قرارا بالأمر بوقف تنفيذ القرار رقم 09 المؤرخ في 21-08-2003 الصادر عن اللجنة المصرفية المتضمن تعيين السيد أب مصفيا للشركة، كون هذا الأخير يعتبر كمحافظ للحسابات بالبنك الخارجي الجزائري، الذي هو في نزاع مع البنك التجاري والصناعي الجزائري، وهذا من شأنه أن يجعل المعارضين يشكون في حياد المصفي⁴.

¹ - عبد الغني بسيوني عبد الله، وقف تنفيذ القرار الإداري في أحكام القضاء الإداري، منشأة المعارف بالإسكندرية، مصر، دون سنة النشر، ص.ص. 09 و14.

² - فتحي وردية، مداخلة حول: وقف تنفيذ القرارات الصادرة عن السلطات الإدارية المستقلة، الملتقى الوطني حول سلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، جامعة بجاية، أيام 23-24 ماي 2007، ص. 333.

³ - حيث تنص المادة 2/833 التي تحيلنا إليها المادة 910 منه على ما يلي: "غير أنّه يمكن للمحكمة الإدارية أن تأمر، بناء على طلب الطرف المعني، بوقف تنفيذ القرار الإداري".

⁴ - راجع قرار مجلس الدولة رقم 19081 الصادر في 30-12-2003، قضية مساهمي البنك التجاري والصناعي الجزائري (BCIA) ضد اللجنة المصرفية، مجلة مجلس الدولة، عدد 6، 2005، ص.ص. 72 - 74.

أولى المجلس الدستوري الفرنسي كذلك أهمية لوقف التنفيذ، لأنه يعتبر ضماناً أساسية لحقوق الدفاع، فالحماية هي مبدأ دستوري فرض في القانون¹، لكن يظهر الاستثناء عن القواعد العامة المنصوص عليها في ق.إ.م.إ في إجراء وقف التنفيذ بالنسبة لأنظمة مجلس التقدي والقرض التي يطعن فيها بالإلغاء، بحيث يظهر من خلال القوانين المنظمة للمجلس الاستبعاد الصريح لهذا المبدأ²، وقد يرجع إلى أفراد الوزير المكلف بالمالية، بهذا الطعن دون غيره.

إنّ استبعاد مبدأ وقف التنفيذ هنا يمثل انتقاصاً من الضمانات التي ينص عليها قانون الإجراءات المدنية والإدارية، ويؤثر على المؤسسات، خاصة إذا تبين فيما بعد أنّ النظام غير مشروع، إذ لا يمكن إصلاح هذه الأضرار³.

¹ - C. cons. n°86-224, DC du 23 janvier 1987, cité par DEBBASCH CH, RICCI C-J, Contentieux administratif, 6^{ème} éditions, Dalloz, Paris, 1994, p. 374.

² - راجع المواد: 3/48 من قانون رقم 90-10، المرجع السابق؛ 1/65 من أمر رقم 03-11، المرجع السابق.

³ - فتحي وردية، المرجع السابق، ص. 346.

خاتمة

يتبين لنا من خلال هذه الدراسة تغير موقف المشرّع الجزائري فيما يتعلق بالسلطة التنظيمية، بحيث منح السلطة التنظيمية التنفيذية للهيئات الإدارية المستقلة بموجب نصوص قانونية، والتي كانت من الصلاحيات الدستورية للسلطة التنفيذية المتمثلة في الوزير الأول، وهذا لضرورات اقتصادية بحتة تكمن في كون أنّ السلطة التنفيذية لا يمكنها أن تتولى كلّ السلطات لوحدها.

إلا أنّ منح الاختصاص التنظيمي لهذه الهيئات المستقلة أثار جدلاً فقهيًا ومواضيع لاجتهادات القضاء، لعدم خضوعها للوصاية الإدارية ولا للرقابة السلمية لتجد نفسها في الواقع أمام تبعية غامضة وصعب الكشف عنها، كما أنّ سلطتها التنظيمية تأتي مباشرة تطبيقًا للقانون.

وما يعاب على المشرّع الجزائري أنّه منح هذا الاختصاص صراحة لبعض الهيئات، وتردّد في منحه للبعض الآخر، وامتنع في منحه لغالب السلطات الإدارية المستقلة، وهذا يُترجمُ تردد الدولة في انسحابها من الحقل الاقتصادي.

كما أنّ الاختصاص التنظيمي لكلّ من مجلس النقد والقرض ولجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها يختلف عن الذي يمارسه الوزير الأول، كون اختصاصه التنظيمي معترف به بنصوص دستورية، أما اختصاص هذه الهيئات فمعترف به بموجب نصوص قانونية، مما أثار مشكل الدستورية.

ويزيد الأمر تعقيدًا غياب سند فعال يستند عليه تبرير هذا الاختصاص، مثل اجتهادات كلّ من القضاء الدستوري والإداري الوطني، لتبقى اجتهادات الفقهاء غير كافية في هذا الشأن، عكس ما نجده في القانون المقارن الذي عرف نفس المشكل بمنحه الاختصاص التنظيمي لبعض الهيئات الإدارية المستقلة، وكان الأسبق في هذا المجال، إلا أنّ الاجتهاد القضائي والفقهي تدخلًا بكثرة في هذا المجال، وبررًا دستورية هذا الاختصاص بمحدوديته

وبكونه تقني، بحيث يقتصر فقط على مجال النشاط، عكس اختصاص الوزير الأول الذي يعتبر عام وواسع.

فنستخلص التقليد الإيمائي للمشرع الجزائري لنظيره الفرنسي، الذي منح الاختصاص التنظيمي لبعض هيئات الضبط، دون الأخذ بعين الاعتبار بأن الهندسة المؤسساتية في الجزائر مختلفة لما هو عليه في فرنسا¹، فنتساءل عن عدم تقليد الاجتهاد القضائي الوطني للحلول التي أوجدها القضاء الفرنسي، كما نتساءل عن سبب انفراد المشرع الجزائري بإخضاع هذه الهيئات لرقابة السلطة التنفيذية في إجراء القراءة الثانية، الموافقة والحلول.

كما أن التبرير الذي يقول بأن اختصاص مجلس النقد والقرض هو اختصاص تنظيمي حقيقي، كون أن رأي الوزير المكلف بالمالية في إجراء القراءة الثانية لأنظمة مجلس النقد والقرض غير إلزامي مردود عليه، بحيث لا يمكن تصور معارضة مجلس النقد والقرض لوزير المالية، كون هذا الأخير ممثل للسلطة التنفيذية في القطاع، كما أن أعضاء المجلس معينون من طرف رئيس الجمهورية وهو رئيس السلطة التنفيذية² دون تحديد مدة العهدة، مما يعرضهم للعزل في أية لحظة.

ونلاحظ أيضا طول المدة التي ينتظرها المجلس لإصدار النظام وهذا يعتبر من العراقيل التي تعيق السلطة التنظيمية للمجلس، والتي يجب أن تتناسب مع الوضع الاقتصادي الذي يتميز بالسرعة.

كما يعتبر الاختصاص التنظيمي للجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها صوري، لأن القرار النهائي بيد الوزير المكلف بالمالية عن طريق إجراء الموافقة، وأخطر من ذلك أن الوزير يمكن أن يحل محل اللجنة، بإصداره أنظمة في حالة عجزها.

إن لا يمكن القول أن هناك سلطات تزامم الوزير الأول في اختصاصه التنظيمي، لأنه مهما قيل عن استقلالية هذه هيئات الضبط، إلا أنها تبقى محدودة في المجال التنظيمي،

¹-Voir : ZOUAIMIA R, « Les autorités administratives indépendantes et la régulation économique », ...n°2, 2003, Op.cit, p. 21.

²- راجع المواد: 13 و59 من أمر رقم 03-11 مؤرخ في 26 أوت 2003، يتعلق بالنقد والقرض، المرجع السابق، ص. 4 و10.

وتبقى تابعة للسلطة التنفيذية من عدة نواحي، كوجود ممثلين عن السلطة التنفيذية في تشكيلة أعضائها، بالإضافة لطريقة تعيينهم إما بموجب مرسوم رئاسي- وهو الغالب- أو بموجب مرسوم تنفيذي، أو بموجب قرار وزاري، إضافة إلى التبعية المالية.

بالتالي لا يمكن التسليم بأن السلطات الإدارية المستقلة تمارس اختصاص تنظيمي فعلي، لأن منحها لهذا الاختصاص قانونا يعد شكلي فقط، ما دامت كل هذه العراقيل والعقبات تقف أمام تكريس هذا الاختصاص، الذي يبقى ثانوي وخاص في مجال نشاطها.

إذن على المشرع إن أراد تكريس إصلاحات اقتصادية فعالة وتجسيد مقولة انسحاب الدولة من الحقل الاقتصادي اتخاذ خطوة جريئة في هذا الميدان، ومنحه صلاحيات فعلية للهيئات الإدارية المستقلة، على غرار ما قام به عند استحداثه لها، خاصة صلاحية إصدار الأنظمة التي بقيت حكرا على السلطة التنفيذية، دون إضافة مصطلح "يمكن" أو "لكن"، لكي يمكن فتح المجال لتقييم مدى فعالية هذه الهيئات في تطوير النشاط الاقتصادي، ودون رفض لتدخل الدولة النهائي الذي يكفي في إجراء الرقابة القضائية. لأن الرقابة على مدى مشروعية هذه الأنظمة ومطابقتها مع النصوص القانونية الأعلى منها درجة، وتقرير إبطال ما هو مخالف لمقتضيات دولة القانون، التي تشترط خضوع جميع مؤسساتها لسلطة القانون عن طريق رقابة القضاء¹.

فتبقى مقولة الدولة الضابطة لا أساس لها من الصحة، لكونها لازالت تتدخل في النشاط الاقتصادي تحت غطاء الهيئات الإدارية المستقلة، كما أن السلطة التنظيمية لهذه الأخيرة، تعتبر من المظاهر التزيينية للنصوص القانونية التي عودنا عليها المشرع الجزائري.

¹ فرحات عميور، المرجع السابق، ص. 77.

قائمة المراجع

أولا- باللغة العربية

I. الكتب

- 1- أنور أحمد رسلان، وسيط القضاء الإداري، الكتاب الأول: المشروعية والرقابة القضائية دار النهضة العربية، مصر، 1997.
- 2- أو صديق فوزي، النظام الدستوري الجزائري ووسائل التعبير المؤسساتي، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2006.
- 3- السيد الجوهري عبد العزيز، القانون والقرار الإداري في الفترة ما بين الإصدار والشهر: دراسة مقارنة، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2005.
- 4- بوالشعير سعيد، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة، الجزء الثاني: النظم السياسية، د م ج، الجزائر، 1999.
- 5- حسين مبروك، المدونة البنكية الجزائرية مع لنصوص التطبيقية والاجتهاد القضائي والنصوص المتممة، الطبعة الثانية، دار هومة، الجزائر، 2006.
- 6- سمير عبد السيد تناغو، النظرية العامة للقانون، منشأة المعارف، مصر، 1999.
- 7- سامي جمال الدين، اللوائح الإدارية وضمانة الرقابة القضائية، منشأة المعارف، مصر، 2003.
- 8- شكري زهير، الوسيط في القانون الدستوري، الجزء الأول: القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، لبنان، دون سنة النشر.
- 9- عبد الله حنفي، السلطات الإدارية المستقلة: دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2000.
- 10- عبد الغاني بسيوني عبد الله، القانون الإداري، الدار الجامعية، لبنان، 1986.
- 11- _____، النظم السياسية: دراسة لنظرية الدولة والحكومة والحقوق والحريات العامة في الفكر الإسلامي والفكر الأوربي، الدار الجامعية للطباعة والنشر، لبنان، دون سنة النشر.

- 12- _____ ، وقف تنفيذ القرار الإداري في أحكام القضاء الإداري، منشأة المعارف بالإسكندرية، مصر، دون سنة النشر.
- 13- **عمر محمد الشبكي**، القضاء الإداري: دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، مكتبة الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 1996.
- 14- **عبد العظيم عبد السلام**، التفويض في الاختصاصات الإدارية: دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، القاهرة، 1996.
- 15- **عمرو أحمد حسبو**، السلطة اللائحية في دولة الإمارات العربية المتحدة: دراسة مقارنة لسلطة إصدار اللوائح في فرنسا ومصر ودولة الإمارات، دار النهضة العربية، مصر، 1995.
- 16- **عبد الحكم فوده**، الخصومة الإدارية، الجزء الثاني، دار المطبوعات الجامعية، مصر، 1997.
- 17- **نطرش الطاهر**، تقنيات البنوك، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2001.
- 18- **لعشب محفوظ**، الوجيز في القانون المصرفي الجزائري، د.م.ج، الجزائر، 2004.
- 19- _____ ، سلسلة القانون الاقتصادي: القانون المصرفي الجزائري، د.م.ج، الجزائر، 2001.
- 20- **لباد ناصر**، القانون الإداري، الجزء الأول: التنظيم الإداري، الطبعة الثالثة، لباد للنشر، الجزائر، 2005.
- 21- **ماجد راغب الحلو**، القضاء الإداري، دار المطبوعات الجامعية، مصر، 1995.
- 22- **محمد سعيد حسين أمين**، مبادئ القانون الإداري: دراسة في أسس التنظيم الإداري - أساليب العمل الإداري -، دار الثقافة الجامعية، مصر، 1997.
- 23- **محي الدين القيسي**، مبادئ القانون الإداري العام، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2003.
- 24- **محمد فتوح محمد عثمان**، التفويض في الاختصاصات الإدارية: دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، دار المنار للنشر والتوزيع، مصر، 1986.

II. الرسائل والمذكرات:

❖ رسائل الدكتوراه:

- 1- **بوقفة عبد الله**، العلاقات بين السلطتين التنفيذية والتشريعية من خلال تطور النظام الدستوري الجزائري، الجزء الثاني: العلاقة الوظيفية، رسالة دكتوراه دولة في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، فيفري 2001.
- 2- **عجة جيلالي**، المظاهر القانونية للإصلاحات الاقتصادية في الجزائر، الباب الثاني: المظاهر القانونية للإصلاحات الاقتصادية، رسالة دكتوراه دولة في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2006.
- 3- **كتو محمد الشريف**، الممارسات المنافية للمنافسة في القانون الجزائري (دراسة مقارنة بالقانون الفرنسي)، أطروحة لنيل درجة دكتوراه دولة في القانون، فرع: القانون العام، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2004 - 2005.

❖ مذكرات الماجستير:

- 1- **أدحمين محمد الطاهر**، السلطة التنظيمية في الدستور الجزائري، بحث لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق بين عكنون، جامعة الجزائر، 2002.
- 2- **أقرشاح فاطمة**، المركز القانوني لمجلس النقد والقرض، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع: قانون الأعمال، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2002-2003.
- 3- **بن سباع نورة**، مجال التشريع والتنظيم في دستور 1989، بحث لنيل درجة الماجستير في قانون التنمية الوطنية، معهد العلوم القانونية والإدارية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 1997.
- 4- **بن نملة صليحة**، مرونة نطاق السلطة التنظيمية في الجزائر، بحث لنيل شهادة الماجستير، فرع: الإدارة والمالية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2000-2001.
- 5- **بوعيسى سمير**، العلاقة التنظيمية بين سياسة السوق والمؤسسة العامة الاقتصادية في الجزائر، ملخص مذكرة لنيل شهادة الماجستير، الفرع: التنظيم السياسي والإداري، من قسم العلوم السياسية والعلاقات الدولية، كلية العلوم السياسية والإعلام، جامعة

الجزائر، 2001-2002.

6- **بلعباس بلعباس**، دور وصلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي في القانون الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع: الإدارة والمالية، كلية الحقوق بين عكنون، جامعة الجزائر، 2002-2003.

7- **بن صفي علي**، تنظيم السلطة التنفيذية في دستور 1996 وتحديد طبيعة النظام السياسي في الجزائر، بحث لنيل شهادة الماجستير، فرع: الإدارة والمالية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2002-2003.

8- **بن مدخن ليلة**، تأثير النظام المصرفي على حركة الاستثمار في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون الخاص، تخصص قانون إصلاحات اقتصادية، جامعة جيجل، 2007.

9- **تدريست كريمة**، النظام القانوني للبنوك في القانون الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع: قانون الأعمال، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2002-2003.

10- **تواتي نصيرة**، المركز القانوني للجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع: قانون الأعمال، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2005.

11- **جليل مونية**، سلطة ضبط البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية كسلطة إدارية مستقلة، رسالة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، فرع: إدارة ومالية، كلية الحقوق والعلوم الإدارية، جامعة الجزائر، 2002-2003.

12- **جغلاب كمال**، ثنائية السلطة التنفيذية بين الشكل والموضوع في دستور 1996 الجزائري، تخصص: القانون الدستوري والأنظمة الدستورية، كلية الحقوق، جامعة سعد دحلب، البلدية، سبتمبر 2006.

13- **جراي يمينة**، ضبط السوق على ضوء قانون المنافسة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع: تحولات الدولة، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2007.

14- **حميل نواره**، عمليات بورصة القيم المنقولة في النظام القانوني الجزائري والقوانين

- المقارنة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، فرع: قانون الأعمال، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2002-2003.
- 15- حدري سمير**، السلطات الإدارية المستقلة الفاصلة في المواد الاقتصادية والمالية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع: قانون الأعمال، جامعة محمد بوقرة، بومرداس، 2006.
- 16- رابحي مراد**، الجهاز المصرفي الجزائري- واقع وآفاق-، رسالة لنيل درجة الماجستير في العلوم الاقتصادية، فرع: التسيير، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر، 2002.
- 17- زوار حفيظة**، لجنة تنظيم عمليات البورصة كسلطة إدارية مستقلة، رسالة ماجستير مقدمة لكلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2003-2004.
- 18- سحوت جهيد**، الممارسات المنافية للمنافسة أو المقيدة للمنافسة بين الأمر رقم 06-95 والأمر رقم 03-03، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون الخاص، تخصص: قانون الإصلاحات الاقتصادية، كلية الحقوق بجامعة جيجل، 2005.
- 19- شاكى عبد القادر**، التنظيم البنكي الجزائري في ظل اقتصاد السوق، رسالة تدخل ضمن متطلبات نيل شهادة الماجستير في العلوم القانونية، تخصص: قانون الأعمال، معهد الحقوق والعلوم الإدارية بين عكنون، جامعة الجزائر، 2003.
- 20- عمر نجيب عادل عبد العزيز**، الوضع القانوني لرئيس الحكومة في دستور 23 فبراير 1989، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، معهد الحقوق والعلوم القانونية والإدارية، جامعة الجزائر، 1995 - 1996.
- 21- عدة مريم**، المظاهر القانونية للإصلاح المصرفي في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم القانونية، تخصص: قانون الأعمال، كلية الحقوق بين عكنون، جامعة الجزائر، 2000-2001.
- 22- علي صغير جمال**، العلاقة القانونية بين رئيس الجمهورية والحكومة في ظل دستور 28 نوفمبر 1996، بحث لنيل درجة الماجستير في القانون، فرع: القانون الدستوري وعلم التنظيم السياسي، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2001-2002.

- 23- **عليان مالك**، الدور الاستشاري لمجلس المنافسة (دراسة تطبيقية)، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع: الإدارة والمالية، جامعة الجزائر، 2003.
- 24- **عيساوي عز الدين**، السلطة القمعية للهيئات الإدارية المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، مذكرة لنيل درجة الماجستير في القانون، فرع: قانون الأعمال، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2004-2005.
- 25- **عيساوي محمد**، القانون الإجرائي للمنافسة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، فرع: قانون الأعمال، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2005.
- 26- **عميور فرحات**، مكانة القاضي الإداري في مجال البنوك في القانون الجزائري، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع: قانون الإصلاحات الاقتصادية، جامعة جيجل، 2006-2007.
- 27- **عمورة عيسى**، النظام القانوني لمنازعات مجلس المنافسة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع: قانون الأعمال، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2007.
- 28- **غريبي فاطمة الزهراء**، رقابة السلطة التشريعية على أعمال السلطة التنفيذية في ظل دستور 1996 الجزائري، مذكرة ماجستير، التخصص: القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، كلية الحقوق، جامعة سعد دحلب، البليدة، 2005.
- 29- **قابة صوراوية**، مجلس المنافسة، رسالة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، فرع: قانون الأعمال، معهد الحقوق، جامعة الجزائر، 2000-2001.
- 30- **قاوي إبراهيم**، دور السلطة التنفيذية في العمل التشريعي في النظام الدستوري الجزائري، بحث مقدم لنيل درجة الماجستير في القانون، فرع: القانون الدستوري وعلم التنظيم السياسي، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2001.
- 31- **قارش أحمد**، عملية الرقابة على السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية، بحث للحصول على شهادة الماجستير في القانون، فرع: الإدارة والمالية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2002-2003.
- 32- **قانة زكي**، الإصلاحات النقدية والمالية وآثارها على الجهاز المصرفي الجزائري،

- رسالة مقدمة ضمن متطلبات نيل شهادة الماجستير في العلوم الاقتصادية، فرع: النقود والمالية، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر، 2002-2003.
- 33- **لوناسي ججيقة**، في مدى ازدواجية السلطة التنفيذية في الدستور الجزائري ل 1989، بحث لنيل درجة الماجستير في قانون التنمية الوطنية، جامعة تيزي وزو.
- 34- **مغربي رضوان**، مجلس النقد والقرض، مذكرة الماجستير، فرع: قانون الأعمال، معهد الحقوق والعلوم الإدارية بن عكنون، جامعة الجزائر، جوان 2004.
- 35- **ناصر نبييل**، المركز القانوني لمجلس المنافسة بين الأمر رقم 95-06 والأمر رقم 03-03، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع: قانون الأعمال، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2002.
- 36- **نشادي عائشة**، إعادة هيكلة قطاع البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، فرع: إدارة ومالية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2004-2005.

.III المقالات:

- 1- **المهدي ناصر**، "الإصلاحات المالية في الجزائر"، مجلة آفاق، العدد 4، الجزائر، 2005، ص. ص. 45 - 54.
- 2- **آيت منصور كمال**، "خصوصية البنوك العمومية عن طريق بورصة القيم المنقولة"، مجلة العلوم القانونية والإدارية، العدد 2، الجزائر، 2006، ص. ص. 177 - 196.
- 3- **براق محمد**، "أسواق الأوراق المالية مع دراسة حالة الجزائر"، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، عدد 1، الجزائر، 1999، ص. ص. 81-113.
- 4- **بن دعيبة عبد الله**، "التجربة الجزائرية في الإصلاحات الاقتصادية"، مركز دراسات الوحدة العربية، العدد الأول، لبنان، 1999، ص. ص. 355 - 368.
- 5- **بن لطرش منى**، "السلطات الإدارية المستقلة في المجال المصرفي: وجه جديد لدور الدولة"، مجلة إدارة، العدد 24، الجزائر، 2002، ص. ص. 57 - 82.

- 6- **بالهاشمي جيلالي طارق**، " الإصلاحات المالية في الجزائر "، مجلة آفاق، العدد 4، الجزائر، 2005، ص. ص. 55 - 63.
- 7- **بودريوة عبد الكريم**، " القضاء الإداري في الجزائر: الواقع والآفاق "، مجلة مجلس الدولة، عدد 06، الجزائر، 2005، ص. ص. 09 - 27.
- 8- **حمادي زبير**، "استقلالية البنك المركزي "، مجلة العلوم القانونية والإدارية، العدد 2، الجزائر، أفريل 2006، ص. ص. 197 - 211.
- 9- **زعلاني عبد المجيد**، "الرقابة على الصرف في الجزائر، جوانب تنظيمية وجزائية"، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، عدد 1، الجزائر، 2001، ص. ص. 9 - 23.
- 10- **شكلاط رحمة**، " الأجهزة الرقابية على القطاع المصرفي "، المجلة النقدية للعلوم القانونية والسياسية، عدد 2، الجزائر، 2006، ص. ص. 109 - 146.
- 11- **عبيوط محند وعلي**، " الاستثمارات الأجنبية في ضوء سياسة الانفتاح الاقتصادي في الجزائر"، المجلة النقدية للعلوم القانونية والسياسية، عدد 1، 2006، ص. ص. 63 - 93.
- 12- **لباد ناصر**، "السلطات الإدارية المستقلة"، مجلة إدارة، العدد 21، الجزائر، 2001، ص. ص. 7 - 23.

IV. المداخلات:

- 1- **أوديع نادية**، صلاحيات سلطة الضبط في مجال التأمين (لجنة الإشراف على التأمين)، الملتقى الوطني حول سلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، جامعة بجاية، أيام 23-24 ماي 2007، ص. ص. 124 - 135.
- 2- **أونيس عبد المجيد و بن عنتر عبد الرحمان**، الاستثمار الأجنبي ودوره التنموي في الجزائر في ظل المستجدات والتحولات الاقتصادية الدولية الراهنة، المحور الأول، الملتقى العلمي الدولي الثاني حول "الاستثمار الأجنبي المباشر ومهارات الأداء الاقتصادي - حالة بعض الدول النامية -"، جامعة محمد بوقرة، كلية العلوم

الاقتصادية علوم التسيير والعلوم التجارية، بومرداس، يومي 22 و 23 أكتوبر 2007،
ص. ص. 01 - 24.

3- **بن زيطة عبد الهادي**، نطاق اختصاص السلطات الإدارية المستقلة: دراسة حالة لجنة تنظيم عمليات البورصة وسلطة الضبط للبريد والمواصلات السلوكية واللاسلكية، الملتقى الوطني حول سلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، جامعة بجاية، أيام 23 - 24 ماي 2007، (منشور)، ص. ص. 168 - 183.

4- **بزغيش بوبكر**، خصوصية إجراءات الطعن في القرارات الصادرة عن السلطات الإدارية المستقلة، الملتقى الوطني حول سلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، جامعة بجاية، أيام 23 - 24 ماي 2007، ص. ص. 309 - 320.

5- **حسين نواره**، الأبعاد القانونية لاستقلالية سلطات الضبط في المجال الاقتصادي والمالي، الملتقى الوطني حول سلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، جامعة بجاية، أيام 23 - 24 ماي 2007، (منشور)، ص. ص. 65 - 81.

6- **حميل نواره**، " جرائم البورصة "، مداخلات الملتقى الوطني الأول حول الجرائم المالية في ظل التحولات الاقتصادية والتعديلات التشريعية، جامعة 8 ماي 45 بقالمة، يومي 24 و 25 أفريل 2007، ص. ص. 101 - 111.

7- **دموش حكيم**، اللجنة المصرفية وظيفيا، الملتقى الوطني حول سلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، جامعة بجاية، أيام 23 - 24 ماي 2007، ص. ص. 82 - 91.

8- **عيساوي عز الدين**، الهيئات الإدارية المستقلة في مواجهة الدستور، الملتقى الوطني حول سلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، جامعة بجاية، أيام 23 - 24 ماي 2007، (منشور)، ص. ص. 24 - 42.

9- **عسالي عبد الكريم**، لجنة ضبط قطاع الكهرباء والغاز، الملتقى الوطني حول سلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، جامعة بجاية، أيام 23 - 24 ماي 2007، (منشور)، ص. ص. 150 - 167.

10- **فتحي وردية**، وقف تنفيذ القرارات الصادرة عن السلطات الإدارية المستقلة، الملتقى

الوطني حول سلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، جامعة بجاية، أيام 23 - 24 ماي 2007، (منشور)، ص. ص. 330 - 351.

11- لحر عباس، افتتاح قطاع الاتصالات في الجزائر على المستثمرين الأجانب ومكانته في الخدمات الاقتصادية، المحور الثالث، الملتقى الوطني حول الاستثمار الأجنبي المباشر ومهارات الأداء الاقتصادي حالة بعض الدول النامية، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير والعلوم التجارية، جامعة أمحمد بوقره، بومرداس، المنظم أيام 22 و 23 أكتوبر 2007، ص. ص. 01 - 14.

12- ماديو ليلى، تكريس الرقابة القضائية على سلطات الضبط المستقلة في التشريع الجزائري، الملتقى الوطني حول سلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، جامعة بجاية، أيام 23 - 24 ماي 2007، (منشور)، ص. ص. 272 - 286.

13- نزيوي صليحة، سلطات الضبط المستقلة: آلية للانتقال من الدولة المتدخل إلى الدولة الضابطة، الملتقى الوطني حول سلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، جامعة بجاية، أيام 23-24 ماي 2007، (منشور)، ص. ص. 05 - 23.

.V. النصوص القانونية:

• الدساتير:

- 1- دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1976، منشور بموجب أمر رقم 57-76، مؤرخ في 22-11-1976، ج.ر. عدد 94، لسنة 1976.**
- 2- دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1989، منشور بموجب مرسوم رئاسي رقم 89 - 18 مؤرخ في 28-02-89، ج.ر. عدد 09، صادر في 01-03-1989.**
- 3- دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1996، منشور بموجب مرسوم رئاسي رقم 96-438 مؤرخ في 07-12-1996 ج.ر. عدد 76، مؤرخ في 08-12-1996، متمم بقانون رقم 02-03 مؤرخ في 10-04-2002، ج.ر. عدد 25، صادر في 2002،**

ومعدل و متمم بقانون رقم 08-19، يتضمن التعديل الدستوري، ج.ر عدد 83، صادر في 16 نوفمبر 2008.

• النصوص التشريعية:

- 1- قانون عضوي 98-01، مؤرخ في 30 ماي 1998، يتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، ج.ر عدد 37 مؤرخ في 01 جوان 1998.
- 2- قانون رقم 88-01 مؤرخ في 12 جانفي 1988، يتضمن القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الاقتصادية، ج.ر عدد 02، مؤرخ في 13-01-1988.
- 3- قانون رقم 88-03 مؤرخ في 12 جانفي 1988، يتعلق بصناديق المساهمة، ج.ر عدد 02، مؤرخ في 13-01-1988.
- 4- قانون رقم 90-07 مؤرخ في 03 أفريل 1990، يتعلق بالإعلام، ج.ر عدد 14، مؤرخ في 4 أفريل 1990، معدل و متمم بموجب المرسوم التشريعي رقم 93-93 المؤرخ في 26 أكتوبر 1993، ج.ر العدد 69، المؤرخ في سنة 1993.
- 5- قانون 90-08 مؤرخ في 07-04-1990، المتعلق بالبلدية، ج.ر عدد 15، مؤرخ في 11-04-1990، معدل و متمم بموجب أمر رقم 05-04 مؤرخ في 18-07-2005، ج.ر عدد 50، مؤرخ في 19-07-2005.
- 6- قانون رقم 90-09، مؤرخ في 07 أفريل 1990، يتعلق بالولاية، ج.ر عدد 15، مؤرخ في 11/04/1990 معدل و متمم بموجب أمر رقم 05-04 مؤرخ في 18-07-2005، ج.ر عدد 50، مؤرخ في 19-07-2005.
- 7- قانون رقم 90-10 مؤرخ 14-04-1990، يتعلق بالنقد والقرض، ج.ر عدد 16، صادر بتاريخ 18-05-1990 (ملغى).
- 8- مرسوم تشريعي رقم 93-10 مؤرخ في 23 ماي 1993، المتعلق ببورصة القيم المنقولة، معدل و متمم بقانون رقم 03-04 مؤرخ في 17 فيفري 2003، ج.ر عدد 24، مؤرخ في 23 ماي 1993.

- 9- قانون رقم 06-95 مؤرخ في 25 جانفي 1995، يتعلق بالمنافسة، ج.ر عدد 09، مؤرخ في 22 فيفري 1995 (ملغى).
- 10- أمر رقم 08-96 مؤرخ في 10 جانفي 1996، يعدل ويتم المرسوم التشريعي رقم 10-93 المؤرخ في 23 ماي 1993، المتعلق ببورصة القيم المنقولة، ج.ر عدد 03، مؤرخ في 14-01-1996.
- 11- قانون رقم 03-2000، مؤرخ في 05 أوت 2000، يحدد القواعد العامة المتعلقة بالبريد والمواصلات السلكية واللاسلكية، ج.ر عدد 48، مؤرخ في 06 أوت 2000.
- 12- أمر رقم 01-01 مؤرخ في 27 فيفري 2001، يعدل ويتم قانون رقم 10-90، المتعلق بالنقد والقرض، ج.ر عدد 14، صادر في 28 فيفري 2001.
- 13- أمر رقم 03-01 مؤرخ في 20-08-2001، المتعلق بتطوير الاستثمار، ج.ر عدد 47، مؤرخ في 2001، معدّل ومتمم بموجب أمر رقم 08-06 مؤرخ في 15-07-2006، ج.ر عدد 47، مؤرخ في 2006.
- 14- قانون رقم 10-01 مؤرخ في 03-07-2001، يتضمن القانون المنجمي، ج.ر عدد 35، مؤرخ في 04-07-2001، معدّل ومتمم بموجب أمر رقم 01-07 مؤرخ في 01 مارس 2007، ج.ر عدد 16، مؤرخ في سنة 2007.
- 15- قانون رقم 01-02 مؤرخ في 05-02-2002، يتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات، ج.ر عدد 08، مؤرخ في 06-02-2002.
- 16- قانون رقم 11-02 مؤرخ في 24-12-2002، يتضمن قانون المالية لسنة 2003، ج.ر عدد 86، مؤرخ في 25-12-2002، (المادة 102).
- 17- قانون رقم 04-03 مؤرخ في 17 فيفري 2003، معدّل ومتمم للمرسوم التشريعي رقم 10-93، المتعلق ببورصة القيم المنقولة، ج.ر عدد 11، صادر في 19 فيفري 2003.
- 18- أمر رقم 11-03 مؤرخ في 26 أوت 2003، يتعلق بالنقد والقرض، ج.ر عدد 52، صادر في 27 أوت 2003، معدّل ومتمم بأمر رقم 01-09 مؤرخ في 22-07-2009، يتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2009، ج.ر عدد 44، مؤرخ في 26-07-2009.

- 19- أمر رقم 03-03 مؤرخ في 19-07-2003، يتعلق بالمنافسة، ج.ر عدد 43، مؤرخ في 20-07-2003. معدل ومتمم بقانون رقم 12-08 مؤرخ في 25 جوان 2008، المتعلق بالمنافسة، ج.ر عدد 36، مؤرخ في 02 جويلية 2008.
- 20- قانون رقم 07-05 مؤرخ في 28-04-2005، يتضمن قانون المحروقات، ج.ر عدد 50، مؤرخ في 19-07-2005، معدل ومتمم بموجب أمر 10-06 مؤرخ في 29-07-2006، ج.ر 48، مؤرخ في 30-07-2006.
- 21- قانون رقم 12-05 مؤرخ في 04-08-2005، يتضمن قانون المياه، ج.ر عدد 60، مؤرخ في 04-09-2005، معدل ومتمم بموجب قانون رقم 03-08 مؤرخ في 23 جانفي 2008، ج.ر عدد 04، مؤرخ في 2008؛ والأمر رقم 02-09 المؤرخ في 25 جويلية 2009، ج.ر العدد 44، المؤرخ في 2009.
- 22- قانون رقم 01-06 مؤرخ في 20-02-2006، يتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، ج.ر عدد 14، مؤرخ في 08-03-2006.
- 23- قانون رقم 04-06 مؤرخ في 20-02-2006، يعدل ويتمم أمر رقم 07-95 مؤرخ في 25-01-1995، المتعلق بالتأمينات، ج.ر عدد 15، مؤرخ في 12-03-2006.
- 24- أمر رقم 08-06 مؤرخ في 20 جويلية 2006، يعدل ويتمم أمر رقم 03-01 مؤرخ في 20 أوت 2001، المتعلق بتطوير الاستثمار، ج.ر عدد 47، مؤرخ في 19-07-2006.
- 25- أمر رقم 11-06 مؤرخ في 30 أوت 2006، يحدد شروط وكيفيات منح الامتياز والتنازل عن الأراضي التابعة للأملاك الخاصة للدولة والموجهة لإنجاز مشاريع استثمارية، ج.ر عدد 53، مؤرخ في 30-08-2006، معدل ومتمم.
- 26- قانون رقم 17-06 مؤرخ في 14 نوفمبر 2006، يتضمن الموافقة على أمر رقم 08-06 مؤرخ في 15 جويلية 2006 الذي يعدل ويتمم أمر رقم 03-01 مؤرخ في 20 أوت 2001، المتعلق بتطوير الاستثمار، ج.ر عدد 72، مؤرخ في نوفمبر 2006.
- 27- قانون 09-08 مؤرخ في 25-02-2008، يتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، ج.ر عدد 21، مؤرخ في 23 أفريل 2008.

28- قانون رقم 13-08 مؤرخ في 20-07-2008، يعدل ويتم قانون رقم 05-85 مؤرخ في 16-02-1985، يتعلق بحماية الصحة وترقيتها، ج.ر عدد 44، مؤرخ في 03-08-2008.

• النصوص التنظيمية:

- 1- مرسوم رئاسي رقم 91-196 مؤرخ في 04 جوان 1991، المتضمن تقرير حالة الحصار، ج ر عدد 29، لسنة 1995. (ملغى)
- 2- مرسوم رئاسي رقم 98-190 مؤرخ في 03 جوان 1993، يتضمن تحويل اعتماد إلى ميزانية تسيير وزارة الصحة والسكان، ج.ر عدد 39، مؤرخ في 06-06-1998.
- 3- مرسوم رئاسي رقم 05-229 مؤرخ في 23-06-2005، يتضمن إحداث باب وتحويل اعتماد إلى ميزانية الدولة، ج.ر عدد 44، مؤرخ في 26-06-2005.
- 4- مرسوم تنفيذي رقم 96-31 مؤرخ في 15 جانفي 1996، يتضمن كفاءات تحديد أسعار بعض السلع والخدمات الإستراتيجية، ج.ر عدد 04، مؤرخ في 17-01-1996 (ملغى).
- 5- 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، والمتعلق ببورصة القيم المنقولة، ج.ر عدد 18، صادر في 20 ماي 1996.
- 6- مرسوم تنفيذي رقم 98-170 مؤرخ في 20 ماي 1998، متعلق بالأتاوى التي تحصلها لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، ج.ر عدد 34، صادر في 24 ماي 1998.
- 7- مرسوم تنفيذي رقم 2000-310 مؤرخ في 14 أكتوبر 2000، يتضمن إنشاء مدارس أساسية وإلغاء مدارس أساسية أخرى، ج.ر عدد 61، لسنة 2000.
- 8- مرسوم تنفيذي رقم 01-123 مؤرخ في 09 ماي 2001، يتعلق بنظام الاستغلال المطبق على كل نوع من أنواع الشبكات بما فيها السلكية الكهربائية وعلى مختلف خدمات المواصلات السلكية واللاسلكية، ج.ر عدد 27، مؤرخ في 13 ماي 2001، معدل ومتمم بالمرسوم التنفيذي رقم 07-162 المؤرخ في 30 ماي 2007، ج.ر العدد 37، المؤرخ في 07 جوان 2007.

- 9- مرسوم تنفيذي رقم 36-03 مؤرخ في 13-01-2003، يتم المرسوم التنفيذي رقم 186-02 المؤرخ في 26 ماي 2002، المتضمن الموافقة على سبيل التسوية على رخصة إقامة شبكة عمومية للمواصلات اللاسلكية الخلوية من نوع GSM واستغلالها وتوفير خدمات المواصلات اللاسلكية للجمهور، ج.ر عدد 04، مؤرخ في 22-01-2003.
- 10- مرسوم تنفيذي رقم 175-05 مؤرخ في 12 ماي 2005، يحدد كفاءات الحصول على التصريح بعدم التدخل بخصوص الاتفاقات ووضع الهيمنة على السوق، ج.ر عدد 35، مؤرخ في 18 ماي 2005.
- 11- مرسوم تنفيذي رقم 219-05 مؤرخ في 22 جوان 2005، يتعلق بالترخيص لعمليات التجميع، ج.ر عدد 43، لسنة 2005.
- 12- مرسوم تنفيذي رقم 113-08 مؤرخ في 09-04-2008، يوضح مهام لجنة الإشراف على التأمينات، ج.ر عدد 20، مؤرخ في 13-04-2008.
- 13- نظام رقم 07-91 مؤرخ في 14 أوت 1991، يتعلق بقواعد الصرف وشروطه، ج.ر عدد 24، مؤرخ في 29-3-1992.
- 14- نظام رقم 08-91 مؤرخ في 14 أوت 1991، يتضمن تنظيم السوق النقدية، ج.ر عدد 24 مؤرخ في 25-03-1992، معدّل ومتمم بالنظام رقم 04-02 المؤرخ في 09 جانفي 2002، ج.ر عدد 07، المؤرخ في 02-02-2003.
- 15- نظام رقم 09-91 مؤرخ في 14 أوت 1991، يحدد قواعد الحذر في تسيير المصارف والمؤسسات المالية، ج.ر عدد 24، مؤرخ في 25-03-1992، مُعدَّل ومُتمَّم بنظام رقم 95-04 مؤرخ في 20-04-1995، ج.ر عدد 39، مؤرخ في 23-07-1995.
- 16- نظام رقم 01-92 مؤرخ في 22 مارس 1992، يتضمن تنظيم مركزية الأخطار وعملها، ج.ر عدد 08، مؤرخ في 07-02-1993.
- 17- نظام رقم 09-92 مؤرخ في 17 نوفمبر 1992، يتعلق بإعداد الحسابات الفردية السنوية للبنوك والمؤسسات المالية ونشرها، ج.ر عدد 15، مؤرخ 1992.

- 18- نظام ل.ت.ع.ب.م. رقم 02-96 مؤرخ في 22 جوان 1996، يتعلق بالإعلام الواجب نشره من طرف الشركات والهيئات التي تلجأ علانية إلى الادخار عند إصدارها قيما منقولة، ج.ر. عدد 36، مؤرخ في 01-06-1997، معدّل ومتمم بنظام رقم 01-04 مؤرخ في 08 جويلية 2004، ج.ر. عدد 22، مؤرخ في 27 مارس 2005.
- 19- نظام ل.ت.ع.ب.م. رقم 03-96 مؤرخ في 03 جويلية 1996، يتعلق بشروط اعتماد الوسطاء في عمليات البورصة وواجباتهم ومراقبتهم، ج.ر. عدد 36، مؤرخ في 01 جوان 1997.
- 20- نظام رقم 02-97 مؤرخ في 06 أفريل 1997، يتعلق بشروط إقامة شبكة البنوك والمؤسسات المالية، ج.ر. عدد 73، مؤرخ في 05-11-97، معدّل ومتمم بنظام رقم 05-02 مؤرخ في 31 ديسمبر 2002، ج.ر. عدد 25، مؤرخ في 09-04-2003.
- 21- نظام ل.ت.ع.ب.م. رقم 03-97 مؤرخ في 18 نوفمبر 1997، يتعلق بالنظام العام لبورصة القيم المنقولة، ج.ر. عدد 87، مؤرخ في 29-12-97، معدّل بنظام رقم 01-03 مؤرخ في 18 مارس 2003، المتعلق بالنظام العام للمؤتمن المركزي على السندات، ج.ر. عدد 73، مؤرخ في 30-11-2003.
- 22- نظام ل.ت.ع.ب.م. رقم 04-97 المؤرخ في 25 نوفمبر 1997، يتعلق بهيئات التوظيف الجماعي في القيم المنقولة، ج.ر. عدد 87، مؤرخ في 29 ديسمبر 1997.
- 23- نظام رقم 01-2000 مؤرخ في 13-02-2000، يتعلق بعمليات إعادة الخصم والقروض الممنوحة للبنوك والمؤسسات المالية، ج.ر. عدد 12، مؤرخ في 12-03-2000.
- 24- نظام ل.ت.ع.ب.م. رقم 2000-03 مؤرخ في 28 سبتمبر 2000، يتضمن تنظيم وسير المصالح الإدارية والتقنية للجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، ج.ر. عدد 8، مؤرخ في 31-12-2001.
- 25- نظام رقم 01-04 مؤرخ في 04 مارس 2004، يتعلق بالحد الأدنى لرأسمال البنوك والمؤسسات المالية العاملة في الجزائر، ج.ر. عدد 27، لسنة 2004 (ملغى).

- 26- نظام رقم 04-04 مؤرخ في 19 جويلية 2004، يحدد النسبة المسماة معامل الأموال الخاصة و المواد الدائمة، ج.ر عدد 24، مؤرخ في 24-10-2004 .
- 27- نظام رقم 03-05 مؤرخ في 06 جوان 2005، يتعلق بالاستثمارات الأجنبية، ج.ر عدد 53، مؤرخ في 31-07-2005.
- 28- 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، مؤرخ في 02-12-2006.
- 29- نظام رقم 01-07 مؤرخ في 03-02-2007، يتعلق بالقواعد المطبقة على المعاملات الجارية مع الخارج والحسابات بالعملة الصعبة، ج.ر عدد 31، مؤرخ في 13 ماي 2007.
- 30- نظام رقم 01-09 مؤرخ في 17-02-2009، يحدد شروط فتح حسابات بالعملة الصعبة للأشخاص الطبيعيين والمعنويين ذي الجنسية الأجنبية، ج.ر عدد 25، مؤرخ في 29-04-2009.

VI. الاجتهادات القضائية لمجلس الدولة:

- 1- مجلس الدولة قرار صادر في 01 أفريل 2003، قضية البنك الجزائري الدولي ضد محافظ البنك المركزي ومن معه، مجلة مجلس الدولة، عدد 03، 2003.
- 2- مجلس الدولة، قرار صادر في 30 ديسمبر 2003، قضية مساهمي البنك التجاري الصناعي الجزائري (BCIA) ضد اللجنة المصرفية، مجلة مجلس الدولة، عدد 6، 2005.
- 3- مجلس الدولة، قرار صادر في 08 ماي 2000، قضية يونين بنك ضد محافظ بنك الجزائر، مجلة مجلس الدولة، عدد 6، 2005.

VII. الوثائق:

- 1- المنجد الإحصائي، الطبعة الثالثة، دار المشرق، لبنان، 1986.
- 2- لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، تقرير سنوي، 2007.

- 3- منجي الطلاب، عربي عربي، دار القبس للنشر والتوزيع، سوريا، 2001.
- 4- معجم الطلاب (فرنسي-عربي)، الطبعة الرابعة، دار الكتب العلمية، لبنان، 2002.

ثانياً. باللغة الفرنسية:

I. Ouvrages

- 1- **BONNEAU TH et DRUMMOND F**, Droit des marchés financiers, 2^{ème} édition, Economica, Paris, 2002.
- 2- **DEBBASCH CH et RICCI C-J**, Contentieux administratif, 6^{ème} édition, Dalloz, Paris, 1994.
- 3- **FAVOREU L et PHILIP L**, Les grandes décisions du conseil constitutionnel, 9^{ème} édition, Dalloz, Paris, 1997.
- 4- **GILLET P**, L'efficience des marchés financiers ,2^{ème} édition, Economica, Paris, 2006.
- 5- **JEAN-VALETTE P**, Droit de la régulation des marchés financiers, Gualino éditeur, Paris, 2005.
- 6- **KERNINON J**, Droit public économique, Montchrestien, Paris, 1999.
- 7- **LAGET-ANNAMAYER A**, La réglementation des services publics en réseaux, L .G. D. J, Paris, 2002.
- 8- **LOMBARD M**, Droit administratif, 3^{ème} édition, Dalloz, Paris, 1999.
- 9- **MANSOURI M**, Système et pratiques bancaires en Algérie, Edition Houma, Alger, 2006.
- 10- **MARCOU G - MODERNE F**, Droit de la régulation : service

public et intégration régionale, tome1, L'harmattan Edition, Paris, 2006.

- 11- **NEUVILLE S**, Droit de la banque et des marchés financiers, 1^{ère} édition, P.U.F, Paris, 2005.
- 12- **VLACHOS G**, Les principes généraux du droit administratif, Copyright, Paris, 1993.
- 13- **ZOUAIMIA R**, Les autorités de régulation indépendantes dans le secteur financier en Algérie, Edition Houma, Alger, 2005.
- 14- _____, Les autorités administratives indépendantes et la régulation économique en Algérie, Edition Houma, Alger, 2005.
- 15- _____, Droit de la régulation économique, Edition Berti, Alger, 2006.

II. Mémoires

- 1- **HARTANI A-K**, Le pouvoir présidentiel dans la constitution du 28 novembre 1996, diplôme d'études supérieures de droit public et de science Politique , faculté de droit, université d'Alger, juin 2003.
- 2- **TERGA M**, Le régime juridique de l'électricité et de la distribution publique de gaz, mémoire de magistère en droit administration et finances publiques, faculté de droit et des sciences administratives, université D'Alger, 2001.

III. Articles

- 1- **ARMAND M-PREVOST**, «Rapport introductif: le juge de l'économie», RJC, n°spécial, colloque de la baule, 2002, p.p.08-14.

- 2- **BELMIHOUB M-CH**, « Nouvelle régulation économique dans les services publics de réseaux : fonction et institutions », Revue Idara, n° 2, 2004, p.p. 09 - 20.
- 3- **BENHALIMA A**, « La régulation monétaire en Algérie », Revue Idara, volume 5, n° 1, 1995, p.p. 35 - 41.
- 4- **BONNEAU TH**, « De l'inutilité du droit contractuel pour assurer le respect des règles de marché », RTD.com, n° 2, 1999, p.p. 257 - 271.
- 5- **BOULSANE A**, « Les services du chef du gouvernement », Revue Idara, volume 4, n°1, 1994, p.p. 55 - 70.
- 6- **BOURAS A - BENDAACE M**, « Service public et économie de marché: cas de la distribution de l'électricité et du gaz », Revue Idara, n°1, 1998, p.p. 153 - 262.
- 7- **CONSTA D**, « L'autorité des marchés financiers: juridiction? quasi-juridiction? Pseudo-juridiction? », R.F.D.A, N°6, 2005, p.p. 1174 - 1182.
- 8- **DJABAR M**, « La privatisation des entreprises publiques : Rôle du marché financier», R.A.S.J.E.P, n° 3, 1996, p.p. 383 - 399.
- 9- **FAURE B**, « Le problème du pouvoir réglementaire des autorités administratives secondaires », Cahier du conseil constitutionnel, n° 19, www.conceil-constitutionnel.fr.
- 10- **GELARD P**, « Rapport sur les autorités administratives indépendantes », Accueil documents parlementaires, n° 3166, 2006, disponible sur le site internet : www.assemblée-nationale.fr.
- 11- **GOYET CH- RONTCHEVSKY N- STORCK M**, « Droit des

- marchés financiers », RTD.Com, n°1, Dalloz, 2005, p.p. 130 - 149.
- 12- _____, « Droit des marchés financiers », Revue trimestrielle de droit commercial et de droit économique, n°4, Dalloz, 2006, p.p. 870 - 886.
- 13- **ISRAEL J-JEAN**, « Les autorités administratives indépendantes et les nouvelles formes de régulation : les AAI diversité et hétérogénéité », [www. La documentation francaise.fr](http://www.La documentation francaise.fr).
- 14- **KHALLOUFI R**, « Les institutions de régulation en droit Algérien », Revue Idara, volume 14, n° 2, 2004, p.p. 69 - 121.
- 15- **KHEMOUDJ M**, « La réglementation bancaire: objectifs et méthodes de la surveillance bancaire », Revue Conseil d'Etat, n° spécial, 2003, p.p. 37 - 49.
- 16- **LAGGOUNE W**, « L'Etat dans la problématique du changement: éléments de réflexions », Revue Idara, volume 13, n°1, 2003, p.p. 35 - 47.
- 17- **LAGHOUATI S- FASSIER F- MEBROUKINE A**, « Le droit Algérien de la concurrence à la croisée des chemins », Revue du droit des affaires international, n°5, 2006, p.p. 691 - 695.
- 18- **PIERRE-JEANNE NEY A**, « La cour de cassation refuse d'entendre les observations de la commission de régulation de l'énergie », Recueil Dalloz, n°27, 2005, p.p. 1835-1837.
- 19- **STIRN B**, « Les autorités administratives indépendantes », www.ambafrance-us.org/fr.
- 20- **TAIB E**, « Chronique de l'organisation administrative (1995) », Revue Idara, n°2, 1996, p.p. 69 - 112.

- 21- TEITGEN-COLLY C**, « Les instances de régulation et la constitution », RDP, 1990, P.P. 153 - 261.
- 22- XUE B-BACQUET**, « Une régulation complexe dans l'intégration financière », Revue droit et société, n°46, L.G.D.J, 2000, p.p. 457 - 473.
- 23- ZOUAIMIA R**, « Déréglementation et ineffectivité des normes en droit économique Algérien », Revue Idara, n°1, 2001, p.p. 125 - 138.
- 24- _____**, «Les autorités administratives indépendantes et la régulation économique », Revue Idara, volume13, n°2, 2003, p.p. 05 - 50.
- 25- _____**, « Les autorités administratives indépendantes et la régulation économique », Revue Idara, n° 2, 2004, p.p. 23 - 68.
- 26- _____**, « Remarques sur le contentieux des décisions du conseil de la concurrence en droit Algérien », Revue des Avocats de la région de Tizi-Ouzou, n°2, 2004, p.p. 35 - 48.
- 27- _____**, « Le régime contentieux des autorités administratives indépendantes en droit Algérien », Revue Idara, n°1, 2005, p.p. 05 - 48.
- 28- _____**, « Le statut juridique de la commission de supervision des assurances », Revue Idara, n°1, 2006, p.p. 09 - 41.
- 29- _____**, « De l'Etat interventionniste à l'Etat régulateur: l'exemple Algérien », Revue critique de droit et sciences politique, n°1, 2008, p.p. 07 - 42.

VIII. Communications des séminaires :

- 1- **ALLOUI F**, Le caractère décoratif des autorités administratives indépendantes, Colloque national sur les autorités de régulation indépendantes en matière économique et financière, Béjaia, 23 et 24 mai 2007, p.p. 41 - 58.
- 2- **DJAFAR R**, Les compétences multiformes de la commission de régulation de l'électricité et de gaz, Colloque national sur les autorités de régulation indépendantes en matière économiques et financière, université de Béjaia, le 23 et 24 mai 2007, p.p. 59 - 70.
- 3- **ZOUAIMIA R**, Note introductive : de l'Etat interventionniste à l'Etat régulateur, Colloque national sur les autorités de régulation indépendantes en matière économique et financière, Béjaia, 23 et 24 mai 2007, p.p. 05 - 23.

IX. Documents :

- 1- Annales de la commission d'organisation et de surveillance des opérations de bourse, n°01, 1998.
- 2- Dictionnaire de français: Larousse, édition Larousse, Paris, 2006.

X. Sources Internet:

- 1- Le pouvoir réglementaire : **www.le droit public.com**.
- 2- « Pouvoir réglementaire des A.A non constitutionnellement investies », 29-09-2006 :**www.aboulo.com**.

فهرس المحتويات

04	مقدمة
الفصل الأول	
10	مضمون الاختصاص التنظيمي لسلطات الضبط الاقتصادي
11	المبحث الأول: ماهية الاختصاص التنظيمي لسلطات الضبط
11	المطلب الأول: مفهوم السلطة التنظيمية (اللوائح)
12	الفرع الأول: تعريف السلطة التنظيمية (اللوائح)
14	الفرع الثاني: أنواع الأنظمة
15	أولاً: اللوائح التي تصدر في الظروف العادية
15	1- المراسيم التنظيمية المستقلة
17	2- الأنظمة أو المراسيم التنفيذية
19	ثانياً: اللوائح التي تصدر في الظروف الإستثنائية
19	1- الأنظمة أو اللوائح التفويضية
20	2- أنظمة أو لوائح الضرورة
21	الفرع الثالث: الطبيعة القانونية للأنظمة
21	أولاً: من الناحية الموضوعية
23	ثانياً: من الناحية الشكلية
24	المطلب الثاني: عوامل تطور السلطة التنظيمية
25	الفرع الأول: أسباب من الواقع ومن العمل
26	الفرع الثاني: أولوية تحقيق الهدف
27	الفرع الثالث: انسحاب الدولة من الحقل الاقتصادي و تبني نظام اقتصاد السوق
28	المطلب الثالث: السلطات المخولة سن القواعد التنظيمية
29	الفرع الأول: المبدأ العام أو الأصل

- 29.....أولاً: سن القواعد عن طريق المرسوم الرئاسي
- 31.....ثانياً: سن القواعد عن طريق المرسوم التنفيذي
- 32.....الفرع الثاني: الاستثناء الوارد على المبدأ العام
- 33.....أولاً: سن بعض الهيئات المحلية للقواعد التنظيمية
- 34.....ثانياً: سن الهيئات القطاعية للقواعد التنظيمية
- 36.....ثالثاً: الطبيعة القانونية لهذه القواعد
- 37.....المبحث الثاني: صور الاختصاص التنظيمي لسلطات الضبط الاقتصادي
- 38.....المطلب الأول: الاختصاص التنظيمي عن طريق المساهمة
- 38.....الفرع الأول: طبيعة الهيئات المساهمة في الاختصاص التنظيمي
- 39.....أولاً: تعريف هيئات الضبط المستقلة المساهمة في الاختصاص التنظيمي
- ثانياً: مدى توافر معايير السلطات الإدارية المستقلة في الهيئات المساهمة في الاختصاص
42.....التنظيمي
- 45.....الفرع الثاني: كفاءات المساهمة في الاختصاص التنظيمي
- 45.....أولاً: عن طريق الاستشارة
- 46.....1- الاستشارة الوجوبية
- 46.....أ - مجالات تقديم الاستشارة الوجوبية
- 49.....ب - الطبيعة القانونية للآراء المقدمة في الاستشارة الوجوبية
- 49.....2 - الاستشارة الاختيارية
- 51.....ثانياً: سلطة تقديم الاقتراحات والتوصيات
- 52.....ثالثاً: طريقة المساهمة في إعداد التنظيمات التطبيقية
- 53.....المطلب الثاني: الاختصاص التنظيمي عن طريق الممارسة
- 54.....الفرع الأول: ممارسة مجلس النقد و القرض للاختصاص التنظيمي
- 54.....أولاً: ماهية مجلس النقد والقرض
- 54.....1- مفهوم مجلس النقد والقرض
- 55.....2- الطبيعة القانونية لمجلس النقد والقرض

- ثانيا: مجال الاختصاص التنظيمي لمجلس النقد والقرض.....57
- 1- تنظيم المهنة المصرفية.....57
- أ- تنظيم عمليات بنك الجزائر.....57
- ب- تنظيم عمليات البنوك والمؤسسات المالية وكذلك تعاونيات الادخار والقرض.....58
- 2- تنظيم حركة الأموال وسوق الصرف.....60
- أ- تنظيم حركة رؤوس الأموال.....60
- ب- تنظيم سوق الصرف.....61
- الفرع الثاني: ممارسة لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها للاختصاص التنظيمي.....61
- أولا: ماهية لجنة تنظيم عمليات البورصة و مراقبتها.....62
- 1- مفهوم لجنة تنظيم عمليات البورصة و مراقبتها.....62
- 2- الطبيعة القانونية للجنة.....64
- ثانيا: طرق ممارسة الاختصاص التنظيمي من طرف اللجنة.....65
- 1- إصدار الأنظمة المتعلقة بتنظيم سير سوق القيم المنقولة.....65
- أ- إصدار الأنظمة المتعلقة بالقيم المنقولة.....66
- ب- وضع القواعد المتعلقة بالمتدخلين في البورصة.....66
- 2- تقديم مقترحات نصوص تنظيمية.....68

الفصل الثاني

- عراقيل تكريس الاختصاص التنظيمي الفعلي لسلطات الضبط الاقتصادي.....69
- المبحث الأول: إشكالية دستورية الاختصاص التنظيمي لسلطات الضبط الاقتصادي.....70
- المطلب الأول: المشروعية الدستورية للاختصاص التنظيمي الممنوح لبعض هيئات الضبط في القانون الوطني.....70
- الفرع الأول: أساس تبرير الاختصاص التنظيمي.....71
- أولا: فكرة التفويض.....71
- 1- مبررات الأخذ بفكرة التفويض.....71
- أ- السلطة التنفيذية صاحبة التفويض.....72

- ب - السّلطة التشريعية هي صاحبة التفويض.....73
- 2- مدى صحّة هذه المبرّرات.....74
- ثانيا: فكرة التنازل عن الاختصاص.....75
- 1- مبرّرات اعتماد فكرة التنازل عن الاختصاص.....76
- أ- تنازل السلطة التنفيذية عن اختصاصها التنظيمي.....76
- ب - تنازل السلطة التشريعية عن اختصاصها.....77
- 2- نقد لفكرة التنازل عن الاختصاص.....77
- ثالثا: فكرة الضبط الاقتصادي كأساس للسلطة التنظيمية.....78
- الفرع الثاني: مدى مطابقة الاختصاص التنظيمي للدستور.....80
- أولا: فكرة تدرج القوانين.....81
- 1- مبررات الأخذ بهذه الفكرة.....81
- 2- النقد الموجه لأنصار فكرة تدرج القوانين.....83
- ثانيا: فكرة الاعتداء على اختصاصات الوزير الأول.....84
- 1- مضمون فكرة الاعتداء على اختصاص الوزير الأول.....84
- 2- نقد هذه الفكرة.....85
- المطلب الثاني: دستورية الاختصاص التنظيمي الممنوح للهيئات الإدارية المستقلة في القانون المقارن.....86
- الفرع الأول: الحلول التي جاء بها الفقه.....87
- أولا: عدم دستورية الاختصاص التنظيمي لهيئات الضبط المستقلة.....87
- ثانيا: شرعية الاختصاص التنظيمي لسلطات الضبط الاقتصادي.....89
- الفرع الثاني: الحلول التي جاء بها القضاء.....91
- أولا: حلول المجلس الدستوري.....92
- ثانيا: حلول مجلس الدولة.....94
- المبحث الثاني: محدودية الاختصاص لتنظيمي لدى سلطات الضبط الاقتصادي.....96
- المطلب الأول: تقييد السلطة التنظيمية.....96

97	الفرع الأول: الصفة الاستثنائية للسلطة التنظيمية
97	أولاً: اختصاص تنظيمي فرعي وثنائي
99	ثانياً: اختصاص محدود ومحصور قانوناً
103	الفرع الثاني: المجال الفني أو التقني للسلطة التنظيمية
106	المطلب الثاني: الرقابة على الاختصاص التنظيمي
106	الفرع الأول: رقابة السلطة التنفيذية
107	أولاً: رقابة القرارات التنظيمية
107	1- القراءة الثانية
108	2- الموافقة
111	ثانياً: سلطة الحلول
111	1- تعريف سلطة الحلول
111	2- حلول السلطة التنفيذية محل سلطة الضبط
112	الفرع الثاني: رقابة السلطة القضائية
113	أولاً: اختصاص القاضي الإداري
113	1- الأساس الذي استند عليه المشرع في منح الاختصاص لمجلس الدولة
113	2- غموض أساس منح الاختصاص لمجلس الدولة
114	ثانياً: الأشخاص المؤهلون لإجراء الطعن القضائي الإداري
116	ثالثاً: نطاق رقابة القاضي الإداري
117	رابعاً: الطابع الاستثنائي لإجراء الطعن الإداري
117	1 شرط التظلم الإداري المسبق
118	2- ميعاد الطعن
118	3- مسألة وقف التنفيذ
121	خاتمة
124	قائمة المراجع
147	فهرس المحتويات

ملخص:

نتيجة لعدم قدرة السلطة التنفيذية على تسيير كل الأنشطة الاقتصادية التي تمتاز بالسرعة والتجديد، عهدت جزءا من اختصاصها التنظيمي لبعض الهيئات الإدارية المستقلة، لكن يبقى الاختصاص التنظيمي لهذه الأخيرة مختلفا عن اختصاص السلطة التنفيذية، نتيجة خضوعه لعراقيل تقف حاجزا أمام تكريسه الفعلي.

Résumé:

A cause de la difficulté du pouvoir exécutif à régir toute les activités économiques, qui se caractérise par la rapidité et nouveauté, l'Etat a délégué une partie de son pouvoir réglementaire à quelques autorités administratives indépendantes, mais il reste toujours que le pouvoir réglementaire de cette dernière diffère de celui exercé par le pouvoir exécutif, à cause de multiples obstacles qui empêchent la confirmation effective de cette prérogative.