



جامعة بجاية
Tasdawit n'Bgayet
Université de Béjaïa

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية
وزارة التعليم العالي والبحث العلمي
جامعة عبد الرحمان ميرة- بجاية
كلية الحقوق و العلوم السياسية

مذكرة من إعداد الطالبة :

عشاش حفيظة

للحصول على شهادة الماجستير في القانون

فرع: القانون العام

تخصص: الهيئات العمومية والحوكمة

بعنوان

سلطات الضبط الاقتصادي في الجزائر والحوكمة

تاريخ المناقشة 2014/11/30

لجنة المناقشة

د.أيت منصور كمال، أستاذ محاضر (أ)، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية ،.....رئيسًا،
أ.د. زوايمية رشيد، أستاذ، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية،.....مشرفًا ومقرّرًا،
د.خلفي عبد الرحمان، أستاذ محاضر (أ)، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية،.....ممتحنًا.

السنة الجامعية: 2013 - 2014

إِزْرَعْ جَمِيلاً وَلَوْ فِي غَيْرِ مَوْضِعِهِ -- فَلَا يَضِيْعُ جَمِيلاً أَيْنَمَا

زُرِعَا

إِنَّ الْجَمِيْلَ وَلَوْ طَالَ الزَّمَانُ بِهِ -- فَلَنْ يَحْصُدَهُ إِلَّا الَّذِي

زَرَعَا

الإهداء



إلى:

- ❖ مصدر همتي ومثابرتي والديّ، مع خالص حبي وتقديري،
- ❖ من تطلعوا لنجاحي بنظرات الأمل..... إخوتي وأختي،
- ❖ من عرفت كيف أجدهم وعلموني أن لا أضيعهم.....أحبائي، أصدقائي، وزملائي،
- ❖ روح كل من فارقنا من الأحباء...نعيمة التي منعتني الدراسة عن وداعها الأخير،
- ❖ ينابيع العلم والمعرفة..... أساتذتي في مختلف الأطوار،
- ❖ كل من ساعدني ومدى لي يد العون في إنجاز هذا البحث،
- ❖ كل نفس نقية، طيبة، وغيورة على..... الجزائر الحبيبة.

حفيظة .

شكر وعرفان

اعترافا بالفضل والجميل أتوجه :

❖ بخالص الشكر وعميق التقدير ووافر الامتنان إلى

الأستاذ الدكتور "زوايمية رشيد"

لقبوله الإشراف على هذا البحث ولتوجيهاته القيمة وحرصه على النصح

والمتابعة رغم انشغالاته الكثيرة،

❖ وبجزيل الشكر والامتنان لأعضاء اللجنة الموقرة لتفضّلهم للمناقشة.

حفيظة

قائمة لأهم المختصرات

أولاً - باللغة العربية

- ج.ر.ج.ج.: الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية.
- ج.ر.م.م.: الجريدة الرسمية للمملكة المغربية.
- ص.: صفحة.
- ص. ص.: من الصفحة إلى الصفحة.

ثانياً - باللغة الفرنسية

- **AJDA** : Actualité Juridique de Droit Administratif.
- **Art.** : Article.
- **COB** : Commission des Opérations de Bourse.
- **Coll.** : Collection.
- **C.const.** : Conseil Constitutionnel.
- **JORADP** : Journal Officiel de la République Algérienne Démocratique et Populaire.
- **JORF** : Journal Officiel de la République Française.
- **LGDJ**: Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence.
- **N°**: Numéro.
- **OCDE** : Organisation de Coopération et de Développement Economiques.
- **Op. cit.** : Opere citato (Référence précédemment citée).
- **P** .: Page.
- **PP.**: Page à Page.
- **Po**: Politique.
- **PUF**: Presses Universitaires de France.
- **OPU**: Office des Publications Universitaires.
- **RASJEP**: Revue Algérienne des Sciences Juridiques, Economiques et Politiques.
- **RRJ**: Revue de la Recherche Juridique.
- **RFAP**: Revue Française d'Administration Publique.
- **s.dir.**: Sous la direction de.
- **Vol.** : Volume.

مقدمة

دخلت الجزائر في برامج إعادة الهيكلة المفروضة من قبل المؤسسات المالية الدولية انطلاقاً من سنة 1988، وهذا إثر الأزمة الخانقة بعد الانخفاض الرهيب لأسعار المحروقات الذي شهدته الأسواق العالمية⁽¹⁾، والتي وضعت البلاد في مأزق حقيقي أدى إلى الشك في دور الدولة في عملية بناء اقتصاد إنتاجي، وفي سياق ذلك صدر القانون رقم 01-88 المتضمن القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الاقتصادية⁽²⁾، والمرسوم رقم 201-88 المتضمن إلغاء جميع الأحكام التنظيمية التي تحوّل المؤسسات الاشتراكية ذات الطابع الاقتصادي التفرّد بأي نشاط اقتصادي أو احتكار للتجارة⁽³⁾.

إلا أنّ الإطار القانوني لهذه المبادرة يبقى غامض، بالموازاة مع العديد من العوائق والقيود التي تواجهها، أهمها أحكام دستور 1976⁽⁴⁾، التي أسست على الدور الريادي للدولة في بناء أحكام اقتصاد اشتراكي، وعلى الملكية العامة لوسائل الإنتاج، لذا مُنيت مبادرات الإصلاح في هذه الفترة بالفشل بل زادت من تفاقم الأزمة، لأنّها محاولات تفتقد للرؤية الإستراتيجية.

فكان لزاماً انتظار صدور دستور 1989 ودخوله حيّز النفاذ⁽⁵⁾، ليتمكن المشرّع من الأخذ بالإصلاحات الليبرالية، على أساس أنّ المؤسس الدستوري لم ينص على الإيديولوجية الاشتراكية وأخذ ولو بصفة ضمنية بأفكار الليبرالية، وفي إطار ذلك شهدت البلاد صدور عدّة قوانين تتضمّن إصلاحات ليبرالية ويتعلّق الأمر بقانون الإعلام سنة 1990⁽⁶⁾، والذي أصبح بموجبه قطاع الإعلام مفتوح أمام الاستثمار الخاص، كما أنّ قطاع البنوك والمؤسسات المالية كان الوجهة الثانية لهذه الإصلاحات بحيث أصبحت خارجة عن احتكار الدولة⁽⁷⁾.

¹- SADIN Nacer-Eddine, La privatisation des entreprises publiques en Algérie, 2^{ème} édition, OPU, Alger, 2006, p.41.

²- قانون رقم 01-88 مؤرّخ في 12 جانفي 1988، يتضمن القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الاقتصادية، ج.ر.ج.ج.، عدد 02، صادر في 13 جانفي 1988، ملغى جزئياً بالأمر رقم 95-25 مؤرّخ في 25 سبتمبر 1995، يتعلّق بتسيير رؤوس الأموال التجارية التابعة للدولة، ج.ر.ج.ج.، عدد 55، صادر في 27 سبتمبر 1995. (بقي ساري المفعول الباب الثالث والرابع)

³- مرسوم رقم 201-88 مؤرّخ في 18 أكتوبر 1988، يتضمن إلغاء جميع الأحكام التنظيمية التي تحوّل المؤسسات الاشتراكية ذات الطابع الاقتصادي التفرّد بأي نشاط اقتصادي أو احتكار للتجارة، ج.ر.ج.ج.، عدد 42، صادر في 19 أكتوبر 1988.

⁴- دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، منشور بموجب الأمر رقم 76-97 مؤرّخ في 22 نوفمبر 1976، ج.ر.ج.ج.، عدد 94، صادر في 24 نوفمبر 1976.

⁵- دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، منشور بموجب المرسوم الرئاسي رقم 89-18 مؤرّخ في 28 فيفري 1989، ج.ر.ج.ج.، عدد 09، صادر في أول مارس 1989.

⁶- قانون رقم 90-07 مؤرّخ في 03 أبريل 1990، يتعلّق بالإعلام، ج.ر.ج.ج.، عدد 14، صادر في 03 أبريل 1990، معدّل ومتّم بالمرسوم التشريعي رقم 93-13 مؤرّخ في 26 أكتوبر 1993، ج.ر.ج.ج.، عدد 69، صادر في 27 أكتوبر 1993. (ملغى)

⁷- قانون رقم 90-10 مؤرّخ في 14 أبريل 1990، يتعلّق بالتقعد والقروض، ج.ر.ج.ج.، عدد 16، صادر في 15 أبريل 1990. (ملغى)

ومع ذلك، كانت إصلاحات محدودة بالنظر إلى الوضع الاقتصادي المتدني الذي تعيشه البلاد والمديونية الخارجية الضخمة⁽⁸⁾، ما أدى إلى وضعها تحت مراقبة صندوق النقد الدولي سنة 1994 وتقليص العجز في الميزانية، إعادة التوازن في ميزان المدفوعات، وكذا تنفيذ برنامج خصخصة المؤسسات العمومية الاقتصادية وإزالة احتكار الدولة للتجارة الخارجية⁽⁹⁾.

كل هذه الإصلاحات ما هي في نهاية الأمر إلا انتقال من الدولة الكل، المحتكر الوحيد لجلّ الوظائف إلى الدولة الأقل، أو ما يصطلح عليه بـ"الدولة الضابطة"، وهو واقع بصم عليه دستور 1996 بإقراره لمبادئ أساسية تستجيب لذلك، كمبدأ حرية الصناعة والتجارة، وكذا حماية الملكية الخاصة وهما مبدأين يشكلان روح وركيزة أي نظام ليبرالي لما يسمحان به من تحرير للمبادرات الفردية⁽¹⁰⁾.

وباختصار، فإنّ وضع هذه الإصلاحات قيد التنفيذ يعبر عن النشر الواسع وعن إقحام مفهوم أسلوب ممارسة "سلطات الإدارة الرشيدة"، أو ما اصطلح على تعريفه اختصاراً باسم "الحوكمة"⁽¹¹⁾، التي رغم تعدد التعاريف المقدمة لها، إلا أنّها تتفق على كونها النمط الجديد لمعالجة وتدارك عدم شرعية وفعالية أداء السلطات العمومية، والذي شكل عجزاً كشفت عنه أزمة دولة الرفاهية⁽¹²⁾.

⁸- والتي تراكمت لترتفع من 18.4 إلى 28.6 مليار دولار أميركي خلال الفترة ما بين 1985 و1990.

- Voir: Rapport du CNES : La dette des pays du sud de la Méditerranée : obstacle au développement euro-méditerranéen , En ligne : www.cnes.dz/plein15/VER2/COM-DETTE1.htm/

⁹ - أمر رقم 95-22 مؤرخ في 26 أوت 1995، يتعلّق بخصخصة المؤسسات العمومية، ج.ر.ج.ج.، عدد 48، صادر في 03 سبتمبر 1995، معدّل ومتمّم للأمر رقم 97-12 مؤرخ في 19 مارس 1997، ج.ر.ج.ج.، عدد 15، صادر في 19 مارس 1997. (ملغى)، أنظر: أيت منصور كمال، "الإجراءات التحضيرية لخصخصة المؤسسة العمومية الاقتصادية"، مجلة إدارة، المجلد 19، عدد 38، 2009، ص.ص. 33-61.

¹⁰ - دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية منشور بالمرسوم الرئاسي رقم 96-438 مؤرخ في 07 ديسمبر 1996، ج.ر.ج.ج.، عدد 76، صادر في 08 ديسمبر 1996، متمّم بالقانون رقم 02-03 مؤرخ في 10 أبريل 2002، ج.ر.ج.ج.، عدد 25، صادر في 14 أبريل 2002، ومعدّل بالقانون رقم 08-19 مؤرخ في 15 نوفمبر 2008، ج.ر.ج.ج.، عدد 63، صادر في 15 نوفمبر 2008.

¹¹ - يعد مصطلح "الحوكمة"، "الحكمانية"، "الحكم الرشيد" أو "الحكامة"، الترجمة المختصرة التي راجت للمصطلح "CORPORATE GOVERNANCE" - See: Mallin Christine, Corporate Governance, 4th Edition, Oxford University Press, Oxford, 2013.

- أمّا الترجمة العلمية لهذا المصطلح، والتي اتفق عليها، فهي: "أسلوب ممارسة سلطات الإدارة الرشيدة"، غادر محمد ياسين، "محددات الحوكمة ومعاييرها"، مداخلة أقيمت في المؤتمر العلمي الدولي حول عولمة الإدارة في عصر المعرفة، أيام 15-16 و 17 ديسمبر 2012، جامعة الجنان، لبنان، ص.02.

¹² - ظهرت الحاجة إلى "الحوكمة" في العديد من الاقتصاديات سواء المتقدمة أو الناشئة خلال العقود الماضية، نتيجة للأزمات المالية والانهيارات الاقتصادية التي شهدتها الكثير من الدول، والتي تسبب بها فقدان آليات الرقابة وانعدام الشفافية وضعف قواعد وضوابط الإرشاد وانعدام المساءلة، ما أدى إلى استغلال السلطة وانتشار الفساد واتساع نطاقه، الأمر الذي صاحب ارتفاع تكاليف النشاط الاقتصادي والحد من الاستثمارات، وبالتالي تدني معدلات التنمية، وانخفاض مستوى الرفاهية، البراوي أنمار أمين، "محددات الحوكمة: دراسة قياسية لعينة من الدول"، مداخلة أقيمت في المؤتمر العلمي الدولي حول عولمة الإدارة في عصر المعرفة، أيام 15-16 و 17 ديسمبر 2012، جامعة الجنان، لبنان، ص.02.

فكرة الحوكمة مرتبطة بالعمولة ، وتحقيق التطور والتنمية على جميع المستويات، كما أنها متعلقة بإزالة التنظيم، والدور المتنامي للجهات غير الحكومية الفاعلة والمنظمات المتعددة الأطراف، هذا بالإضافة إلى التقنيات الجديدة لتكنولوجية الاتصالات والمعلومات التي ساهمت في خلق طرق جديدة للتسيير العام⁽¹³⁾. كما أنها تشكل طرحا جديدا للعلاقة القائمة بين الدولة والسوق، بحيث تعبر عن ضرورة تعويض التقنيات التقليدية بأخرى جديدة تعتمد على التنسيق ما بين الحقل السياسي، الاقتصادي والاجتماعي، كما أنها تعكس النقاش النظري القائم في الدول الديمقراطية على الأزمات التي تميز المجتمعات المعاصرة، وكذا الفصل التقليدي بين : الدولة، السوق والمجتمع، وهي تعبر على أسلوب التشارور والمشاركة بين الفاعلين، الجماعات والمؤسسات في بيئات مختلفة معنية بتحقيق أهداف محددة بشكل جماعي، للتعامل مع المشاكل المعقدة التي يتسبب بها تعدد الجهات الفاعلة و تعدد مستويات التدخل، كما أنها تولي أهمية لضرورة تسجيل النقائص بالنسبة لمشاورات واسعة النطاق، تكون فيها الدولة فاعل ما بين الآخرين، فلحوكمة تعبر عن طرح جديد لإشكالية العلاقة بين الدولة والسوق مع الأخذ بعين الاعتبار المثل الثالث بينهما وهو المجتمع المدني⁽¹⁴⁾.

وفي هذا السياق يرى أحد الكتاب أن الحوكمة تشتمل على أسلوب اتخاذ القرار الذي يتيح الفرصة لتواجد التعددية على مستوى مراكز السلطة⁽¹⁵⁾، وعليه ونتيجة لفشل تجربة الدولة المتدخلة التي يقول عنها الأستاذ « RAINAUD Jean-Marie » أنها تلعب دور كاتب السيناريو والمخرج والممثل في أن واحد في مسرحية التنمية، بات من الضروري استبدال أدوات تسيير الاقتصاد الموجه بأساليب وتقنيات اقتصاد السوق المألوفة في الأنظمة الليبرالية⁽¹⁶⁾.

هكذا شرعت الجزائر في إصلاحات هيكلية متلاحقة، لتحقيق الحوكمة التي ينبغي أن توجه نحوى هدفين: يتعلّق الأول بإنشاء الأدوات الكافية والمرجحة لإزالة الحواجز التي تعترض العملية التنافسية في السوق، ويتعلّق الثاني في إخضاع التسيير العام لمعايير الكفاءة والفعالية، الاتصال المباشر بالمحيط والمشاركة، عدم التخصّيز، وكذا الشفافية، هذا المسار يعني إعادة تشكيل دور ووظائف الدولة

¹³-Voir : CALAME Pierre, Pour une révolution de la gouvernance, Editions Descartes et Cie, Paris, 2003.

¹⁴-Voir : SEMMOUD Nora, « La gouvernance urbaine : une nouvelle forme de régulation ? », 2011, pp.1-8, En ligne: www.pact.asso-web.com/

¹⁵- « La notion de gouvernance recouvre le monde de prise de décisions, dans le cadre d'une société, où est censé exister et être reconnue une multiplicité de lieux de pouvoirs », CASTAING François, « La gouvernance : défi d'une approche non normative », Idara, n°30, 2005, p.10.

¹⁶- زوايمية رشيد، "أدوات الضبط الاقتصادي: السلطات الإدارية المستقلة"، مداخلة أقيمت في إطار أعمال الملتقى الوطني السابغ حول ضبط النشاط

الاقتصادي في الجزائر بين التشريع والممارسة، يومي 09 و10 ديسمبر 2013، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة سعيدة، ص.04.

ووسائل تدخلها، وعلى أساس ذلك عرفت الجزائر فكرة إزالة التنظيم لإعادة تعريف تقسيم المجال الاقتصادي بين الوظائف الجماعية والوظائف الخاصة، لتكون الدولة بذلك دولة حارسة ضامنة، لا مسيرة متدخلة⁽¹⁷⁾.

وعلاوة على ذلك، فإن انسحاب الدولة يظهر وظيفيا وبنظور مزدوج: من خلال تفكيك احتكارات الدولة، بحيث أصبحت جلّ النشاطات الآن مفتوحة أمام المبادرة الخاصة هذا من جهة ومن جهة ثانية، فالدولة لم تعد تتدخل في إملاء النشاط الاقتصادي، إلا ما يتعلق بوصف وتحديد الحد الأدنى من المعايير التي تشكل "قواعد اللعبة" باسم النظام الاقتصادي الجديد⁽¹⁸⁾، فعكس ما توحى إليه ظاهرة انسحاب الدولة من المجال الاقتصادي، فالانتقال إلى الدولة الضابطة لا يعني نهاية تدخل الدولة، بحيث أنّ اقتصاد السوق لا ينبغي بصورة آلية بموجب القانون، إذ يرافق تحرير القطاعات التغيير النوعي في فنيات تدخل الدولة في الاقتصاد لأنه وحسب ما تؤكد عليه الأستاذة «FRISON-ROCHE»: "لا يكفي الإعلان عن المنافسة بل يجب إنشائها"⁽¹⁹⁾.

وبالتوازي مع تنفيذ ذلك، وقصد مراعاة مقتضات المرفق العام والمصلحة العامة الاقتصادية التي تصبو كلها لتحقيق هدف أساسي المتمثل في الحوكمة، تمّ استحداث أدوات الضبط الاقتصادي التي تشكل مظهرا من مظاهر الليبرالية الاقتصادية، فلقد عمدّ المشرع إلى إنشاء عدد معتبر منها بحيث كانت معظمها تقليدا للنموذج الفرنسي المتمثل في السلطات الإدارية المستقلة. وفي هذا السياق نبيّن بين فترتين: فترة تمتد من 1990 إلى غاية سنة 2000، انتشرت فيها سلطات الضبط بين الإلغاء والتعديل ونقصد بالأمر:

¹⁷- أنظر: معاشو فظة، "إزالة التنظيم آلية للإصلاحات الاقتصادية"، مداخلة أقيمت في إطار أعمال الملتقى الوطني حول أثر التحولات الاقتصادية على المنظومة القانونية الوطنية، يومي 30 نوفمبر-أول ديسمبر 2011، جامعة جيجل، ص.ص. 28-39.

¹⁸- ZOUAÏMIA Rachid, Les autorités de régulation indépendantes face aux exigences de la gouvernance, Editions Belkeise, Alger, 2013, p. 14.

- أنظر: خروشي عمر معمر، "مبدأ تدخل الدولة في ضبط النشاط الاقتصادي"، مداخلة أقيمت في إطار أعمال الملتقى الوطني السابع حول ضبط النشاط الاقتصادي في الجزائر بين التشريع والممارسة، يومي 09 و10 ديسمبر 2013، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة سعيدة، ص.ص. 1-20.

¹⁹- « Il ne suffit pas de déclarer la concurrence, il faut la construire », FRISON-ROCHE Marie-Anne, « Les nouveaux champs de régulation », RFDA, 2004, p. 59.

- أنظر: تيورسي محمد، الضوابط القانونية للحرية التنافسية في الجزائر، دار هومة، الجزائر، 2013.

المجلس الأعلى للإعلام سنة 1990⁽²⁰⁾، مجلس التّقد والقرض واللّجنة المصرفية في ذات السنة⁽²¹⁾، لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها سنة 1993⁽²²⁾، مجلس المنافسة سنة 1995⁽²³⁾، وسيط الجمهورية 1996⁽²⁴⁾.

ثمّ عمد المشرّع منذ سنة 2000 إلى إنشاء عدد معتبر من هذه السلطات، بالإضافة إلى تعديل أو إلغاء معظم النّصوص القانونية المتعلّقة بالسلطات المنشأة في الفترة الأولى ونعني بالأمر كل من: سلطة ضبط البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية⁽²⁵⁾، لجنة ضبط الكهرباء والغاز⁽²⁶⁾، سلطة ضبط التّقل⁽²⁷⁾، وكالتي ضبط المحروقات⁽²⁸⁾، سلطة ضبط المياه⁽²⁹⁾، لجنة الإشراف على التأمينات⁽³⁰⁾، الوكالة الوطنية للمواد الصيدلانية المستعملة في الطّب البشري⁽³¹⁾، سلطة ضبط الصحّافة المكتوبة

²⁰- قانون رقم 90-07، يتعلّق بالإعلام، معدّل و متمّم، المرجع السابق. (ملغى)

²¹- قانون رقم 90-10، يتعلّق بالتّقد والقرض، المرجع السابق. (ملغى)

²²- مرسوم تشريعي رقم 93-10 مؤرّخ في 23 ماي 1993، يتعلّق ببورصة القيم المنقولة، ج.ر.ج.ج.، عدد 34، صادر في 23 ماي 1993، معدّل و متمّم للأمر رقم 96-10 مؤرّخ في 10 جانفي 1996، ج.ر.ج.ج.ج.، عدد 03، صادر في 14 جانفي 1996، معدّل و متمّم للقانون رقم 03-04 مؤرّخ في 17 فيفري 2003، ج.ر.ج.ج.ج.، عدد 11، صادر في 19 فيفري 2003. (استدراك ج.ر.ج.ج.، عدد 32، صادر في 07 ماي 2003).

²³- أمر رقم 95-06 مؤرّخ في 25 جانفي 1995، يتعلّق بالمنافسة، ج.ر.ج.ج.، عدد 09، صادر في 22 فيفري 1995. (ملغى)

²⁴- مرسوم رئاسي رقم 96-113 مؤرّخ في 23 مارس 1996، يتضمّن تأسيس وسيط الجمهورية، ج.ر.ج.ج.، عدد 20، صادر في 31 مارس 1996. (ملغى)

²⁵- قانون رقم 2000-03 مؤرّخ في 05 أوت 2000، يحدّد القواعد العامة المتعلّقة بالبريد والمواصلات السلكية واللاسلكية، ج.ر.ج.ج.، عدد 48، صادر في 06 أوت 2000، معدّل للقانون رقم 06-24 مؤرّخ في 26 ديسمبر 2006، يتضمّن قانون المالية لسنة 2007، ج.ر.ج.ج.، عدد 85، صادر 27 ديسمبر 2006.

²⁶- قانون رقم 02-01 مؤرّخ في 05 فيفري 2002، يتعلّق بالكهرباء و توزيع الغاز بواسطة القنوات، ج.ر.ج.ج.، عدد 08، صادر في 06 فيفري 2002.

²⁷- قانون رقم 02-11 مؤرّخ في 24 ديسمبر 2002، يتضمّن قانون المالية لسنة 2003، ج.ر.ج.ج.، عدد 86، صادر في 25 ديسمبر 2002، معدّل و متمّم للقانون رقم 13-08 مؤرّخ في 30 ديسمبر 2013، يتضمّن قانون المالية لسنة 2014، ج.ر.ج.ج.، عدد 68، صادر في 31 ديسمبر 2013.

²⁸- قانون رقم 05-07 مؤرّخ في 28 أفريل 2005، يتعلّق بالمحروقات، ج.ر.ج.ج.، عدد 50، صادر في 19 جويلية 2005، معدّل و متمّم بالأمر رقم 06-10 مؤرّخ في 29 جويلية 2006، ج.ر.ج.ج.، عدد 48، صادر في 30 جويلية 2006، ومعدّل و متمّم بالقانون رقم 13-01 مؤرّخ في 20 فيفري 2013، ج.ر.ج.ج.، عدد 11، صادر في 24 فيفري 2013.

²⁹- قانون رقم 05-12 مؤرّخ في 04 أوت 2005، يتعلّق بالمياه، ج.ر.ج.ج.، عدد 60، صادر في 04 سبتمبر 2005، معدّل و متمّم للقانون رقم 08-03 مؤرّخ في 23 جانفي 2008، ج.ر.ج.ج.، عدد 04، صادر في 27 جانفي 2008، والمعدّل والمتمّم للأمر رقم 09-02 مؤرّخ في 22 جويلية 2009، ج.ر.ج.ج.، عدد 44، صادر في 26 جويلية 2009.

³⁰- أمر رقم 95-07 مؤرّخ في 25 جانفي 1995، يتعلّق بالتأمينات، ج.ر.ج.ج.، عدد 13، صادر في 08 مارس 1995، معدّل و متمّم بالقانون رقم 06-04 مؤرّخ في 20 فيفري 2006، ج.ر.ج.ج.، عدد 15، صادر في 12 مارس 2006، والمتمّم بالأمر رقم 10-01 مؤرّخ في 26 أوت 2010، يتضمّن قانون المالية التكميلي لسنة 2010، ج.ر.ج.ج.، عدد 49، صادر في 29 أوت 2010، والمعدّل والمتمّم بالقانون رقم 13-08 مؤرّخ في 30 ديسمبر 2013، يتضمّن قانون المالية لسنة 2014، ج.ر.ج.ج.، عدد 68، صادر في 31 ديسمبر 2013.

³¹- قانون رقم 85-05 مؤرّخ في 16 فيفري 1985، يتعلّق بحماية الصحّة وترقيتها، ج.ر.ج.ج.، عدد 08، صادر في 17 فيفري 1985، معدّل و متمّم بالقانون رقم 08-13 مؤرّخ في 20 جويلية 2008، ج.ر.ج.ج.، عدد 08، صادر في 03 أوت 2008.

وسلطة ضبط السّمعي البصري⁽³²⁾، والوكالتين المنجميتين⁽³³⁾، كلها سلطات منشأة في المجال الاقتصادي، أمّا خارج هذا الأخير، قام المشرّع بإنشاء هيئتين الأولى لضمان الشّفافية المالية في الحياة العمومية والمتمثلة في الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته⁽³⁴⁾، والثانية بهدف الوقاية من ظاهرة تبييض الأموال وتمويل الإرهاب ومكافحتهما وتتمثل في خلية معالجة الاستعلام المالي⁽³⁵⁾.

ليكون الناتج الحالي ثمانية عشر (18) سلطة ضبط اقتصادي لتجربة تقارب ربع قرن، تضمّ فئتين: سلطات إدارية مستقلة عددها أربعة عشرة (14) سلطة تتوزع على عدّة قطاعات، و"سلطات تجارية مستقلة" وهي أربعة (4) سلطات في كل من قطاع المحروقات وقطاع المناجم.

إنّ هذه الفئات الجديدة ذات المحتوى النوعي والكمّي المختلف والتي كانت ترجمة قانونية لتحوّلات اقتصادية وسياسية عميقة للحكومة تستحقّ البحث، خاصة مع التزايد المستمر لقوانينها والتّعدّيات المتكرّرة عليها، إلى أن أصبح الإشكال لا يشغل نظام قانوني لكل هيئة أو سلطة على حدّة، بل أنّ الأمر يتعدى ذلك ليصل إلى البحث عن مدى كون هذه السلطات هيكل قانوني يسمح ويتجاوب مع الحوكمة المرجوة في القطاعات التي أنشئت فيها، بعدما أثبتت الإدارة التّقليدية فشلها عن تحقيق ذلك، فرغم كونها استجابة لطبيعة الدور الجديد للدولة -الدولة الضابطة-، إلّا أنّها تعكس سياقاً قانوني ضروري لتحقيق الحوكمة.

على هذا الأساس، تمّ الاعتراف لها بالاستقلالية المميّزة التي تكرس حتمية فصلها عن السلطة السياسية⁽³⁶⁾، وتحقيق حيادها وعدم تحيّيها، ما جعل مسألة مدى استقلاليتها تثير جدلاً فقهيّاً، كما أنّه ولتفعيل أداء وممارسة الوظيفة الضّبطية التي تتحقّق على إثرها الحوكمة زوّدت هذه الهياكل

³²- قانون عضوي رقم 12-05 مؤرّخ في 12 جانفي 2012، يتعلّق بالإعلام، ج.ر.ج.ج.، عدد 02، صادر في 15 جانفي 2012، بالتّسبة لسلطة ضبط السّمعي البصري تمت الإحالة إلى القانون رقم 14-04 مؤرّخ في 24 فيفري 2014، يتعلّق بالنّشاط السّمعي البصري، ج.ر.ج.ج.، عدد 16، صادر في 23 مارس 2014.

³³- قانون 14-05 مؤرّخ في 24 فيفري 2014، يتضمّن قانون المناجم، ج.ر.ج.ج.، عدد 18، صادر في 30 مارس 2014.

³⁴- قانون رقم 06-01 مؤرّخ في 20 فيفري 2006، يتعلّق بالوقاية من الفساد ومكافحته، ج.ر.ج.ج.، عدد 14، صادر في 08 مارس 2006، معدّل ومتّمّم بالأمر رقم 10-05 مؤرّخ في 26 أوت 2010، ج.ر.ج.ج.، عدد 50، صادر في أول سبتمبر 2010، ومعدّل ومتّمّم بالقانون رقم 11-15 مؤرّخ في 02 أوت 2011، ج.ر.ج.ج.، عدد 44، صادر في 10 أوت 2011.

³⁵- قانون رقم 05-01 مؤرّخ في 06 فيفري 2005، يتعلّق بالوقاية من تبييض الأموال وتمويل الإرهاب ومكافحتهما، ج.ر.ج.ج.، عدد 11، صادر في 09 فيفري 2005، معدّل ومتّمّم بالأمر رقم 12-02 مؤرّخ في 13 فيفري 2012، ج.ر.ج.ج.، عدد 08، صادر في 15 فيفري 2012.

³⁶- Voir : ECKERT Gabriel, « L'indépendance des autorités de régulation économique à l'égard du pouvoir politique », RFAP, n° 143, 2012, pp. 629-643.

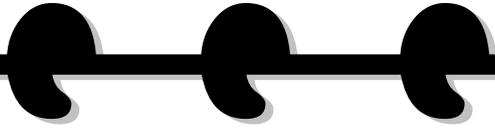
بلختصاصات ضبطية مختلفة ومتنوعة بين الرقابية، التحكيمية، التنظيمية...، ولتعزيز ذلك يتم إخضاع ممارستها لها لرقابة قضائية.

غير أنّه ورغم أنّ المشرّع الجزائري يبدو في كثير من الأحيان أنّه يكرس ويقلّد هذه الفئات القانونية المألوفة في الدّول الليبرالية - خاصة فرنسا -، إلاّ أنّه يقوم بذلك بعد إفراغها من مضمونها الأصلي بأكمله، بحيث ينطبق هذا الاستنتاج على كل من فكرة سلطات الضّبط الاقتصادي، وكذا على النّظام القانوني الذي يحكم هذه الهيئات المكلفة بضبط القطاعات بما يخدم الحوكمة. وعلى هذا الأساس تتمحور دراستنا حول الإشكالية التالية: إلى أيّ مدى يمكن الإقرار بتمكّن المشرّع الجزائري في خلق نظام قانوني يكفل كون سلطات الضّبط الاقتصادي آليات لتحقيق الحوكمة؟ وفي سياق هذه الإشكالية قسمنا دراستنا إلى فصلين :

الأوّل : حول سلطات الضّبط الاقتصادي ضرورة قانونية للحوكمة (الفصل الأوّل)

الثاني: في ضمان تحقيق سلطات الضّبط الاقتصادي للحوكمة (الفصل الثاني)

ولقد عمدنا في ذلك إلى إتباع المنهج الوصفي، التحليلي و النقدي، استنادا إلى دراسة النصوص القانونية المتعلقة بمجال البحث والتعليق عليها، و التعريف بالمفاهيم المرتبطة بهذه السلطات والظروف المحيطة بها، مع الاستئناس من حين لآخر بالفقه الدّستوري والاجتهاد القضائي، كما عمدنا إلى الاستعانة بالمنهج المقارن من خلال مقارنة التجربة الجزائرية بالتجارب الأخرى، بما يسمح لنا من تقييمها كلما أمكن ذلك.



الفصل الأول:
سلطات الضبط الاقتصادي
ضرورة قانونية
للحكومة

تحتل الحكومة الآن أهمية كبيرة في ظل ما يشهده العالم اليوم من التحول إلى النظام الاقتصادي الرأسمالي، والذي تلعب فيه الإدارة الرشيّدة دورا كبيرا ومؤثرا، بما يستتبعه ذلك من ضرورة مراقبة هذا الدور وتقويمه، ولقد زاد الحديث مؤخرا عنها ودورها في تحسين الأداء الاقتصادي والاستثماري والمالي وبرزت تطبيقاتها ومتابعة أنظمتها في أغلب الإدارات، ما جعل لغة التسيير والإدارة العمومية تشهد نماذج مؤسساتية جديدة تتجه لتحقيق ما يتوافق والضروريات الأساسية لها تتمثل في: "سلطات الضبط الاقتصادي"⁽³⁷⁾.

انتشرت سلطات الضبط الاقتصادي في أنحاء العالم كمفهوم مؤسسي جديد في القانون الوضعي، بدءاً من الدول الأنجلوسكسونية تحديداً بالولايات المتحدة الأمريكية في شكل وكالات تجارية مستقلة، ثمّ في بريطانيا عن طريق دواوين مستقلة، و بعد ذلك انتشرت في أنحاء أوروبا مستقرة في فرنسا بنموذج السلطات الإدارية مستقلة⁽³⁸⁾، وبما أنّ الجزائر ليست بمنأى عن هذه التغيرات، فمن البديهي البحث في هذه الفئات القانونية الجديدة (المبحث الأول).

ونظراً للخاصية المميّزة لسلطات الضبط الاقتصادي كونها تشكل قطعة مع التقسيمات التقليدية التي يتبناها الفقه الإداري على أساس الاستقلالية الممنوحة لها، بحيث تخرج عن إطار قواعد ومبادئ الوظيفة العامة المؤلوفة والمعروفة عن الإدارة الكلاسيكية، نتساءل عن مدى تمكين سلطات الضبط بالاستقلالية الضرورية للحكومة (المبحث الثاني).

³⁷ - See: **SCHOOTEN Van and VERCHUUREN J.**, International Governance and Law: state regulation and non-state law, In **ELAGAR Edward** (eds.), Massachussetts, USA, 2008, pp.11-30.

³⁸ - See: **THATCHER Mark**, « The Third force ? independent regulatory agencies and elected politicians in Europe », University College London, 2005, pp.347-373, On line : www.ucl.ac.uk/spp/publications/spp-wp-13/

المبحث الأول

سلطات الضبط الاقتصادي: فئات قانونية جديدة

يعود إنشاء سلطات الضبط الاقتصادي في الدول الغربية -بالخصوص فرنسا- إلى ضرورة الاستجابة للحاجيات المختلفة للأدوار الجديدة للدولة حسب السياق الاقتصادي والاجتماعي الذي يضمن توافق تدخلها مع منطق النظام الليبرالي، والذي يفرض عزل الإدارة التقليدية عن مهام الضبط بسبب تبعيتها للسلطة السياسية، هذا ما يدينه الرأي العام نتيجة التطور الملحوظ للدولة الحق والقانون. فالدولة الضابطة تقتضي تكريس واعتماد آليات مؤسسية جديدة لتلبية الاحتياجات التي أفرزها اقتصاد السوق، وضرورة حماية الحريات الأساسية وأداء الوظائف الضبطية بالحياد⁽³⁹⁾، والتي تصب كلها في قالب واحد وهو الحكومة (المطلب الأول).

وبالتوازي مع الإصلاحات الاقتصادية التي تترجم انسحاب الدولة من الحقل الاقتصادي، بدأ المشرّع بإنشاء الهيئات الضبطية ابتداءً من سنة 1990، بحيث حذا حذو نظيره الفرنسي بتكريسه لنموذج السلطات الإدارية المستقلة كفئات قانونية لسلطات الضبط الاقتصادي في الجزائر، ولكن إنطلاقاً من سنة 2005 وبجانب هذه النماذج أصبح المشرّع يتبنى إنشاء فئات قانونية أخرى للهيئات الضابطة وهي السلطات التجارية المستقلة متأثراً بذلك بنظيره الأمريكي (المطلب الثاني).

المطلب الأول

تكريس فكرة سلطات الضبط الاقتصادي

لقد تمّ إحداث سلطات الضبط الاقتصادي في الجزائر عقب صدور دستور 1989، الذي كرّس انسحاب الدولة من المجال الاقتصادي، وتراجع السلطات السياسية عن نموذج الدولة التوجيهية. على هذا النحو تشكل سلطات الضبط الج زء الأكبر من عملية إصلاح شاملة تهدف إلى إقحام وتحديث أساليب الحكومة (الفرع الأول).

وبما أنّ ميلاد سلطات الضبط الاقتصادي كفئة قانونية جديدة تتسم بالغموض ، الأمر الذي أدى إلى صعوبات منهجية وقانونية بشأن الطبيعة القانونية لهذه الأخيرة وموقعها من النظام المؤسساتي للدولة، على هذا الأساس نتساءل حول مدى شرعيّتها (الفرع الثاني).

³⁹- عد إلى: حنفي عبد الله، السلطات الإدارية المستقلة، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، مصر، 2000.

-Et aussi : GENTOT Michel, Les autorités administratives indépendantes, Montchestien, Paris, 1991.

الفرع الأول

مبررات تكريس فكرة سلطات الضبط الاقتصادي

لماذا سلطات للضبط الاقتصادي؟، إنّ السؤال المطروح في هذا الإطار يتعلّق بوظيفتها⁽⁴⁰⁾ فظهورها لا يمكن أن يفصل عن تعلقها أساساً بالإصلاح وإعادة تأهيل هياكل الدولة استجابة للمقتضيات الخاصة للحكومة، بما يسمح بالتكيف مع تطور النظام الليبرالي (أولاً)، وعليه فإنّ سلطات الضبط تمثل الوجه الجديد للحكومة كونها استجابة قانونية لمتطلباتها (ثانياً).

أولاً - مقتضيات الحكومة

إنّ الإيديولوجية الليبرالية الجديدة هي في الأصل استجابة لمجموعة معينة من قواعد التنظيم الإداري، أو بالأحرى الإصلاح الإداري الذي يشكل مقومات ومقتضيات الحكومة⁽⁴¹⁾، بحيث ينبغي أن تكون خاضعة على نطاق واسع للقواعد التي يعبر عنها بعبارة: "الإدارة العامة الجديدة" New « Public Management »، كما أنّ مثل هذه العقيدة تركز على عدّة متطلبات ينبغي الاعتماد عليها في سياق الإصلاحات المؤسساتية التي لا غنى عنها⁽⁴²⁾، أهمها متطلبات الكفاءة والفعالية (1)، الاتصال المباشر بالمحيط والمشاركة (2)، عدم تحييز الإدارة (3)، وكذا الشفافية (4).

1- الكفاءة والفعالية L'efficacité

إنّ تسيير الإدارة العامة بكفاءة وفعالية، من المتطلبات الصّورية والأساسية للحكومة باعتبارها محرك التنمية الاقتصادية والاجتماعية، من خلال تبسيط الشكليات الإدارية للتخفيف من البيروقراطية وخلق جو مشجع على الاستثمار، وهذا لا يؤتى إلاّ بإصلاح شامل للمبادئ التقليدية للتنظيم

⁴⁰ - **FRISON-ROCHE** Marie-Anne, « Pourquoi des autorités de régulation ? », in Club Ulysse, Le politique saisi par l'économie, Economica, Paris, 2002, p.271.

⁴¹ - «Rapport de synthèse», in OCDE, Les autres visages de la gouvernance publique : Agences, autorités administratives et établissements publics, Paris, OCDE, 2002, p. 30, Selon l'auteur : **PILICHOWSKI** Elsa, «Le choix d'une forme différenciée d'organisation pour l'action des pouvoirs publics -dont les autorités administratives indépendantes sont l'expression, est un instrument de gestion et d'amélioration de la gouvernance».

⁴² - «L'un des points cardinaux de la « nouvelle gouvernance publique » qu'elle préconisait pour « New Public Management » l'exigence d'une plus grande efficacité de la gestion publique impliquait en effet une réforme en profondeur des principes traditionnels d'organisation administrative découlant de la logique bureaucratique : rompant avec l'unitarisme bureaucratique, il s'agissait de confier l'exercice des tâches concrètes d'exécution à des structures disposant au sein de l'appareil d'une réelle autonomie de gestion ; cette autonomisation était considérée comme la condition d'une amélioration de la qualité des prestations fournies au public », Conseil d'Etat, (Rapport d'étude annuelle), Les agences : une nouvelle gestion publique ?, 2012, p.242.

- See: **SCHEDLER** Kuno and **PROELLER** Isabella, New Public Management, 5.Auflage, Haupt, UTB, 2013, p.39. and : **PESTOFF** Victor, **BRANDSEN** Taco and **VERSCHUER** Bram, New Public Governance, the Third Sector, and Co-Production, Routledge, New York, 2013, pp.101-128.

والجهاز الإداري القائمة على منطق البيروقراطية⁽⁴³⁾، فمع بداية التسعينات بدأت هذه المفاهيم تتغير⁽⁴⁴⁾، بحيث برزت آراء تنادي وتدعو إلى إعادة أداء الدولة لوظائفها بكفاءة وفعالية أعلى والأخذ بعين الاعتبار وبجدية الأدوار الجديدة للدولة الضابطة التي يكون تقديم الخدمات فيها وفق آليات اقتصاد السوق⁽⁴⁵⁾.

كما أنّ متطلبات الكفاءة والفعالية في الإدارة العامة تقتضي مواكبة التطورات السريعة لمتطلبات دولة الحق والقانون، وهذا أهم باعث ساهم في إعطاء ضمانات أكبر للاستقلالية عن السلطة السياسية في محاولة لفصلها عن التأثيرات التي تمارسها على الإدارة العامة، فالانتقال من الدولة المتدخلة إلى الدولة الضابطة يقتضي الاعتماد على آليات مؤسساتية جديدة للضبط، في خضم أنّ الأساس الذي تعتمده الإدارة التقليدية غير كافي لتلبية الاحتياجات الجديدة وحماية الحريات⁽⁴⁶⁾.

وعلاوة على ذلك، فإنّ التنظيم الكلاسيكي والتقليدي للإدارة العامة لا يلي الكفاءة والسرعة التي يتطلبها الإشراف على الأنشطة الاقتصادية والمالية، وبتعبير آخر، فإنّ البناء المؤسساتي التقليدي لم يعد قادر على الاستجابة لتدخلات تتطلب الفعالية، المهونة، والسرعة في مواجهة التطورات السريعة التي تعرفها الأسواق، والعلوم والتقنيات وأساليب التسيير والأدوات المالية⁽⁴⁷⁾.

وعلى هذا الأساس فعامل الكفاءة والفعالية، يقتضي إقصاء الإدارة التقليدية من دائرة الضبط الاقتصادي، لكونها ليست مؤهلة للقيام بالوظائف الضبطية بالنظر إلى افتقارها للخبرة والمؤهلات⁽⁴⁸⁾. في الأخير، نقول أنّ كفاءة وفعالية التسيير العام أو الإدارة العامة، يفرض تمكين أداء الوظيفة الضبطية في جهاز الدولة بسبب خصوصية المهمة في هذا الشأن من جهة، كما أنّ الضبط ليس بمهمة إدارية عادية، فهي تتطلب الخبرة في القطاعات التي تشهد تحولات سريعة ولاحقة للتغيرات التي تحدث في الأسواق المالية على المستوى العالمي من جهة أخرى.

⁴³- PIGE Benoit, Gouvernance, contrôle et audit des organisations, Economica, Paris, 2008, pp. 38-39.

⁴⁴- علي شريف، الإدارة المعاصرة، الدار الجامعية، مصر، 2002، ص. 949.

- Voir : MOCKLE Daniel, La gouvernance, le droit et l'État : La question du droit dans la gouvernance publique, Bruylant, Bruxelles, 2007, pp. 217 et s.

⁴⁵- Voir : RAFFARIN Jean-Pierre, Pour une nouvelle gouvernance, Editions l'Archipel, Paris, 2002, pp.30-34.

⁴⁶- Voir : MOCKLE Daniel, op.cit, pp. 217 et s.

⁴⁷- زوايمية رشيد، المرجع السابق، ص. 05.

⁴⁸- أنظر: سريو عبد الله رابح، "فعالية تسيير المؤسسة أداة الإبداع"، مداخلة أقيمت في إطار أعمال الملتقى الدولي حول الإبداع والتغيير التنظيمي في المنظمات الحديثة دراسة وتحليل تجارب وطنية ودولية، يومي 18 و 19 ماي 2011، كلية الاقتصاد وعلوم التسيير، جامعة البليدة، منشور على الموقع الإلكتروني: www.iefpedia.com/arab/wp-content/uploads

2- الاتصال المباشر بالمحيط والمشاركة Proximité et participation

يتميز التنظيم المؤسسي التقليدي ببعده المسافة التي تفصل بين الإدارة المختصة باتخاذ القرارات ذات الصلة بالاقتصاد وبين المخاطبين بالقرار هذا من جهة، كما أنّ الملاحظ من جهة ثانية هو تشتت مراكز صنع القرار على صعيد المنظومة المؤسسية التقليدية وعدم مشاركة الفاعلين والمعنيين بها، حيث يتدخل المشرع لوضع القواعد العامة، وتضع السلطة التنفيذية النصوص التطبيقية للنص التشريعي، وتتدخل الإدارة العمومية لتطبيق النصوص القانونية، بالإضافة إلى تدخل الجهات القضائية التي تساهم في وضع القاعدة القانونية عن طريق تأويل النصوص، هذا دون أي تواصل أو ربط بينها. ما يؤدي إلى التشتت وعدم التماسك والانسجام بين القرارات الصادرة عن مختلف هذه المؤسسات، مما يؤثر سلبا على المسار الصحيح للمنظومة الاقتصادية، في حين أنّ الحوكمة تتطلب الاتصال المباشر والمشاركة، بحيث يؤكد أنصار الليبرالية الجديدة على أهمية الربط والتنسيق ما بين الهيئات التي تتكفل بخلق المعايير، وبين من توجه إليهم هذه الأخيرة⁽⁴⁹⁾.

ووفقا لأنصار الضبط الاقتصادي وعلى رأسهم الأستاذ "زوايمي رشيد"، فإن غياب رابط عضوي في الإدارة التقليدية بين مختلف الأجهزة التي تتكفل على التوالي بالنطق بالمعايير وتطبيقها وحل المشاكل الناشئة عن ذلك، يجعل بالتالي من الصعب تقديم تكيف ثابت وفعال للتدخل، رغم أنّ مثل هذه المتطلبات تشكل المعطيات والبيانات الأساسية للقانون الاقتصادي، ما يؤدي إلى تنوع الأجهزة المتدخلة والمشاركة في عملية تأطير الفاعلين الاقتصاديين⁽⁵⁰⁾.

لكن مقتضيات الاتصال المباشر بالمحيط والمشاركة، تفرض ممارسة مثل هذه الاختصاصات من قبل هياكل مرتبطة ارتباطا وثيقا بالقطاع الذي تسهر على ضبطه، كما أنّ الضبط يتطلب أيضا المعرفة الوثيقة بالقطاع الواجب ضبطه واتصالات وثيقة ومشاركة مع ممثليها، الأمر الذي يحتاج إلى عملية المشاركة والتنسيق ما بين الهياكل وبين الوسط والمخاطبين فيه، ما يؤدي إلى تجاوز الخلل الناتج عن عمليات انفجار وتصادم القرارات ذات الصلة بسير السوق⁽⁵¹⁾.

⁴⁹-Voir : NICOURT Christian et GIRAULT Jean-Max, « L'usage du principe de proximité comme instrument d'ajustement de la décision publique », Revue de Développement Durable et Territoires, Dossier 07, 2006, En ligne : www.developpementdurable.revues.org/

⁵⁰-ZOUAÏMIA Rachid, op.cit., p.17.

⁵¹-Voir : Pierre de MONTALIVET, « Gouvernance et participation : Propos introductifs », in Pierre de MONTALIVET (s.dir.), Gouvernance et participation, Bruylant, Bruxelles, 2011, pp. 1-20.

3- عدم التحيز L'impartialité

يعتبر عدم التحيز الإداري معيارا خاصا لقياس الحوكمة في الإدارة العمومية أثناء أداء المهام وتحقيق المصلحة العامة بما فيها الوظيفة الضبطية⁽⁵²⁾، فممارسة هذه الأخيرة يفرض على الكيانات العامة عدم التحيز، فالتحيز يشكل مصدر تهديد للحريات الفردية⁽⁵³⁾، كما أنّ التسييس المتزايد والمفرط للإدارة الكلاسيكية التي تعتمد بشكل مباشر على الحكومة، لا يضمن النزاهة والمصداقية نحو الجهات الفاعلة في السوق، كما أنّ تحيز الإدارة التقليدية يتجسد بالنظر إلى تبعيتها إزاء السلطة التنفيذية وتأثرها بالنزاعات الحزبية والسياسية الضيقة، مما يجعلها في وضعية غير حيادية تجاه الأعوان الاقتصاديين، لا سيما في النشاطات التي تتواجد فيها الدولة ممثلة بمؤسساتها العمومية⁽⁵⁴⁾.

ومن زاوية أخرى، نجد التحيز في نظام العهدة المحدودة التي يتمتع بها أعضاء الحكومة، وهو ما لا يسمح لهم بضمان لا مصداقية ولا استمرارية التزامهم، بحيث من المفروض أن يسعى هؤلاء إلى تحقيق أهداف ذات طابع انتخابي تشجعهم على تغيير السياسة المنتهجة مع مرور الزمن للتكيف مع السياق الاقتصادي والاجتماعي الجديد، ثم يميل هؤلاء لصالح السياسات ذات المدى القصير وذلك بسبب الضغوط الانتخابية وسياسية المحسوبة تجاه مؤسسات القطاع العمومي⁽⁵⁵⁾.

كما يحدث أن تكون التغييرات السياسية أيضا مصدر هذه التناقضات الزمنية، فيكون تلقي حكومة جديدة لمقالييد السلطة ورسم أهداف مختلفة فيما يتعلق بعملية تحرير الاقتصاد، من شأنه تدمير استمرارية العملية، وجعل الإطار القانوني الذي ينشط ضمنه الأعوان في منتهى الإبهام وعدم الاستقرار المعيق للاستثمار والمهدد للمصالح العليا للبلاد⁽⁵⁶⁾.

4- الشفافية la transparence

أضحى مبدأ الشفافية-السياسية والإدارية- في إدارة الشؤون العامة من المبادئ الأساسية التي تقوم عليها كافة أنظمة الدول، وأصبحت السرية مجرد استثناء محدود ومحصور يوما بعد يوم لصالح الشفافية كمبدأ عام، الذي يجب أن يحكم ويسود كافة أنشطة ووظائف وأعمال الحكومة وجهازها

⁵²- Voir : **RELMY Jean-Pierre**, « Impartialité et autorité des marchés financiers : de pouvoirs de l'impartialité personnelle à l'impartialité structurelle ? », RTD com, n° **01, 2010, 29-58**.

⁵³- تنص المادة **23** من دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة **1996** على أنه: "عدم تحيز الإدارة يضمنه القانون".

⁵⁴- Voir : **MILOUDI Farouk**, « L'impartialité des autorités de régulation bancaire remise en cause », LPA, **2012**, pp.3-6.

⁵⁵- Voir : **SATAWORNSEELPORN Jait**, « L'administration et son impartialité : Question sur le fondement », **2010**, En ligne : www.admincourt.go.th/

⁵⁶- زوايمية رشيد، المرجع السابق، ص.05.

الإداري، فهي تكون أحد الشروط والمقومات الجوهرية للتنمية الشاملة والمستدامة في كافة المجالات التنموية⁽⁵⁷⁾، وعنصر أساسي للحكومة لكونها السبيل لبناء الثقة داخل الإدارة قبل التوجه لخارجها بتوسيع دائرة احترام القوانين وتطبيق النظم⁽⁵⁸⁾، ما يعزز الثقة ويحقق الشرعية، فالشفافية تشكل نتيجة لعقلانية الدّهنيان وصحة المعاملات الإدارية ما يجزّ للقناعة.

هذا ما يجعل البعض يعتبرها المقياس الحقيقي لمدى ترسخ الحوكمة ، خاصة وأنها تقود لجعل مختلف القرارات والأعمال مفتوحة للفحص وقابلة للإطلاع، بأن تكون متاحة لكافة المؤسسات ولجميع الأطراف المعنية، وأن تكون الحسابات العامة متاحة بصورة مباشرة، وأن تتوفر معلومات كافية وشاملة ومنظمة عن عمل المؤسسات وأدائها لكي يسهل راقبتها ومتابعتها، لذلك فالشفافية هي تدفق المعلومات الاقتصادية ، الاجتماعية، الثقافية والسياسية الشاملة في الوقت المناسب وبطريقة يمكن الاعتماد عليها، مما يؤدي إلى تفعيل الشرعية التي تحقق سيادة القانون، لهذا أصبحت الشفافية شرط أساسي في عملية صنع القرار في الهيئات العامة، بما فيها تلك المتعلقة بضبط وتنظيم الأنشطة الاقتصادية والمالية، وحتى المتعلقة بحماية الحريات الأساسية⁽⁵⁹⁾.

في الأخير، يجب الإشارة إلى أنّ الحوكمة مفهوم شامل وعم تدخل في طياته كل مبادئ النّجاعة القيادة والتوجيه، فكل ما يهدف إلى الإصلاح، التطوير، التنمية ويدعو إلى الحكامة الجيدة والترشاد، يعتبر من متطلبات ومقومات الحوكمة ومن مقتضياتها.

ثانياً - استجابة سلطات الضبط الاقتصادي لمقتضيات الحوكمة

قد يعتقد البعض أنّ اقتصاد السوق يعني غياب الدولة وعدم تدخلها المطلق في المجال الاقتصادي، لكنّ الحقيقة أنّ الاقتصاد الحر أو الليبرالي، وإن كان يعني ترك الحرية للأفراد والمشروعات إلا أنّ ذلك لا يكون إلا في إطار الضبط استجابة للمتطلبات المختلفة والمحددة والتي تصبو إلى تحقيق الحوكمة في المجالات التي عجزت على إدارتها الهيئات التقليدية⁽⁶⁰⁾، ليس من خلال قرارات إدارية أو

⁵⁷- أنظر في ذلك : الطوخي سامي محمد، الإدارة بالشفافية الطريق للتنمية والإصلاح الإداري: من السرية وتدني الأداء والفساد إلى الشفافية والتسيب وتطوير الأداء البشري والمؤسسي، دار النهضة العربية، مصر، 2006.

⁵⁸- LAKHLEF Brahim, La bonne gouvernance, Editions El-khaldounia, Alger, 2006, p.34.

⁵⁹-« La transparence devient ainsi une exigence incontournable dans le processus de décision des entités publiques, notamment celles en charge de régulation des activités économiques et financières ou encore celles chargées de la protection des libertés fondamentales », ZOUAÏMIA Rachid, op.cit., p.19.

⁶⁰- « L'idée d'un Etat régulateur au sens large repose sur la notion de régulation, fondée, d'une part, sur les objectifs de cette fonction et, d'autre part, sur les modalités spécifiques d'intervention des autorités ayant en charge une mission de régulation », NICINSKI Sophie, Droit public des affaires, 2^{ème} édition, Monthrestien, Lextenso Editions, Paris, 2010, p.11.

سياسية مباشرة، وإثما من خلال تبني فئات قانونية متخصصة ومخصصة لسد الفراغ المتروك من قبل الدولة في القطاعات الحساسة، استجابة للضرورات العملية الجديدة التي تقتضيها الحوكمة، تحت خضيم ما يعبر عنه بـ "العولمة"، هذه الأخيرة فرضت على معظم الدول إعادة النظر في سياستها القانونية لمواجهة ما يفرزه مثل هذا النمط الجديد⁽⁶¹⁾. فالدولة ما تزال متواجدة في شتى المجالات بما فيها النشاط الاقتصادي، لكن الأمر المستجد يكمن في التحول في التقنية التي تتدخل بواسطتها والكامنة في "الضبط الاقتصادي"⁽⁶²⁾.

يتفق الفقه على صعوبة تحديد مفهوم "الضبط"، لكونه من المفاهيم الجديدة والحديثة عند الفقه القانوني، التي صاحبت البحث على إيجاد التوازنات الكبرى في القطاعات التي لا يمكن للقوى الخاصة داخلها إنشائها أو المحافظة عليها في حالة وجودها⁽⁶³⁾. كما أنّ فكرة الضبط واسعة تشمل عدّة أنظمة قانونية⁽⁶⁴⁾، فلو أردنا تعريفه من الناحية الاقتصادية يمكن أن يكون عبارة عن وظيفة تقنية اقتصادية أو اجتماعية، كما يمكن أن يكون الوسيلة التي يتم من خلالها الانتقال بقطاع اقتصادي معين من وضعية اقتصادية إلى أخرى، كالتدخل من أجل تصحيح مختلف أشكال عجز السوق الناتجة عن

⁶¹- Sur la question, voir : **DEBLOCK** Christian, « Mondialisation et régulation », Québec, 2002, En ligne : www.ieim.uqam.ca/img/pdf/ ; **GRAZ** Jean-Christophe, « Les hybrides de la mondialisation : Acteurs, objets et espaces de l'économie politique internationale », Presses de Sciences Po, Vol.56, 2006, pp.768-772. En ligne : www.cairn.info/php?/D/

- وأنظر: زيري رمضان، "مستقبل الوظيفة الضبطية للنشاط الاقتصادي في الدولة المعاصرة"، مداخلة أقيمت في إطار أعمال المنتدى الوطني السابع حول ضبط النشاط الاقتصادي في الجزائر بين التشريع والممارسة، يومي 09 و10 ديسمبر 2013، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة سعيدة، ص.ص. 1-19.

⁶²- إريزل كاهنة، "الدور الجديد للهيئات التقليدية في ضبط النشاط الاقتصادي"، مداخلة أقيمت في إطار أعمال المنتدى الوطني حول أثر التحولات الاقتصادية على المنظومة القانونية الوطنية، يومي 30 نوفمبر- أول ديسمبر 2011، جامعة جيجل، ص.ص. 134.

⁶³- ظهور مصطلح "الضبط" يعود إلى سنة 1933 في الولايات المتحدة الأمريكية بمناسبة ما يسمى "بالمعطي الجديد"، مباشرة بعد الأزمة الاقتصادية لسنة 1929 والتدهور الكبير الذي عرفه الاقتصاد العالمي، أين ظهرت الحاجة إلى وضع مجموعة من الهيئات من أجل رقابة السوق والسياسات الحسن للمنافسة، ومن ثمة تفادي الوضعيات الاحتكارية، فظهرت ضرورة إنشاء هيئات قادرة على تأطير السوق فتم إنشاء سلطات الضبط الاقتصادي في الولايات المتحدة الأمريكية، بعدها في بريطانيا ثم أوروبا بشكل عام، وانتشرت في العديد من دول العالم.

- Sur la question, voir : **DUMARAIS** Bertrand, Droit public de la régulation économique, Presses des sciences Po, Dalloz, Paris, 2004, p.482 ; **MICHEL H.**Davis, « L'expérience américaine des Independent regulatory commissions », in **COLLIARD** Claude Albert et **TIMSIT** Gérard (s.dir.), Les autorités administratives indépendantes, PUF, Paris, 1988, p.222; **GUEDON** Marie-José, Les autorités administratives indépendantes, LGDJ, Paris, 1991, p. 29.

- وأنظر: تواتي نصيرة، ضبط سوق القيم المنقولة -دراسة مقارنة-، أطروحة لنيل درجة الدكتوراه في العلوم، تخصص: القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تيزي وزو، 2013، ص.ص. 8-10.

⁶⁴- **رحموني** موسى، الرقابة القضائية على سلطات الضبط المستقلة في التشريع الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم القانونية والإدارية، تخصص: قانون إداري وإدارة مالية عامة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة باتنة، 2013، ص.ص. 28.

الاحتكارات ومختلف التأثيرات الخارجية السلبية، فهو بذلك وسيلة لخلق منافسة حقيقية وإحداث توازن بين مبدأ المنافسة ومبادئ أخرى بما يدعم ويضمن توازن قوى السوق⁽⁶⁵⁾.

فالضبط نسق وعمل يهدف إلى تنظيم وتحسين سير نظام معين، غير متعلق بنوع محدد من المؤسسات، ولا بنوع معين من الأعمال، بل هو وظيفة الدولة التي تمارسها عن طريق مجموعة من المؤسسات، وعلى مستوى الأعمال القانونية في نظام يتحقق من خلال الاستقلالية الممنوحة لها⁽⁶⁶⁾ فهو يعبر عن الشكل الجديد للتدخل العمومي، أو بالأحرى الوجه الجديد للحكومة في ظل نظام اقتصاد السوق.

وهو ما أخذ به المشرع الجزائري في تعريفه للضبط بعد تداركه الوضع بموجب الأمر رقم 12-08 المعدل والمتمم للأمر رقم 03-03 المتعلق بالمنافسة في الفقرة الأخيرة من نص المادة 03 منه⁽⁶⁷⁾، بحيث أنّ المشرع لا يميّز بين ما يتضمنه قانون المنافسة وما يندرج ضمن قانون الضبط الاقتصادي وذلك بالنظر إلى مقتضيات المرحلة الانتقالية نحو اقتصاد السوق، والتي تتطلب بناء المنافسة في جميع قطاعات النشاط، وهذا ما يختلف عن الوضع السائد في الدول الغربية⁽⁶⁸⁾.

ونظرا للمشاكل والتجاوزات التي يمكن أن تنجر عن التدخلات المختلفة والمتباينة للفاعلين الاقتصاديين في قطاع النشاطات، ورغبة في تحقيق الإدارة الرشيدة، كان من الضروري إنشاء هيئات تجمع بين الوظائف المتعددة والوسائل اللازمة، التي تسمح لها بإحكام وممارسة رقابة شاملة وعملية تمكنها من السيطرة على السوق استجابة لجميع المتطلبات التي تفرضها الظروف المتباينة والعديدة المصاحبة لنشاط الفاعلين الاقتصاديين، وعلى أساس تعقد وكذا حساسية بعض القطاعات، لا يمكن العهد بعبء تسييرها للإدارة التقليدية التي أثبتت فشلها في تحقيق ذلك، مما يتطلب خلق ميكانزمات

⁶⁵-Voir: **BERRI** Noureddine, Les nouveaux modes de régulation en matière de télécommunications, Thèse pour le Doctorat en Sciences, Filière : Droit, Faculté de Droit et des Sciences Politiques, Université de Tizi-Ouzou, 2014, pp.37-41. Et aussi : **CHEROT** Jean-Yves, « Rapport introductif », journée d'étude sur la régulation : quelles structures ? quels objectifs ?, Faculté des sciences juridiques de Tunis, 21 Avril 2004.

⁶⁶-Solon **NICINSKI** Sophie : « Le terme régulation peut s'appliquer, selon nous, soit à une mission générale de l'Etat vis-à-vis de l'économie, soit à la mission d'autorité de marché indépendante agissant dans un secteur donné... ». **NICINSKI** Sophie, op.cit., p.11.

⁶⁷- والتي تقضي ب: "الضبط : كل إجراء أيا كانت طبيعته، صادر عن أية هيئة عمومية يهدف بالخصوص إلى تدعيم وضمان توازن قوى السوق، وحرية المنافسة ورفع القيود التي بإمكانها عرقلة الدخول إليها وسيرها المرن وكذا السماح بالتوازن الاقتصادي الأمثل لموارد السوق بين مختلف أعوانها." ، أمر رقم 03-03 مؤرخ في 19 جويلية 2003، يتعلق بالمنافسة، ج.ر.ج.ج.، عدد 43، صادر في 20 جويلية 2003، ممدّل ومتمّم للقانون رقم 12-08 مؤرخ في 25 جوان 2008، ج.ر.ج.ج.، عدد 36، صادر في 02 جويلية 2008، وبلقانون رقم 10-05 مؤرخ في 05 أوت 2010، ج.ر.ج.ج.، عدد 46، صادر في 18 أوت 2010.

⁶⁸-زوايمية رشيد، المرجع السابق، ص.05.

بديلة متخصصة تتكفل بمهمة ضبط عامة، وتمتع بصلاحيات متعدّدة ومتنوعة، سمات لا نجد لها ولا تحوزها إلا "سلطات الضبط الاقتصادي"⁽⁶⁹⁾.

فحتى وإن كان هناك اختلاف في تعريف فكرة الضبط الاقتصادي، إلا أنّ العناصر المتفق عليها تعبر عن ظاهرة تجميع العديد من الاختصاصات بين أيدي الهيئات الضابطة، وهو ما يستجيب لضرورة ومتطلبات المشاركة والقضاء على ظاهرة تشتت الهياكل المعنية بالنشاط الاقتصادي، بما يضمن الحكومة للدولة في الحاضر والمستقبل⁽⁷⁰⁾، بحيث لا تقتصر سلطات الضبط على التدخل الآحق، وإنما تضطلع أيضا بالتدخل السابق لرسم القواعد التي تساهم في تأطير النشاط، ما يجعلها تتمتع باختصاصات متنوعة تسمح بإشراف رشيد على قطاعات النشاط بأكثر كفاءة بفضل التنسيق المحتمل بين قراراتها، وبالتالي فإن السمات الأساسية للضبط تكمن في تمكين سلطات الضبط، ذلك على أساس الصلاحيات المختلفة والفعالة الممنوحة لها، كونها المسؤولة على تحقيق الأهداف المرسومة والمحدّدة من قبل القانون بما يحقق التوازن و الحكومة في القطاعات التي خلقت في خضمها⁽⁷¹⁾.

إنّ الخوض في هذه الصلاحيات الموكلة لها يصفر على كونها متعلّقة بصلاحيات كانت في الأصل متفرقة بين عدة هيئات، فمختلف الإجراءات والتدابير التي تقوم بوضعها والتي تبين كيفية ممارسة نشاط ما وكذا تقديم الآراء والتوصيات، التحقيق، إصدار أوامر واتخاذ تدابير وقائية والعقوبات التي توقعها في حالة المخالفة، دون أن ننسى صلاحية تسوية النزاعات بين المتعاملين الاقتصاديين، تهدف لحسن سير القطاع الذي تشرف عليه، فكل سلطة منها لها نطاق تمارس في إطاره سلطاتها.

وعلى هذا النحو، فإنّ تنوع الوسائل التي تتمتع بها، يسمح لها بأداء وممارسة وظيفتها الضبطية التي تواجهت من أجلها، بعكس السلطة التنفيذية التي نطاق ولايتها لا يسمح بالاستجابة لمتطلبات السوق، ووضع القواعد الآزمة لذلك بصورة فعّالة، مرنة وسريعة، تستجيب للمستجدات الاقتصادية والمرونة التي تتطلبها تقنية القطاع لجانب تحقيق التوازن بين مصالح الأطراف المتدخلة⁽⁷²⁾.

⁶⁹ - « cette imbrication des compétences, cette confusion des pouvoirs semble ainsi être la marque de l'autorité de régulation », ZOUAÏMIA Rachid, op.cit., p.21.

⁷⁰-Voir : Pierre de MONTALIVET, « Gouvernance nationale et participation : le cas des autorités administratives indépendantes », in Pierre de MONTALIVET (s.dir.), Gouvernance et participation, Bruylant, Bruxelles, 2011, pp.21-35.

⁷¹ - «Le souci de bonne gouvernance est ainsi devenu le vecteur de développement d'autorités de régulation indépendantes», CHEVALLIER Jacques, «La gouvernance, un nouveau paradigme étatique?», RFAF, n°105 et 106, 2003, p.216.

⁷² - زوايمية رشيد، المرجع السابق، ص.06.

فتمتع سلطات الضبط بالسلطة التنظيمية مثلاً يسمح في الوقت المناسب بتبني حلول مواكبة للتغيرات التقنية للقطاع، فهذا يخلق كفاءة حقيقية لتدخلات هذه السلطات من خلال السماح لها بخلق نطاق لسيادة القانون بدلا من الاكتفاء والاقتصار على تطبيقه فقط، عن طريق وضع وسن بنود وقواعد تجمع بين الواقع والتجربة وعدم الاكتفاء فقط بالقواعد العامة التي تسنها مصادر أعلى منها. في الواقع على ضوء معايير السرعة والاستجابة لاحتياجات المتغيرة لأصحاب المصلحة في السوق وتبني القواعد المحققة لذلك، يتم قياس فعالية تدخل الدولة، لهذا السبب يجب أن تكون القواعد موازية ومواكبة لتغيرات السياق التكنولوجي والاقتصادي⁽⁷³⁾.

وبالتالي، لكي تكون سلطات الضبط مؤهلة لتحقيق الكفاءة والفعالية المطلوبة، فإنه من الضروري الاعتراف لها بجملة من الأدوات والوسائل التي تسمح لها بممارسة وظيفتها على القطاعات التي أنشئت فيها، ما يجعلها تستجيب لما تمليه التطورات السريعة للأسواق من عدّة زوايا، بحيث تشكل من خبراء ومختصين في ميدان النشاط خلافا للإدارة التقليدية، كما تسمح بمشاركة الفاعلين الاقتصاديين والاجتماعيين في عملية صنع القرار بالنظر إلى تشكيلتها حيث تتألف من مهنيين بالإضافة إلى خبراء.

وكما أنّها تمارس اختصاصاتها بقرار القطاع الذي تشرف على ضبطه، ما يجعلها في وضعية اتصال مباشر بالأعوان الاقتصاديين، ممّا يساهم في القضاء على المسافة الشاسعة التي تفصل بين الإدارة والأعوان الاقتصاديين، ويضاف إلى ذلك أنّه بالنظر إلى تخصصها تستطيع السلطة الضابطة مواجهة التغيرات التقنية السريعة التي تشهدها الأسواق والتكيف السريع مع الأوضاع الجديدة وما تمليه من تنظيمات وإجراءات وتدابير⁽⁷⁴⁾.

ومن جانب آخر، فلبحث عن تحقيق عدّم التحيز الإداري والموقف الهش الذي لطالما طبع علاقة المواطنين بالسلطتين السياسية والإدارية، ومحاولة استبعاد التسيير المتزايد للإدارة الكلاسيكية، هو أهمّ باعث لإنشاء سلطات الضبط الاقتصادي، التي جاءت بضمانات أكبر للاستقلالية في محاولة لفصلها عن ضغوطات السلطة السياسية ومن ثمّ حيادها وعدم تحيزها، فهذا الأخير عامل

⁷³ - وهذا ما يؤكد عليه مجلس الدولة الفرنسي في تقرير صادر له سنة 2001:

-Conseil d'Etat, (Rapport public), Les autorités administratives indépendantes, EDCE, La documentation française, n° 52, 2001, p. 340.

⁷⁴ - زوايمية رشيد، المرجع السابق، ص.06.

يسمح بإزالة التناقض الذي يشوه مصداقية وحياد السلطة العمومية في معاملتها للأعوان الاقتصاديين فهو مستلهم من الليبرالية الجديدة التي تعتمد على إبعاد السلطة السياسية عن التسيير المباشر⁽⁷⁵⁾. كما أنّ الحل المقترح لمواجهة ظاهرة انعدام المصداقية يتطلب ضرورة قدرة السلطات السياسية على تفويض جزء كبير من صلاحياتها إلى خبراء مستقلين ، من أجل رفع مصداقية التزاماتهم فيتم ذلك عن طريق إحداث هياكل مستقلة تحدّ من الإجراءات الإدارية التعسفية والتدخلات العشوائية كما تضمن الحد الأدنى من استمرارية السياسة المعروض للالتزامات الحكومية غير الجديرة بالثقة على جلب الاستثمارات ، وتبرز حتمية اعتماد مثل هذه الحلول بالخصوص في القطاعات التي تحتضن مؤسسات اقتصادية تابعة للقطاع العمومي⁽⁷⁶⁾.

ومن ناحية أخرى، وبخلاف الهيئات الإدارية التقليدية التي تتميز بالتحيز كما أسلفنا، كان من الضروري خلق هيئات جديدة تسمح وتساعد على تعريف الفاعلين بقواعد السلوك ، والمسائل الفنية والتقنية التي تنطوي على المصداقية والشفافية، تلقى استجابة من الفاعلين الاقتصاديين⁽⁷⁷⁾. في الأخير، نقول أنّ ما يعزز كون سلطات الضبط استجابة لمتطلبات الحوكمة هو تحقق كل من مبدأ المساءلة ومبدأ سيادة القانون⁽⁷⁸⁾، من خلال الرقابة القضائية الممارسة على أعمال هذه الهيئات والتي تهدف إلى ضمان احترامها للشريعة والمشروعية⁽⁷⁹⁾، أي للقوانين والأصول الإجرائية والموضوعية استجابة للترشاد والفعالية الإدارية والاقتصادية، بما يخلق الطمأنينة للمتعاملين أمامها ، و يضمن حقوقهم وحياتهم الأساسية⁽⁸⁰⁾.

⁷⁵-Comme le soulignait le ministre de l'Intérieur « CHEVENEMENT Jean-Pierre » lors de la discussion en première lecture du projet de loi portant création du Conseil supérieur de la déontologie de la sécurité : « L'objectif poursuivi par les pouvoirs publics lorsqu'ils créent une autorité administrative indépendante est désormais clair ; ils s'attendent à ce que ces institutions s'acquittent de leur tâche comme le feraient des magistrats, c'est-à-dire avec impartialité, objectivité et indépendance », Conseil d'Etat, (Rapport public), Les autorités administratives indépendantes, op.cit., p.275. et voir : C. const., n° 2012-280 QPC, du 12 octobre 2012, www.conseil-constitutionnel.fr/

⁷⁶- زوايمية رشيد، المرجع السابق، ص.06.

⁷⁷-أنظر: حاحة عبد العالي، الآليات القانونية لمكافحة الفساد الإداري في الجزائر، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه علوم في الحقوق، تخصص: قانون عام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بسكرة، 2013.

⁷⁸- أنظر: قاضي أنيس فيصل، دولة القانون ودور القاضي الإداري في تكريسها في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع القانون العام، تخصص: المؤسسات الإدارية والسياسية، كلية الحقوق، جامعة قسنطينة، 2010 .

⁷⁹- أنظر: الهيني محمد، رقابة القضاء على أعمال هيئات النوظمة، أطروحة دكتوراه في الحقوق، كلية الحقوق، جامعة فاس، المغرب، 2013.

⁸⁰- الهيني محمد، "دور هيئات النوظمة في ضمان حكامه إدارية واقتصادية فعالة"، ص.5، مقال منشور على الموقع الإلكتروني : www.iefpedia.com/

هكذا إذن تمّ إحداث "سلطات الضبط الاقتصادي"، الهياكل الجديدة التي تستخدمها الدولة بدلا من الإدارة التقليدية، للوفاء بمهام الضبط في قطاع النشاطات الاقتصادية والمالية المفتوحة شيئا فشيئا على المنافسة، وهو الأمر بالنسبة للجزائر، إذ أنّ معظم هذه الهياكل أنشئت في المجال الاقتصادي بحيث أنّ القطاعات التي تستقبل هذه الهياكل هي التي تخضع نشاطاتها فيها لقواعد المنافسة، ويتعلق الأمر: القطاع البنكي والمالي، البورصة ... إلخ⁽⁸¹⁾.

والجدير بالذكر، هو أنّ الحقل العام للمنافسة يمتدّ إلى جميع الأنشطة الاقتصادية، ما أدى إلى انقسام الضبط إلى نوعين: ضبط قطاعي يعرف بالضبط العمودي، وضبط عام يعرف بالضبط الأفقي، فالأول تجسده عدّة سلطات ضبط يمتدّ نطاق اختصاصها على القطاع الذي تشرف عليه⁽⁸²⁾، أمّا الثاني فتجسده سلطة ضبط واحدة متمثلة في مجلس المنافسة، يمتد اختصاصه إلى كافة قطاعات النشاط الاقتصادي، فهو وصي النظام العام الاقتصادي⁽⁸³⁾.

هكذا تكون سلطات الضبط استجابة قانونية لمقتضيات الحكومة التي يتطلبها مناخ جلب الاستثمار الأجنبي، هذا بعكس الإدارة الكلاسيكية الغارقة في البيروقراطية والفساد، وأمام هذا الدور الكبير والمهم الذي تسعى هذه الفئات الجديدة لتحقيقه، كان لزاما علينا الخوض في مدى شرعيتها بالنسبة للقانون الأساسي.

الفرع الثاني

مدى شرعية سلطات الضبط الاقتصادي

لقد أثارت مسألة شرعية سلطات الضبط الاقتصادي تساؤلات عديدة، أهمها وضعيتها ومكانتها في القانون الأساسي المحدد للسلطات في الدولة، خاصة مع غياب أي فقه دستوري أو

⁸¹- ما يظهر جليا بالنسبة لإحداث سلطات الضبط في القانون الجزائري، هو انحصار مفهوم المشرّع في إنشائها في المجال الاقتصادي، فباستثناء الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته وجمعية معالجة الاستعلام المالي، لا نجد أثر لهيئات ضابطة تعزز العلاقة بين الإدارة والمواطن خاصة بعد إلغاء وسيط الجمهورية، للتفصيل أكثر عد إلى: شرفي صافية، تجربة وسيط الجمهورية في الجزائر من الإنشاء إلى الإلغاء: مقارنة بالتمودج السويدي والفرنسي، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2004.

⁸²- ZOUAÏMIA Rachid, «De l'articulation des rapports entre le conseil de la concurrence et les autorités de régulation sectorielles en droit Algérien», Idara, n° 33, 2007, p. 34.

⁸³- راجع: خميلية سمير، عن سلطة مجلس المنافسة في ضبط السوق، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع: تحولات الدولة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تيزي وزو، 2013، وأنظر: بوخاري لطيفة، مقتضيات النظام العام الاقتصادي: بين دور الدولة ودور مجلس المنافسة، مداخلة أقيمت في إطار أعمال الملتقى الوطني السابع حول ضبط النشاط الاقتصادي في الجزائر بين التشريع والممارسة، يومي 09 و 10 ديسمبر 2013، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة سعيدة، ص.ص. 1-15.

اجتهاد قضائي يجزم ويبين مكانتها الدستورية بشكل صريح (أولاً)، ما يجعل التساؤل قائماً حول مدى شرعية وتوافق الاختصاص التنظيمي والقمعي التي خولها لها المشرع لأحكام الدستور (ثانياً).

أولاً-مكانة سلطات الضبط في القانون الأساسي

إنّ المتمعن في تجربة سلطات الضبط الاقتصادي في الجزائر، يجد أنّ جزء من هذه السلطات منشأة في إطار دستور 1989، وجزء آخر منشأة في إطار دستور 1996، والمدقق في أحكام هذان الأخيران، يستشف أنّ النصوص التأسيسية لهذه الهيئات تستمد تأشيرتها من أحكام نصوص المواد 115 من دستور 1989، و 122 من دستور 1996، المتعلقة بمجال التشريع، فهل يمكن التسليم بأحكام هاتين المادتين كأساس يضيفي الشرعية لإنشاء هذه السلطات؟

بالنسبة للسلطات المنشأة في إطار دستور 1989، والمتمثلة في: المجلس الأعلى للإعلام، مجلس النقد والقرض، اللجنة المصرفية، لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، ومجلس المنافسة، فإنّها أشرت بنصّ المادة 115، غير أنّ هذه الأخيرة لا توحى بأية أحكام تسمح بإنشائها، وليس هذا فحسب، بل حتى السلطة التنفيذية بحسب أحكام هذا النصّ الدستوري غير مؤهلة لإنشائها⁽⁸⁴⁾.

في ظلّ هذا الفراغ والمأزق القانوني، ما هو إذاً المبرر الذي يضيفي الشرعية على إنشاء هذه السلطات؟، خاصة مع غياب أي اجتهاد قضائي أو فقه دستوري يفصل أو يبين ذلك كما سبق الإشارة. في هذا الإطار يرى الأستاذ "خلوفي رشيد" أنّه يمكن الرجوع إلى فقه المجلس الدستوري الفرنسي الذي فصل بشأن وجودها حتى ولو كان ذلك بصفة ضمنية، في إطار فحصه للنصوص القانونية الأولى المنشئة للسلطات الإدارية المستقلة، بحيث لم يبدّ أية ملاحظة بشأن مدى دستورتيتها⁽⁸⁵⁾.

أمّا فيما يتعلّق بتلك المنشأة في ظلّ دستور 1996 (من سلطة ضبط البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية إلى غاية الوكالتين المنجميتين)، فإنّ النصوص المنشئة لها تؤشّر بنصّ المادة 122 منه بحيث أنّ الفقرة 29 من نصّ هذه الأخيرة تؤكد على صلاحية السلطة التشريعية لإنشاء "فئات المؤسسات" وقياساً على هذا، هل بإمكاننا التسليم بشرعية سلطات الضبط الاقتصادي في الجزائر؟.

في هذا الصدد يضيف الأستاذ "خلوفي رشيد"، ويؤكد على فرضية الأفق المؤسساتي للفقرة 29 من نصّ المادة 122، وقابليتها للتكييف مع الحاجيات الخاصة، وأنّ لفظي "فئات" و"مؤسسات"، جاء

⁸⁴ - إلا إذا تمّ التسليم بإدراج هذا الاختصاص ضمن التنظيمات المستقلة لرئيس الجمهورية، والتي تكون في المجالات غير المخصصة للقانون، المادة 116 من دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1989، المرجع السابق.

⁸⁵ - KHELLOUFI Rachid, «Les institutions de régulation en droit Algérien », Idara, n° 02, 2004, p.82.

على صيغة الجمع، ويمكن أن يحمل في طياتها فكرة مجموعة موسعة من الأشخاص المعنوية ذات الطبيعة الإدارية⁽⁸⁶⁾، غير أنه لا يمكن الأخذ بهذه الفرضية الأكثر اتساعا، كون المشرع قام بالتحديد التشريعي لمفهوم المؤسسات، وقام بحصرها من خلال القانون رقم 01-88 المؤرخ في 12 جانفي 1988، المتعلق بالقانون الأساسي للمؤسسات العمومية الاقتصادية.

وعلى هذا الأساس، فإن هذه الفرضية مردودة، ذلك أن المعنى المكرس من قبل المشرع لمصطلح المؤسسات هو المعنى الضيق للمفهوم التقليدي للقانون الإداري أي هيئات القانون العام المكلفة بتسيير مرافق عامة⁽⁸⁷⁾.

أما الأستاذ "زوايمية رشيد" فيطرح مسألة دستورية هذه السلطات انطلاقا من مفهوم الاستقلالية الممنوحة لها، والتي عادة ما تطرح مشكلة صارخة اتجاه القانون الأساسي⁽⁸⁸⁾، فبالعودة إلى هذا الأخير فإن الباب الثاني منه يحدد تنظيم السلطات في الدولة ويقسمها إلى ثلاث: تشريعية تشرف على وضع القوانين، تنفيذية تتولى حسن تنفيذ تلك القوانين، قضائية تقوم على النطق بالعدالة، وبالمقابل لا نجد وضعية محددة ولا مكانة صريحة فيه لسلطات الضبط الاقتصادي. لذلك نتساءل أين يكمن موضع هذه السلطات بالنظر إلى الاستقلالية الممنوحة لها؟.

في هذا الإطار، يرى الأستاذ "حنفي عبد الله"، أن فكرة السلطة الرابعة وحدها التي تمثل الإجابة المقنعة لمشكلة إدخال هيئات الضبط الاقتصادي في النموذج المؤسساتي للدولة، حيث اعتبر أن سلطات الضبط بمثابة سلطة رابعة بجوار السلطات التقليدية الثلاث، استنادا إلى التسمية التي أطلقها المشرع على بعضها، واستنادا إلى ما تتمتع به هذه السلطات من استقلالية في مواجهة الحكومة، مما

⁸⁶- يرى الأستاذ "خلوفي رشيد" أن تفسير مصطلح "المؤسسات" تفسيراً ضيقاً على غرار التعريف التقليدي الذي يمنحه القانون الإداري، يمكن أن يؤدي إلى الجزم بعدم دستورية هذه السلطات، وبالتالي فهو يوسع فرضيته إلى كون هذا المصطلح قد استعمل للدلالة على معنى عام، يتعلق بالشخص المعنوي العام عموماً.

-KHELLOUFI Rachid, op.cit., p.83.

⁸⁷- بوجمليين وليد، سلطات الضبط الاقتصادي في القانون الجزائري، مذكرة لنيل شهادة ماجستير في الحقوق، فرع: الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق والعلوم الإدارية، جامعة الجزائر، 2007، ص.32.

⁸⁸- ZOUAÏMIA Rachid, Les autorités de régulation indépendantes dans le secteur financier en en Algérie, Editions Houma, Alger, 2005, p.18.

يخرجها من فئة المؤسسات أو المرافق العامة التقليدية⁽⁸⁹⁾، كما أنّ الدستور لا يضع مبدأ مقيداً
فالفصل بين السلطات هو المبدأ وليس ثلاثية السلطات⁽⁹⁰⁾.

لكن هل حقا إرادة المشرّع متجهة إلى إنشاء سلطة رابعة؟ في خضم هذا الإشكال، فإنّ الفقه
الفرنسي يتفق على أنّ المشرّع الفرنسي لم يقدّم أبداً بإنشاء سلطة رابعة بجوار السلطات الثلاث
وحتى وإن أطلق وصف السلطة على منظمة أو هيئة، فإنّه يتغنى من ذلك تبيان الطبيعة الخاصة لها
وإخراجها من إطار السلطات الإدارية التقليدية⁽⁹¹⁾.

وقياسا على ذلك، نقول أنّ سلطات الضبط ليست بسلطة رابعة، وإنما سلطة ذات طبيعة
خاصة ومتميزة، فهي سلطات الضبط الاقتصادي، وبالتالي من غير المعقول والمنطقي إدراجها ضمن
الهيئات الإدارية التقليدية في الدولة مجرد إطلاق المشرّع اسم السلطة عليها، خاصة وأنّ السلطة التي
خولها للهيئات المستقلة عموما ليست بذات مفهوم السلطة التي تتمتع بها الهيئات التقليدية، ولكن
هي سلطة بمفهوم إعطاء هذه الهيئات القدرة على اتخاذ قرارات تمكنها من مباشرة الاختصاصات التي
استحدثت من أجلها بكل فعالية ومصداقية بما يحقق الحوكمة.

هذا ما يضعنا أمام مآزق قانوني آخر، يعترض الاعتماد على هذا الحل للتسليم بشرعية هذه
الهيئات في الجزائر، خاصة مع غياب أي تبرير أو أساس قانوني أو قضائي، حيث لم تظهر أي
اجتهادات قضائية في هذا الشأن، ولم يتدخل المجلس الدستوري الجزائري لتوضيح الأمر⁽⁹²⁾.

أمام هذا السكوت بشأن تحديد مكانة سلطات الضبط، كان لزاما علينا البحث عن ذلك
بالعودة إلى التشريعات المقارنة، التي هي على عكس من ذلك، بحيث أنّ هذه المعادلة قد تمّ معالجتها
في القانون الفرنسي في أكثر من مناسبة، لتبرير أساس أو مركز السلطات الإدارية المستقلة في
الدستور، بالاعتراف بمركز ثنائي لصالح السلطات الإدارية المستقلة، فقد استطاع المجلس الدستوري

⁸⁹- حنفي عبد الله، المرجع السابق، ص.53.

⁹⁰- رابع نادية، النظام القانوني لسلطات الضبط المستقلة، مذكرة لنيل شهادة ماجستير في القانون، فرع القانون العام، تخصص: القانون العام للأعمال،
كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بجاية، 2012، ص.12.

⁹¹- زعاتري كريمة، المركز القانوني لسلطة ضبط البريد والمواصلات السلكية و اللاسلكية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع الحقوق الأساسية
والعلوم السياسية، تخصص: إدارة ومالية، كلية الحقوق، جامعة بومرداس، 2012، ص.50.

⁹²- حدري سمير، السلطات الإدارية المستقلة الفاصلة في المواد الاقتصادية والمالية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع: قانون الأعمال، كلية
الحقوق، جامعة بومرداس، 2006، ص.79.

الفرنسي التوفيق بين طبيعتها الإدارية واستقلاليتها تجاه الحكومة، فهو يفترض أنّ هذه الهيئات تتداخل مع الأسس الدستورية، ونشأتها تتماشى مع أحكام القانون الأساسي⁽⁹³⁾.

وبالعودة إلى القانون المغربي، فإنّ المؤسس الدستوري، قام بإنهاء هذا الإشكال تماما، على أساس إدراجه للهيئات الضابطة ضمن دستور المملكة المغربية لسنة 2011 وتحت تسمية "هيئات الحكامة الجيدة والتقنين"⁽⁹⁴⁾، ليكون بذلك قد أنهى الإشكال المتعلق بدستوريتها وكذا شرعيتها، ليس بإدراجها ضمن أحكام القانون الأساسي فحسب، بل ومنح لها مكانة صريحة تضيي عليها الشرعية وجعلها هيئات الحكامة الجيدة، لتتقلد هكذا وتكليف صريح تحقيق الحوكمة⁽⁹⁵⁾. أمّا في الجزائر فالإشكالات نفسها التي تطرح لكن للأسف لا تحصل على ذات الحلول.

ثانياً- مدى شرعية الاختصاصات الممنوحة لسلطات الضبط

بغرض الاستجابة للوظيفة الضبطية والسماح بأدائها، والتي لا يمكن لا للسلطة التنفيذية ولا للسلطة القضائية أدائها، خوّل وزوّدت سلطات الضبط الاقتصادي بأدوات ووسائل عدّة تمكنها من أدائها، بما يحقق الحوكمة في القطاعات التي تشرف عليها، ومن الوسائل التي تثير مسألة مدى شرعيتها الاختصاص التنظيمي (1) ، والاختصاص القمعي (2) .

1- مدى شرعية ممارسة الاختصاص التنظيمي

تتمتع بعض سلطات الضبط بالصلاحيات التنظيمية، صلاحية سنّ قواعد عامة غير مجردة موجهة إلى شخص محدّد، بحيث هذه القواعد تنشئ التزامات على عاتق الأعوان الاقتصاديين، كما تمنح لهم حقوق⁽⁹⁶⁾، بالعودة إلى القانون الفرنسي، فإنّ مسألة منح الاختصاص التنظيمي للسلطات الإدارية المستقلة، أثار إشكالات عديدة، كون ذلك يؤدي إلى المساس بصلاحيات الوزير الأول، لأنّه وبموجب نصّ المادة 21 من الدستور الفرنسي هو صاحب الحق في ممارسة هذا الاختصاص⁽⁹⁷⁾

⁹³-Voir : AUTIN Jean-Louis, « Les autorités administratives indépendantes et la Constitution », Revue administrative, n° 244, 1988, pp. 333-338.

⁹⁴- أنظر الباب الثاني عشر، الذي جاء بعنوان "الحكامة الجيدة" من دستور المملكة المغربية لسنة 2011، صادر بمقرر المجلس الدستوري بالرباط في 14 جويلية 2011، ج.ر.م.م.، عدد 5964 مكرر، صادر في 30 جويلية 2011، منشور على الموقع الإلكتروني:

www.iedja.org/wp/MAROC/Constit/

⁹⁵-Sur la question voir : MACHICHI Drissi Alami, « Les autorités autonomes de régulation », 2012, pp. 11-17, En ligne : www.haca.ma/

⁹⁶- عيساوي عز الدين، "المكانة الدستورية للهيئات الإدارية المستقلة: مآل مبدأ الفصل بين السلطات"، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد الرابع، جامعة محمد خيضر بسكرة، ص.207، مقال منشور على الموقع الإلكتروني: www.univ-biskra.dz/lab/

⁹⁷-« Le Premier ministre dirige l'action du Gouvernement ...il exerce le pouvoir réglementaire ... », Constitution de la République française de 04 octobre 1958 , www.legifrance.fr/

والعهد بذلك للسلطات الإدارية المستقلة يشكل تفتيت لهذه الصّلاحية وتعدّيًا على اختصاصات الوزير الأوّل.

تدخل المجلس الدّستوري الفرنسي، واعترف بالسلطة التّظيمية للسلطات الإدارية المستقلّة في عدّة مناسبات⁽⁹⁸⁾، بشرط أن تكون متعلّقة بالمجال المخصّص لها، ما يجعله اختصاص تنظيمي مؤطر ومحدود، تراعي فيه هذه الهيئات النّصوص التّشريعية والتّطبيقية لممارسته⁽⁹⁹⁾.

بالعودة إلى القانون الجزائري، فإنّ تحويل بعض سلطات الضّبط بالسلطة التّظيمية عوض السلطة التّفيذية يطرح مشاكل دستورية بالنّظر إلى نصّ المادة 85 ونصّ المادة 125 من دستور 1996، بحيث ممارسة السلطة التّظيمية من اختصاص السلطة التّفيذية المحسّدة في كل من رئيس الجمهورية والوزير الأوّل، الذي يتولى السّهر على حسن سير الإدارة العمومية وعلى تنفيذ القوانين والتّنظيمات، وبناءً على أحكام هذان النّصان، نتساءل عن دستورية السلطة التّظيمية لهذه الهيئات في الجزائر، خاصة إذا علمنا أنّ الأنظمة التي تستصدرها لا تخضع لعملية التّصديق مثل فرنسا، باستثناء الأنظمة التي تصدرها لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها⁽¹⁰⁰⁾.

إنّ الإشكال المتعلّق بدستورية السلطة التّظيمية الممنوحة لسلطات الضّبط الاقتصادي لا تطرح في حال كونها ذات طبيعة تقنية، فالإشكال يطرح في حالة تحويل سلطة تنظيمية حقيقية، مثلما هو الأمر بالنّسبة لمجلس النّقد والقرض - كما سنراه لاحقاً-، ففي مثل هذه الحالة، كل القواعد المتعلّقة بتطبيق القانون تقع تحت طائلة السلطة التّظيمية للمجلس، والمتّمعن في هذه الصّلاحية يجد أنّها لا تشكل تفويضاً مخول من السلطة التّفيذية، ممّا يجعلها غير تابعة لها، خاصة وأنّ تتمتع مجلس النّقد والقرض بهذه السلطة كان باعتراف وتحويل قانوني.

بالنّسبة للقانون الفرنسي، وبحسب تعبير الكاتب « BERGEL Jean-Louis » لا يمكن تبرير هذه الصّلاحية بما يسمى " منح إمتياز " أو " تنازل "، لذا يبقى هذا الإسناد يشكل مساساً بالقانون الأساسيّ⁽¹⁰¹⁾، ومع ذلك، ورغم أنّ هذا الأخير يمنح صلاحيات تنظيمية لكل من رئيس الجمهورية

⁹⁸ - Voir les décisions : C.const, n° 83-164 DC, du 19 janvier 1984, à propos du comité de la réglementation bancaire ; n° 88-248 DC, du 17 janvier 1989, www.conseil-constitutionnel.fr/

⁹⁹ - ZOUAÏMIA Rachid, « Réflexions sur le pouvoir réglementaire des autorités administratives indépendantes en Algérie », Revue Critique de Droit et Sciences Politiques, n° 02, 2011, p.20.

¹⁰⁰ - أنظر المرسوم التّفيذي رقم 102-96 مؤرّخ في 11 مارس 1996، يتعلّق بتطبيق المادة 32 من المرسوم التّشريعي 10-93 المؤرّخ في 23 ماي 1993،

يتعلّق ببورصة القيم المنقولة، ج.ر.ج.ج.، عدد 18، صادر في 20 مارس 1996.

¹⁰¹ - BERGEL Jean-Louis, « Pouvoir réglementaire et délégation de compétences normatives », RDP, n° spécial, 2001, p. 2374.

والوزير الأول فقط، إلا أنّ ذلك لا يعني أنّ هذه السلطة محصورة أو تُعنى بالدرجة الأولى السلطات المعنية⁽¹⁰²⁾.

بحسب الأستاذ "زوايمية رشيد"، فإنّ التفسير الجيد لهذا التحويل، يعود إلى تمييز بين سلطة تنظيمية عامة محتكرة من قبل رئيس الجمهورية والوزير الأول، وبين سلطة تنظيمية خاصة يمكن العهد بها إلى مختلف السلطات المتواجدة في الدولة، كالجماعات المحلية اللامركزية والمؤسسات الخاصة مثل المؤسسات العمومية، كما يمكن العهد بها حتى إلى الأشخاص الخاصة، كما هو الشأن بالنسبة للفدراليات الرياضية والجماعات المهنية⁽¹⁰³⁾.

وبهذا، فإنّه هناك أنواع مختلفة من السلطة التنظيمية، فبالإضافة إلى تلك المخولة دستوريا نجد سلطة تنظيمية ممارسة من طرف الأشخاص، الهيئات والمؤسسات الأخرى، فالجانب العملي يكشف عن ممارسة الوزارات للصلاحيات التنظيمية المفوضة من قبل الوزير الأول، ذلك لتنظيم المصالح وضمان حسن سير الخدمات الواقعة تحت صلاحياتهم⁽¹⁰⁴⁾. كما أنّ المشرع هو الذي يكلف الوزراء بتحديد قواعد وكيفيات تطبيق القانون في المسائل الداخلية المتعلقة بالقطاع الذي ينتمي إليه الوزير المعني⁽¹⁰⁵⁾.

حتى الولاية ورؤساء البلديات، يتمتعون بالسلطة التنظيمية⁽¹⁰⁶⁾، فبالعودة إلى قانون الولاية، فإنّ نصّ المادة 114 منه يقضي بـ: "الوالي مسؤول على المحافظة على النظام العام والأمن والسكينة العمومية"، كما أنّ نصّ المادة 125 من القانون نفسه، تؤكد على أنّه: "تنشر القرارات المتضمنة التنظيمات الدائمة إذا كانت تكتسي طابعا عاما، وفي الحالات المخالفة تبلغ للمعنيين دون المساس بآجال الطعون المنصوص عليها في القوانين المعمول بها"، الوضع ذاته بالنسبة لقانون البلدية، بحيث أنّ

¹⁰²-ZOUAÏMIA Rachid, Les autorités de régulation financière en Algérie, Editions Belkeise, Alger, 2013, p. 34.

¹⁰³-ZOUAÏMIA Rachid, Les instruments juridiques de la régulation économique en Algérie, Editions Belkeise, Alger, 2012, p. 106.

¹⁰⁴- على سبيل المثال أنظر: القرار المؤرخ في 30 مارس 2008، يحدّد شروط تطبيق المادة 21 من القانون رقم 01-05، مؤرخ في 06 فيفري 2005، يتعلّق بالوقاية من تبييض الأموال وتمويل الإرهاب ومكافحتها، ج.ر.ج.ج.، عدد 25، صادر في 18 ماي 2008.

¹⁰⁵- ZOUAÏMIA Rachid, Les autorités de régulation financière en Algérie, op.cit., p.35.

- على سبيل المثال: أنظر المادّتان 21 مكرر 1 و 43 مكرر من القانون رقم 99-05 مؤرخ في 04 أبريل 1999، يتضمّن القانون التوجيهي للتعليم العالي، ج.ر.ج.ج.، عدد 24، صادر في 07 أبريل 1999، معدّل ومتّمّ بالقانون رقم 08-06 مؤرخ في 02 فيفري 2008، ج.ر.ج.ج.، عدد 10، صادر في 27 فيفري 2008، وأنظر القرار المؤرخ في 18 جوان 2008، يحدّد شروط تسليم رخصة إنشاء مؤسسة خاصة للتكوين العالي، ج.ر.ج.ج.، عدد 48، صادر في 24 أوت 2008.

¹⁰⁶- قانون رقم 12-07 مؤرخ في 21 فيفري 2012، يتعلّق بالولاية، ج.ر.ج.ج.، عدد 12، صادر في 29 فيفري 2012.

نصّ المادة 94 منه ينصّ على أنّه: " في إطار احترام حقوق وحرّيات المواطنين يُكلّف رئيس المجلس الشعبي البلدي على الخصوص بما يأتي:

- السهر على المحافظة على النّظام العام وأمن الأشخاص والممتلكات،
- التأكّد من الحفاظ على النّظام العام في كل الأماكن العمومية التي يجري فيها تجمع الأشخاص، ومعاينة كل مساس بالسكينة العمومية وكل الأعمال التي من شأنها الإخلال بها،
- تنظيم ضبطية الطرقات المتواجدة على إقليم البلدية، مع مراعاة الأحكام الخاصة بالطرقات ذات الحركة الكثيفة... " (107)، كما أنّه وفي إطار صلاحياته يتخذ قرارات " قصد الأمر باتخاذ تدابير محلية خاصة بالمسائل الموضوعية بموجب القوانين والتنظيمات تحت إشرافه وسلطته " (108).

أخيراً، نجد أنّ القانون يعترف بالسلطة التنظيمية لفائدة الأشخاص الخاصة، وفي هذا الإطار مثالان جديران بالذكر، يتعلّق الأول بالفدراليات الرياضية الوطنية التي حولت قانونا بسلطة تنفيذ القواعد التقنية الفنيّة وكذا الأخلاقية لتنظيم الرياضة، في سياق مهمة الخدمة العمومية الموكلة إليهم عن طريق التفويض (109).

أمّا بالنسبة للثاني، فيخص المنظمات المهنية، والأشخاص المعنوية الخاصة (110)، بحيث نجدّها تمارس أيضاً صلاحيات تنظيمية، إذ يحق لها وضع قواعدها الداخلية، والتي تحدّد إجراءات سيرها وتشغيلها، وكما تمارس أيضاً السلطة التنظيمية من خلال سنّ مدونات لأخلاقيات المهنة التي تحتوي على المتطلبات الإلزامية، بما في ذلك تحديد الالتزامات التي تقع على المهنيين والعلاقات بين العملاء وغيرها، وعلى سبيل المثال، فإنّ نصّ المادة 45 من قانون تنظيم مهنة الموثق، يؤكّد على إنشاء غرفة وطنية للموثقين تتمتع بالشخصية الاعتبارية، تسهر على تنفيذ كل عمل يهدف إلى ضمان احترام قواعد المهنة وأعرافها، وتتولى إعداد مدونة لأخلاقيات المهنة ويتم نشرها في الجريدة الرسمية (111).

¹⁰⁷- قانون رقم 10-11 مؤرّخ في 22 جوان 2011، يتعلّق بالبلدية، ج.ر.ج.ج.، عدد 37، صادر في 03 جويلية 2011.

¹⁰⁸- المادة 96، المرجع نفسه.

¹⁰⁹- Sur la question, voir : ZOUAÏMIA Rachid, « La délégation unilatérale de service public au profit de personnes privées », Idara, n° 42, 2011, pp.49-74 ; du même auteur, La délégation de service public au profit de personnes privées, Editions Belkeise, Alger, 2012.

¹¹⁰- يميز عادة بين نوعين من الأشخاص المعنوية: الأشخاص المعنوية الخاصة و الأشخاص المعنوية العامة، ومعيار التمييز بينهما قائم على أساس النّظام القانوني الذي تخضع له كل من الفئتين، فالأشخاص المعنوية الخاصة، تخضع إلى أحكام القانون الخاص، وتهدف إلى تحقيق مصالح خاصة للأشخاص المكونين لها. ومثال ذلك: الشركة التي تتميز بكونها عبارة عن شخص معنوي ينشأ عن عقد موضوعه تحقيق الأرباح أو تقاسمه، وفي بعض الأحيان يكون الهدف من خلق ذلك الشخص المعنوي الخاص تحقيق أهداف غير تقاسم الأرباح مثال النقابات التي تتوخى بالأساس الدفاع عن المصالح المهنية... إلخ، للتفصيل أكثر، عد إلى: عجة الخليلي، مدخل للعلوم القانونية: نظرية الحق، الجزء الثاني، منشورات برقي، الجزائر، 2009، ص.ص. 216-274.

¹¹¹- قانون رقم 02-06 مؤرّخ في 20 فيفري 2006، يتضمّن تنظيم مهنة الموثق، ج.ر.ج.ج.، عدد 14، صادر في 08 مارس 2006.

والأحكام نفسها بالنسبة لقانون تنظيم مهنة المحضرين القضائيين⁽¹¹²⁾، وكذا الأمر ذاته بالنسبة لقانون تنظيم مهنة المترجم-الترجمان الرسمي⁽¹¹³⁾، وكذا مهنة الخبير المحاسب ومحافظ الحسابات والمحاسب المعتمد⁽¹¹⁴⁾.

هكذا إذن، فإنّ السلطة التنظيمية مفهوم منتشر على عدّة جوانب، والدستور لا يتناول هذه الجوانب المختلفة لها، فهو يعالج فقط السلطة التنظيمية العامة المخولة للوزير الأول والمتعلقة بتنفيذ القوانين، ولا توجد فيه ولا إشارة للأصناف الأخرى للسلطة التنظيمية التي يقوم المشرع بتحويلها للمؤسسات وكذا الهيئات غير الوزير الأول، وإذا كانت السلطة التنظيمية التي يتناولها الدستور سلطة عامة عموماً، فإنّ تلك التي يحولها المشرع حسبما بينا، سلطة تنظيمية خاصة ومحدّدة.

وعلى هذا الأساس، نستنتج أنّ المشرع لا يمس بأحكام القانون الأساسي بتحويله السلطة التنظيمية لسلطات الضبط لتطبيق القانون في المجالات التي جعلت فيها، فإذا كانت هذه السلطة لا تخالف القانون وتخضع له، فهي بالضرورة تخضع للنصوص التنظيمية التي تصدر تطبيقاً لنصّ المادة 125 من الدستور، وهو ما يعني بالتسلسل الهرمي للقواعد، فالتنظيمات الصادرة عن سلطات الضبط ثانوية وعلى مرتبة ودرجة ثانية بالمقارنة مع التنظيمات التي يصدرها الوزير الأول⁽¹¹⁵⁾.

بالتالي، فإنّ السلطة التنظيمية التي تعرفها سلطات الضبط، لا تختلف عن تلك الممارسة من السلطات وكذا الهيئات الأخرى، كما أنّ تمتع سلطات الضبط بها لا يشكل مساساً بأحكام القانون الأساسي، ولا يؤثر ولا بشكل من الأشكال بالمكانة البارزة للوزير الأول والمخولة له بحسب نصّ المادة 125 من الدستور، و انطلاقاً من ذلك، فإنّ سلطات الضبط لا تتمتع بسلطة تنظيمية عامة منافسة لتلك التي يتمتع بها الوزير الأول، وبالعكس هذا الأخير الذي يتمتع بالولاية العامة لهذه

¹¹²- أنظر المادة 40 من القانون رقم 03-06 مؤرخ في 20 فيفري 2006، يتضمن تنظيم مهنة المحضّر القضائي، ج.ر.ج.ج.، عدد 14، صادر في 08 مارس 2006.

¹¹³- أنظر المادة 29 من الأمر رقم 95-13 مؤرخ في 11 مارس 1995، يتضمن تنظيم مهنة المترجم-الترجمان الرسمي، ج.ر.ج.ج.، عدد 17، صادر في 29 مارس 1995.

¹¹⁴- أنظر المادة 15 من القانون رقم 10-01 مؤرخ في 29 جويلية 2010، يتعلق بمهنة الخبير المحاسب ومحافظ الحسابات والمحاسب المعتمد، ج.ر.ج.ج.، عدد 42، صادر في 11 جويلية 2010، معدّل ومتّمّ بالقانون رقم 12-12 مؤرخ في 26 ديسمبر 2012، يتضمن قانون المالية لسنة 2013، ج.ر.ج.ج.، عدد 72، صادر في 30 ديسمبر 2012، ومعدّل ومتمّ بالقانون رقم 13-08 مؤرخ في 30 ديسمبر 2013، يتضمن قانون المالية لسنة 2014، ج.ر.ج.ج.، عدد 68، صادر في 31 ديسمبر 2013.

¹¹⁵- ZOUAÏMIA Rachid, Les autorités de régulation financière en Algérie ,op.cit., pp. 37-38.

الصّلاحية، فإنّ سلطات الضّبط تمارسها بولاية محدودة، وسلطتها فيها في إطار ما يحدّده لها القانون⁽¹¹⁶⁾.

2- مدى شرعية ممارسة الاختصاص القمعي

اعتمد المؤسّس الدّستوري مبدأ الفصل بين السلطات كمبدأ أساسي لتنظيم السلطة العامة وقد عمد إلى تحديد اختصاص كل منها، فالسلطات في الدّولة ثلاثة وهذا المبدأ يقضي بعدم تدخل أي سلطة في اختصاصات سلطة أخرى⁽¹¹⁷⁾.

إنّ اختصاص القمع تمارسه السلطة القضائية حسب نصّ المادّة 146 من دستور 1996، والتي تقضي بأنّ القضاة يختصون بإصدار الأحكام، والسلطة القضائية حسب نصّ المادّة 139 من الدّستور نفسه تهدف إلى حماية المجتمع والحريات، وتضمّن للجميع ولكل واحد المحافظة على حقوقه الأساسية، ونظرا لكون السلطة القضائية لا تستطيع القيام بالمهمّة الضّبطية، تمّ العهد بالاختصاص القمعي لمعظم سلطات الضّبط الاقتصادي في المجالات التي أنشئت فيها⁽¹¹⁸⁾، ما أثار تساؤلات عديدة، خاصة ما تعلّق بشرعيتها بالنسبة للقانون الأساسي، والعائق الدّستوري المثار بشأنها يتمثل في المساس بمبدأ الفصل بين السلطات، فهو يقضي ب: عدم تدخل أيّة سلطة في اختصاص سلطة أخرى ما يدعى بمبدأ التّخصيص في السلطات، وكذا يحمل فكرة عدم الرّبط بين سلطتين، فلا يمكن للهيئة التي أصدرت القاعدة القانونية أن تعاقب عليها⁽¹¹⁹⁾.

أمام سكوت المؤسّس الدّستوري وغياب الاجتهاد القضائي الجزائري حول شرعية السلطة القمعية المخوّلة لسلطات الضّبط، توجب علينا الرّجوع إلى القانون المقارن لتبرير تمتع هذه الأخيرة

¹¹⁶ - ZOUAÏMIA Rachid, Les instruments juridiques de la régulation économique en Algérie, op.cit., pp.109-110.

¹¹⁷ - يعد مبدأ الفصل بين السلطات من أهمّ المبادئ المكرّسة دستوريا في أغلب دول العالم، والذي يهدف إلى حماية وصيانة الحقوق والحريات الفردية عن طريق تنظيم السلطات العامة، ومن أجل ضمان عدم تعسف هذه الأخيرة في استعمال وظيفتها، وقد أكّد المجلس الدّستوري الجزائري على مبدأ الفصل بين السلطات كأساس لتنظيم السلطات العامة في الدّولة في قرار له صادر في 30 أوت 1989:

- « Considérant que le principe de séparation des pouvoirs commande que chaque pouvoir exerce ses prérogatives dans le domaine que lui attribue la Constitution ; Considérant que chaque pouvoir doit demeurer dans les limites de ses attributions pour garantir l'équilibre institutionnel mis en place ». C.const., n°2-D-L-CC-89 du 30 aout 1989, relative au statut du député, JORADP, n° 37 du 04 septembre 1989, www.joradp.dz/

¹¹⁸ - مبدئيا سلطة قمع المخالفات في المجال الاقتصادي من اختصاص القاضي الجنائي، فقد كان قمع المخالفات المنافية للمنافسة الحرة في ظلّ قانون الأسعار لسنة 1989 يعود للقاضي الجنائي، أنظر القانون رقم 89-12 مؤرخ في 05 جويلية 1989، يتعلّق بالأسعار، ج.ر.ج.ج.، عدد 29، صادر في 19 جويلية 1989. (ملغى).

¹¹⁹ - كسال سامية، "مدى شرعية السلطات الإدارية المستقلّة"، مداخلة أقيمت في إطار أعمال الملتقى الوطني حول السلطات الإدارية المستقلّة في الجزائر، يومي 13 و 14 نوفمبر 2012، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قلمة، ص.20.

ب هذه الصّلاحية، بحيث لا تثار هذه العراقيل في الكثير من الدّول الأوروبية على أساس أنّ هذه الأخيرة تبنت فكرة القمع الإداري دستوريا كإسبانيا والبرتغال، بحيث أنّ الدّستور الإسباني لسنة 1978 أعطى مكانة للعقوبات الإدارية، وهذا ما يؤكّد عليه نصّ المادة 25 من هذا الميثاق⁽¹²⁰⁾، أمّا الدّستور البرتغالي لسنة 1976 فيفرق بين المخالفات الجزائية والإدارية، بحيث أنّ نصّ المادة 168 منه يعطي الحقّ للمشرّع الوطني أو الجهوي اختصاصا في تحديد النّظام العام للمخالفات التأديبية والأفعال غير المشروعة والإجراءات الواجب احترامها⁽¹²¹⁾.

أمّا في الدّول التي لم تشر دساتيرها على هذا الخصوص، فإنّ الفقه الدّستوري تدخل للنّظر في مدى دستورية العقوبات الإدارية لسلطات الضّبط وتأطير ممارستها، ففي الولايات المتحدة الأمريكية أقرّت المحكمة العليا أنّ الوكالات المستقلّة بإمكانها الحصول على تفويض من المشرّع في حقّ تحديد المخالفات وتطبيق العقوبات النّاتجة عنها⁽¹²²⁾، كما أنّ المحكمة الدّستورية الألمانية سنة 1967 منحت للمشرّع إمكانية تحويل بعض العقوبات الجزائية إلى عقوبات إدارية⁽¹²³⁾.

وبالعودة إلى فرنسا، المجلس الدّستوري أكّد مرات عدّة على عدم تناقض مبدأ الفصل بين السلطات مع سلطة العقاب الممنوحة للهيئات الإدارية بصفة عامة⁽¹²⁴⁾، والسلطات الإدارية المستقلّة بصفة خاصة، بحيث أقرّ صراحة بدستورية اختصاص القمع للسلطات الإدارية المستقلّة على أساس فكرة امتيازات السلطة العامة، في قراره الخاص بدستورية الجزء الإداري لهذه الهيئات الصادر في 17 جانفي 1989 بمناسبة الجزاءات الصادرة عن المجلس الأعلى للوسائل السّمعية والبصّرية⁽¹²⁵⁾، كما أقرّه كذلك في قراره الصادر في 28 جويلية 1989 فيما يخصّ السلطات المخوّلة للجنة عمليات البورصة الفرنسية، حيث أكّد في قراره أنّ تتمتع السلطات الإدارية المستقلّة بالسلطة القمعية لا يمسّ بمبدأ

¹²⁰- Voir : MODERNE Franck, Sanctions administrative et justice constitutionnelle : contribution à l'étude de jus puniendi de l'Etat dans les démocraties contemporaines, Economica, Paris, 1993, pp. 170-172.

¹²¹- Ibid., pp.173-174.

¹²²- Voir : MODERNE Franck, « Sanctions administrative : éléments d'analyse comparative », RFDA, Editions Dalloz, Paris, 2009, pp. 483-507.

¹²³- MODERNE Franck, Sanctions administrative et justice constitutionnelle : contribution à l'étude de jus puniendi de l'Etat dans les démocraties contemporaines, op. cit., pp.180-182.

- الشيء ذاته أخذ به القاضي الدّستوري الإيطالي سنة 1970، بمناسبة تحويل العقوبات الجزائية إلى عقوبات إدارية.

¹²⁴- ففي قرار له سنة 1982، اعترف للإدارة بحق توقيع العقوبات في المجال الصّريبي:

- C. const., n° 82-155 DC, du 30 décembre 1982, www.conseil-constitutionnel.fr/

¹²⁵-« La loi peut sans qu'il soit portée atteinte au principe de séparation des pouvoirs, doter l'autorité indépendante chargée de garantir l'exercice de liberté de communication de pouvoir de sanction dans la limite nécessaire à l'accomplissement de sa mission », C. const., n° 88-248 DC, du 17 janvier 1989, www.conseil-constitutionnel.fr/

الفصل بين السلطات الذي لا يعدّ سوى قاعدة ذو قيمة دستورية، طالما أنّها تمارس نشاطها في إطار امتيازات السلطة العامة⁽¹²⁶⁾.

هذه القرارات وغيرها من القرارات التي تلتها، أبعدت وبصفة أكيدة الإشكالات القائمة والعوائق التي خلفتها اعتراضات الفقه، خاصة وكما أسلفنا المقاربة المتعلقة باحترام مبدأ الفصل بين السلطات، وتمّ الإعلان على أنّ السلطة القمعية المخوّلة للهيئات الإدارية المستقلة لا تتعارض مع الدستور، وبالتالي أزيل الاعتبار الذي مؤداه أنّ القضاء هو محتكر السلطة القمعية⁽¹²⁷⁾.

المطلب الثاني

الأنواع القانونية لسلطات الضبط الاقتصادي في الجزائر

أخذ المشرّع الجزائري بازدواجية الفئات القانونية لسلطات الضبط الاقتصادي، بحيث أتبع أسلوب السلطات الإدارية المستقلة في معظم القطاعات كوجه جديد لضبط الاقتصاد الوطني تأثراً بالمشرّع الفرنسي (الفرع الأول)، هذا باستثناء كل من قطاع المحروقات و قطاع المناجم اللذان عمد فيهما المشرّع اعتماد سياسة مغايرة باستحداثه للسلطات التجارية المستقلة، من خلال وكالات أسقط عنها الطابع الإداري وأضفى عليها الطابع التجاري (الفرع الثاني).

الفرع الأول

السلطات الإدارية المستقلة

إنّ البحث عن مفهوم السلطات الإدارية المستقلة يتطلب تبيان التكييفات القانونية التي أفرغها القانون على هذه الهيئات من جهة (أولاً)، العناصر المميّزة لها من جهة ثانية (ثانياً)، كما أنّ تبيان مجموعة القواعد التي تخضع لها أمر ضروري ومهم من جهة ثالثة (ثالثاً).

أولاً - تباين واختلاف التكييف المعتمد

إنّ موقف المشرّع الجزائري متردّد تجاه تحديد الطبيعة القانونية لسلطات الإدارية المستقلة، وذلك من خلال إعطائها تكييفات غير متجانسة، فیلجأ تارة إلى اتخاذ موقف صريح في تكييف بعضها، ويسكت عن تكييف البعض الآخر، إذ يتباين ويختلف التكييف الذي يعتمده المشرّع بين السلطة الإدارية المستقلة، سلطة ضبط مستقلة، هيئة مستقلة، وأخيراً سلطة مستقلة.

¹²⁶ - C.cons., n° 89-260 DC, du 28 juillet 1989, www.conseil-constitutionnel.fr/

¹²⁷ - عيساوي عز الدين، "المكانة الدستورية للهيئات الإدارية المستقلة: مآل مبدأ الفصل بين السلطات"، المرجع السابق، ص. 212.

فبمناسبة تكييف المشرع للطبيعة القانونية لمجلس الأعلى للإعلام أطلق عليه بصريح العبارة تسمية "سلطة إدارية مستقلة"⁽¹²⁸⁾، ولم يعمد إلى استعمال هذا التكييف إلى غاية 2001 بمناسبة إنشائه للوكالتين المنحيتين⁽¹²⁹⁾، كما كلفت كل من سلطة ضبط المياه، الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، الوكالة الوطنية للمواد الصيدلانية المستعملة في الطب البشري و خلية معالجة الاستعلام الماليّ بالتكييف نفسه⁽¹³⁰⁾، أما بالنسبة لمجلس المنافسة فتعديل الأمر رقم 03-03 سنة 2008 جاء أكثر إيضاحاً بشأن طبيعته القانونية⁽¹³¹⁾، إذ أزال كل الغموض بحيث كيف صراحة على أنه سلطة إدارية مستقلة⁽¹³²⁾.

إلى جانب هذه السلطات المكيفة بسلطات إدارية بموجب التشريع نجد بعض السلطات لها التكييف نفسه ولكن بتكريس قضائي، إذ ساهم الاجتهاد القضائي إلى حد ما في إرساء هذا التكييف ويتعلق الأمر باللجنة المصرفية⁽¹³³⁾.

ورغم توسيع المشرع في الاعتماد على تكييف "سلطة إدارية مستقلة" مقارنة بسنوات التسعينات إلا أنه كرس تكييف "سلطة ضبط مستقلة"، حيث ظهرت هذه التسمية لأول مرة سنة 2000 وذلك بمناسبة تكييف المشرع لسلطة ضبط البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية⁽¹³⁴⁾، والأمر نفسه للجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، أين كيفها المشرع على أنها سلطة ضبط مستقلة بعد تعديل سنة 2003⁽¹³⁵⁾، لكن الجدير بالذكر أنّ هذا التكييف يتسم بنوع من الغموض لأنه لا يمكننا من معرفة

¹²⁸ - المادة 59 من القانون رقم 90-07، يتعلّق بالإعلام، معدّل وتمّم، المرجع السابق. (ملغى)

¹²⁹ - أنظر المادة 44 و 45 من القانون رقم 01-10 مؤرّخ في 03 جويلية 2001، يتضمّن قانون المناجم، ج.ر.ج.ج.، عدد 35، صادر في 04 جويلية 2001، معدّل وتمّم بالأمر رقم 07-02 مؤرّخ في أول مارس 2007، ج.ر.ج.ج.، عدد 16، صادر في 07 مارس 2007. (ملغى)

¹³⁰ - أنظر المادة 65 من القانون رقم 05-12، يتضمّن قانون المياه، معدّل وتمّم، المرجع السابق، و المادة 18 من القانون رقم 06-01، يتعلّق بالوقاية من الفساد ومكافحته، معدّل وتمّم، المرجع السابق، و المادة 01/173 من القانون رقم 85-05، يتعلّق بحماية الصحة وترقيتها، معدّل وتمّم، المرجع السابق، و المادة 04 مكرّر من القانون رقم 05-01، يتعلّق بالوقاية من تبييض الأموال وتمويل الإرهاب ومكافحتهما، معدّل وتمّم، المرجع السابق.

¹³¹ - أمر رقم 03-03 مؤرّخ في 19 جويلية 2003، يتعلّق بالمنافسة، المرجع السابق.

¹³² - وأكد على ذلك النظام الداخلي لمجلس المنافسة، أنظر المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 11-214 مؤرّخ في 10 جويلية 2011، يحدّد تنظيم مجلس المنافسة وسيه، ج.ر.ج.ج.، عدد 39، صادر في 13 جويلية 2011.

¹³³ - حيث رفض مجلس الدولة اعتبارها بمثابة جهة قضائية إدارية متخصصة بل كيفها على أنها سلطة إدارية مستقلة، وأن كل قراراتها ذات طابع إداري بما في ذلك تلك المتعلقة بممارسة سلطة التأديب كتوجيه الإنذار، التوبيخ، سحب الاعتماد، ومنع العمليات المصرفية. راجع قرار مجلس الدولة رقم

2119 مؤرّخ في 08 ماي 2000، قضية يونين بنك ضدّ محافظ بنك الجزائر، www.conseil-etat-dz.org/

¹³⁴ - المادة 10 من القانون رقم 2000-03، يحدّد القواعد العامة المتعلقة بالبريد وبالمواصلات السلكية واللاسلكية، معدّل، المرجع السابق.

¹³⁵ - لم يتمّ المشرع من خلال المرسوم التشريعي رقم 93-10 بتقاسم تكييف واضح للجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، ولا نجد سوى نصّ المادة 03 الذي اعتبرها سلطة سوق التقييم المنقولة.

الطبيعة القانونية الحقيقية لهذه الهيئات لأن كل السلطات المنشئة لتعويض الإدارة التقليدية تدخل في نطاق سلطات الضبط الاقتصادي⁽¹³⁶⁾. أما بالنسبة للجنة ضبط الكهرباء والغاز فقد تمّ تكييفها على أنّها هيئة مستقلة⁽¹³⁷⁾، وبمناسبة إنشاء سلطتي ضبط قطاع الإعلام، أتى المشرع بتكييف مخالف لما هو معروف، أين كیفهما على أنّهما سلطات مستقلة⁽¹³⁸⁾، وبهذا التّكييف الجديد وسع المشرع رقعة الفوضى والتّباين في نطاق الطبيعة القانونية لسلطات الضبط.

وإلى جانب هذه الهيئات التي قدّم لها المشرع تكييفات متباينة ومختلفة، فإنّ هيئات أخرى سكت فيها المشرع كلية عن تحديد طبيعتها القانونية، ونقصد بذلك كل من مجلس النقد والقرض اللّجنة المصرفية، لجنة الإشراف على التأمينات، وسلطة ضبط النّقل.

في الأخير، يلاحظ من كل هذه التّكييفات المتباينة، أنّ موقف المشرع غير موحد، إذ نجده يكيّف بعضها على أنّها هيئات، وأخرى على أنّها سلطات، و أخرى يتعرف لها صراحة بالطابع الإداري، وأخرى يقوم فيها باستعمال عبارة "سلطة ضبط مستقلة"، هذا وتتصادف أمام غياب كلي لموقف صريح للمشرع في تكييف بعض الآخر، كل هذا التباين والتذبذب يؤدي إلى المساس بالحكومة.

ثانياً - العناصر المميّزة للسلطات الإدارية المستقلة

يعتبر كل من عنصر السلطة (1)، الطابع الإداري (2)، والاستقلالية (3)، أهم العناصر اللّصيقة بهذه السلطات، فهي التي تضفي عليها خصوصية تجعلها مختلفة عن باقي الهيئات الموجودة في الدّولة.

1- عنصر السلطة

كان مصطلح "السلطة" مقتصرًا في معناه على الهيئات التقليدية الثلاثة القضائية، التشريعية والتنفيذية- التي تتولى ممارستها⁽¹³⁹⁾، لكن هذا المصطلح عرف توسعًا في المعنى منذ إطلاقه على فئة جديدة من هيئات الدّولة، وكان المشرع الفرنسي أوّل من استخدم مصطلح "السلطة" على هيئة من

¹³⁶ - إنّ كلا من عبارة "سلطات الضبط الاقتصادي" و"سلطات الضبط المستقلة"، تدلّ على السلطات ذات الطابع الإداري وذات الطابع التجاري مجتمعين، فصحيح أن نستعمل عبارة سلطات الضبط الاقتصادي أو عبارة سلطات الضبط المستقلة للدلالة على السلطات الإدارية المستقلة وحدها، أو للدلالة على السلطات التجارية المستقلة فقط، ولكن العكس غير صحيح، لأنّ العبارتين الأولى تشمل كما اشترنا.

¹³⁷ - أنظر المادة 102 من القانون رقم 01-02، يتعلّق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات، المرجع السابق.

¹³⁸ - أنظر المادتان 40 و64 من القانون عضوي رقم 05-12، يتعلّق بالإعلام، المرجع السابق.

¹³⁹ - السلطة في اللّغة تعني التسلط والتحكّم، فتسلط عليه أي تحكّم وتمكّن وسيطر، كما أنّ السلطة هي الحق في أن توجه الآخرين أو تأمرهم بالاستماع إليك وطاعتك، والسلطة تتطلب القوة، غير أنّ القوة بلا سلطة ظلم واستبداد، هكذا فالسلطة تعني الحق، حنفي عبد الله، المرجع السابق، ص. 11.

غير الهيئات التقليدية بمناسبة إنشاء "اللجنة الوطنية للإعلام والحريات CNIL"، حيث استخدم القانون الصادر في 06 جانفي 1978 تسمية "سلطة إدارية مستقلة"⁽¹⁴⁰⁾.

اعتبر مجلس الدولة الفرنسي في تقريره الخاص بالسلطات الإدارية المستقلة سنة 2001، هذه السلطات على أنّها ليست مجرد هيئات استشارية تنصب مهمتها على تقديم الآراء، وإنما تتمتع بسلطة إصدار قرارات يعود اختصاصها الأصلي للسلطة التنفيذية⁽¹⁴¹⁾، أمّا في الجزائر فلم تقدم النصوص القانونية المنشئة للسلطات الإدارية المستقلة أي تعريف لعبارة "السلطة"، كما أنّ القضاء لم يقدم على ذلك، على الرغم من أنّ مجلس الدولة الجزائري اعترف بمفهومها⁽¹⁴²⁾، ولا بد من التوضيح مبدئياً أنّ السلطة التي حولت لسلطات الضبط، ليست سلطة بالمعنى التقليدي للسلطة التي تتمتع بها السلطات التقليدية، إنّما هي سلطة بمفهوم إعطاء هذه الهيئات القدرة على اتخاذ القرارات التي تمكنها من مباشرة الاختصاصات التي استحدثت لأجلها بكل فعالية ومصداقية، وتبقى أعمالها أعمال الإدارة⁽¹⁴³⁾، ممّا يعزز تحقيقها للحكومة.

فهي سلطات بالمعنى الذي يجعلها تختلف عن الهيئات الاستشارية، لا باعتبارها تتمتع بسلطة حقيقية في إصدار القرارات فحسب، بل ولأن هذه القرارات كانت اختصاصاً حصرياً للسلطة التنفيذية⁽¹⁴⁴⁾، فقد تمّ إفراغ هذه الأخيرة من سلطة اتخاذ القرار، ووضعها في إطار سياسة تحويل

¹⁴⁰ - Loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés, www.legifrance.gouv.fr/ - تجدر الإشارة إلى نقطة هامة تتعلق بتوضيح ما تعنيه كلمة « Autorité » في اللغة الفرنسية، حيث تختلط مع كلمة أخرى تحمل نفس المعنى وهي « Pouvoir » إلا أنّ هذه الأخيرة يقصد بها السلطة العامة بالمفهوم العام، وسواء كانت مستمدة من اعتبارات رسمية أو المستمدة من اعتبارات غير رسمية كالقدرة أو القوة كالقول « Pouvoir d'achat »، أمّا مصطلح « Autorité » فيشير خاصة لسلطة الوظيفة العامة، فيقال سلطة إدارية ورجال السلطة « Agents D'autorité »، عمالي عبد الكريم، "لجنة ضبط الكهرباء والغاز"، مداخلة ألقيت في إطار أعمال الملتقى الوطني حول سلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، كلية الحقوق والعلوم الاقتصادية، جامعة بجاية، يومي 23 و24 ماي 2007، ص.156.

¹⁴¹ - Conseil d'Etat (Rapport public), « Les autorités administratives indépendantes », op.cit., p.257.

- ولقد أكد الأستاذ "زوايميه رشيد" على ذلك بقوله: "إنّ استعمال المشرّع الجزائري عبارة "سلطة" إنّما يقصد منها أنّ مهمتها ليس مجرد هيئات استشارية تنصب مهمتها على تقديم الآراء، وإنما تتمتع بسلطة إصدار قرارات، يعود اختصاصها الأصلي للسلطة التنفيذية، ويترب عن إصدارها جميع الآثار الخاصة بالقرارات الإدارية التنفيذية من حيث افتراض المشروعية، هذا من جهة، ومن جهة أخرى، فإنّ السلطات الإدارية المستقلة أنشأت من أجل ممارسة سلطة تنظيمية في مجالات حساسة لا تريد الحكومة تحمل أية مسؤولية سياسية تجاهها".

- Voir : ZOUAÏMIA Rachid, Les autorités administratives indépendantes et la régulation économique en Algérie, Editions Houma, Alger, 2005, p.15 et p.55.

¹⁴² - قرار مجلس الدولة رقم 13 مؤرخ في 09 فيفري 1999، قضية اتحاد بنك المؤسسة في شكل شركة مساهمة (يونين بنك) ضدّ محافظ بنك الجزائر، www.conseil-état-dz.org/

¹⁴³ - كسال سامية، المرجع السابق، ص.6.

¹⁴⁴ - ZOUAÏMIA Rachid, Les autorités administratives indépendantes et la régulation économique en Algérie, op. cit., p.19-20.

اختصاصها في مجال ضبط السوق إلى هيئات جديدة أي إلى سلطات الضبط الاقتصادي⁽¹⁴⁵⁾، وقد حضت هذه الأخيرة بمثل هذا التحويل بغية القيام بالوظيفة الضبطية وتحقيق الحكومة. إنّ تمتع سلطات الضبط بالطابع السلطوي جاء متلائماً لسياسة الضبط الاقتصادي التي انتهجتها الجزائر في مختلف القطاعات، فقد سمح إنشائها بهذه الميزة إطلاق حقيقي لضبط السوق بحيث تتولى طبقاً للقانون المنشئ لها، ممارسة مهمتها في المجالات التي خلقت في حزمها وتحديد المجال الذي تضبطه كل سلطة يجعلها سلطات متخصصة، إذ تكلف كل سلطة بضبط حيز محدد من النشاط دون أن تتعداه إلى المجالات الأخرى، وبتحديد المشرع لحيز كل سلطة يكون قد مهد لها ممارسة ضبط قطاعي « La régulation sectorielle » يتميز باختصاصات تقنية متخصصة تتصرف في هيكل السوق وتصرفات الأعوان الاقتصاديين، وتكون مؤهلة قانوناً لوضع قواعد اللعبة بنفسها كما تصدر قرارات في العمق على ممثلي المجال الذي تضبطه، ومادام أنّ الهيئات الضابطة سلطات متخصصة، فإنّها معاونة للحكومة، تستعين بها لإنجاز مهام أعمال دقيقة وافية، تحتاج إلى درجة كبيرة من الخبرة والتخصص.

يتضح لنا ممّا سبق أنّ "السلطة" بالمفهوم الذي أوضحناه سلفاً، خاصية هامة وعنصر مميّز لكل سلطات الضبط سواء استعمل المشرع هذه العبارة صراحة أو لم يستعملها، مثلما هو الأمر بالنسبة للجنة ضبط الكهرباء والغاز⁽¹⁴⁶⁾.

2- الطابع الإداري

تعتبر الطبيعة الإدارية التي تتمتع بها هذه السلطات إحدى المميّزات المكونة لطبيعتها القانونية وكما أسلفنا بإنشائها في فرنسا كيّفت قانوناً بـ"السلطات الإدارية المستقلة"، وبذلك فهي لا تثير أي إشكال في حالة أنّها تتمتع بها بتكليف صريح من المشرع، كما أكدّ مجلس الدولة الفرنسي على الطابع الإداري، بحيث أقرّ بأنّ هذه الأجهزة تعتبر سلطات إدارية رغم عدم خضوعها للسلطة الوزارية، كونها تعمل باسم ولحساب الدولة التي تتحمل المسؤولية في حالة ارتكاب هذه السلطات لأخطاء جسيمة تنتج أضراراً، وهذا لعدم تمتعها بالشخصية المعنوية، كذلك بالنظر إلى طريقة تعيين أعضاء هذه السلطات، التي تتمّ في الغالب من طرف رئيس الجمهورية أو الوزراء، حيث تساهم طريقة

¹⁴⁵- Voir : BERRI Noureddine, op. cit., pp. 213-214.

¹⁴⁶- راجع المادة 112 من القانون رقم 01-02، يتعلّق بالكهرباء وتوزيع الغاز عبر القنوات، المرجع السابق.

التعيين هذه في إضفاء الطابع الإداري عليها⁽¹⁴⁷⁾. كما أنّ المجلس الدستوري الفرنسي قد أقرّ هو الآخر بالطابع الإداري للسلطات الإدارية المستقلة، ذلك في حكم صادر عنه بتاريخ 23 جانفي 1987 متعلّق بمجلس المنافسة، بحيث اعتبره جهازا إداريا وليس قضائيا⁽¹⁴⁸⁾.

وبخصوص التشريع الجزائري، فنظرا للتباين والغموض الذي تمّ عرضه والمتعلّق بالتكييف القانوني المتذبذب لهذه السلطات، أين يقرّ لبعضها بالطابع الإداري، ويسكت عن الإقرار بذلك لبعضها الآخر، ينبغي البحث عن مدى تمتع هذه الأخيرة بالطابع الإداري ويكون ذلك بالاعتماد على معيارين يتعلّق الأول بنشاطها، والثاني بمنزعتها.

أ- معيار نشاط هذه السلطات

يقصد بمعيار نشاط هذه السلطات، سهرها على تطبيق القانون وتنفيذه في المجال أو القطاع المخصص لكل سلطة⁽¹⁴⁹⁾، ذلك من خلال توظيف الوسائل المخولة لها، والتي وكما أشرنا سابقا كانت من قبل من اختصاص السلطة التنفيذية، وممارسة الصلاحيات المختلفة المنقولة إليها، باسم الدولة ولحسابها، ذلك من خلال قرارات إدارية تتميز بالتنوع نتيجة لتنوع صلاحيات هذه السلطات وهذا ما سنتناوله لاحقا. وتبعا لذلك، فإنّ السلطات الإدارية المستقلة تمارس صلاحيات ذات طابع إداري ترتبط بالمرفق العام، الذي يتطلب استعمال امتيازات السلطة العامة .

أما في الجزائر فقد فصل الأستاذ " زوايمية رشيد " في هذه المسألة، حيث أنّ هدف هذه الهيئات هو الحفاظ على تطبيق القانون في المجال المخصّص لها، فبالعودة لقانون النقد والقرض فإنّ نصّ المادة 105 منه أقرّ صراحة على أنّ اللّجنة المصرفية مكفلة بما يأتي: " ... مراقبة مدى احترام البنوك والمؤسسات المالية للأحكام التشريعية والتنظيمية المطبقة عليها... " ⁽¹⁵⁰⁾.

وفي حالات أخرى توكل لها مهمة إصدار أنظمة في مجال معين مثلما هو الحال بالنسبة لمجلس النقد والقرض، أو إعداد وتنفيذ اللوائح ويصدق الأمر بالنسبة للجنة تنظيم عمليات البورصة

¹⁴⁷- Conseil d'Etat (Rapport public), « Les autorités administratives indépendantes », op.cit., p.293.

¹⁴⁸- C. cons., n° 86-224 DC, du 23 janvier 1987, www.conseil-constitutionnel.fr/

¹⁴⁹-ZOUAÏMIA Rachid, Les autorités de régulation indépendantes face aux exigences de la gouvernance, op.cit., p.38.

¹⁵⁰- أمر رقم 11-03 مؤرخ في 26 أوت 2003، يتعلّق بالنقد والقرض، ج.ر.ج.ج.، عدد 52، صادر في 27 أوت 2003، معدّل ومتّم بالأمر رقم 01-09 مؤرخ في 22 جويلية 2009، يتضمّن قانون المالية التكميلي لسنة 2009، ج.ر.ج.ج.، عدد 44، صادر في 26 جويلية 2009، معدّل ومتّم بالأمر رقم 04-10 مؤرخ في 26 أوت 2010، ج.ر.ج.ج.، عدد 50، صادر في أول سبتمبر 2010، ومتّم بالقانون رقم 08-13 مؤرخ في 30 ديسمبر 2013، يتضمّن قانون المالية لسنة 2014، ج.ر.ج.ج.، عدد 68، صادر في 31 ديسمبر 2013.

ومراقبتها. بالتالي فالقرارات الصادرة عن الهيئات قرارات إدارية، ومظهر من مظاهر السلطة العامة الممنوحة تقليديا للسلطات الإدارية⁽¹⁵¹⁾.

ب- معيار منازعات هذه السلطات

إنّ القرارات الصادرة عن السلطات الإدارية المستقلة خاضعة لرقابة القضاء الإداري بنفس درجة الأعمال الإدارية العادية، حيث يرى مجلس الدولة الفرنسي أنّ تحديد الجهة القضائية المختصة بالنظر في الطعون المقدمة لإبطال قرارات هذه السلطات، يعتبر معيارا للتأكد من تمتع هذه الأخيرة بالطبيعة الإدارية، هذا رغم أنّ الرقابة القضائية الممارسة على القرارات الصادرة عن مجلس المنافسة لها طابع استثنائي، لكونها لا تخضع جميعها لرقابة القضاء الإداري، وهذا ما سيتم تبيانه لاحقا.

3- الاستقلالية

تعتبر استقلالية السلطات الإدارية المستقلة الميزة الأساسية التي تحدّد أصالتها في الدولة⁽¹⁵²⁾ فاعتبارها آليات لتحقيق الحوكمة مرهون بمدى استقلاليتها عن الجهاز التنفيذي⁽¹⁵³⁾، وعلى هذا الأساس، تعتبر استقلالية هذه السلطات من بين المسائل التي أثارت وما زالت تثير جدالا و نقاشا فقهي وقانوني في الوقت نفسه، فهي التي تميّزها عن السلطات الإدارية العادية أو التقليدية المعروفة⁽¹⁵⁴⁾.

أ- مدلول فكرة الاستقلالية

لوصول إلى فعالية ممارسة الهيئات الضابطة للوظيفة الضبطية، ولجعل عملية الدخول للسوق منفصلا عن البنية السياسية والإدارة العامة للدولة، يجب أن تكون هذه الهيئات مستقلة⁽¹⁵⁵⁾ لأنّه وكما صرّح الأستاذ "DELZANGLE Hubert" فإنّ وجود سلطة مستقلة مؤثر للضبط⁽¹⁵⁶⁾.

¹⁵¹- ZOUAÏMIA Rachid, Les autorités de régulation indépendantes face aux exigences de la gouvernance, op.cit., p.38.

¹⁵²- « ... Leur spécificité réside d'abord dans leur indépendance », ZOUAÏMIA Rachid et ROUAULT Marie-Christine, Droit administratif, Berti Editions, Alger, 2009, p.91.

¹⁵³- Voir : KOVAR Jean- Philippe, « L'indépendance des autorités de régulation financière à l'égard du pouvoir politique », RFAP, n° 03, 2012, pp.655-666.

¹⁵⁴- Voir : WACHASMANN Patrick, « sur "l'indépendance" des autorités administratives d'Etat », Mélanges JOHN LANGSHAW Autin, Faculté de Droit de Montpellier, Vol.02, 2012.

¹⁵⁵- Voir : OCDE, Document de référence, Des autorités de régulation efficaces : leur rôle dans le processus politique et la question de leur indépendance, 2010, pp.17-22, En ligne : www.internationaltransportforum.org/

¹⁵⁶- « L'existence d'une autorité indépendante est un indice de la régulation », cité par : ECKERT Gabriel et KOVAR Jean-Philippe, « L'indépendance des autorités de régulation économique et financière : une approche comparée », RFAP, n° 143, 2012, p.621.

والمقصود بالاستقلالية بالمفهوم القانوني حسب الأستاذ "زوايمية رشيد" هو عدم الخضوع لأية رقابة سلمية كانت أم وصائية، سواء كانت السلطة المعنية تتمتع بالشخصية المعنوية أم لا، على أساس أنّ الشخصية المعنوية لا تعدّ بمثابة معيار أو عامل فعّال لتحديد أو قياس درجة الاستقلالية⁽¹⁵⁷⁾. إنّ ترجمة مصطلح "مستقلة" باللّغة الفرنسية «Indépendance»، ولكنّ المتعمّن في النصوص القانونية المتعلقة بالسلطات الإدارية المستقلة في الجزائر، يجد أنّ المشرّع لتسميتها وتكييفها يستعمل تارة مصطلح «Indépendante»، وتارة أخرى يستعمل مصطلح «Autonome»، في حين يستعمل مصطلح واحد في اللّغة العربية وهو "سلطة مستقلة"، ولكنّ الجدير بالذّكر، هو أنّ استعمال مصطلح «Autonome» في الهيئات المستقلة يمكن أن نلمس من خلاله نوع من الخضوع والتبعية لوزير معين أي أنّها تكون منشأة لدى قطاع وزاري معين، أين نفهم ضمناً وجود التبعية للسلطة التنفيذية على غرار تكريس هذا المفهوم بالنسبة للهيئات العمومية بمختلف أنواعها⁽¹⁵⁸⁾.

ب- إضفاء طابع الاستقلالية على أغلب سلطات الضبط

بالعودة إلى النصوص التأسيسية للسلطات الإدارية المستقلة، إنّّه بالنسبة لبعضها طابع الاستقلالية معترف به قانوناً، وعلى سبيل المثال، سلطة ضبط البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية كیفها المشرّع بالمستقلة⁽¹⁵⁹⁾. والشيء نفسه بالنسبة للجنة ضبط الكهرباء والغاز، مجلس المنافسة، سلطتي ضبط الإعلام، وخلية معالجة الاستعلام المالي، كذلك بالنسبة للوكالتين المنجميتين قبل إلغاء القانون رقم 10-01⁽¹⁶⁰⁾. وأخيراً في مجال البورصة، لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها اعترف لها المشرّع الجزائري بالاستقلالية بصورة صريحة، وذلك في العبارة "تؤسس سلطة ضبط مستقلة"⁽¹⁶¹⁾. هذا عكس بعض السلطات الأخرى التي لم يضاف عليها المشرّع طابع الاستقلالية صراحة مثل مجلس النقد و القرض، واللجنة المصرفية، ولجنة الإشراف على التأمينات.

¹⁵⁷- « La notion d'indépendance au sens juridique signifie que ces organes ne sont soumis ni à un contrôle hiérarchique, ni à un contrôle de tutelle, peu importe que l'organe jouit ou non de la personnalité juridique dans la mesure où un tel élément n'est point un critère déterminant pour mesurer le degré d'une telle indépendance », ZOUAÏMIA Rachid, Les autorités de dérégulation indépendantes face aux exigences de la gouvernance, op.cit., p.40.

- وعلى سبيل المقارنة وفي فرنسا نجد أنّ مجلس الدولة قد اعترف باستقلالية هذه السلطات رغم كون معظمها لا تتمتع بالشخصية المعنوية. - Voir : Conseil d'Etat (Rapport public), « Les autorités administratives indépendantes », op.cit., p.293.

¹⁵⁸- بوجمليين وليد، المرجع السابق، ص.19.

¹⁵⁹- أنظر المادة 10 من قانون رقم 03-2000، يحدّد القواعد العامة المتعلقة بالبريد و المواصلات السلكية و اللاسلكية، معدّل، المرجع سابق.

¹⁶⁰- أنظر المادتان 44 و 45 من قانون رقم 10-01، يتضمّن قانون المناجم، المرجع سابق. (ملغى)

¹⁶¹- المادة 20 من المرسوم التشريعي رقم 10-93 بعد تعديلها بموجب القانون رقم 04-03 مؤرّخ في 17 فيفري 2003، المرجع السابق.

و عليه يستوجب الأمر البحث عن استقلاليتها عن طريق تحليل المواد القانونية المتعلقة بها فالاستقلالية المقصودة و التي تتميز بها السلطات الإدارية المستقلة، تكون في مواجهة السلطة التنفيذية، ويمكن إيجادها على أساس عنصرين أساسيين: أولهما عضوي و الآخر وظيفي⁽¹⁶²⁾. بالنسبة للجانب العضوي، استقلالية الأجهزة يتم تكريسها من حيث أسلوب تعيين الأعضاء و الأعضاء المكلفين بتسيير الأجهزة لا يمكن عزلهم من وظائفهم إلا في حالات استثنائية و محصورة قانونا⁽¹⁶³⁾. أما بالنسبة للجانب الوظيفي، فالاستقلالية تعني أنّ القرارات الصادرة عن السلطات الإدارية المستقلة، لا يمكن إلغاؤها أو تعديلها أو استبدالها من طرف سلطة عليا، بالتالي يمكن تكييف هذه الفئات الجديدة-رغم تردد المشرع-بسلطات إدارية مستقلة⁽¹⁶⁴⁾.

ثالثا - خصوصية القواعد التي تخضع لها

تظهر خصوصيات السلطات الإدارية المستقلة بالنظر إلى الطابع الإداري، فحتمية هذا الأخير يكمن في إخضاعها لقواعد القانون العام (1)، إلا أنه ورغم ذلك في بعض الجوانب تخضع لقواعد القانون الخاص (2)، هذا بالرغم من نصّ المشرع صراحة على كونها سلطات إدارية.

1- مبدأ الخضوع لقواعد القانون العام كأصل

منطقيا تخضع السلطات الإدارية لقواعد القانون العام شأنها شأن المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري أو بالأحرى هيئات الدولة، ويظهر ذلك من خلال القواعد التي تخضع لها العقود التي تبرمها، وكذا القواعد التي يخضع لها مستخدميها والنظام المحاسبي والمالي لها.

أ- نظام العقود التي تبرمها

فيما يتعلق بالعقود التي تبرمها السلطات الإدارية، فإنّ نظامها يخضع للتنظيم المتعلق بالصفقات العمومية، وبالعودة إلى نصّ المادة 02 من قانون الصفقات العمومية، نجد أنها تنصّ على أنه: "لا تطبق أحكام هذا المرسوم إلا على الصفقات محل نفقات :

- الإدارات العمومية،

- الهيئات الوطنية المستقلة، ..."⁽¹⁶⁵⁾.

¹⁶²-ZOUAÏMIA Rachid, « Les autorités administratives indépendantes et la régulation économique », Idara, n° 26, 2003, p. 17.

¹⁶³-Ibid., p. 18.

¹⁶⁴-Voir : ZOUAÏMIA Rachid, Les autorités de régulation indépendantes face aux exigences de la gouvernance, op.cit., p.43.

¹⁶⁵- مرسوم رئاسي رقم 10-236 مؤرخ في 07 أكتوبر 2010، يتضمن تنظيم الصفقات العمومية، ج.ج.ج.ج.، عدد 58، صادر في 07 أكتوبر 2010، معدّل ومتّمسّم، الأمانة العامة للحكومة، www.joradp.dz/

خضوع العقود التي تبرمها السلطات الإدارية المستقلة لتنظيم الصفقات العمومية لا يحمل أي شك أو تأويل، سواء اعتبرنا هذه السلطات كإدارات عمومية، أو كهيئات وطنية مستقلة.

ب- النظام القانوني للمستخدمين

تتميز علاقة العمل على مستوى الإدارات العمومية بطابع تنظيمي لائحي تخضع لقانون الوظيفة العمومية المنظم بموجب الأمر رقم 03-06⁽¹⁶⁶⁾، وبالرجوع إلى النصوص المؤطرة للسلطات الإدارية المستقلة، نجد أنها تتألف من الموظفين أو الأعوان العموميين الخاضعين سواء لقانون الوظيفة العمومية أو للأحكام التعاقدية التي تحكم الموظفين العموميين، وعلى سبيل المثال الموظفين والأعوان العموميين العاملين بالهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته خاضعين للقانون العام، هذا ما يؤكد عليه المرسوم الرئاسي رقم 12-65⁽¹⁶⁷⁾.

أما في بعض الحالات، نشهد غياب أحكام صريحة تبين نوعية الموظفين، ولكن يمكن الاستدلال على نوعيتهم ببعض المؤشرات، فمثلا بمجلس المنافسة، من خلال نص المادة 06 من المرسوم التنفيذي رقم 11-241 التي تنص على أنه: "يخضع مستخدمو المجلس للأحكام التشريعية والتنظيمية المعمول بها"، فمثل هذه الأحكام ليس لها معنى دقيق بعكس أحكام المواد 04 و05 من المرسوم ذاته التي تحتوي على أحكام دقيقة، بحيث تنص المادة 04 على أنه: "يحدد تنظيم المديرات في مصالح بموجب قرار مشترك بين الوزير المكلف بالمالية والسلطة المكلفة بالوظيفة العمومية ورئيس مجلس المنافسة"، أما بالنسبة لنص المادة 05 فتتنص على أنه: "يصنف مديرو المجلس وتدفع أجورهم استنادا إلى الوظيفة العليا للدولة كمدير في الإدارة المركزية بالوزارة. يصنف رؤساء مصالح المجلس وتدفع أجورهم استنادا إلى المنصب العالي لرئيس مكتب في الإدارة المركزية"⁽¹⁶⁸⁾.

ج- نظام المحاسبة العمومية

يعتبر النظام المحاسبي أحد العناصر الهامة لإبراز خضوع هيئة ما إلى القانون العام أي الخضوع للمحاسبة العمومية، أو القانون الخاص أي مسك المحاسبة حسب الشكل التجاري، في الأصل

¹⁶⁶- أمر رقم 03-06 مؤرخ في 15 جويلية 2006، يتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، ج.ر.ج.ج.، عدد 46، صادر في 16 جويلية 2006.

¹⁶⁷- أنظر: المرسوم الرئاسي رقم 12-65 مؤرخ في 07 فيفري 2012، يحدد النظام التعويضي المطبق على أعضاء مجلس اليقظة والتقييم وكيفية منح مرتبات الموظفين والأعوان العموميين العاملين بالهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، ج.ر.ج.ج.، عدد 08، صادر في 15 فيفري 2012.

¹⁶⁸- مرسوم تنفيذي رقم 11-241، يحدد تنظيم مجلس المنافسة وسيره، المرجع السابق.

تخضع السلطات الإدارية المستقلة للمحاسبة العمومية⁽¹⁶⁹⁾، وعلى سبيل المثال نصّ المادة 23 من المرسوم الرئاسي المحدد لتشكيلة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته وتنظيمها وكيفية سيرها المعدل والمتمم ينصّ على أنّه: "تمسك محاسبة الهيئة حسب قواعد المحاسبة العمومية...". وتنصّ المادة 24 من المرسوم الرئاسي ذاته على أنّه: "يمارس الرقابة المالية على الهيئة مراقب مالي يعينه الوزير المكلف بالمالية"⁽¹⁷⁰⁾. والوضع نفسه تعرفه خلية معالجة الاستعلام المالي⁽¹⁷¹⁾.

أمّا بالنسبة لسلطة ضبط الصحافة المكتوبة، فبالعودة إلى نصّ المادة 49 من قانون الإعلام والقاضية بـ: "...تمسك محاسبة سلطة ضبط الصحافة المكتوبة طبقاً لقواعد المحاسبة العمومية، من قبل عون محاسب يعينه الوزير المكلف بالمالية. تمارس مراقبة نفقات سلطة ضبط الصحافة المكتوبة طبقاً لإجراءات المحاسبة العمومية"⁽¹⁷²⁾، وهو الأمر ذاته بالنسبة لسلطة ضبط السّمي البصري⁽¹⁷³⁾.

2- الخضوع لقواعد القانون الخاص كاستثناء

من أجل توفير المرونة على القواعد الجامدة للقانون العام، يخضع المشرّع بعض السلطات الإدارية المستقلة في جوانب لقواعد القانون الخاص، دون أن يصل ذلك إلى تغيير تجانس هذه الفئات.

أ- النظام القانوني للمستخدمين

إنّ مستخدمي بعض السلطات الإدارية المستقلة لا يخضعون لقواعد القانون العام، بل يخضعون لقواعد قانون العمل، فبالنسبة مثلاً لسلطة ضبط الخدمات العمومية للمياه فنصّ المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 10-261 ينص صراحة على خضوع مستخدميها للحقوق والواجبات المحددة

¹⁶⁹ - قانون رقم 90-21 مؤرخ في 15 أوت 1990، يتعلّق بالمحاسبة العمومية، ج.ر.ج.ج.، عدد 35، صادر في 15 أوت 1990، معدّل ومتمم بالمرسوم التشريعي رقم 92-04 مؤرخ في 11 أكتوبر 1992، يتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 1992، ج.ر.ج.ج.، عدد 73، صادر في 11 أكتوبر 1992، و معدّل بالقانون رقم 98-12 مؤرخ في 31 ديسمبر 1998، يتضمن قانون المالية لسنة 1999، ج.ر.ج.ج.، عدد 98، صادر في 31 ديسمبر 1998، ومعدّل ومتمم بالقانون رقم 99-11 مؤرخ في 23 ديسمبر 1999، يتضمن قانون المالية لسنة 2000، ج.ر.ج.ج.، عدد 92، صادر في 25 ديسمبر 1999.

¹⁷⁰ - مرسوم رئاسي رقم 06-413 مؤرخ في 22 نوفمبر 2006، يحدّد تشكيلة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته وتنظيمها وكيفية سيرها، ج.ر.ج.ج.، عدد 74، صادر في 22 نوفمبر 2006، معدّل ومتمم بالمرسوم الرئاسي رقم 12-64 مؤرخ في 07 فيفري 2012، ج.ر.ج.ج.، عدد 08، صادر في 15 فيفري 2012.

¹⁷¹ - أنظر المادة 20 من المرسوم التنفيذي رقم 02-127، يتضمن إنشاء خلية معالجة الاستعلام المالي وتنظيمها، ج.ر.ج.ج.، عدد 23، صادر في 07 أبريل 2002، معدّل ومتمم بالمرسوم التنفيذي رقم 08-275 مؤرخ في 06 سبتمبر 2008، ج.ر.ج.ج.، عدد 50، صادر في 07 سبتمبر 2008، ومتمم بالمرسوم التنفيذي رقم 10-237 مؤرخ في 10 أكتوبر 2010، ج.ر.ج.ج.، عدد 59، صادر في 13 أكتوبر 2010، و معدّل ومتمم بالمرسوم التنفيذي رقم 13-157 مؤرخ في 15 أبريل 2013، ج.ر.ج.ج.، عدد 23، صادر في 28 أبريل 2013.

¹⁷² - قانون عضوي رقم 12-05، يتعلّق بالإعلام، المرجع السابق.

¹⁷³ - أنظر المادة 73 قانون رقم 14-04، يتعلّق بالتشاطر السّمي البصري، المرجع السابق.

بموجب القانون رقم 90-11 المتضمن قانون العمل⁽¹⁷⁴⁾.

وليس بعيدا عن هذا الوضع، نجد لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها هي التي تتولى تحديد وضع مستخدميها، ذلك تطبيقا لنص المادة 29 من المرسوم التشريعي رقم 93-10 المتعلق ببورصة القيم المنقولة، وليس هذا فحسب بل حتى نص المادة 07 من النظام رقم 2000-03 المتضمن تنظيم وسير المصالح الإدارية والتقنية للجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها يقضي بـ"تحدد رواتب المستخدمين وتصنيفهم بقرار من الرئيس بعد استشارة اللجنة"⁽¹⁷⁵⁾.

أما بالنسبة لمستخدمي سلطة ضبط البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية، فإن نظامهم يتم تحديده عن طريق النظام الداخلي لسلطة الضبط، وهذا ما يؤكد عليه نص المادة 20 من قانون البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية⁽¹⁷⁶⁾. أخيراً، نص المادة 119 من قانون الكهرباء و الغاز يقضي بـ:

"يتولى رئيس اللجنة المديرية سير شغال لجنة الضبط ويضطلع بجميع السلطات الضرورية، ولا سيما:

الأمر بالصرف، تعيين وتسريح جميع المستخدمين والأعوان، دفع مرتبات العمال...".

وهذا إن دلّ على شيء إنما يدلّ على أهمّ عبارة عن موظفين تابعين للقطاع الخاص، يخضعون

لقواعد قانون العمل.

ب- نظام المحاسبة التجارية

بالعودة إلى قطاع المياه، نجد نص المادة 18 من المرسوم التنفيذي رقم 08-303 المحدد لصلاحيات وكذا قواعد تنظيم سلطة ضبط الخدمات العمومية للمياه، ينصّ على أنّ محاسبة سلطة الضبط تمسك حسب الشكل التجاري⁽¹⁷⁷⁾، ويضيف نصّ المادة 20 من المرسوم نفسه بأنّ محافظ الحسابات المعين من طرف الوزير المكلف بالموارد المائية هو من يقوم بمراقبتها.

والوضع ذاته بالنسبة لقطاع الصحة، هذا ما يؤكدّه نصّ المادة 9-173 ونصّ المادة 10-173

من القانون رقم 08-13 المعدّل والمتّم للقانون رقم 85-05 المتعلّق بحماية وترقية الصحة.

¹⁷⁴- مرسوم رئاسي رقم 10-261 مؤرخ في 21 أكتوبر 2010، يتضمّن المصادقة على القانون الأساسي لمستخدمي سلطة ضبط الخدمات العمومية للمياه، ج.ر.ج.ج.، عدد 64، صادر في 28 أكتوبر 2010.

¹⁷⁵- نظام رقم 2000-03 مؤرخ في 28 سبتمبر 2000، يتضمّن تنظيم وسير المصالح الإدارية والتقنية للجنة تنظيم عمليات البورصة ومر اقبته، ج.ر.ج.ج.، عدد 08، صادر في 31 جانفي 2001.

¹⁷⁶- قانون رقم 2000-03، يحدّد القواعد العامة المطبقة على البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية، معدّل، المرجع السابق.

¹⁷⁷- مرسوم تنفيذي رقم 08-303 مؤرخ في 27 سبتمبر 2008، يحدّد صلاحيات وكذا قواعد تنظيم سلطة ضبط الخدمات العمومية للمياه وعملها، ج.ر.ج.ج.، عدد 56، صادر في 28 سبتمبر 2008.

الفرع الثاني

السلطات التجارية المستقلة

إنّ إدراج السلطات التجارية المستقلة كفئة قانونية جديدة لسلطات الضبط الاقتصادي، يجعلنا نتساءل عن مضمون فكرة هذه السلطات من جهة (أولاً)، والبحث عن خصوصية القواعد التي تخضع لها من جهة أخرى (ثانياً).

أولاً - مضمون فكرة السلطات التجارية المستقلة

إنّ الخطوة الأولى لتبيان مضمون فكرة السلطات التجارية المستقلة، يكون بتبيان المدلول القانوني لتسمية الوكالة (1)، وكذا تبيان مكانتها بالنسبة للقانون الإداري (2).

1- المدلول القانوني لتكييف الوكالة

إنّ الإحاطة بالطبيعة القانونية الحقيقية لهذه الفئات الجديدة في القانون الجزائري، لا يكون إلاّ بتحديد مضمون التكييف القانوني الذي أطلقه المشرع على السلطات المنشئة في قطاع المحروقات والمناجم والمتمثل في تسمية "الوكالة"، فهل تؤدي هذه العبارة إلى إحداث نتائج قانونية بما يمكن من تحديد وكشف الطبيعة القانونية الحقيقية لهذه السلطات؟.

يتفق الفقه، وعلى رأسهم الأستاذ "زوايمية رشيد" على أنّ إطلاق تسمية "الوكالة" على الوكالة الوطنية لمراقبة النشاطات وضبطها في مجال المحروقات، والوكالة الوطنية لتأمين موارد المحروقات، وكذا وكالة المصلحة الجيولوجية للجزائر، والوكالة الوطنية للنشاطات المنجمية، لا يتضمّن أي معنى أو قيمة قانونية، بدليل استعمال المشرع هذا المصطلح على هيئات عديدة أخرى (178). حيث أطلقت تسمية "الوكالة" على المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري.

وعلى سبيل المثال نذكر: الوكالة الوطنية لمياه الشرب والصناعة والتطهير (179)، الوكالة الوطنية لتطوير البحث العلمي (180)، الوكالة الوطنية لتطوير المؤسسات الصغيرة والمتوسطة (181).

¹⁷⁸- ZOUAÏMIA Rachid, « Les agences de régulation dans le secteur des hydrocarbures ou les mutations institutionnelles en matière de régulation économique », Idara, n° 01, 2010, p.82.

¹⁷⁹- مرسوم رقم 164-85 مؤرخ في 11 جوان 1985، يتضمّن إنشاء وكالة وطنية لمياه الشرب والصناعة والتطهير، ج.ر.ج.ج.، عدد 25، صادر في 12 جوان 1985.

¹⁸⁰- مرسوم تنفيذي رقم 183-95 مؤرخ في 2 جويلية 1995، يتضمّن إنشاء وكالة وطنية لتطوير البحث العلمي وتنظيمها وسيرها، ج.ر.ج.ج.، عدد 36، صادر في 12 جويلية 1995.

¹⁸¹- مرسوم تنفيذي رقم 165-05 مؤرخ في 03 ماي 2005، يتضمّن إنشاء الوكالة الوطنية لتطوير المؤسسات الصغيرة والمتوسطة وتنظيمها وسيرها، ج.ر.ج.ج.، عدد 32، صادر في 4 ماي 2005. وأيضاً الوكالة الوطنية لتطوير الاستثمار، مرسوم تنفيذي رقم 356-06 مؤرخ في 09 أكتوبر 2006، يتضمّن صلاحيات الوكالة الوطنية لتطوير الاستثمار وتطويرها وتنظيمها وسيرها، ج.ر.ج.ج.، عدد 64، صادر في 11 أكتوبر 2006.

كما أطلقت أيضا على المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري، ويمكن ذكر: الوكالة الوطنية لثمين السياحة و الوكالة الوطنية لثمين نتائج البحث والتنمية التكنولوجية⁽¹⁸²⁾، أخيراً نشهد إطلاقها حتى على السلطات الإدارية المستقلة، وهو ما ينطبق على الوكالة الوطنية للمواد الصيدلانية المستعملة في الطب البشري، رغم تكييف المشرع لها صراحة على أنها سلطة إدارية مستقلة⁽¹⁸³⁾. علاوة على ذلك، وفي حالة المؤسسات العمومية التي تكون على شكل وكالات، فإن السلطات العامة يمكن أن تقوم بتحويل الطبيعة القانونية للمؤسسة مع الإبقاء على تسمية وكالة وهي الحالة التي تنطبق على الوكالة الوطنية للسدود، بحيث يؤكد نص المادة الأولى من المرسوم رقم 85-163 المؤرخ في 11 جوان 1985 المتضمن إنشائها على أنه: "تنشأ مؤسسة ذات طابع إداري وصيغة تقنية تتمتع بالشخصية المدنية والاستقلال المالي، تسمى «الوكالة الوطنية للسدود» وتدعى في صلب النص «الوكالة»"⁽¹⁸⁴⁾. لكن نص المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 05-101 المؤرخ في 23 مارس 2005، يؤكد على أنه: "يعدل القانون الأساسي للوكالة الوطنية للسدود، المؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري، المنشأة بموجب المرسوم رقم 85-163 المؤرخ في 11 جوان 1985 والمذكور أعلاه، في طبيعتها القانونية إلى مؤسسة عمومية ذات طابع صناعي وتجاري وتسمى "الوكالة الوطنية للسدود والتحويلات" وتدعى في صلب النص "المؤسسة"⁽¹⁸⁵⁾.

الوكالة الجزائرية للإشعاع الثقافي تعرف الوضع نفسه بالنسبة لتحويل طبيعتها القانونية، مع الحفاظ على تسمية الوكالة، بحيث أن المرسوم التنفيذي رقم 05-447 يكتفيها كمؤسسة عمومية ذات الطابع الإداري⁽¹⁸⁶⁾، بعكس المرسوم التنفيذي رقم 08-304 المؤرخ في 27 سبتمبر 2008 الذي يؤكد في نص المادة الأولى منه على كونها مؤسسة عمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري⁽¹⁸⁷⁾.

¹⁸² - مرسوم تنفيذي رقم 98-70 مؤرخ في 21 فيفري 1998، يتضمن إنشاء الوكالة الوطنية لثمين السياحة وتحديد قانونها الأساسي، ج.ر.ج.ج.، عدد 11، صادر في أول مارس 1998، والمرسوم التنفيذي رقم 98-137 مؤرخ في 03 ماي 1998، يتضمن إنشاء الوكالة الوطنية لثمين نتائج البحث والتنمية التكنولوجية وتنظيمها وسيرها، ج.ر.ج.ج.، عدد 28، صادر في 06 ماي 1998.

¹⁸³ - أنظر القانون رقم 08-18، يعدل ويتم القانون رقم 85-05 مؤرخ في 16 فيفري 1985، يتعلق بحماية وترقية الصحة، المرجع السابق.

¹⁸⁴ - مرسوم رقم 85-163 مؤرخ في 11 جوان 1985، يتضمن إنشاء الوكالة الوطنية للسدود، ج.ر.ج.ج.، عدد 25، صادر في 12 جوان 1985.

¹⁸⁵ - مرسوم تنفيذي رقم 05-101 مؤرخ في 23 مارس 2005، يتضمن تعديل القانون الأساسي للوكالة الوطنية للسدود، ج.ر.ج.ج.، عدد 21، صادر في 23 مارس 2005.

¹⁸⁶ - مرسوم تنفيذي رقم 05-447 مؤرخ في 20 نوفمبر 2005، يتضمن إنشاء الوكالة الجزائرية للإشعاع الثقافي وكيفيات تنظيمها وسيرها، ج.ر.ج.ج.، عدد 76، صادر في 23 نوفمبر 2005.

¹⁸⁷ - مرسوم تنفيذي رقم 08-304 مؤرخ في 27 سبتمبر 2008، يتضمن تحويل الطبيعة القانونية للوكالة الجزائرية للإشعاع الثقافي، ج.ر.ج.ج.، عدد 56، صادر في 28 سبتمبر 2008.

و على هذا الأساس، مفهوم "الوكالة" يعبر عن تسمية بسيطة دون أي قيمة أو مدلول قانوني⁽¹⁸⁸⁾.

2- فكرة السلطات التجارية بالنظر إلى القانون الإداري

إنّ إحداث السلطات التجارية المستقلة في القانون الجزائري، كان نتيجة اتجاه إرادة المشرع إلى إخضاع فئة السلطات الإدارية المستقلة التي يطبق عليها مبدئيا قواعد القانون العام، لنظام ينبنى على المرونة⁽¹⁸⁹⁾، وبعبارة أخرى هذه الفئات كانت نتيجة البحث عن إصلاح عاجل للطبيعة الجامدة لقواعد القانون العام المطبقة على هذه السلطات، فالمشرع لم يتردد في إدخال قواعد القانون الخاص عليها دون أن يصل ذلك إلى التغيير من تجانسها.

بدأ تطبيق ذلك، بمناسبة صدور قانون المحروقات في سنة 2005⁽¹⁹⁰⁾، حيث قام المشرع بإحداث وكالتي المحروقات، وقام بإخراجها تماما من تطبيق قواعد القانون العام، بإخضاعهما لقواعد القانون الخاص⁽¹⁹¹⁾. وبمناسبة إلغاء القانون رقم 10-01 المتضمن قانون المناجم 2001، بموجب أحكام القانون رقم 05-14 والمتضمن قانون المناجم، تمّ تطبيق الوضع ذاته بالنسبة للوكالتين المنجميتين، بحيث يؤكد نصّ المادة 38 في فقرته الأولى على عدم تطبيق القواعد المطبقة على الإدارة عليهما⁽¹⁹²⁾. أمام قيام المشرع بهذه الخطوة، بإزاحته الطابع الإداري عن هذه الوكالات المنشئة في كل من قطاع المحروقات والمناجم، وإخضاعها بالمقابل للقانون التجاري الذي يحكم المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري، فهل يعني ذلك اتجاهه لخلق فئة قانونية أخرى حديثة؟ نحن هنا بصدد وضع موازاة بين التفرقة الكلاسيكية القائمة بين المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، و المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري، بحيث يمكن القول أنّ إرادة المشرع متّجهة فعلاً لإحداث نوعين من الفئات في مجال الضبط، فبالإضافة إلى فئة السلطات الإدارية المستقلة، أصبحنا نشهد إنشاءً للسلطات التجارية المستقلة، ما يجعل ميكانزمات وأساليب الضبط متأرجحة بين نوعين من الهياكل.

¹⁸⁸- ZOUAÏMIA Rachid, Les instruments juridiques de la régulation économique en Algérie, », op.cit., p.70.

¹⁸⁹- Voir : ZOUAÏMIA Rachid, « Les agences de régulation dans le secteur des hydrocarbures ou les mutations institutionnelles en matière de régulation économique », op.cit., pp. 84-85.

¹⁹⁰- إنّ الضغوط التي كانت تمارسها الولايات المتحدة الأمريكية على الجزائر ترجمت التردد الطويل الذي كان يعاينه المشرع في فتح قطاع المحروقات بانتهاجه التجربة الأمريكية في ضبط هذا القطاع و ذلك بفتح قطاع المحروقات للاستثمار الخارجي في سنة 2005.

¹⁹¹- أنظر : شعوة لمياء، سلطات الضبط لقطاع المحروقات في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، فرع: التنظيم الاقتصادي، كلية الحقوق، جامعة قسنطينة، 2013.

¹⁹²- إنّ قيام المشرع الجزائري بمكثدا تغيير، ليس اتجاهها منه إلى إنشاء أكثر للسلطات التجارية، وإنما الأمر يتعلق فقط بكون قطاع المناجم من بين القطاعات المستقطبة حاليا أكثر فأكثر للاستثمارات الأجنبية، والتي يجب أن تنبني على قواعد المرونة.

ولفهم الجوانب المؤسسية للضبط، نشهد تفكيكا لفكرة سلطات الضبط للتأكيد على الوظيفة التي تقع على كل نوع منها، لنصل إلى أنه هناك تعايش قائم بين السلطات الإدارية المستقلة والسلطات التجارية المستقلة⁽¹⁹³⁾.

في الأخير، نقول أنّ السلطات التجارية المستقلة كانت نتيجة تبني المشرع لازدواجية الفئات في مجال الضبط الاقتصادي، امتدادا لأخذه بازدواجية إنشاء المرافق العامة بحيث يوجد نوعين منها: مرافق ذات طابع إداري ومرافق عامة ذات طابع صناعي و تجاري.

ثانياً - خصوصية القواعد التي تخضع لها

بعد الخوض في التصوص التأسيسية للسلطات التجارية المستقلة، نجد أنّ خصوصية القواعد التي تحكم وكالات المحروقات، والوكالتين المنجميتين، تتعلق بخضوعها لقواعد القانون الخاص كأصل من جهة (1)، وخضوعها لقواعد القانون العام كاستثناء من جهة ثانية (2).

1- الخضوع لقواعد القانون الخاص كأصل

خصّ المشرع وكالات المحروقات والوكالتين المنجميتين بخضوعهما لقواعد القانون الخاص كأصل، و يظهر ذلك في القانون المطبق على مستخدمين، وفي النظام المالي والمحاسبي، وكذا في طبيعة العقود المبرمة.

أ- القانون المطبق على المستخدمين

بالعودة إلى القوانين التأسيسية للسلطات التجارية المستقلة، نشهد أنّ المستخدمين لا يخضعون لقانون الوظيف العمومي بصفة خاصة، بحيث ينص نصّ المادة 12 فقرة 03 من قانون المحروقات المعدل والمتمم على أنه: "... لا تخضع وكالات المحروقات للقواعد المطبقة على الإدارة، لاسيما فيما يتعلق بتنظيمهما وسيرهما والقانون الأساسي للعمال"⁽¹⁹⁴⁾، وهو ذات الأمر بالنسبة للوكالتين المنجميتين بحيث نجد نصّ المادة 38 فقرة أولى تنص على أنه: "لا تخضع الوكالتان المنجميتان للقواعد المطبقة على الإدارة، لاسيما فيما يتعلق بتنظيمهما وسيرهما والقانون الأساسي للعمال المشتغلين بهما".

وعليه فإنّ مستخدموا هذه الوكالات يخضعون لأحكام القانون رقم 90-11، وهذا التكييف يسمح لها حسب الأستاذ "عجة الجيلالي"، بالتخلص من تبعات وشكليات قانون الوظيفة العمومية بحيث تصبح علاقة العمل بهذه الوكالات ذات طابع اتفاقي أو تعاقدية وليس ذات طابع تنظيمي ولائحي⁽¹⁹⁵⁾.

¹⁹³- Voir : ZOUAÏMIA Rachid, Les autorités de régulation indépendantes face aux exigences de la gouvernance, op.cit., pp. 67-68.

¹⁹⁴- قانون رقم 05-07، يتعلق بالمحروقات، معدّل ومتمّم، المرجع السابق.

¹⁹⁵- عجة الجيلالي، الكامل في القانون الجزائري للاستثمار : الأنشطة العادية وقطاع المحروقات، دار الخلدونية، الجزائر، 2006، ص.708.

الملاحظ، أنّ القانون المطبق على مستخدمي هذه الوكالات نفسه الذي يخضع له عمال المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري، هذا ما يؤكد عليه نصّ المادة 45 من القانون رقم 01-88 المتعلق بالقانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الاقتصادية⁽¹⁹⁶⁾. أمّا بخصوص أجر المستخدمين، فيعتبر من ضمن الصلاحيات المخوّلة قانوناً لرئيس اللجنة المديرية لكل وكالة، هذا ما تؤكد عليه الفقرة 13 من نصّ المادة 12 من قانون المحروقات، والفقرة 15 من نصّ المادة 38 من قانون المناجم.

في الأخير، يبرز هذا الجانب وبوضوح الطابع التجاري لكل من وكالتي المحروقات والوكالتين المنجميتين، من حيث إخضاع المستخدمين لقواعد القانون الخاص، كما هو الأمر بالنسبة للمؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري.

ب- النظام المالي والمحاسبي

لقد سبق وأن بينا بأنّ النظام المالي والمحاسبي لهيئة ما أحد العناصر الهامة المكوّنة لنظامها القانوني، بحيث من خلاله يمكن إبراز طبيعة القواعد القانونية التي تخضع لها الهيئة، وبالرجوع إلى قانون المحروقات نجد أنّ محاسبة وكالتي المحروقات تمسك حسب الشكل التجاري هذا ما يقر به نصّ المادة 12 في الفقرة 05 منه، وبالتالي فهما مستبعدتان من خضوعهما لقواعد المحاسبة العمومية، بل تخضعان في هذا الجانب إلى أحكام القانون رقم 07-11 الذي يتضمّن النظام المحاسبي المالي، وفي خضمه نصّ المادة 02 الفقرة الأولى ينصّ على أنّه: "تطبق أحكام هذا القانون على كل شخص طبيعي أو معنوي ملزم بموجب نص قانوني أو تنظيمي بمسك محاسبة مالية مع مراعاة الأحكام الخاصة بها"⁽¹⁹⁷⁾. والوضع نفسه تعرفه الوكالتين المنجميتين، بحيث نصّ المادة 38 في الفقرة 05 من قانون المناجم ينصّ على أنّه: "تمسك محاسبة الوكالتين المنجميتين حسب الشكل التجاري،...".

بالعودة إلى المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري، فإنّ قواعد المحاسبة المطبقة هي قواعد القانون التجاري، هذا ما يؤكد عليه نصّ المادة 45 من القانون رقم 01-88 السالف الذكر فهي بذلك لا تخضع لقواعد المحاسبة العمومية، بل تخضع لقواعد القانون رقم 07-11 المذكور أعلاه هذا على خلاف المؤسسات العمومية الإدارية الخاضعة لقواعد وأحكام قانون المحاسبة العمومية.

¹⁹⁶ - أنظر المادة 45 من القانون رقم 01-88، يتضمّن القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الاقتصادية، المرجع السابق. (ملغى جزئياً)

¹⁹⁷ - قانون رقم 07-11 مؤرّخ في 25 نوفمبر 2007، يتضمّن النظام المحاسبي المالي، ج.ر.ج.ج.، عدد 74، صادر في 25 نوفمبر 2007.

أما بالنسبة لتعيين محافظ الحسابات، فالفقرة 10 من نص المادة 12 من قانون المحروقات لم تحدّد كيفية تعيينه واكتفت بالإحالة إلى التشريع والتنظيم المعمول بهما، والشيء ذاته بالنسبة لقانون المناجم، بحيث الفقرة 09 من نص المادة 38 منه تؤكد على ذلك، وبالعودة إلى القانون رقم 01-10 المؤرخ في 29 جوان 2010 المتعلق بمهنة الخبير المحاسب ومحافظ الحسابات والمحاسب المعتمد، فإنّ الجهاز المؤهل لتعيين محافظ الحسابات بحسب نص المادة 26 منه، هو المكلف بالمداوالات، وعليه تعتبر اللجنة المديرية للجهاز المؤهل للتعيين، على أساس دفتر الشروط ومن بين المهنيين في جدول الغرفة الوطنية⁽¹⁹⁸⁾. وعليه، فإنّ النظام المالي والمحاسبي لهذه الوكالات، هو المطبق على المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري، وهذا ما يبرز الطابع التجاري لها.

ج - طبيعة العقود المبرمة

لقد اعتبر قانون المحروقات وكالتي المحروقات تاجرتين مع الغير، الوضع نفسه في قانون المناجم بالنسبة للوكالتين المنجميتين⁽¹⁹⁹⁾، وهذا ما يذكرنا بنص المادة 45 من القانون رقم 01-88 السالف الذكر، الذي اعتبر المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري تاجرة مع الغير وأخضعها لقواعد القانون التجاري، وعلى سبيل المثال، وبالعودة إلى قانون المحروقات فإنّ نص المادة 23 منه ينصّ على أنّه: "يتمّ انجاز نشاطات البحث و/أو الاستغلال على أساس سند منجمي لا يسلمّ إلا للوكالة الوطنية لثمين موارد المحروقات(النفط) حسب الشروط المحددة عن طريق التنظيم..."⁽²⁰⁰⁾. ويضيف هذا النصّ على أنّه: "ويتعين على كل شخص لممارسة هذه النشاطات أن يبرم مسبقا عقدا مع الوكالة الوطنية لثمين موارد المحروقات (النفط) طبقا لأحكام هذا القانون"⁽²⁰¹⁾. أما بالنسبة لقانون المناجم، فنصّ المادة 70 منه يؤكد على أنّه: "تمارس نشاطات البحث أو الاستغلال المنجمي لمواقع ومكانم المواد المعدنية أو المتحجرة الإستراتيجية المذكورة في المادة 10 أعلاه بموجب ترخيص منجمي يمنح حصريا لمؤسسة عمومية اقتصادية تمتلك الدولة رأسمالها حصريا سواء بطريقة مباشرة أو غير

¹⁹⁸ - أنظر المواد من 26 إلى 31 من القانون رقم 01-10 مؤرخ في 29 جوان 201، يتعلّق بمهنة المحاسب ومحافظ الحسابات والمحاسب المعتمد،

ج.ر.ج.ج.، عدد 42، صادر في 11 جويلية 2010.

¹⁹⁹ - المادة 6/12 من القانون رقم 07-05، يتعلّق بالمحروقات، معدّل ومتّم، المرجع السابق، والمادة 6/38 من القانون رقم 05-14، يتضمّن قانون المناجم، المرجع السابق.

²⁰⁰ - أنظر المرسوم التنفيذي رقم 07-185 مؤرخ في 09 جوان 2007، يحدّد شروط تسليم السندات المنجمية لنشاطات البحث و/أو استغلال المحروقات، ج.ر.ج.ج.، عدد 40، صادر في 17 جوان 2007.

²⁰¹ - مرسوم تنفيذي رقم 07-184 مؤرخ في 09 جوان 2007، يحدّد إجراءات إبرام عقود البحث والاستغلال وعقود استغلال المحروقات بناء على مناقصة للمنافسة، ج.ر.ج.ج.، عدد 40، صادر في 17 جوان 2007.

مباشرة، أو لمؤسسة عمومية. يمكن للمؤسسة العمومية الاقتصادية المذكورة أعلاه أو المؤسسة العمومية، قصد ممارسة هذه النشاطات المنجمية، إبرام عقد مع أي شخص معنوي يخضع للقانون الأجنبي أو أي شخص معنوي يخضع للقانون الجزائري، طبقاً لأحكام هذا القانون. يحدّد عقد البحث و/أو الاستغلال هذا، حقوق وواجبات الأطراف المتعاقدة.

أمّا بخصوص الخلافات والمنازعات الناشئة عن هذه العقود، فاختصاص الفصل فيها يعود للقضاء العادي، بحسب ما يؤكّد عليه نصّ المادة 58 من قانون المحروقات المعدّل والمتمّم، ونصّ المادة 76 من قانون المناجم⁽²⁰²⁾.

د- طبيعة الأملاك التابعة لها

تملك وكالات المحروقات والوكالتين المنجميتين أملاك خاصة بها مثل المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري، وفي إطار خضوعها لقواعد القانون التجاري، فإنّ المشرّع يعترف لها بدمّة مالية خاصة، كما يجب على كل وكالة تحرير حصيلة خاصة⁽²⁰³⁾، وكل ما تحقّقه أو تكتسبه وكالات المحروقات، والوكالتين المنجميتين، يعتبر ضمن أموالها الخاصة، وهذا ما ينطبق أيضاً على المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري، بحيث تتمتع بدمّة مالية مستقلة. فاستقلالية وكالات المحروقات والوكالتين المنجميتين تترجم من خلال استقلاليتها المالية، و انفصالها عن المال العام للدولة، ليس هذا فحسب، بل وحتى من خلال تزويدها بمصادر خاصة⁽²⁰⁴⁾.

2- الخضوع لقواعد القانون العام كاستثناء

الأصل وكما أسلفنا، هو خضوع وكالات المحروقات والوكالتين المنجميتين لقواعد القانون الخاص باعتبار أنّ هذه الأخيرة من طبيعتها ضمّان مرونة فعّالة لتسييرها، إلّا أنّ ذلك لا يمنع من خضوعها لقواعد القانون العام كاستثناء، وهذا نتاج المهمة التي كلفت بها وهي تحقيق المصلحة والمنفعة العامة. ويظهر تطبيق هذه القواعد من خلال نظام أعضاء اللجنة المديرية لكل وكالة، خضوع بعض العقود المبرمة لتنظيم الصنّفات العمومية، النظام القانوني لبعض من أملاكها، وأخيراً من النظام القانوني لقراراتها، والتي تتخذها في مواجهة بعض الأعوان في كل من قطاع المحروقات وقطاع المناجم.

²⁰² - أنظر المادة 58 من القانون رقم 07-05، يتعلّق بالمحروقات، معدّل ومتمّم، المرجع السابق، والمادة 76 من القانون رقم 05-14، يتضمّن قانون المناجم، المرجع السابق.

²⁰³ - أنظر المادة 4/12 و5 من القانون رقم 07-05، المرجع نفسه، والمادة 4/38 و5 من القانون رقم 05-14، المرجع نفسه.

²⁰⁴ - أنظر المادة 15 من القانون رقم 07-05، المرجع نفسه، والمادة 142 من القانون رقم 05-14، المرجع نفسه.

أ- النظام القانوني للأعضاء

بالعودة إلى قانون المحروقات المعدل والمتمم وكذا قانون المناجم، نجد أن أعضاء اللجنة المديرة لكل وكالة يتم تعيينهم بواسطة مرسوم رئاسي، وعلى هذا الأساس فإن تعيينهم يتم بقرار إداري فردي⁽²⁰⁵⁾ وهذا ما يعني أن أعضاء اللجنة المديرة لكل وكالة لا يخضعون لقواعد قانون العمل، فهم يعتبرون كأعوان عموميين، مثلهم مثل الموظفين السامين في الدولة والذين يكلفون بمهام عليا، كالوالي مثلا⁽²⁰⁶⁾. كما أن أعضاء اللجنة المديرة لكل وكالة يخضعون لنظام الحياد⁽²⁰⁷⁾، بحيث تتنافى وظيفتهم مع أي نشاط مهني أو عهدة انتخابية وطنية أو محلية، وكل امتلاك لمنافع في مؤسسة تابعة لقطاع المحروقات، أو النشاطات المنجمية، بصفة مباشرة أو غير مباشرة.

كما أنه عند إنهاء رئيس وأعضاء كل لجنة مديرة لكل وكالة لمهامهم لا يمكن لهم ممارسة أي نشاط مهني في قطاع المحروقات أو المناجم والمقالع، أو ممارسة أي نشاط مهني استشاري يتعلق بقطاع المحروقات أو النشاطات المنجمية، سواء في إطار مهنة حرة أو بأية صفة أخرى وذلك لمدة سنتين⁽²⁰⁸⁾.

ب- خضوع بعض العقود لتنظيم الصفقات العمومية

إذا كانت القاعدة العامة تتعلق باعتبار كل وكالة تاجرة مع الغير، وتخضع في علاقتها للقانون التجاري، واستبعاد تطبيق القانون الإداري، فإن ذلك لا يعني بالضرورة خروج كل العقود التي تبرمها وكالتي المحروقات والوكالتين المنجميتين من طائفة العقود الإدارية⁽²⁰⁹⁾.

فبالرجوع إلى نص المادة 02 من المرسوم الرئاسي رقم 10-236 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية المعدل والمتمم، نجد أنها تقضي بأن المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري عندما تكلف بإنجاز عملية ممولة كليا أو جزئيا بمساهمة مؤقتة أو نهائية من الدولة، فإنها تخضع لتنظيم الصفقات العمومية.

²⁰⁵- أنظر المادة 10/12 من القانون رقم 07-05، يتعلق بالمحروقات، معدّل ومتمّم، المرجع السابق، والمادة 10/38 من القانون رقم 05-14، يتضمّن قانون المناجم، المرجع السابق.

²⁰⁶- الوضعية نفسها بالنسبة لإيرادات المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري، غير أنّ مستخدميها يقعون خاضعين لقانون العمل.

²⁰⁷- أنظر المادة 33/12 من القانون رقم 07-05، يتعلق بالمحروقات، معدّل ومتمّم، المرجع السابق، والمادة 24/38 من القانون رقم 05-14، يتضمّن قانون المناجم، المرجع السابق.

²⁰⁸- أنظر المادة 21/12 و26 من القانون رقم 07-05، المرجع نفسه، والمادة 18 / 38 و21 من القانون رقم 05-14، المرجع نفسه.

²⁰⁹- شمون علجية، الضبط الاقتصادي في قطاع المحروقات، مذكرة لنيل درجة الماجستير في القانون، فرع: إدارة ومالية، كلية الحقوق، جامعة بومرداس،

قياسا على ذلك، عندما تقوم وكالتي المحروقات وكذا الوكالتين المنجميتين بالمهام نفسها، التي تقوم بها هذه المؤسسات، أي تكون مكلفة بإنجاز عمليات ممولة كليا أو جزئيا من طرف الدولة، فإن العقود التي تبرمها عبارة عن صفقات عمومية خاضعة للتنظيم السالف ذكره، كما أن النزاعات القائمة في إطار هذه العقود هي عبارة عن منازعات إدارية، واختصاص الفصل فيها يعود للقضاء الإداري.

ج- طبيعة بعض الأملاك التابعة لها

بالعودة إلى نصّ المادة 126 من قانون الأملاك الوطنية المعدّل والمتّم السّالفة الذّكر⁽²¹⁰⁾، فإنّ المؤسسات العمومية ذات الطابع الصّناعي والتّجاري في إطار الأهداف المسطرة لها وبمقتضى القوانين والتنظيمات المعمول بها، واعتمادا على مهمتها باعتبارها مرافق عمومية أو ذات منفعة عامة، تستفيد من حق الملكية أو من حق استعمال الأملاك المقدّمة لها من قبل الدّولة أو الجماعات الإقليمية، وبهذا فإنّ القانون يفرق ما بين الأملاك الخاصة بها وبين الأملاك المسندة إليها.

بجاء أنّ الأملاك التي تزود بها المؤسسات العمومية ذات الطابع الصّناعي والتّجاري أو التي تقتنيها أو تنجزها بأموالها الخاصة تابعة لها، كما تكون ضمانا لالتزاماتها ليست نفسها الأملاك التي تحوزها عن طريق التّخصيص بغية توفير احتياجات المرفق العمومي، والتي تبقى عبارة عن أملاك وطنية⁽²¹¹⁾. و آخر نصّ المادة 126 يقضي بـ "... ويجب على الهيئات التي تخصص لها الأملاك أن تجددتها وتصونها وفقا للتنظيم المعمول به"، مددّ المشرّح نطاق تطبيق قواعد الملكية الوطنية على بعض الممتلكات التي يتمّ إدارتها من قبل المؤسسات العمومية الاقتصادية، فنصّ المادة 55 من القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الاقتصادية يؤكّد على أنّه عندما تكون المؤسسة العمومية الاقتصادية مؤهلة قانونا لتسيير مباني عامة أو جزء من الأملاك العامة الاصطناعية في إطار المهمة المتوسطة بها فإنّ تسييرها يضمّن طبقا للتّشريع الذي يحكم الأملاك العامة، كما أنّ المنازعة المتعلقة بملحقات الأملاك العامة من طبيعة إدارية.

هذه القواعد تطبق على كل هيئة أو مؤسسة تعرف الوضع نفسه، وهي حالة وكالتي المحروقات والوكالتين المنجميتين عندما تكون الأملاك التي تحوزها عن طريق التّخصيص بغية ممارسة مهامها

²¹⁰ - قانون رقم 90-30، يتضمّن قانون الأملاك الوطنية، معدّل ومتّم، المرجع السابق.

²¹¹ - نصّ المادة 82 من المرجع نفسه، على أنّه: "يعني التّخصيص باستعمال ملك عقاري أو منقول يملكه شخص عمومي في مهمة تخدم الصالح العام للنّظام، ويتمثل في وضع أحد الأملاك الوطنية الخاصة التي تملكها الجماعات الإقليمية تحت تصرف دائرة وزارية أو مصلحة عمومية أو مؤسسة عمومية تابعة لأحدهما وقصد تمكينها من أداء المهمة المسندة إليها".

المتعلقة بتوفير الاحتياجات وتحقيق المنفعة العامة⁽²¹²⁾، بحيث تبقى عبارة عن أملاك وطنية والمنازعات التي تنجر عنها تكون من اختصاص القاضي الإداري.

د- النظام القانوني للقرارات الصادرة عنها

إن ممارسة صلاحيات السلطة العامة لا تخضع لاحتكار المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري أو السلطات الإدارية المستقلة، فالنصوص القانونية تعترف للمؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري باستخدامها، وعلى سبيل المثال، نصّ المادة 06 من المرسوم التنفيذي رقم 98-69 ينصّ على أنّه: "يؤدي المعهد مهمة الخدمة العمومية ويمارس صلاحيات الدولة فيما يتعلّق بالملكيّة الصناعيّة"⁽²¹³⁾.

وفي إطار المهام الموكلة للمعهد، نصّ المادة 08 من المرسوم نفسه يؤكّد على قيام المعهد بدراسة طلبات حماية الاختراعات وتسجيلها، وعند الاقتضاء، نشرها ومنح سندات الحماية طبقاً للتنظيم ودراسة طلبات إيداع العلامات والرسومات والنماذج الصناعيّة وتسميات المنشآت ثم نشرها، وكذا تسجيل العقود الخاصّة وعقود التراخيص وعقود بيع هذه الحقوق.

عندما تقوم المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري بإصدار قرارات الترخيص أو

قرارات ذات الطابع التنظيمي في إطار استخدامها صلاحيات السلطة العامة، ففي هذه الحالة الاجتهاد القضائي يمنح الاختصاص للقضاء الإداري، وهذه القرارات تعتبر قرارات إدارية بالرغم من الطابع الصناعي والتجاري لهذه المؤسسات العمومية⁽²¹⁴⁾. ولقد مدد المشرع نطاق تطبيق ذلك حتى بالنسبة للمؤسسات العمومية ذات الطابع الاقتصادي عند استخدامها لصلاحيات السلطة العامة هذا ما يؤكّد عليه نصّ المادة 56 من القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الاقتصادية.

وقياساً على ذلك، تطبق هذه القواعد على وكالات المحروقات وكذا الوكالتين المنجميتين، بمجرد

قيام هذه الأخيرة بمنح تراخيص أو إجازات أو إلى غير ذلك باسم ولحساب الدولة، بحيث تعتبر كقرارات فردية صادرة عن سلطات ذات طابع تجاري، هذا ما ينطبق على الوكالة الوطنية لثمين

²¹²- أنظر مثلاً، المادة 23 من القانون رقم 14-05، يتضمّن قانون المناجم، المرجع السابق.

²¹³- مرسوم تنفيذي رقم 98-68 مؤرخ في 21 فيفري 1998، يتضمّن إنشاء المعهد الوطني الجزائري للملكية الصناعيّة ويحدّد قانونه الأساسي، ج.ر.ج.، عدد 11، صادر في أول مارس 1998، الشيء ذاته بالنسبة للمعهد الجزائري للتقييس، أنظر: المادة رقم 07 من المرسوم التنفيذي رقم 98-69 مؤرخ في 21 فيفري 1998، يتضمّن إنشاء المعهد الجزائري للتقييس ويحدّد قانونه الأساسي، ج.ر.ج.، عدد 11، صادر في أول مارس 1998.

²¹⁴- Voir : ZOUAÏMIA Rachid, Les autorités de régulation indépendantes face aux exigences de la gouvernance, op.cit., p.77.

موارد المحروقات (ألفظ) عندما تقوم بإصدار تراخيص التنقيب⁽²¹⁵⁾. وتتبنى الإجراءات نفسها بالنسبة للتراخيص التي تمنحها الوكالة الوطنية لمراقبة النشاطات وضبطها في مجال المحروقات في حالة منح امتياز نقل المحروقات بواسطة الأنابيب⁽²¹⁶⁾.

أما بالنسبة لوكاليتين المنجميتين، فبالعودة إلى القانون رقم 14-05 يتضمن قانون المناجم، نجد أنّ نصّ المادة 36 منه ينصّ على أنّه: "تمارس صلاحيات السلطة العمومية المتعلقة بنشاطات المنشآت الجيولوجية ونشاطات البحث والاستغلال المنجميين من قبل الوزارة المكلفة بالمناجم. يركز نشاط الدولة على ما يأتي:

- الإدارة المكلفة بالمناجم.
- وكالة المصلحة الجيولوجية للجزائر المنشأة بالمادة 37 أدناه،
- الوكالة الوطنية للنشاطات المنجمية المنشأة بالمادة 37 أدناه.⁽²¹⁷⁾

على هذا الأساس، وبما أنّ القرارات التي تخرج بها وكالتي المحروقات والوكاليتين المنجميتين أثناء ممارسة صلاحيات السلطة العامة باسم ولحساب الدولة، تعتبر كقرارات فردية صادرة من سلطات ذات طابع تجاري، وعلى أساس ذلك وبلاستناد إلى نصّ المادة 56 من القانون رقم 88-01 السالفة الذكر في فقرتها الثانية، يعود اختصاص الرقابة القضائية عليها للقاضي الإداري وفقا للمعيار المادي الذي يعتمد على طبيعة النشاط⁽²¹⁸⁾.

²¹⁵- أنظر المادة 20 من القانون رقم 05-07، يتعلّق بالمحروقات، معدّل ومتمّم، المرجع السابق، وأنظر المادة 04 وما يليها من المرسوم التنفيذي رقم 07-294 مؤرخ في 26 سبتمبر 2007، يحدّد إجراءات وشروط منح رخصة التنقيب عن المحروقات، ج.ر.ج.ج.، عدد 62، صادر في 03 أكتوبر 2007.

²¹⁶- أنظر المرسوم التنفيذي رقم 07-342 مؤرخ في 7 نوفمبر 2007، يحدّد إجراءات منح امتياز نقل المحروقات بواسطة الأنابيب وسحبها، ج.ر.ج.ج.، عدد 71، صادر في 14 نوفمبر 2007.

²¹⁷- أنظر الباب السادس من القانون رقم 14-05، يتضمن قانون المناجم، المرجع السابق.

²¹⁸- شمون علجية، المرجع السابق، ص.87.

المبحث الثاني

مدى تمكين سلطات الضبط بالاستقلالية الضرورية للحكومة

انطلاقاً من مفهوم حوكمة القطاعات التي أسست وجعلت فيها سلطات الضبط الاقتصادي وعلى أساسه، منحت لها ميزة أو خاصية الاستقلالية، تعتبر هذه الأخيرة المبرر الرئيسي لإنشاء سلطات الضبط الاقتصادي، بحيث تؤكد أصالتها في جهاز الدولة، إضافة إلى أنّها تحقق أهم مبادئ من مبادئ الحوكمة في حسن تسيير القطاعات التي تشغلها وهما عدم التحيز والشفافية⁽²¹⁹⁾.

يكمن ظاهر هذين المبدأين وقياسهما في البحث عن مدى تكريس الاستقلالية الكافية والحقيقية والفعلية لهذه السلطات، سواء من الناحية العضوية أو الوظيفية، وبالعودة إلى القوانين المنشئة لها نجد أنّ المشرع قد أضفى عليها طابع الاستقلالية من الناحيتين (المطلب الأول)، ولكنها تبقى استقلالية قاصرة ومحدودة (المطلب الثاني).

المطلب الأول

مؤشرات استقلالية سلطات الضبط الاقتصادي

اعترف المشرع لبعض سلطات الضبط بالاستقلالية بصورة صريحة في النصوص المنشئة لها فمفهومها بالنسبة لهذه الأجهزة على قدر كبير من الأهمية، كون أنّ مصداقها مقاصدها مرهون بمدى تمتعها بها. انطلاقاً من هذا النطاق، سنحاول تبيان هذه الميزة ومناقشتها اعتماداً على العديد من المؤشرات التي تساهم وتلعب الدور الكاشف لتبيان مداها من الناحيتين، العضوية منها (الفرع الأول) والوظيفية (الفرع الثاني).

الفرع الأول

مؤشرات الاستقلالية العضوية

تقاس استقلالية سلطات الضبط الاقتصادي من خلال مجموعة المؤشرات الضامنة لها، والتي تكمن في الإنشاء بنص تشريعي (أولاً)، ثمّ في تشكيلة سلطات الضبط (ثانياً)، بالإضافة إلى توفر القواعد المتعلقة بالعهد (ثالثاً)، كما أنّ الأعضاء يخضعون لمبدأ الحياد الذي يقوي هذه الاستقلالية (رابعاً).

²¹⁹ - بحث يوكّ الأستاذ "زوايمية رشيد" بقوله:

- «L'indépendance des autorités de régulation n'est pas un choix des pouvoirs publics, il s'agit assurément d'une contrainte objective qui répond aux exigences de la gouvernance», ZOUAÏMIA Rachid, Les autorités de régulation indépendantes face aux exigences de la gouvernance, op.cit., p.26.

أولاً - الإنشاء بنص تشريعي ضمانه مبدئية للاستقلالية

في ظلّ غياب نص دستوري يفصل في طريقة إنشاء هذه السلطات، ومدى كونها من اختصاص التشريع أو التنظيم، فإنّ الرغبة المبدئية في منح أكبر مساحة استقلالية لهذه السلطات جعلت المشرّع يختص بهذا الإنشاء، وهو ما قد يشكل ضمانه مبدئية لاستقلاليتها⁽²²⁰⁾، ومع ذلك لا يمكن استبعاد حجم ونوعية المجالات القانونية المخصصة للتنظيم والتي تشكل إعاقة لهذه الاستقلالية. إنّ أول سلطة ضبط أنشئت في الجزائر والمتمثلة في "المجلس الأعلى للإعلام"، أنشئت بموجب نص تشريعي في شكل قانون⁽²²¹⁾، كما أنّ المتمعن في النصوص المنشئة للسلطات التي تلتها نجد أنّها أنشئت بنصوص تشريعية مثلة في قوانين، يتعلّق الأمر بكل من سلطة ضبط البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية، لجنة ضبط الكهرباء والغاز، سلطتي ضبط المحروقات، سلطة ضبط المياه، الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، لجنة الإشراف على التأمينات، سلطة ضبط الصحة، خلية معالجة الاستعلام المالي، والوكالتين المنجميتين، والملاحظ أيضاً أنّ كل من مجلس النقد والقرض واللجنة المصرفية وكذا مجلس المنافسة قد أسسوا بنصوص تشريعية مثلة في أوامر وليس قوانين، أمّا لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها قد أنشئت بمرسوم تشريعي وذلك نتيجة ظروف الفترة الانتقالية. والجدير بالذكر، أنّ سلطة ضبط النقل لم تنشأ بقانون عادي بل بموجب قانون المالية⁽²²²⁾، فما هو تفسير ذلك؟ يرجع الأستاذ "خلوفي رشيد" استغلال هذا القانون لإنشاء سلطة ضبط النقل لإجراء «les cavaliers budgétaires»، وكون هذه السلطات لا يمكن أن تنشأ إلا استجابة لمشاكل معينة في فترات معينة، وفي ظلّ سياق معين⁽²²³⁾.

الملاحظ كذلك، أنّ سلطتي ضبط قطاع الإعلام أنشئت بموجب القانون العضوي رقم 05-12 المتعلّق بالإعلام، لكن إنشائهما بقانون عضوي ليس اتجاهها من المشرّع لمحاولة إعطاء هذه السلطات أهمية أكثر، بل لأنّ قطاع الإعلام، من القطاعات المخصصة للقوانين العضوية، وهذا ما تقضي به نص المادة 123 من دستور سنة 1996⁽²²⁴⁾.

²²⁰ - عياد حكيمة، المركز القانوني للهيئة المكلفة بالسجل التجاري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع القانون العام، تخصص: القانون العام للأعمال، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بجاية، 2013، ص.11.

²²¹ - قانون رقم 90-07، يتعلّق بالإعلام، معدّل وتمتّم، المرجع السابق. (ملغى)

²²² - قانون رقم 02-11، يتضمّن قانون المالية لسنة 2003، معدّل وتمتّم، المرجع السابق.

²²³ - «...En ce sens que ces autorités sont le plus souvent instituées pour résoudre un problème donné à un moment donné dans un contexte donné»، KHELLOUFI Rachid, op.cit., p.85.

²²⁴ - أنظر المادة 123 الفقرة الأخيرة من دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1996، المرجع السابق.

ثانياً - تشكيلة سلطات الضبط الاقتصادي

يعتبر تعدد أعضاء سلطات الضبط (1)، اختلاف صفاتهم ومراكزهم القانونية (2)، وتعدد واختلاف الجهات المقترحة لهم (3)، مظاهر ومؤشرات تضمن الاستقلالية العضوية لها.

1- الطابع الجماعي لتشكيلة سلطات الضبط

تعتبر الصفة الجماعية لتشكيلة سلطات الضبط أحد العوامل المقوية للاستقلالية، لأنها ذات طبيعة من شأنها أن تخلق نوعاً من التوازن بين تأثير مصالح مختلف السلطات والجهات التي يعين من بينها أعضاء السلطة، وبين ضمان إجراء مداولة جماعية حول مواضيع حساسة أو مسائل معقدة هذا ما يشكل ضماناً للموضوعية والدقة والجديّة (225)، بما يكرس الحوكمة التي مقصدها المشاركة والكفاءة والتي تحققها الخبرة والمداولة.

وبالعودة للنصوص التأسيسية لها نجد أنّ المشرّع الجزائري حذا حذو المشرّع الفرنسي، إذ يغلب الطابع الجماعي على تشكيلة معظم سلطات الضبط الاقتصادي، ويختلف عدد أعضاء تشكيلة هذه الأخيرة من سلطة لأخرى لينحصر بين أربعة (04) أعضاء إلى أربعة عشر (14) عضواً (226).

2- الطابع المختلط لتركيبه سلطات الضبط

يعتبر اختلاف الصفات والمراكز القانونية لأعضاء سلطات الضبط مظهراً يضمن الاستقلالية العضوية، إذ بالرجوع إلى تشكيلتها نجدها تتكون من أعضاء يختلف قطاع انتمائهم لتضم كل من :

أ- فئة القضاة

إنّ الدعوة إلى وجود قضاة في تشكيلة سلطات الضبط منطقية، كون وظائفها ليست بعيدة عن وظيفة السلطة القضائية، وهذا يمكن اعتباره ضماناً أساسية للاستقلالية بما أنه يفترض استقلالية القضاة (227)، لذا نجد اللجنة المصرفية تضم عضوين ينتدب الأول من المحكمة العليا، وينتدب الثاني من مجلس الدولة (228)، لجنة الإشراف على التأمينات تضم عضوين يحملان صفة القضاة (229)، لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها تضم قاض يقترحه وزير العدل (230)، خلية معالجة الاستعلام المالي

225- شمون علجية، المرجع السابق، ص.47.

226- تجدر الإشارة أنّ المشرّع أوكل تحديد تشكيلة كل من سلطة ضبط النقل والوكالة الوطنية للمواد الصيدلانية المستعملة في الطب البشري للتنظيم، الذي ما يزال غير صادر بعد.

227 - GUEDON Marie-José, op.cit., p.70.

228- أنظر المادة 106 من الأمر رقم 03-11، يتعلّق بالتقدي والقرض، معدّل ومتمّم، المرجع السابق.

229- أنظر المادة 209 مكرر 2 من الأمر رقم 95-07، يتعلّق بالتأمينات، معدّل ومتمّم، المرجع السابق.

230- أنظر المادة 13 من المرسوم التشريعي رقم 93-10، يتعلّق ببورصة التقييم المنقولة، معدّل ومتمّم، المرجع السابق.

تتضمّن قاضيين يعينهما وزير العدل بعد أخذ رأي المجلس الأعلى للقضاء⁽²³¹⁾، أمّا مجلس المنافسة فقد ألقى المشرّع فئة القضاة في تشكيلته من خلال تعديل 2008، وهذا من شأنه أن يفقده المصدقية والفاعلية، خاصة وأنّ المجلس يتمتع باختصاص أفقي ويعوض القاضي الجزائري في المجال الاقتصادي⁽²³²⁾.

ب- الشخصيات المؤهلة

إنّ الدعوة إلى وجود شخصيات مؤهلة في تشكيلة الهيئات الضابطة يضمن تحقيق كفاءة أدائها وفعاليتها، بحيث تضمّ لجنة الإشراف على التأمينات خبير في ميدان التأمينات يقترحه الوزير المكلف بالمالية⁽²³³⁾، كما أنّ مجلس التقد والقرض الذي يحتوي شخصيتين تختاران بحكم كفاءتهما في المسائل الاقتصادية والتقدية⁽²³⁴⁾، في حين لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها تضمّ أستاذ جامعي يقترحه الوزير المكلف بالتعليم العالي⁽²³⁵⁾، ومجلس المنافسة الذي يضمّ عضوان مؤهلان يمثلان جمعيات حماية المستهلكين⁽²³⁶⁾. وخليّة معالجة الاستعلام الماليّ تضمّ أربعة أعضاء يتمّ اختيارهم نظرا لكفاءتهم في المجالات البنكية والمالية والأمنية⁽²³⁷⁾، أخيرا سلطة ضبط السّمي البصري، التي يختار أعضائها بناءً على كفاءتهم وخبرتهم واهتمامهم بالنشاط السّمي البصري⁽²³⁸⁾.

ج- رجال القانون

المقصود برجال القانون هم أصحاب الخبرة في المجال القانوني قد يكونون موثقين، معلمين ومحضرين قضائين، وأساتذة جامعيين، لكن ليس القضاة باعتبارهم رجال القانون⁽²³⁹⁾، وبالرجوع إلى النصوص القانونية المنشئة لسلطات الضبط نجد هذه الفئة في تشكيلة مجلس المنافسة دون سواها⁽²⁴⁰⁾.

²³¹ - أنظر المادة 10 من المرسوم التنفيذي رقم 02-127، يتضمّن إنشاء خلية معالجة الاستعلام الماليّ وتنظيمها وعملها، معدّل ومتّم، المرجع السابق.

²³² - راجع المادة 24 من الأمر رقم 03-03، يتعلّق بالمنافسة، معدّل ومتّم، المرجع السابق.

²³³ - أنظر المادة 27 من الأمر رقم 07-95، يتعلّق بالتأمينات، معدّل ومتّم، المرجع السابق.

²³⁴ - أنظر المادة 58 من الأمر رقم 11-03، يتعلّق بالتقد والقرض، معدّل ومتّم، المرجع السابق.

²³⁵ - أنظر المادة 22 من المرسوم التشريعي رقم 10-93، يتعلّق ببورصة القيم المنقولة، معدّل ومتّم، المرجع السابق.

²³⁶ - أنظر المادة 24 من الأمر رقم 03-03، يتعلّق بالمنافسة، معدّل ومتّم، المرجع السابق.

²³⁷ - أنظر المادة 10 من المرسوم التنفيذي رقم 02-127، يتضمّن إنشاء خلية معالجة الاستعلام الماليّ وتنظيمها وعملها، معدّل ومتّم، المرجع السابق.

²³⁸ - المادة 59 من القانون رقم 04-14، يتعلّق بالنشاط السّمي البصري، المرجع السابق.

²³⁹ - ديب نذيرة، استقلالية سلطات الضبط المستقلة في القانون الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع القانون العام، تخصص: تحولات

الدولة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تيزي وزو، 2012، ص. 18.

²⁴⁰ - راجع المادة 24 من الأمر رقم 03-03، يتعلّق بالمنافسة، معدّل ومتّم، المرجع السابق.

د- ممثلين مهنيين

إنّ اشتراط وجود ممثلين مهنيين في تشكيلة سلطات الضبط يسمح بضمان إعلام أحسن لسلطة القرار حول ملاسبات ومقاييس اتخاذه، كما يجنّب أحسن تكييف لهذه التدابير مع واقع الحال، وتسمح أيضا بالاستجابة والتفاعل وبالمرؤنة مع حركة السوق⁽²⁴¹⁾، وهذا ما تقتضيه الحوكمة. بالعودة إلى النصوص التأسيسية لهيئات الضبط، نجد ذلك بالنسبة لكل من مجلس المنافسة الذي يضم أربعة أعضاء يختارون من بين المهنيين المؤهلين الممارسين، أو مارسوا نشاطات ذات مسؤولية والحائزين على شهادة جامعية، ولهم خبرة مهنية مدة خمس (5) سنوات على الأقل في مجال الإنتاج والتوزيع والحرف والخدمات والمهن الحرة⁽²⁴²⁾، ولجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها التي تضم عضو مختار من بين المسيرين للأشخاص المصدرة للقيم المنقولة⁽²⁴³⁾، وكذا سلطة ضبط الصحافة المكتوبة التي تضم سبعة أعضاء ينتخبون بالأغلبية المطلقة من بين الصحفيين المحترفين الذين يثبتون خمس عشرة سنة على الأقل من الخبرة في المهنة⁽²⁴⁴⁾.

كخلاصة، يمكن القول أنّ ممارسة سلطة الضبط لسلطاتها - خاصة السلطة العقابية - تكون مقبولة إذا مورست من طرف هيئة تضم شخصيات تملك خبرة معتبرة لا تقبل الجدل، كما أنّ تعدد المهن الممثلة في الهيئة تمنع كل تواطأ، فنوعية أعضاء اللجنة أو الهيئة تشكل حاجزاً في ذلك، فضلاً عن أنّ تميّز هذه الهيئات بالطابع الجماعي يمنع كل تحيز⁽²⁴⁵⁾، وهذا ما تقتضيه الحوكمة.

3- تعدّد واختلاف الجهات المقترحة للأعضاء

إنّ تعدّد واختلاف جهات إقتراح أعضاء سلطات الضبط، مظهر يكرس الاستقلالية، فلو كانت مهمة اقتراح الأعضاء مخولة لجهة واحدة فقط، فلن نكون أمام نفس درجة من الاستقلالية وهذا مظهر يساهم في إرساء الحوكمة، وبالعودة إلى النصوص القانونية المكرّسة لهذه السلطات نجد أنّ المشرّع أخضع تعيين أعضاء بعضها إلى شكليات معينة، إذ يعين أعضائها باقتراح من جهات مختلفة.

²⁴¹-Conseil d'Etat (Rapport public), «Les autorités administratives indépendantes», op.cit., p.276.

²⁴²- راجع المادة 24 من الأمر رقم 03-03، يتعلّق بالمنافسة، معدّل ومتّم، المرجع السابق.

²⁴³- راجع المادة 22 من المرسوم التشريعي رقم 10-93، يتعلّق ببورصة القيم المنقولة، معدّل ومتّم، المرجع السابق.

²⁴⁴- أنظر المادة 50 من القانون العضوي رقم 05-12، يتعلّق بالإعلام، المرجع السابق.

²⁴⁵-Conseil d'Etat (Rapport public), «Les autorités administratives indépendantes», op.cit., p.276.

فبالنسبة للجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها ، فيشارك كل من وزير العدل والوزير المكلف بالتعليم العالي ومحافظ بنك الجزائر والمصنف الوطني للخبراء المحاسبين ومحافظي الحسابات والمحاسبين المعتمدين في تعيين أعضائها هذا ما يؤكد عليه نص المادة 22 من المرسوم التشريعي رقم 93-10. أما لجنة الإشراف على التأمينات فإنّ رئيسها يعين بموجب مرسوم رئاسي بناءً على اقتراح الوزير المكلف بالمالية⁽²⁴⁶⁾، وقاضيان تقترحهما المحكمة العليا وخبير في ميدان التأمينات يقترحه الوزير المكلف بالمالية، كما أنّ القائمة الاسمية للأعضاء اللّجنة تحدّد بموجب مرسوم رئاسي بناءً على اقتراح من الوزير المكلف بالمالية⁽²⁴⁷⁾.

وفيما يتعلّق بسلطة ضبط الصحافة المكتوبة فرئيس الجمهورية يعين ثلاث أعضاء من بينهم الرئيس، ويشارك رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة في اقتراح الأعضاء غير البرلمانين أمّا باقي الأعضاء فينتخبون بالأغلبية المطلقة من بين الصحفيين المحترفين⁽²⁴⁸⁾. الشيء ذاته بالنسبة لسلطة ضبط السّمي البصري بحيث يعين رئيس الجمهورية خمسة أعضاء من بينهم الرئيس، ويشارك كل من رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة في تعيين الأعضاء الآخرين⁽²⁴⁹⁾.

ثالثاً - توفر القواعد المتعلقة بالعهدّة ضمانّة للاستقلالية

يقصد بالعهدّة المدّة المخولة للأعضاء لممارسة مهامهم خلالها، حيث لا يمكن عزلهم أو وقفهم أو تسريحهم إلّا في الحالات المنصوص عليها قانوناً، وهذا ضماناً لاستقلاليتهم وعدم وقوعهم تحت أي ضغط أو أي تأثير من طرف السلطة التي تملك حق تعيينهم أو فصلهم، كما يجب أن تكون لمرة واحدة غير قابلة للتجديد، وأن تتميز بعدم قابليتها للقطع⁽²⁵⁰⁾، كما أنّ أعضاء سلطات الضبط يعينون لمدة محدّدة، فتحديد ذلك بالنسبة للهيئات المستقلّة من بين الدّعائم الأساسية التي يعتمد عليها لإبراز مدى تكريس الاستقلالية العضوية من عدمها، كونها تشكل حماية لأعضاء الهيئات من

²⁴⁶ - مرسوم رئاسي مؤرّخ في 02 جانفي 2008، يتضمّن تعيين رئيس لجنة الإشراف على التأمينات، ج.ر.ج.ج.، عدد 04، صادر في 27 جانفي 2008.

²⁴⁷ - مرسوم رئاسي مؤرّخ في 02 جانفي 2008، يتضمّن تحديد القائمة الاسمية لأعضاء لجنة الإشراف على التأمينات، ج.ر.ج.ج.، عدد 04، صادر في 27 جانفي 2008.

²⁴⁸ - راجع المادة 50 من القانون العضوي رقم 12-05، يتعلّق بالإعلام، المرجع السابق.

²⁴⁹ - أنظر المادة 57 من القانون رقم 14-04، يتعلّق بالنشاط السّمي البصري، المرجع السابق.

²⁵⁰ - DECOOPMAN Nicole, « Peut-on clarifier le désordre », In DECOOPMAN Nicole (s.dir.), Le désordre des autorités administratives indépendantes : l'exemple du secteur économique et financier, PUF, coll. CEPRISCA, Paris, 2002, p.33.

التعرض للعزل في أي وقت من طرف السلطة التي تعينهم⁽²⁵¹⁾.

تكون ضمانات فعّالة عندما تكون العهدة محدّدة لمُدّة معقولة⁽²⁵²⁾، كون العهدة لمُدّة قصيرة جداً ومختصرة يمكن أن تشكل أحد العوامل السلبية المؤثرة على استمرارية عمل الهيئة، كما يمكن أن تتسبب في طرح مخاطر التسييس في التوظيف، أمّا فيما يخصّ العهدة لمُدّة طويلة، يمكن أن تشكل مساوئ بالنسبة للشخصيات في إطار مساهم المهني خاصة إذا كانت في بدايتها، وبالعكس لا تضايق أولئك الذين هم في نهاية حياتهم المهنية ويوجدون في حرية تامة من أي طموح مهني، وبالتالي تعتبر مجتلبة أكثر للاستقلالية⁽²⁵³⁾.

بالرجوع إلى سلطات الضبط في الجزائر، نجد أنّ العهدة تتراوح ما بين أربعة (4) إلى ستة (6) سنوات، بحيث أنّ هذه الضمانة مكرسة من أول سلطة منشئة، إذ يتم تعيين أعضاء المجلس الأعلى للإعلام لمدة ستة (6) سنوات⁽²⁵⁴⁾، ولقد كرّر المشرع الشيء نفسه بالنسبة لسلطة ضبط قطاع الإعلام⁽²⁵⁵⁾، أمّا بالنسبة للجنة المصرفية، فلكّ مدة انتداب الأعضاء محدّدة بخمس (5) سنوات، على خلاف رئيسها الذي لم تحدّد له مدة انتداب⁽²⁵⁶⁾. وهي المدة نفسها بالنسبة لكل من الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته⁽²⁵⁷⁾، وسلطة ضبط الخدمات العمومية للمياه⁽²⁵⁸⁾.

وفيما يخصّ أعضاء لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها وأعضاء خلية معالجة الاستعلام الماليّ فإنّ كل من الرئيس وبقية الأعضاء يعينون للمدّة نفسها والمحدّدة بأربع (4) سنوات، أمّا بالنسبة

²⁵¹- « La durée des mandats et le régime des incompatibilités sont des éléments essentiels pour garantir l'indépendance des membres des autorités administratives indépendantes », voir : ZOUAÏMIA Rachid, Les autorités de régulation financière en Algérie, op.cit., pp.23-24, pp.105-106, pp.155-156.

²⁵²- ويقصد بالعهدة لمُدّة معقولة مدة (6) ستة سنوات غير قابلة للتجديد، هذا ما أكدّه GELARD Patrice في التقرير الذي أعده حول السلطات الإدارية المستقلّة، ويجب أن يجدد ثلث أعضاء كل سلطة كل سنتين، وفي حالة ما إذا توقف أحد الأعضاء عن ممارسة مهامه فعهدة من يستخلفه تكون محدّدة بالمدّة المتبقية، أين يعين العضو الجديد لاستكمال الفترة الباقية، وتجدد في حالة افتراض ما استخلفه لأقل من سنتين.

-GELARD Patrice, « Rapport sur les autorités administratives indépendantes », n° 3166, T.I., Senat, Paris, 2006, p.110, En ligne : www.senat.fr/, du même Sénateur : « Rapport d'information au nom de la commission des loix constitutionnelles, de législation, du suffrage universel du règlement et d'administration générale sur les autorités administratives indépendantes », n° 616, Senat, Paris, 2014, p.40, En ligne : www.senat.fr/

²⁵³-GUEDON Marie-José, op.cit., p.73.

²⁵⁴- أنظر المادة 73 من القانون 07-90، يتعلّق بالإعلام، معدّل ومتمّم، المرجع السابق.(ملغى)

²⁵⁵- أنظر المادة 51 من القانون العضوي رقم 05-12، يتعلّق بالإعلام، المرجع السابق، والمادة 60 من القانون رقم 04-14، يتعلّق بالنشاط السّعي البصري، المرجع السابق.

²⁵⁶- أنظر المادة 02/106 من الأمر رقم 11-03، يتعلّق بالتقّد والقرض، معدّل ومتمّم، المرجع السابق.

²⁵⁷- مرسوم رئاسي رقم 06-413، يحدّد تشكيلة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته وتنظيمها وسيرها، معدّل ومتمّم، المرجع السابق.

²⁵⁸- أنظر المادة 07 من المرسوم التنفيذي رقم 08-303، يحدّد صلاحيات وكذا قواعد تنظيم سلطة ضبط الخدمات العمومية للمياه وعملها، المرجع السابق.

لأعضاء مجلس المنافسة فيعينون لمدة ثمانية (8) سنوات، وهذا ما يفهم ضمناً من نصّ المادة 25 من قانون بالمنافسة⁽²⁵⁹⁾.

رابعاً- تكريس مبدأ التنافي *Le principe d'incompatibilité*

إنّ حياد سلطات الضبط أثناء أدائها لوظائفها اتجاه المؤسسات التي تتولى مراقبتها أو الإشراف عليها يعتبر وجهاً آخر للاستقلالية من خلال تكريس مبدأ التنافي وإجراء الامتناع، يظهر نظام التنافي عندما تكون وظيفة أعضاء أجهزة إدارة سلطات الضبط تتنافى مع ممارسة أية وظيفة أخرى، سواءً كانت عمومية أو خاصة وكذا أي نشاط مهني، وأية إنابة انتخابية، بالإضافة إلى امتناع امتلاك الأعضاء للمصالح بصفة مباشرة أو غير مباشرة⁽²⁶⁰⁾. وبالعودة إلى التصوص التأسيسية لسلطات الضبط، نجد تكريسا لنظام التنافي الذي قد يكون كلي مطلق (1) أو جزئي نسبي (2).

1- نظام التنافي الكلي

نجد تجسيدا لهذا النظام بالنسبة للجنة ضبط الكهرباء والغاز، هذا وارد ضمن أحكام نصّ المادة 121 من قانون الكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات⁽²⁶¹⁾، الأحكام نفسها واردة بالنسبة لسلطة ضبط البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية⁽²⁶²⁾، سلطتنا ضبط المحروقات⁽²⁶³⁾، سلطة ضبط الخدمات العمومية للمياه⁽²⁶⁴⁾، سلطتي ضبط قطاع الإعلام⁽²⁶⁵⁾، وأخيراً سلطتي ضبط المناجم⁽²⁶⁶⁾.

2- نظام التنافي الجزئي

نجد نظام التنافي الجزئي بالنسبة لمجلس المنافسة، لجنة الإشراف على التأمينات، اللجنة المصرفية

²⁵⁹- تجدر الإشارة إلى أنه قبل تعديل نصّ المادة 25 من الأمر رقم 03-03 كانت مدة انتداب أعضاء مجلس المنافسة محددة بمدة خمس (5) سنوات.

²⁶⁰- ZOUAÏMIA Rachid, « Les garanties du procès équitable devant les autorités administratives indépendantes », RA RJ, n° 01, Vol. 07, 2013, pp. 06-07.

²⁶¹- يتعرض كل عضو خالف أحكام نصّ المادة 121 إلى العزل وهذا ما يؤكد عليه نصّ المادة 122 من القانون رقم 01-02، يتعلّق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات، المرجع السابق، كما يمتد هذا النظام حتى بعد انتهاء مهام الأعضاء أنظر المادة 124 من القانون نفسه. والأحكام نفسها وردت بالنسبة لأعضاء سلطتي ضبط المحروقات، بينما لا يمتد نظام التنافي بعد انتهاء مهام الأعضاء في كل من سلطة ضبط الخدمات العمومية للمياه وأعضاء سلطة ضبط البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية.

²⁶²- أنظر المادة 18 من القانون رقم 03-2000، يحدّد القواعد العامة المتعلقة بالبريد والمواصلات السلكية واللاسلكية، معدّل، المرجع السابق.

- ما يمكن ملاحظته في نصّ هذه المادة هو غياب العهدة الانتخابية.

²⁶³- أنظر المادة 12 من القانون رقم 07-05، يتعلّق بالمحروقات، معدّل ومتمّم، المرجع السابق.

²⁶⁴- أنظر المادة 15 من المرسوم التنفيذي رقم 303-08، يحدّد صلاحيات وكذا قواعد سلطة ضبط المياه وعملها، المرجع السابق.

²⁶⁵- أنظر المادتان 1/56 و 57 من القانون العضوي رقم 05-12، يتعلّق بالإعلام، المرجع السابق. وأنظر المادة 61 من القانون رقم 04-14، يتعلّق بالتشاطر السّميّ البصري، المرجع السابق.

²⁶⁶- أنظر المادة 18/38 من القانون رقم 05-14، يتضمّن قانون المناجم، المرجع السابق.

وأخيراً لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، فبالنسبة لمجلس المنافسة ومن خلال نصّ المادة 29 من قانون المنافسة في فقرتها الأخيرة ، اكتفى المشرّع بمنع أعضاء مجلس المنافسة من ممارسة أي نشاط مهني آخر، لكن لم يمنعهم من أن يجمعوا بين عضويتهم في المجلس والعهدة الانتخابية، كما يمكنهم امتلاك مصالح في مؤسسة ناشطة في مجال المنافسة ، بالتالي يطرح مشكل حول مدى تكريس مبدأ الحياد في حالة ما إذا كانت هذه المؤسسة محل متابعة من طرف مجلس المنافسة⁽²⁶⁷⁾.

في حين أنّ المشرّع بالنسبة للجنة الإشراف على التأمينات ، لم يمنع رئيس اللجنة من امتلاك مصالح في أية مؤسسة كانت ، كما أنّه قصر تطبيق نظام التنافي على الرئيس دون الأعضاء الآخرين لكن القاضيان ينتدبان من المحكمة العليا يخضعان لنظام التنافي بحكم صفتها كقضاة، أمّا بالنسبة للعضوين الآخرين سكت المشرّع عن خضوعهم لنظام التنافي⁽²⁶⁸⁾.

أمّا اللجنة المصرفية ، فنظام التنافي يطبق على بعض الأعضاء دون الآخرين، فالمحافظ يخضع لنظام التنافي وفقاً لأحكام الأمر المتعلّق بالتقيد والقرض ، وهذا ما يؤكّد عليه نصّ المادة 14 في فقرة الأولى والثانية. لكن اللجنة المصرفية إضافة إلى المحافظ تتضمن أعضاء آخرين منهم قاضيان ، هذان العضوان يخضعان لنظام التنافي بحكم مركزهما كقضاة، أمّا بالنسبة للأعضاء الثلاثة الذين تمّ اختيارهم بحكم كفاءتهم في المجال المصرفي والمالي والمحاسبي ، وكذا كل من الممثل عن مجلس المحاسبة وممثل وزير المالية، نلمس سكوت المشرّع عن خضوعهم لنظام التنافي إذ لا توجد أي إشارة إليه.

كما اخضع المشرّع لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها لنظام التنافي الجزئي، وهذا ما يستشف من نصّ المادة 24 من المرسوم التشريعي رقم 93-10 المتعلّق ببورصة القيم المنقولة، بحيث يكرس نظام التنافي على الرئيس فقط دون باقي الأعضاء بالرغم من أنّ الغرفة التأديبية والتحكيمية المتواجدة على مستوى اللجنة تتضمن عضوين منتخبين من بين أعضاء اللجنة طوال مدة انتدابهما وقاضيان يخضعان لنظام التنافي بقوة القانون وهذا بحكم صفتها كقضاة، ويبقى العضوان الآخرين لا يخضعان لنظام التنافي وهذا الأمر قد يؤدي إلى الإنقاص من الحياد والاستقلالية.

أخيراً يمكن القول أنّ القوانين المنشئة لسلطات الضبط كرسّت نظام التنافي الكلي لبعض السلطات ونظام التنافي الجزئي للبعض الآخر، كما نجد بعض الأعضاء في سلطة واحدة يخضعون

²⁶⁷- أنظر المادة 29 من الأمر رقم 03-03، يتعلّق بالمنافسة، معدّل ومتّم، المرجع السابق.

²⁶⁸- أنظر المادة 209 مكرر 02/1 من الأمر رقم 07-95، يتعلّق بالتأمينات، معدّل ومتّم، المرجع السابق.

لنظام التنافس دون الآخرين ، إلا أن المشرع بإصداره الأمر رقم 01-07 المتعلق بحالات التنافس والالتزامات الخاصة ببعض المناصب والوظائف⁽²⁶⁹⁾، يكون قد قضى على نظام التنافس الجزئي وعمّم التنافس الكلي على جميع أعضاء سلطات الضبط الاقتصادي، كما قام بالتوسيع من حالات هـ، كون نظام التنافس يعتبر أحد العوامل القوية لاستقلالية أعضاء هذه الهيئات ، وأبعد من ذلك نجد أن نظام التنافس مكرس حتى بعد انتهاء مهام الأعضاء، وعليه في حالة مخالفة أحكام المادتان 02 و03 من الأمر رقم 01-07 المتعلق بحالات التنافس و الالتزامات الخاصة ببعض المناصب و الوظائف يتعرض مخالفيها إلى العقوبة⁽²⁷⁰⁾.

الفرع الثاني

مؤشرات الاستقلالية الوظيفية

يقصد بالاستقلالية الوظيفية، تلك التي تتمتع بها أية هيئة أثناء أدائها لمهامها ووظائفها بحيث لا تتدخل السلطة المركزية في تغييرها أو إلغاء مهامها⁽²⁷¹⁾، وبالرجوع إلى النصوص التأسيسية لسلطات الضبط نجد مؤشرات لاستقلاليتها في أداء و ممارسة وظائفها ومن مؤشرات ذلك تزويدها بالوسائل القانونية (أولاً)، عدم تبعية وسائلها البشرية للسلطة التنفيذية (ثانياً)، وكذا استقلاليتها المالية (ثالثاً).

أولاً - تزويد سلطات الضبط بالوسائل القانونية

زوّدت سلطات الضبط بالوسائل القانونية الأساسية والمتمثلة في : أهليتها لإعداد نظامها الداخلي⁽¹⁾، وكذا الاعتراف لها بالشخصية المعنوية⁽²⁾، ذلك تجسيدا للاستقلالية الوظيفية.

1- إعداد سلطات الضبط لنظامها الداخلي

إنّ تكييف عمل سلطات الضبط الاقتصادي يكون محدّداً في أنظمتها الداخلية، فإذا كانت هذه الهيئات مكرسة عن طريق نصوص تشريعية وهي مستقلة عن أي سلطة رئاسية أخرى، فمن المفترض أن تكون لهذه الهيئات حرية في وضع نظامها الداخلي⁽²⁷²⁾.

²⁶⁹- أمر رقم 01-07 مؤرخ في أول مارس 2007، يتعلّق بحالات التنافس و الالتزامات الخاصة ببعض المناصب و الوظائف، ج.ج.ج.ج.، عدد 16، صادر في 07 مارس 2007.

²⁷⁰- أنظر المواد 1، 2 و 3، المرجع نفسه.

²⁷¹- عياد حكيمة ، المرجع السابق، ص.52.

²⁷²- عيساوي عز الدين، السلطة القمعية للهيئات الإدارية المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع: قانون الأعمال، كلية الحقوق، جامعة تيزي وزو، 2005 ، ص.106.

فالإستقلالية الوظيفية تظهر في إمكانية سلطات الضبط في اختيار مجموع القواعد التي من خلالها تقرّر كيفية تنظيمها وسيرها دون مشاركتها مع أيّ جهة أخرى بالخصوص السلطة التنفيذية، كما تظهر أيضا من خلال عدم خضوع نظامها الداخلي للمصادقة من طرف السلطة التنفيذية، وحتى عدم خضوعه للنشر⁽²⁷³⁾، هذا باستثناء النظام الداخلي لكل من مجلس المنافسة والهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، حيث ينشر الأول في النشرة الرسمية للمنافسة والثاني في الجريدة الرسمية. بالعودة للتّصوص القانونية المتعلقة بهذه الهيئات، فإنّه من بين السلطات التي خول لها المشرّع حق وضع نظامها الداخلي لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، فلها الحق في وضع نظامها الداخلي والمصادقة عليه خلال اجتماعها الأول⁽²⁷⁴⁾، وكذلك مجلس التّقد والقرض الذي يحدّد نظامه الداخلي بنفسه⁽²⁷⁵⁾. وهو الأمر نفسه بالنّسبة لمجلس المنافسة قبل صدور الأمر رقم 03-03 المتعلّق بالمنافسة، إذ أنّه كان في ظلّ الأمر رقم 06-95 المتعلّق بالمنافسة يحدّد نظامه الداخلي بنفسه⁽²⁷⁶⁾. أمّا فيما يخص سلطة ضبط البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية، فإنّ نصّ المادة 20 من القانون المحدّد للقواعد العامة المتعلقة بالبريد والمواصلات السلكية واللاسلكية تؤكد على أنّ سلطة الضبط هي من تقوم بإعداد نظامها الداخلي⁽²⁷⁷⁾. كما أنّ سلطة ضبط الخدمات العمومية للمياه هي التي تعد مشروع نظامها الداخلي الذي يحدّد خاصة تنظيمها الداخلي وقواعد سيرها وكذا بالنّسبة للوكالة الوطنية لمراقبة النشاطات وضبطها في مجال المحروقات⁽²⁷⁸⁾، وهو ذات الأمر بالنّسبة للوكالتين المنجميتين⁽²⁷⁹⁾.

والوكالة الوطنية للمواد الصيدلانية المستعملة في الطّب البشري هي التي تعد بنفسها نظامها الداخلي وتصادق عليه، الوضع نفسه بالنّسبة للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته فهي وحدها صاحبة الاختصاص في وضع نظامها الداخلي والمصادقة عليه لينشر بعد ذلك في الجريدة

²⁷³- حدري سمير، "السلطات الإدارية المستقلة وإشكالية الاستقلالية"، مجلة إدارة، المجلد 19، عدد 38، 2009، ص 23.

²⁷⁴- أنظر المادة 26 من المرسوم التشريعي رقم 10-93، يتعلّق ببورصة التّقييم المنقولة، معدّل ومتمّم، المرجع السابق.

²⁷⁵- أنظر المادة 1/60 من الأمر رقم 11-03، يتعلّق بالتّقد والقرض، معدّل ومتمّم، المرجع السابق.

²⁷⁶- حيث تنص المادة 2/34 على أنّه: "يحدّد النظام الداخلي لمجلس المنافسة بمرسوم رئاسي بناء على اقتراح رئيس مجلس المنافسة وبعد مصادقة المجلس عليه".

²⁷⁷- قانون رقم 2000 - 03، يحدّد القواعد العامة المتعلقة بالبريد والمواصلات السلكية واللاسلكية، معدّل، المرجع السابق.

²⁷⁸- حيث تنص المادة 12 من الأمر رقم 07-05، يتعلّق بالمحروقات، معدّل ومتمّم، على أنّه: "... تصادق اللّجنة المديرية على نظامها الداخلي الذي يحدّد التنظيم الداخلي، وطريقة السير والقانون الأساسي للمستخدمين...".

²⁷⁹- أنظر المادة 23/38 من القانون رقم 05-14، يتضمّن قانون المناجم، المرجع السابق.

الرسمية⁽²⁸⁰⁾. أما بالنسبة لسلطة ضبط الصحافة المكتوبة فيحدّد سيرها وتنظيمها بموجب أحكام داخلية تنشر في الجريدة الرسمية⁽²⁸¹⁾.

2- الاعتراف لها بالشخصية المعنوية

باستثناء كل من مجلس النقد والقرض، اللجنة المصرفية ولجنة الإشراف على التأمينات، فإنّ المشرّع الجزائري قد اعترف لسلطات الضبط الاقتصادي بالشخصية المعنوية⁽²⁸²⁾، وبإصباغه هذه الصّفة لها يكون قد أدرك أهمية ذلك⁽²⁸³⁾، حيث أنّها ضرورية من أجل ممارسة هذه السلطات لوظائفها، وتعد استكمالاً لاستقلاليتها⁽²⁸⁴⁾.

ولكن يرى الأستاذ "زوايمية رشيد" أنّ منح الشخصية المعنوية لسلطات الضبط المستقلة وتمتعها بها ليس بعامل حاسم وفعال لقياس درجة الاستقلالية⁽²⁸⁵⁾. بالرغم من ذلك وبالنظر إلى النتائج المترتبة عنها، فإنّه يؤثر ويساعد بنسبة معينة على إظهار استقلاليتها الوظيفية، ويترتب عن الاعتراف بالشخصية المعنوية لهذه السلطات جميع الآثار المترتبة على اكتساب الشخصية المعنوية المعروفة في القواعد العامة، ونذكر أهمها:

أ- أهلية التقاضي

بمجرد تمتع سلطات الضبط بالشخصية المعنوية، يكون لها حق اللجوء إلى القضاء للمطالبة بحقوقها والتّصدي للدعاوي التي ترفع ضدها، ففي بعض النصوص المنشئة لهذه السلطات المشرّع

²⁸⁰- إذ تنص المادة 19 من المرسوم الرئاسي رقم 06-413، يعّد تشكيلة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته وتنظيمها وكيفية سيرها، معدّل ومتمّم، المرجع السابق، على أنّه: "تعد الهيئة نظامها الداخلي الذي ينشر في الجريدة الرسمية بموجب مرسوم رئاسي وتصادق عليه".

²⁸¹- المادة 45 من القانون العضوي رقم 12-05، يتعلّق بالإعلام، المرجع السابق.

²⁸²- تعرف الشخصية المعنوية على أنّها: «مجموعة من الأشخاص والأموال، التي نظراً لخصوصية أهدافها ومصالحها يمكنها القيام بنشاط مستقل أي متميز عن الأفراد الذين يكونون هذه المجموعات»، لباد ناصر، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة 04، دار المجدد للنشر والتوزيع، الجزائر، 2010، ص. 83.

²⁸³- عكس المشرّع الفرنسي الذي لم يعترف لها بالشخصية المعنوية، إلا في الآونة الأخيرة وللبعض منها والمتمثلة في كل من: "سلطة الأسواق المالي (AMF)، وسلطة الرقابة على التأمينات والإعانات (ACAM)، وكذا السلطة العليا للصحة (HAS)، الوكالة الفرنسية لمكافحة التخدير (AFLD) ولكن تجدر الإشارة إلى أنّ المشرّع الفرنسي ما يزال ينشأ سلطات ضبط مستقلة أخرى دون أن يمنح لها الشخصية المعنوية.

²⁸⁴- بن زيطة عبد الهادي، "نطاق اختصاص السلطات الإدارية المستقلة: دراسة حالة ومراقبة عمليات البورصة وسلطة الضبط للبريد والمواصلات

السلكية والأسلكية"، مجلة دراسات قانونية، عدد 01، 2008، ص. 26.

²⁸⁵- ZOUAÏMIA Rachid, Droit de la régulation économique, Editions Berti, Alger, p.80.

- كما يرى الأستاذ "زوايمية" أيضاً أنّه عندما يعترف المشرّع بالشخصية المعنوية لهيئة ما، فإنّ الفقه يمكن أن يفهم هذه المبادرة عادة على أنّها تتضمن امتيازات اثنين على الأقل من الناحية الوظيفية، من جهة تصبح السلطة الإدارية تتمتع بنوع من الحرية سواء بالنسبة لتوظيف مستخدميها، أو بالنسبة لتخصيص مواردها، ومن جهة ثانية، فإنّ منح الشخصية المعنوية يجعل السلطة الإدارية مسؤولة عن أعمالها،

-ZOUAÏMIA Rachid, Les autorités administratives indépendantes et la régulation économique en Algérie, op.cit., p.26.

اعترف لها بالشخصية المعنوية بما في ذلك حق اللجوء إلى القضاء، عكس مجلس المنافسة الذي يعتبر سلطة إدارية مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية، لكنه لم ينص له صراحة على حق اللجوء إلى القضاء ومع ذلك فإنه يتمتع بأهلية التقاضي كونها من أهم النتائج المترتبة عن التمتع بالشخصية المعنوية، في حين أنّ الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته منحت لها أهلية التقاضي وهو ما يظهر من نصّ المادة 09 من المرسوم الرئاسي رقم 413-06 المحدد لتشكيلة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته وتنظيمها و كفاءات سيرها⁽²⁸⁶⁾.

أمّا بالنسبة للجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها فرغم أنّ المشرع لم يعترف لها بالشخصية المعنوية قبل تعديل المرسوم التشريعي رقم 10-93 المتعلق ببورصة القيم المنقولة، إلاّ أنّه يكون لرئيس اللجنة الحق في التأسيس كطرف مدني في حال وقوع جرائم جزائية⁽²⁸⁷⁾، وبعد تعديل المرسوم السالف الذكر بالقانون رقم 04-03، أصبحت اللجنة تتمتع بالشخصية المعنوية، وهكذا تتمتع بأهلية التقاضي. وفيما يخصّ لجنة ضبط الكهرباء والغاز، فيتولى رئيس اللجنة المديرية تمثيل اللجنة أمام القضاء هذا ما يؤكد عليه نصّ المادة 119 من قانون الكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات⁽²⁸⁸⁾، وهذا ما نجده أيضا بالنسبة لسلطة ضبط الخدمات العمومية للمياه حيث تنص المادة 13 من المرسوم التنفيذي 303-08 المحدد لصلاحيات وكذا قواعد تنظيم سلطة ضبط الخدمات العمومية للمياه وعملها، على أنّه: "يمثل رئيس لجنة الإدارة سلطة الضبط في كل النشاطات الخاصة بالحياة المدنية وأمام العدالة".

أمّا سلطتي ضبط قطاع المحروقات، فلقد نصت المادة 12 من القانون رقم 07-05 المتعلق بالمحروقات المعدلة بموجب المادة 02 من الأمر رقم 10-06 على أنّ رئيس اللجنة المديرية يتولى تمثيل اللجنة أمام العدالة. فأهلية التقاضي تجعل رئيس سلطة الضبط هو صاحب الصفة في الخصومة ولا يلجأ إلى القضاء باسم الدولة أي ممثلا لها، فعندما تكون للرئيس حق تمثيل سلطة الضبط أمام القضاء فإنّ ذلك يبرز استقلاليتها الوظيفية.

ب- أهلية التعاقد

طبقا للقواعد العامة، فإنّهم من بين أهم نتائج تمتع هيئة ما بالشخصية المعنوية اكتسابها أهلية التعاقد

²⁸⁶- التي جاءت كما يلي: "يكلف رئيس الهيئة بما يأتي: ... تمثيل الهيئة أمام القضاء، وفي كل أعمال الحياة المدنية...".

²⁸⁷- وهذا ما نلمسه من خلال المادة 40 فقرة أخيرة من المرسوم التشريعي رقم 10-93، يتعلّق ببورصة القيم المنقولة، معدّل ومتمّم، المرجع السابق.

²⁸⁸- والتي تنص على أنّه: "يتولى رئيس اللجنة المديرية سير أشغال لجنة الضبط ويضطلع بجميع السلطات الضرورية و لاسيما في مجال: ... تمثيل اللجنة أمام العدالة...".

وبما أنّ معظم سلطات الضبط في الجزائر تتمتع بالشخصية المعنوية، فإنّ المشرّع قد أهلها لإبرامها العقود و الاتفاقيات مع لجان وهيئات أخرى في إطار التعاون الدولي، ونشير في هذا الصدد إلى أنّ لجنة البورصة الجزائرية، تعد عضو في المنظمة العالمية للجان القيم (OICV)، التي تضمّ كافة الهيئات المختصة بالرقابة على البورصات والأسواق المالية العالمية، إذ يمكن لكافة الأطراف في هذه المنظمة تبادل الخبرات والتجارب والمعلومات... الخ، غير أنّه منذ تنصيب لجنة البورصة لم تقم إلا بإبرام اتفاقية واحدة مع نظيرتها (COB) الفرنسية، في حين أنّ لجنة عمليات البورصة الفرنسية قد أبرمت العديد من هذه الاتفاقيات ومع مختلف الهيئات الخاصة بالرقابة على مجال بورصة القيم المنقولة⁽²⁸⁹⁾.

وبالرّجوع إلى النصوص المنشئة لسلطات الضبط، نجد أنّ ثمة سلطات لم ينص المشرّع صراحة على تمتعها بأهلية التعاقد، لكنه يفهم ضمنا من خلال قوانينها، فمثلا سلطة ضبط البريد المواصلات السلكية واللاسلكية، تؤكّد المادة 13 من قانون البريد والمواصلات أنّه يمكن لها أن تتعاون في إطار مهامها مع السلطات الأخرى أو الهيئات الوطنية أو الأجنبية ذات الهدف المشترك.

كما تجدر الإشارة إلى أنّ الجزائر عضو في الاتحاد الدولي للاتصالات (ITU)، وكذا في المكتب الإقليمي العربي للتنمية التابع للاتحاد الدولي للاتصالات، ممّا قد يسهل لسلطة ضبط الاتصالات الجزائرية عقد اتفاقيات دولية مع الدول الأعضاء، قصد التعاون وتبادل الخبرات في مجال ضبط سوق الاتصالات السلكية واللاسلكية⁽²⁹⁰⁾.

وكذلك بالنسبة للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحة، إذ يفهم من خلال استقراءنا لنصّ المادة 20 من المرسوم الرئاسي رقم 06-413، إمكانية هذه الهيئة في إبرام عقود واتفاقيات مع هيئات أخرى تختص بمكافحة الفساد سواء كانت وطنية أو أجنبية في إطار التعاون الدولي⁽²⁹¹⁾. كما تتمتع خلية معالجة الاستعلام الماليّ بالأحكام نفسها، بحيث يمكنها التوقيع على بروتوكولات اتفاق وتبادل

²⁸⁹- منها: الاتفاقية المبرمة بين COB و SEC المؤرخة في 14 ديسمبر 1989 حول التعاون المشترك بين اللّجنتين لحماية المستثمرين في القيم المنقولة وضمان معلومات دقيقة، الاتفاقية المبرمة بين COB واللّجنة المصرفية والمالية البلجيكية الموقعة في 26 جويلية 1993 للبحث عن المخالفين للقوانين والأنظمة المتعلّقة بالقيم المنقولة... الخ، ديب نذيرة، المرجع السابق، ص.ص. 73-74.

²⁹⁰- زعاتري كريمة، المرجع السابق، ص.70.

²⁹¹- أنظر: سعادي فتيحة، المركز القانوني للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع القانون العام، تخصص: القانون العام للأعمال، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بجاية، 2011، ص.ص. 74-75.

المعلومات مع السلطات المختصة ، كما هو محدد في نص المادة 04 من قانون الوقاية من تبييض الأموال ومكافحتها⁽²⁹²⁾.

ج- مسؤولية سلطات الضبط

بما أنّ هيئات الضبط تمارس سلطات جدّ هامة، فيجب الاهتمام والتفكير بمسألة مسؤوليتها⁽²⁹³⁾ فمن بين أهم النتائج المترتبة عن تمتع سلطات الضبط بالشخصية المعنوية إلقاء المسؤولية عليها، فطابع الاستقلالية الذي يميزها عن باقي السلطات لا يعفيها من المسؤولية⁽²⁹⁴⁾، فهذه السلطات تتحمل مسؤولية مباشرة على تصرفاتها وهي مسؤولية غير شخصية، وتعتبر عامل أساسي للبحث عن المصلحة العامة كون هذه السلطات يجب أن تثبت في أي وقت أنّ كل قراراتها أو أي تصرف يصدر منها مطابق للمصلحة العامة، لذا يمكن للأشخاص الذين تعرضوا للأضرار نتيجة الأخطاء الجسيمة الصادرة عنها متابعتها وإثارة مسؤوليتها⁽²⁹⁵⁾.

وفي هذا الصدد قرّر مجلس الدولة الفرنسي في رأي صادر في 08 سبتمبر 2008، أنّ سلطات الضبط تتحمل مسؤولية كاملة عن تصرفاتها، فهي التي تتولى دفع التعويضات والدولة لا تتحمل هذه التعويضات إلا في حالة عجزها⁽²⁹⁶⁾، فدور الدولة احتياطي في تحمل المسؤولية في حالة عجز سلطات الضبط عن دفع التعويضات المستحقة⁽²⁹⁷⁾، تتحمل سلطات الضبط المسؤولية عن الأخطاء الناجمة عن تصرفاتها، فدفع التعويضات المستحقة من ذمتها المالية لا من الذمة المالية للدولة ، يجعلها تتمتع بالاستقلالية تجاه السلطة التنفيذية فيما يخص دفع التعويضات.

ثانياً- عدم تبعية الوسائل البشرية للسلطة التنفيذية

تظهر استقلالية سلطات الضبط من هذا الجانب نتيجة منح المشرّع بعض السلطات حرية اختيار عنصرها البشري ، وهذا ينطبق على لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، إذ للجنة أمانة مزودة بمصالح إدارية وتقنية أين يحدّد وضعيتها مستخدميه بموجب لائحة تصدرها اللجنة⁽²⁹⁸⁾، فرئيسها

²⁹²- أنظر المادة 07 مكرر من المرسوم التنفيذي رقم 127-02، يتضمّن إنشاء خلية معالجة الاستعلام المالي وتنظيمها وعملها، معدّل ومتّم، المرجع السابق.

²⁹³- DEBAETETS Emilie, «Les autorités administratives indépendantes et le principe démocratique, recherche sur le concept d'indépendance », p.02, En ligne : www.Juridicas.unam.mx/wcc/ponencias/

²⁹⁴-Ibid., p.08.

²⁹⁵- ديب نذيرة، المرجع السابق، ص.75.

²⁹⁶-GERARD Patrice, « Rapport sur les autorités administratives indépendantes », p.107.

²⁹⁷-Ibid., p.72.

²⁹⁸- المادة 118 من المرسوم التشريعي رقم 10-93، يتعلّق ببورصة القِيم المنقولة، معدّل ومتّم، المرجع السابق.

هو الذي يقوم بتحديد مهام المستخدمين وتصنيفهم وتحديد رواتبهم⁽²⁹⁹⁾، وهذا ما نجده أيضا بالنسبة للجنة ضبط البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية، فنظامها الداخلي الذي تعده بنفسها يحدّد على الخصوص تنظيمها وقواعد عملها ، وحقوق وواجبات أعضاء المجلس والمدير العام ، وكذا القانون الأساسي لمستخدميها⁽³⁰⁰⁾.

الأمر نفسه بالنسبة لسلطة ضبط الخدمات العمومية للمياه ، التي تمنح لرئيسها كل السلطات الضرورية لتسييرها وخاصة في المجالات التالية: توظيف المستخدمين وتوقيفهم، التّعيين على مستوى الهياكل وأجور المستخدمين... الخ⁽³⁰¹⁾، أمّا بالنسبة للجنة ضبط الكهرباء والغاز فرئيس اللجنة المديرة هو من يتولى تسيير أشغال لجنة الضبط ويضطلع بجميع السلطات الضرورية من بينها: تعيين وتسريح جميع المستخدمين والأعوان ودفع المرتبات للعمال⁽³⁰²⁾. وبالنسبة لخلية معالجة الاستعلام الماليّ فإنّ الأمين العام للخلية ورؤساء المصالح يعينون بمقرّر من رئيسها⁽³⁰³⁾، أمّا بالنسبة لسلطة ضبط السّمعي البصريّ فإنّ المصالح الإدارية والتّقنية لها توضع تحت سلطة رئيسها ، ويقوم هذا الأخير بالتّعيين في الوظائف الأخرى باقتراح من الأمين العام⁽³⁰⁴⁾، وعليه يمكن القول أنّ سلطات الضبط الاقتصادي تمارس وظائفها بكل استقلالية إذا كان بحوزتها موظفين مؤهلين يعينون من طرفها.

ثالثاً - الاستقلال المالي

يمثل الاستقلال المالي لسلطات الضبط أهم مظهر يبرز استقلاليتها الوظيفية، كما يعتبر من أهم الركائز التي تؤكدها، فالتمويل عن طريق مواردها الخاصة يقوي من استقلاليتها ، ويظهر الاستقلال المالي لسلطات الضبط من خلال امتلاك هذه الهيئات لمصادر تمويل ميزانيتها خارج عن الإعانات التي تقدمها الدولة، وكذا في استقلاليتها في وضع وتنفيذ سياستها المالية بالإضافة إلى الاستقلالية في

²⁹⁹ - تنص المادة 03 من النظام رقم 03-2000، يتضمّن تنظيم وسير المصالح الإدارية والتّقنية للجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، المرجع السابق، على أنّه " تحدد مهام وصلاحيات المصالح الإدارية والتّقنية بقرار من رئيس اللجنة "، وتضيف المادة 07 من النظام نفسه، على أنّه " تحدد رواتب المستخدمين وتصنيفهم بقرار من الرئيس بعد استشارة اللجنة".

³⁰⁰ - المادة 20 من القانون رقم 03-2000، يحدّد القواعد العامة المتعلقة بالبريد والمواصلات السلكية واللاسلكية، معدّل، المرجع السابق.

³⁰¹ - أنظر المادتان 11 و12 من المرسوم التنفيذي رقم 08-303، يحدّد صلاحيات وكذا قواعد تنظيم سلطة ضبط الخدمات العمومية للمياه وعملها، المرجع السابق.

³⁰² - أنظر المادة 119 من القانون رقم 02-01، يتعلّق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنّوات، المرجع السابق.

³⁰³ - أنظر المادة 17 من المرسوم التنفيذي رقم 02-127 يتضمّن إنشاء خلية معالجة الاستعلام الماليّ وتنظيمها وعملها، معدّل ومتّم، المرجع السابق.

³⁰⁴ - أنظر المادتان 75 و78 من القانون رقم 14-04، يتعلّق بالنشاط السّمعي البصري، المرجع السابق.

تسييرها⁽³⁰⁵⁾. ولقد كرس المشرع الاستقلال المالي لمعظم سلطات الضبط -هذا باستثناء السلطات التي لا تتمتع بالشخصية المعنوية -، كما أقر لها الحق بميزانية شاملة تستجيب لحاجياتها ، كما أنّ رؤساء بعض هذه الهيئات هم الآمرون بالصرف⁽³⁰⁶⁾.

تعرف سلطات الضبط كفاءات مختلفة في التمويل، حيث حول المشرع للجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، التي تتمتع باستقلال مالي وبصفة صريحة، أحقية الحصول على موارد خارج الميزانية العامة للدولة، فهي تعتمد على مصدر أساسي آخر في تمويلها والمتمثل في الأتاوى التي تحصلها عن الأعمال والخدمات التي تؤديها، ولقد جاء النص عليها في نص المادة 27 في فقرتها الأولى من المرسوم التشريعي رقم 93-10 المتعلق ببورصة القيم المنقولة، وأحالت الفقرة 02 من المادة نفسها إلى التنظيم لتحديد قواعد و أساس هذه الأتاوى وحسابها وتحصيلها.

وطبقا لذلك جاء المرسوم التنفيذي رقم 98-170، والذي بدوره وحسب نص المادة 03 منه أحال إلى وزير المالية لتحديد نسب و كفاءات تحصيل هذه الأتاوى بموجب قرار وزاري⁽³⁰⁷⁾، وتطبيقا لهذه المادة جاء القرار الوزاري المؤرخ في 02 أوت 1998⁽³⁰⁸⁾.

الأمر نفسه بالنسبة للجنة البورصة الفرنسية ، التي تحصل بدورها على إتاوة مقابل الخدمات التي تؤديها للأشخاص العمومية والخاصة وتحدد نسب هذه الإتاوة من طرف الحكومة ولقد كيّف مجلس الدولة هذه الإتاوة على أنّها ذات طبيعة جبائية تدفع مباشرة أمام لجنة البورصة⁽³⁰⁹⁾.

كما حول المشرع سلطة ضبط البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية أيضا أحقية الحصول على موارد خارج الميزانية العامة للدولة، والملاحظ أنّ هذه الموارد متنوعة تتمثل في: مكافآت مقابل أداء الخدمات والأتاوى، نسبة مئوية من ناتج المقابل المالي المستحق بعنوان الرخصة ومساهمة

³⁰⁵-MARIMBERT Jean, « Les condition de l'indépendance comme facteur de légitimité », In FRISON ROCHE Marie-Anne (s.dir.), la régulation économique : légitimité et efficacité ,Vol. n° 01, presses de science po et Dalloz, Paris, 2004, p.83.

³⁰⁶- باستثناء سلطات الضبط الناشطة في المجال البنكي، حيث يعتبر مجلس النقد والقرض واللجنة المصرفية هيئتين تابعتين ماليا للبنك المركزي، وبهذا تكون الوسائل المالية لهاتين الهيئتين تخضع كلية لتمويل الميزانية العامة للدولة، بالإضافة إلى أنّها غير مؤهلة لتحصيل إيرادات مالية خارج هذا الإطار.

³⁰⁷- والتي تنص على أنّه : "يحدد الوزير المكلف بالمالية بقرار، نسب الأتاوى و الكفاءات التي تحصلها بها اللجنة"، مرسوم تنفيذي رقم 98-170 مؤرخ في 20 ماي 1998، يتعلّق بالأتاوى التي تحصلها لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، ج.ر.ج.ج.، عدد 34، صادر في 24 ماي 1998.

³⁰⁸- قرار مؤرخ في 02 أوت 1998، يتضمن تطبيق المادة 03 من المرسوم التنفيذي رقم 98-170، يتعلّق بالاتاوي التي تحصلها لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها مؤرخ في 20 ماي 1998، ج.ر.ج.ج.، عدد 70، صادر في 20 سبتمبر 1998.

³⁰⁹-GUY Berger, « Le rapport entre l'indépendance du régulateur et le choix de l'évaluateur », In FRISON ROCHE Marie-Anne (s.dir.), La régulation économique : légitimité et efficacité, Vol. n° 01, presses de science po et Dalloz, Paris, 2004, p.89.

المتعاملين في تمويل الخدمة العامة للبريد والمواصلات⁽³¹⁰⁾، تعتمد سلطة الضبط أساسا على المتعاملين الاقتصاديين في سوق الاتصالات، مما يؤمن لها الأموال التي تحتاجها لتمويل نشاطاتها نظرا لتعدد المتعاملين وضخامة المبالغ التي يدفعونها، خاصة مقابل الحصول على رخصة استغلال الشبكات⁽³¹¹⁾ إضافة إلى الزيادات التي يدفعونها في حالة الإخلال بالتزامات التغطية الإقليمية السنوية ومبالغ الأتاوى، والمبلغ الزائد الذي يدفعه المتعامل في حالة عدم احترام رزمة انتشار الشبكة، وعليه فهي سلطة مستقلة في تمويلها⁽³¹²⁾.

أما بالنسبة للجنة ضبط الكهرباء والغاز، فهي تمول أساسا من المقابل الذي تحصل عليه من نشاطها في القطاع، حيث تدخل مصاريف سيرها ضمن التكاليف الدائمة لمنظومتي الكهرباء والغاز هذا ويمكن للخرينة العمومية أن تقدم للجنة تسبيقات قابلة للاسترجاع.

كما أنّ وكالتي ضبط المحروقات، تستفيد من طرق تمويل من عائدات الأتاوى المفروضة على المحروقات المستخلصة في إطار عقد البحث و/أو الاستغلال، بالإضافة إلى دفع مقابل الخدمات المقدمة من قبل الوكالتين وكل عائد يرتبط بنشاطها⁽³¹³⁾، وتجدر الإشارة إلى أنّ وكالتي المحروقات هي السلطتين الوحيدتين من بين سلطات الضبط الاقتصادي التي لا تستفيد من إعانات الدولة بشكل كلي أو جزئي⁽³¹⁴⁾.

وفيما يخص سلطة ضبط الخدمات العمومية للمياه، فباستقراءنا للمادتان 19 و 21 من المرسوم التنفيذي رقم 08-303، فإنّ هذه السلطة تحصل مواردها من مداخيل ذات الصلة بنشاطها، وتمثل في مساهمات الصندوق الوطني للمياه الصالحة للشرب، و كل الموارد الأخرى ذات الصلة بنشاطها كما لها أملاك خاصة بها. الأمر ذاته بالنسبة للوكالة الوطنية للمواد الصيدلانية، فهي تحصل على

³¹⁰ - المادة 22 من القانون رقم 03-2000، يحدّد القواعد العامة المتعلقة بالبريد والمواصلات السلكية واللاسلكية، معدّل، المرجع السابق.
³¹¹ - أنظر مثلا المادة 04 من المرسوم التنفيذي رقم 13-406 مؤرخ في 02 ديسمبر 2013، يتضمّن الموافقة على رخصة إقامة واستغلال شبكة عمومية للمواصلات اللاسلكية من الجيل الثالث وتوفير خدمات المواصلات اللاسلكية للجمهور الممنوحة لشركة "الوطنية للاتصالات الجزائر"، ج.ر.ج.ج، عدد60، صادر في 02 ديسمبر 2013، وأنظر دفتر الشروط الملحق بهذا المرسوم.
³¹² - وما يؤكد ذلك أنّها نجحت في تغطية نفقاتها بالاعتماد على مداخيلها الصافية فقط في سنة 2007، والتي شكلت الأتاوى أكبر جزء منها دون الحاجة لاعتمادات من الدولة.

-Voir : ARPT, Rapport 2007, [www. ARPT.dz/](http://www.ARPT.dz/)

³¹³ - المادة 15 من القانون رقم 05-07، يتعلّق بالمحروقات، معدّل ومتمّم، المرجع السابق.

³¹⁴ - شمون علجية، المرجع السابق، ص.59.

موارد خاصة، سواء تلك المتأتية من الحقوق والرسوم المتعلقة بالتسجيل والمصادقة والإشهار وكذا المتعلقة بنشاطها الصيدلاني⁽³¹⁵⁾.

بعد استعراضنا لأهم المظاهر المحسدة للاستقلالية العضوية والوظيفية لسلطات الضبط، ذلك من خلال مجموعة من الضمانات التي عرضناها، لاحظنا اختلاف المعطيات العضوية والوظيفية لهذه السلطات، هذا ما يؤثر سلباً على استقلاليتها نظراً لوجود نقائص واختلالات كبيرة تشكل قيوداً تحدّها.

المطلب الثاني

قصور استقلالية سلطات الضبط الاقتصادي

إنّ المتمعن في النصوص القانونية لسلطات الضبط يستشف أنّ رغم الاستقلالية المعترف بها إلاّ أنّه نادراً ما تثبت، فعلى غرار الواقع العملي الذي يثبت ذلك، تبقى مجرد استقلالية افتراضية وخيالية لا تصدّامها بعراقيل تحول دون تطبيقها، وعلى هذا الأساس سنتناول مختلف المظاهر المحسدة لقصور استقلاليتها على المستوى العضوي (الفرع الأول) والوظيفي (الفرع الثاني).

الفرع الأول

قصور الاستقلالية العضوية

تصطدم الاستقلالية العضوية لسلطات الضبط بحدود تحدّ من درجتها، ويظهر ذلك من خلال الإحالة على التنظيم (أولاً)، وفي احتكار السلطة التنفيذية لصلاحيّة التعيين (ثانياً)، وكذا غياب القواعد المتعلقة بالعهدّة (ثالثاً)، وأخيراً غياب إجراء الامتناع (رابعاً).

أولاً - الإحالة إلى التنظيم

إنّ المحلّل في شكل النصوص التأسيسية لسلطات الضبط ، والمتمعن خاصة في عدد المواد المخصصة لها (1)، ومحتوى تلك التي تحيل على التنظيم وأهميتها (2)، يكتنن من معرفة نسبة ودرجة الاستقلالية الممنوحة لكل سلطة.

1- الأهمية الحجمية للنص المنشئ ومكانة سلطة الضبط

تحتل لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها الدرجة الأولى ضمن قائمة سلطات الضبط، وذلك من حيث الحجم الشكلي المخصص لها ضمن النص المنشئ، ومن ثمة أهميتها بالنسبة للمشرّع حيث

³¹⁵ - أنظر المادة 5/173 من القانون رقم 05-85، يتعلّق بالصحة وترقيتها، معدّل ومتمّم، المرجع السابق.

من أصل 65 مادة نجد 37 مادة مخصصة لها ضمن النص المنشئ، أي بنسبة تفوق 50%⁽³¹⁶⁾، كما يحتل مجلس المنافسة المرتبة الثانية إذ من أصل 74، 47 مادة مخصصة له ضمن النص المنشئ⁽³¹⁷⁾. فيما يخص المرتبة الأخيرة فتحوزها كلا من سلطة ضبط النقل وسلطة ضبط المياه، إذ لا نجد سوى مادة واحدة في قانون المالية بالنسبة لسلطة ضبط النقل⁽³¹⁸⁾، والشيء نفسه بالنسبة لسلطة ضبط المياه إذ من أصل 183 مادة لا نجد لها إلا مادة واحدة⁽³¹⁹⁾، ولم تحض الوكالتين المنجميتين معا إلا بلبيع مواد من أصل 194 مادة، كما لا تبتعد عن هذه المرتبة سلطة ضبط السمععي البصري إذ لا نجد لها سوى ثلاثة (3) مواد من أصل 133 مادة في قانون الإعلام⁽³²⁰⁾.

أما بالنسبة لبقية السلطات، فتباين مكانتها الشكلية إذ تتراوح ما بين 29 مادة من أصل 140 بالنسبة للجنة ضبط الكهرباء والغاز، ثم تليها سلطة ضبط الصحافة المكتوبة: 17 مادة من أصل 133، وبعدهما سلطة ضبط البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية: 12 مادة من أصل 60، ومن أصل 115 مادة، ستة (6) مواد بالنسبة لسلطة ضبط المحروقات، وفيما يخص مجلس النقد والقرض فبعدما كان حجمه الشكلي المخصص له 32 من أصل 215 مادة في ظلّ الأمر رقم 90-10، أصبح يتكون من 08 مواد من أصل 143 مادة في ظلّ الأمر رقم 03-11، ثم من 8 مواد من أصل 152 مادة بعد تعديل هذا الأمر في سنة 2010.

2- أهمية مجالات الإحالة على التنظيم

إنّ أهمية الحجم الشكلي لسلطة معينة لا تقاس فقط بعدد الإحالات المتعلقة بسلطة الضبط على التنظيم، بل يجب اقترانه بأهمية مجالات هذه الإحالة، فبالعودة للنصوص المؤسسة لها نجد مثلا أنّ سلطة ضبط المياه وسلطة ضبط النقل تحتلان المرتبة الأولى في الإحالة على التنظيم، إذ مستهما الإحالة على التنظيم في جميع المجالات، وفي كل الأحكام المتعلقة بهما، وذلك في المادة الوحيدة المخصصة لكل واحدة منهما، ورغم أنّه تمت الإحالة على التنظيم لتحديد كل الأحكام المتعلقة

³¹⁶- راجع المرسوم التشريعي رقم 93-10، يتعلّق ببورصة القيم المنقولة، معدّل وامتّم، المرجع السابق.

³¹⁷- راجع الأمر رقم 03-03، يتعلّق بالمنافسة، معدّل وامتّم، المرجع السابق.

³¹⁸- راجع القانون رقم 02-11، يتضمّن قانون المالية لسنة 2003، معدّل وامتّم، المرجع السابق.

³¹⁹- راجع القانون رقم 05-12، يتعلّق بالمياه، معدّل وامتّم، المرجع السابق.

³²⁰- أنظر القانون العضوي رقم 12-05، يتعلّق بالإعلام، المرجع السابق. هذا مع الإشارة إلى أنّ سلطة ضبط السمععي البصري نجد لها 36 مادة من أصل

113 مادة ضمن قانون السمععي البصري، أنظر القانون رقم 14-04 يتعلّق بالنشاط السمععي البصري، المرجع السابق.

بسلطة ضبط التّقل، إلا أنّه لم يصدر بشأنها أي نص تنظيمي إلى يومنا رغم مرور ما يقارب 13 سنة من إنشائها، والوضع نفسه تعرفه الوكالة الوطنية للمواد الصيدلانية المستعملة في الطبّ البشري. وبالرّغم من اعتراف المشرّع لكل من الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته وخليّة معالجة الاستعلام الماليّ صراحة بالاستقلالية في النّص المنشئ لكل منهما، إلا أنّهما تبدوان أقل استقلالية أيضا، إذ تمت الإحالة على التّنظيم فيما يتعلّق بتشكيلتهما وتنظيمهما وكيفية سيرهما، وفيما يخص لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، فإنّ الإحالة على التّنظيم مسّت شروط ممارسة نشاط الوساطة وكذا شروط إنهاء الأعضاء.

أمّا فيما يتعلّق بمجلس المنافسة، فبالرّغم من الاعتراف الصريح باستقلاله المالي في نصّ المادة 23 من قانون المنافسة واعتباره سلطة إدارية مستقلة، إلا أنّه بالنّظر إلى حجم الإحالة على التّنظيم ومجالاتها نجده أقل استقلالا رغم الحجم الشكلي المعتبر المخصص له ضمن النّص المنشئ، فأغلب المجالات الحساسة أحييت على التّنظيم⁽³²¹⁾. أمّا فيما يتعلّق بكل من سلطة ضبط البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية، لجنة ضبط الكهرباء والغاز، وكالتي ضبط المحروقات، الوكالتين المنجميتين، وكذا سلطة ضبط السّمي البصري، فإنّ مجالات الإحالة على التّنظيم فيها لا تشكل مسائل ذات أهمية كبيرة بالنّسبة لاستقلاليتها.

تعتبر سلطة ضبط الصّحافة المكتوبة السلطة الوحيدة التي لم يتم فيها الإحالة على التّنظيم في أي مجال، لتزيح هذا الوصف عن اللّجنة المصرفية التي كانت قبل إلغاء القانون 90-10 هي السلطة التي لم تتم فيها الإحالة على التّنظيم، إذ بقي الوضع على حاله حتى بعد صدور الأمر رقم 03-11 ولكن بعد تعديل هذا الأمر سنة 2010، عرفت اللّجنة الإحالة على التّنظيم فيما يتعلّق بمرتبات أعضائها⁽³²²⁾.

ثانياً - احتكار السّلطة التّنفيذية لصلاحيات التّعيين

إنّ تعدد جهات تعيين أعضاء سلطات الضّبط يشكل إحدى الدّعائم الأساسية لتجسيد استقلالية هذه السلطات، وهو ما لا نجده معمول به في التّشريع الجزائري باستثناء لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها ولجنة الإشراف على التّأمينات رغم اختلاف جهات اقتراح أعضائها تبقى

³²¹- تنظيم مجلس المنافسة وسيره، تحديد القانون الأساسي ونظام أعضاء مجلس المنافسة، إذ لم تؤخذ بعين الاعتبار الصّلاحيات الجّد حساسة التي يتمتع بها المجلس والتي تمس كل القطاعات باعتباره ذو اختصاص أفقي، أنظر: جلال مسعد، "الدّور الضّبطي لمجلس المنافسة الجزائري"، مداخلة ألقيت في إطار أعمال الملتقى الوطني السابع حول ضبط النّشاط الاقتصادي في الجزائر بين التّشريع والممارسة، يومي 09 و10 ديسمبر 2013، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة سعيدة، ص.ص. 1-17.

³²²- أنظر المادة 106 مكرر من الأمر رقم 03-11، يتعلّق بالتّقد والقرض، معدّل ومتمّم، المرجع السابق.

سلطة تعيينهم محتكرة من طرف السلطة التنفيذية، وباستقراء النصوص المنشئة لسلطات الضبط نجد أنّ أعضائها يتمّ تعيينهم بمرسوم رئاسي تارة دون تدخل جهة أخرى، وتارة أخرى تتدخل جهة أخرى في اقتراح الأعضاء، وهو ما يدلّ على تركيز سلطة التعيين في يد رئيس الجمهورية (1)، كما وهناك استثناءات واردة على هذه القاعدة (2).

1- تركيز سلطة التعيين في يد رئيس الجمهورية

إنّ تركيز سلطة تعيين أعضاء سلطات الضبط في يد رئيس الجمهورية يجعلها في تبعية دائمة إزاء السلطة التنفيذية، وبالعودة لنصوصها القانونية، فإنّ المشرع حوّل صلاحية تعيين أعضاء بعضها لرئيس الجمهورية دون تدخل جهة أخرى، فموجب الأمر رقم 03-11 فقدّ رئيس الحكومة وهو الوزير الأول حالياً صلاحية تعيين أعضاء مجلس النقد والقرض، حيث أصبح رئيس الجمهورية الجهة الوحيدة المختصة بتعيين كل أعضاء المجلس⁽³²³⁾، بعكس القانون رقم 90-10 الملغى⁽³²⁴⁾، كما أنّ رئيس الجمهورية يحتكر أيضاً سلطة تعيين أعضاء مجلس المنافسة⁽³²⁵⁾، والأحكام نفسها تطبق على لجنة ضبط البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية⁽³²⁶⁾، وتعود سلطة تعيين كل من رئيس وأعضاء اللجنة المصرفية إلى رئيس الجمهورية⁽³²⁷⁾، الشيء ذاته بالنسبة لسلطة ضبط الصحافة المكتوبة⁽³²⁸⁾.

والطريقة نفسها بالنسبة لأعضاء كل من لجنة ضبط الكهرباء والغاز، سلطة ضبط المياه، الوكالتين المنجميتين، أين يعينون بمرسوم رئاسي مع تدخل جهة أخرى في اقتراح الأعضاء، فأعضاء لجنة ضبط الكهرباء والغاز يتمّ تعيينهم بموجب مرسوم رئاسي بناءً على اقتراح من الوزير المكلف بالطاقة وكذا سلطة ضبط الخدمات العمومية للمياه.

و الملاحظ هو أنّ كل من الوزير المكلف بالطاقة، الوزير المكلف بالموارد المائية، الوزير المكلف بالمناجم... الخ، يتمتعون بسلطة الاقتراح دون سلطة التعيين، كل هذه المسائل تؤكد احتكار رئيس الجمهورية لسلطة التعيين، وهو ما يؤثر سلباً على درجة استقلاليتها، وما يعبر على عدم تمكين سلطات الضبط كونها خاضعة للإرادة السياسية، وهذا ما يمس بكونها آليات لتحقيق الحوكمة.

³²³- أنظر المواد 13، 18 و 59/1 من الأمر رقم 03-11، يتعلّق بالنقد والقرض، معدّل ومتمّم، المرجع السابق.

³²⁴- أنظر المواد 20، 21 و 43/2 من القانون رقم 90-10، يتعلّق بالنقد والقرض، المرجع السابق.(ملغى)

³²⁵- أنظر المادة 25 من الأمر رقم 03-03، يتعلّق بالمنافسة، معدّل ومتمّم، المرجع السابق.

³²⁶- أنظر المادة 15 من القانون رقم 03-2000، يحدّد القواعد العامة المتعلقة بالبريد والمواصلات السلكية واللاسلكية، معدّل، المرجع السابق.

³²⁷- أنظر المادة 106 من الأمر رقم 03-11، يتعلّق بالنقد والقرض، معدّل ومتمّم، المرجع السابق.

³²⁸- أنظر المادة 50 من القانون العضوي رقم 05-12، يتعلّق بالإعلام، المرجع السابق.

2- الاستثناءات الواردة على احتكار رئيس الجمهورية لسلطة التعيين

يتمتع رئيس الجمهورية بتعيين أعضاء معظم سلطات الضبط، هذا باستثناء لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، إذ يعين رئيسها من طرف الوزير الأول هذا ما يصرح به نص المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 94-175، غير أنه ومن الناحية العملية تم مخالفة هذا النص، بحيث تم تعيين رئيس اللجنة بموجب مرسوم رئاسي، وبهذا يكون رئيس الجمهورية قد استولى على صلاحية مخولة للوزير الأول. وعليه نتساءل عن مدى دستورية هذا المرسوم الرئاسي، من منطلق أنه تم تحديد اختصاصات كل من رئيس الجمهورية والوزير الأول بموجب أحكام دستورية، مع الإشارة إلى أن باقي أعضاء لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها يتم تعيينهم بقرار من الوزير المكلف بالمالية حسب التوزيع المحدد في نص المادة 22 من المرسوم التشريعي المتعلق ببورصة القيم المنقولة وتنتهي مهامهم بالطريقة نفسها. وطريقة التعيين ذاتها بالنسبة لأعضاء غرفة التحكيم للجنة ضبط الكهرباء والغاز، إذ يتم تعيينهم من طرف الوزير المكلف بالطاقة والوزير المكلف بالعدل⁽³²⁹⁾.

على ضوء هذه المعطيات، نلاحظ أن رئيس الجمهورية أصبح يحتكر سلطة التعيين، ويتأكد انفراده في تعيين أعضاء سلطات الضبط من خلال المرسوم الرئاسي رقم 99-239 المتضمن إلغاء المرسوم الرئاسي رقم 89-44 المؤرخ في 10 أبريل 1989 المتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية للدولة⁽³³⁰⁾، والمرسوم الرئاسي رقم 99-240 المتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية للدولة⁽³³¹⁾ وهذه الطريقة في التعيين لا تدعم استقلالية سلطات الضبط، وذلك بسبب غياب التمثيل الشعبي، أي التمثيل من طرف نواب المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة لاختيار أعضاء سلطات الضبط. غير أنه هناك استثناء وحيد وارد على قاعدة احتكار السلطة التنفيذية لسلطة التعيين والاقتراح تظهر في أول سلطة ضبط أنشأها المشرع، أي السلطة التنفيذية تعين الأقلية ويتعلق الأمر بالمجلس الأعلى للإعلام الذي يضم في تشكيلته 12 عضو⁽³³²⁾.

³²⁹ - أنظر المادة 134 من القانون رقم 02-01، يتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات، المرجع السابق.

³³⁰ - مرسوم رئاسي رقم 99-239 مؤرخ في 27 أكتوبر 1999، يتضمن إلغاء المرسوم الرئاسي رقم 89-44 مؤرخ في 10 أبريل 1989، يتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية للدولة، ج.ر.ج.ج.، عدد 76، صادر في 31 أكتوبر 1999.

³³¹ - مرسوم رئاسي رقم 99-240 مؤرخ في 27 أكتوبر 1999، يتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية للدولة، ج.ر.ج.ج.، عدد 76، صادر في 31 أكتوبر 1999.

³³² - يتم تعيين ثلاثة (3) أعضاء منهم من طرف رئيس الجمهورية من بينهم الرئيس، وثلاثة (3) أعضاء آخرين من طرف رئيس المجلس الشعبي الوطني، أما الباقون ينتخبون بالأغلبية المطلقة من بين الصحفيين المحترفين في قطاع التلفزة والإذاعة والصحافة المكتوبة الذين قضوا خمس عشرة سنة خبرة في المهنة على الأقل.

أراد المشرع الجزائري تكرار التجربة بالنسبة لسلطتي ضبط قطاع الإعلام وذلك في كل من قانون الإعلام وقانون السّميّ البصري بحيث وكما أسلفنا هناك اختلاف في جهات اقتراح الأعضاء لكن رغم ذلك قام بتركيز سلطة التّعيين في يد رئيس الجمهورية⁽³³³⁾.

ثالثاً- غياب وخرق القواعد المتعلّقة بالعهدّة

لكي تكون العهدّة معيار تقاس وفقه استقلالية سلطات الضّبط ، يجب تحديد مدة انتداب الأعضاء والرئيس وجعلها ذات مدة معقولة ونهائية غير قابلة للتّحديد، كما يمنع على الجهة المكلفّة بتعيين الأعضاء عزل أي عضو طيلة مدة عهده إلا في الحالات المنصوص عليها قانوناً. هذا ما يشكل القواعد المتعلّقة بها، إلا أنّنا نشهد غياب هذه الأخيرة من جانب (1) ، وخرقها في جانب آخر(2).

1- غياب القواعد المتعلّقة بالعهدّة

إنّ المتمعّن في نصوص سلطات الضّبط يستشف أنّه لا يتمتع جميع أعضاء هذه الهيئات بضمانة العهدّة، إذ لم يكرس المشرع مدّة الانتداب لأعضاء بعضها، وهذا ما نجده بالنسبة لسلطة ضبط البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية، فلم يحدّد المشرع مدة انتداب الرئيس و الأعضاء وهذا الأمر نتج عنه تطبيق العزل في هذه السلطة لأكثر من مرة ولا يزال متواصلاً ليومنا هذا ، بحيث يتمّ عزل أعضائها، وذلك دون أي تبرير أو إخطار سابق⁽³³⁴⁾. الأمر ذاته بالنسبة للجنة ضبط الكهرباء والغاز، الوكالتين المنجميتين، وكالتي المحروقات، لجنة الإشراف على التأمينات ومجلس التّقد والقرض⁽³³⁵⁾. أمّا بالنسبة للجنة المصرفية، فمدّة انتداب الأعضاء حدّدت بخمسة سنوات وبالنسبة للرئيس وهو محافظ بنك الجزائر، فلم تحدّد له مدة انتداب وعليه فعدم تحديد مدة انتداب الرئيس والأعضاء يعرضهم للعزل في أي وقت، وهذا ما يمس ويقلص من استقلالية هذه السلطات⁽³³⁶⁾.

³³³ - أنظر المادة 50 من القانون العضوي رقم 05-12، يتعلّق بالإعلام، المرجع السابق، وأنظر المادة 57 من القانون رقم 04-14، يتعلّق بالنشاط السّميّ البصري، المرجع السابق.

³³⁴ - أنظر المرسوم الرئاسي مؤرّخ في 05 أوت 2010، يتضمّن إنهاء مهام أعضاء مجلس سلطة ضبط البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية، ج.ر.ج.ج.، عدد 45، صادر في 08 أوت 2010. و المرسوم الرئاسي مؤرّخ في 15 أفريل 2013، يتضمّن إنهاء مهام المدير العام لسلطة ضبط البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية، ج.ر.ج.ج.، عدد 24، صادر في 05 ماي 2013.

³³⁵ - تجدر الإشارة إلى أنّه في ظلّ القانون رقم 10-90، يتعلّق بالتّقد والقرض الملغى، كرس في نصّ المادة 22 منه العهدّة بستة سنوات بالنسبة للمحافظ، وخمس سنوات بالنسبة لنواب المحافظ.

³³⁶ - بخلاف ذلك نجد القانون الفرنسي كرس ضمانة العهدّة لمعظم سلطات الضّبط، إذ تتراوح مدتها ما بين ثلاثة إلى ستة سنوات،

-Voir : GUEDON Marie-José, « L'hétérogénéité des données organiques », In DECOOPMAN Nicole (s.dir.), Le désordre des autorités administratives indépendantes : l'exemple du secteur économique et financier , PUF, Coll. CEPRISCA, Paris, 2002, pp. 68-69.

2- عدم تحديد الصفة التجددية وغير التجددية للعهد

تعتبر العهدة التي تكون لمدة واحدة وغير قابلة للتجديد ضمانا للاستقلالية ، بالمعنى الذي يكون فيه أعضاء سلطات الضبط لا يسعون للحصول على عهدة أخرى بطرق مشبوهة هذا من جهة، ومن جهة أخرى فالعهددة لمدة واحدة لا تمنح السلطة التقديرية للجهة التي تملك سلطة التعيين تحديد مدة قابلية العهددة للتجديد⁽³³⁷⁾.

إلا أنه باستقراء النصوص المنشئة لسلطات الضبط لا نجد أثر لهذه القاعدة ، بالرغم من كونها من بين الضمانات القوية المحسدة للاستقلالية العضوية باستثناء سلطي ضبط قطاع الإعلام⁽³³⁸⁾ وهذا ما يشكل ثغرة قانونية تفتح المجال لتقص الاستقلالية، لأنه يمنح السلطة التقديرية للجهة صاحبة الحق في التعيين لتحديد مدى قابلية العهددة للتجديد من عدمها.

وإن كان المشرع قد حدّد صراحة مدة انتداب الرئيس وبقية الأعضاء بالنسبة لبعض سلطات الضبط، إلا أنه لم يشر بصفة صريحة ولا ضمنية إلى إمكانية تجديد هذه المدّة، بالتالي هذا السكوت يفهم منه أنّ مدة النيابة قابلة للتجديد، على أساس غياب أحكام صريحة تنصّ على خلاف ذلك فقابلية التجديد مظهر يمسّ بسير الأعمال نتيجة عدم استقرار الوظيفة من جهة، وعدم استقلالية الأعضاء اتجاه سلطة تعيينهم من جهة أخرى، خاصة وإن كانت قابلية تجديد العهددة دون تحديد عدد المرات والذي يمكن تفسيره بعدم وجود الحصر⁽³³⁹⁾.

3 - انتهاك قاعدة عدم قطع العهددة

إنّ القاعدة هي عدم قابلية قطع العهددة أو إنهاء مهام أعضاء السلطات الضبط قبل إتمامهم لعهدتهم، وهذا ما أكدّ عليه مجلس الدولة الفرنسي في قراره الشهير "أوردونو Arrêt Ordonneau"⁽³⁴⁰⁾ أمّا في التشريع الجزائري يفترض أنّ مهام أعضاء هذه الهيئات تنتهي بنفس أشكال وإجراءات تعيينهم، وهو ما نستشفه من مجموع النصوص المنشئة لها، وباعتبارهم يعينون بموجب مرسوم رئاسي

³³⁷- نجد أول تكريس لهذه القاعدة، عند إنشاء المجلس الأعلى للإعلام، حيث تنص المادة 1/73 من القانون رقم 07-90 المتعلق بالإعلام الملغى على أنه: "مدة العضوية في المجلس الأعلى للإعلام ستة (6) سنوات غير قابلة للإلغاء أو التجديد".

³³⁸- راجع المادة 51 من القانون العضوي رقم 05-12، يتعلق بالإعلام، المرجع السابق، والمادة 60 من القانون رقم 04-14، يتعلق بالنشاط السمعي البصري، المرجع السابق.

³³⁹- ديب نذيرة، المرجع السابق، ص.ص. 51-52.

³⁴⁰- بحيث أنه لا يمكن إنهاء مهام أعضاء السلطات الإدارية المستقلة قبل إتمامهم لعهدتهم، حتى وإن لم يوجد نص قانوني يتضمن أسباب إنهاء تلك العهددة، وإن كانوا قد بلغوا سنّ التقاعد القانونية.

-Conseil d'Etat, Assemblée du 07 juillet 1989, n°56627, www.legifrance.gouv.fr/

فإنّ مهامهم أيضا تنتهي بنفس الطريقة. لكن قد يحدث أن لا يتم احترام امها، وهذا ما حصل للمحافظ السابق لبنك الجزائر السيد "عبد الرحمان رستمي حاج ناصر" ، حيث كان قانون 10-90 المتعلق بالنقد والقرض يمنح لمحافظ البنك وهو رئيس مجلس النقد والقرض وكذا اللجنة المصرفية الحق في التعيين لعهدتها قدرها ستة (6) سنوات، إلا أنّ المحافظ الذي عين بعد صدور القانون بموجب مرسوم رئاسي تمّ إقالته من منصبه بالطريقة نفسها بعد سنتين فقط من تنصيبه⁽³⁴¹⁾، في حين أنّ العهدة محدّدة بستة سنوات، مع العلم أنّه لا يمكن وضع نهاية لمهامه إلا في حالة العجز أو ارتكاب الخطأ الجسيم، وهذا يكشف لنا الطابع التريبي الذي يميز نصوص القانون الجزائري⁽³⁴²⁾.

وما لا يمكن فهمه هو تراجع المشرّع بموجب التعديل الذي جاء به قانون النقد والقرض عن تكريس ضمانات العهدة بالنسبة لمحافظ بنك الجزائر الذي يتّأسس مجلس النقد والقرض واللجنة المصرفية والذي كان يعين لمدة ستة (6) سنوات، بحيث لم يعد محافظ بنك الجزائر يتمتع بعهدتها، ويعتبر هذا إنقاص حقيقي من امتيازات المحافظ ومن استقلاليته أيضا، إذ لرئيس الجمهورية بمقتضى مرسوم رئاسي أن يقلل المحافظ في أي وقت دون أي سبب أو مبرر.

وتجدر الإشارة كذلك إلى أنّه وردّ في المرسوم التنفيذي رقم 94-175 المتضمّن تطبيق نصوص المواد 21، 22 و 29 من المرسوم التشريعي المتعلق ببورصة القيم المنقولة على عدم إمكانية إنهاء مهام رئيس لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها إلا في حالة ارتكابه خطأ مهني جسيم أو لظروف استثنائية تعرض رسميا على مجلس الحكومة دون أن يقضي بذلك بالنسبة لباقي الأعضاء، واكتفى بالنص على تعيينهم بقرار من الوزير المكلف بالمالية وتنتهي مهامهم بالطريقة نفسها بالرغم من أنّ استقلالية اللجنة تقتضي أن يتمتعوا بنفس الحماية.

كما أنّ إمكانية إنهاء مهام رئيس اللجنة خلال عهده لارتكابه خطأ مهني جسيم أحكام تمسّ باستقلاليته، حيث لن يتم حصر الأخطاء المهنية من جهة ، ممّا يوسع المجال أمام سلطة التعيين والمختصة بإنهاء نيابته، ومن جهة أخرى إنهاء عهدتها الرئيس نتيجة ظروف استثنائية عبارة غامضة تحمل تأويلات، الأمر الذي يمكن السلطة التنفيذية من إنهاء مهامه كلما تبين لها أنّ ذلك ضروريا

³⁴¹- راجع كل من: المرسوم الرئاسي مؤرخ في 15 أبريل 1990، يتضمّن تعيين محافظ البنك المركزي الجزائري، ج.ر.ج.ج.، عدد 28، صادر في 11 جويلية 1990، والمرسوم الرئاسي مؤرخ في 21 جويلية 1992، يتضمّن إنهاء مهام محافظ البنك المركزي الجزائري، ج.ر.ج.ج.، عدد 57، صادر في 26 جويلية 1992.

³⁴²- ZOUAÏMIA Rachid, Les autorités de régulation financière en Algérie, op.cit., p.25.

هذا ما يؤثر سلباً على استقلالية رئيس اللجنة واللجنة ذاتها.

أخيراً يمكن القول، أنّ الاستقلالية العضوية تقتضي أن يكون أعضاء الهيئات الضابطة معينين بلسلوب لا يترك المجال مفتوحاً لأي جهة أو سلطة كانت، بإقالتهم أو عزلهم من وظائفهم مادام لا توجد أسباب تبرّر ذلك أو حالات استثنائية تتطلب ذلك من جهة، وإن تمّدد مدّة صلاحيتهم لمُدّة كافية تسمح لهم من خلالها بأداء مهامهم من جهة ثانية، وكل ما يخالف ذلك هو انتقاص فعلي للاستقلالية وحدود لها⁽³⁴³⁾.

رابعاً- غياب إجراء الامتناع Le procédé de l'empêchement

يقصد بإجراء الامتناع التقنية التي تستثني بعض أعضاء الهيئة من المشاركة في المداولات المتعلقة بالمؤسسات محل المتابعة بحجة وضعيتهم الشخصية تجاهها⁽³⁴⁴⁾، لكن المدقّق في النصوص التأسيسية لسلطات الضبط يجد أنّه باستثناء مجلس المنافسة وسلطة ضبط السّمع البصري، لا وجود لكريس لهذا الإجراء⁽³⁴⁵⁾ بالرّغم من أهميته الكبرى لما يضيفه من المصدقية والشفافية على مداولاتها، خاصة بالنسبة للسلطات ذات الوظيفة العقابية⁽³⁴⁶⁾، كاللجنة المصرفية، ولجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، فبالنسبة للأولى لم يشر المشرّع إلى إجراء الامتناع فيها خاصة في مواجهة الأعضاء الخمسة غير الرئيس والقضاة الذين يخضعون لهذا الإجراء بحكم مراكزهم. وبالتالي نتساءل: ماذا بشأن نزاهة اللجنة المصرفية حين تمارس وظيفتها العقابية بالنسبة للمخالفات التي ترتكبها البنوك والمؤسسات المالية التي تربطها بأعضاء اللجنة المصرفية مصالح؟.

كما نجد هذه الأحكام بالنسبة للثانية، إذ أنّه عند ممارسة لجنة البورصة سلطتها العقابية عن طريق غرفة التأديب والتحكيم، وباستثناء القاضيين فلنّ رئيس الغرفة الذي هو رئيس اللجنة كذلك والعضوين الآخرين لا يخضعون لإجراء الامتناع، طبقاً للنصوص التشريعية والتنظيمية المنظمة للجنة ممّا يمكنهم من المشاركة في مداولات قضايا قد تربطهم بها مصالح خاصة، الأمر الذي يجعلنا نشك في

³⁴³- ديب نذيرة، المرجع السابق، ص.28.

³⁴⁴- ZOUAÏMIA Rachid, « Les fonctions répressives des autorités administratives indépendantes statuant en matière économique », Idara, n° 28, 2004, p.147.

- وأنظر أيضاً: حدري سمير، "السلطات الإدارية المستقلة وإشكالية الاستقلالية"، المرجع السابق، ص.ص.19-20.

³⁴⁵- أنظر المادة 01/29 من الأمر رقم 03-03، يتعلّق بالمنافسة، معدّل ومتمّم، المرجع السابق، وأنظر المادة 71 من القانون رقم 04-14، يتعلّق بالنشاط السّمي البصري، المرجع السابق.

³⁴⁶- قاسي زينب، المركز القانوني لوكالتي الضبط في القطاع المنجمي، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع القانون العام، تخصص: القانون العام للأعمال، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بجاية، 2013، ص.58.

شفافية ونزاهة القرارات الصادرة عن الغرفة، كما أنه لا يمكن الاعتماد على نص المادة 25 من المرسوم التشريعي المتعلق ببورصة القيم المنقولة لضمان مبدأ الحياد والاستقلالية⁽³⁴⁷⁾، على أساس أنها لا تمنع الرئيس ولا بقية الأعضاء من امتلاك أسهم لدى الشركات المقبولة في البورصة⁽³⁴⁸⁾.

لكن من جهة أخرى وبالنظر إلى الأحكام التي تضمنها النظام الداخلي لمجلس المنافسة تطبيقاً للأمر رقم 06-95⁽³⁴⁹⁾، وقياساً على ذلك يمكن لنا افتراض تواجد إجراء الامتناع ضمن النظام الداخلي للجنة البورصة، غير أنه بالتمعن في أحكام النظام الداخلي لها، لا نلمس أيّ إشارة لإجراء الامتناع هذا من جهة، ومن جهة أخرى ونظراً للأهمية البالغة التي يتسم بها مبدأ الحياد، لا يمكن استبدال التكريس التشريعي بمجرد تكريس ضمن نظام داخلي غير منشور، إضافة إلى إمكانية تجاوز وخرق هذا الالتزام من طرف اللجنة⁽³⁵⁰⁾.

وعليه، فلقد غياب إجراء الامتناع ضمن الأحكام القانونية المتعلقة بسلطات الضبط مسألة تمسّ باستقلالية الأعضاء وحيادهم في ممارسة وظائفهم، وهذا ما يؤدي إلى التشكيك في تدخلاتها التي تمسّ بمقتضيات الحوكمة على إثر غياب كل من مبدأَي الشفافية وعدم التحيز.

الفرع الثاني

قصور الاستقلالية الوظيفية

إنّ دراستنا لمعالم الاستقلالية الوظيفية لسلطات الضبط الاقتصادي، لا ينفي كون هذه الاستقلالية نسبية، وهو ما يظهر جلياً من خلال عدم تزويدها بالوسائل القانونية (أولاً)، وفي التبعية للسلطة التنفيذية (ثانياً)، وكذا في طبيعة العلاقة بين سلطات الضبط والسلطة التنفيذية (ثالثاً).

أولاً - عدم تزويد سلطات الضبط بالوسائل القانونية

منح المشرع لبعض سلطات الضبط صلاحيات في إعداد نظامها الداخلي، ولكن البعض الآخر على عكس سابقتها حيث لا تتمتع بحق وضعه، إذ يوضع من طرف السلطة التنفيذية (1)، كما أنه لم يعترف لبعض هذه السلطات بالشخصية المعنوية (2).

³⁴⁷- والتي تنص على أنه: "لا يجوز للرئيس ولجميع المستخدمين الدائمين في اللجنة أن يقوموا بأية معاملات تجارية حول أسهم مقبولة في البورصة".
³⁴⁸- ZOUAÏMIA Rachid, « Les fonction répressives des autorités administratives indépendantes statuant en matière économique », op.cit., p.149.

³⁴⁹- مرسوم رئاسي رقم 44-96 مؤرخ في 17 جانفي 1996، يحدّد النظام الداخلي في مجلس المنافسة، ج.ج.ج.ج. عدد 05، صادر في 21 جانفي 1996. (ملغى ضمناً)

³⁵⁰- ZOUAÏMIA Rachid, « Les fonction répressives des autorités administratives indépendantes statuant en matière économique », op.cit., p.149.

1- وضع السلطة التنفيذية للنظام الداخلي لبعض سلطات الضبط

رغم أن معظم الهيئات الضاربة تقوم بممارسة حق إعداد نظامها الداخلي، إلا أن بعضها لم يمنح لها المشرع هذا الحق، حيث يوضع من طرف السلطة التنفيذية، فبالتسبة للجنة الإشراف على التأمينات، نلاحظ عدم وضوح الفقرة الثانية من نص المادة 209 مكرر 3 من قانون التأمينات المعدل والمتمّم والذي يقضي ب: "يحدد النظام الداخلي للجنة كفاءات تنظيمها وسيرها"⁽³⁵¹⁾، إن قراءة نص هذه المادة يثير الشك حول ما إذا كانت اللجنة مؤهلة قانوناً لوضع نظامها الداخلي أم هذه الصلاحية تعود إلى السلطة التنفيذية كونها المختصة بوضع النصوص التطبيقية لقانون التأمين⁽³⁵²⁾.

الإبهام نفسه يسود أحكام النص التنظيمي المتعلق بسلطة ضبط الخدمات العمومية للمياه، إذ أن نص المادة 16 منه يشير إلى: "تعد لجنة الإدارة مشروع النظام الداخلي لسلطة الضبط الذي يحدد خاصة تنظيمها الداخلي وقواعد سيرها"⁽³⁵³⁾، دون أن يعين السلطة المختصة في اعتماد النظام الداخلي إذ يختلف إجراء المصادقة على المشروع وإجراء اعتماد النص النهائي.

والغموض نفسه سلكته السلطة التنفيذية فيما يخص خلية معالجة الاستعلام المالي، بحيث ورد في النص القانوني المتعلق بإنشاء وتنظيم الهيئة على أنه يكلف رئيس الخلية لاسيما: "باقتراح التنظيم والنظام الداخليين للخلية والسهر على تنفيذهما"⁽³⁵⁴⁾، والسؤال الذي يطرح في هذا المقام يدور حول الهيئة التي يعرض عليها المشروع للمصادقة خاصة وأن نص المادة 15 من النص القانوني نفسه يؤكد على: "يحدد تنظيم المصالح التقنية للخلية بقرار مشترك بين الوزير المكلف بالمالية والسلطة المكلفة بالوظيفة العمومية"، مع العلم أن مشروع التنظيم الداخلي للمصالح يكون من اقتراح رئيس الخلية في شكل مشروع يعرض على الوزير المكلف بالمالية للمصادقة عليه.

وفيما يتعلق بمجلس المنافسة، فبعد صدور الأمر رقم 03-03 المتعلق بالمنافسة، حيث أصبح النظام الداخلي لمجلس المنافسة يحدّد بموجب مرسوم⁽³⁵⁵⁾، بينما كان يحدّد بموجب مرسوم رئاسي⁽³⁵⁶⁾.

³⁵¹ - أمر رقم 07-95، يتعلق بالتأمينات، معدّل ومتمّم، المرجع السابق.

³⁵² - ZOUAÏMIA Rachid, «Le statut juridique de la commission de supervision des assurances», Idara, n° 31, 2006, p.21.

³⁵³ - المرسوم التنفيذي رقم 303-08، يحدّد صلاحيات وكذا قواعد تنظيم سلطة ضبط الخدمات العمومية للمياه وعملها، المرجع السابق.

³⁵⁴ - المادة 10 مكرر 1 من المرسوم التنفيذي رقم 127-02، يتضمن إنشاء خلية معالجة الاستعلام المالي وتنظيمها وعملها، معدّل ومتمّم، المرجع السابق.

³⁵⁵ - المادة 31 من الأمر رقم 03-03، يتعلق بالمنافسة، معدّل ومتمّم، المرجع السابق.

³⁵⁶ - المادة 34 من الأمر رقم 06-95، يتعلق بالمنافسة، المرجع السابق. (ملغى)

وبصدور القانون رقم 08-12 المعدل والمتمم للأمر رقم 03-03، بقي الوضع على حاله ولكن بإضافة بسيطة، والمتمثلة في الإشارة إلى أنّ نوع المرسوم الذي سيتمّ بموجبه وضع النظام الداخلي لمجلس المنافسة هو مرسوم تنفيذي لا رئاسي، بالتالي لا يمكن مواصلة العمل بالمرسوم الرئاسي 96-44 المحدد للنظام الداخلي لمجلس المنافسة⁽³⁵⁷⁾، وتماشيا مع أحكام القانون رقم 08-12 المعدل والمتمم للأمر رقم 03-03 المتعلق بالمنافسة، صدر المرسوم التنفيذي رقم 11-241 المحدد لتنظيم مجلس المنافسة وسيره⁽³⁵⁸⁾، حيث تنص الفقرة الأولى من نصّ المادة 15 من هذا المرسوم على أنّه: "يعد المجلس نظامه الداخلي وبصادق عليه ويرسله إلى الوزير المكلف بالتجارة"، كما اشترط المشرع إجراء النشر من خلال الفقرة 02 من المادة نفسها، وهذا من شأنه إخضاع مجلس المنافسة للسلطة التنفيذية خصوصا وأنّ القانون رقم 08-12 ألحق مجلس المنافسة بوزير التجارة.

مما سبق، يتبين انعدام الإرادة الواضحة لدى المشرع في الاتجاه الذي يدعم استقلالية السلطات الضابطة وما يترتب هيمنة السلطة التنفيذية عليها، وهذا ما يمس بجيادها وعدم تحيّيها مما يؤثر على الحكومة.

2- عدم الاعتراف بالشخصية المعنوية

بالعودة إلى النصوص التأسيسية لسلطات الضبط فإنّ كل من مجلس النقد والقرض، اللجنة المصرفية ولجنة الإشراف على التأمينات، لم يعترف لها المشرع بالشخصية المعنوية، فرغم أنّ منح الشخصية المعنوية لسلطات الضبط ليس بمعيّار فعّال ولا حاسم في تحديد درجة استقلالية هذه الهيئات كما أسلفنا بالقول، لكن يبقى أنّه يحدّد من استقلاليتها، حيث يترتب على عدم الاعتراف بالشخصية المعنوية لهذه السلطات، غياب أهلية التقاضي، وكذا مسؤولية الدولة عن الأضرار الناتجة.

أ- غياب أهلية التقاضي

إنّ كل من مجلس النقد والقرض، اللجنة المصرفية ولجنة الإشراف على التأمينات لا يتمتعون بأهلية التقاضي، وهذا راجع لعدم تمتعهم بالشخصية المعنوية. لكن بالرجوع إلى الأمر رقم 03-11 المتعلق بالنقد والقرض، فإنّ المشرع منح أهلية التقاضي للمحافظ، حيث تقضي الفقرة الأولى من نصّ المادة 140 ب: "يمكن للمحافظ أن يكون طرفا مدنيا، بحكم صفته، في أي إجراء"⁽³⁵⁹⁾.

³⁵⁷- مرسوم رئاسي رقم 96-44، يحدّد النظام الداخلي في مجلس المنافسة، المرجع السابق. (ملغى ضمنا)

³⁵⁸- مرسوم تنفيذي رقم 11-241، يحدّد تنظيم مجلس المنافسة وسيره، المرجع السابق.

³⁵⁹- على سبيل المقارنة فإنّ المشرع الفرنسي رغم عدم اعترافه لمعظم سلطات الضبط المستقلة بالشخصية المعنوية، إلا أنّه ترك الحرية لبعض السلطات لتمثيل أمام القضاء دون الحاجة إلى إخطار الوزير المختص، فحق التقاضي لم يكرسه لجميع سلطات الضبط المستقلة، فالوزير المختص بذلك المجال هو الذي يمثلها أمام القضاء، ديب نذيرة، المرجع السابق، ص. 86-87.

ب- تحمل الدولة مسؤولية الأضرار الناتجة

إنّ عدم تمتع سلطات الضبط الاقتصادي بالشخصية المعنوية يقيم دون شك مسؤولية الدولة عما ينتج عنها من أضرار، فإذا ما تسبب كل من مجلس التّقد والقرض، اللّجنة المصرفية وكذا لجنة الإشراف على التأمينات بضرر كانت الدولة هي المسؤولة عن التّعويض. ولقد أكّد الأستاذ " زوايمية رشيد " على مسؤولية الدولة عن أخطاء اللّجنة المصرفية، في مثال عن بنك الخليفة، الذي تعرض للإفلاس نتيجة إهمال من اللّجنة بمناسبة ممارسة مهامها الرّقابية، فيما أنّها لا تتمتع بالشخصية المعنوية، فإنّ الأشخاص المودعين يمكنهم الاحتجاج بمسؤولية الدولة⁽³⁶⁰⁾.

ثانياً - تبعية سلطات الضبط للسلطة التنفيذية

بالتمتع في النصوص المنشئة لسلطات الضبط المستقلّة، نجد أنّ المشرّع خوّل لبعض السلطات صلاحيات واسعة في تعيين مستخدميها، هذا على عكس السّلطات الأخرى، التي نجد وسائلها البشرية تابعة للسلطة التنفيذية (1)، كما نجد أنّها أيضا ذات تبعية مالية نسبية أو كلية (2).

1- تبعية الوسائل البشرية للسلطة التنفيذية

يقتضي البحث في مدى استقلالية الهيئات الضابطة من زاوية وسائلها البشرية، التمييز بين الإطارات السامية من جهة والأعوان الآخرين من جهة ثانية، ففيما يتعلّق بالأعوان المؤهلين لممارسة نشاطات التّصميم والتّطبيق والمكلفين بممارسة التّحكم ونشاطات التنفيذ، فإنّما أن يتمّ توظيفهم من طرف السلطة الضابطة وإنّما أن يتمّ انتدابهم من إدارة عمومية أخرى⁽³⁶¹⁾، وباللّجوء إلى مجال التأمينات، فإنّ الوسائل البشريّة للجنة الإشراف على التأمينات تابعة للسلطة التنفيذية، إذ أنّ نصّ المادة 209 من الأمر رقم 95-07 المتعلّق بالتأمينات المعدّلة بموجب المادة 26 من القانون رقم 06-04 يصرّ على أنّ لجنة الإشراف على التأمينات تتصرف كإدارة رقابية بواسطة الهيكل المكلف بالتأمينات لدى وزارة المالية، هكذا فإنّ الموظفون يخضعون لوزير المالية وليس للسلطة الرئاسية لرئيس اللّجنة وعليه لا يمكن تصور تمتع هذه اللّجنة بالاستقلالية الوظيفية من هذا الجانب.

الشيء نفسه بالنسبة للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، هذا ما نستشفه من نصّ المادة 07 من المرسوم الرئاسي المحدّد لتشكيلة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته وتنظيمها و

³⁶⁰ -ZOUAÏMIA Rachid, Droit de la responsabilité disciplinaire des agents économiques : l'exemple du secteur financier, OPU, Alger, 2010, p.70.

³⁶¹ - زوايمية رشيد، المرجع السابق، ص.19.

كيفية سيرها⁽³⁶²⁾، حيث نلاحظ أنّ رئيس الجمهورية إلى جانب سلطته في تعيين أعضاء ورئيس الهيئة، يبقى مستحوذا حتى على تعيين مسري الهياكل الأخرى الملحق بالهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته بما فيها الأمانة العامة، وبالتالي فإنّ تولى الأمين العام للتسيير الإداري والمالي للهيئة يبقى دائما متأثرا وخاضعا للسلطة التنفيذية، وهذا ما أكدته نصوص المواد 02 و 08 من المرسوم السابق الذكر⁽³⁶³⁾، وهذا ما يحقق دون شك تبعية الهيئة للسلطة التنفيذية.

أما صنف الإطارات السامية، فيضمّ الأعوان الذين يشغلون المناصب السامية لممارسة وظائفها عليا تسمح بتأطير النشاطات الإدارية والتقنية في الهيئات الضابطة، وبالرجوع إلى النصوص التأسيسية لسلطات الضبط، فإنّ المشرع الجزائري منحها في بادئ الأمر سلطة واختصاص تعيين الأعوان السامين لديها لرئيس السلطة الضابطة، إذ ينطبق الأمر على كل من مجلس الأعلى للإعلام⁽³⁶⁴⁾ مجلس المنافسة في ظل قانون المنافسة لسنة 1995، لجنة تنظيم عمليات البورصة⁽³⁶⁵⁾، وعليه نستنتج أنّ المشرع الجزائري اعتمد في بداية التجربة القواعد القانونية المكرسة في التشريعات الغربية التي تضمن لسلطات الضبط الاستقلالية في إدارة وسائلها البشرية⁽³⁶⁶⁾.

تراجع المشرع عن هذا الموقف ابتداء من سنة 2000، حيث انتزع هذه الصلاحيات من رؤساء سلطات الضبط ليمنحها لرئيس الجمهورية، وعلى العموم، تمّ تعميم هذه الأحكام على جميع سلطات الضبط باستثناء خلية معالجة الاستعلام المالي التي يعود الاختصاص لرئيسها في تعيين الأمين العام ورؤساء مصالح الخلية⁽³⁶⁷⁾.

³⁶² - حيث تنص على أنه: " تزود الهيئة بأمانة عامة توضع تحت سلطة أمين عام يعين بموجب مرسوم رئاسي. يتولى الأمين العام التسيير الإداري والمالي للهيئة تحت سلطة رئيس الهيئة"، مرسوم رئاسي رقم 06-413، يحدد تشكيلة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته وتنظيمها وكيفية سيرها، معدّل ومتمّم، المرجع السابق

³⁶³ - أنظر المادتان 02 و 08، المرجع نفسه.

³⁶⁴ - أنظر المقرر المؤرخ في أول جانفي 1991، يتضمن تعيين نائبة مدير المجلس الأعلى للإعلام، ج.ر.ج.ج.، عدد 19، صادر في 24 أبريل 1991. وأنظر المقرر المؤرخ في 04 نوفمبر 1990 يتضمن تعيين مكلفين بالدراسات والتلخيص بديوان رئيس المجلس الأعلى للإعلام، ج.ر.ج.ج.، عدد 19، صادر في 24 أبريل 1991.

³⁶⁵ - نظام رقم 01-99 مؤرخ في 27 ماي 1999، يتضمن تنظيم وسير المصالح الإدارية والتقنية للجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، ج.ر.ج.ج.، عدد 82، صادر في 21 نوفمبر 1999. (ملغى)

³⁶⁶ - Voir : COSPEREC Béatrice, «L'indépendance de l'Autorité de régulation des activités ferroviaires», RFAP, n° 03, 2012, pp.779-789, Et : MARTUCCI Francesco, «L'indépendance des autorités de régulation en Italie», RFAP, n° 03, 2012, pp. 723-734, Et aussi : DELZANGLES Hubert, «L'indépendance des autorités de régulation économique et financière en Espagne : l'intérêt de la clarification du droit public», RFAP, n° 03, 2012, pp.707-721.

³⁶⁷ - أنظر المادة 17 من المرسوم التنفيذي رقم 02-127، يتضمن إنشاء خلية معالجة الاستعلام المالي وتنظيمها وعملها، معدّل ومتمّم، المرجع السابق.

إن إقدام المشرع على التراجع عن موقفه الأصلي يقلص من استقلالية سلطات الضبط حيث يؤدي نقل الاختصاص في تعيين الأعوان السامين لدى هذه السلطات لصالح رئيس الجمهورية إلى هيمنة السلطة التنفيذية عليها ، ما يؤثر على مبدأ عدم التحيز وبمس بالحكومة.

2- الطابع المنعدم أو النسبي للاستقلال المالي

تمتع معظم سلطات الضبط بالاستقلال المالي ، هذا باستثناء كل من مجلس النقد والقرض اللّجنة المصرفية ولجنة الإشراف على التأمينات ، فهذه الأخيرة تقع أعبائها المالية على عاتق الدولة بواسطة الخزينة العمومية عملا بالفقرة الأولى من نصّ المادة 209 مكرر 03 قانون التأمينات، أمّا بالنسبة لمجلس النقد والقرض واللّجنة المصرفية، فإنّ أعبائها المالية جعلت على عاتق بنك الجزائر. إنّ هذه السلطات الثلاث ليس لها أية مصادر أخرى تحصل عليها لتمويلها، وهذا ما يجسّد تبعيتها الكلية للدولة، فهي تعتمد بصفة كلية على موارد الدولة لتمويل الأعمال والخدمات التي تقوم بها. لكن الجدير بالذكر، أنّه نظرا للتأثيرات التي تمارسها الدولة على السلطات التي اعترف لها بالاستقلال المالي صراحة، يجعل من هذا الأخير لا يكون على إطلاقه ولا يعدو أن يكون إلّا نسبيا فبالنسبة للجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها ، لا يقتصر تمويلها على مواردها فحسب والمتمثلة في الأتاوى التي تحصلها عن الأعمال والخدمات التي تؤديها، وإنّما تعتمد كذلك على إعانات التسيير التي تخصص لها في ميزانية الدولة ، وإن دلّ هذا على شيء ، إنّما يدل على ممارسة الدولة للرقابة على هذه الإعانات من جهة، ومن جهة ثانية يدلّ على تدخل السلطة التنفيذية في تحديد نسب الأتاوى وهذا ما يؤدي إلى التأثير على الاستقلال المالي للجنة والتضييق في حريتها في تسيير ميزانيتها.

أمّا بالنسبة لمجلس المنافسة ، فوغم الاعتراف له صراحة بالاستقلال المالي⁽³⁶⁸⁾، إلا أنّه يعرف تمويلًا كليًا من الميزانية العامة للدولة، وهذا حسب المادة 33 من قانون المنافسة⁽³⁶⁹⁾، لكن بعد تعديله بالأمر رقم 12-08 اختلف الأمر، وأصبحت ميزانية مجلس المنافسة تسجل ضمن ميزانية وزارة التجارة كون أنّه موضوع لدى وزير التجارة، كما أنّ ميزانيته تخضع للقواعد العامة للتسيير المطبقة على ميزانية الدولة هذا من جهة، ومن جهة ثانية وبالعودة للنصوص المتعلقة بمجلس المنافسة لا نجد أي أثر لامتلاكه لمصادر أخرى يمول بها ميزانيته، وهو ما يجعل المجلس نظرا لعدم امتلاكه طرق تمويل ذاتية

³⁶⁸-المادة 23 من الأمر رقم 03-03، يتعلّق بالمنافسة، معدّل ومتمّم، المرجع السابق.

³⁶⁹-والتي تنص: "تسجل ميزانية مجلس المنافسة ضمن أبواب ميزانية مصالح رئيس الحكومة".

تعزز استقلاليته، تابعا وبصفة تامة للسلطة التنفيذية، إذ هو تابع لوزير التجارة، هذا بعد أن كان تابعا لرئيس الحكومة.

ذات الشأن بالنسبة للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، فنسبية استقلالها المالي يظهر من خلال الاعتماد المطلق على ميزانية الدولة، هذا رغم الاعتراف لها صراحة بالاستقلال المالي، لكن ارتباطها عضويا برئيس الجمهورية، يجعل تسجيل ميزانية الهيئة ضمن أبواب ميزانيته⁽³⁷⁰⁾، وفي مجال البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية، فإنه بالإضافة إلى تمويل سلطة ضبط البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية من موارد لها كما سبق وأن بينا، فإنها تستفيد من إعتمادات إضافية وضرورية لتمكينها من أدائها لمهامها من الميزانية العامة للدولة، هذا من جهة ومن جهة أخرى فهي تخضع للمراقبة المالية طبقا للتشريع المعمول به⁽³⁷¹⁾.

في قطاع المياه، سلطة ضبط الخدمات العمومية للمياه التي تعتمد في تمويلها على كل من مساهمات الصندوق الوطني للمياه الصالح للشرب، وكل الموارد الأخرى ذات الصلة بنشاطها وأملاكها الخاصة، علاوة على ذلك، تستفيد من إعانات الدولة وكذلك من إعانات مالية أولية من طرف هذه الأخيرة هذا من جهة، ومن جهة أخرى تخضع حساباتها لمراقبة من طرف محافظ الحسابات الذي يعينه الوزير المكلف بالموارد المالية⁽³⁷²⁾.

كذلك سلطة ضبط النقل و الوكالة الوطنية للمواد الصيدلانية المستعملة في الطب البشري تشاطر نفس الوضع⁽³⁷³⁾. وبالنسبة لسلطة ضبط الصحافة المكتوبة، فنص المادة 49 من قانون الإعلام يخصّ على أنه: "تقييد الإعتمادات الضرورية لقيام سلطة ضبط الصحافة المكتوبة بمهامها في الميزانية

³⁷⁰- أنظر المادة 18 من القانون رقم 06-01، يتعلّق بالوقاية من الفساد ومكافحته، معدّل ومتمّم، المرجع السابق، وهذا ما تؤكد عليه المادة 02 المرسوم الرئاسي رقم 06-413، يحدّد تشكيلة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته وتنظيمها وطرق سيرها، معدّل ومتمّم، المرجع السابق. ويتأكد ذلك أكثر بالفصل الخامس من المرسوم الرئاسي نفسه، والذي جاء بعنوان الأحكام المالية، حيث أكد على ربط ميزانية الهيئة بالميزانية العامة للدولة، هذا إضافة إلى خضوع الهيئة لرقابة مالية يمارسها مراقب مالي يعينه الوزير المكلف بالمالية بحسب المادة 24 من المرسوم الرئاسي نفسه.

³⁷¹- أنظر المواد 7، 10، 11 و 22 من القانون رقم 2000-03، يحدّد القواعد العامة المتعلقة بالبريد والمواصلات السلكية واللاسلكية، معدّل، المرجع السابق.

³⁷²- أنظر المواد 3، 19، 20 و 21 من المرسوم التنفيذي رقم 08-303، يحدّد صلاحيات وكذا قواعد تنظيم سلطة ضبط الخدمات العمومية للمياه وعملها، المرجع السابق.

³⁷³- أنظر المادة 102 القانون رقم 02-11، يتضمن قانون المالية لسنة 2003، معدّل ومتمّم، المرجع السابق، وأنظر المادة 5/173، 7، 8 و 10 من القانون رقم 85-05، يتعلّق بالصحة وترقيتها، معدّل ومقمم، المرجع السابق.

العامّة للدولة... "، هذا رغم الاعتراف الصريح باستقلالها المالي⁽³⁷⁴⁾، هكذا تكون تابعة بشكل مطلق للدولة، وهذا الأمر ينطبق على كلا من سلطة ضبط السّمي البصري⁽³⁷⁵⁾، وخليّة معالجة الاستعلام المالي. ما يمكن قوله أخيراً، هو أنّ مجمل الإعانات التي تقدمها الدولة لسلطات الضبط، ستؤدي بالدولة إلى ممارسة نوع من الرقابة عليها، وفعلاً هذا ما نستقرئه من جلّ النصوص القانونية المكرّسة لهذه السلطات، هكذا يتبين لنا تردّد المشرّع في منح الاستقلال المالي التام لسلطات الضبط، فهو من جهة و بصفة صريحة ينص على استقلالها المالي، ومن جهة أخرى يخضع تسييرها لرقابة الدولة، وهذا ما يمس بالحكومة.

ثالثاً - طبيعة العلاقة بين سلطات الضبط والسلطة التنفيذية

إذا كان من البديهي أنّ فكرة الاستقلالية تترجم الحصانة التي تتصف بها القرارات الصادرة عن سلطات الضبط، والتي لا تخضع لأية رقابة باستثناء الرقابة القضائية، نلاحظ أنّ المشرّع الجزائري يلجأ إلى عدّة فنيات تسمح للسلطة التنفيذية بالتدخل في الصّلاحيات المخولة لها، إمّا عن طريق الرقابة على القرارات التنظيمية (1)، وإمّا عن طريق سلطة الحلول (2)، أو حتى عن طريق حق تجاوز القرارات الصادرة عنها (3).

1- سلطة الرقابة على القرارات التنظيمية

منح المشرّع للسلطة التنفيذية سلطة الرقابة على القرارات التنظيمية الصادرة عن بعض السلطات الضابطة، والتي تمارسه بأسلوبين: يتمثل الأول في إجراء المداولة الثانية، ويتجسد الثاني في إجراء الموافقة السابقة على الأنظمة.

أ- إجراء المداولة الثانية

يتجسد هذا الإجراء في الأنظمة الصادرة عن مجلس النقد والقرض، بحيث تتمتع الأنظمة الصادرة عنه بامتياز خاص يتمثل في قرينة ملائمتها للقانون، ومعنى ذلك أنّها قابلة للتّفيذ بصورة تلقائية⁽³⁷⁶⁾. وبهذا الصدد نص المادة 64 من قانون النقد والقرض ينصّ على أنّه: "يصدر المحافظ النظام الذي يصبح نافذا وينشر في الجريدة الرّسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطيّة الشعبية. يحتج بالأنظمة تجاه الغير بمجرد نشرها". وهو ما يدلّ على أنّه لا يجوز للوزير المكلف بالمالية الاعتراض على

³⁷⁴ - المادة 40 من القانون العضوي رقم 12-05، يتعلّق بالإعلام، المرجع السابق.

³⁷⁵ - أنظر المادة 73 من القانون رقم 04-14، يتعلّق بالنشاط السّمي البصري، المرجع السابق.

³⁷⁶ - زوايمية رشيد، المرجع السابق، ص. 21.

تنفيذ النظام، فلا يبق له سوى طريق الطعن القضائي بالإبطال أمام مجلس الدولة لإثارة مخالفته للقانون، مع العلم أنه لا يترتب على الطعن بالإبطال وقف تنفيذ النظام⁽³⁷⁷⁾.

غير أن المشرع، أورد أحكاما ضمن قانون النقد والقرض تسمح للوزير المكلف بالمالية بالتأثير على مجلس النقد والقرض عند ممارسته لاختصاصه التنظيمي، بحيث ورد في نص المادة 63 منه أنه: "يلغ المحافظ مشاريع الأنظمة إلى الوزير المكلف بالمالية الذي يتاح له عشرة (10) أيام لطلب تعديلها، قبل إصدارها خلال اليومين اللذين يليان موافقة المجلس عليها"، و تضيف المادة نفسها أنه: "يجب على المحافظ أن يستدعي حينئذ المجلس للاجتماع في أجل خمسة (5) أيام ويعرض عليه التعديل المقترح". من خلال تحليل هذه الأحكام، نستشف أن القرارات التنظيمية الصادرة عن المجلس تعتبر بمثابة مشاريع أنظمة، حيث لا يمكن نشرها لتصبح نافذة إلا بعد انقضاء أجل (10) أيام من تاريخ تبليغها للوزير، وفي حالة ما إذا اقترح الوزير تعديلات، فيلتزم المجلس بإجراء مداولة ثانية ولا يكون النص المعتمد نافذا إلا بعد المداولة الثانية، ما يشكل ضغطا على مجلس النقد والقرض⁽³⁷⁸⁾.

ب- إجراء الموافقة السابقة

خلافًا للوائح التنظيمية الصادرة عن مجلس النقد والقرض، تخضع الأنظمة الصادرة عن لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها للرقابة السابقة التي تمارسها السلطة التنفيذية عن طريق إجراء الموافقة، حيث تنص المادة 32 من المرسوم التشريعي المتعلق ببورصة القيم المنقولة أنه: "يوافق على اللوائح التي تسنها اللجنة عن طريق التنظيم، وتنتشر في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية مشفوعة بنص الموافقة"، وطبقا لأحكام النص التشريعي، صدر النص التنظيمي الذي ينص على أنه: "يوافق الوزير المكلف بالمالية بقرار على اللوائح التي تسنها لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها"⁽³⁷⁹⁾.

هكذا نستنتج أن الاختصاص التنظيمي للجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، مرتبط بموافقة وزير المالية⁽³⁸⁰⁾، مما يعني أن السلطة التنظيمية موزعة بين كل من وزير المالية و اللجنة المخولة بالسلطة

³⁷⁷ - أنظر المادة 65 من الأمر رقم 11-03، يتعلّق بالنقد والقرض، معدّل ومتّم، المرجع السابق.

³⁷⁸ - وهو ما يماثل إجراء المداولة الثانية المكرس في أحكام الدستور، والذي يعتبر من بين الوسائل القانونية التي تسمح لرئيس الجمهورية بالضغط على السلطة التشريعية، تنص المادة 127 من دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1996: "يمكن رئيس الجمهورية أن يطلب إجراء مداولة ثانية في قانون تم التصويت عليه في غضون الثلاثين (30) يوما الموالية لتاريخ إقراره".

³⁷⁹ - المادة الأولى من المرسوم التنفيذي رقم 96-102، يتضمن تطبيق المادة 32 من المرسوم التشريعي رقم 93-10، المرجع السابق.

³⁸⁰ - حميل نواره، النظام القانوني للسوق المالية الجزائرية، أطروحة مقدمة لنيل درجة الدكتوراه في العلوم، تخصص : القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تيزي وزو، 2013، ص.ص. 83-85.

التنظيمية، حيث أنّ إجراء الموافقة يجعل النصّ الذي تعده اللجنة مجرد مشروع فقط ولا يرقى إلى درجة نظام، وبهذا فإنّ تدخل السلطة التنفيذية يجعل اللجنة تابعة لهذه الأخيرة وهذا ما يعرقل استقلالية اللجنة في ممارسة نشاطها⁽³⁸¹⁾.

2- سلطة الحلول

تتمثل سلطة الحلول في ذلك الاختصاص الذي يكرسه المشرّع والذي يسمح للسلطة التنفيذية بأن تحل محل الهيئة الضابطة في بعض الحالات الاستثنائية⁽³⁸²⁾، وهو ما كرسه المشرّع بالنسبة للجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، وهذا ما تؤكد عليه المادتان 48 و 50 من المرسوم التشريعي المتعلق ببورصة القيم المنقولة.

إذا كان من المنطقي أن تحوّل سلطة الحلول للحكومة في حالة عجز أو القصور وذلك حفاظاً على مصالح المستثمرين في القيم المنقولة ومن أجل ضمان السير المنتظم للبورصة، فيختلف الأمر في حالة حلول الوزير المكلف بالمالية محل لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها بسبب غياب إجراء الامتناع أو العجز اللذان يبرران اللجوء إلى إجراء الحلول⁽³⁸³⁾.

3- حق تجاوز القرارات الصادرة من سلطات الضبط الاقتصادي

نلمس هذا النوع من التبعية الوظيفية عند تدخل السلطة التنفيذية بموجب بعض الإجراءات التي تعيق عمل سلطات الضبط، فضمانة عدم قابلية القرارات الصادرة عنها للإلغاء أو التعديل من قبل السلطة التنفيذية، ضمانة ليست موفرة وغير مكرسة لجميع هيئات الضبط الاقتصادي. حيث أنّ الحكومة تملك حق التعاضي على قرارات مجلس المنافسة الرامية إلى رفض منح الترخيص لعمليات التجميع الاقتصادي، وتدخل لترخيص التجميع الذي كان محل رفض من مجلس المنافسة⁽³⁸⁴⁾، هذا ما يدلّ على هيمنة السلطة التنفيذية على أعمال مجلس المنافسة، وصلاحياتها في تجاوز قراراته، ممّا يشكل انتقاصاً من استقلاليته الوظيفية.

³⁸¹ - بن شعلال كريمة، السلطة القمعية للجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع القانون العام، تخصص: القانون العام للأعمال، كلية الحقوق والعلوم لسياسية، جامعة بجاية، 2012، ص.27.

³⁸² - زوايمية رشيد، المرجع السابق، ص.22.

³⁸³ - وهو موقف مجلس الدولة الفرنسي الذي لا يبرّر حلول السلطة التنفيذية محل السلطات الإدارية المستقلة إلا في حالة العجز وتحت رقابة القاضي،

- Voir : Conseil d'Etat (Rapport public), «Les autorités administratives indépendantes», op.cit..

³⁸⁴ - حيث تنص المادة 21 من الأمر رقم 03-03 المتعلق بالمنافسة على أنّه: " يمكن أن ترخص الحكومة تلقائياً، إذا اقتضت المصلحة ذلك أو بناءً على طلب الأطراف المعنية بالتجميع الذي كان محل رفض من طرف مجلس المنافسة".

تجدر الإشارة في الأخير، إلى أنه بالعودة إلى التصوص التأسيسية لسلطات الضبط ، نجد أنّ معظم هذه الأخيرة تلزم بإعداد تقرير سنوي يتضمّن وصفا لنشاطاتها، وملخصا لقراراتها وآرائها وتوصياتها، و تقوم بإرساله للحكومة، وهذا ما يمس باستقلاليتها الوظيفية.

وعلى ضوء دراستنا وتحليلنا لفكرة استقلالية سلطات الضبط الاقتصادي، سواء من الناحية العضوية أو الوظيفية، نتوصل إلى أنّ استقلاليتها ليست مطلقة وإنما هي استقلالية نسبية ومحدودة بل يمكن حتى أن نقول على أنّها افتراضية، نتيجة القيود التي تفرضها السلطة التنفيذية عليها ونتيجة التأثير المتواصل على أعمالها، ما يجعلنا نقول أنّ النص على استقلاليتها في القوانين المؤسسة لها مجرد طابع شكلي موجه للاستهلاك الأجنبي والهيئات الدولية كالبنك العالمي وصندوق النقد الدولي ليس إلا⁽³⁸⁵⁾.

هكذا تتأكد وتصدق الفكرة التي مفادها أنّ السلطة التنفيذية تستورد فئات قانونية من الدول اللبغوية وتفرغها من جوهرها، فالقانون يكرس استقلاليتها إلا أنّ السياسة تعمل على تدمير معناها وتفرغها منه، لتكون بذلك مجرد صفة وميزة تزيينية لا أكثر، لتصبح عدم جدوى القواعد القانونية ممارسة شائعة⁽³⁸⁶⁾، وهذا ما ينقص من اعتبار سلطات الضبط آلية لتحقيق الحوكمة لكونها غير ممكنة بالاستقلالية الضرورية لها.

³⁸⁵-ZOUAÏMIA Rachid, «Les autorités administratives indépendantes et la régulation économique», Idara, n° 28, 2004, p.46.

³⁸⁶-ZOUAÏMIA Rachid, « Déréglementation et ineffectivité des normes en droit économique Algérien», Idara, n° 01, 2001, p.125.

خلاصة الفصل الأول

على ضوء ما سبق ذكره، نخلص إلى القول بأن سلطات الضبط الاقتصادي تشغل مكانة سامية كونها تحل محل الإدارة التقليدية في أداء الوظيفة الضبطية بالكفاءة والفعالية والحياد وعدم التحيز والشفافية والاتصال المباشر بالمحيط والمشاركة، ذلك استجابة لما يطالب به المتعاملين الاقتصاديين وما تمليه ضروريات الحوكمة على أساس استقلاليتها العضوية والوظيفية التي تكرس الحماية المفترضة من تدخلات السلطة التنفيذية.

غير أنه ورغم رغبة المشرع في مواكبة التطورات التي أفرزتها تغيرات الانتقال من الدولة الكل إلى الدولة الأقل، إلا أن كل جهوده تفتقد ولا تبني حقيقة على رؤية استراتيجية تضمن الاستمرارية، ما أضفى إلى التباين والتفاوت في النظام القانوني لهذه السلطات وكثرة التعديلات على النصوص التأسيسية لها، ما يوحي بإرادة الدولة في التواجد وعدم التحول الكلي لصالح سلطات الضبط. ويمكن إجمال كل هذه النقاط المستنتجة من خلال:

- تبني المشرع الجزائري فئة سلطات الضبط حديثا بالمقارنة مع القوانين الغربية، ومحاولة تعميمها في شتى المجالات المفتوحة شيئا فشيئا على المنافسة، ولكن تردده الغالب هو ما يطبع إنشائها وذلك من خلال عدم تأسيسها دستوريا، ومن خلال تذبذب موقفه في تكيفها.
- الإحالة المتزايدة للنصوص التنظيمية ما يؤدي إلى التخلي عن اختصاصات السلطة التشريعية للسلطة التنفيذية.
- استقلالية قاصرة ومجرد تزيين في النصوص القانونية، لأنه في الغالب ما يجعل منها طابعا خيالياً فارغا من محتواه يصعب إثبات وجوده في الواقع العملي خاصة، هذا رغم اعتراف المشرع بها صراحةً. من وراء كل ما تم الفصل فيه وأمام هذه النقائص، يتوجب علينا البحث أكثر والتحليل في الجهود التي أرساها المشرع في ضمان كون سلطات الضبط آليات لتحقيق الحوكمة.

الفصل الثاني:

في ضمان تحقيق سلطات
الضبط الاقتصادي
للحكومة

إنّ تشكيل دولة جديدة تحدّد ملامحها تدريجياً بالاتجاه المتزايد للتحرّر الاقتصادي والديمقراطية الليبرالية والبحث عن الحكومة، خلق أوضاعاً جديدة تستوجب إعادة صياغة قواعدها على أكثر مرونة ودّقة، وتكييف مع الحاجيات المتزايدة والتّطورات السّريعة في البنية الاقتصادية والتّكنولوجية، والعهد بسلاطاتها فيها لهيئات الضّبط الاقتصادي.

وعلى هذا الأساس، وعلى نقيض الهيئات التّقليدية، يقتضي ضمان تحقيق سلطات الضّبط الاقتصادي للحكومة إناطتها بصلاحيات ضّبطية مختلفة، تمارس في إطارها الوظيفة الضّبطية في القطاعات التي أنشئت فيها، وعلى هذا الأساس مكنّ المشرّع الهيئات الضّابطة بمجموعة متنوعة من الاختصاصات الرّقابية، التّحكيمية، التّنظيمية....، و التي تستخدمها لتحقيق الحكومة (المبحث الأوّل).

ولتعزيز ذلك، ونظراً لآتساع مجال تدخلها لممارسة الوظيفة المعهدة لها، ورغبة في التّأطير القانوني لنشاطاتها، كان لزاماً إخضاع أعمالها وممارستها للصّلاحيات الضّبطية لرقابة قضائية بصفتها أهم ضمانة تركز شرعية ومشروعية تدخلاتها، وتحمي الحقوق والحريات الدّستورية الأساسية، وتخلق الطمأنينة تجاه المتعاملين أمامها بما يضمن تحقيق الحكومة (المبحث الثّاني).

المبحث الأوّل

تزويد سلطات الضّبط الاقتصادي باختصاصات ضبّطية تحقيقا للحكومة

لقد ترتب عن تفكيك النّظام الاحتكاري وتبني اقتصاد السّوق، توزيع جديد للأدوار وظهور فاعلين جدد، في إطار نظام مؤسّساتي يتوافق و الأدوار الجديدة للدولة الضّابطة، والذي يستدعي منها تفويض جزء من صلاحياتها لصالح هيئات الضّبط الجديدة، واكتفائها بوضع الأطر والقواعد العامة التي تحكم السّوق.

فالحكومة في القطاعات التي تتواجد في خضمها سلطات الضّبط الاقتصادي، تقتضي تزويد هذه الأخيرة بجملة من الصّلاحيات القانونية التي تمكنها من أداء و ضمان كفاءة وظيفتها ومهامها الضبّطية لذا تنازلت الدّولة عن مجمل اختصاصاتها في القطاعات المعنية لصالح الهيئات الضّابطة. على هذا الأساس تتمتع سلطات الضّبط الاقتصادي بوسائل قانونية بالغة الأهمية، نظرا لتنوعها وكونها ليست مجرد أدوات للتسيير فقط، فهي تتنوع بين صلاحيات غير قمعية سابقة (المطلب الأوّل) وأخرى قمعية لاحقة (المطلب الثاني).

المطلب الأوّل

الاختصاصات غير القمعية لسلطات الضّبط الاقتصادي

بهدف تمكين سلطات الضّبط الاقتصادي من أداء مهامها، منحها المشرّع سلطات غير قمعية متنوعة قصد تحقيق الوظيفة الضبّطية، فأداء وتحقيق هذه الأخيرة يضمن ويعزز الحكومة في القطاعات التي تقوم فيها، وعلى هذا الأساس تنازلت الدّولة عن صلاحياتها الرّقابية لصالح هذه الهيئات (الفرع الأوّل)، ولتحسين أداء وجوده وكفاءة سلطات الضّبط، خوّلها المشرّع ممارسة السلطة التنظيمية التي كانت من احتكار السلطة التنفيذية (الفرع الثاني).

الفرع الأوّل

الرّقابة المسبقة لسلطات الضّبط الاقتصادي

تضطلع سلطات الضّبط بدور رقابي هام، حيث يمثل ذلك إحدى أهم متطلبات الضّبط الاقتصادي، وهو ما يجسد كونها هيئات الحكامة الجيدة، وبذلك تتميز سلطة الرّقابة والبحث باتساع مجال ممارستها، فتمارس عن طريق إصدار قرارات فردية غير قمعية (أولاً)، كما تمارس بالطرق الودّية لتسوية النزاعات (ثانياً).

أولاً - ممارسة الرّقابة عن طريق إصدار قرارات فردية غير قمعية

قصد تمكين سلطات الضّبط من تحقيق مهامها الضّبطية، حولها المشرّع التّدخل عن طريق إصدار قرارات فردية غير قمعية سابقة (1) ولاحقة للدّخول إلى السّوق (2).

1- الرّقابة على الالتحاق بالسّوق

تستمد سلطات الضّبط سلطة إصدار قرارات فردية غير قمعية سابقة لإلتحاق المتعامل بالسّوق من نصّ المادة 37 من دستور 1996 والذي نخصّ على ما يلي: «حرية التجارة والصّناعة مضمونة وتمارس في إطار القانون»⁽³⁸⁷⁾، ومن النّصوص التشريعية العديدة التي أناطت بممارسة النّشاط في بعض القطاعات لترخيص مسبق أو اعتماد، رخصة أو حتى تصريح بسيط⁽³⁸⁸⁾، ومن خلال كل هذه القوانين تحاول السلطات العمومية الاحتفاظ بسلطة الرّقابة على هذه النّشاطات إمّا لأهميتها الإستراتيجية، وإمّا لارتباطها باستغلال المرافق العامة، وإمّا لاستعمالها كوسيلة لتحقيق أهداف معينة⁽³⁸⁹⁾.

فبالنسبة مثلاً للنّشاطات المصرفية التي تتميز بأهمية إستراتيجية خاصة، فرض فيها المشرّع التّدخل المزدوج للسلطة العامة، إذ يرتبط إنشاء بنك أو مؤسّسة مالية بالحصول على ترخيص من مجلس التّقذ والقرض، بعد تلقي المجلس للطلب مرفوقاً بكلّ الوثائق المحدّدة قانوناً، تبقى له السلطة الواسعة في قبول منح التّرخيص أو رفض ذلك، في حالة القبول، على المؤسّسة المعنية توجيه طلب ثان وهذه المرة إلى محافظ بنك الجزائر للحصول على الاعتماد، يقوم المحافظ بدوره بدراسة الملف والتأكد من استيفائه كل

³⁸⁷ - اعتمد القانون الجزائري صراحةً مبدأ حرية التجارة والصّناعة، ولكن رغم ذلك فتح هذا النّص الدّستوري من خلال عبارة "وتمارس في إطار القانون" إمكانية إخضاع المبدأ لقيود تشريعية، بشرط عدم المساس بالمبدأ في مجمله، فحرية التجارة والصّناعة المكرسة دستورياً يمكن أن تكون موضوع لقيود تشريعية بشرط أن لا تصل لإعادة النّظر في المبدأ بأكمله.

³⁸⁸ - يعرف "الاعتماد" على أنّه: "الموافقة المسبقة التي يتحصل عليها من الإدارة، والتي بموجبها يمكن للأشخاص تحقيق المشاريع الاقتصادية، واستفادتهم من نظام مالي أو ضريبي ممتاز"، بن يحي رزيقة، سياسة الاستثمار في الجزائر: من نظام التّصريح إلى نظام الاعتماد، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع القانون العام، تخصص: القانون العام للأعمال، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بجاية، 2013، ص.12، و "التّرخيص الإداري" هو: "الإجراء الذي يمكن الإدارة من خلاله أن تمارس رقابة صارمة على بعض الأنشطة، حيث تخضع هذه الأخيرة إلى دراسة مدققة ومفصلة"، والتّرخيص يتخذ عدة صور كالتّرخيص بالإنشاء، التعديل والإقامة، عبديش ليلة، اختصاص منح الاعتماد لدى السلطات الإدارية المستقلّة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع تحولات الدّولة، كلية الحقوق، جامعة تيزي وزو، 2010، ص.15. أمّا نظام "التّصريح" فلقد عرفها المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 98-08 مؤرّج في 24 مارس 2008، يتعلّق بشكل التّصريح بالاستثمار وطلب ومقرر منح المزايا وكيفيات ذلك، ج.ج.ج.ج. عدد 16، صادر في 26 مارس 2008، على أنّه: "الإجراء الشكلي الذي يبدي من خلاله المستثمر رغبته في انجاز استثمار في نشاط اقتصادي لإنتاج السلع والخدمات في مجال تطبيق الأمر رقم 03-01...".

³⁸⁹ - أوباية مليكة، "إختصاص منح الاعتماد لدى السلطات الإدارية المستقلّة"، مداخلة ألقيت في إطار أعمال الملتقى الوطني حول السلطات الإدارية المستقلّة في المجال الاقتصادي والمالي، يومي 23 و24 ماي 2007، كلية الحقوق والعلوم الاقتصادية، جامعة بجاية، ص.199.

شروط التأسيس حسبما هي محدّدة في التشريع والتنظيم المعمول بهما وكذا الشروط الخاصّة المحتملة التي يخضع لها الترخيص، يمنح الاعتماد بمقرر من المحافظ يكون موضوع نشر في الجريدة الرسميّة⁽³⁹⁰⁾.
أمّا في قطاع البورصة، فإنّ لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، تمارس نوعين من الرّقابة يتمثل الأوّل في التأشير الذي تصدره في مواجهة الشخص المصدر للقيم المنقولة⁽³⁹¹⁾، ويتعلّق الثّاني بقرار الاعتماد الذي تصدره إزاء فئة الوسطاء وهيئات التوظيف الجماعي للقيم المنقولة⁽³⁹²⁾.
ونشير في هذا الإطار أنّ اللّجنة تتمتع بسلطة تقديرية بخصوص مسألة منح أو رفض قرار التأشير، الشيء نفسه بالنسبة لاتخاذ قرار الاعتماد إذ يمكن لها الموافقة على طلب الاعتماد متى توفرت جميع الشّروط القانونيّة، أو رفضه في حالة عدم استيفاء الشّروط المطلوبة أو الحدّ من مجاله، بمعنى أن يكون اعتمادا جزئيا⁽³⁹³⁾.

وفيما يتعلّق بقطاع الاتصالات، فلقد خوّل المشرّع سلطة ضبط البريد والمواصلات السلكيّة واللاسلكيّة اختصاص الرّقابة على الالتحاق بسوق الاتصالات⁽³⁹⁴⁾، تتمّ هذه الرّقابة بالتأكد من ملائمة انضمامهم لهذا السّوق للشّروط المطلوبة قانونا، وكذا التأكّد من ملائمة انضمامهم إليه، ومن ثمة السماح لهم بدخوله وممارسة نشاطات محدّدة فيه⁽³⁹⁵⁾. وتتخذ لذلك سلطة الضّبط قرارات إدارية تؤسس لانضمام متعاملين لسوق الاتصالات وتأخذ تلك القرارات شكل رخصة تمنح لكل متعامل رسي عليه

³⁹⁰ - أنظر المواد من 82 إلى 85، ومن 91 إلى 94 من الأمر رقم 03-11، يتعلّق بالتقّد والقرض، معدّل وامتّم، المرجع السابق.

³⁹¹ - أنظر المادة 42 من المرسوم التشريعي رقم 93-10، يتعلّق ببورصة القيم المنقولة، معدّل وامتّم، المرجع السابق.

³⁹² - أنظر المادتان 06 و09، المرجع نفسه، أيضا: أنظر نظام رقم 96-03 مؤرّخ في 03 جويلية 1996، يتعلّق بشروط إعتماد الوسطاء في عمليات البورصة، وواجباتهم ومراقبتهم، ج.ر.ج.ج.، عدد36، صادر في 01 جوان 1997.

³⁹³ - إنّ الواقع العملي بدأ يشهد لهذه الإجراءات تطبيقات، وخير مثال على ذلك الطّلب الذي تقدّم به بنك "بي.ن.بي. باريس الجزائر BNP Paribas EL Djazair" إلى لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، قصد منحه اعتماد لممارسة نشاط وسيط في عمليات البورصة، كما يقتضيه التشريع، فكان ردّ اللّجنة بمنح البنك اعتماد مؤقت، نظرا لاستجابة المشروع للشّروط المنصوص عليها في قانون بورصة القيم المنقولة، ولتنظيم اللّجنة في مجال الترخيص لإنشاء وسطاء في عمليّات البورصة، كما قرّرت من جانب آخر، انتظار نتائج الدّراسة التي يتوصّل إليها المجلس الوطني للاستثمار بخصوص هذا المشروع لجعل قرارها نهائيّا، بن يحيى رزيقة، المرجع السابق، ص.161.

³⁹⁴ - أنظر المواد من 28 إلى 40 من القانون رقم 2000-03، يحدّد القواعد العامّة المتعلّقة بالبريد والمواصلات السلكيّة واللاسلكيّة، معدّل، المرجع السابق. وراجع المرسوم التنفيذي رقم 01-123 مؤرّخ في 09 ماي 2001، يتعلّق بنظام الاستغلال المطبق على كل نوع من أنواع الشبكات بما فيها اللاسلكيّة الكهربائيّة وعلى مختلف خدمات المواصلات السلكيّة واللاسلكيّة، ج.ر.ج.ج.، عدد 27، صادر في 13 ماي 2001، معدّل وامتّم بللمرسوم التنفيذي رقم 04-157 مؤرّخ في 31 ماي 2004، ج.ر.ج.ج.، عدد 35، صادر في 02 جوان 2004، وبللمرسوم التنفيذي رقم 05-98 مؤرّخ في 20 مارس 2005، ج.ر.ج.ج.، عدد 20، صادر في 20 مارس 2005، و بللمرسوم التنفيذي رقم 07-162 مؤرّخ في 30 ماي 2007، ج.ر.ج.ج.، عدد 37، صادر في 07 جوان 2007.

³⁹⁵ - زغاتي كريمة، المرجع السابق، ص.77.

المزاد⁽³⁹⁶⁾، أو شكل ترخيص مسبق والذي يمنح لكل شخص طبيعي أو معنوي يلتزم باحترام الشّروط التي تحدّدها سلطة الضّبط⁽³⁹⁷⁾، أو حتى تصريح بسيط يقوم بموجبه كل متعامل يرغب في الاستغلال التجاري لخدمة المواصلات السلّكية واللاسلكية بتقديم تصريح بسيط لدى اللّجنة، ولكن هذا التّصريح وعلى خلاف التّصريح بالاستثمار لدى الوكالة الوطنية لتطوير الاستثمار، إجراء جوهري وإلزامي يتطلب الحصول على موافقة سلطة الضّبط⁽³⁹⁸⁾.

أمّا في مجال المنافسة، فإنّ المجلس يتمتع بمهمة الضّبط العام للنّشاطات الاقتصادية كالإنتاج والتوزيع والخدمات، وفي هذا الصّدّد، حوّلت له الرّقابة على النّشاطات أو التّصرفات التي تعرقل السّير الحسن لحرية المنافسة. وعلى سبيل المثال، فإذا كان القانون يمنع الممارسات المقيدة للمنافسة كالاتفاقات والتعسف في وضعية الهيمنة، فإنّه يسمح للمجلس بترخيص الاتفاقات والممارسات التي يمكن أن يثبت أصحابها أنّها تؤدي إلى تطور اقتصادي أو تقني أو تساهم في تحسين التّشغيل، أو من شأنها السماح للمؤسسات الصغيرة والمتوسطة بتعزيز وضعيتها التنافسية في السّوق⁽³⁹⁹⁾، يتمتع المجلس بسلطات واسعة عند دراسته للطلب والذي ينهي بشأنه بإصدار قرار منح أو رفض التّرخيص، لكن في كل الحالات يجب أخذ رأي الوزير المكلف بالتجارة⁽⁴⁰⁰⁾.

و في مجال الطاقة، تمتلك لجنة ضبط الكهرباء والغاز صلاحية اتّخاذ القرارات الفردية، والقيام بكل مبادرة في إطار المهام التي أوكلت لها في مجال مراقبة وتنظيم سوق الكهرباء والسّوق الوطنية للغاز⁽⁴⁰¹⁾. وبالعودة إلى قانون الكهرباء و الغاز، فإنّ المشرّع أخضع القواعد والإجراءات المتعلّقة بنشاط كل الأطراف الفاعلة في قطاع الكهرباء والغاز للمصادقة المسبقة من طرف لجنة الضّبط، ويتعلّق الأمر بمسير المنظومة، ومسيري السّوق ومسيري شبكة التّقل⁽⁴⁰²⁾، كما أخضع أيضا لمصادقتها مخططات تطوير شبكة نقل الكهرباء والغاز التي يقدمها مسيرو الشّبكات، وأيضا قيد ممارسة النّشاطات المتعلّقة بإنتاج الكهرباء والغاز ونقلها وتوزيعها وتسويقها، ونقل وتوزيع الغاز وتسويقه بواسطة القنوات إلى إشراف

³⁹⁶ - أنظر المادتان 32 و34 من القانون رقم 03-2000، يحدّد القواعد العامة المتعلّقة بالبريد والمواصلات السلّكية واللاسلكية، معدّل، المرجع السابق.

³⁹⁷ - وردت الإشارة إلى اختصاص سلطة الضّبط بمنح ترخيصات في المادة 13، و إجراءات منح هذا الترخيص في المادة 39 من المرجع نفسه.

³⁹⁸ - المادة 40، المرجع نفسه.

³⁹⁹ - المادة 09 من الأمر رقم 03-03، يتعلّق بالمنافسة، معدّل ومتمّم، المرجع السابق.

⁴⁰⁰ - المادة 19، المرجع نفسه.

⁴⁰¹ - المادة 115 من القانون رقم 01-02، يتعلّق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات، المرجع السابق.

⁴⁰² - المادة 02، المرجع نفسه.

شبه كامل للجنة الضّبط⁽⁴⁰³⁾، لأنّ التّشاطات التي جاء بها نصّ المادة الأولى من قانون الكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات لا يمكن أن تمارس إلا بترخيص أو امتياز تمنحه لجنة ضبط الكهرباء والغاز⁽⁴⁰⁴⁾.

أمّا فيما يخص القطاع المنجمي، وكغيره من القطاعات، فإنّ تأسيس الدّخول فيه إلى السّوق يتمّ بعد الحصول على ترخيص، ولكن ما يميز هذا القطاع عن غيره في مجال التّرخيص المسبق، أنّه قطاع تتعدّد وتختلف فيه الأنشطة، إذ تتواجد أنشطة البحث وأنشطة الاستغلال المنجميين والتي تتعدد فيهما أشكال التّرخيص⁽⁴⁰⁵⁾.

وبالنّسبة للقطاع الصّحي، فإنّه يتعين على الوكالة الوطنية للمواد الصّيدلانية المستعملة في الطّب البشري تسجيل الأدوية والموافقة على المنتجات الصّيدلانية والأجهزة الطبية المستعملة في الطّب البشري، كما أنّها تتمتع بصلاحيّة إصدار التّأشيرات بالنّسبة لاسترداد هذه الأخيرة⁽⁴⁰⁶⁾.
أخيراً وفيما يتعلّق بقطاع الإعلام، يخضع إصدار كل نشرة دورية لإجراءات التّسجيل ومراقبة صحة المعلومات، بإيداع تصريح مسبق موقع من طرف المدير مسؤول النّشرة لدى سلطة ضبط الصحّافة المكتوبة⁽⁴⁰⁷⁾، ومع مراعاة التّشريع والتنظيم المعمول بهما يخضع إسترداد النّشرية الدّورية الأجنبيّة إلى ترخيص مسبق من سلطة ضبط الصحّافة المكتوبة⁽⁴⁰⁸⁾.

تجدر الإشارة إلى أنّ إنشاء كل خدمة موضوعية للاتصال السّمعي البصري والتوزيع عبر خط الإرسال الإذاعي أو التّلفزي، وكذا استخدام الترددات الإذاعية الكهربائيّة تحتاج إلى ترخيص يمنح بموجب مرسوم، مع وجوب إبرام اتفاقية بين سلطة ضبط السّمعي البصري والمستفيد من التّرخيص⁽⁴⁰⁹⁾ كما تخضع كل خدمة موضوعيّة للبث التّلفزيوني أو الإذاعي لنظام الرّخصة⁽⁴¹⁰⁾.

403 - المادة 82 من القانون رقم 01-02، يتعلّق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات، المرجع السابق.

404 - أنظر المرسوم التّنفيذي رقم 06-428 مؤرّخ في 26 نوفمبر 2006، بحّد إجراء منح رخص استغلال المنشآت لإنتاج الكهرباء، ج.ر.ج.ج.، عدد 76، صادر في 29 نوفمبر 2006.

405 - أنظر المادة 62 من القانون رقم 05-14، يتضمّن قانون المناجم، المرجع السابق.

406 - أنظر المادة 173-4 من القانون رقم 08-13، يعدّل و يتّم الأمر رقم 85-05 مؤرّخ في 16 فيفري 1985، يتعلّق بالصّحة وترقيتها، المرجع السابق.

407 - أنظر المواد 11، 12 و 13 من القانون العضوي رقم 05-12، يتعلّق بالإعلام، المرجع السابق.

408 - أمّا عن شروط و كيفيات تسليمه فيتمّ ذلك عن طريق التنظيم، أنظر المادة 37، المرجع نفسه.

409 - أنظر المادة 63، المرجع نفسه.

410 - أنظر الفصل الثّاني من الباب الثّاني من القانون رقم 04-14، يتعلّق بالتّشاط السّمعي البصري، المرجع السابق.

2- الرّقابة على السّوق

تتمتع سلطات الضّبط بوسيلة الرّقابة على السّوق، بحثاً عن كل فعل من شأنه الإضرار بالسّوق في القطاعات المعنية وعرقلة السّير الحسن لها، تمارس هذه الوسيلة عن طريق الرّقابة الميدانية Le contrôle sur place مرتكزة على إجراء تحقيقات، وإذا أسفرت هذه الأخيرة عن أي إخلال تقوم سلطات الضّبط بإتخاذ تدابير وقائية.

أ- إجراء تحقيقات

تحضى سلطات الضّبط التي حولها القانون الاختصاص في ممارسة السلطة القمعية إجراء تحقيقات وتحرّيات قبل توقيع العقوبات الإدارية، وتهدف مثل هذه التّحقيقات إلى البحث عن مدى احترام الأعوان التابعين إلى القطاع للنصوص التشريعية والتنظيمية التي تحكم نشاطهم وكذا مدى احترامهم لأخلاقيات المهنة⁽⁴¹¹⁾، فسلطة التّحقيق وسيلة حقيقية تكرس حسن سير السّوق والمنافسة وحسن احترام القاعدة القانونية⁽⁴¹²⁾، وعلى هذا الأساس فهي وسيلة فعالة لتحقيق الحوكمة. ففي مجال بورصة القيم المنقولة، تختصّ لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها بالسّهر على حسن سير سوق القيم المنقولة وشفافيتها وكذا حماية مصالح المستثمرين في القيم المنقولة، ومن أجل أداء مهام الرّقابة المخولة لها، أهلها القانون باختصاص إجراء تحقيقات لدى عدة فئات من المهنيين الذين يتدخلون في سوق القيم المنقولة⁽⁴¹³⁾، بالإضافة إلى التّحقيقات في الأماكن، تقوم اللّجنة بالرّقابة على المهنيين على أساس الوثائق والمستندات، إذ ينص القانون على التزام هؤلاء الأعوان الاقتصاديين بإرسال عدّة مستندات إلى اللّجنة بصفة دورية⁽⁴¹⁴⁾.

⁴¹¹-ZOUAÏMIA Rachid, Droit de la responsabilité disciplinaire des agents économiques :L'exemple du secteur financier, op.cit., p.44.

⁴¹²- رابع نادية، المرجع السابق، ص.95.

⁴¹³- وهم الوسطاء في عمليات البورصة، هيئات التوظيف الاجتماعي، شركات الرأسمال الاستثماري، حيث تقوم اللّجنة بتعيين أعوان من بين مستخدميها، يقومون بالتّحقيق لدى الأشخاص المعنيين، ويمكن لهم الالتحاق بالمخلات ذات الاستعمال المهني، كما يسمح لهم القانون بالمطالبة بأية وثيقة، وأن يحصلوا على نسخة منها وكذا على كل ما من شأنه أن يسمح لهم بأداء مهمتهم. أنظر المادة 37 من المرسوم التشريعي رقم 10-93، يتعلّق ببورصة القيم المنقولة، معدّل ومتّمم، المرجع السابق.

⁴¹⁴- أنظر المادتان 24 و26 من القانون رقم 11-06 مؤرّخ في 24 جوان 2006، يتعلّق بشركة الرأسمال الاستثماري، ج.ر.ج.ج.، عدد 42، صادر في 25 جوان 2006، وأنظر أيضا المرسوم التنفيذي رقم 56-08 مؤرّخ في 11 فيفري 2008، يتعلّق بشروط ممارسة نشاط شركة الرأسمال الاستثماري، ج.ر.ج.ج.، عدد 09، صادر في 24 فيفري 2008.

وفي المجال المصرفي، تختص اللّجنة المصرفية بمهمة الرّقابة على البنوك والمؤسسات المالية وتعاونيات الادخار والقرض، ولقد منحها القانون سلطات واسعة لإجراء التّفيش والتّحريات الصّورية⁽⁴¹⁵⁾، وتهدف هذه الرّقابة إلى التّأكد من مراعاة النّصوص القانونية من قبل المتدخلين في القطاع المصرفي وكذا عن مدى احترامهم لأخلاقيات المهنة.

وتمارس اللّجنة المصرفية مهمة الرّقابة بصفة دورية وبطريقتين: تكون الأولى بممارسة رقابة ميدانية بتكليف أعوان بنك الجزائر بهذه المهمة لحسابها، وتكون الثّانية بممارسة الرّقابة على أساس المستندات المرسلة إليها فيتمّ تحليل المعطيات التي تحتويها التّقارير الدّورية⁽⁴¹⁶⁾.

وفيما يتعلّق بقطاع الاتصالات، فإنّ تحقيق سلطة ضبط البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية مهمة السّهر على وجود منافسة فعلية ومشروعة في سوق الاتصالات، وضمان حسن سيره بما يؤمن حماية الاقتصاد الوطني وحماية المستهلكين والمتعاملين، دفع المشرّع إلى منحها سلطة الرّقابة على سوق الاتصالات، أي التّأكد من مدى احترام المتعاملين الاقتصاديين للقوانين والأنظمة المنصوص عليها في هذا السّوق المتميز بالطابع التّقني، تعتمد سلطة الضّبط في سبيل تجسيد تلك الرّقابة المخولة لها على وسائل وهي مراقبة معلومات ووثائق النّشاط وإجراء التّحقيقات⁽⁴¹⁷⁾.

و في مجال المنافسة، يتمتع مجلس المنافسة باعتباره سلطة ضبط ذات اختصاص أفقي، بسلطة رقابية ومهمة ضبطية عامة على جميع النّشاطات الاقتصادية، إذ يقوم بالسّهر على حسن تطبيق قانون المنافسة على مستوى جميع القطاعات الاقتصادية، بما يضمن حسن سير المنافسة الحرة التي تشكل أسمى مبادئ الاقتصاد الحر، كما أنّ مجلس المنافسة يتمتع بصلاحيّة عامة لإجراء تحقيقات أو دراسات على ظروف وشروط تطبيق النّصوص التّشريعية والتنظيمية ذات الصّلة بالمنافسة، وإذا ثبت أنّ تطبيق هذه النّصوص يترتب عليه قيود على المنافسة، فإنّ المجلس يتخذ كل إجراء مناسب لوضع حد لذلك⁽⁴¹⁸⁾.

أمّا بالنّسبة لقطاع التّأمين، فتسهر لجنة الإشراف على التّأمينات على الرّقابة على شرعية عمليات التّأمين، وعلى أساس ذلك تقوم بالتّأكد من صحّة الوثائق المتعلّقة بمصدر رؤوس الأموال

⁴¹⁵ - المادة 105 من الأمر رقم 03-11، يتعلّق بالتّقد والقرض، معدّل ومتمّم، المرجع السابق.

⁴¹⁶ - المادة 103، المرجع نفسه، والجدير بالذّكر، هو أنّ اللّجنة المصرفية لا تكتفي بمراقبة الأشخاص المعنوية فقط، إنّما تقوم أيضا بمراقبة الأشخاص الطبيعيّة، حيث تتأكد من توافر الشّروط المنصوص عليها قانونا لدى مسيري البنوك والمؤسسات المالية، وذلك بصفة مستمرة، كما تسهر على أنّهم يقومون بمهامهم بجدارة وبصورة شريفة.

⁴¹⁷ - راجع المادتان 57 و130 من القانون رقم 03-2000، يحدّد القواعد العامة المطبقة على البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية، معدّل، المرجع السابق.

⁴¹⁸ - المادة 37 من الأمر رقم 03-03، يتعلّق بالمنافسة، معدّل ومتمّم، المرجع السابق.

المستثمرة وذلك في إطار سياسة التصدي لتبييض الأموال هذا من جهة، ومن جهة أخرى تتحقق اللجنة من مدى احترام شركات التأمين للنصوص القانونية المتعلقة بعمليات التأمين، كما تختص اللجنة بالرقابة على احترام شركات التأمين لقواعد الحذر التي يفرضها عليها القانون⁽⁴¹⁹⁾، و تقوم أيضا بالرقابة على الممارسات المقيّدة للمنافسة، هذا ما نستنتجه من نصّ المادة 230 من قانون التأمينات، وإن تمت عملية التّجميع بدون موافقة اللجنة، تقوم هذه الأخيرة بتحريك الإجراءات التأديبية لمعاقبة الشركة المعنية.

وسلطة التّحقيق ذاتها تتمتع بما لجنة ضبط الكهرباء والغاز، بحيث يمكن لهذه الأخيرة مطالبة المتعاملين المتدخلين في السوق تزويدها بكل المعلومات الصّورية، وبممكن أن تقوم بمراقبة حساباتهم في عين المكان⁽⁴²⁰⁾، كما أنّ للجنة صلاحيات في رقابة الممارسات المنافية للمنافسة هذا ما يؤكّد عليه نصّ المادة 115 الفقرة 08 والفقرة 13 من قانون الكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات.

و في هذا الإطار يجب الإشارة إلى أنّه هناك تضارب بين أحكام كلا من قانون التأمينات وقانون الكهرباء والغاز وبين أحكام قانون المنافسة، وتطبيق هذه الأحكام سيؤدي إلى تشابك في الاختصاص بين هذه السلطتين باعتبارهما سلطات ضبط قطاعية، ومجلس المنافسة الذي يمثل سلطة ضبط أفقية، لأنّه وعلى سبيل المثال يمكن تصور عملية تجميع ترخص بها لجنة الإشراف على التأمينات أو لجنة ضبط الكهرباء والغاز ويفرضها مجلس المنافسة، باعتبار أنّ المشرّع كرّس حق الاختيار للمؤسسات إمّا إخطار سلطات الضبط القطاعية أو مجلس المنافسة⁽⁴²¹⁾، ما يؤدي إلى صدور قرارات متعارضة صادرة من جهات مختلفة كلها مختصة قانونا.

ولو أخذنا بأحكام نصّ المادة 39 من قانون المنافسة وإعمال آلية التّشاور والتّعاون بين المجلس وسلطات الضبط القطاعية، إلّا أنّ هذه الأحكام تبقى قاصرة بالنظر إلى عدم قيام المشرّع بتوضيح طبيعة علاقة التّعاون والتّشاور بين هذه السلطات، لأنّه في الوقت الحاضر لا يوجد ما يلزم اللّجنتين بإخطار مجلس المنافسة، كما أنّ هذا الأخير غير ملزم بأخذ رأي اللّجنتين في حال اختيارها هو أوّلا⁽⁴²²⁾، ولو هناك نص

⁴¹⁹ - للتفصيل أكثر في هذا الشأن أنظر : بلال نورة، ضبط قطاع التأمينات، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع القانون العام، تخصص:

القانون العام للأعمال، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بجاية، 2012، ص.ص. 46-62.

⁴²⁰ - المادة 128 من القانون رقم 01-02، يتعلّق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات، المرجع السابق.

⁴²¹ - ZOUAÏMIA Rachid, « De l'articulation des rapports entre le conseil de la concurrence et les autorités de régulation sectorielles en droit Algérien », op.cit., p. 48.

⁴²² - على سبيل المقارنة، نجد أنّ الحل المعتمد في القانون الفرنسي لمواجهة هذا الإشكال هو تكريس إجراء الإخطار، وذلك بترك سلطة قمع الممارسات المنافية للمنافسة حصرا لسلطة المنافسة، مع منح حق لسلطات الضبط بإخطار سلطة المنافسة في حالة الكشف على إحدى الممارسات المنافية في قطاعها.

- Voir : Art. 463-9 du code de commerce de France, En ligne : www.legifrance.gouv.fr/

على آليّة التّعاون والتّشاور في إطار قوانين سلطات الضّبط القطاعية ، كما هو الحال بالنّسبة لنصّ المادة 115 فقرة 03 من قانون الكهرباء، إلاّ أنّه لا يوجد ما يحدّد طرق وإجراءات طلب التّعاون والاستشارة مثلما هو الأمر بالنّسبة للقانون الفرنسي⁽⁴²³⁾، هذا ما يشكل فوضى في ممارسة هذه السلطات لوسيلة الرّقابة الميدانية نظرا لعدّم التّنسيق القانوني بين تنظيمها، وهذا مالا يخدم الحكومة. وحتى ولو قلنا بأنّ رأي مجلس المنافسة هو الأجدد باعتباره وصي النّظام العام الاقتصادي وحامي المنافسة، و أنّ آراء اللّجنتين غير ملزمة للأطراف المعنية، إلاّ أنّ ذلك لا ينفي مشكل التّضارب كون أنّ هذه اللّجان هي الخبرة بالعمليات والممارسات الحاصلة في القطاعات التي تشرف عليها، فالإشكال يبقى مطروحا خاصة مع رفع التّجميد عن مجلس المنافسة⁽⁴²⁴⁾.

ب- إتخاذ تدابير وقائية

التدابير الوقائية تعني تلك القرارات الفردية التي تتخذها سلطات الضّبط، والتي تتميز بكونها تدابير إدارية مؤقتة وذات مهمة ضبط لاحق⁽⁴²⁵⁾. فهي وسيلة فعّالة تساهم في تحقيق الحكومة لأنّ غايتها الوقاية من وضعية لا يمكن الرجوع عنها، و بالرّغم من أوجه التّشابه التي تجمع بين التدابير الوقائية والعقوبات، وذلك من حيث الآثار التي ترتبها والتي تقرّبها منها، إلاّ أنّها تختلف عنها بحيث تكون الغاية من العقوبات هي القمع والرّدع أمّا التدابير الوقائية فغايتها الوقاية، كما تكون في بعض الحالات عبارة عن إجراءات تحضيرية لتوقيع العقوبة. وبالعودة إلى النّصوص التأسيسية لسلطات الضّبط، نجد أنّ التدابير الوقائية التي تصدرها هذه الأخيرة تختلف من سلطة لأخرى، كما أنّها تصدر في شكل تدابير تحفظية أو تكون متعلّقة بالمضمون حيث تستدعي الأولى توفر شرط الاستعجال الذي لا تتطلبه الثانية، كما تستغرق هذه الأخيرة وقت طويل لاتخاذها عكس التدابير التّحفظية⁽⁴²⁶⁾.

⁴²³ -Voir : Art. L134-16 du code de l'énergie qui modifie les dispositions de l'art. 39 de la loi n° 2000-108, relative à la modernisation et au développement du service public de l'électricité, JORF, n° 35, du 11 février 2000, En ligne : www.legifrance.gouv.fr/

⁴²⁴ -Voir: AREZKI Nabila, « L'interrégulation entre le conseil de la concurrence et les autorités de régulation sectorielles », RARJ, n° 2, 2012, pp. 6-16.

⁴²⁵ - بلغزلي صيرينة، "التعريف بالتدابير الوقائية المتخذة من قبل السلطات الإدارية المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي"، مداخلة ألقيت في إطار أعمال الملتقى الوطني حول السلطات الإدارية المستقلة في الجزائر، يومي 13 و14 نوفمبر 2012، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قلمة، ص.06.

⁴²⁶ - بلغزلي صيرينة، نظام التدابير الوقائية المتخذة من قبل السلطات الإدارية المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع القانون العام، تخصص: القانون العام للأعمال، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بجاية، 2011، ص.58.

حصر المشرّع الجزائري التدابير التّحفظية في كل من لجنة ضبط الكهرباء والغاز وكذا مجلس المنافسة⁽⁴²⁷⁾، أمّا فيما يخصّ التدابير المتعلّقة بالمضمون والتي تأخذ عدة أشكال: مثل التّحذير الإعدار تقليص النشاط أو منعه وكذا سلطة الأمر، فإنّها تختلّف من سلطة إلى أخرى، فبالعودة مثلاً للقطاع المصرفي إذا أثبتت عمليات الرّقابة التي تمارسها اللّجنة المصرفية إخلالاً بقواعد حسن سير المهنة المصرفية أو مخاطر تهدّد التّوازن المالي للمؤسسة، أو استخدام أساليب في التّسيير من شأنها المساس بمصالح الزبائن والمساهمين، فيمكن لها أن تتخذ بعض التدابير الوقائية⁽⁴²⁸⁾.

فخلافًا للقاضي الذي وبعد إثبات الجريمة يوقع العقوبة على مرتكبيها، يخلّف الأمر بالنّسبة لسلطات الضّبط، فاللّجنة المصرفية لها سلطة تحذير المؤسسة، لأنّها أخلت بالتزاماتها أو أنّ طرق التّسيير المعتمدة من شأنها أن تهدّد التّوازن المالي للمؤسسة، ويترجم هذا السلاح الوقائي بتكريس عدة تدابير وقائية تتمثل في: التّحذير، الأوامر وتعيين متصرف إداري مؤقت⁽⁴²⁹⁾.

أخيراً، وفيما يخصّ تعيين المتصرف الإداري المؤقت -أو القائم بالإدارة مؤقتاً-، يؤكّد نصّ المادة 113 من قانون التّقد والقرض على أنّه يتمّ في حالتين: إمّا بناءً على مبادرة من مسيري المؤسسة إذا قدّروا أنّه لم يعد باستطاعتهم ممارسة مهامهم بشكل عاد، وإمّا بمبادرة من اللّجنة المصرفية إذا رأت أنّه لم يعد بالإمكان إدارة المؤسسة في ظروف عادية، وهنا يهدف تعيين المتصرف الإداري المؤقت إلى تصحيح الوضعية المالية للمؤسسة وتجنب شهر إفلاسها الذي يهدّد مصالح المساهمين والزبائن⁽⁴³⁰⁾. أمّا في قطاع التّأمينات، إذا أثبتت التّحقيقات والإجراءات الرّقابية أنّ تسيير شركة تأمين معينة يعرّض المؤمن لهم والمستفيدين من عقود التّأمين للخطر، يمكن للجنة الضّبط أن تتخذ التدابير التالية:

⁴²⁷ - أنظر كل من: - المادة 135 من القانون رقم 01-02، يتعلّق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات، المرجع السابق.

- و المادة 46 من الأمر رقم 03-03، يتعلّق بالمنافسة، معدّل ومتمّم، المرجع السابق.

⁴²⁸ - تجدر الإشارة إلى أنّه حتى وإن كانت مهمة السلطات الإدارية المستقلّة تشبه لحد بعيد المهام المسندة للقاضي في توقيع العقوبات، إلا أنّ هذه السلطات تختلف عن الجهاز القضائي من حيث اختصاصاتها في اتخاذ التدابير الوقائية.

-Voir : ZOUAÏMIA Rachid, Droit de la responsabilité disciplinaire des agents économiques : L'exemple du secteur financier, op.cit., pp.16-18.

⁴²⁹ - تنصّ المادة 111 من قانون التّقد والقرض : " إذا أخلت إحدى المؤسسات الخاضعة لرقابة اللجنة بقواعد حسن سير المهنة، يمكن للجنة أن توجه لها تحذيراً، بعد إتاحة الفرصة لمسيري هذه المؤسسة لتقديم تفسيراتهم"، وتنصّ المادة 112 من القانون نفسه على أنّه : "يمكن للجنة أن تدعوا أي بنك أو مؤسسة مالية، عندما تبرر وضعية ذلك، ليتخذ في أجل معين، كل التدابير التي من شأنها أن تعيد أو تدعم توازنه المالي أو تصحيح أساليب تسييره".

⁴³⁰ - تجدر الإشارة إلى أنّ قانون التّقد والقرض لم يحدّد الحد الأقصى لمدة التّسيير المؤقت وعلى سبيل المثال: استغرقت مدّة التّسيير المؤقت التي قررتها اللّجنة المصرفية في حالة المؤسسة المالية "Union Bank" من 03 أفريل 1997 إلى أوّل مارس 1998.

تقليص نشاطها في فرع أو عدة فروع للتأمين، تقليص أو منع حرية التصرف في كل أو جزء من عناصر أصول الشركة وذلك حتى يتمّ تطبيق الإجراءات التصحيحية اللازمة، تعيين متصرف إداري مؤقت يحل محل هيئات التسيير للشركة قصد الحفاظ على أملاكها وتصحيح وضعيتها⁽⁴³¹⁾. وبالعودة لقطاع البورصة، إذا أكّدت التّحقيقات ممارسة مخلة بأحكام القانون من شأنها أن تمس بمصالح المستثمرين في القيم المنقولة، يمكن لرئيس اللّجنة أن يطلب من المحكمة إصدار أمر للمسؤولين بالامتنال ووضع حد للمخالفة أو إبطال أثارها، ويحيل نسخة من طلبه إلى المجلس القضائي للغرض الذي يقتضيه القانون⁽⁴³²⁾.

أمّا بالنسبة لقطاع المنافسة، يتمتع مجلس المنافسة هو الآخر بسلطة اتخاذ الأوامر، هذا ما يؤكّد عليه نصّ المادة 45 من قانون المنافسة، و لكل من القطاع المنجمي، قطاع البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية وكذا قطاع الكهرباء والغاز، وقطاع السّمعي البصري، فالتدابير المؤقتة المتخذة من طرفها تنحصر في الإعذار⁽⁴³³⁾.

ثانياً - تسوية النزاعات بالطرق البديلة

أصبح اللّجوء إلى الوسائل البديلة لحل النزاعات في الوقت الحالي أمراً ملحاً وذلك لتلبية متطلبات الأعمال الحديثة، واعتبارها كأسلوب حكم جديد بعيداً عن العدالة الرسمية، خوّل المشرّع الجزائري لبعض سلطات الضّبط الاقتصادي صلاحية تسوية النزاعات بالطرق البديلة، ولكن بطرق متباينة، إذ نجد من تتمتع بسلطة التّحكيم (1)، أو المصالحة و الوساطة (2)، كما أنّه هناك من تجمع بينها كلها.

⁴³¹ - الملاحظ هو عدم اعتماد المشرّع في مجال التأمينات التدابير المنصوص عليها في قانون التّقد والقرض مثل: التحذير وسلطة الأمر، بل منح للجنة سلطة التدخل في تسيير شؤون الشركة عن طريق تقليص نشاطها أو حرّيتها في التصرف في أموالها. عن التدابير الوقائية للجنة الإشراف على التأمينات، راجع بلال نورة، المرجع السابق، ص.ص. 76-89.

⁴³² - أنظر المادة 40 من المرسوم التشريعي رقم 10-93، يتعلّق ببورصة القيم المنقولة، معدّل ومتمّم، المرجع السابق. (تجدد الإشارة إلى أنّه هناك خطأ في صياغة المادة، حيث ورد في النصّ باللّغة الفرنسية، أنّه يحيل نسخة من طلبه على النيابة العامة وليس للمجلس القضائي).

⁴³³ - أنظر: المادة 27 من المرسوم التنفيذي رقم 02-469 مؤرّخ في 24 ديسمبر 2002، يتعلّق بالنشاط المنجمي لعمليات اللّم والجمع و/أو الجني، ج.ر.ج.ج.، عدد 88، صادر في 29 ديسمبر 2002. (نشير إلى أنّ النصوص التطبيقية للقانون رقم 01-10 والتي لا تخالف أحكام القانون رقم 14-05، يتضمّن قانون المناجم، المرجع السابق تبقى سارية المفعول إلى غاية صدور النصوص التطبيقية لهذا الأخير، بحسب ما أشارت إليه المادة 192 مره)، والمادة 1/35 من القانون رقم 03-2000، يحدّد القواعد العامة المتعلّقة بالبريد والمواصلات السلكية واللاسلكية، معدّل، المرجع السابق، وكذا المادة 14 من المرسوم التنفيذي رقم 06-428، يحدّد إجراء منح رخص استغلال المنشآت لإنتاج الكهرباء، المرجع السابق، وأخيراً المادة 98 من القانون رقم 14-04، يتعلّق بالنشاط السّمعي البصري، المرجع السابق.

1- سلطة التحكيم

إن سلطة التحكيم المقررة لسلطات الضبط⁽⁴³⁴⁾، هي وسيلة بديلة يتم بموجبها حل النزاعات التي قد تنشأ بين المتعاملين الاقتصاديين أو المستغلين بعيدا عن القضاء⁽⁴³⁵⁾، والتحكيم ضمانة رئيسية للاستثمار باعتباره وسيلة قانونية يلجأ إليها طرفا الاستثمار، لتسوية النزاعات الحالية أو المستقبلية ذات الطابع القانوني الناشئة عن عملية الاستثمار⁽⁴³⁶⁾، خصوصا في ظل اقتصاد سوق مفتوح يعامل فيه المتعاملون العموميون والخواص، المحليون والأجانب على قدم المساواة⁽⁴³⁷⁾.

كرس المشرع الجزائري الاختصاص التحكيمي لفائدة سلطات الضبط نقلاً عن نظيره الفرنسي⁽⁴³⁸⁾، لكنه تكريس جدّ محدود⁽⁴³⁹⁾، فبلستقراء النصوص القانونية المنشئة لها نستخلص أنّ المشرع حصره في أربعة سلطات فقط، وهي: لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، سلطة ضبط البريد و المواصلات السلكية واللاسلكية، لجنة ضبط الكهرباء والغاز، وسلطة ضبط السّمي البصري.

⁴³⁴ - التحكيم، هو اتفاق أطراف علاقة قانونية ما، عقدية أو غير عقدية، على أن يتم الفصل في المنازعة التي ثارت بينهم بالفعل، أو التي يحتمل أن تثور عن طريق أشخاص يتم اختيارهم كمحكّمين، ويتولى الأطراف تحديد المحكّمين أو على الأقل يضمنون اتفاقهم على التحكيم بيانا لكيفية اختيارهم أو أن يعهدوا لهيئة أو مركز من الهيئات أو مراكز التحكيم الدائمة لتتولى تنظيم عملية التحكيم وفقا للقواعد أو اللوائح الخاصة بهذه الهيئات أو المراكز، أنظر الباب الثاني من الكتاب الخامس من القانون رقم 09-08 مؤرخ في 25 فيفري 2008، يتضمّن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، ج.ج.ج.، ج.ج.، عدد 21، صادر في 22 أفريل 2008.

⁴³⁵ - مخلوف باهية، "التحكيم أمام سلطات الضبط الاقتصادي كوسيلة لرقابة الحقل الاقتصادي"، مداخلة أقيمت في إطار أعمال الملتقى الوطني حول أثر التحولات الاقتصادية على المنظومة القانونية الوطنية، يومي 30 نوفمبر وأوّل ديسمبر 2011، جامعة جيجل، ص.171.

⁴³⁶ - للتفصيل أكثر في هذه النقطة راجع: قبايلي طيب، التحكيم في عقود الاستثمار بين الدول ورعايا الدول الأخرى على ضوء إتفاقية واشنطن، رسالة لنيل درجة الدكتوراه في العلوم، تخصص: القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تيزي وزو، 2012.

⁴³⁷ - إنّ التحكيم الممنوح لسلطات الضبط يختلف عن التحكيم التقليدي، حيث تعد إدارة أطراف النزاع أساس وجود التحكيم التقليدي، عكس التحكيم الممنوح لهذه السلطات الذي تبرز خصوصياته في عدم اشتراط وجود اتفاق مسبق بين الأطراف المتنازعة يحدّد تنظيم هيئة التحكيم والإجراءات التي يجب إتباعها من طرف هذه الهيئة، ليحل محل الاتفاق إرادة المشرع التي تولت مهمة التنظيم. وفي هذا الصدد تقول الأستاذة "FRISON ROCHE"، أنّ اعتبار اختصاص السلطة الإدارية المستقلة في الفصل في بعض النزاعات بمثابة نظام تحكيمي مسألة تثير الشك، من منطلق انعدام أي اتفاق بين طرفي النزاع يحدّد وينظم الإجراءات، وترى أن الاختصاص المحول لسلطة الضبط ما هو إلا اختصاص مفروض عليها بهدف تنظيم دخول المتنافسين إلى القطاع المعني:

- FRISON ROCHE Marie-Anne, « Arbitrage et droit de la régulation », in FRISON ROCHE Marie-Anne(s.dir.), Les risque de la régulation, Vol.03, séries droit et économie de la régulation, Presses de sciences po/Dalloz, Paris, 2005, p.225.

- أنظر: تواتي نصيرة، المرجع السابق، ص.ص.327-329.

⁴³⁸ - زوايمية رشيد، "الطرق البديلة لحل النزاعات في مجال الاستثمار: إجراء التحكيم أمام سلطات الضبط المستقلة"، مداخلة أقيمت في إطار أعمال الملتقى الوطني حول المصالحة آلية بديلة لتسوية المنازعات، مخبر العولمة والقانون الوطني، يومي 25 و26 أفريل 2013، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تيزي وزو، ص.02.

⁴³⁹ - ZOUAÏMIA Rachid, « Les fonctions arbitrales des autorités administratives indépendantes », in L'exigence et le droit, Mélanges en l'honneur du professeur Mohand Issad, AJED Edition, Alger, 2011, p.544.

وإلى أبعد من ذلك، فالجدير بالذكر أنّه حتى بالنّسبة لهذه السلطات، فعدم توحيد كفاءات أداء التّحكيم و إجراءاته هي الصّبغة التي تميّز بينها وذلك من حيث:

أ- أجهزة أداء المهمة التّحكيمية

يختلف التّنظيم الهيكلي للأجهزة المكلفة بالمهمة التّحكيمية بين السلطات الأربعة، فتارة يستحدث المشرّع هيكلًا خاصًا ضمن الهيئة وهو حال كل من لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها⁽⁴⁴⁰⁾ ولجنة ضبط الكهرباء والغاز⁽⁴⁴¹⁾، فقد خصهما المشرّع بهيئات تحكيمية تتولى الفصل في النزاعات التي تتدخلان فيها وتتخذ تشكيلة مغايرة للتشكيلة الأصلية لسلطة الضّبط، وتارةً أخرى يمنح اختصاص التّحكيم لسلطة الضّبط نفسها كما هو الشأن بالنّسبة لكل من سلطة ضبط البريد و المواصلات السلكية واللاسلكية، التي تتولى إجراء التّحكيم عن طريق مجلس إدارتها وسلطة ضبط السّمعي البصري.

ب- إجراءات الإخطار

يعد الإخطار الإجراء الأولي الذي ينعقد بموجبه الاختصاص التّحكيمي لسلطات الضّبط، لكن الملاحظ أنّ المشرّع لم يتخذ موقفاً موحدًا لا بشأن من له الحق في الإخطار ولا في كيفية الإخطار. - بالنّسبة للأشخاص المؤهلين للإخطار: إنّ المشرّع يوسع في حق الإخطار ويجعله مفتوحاً أمام عدة أشخاص كما هو الحال بالنّسبة للجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها⁽⁴⁴²⁾، أو يحصره في أطراف النزاع كما هو الشأن بالنّسبة للجنة ضبط الكهرباء والغاز⁽⁴⁴³⁾.

أمّا بالنّسبة لسلطة ضبط البريد و المواصلات السلكية واللاسلكية وسلطة ضبط السّمعي البصري، فللقوانين المتعلّقة بها لم تبين الأشخاص المؤهلين للإخطار بالنزاع القائم، غير أنّها بالنّسبة للأولى فإنّ القرار رقم 03/SP/PS/2002 تصدى لهذا الفراغ وحدّد الجهات التي لها الحق في ذلك بحيث نستنتج من نصّ المادة الأولى من هأنّ إخطار سلطة ضبط البريد و المواصلات السلكية واللاسلكية مفتوح لكل متعامل ومستعمل وكل شخص سواءً كان طبيعياً أو معنوياً له مصلحة يمكن أن تتأثر بالنزاع القائم، كما منحها أيضاً لجمعيات المستهلكين⁽⁴⁴⁴⁾.

⁴⁴⁰ - المادة 51 من المرسوم التشريعي رقم 10-93، يتعلّق ببورصة القيم المنقولة، معدّل ومتمّم، المرجع السابق.

⁴⁴¹ - المادة 133 من القانون رقم 01-02، يتعلّق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات، المرجع السابق.

⁴⁴² - المادة 54 من المرسوم التشريعي رقم 10-93، يتعلّق ببورصة القيم المنقولة، معدّل ومتمّم، المرجع السابق.

⁴⁴³ - المادة 134 من القانون رقم 01-02، يتعلّق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات، المرجع السابق.

⁴⁴⁴ - Décision n°2002PS/SP03/du 08 juillet 2002 relative aux procédures en cas de litige en matière d'interconnexion et en cas d'arbitrage, www.arpt.dz/

- بالنّسبة لكيفية الإخطار: سكت المشرّع ولم يبين كيفية إخطار غرفة التّحكيم المؤسسة لدى لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، كما أنّه لم يصدر أي نص تنظيمي يعالج هذه المسألة، فالسؤال يظل مطروحاً، هل الإخطار يتمّ كتابياً أم يمكن أن يتمّ شفاهة؟، وفي حالة ما إذا كان مكتوباً فما هي الشّكليات والبيانات الواجب توفرها فيه؟⁽⁴⁴⁵⁾، والملاحظة نفسها توجه لقانون الكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات، الذي لم يردّ فيه أي نص يحدّد كيفية إخطار غرفة التّحكيم بالخلافات القائمة بين المتعاملين، على اعتبار أنّ نص المادة 134 منه تحيلنا إلى التّنظيم لتحديد الإجراءات المتبعة أمام الغرفة و إلى غاية اليوم لم يصدر أي نص يبين هذه الإجراءات.

والوضع ذاته بالنّسبة لسلطة ضبط السّمعي البصري التي يضل هذا الاختصاص فيها مبهم، أمّا بخصوص سلطة ضبط البريد و المواصلات السلكية واللاسلكية، فالقانون المنشئ لها لم يبين هو الآخر كيفية إخطار مجلس سلطة الضّبط، غير أنّ القرار المتعلّق بالإجراءات الواجب إتباعها لتسوية النزاعات في حالة التوصيل البيئي أو في حالة التّحكيم حدّد طريقة الإخطار، فمن خلال نص المادة 02 منه نستخلص أنّ الإخطار يأخذ شكلاً مكتوباً، وفي حالة استيفاء الإخطار البيانات الشّكلية الضّورية تشرع السلطة في الفصل في موضوعه⁽⁴⁴⁶⁾.

ج- حول إمكانية الطّعن في القرارات الفاصلة في النزاع

باستقراء النّصوص المنشئة للسلطات المكلفة بالوظيفة التّحكيمية يتضح لنا أنّ المشرّع أخضع قرارات سلطة ضبط البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية لإمكانية الطّعن أمام مجلس الدّولة⁽⁴⁴⁷⁾ عكس قرارات غرفة التّحكيم لدى لجنة ضبط الكهرباء والغاز التي اعتبرها غير قابلة للطّعن فيها⁽⁴⁴⁸⁾، في حين تبنى السّكوت فيما يخصّ القرارات التّحكيمية التي تصدرها لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها أمّا بالنّسبة لتلك المتعلّقة بسلطة ضبط السّمعي البصري فلقد جاء نصّ المادة 88 من قانون السّمعي البصري بعموم الطّعن على قراراتها ما يجعل القرارات التّحكيمية لها قابلة للطّعن.

⁴⁴⁵- ونشير في هذا المقام أنّ النصّ التنظيمي الوحيد الذي صدر بشأن الوظيفة التّحكيمية المقررة للغرفة هو المرسوم التنفيذي رقم 170-98 مؤرّخ في 20 ماي 1998، يتعلّق بالأتاوي التي تحصلها لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، ج.ر.ج.ج.، عدد 34، صادر في 14 ماي 1998، ولقد صدر القرار المؤرّخ في 02 أوت 1998، يتضمّن تطبيق المادة 03 من المرسوم التنفيذي رقم 170-98 مؤرّخ في 20 ماي 1998، يتعلّق بالأتاوي التي تحصلها لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، ج.ر.ج.ج.، عدد 70، صادر في 20 سبتمبر 1998، والذي يحدّد مبلغ الأتاوي 10000 دج لكل ملف معالج يدفعه الطالب.

⁴⁴⁶ - Article n° 02 de la décision n°/2002PS/SP03/, du 08 juillet 2002 relative aux procédures en cas de litige en matière d'interconnexion et en cas d'arbitrage, op.cit.

⁴⁴⁷- أنظر المادة 17 من القانون رقم 03-2000، يحدّد القواعد العامة المتعلّقة بالبريد والمواصلات السلكية واللاسلكية، معدّل، المرجع السابق.

⁴⁴⁸- أنظر المادة 137 من القانون رقم 01-02، يتعلّق بالكهرباء والغاز وتوزيع الغاز عبر القنوات، المرجع السابق.

هكذا، وبخصوص الاختصاص التّحكيمي لسلطات الضّبط، نقول أنّه هناك نقائص حالت دون تجسيده ميدانيا، وهذه النقائص تتمثل في عدم صدور نصوص تطبيقية تبين مختلف إجراءات ممارسة هذا الاختصاص، على اعتبار أنّ المشرّع ترك مسألة تنظيمه للتّظيم⁽⁴⁴⁹⁾، هذا باستثناء سلطة ضبط البريد و المواصلات السلكية واللاسلكية التي تصدت لهذا الفراغ عن طريق إصدارها لقرار يبين كافة الإجراءات الواجب إتباعها، ولقد كان لها الفرصة في العديد من المناسبات لتسوية الخلافات من خلال إصدارها لقرارات ذات طابع إلزامي، وبهذا تكون قد ساهمت في تحقيق الهدف العام الذي أرساه قانون البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية والمتمثل في حماية المنافسة وترقيتها في مجالي البريد والمواصلات. وبالتالي، ينبغي على لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها ولجنة ضبط الكهرباء والغاز، وكذا سلطة ضبط السّمععي البصري، أن تتخذ منها القدوة وتتقن الطّريق نفسه، فتقوم بإرساء الإجراءات المتعلّقة بالاختصاص التّحكيمي دون أن تنتظر أن تقوم السلطة التّنفيذية بذلك ضمنا وتكريسا لعدم التّحيز، الفعالية والكفاءة الذي تقتضيه الحكومة.

في الأخير، إنّ المسألة الجديرة بالذكر وبنوع من الغرابة الفارطة، تتعلّق بمنح الاختصاص التّحكيمي لسلطة ضبط المياه، الذي لم يتم لا بواسطة نص تشريعي ولا تنظيمي بل تمّ بواسطة منشور وزاري⁽⁴⁵⁰⁾، هذا ما يشكك في الاختصاص التّحكيمي لهذه السلطة، خاصة وأنّه يتميز بتأثير إجرائي منعدم، حيث لم يتم التّطرق إلى تحديد الجهاز المكلف بالتّحكيم، ولا تبيان النزاعات التي يحق لها الفصل فيها، والإجراءات الواجب إتباعها أثناء البت في القضية⁽⁴⁵¹⁾، وهذا ما يمسّ بكفاءة وفعالية أداء هذه السلطة لهذا الاختصاص و يؤثر على الحكومة دون أدنى شك⁽⁴⁵²⁾.

⁴⁴⁹- ولهذا السبب لم يسبق للجنة ضبط الكهرباء والغاز المحسدة في غرفة التّحكيم وأن فصلت في نزاع قام بين متعاملين في القطاع الذي تسهر على ضّبطه أمّا للجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها المحسدة في غرفة التأديب والتّحكيم فـ

- Selon un auteur, la chambre serait fonctionnelle et aurait rendu une seule décision, en 2003, sur un litige ayant opposé un courtier à l'un de ses clients, voir : AKROUNE Yakout, « Les modes alternatifs de règlement des différends : un phénomène en constante expansion en Algérie », RASJEP, n° 04, 2008, p. 32.

- أنظر : تواتي نصيرة، المرجع السابق، ص.337.

⁴⁵⁰- وزارة الموارد المائية، منشور وزاري رقم 295\م.و.م.09 مؤرخ في 14 أكتوبر 2009، يتعلّق بتنصيب سلطة ضبط الخدمات العمومية للمياه، صادر عن وزارة الموارد المائية.(غير منشور)

⁴⁵¹- إملول ريمة، المركز القانوني لسلطة ضبط الخدمات العمومية للمياه، مذكرة لنيل شهادة ماجستير في القانون، فرع القانون العام، تخصص: القانون العام للأعمال، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بجاية، 2012، ص.116.

⁴⁵²- حسب الأستاذ "زوايمية رشيد" حتى وإن كان هذا المنشور لا يكتسي الطابع التنظيمي من الجانب القانوني، إلا أنّه يعبر عن رغبة السلطات العمومية في تهيئة مناخ ملائم أمام المستثمرين الأجنب في مجال استغلال الثروة عن طريق آلية تفويض المرفق العمومي، زوايمية رشيد، "الطّرق البديلة لحل النزاعات في مجال الاستثمار: إجراء التّحكيم أمام سلطات الضّبط المستقلّة"، المرجع السابق، ص.04.

2-المصالحة والوساطة

المصالحة أو الصّـلح من الطّـرق البديلة لتسوية التّـزاعات⁽⁴⁵³⁾، ولقد تمّ تعريف الصّـلح في المادة 459 من القانون المدني كما يلي: " عقد ينهي به الطرفان نزاع قائما أو يتوقيان به نزاعا محتملا وذلك بأن يتنازل كل منهما على وجه التبادل عن حقه"⁽⁴⁵⁴⁾.

تنفرد لجنة ضبط الكهرباء والغاز بصلاحيّة القيام بالمصالحة بحسب ما يؤكّد عليه نصّ المادة 117 في الفقرة 17 من قانون الكهرباء والغاز، وتمارس لجنة الضّبط اختصاص الفصل في التّزاعات والاعتماد على آليّة الصّـلح بمقتضى المادة 132 من القانون نفسه، عن طريق استحداث جهاز يدعى "مصلحة للمصالحة" التي تتولى النّظر في الخلافات المترتبة عن تطبيق التّنظيم ولاسيما تلك المتعلّقة باستخدام الشبكات والتّعريفات وبأجر المتعاملين⁽⁴⁵⁵⁾.

إضافة إلى الوكالة الوطنية لل نشاطات المنجمية، التي تكتفي بمساعدة تنفيذ أي مصالحة بين المتعاملين المنجميين فيما يتعلّق بالتّراخيص المنجمية التي تمنحها هذا ما تؤكّد عليه الفقرة 09 من نصّ المادة 40 من قانون المناجم⁽⁴⁵⁶⁾، وسلطة ضبط المياه التي تتمتع بهذه السلطة بتحفظ⁽⁴⁵⁷⁾.

أمّا الوساطة فليستقراء النّصوص التأسيسية لسلطات الضّبط، فإنّ المشرّع أشار إلّـها بصفة وحيدة وذلك بالنّسبة للوكالة الوطنية للممتلكات المنجمية، في الفقرة 09 من نصّ المادة 40 من قانون المناجم المذكورة أعلاه، أين تقوم الوكالة الوطنية لل نشاطات المنجمية بالمساعدة في تنفيذ أي وساطة فيما يتعلّق بالتّراخيص المنجمية التي تمنحها⁽⁴⁵⁸⁾.

⁴⁵³ - أنظر الفصل الأوّل من الباب الأوّل من الكتاب الخامس من القانون رقم 09-08 مؤرّخ في 25 فيفري 2008، يتضمّن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، المرجع السابق، ومعه المرسوم التّنفيذي رقم 09-100 مؤرّخ في 10 مارس 2009، يحدّد كميّات تعيين الوسيط القضائي، ج.ر.ج.ج.، عدد 16، صادر في 15 مارس 2009.

⁴⁵⁴ - أمر رقم 58-75 مؤرّخ في 26 سبتمبر 1975، يتضمّن القانون المدني، ج.ر.ج.ج.، عدد 78، صادر في 30 سبتمبر 1975، معدّل ومتّم، الأمانة العامة للحكومة، www.joradp.dz

⁴⁵⁵ - تجدر الإشارة إلى أنّ المشرّع قدّم ترجمة خاطئة لمصطلح «la conciliation» الوارد في النّص باللّغة الفرنسية والذي يعني "الصّـلح"، أين سماها "بالمصالحة" والذي يقابلها باللّغة الفرنسية مصطلح «la transaction».

⁴⁵⁶ - والتي جاء نصّها كالآتي: "...-مساعدة تنفيذ أي تحكيم أو مصالحة أو وساطة بين المتعاملين المنجميين فيما يتعلّق بالتّراخيص المنجمية التي تمنحها". القانون رقم 05-14 مؤرّخ في 24 فيفري 2014، يتضمّن قانون المناجم، المرجع السابق.

⁴⁵⁷ - منشور وزاري رقم 295، يتعلّق بتنصيب سلطة ضبط الخدمات العمومية للمياه، المرجع السابق.

⁴⁵⁸ - أنظر القانون رقم 09-08، يتضمّن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، المرجع السابق.

لكن باستقراء هذه الفقرة، نلاحظ أنّ المشرّع متردّد في منح اختصاص حل النزاعات بالطرق البديلة -تحكيم، وساطة وصلاح- لهذه الوكالة، إذ اكتفى فقط بمنحها صلاحية المساعدة في إدخال هذا الاختصاص حيز التنفيذ.

الفرع الثاني

الاختصاص التنظيمي لبعض سلطات الضبط الاقتصادي

حولت سلطات الضبط إلى جانب السلطة التنفيذية بالاخ تصاص التنظيمي، باعتراف تشريعي وليس دستوري، وفي حدود اختصاصها ولكن هذا لا يعني أنّ كل سلطات الضبط تتمتع به، فبتفحص النصوص التأسيسية لسلطات الضبط نجد أنّ هذا الاعتراف ورد على صور متباينة، بين سلطة تنظيمية ممنوحة قانونا سواء باعتراف صريح لها به أو بالإشارة إلى مساهمتها في (أولاً)، وأخرى تتميز بكونها سلطة تنظيمية يشوبها الشك والغموض (ثانياً).

أولاً - اختصاص تنظيمي مؤسس قانونا

إنّ الهيئات الضابطة تشارك في السلطة التنظيمية التي تمارسها السلطة التنفيذية، حيث أنّ معظم النصوص التأسيسية لها، تؤكد على التشاور بينها وبين السلطة التنفيذية على مشروعات القوانين واللوائح التنظيمية التي لها الصلة بالقطاع المعني بها (459)، ولكن البعض يتمتع بسلطة تنظيمية حقيقية، وذلك في سياق تنفيذ ما يسمى "بالتصور الجديد لممارسة سلطة الدولة" (460)، وهذا بالنسبة لكل من مجلس النقد والقرض ولجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، وبنسبة أقل لجنة ضبط الكهرباء والغاز وسلطة ضبط البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية وأخيرا سلطة ضبط الصحافة المكتوبة.

فبالنسبة لمجلس النقد والقرض، باعتباره سلطة نقدية منحها القانون حق سنّ أنظمة في مجال النقد والقرض، فإنّ صدور هذه الأنظمة يسمح بتطوير و عصرنة المجال التنظيمي وذلك بتبني سياسة تنظيمية أكثر مرونة تتماشى مع مختلف التطورات التي تطرأ على الساحة الاقتصادية، والتي مست بالتقريب كل المواضيع المتعلقة بالنظام المصرفي، وهذا نظرا للسلطات الواسعة التي يتمتع بها المجلس في مجال النقد والقرض (461).

459- عن ذلك عد إلى : فتوس خدوجة، الاختصاص التنظيمي لسلطات الضبط الاقتصادي، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع القانون العام، تخصص: القانون العام للأعمال، كلية الحقوق، جامعة بجاية، 2010، ص.ص. 38-52.

460- ZOUAÏMIA Rachid, « Réflexions sur le pouvoir réglementaire des autorités administratives indépendantes en Algérie », op.cit., p.10.

461- راجع المادة 62 من الأمر رقم 11-03، يتعلّق بالنقد والقرض، معدّل ومتّمم، المرجع السابق.

كما تتميز لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها بميزة خاصة، والتي تجعلها فريضة بالمقارنة مع السلطات الأخرى، إذ هي الوحيدة التي تستفيد من مجموع ال صلاحيات: التنظيمية، إصدار قرارات فردية غير قمعية، الرّقابة والمراقبة والسلطة القمعية التي سنتناولها لاحقاً.

و في إطار ممارسة الاختصاص التنظيمي، حوّّل لها المشرّع صلاحيات عامة لتنظيم ومراقبة سوق القِيم المنقولة، والسّهر على حماية الادخار فيها أو المنتوجات المالية الأخرى، التي تتمّ في إطار اللّجوء العلني للادخار، كما تحافظ على السّير الحسن لسوق القِيم المنقولة وشفافيتها، ولتتمكن هذه اللّجنة من أداء كل هذه المهام فإنّها زودت بكامل الصّلاحيات لتحقيق ذلك، كالاقرار لها صراحة بممارسة السلطة التنظيمية إلى جانب السلطة التنفيذية⁽⁴⁶²⁾، وهذا ما يّكّده نصّ المادة 31 من المرسوم التشريعي رقم 10-93⁽⁴⁶³⁾.

وعلاوة على ذلك، تتمّ الموافقة على اللّوائح التي تسنها اللّجنة، عن طريق التنظيم، وتُنشر في الجريدة الرّسمية، مشفوعة بنص الموافقة⁽⁴⁶⁴⁾، والذي يدخل ضمن اختصاصات وزير المالية⁽⁴⁶⁵⁾.

تعتبر لجنة ضبط الكهرباء والغاز من السلطات التي تساهم في الاختصاص التنظيمي، وهذا ما يوحي إليه نصّ المادة 114 من قانون الطاقة الكهربائية، إذ تعد من بين هيئات الضّبط التي تشارك الحكومة في ممارسة سلطة تنظيمية خاصة وفرعية تتمثل في وضع أنظمة ونصوص تطبيقية في مجال اختصاصها، ولكن باستقراء نص المادة 115 من القانون نفسه، نجد أنّ اللّجنة تتمتع بسلطة تنظيمية حقيقية، ولكن يبقى أنّها سلطة تنظيمية محدودة ورمزية، لأنّها في الواقع لا تغطي سوى مسائل التعريفات⁽⁴⁶⁶⁾.

تعد الوظيفة التنظيمية لسلطة ضبط البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية على قدر بالغ من الأهمية، ذلك أنّ هذه السلطة - وباضطلاعها بوظيفة ضبط قطاع البريد والمواصلات- تساهم في تحقيق الأهداف والتدابير التي سطرها القانون في الإطار المتعلّق بالقواعد العامة للبريد والمواصلات.

⁴⁶² - دحاس صونية، توزيع الاختصاص بين السلطة التنفيذية وسلطات الضّبط الاقتصادي، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع القانون العام،

تخصص: القانون العام للأعمال، كلية الحقوق، جامعة بجاية، 2011، ص. 33.

⁴⁶³ - أنظر المادة 31 من المرسوم التشريعي رقم 10-93، يتعلّق ببورصة القِيم المنقولة، معدّل ومتّم، المرجع السابق.

⁴⁶⁴ - المادة 32، المرجع نفسه.

⁴⁶⁵ - مرسوم تنفيذي رقم 102-96، يتضمّن تطبيق المادة 32 من المرسوم التشريعي رقم 10-93، المرجع السابق.

⁴⁶⁶ - أنظر المرسوم التنفيذي رقم 182-05 مؤرّخ في 18 ماي 2005، يتعلّق بضّبط التعريفات ومكافأة نشاطات نقل وتوزيع وتسويق الكهرباء والغاز،

ج.ج.ج.، عدد 36، صادّر في 22 ماي 2005،

-Et voir : Décision D/06-05/CD du 30 mai 2005 portant fixation des tarifs de l'électricité et du gaz, www.creg.gov.dz/

و من المهام المتعدّدة لسلطة الضّبط المنصوص عليها في نصّ المادة 13 من قانون البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية نجد تحديد المواصفات والمقاييس الواجب توافرها في ميدان البريد والاتصالات⁽⁴⁶⁷⁾، بالإضافة إلى تحديد الشّروط الواجب احترامها في مجال إنشاء واستغلال الشّبكات و/أو تقديم الخدمات الخاضعة لنظام التّرخيص⁽⁴⁶⁸⁾، الشّروط التي تحافظ على السريّة، والحياد و الموضوعية بالنّسبة للرسائل المرسلة، وكذا على طبيعة وخصائص منطقة تغطية الخدمة ومعايير ومواصفات الخدمة⁽⁴⁶⁹⁾، وبالطريقة نفسها، تحدّد سلطة الضّبط الشّروط اللاّزمة لإنشاء أو استغلال و/أو تقديم الخدمات الخاضعة لنظام التّرخيص⁽⁴⁷⁰⁾.

فالملاحظ إذن، أنّ السلطة التّنظيمية الممنوحة لكل من لجنة ضبط الكهرباء والغاز وسلطة ضبط البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية، لا يمكن أن تقارن بالسلطة التّنظيمية المعروفة عن مجلس النّقد والقرض أو تلك المعروفة عن لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها⁽⁴⁷¹⁾.

و بالرّجوع إلى نصّ المادة 40 من قانون بالإعلام، نجد أنّ سلطة ضبط الصّحافة المكتوبة تتمتع بمجموعة من الصّلاحيات التي من ضمنها يمكن تحديد سلطة تنظيمية محدودة تتمثل في "...-تحديد قواعد وشروط الإعانات و المساعدات التي تمنحها الدّولة لأجهزة الإعلام والسهر على توزيعها..."⁽⁴⁷²⁾ إنّ مثل هذه السلطة التّنظيمية محدودة ولا تتعلّق إلا بتنظيم مسبق للإعانات والمساعدات التي تمنحها الدّولة من خلال إنشاء معايير لتخصيص الإعانات وتوزيعها بين مختلف هيئات الإعلام، وعلى سبيل المقارنة، وبالعودة إلى قانون الإعلام الملغى، نجد أنّ المجلس الأعلى للإعلام يتمتع بسلطة تنظيمية أوسع من سلطة ضبط الصّحافة المكتوبة، حيث كانت صلاحياته تمس مختلف المواضيع⁽⁴⁷³⁾.

والجدير بالذكر، أنّه إذا كان مجلس النّقد والقرض ولجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها التي تعتبران من سلطات الضّبط الممارسة للاختصاص التّنظيمي بصفة "مستمرة"، فإنّ سلطة ضبط

⁴⁶⁷ - أنظر المادة 13 /6 من القانون رقم 03-2000، يحدّد القواعد العامة للبريد والمواصلات السلكية واللاسلكية، معدّل، المرجع السابق.

⁴⁶⁸ - أنظر المادة 01/39 و02، المرجع نفسه.

⁴⁶⁹ - Voir :Cahier des charges définissant les conditions et modalités d'établissement et d'exploitation des services Internet, in ARPT, Rapport annuel 2001, www.arpt.dz/

⁴⁷⁰ - راجع المادة 64 من القانون رقم 03-2000، يحدّد القواعد العامة للبريد والمواصلات السلكية واللاسلكية، معدّل، المرجع السابق، -Et voir : Cahier des charges fixant les conditions et les modalités d'exercice de la profession de collecteur distributeur du Courrier Accélééré International, in ARPT, Rapport annuel 2001, www.arpt.dz/

⁴⁷¹ - ZOUAÏMIA Rachid, Les instruments juridiques de la régulation économique en Algérie, op.cit., p.105.

⁴⁷² - المادة 09/40 من القانون العضوي رقم 05-12، يتعلّق بالإعلام، المرجع السابق.

⁴⁷³ - المادتان 59 و61 من القانون رقم 07-90، يتعلّق بالإعلام، معدّل ومنتّم، المرجع السابق. (ملغى)

الصّحافة المكتوبة بعكس ذلك، بمعنى أنّ تحديد قواعد وشروط المساعدات التي تقدمها الدّولة لهيئات الإعلام لا تمنح للسلطة حق ممارسة هذا الاختصاص بصفة دائمة، وفي الواقع، مثل هذه القواعد يمكن أن تحدّد بموجب قرار واحد، كما يمكن أن تغطي فترة طويلة قبل أن يتمّ تعديلها أو تغييرها في نهاية المطاف، وعلى هذا النّحو، لاشيء يمكننا من مقارنة مثل هذا الاختصاص التنظيمي الرّمزي والمحدود بمثل الذي يتمتع به مثلا مجلس النقد والقرض⁽⁴⁷⁴⁾.

ثانياً - اختصاص تنظيمي يتميّز بالشك والغموض

بالإضافة إلى السلطة التنظيمية الممنوحة والمؤسسة قانونا والتي تعرضنا لها، نلمح شكوكا وغموضا كبيرين واضطراب بين كل من التّصوص القانونية و الممارسة العملية للسلطة التنظيمية بالنّسبة لبعض سلطات الضّبط، يتعلّق الأمر بمجلس المنافسة الذي يمارس سلطة تنظيمية غامضة، بينما في حالة سلطات الضّبط الأخرى مثل سلطة ضبط البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية ولجنة ضبط الكهرباء والغاز وكذا اللّجنة المصرفية، فإنّها في الواقع تمارس سلطة تنظيمية ولكنها ليست مؤسسة قانونا. فبالنّسبة لمجلس المنافسة، بالاستقراء أحكام نصّ المادة 34 من قانون المنافسة⁽⁴⁷⁵⁾، بالإضافة إلى أحكام نصّ المادة 04 من المرسوم التنفيذي رقم 11-242⁽⁴⁷⁶⁾، يمكن القول أنّ مجلس المنافسة يتمتع بسلطة تنظيمية مثل التي يتمتع بها مجلس النقد والقرض أو مثل التي تتمتع بها لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، ولكن إذا حاولنا إجراء تحليل شامل ودقيق لهذه الأحكام، نجد أنّ نية المشرّع لا تتجه إلى إقرار ذلك، لأنّه في حالة الهيئتين المذكورتين أنفا القانون حدّد صراحة الأمور التي تخضع وتقوم على أساسها السلطة التنظيمية لهما⁽⁴⁷⁷⁾.

أمّا فيما يتعلّق بمجال المنافسة فالتّشريع يبقى غامض بما لا يحدّد حقل ومجال صلاحيات مجلس المنافسة فيما يخص المسائل التنظيمية، فالتّصوص التّطبيقية لقانون المنافسة تستند إلى السلطة التنفيذية⁽⁴⁷⁸⁾، ولم يتبق للمجلس إلا اتخاذ قرارات لحل المسائل العرضية، سواء عن طريق تعاليم أو من خلال التوجيهات، هكذا يجوز لمجلس المنافسة تعويض أوجه قصور القانون، وذلك بممارسة صلاحياته

⁴⁷⁴-ZOUAÏMIA Rachid, « Réflexions sur le pouvoir réglementaire des autorités administratives indépendantes en Algérie », op.cit., p.20.

⁴⁷⁵- أنظر المادة 34 من الأمر رقم 03-03، يتعلّق بالمنافسة، معدّل ومتمّم، المرجع السابق.

⁴⁷⁶- أنظر المادة 04 من المرسوم التنفيذي رقم 11-242، مؤرّخ في 10 جويلية 2011، يتضمّن إنشاء التّشيرة الرسمية للمنافسة ويحدّد مضمونها وكذا كفاءات إعدادها، ج.ر.ج.ج.، عدد 39، صادر في 13 جويلية 2011.

⁴⁷⁷-ZOUAÏMIA Rachid, Les instruments juridiques de la régulation économique en Algérie, op.cit., p.111.

⁴⁷⁸- أنظر المادة 73 مكرّر من القانون رقم 03-03، يتعلّق بالمنافسة، معدّل ومتمّم، المرجع السابق.

في تفسير التّص، وعلى هذا الأساس يستطيع أن يتقدم بتوجيهات أو تعليمات، كما يمكنه أيضا وضع فهارس كما هو الحال في مجال "franchise de manière à établir des garde-fous" الموجهة لحماية المنافسة، كما يمكن لمجلس المنافسة أيضا تطوير فهرس الممارسات الجيدة المعدة لتوجيه سلوك المؤسسات باتجاه بناء وخلق منافسة متوازنة في الأسواق⁽⁴⁷⁹⁾، تبقى فكرة التّنظيم التي تشير إلى أحكام الأمر المتعلّق بالمنافسة، هنا سنحاول إقامة مقارنة مع القانون الفرنسي، أين نكتشف بأنّ سلطة المنافسة حدّدت في نظامها الداخلي، بأنّ هذا الأخير يمكن أن يُكمّل بتعليمات عملية تتعلّق خاصة بالوثائق المقدمة أمام سلطة المنافسة، وكذلك تعليمات تتعلّق بسير الإجراءات والجلسات⁽⁴⁸⁰⁾.

على ضوء مثل هذه الأحكام فإنّ فكرة التّنظيم الذي اعتمده المشرّع الجزائري يبدو هكذا كإحالة إلى التّعليمات التي هي مثل مذكرات تتضمن عادة توصيات والتّفسيرات، وباختصار، فإنّ الغرض من هذه التّعاليم يتمثل في التذكير بمجموعة قواعد وإجراءات تنفيذها، وفي الأخير، فإنّ فكرة التّنظيم التي يعتمدها مجلس المنافسة ليست بالضرورة غير مناسبة، ففي بعض الحالات، من الضّروري الاعتماد على فقهه لمعرفة التفسير الذي يقدمه لأحكام القانون الذي حوّل له مثل هذه الصّلاحيات⁽⁴⁸¹⁾.

إنّ لجنة ضبط الكه رباء والغاز وكما رأينا ، لا تتمتع بسلطة تنظيمية إلّا في المسائل المتعلّقة بالتّعريفات، لكن بالعودة إلى القرار المؤرّخ في 24 ديسمبر 2007، نتوصل إلى أنّ اللّجنة تتولى سلطة تنظيمية حقيقية بتطبيق القانون فيما يتعلّق بتحديد شروط وكيفيات منح التّرخيص لإنجاز وتشغيل الخطوط المباشرة للكهرباء والقنوات المباشرة للغاز، وذلك دون أي خضوع للقانون⁽⁴⁸²⁾.

إنّ السّؤال الذي يتعين طرحه في هذا الإطار يتعلّق بمعرفة ما إذا كنا أمام تفويض للسلطة، ونحن نعرف أنّ الوزير الأول يكون قادرا على تفويض بعض من صلاحيات التّنظيمية للوزراء أو لصالح سلطة أخرى، ومع ذلك، فإنّ مثل تلك التفويضات البسيطة لا يسمح بها، إذا كان القانون ينص صراحة على أنّ الوزير الأول هو المسؤول عن اتخاذ تدابير لتنفيذ وتطبيق التّص التشريعي.

⁴⁷⁹ -ZOUAÏMIA Rachid, « Réflexions sur le pouvoir réglementaire des autorités administratives indépendantes en Algérie », op. cit., p.30 .

⁴⁸⁰ -Article 57 de la Décision du 30 mars 2009, portant adoption du règlement intérieur de l'Autorité de la concurrence, www.autorite.de.la.concurrence.fr/

⁴⁸¹ - ZOUAÏMIA Rachid, Les instruments juridiques de la régulation économique en Algérie, op. cit., p.113.

⁴⁸² -Décision D/04-07/CD du 24 décembre 2007 fixant les conditions et les modalités d'octroi de l'autorisation pour la réalisation et l'exploitation de lignes directes d'électricité et de canalisations directes de gaz, www.creg.gov.dz/

باستقراء نص المادة 16 من قانون الكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات⁽⁴⁸³⁾، نجد أنّ المشرّع لم يحدّد طريقة التّنظيم، أمام هذه الوضعية تكون أحكام القانون العام هي المحدّدة للطريقة، على النّحو المنصوص عليه في المادة 125 فقرة 02 من دستور 1996، كما أنّه ولتطبيق النّص التّشريعي، فإنّ كفاءات تطبيق القانون قد حدّدت عن طريق المرسوم التّنفيذي المؤرّخ في 26 نوفمبر 2006، هذا الأخير تناول الأشكال المختلفة لكفاءات تطبيق القانون المعني، خاصة تلك المتعلّقة بإجراء منح رخص استغلال المنشآت لإنتاج الكهرباء⁽⁴⁸⁴⁾، ولاشياء في هذا النّص يشير إلى مثل هذا التّفويض بالنّسبة لتنظيم لجنة ضبط الكهرباء والغاز.

أخيرا وبالنّسبة للتأشيرات التي تقررها اللّجنة، فإنّ وضعيتها تقرر استنادا إلى أحكام الفقرة 16 من نصّ المادة 115 من قانون الكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات، ولكن الفقرة نفسها بطريقة صريحة تنص على: "... دراسات الطلبات وتسليم الرخص لإنجاز وتشغيل المنشآت الجديدة لإنتاج الكهرباء والنقل بما في ذلك الخطوط المباشرة للكهرباء والقنوات المباشرة للغاز ومراقبة احترام الرخص المسلمة..."، وبالتالي لا يمكن تفسير مثل هذه الأحكام على أنّها منح لسلطة تنظيمية للجنة ضبط الكهرباء والغاز، وذلك لتحديد شروط منح التّراخيص لإنشاء وإنتاج الكهرباء والقنوات المباشرة للغاز. في الأخير نشير إلى أنّ السلطة التّنظيمية في الواقع التي تتمتع بها لجنة ضبط الكهرباء والغاز، هي نتيجة للتقليد، وذلك استنادا إلى لجنة الطاقة الفرنسية (CRE)⁽⁴⁸⁵⁾.

أمّا بالنّسبة لسلطة ضبط البريد والمواصلات السلكية و اللاسلكية، فبصرف النّظر عن المسائل المصرح لها من قبل القانون لإرساء قواعد ذات طبيعة تنظيمية، أصدرت سلطة ضبط قرارا لها في 08 جويلية 2002 يتعلّق بالإجراءات الواجب إتباعها لتسوية النزاعات في حالة التوصيل البيني أو في حالة التّحكيم⁽⁴⁸⁶⁾. وحتى إذا كان القانون ينص على أنّ السلطة مخولة للبت في المنازعات المتعلّقة بالتوصيل البيني والتّحكيم في النزاعات بين الأعوان فيما بينهم أو مع المستخدمين، إلا أنّها لا تتمتع بسلطة تنظيمية تسمح لها بوضع و تحديد كفاءات تطبيق النّص القانوني المتعلّق خاصة بحقوق الأشخاص المتابعين

⁴⁸³ - والتي تنصّ على أنّه: "يحدّد عن طريق التنظيم إجراء منح رخص الاستغلال، ولاسيما منها شكل الطلب ودراسة الملف من طرف لجنة الضّبط، ووجهة الطاقة المنتجة وآجال تبليغ القرار لطالب الرخصة والمصاريف الواجب دفعها للجنة الضّبط مقابل دراسة الملف".

⁴⁸⁴ - مرسوم تنفيذي رقم 428-06، يحدّد إجراءات منح رخص استغلال المنشآت لإنتاج الكهرباء والغاز، المرجع السابق.

⁴⁸⁵ - Voir : ZOUAÏMIA Rachid, « Réflexions sur le pouvoir réglementaire autorités administratives indépendantes en Algérie », op. cit., pp. 31-33.

⁴⁸⁶ - Décision n° 03/SP/PC/2002 du 08 juillet 2002 relative aux procédures en cas de litige en matière d'interconnexion et en cas d'arbitrage, op.cit.

أمام الجهاز أو الأطراف الخاضعين لإجراءات التّحكيم، وهذا ما يشير إلى أنّ القرار الصادر من السلطة يشكل تدخلا في مجال القانون.

ولكن في ظلّ الغموض و الفجوات التي نجدها في القانون، حيث لم يبين ولم يتضمّن أية إشارة لمختلف إجراءات التّسوية أمام سلطة ضبط البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية، هذا الفراغ القانوني بدون شك هو ما جعل سلطة الضّبط تأخذ بعين الاعتبار مثل هذه الضّمانات في القرار الصادر عنها⁽⁴⁸⁷⁾، كما أنّ توصل سلطة ضبط البريد إلى وضع حلول، مرتبط بوضع جملة من الإجراءات التي تسمح بتوجيه الأطراف المتنازعة لكيفية رفع نزاعاتهم أمامها من جهة، ومن جهة أخرى تسهيل البحث والتّحري في النزاع على السلطة قصد البت فيه بإيجاد حلول.

وباختصار، فإنّ غياب موقف المشرّع في مسألة تأطير حماية الأشخاص المتابعين أمام هذه السلطة، هو ما جعل السلطة تحدّدها بنفسها، ومع ذلك لا يوجد أي نص قانوني يسمح للسلطة بتحديد كيفية تطبيق النصّ التشريعي، ولكن حسب رأينا فإنّه حتى ولو أنّ تحديد نظام إجراءات المتابعة أمام سلطة ضبط البريد كان بنفسها، وحتى ولو كان ذلك يعتبر تدخلا في مجال القانون، إلا أنّه يظلّ الحل الأمثل أمام هذا الفراغ القانوني.

أخيرا و تواملا لسلسلة الشك و الغموض بالنسبة لممارسة هيئات الضّبط للسلطة التنظيمية فإنّ اللّجنة المصرفية تشكل حالة خاصة بالنسبة لمثل هذا الاختصاص، فقبل تعديل الأمر رقم 11-03 المتعلّق بالتقّد والقرض، لا نجد أية إشارة للإجراءات التأديبية المطبقة على الأشخاص المتابعين أمام اللّجنة المصرفية، بما في ذلك الحقوق التي تكفلها حقوق الدّفاع، و على سبيل المثال ليس هناك أية إشارة إلى مبدأ إجراءات الخصومة والوصول إلى الملفات، والاكتفاء بمجرد النصّ على أنّه إذا أخلت إحدى المؤسسات الخاضعة لرقابة اللّجنة بقواعد حسن سير المهنة، يمكن للجنة أن توجه تحذيرا بعد إتاحة الفرصة لمسير هذه المؤسسة لتقديم استفساراتهم⁽⁴⁸⁸⁾. وهذا يعني بأنّ المتقدمين يستفيدون ببساطة من الحق في بيان الاعتراضات، دون الاستفادة من الحق في الكشف عن الملفات.

أمّا فيما يخص البنوك والمؤسسات المالية وتعاونيات الادخار والائتمان، فالثغرات في هذا الإطار تمّ شغلها من قبل اللّجنة المصرفية بنفسها، حيث حلت محل المشرّع و قامت بإنشاء القواعد المطبقة

⁴⁸⁷ - Articles n° 02,03 et 03 alinéa 03 de la décision n° 03/SP/PC/2002 du 08 juillet 2002 relative aux procédures en cas de litige en matière d'interconnexion et en cas d'arbitrage, op.cit.

⁴⁸⁸ - المادة 111 من الأمر رقم 11-03، يتعلّق بالتقّد والقرض، معدّل ومنتمم، المرجع السابق.

في المسائل التّأديبية في نظامها الداخلي⁽⁴⁸⁹⁾، لتتمتع هكذا بسلطة تنظيمية بدون أية صفة قانونية ولا أي أساس قانوني⁽⁴⁹⁰⁾. ومن المتوقع أنّه هناك أيضا تحديد لكيفيات سير قواعد الإجراءات التّأديبية وشروط ضّمان حقوق الدّفاع، وكذا المواعيد، والإخطارات، وما إلى ذلك.

و لكن يبقى أنّ مثل هذه الأحكام ليس لها أي أساس قانوني، بل ويمكن حتى أن يشتهبه في مشروعيتها، ذلك أنّ اللّجنة قد مارست سلطة لم يعترف لها القانون بها، وعلاوة على ذلك، وبقدر ما أنّه ليس القانون الذي يعطي لها مثل هذه السلطة لإقامة قواعد الإجراءات التّأديبية، لا شيء يمنع اللّجنة المصرفية من التّخلص من شيء هي من وضعته بنفسها⁽⁴⁹¹⁾.

أخيرا، و بالنّظر إلى متطلبات تحقيق الأمن القانوني للأشخاص في مجال النّشاط المالي من جهة و للمصالح الضّخمة التي يمكن المساس بها في هذا القطاع من جهة أخرى، فسلطة تحديد قواعد وإجراءات المتابعة التّأديبية أمام اللّجنة المصرفية يجب أن تكون من طرف المشرّع⁽⁴⁹²⁾.

وعلى هذا الأساس حاول المشرّع سدّ هذه الثغرات، بمّنااسبة التّعديل الثّاني للأمر رقم 11-03 عن طريق نص المادة 114 مكرر من الأمر رقم 10-04، حيث تعترف لصالح المتهمين المتابعين أمام اللّجنة بحق الحصول على الملفات، ممّا يسمح لهم بإعداد دفاعهم في أفضل الظروف، وبالتالي فإنّ النّظام الذي اعتمده اللّجنة المصرفية يعتبر تشكيكا فيما حدّده المشرّع في مادة القواعد والإجراءات المطبقة على المتابعة التّأديبية، ممّا يؤكّد أنّه بالنّسبة للقطاع المصرفي القانون لا يعترف بالسلطة التّنظيمية سوى لمجلس التّقد والقرض، هكذا تكون اللّجنة المصرفية قد تجاوزت الصّلاحيات المخولة لها، ذلك بتحديد لها لكيفيات تطبيق القانون⁽⁴⁹³⁾.

في الأخير، وبالنّسبة للاختصاص التّنظيمي الذي تمارسه هذه السلطات والذي يمتاز بالشك والغموض، نقول أنّ هذا سيؤثر لا محال على فعالية وكفاءة التّسيير العام نظرا للفوضى المصاحبة لممارسة هذه الهيئات للصّلاحيات التّنظيمية دون تنسيق قانوني، وهذا لا يشكل أبداً الحكومة.

⁴⁸⁹-Décision n° 04-2005 du 20 avril 2005 portant règles d'organisation et de fonctionnement de la Commission bancaire (inédate).

⁴⁹⁰-ZOUAÏMIA Rachid, « Réflexions sur le pouvoir réglementaire des autorités administratives indépendantes en Algérie », op. cit., p.36.

⁴⁹¹- Ibid., pp. 36-37.

⁴⁹²-ZOUAÏMIA Rachid, Les instruments juridiques de la régulation économique en Algérie, op.cit., p.117.

⁴⁹³-ZOUAÏMIA Rachid, « Réflexions sur le pouvoir réglementaire des autorités administratives indépendantes en Algérie », op.cit., p.38.

المطلب الثاني

الاختصاص القمي لسلطات الضبط الاقتصادي

إنّ الدور المنوط بسلطات الضبط هو ضبط النشاطات الحساسة بطريقة مستقلة عوضاً عن الدولة، ومن أجل إتمام مهمتها تستعمل في كثير من الأحيان سلطة العقاب، فقد منحها المشرع هذه السلطة لتحقيق ضبط فعال للمجالات التي تشغلها بعدما أظهر تدخل القضاء عجزه في معالجة القضايا المتعلقة بها، وفرض ضرورة استخلافه في ذلك بسلطات الضبط (الفرع الأول)، ولأنّ الصّلاحية القمعية المخولة لها تتميز بالطابع الرّدعي، أي أنّ غايتها العقاب على كل تقصير وإخلال في أداء الالتزام وخصيبتها أنّها قرارات فردية، فهي تمثل قانون عقوبات مستتر، وهذا ما يمثل خطراً على حقوق وحريات المتعاملين لذا ينبغي أن تحاط بمجموعة من الضمانات القانونية (الفرع الثاني).

الفرع الأول

تكريس الاختصاص القمي لسلطات الضبط الاقتصادي

كرّس المشرع لسلطات الضبط أداة قمع المخالفات بعد تحول وظائف الدولة و انسحابها من السوق وفتح المجال أمام المبادرة الخاصة لضبطه، وهذا التكريس جاء بناءً على أسس وشروط محدّدة (أولاً)، و نظراً للتقنية التي تمتاز بها سلطات الضبط و ضمانا للفاعلية والسّعة فإنّها تمارس عقوبات متنوعة (ثانياً).

أولاً- أسس وشروط ممارسة الاختصاص القمي

إنّ السلطة القمعية الممنوحة لسلطات الضبط تمثل بلا شك أهم اختصاص تتميز به⁽⁴⁹⁴⁾، ولكنه يمارس في إطار أسس متعدّدة تتنوع بين ظاهرة إزالة التّجريم وبين خدمة الضبط الاقتصادي وتحقيق غاية الرّدع(1)، إلا أنّ ممارسة هذا الاختصاص مقيد بشرتين أساسيين وهما، عدم المساس بالحرية والخضوع للمبادئ العقابية المطبقة أمام القاضي الجزائي(2).

1- أسس قيام الاختصاص القمي لسلطات الضبط

تنحصر أسس قيام السلطة القمعية لسلطات الضبط الاقتصادي فيما يلي:

أ- الاختصاص القمي نتاج لظاهرة إزالة التّجريم

يعد الاختصاص القمي المخول للهيئات الضابطة تعبيراً عن رفض التّدخل القضائي في القطاعات

⁴⁹⁴ - « Le pouvoir répressif reconnu aux autorités administratives indépendantes constitue sans doute l'originalité la plus saillante qui caractérise ces nouvelles structures », ZOUAÏMIA Rachid, Les autorités administratives indépendantes et la régulation économique en Algérie, op.cit., p.77, du même auteur : Les instruments juridiques de la régulation économique en Algérie, op.cit., p.152.

الاقتصادية، وهذا ما يصطلح عليه بـ"إزالة التّجريم"⁽⁴⁹⁵⁾، فسلطة القضاء أظهرت محدوديتها، فمن جهة هذه القطاعات جدّ تقنية، ومن جهة أخرى، أظهرت العدالة الجنائية تأخرها في مواكبتها، فظاهرة إزالة التّجريم تسمح لسلطات الضّبط بالاستفادة من التّدخل في مجالات مهمة، وتفسر إرادة استخلافها للقاضي الجزائي، فهي عبارة عن إزاحة للقاضي الجنائي لصالح الهيئات الضّابطة⁽⁴⁹⁶⁾. فالعقوبات التي توقعها سلطات الضّبط تقلص من حجم التّجريم الجنائي بما يؤدي إلى الإنقاص من دور القضاء في هذا المجال، وتسمح بظهور طرق جديدة لقمع التّصرفات غير المشروعة و استجابة لهدف السياسة الجنائية، وفي الوقت نفسه فإنّ سلطة العقاب التي تملكها هذه السلطات تشبه السلطة القمعية للقاضي من حيث الغاية، غير أنّ العقوبات الجنائية استبدلت بعقوبات إدارية⁽⁴⁹⁷⁾.

ب- خدمة الاختصاص القمعي لفكرة الضّبط الاقتصادي

إنّ إنشاء سلطات الضّبط كان أمام ضرورة اقتصادية، حيث سعت الدّولة في ظل انتهاجها لنظام اقتصاد السّوق -الذي أفرز سوقا متسعة ومنافسة شديدة - إلى إحداث نوع من التّوازن بين حقوق والتزامات الأطراف المتدخلة في السّوق، وذلك عن طريق فكرة الضّبط الاقتصادي، وبما أنّ هذه الأخيرة تستدعي وجود هيئات ضبط تجمع بين عدة اختصاصات ووظائف كانت مشتتة على مستوى عدة هيئات، أنشأ المشرّع سلطات الضّبط، ومنحها وظائف متعددة تسمح لها بتنظيم ومراقبة الحياة الاقتصادية في المجالات التي خلقت في خضمها بما يضمن تحقيق الحكومة، أهمها كانت وظيفة أو أداة القمع⁽⁴⁹⁸⁾.

⁴⁹⁵ - إنّ ظهور إزالة التّجريم هو أصلا غاية السياسة الجنائية، وأوّل ما ظهرت كان في ألمانيا تحت تسمية "ORDNUN GWDRI GKEITEN" أي مخالفة الأنظمة لمعاقبة التّصرفات غير الخطيرة، أمّا في فرنسا فقد ظهرت في مطلع السبعينات من القرن الماضي، وذلك بظهور سلطات الضّبط الاقتصادي. -Voir : ROSEFELD Emmanuel et VEIL Jean, « Sanctions administratives, sanctions pénales », Revue pouvoirs, n°128, 2008, pp.61-73, En ligne : www.revue-pouvoirs.fr/

⁴⁹⁶ - عيساوي عز الدّين، "حول العلاقة بين هيئات الضّبط المستقلة : بين التّنافس والتّكامل"، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، عدد 01، 2013، ص. 239، يجد هذا التّحويل في الاختصاصات أساسه في محدودية العقاب الذي كان يمارسه القاضي الجزائي نظرا لطول المنازعات الجنائية القضائية، بل أكثر من ذلك "الاستعانة بسلطات الضّبط يترجم ويعكس نوعا من الاحتراس والشك اتجاه القاضي"،

- TETGEN-GOLLY Catherine, « Les autorités administratives indépendantes; histoire d'une institution », in COLLIARD Claude Albert et TIMSIT Gérard (s.dir.), Les autorités administratives indépendantes, PUF, Paris, 1988, p. 40.

⁴⁹⁷ - زايدي حميد، "دور السلطات الإدارية في ضبط التّشّاط الاقتصادي"، مداخلة ألقيت في إطار أعمال الملتقى الوطني السابع حول ضبط التّشّاط الاقتصادي في الجزائر بين التّشريع والممارسة، يومي 09 و10 ديسمبر 2013، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة سعيدة، ص.17.

⁴⁹⁸ - زعاتري كريمة، المرجع السابق، ص.110.

إنّ توظيف سلطات الضّبط لصلاحيّة القمع المنوط لها، يمكنها من التّصدي مباشرة لكل خرق لقواعد المجال الذي تشرف على ضبطه، ممّا يسمح بإعادة التّوازن والسيّر الحسن فيه، وبالتالي يمكن القول أنّ السلطة القمعية الممنوح لهذه السلطات تخدم وظيفة الضّبط الاقتصادي، وممّا يدل على ذلك هو أنّ هذه السلطة تكفل التّلاؤم بين المخالفة والعقوبة، بجانب السّرعة والفعالية، ذلك أنّ العقاب الذي تمارسه سلطات الضّبط الاقتصادي يمتاز بالبساطة والفعالية والسّرعة⁽⁴⁹⁹⁾.

على هذا الأساس فإنّ الوظيفة القمعية المخولة لسلطات الضّبط، لا تعني الإزاحة التامة للقانون الجزائي في خضمها، إنّما هي عبارة عن أداة جديدة في إطار اقتصاد السّوق، تناسب وتخدم الضّبط الاقتصادي، وتعبّر في الوقت نفسه على إعادة النّظر في القمع الجنائي، مع التأكيد على بقاء العقوبات السّالبة للحرية اختصاصا حصريا للقاضي الجزائي، و إن دلّ هذا على شيء فإنّه يدلّ على الرّغبة في ضمان تحقيق سلطات الضّبط للحكومة.

ج-الغاية الرّدعية للإختصاص القمعي

لا يتوقف نجاح الوظيفة الضّبطية فقط على منح سلطات الضّبط الاقتصادي السلطة القمعية ولكن يجب استعمال هذه السلطة بشكل يسمح بتحقيق الغاية المرجوة منها، فإذا كانت العقوبات الجزائية تهدف إلى ردع الفاعل، فإنّ هذه الغاية نجدها في مادة الضّبط الاقتصادي، فسلطات الضّبط تستعمل أولاً وكما رأينا الأدوات الوقائية ثم تنتقل إلى الأدوات الرّدعية، بحيث تكون هذه الأخيرة كمثال لكل من تسوّل له نفسه ارتكاب مثل تلك الأفعال، وبهذا تظهر الهيئات الضّابطة بأدائها الوظيفة القمعية وكأنّها تعطي درسا لكل أعوان القطاع⁽⁵⁰⁰⁾.

ممارسة سلطات الضّبط للسلطة القمعية هو نوع من التّحذير والتذكير للأعوان الآخرين بأنّه توجد قواعد يجب احترامها، إنّ الدور البيداغوجي لسلطات الضّبط في المجالات التي وجدت في خضمها، فهذه الهيئات لا تعاقب فقط لأنّ العون الاقتصادي ارتكب مخالفة، إنّها أكثر من ذلك تنتظر نتيجة أخرى وهي ردع الأعوان الاقتصاديين الآخرين من اقتراف مثل تلك الأفعال، بمعنى تقدم عبّراً للآخرين⁽⁵⁰¹⁾.

⁴⁹⁹-PIWNICA Emmanuel, «La dévolution d'un pouvoir de sanction aux autorités administratives indépendantes », Colloque : les autorités administratives indépendantes : une rationalisation impossible, RFDA, n° 05, Septembre, Octobre, 2010, p. 915.

⁵⁰⁰- Voir : BRUNET François, «De la procédure au procès : le pouvoir de sanction des autorités administrative indépendantes », RFDA, n° 01, 2013, pp. 113-126.

⁵⁰¹- عيساوي عز الدّين، السلطة القمعية للهيئات الإدارية المستقلّة في المجال الاقتصادي والمالي، المرجع السابق، ص.25.

تظهر جدّية الغاية الرّدعية للسلطة القمعية لسلطات الضّبط الاقتصادي في أنّ العقوبات التي توقعها سوف تصل إلى علم الأعوان الآخرين، إذ لا يمكن لهؤلاء أن يأخذوا الحذر إذا كانت هذه العقوبات سرّية، ففي القانون الجنائي باستثناء الحالات التي تكون فيها الجلسات سرّية فإنّ الحكم ينطق به علنيا⁽⁵⁰²⁾، فيعلم الجميع بالجرم المرتكب ومرتكبه والعقوبة الموقعة عليه.

غير أنّ الأمر يخلّف بالنسبة لسلطات الضّبط بحيث أنّ الجلسات سرّية⁽⁵⁰³⁾، لكن من جهة أخرى نلاحظ أنّ الغاية الرّدعية يتمّ استرجاعها من خلال نشر القرارات المتضمنة للعقوبات⁽⁵⁰⁴⁾.

إنّ النّشر الآلي للعقوبات يهدف إلى غاية وهي أن يكون في علم جميع الأشخاص الذين هم تحت رقابة سلطات الضّبط المعنية بتوقيع تلك العقوبات⁽⁵⁰⁵⁾، والشّيء نفسه يطبّق على الآخرين إذا ما ارتكبوا المخالفات نفسها⁽⁵⁰⁶⁾، وبهذا يكون الرّدع الذي تسعى إليه سلطات الضّبط الأفضل، وذلك يرجع إلى النّسبة المرتفعة لتأثيره وسرعة تجسيده، فقد تمس العقوبة النّشاط المهني للمتعامل المعاقب فيعتبّر باقي المتعاملين الاقتصاديين ويسارعون إلى تسوية المخالفات التي وقعوا فيها.

و على العكس من ذلك فإنّ العقوبات السّالبة للحرية قد لا تردع باقي المتعاملين فتلك التي تمس النّشاط المهني هي الأكثر ضرراً من فرض غرامة مالية أو الحبس⁽⁵⁰⁷⁾، وفي حالة إشهار عقوبة ما ونشرها في الموقع الإلكتروني لسلطة معينة فإنّ موظفي القطاع المعني والصحافة تطّلع عليه، ممّا يسبب تشويه لسمعة المتعامل أكثر من غرامة يوقعها القاضي⁽⁵⁰⁸⁾.

⁵⁰² - أنظر المادة 1/285 من الأمر رقم 155-66 مؤرّخ في 08 جوان 1966، يتضمّن قانون الإجراءات الجزائية، ج.ر.ج.ج، عدد 48، صادر في 10

جوان 1966، معدّل ومتّم، الأمانة العامة للحكومة، www.joradp.dz/

⁵⁰³ - بعدما كانت الجلسات علانية بحسب المادة 2/43 من الأمر رقم 06-95، يتضمّن قانون المنافسة، المرجع السابق.(ملغى)، فإنّ الأمر الآن يخلّف

لأن المادة 3/28 من الأمر رقم 03-03، يتعلّق بالمنافسة، معدّل ومتّم، المرجع السابق، تنص على: "...جلسات مجلس المنافسة ليست علنية...".

⁵⁰⁴ - راجع المادتان 45 الفقرة الأخيرة و49، المرجع نفسه، الشّيء نفسه في قطاع الطاقة فإن آراء لجنة الضّبط وقراراتها تنشر ويمكن أن يكون هذا الإجراء كعقوبة من بين العقوبات التي تتخذها اللّجنة، أنظر المادتان 138 و153 من القانون رقم 01-02، يتعلّق بالكهرباء ونقل الغاز بواسطة القنوات، المرجع السابق.

⁵⁰⁵ - إنّ هذا النّشر الآلي للعقوبات وبالنّظر إلى قسوته لا نراه حتى في قانون العقوبات، فنشر الحكم ما هو إلا عقوبة تكميلية لا تطبق إلا في الحالات التي ينص عليها القانون ولا تتجاوز شهرا واحدا، أكثر من ذلك فإنّ القضاء الجنائي لا يملك إلا وسيلة الصحف لنشر أحكامه، أنظر المادة 18 من الأمر رقم 156-66 مؤرّخ في 08 جوان 1966، يتضمّن قانون العقوبات، ج.ر.ج.ج، عدد 49، صادر في 11 جوان 1966، معدّل ومتّم، الأمانة العامة للحكومة، www.joradp.dz/

⁵⁰⁶ - عيساوي عز الدين، السلطة القمعية للهيئات الإدارية المستقلّة في المجال الاقتصادي والمالي، المرجع السابق، ص.27.

⁵⁰⁷ - زعاتري كريمة، المرجع السابق، ص.111.

⁵⁰⁸ - PIWNICA Emmanuel, op.cit., p. 915.

وعليه فإنّ السلطة القمعية التي توقعها سلطات الضّبط الاقتصادي، كافية لتوليد نوع من الرّزع لدى الأعوان الاقتصاديين فيختارون احترام التّشريعات والتنّظيمات المعمول بها ممّا يدلّ على جدية التّهديد⁽⁵⁰⁹⁾.

2- شروط ممارسة الاختصاص القمعي

رغم أنّ السلطة القمعية لسلطات الضّبط مبنية على أساس متين، إلاّ أنّه لا يسمح لها بممارسة هذه السلطة إلاّ في إطار احترام شروط محدّدة، وحسب ما ورد في قرار المجلس الدّستوري الفرنسي نجد شرطين أساسيين يتمثل الأوّل في أن لا تكون الجزاءات سالبة للحرية، ويتمثل الثّاني في الخضوع للمبادئ الأساسية المطبقة أمام القاضي الجزائي.

أ- أن لا تكون الجزاءات سالبة للحرية

يقصد بهذا الشرط استثناء القاضي الجزائي وحده بسلطة توقيع العقوبات السالبة للحرية فالقاضي وحده من يملك تلك السلطة، وحسب المجلس الدّستوري الفرنسي فإنّ السلطة القمعية للهيئات الإدارية المستقلّة لا تمثل ماسا بمبدأ الفصل بين السلطات طالما أنّ هذه الهيئات لا يمكن لها أن توقع عقوبات سالبة للحرية كالحبس والسّجن⁽⁵¹⁰⁾، فهذه الأخيرة هي الفاصل بين القاضي والإدارة. تحضى سلطات الضّبط بتوقيع عقوبات أخرى تختلف تماما عن تلك التي يختص بها القاضي الجزائي، وبهذا تلتزم بالتطبيق الحرفي والدّقيق عند توقيع العقوبات المنحولة لها دون أن تتعداها إلى عقوبات سالبة لحرية المتعاملين الاقتصاديين، فهي مقيدة بالابتعاد الكلي عن تلك العقوبات.

ب- الخضوع للمبادئ الأساسية المطبقة أمام القاضي الجزائي

إنّ تخلي الدولة عن جزء من سلطاتها العقابية لصالح سلطات الضّبط كان مقيداً باحترام هذه الأخيرة عند ممارستها للسلطة العقابية للمبادئ الأساسية للعقاب ، ولقد تبني المجلس الدّستوري الفرنسي هذا الشرط في القرار المتعلّق بالمجلس الأعلى للصوتيات والمرئيات (CSA)⁽⁵¹¹⁾، وفيه أكد بأنّ توقيع أية عقوبة لن يكون إلاّ باحترام مبدأ شرعية الجرائم والعقوبات، مبدأ عدم رجعية القانون الجنائي

⁵⁰⁹ - عيساوي عز الدّين، " الضّمّانات الأساسية في مواجهة السلطة العقابية للهيئات الإدارية المستقلّة "، مجلة الحقوق والعلوم الاجتماعية، العدد الأوّل، 2006 ، ص.131.

⁵¹⁰ - C. cons. n° 89-260, DC du 28 juillet 1989, op.cit. .

⁵¹¹ - « Qu'il résulte de l'article 08 de la déclaration des droits de l'homme et du citoyen, qu'une peine ne peut être infligée qu'à la condition que soit respectés le principe de légalité des délais et des peines , le principe de la nécessité des peines .le principe de non rétroactivité de la loi pénale d'incrimination plus sévère aussi que le principe du respect des droits de la défense... ».C.cons.n° 88-248 DC du 17 janvier 1989, op.cit.

ومبدأ احترام حق الدفاع، إضافة إلى مبادئ أخرى يجب احترامها كمبدأ الشخصية ومبدأ التناسب، كما ربط المجلس الدستوري الفرنسي ممارسة السلطة القمعية باحترام الضمانات التي تكفل حماية الحقوق والحريات المكرسة دستوريا، وذلك في قراره المتعلق بـ (COB)⁽⁵¹²⁾، فالجزاءات الردعية تتسم بنوع من القسوة ولها أثر بالغ على من توقع عليه، وهي بذلك تمثل مساسا بأحد حقوقه انتقاصا أو حرمانا، مما يستوجب إحاطته بطائفة من الضمانات التي تحول دون الانحراف في تطبيقها، وتكفل في ذات الوقت لمن يخضع لها الحماية من التعسف في إنزالها.

لذا تحرص الدساتير والقوانين على إخضاعها لمجموعة من المبادئ تلتقي جميعها في تحقيق هذه الغاية، فحسب المجلس الدستوري الفرنسي، فإنّ هذه المبادئ لا تخص فقط العقوبات التي يحكم بها القضاء الجزائي، إنّما يلزم توافرها بالنسبة لكل جزاء ذي طبيعة ردعية، حتى ولو عهد به المشرع لجهة غير قضائية⁽⁵¹³⁾.

مما سبق قوله، نستنتج أنّ ابتعاد سلطات الضبط عن التعسف في استعمال السلطة القمعية مرهون باحترامها وإلزامها بعدم المساس بحرية الأعوان الاقتصاديين و احترام المبادئ العقابية المتبعة أمام القاضي الجزائي.

ثانياً - العقوبات التي توقعها سلطات الضبط

إنّ الأثر المنطقي لتدعيم وتقرير الدور الرقابي لسلطات الضبط الاقتصادي، يتجسد برصد الجزاء على المخالفين في حال اكتشافها أي مخالفات في القطاعات التي تشرف على رقابتها، فإلى جانب العقوبات المعنوية المتمثلة في الإنذار والتوبيخ⁽⁵¹⁴⁾، والتي يتم توقيعها من قبل بعض سلطات الضبط كاللجنة المصرفية⁽⁵¹⁵⁾، ولجنة الإشراف على التأمينات ولجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، يمكن تصنيف العقوبات الأخرى إلى نوعين :

⁵¹² - « D'autre part, que l'exercice du pouvoir de sanction est assorti par la loi de mesures destinées à sauvegarder les droits et libertés constitutionnellement garantis ». C. cons. n° 89-260 DC du 28 juillet 1989, op.cit.

⁵¹³ - « ... Ces exigences ne concernent pas seulement les peines prononcées par les juridictions répressives mais s'étendant toute sanction ayant le caractère d'une punition même si le législateur a laissé le soin de la prononcer à une autorité de nature non juridictionnel ». C. cons. n° 88-248 DC du 17 janvier 1989, op.cit.

⁵¹⁴ - هذان الجزاءان يكتسيان الطابع التقويمي، فهما يهدفان إلى بعث نوع من الحذر لدى الم عينين، وتجدر الإشارة إلى أنّه في إطار قانون 10-90 مؤرخ في 14 أفريل 1990، و المتعلق بالتقذ والقرض الملغى، استعمل المشرع مصطلحا "التنبيه واللوم"، ليستبدلها بمصطلحي "الإنذار والتوبيخ" في ظل الأمر رقم 11-03، يتعلّق بالتقذ والقرض، معدّل ومتّم، المرجع السابق.

⁵¹⁵ - من الناحية العملية نجد مثلا اللّجنة المصرفية أصدرت العديد من العقوبات من هذا النوع ضدّ البنوك والمؤسسات المالية، ونذكر على سبيل المثال: الإنذار الذي وجهته إلى بنك الخليفة، ليقوم بتسوية الوضعية المالية للبنك، وذلك بعد ارتكابه لمخالفات وعدم احترامه لقواعد حسن سير المهنة.

العقوبات المقيدة أو السّالبة للحقوق (1) والعقوبات المالية (2).

1- العقوبات المقيدة أو السّالبة للحقوق

ففيما يتعلّق بالعقوبات المقيدة للحقوق فقد تمّ تكريسها في قانون النقد والقرض الذي يسمح للجنة المصرفية بتقليص نشاطات البنوك والمؤسسات المالية في مجالات محدّدة ومنح ممارستها لبعض العمليات المصرفية، على سبيل المثال، اتخذت اللجنة المصرفية مثل هذه العقوبة في حق عدة بنوك خاصة حيث منعها من إجراء عمليات التّحويل بالعملة الأجنبية نحو الخارج⁽⁵¹⁶⁾، كما يمكن للجنة المصرفية توقيع عقوبة التّوقيف المؤقت للمسيرين⁽⁵¹⁷⁾، وتتراوح مدة التّوقيف ما بين ثلاثة (3) أشهر وثلاثة (3) سنوات⁽⁵¹⁸⁾.

في قطاع البورصة تمّ إحداث غرفة تاديبية لدى لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها حولها المشرّع الاختصاص في توقيع العقوبات التاديبية، وتشكل الغرفة التاديبية من: رئيس اللّجنة، عضوين منتخبين من أعضاء اللّجنة و قاضيين يتم تعيينهما من قبل وزير العدل بالنّظر إلى مؤهلاتهما في المجال الاقتصادي والمالي⁽⁵¹⁹⁾. وفيما يخصّ العقوبات المقيدة للحقوق في مجال البورصة والتي يمكن توقيعها في حق الوسطاء في عمليات البورصة، فتتمثل في حضر النّشاط كلياً أو جزئياً وذلك بصفة مؤقتة⁽⁵²⁰⁾. وفيما يتعلّق بقطاع البريد والمواصلات السلوكية واللاسلكية، فإنّ سلطة الضّبط إذا لم يستجب المتعامل المخل بالقواعد للإعذار ولا لشروط الرّخصة أو الترخيص، هنا يتخذ ضده الوزير المكلف بالاتصالات بموجب قرار مسبب وعلى نفقته و باقتراح من سلطة الضّبط إحدى العقوبتين: التّعليق الكلي أو الجزئي للرخصة لمدة أقصاها ثلاثون يوماً، التّعليق المؤقت للرخصة لمدة تتراوح ما بين شهر إلى ثلاثة أشهر أو تخفيض مدتها في حدود سنة⁽⁵²¹⁾.

⁵¹⁶ - Voir les extraits de la note de la Commission bancaire sur la supervision bancaire en Algérie, in El Watan du vendredi 04 - samedi 05 avril 2003 ; cité par : ZOUAÏMIA Rachid, Les instruments juridiques de la régulation économique en Algérie, op.cit., p.165.

⁵¹⁷-ZOUAÏMIA Rachid, Droit de la responsabilité disciplinaire des agents économiques : l'exemple du secteur financier, op.cit., pp.66 -67.

⁵¹⁸ - المادة 10 من النظام رقم 05-92 مؤرّخ في 22 مارس 1992، يتعلّق بالشروط التي يجب أن تتوفر في مؤسسي البنوك والمؤسسات المالية ومسيريها وممثلها، ج.ر.ج.ج.، عدد 08، صادر في 07 فيفري 1993.

⁵¹⁹ - المادة 51 من المرسوم التشريعي رقم 10-93، يتعلّق ببورصة القيم المنقولة، معدّل ومتّمم، المرجع السابق.

⁵²⁰ - المادة 10/55، المرجع نفسه.

⁵²¹ - المادتان 35 و39 من القانون رقم 03-2000، يحدّد القواعد العامة المتعلقة بالبريد والمواصلات السلوكية واللاسلكية، معدّل، المرجع السابق.

بالنسبة لقطاع التأمينات يمكن للجنة أن تقرر التوقيف المؤقت لواحد أو أكثر من المسيرين بتعيين أو دون تعيين وكيل متصرف مؤقت، وفي قطاع الإعلام، أهلت سلطة ضبط السّمي البصري بالقيام بتعليق فوري للرخصة دون إعداء مسبق وقبل قرار سحبها⁽⁵²²⁾.

أما بالنسبة للعقوبات السّالبة للحقوق فهي من أخطر العقوبات، وتكمن خطورتها في كونها تؤسس لإعدام المتعامل المعاقب من السوق، فإذا لم يستجب بعد انقضاء آجال التعليق الكلي، الجزئي أو المؤقت، يمكن أن يتخذ ضده السّحب النهائي للرخصة.

تطبق العقوبات السّالبة للحقوق على الأشخاص الطبيعية أو على المتعاملين بصفتهم أشخاص اعتبارية، إذ يمكن أن تمس مثل هذه العقوبات مسيري الشركة، فيمكن للجنة المصرفية أن تقرر إنهاء مهام شخص أو عدة أشخاص من بين مسيري البنك أو المؤسسة المالية، كما يمكن أن تمس الشخص المعنوي، وفي هذه الحالة تتمثل العقوبة في سحب الاعتماد من الشركة، و هو الشأن في المجال المصرفي⁽⁵²³⁾، وكذا في مجال البورصة حيث أنّ المشرّع حوّل غرفة التّأديب والتّحكيم سلطة إصدار عقوبات اتجاه الوسطاء تصل إلى حد سحب الاعتماد⁽⁵²⁴⁾.

أما في مجال الاتصالات السلكية واللاسلكية فإنّه في حالة عدم امتثال المتعامل عند انقضاء الآجال يمكن أن تتخذ ضده سلطة الضبط قرار السّحب النهائي للرخصة⁽⁵²⁵⁾.

في مجال الطاقة الكهربائية، يمكن للجنة ضبط الكهرباء والغاز في حالة التّقصير الخطير سحب الرخصة كلياً، ويجب أن تسجل في قرار السّحب حالات التّقصير المعايين⁽⁵²⁶⁾.

⁵²² - المادة 103 من القانون رقم 04-14، يتعلّق بالنشاط السّمي البصري، المرجع السابق.

⁵²³ - المادة 114 من الأمر رقم 03-11، يتعلّق بالتّقد والقرض، معدّل ومتمّم، المرجع السابق، وعلى سبيل المثال اتخذت اللجنة المصرفية مثل هذه العقوبة ضدّ أربعة بنوك خاصة :

-Algérien International Bank, EL Khelifa Bank, La Compagnie Algérienne de Banque, la Banque Commerciale et Industrielle d'Algérie.

بالإضافة إلى مؤسستين ماليتين :

- Union Bank et Algerian International Bank.

⁵²⁴ - المادة 55 من المرسوم التشريعي رقم 10-93، يتعلّق ببورصة القيم المنقولة، معدّل ومتمّم، المرجع السابق.

⁵²⁵ - المادة 36 من القانون رقم 03-2000، يحدّد القواعد العامة المتعلّقة بالبريد والمواصلات السلكية واللاسلكية، معدّل، المرجع السابق. ولقد حدّدت المادة 37 من القانون نفسه الشّروط الموضوعية والحالات المشترطة لذلك،

-Voir par exemple: Décision n° 27/SP/PC/APRT/ du 29/07/ 2009, relative au retrait définitif de l'autorisation de centre d'appel octroyée à la société ACI NET, et : Décision n° 09/SP/PC/APRT/ du 26/01/2011, portant retrait définitif des autorisations d'exploitation de service Internet de 34 ISP, www.arpt.dz/

⁵²⁶ - المادة 149 من القانون رقم 01-02، يتعلّق بالكهرباء و توزيع الغاز بواسطة القنوات، المرجع السابق.

و في الأخير تجدر الإشارة أنّه في قطاع التأمينات منح المشرّع الاختصاص في سحب الاعتماد للوزير المكلف بالمالية وليس للجنة الإشراف على التأمينات، وذلك بعد أخذ رأيها وموافقة المجلس الوطني للتأمينات، وهو ذات الأمر بالنسبة لنشاط السّمي البصري بحيث يتم سحب الرّخصة بموجب مرسوم بناءً على تقرير معلّل من سلطة ضّبط السّمي البصري.

2- العقوبات المالية

العقوبات المالية هي التي تمس الدّمة المالية للشّخص المخالف، وقد نصّ المشرّع في النّصوص المنشئة لسلطات الضّبط على أهلية بعض السلطات لاتخاذ عقوبات مالية بنسب متفاوتة في تقريرها حيث تختلف من قطاع إلى آخر بحسب درجة ومجال تدخلها، حيث أنّ المشرّع الجزائري نصّ في مجال المنافسة على نظام عقابي مالي تصاعدي ومتناسب مع طبيعة وحجم المخالفة، وذلك في إطار العقوبات التي خوّل مجلس المنافسة توقيعها على الممارسات المقيدة للمنافسة وكذا التّجميعات الاقتصادية التي تتمّ بدون ترخيص⁽⁵²⁷⁾. وفي المجلد المصرفي، تقوم اللّجنة المصرفية بتوقيع عقوبات مالية تكون مساوية على الأكثر للرأسمال الأدنى الذي يلتزم البنك أو المؤسسة المالية بتوفيره⁽⁵²⁸⁾، هذا ما أكّد عليه نصّ المادة 114 من قانون التّقد والقرض.

أمّا في قطاع البورصة، فإنّ غرفة التّأديب والتّحكيم يمكن أن تفرض غرامات يحدّد مبلغها بعشرة ملايين دينار جزائري (10.000.000 دج)، أو بالمبلغ المغنم المحتمل تحقيقه بفعل الخطأ المرتكب⁽⁵²⁹⁾.

و في قطاع التأمينات نفس السلطة التقديرية بين أيدي لجنة الإشراف على التأمينات، فعلى سبيل المثال تنصّ المادة 245 مكرر من قانون التأمينات على أن تتعرض شركات التأمين التي تخالف تسعيرة التأمينات الإلزامية لغرامة لا يمكن أن تتعدى 1% من رقم الأعمال السنوي للشركة، كما أنّ

⁵²⁷ - فبيما يخصّ الممارسات المقيدة للمنافسة فإنّ المخالفين يعاقبون بـ 12% من رقم الأعمال من غير الرّسوم، المحقّق في الجزائر خلال آخر سنة مختتمة أو بغرامة تساوي على الأقلّ ضعفي الرّبح المحقّق بواسطة هذه الممارسات، على ألاّ تتجاوز هذه الغرامة أربعة أضعاف هذا الرّبح، وإذا كان مرتكب المخالفة لا يملك رقم أعمال محدّد، فالغرامة لا تتجاوز 6.000.000 دج. أمّا عملية التّجميع بدون ترخيص فيقدر مبلغ الغرامة بـ 7% من رقم الأعمال المحقّق في الجزائر في آخر سنة مالية صدّ كلّ مؤسسة هي طرف في التّجميع، هذا بالإضافة إلى الغرامات المفروضة على الأشخاص الطّبيعية المساهمين بصفة احتيالية في تنظيم الممارسات المقيدة للمنافسة وفي تنفيذها، بالإضافة إلى عدم احترام الأوامر والإجراءات المؤقتة الزّامية إلى الحدّ من الممارسات المقيدة للمنافسة... إلخ، راجع المواد من 56 إلى 59، و المواد 61 و 62 من الأمر 03-03، يتعلّق بالمنافسة، معدّل ومتمّم، المرجع السابق.

⁵²⁸ - بالرجوع إلى النّص القانوني الذي يحدّد هذا الرأسمال الأدنى، نلاحظ جسامه العقوبة التي يمكن للجنة المصرفية أن تنطق بها، حيث تمّ تحديده على التّحو التالي: بالنسبة للبنوك 10 مليار (10.000.000.000 دج)، وبالنسبة للمؤسسات المالية 03 مليار و 500 مليون دج (3.500.000.000 دج)، المادة 02 من النّظام رقم 04-08 مؤرّخ في 23 ديسمبر 2008، يتعلّق بالحد الأدنى لرأسمال البنوك والمؤسسات المالية العامة في الجزائر، ج.ر.ج.ج.، عدد 72، صادر في 24 ديسمبر 2008.

⁵²⁹ - المادة 55 من المرسوم التشريعي رقم 93-10، يتعلّق ببورصة التّقييم المنقولة، معدّل ومتمّم، المرجع السابق.

نصّ المادة 248 مكرر 1 من القانون نفسه تقضي بمعاقبة شركات التأمين التي تخالف الأحكام القانونية المتعلقة بالمنافسة بغرامة لا تتجاوز مبلغها 10% من مبلغ الصفقة، كما يعاقب على مخالفة الأحكام المتعلقة بمسك الدفاتر والسجلات بغرامة قدرها 100.000 دج.

وفيما يتعلّق بمجال الطاقة الكهربائية، فإنّ الغرامات المفروضة على المتعامل الذي لا يحترم القواعد المنصوص عليها في المادة 141 من قانون الكهرباء والغاز، تكون في حدود 3% من رقم أعمال السنة الفارطة لمتعامل مرتكب المخالفات دون أن يفوق خمسة ملايين دينار (5.000.000 دج)، ويرفع إلى 5% في حالة العود دون أن يفوق عشرة ملايين دينار (10.000.000 دج) (530).

وفي مجال السّمي البصري، في حالة عدم امتثال الشخص المعنوي المرخص له باستغلال خدمة اتصال السّمي البصري للاعذار في الأجل المحدّد، تسلط عليه سلطة ضبط بقرار عقوبة مالية يحدّد مبلغها بين اثنين (2) وخمسة (5) بالمائة من رقم الأعمال المحقق خارج الرّسوم خلال آخر نشاط مغلق محسوب على فترة اثني عشر (12) شهرا، وفي حالة عدم وجود نشاط سابق يسمح على أساسه بتحديد مبلغ العقوبة المالية، يحدّد هذا المبلغ بحيث لا يتجاوز مليوني دينار (2.000.000 دج) (531).

مّا تقدم يظهر جلياً أنّ معيار تطبيق العقوبات المالية متنوع، بحيث يتفاوت من سلطة إلى أخرى إذ أنّ المشرّع حدّد في حالات مبالغ الغرامة بدقّة، وفي حالات أخرى حدّد فيها الحد الأقصى للمبلغ كما استعمل معيار حساب مبالغ الغرامة بنسبة معينة من رقم الأعمال، كما اعتمد أيضا على معيار الرأسمال. إنّ هذا التنوع مقارنة بالقانون الجزائري الذي يحدّد العقوبة مسبقا يبيّن خصوصية القمع عن طريق سلطات الضّبط الاقتصادي من جهة، ويظهر الاختلاف من حيث العقوبة وتفاوتها أمام الهيئة نفسها أو مقارنة ببعضها أو بالمقارنة مع القانون الجزائري من جهة أخرى (532).

الفرع الثّاني

حدود الاختصاص القمي لسلطات الضّبط الاقتصادي

تعتبر العقوبات التي توقعها الهيئات الضّابطة أحد أبرز مظاهر الدّولة الحديثة باعتبارها تمثل الوجه الجديد للحكومة العمومية، ولكن قبول فكرة نقل بعض السلطة القمعية من القاضي الجنائي إلى هذه سلطات كان مرهونا بشرط تحويل هذه العقوبات الجزائيّة إلى عقوبات ذات طابع إداري، على

⁵³⁰ - المادة 148 من القانون رقم 01-02، يتعلّق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات، المرجع السابق.

⁵³¹ - المادة 100 من القانون رقم 04-14، يتعلّق بالنشاط السّمي البصري، المرجع السابق.

⁵³² - رابع نادية، المرجع السابق، ص. 117.

أن يتمّ ذلك دون المساس بالتّوّاة الصّلبة للقانون الجنائي⁽⁵³³⁾، لذلك وجب أن يرافق هذه الفكرة نقل للمبادئ والضّمانات التي كان يوفرها القانون الجنائي، من أجل تفادي حالات انتهاك حقوق الأفراد وضمان عدم التّحيّز⁽⁵³⁴⁾، فلا يمكن الاحتجاج بالسرّعة والفعالية والكفاءة في تدخّل هذه الهيئات للتّقليل من الضّمانات الأساسية للمحاكمة العادلة، أو بالأحرى لا يمكن الاحتجاج بالحكومة للقضاء على الحكومة.

فهي تخضع لضمانات قانونية أثناء ممارسة الاختصاص القمعي، ما يعني بالضرّورة خضوعها للضّمانات القانونية الموضوعية (أولاً)، وللضّمانات القانونية الإجرائية (ثانياً)، ذلك أنّ مادة القمع الإداري كالمادة الجزائية القانون فيها يجب أن يمتلك بعض المميّزات التي بدونها لا يمكن أن يؤدي وظيفته على أكمل وجه⁽⁵³⁵⁾، وهذا ما يكرس الحكومة.

أولاً- الضّمانات القانونية الموضوعية

إنّ البحث عن الضّمانات القانونية الموضوعية التي توفرها سلطات الضّبط أثناء ممارستها للسلطة القمعية لن يكون إلّا بالمقارنة بينها وبين القواعد المطبقة أمام القضاء الجزائي⁽⁵³⁶⁾، ذلك من حيث مبدأ شرعية الجرائم والعقوبات(1)، مبدأ شخصية العقوبة(2)، مبدأ التّناسب(3)، مبدأ عدم الرّجعية(4).

1- مبدأ شرعية الجرائم والعقوبات

يعتبر مبدأ الشرعية أهم مبدأ يقوم عليه القانون الجزائي، فهو يعني أن لا جريمة ولا عقوبة إلّا بنص قانوني شرعي يحدّد تلك الجريمة والجزاء المقرر لها⁽⁵³⁷⁾، نص عليه دستور 1996 في نصّ المادة 142 منه، كما نصّت عليه المادة الأولى من قانون العقوبات، إذ "لا جريمة ولا عقوبة أو تدبير أمن بغير قانون"⁽⁵³⁸⁾. فهذا المبدأ يقتضي وجود نصوص قانونية صادرة عن سلطة مختصة لضّبط سياسة التّجريم والجزاء والمتابعات الجزائية، أمّا بالنسبة لسلطات الضّبط، في تعرف سلطة تقديرية في هذا

⁵³³ - MODERNE Franck, « Sanctions administratives : Eléments d'analyse comparative », op.cit., p. 491.

⁵³⁴ - Voir : FRISON-ROCHE Marie-Anne, « Principe d'impartialité et droit d'auto-saisine de celui qui juge », Recueil Dalloz, n° 01, 2013, pp. 28-33, et aussi : MARTUCCI Francesco, « Le pouvoir de sanction des autorités de régulation et le principe d'impartialité », Revue des droit de la concurrence, n°01, 2014, pp. 39-41.

⁵³⁵ - MODERNE Franck, « Sanctions administratives : Eléments d'analyse comparative », op.cit., p.493.

⁵³⁶ - حمّادي نوال، الضّمانات الأساسية في مادة القمع الإداري مثال : السّلطات الإدارية المستقلّة، مذكرة لنيل درجة الماجستير في القانون، فرع

القانون العام، تخصص: القانون العام للأعمال، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بجاية، 2011، ص.09.

⁵³⁷ - ZOUAIMIA Rachid, Droit de la responsabilité disciplinaire des agents économiques : l'exemple du secteur financier, op.cit., p. 80.

⁵³⁸ - المادة الأولى من الأمر رقم 66-156، يتضمّن قانون العقوبات، معدّل ومتمّم، المرجع السابق.

الشأن، إذ تعتبر عناصر الجريمة في المخالفات الإدارية مرنة جدًا، ممّا يعطي لهيئات الضّبط حرية كبيرة في التحرك لقمع كل مخالفة محتملة⁽⁵³⁹⁾.

فمجلس المنافسة مثلاً، يعاقب على الممارسات المقيّدة للمنافسة وهذه الأخيرة تتمثل في الأعمال المدبّرة والاتفاقيات الصّريحة أو الضّمينة عندما تهدف أو يمكن أن تهدف إلى عرقلة حرّية المنافسة أو الحدّ منها أو الإخلال بها في نفس السّوق أو في جزء جوهري منه لاسيما الحالات المذكورة في نصّ المادة 06 من قانون المنافسة⁽⁵⁴⁰⁾، وفي السّياق نفسه، جاءت عبارات نصّ المادة 11 من القانون نفسه - بخصوص التعسّف في استغلال وضعية التّبعية الاقتصادية- عامة و محدودة، أي أنّ المشرّع أراد ألاّ يحدّد التصرفات التي تتمثل تعسّفًا، فاستعمل عبارة "على الخصوص"، كما ترك في البند الأخير المجال واسعاً لمجلس المنافسة لتكييف الأفعال بأنّها تعسّف في وضعية الهيمنة.

أمّا بالنّسبة للهيئات الأخرى، فإنّ الأفعال المجرّمة قليلاً ما ينصّ عليها المشرّع حيث تشير النّصوص إلى مجرّد انتهاك النّصوص التّشريعية والتنظيمية أو الإخلال بالواجبات المهنية⁽⁵⁴¹⁾، كما تعتبر مخالفة إدارية عدم احترام القواعد التّقنية لنشاط معيّن دون تحديد دقيق لهذه القواعد⁽⁵⁴²⁾.

في مجال الضّبط الاقتصادي ليس فقط مشكل تحديد المخالفات هو الذي يثار أمام سلطات الضّبط بل حتّى تحديد العقوبات، فالعقوبة في الأصل تحدّد بالمقارنة مع الفعل المرتكب، لكن هذا الأمر لا نجده دوماً أمام الهيئات الضّابطة، التي تقاس فيها درجة شرعية العقوبة بالنّظر إلى ما إذا تمّ تحديد حدّ أقصى لها.

فبالعودة إلى النّصوص المؤطرة لسلطات الضّبط الاقتصادي، نجد أنّه قليلاً ما تشير إلى المخالفة والعقوبة التي تقابلها، إذ هناك مجموعة من المخالفات من جهة، ومن الجهة المقابلة هناك مجموعة من

⁵³⁹ - حمّادي نوال، المرجع السابق، ص.14.

⁵⁴⁰ - أنظر المادة 06 من الأمر رقم 03-03، يتعلّق بالمنافسة، المرجع السابق. الملاحظ في هذا النّص، نجد أنّ المشرّع لا يظهر أيّ تدقيق للمخالفات، فهو يفتح المجال واسعاً للمعاقبة على أيّ فعل يكتفه مجلس المنافسة على أنّه ممارسة أو عملاً مدبّراً أو اتفاقية طالما أنّ المشرّع استعمل عبارات تسمح لمجلس المنافسة أن يوسّع في تفسير هذه الممارسات وتفتح المجال لتجريم أفعالاً غير واردة في النّص، وهي عبارتي: "يمكن أن تهدف" و "لاسيما".

⁵⁴¹ - أنظر مثلاً: - الإمدتان 111 و 114 من الأمر رقم 03-11، يتعلّق بالتقدي والقرض، معدّل ومتمّم، المرجع السابق.

- المادة 35 من القانون رقم 03-2000، يحدّد القواعد العامة المتعلّقة بالبريد والمواصلات السلكية واللاسلكية، معدّل، المرجع السابق.

- المادة 53 من المرسوم التشريعي رقم 93-10، يتعلّق ببورصة القيم المنقولة، معدّل ومتمّم، المرجع السابق.

⁵⁴² - أنظر المادة 141 من القانون رقم 02-01، يتعلّق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات، المرجع السابق.

- في القانون المتعلّق بالمناجم الملغى حدّد المشرّع المخالفات والعقوبات التي تتولّى الوكالة الوطنية للممتلكات المنجمية توقيعها أنظر المادة 91 من القانون رقم 01-10، يتضمّن قانون المناجم، معدّل ومتمّم، المرجع السابق.(ملغى)

العقوبات، وهيئات الضّبط تختار العقوبة التي تريد، كما أنّها توقع العقوبات السالبة والمقيّدة للحقوق بمفردها أو مضافة إليها العقوبات المالية، ولها سلطة تقديرية في ذلك، وهذا عكس القاضي الجزائي الذي يطبّق مبدأ الشّريعة بمفهومه الضّيق⁽⁵⁴³⁾.

2- مبدأ شخصية العقوبة

يقضي مبدأ شخصية العقوبة إنزال الجزاء على الشّخص مرتكب الجريمة أو المخالفة، بل أكثر من ذلك ضرورة أن يحدّد النصّ المحرّم للشّخص الذي يوقّع عليه الجزاء، إذ لا يكفي أن يكون الفعل معرّفًا بصفة واسعة، بل يجب معرفة فاعله سواء كان طبيعيًا أو معنويًا⁽⁵⁴⁴⁾، فسلطة الإدارة في اتخاذ الجزاء الإداري تمتد إلى جميع الذين يخالفون النصّ القانوني المخاطبين به سواء كانوا أشخاصًا طبيعيّين أو معنويّين، فلا يتوقف تطبيقه على وجود رابطة خاصة بين الإدارة وأولئك الخاضعين له⁽⁵⁴⁵⁾.

تهدف العقوبة التي توقعها سلطات الضّبط الاقتصادي إلى ردع المسؤول عن الفعل المخالف لذلك أظهرت النصوص القانونية المنظمة لها تنوع واختلاف بين أشخاص العقوبة باختلاف النشاط الذي تؤطّره كل سلطة، فبالعودة إلى قانون المنافسة، نجد أنّ مجلس المنافسة يعاقب على كلّ الممارسات المقيّدة للمنافسة التي ترتكبها المؤسسات⁽⁵⁴⁶⁾، ثمّ جاء نصّ المادة 56 من القانون نفسه على المنهج ذاته حيث نصّت: "...و إذا كان مرتكب المخالفة شخصًا طبيعيًا أو معنويًا أو منظمة مهنية...". فالمشرّع في قانون المنافسة كرّس مبدأ الشّخصية سواء من خلال النصّ على العقوبات التي توقع على مرتكبي الممارسات المقيّدة للمنافسة أو من خلال التّحديد الدقيق لهؤلاء الأشخاص الذين ارتكبوا هذه الممارسات سواء كانوا أشخاصًا طبيعيّين أو معنويّين.

أمّا في مجال التأمين، فإنّ لجنة الإشراف على التأمينات يمكن أن تطبّق عقوبات قد تكون مالية غير مالية على شركات التأمين وإعادة التأمين وفروع شركات التأمين الأجنبية أحيانًا، وعلى مسيرّي هذه الشركات أحيانًا أخرى⁽⁵⁴⁷⁾، وإن دلّ ذلك على شيء فإنّه يدلّ على التّأكيد على مبدأ

⁵⁴³ - رابع نادية، المرجع السابق، ص. 121.

⁵⁴⁴ - لقد أشار مجلس الدّولة الفرنسي في قراره الصادر بتاريخ 22 نوفمبر 2000 إلى ضرورة إخضاع العقوبات الصادرة عن سلطات الضّبط الاقتصادي لمبدأ الشخصية، سواء تعلّق الأمر بالأشخاص الطبيعيّة أو المعنوية.

-Conseil d'Etat, Décision n° 207697, du 22 novembre 2000, www.legifrance.gouv.fr/

⁵⁴⁵ - حمّادي نوال، المرجع السابق، ص. 23.

⁵⁴⁶ - "المؤسسة" بمفهوم نصّ المادة 03 من الأمر 03-03 المتعلّق بالمنافسة المعدّلة بموجب نصّ المادة الثالثة من القانون رقم 08-12 المؤرّخ في 25 جوان 2008: "كلّ شخص طبيعي أو معنوي أيّا كانت طبيعته يمارس بصفة دائمة نشاطات الإنتاج أو التوزيع أو الخدمات أو الإستيراد".

⁵⁴⁷ - راجع المادة 1/241 من الأمر رقم 07-95، يتعلّق بالتأمينات، معدّل ومتّمّم، المرجع السابق.

شخصية العقوبة المطبّق في المجال الجزائري، بالتأكيد على توقيعها أحيانا على الأشخاص المعنوية أي شركات التّأمين وإعادة التّأمين، وأحيانا أخرى على الأشخاص الطبيعية أي مسيرّيها. و بالعودة إلى مجال الطاقة و مجال الاتصالات، فإنّ المشرّع كرّس مبدأ شخصية العقوبات أيضا وهذا من خلال تحديده للمخالفات التي تكون محلّ جزاء وبأكثر دقّة تحديده للأشخاص مرتكبي هذه المخالفات، فالشخص المسؤول سواء في مجال الطاقة (548)، أو الاتصالات (549)، يسمّى بالمتعامل وهو شخص طبيعي أو معنوي يستغل هذه الخدمات. لكن تجدر الإشارة إلى أنّ المشرّع قد تراجع عن تحديد الأشخاص مرتكبي المخالفات في نصوص المواد 151 و152 من قانون الكهرباء، وهو ما يتنافى مع مبدأ الشّخصية، وهي الملاحظة نفسها بالنسبة للقانون رقم 14-05 المتعلّق بالمناجم، أين لم يتم تكريس هذا المبدأ من خلال عدم تحديد أشخاص العقوبة تحديدا دقيقا (550).

أمّا في مجال البورصة فيتمثّل أشخاص العقوبة في الوسطاء في عمليّات البورصة وهؤلاء هم أشخاص معنوية بحسب نصّ المادة 06 من المرسوم التّشريعي رقم 93-10 المتعلّق ببورصة القيم المنقولة المعدّلة (551)، وهو ما ذهبت إليه أيضا المادة 53 من المرسوم نفسه، وبالنسبة للمجال المصرفي، فنلاحظ أيضا التأكيد على مبدأ شخصية العقوبة من خلال تفحص العقوبات التي توقعها اللّجنة المصرفية وتمتعها بحريّة واسعة في اختيار العقوبة المناسبة، فمن جهة توقع عقوبة سحب الاعتماد والغرامة المالية على البنوك والمؤسسات المالية وهي أشخاص معنوية، ومن جهة أخرى تؤكّد على توقيع عقوبة التّوقيف على مسيرّي هذه المؤسسات وهم أشخاص طبيعية (552).

واللّجنة المصرفية عندما تراقب مدى احترام البنوك والمؤسسات المالية لشروط الالتحاق بالمهنة المصرفية فهي تراقب في الحقيقة مدى احترام الشّروط المتعلّقة بالمؤسّسة والشّروط المتعلّقة بالمسيرين (553).

548- أنظر المواد 02، 148 و149 من القانون رقم 02-01، يتعلّق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات، المرجع السابق.

549- أنظر المادتان 6/9 و 35 من الأمر رقم 2000-03، يحدّد القواعد العامة المتعلّقة بالبريد والمواصلات السلكية والأسلكية، معدّل، المرجع السابق.

550- أنظر المواد 145 إلى 155 من القانون رقم 14-05، يتضمّن قانون المناجم، المرجع السابق.

551- والتي تنص "يمارس نشاط الوسيط في عمليات البورصة بعد اعتماد من لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها من طرف الشركات التجارية التي تنشأ خصيصا لهذا الغرض، والبنوك والمؤسسات المالية".

552- إنّ البنوك والمؤسسات المالية التي تتولّى اللّجنة المصرفية مراقبة مدى احترامها للأحكام التشريعية والتنظيمية المطبّقة عليها، ما هيّ إلا شركات تجارية تخضع للتّصوص القانونية المنصوص عليها في القانون التجاري والمتعلّقة بشركات المساهمة، أنظر المواد 592 إلى 715 من الأمر رقم 75-59 مؤرّخ في 26 سبتمبر 1975، يتضمّن القانون التجاري، ج.ر.ج.ج.، عدد 101، صادّر في 19 ديسمبر 1975، معدّل ومتمّم، الأمانة العامة للحكومة، www.joradp.dz/

- و هو ما نصّ عليه المشرّع الجزائري صراحة في المادة 83 من قانون التّقّد والقرض.

553- أنظر المواد: 80، 83 و1/88، 2 من الأمر رقم 03-11، يتعلّق بالتّقّد والقرض، معدّل ومتمّم، المرجع السابق.

وإلى جانب أشخاص العقوبة المذكورين في قانون التّقد والقرض والتي تخضع لرقابة اللّجنة المصرفية، فإنّ رقابة هذه الأخيرة تمتدّ أيضا إلى تعاونيات الادّخار والقرض حسب ما نصّ عليه نصّ المادة 02 من القانون رقم 01-07⁽⁵⁵⁴⁾، وهذا بعد أن تمّ توسيع صلاحيات اللّجنة المنصوص عليها في نصّ المادة 105 من قانون التّقد والقرض بموجب نصّ المادة 54 من القانون رقم 01-07⁽⁵⁵⁵⁾.

3- مبدأ التّناسب

إنّ ارتكاب المخالفة الإدارية يستدعي ردّ فعل الإدارة عن طريق توقيع الجزاء الإداري، الذي ينبغي أن يكون متناسبا مع المخالفة المقترفة حتّى يكون هناك ردع عادل يوازي الضّرر الواقع، هذا ما يعرف بمبدأ التّناسب القاضي بالأّ تسرف الهيئة المعنية بتوقيع الجزاء وأن لا تلجأ إلى الغلوّ في تقديره وإثما عليها أن تختار الجزاء المناسب والضّروري لمواجهة التّقصير المرتكب⁽⁵⁵⁶⁾.

والتّناسب مبدأ عقابي يطبّق في المواد الجزائية⁽⁵⁵⁷⁾، ومّا لا شك فيه، أنّه لإعمال هذا المبدأ في نطاق العقوبات التي تتولى سلطات الضّبط الاقتصادي توقيعها، يفرض عليها التزامين أساسيين: يتمثل الأوّل في الالتزام بالمعقولية في توقيع العقوبات الإدارية، بينما يتعلّق الثاني بالالتزام بعدم التعدّد الجزائي على مخالفة واحدة⁽⁵⁵⁸⁾.

أ-الالتزام بالمعقولية في توقيع العقوبات الإدارية

تقتضي المعقولية في توقيع العقوبات الإدارية أن تجري سلطات الضّبط الاقتصادي أثناء اختيارها للجزاء الملائم موازين القسط بين أمور عدّة، كمدى خطورة المخالفة على المصالح الفردية أو الإدارية و ما حقّقه المخالف من منفعة نتيجة الفعل، ومقدار ما يناله من جزاء، فبالنسبة لموقف المشرّع الجزائري بشأنّ ضمانة التّناسب أمام سلطات الضّبط عكس نظيره الفرنسي لم يكن صريحا، إلّا

⁵⁵⁴- القانون رقم 01-07، مؤرّخ في 27 فيفري 2007، يتعلّق بتعاونيات الادّخار والقرض، ج.ر.ج.ج، عدد 15، صادر في 28 فيفري 2007.

⁵⁵⁵- أنظر المادتان 02 و54، المرجع نفسه.

⁵⁵⁶- حمّادي نوال، المرجع السابق، ص.30.

⁵⁵⁷- كرسه المجلس الدّستوري الفرنسي لأول مرة على المادة الجزائية في قراره رقم 80-127، وبشأنّ العقوبات التي توقّعها السّلطات الإدارية المستقلّة أثار المجلس المبدأ بمناسبة قراره المتعلّق بالمجلس الأعلى السّمعي البصري رقم 88-244 في الحيشة رقم 35، ففضى بأنّ مبدأ ضرورة العقوبات من المبادئ الواجب احترامها عند توقيع العقوبات الإدارية. وفي قراره رقم 89-260 المتعلّق ببورصة التّقييم المنقولة، أثار المجلس نفس المبدأ وقضى بأنّ العقوبات التي توقّعها لجنة عمليات البورصة يجب أن تكون بالقياس مع المخالفات المرتكبة والمكاسب التي تنتج عن هذه المخالفات، أنظر على التّوالي:

- C.Cons., n° 80-127 DC du 20 janvier 1981, relative à la loi renforçant la sécurité et protégeant la liberté des personnes, www.conseil-constitutionnel.fr/

- C.Cons., n° 88-244 DC du 20 juillet 1988, www.conseil-constitutionnel.fr/

- C.Cons., n° 89-260 DC du 28 juillet 1989, op.cit. .

⁵⁵⁸- أنظر: تواتي نصيرة، "مدى تحقيق محاكمة عادلة أمام السلطات الإدارية المستقلّة"، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، عدد 02، 2012، ص. 126.

أنّه باستقراء التّصوص القانونية التي تكّرس سلطة العقاب تظهر بعض المعالم التي توحى بتكريس هذا المبدأ، وذلك من خلال تكريس حد أقصى للعقوبة لا يمكن تجاوزه، فسلطات الضّبط يجب أن تبحث عن نقطة التّوازي بين العقوبة التي سوف توقعها والفعل المقترف، وفي ظلّ غياب عقوبات محدّدة⁽⁵⁵⁹⁾، فالهيئة عليها احترام مبدأ التّناسب عن طريق عدم تجاوز الحد الأقصى المنصوص عليه⁽⁵⁶⁰⁾ أو من خلال تكريس العقوبات التّكميلية⁽⁵⁶¹⁾، وكذا النّظر إلى الظروف المحيطة بمرتكب المخالفة. يظهر إذن أنّ العقوبات التي توقعها سلطات الضّبط، تخضع لمبدأ التّناسب من حيث احترام المعقولة في توقيعها، ولا تخضع من جهة أخرى لمبدأ آليّة العقوبات⁽⁵⁶²⁾، فاحترام المعقولة في توقيع العقوبات يؤدي إلى تغييرها حسب الظروف والأشخاص وفي هذا يمكن للهيئة القضائية أن تراقب هذا التّناسب بين الفعل المجرّم والعقوبة⁽⁵⁶³⁾.

ب- عدم الجمع بين العقوبات

لقد أدى عدم التّحديد الدّقيق للمخالفات والعقوبات في مجال الضّبط الاقتصادي، إلى إمكانية المعاقبة على فعل واحد مرّتين إذا كان يشكّل خطأ بالنّظر إلى اختصاص سلطات الضّبط وكذا بالنّظر إلى قانون العقوبات، فنكون بذلك أمام ازدواجية العقوبات، والمسألة تطرح أيضا إذا كان الفعل يشكّل ممارسة مقيّدة للمنافسة وفي الوقت ذاته يشكّل خرقا للنّصوص التّشريعية والتنظيمية المنظّمة لسلطات الضّبط⁽⁵⁶⁴⁾.

والإفراط في الجمع بين العقوبات يشكل خطرا كبيرا على حرية الأفراد⁽⁵⁶⁵⁾، فتعدّد العقوبات محظور بطبيعته في القانون الجزائي، وهو مبدأ أساسي ومستقر عليه فيكون لجرّمة واحدة سوى دعوى جنائية واحدة وعقوبة واحدة، إذ لا يجب أن يعاقب مرّتين على نفس الفعل⁽⁵⁶⁶⁾.

⁵⁵⁹ - هناك نصوص أين تكون العقوبة محدّدة، أنظر مثلا المادة 57 من الأمر رقم 03-03، يتعلّق بالمنافسة، معدّل ومتمّم، المرجع السابق.

⁵⁶⁰ - أنظر مثلا المواد: 56، 61 و62، المرجع نفسه.

⁵⁶¹ - أنظر كل من: - المادة 45 فقرة أحيرة، المرجع نفسه.

- المادة 241 من الأمر رقم 07-95، يتعلّق بالتأمينات، معدّل ومتمّم، المرجع السابق.

- المادة 55 من المرسوم التّشريعي رقم 10-93، يتعلّق ببورصة القيم المنقولة، معدّل ومتمّم، المرجع السابق.

⁵⁶² - Sur les sanctions automatiques et la modulation des sanctions, voir : MIGNON Emmanuelle, « L'ampleur, le sens et la portée des garanties en matière de sanctions administratives », AJDA, N° spécial, 2001 (les sanctions administratives), pp. 104-105.

⁵⁶³ - حدري سمير، السلطات الإدارية المستقلّة الفاصلة في المواد الاقتصادية والمالية، المرجع السابق، ص. 134.

⁵⁶⁴ - حمّادي نوال، المرجع السابق، ص. 36.

⁵⁶⁵ - KOERING-JOULIN Renée et SEUVIC Jean-François, « Droit fondamental et droit criminel », AJDA, 1998, p.118.

⁵⁶⁶ - Ibid., p. 125.

يتبنى القانون الجزائري التّقسيم الثلاثي للجرائم وكل قسم تقابله عقوبات معينة، في حين لا يعرف الضّبط الاقتصادي هذا التّقسيم، فكل الأفعال تمّ جمعها في نموذج واحد وبدون التّفرقة في العقوبات والنتيجة هي إمكانية المعاقبة على فعل واحد مرتين إذا كان يشكل خطأ بالنّظر إلى اختصاص الهيئات الإدارية المستقلّة وكذا بالنّظر إلى قانون العقوبات، فنكون أمام ازدواجية العقوبات، وهذا لا يعني فقط إمكانية توقيع العقوبات من الهيئة الإدارية المستقلّة والقضاء الجزائري، بل يمكن تصور حالة تنازع الاختصاص بين سلطات الضّبط⁽⁵⁶⁷⁾.

ومسألة ازدواجية العقوبات تطرح إذا كان الفعل الواحد يشكل عدة متابعات، وبالتالي عقوبات ذات طبيعة مختلفة، وهذا يعني إمكانية توقيع العقوبات من سلطات الضّبط الاقتصادي والقضاء الجزائري خاصّة عندما نكون أمام العقوبات المالية، فرغم شدّة هذه العقوبات عندما توقع من طرف سلطات الضّبط، فقد تضاف إليها عقوبات مالية أخرى ينطق بها القاضي الجزائري على نفس الأفعال⁽⁵⁶⁸⁾.

4- مبدأ عدم الرّجعية

يقصد بمبدأ عدم الرّجعية ألاّ يطبّق الجزاء على ما اكتمل من وقائع قبل صدور النّص، تمّ تكريس مبدأ عدم الرّجعية في المادة 46 من دستور 1966⁽⁵⁶⁹⁾، كما أنّه مبدأ مكرس في كل من القانون المدني وقانون العقوبات في نصّ المادة 02 من كليهما⁽⁵⁷⁰⁾. وبالنّسبة لسلطات الضّبط فمضمون عدم الرّجعية بنحده مكرّسا في المادة 72 من قانون المنافسة، فالأمر الجديد لا يسري على المخالفات التي ارتكبت في ظلّ الأمر القديم إعمالا بهذا المبدأ.

غير أنّ تطبيق مبدأ عدم الرّجعية يستلزم بطبيعة الحال عدم وجود نصّ صريح يقضي بغير ذلك أمّا في حالة وجود مثل هذا النّص فيجب احترامه إعمالا لإرادة المشرّع، ومهما يكن الأمر، فإذا كانت الرّجعية أمرا غير جائز، فإنّ لعدم جوازه في نطاق الجزاء الإداري أسّسه التي يستقر عليها. أمّا بالنّسبة لمبدأ التّقدم، فرغم أنّه مبدأ مستقر في كل من القانون الجزائري و القانون المدني، إلاّ

⁵⁶⁷- أنظر : موكّة عبد الكريم، " مبدأ التناسبPrincipe de proportionnalité: ضمانة أمام السّطق القمعية لسلطات الضّبط المستقلّة"مداخلة أقيمت في إطار أعمال الملتقى الوطني حول سلطات الضّبط المستقلّة في المجال الاقتصادي والمالي، 24-23 ماي 2007، كلية الحقوق والعلوم الاقتصادية، جامعة بجاية، ص.ص 321-329.

⁵⁶⁸- رايح نادية، المرجع السابق، ص.124.

⁵⁶⁹- والتي تنصّ على ما يلي: "لا إدانة إلاّ بمقتضى قانون صادر قبل ارتكاب الفعل المجرم".

⁵⁷⁰- حيث تنصّ المادة 02 من القانون المدني على مايلي: "لا يسري القانون إلاّ على ما يقع في المستقبل ولا يكون له أثر رجعي..."، أمّا عن المادة

02 من قانون العقوبات فتنصّ على مايلي: "لا يسري قانون العقوبات على الماضي إلاّ ما كان منه أقلّ شدّة".

أنّ المشرّع الجزائري قد أغفله في مادة الضّبط الاقتصادي، فإنّ المخالفات التي تعاقب عليها سلطات الضّبط لم تحدّد مدة التّقادم بالنّسبة لها إلّا إذا استثنينا الأفعال التي ينظر فيها مجلس المنافسة⁽⁵⁷¹⁾. رغم الطّابع الرّدعي الذي تتمتع به العقوبات التي توقعها هيئات الضّبط، والذي يستلزم تطبيق قواعد القانون الجزائري، إلّا أنّ المشرّع لم يتبن التّقادم بالنّسبة للأفعال التي تعاقب عليها الهيئات الأخرى والسؤال يطرح بشدّة بشأن الأفعال التي تعاقب على ارتكابها كل من سلطات الضّبط و الهيئات القضائية، ففي الوقت الذي يشكّل فيه التّفصير جنحة أمام الهيئات القضائية فتتقادم بمور 03 سنوات، يبقى الأمر غير ذلك أمام سلطات الضّبط، ممّا يعطي لها هامشا واسعا في قمع كل التّفصيرات. أخيراً، إنّ دراسة النّصوص المنظمة لسلطات الضّبط الاقتصادي، يظهر أنّ الأشخاص المتابعين أمامها كثيرا ما يفتقدون إلى الضّمانات القانونية الموضوعية الأساسية المكرسة في القانون الجنائي وهذا بطبيعة الحال لا يخدم الحوكمة، فهل الأمر نفسه بالنّسبة للضّمانات القانونية الإجرائية؟.

ثانياً - الضّمانات القانونية الإجرائية

تقتضي الحماية الدّستورية للحقوق والحريات العامة، أن تجد القواعد الإجرائية العامة تطبيقها على جميع الممارسات ذات الصّبغة العقابية، وبالفعل فإنّ نظام القمع الإداري لدى سلطات الضّبط الاقتصادي بدأ يعرف هذه الضّمانات الإجرائية، وذلك بتكريسه لضمانة حقّ الدّفاع (1)، وكذا من خلال علنية الجلسات (2)، دون أن ننسى تسبب القرارات (3)، لكن رغم ذلك يلاحظ في كلّ الحالات وجود نقائص ترجع أساسا إلى كون هذه الهيئات لا تعرف التّفرة بين المهام القمعية على عكس القانون الجزائري الذي يفرق بين مرحلة البحث عن المخالفة والمتابعة والعقاب، بينما هذه المهام بالنّسبة لسلطات الضّبط التي تمارس الصلاحيّة القمعية تجتمع في يد هيئة واحدة.

1- إحترام حقوق الدّفاع

إنّ الجزء الإداري كالجاء الجنائي لا يمكن الأخذ به بالحدس والتّخمين وإنما يجب أن يؤسّس على الجرم واليقين، لذلك يلزم أن تقام الأدلة على إدانة الشّخص⁽⁵⁷²⁾، وأن تعطى لهذا الأخير فرصة للدّفاع عن نفسه، يعرف حقّ الدّفاع أمام القضاء بأنّه المكنة التي تخول للخصم سواء كان طبيعيا أو معنويا إثبات ادعاءاته القانونية أمام القضاء والرّد على كل دفاع مضاّد في ظل محاكمة عادلة يكفلها القانون⁽⁵⁷³⁾.

⁵⁷¹-أنظر المادة 44 الفقرة الأخيرة من الأمر رقم 03-03، يتعلّق بالمنافسة، معدّل ومتّم، المرجع السابق.

⁵⁷²- عيساوي عز الدّين، السلطة القمعية للهيئات الإدارية المستقلّة في المجال الاقتصادي والمالي، المرجع السابق، ص. 94.

⁵⁷³- كرس دستور الجمهورية الجزائرية الدّيمقراطية الشّعبية لسنة 1996 هذا الحقّ في المادة 151 والتي جاءت كمايلي: "الحق في الدّفاع معترف به".

أ-إبلاغ صاحب الشأن بالماخذ الموجهة إليه

يقصد بهذا الحقّ المكتّمة المخولة للمتهم لأدراك كافة الادعاءات المنسوبة إليه، ممّا يتيح له فرصة الاستعداد لتقديم دفاعه فهذا الأخير لا يكون فعالا إلا إذا كان المتهم على علم بما نسب إليه، ودون هذه المعرفة يضحى حق الدّفاع مشوبا بالغموض فاقتدا للفعالية⁽⁵⁷⁴⁾.

وهو حقّ منصوص عليه في نصّ المادة 37 من القانون رقم 03-2000 المنشئ لسلطة ضبط البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية، وبمقتضاه لا يمكن لسلطة الضّبط أن توقع أية عقوبة على المتعامل المرتكب للمخالفة إلا بعد إعلامه بكل المآخذ الموجهة إليه.

الإجراء نفسه مكرّس أمام مجلس المنافسة، فالمقرّر الذي يعيّنه مجلس المنافسة يحزّر تقريرا أوليا يتضمن عرض الوقائع وكذا المآخذ المسجلة ويبلغه إلى الأطراف المعنية⁽⁵⁷⁵⁾، أمّا بالنسبة للجنة المصرفية فقد أصبحت ملزمة بإعلام الكيان المعني بالماخذ المنسوبة إليه وهذا بعد تعديل الأمر رقم 11-03 بموجب الأمر رقم 10-04⁽⁵⁷⁶⁾.

ب-حق الاطلاع على الملف وتقديم الملاحظات

يتمثّل حق الاطلاع على الملف وتقديم الملاحظات، أول مقتضى لمبدأ المواجهة والذي يعني أنّ الشّخص محل الإجراء العقابي يجب أن يواجه بالأعمال والتّهم المنسوبة إليه، ومن جهة أخرى يجب إطلاعه على ملقّه حتىّ يتمكّن من تنظيم دفاعه⁽⁵⁷⁷⁾.

هذا الحقّ تضمّنه صراحة قانون المنافسة في نصّ المادة 30 الفقرة الثانية منه و نصّ المادة 55 من القانون نفسه، كما أنّ قانون البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية كفّل للمتعاملين الاقتصاديين هذه الضّمانة بحيث منع سلطة ضبط البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية من توقيع عقوبات عليهم في حالة ارتكابهم للمخالفات إلاّ بعد إطلاعهم على الملف وتقديم مبرراتهم الكتابية، رغم أنّه لم يحدّد آجالا لهذا الاطلاع وتقديم الملاحظات⁽⁵⁷⁸⁾.

كما تمّ تكريس هذا الحق أيضا في القانون المتعلّق بالكهرباء وتوزيع الغاز، بالرغم من أنّه لم يبيّن

⁵⁷⁴ - زعاتري كريمة، المرجع السابق، ص.130.

⁵⁷⁵ - أنظر المادة 52 من الأمر رقم 03-03، يتعلّق بالمنافسة، معدّل ومتّمم، المرجع السابق.

⁵⁷⁶ - أنظر المادة 114 من الأمر رقم 11-03، يتعلّق بالتقّد والقرض، معدّل ومتّمم، المرجع السابق.

⁵⁷⁷ - ZOUAIMIA Rachid, « Les garanties du procès équitable devant les autorités administratives indépendantes », op.cit., p.20.

⁵⁷⁸ - المادة 37 / 01 من القانون رقم 03-2000، يحدّد القواعد العامة المتعلّقة بالبريد وبالمواصلات السلكية واللاسلكية، معدّل، المرجع السابق.

نوع هذه الملاحظات كتابة أو شفاهة⁽⁵⁷⁹⁾، أما قانون النقد والقرض فقد تدارك المشرع الأمر بعد تعديله في سنة 2010، حيث أضاف المادة 114 مكرر التي كرّست هذه الضمانة في الفقرة الثانية والثالثة منها، كما نجد هذه الضمانة أيضا في المادة المنحمية⁽⁵⁸⁰⁾، هذا بعكس القانون المتعلق ببورصة القيم المنقولة الذي لم يشر إلى هذه الضمانة، إلا أنه بالمقابل لا يمكن أن تصدر أية عقوبة ما لم يستمع قبل ذلك إلى الممثل المؤهل للمتهم أو ما لم يستدع قانونيا للاستماع إليه⁽⁵⁸¹⁾.

ج- الاستعانة بمدافع

إن فكرة الأطراف كما يعرفها القانون الجزائي غائبة في مادة الضبط الاقتصادي، حيث لا توجد لا نيابة ولا طرف مدني ولا قاض، وفي ظل ذلك يظهر المتابع أمام هذه الهيئات كطرف وحيد مدافع فسلطة الضبط هي التي تتهم لوحدها الشخص المتابع⁽⁵⁸²⁾. وأمام هذا الوضع تظهر أهمية وجود محام بجانب الشخص المعنوي، لكن هذا الحق في اختيار مدافع كرّسه المشرع الجزائري بصفة محتشمة في مادة المنافسة والبورصة وكذلك في المادة البنكية.

ففي مجال المنافسة، هذا الحق معترف به في مرحلة التحقيق⁽⁵⁸³⁾، كما يحق له في القضايا المرفوعة أمام مجلس المنافسة في مرحلة الاتهام الاستعانة بمحامي أو أي شخص يختارونه⁽⁵⁸⁴⁾، بينما في مجال البورصة حق الاستعانة بمدافع معترف به لكل شخص تستدعيه لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة لتقديم معلومات في القضايا المطروحة عليها⁽⁵⁸⁵⁾. أما في المجال البنكي، فهذا الحق مكرّس في المادة 114 مكرر الفقرة الأخيرة من قانون النقد والقرض⁽⁵⁸⁶⁾.

2- علانية الجلسات

يقصد بعلانية الجلسات أن يكون لكل شخص الحق في حضور الجلسات والسماح بنشر ما يدور فيها، وهي من الضمانات الأساسية التي أوجدها المشرع ليتمكن كل من الخصوم والرأي العام من

⁵⁷⁹ - المادة 146 من القانون رقم 01-02، يتعلّق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات، المرجع السابق.

⁵⁸⁰ - المادة 39 من المرسوم التنفيذي رقم 02-65، مؤرخ في 06 فيفري 2002، بمجّد كفيات منح السندات المنحمية وإجراء ذلك، ج.ج.ج.ج. ، عدد 11، صادر في 13 فيفري 2002.

⁵⁸¹ - أنظر المادة 56 من المرسوم التشريعي رقم 93-10، يتعلّق ببورصة القيم المنقولة، معدّل ومتمّم، المرجع السابق.

⁵⁸² - تواتي نصيرة، "مدى تحقيق محاكمة عادلة أمام السلطات الإدارية المستقلة"، المرجع السابق، ص.129.

⁵⁸³ - المادة 52 /2 من الأمر رقم 03-03، يتعلّق بالمنافسة، معدّل ومتمّم، المرجع السابق.

⁵⁸⁴ - المادة 2/30، المرجع نفسه.

⁵⁸⁵ - أنظر المدتان : 38 /2 و 56 من المرسوم التشريعي رقم 93-10، يتعلّق ببورصة القيم المنقولة، معدّل ومتمّم، المرجع السابق.

⁵⁸⁶ - والتي تنص: "... ويستدعي الممثل الشرعي للكيان المعني، بنفس القواعد المتبعة سابقا، للإستماع إليه من طرف اللجنة، ويمكن أن يستعين بوكيل".

مراقبة أعمال القضاء، ممّا يكفل حسن أداء القاضي لعمله، ويكفل الثقة والطمأنينة في نفوس المتقاضين. فعلائية جلسات الحكم مبدأ مكرّس في نصّ المادة 144 من دستور 1996، وكذا في نصّ المادة 285 من قانون الإجراءات الجزائية، وباستثناء الحالات التي تمثّل فيها العلانية خطرا على النّظام العام والآداب العامة، فإنّ المناقشات وإصدار الأحكام تكون علنية⁽⁵⁸⁷⁾، في حين أمام سلطات الضّبط الاقتصادي فالجلسات تأخذ الطابع السريّ. في ظلّ الأمر رقم 06-95 كانت جلسات مجلس المنافسة علانية غير أنّه في إطار الأمر رقم 03-03 تحوّل المشرّع الجزائري عن الاتجاه وأصبحت الجلسات تجري في سرية⁽⁵⁸⁸⁾، أمّا فيما يخصّ نشر القرارات فإنّ هذا الإجراء يعرفه كلّ من مجلس المنافسة و كذا لجنة ضبط الكهرباء والغاز⁽⁵⁸⁹⁾.

3-التّسبب

إنّ التّسبب ضمانة إجرائية هامة تتمثل في إلزامية تسبب القرارات القضائية، فالدستور الجزائري لسنة 1996، كرّس مبدأ التّسبب في نصّ المادة 144 السابقة الذكر⁽⁵⁹⁰⁾، ثمّ جاء قانون الإجراءات المدنية والإدارية الجديد ليترجم هذا المبدأ الدّستوري إلى واقع إجرائي حي⁽⁵⁹¹⁾. ولكن الموقف ليس نفسه بالنسبة لسلطات الضّبط، إذ أنّ البعض منها ملزمة بالتّسبب، إذ يتعلّق الأمر بكل من لجنة ضبط الكهرباء والغاز وكذا مجلس المنافسة، بينما الهيئات الأخرى فالنصوص المؤطرة لها نادرا ما توحى بهذا المبدأ، إذ يتعلّق الأمر بتسبب بعض القرارات فقط مثل ما هو الأمر بالنسبة لسلطة ضبط البريد والمواصلات السلكية و اللاسلكية فيما يتعلّق بتسبب قرارات رفض الطلب⁽⁵⁹²⁾ و الأمر نفسه بالنسبة للجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها فيما يخصّ تسبب قرارات رفض الاعتماد⁽⁵⁹³⁾. وبالعودة إلى قانون الوقاية من الفساد ومكافحته، فإنّ نصّ المادة 11 في الفقرة 06، يقضي بـ: " لإضفاء الشفافية على كيفية تسيير الشؤون العمومية، يتعين على المؤسسات والإدارات والهيئات العمومية أن تلتزم أساسا: ... - بتسبب قراراتها عندما تصدر في غير صالح المواطنين وتبين طرق الطعن المعمول به" نلاحظ أنّ هذا النصّ خاص بالهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، ولكنه جاء بعبارات معممة

587- حمّادي نوال، المرجع السابق، ص.62.

588- المادة 3/28 من الأمر رقم 03-03، يتعلّق بالمنافسة، معدّل ومتمّم، المرجع السابق.

589- المادة 3/45، المرجع نفسه، والمادة 4/153 من القانون رقم 01-02، يتعلّق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات، المرجع السابق.

590- والتي تنصّ على مايلي: " تعلق الأحكام القضائية وينطق بها في جلسات علانية".

591- المادتان 1/11 و 2/77 من القانون رقم 09-08، يتضمّن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، المرجع السابق.

592- المادة 3/25 من القانون رقم 03-2000، يحدّد القواعد العامة المطبقة على البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية، معدّل، المرجع السابق.

593- المادة 2/9 من المرسوم التشريعي رقم 10-93، يتعلّق ببورصة القيم المنقولة، معدّل ومتمّم، المرجع السابق.

تطبق على السلطات الأخرى فكان من الأجدر لو كرّس هذا المبدأ في نص عام ، ضمن تقنين موحد يؤطر نشاط كل سلطات الضّبط.

غير أنّه حتى ولم يشر المشرّع إلى ضمانة التّسبب بصورة واضحة فهذا لا يعني أنّ سلطات الضّبط غير ملزمة بتسبب قراراتها، فإذا كان الأصل أنّ الإدارة غير ملزمة بتسبب قراراتها إلا إذا أوجب القانون عليها ذلك إذ يفترض في القرار الإداري سببه دائما المصلحة العامة، فالجزء الإداري الذي تتخذه هذه الهيئات يمثل عقوبة يجب توضيح أسبابها وفقا للأصول العامة في التّجريم والعقاب، ولقد سبق لمجلس الدّولة الجزائري أن أثار هذه النقطة في قضية "يونين بنك" ضدّ محافظ بنك الجزائر فرغم أنّ قانون التّقد والقرض لا يحتوي على أيّ نصّ يلزم اللّجنة المصرفية بتسبب قراراتها إلا أنّ مجلس الدّولة قضى بـ: "إنّ المقر المتضمّن وقف الاعتماد جاء غير مسبب مخالفا بذلك المبادئ العامة للقانون التي تشترط في هذه الحالة تسبب القرار الذي يضر بحقوق الطرف الآخر"⁽⁵⁹⁴⁾.

وفي الأخير ما يمكننا الإشارة إليه أنّ عدّم التحيّز والحياد اللذان تضمنهما الاستقلالية الفعلية للهيئات الضّابطة، من أهم الضّمانات القانونية لممارسة الصّلاحية القمعية لها⁽⁵⁹⁵⁾، غير أنّ قصور استقلالية سلطات الضّبط في الجزائر يؤثر على عدم تحيّيها وحيادها إن لم نقل يقضي عليها. هكذا نتوصل إلى أنّه رغم الأهمية القصوى لصّلاحية القمعية لسلطات الضّبط، إلا أنّ المشرّع أغفل عنها التّأطير الذي تستحقه بصفتها أهم وأخطر أداة ممنوحة لها، خاصة فيما يتعلّق بالضّمانات المنظمة لنظام العقاب، ما جعل الكثير من هذه الهيئات تتصرف من تلقاء نفسها عن طريق أنظمتها الداخلية ولكن هذا ليس بجل، إنّما دعوة لمشاكل، نظرا لكونها ضّمانات غير كافية وناقصة بالنّسبة للمتعاملين الاقتصاديين، وهذا ما يشكك في كون سلطات الضّبط كآليات لتحقيق الحكومة.

⁵⁹⁴ - قرار مجلس الدّولة رقم 13 مؤرّخ في 09 فيفري 1999، قضية اتحاد البنك المؤسسة المالية في شكل شركة المساهمة "يونين بنك"، ضدّ محافظ بنك الجزائر، المرجع السابق.

⁵⁹⁵ - Voir : MARTUCCI Francesco, « Le pouvoir de sanction des autorités de régulation et le principe d'impartialité », op.cit., pp. 34-39, et voir : LE BOT Olivier, « Le pouvoir de sanction des autorités administratives soumis aux principes d'impartialité », Revue Constitutions, n° 01, 2013, pp. 95-98.

- Et voir aussi :

- C. const., n° 2011-200 QPC, du 02 décembre 2011, www.conseil-constitutionnel.fr/ et aussi : C. const., Commentaire de la décision n° 2011-200, pp.5-6, www.conseil-constitutionnel.fr/

- C. const., n° 2012-280 QPC, du 12 octobre 2012, op.cit.,

- C. const., n° 2013-331 QPC, du 05 juillet 2013, www.conseil-constitutionnel.fr/

- C. const., n° 2013-359 QPC, du 13 décembre 2013, www.conseil-constitutionnel.fr/

المبحث الثّاني

إخضاع ممارسة الاختصاصات الضّبطية لرقابة قضائية تحقيقا للحكومة

الأصل أنّ سلطات الضّبط الاقتصادي، لا تخضع لأي نوع من أنواع الرّقابة مهما كان نوعها وذلك نظرا لخصوصية نظامها القانوني من جهة، وحساسية مهامها من جهة أخرى، وبهذا فإنّ هذه السلطات لا تخضع لا لرقابة سلمية ولا لرقابة وصائية، ولكنها لا تفلت من الرّقابة القضائية، ذلك خوفا من تعديها على الحريات والحقوق المكفولة دستوريا⁽⁵⁹⁶⁾.

تكتسي الرّقابة القضائية أهمية كبيرة باعتبارها وسيلة قانونية وقضائية لمعينة كيفية تطبيق القانون من طرف سلطات الضّبط الاقتصادي، هذا ما يحفز على رد القرارات أو الممارسات غير المشروعة إلى الشّريعة بما يضمن سيادة القانون، فالرقابة القضائية تشكل المبدأ الأساسي الذي يسمح بضمان التأطير القانوني لعمل هذه السلطات في ظلّ دولة الحق والقانون⁽⁵⁹⁷⁾، وحتى وإن كانت وظيفة الضّبط ذات بعد إقتصادي هام، إلا أنّها تبقى وظيفة قانونية بالدرجة الأولى تهدف إلى تطبيق القانون⁽⁵⁹⁸⁾. وعلى هذا الأساس فالرقابة القضائية تضيء الطمأنينة تجاه تدخل وممارسة سلطات الضّبط الاقتصادي للصّلاحيات الضّبطية، ما يضمن تحقيق الحكومة، وقياسا على ذلك نتعرض إلى نقطتين أساسيتين تتمثل الأولى في تحديد الجهة القضائية المختصة بمراقبتها (المطلب الأوّل)، وتتعلّق الثّانية بتحديد نطاق الرّقابة (المطلب الثّاني).

المطلب الأوّل

الجهة القضائية المختصة بالرقابة على ممارسة الاختصاصات الضّبطية

تعتبر عملية تحديد الاختصاص بمثابة الوسيلة الضّروية التي تساعد الجهات القضائية سواء الإدارية أو العادية على الوقوف على درجة ومدى اختصاصها بالنظر والفصل في المنازعات المعروضة أمامها⁽⁵⁹⁹⁾، ممّا يؤدي إلى ربح الوقت والمحافظة على الجهود من إهدارها سدى⁽⁶⁰⁰⁾.

⁵⁹⁶ - أنظر المادة 139 من دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطيّة الشعبية لسنة 1996، المرجع السابق.

⁵⁹⁷ - GUEDON Marie-José, Les autorités administratives indépendantes, op.cit., p.126.

⁵⁹⁸ - بوجمّلين وليد، المرجع السابق، ص.184.

⁵⁹⁹ - إنّ مسألة توزيع الاختصاص لا تطرح في الدّول الأنجلوسكسونية، إذ يعود اختصاص كل المنازعات فيها إلى جهة قضائية واحدة، وإنّما المسألة تطرح في الدّول التي تأخذ بالازدواجية القضائية.

⁶⁰⁰ - بوجادي عمر، اختصاص القضاء الإداري في الجزائر، رسالة لنيل درجة دكتوراه دولة في القانون، كلية الحقوق، جامعة تيزي وزو، 2011، ص.10.

قام المشرّع الجزائري بتوزيع الاختصاص القضائي فيما يخص الرّقابة على نشاطات سلطات الضّبط الاقتصادي إلى جهتين، حيث جعل الطّعن في قراراتها كأصل عام يدخل في نطاق القضاء الإداري (الفرع الأوّل)، وكاستثناء جعل الاختصاص في الفصل في بعض الدّعوى للقضاء العادي (الفرع الثّاني).

الفرع الأوّل

الاختصاص الأصلي للقضاء الإداري

يعتبر القضاء الإداري الجهاز الوحيد المختص بالنظر في أعمال السّطات الإدارية، ذلك في إطار ممارستها لامتيازات السّطة العامة، وتتجلى أهمية وجود قضاء إداري متخصص في المنازعات الإدارية في كون رقابة القضاء على الأعمال الإدارية، بمثابة جزاء لمبدأ المشروعية والضّمانة الفعّالة لتطبيق القانون⁽⁶⁰¹⁾. ولذلك فإنّ الطّابع الإداري الذي تتمتع به جلّ سلطات الضّبط الاقتصادي، يخوّل الطّعن في قراراتها كأصل أمام القضاء الإداري⁽⁶⁰²⁾، و من المعروف أنّ هذا الأخير هو القاضي الطبيعي للإدارة في الرّقابة على كلّ ما تقوم به من تصرّفات في إطار أداء نشاطها الضّبطي، وهذه الرّقابة تتمّ على درجتين مجلس الدّولة كأعلى درجة (أوّلاً)، والمحاكم الإدارية كدرجة أولى (ثانياً).

أوّلاً- اختصاص مجلس الدّولة

يسند الدّستور الجزائري لمجلس الدّولة اختصاص الرّقابة على قرارات السّطات الإدارية، كما اعتبره أعلى قمّة في هرم التنظيم القضائي الإداري⁽⁶⁰³⁾، وبصدور القانون العضوي رقم 01-98 المتعلّق باختصاصات مجلس الدّولة وتنظيمه و عمله تأكّد ذلك⁽⁶⁰⁴⁾، كما أنّ أغلب النّصوص التأسيسية لسلطات الضّبط الاقتصادي، تؤكد على أنّ الطعون الموجهة ضدّ قرارات هذه الهيئات، يعود اختصاص الفصل فيها لمجلس الدّولة⁽⁶⁰⁵⁾، هذا باستثناء قانون المنافسة الذي لا يعترف بالولاية الكاملة لمجلس الدّولة على منازعاته، بل أخضع جزء منها لرقابة القضاء العادي، وكذا كل من قانون المحروقات وقانون المناجم اللذان استبعدا فيهما المشرّع كلياً اختصاص مجلس الدّولة وذلك على أساس أنّ وكالتي

⁶⁰¹-Voir: GJIDARA Marc, «Le contrôle exercé par le juge administratif sur les autorités administratives indépendantes», 2013, pp. 265-288, En ligne : www.pravst.hr/dokumenti/zbornik.pdf

⁶⁰² - نايل نبيل محمد، اختصاص القاضي الإداري بمنازعات سلطات الضّبط المستقلّة - دراسة نظرية-، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع القانون العام، تخصص: قانون المنازعات الإدارية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تيزي وزو، 2013، ص.23.

⁶⁰³ - أنظر المادة 152 من دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطيّة الشّعبية، لسنة 1996، المرجع سابق.

⁶⁰⁴ - قانون عضوي رقم 01-98، مؤرّخ في 30 ماي 1998، يتعلّق باختصاصات مجلس الدّولة وتنظيمه وعمله، ج.ر.ج.ج.، عدد 37، صادر في 02 جوان 1998، معدّل ومتمّم للقانون العضوي رقم 11-13 مؤرّخ في 26 جويلية 2011، ج.ر.ج.ج.، عدد 43، صادر في 03 أوت 2011.

⁶⁰⁵ - ZOUAÏMIA Rachid, Les instruments juridiques de la régulation économique en Algérie, op.cit., p.213.

المحروقات والوكالتين المنجميتين سلطات تجارية وليست إدارية، وفيهما قام المشرّع بإخضاع منازعاتهما لرقابة القضاء العادي، وكما قام بإخضاع جزء من منازعات وكالتي المحروقات لرقابة التحكيم التجاري الدولي، لكن كون أغلب هذه النصوص تؤكد على اختصاص مجلس الدولة، لا يعني خلوّ بعض النصوص الأخرى من إشكالات قانونية فيما يخصّ سكوتها عن تبيان الجهة المختصة بذلك.

مثلا هو الحال بالنسبة لقانون المياه أو بالنسبة أيضا لقانون الكهرباء و توزيع الغاز بواسطة القنوات، حيث أنّ نصّ المادة 139 من هذا الأخير تنص على: " يجب أن تكون قرارات لجنة الضّبط مبررة. ويمكن أن تكون موضوع طعن قضائي لدى مجلس الدولة" ، يوحى هذا النص إلى إمكانية الطعن قضائيا أمام مجلس الدولة ولكن في المقابل فإنّ نصّ المادة 150 من القانون نفسه تنص على أنّه: "يجب أن تكون العقوبات مبررة. ويمكن أن تكون موضوع طعن قضائي" (606).

إنّ توظيف مصطلح الطعن القضائي "Recours judiciaire" (607)، يثير التساؤل الآتي: في هذه الحالة هل يعود الاختصاص لمجلس الدولة أم للمحاكم الإدارية؟ ، وهذا يفرض علينا العودة إلى القواعد العامة المتعلقة بالاختصاص المنصوص عليها في قانون الإجراءات المدنية والإدارية، وبالتحديد نص المادة 800 منه، والتي تنص على أنّه: " المحاكم الإدارية هي جهات الولاية العامة في المنازعات الإدارية.

تختص بالفصل في أول درجة، بحكم قابل للاستئناف في جميع القضايا، التي تكون الدولة، أو الولاية أو البلدية أو إحدى المؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية طرفا فيها. (608).

إنّ الملاحظ من نص هذه المادة أنّ لجنة ضبط الكهرباء والغاز لا تندرج ضمن أيّ من هذه الفئات، فهي ليست دولة ولا ولاية ولا بلدية ولا حتى مؤسسة عمومية ذات طابع إداري، فهي تصنّف كهيئة مستقلة تتمتع بالشخصية القانونية والاستقلال المالي، وبالرجوع إلى نصّ المادة 09 من القانون العضوي رقم 01-98 بعد تعديلها بموجب القانون العضوي رقم 11-13 أصبحت دعاوى الإلغاء التي يختص بها مجلس الدولة واردة على سبيل المثال، حيث أصبحت صياغتها كالآتي: " يختص

⁶⁰⁶ - قانون رقم 01-02، يتعلّق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات، المرجع السابق.

⁶⁰⁷ - معظم نصوص المواد المحرّرة باللّغة الفرنسية ، والمتعلّقة بقابلية الطعن في قرارات سلطات الضّبط الاقتصادي، المشرّع فيها يستعمل عبارة

"Recours judiciaire"، أين كان على المشرّع حسب الأستاذ "زوايمية" أن يستعمل عبارة "Recours juridictionnel".

- ZOUAÏMIA Rachid, Les instruments juridiques de la régulation économique en Algérie, op.cit., p.214 ; du même auteur : « Le régime contentieux des autorités administratives indépendantes en droit Algérien », Idara, n° 29, 2005, pp. 08-09.

⁶⁰⁸ - قانون رقم 09-08، يتضمّن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، المرجع سابق.

مجلس الدّولة كدرجة أولى وأخيرة، بالفصل في دعاوى الإلغاء والتفسير وتقدير المشروعية في القرارات الإدارية الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية والهيئات العمومية الوطنية والمنظمات المهنية الوطنية. ويختص أيضا بالفصل في القضايا المخولة له بنصوص خاصة".

باستقراء نصّ المادة، يتبين أنّ اختصاص مجلس الدّولة كجهة قضائية إدارية محدّد في ثلاث فئات تكون قراراتها محلّ دعوى إلغاء وهي: السلطات الإدارية المركزيّة، الهيئات العموميّة الوطنيّة والمنظّمات المهنيّة الوطنيّة دون الإشارة إلى سلطات الضّبط الاقتصادي.

لكن بتمحيص الفقرة الثّانية من المادة نفسها، يبدو ضمّنيا أنّ مجلس الدّولة هو المختصّ تجاه أعمال سلطات الضّبط، ذلك على أساس أنّ المشرّع الجزائري قد أضاف إلى اختصاصات هذا المجلس اختصاص الفصل في القضايا المخولة له بموجب نصوص خاصّة، وبما أنّ سلطات الضّبط الاقتصادي عبارة عن هيئات منشأة بموجب نصوص خاصّة فإنّ هذا يعني أنّ اختصاص النّظر في منازعات قرارات هذه الهيئة يكون من نصيب قضاء مجلس الدّولة.

غير أنّ المجلس الدّستوري الجزائري وفي رأي صادّر له في سنة 2011، ذلك بمناسبة نظره في مدى مطابقة القانون العضوي رقم 11-13 المعدّل والمتّم للقانون العضوي رقم 01-98 للدّستور، قد أورد مايلي: " واعتبارا بالنتيجة، فإنّ اعتماد اختصاصات أخرى لمجلس الدولة بالإحالة إلى "نصوص خاصة" بدون تحديد طابع ومضمون هذه النصوص، يكون المشرّع العضوي قد أغفل مجال اختصاصه في هذا الموضوع.

غير أنّه اعتبارا أنّه إذا كانت عبارة "نصوص خاصة" المستعملة من طرف المشرّع القصد منها هو نصوص تكتسي نفس طابع القانون، موضوع الإخطار، وأن موضوعه ذو علاقة بهذا القانون العضوي، فإن الفقرات الأخيرة من المواد 9 و10 و11 المذكورة أعلاه تعد مطابقة للدّستور شريطة مراعاة هذا التحفظ"⁽⁶⁰⁹⁾.

بالاستناد إلى الشّق الأول من رأي المجلس الدّستوري الجزائري المشار إليه أعلاه، يتبيّن لنا بأنّ هذا الأخير قد اتّخذ موقفا بعدم دستورية أحكام الفقرة الثّانية من نصّ المادة 09 من القانون العضوي رقم 01-98 المعدّل والمتّم السابق الذكر والتي تضمنت عبارة "نصوص خاصة"، وذلك نظرا لأنّها لم تحدّد طبيعة هذه النصوص، باعتبار أنّ اختصاصات مجلس الدّولة يتمّ تحديدها بموجب قانون عضوي

⁶⁰⁹ - رأي رقم 02/ر.م. د/11، مؤرّخ في 6 جويلية 2011، يتعلّق بمراقبة مطابقة القانون العضوي المعدّل والمتّم للقانون العضوي رقم 01-98 المؤرّخ في 30 ماي 1998 والمتعلّق باختصاصات مجلس الدّولة وتنظيمه وعمله للدّستور، ج.ر.ج.ج.، عدد 43، صادّر في 03 أوت 2011.

طبقا لنصّ المادة 153 من الدّستور الجزائري⁽⁶¹⁰⁾، فالقانون العضوي وكما هو معلوم أسمى من القانون العادي، وهو ما يؤكّد عليه المجلس الدّستوري، وإن دلّ هذا على شيء إنّما يدلّ على أنّ النّصوص التّشريعية التي كرّست اختصاصات مجلس الدّولة غير دستورية، لاسيما المادة 901 من القانون رقم 09-08 المتعلّق بقانون الإجراءات المدنية والإدارية فهي مكرّسة بموجب قانون عادي، وبالتالي فهي غير مطابقة لأحكام الدّستور.

ولكن بالنّظر إلى الشّقّ الثّاني من رأي المجلس الدّستوري نلاحظ أنّه قد وضع تحفظا فيما يخصّ عبارة "نصوص خاصة" الواردة في نصّ المادة 09 السّالفة الذكر، وهذا التّحفظ يتمثّل في أنّه إذا كان المقصود من عبارة "نصوص خاصة" نصوص من طبيعة عضويّة أي من نفس طبيعة القانون العضوي رقم 01-98 المتعلّق باختصاصات مجلس الدّولة وتنظيمه وعمله، فإنّ أحكام الفقرة الثّانية من نصّ المادة 09 تكون بذلك دستورية بشرط تقييدها بهذا التّحفظ.

غير أنّ مسألة تكييف سلطات الضّبط الاقتصادي لم يتم حلها بعد، وذلك لأنّ واقع هذه الهيئات هو عدم وجودها ضمن الهرم التسلسلي للإدارة العامة⁽⁶¹¹⁾، رغم أنّ جلّ هذه السلطات ذات طابع إداري كما رأينا سابقا، هذا ما جعل الأستاذ "زوايمية رشيد" يقترح تصنيف هذه السلطات في إطار فئة "الهيئات العمومية الوطنية" والتي يعود إختصاص النّظر في الطّعون الموجهة ضدّ قراراتها إلى مجلس الدّولة⁽⁶¹²⁾، وذلك أوّلاً لكون تسمية "الهيئات العمومية الوطنية" تتميّز بنوع من العموميّة والتّجريد باعتبارها مفهوما واسعا، وثانياً لكونه الحلّ الأكثر استجابة لهذه الهيئات الجديدة والذي يسمح بالتّالي بتبرير اختصاص مجلس الدّولة برقابة أعمالها⁽⁶¹³⁾.

⁶¹⁰ - دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشّعبية لسنة 1996، المرجع السابق.

⁶¹¹ - ماتهسة لامية، الرّقابة القضائية على أعمال مجلس المنافسة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع القانون العام، تخصص : القانون العام

للأعمال، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بجاية، 2012، ص.88.

⁶¹²-Sur la question, voir : ZOUAÏMIA Rachid, Les instruments juridiques de la régulation économique en Algérie, op.cit. , pp. 219-221, du même auteur : « le régime contentieux des autorités administratives indépendantes en droit Algérien », op.cit., pp.10-17.

- وهو ما تبناه الأستاذ "خلوفي رشيد"، أنظر: خلوفي رشيد، "النّظام القضائي الجزائري: مجلس الدّولة، مجلة الموثّق، العدد 02، 2001، ص.36.

⁶¹³ - نشير هنا أنّ مجلس الدّولة قد حاول أداء دوره في فحص مشروعية قرارات سلطات الضّبط الاقتصادي، خاصة في منازعات البنوك نذكر مثلا : أنّه فصل في مختلف الطّعون التي قدّمها يونين بنك « Union Bank » ضدّ محافظ بنك الجزائر، فألغى قرار اللّجنة المصرفية القاضي برفض تأسيس محامي فرنسي للدّفاع عن مصالح البنك. قرار مجلس الدّولة رقم 002111 مؤرّخ في 08 ماي 2000، قضية يونين بنك ضدّ محافظ بنك الجزائر، مجلة مجلس الدّولة، عدد 06، 2005، ص.ص.71-68، في حين قضى بعدم تأسيس طعنه المقدم ضدّ اللّجنة المصرفية بسحب صفة الوسيط من يونين بنك، قرار مجلس الدّولة رقم 002138 مؤرّخ في 08 ماي 2000، قضية يونين بنك ضدّ محافظ بنك الجزائر، مجلة مجلس الدّولة، عدد 06، 2005، ص.ص.75-79.

ثانياً - اختصاص المحاكم الإدارية

حلّت المحاكم الإدارية محلّ العرف الإدارية في المجالس القضائية في التّنظيم القضائي الموحد، تمّ إنشاؤها بموجب القانون رقم 02-98 المتعلّق بالمحاكم الإدارية⁽⁶¹⁴⁾، حيث تنص المادة الأولى منه على أنّه: "تنشأ محاكم إدارية قضائية للقانون العام في المادة الإدارية، يحدّد عددها واختصاصها الإقليمي عن طريق التّنظيم"⁽⁶¹⁵⁾، تعتبر المحاكم الإدارية صاحبة الولاية العامة للفصل في المنازعات الإدارية بحسب نصّ المادة 800 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، فالمبدأ أن تختصّ المحاكم الإدارية على مستوى الدّرجة الأولى في جميع القضايا التي تكون الدّولة، الولاية أو البلدية أو إحدى المؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية طرفاً فيها.

في القانون المقارن اختصاص المحاكم الإدارية في منازعات سلطات الضّبط، يتركز أساساً في المنازعات المتعلّقة بمسؤولية الدّولة على أساس أنّ هذه السّلطات ليس لديها شخصية معنوية، فترفع القضية كأول درجة أمام المحكمة الإدارية، ثمّ تستأنف أمام محكمة الاستئناف الإدارية، ثمّ يطعن بالتقض في قراراتها أمام مجلس الدّولة.

في حين القانون الجزائري إذا كانت النّصوص التأسيسية أكّدت بصفة صريحة على اختصاص مجلس الدّولة، فالأمر يخلّف بالنسبة لاختصاص المحاكم الإدارية، إلّا إذا حاولنا تفسير سكوت النّصوص التأسيسية عن تحديد الاختصاص، كما هو الحال كما قلنا في قانون المياه وقانون الكهرباء وتوزيع الغاز⁽⁶¹⁶⁾. أو مثلما هو الحال أيضاً بالنسبة لقانون المنافسة فيما يتعلّق بتكريس مبدأ حق المطالبة بالتعويض عن الضّرر، وذلك تحديداً في نصّ المادة 48 منه، أين تقضي بـ: "يمكن كل شخص طبيعي أو معنوي يعتبر نفسه متضرراً من ممارسة مقيدة للمنافسة، وفق مفهوم أحكام هذا الأمر، أن يرفع دعوى أمام الجهة القضائية المتخصصة طبقاً للتشريع المعمول به".

فالإشكال المطروح في هذا الصّدّد يتعلّق بالشخص الطبيعي أو بالمؤسسة المدّعية إلغاء القرار الصّادر عن مجلس المنافسة التي قد تطالب بالتعويض عن الضّرر الذي لحقها من جرّاء هذا القرار⁽⁶¹⁷⁾

⁶¹⁴ - قانون رقم 02-98 مؤرّخ في 30 ماي 1998، يتعلّق بالمحاكم الإدارية، ج.ر.ج.، عدد 37، صادر في أول جوان 1998.

⁶¹⁵ - مرسوم تنفيذي رقم 98-356، مؤرّخ في 14 نوفمبر 1998، يحدّد كليات تطبيق أحكام القانون رقم 98-02 المتعلّق بالمحاكم الإدارية، ج.ر.ج.، عدد 85، صادر في 15 نوفمبر 1998، معدّل بالمرسوم التنفيذي رقم 11-195، مؤرّخ في 22 ماي 2011، ج.ر.ج.، عدد 29، صادر في 22 ماي 2011.

⁶¹⁶ - المادة 150 من القانون 01-02، يتعلّق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات، المرجع السابق.

⁶¹⁷ - مائة لامية، المرجع السابق، ص. 141.

فالأمر هنا يتعلّق بدعوى التعويض عن أضرار تسببها هيئات إدارية والتي هي في الأصل من اختصاص المحاكم الإدارية⁽⁶¹⁸⁾، لكن مجال اختصاص هذه الأخيرة محدّد بموجب نصوص المواد 800 و801 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، وهذا المجال لا يشمل القرارات الصادرة عن سلطات الضبط الاقتصادي.

لذا، رغم أنّ القاعدة العامة هي اختصاص المحاكم الإدارية في منازعات المسؤولية عن الأضرار الناتجة عن تصرفات السلطات الإدارية، ولا يمكن استبعادها إلاّ بنصوص خاصة وهو ما لم تجسده النصوص التأسيسية للسلطات الضبط، بالتالي لا يمكن الاعتماد على سكوت هذه النصوص أو إحالتها لنا إلى القواعد العامة لنسب الاختصاص للمحاكم الإدارية.

كل هذا يجعل المتنازع يتوه بين النصوص التأسيسية والقواعد العامة في البحث عن الجهة التي يتوجّه إليها في حالة قيام النزاع⁽⁶¹⁹⁾، وهذا لا يخدم مصلحة المتعامل الاقتصادي الذي يحتاج إلى المرونة والسّعة في حلّ نزاعاته لتحقيق فاعلية الرّقابة القضائية، وبالتالي هذا لا يحقق الحوكمة⁽⁶²⁰⁾.

الفرع الثاني

الاختصاص الإستثنائي للقضاء العادي

تمثّل المادة الاقتصادية معياراً لتوزيع الاختصاص بين القاضي الإداري والقاضي العادي وكذلك معياراً لفتح المجال أمام جهات أخرى ذلك مراعاة للمصلحة الاقتصادية⁽⁶²¹⁾. ولذلك فإنّه حتى وإن كان المبدأ العام يقضي بأنّ القاضي الإداري هو صاحب الاختصاص الاستثنائي و المانع في المنازعات الإدارية، وأنّ مبدأ الفصل بين هذه الهيئات الإدارية والقضاء العادي يفترض أن يكون

⁶¹⁸ - وهو ما أكدّ عليه مجلس الدولة الجزائري، مثلاً في القرارين التاليين:

- قرار مجلس الدولة رقم 283058 مؤرّخ في 25 ماي 2002، قضية (م-م) ضد (ب-م)، مجلّة مجلس الدولة، العدد الأول، 2002، ص.239.

- قرار مجلس الدولة رقم 145995 مؤرّخ في 01 فيفري 1999، مجلّة مجلس الدولة، العدد الأول، 2002، ص.88.

⁶¹⁹ - حمادي نوال، المرجع السابق، ص.99.

⁶²⁰ - يجب التنويه أنّ المشرّع الجزائري قد فضّل كما رأينا العمل بالمعيار العضوي أو بالأحرى "المعيار التعدادي *le critère énumératif*" كما يصطلح عليه الأستاذ "زوايمية رشيد"، وذلك لأسباب من ضمنها تحديد اختصاص القضاء الفاصل في المواد الإدارية، الواردة في نص المادتان 09 من القانون العضوي رقم 98-01 المتعلّق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، معدّل و متّم، ونص المادة 800 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية التي سبق ذكرها، غير أنّه أحياناً يلجأ إلى الأخذ بالمعيار المادّي، وعلى سبيل المثال نذكر: المادة 56 من القانون رقم 88-01، يتضمّن القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الاقتصادية، المرجع السابق. (ملغى جزئياً)

- ZOUAÏMIA Rachid, « Les agences de régulation dans le secteur des hydrocarbures ou les mutations institutionnelles en matière de régulation économique », op.cit., p.92.

⁶²¹ - حمادي نوال، المرجع السابق، ص.100.

للإدارة قاضيها الطّبيعي⁽⁶²²⁾، فإنّ المجلس الدّستوري الفرنسي أقرّ بمبدأ تحويل الاختصاص إلى القضاء العادي وذلك بالنّسبة للمنازعات المتعلّقة بقرارات مجلس المنافسة، وأسّس ذلك على حسن سير إدارة العدالة « La bonne administration de la justice »⁽⁶²³⁾.

دون أن ينظر المجلس الدّستوري الجزائري في ذلك وإقتداءً بنظيره الفرنسي، قام المشرّع الجزائري بتقليد مسألة تحويل الاختصاص وقرّر رقابة القضاء العادي بالنّسبة لبعض قرارات مجلس المنافسة ممثلاً في الغرفة التّجارية لمجلس قضاء الجزائر العاصمة (أولاً)، هذا دون نسيان استبعاد اختصاص القضاء الإداري في الرّقابة على قرارات وكالتي المحروقات والمناجم، فقد حوّل فيهما اختصاص النّظر في قراراهما للقضاء العادي (ثانياً).

أولاً - اختصاص مجلس قضاء الجزائر العاصمة (الغرفة التّجارية)

لم يعترف المشرّع الجزائري بازدواجية الجهة القضائية المختصة برقابة قرارات مجلس المنافسة إلّا بعد صدور الأمر رقم 03-03 المتعلّق بالمنافسة، المعدّل والمتّم⁽⁶²⁴⁾، حيث تنص المادة 63 منه على مايلي: " تكون قرارات مجلس المنافسة المتعلقة بالممارسات المقيّدة للمنافسة قابلة للطعن أمام مجلس قضاء الجزائر الذي يفصل في المواد التجارية... " .

فالظاهر جلياً ممّا تقدم هو تأكيد مسألة خضوع قرارات مجلس المنافسة المتعلّقة بالممارسات المقيّدة للمنافسة لاختصاص قاضي الغرفة التّجارية لمجلس قضاء الجزائر العاصمة، غير أنّ الإشكال المطروح في هذا الإطار هو كيف يمكن القبول بالطّعن في قرارات سلطة إدارية أمام جهة قضائية تنتمي للقانون الخاص وليس للقانون العام؟، خاصة وأنّ المشرّع الجزائري كيف مجلس المنافسة صراحة بأنّه سلطة إدارية⁽⁶²⁵⁾. بعبارة أخرى ما هي مبررات خروج المشرّع الجزائري عن المألوف وتقريره رقابة القضاء العادي الممثّلة في الغرفة التّجارية لمجلس قضاء الجزائر العاصمة على بعض قرارات مجلس المنافسة؟. لن نجد الإجابة على ذلك إلّا في خضم القانون الفرنسي، حيث كان المشرّع الفرنسي وكما أشرنا سابقاً إلى نقل الاختصاص في مجال الرّقابة على قرارات مجلس المنافسة، مستندا في ذلك إلى حسن سير العدالة بضمّ جميع المنازعات المتعلّقة بالمنافسة تحت رقابة هيئة قضائية واحدة، لتفادي

⁶²² - مائة لامية، المرجع السابق، ص.119.

⁶²³ -C.cons., n°86-224 DC du 23 janvier 1987, www.legifrance.gouv.fr/

⁶²⁴ - لأن تمييز المشرّع الجزائري بين قرارات مجلس المنافسة المتعلّقة بعمليات التّجميع والقرارات الخاصّة بالممارسات المقيّدة للمنافسة، لا نجد له وجود في إطار الأمر رقم 06-95 المتعلّق بالمنافسة، المرجع السابق (ملغى).

⁶²⁵ - المادة رقم 23 من الأمر رقم 03-03، يتعلّق بالمنافسة، معدّل ومتّم، المرجع السابق.

تشكّتها في أنظمة قضائية مختلفة ولفنّادي وقوع تعارض في الأحكام، خاصة وأنّ منازعات المنافسة تنشأ في عدّة جوانب : مدنية، جنائية وتجارية، وبغضّ النّظر عن الوصف الإداري للمجلس يكون القضاء العادي هو المختص لأجل توحيد الاجتهاد القضائي في مجال المنافسة⁽⁶²⁶⁾.

هذا دون نسيان أنّ القضاة الإداريين ليس لهم تكوين اقتصادي كاف عكس القضاة العاديين الذين عادة ما تعرض عليهم قضايا تخصّ الجانب الاقتصادي، لذلك إسناد مهمة الرّقابة للقضاء العادي هو الأنسب⁽⁶²⁷⁾، ولكن يبقى نقل الاختصاص يجب أن يعلّل وفقا لمقتضيات حسن سير العدالة وأن يتمّ ضمن إطار محدّد ومحصور «Aménagement précis et limité» مثلما أكّد عليه المجلس الدّستوري الفرنسي⁽⁶²⁸⁾.

غير أنّ تبّي مثل هذه الحلول لا يمكن أن يتمّ قبولها بسهولة في القانون الجزائري وبصفة آلية دون أن يحدث ذلك مشاكل قانونية صعبة⁽⁶²⁹⁾، ويكمن ذلك في:

- أنّ المشرّع الفرنسي قد أسند إلى محكمة استئناف باريس مهمة النّظر في القرارات المتعلقة بالممارسات المقيدة للمنافسة، في حين حوّل لمجلس الدولة اختصاص الفصل في مشروعية القرارات المتخذة بشأن التّجميعات على أساس أنّ هذه الأخيرة تصدر عن سلطة وزارية أي الوزير المكلف بالاقتصاد⁽⁶³⁰⁾، فهو قرار إداري مركزي فمن الطّبيعي أن يكون الطّعن فيه أمام مجلس الدولة، في حين أنّ الأمر يخلّف بالنّسبة للقانون الجزائري الذي يمنح هذا الاختصاص لمجلس المنافسة⁽⁶³¹⁾.

⁶²⁶- Considérant 17 : « que ,si le conseil de la concurrence, organisme administratif ,est appelé à jouer un rôle important dans l'application de certaines règles relatives au droit de la concurrence ,il n'en demeure pas moins que le juge pénal participe également à la répression des pratiques anticoncurrentielles ...des titres divers le juge civile ou commercial est appelé à connaitre d'actions en responsabilité ou en nullité fondées sur le droit de la concurrence ;que la loi présentent examinée tend à unifier sous l'autorité de la cour de cassation l'ensemble de ce contentieux spécifique à supprimer des divergence qui pourraient apparaitre dans l'application et dans l'interprétation du droit de la concurrence » , C.cons., n° 86-224 DC du 23 janvier 1987, op.cit.

⁶²⁷- ماتسة لامية، المرجع السابق ، ص.122.

⁶²⁸-TOUATI Mohand Cherif, « Le pouvoir répressif du conseil de la concurrence », Communication au Colloque national sur les autorités administratives indépendantes en Algérie, 13-14 novembre 2012, Faculté de droit et de science politique, Université de Guelma , p.11.

⁶²⁹-ZOUAÏMIA Rachid, Le droit de la concurrence, Editions Belkeisse, Alger, 2012, p.234.

⁶³⁰ - وهذا قبل أن يتمّ تعديل قانون المنافسة الفرنسي بموجب قانون عصريّة الاقتصاد، حيث أصبحت قرارات التّجميعات تتخذ من قبل سلطة المنافسة وليس الوزير المكلف بالاقتصاد،

- Voir : L'Art.430-3 de code de commerce français dispose que : « l'opération de concentration doit être notifiée à l'autorité de la concurrence avant sa réalisation... », Code de commerce français, op.cit., et voir : la loi n° 2008-776 du 04 aout 2008 de modernisation de l'économie, www.legifrance.gouv.fr/

⁶³¹- نايل نبيل محمد، المرجع السابق، ص.34.

- كما أنّ تكييف مجلس المنافسة بالسلطة الإدارية بنص قانوني صريح يقتضي بالضرورة إخضاعه لرقابة مجلس الدّولة بمفهوم نصّ المادة 09 من القانون العضوي رقم 98-01 المتعلّق باختصاصات مجلس الدّولة وتنظيمه وعمله المعدّل والمتّمم السابق الذكر، لكن الطّعون المقدّمة ضدّ قرارات مجلس المنافسة يكون فيها الاختصاص للغرفة التّجارية لمجلس قضاء الجزائر العاصمة، والذي تمّ تحديده بقانون عادي ممّا يعتبر مخالفة صريحة لقانون عضوي أعلى منه درجة⁽⁶³²⁾.

فالمشرّع قد تجاهل مبدأ تدرّج القواعد القانونية⁽⁶³³⁾، وهذا ما يؤدي إلى إثارة عدم دستورية نصّ المادة 63 من الأمر رقم 03-03 المتعلّق بالمنافسة المعدّل والمتّمم، لأن تقرير تحويل الاختصاص من مجلس الدّولة لا يمكن أن يتمّ إلاّ بقانون عضوي. فبالرجوع إلى نصّ المادة 153 من دستور 1996 والتي تنص على أنّه: " يحدّد قانون عضوي تنظيم المحكمة العليا، ومجلس الدّولة، ومحكمة التنازع، وعملهم، واختصاصاتهم الأخرى."، وعلى هذا الأساس و في إطار أنّ القانون العضوي هو الذي يحدّد صلاحيات و اختصاصات مجلس الدّولة، فإنّه ليس للقانون العادي لا تحديد صلاحياته الجديدة ولا تأكيد صلاحيات كان يتمتع بها عن طريق قانون عضوي⁽⁶³⁴⁾.

ولقد كان للمجلس الدّستوري الجزائري مناسبات عديدة في تأكيد ضرورة احترام مركز القانون العضوي، بدءاً من مناسبة نظره في مدى مطابقة القانون العضوي المتعلّق باختصاصات مجلس الدّولة وتنظيمه وعمله للدّستور⁽⁶³⁵⁾، ثمّ تقديره مدى مطابقة النّظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لأحكام الدّستور⁽⁶³⁶⁾، وكذا عن رأي له في رقابة مطابقة القانون الأساسي للقضاء لأحكام الدّستور⁽⁶³⁷⁾، و رأي له بمناسبة نظره في مدى مطابقة التّنظيم القضائي للدّستور⁽⁶³⁸⁾.

⁶³² - كمو محمد الشريف، الممارسات المنافية للمنافسة في القانون الجزائري : دراسة مقارنة بالقانون الفرنسي، أطروحة لنيل درجة دكتوراه دولة في القانون، فرع: القانون العام، كلية الحقوق، جامعة تيزي وزو، 2005، ص.338.

⁶³³ - ZOUAÏMIA Rachid, Le droit de la concurrence, op.cit., p.230.

⁶³⁴ - Ibid..

⁶³⁵ - رأي رقم 06/د.ق.ع.م.د مؤرّخ في 19 ماي 1998، يتعلّق بمراقبة مطابقة القانون العضوي المتعلّق باختصاصات مجلس الدّولة وتنظيمه وعمله للدّستور، ج.رج.ج.، عدد 37، صادّر في 01 جوان 1998.

⁶³⁶ - رأي رقم 10/ر.ن.د.د. مؤرّخ في 13 ماي 2000، يتعلّق بمراقبة مطابقة النّظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني للدّستور، ج.رج.ج.، عدد 46، صادّر في 30 جويلية 2000.

⁶³⁷ - رأي رقم 02/ر.ق.ع.م.د. مؤرّخ في 22 أوت 2004، يتعلّق بمراقبة مطابقة القانون العضوي المتضمّن القانون الأساسي للقضاء للدّستور، ج.رج.ج.، عدد 57، صادّر في 08 سبتمبر 2004.

⁶³⁸ - رأي رقم 01/ر.ق.ع.م.د. مؤرّخ في 17 جوان 2005، يتعلّق بمراقبة مطابقة القانون العضوي بالتنظيم القضائي للدّستور، ج.رج.ج.، عدد 51، صادّر في 20 جويلية 2005.

وأخيراً، وبمناسبة نظره في مدى مطابقة القانون العضوي رقم 11-13 المعدّل والمتّم للقانون العضوي رقم 98-01 الذي يحدّد اختصاصات مجلس الدّولة وتنظيمه وعمله⁽⁶³⁹⁾. وعليه فإنّ المشرّع لا يملك صلاحية تعديل أو إلغاء مضمون قانون عضوي بموجب قانون عادي، كما عليه أن يراعي مجال التّشريع في كلا القانونين وذلك تجسيدا لمحتوى المادتين 122 و123 من دستور 1996⁽⁶⁴⁰⁾، وهذا ما أقرت به معظم الآراء المذكورة أعلاه وبهذا يكون نص المادة 63 من الأمر رقم 03-03 المتعلّق بالمنافسة المعدّل والمتّم، نص سالب لاختصاص مجلس الدّولة.

- كما أنّه وبالتدقيق في نصّ المادة 63 من قانون المنافسة السّالفة الذّكر، والقاضية بـ: "تكون قرارات مجلس المنافسة المتعلّقة بالممارسات المقيدة للمنافسة قابلة للطعن أمام مجلس قضاء الجزائر الذي يفصل في المواد التجارية، من قبل الأطراف المعنية أو من الوزير المكلف بالتجارة في أجل لا يتجاوز شهرا واحدا ابتداء من تاريخ استلام القرار.

يرفع الطعن في الإجراءات المؤقتة المنصوص عليها في المادة 46 من هذا الأمر، في أجل عشرين (20) يوما...".، فإنّ أوّل شيء يتبادر إلى أذهاننا في هذا المناط هو التّساؤل عن طبيعة الرّقابة التي تمارسها الغرفة التجارية لمجلس قضاء الجزائر العاصمة، هل يتعلّق الأمر فقط برقابة بسيطة على مشروعية القرارات الصادرة عن مجلس المنافسة أو بالعكس فإنّ الأمر يتعلّق برقابة قضاء كامل على قراراته؟ أو بعبارة أخرى هل أنّ الأمر لا يتعدى مجردّ تعبير الغرفة عن رأيها حول مشروعية القرارات بالإلغاء أو أنّها مخلولة أيضا حتى بتعديل «réformer» القرارات الصادرة من المجلس؟.

بالعودة إلى القانون الفرنسي، نجد أنّ المشرّع أتى بإجابة محدّدة على مثل هذا التّساؤل في نصّ المادة 464 من القانون التجاري الفرنسي، ففيما يتعلّق بالطّعون ضدّ التّدابير المؤقتة «Les recours contre les mesures conservatoire»، فإنّها يمكن أن تكون محلّ إلغاء أو تعديل ومراجعة أمام محكمة استئناف باريس، هذا ما تؤكّد عليه الفقرة 07 من نصّ المادة 464 من القانون التجاري الفرنسي⁽⁶⁴¹⁾.

⁶³⁹ - رأي رقم 02/ر.م.د/11 مؤرّخ في 6 جويلية 2011، يتعلّق بمراقبة مطابقة القانون العضوي المعدّل والمتّم للقانون العضوي رقم 98-01، المرجع السابق.

⁶⁴⁰ - راجع محتوى المادتين 122 و123 من دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية لسنة 1996، المرجع السابق.

⁶⁴¹ - L'article 464-7 du code commerce dispose : « La décision du conseil prise au titre de l'article L.464-1 peut faire l'objet d'un recours en annulation ou en réformation par les parties en cause et le commissaire du Gouvernement devant la cour d'appel de Paris au maximum dix jours... », Code de commerce français, op. cit.

وبالطريقة نفسها تخضع قرارات أخرى يتخذها المجلس لنفس الطّعون وهذا ما أكّدت عليه الفقرة 08 من نصّ المادة نفسها⁽⁶⁴²⁾.

وبالتالي، يمكن للأشخاص المعنيين إمّا الطّعن بالإلغاء أو الطّعن بالتّعديل في قرارات مجلس المنافسة⁽⁶⁴³⁾، وبالتّسبب لهذا الأخير القاضي فيه يتمتع بسلطة واسعة أكثر من حالة المنازعات المتعلّقة بالمشروعية وذلك لأنّ اختصاص القضاء الكامل يقضي بأنّ القاضي يملك سلطة تعديل القرار أو مراجعته أو تغييره، أي أنّ الأمر يتعدّى التّعبير عن رأيه حول مشروعية القرارات⁽⁶⁴⁴⁾.

ولكن بالمقابل و بغياب أحكام صريحة في القانون الجزائري فالإشكالات تبقى قائمة، وهذا ما يدعونا إلى التساؤل حول ما إذا كان قاضي الغرفة التّجارية حينما يقوم بالنّظر في قرارات مجلس المنافسة باعتباره قاضيا عاديا، يعوض فقط القاضي الإداري في ممارسة السلطة، وفي هذه الحالة دوره يتعلّق فقط بإلغاء القرارات غير المشروعة، أو يتمتع بسلطة خاصة تتمثل في إمكانية حلول تقديره محل تقدير المجلس، بحيث أنّه ينظر في الوقائع والمسائل القانونية بما يمكنه حتى من تغيير قرارات مجلس المنافسة. خاصة و أنّه بصدد النّظر في منازعات ذات طبيعة اقتصادية، ممّا يعني الأخذ بعين الاعتبار الظروف والوقائع القانونية القائمة أثناء اتخاذه للقرار محل الطّعن، والتي يمكن أن تكون قد تغيّرت منذ اتخاذه.

بالإضافة إلى ذلك، فإنّ الطّعن بالتّعديل يفرض أن القاضي المختص يجب أن يتمتع بسلطة تكون على الأقل موازية لسلطة الممنوحة للجهة مصدّرة القرار⁽⁶⁴⁵⁾، لأنّ القاضي هنا يساهم في نشاط الضّبط الاقتصادي، وذلك عن طريق ضّبط الممارسات المنافية للمنافسة⁽⁶⁴⁶⁾.

في الأخير، ينبغي الإشارة أنّ ولاية القضاء الكامل تفرض على القاضي المختص إعادة الفصل في ملف الدعوى منذ البداية، ففي هذه الحالة قد يحدث و أن تكون الإجراءات المتّبعة من مجلس المنافسة معيبة ومخالفة للوضع المطلوب، ممّا يستدعي القيام بتحقيقات وإجراءات جديدة.

⁶⁴²-L'article 464-8 du code commerce dispose : « Les décisions du conseil de la concurrence mentionnées aux articles L.462-8,L.464-1,L.464-2,L.464-3,L.464-5 et L.464-6 sont notifiées aux parties en cause et au ministre chargé de l'économie, qui peuvent ,dans le délai d'un mois ,introduire un recours en annulation ou en réformation devant la cour d'appel de Paris » , Code de commerce français, op. cit.

⁶⁴³-ZOUAÏMIA Rachid, Le droit de la concurrence, op.cit., p.235.

⁶⁴⁴- لخضاري أعمار، " إجراءات الطّعن في قرارات مجلس المنافسة "، مداخلة أقيمت في إطار أعمال الملتقى الوطني حول سلطات الضّبط المستقلّة في المجال الاقتصادي والمالي، يومي 23 و24 ماي 2007، كلية الحقوق والعلوم الاقتصادية، جامعة بجاية، ص.269.

⁶⁴⁵ - ZOUAÏMIA Rachid, Le droit de la concurrence, op.cit., p.235.

⁶⁴⁶- للتفصيل أكثر في هذه التّقطة عد إلى : - كريم لمين، الدّور التكاملي بين مجلس المنافسة والقضاء في ضّبط الممارسات المنافية للمنافسة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع القانون العام، تخصص: القانون العام للأعمال، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بجاية، 2013.

في حين أنّ القاضي لا يتمتّع في تقدير الوقائع بسلطات التّحقيق، ممّا يفرض إعادتها لمجلس المنافسة لمعاودة التّحقيق فيها وهذا يدخل ضمن صلاحيّاته والتي يمارسها وفقا لإجراءات خاصّة ومميّزة ففي حالة قيام القاضي بذلك يعتبر تدخلا في اختصاصات الهيئة، وهذا ما يبرز حجم الصّعوبات التي يمكن أن يواجهها القاضي في حالة تمتّعه بسلطة التّعديل⁽⁶⁴⁷⁾.

- وفي إشكال أخير، و المتعلّق بعدم تحديد القاضي المختص بالفصل في دعاوى التّعويض عن الأضرار النّاتجة عن قصور قرارات مجلس المنافسة⁽⁶⁴⁸⁾. فبالعودة إلى نصّ المادة 48 من قانون المنافسة السّالفة الذكر و القاضيية بـ "يمكن لكل شخص طبيعي أو معنوي يعتبر نفسه متضررا من ممارسة مقيدة للمنافسة، وفق مفهوم أحكام هذا الأمر، أن يرفع دعوى أمام الجهة القضائية المختصة طبقا للتشريع المعمول به".

يتبين لنا أنّ المشرّع قد اكتفى بالإشارة إلى دعوى التّعويض ضدّ المؤسسات المسؤولة عن الممارسات المقيدة للمنافسة، وذلك من خلال إمكانية اللّجوء إلى القضاء، سواء أمام القضاء المدني أو التجاري للمطالبة بالتّعويض، حيث تتميّر هذه إمكانية بطابع اختياري للأطراف المتضرّرة. غير أنّ الإشكال المطروح في هذا الصّدّد و كما اشرنا يتعلّق بالجهة القضائية المختصة بالنّظر في مسؤولية مجلس المنافسة عن أخطائه، فالمؤسسة المدّعية إلغاء قرار صادر عن مجلس المنافسة والتي لحقها ضرر من جرائه يمكن أن تطالب بالتّعويض عنه، فما هي الجهة القضائية المختصة بذلك؟، هل يعود اختصاص النّظر فيها للغرفة التجارية لمجلس قضاء الجزائر العاصمة بحكم اقترانه بطلب إلغاء القرار⁽⁶⁴⁹⁾. إنّ سكوت المشرّع عن تحديد الجهة القضائية المختصة يربّب عدّة تأويلات، فيمكن أن يكون المقصود من ذلك ترك الاختصاص لمجلس قضاء الجزائر، علما أنّ المشرّع يشير إلى اختصاص القضاء العادي ولو بصفة ضمنية للفصل في دعاوى التّعويض عن الممارسات المقيدة للمنافسة⁽⁶⁵⁰⁾.

⁶⁴⁷- ZOUAÏMIA Rachid, Le droit de la concurrence, op.cit., p. 236, du même auteur : « le régime contentieux des autorités administratives indépendantes en droit Algérien », op.cit., p.61.

⁶⁴⁸- إنّ مثل هذا الإشكال لا يطرح في القانون الفرنسي، ذلك أنّ سلطة المنافسة على غرار السلطات الإدارية المستقلة الأخرى، لا تتمتع بالشخصية القانونية، فالمسؤولية عن التّعويض تقع على عاتق الدّولة، ولكن الإشكال في القانون الجزائري مطروح، لأن مجلس المنافسة يتمتع بالشخصية القانونية وهذا ما سيتمّ الفصل فيه لاحقا. راجع المادة 23 من الأمر رقم 03-03، يتعلّق بالمنافسة، معدّل ومتّم، المرجع السابق.

⁶⁴⁹-ZOUAÏMIA Rachid, Le droit de la concurrence, op.cit., p.236 ; du même auteur : « Remarques critiques sur le contentieux des décisions du Conseil de la concurrence en droit Algérien », Revue du Conseil d'Etat, n°07, 2005, p.61.

⁶⁵⁰- راجع المادة 48 من الأمر رقم 03-03، يتعلّق بالمنافسة، معدّل ومتّم، المرجع السابق، وأنظر : سويلم فضيلة، "رقابة القضاء المدني على الممارسات المقيدة للمنافسة في نطاق المسؤولية المدنية"، مداخلة أقيمت في إطار أعمال الملتقى الوطني السابع حول ضبط نشاط الاقتصادي في الجزائر بين التشريع والممارسة، يومي 09 و 10 ديسمبر 2013، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة سعيدة، ص.ص.1-19.

وبالتالي، أفلا يمكن إذن في هذه الحالة إسناد الاختصاص للقضاء العادي (مجلس قضاء الجزائر) للفصل في طلب التّعويض عن الأضرار المترتبة عن قرارات مجلس المنافسة غير المشروعة؟⁽⁶⁵¹⁾.
في الحقيقة إنّ اختصاص مجلس قضاء الجزائر (الغرفة التجارية) في إلغاء قرارات مجلس المنافسة، ما هو إلاّ استثناء عن المبدأ الأصلي لاختصاص القضاء الإداري (مجلس الدّولة)، كما يجب عدم التّوسع في تفسير النصّ القانوني الذي أورد هذا الاستثناء ليشمل أيضا مسألة التّعويض، هكذا يمكن للقاضي الإداري استعادة اختصاصه وولايته الكاملة لاستقبال الطّعون بالتّعويض عن الأضرار الناتجة عن التّصرفات غير المشروعة الصادرة عن مجلس المنافسة⁽⁶⁵²⁾.
غير أنّ هذا الطّرح سيؤدي إلى صعوبات كبيرة وذلك لما يسببه من تفتيت للرّقابة على نشاطات مجلس المنافسة، فالتقاضى سيضطر إلى التّقدم بطعنين: الأول بالإلغاء و الثاني بتعديل قرار مجلس المنافسة أمام القاضي العادي (مجلس قضاء الجزائر العاصمة)، ثم التّقدم بآخر أمام القاضي الإداري (المحكمة الإدارية)، وذلك للمطالبة بالتّعويض عن الضّرر الذي سببه القرار المطعون فيه.
لكن هذا سيرهق بطبيعة الحال كاهل المتقاضى، ناهيك عن احتمال الخروج بقرارات متناقضة في القضية نفسها⁽⁶⁵³⁾، والسبب هو ازدواجية الجهة القضائية التي تنظر في الدّعوى، في حين أنّ الخروج عن المألوف بنقل الاختصاص من القاضي الإداري إلى القاضي العادي كان أصلا من أجل توحيد الاجتهاد القضائي خدمة لحسن سير العدالة كما أسلفنا القول⁽⁶⁵⁴⁾.
لهذا فإنّ الحل الأمثل والأنسب لمواجهة هذا الإشكال، هو أن تتولى الجهة المختصة نفسها النّظر في قرارات مجلس المنافسة فيما يتعلّق بالطلبات الخاصة بالتّعويض عن الأضرار التي تلحقها هذه القرارات بالأطراف المعنية. إنّ مثل هذا الحل يعمل على ضمان وحماية مصالح وحقوق المتقاضين من جانب، ومن جانب آخر يعمل على توحيد الاجتهاد القضائي في مجال المنازعات المتعلّقة بالمنافسة تجنبا لتنازع إيجابي أو سلبي بين جهتين⁽⁶⁵⁵⁾.

⁶⁵¹ - مائة لامية، المرجع السابق، ص.141.

⁶⁵² - ZOUAÏMIA Rachid, Le droit de la concurrence, op.cit., p.237.

⁶⁵³ - كريم لمين، المرجع السابق، ص.104.

⁶⁵⁴ - ZOUAÏMIA Rachid, « Remarques critiques sur le contentieux des décisions du Conseil de la concurrence en droit algérien », op.cit., p.62.

⁶⁵⁵ - مثلما حدث بين مجلس الدّولة الفرنسي ومحكمة استئناف باريس فيما يتعلّق بقضية: « Compagnie diamantaire d'Anvers »، والذي استدعى تدخل محكمة التنازع.

-Voir : Tribunal des conflits, du 22 juin 1992, n° 02671, www.legifrance.gouv.fr/

ثانياً - اختصاص القضاء العادي

إنّ إسناد عملية ضبط قطاع المحروقات إلى كل من سلطة ضبط المحروقات والوكالة الوطنية لتأمين موارد المحروقات "النفط"، وقطاع المناجم لكل من وكالة المصلحة الجيولوجية والوكالة الوطنية للنشاطات المنجمية، جعل هذه الوكالات تتمتع باختصاصات واسعة تؤهلها لضّبط القطاعين المعنيين من أجل مسايرة الوضع الاقتصادي الحالي القائم على فتح مجمل القطاعات للمبادرة الخاصة والمنافسة الحرة. ولكن الطابع التجاري لها، وكما أسلفنا تبيانه جعلها ميّزة خاصة في تجربة سلطات الضّبط الاقتصادي في الجزائر، فبالنسبة للجهة المختصة بالرقابة على أعمال وكالتي المحروقات والوكاليتين المنجميتين نجد أنّها تأخذ مجرى آخر لما هو معروف بالنسبة لسلطات الضّبط الأخرى، بحيث أنّ من قراراتهما ما يختص بالنظر فيه القضاء العادي، ومنها ما يكون من اختصاص التحكيم التجاري الدولي، وهذا ما يتأكد في كل من المادتين 12 و 58 من قانون المحروقات المعدّل والمتمّم⁽⁶⁵⁶⁾، والمادتين 38 و 76 من قانون المناجم⁽⁶⁵⁷⁾.

فبالعودة إلى نصّ المادة 12 من القانون المتعلّق بالمحروقات المعدّلة والمتمّمة مرتين، نجد أنها تنص في فقرتها 02 على أنّه: " لا تخضع وكالتي المحروقات للقواعد المطبقة على الإدارة، لاسيما ما يتعلّق بتنظيمهما وسيرهما والقانون الأساسي للعمال المشتغلين بهما "، وهو ذات الأمر بالنسبة للفقرة الأولى من نصّ المادة 38 من قانون المناجم، بمعنى أنّ المشرّع ينفي صراحة تطبيق القواعد المطبقة على الإدارة وهذا ما يؤكّد خضوعهما لقواعد القانون الخاص، وكما أنّ الفقرة 05 من نصّ المادة 12 السالفة الذّكر تقضي بـ: " تخضع الوكاليتين مع علاقتهما بالغير للقواعد التجارية."، والشيء نفسه تشاطره الفقرة السادسة من نصّ المادة 38 من قانون المناجم.

وهذا ما يعني أنّ الرّقابة على قرارات وكالتي المحروقات والوكاليتين المنجميتين في علاقتها مع الغير لا يعود اختصاص النظر فيها للقاضي الإداري فالاختصاص فيها يرجع للقاضي العادي، وعلى الأرجح تتمّ أمام القسم التجاري على مستوى المحاكم، وتخضع لإمكانية الاستئناف أمام الغرفة التجارية بالمجلس القضائي، والطّعن فيها بالنقض أمام المحكمة العليا⁽⁶⁵⁸⁾.

⁶⁵⁶ - قانون رقم 07-05، يتعلّق بالمحروقات، معدّل ومتمّم، المرجع السابق.

⁶⁵⁷ - قانون رقم 05-14، يتضمّن قانون المناجم، المرجع السابق.

⁶⁵⁸ - رابع نادية، المرجع السابق، ص.155.

هذا ما يؤكّد اختلاف الرّقابة القضائية الممارسة على وكالتي المحروقات والوكالتين المنجميتين عن الرّقابة الممارسة على باقي سلطات الضّبط الأخرى، فقرارات هذه الوكالات تأخذ المجرى العادي بخضوعها للرّقابة أمام عدّة درجات، غير أنّ هيئات الضّبط الأخرى، وكما أسلفنا ذكره يكون اختصاص الرّقابة لمجلس الدّولة كأول وآخر درجة، هذا باستثناء بعض قرارات مجلس المنافسة⁽⁶⁵⁹⁾. هكذا يكون الأطراف المطالبين بالرّقابة على قرارات هذه السلطات في موقع ممتاز مقارنة بالأطراف المطالبين بالرّقابة على قرارات باقي السلطات الأخرى، لكن من زاوية أخرى يكون ذلك كمساس بأهمية وكالتي المحروقات والوكالتين المنجميتين ذوات الاختصاص الوطني، كونهما تخضعان لرّقابة القسم التجاري على مستوى المحكمة.

تجدر الإشارة إلى أنّ تسوية النزاعات التي قد تنجم بين الوكالة الوطنية للنشاطات المنجمية وبين المؤسسة العمومية الاقتصادية أو أي مؤسسة عمومية بسبب تأويل و/أو تنفيذ أحكام قانون المناجم و/أو نصوصه التطبيقية، تكون عن طريق التراضي حسب الشروط المحدّدة في دفتر الأعباء، في حالة عدم التّوصل إلى حل يعرض النزاع على الجهة القضائية المختصة إقليمياً، هذا ما تؤكّد عليه الفقرة الأولى من نصّ المادة 76 من قانون المناجم⁽⁶⁶⁰⁾.

أمّا نصّ المادة 58 من القانون رقم 07-05 المعدّلة مرّتين، فإنّها تحمل في طياتها استثناء عن اللّجوء إلى القضاء العادي واستوجبت اللّجوء إلى التّحكيم التجاري الدّولي بعد إخفاق التّسوية الودية حيث تنص على: "يسوى كل خلاف بين الوكالة الوطنية لتثمين موارد المحروقات (النفط)، والمتعاقد ينجم عن تفسير و/أو تنفيذ العقد أو عن طريق تطبيق هذا القانون و/أو النصوص المتخذة لتطبيقه، عن طريق إجراء تسوية ودية وفق الشروط المتفق عليها في العقد.

في حالة إخفاق هذا الإجراء، يمكن عرض الخلاف للتّحكيم الدّولي حسب الشروط المتفق عليها في العقد.

يخص اللّجوء إلى التّحكيم الدّولي المذكور أعلاه، الأشخاص المكونين للمتعاقد، دون سواهم، ولا يخص المؤسسة الوطنية سونطراك، شركة ذات أسهم".

⁶⁵⁹ - راجع نصّ المادة 63 من الأمر رقم 03-03، يتعلّق بالمنافسة، معدّل ومتمّم، المرجع السابق.

⁶⁶⁰ - أنظر المواد من 70 إلى 74 من القانون رقم 05-14، يتضمّن قانون المناجم، المرجع السابق.

بالتمعّن في نصّ هذه المادة تستنتج أنّ نطاق الخلاف بين سلطة أَلنفط والمتعاقد يتمّ عرضه على التّحكيم التّجاري الدّولي بعد إخفاق التّسوية الودية⁽⁶⁶¹⁾، بحسب الشّروط المتفق عليها في العقد، ولا يخصّ ذلك المؤسسة الوطنية سونطراك، شركة ذات أسهم.

يجب التّنبه إلى أنّ إشراك التّحكيم التّجاري الدّولي في رقابة قرارات سلطة الضّبط فيه نوع من التّعقيد، وإن كان التّحكيم نوع من الرّقابة القضائية، إلا أنّ أمر اللّجوء إليه يقف عقبة في طريق الفعالية الاقتصادية و السّرعة في حلّ النزاع، بالإضافة إلى أنّ اللّجوء إلى التّحكيم الدّولي، فيه إبعاد لسلطة الدّولة عن طريق القاضي الوطني في فرض رقابتها على سلطة الضّبط، لأنّ مهمة الدّولة لا تقتصر فقط على وضع آليات الضّبط بل تمتد أيضا إلى فرض رقابتها على السلطة الضّابطة، فالرقابة القضائية عامل فعال في نجاح عملية الضّبط الاقتصادي.

في الأخير، نقول أنّه رغم الطابع التّجاري لوكالتي المحروقات والوكالتين المنجميتين إلا أنّه في حالة تصرفهما باسم تتمتعهما بامتيازات السلطة العامة (تحقيقا للمنفعة العامة)، يكون القاضي الإداري في هذه الحالة وحسب ما رأينا سابقا هو صاحب اختصاص النّظر في قراراتهما، ذلك انطلاقا من طبيعة نشاطهما وليس من طبيعتهما القانونية.

المطلب الثّاني

نطاق الرّقابة القضائية على ممارسة الاختصاصات الضّبطية

إنّ القرارات التي تتخذها سلطات الضّبط يمكن أن تشوبها عيوب عدم المشروعية وكذا إحقاق أضرار بالمتعاملين الاقتصاديين المعنيين، هذا ما جعلها تخضع لمبدأ المساءلة عن طريق تفعيل مبدأ الرّقابة القضائية على قراراتها وعلى نشاطها سواء من خلال دعوى الإلغاء (الفرع الأوّل)، أو دعوى إقامة مسؤوليتها إذا تسبب القرار في ضرر للمتعامل الاقتصادي المعني (الفرع الثّاني).

الفرع الأوّل

من خلال دعوى الإلغاء

لا يمكن لسلطات الضّبط الاقتصادي أداء الوظيفة الضّبطية وتحقيق الحكومة إلا في إطار احترام مبدأ المشروعية، حيث يجب أن يصدر عنها قرارات يشترط فيها أن تكون قانونية ومشروعة⁽⁶⁶²⁾

⁶⁶¹ - ما يميز هذه الطريقة هو أنّها اتفاقية تهدف إلى وضع حد للنزاع وتقليل كلفته. هذا ونجد أنّ طريقة التّسوية الودية تتكفل بها هيئة يتمّ الاتفاق على تشكيلتها أطراف عقد البحث أو الاستغلال، وتتخذ في العادة شكل لجنة متساوية الأعضاء، بالإضافة إلى ذلك، فإنّ أراء هذه اللّجنة غير ملزمة بل هي مجرد حلول توفيقية بين الأطراف لا يمكن تنفيذها إلا بعد موافقة جميع الأطراف.

⁶⁶² - Voir : GJIDARA Marc, op. cit. , pp.280-282

والمعروف أنّ القرارات الإدارية لا تكون مشروعة ومنتجة لأثارها إلا بحضور كافة أركانها وشروطها بمعنى لم يشبها أي عيب⁽⁶⁶³⁾، وإلا يكون مآلها البطلان⁽⁶⁶⁴⁾.

يمارس مجلس الدّولة الرّقابة على مشروعية هذه القرارات، من خلال ما يصطلح عليها بدعوى الإلغاء أو دعوى تجاوز السلطة⁽⁶⁶⁵⁾، التي تهدف إلى حماية سيادة ونفاذ مبدأ المشروعية وقواعد النّظام القانوني السائد في الدّولة، كونها تعدم وتقضي على كل قرار إداري يخالف النّظام القانوني في معناه العام ويخرج عن أحكام المشروعية⁽⁶⁶⁶⁾، و تعرّف عموما على أنّها الدعوى القضائية العينية أو الموضوعية التي يحركها ويرفعها أصحاب الصّفة والمصلحة القانونية، أمام جهة القضاء الإداري المختص، طالبين فيها إلغاء قرار إداري نهائي غير مشروع⁽⁶⁶⁷⁾، فهي الوسيلة القانونية الوحيدة التي يلجأ إليها أصحاب الشّأن إلى القاضي للمطالبة بإلغاء تلك القرارات حماية لحقوقهم ومصالحهم⁽⁶⁶⁸⁾.

تخضع الهيئات الضّابطة في دعوى الإلغاء لنفس القواعد التي تحكم دعوى إلغاء قرارات السلّطات الإدارية بشكل عام، فهي لا تتميز لا بخصوصية من حيث أسباب أو حتى شروط رفع دعوى الإلغاء و لكن التعرض لدعوى إلغاء قرارات سلّطات الضّبط يقتضي تبيان نقطتين أساسيتين تتعلّق الأولى بتحديد قرارات سلّطات الضّبط القابلة للطّعن بالإلغاء (أولاً)، وتمثل الثانية بتحديد الطابع الاستثنائي لإجراءات رفع دعوى الإلغاء (ثانياً).

أولاً- إمكانية الطّعن في قرارات سلّطات الضّبط

باعتبار أنّ سلّطات الضّبط الاقتصادي تتمتع بسلطة حقيقية في اتخاذ القرار لأدائها لوظيفتها

⁶⁶³- يمكن تصنيف عيوب مشروعية القرارات الإدارية بشكل عام إلى عيوب داخلية وأخرى خارجية،
- Voir : ZOUAÏMIA Rachid et ROUAULT Marie-Christine, Droit administratif, op.cit., pp. 258-259.

⁶⁶⁴- بودريوة عبد الكريم، "القضاء الإداري في الجزائر الواقع والآفاق"، مجلة مجلس الدّولة، عدد 06، 2005، ص.20.
⁶⁶⁵- تجدر الإشارة أنّ هذا النوع من الدعاوى لا يزال يعاني رحلة البحث عن التسمية الصحيحة، إذ يصطلح عليها تارة دعوى تجاوز السلطة وتارة أخرى يطلق عليها الطّعن بالبطلان وهي تسمية غير محدّدة، كون مصطلح البطلان يستعمل عادة في القواعد المتعلّقة بالقانون المدني، لذا من الأفضل الاستغناء عنه، كما يصطلح عليها أيضا بدعوى الإلغاء، وهذه العبارة هي الأنسب، كما أنّها العبارة التي استعملها المشرّع في قانون الإجراءات المدنية والإدارية، راجع المواد : 801 و 901 من القانون رقم 08-09، يتضمّن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، المرجع السابق، أنظر في ذلك : خلوفي رشيد، قانون المنازعات الإدارية : الدعاوى وطرق الطّعن الإدارية، الجزء الثّاني، الطبعة الثّانية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2013، ص.30-31.

⁶⁶⁶- أنظر : بوراس عادل، "دعوى الإلغاء على ضوء قانون الإجراءات المدنية والإدارية الجديد"، مجلة الفقه والقانون، العدد 03، 2013، ص.01-

30، منشور في موقع المجلة : www.majalah.new.ma/

⁶⁶⁷- عوايدي عمار، القانون الإداري: النّشاط الإداري، الجزء الثّاني، الطبعة الرابعة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2007، ص.155.
- وللتفصيل أكثر في دعوى الإلغاء عد إلى : قريمس إسماعيل، محل دعوى الإلغاء : دراسة في التشريع والقضاء الجزائريين، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، تخصص: قانون إداري وإدارة عامة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة باتنة، 2013.

⁶⁶⁸- CASSIA Paul, «Vers une action collective en droit administratif », RFDA, n°04, 2009, pp.660-661.

الضّبطية حسب القطاع الذي وجدت في إطاره، فباستثناء كل من سلطة ضبط التّقل⁽⁶⁶⁹⁾، سلطة ضبط الخدمات العمومية للمياه⁽⁶⁷⁰⁾، سلطة ضبط الصّحة⁽⁶⁷¹⁾، أين يحيل فيها المشرّع تحديد كل ما يخصّ صلاحياتها ونظامها وكذا سير عملها إلى التّنظيم، نجد أنّ معظم النّصوص التّأسيسية لهيئات الضّبط الأخرى تؤكد على الرّقابة القضائية على قراراتها سواء أكانت قرارات تنظيمية أو قرارات فردية⁽⁶⁷²⁾ يبقى أنّ الرّقابة المسلّم بها على هذه القرارات يكتنفها نوع من الغموض والتّذبذب، حيث أنّ المشرّع حصر إمكانية الطّعن (1)، في حين أنّ مجلس الدّولة ذهب إلى خلاف ذلك (2).

1- موقف المشرّع

إنّ المتمنّ في النّصوص المنشئة لسلطات الضّبط، يستنتج الموقف المتذبذب للمشرّع، ويلتمس الغموض والتردد في موقفه، فتارةً ينص صراحة على إمكانية الطّعن، وتارةً أخرى يسكت عن ذلك أو ينصّ صراحة على عدم إمكانية الطّعن في قرارات بعض سلطات الضّبط.

أ- التّصريح بإمكانية الطّعن في قرارات سلطات الضّبط

في هذا الإطار نلاحظ أنّه هناك حالات يعترف المشرّع فيها بصلاحيات الطّعن بإلغاء قرارات بعض هيئات الضّبط مع تحديد الجهة القضائية المختصة سواء مجلس الدّولة أو مجلس قضاء الجزائر العاصمة، فبالنسبة للجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها فإنّ المشرّع نصّ صراحة على إمكانية الطّعن في قراراتها المتعلّقة برفض الاعتماد أو تحديد مجاله وكذا تلك الصادرة عن الغرفة الفاصلة في المجال التّأديبي، كما حدّد مجلس الدّولة كجهة مختصة⁽⁶⁷³⁾.

وبالعودة إلى نصّ المادة 17 من قانون البريد و المواصلات السّلكية واللاسلكية بنحدها تنص على إمكانية الطّعن في قرارات سلطة الضّبط ومنها القرارات العقابية، كما خصت مجلس الدّولة بذلك⁽⁶⁷⁴⁾. فيما يخصّ القرارات التّنظيمية الصادرة عن مجلس التّقذ والقرض وكذا القرارات المتعلّقة بتعيين قائم بالإدارة مؤقّتا والعقوبات الصادرة عن اللّجنة المصرفية، فالمشرّع نصّ على إمكانية الطّعن في هذه

669 - قانون رقم 01-02، يتضمّن قانون المالية لسنة 2003، معدّل ومتمّم، المرجع السابق.

670 - قانون رقم 12-05، يتعلّق بالمياه، معدّل ومتمّم، المرجع السابق.

671 - قانون رقم 05-85، يتعلّق بحماية الصّحة وترقيتها، معدّل ومتمّم، المرجع السابق.

672 - ZOUAÏMIA Rachid, Les instruments juridiques de la régulation économique en Algérie, op. cit., p. 221.

673 - أنظر المادتان 09 و 57 من المرسوم التشريعي رقم 10-93، يتعلّق ببورصة القِيم المنقولة، معدّل ومتمّم، المرجع السابق.

674 - وهو ذات الأمر بالنسبة للقرارات الفردية للوكالتين المنحمتين سابقا، أنظر المادة 48 من القانون رقم 10-01، يتضمّن قانون المناجم، معدّل ومتمّم، المرجع السابق. (ملغى)

القرارات كما حدّد مجلس الدّولة جهة مختصة بذلك⁽⁶⁷⁵⁾، وهو الشّيء ذاته بالنّسبة للقرارات الصادرة عن مجلس المنافسة، حيث أنّ المشرّع نصّ صراحة على إمكانية الطّعن في قراراته مع اختلاف الجهة المختصة بذلك، إذ نجد القرارات المتعلّقة برفض التّجميع يعود اختصاص الفصل فيها لمجلس الدّولة⁽⁶⁷⁶⁾، أمّا القرارات الأخرى فيختص بها مجلس قضاء الجزائر⁽⁶⁷⁷⁾.

وفيما يتعلّق بقرار تعيين متصرف مؤقت الصادر من لجنة الإشراف على التأمينات، فإنّ المشرّع نصّ صراحة على إمكانية الطّعن القضائي، إلى جانب مجلس الدّولة كجهة مختصة بالنّظر في ذلك. كما أنّ المشرّع في حالات أخرى يعترف بإمكانية الطّعن مع السّكوت عن تحديد الجهة القضائية المختصة، وهذا ما نجده بالنّسبة للقرارات الفردية الصادرة عن مجلس النّقد والقرض فبالعودة إلى نصّ المادة 65 من قانون النّقد والقرض، نجدها أشارت إلى قابليتها للطّعن بالإبطال لكن دون تحديد الجهة القضائية المختصة بذلك.

وهو الأمر ذاته بالنّسبة للقرارات التّنظيمية الصادرة عن لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها فباستقراء نصّ المادة 33 من المرسوم التّشريعي رقم 93-10 المتعلّق ببورصة القيم المنقولة القاضية بـ: "يمكن في حالة حصول طعن قضائي أن يؤمر بتأجيل تنفيذ أحكام اللائحة المطعون فيها إذا كانت هذه الأحكام مما يمكن أن ينجر عنه نتائج واضحة الشدّة والإفراط، أو طرأت وقائع جديدة بالغة الخطورة منذ نشرها"، رغم المفاهيم الغامضة التي أستعملها المشرّع في اصطلاح وصياغة نصّ هذه المادة إلا أنّنا نفهم منها أنّ القرارات التّنظيمية (اللوائح) تخضع للطّعن القضائي، لكن هذه المادة لم تبيّن الجهة القضائية المختصة بالنّظر في ذلك.

ما يجب الإشارة إليه هو أنّ نصّ هذه المادة محرّر باللّغة الفرنسية، جاء مخالفا للنّص باللّغة

العربية حيث جاء كما يلي :

« En cas de recours judiciaire, le sursis à exécution des dispositions du règlement objet du recours peut être ordonné si ces dispositions sont susceptibles d'entraîner des conséquences manifestement excessives ou si des faits nouveaux d'une exceptionnelle gravité sont intervenus depuis leur publication ».

⁶⁷⁵ - أنظر المادتان 65 و107 من الأمر رقم 03-11، يتعلّق بالنّقد والقرض، معدّل ومنتّم، المرجع السابق.

⁶⁷⁶ - تجدر الإشارة إلى أنّ المشرّع قد تجاهل حق الأطراف الخارجة عن التّجميع من الطّعن في قرارات التّرخيص، بالرّغم من إمكانية تضررها نتيجة التّرخيص للعملية، لأنّ المشرّع هنا خص فقط قرارات الرّفص دون تلك القاضية بالتّرخيص للتّجميع، أنظر المادة 19 من الأمر رقم 03-03، يتعلّق بالمنافسة، معدّل ومنتّم، المرجع السابق.

⁶⁷⁷ - يخص الأمر كلا من القرارات المتعلّقة بالممارسات المقيّدة للمنافسة، الإجراءات المؤقتة و الإجراءات التحفظية، راجع المادة 63، المرجع نفسه.

في الواقع، إنّ مثل هذه الأحكام لا تعبر سوى عن وقوع المشرّع في خلط للمصطلحات، و يكمن ذلك في استعمال عبارة «recours judiciaire» التي يفهم منها أنّ القرارات التنظيمية الصادرة عن اللّجنة تخضع لرقابة القضاء العادي، وهذا غير صحيح لأن مثل هذه القرارات لا تخرج عن رقابة مجلس الدّولة، وذلك قياسا إلى القرارات الفردية الخاضعة لرقابة مجلس الدّولة⁽⁶⁷⁸⁾.

فكان على المشرّع أن يستعمل عبارة «recours juridictionnel» وليس عبارة «recours judiciaire»⁽⁶⁷⁹⁾، وهو نفس ما يثار بالنّسبة للجنة ضبط الكهرباء والغاز كما سبق الإشارة إليه.

أمّا فيما يخص سلطة ضبط الصحافة المكتوبة، فنجد أنّ نصّ المادة 14 من القانون العضوي رقم 05-12 تنص على أنّه: " في حالة رفض منح الاعتماد تبلغ سلطة ضبط الصحافة المكتوبة صاحب الطلب بالقرار مبررا قبل انتهاء الآجال المحددة في المادة 13 أعلاه ، ويكون هذا القرار قابلا للطعن أمام الجهة القضائية المختصة "، يفهم من نص هذه المادة إمكانية الطّعن في قرارات رفض الاعتماد أمام الجهة القضائية المختصة ولكن الإشكال المطروح هو ما هي الجهة المختصة المقصودة؟ كان من الأجدر لو أنّ المشرّع بيّن الجهة المختصة بالتحديد كما فعل بالنّسبة للمجلس الأعلى للإعلام، في نصّ المادة 07 من القانون رقم 07-90 المتعلّق بالإعلام الملغى، والقاضية ب: "يمكن المجلس الأعلى للإعلام بناء على قرار معلل منه منع استعمال لغة أجنبية من قبل نشرات دورية للإعلام العام ويمكن الطعن في هذا القرار أمام الغرفة الإدارية للمحكمة العليا"⁽⁶⁸⁰⁾.

أمّا بالنّسبة لسلطة ضبط السّمععي البصري فلقد أقرّ المشرّع بإمكانية الطّعن طبقا للتّشريع السّاري المفعول في نصّ المادة 88 من قانون السّمععي البصري.

ب-عدم إمكانية الطّعن في بعض قرارات سلطات الضّبط

يكون عدم إمكانية الطّعن، إمّا لسكوت المشرّع عن تبيان ذلك أو لنصه صراحة على عدم جوازه، فبالنّسبة للحالة الأولى فإنّها تنطبق على القرارات التّحكيمية للجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبة، فالمشرّع سكت تماما عن تحديد إمكانية الطّعن القضائي فيها، الشيء نفسه بالنّسبة للقرارات الأخرى التي تصدرها لجنة الإشراف على التأمينات من غير تلك المتعلّقة بتعيين متصرف مؤقت.

⁶⁷⁸ - أنظر المادة 09 من المرسوم التشريعي رقم 10-93، يتعلّق ببورصة القيم المنقولة، معدّل ومنتّم، المرجع السابق.

⁶⁷⁹ - ZOUAÏMIA Rachid, Les instruments juridiques de la régulation économique en Algérie, op. cit., p.221.

⁶⁸⁰ - قانون رقم 07-90، يتعلّق بالإعلام، معدّل ومنتّم المرجع السابق. (ملغى).

أمّا فيما يتعلّق بالحالة الثّانية أين ينصّ المشرّع صراحة على عدم جواز الطّعن في بعض قرارات سلطات الضّبط، فنجد ذلك بالنّسبة للقرارات التّحكيمية الصّادرة عن لجنة ضبط الكهرباء والغاز حيث تنصّ المادة 137 من قانون الكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات على أنّه: "قرارات غرفة التحكيم غير قابلة للطعن فيها وبهذه الصّفة، فهي واجبة التنفيذ" (681).

ليست هذه هي الحالة الوحيدة التي ينصّ المشرّع فيها على عدم إمكانية الطّعن، بل نجد أنّ بعض القرارات الأخرى الصّادرة عن اللّجنة المصرفية من غير تلك المتعلّقة بتعيين قائم بالإدارة مؤقتاً أو المصفي أو العقوبات التأديبية لا تخضع للطعن القضائي، حيث أنّ نصّ المادة 107 في الفقرة 02 من الأمر رقم 03-11 المتعلّق بالتقّد والقرض والمعدّلة بالمادة 10 من الأمر رقم 10-04 تنصّ على أنّه: "تكون قرارات اللّجنة المتعلّقة بتعيين قائم بالإدارة مؤقتاً أو المصفي والعقوبات التأديبية وحدها قابلة للطّعن القضائي".

فالملاحظ أنّ القرارات التي تصدرها اللّجنة المصرفية ضدّ البنوك والمؤسّسات المالية المخالفة للأحكام التشريعية والتنظيمية المعمول بها في التّشّاط المصرفي والقاضية بتعيين مدير مؤقت المصفي والعقوبات التأديبية قابلة للطّعن، أمّا القرارات الأخرى فلا يجوز الطّعن فيها وهذا ما يفهم من عبارة "وحدها قابلة للطّعن القضائي" (682).

لكن رغم أنّ المشرّع لم يجعل مجمل قرارات سلطات الضّبط محلّ طعن قضائي بسكوته عن ذلك أو بنصه صراحة على عدم إمكانية ذلك، إلّا أنّ موقف مجلس الدّولة استقر على خلاف ذلك.

2- موقف مجلس الدّولة

إنّ سكوت المشرّع عن مسألة الطّعن القضائي ضدّ بعض قرارات سلطات الضّبط أو نصّه صراحة على عدم قابلية بعضها الآخر للطّعن القضائي، يعدّ تجاوزاً لما جاء به نصّ المادة 143 من الدّستور الجزائري لسنة 1996 والتي تكرس مبدأ الرّقابة القضائية على قرارات السلطات الإدارية (683). كما يمس ذلك أيضاً بنصّ المادة 09 من القانون العضوي رقم 98-01 والتي تقضي بأنّ مجلس الدّولة ينظر كأول وآخر درجة في الطّعون بالإلغاء المقدّمة ضدّ القرارات الفردية الصّادرة عن الهيئات العمومية الوطنية كما سبق وأن بيّنا.

681- قانون رقم 02-01، يتعلّق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات، المرجع السابق.

682 - أمر رقم 03-11، يتعلّق بالتقّد والقرض، معدّل ومتّم، المرجع السابق.

683 - دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطيّة الشّعبية لسنة 1996، معدّل ومتّم، المرجع السابق.

ولذلك فإنّ اجتهاد مجلس الدّولة استقرّ خلافا لما جاء به المشرّع فيما يخصّ عدم إمكانية الطّعن في قرارات بعض سلطات الضّبط، فلقد اعتبر اللّجنة المصرفية في قراره الصّادر في 05 ماي 2000 السّابق ذكره بمثابة سلطة إدارية مستقلة⁽⁶⁸⁴⁾، وأنّ كل قراراتها ذات طابع إداري بما فيها تلك المتعلقة بممارسة سلطة التّأديب كتوجيه الإنذارات و التّوبيخات وسحب الاعتماد، ومنع بعض العمليات المصرفية وتوقيف الموظفين وتسليط عقوبات مالية وغير مالية... إلخ.

وقد أكّد مجلس الدّولة على أنّ كل القرارات ذات الطابع الإداري قابلة للطّعن فيها بالإبطال إذا كانت مخالفة للقانون أو يشوبها عيب تجاوز السلطة، وكان ذلك بمناسبة نظره في الطّعن المقدم ضدّ إحدى القرارات التّأديبية للمجلس الأعلى للقضاء، فرغم ما جاءت به الفقرة 02 من نصّ المادة 99 من القانون الأساسي للقضاء آنذاك، والتي تنصّ على عدم قابلية القرارات الفاصلة في المواد التّأديبية للطّعن⁽⁶⁸⁵⁾، إلا أنّ مجلس الدّولة أقرّ بأنّ قرارات المجلس الأعلى للقضاء تعدّ قرارات صادرة عن سلطة إدارية مركزية وبهذه الصّفة تكون قابلة للطّعن بالإبطال⁽⁶⁸⁶⁾.

ووفقا لمجلس الدّولة، فإنّ القرارات التّأديبية هي قرارات ذات طابع إداري، وليست أعمالا قضائية حتّى وإن صدرت عن لجان أو هيئات أغفل المشرّع حسم طبيعتها القانونية، ولقد أكّد مجلس الدّولة إضفاء الطّابع القضائي على القرارات التّأديبية الصّادرة عن المجالس التّأديبية للمنظمات المهنية الوطنية⁽⁶⁸⁷⁾، وكذا تلك التي تصدرها اللّجان العاملة ذات الاختصاص التّأديبي مستندا في ذلك إلى نصّ المادة 09 من القانون العضوي رقم 98-01 السّالفة الذكر.

⁶⁸⁴ - قرار مجلس الدّولة 2119 مؤرّخ في 08 ماي 2000، يونين بنك ضدّ بنك الجزائر، المرجع السابق.

⁶⁸⁵ - قانون رقم 89-21 مؤرّخ في 12 ديسمبر 1989، يتضمّن القانون الأساسي للقضاء، ج.ر.ج.ج.، عدد 53، صادر في 13 ديسمبر 1989، معدّل ومتمّم بالمرسوم التشريعي رقم 92-05 مؤرّخ في 21 نوفمبر 1992، ج.ر.ج.ج.، عدد 77، صادر في 26 نوفمبر 1992. ملغى بالقانون العضوي رقم 04-11، يتضمّن القانون الأساسي للقضاء، ج.ر.ج.ج.، عدد 57، صادر في 08 ديسمبر 2004.

⁶⁸⁶ - قرار مجلس الدّولة رقم 172994 مؤرّخ في 27 جويلية 1998، مجلة مجلس الدّولة، عدد 01، 2002، ص.ص. 83-84، أيضا قرار مجلس الدّولة رقم 182491 مؤرّخ في 17 جويلية 2000، مجلة مجلس الدّولة، عدد 01، 2002، ص.ص. 109-110.

⁶⁸⁷ - لقد تمّ التأكيد على هذا الموقف في قرارات عدّيدة :

- قرار مجلس الدّولة رقم 4827 مؤرّخ في 24 جوان 2002، قضية وزير العدل ضدّ الغرفة الوطنية للمحضرين القضائيين، مجلة مجلس الدّولة، عدد 02، 2002، ص.ص. 171.

- قرار مجلس الدّولة رقم 144431 مؤرّخ في 24 سبتمبر 2002، قضية التّقابة الوطنية لقضاة مجلس المحاسبين مجلة مجلس الدّولة، عدد 02، 2002، ص.ص. 217.

- قرار مجلس الدّولة رقم 13397 مؤرّخ في 07 أكتوبر 2003، قضية المجلس الوطني للخبراء المحاسبين، مجلة مجلس الدّولة، عدد 04، 2003، ص.ص. 136.

لقد كان لمجلس الدّولة الجزائري فرص عديدة للفصل في الطّعون المقدّمة ضدّ عدة قرارات صادرة عن سلطات الضّبط الاقتصادي، وعلى سبيل المثال قام بإلغاء القرار الصادر عن اللّجنة المصرفية القاضي برفض تأسيس محامي فرنسي للدّفاع عن مصالح يونين بنك، في حين رفض الطّعن الذي رفعتة اللّجنة المصرفية ضدّ قرار مجلس النّقد والقرض القاضي برفع رأسمالها (688)، كما قام أيضا بالفصل في الطّعن الذي قدّمه البنك الجزائري الدّولي ضدّ اللّجنة المصرفية المتعلّق بوقف التّنفيذ (689)، كما فصل في طعون قدمت ضدّ قرارات سلطة ضبط البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية (690).

إنّ موقف مجلس الدّولة الجزائري لا يختلف كلية عن نظيره الفرنسي في الإقرار بأحقية الطّعن بتجاوز السّلطة في القرار الإداري، وأنّ الطّعن يتجاوز السّلطة طعنا قائما ولو في غياب النّص لكونه يضمّن احترام مبدأ الشّرعية.

ثانياً - الطابع الاستثنائي لإجراءات دعوى الإلغاء

يتجلى الطابع الاستثنائي لإجراءات دعوى الإلغاء في مسألتين : تتعلّق الأولى بتباين إجراءات تقديم الطّعن (1)، وتشغل الثّانية مسألة وقف تنفيذ القرارات الصادرة عن سلطات الضّبط (2).

1-تباين مواعيد تقديم الطّعن

بالعودة إلى النّصوص المنشأة لسلطات الضّبط، نلمس تذبذبا وتباينا في موقف المشرّع الجزائري بخصوص مواعيد تقديم الطّعون في قراراتها.

وموجب الأحكام المنصوص عليها في قانون الإجراءات المدنية والإدارية، فإنّ آجال الطّعون المقدّمة تحدّد بأربعة أشهر، تسري من تاريخ التّبلغ الشخصي بنسخة من القرار الإداري الفردي، أو من تاريخ نشر القرار الإداري الجماعي أو التّنظيمي (691).

غير أنّ استقرار النّصوص التأسيسية لسلطات الضّبط يوحي أنّها تخضع لنّظام خاص بها يتميّز بعدم التّجانس ممّا قد يشكّل مصدر غموض وتعقيد للأشخاص المعنيين.

688- قرار مجلس الدّولة رقم 006570 مؤرّخ في 27 فيفري 2001، يونين بنك ضدّ محافظ بنك الجزائر، مجلة مجلس الدّولة، عدد 06، 2005، ص.80.

689- قرار مجلس الدّولة رقم 14489 مؤرّخ في أول أبريل 2003، البنك الجزائري ضدّ محافظ البنك المركزي، مجلة مجلس الدّولة، عدد 06، 2005، ص.84.

690- مثلما هو الحال للطّعن الذي رفعتة شركة ذات أسهم "الوطنية للاتصالات"، بشأن طلب إلغاء قرار سلطة ضبط البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية المتعلّق بالمصادقة على فهرس التوصيل البيني للمتعامل في شبكة المواصلات السلكية واللاسلكية "الجزائر للاتصالات"، قرار مجلس الدّولة رقم 403130 مؤرّخ في 25 أبريل 2007، شركة ذات أسهم "الوطنية للاتصالات السلكية واللاسلكية". (غير منشور)

691 - أنظر المادة 829 من القانون رقم 08-09، يتضمّن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، المرجع السابق.

و يتجلى ذلك في أنّ المشرّع يعمد في حالات إلى التّحديد الصريح لمواعيد الطّعن، ولكن نجد أنّه في حالات أخرى يسكت عن تحديدها، ليس هذا وحسب بل حتى في خضم هذا التّباین في تحديد المواعيد نجد فوضى واختلاف بين سلطة و أخرى، والغريب أنّه هناك اختلاف حتى بين مواعيد الطّعن بالنّسبة لقرارات السلطة الواحدة، وهذا ما يؤثر على كون سلطات الضّبط كآليات لتحقيق الحوكمة.

أ- التّحديد الصريح لمواعيد الطّعن

يعتمد المشرّع تارة على حساب المواعيد بالأشهر، وتارة أخرى يعتمد على حسابها بالأيام ففيما يتعلّق بالأولى، نلمسها في بعض قرارات لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها وقرارات سلطة ضبط البريد والمواصلات السلوكية واللاسلكية، وفي بعض قرارات مجلس المنافسة. حيث أنّ الفقرة 02 من نصّ المادة 09 من المرسوم التّشريعي رقم 93-10 بعد تعديلها تحدّد مدّة الطّعن في قرارات رفض الاعتماد أو تحديد مجاله بمدّة شهر، حيث تنصّ على أنّه: "...يجوز لطالب الاعتماد أن يرفع طعنا بالإلغاء ضدّ قرارات اللّجنة أمام مجلس الدّولة، في أجل شهر (1) واحد من تاريخ تبليغ قرار اللّجنة..."، ونفس المدّة أقرّها المشرّع بالنّسبة للطّعن في قرارات الغرفة الفاصلة في المجال التّأديبي، حيث تنصّ المادة 57 الفقرة الأولى من المرسوم نفسه بعدّ تعديلها على ما يلي "تعدّ قرارات الغرفة الفاصلة في المجال التّأديبي قابلة للطعن بالإلغاء أمام مجلس الدّولة خلال أجل شهر (1) من تاريخ تبليغ القرار موضوع الاحتجاج" (692).

أمّا فيما يخصّ سلطة ضبط البريد والمواصلات السلوكية واللاسلكية، فنصّ المادة 17 من القانون رقم 2000-03، يقضي بـ: "يجوز الطعن في قرارات مجلس سلطة الضّبط أمام مجلس الدولة في أجل شهر واحد ابتداء من تاريخ تبليغها، وليس لهذا الطعن أثر موقف" (693).

بالنّسبة لمجلس المنافسة، فإنّ المشرّع كرّس أجل شهر للقرارات المتعلّقة بالممارسات المقيّدة للمنافسة فقط (694)، أمّا القرارات الأخرى فنجد فيها مواعيد مختلفة، أمّا فيما يتعلّق بالحالة الثّانية أي تحديد المواعيد بالأيام، فلقد أقرّ المشرّع ميعاد 60 يوما بالنّسبة لقرارات اللّجنة المصرفية المتعلّقة بتعيين قائم بالإدارة مؤقتاً أو المصنّف و العقوبات التّأديبية، هذا ما نصت عليه المادة 107 من الأمر رقم

692 - المرسوم التّشريعي رقم 93-10، يتعلّق ببورصة القيم المنقولة، معدّل ومتّم، المرجع السابق.

693 - قانون رقم 2000-03، يحدّد القواعد العامة المتعلّقة بالبريد والمواصلات السلوكية واللاسلكية، معدّل، المرجع السابق.

694 - أنظر من المادة 1/63 من الأمر رقم 03-03، يتعلّق بالمنافسة، معدّل ومتّم، المرجع السابق.

11-03 المعدّل والمتمّم⁽⁶⁹⁵⁾. و الميعاد نفسه تعرفه القرارات الفردية الصادرة عن مجلس التّقّد و القرض وهو نفس الحل المتبنى فيما يتعلّق بالطّعون التي يقدمها الوزير المكلف بالمالية ضدّ القرارات التّنظيمية لمجلس التّقّد والقرض⁽⁶⁹⁶⁾.

في القطاع المنجمي، قبل إلغاء القانون رقم رقم 02-01 المتعلّق بالمناجم، كان ميعاد الطّعن الذي كرسه المشرّع 30 يوماً، حيث تنص المادة 48 في الفقرة الأخيرة من القانون رقم 02-01 المتعلّق بالمناجم الملغى على أنّه: " يمكن الطعن في قرارات مجلس الإدارة لدى مجلس الدّولة في أجل ثلاثين يوماً من تاريخ التبليغ، و لا يوقف الطعن مجرى القرارات"⁽⁶⁹⁷⁾.

كرس المشرّع كذلك حساب المواعيد بالأيام بالنسبة للقرارات الصادرة عن مجلس المنافسة، حيث يطعن في الإجراءات المؤقتة في خلال 20 يوماً، وهو ما تنص عليه الفقرة الثّانية من نصّ المادة 63 من الأمر رقم 03-03 بعد تعديلها حيث جاءت كما يلي: "يرفع الطعن في الإجراءات المؤقتة المنصوص عليها في المادة 46 من هذا الأمر في أجل عشرين (20) يوماً".

ب - السّكوت عن تحديد مواعيد الطّعن

بالخوض في التّصوص التأسيسية لسلطات الضّبط الاقتصادي ، نجد أنّ بعضاً من قراراتها لم تحدّد مواعيد الطّعن فيها، و لربما كان السّبب في ذلك وكما أسلفنا بالذّكر راجعاً : إمّا للسّكوت أصلاً عن تحديد خضوع هذه القرارات للطّعن، أو قد يكون ذلك راجعاً لرفض الطّعن في القرارات أصلاً. ولكن في حالات أخرى قد تكون التّصوص القانونية هي التي أغفلت تحديد مواعيد الطّعن بالرّغم من إقرارها للطّعن في القرارات المقصودة، وهذه الأخيرة تتعلّق بحالة الطّعن في القرارات التّنظيمية الصادرة عن لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، وكذلك بالنسبة للقرارات المتعلّقة برفض التّرخيص للتجميع الصادرة من مجلس المنافسة حيث تنصّ الفقرة الأخيرة من نصّ المادة 19 من قانون المنافسة على أنّه: " يمكن الطعن في قرار رفض التجميع أمام مجلس الدّولة"، وكذا القرارات التي تخص تعيين متصرف مؤقت الصادرة عن لجنة الإشراف على التأمينات إذ أنّ نصّ المادة 213 من القانون رقم 07-95 يقضي ب: " تكون قرارات لجنة الإشراف على التأمينات فيما يخص تعيين المتصرف المؤقت قابلة للطّعن أمام مجلس الدّولة".

⁶⁹⁵ - راجع المادة 107 / 2 و 3 من الأمر رقم 11-03، يتعلّق بالتّقّد والقرض، معدّل ومتمّم، المرجع السابق.

⁶⁹⁶ - راجع المادة 65 ، المرجع نفسه.

⁶⁹⁷ - قانون رقم 10-01، يتعلّق بالمناجم، معدّل ومتمّم، المرجع السابق.(ملغى)

كما نجدها في حالة القرارات غير التّحكيمية الصّادرة عن سلطة ضبط الكهرباء والغاز، إذ أنّ نصّ المادة 139 من القانون رقم 01-02 المتعلّق بالكهرباء وتوزيع الغاز عبر القنوات تحوي إمكانية الطّعن ولكن دون تحديد لأجل القيام بذلك، الشيء نفسه نلاحظه بالنّسبة لسلطة ضبط الصّحافة المكتوبة، حيث أنّ قانون الإعلام يقرّ بالطّعن في قرارات السلطة المتعلّقة برفض الاعتماد لكن دون تحديد لإجراءات ذلك⁽⁶⁹⁸⁾، وهو ذات الأمر بالنّسبة لسلطة ضبط السّمععي البصري⁽⁶⁹⁹⁾.

تجدد الإشارة إلى أنّه بغرض تجاوز هذا الإشكال القانوني المتعلّق بالمواعيد، يجب علينا الرّجوع إلى القواعد العامة، التي حدّدت المواعيد فيها بأربعة (4) أشهر والتي تسري من تاريخ التّبلغ الشخصي بنسخة من القرار الإداري الفردي أو من تاريخ نشر القرار الإداري الجماعي أو التّنظيمي⁽⁷⁰⁰⁾.

في الأخير نقول أنّ المتمعّن في النّصوص المنظّمة لسلطات الضّبط الاقتصادي، يجد أنّه ليست وحدها مواعيد تقديم الطّعون التي تتّميز بالتّنظيم المتباين وغير المتجانس، بل نلمس هذا التباين سواء بالنّسبة لكيفية تقديم الطّعون، أو بالنّسبة للأشخاص المؤهلين لتقديمه أو حتى بالنّسبة لآجال الفصل في هذه الطّعون، باختصار إنّها حقاً فوضى، وهذا مالا يخدم الحوكمة.

2- وقف تنفيذ القرارات الصّادرة عن سلطات الضّبط

منّ المسلم به أنّ القرارات الإدارية تتمتع بقرينة المشروعية وامتياز الأولية، وهو ما يسمح بتنفيذها الفوري، حتى وإن كان هناك طعن بالإلغاء أمام القاضي الإداري⁽⁷⁰¹⁾، لأنّ الأصل العام أنّ الطّعن يتجاوز السلطة في القرارات الإدارية ليس له أثر موقف، بحيث يضل القرار نافذاً في مواجهة الأفراد إلى غاية الحكم بعدم مشروعيته، كما أنّ القرارات الإدارية تنتج أثارها وتنفذ في مواجهة الأفراد بمجرد صدورها دون الحاجة للّجوء إلى القضاء⁽⁷⁰²⁾.

وكنتيجة لطول إجراءات التّقاضي التي عادةً ما تستغرق وقتاً طويلاً بين مرحلة صدور القرار الإداري، ومرحلة الحكم بإلغائه، فإنّه من الضّروري منح القاضي سلطة اتّخاذ بعض الإجراءات الوقائية

⁶⁹⁸ - راجع المادة 14 من القانون العضوي رقم 12-05، يتعلّق بالإعلام، المرجع السابق

⁶⁹⁹ - راجع المادة 88 من القانون رقم 14-04، يتعلّق بالنّشاط السّمععي البصري، المرجع السابق.

⁷⁰⁰ - تنص المادة 907 من القانون رقم 08-09، يتضمّن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، المرجع السابق، على أنّه: "عندما يفصل مجلس الدّولة كدرجة أولى وأخيرة، تطبق الأحكام المتعلقة بالآجال المنصوص عليها في المواد 829 إلى 832 أعلاه".

⁷⁰¹ - ZOUAÏMIA Rachid, Les instruments juridiques de la régulation économique en Algérie, op. cit., p.228 ; du même auteur, Le droit de la concurrence, op.cit., p.239.

⁷⁰² - بوقارت بوعلام، وقف تنفيذ القرارات الإدارية في أحكام قانون الإجراءات المدنية والإدارية الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، فرع: تحولات الدّولة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تيزي وزو، 2012، ص.08.

لتفادي تفاقم الأضرار المترتبة عن بقاء سريانه لفترة طويلة رغم عدّم مشروعيتها، ومن بين هذه الإجراءات الأمر بوقف التنفيذ⁽⁷⁰³⁾، هذا ما أقرّ به مجلس الدّولة الفرنسي ولكن بشروط⁽⁷⁰⁴⁾، وهو ما تبناه المشرّع الجزائري في نصّ المادة 910 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية والتي فيها إحالة إلى المواد من 833 إلى غاية 837⁽⁷⁰⁵⁾.

أمّا فيما يتعلّق بسلطات الضّبط فلا شك أنّ وقف تنفيذ قراراتها له أهمية كبيرة إذ يسمح بدرء الضّرر الذي لا يمكن لدعوى الإلغاء إصلاحه، خاصة إذا علمنا أنّ هذه الهيئات التي تضبط قطاعات حسّاسة تصدر قرارات خطيرة تمس بحقوق ومصالح الأعوان الاقتصاديين الخاضعين لرقابتها⁽⁷⁰⁶⁾. ولكن وبالرّغم من الأهمية التي يكتسبها هذا المبدأ، إلّا أنّه بالعودة إلى النّصوص التأسيسية لسلطات الضّبط، نلاحظ عدّم تجانس وتباين موقف المشرّع في مسألة وقف التنفيذ، إذ نجد دور في ثلاث حالات: حالة ينص فيها صراحة على إمكانية وقف التنفيذ، وحالة أخرى ينص فيها صراحة على عدم وقف التنفيذ، وفي حالة أخيرة نجد المشرّع يسكت تماما عن المسألة.

أ- إمكانية وقف التنفيذ

إثر التمعّن في النّصوص القانونية المنشئة لسلطات الضّبط، نجد أنّ إمكانية تطبيق مسألة وقف تنفيذ تنحصر في قرارات سلطتين وهما: لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها ومجلس المنافسة. فيما يخصّ قرارات لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، فإنّ مسألة وقف التنفيذ تتعلّق بالقرارات التنظيمية التي تصدرها، إذ أنّ نصّ المادة 33 من المرسوم التشريعي رقم 93-10، المعدّل والمتّم يقضي ب: "يمكن في حالة حصول طعن قضائي أن يأمر بتأجيل تنفيذ أحكام اللائحة المطعون فيها إذا كانت هذه الأحكام مما يمكن أن تنجر عنه نتائج واضحة الشّدة والإفراط، أو طرأت وقائع جديدة بالغة الخطورة منذ نشرها"⁽⁷⁰⁷⁾.

⁷⁰³ - بوقارت بوعلام، المرجع السابق، ص.08.

⁷⁰⁴ - تتملّ هذه الشّروط في: يجب أن يتسبّب القرار في تغيير مراكز قانونية أو المساس بوجودها، يجب أن يكون الضّرر الأحق غير قابل للإصلاح أو يصعب ذلك، يجب أن يكون سبب وقف التنفيذ حدّيا، كأن يشكّ قاضي الإلغاء في مشروعية القرار قبل النّظر في الموضوع.

- ZOUAÏMIA Rachid, Les instruments juridiques de la régulation économique en Algérie, op. cit., p.228 ; du même auteur, Droit de la responsabilité disciplinaire des agents économiques : l'exemple du secteur financier, op.cit., p.102.

⁷⁰⁵ - القانون رقم 08-09، يتضمّن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، المرجع السابق.

⁷⁰⁶ - حمّادي نوال، المرجع السابق، ص.122.

⁷⁰⁷ - مرسوم التشريعي رقم 93-10، يتعلّق ببورصة القيم المنقولة، معدّل ومتّم، المرجع السابق.

إنّ الملاحظ من هذه الفقرة هو إمكانية وقف تنفيذ القرارات التّنظيمية التي تصدرها لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، وذلك بتوفر الشّروط المتمثلة في: خطورة التّائج التي يمكن أن تنجر عن هذه اللائحة، أو حدوث وقائع جديدة بالغة الخطورة.

وكما أسلفنا بالذّكر نجد إعمالا لوقف التّنفيذ في قرارات مجلس المنافسة كاستثناء عند اقتضاء الظروف أو الوقائع الخطيرة، وهو ما نستنتجه من نصّ المادة 63 من قانون المنافسة، في فقرتها الأخيرة والتي جاءت كمايلي: " لا يترتب على الطّعن لدى مجلس قضاء الجزائر أي أثر موقوف لقرارات مجلس المنافسة، غير أنّه يمكن رئيس مجلس قضاء الجزائر في أجل لا يتجاوز خمسة عشرة (15) يوما، أن يوقف تنفيذ التدابير المنصوص عليها في المادتين 45 و 46 أعلاه، الصادرة عن مجلس المنافسة عندما تقتضي ذلك الظروف أو الوقائع الخطيرة".

ب- عدم إمكانية وقف التّنفيذ

لقد أكّدت بعض النّصوص التّأسيسية لبعض هيئات الضّبط، عدم خضوع الأنظمة وكذا القرارات الصادرة عنها لمبدأ وقف التّنفيذ، ممّا يجعلها تخضع لمبدأ التّنفيذ الفوري، وهذا ما قد يعرّض بعض المصالح الاقتصادية والمالية للمتعاملين للخطر، الذي لا يمكن لدعوى الإلغاء أن تمحوه، نظرا لاستحالة إرجاع الحالة إلى ما كانت عليه⁽⁷⁰⁸⁾.

لقد نصّ المشرّع صراحة على عدم وقف تنفيذ قرارات سلطة ضبط البريد و المواصلات السلوكية واللاسلكية، فنص المادة 17 من القانون رقم 03-2000 يقضي بمايلي: "يجوز الطّعن في قرارات مجلس سلطة الضّبط أمام مجلس الدّولة في أجل شهر واحد ابتداء من تاريخ تبليغها، وليس لهذا الطّعن أثر موقوف"⁽⁷⁰⁹⁾.

وهذا ما أكّد عليه نصّ المادة 05 من قرار سلطة ضبط البريد و المواصلات السلوكية واللاسلكية المتعلّق بالإجراءات الواجب إتباعها لتسوية النزاعات في حالة التّوصيل البيئي أو في حالة التّحكيم⁽⁷¹⁰⁾. وقبل إلغاء القانون رقم 10-01 المتضمّن قانون المناجم، الإجراء نفسه يطبق على قرارات الوكالتين المنجميتين، حيث أنّ الطّعن لا يوقف مجرى القرارات⁽⁷¹¹⁾.

⁷⁰⁸ - فتحي وردية، "وقف تنفيذ القرارات الصادرة عن السلطات الإدارية المستقلة"، مداخلة أقيمت في إطار أعمال الملتقى الوطني حول السلطات الضّبط المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، يومي 23 و 24 ماي 2007، كلية الحقوق والعلوم الاقتصادية، جامعة بجاية، ص.ص. 335-336.

⁷⁰⁹ - قانون رقم 03-2000، يحدّد القواعد العامة المتعلّقة بالبريد و المواصلات السلوكية واللاسلكية، معدّل، المرجع السابق.

⁷¹⁰ - Article n° 05 de la décision n°/2002PS/SP03/, du 08 juillet 2002, relative aux procédures en cas de litige en matière d'interconnexion et en cas d'arbitrage, op.cit.

⁷¹¹ - أنظر المادة 48 من القانون رقم 10-01، يتعلّق بالمناجم، معدّل ومنتّم، المرجع السابق. (ملغى)

كما أنّ المشرّع نصّ أيضا على عدم وقف تنفيذ القرارات التّنظيمية الصادرة عن مجلس التّقذ و القرض، هذا ما تقضي به المادة 65 من الأمر رقم 11-03 المتعلّق بالتّقذ والقرض في فقرتها الأولى التي جاءت كمايلي: " يكون التّظام الصادر والمنشور كما هو مبين في المادة 64 أعلاه، موضوع طعن بالإبطال يقدمه الوزير المكلف بالمالية أمام مجلس الدّولة، ولا يكون لهذا الطعن أثر موقف". وفي الأمر نفسه نجد أنّ المشرّع كرّس الأثر الفوري لقرارات اللّجنة المصرفية المتعلّقة بتعيين قائم بالإدارة مؤقّتا أو المصفي والعقوبات التأديبية عند الطّعن فيها أمام مجلس الدّولة، هذا حسب نصّ المادة 107 من الأمر رقم 11-03 المعدّل والمتمّم.

ج- سكوت المشرّع عن مسألة وقف التّنفيذ

بالرّجوع إلى النّصوص التأسيسية لسلطات الضّبط الاقتصادي، نجد أنّ موقف المشرّع في وقف تنفيذ قرارات بعضها غائب، إذ لم يفصح عن نيته في مسألة الأثر الموقوف أو غير الموقوف للطّعون القضائية ممّا يفتح المجال لتطبيق القواعد العامة. قد يكون ذلك راجعا إلى عدم إمكانية الطّعن في القرارات الصادرة من هيئات الضّبط ممّا ينجر عنه السكوت عن مسألة وقف تنفيذها، مثلما هو الأمر بالنسبة لقرارات غرفة التّحكيم والتأديب لدى لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها. كما قد يكون ذلك راجعا لغفلة المشرّع عن مسألة وقف التّنفيذ بالرّغم من التّصريح بإمكانية الطّعن في ذلك، إذ أنّ لجنة ضبط الكهرباء والغاز تتمتع بسلطة اتخاذ قرارات إدارية فردية، وهذه الأخيرة في مجملها قابلة للطّعن القضائي، إذ تنص المادة 139 من قانون الكهرباء وتوزيع الغاز عبر القنوات: " يجب أن تكون قرارات لجنة الضّبط مبررة، ويمكن أن تكون موضوع طعن قضائي لدى مجلس الدّولة"، وتنص المادة 150 من القانون نفسه على أنّه: " يجب أن تكون العقوبات مبررة. ويمكن أن تكون موضوع طعن قضائي".

ففي كلتا المادتين سكت المشرّع عن تحديد الأثر الموقوف أو غير الموقوف للطّعن في القرارات الصادرة عن لجنة ضبط الكهرباء و الغاز، ممّا يفتح المجال للاستعانة بالقواعد العامة التي تحوّل الأشخاص المعيّنين إمكانية طلب وقف تنفيذ قرارات هذه الهيئة متى توفرت شروطه. كما نلمس غياب موقف المشرّع في تحديد الأثر الموقوف أو غير الموقوف في قرارات لجنة الإشراف على التأمينات، حيث يقضي نص المادة 213 من الأمر رقم 07-95 في الفقرة 02 ب: "تكون قرارات لجنة الإشراف على التأمينات فيما يخص تعيين المتصرّف المؤقت قابلة للطّعن أمام

مجلس الدولة"، الموقف ذاته اتخذته المشرع بالنسبة لقرارات مجلس المنافسة المتعلقة برفض الترخيص للتجميع⁽⁷¹²⁾. كما يمكن أن يكون غياب موقف المشرع عن مسألة وقف التنفيذ راجعا إلى رفضه أصلا فكرة الطعن في قرارات سلطات الضبط كما أسلفنا بالقول.

أخيراً، إنّ هذا التكريس الفوضوي لضمانة وقف التنفيذ من قبل المشرع يمثل انتقاصا صارخا في حقوق المتعاملين أمام هذه الهيئات، خاصة بالنظر إلى خطورة القرارات الصادرة عنها، لاسيما وهي بصدد ممارسة صلاحيتها القمعية، لذا كان على المشرع التدخل لتكريس هذه الضمانة بما يخدم الحوكمة.

الفرع الثاني

من خلال دعوى المسؤولية

تتمتع سلطات الضبط الاقتصادي باختصاصات واسعة ومتنوعة، ولاشك أنّ ممارستها لهذه الأخيرة يصفر عن قرارات فردية وتنظيمية يترتب عنها آثار، قد تمس بحقوق ومصالح المتعاملين الاقتصاديين الناشطين في القطاع المعني بها، والواقعين تحت سلطتها، وهذا ما يؤدي إلى قيام مسؤوليتها عن الأضرار التي تخلفها سواء أكانت مادية أو معنوية.

تعدّ دعوى التعويض من أكثر الدعاوى الإدارية قيمة وتطبيقا لحماية الحقوق الفردية في مواجهة أعمال السلطات الإدارية التي تضرّ بالحقوق الشخصية المكتسبة⁽⁷¹³⁾، وحماية لهذه الحقوق فإنّ صدور قرار إداري مخالف للقانون يشكل خطأ يمنح للفرد المتضرر الحق في طلب التعويض لجبر الضرر الذي تسببت بها هذه الأخيرة.

وقياسا على ذلك يمكن تعريف دعوى التعويض أو المسؤولية في مجال سلطات الضبط الاقتصادي على أنّها تلك الدعوى التي يرفعها المتقاضي المتضرر - المتعامل الاقتصادي - من قرار غير مشروع اتخذته سلطات الضبط⁽⁷¹⁴⁾، ويشترط إضافة إلى ركني الخطأ والضرر وجود علاقة السببية بينهما⁽⁷¹⁵⁾.

⁷¹² المادة 19 من الأمر رقم 03-03، يتعلّق بالمنافسة، معدّل ومتمّم، المرجع السابق.

⁷¹³ بن شعلال كريمة، المرجع السابق، ص. 140.

⁷¹⁴ ماديو ليلي، "تكريس الرقابة القضائية على سلطات الضبط المستقلة في التشريع الجزائري"، مداخلة أقيمت في إطار أعمال الملتقى الوطني حول السلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، يومي 23 و24 ماي 2007، كلية الحقوق والعلوم الاقتصادية، جامعة بجاية، ص. 275.

⁷¹⁵ هذا ما يشكل أركان المسؤولية الإدارية، وللتفصيل أكثر عد إلى: - بن شيخ آث ملويا لحسين، دروس في المسؤولية الإدارية: المسؤولية على أساس الخطأ، دار الخلدونية، الجزائر، 2007.

إنّ التّشريع الفرنسي الخاص بهيئات الضّبط يكرس بصفة آليّة دعوى التّعويض ضدّ العقوبات التي توقعها هيئات الضّبط، فاختصاص مجلس الدّولة الفرنسي في هذا المجال يتعدى دعوى الإلغاء إلى دعوى التّعويض⁽⁷¹⁶⁾، ولقد أخضع المجلس الدّستوري الفرنسي قرارات سلطات الضّبط الاقتصادي لرقابة القضاء الكامل⁽⁷¹⁷⁾، و في إطار اعترافه بالسلطة القمعية لهيئات الضّبط ربط هذه السّلطة باحترام الضّمّانات الكفيلة بحماية حقوق وحرّيات الأفراد الدّستورية، فجعل الطّعن فيها أمام مجلس الدّولة بطريق دعوى القضاء الكامل، كما أنّ مجلس الدّولة الفرنسي أقرّ بمسؤولية سلطات الضّبط الاقتصادي على أساس الخطأ الجسيم⁽⁷¹⁸⁾.

ولكن الإقرار بمسؤولية سلطات الضّبط في الجزائر ورغم أهميته، يثير إشكالات كثيرة لاسيما ما تعلق منها بقصور النّصوص القانونية في تحديد الجهة القضائية المختصة بذلك من جهة (أولاً)، ومن جهة أخرى القانون الواجب التّطبيق على موضوع النزاع (ثانياً).

أولاً - أوجه قصور النّصوص القانونية

إذا كان المشرّع والاجتهاد القضائي الفرنسيين قد فصلا في مسألة الاختصاص القضائي في الطّعون بالمسؤولية ضدّ قرارات سلطات الضّبط، فإنّ الوضع في الجزائر يختلف⁽⁷¹⁹⁾، فرغم أنّ معظم النّصوص التأسيسية لسلطات الضّبط، تُخضع أعمال هذه الأخيرة لرقابة قضاء فحص المشروعية سواء أمام مجلس الدّولة، أو أمام القضاء العادي فيما يخص بعض قرارات مجلس المنافسة وقرارات سلطتي ضبط المحروقات وسلطتي ضبط المناجم كما سبق تبيانه، إلّا أنّ إثارة مسؤولية هذه الهيئات بالنّسبة للأضرار التي تتسبب بها أثناء أداء وظيفتها الضّبطية ليس واضحا، بحيث نجد غيابا صريحا لموقف المشرّع الجزائري بالنّسبة لدعوى التّعويض عن الأضرار التي تتسبب بها، إذ لم تحدّد لا طبيعة الطّعون الموجهة ضدّها ولا الجهة القضائية المختصة بالنّظر فيها لتتواصل بذلك سلسلة الفوضى في تنظيم سلطات الضّبط الاقتصادي.

لأنه في ظلّ غياب موقف صريح في النّصوص المختلفة لسلطات الضّبط فيما يتعلّق بدعوى التّعويض، يكون لزاما علينا العودة للقواعد العامة. فقد يحدث لسلطات الضّبط في بعض الحالات أن

⁷¹⁶ - حمّادي نوال، المرجع السابق، ص. 116.

⁷¹⁷ - « Toute décision du conseil supérieur de l'audiovisuel qui interviendrait en violation des dispositions législatives ou réglementaires serait susceptible d'entraîner la mise en jeu de la responsabilité de la puissance publique », C.cons., n° 88-248 DC du 17 janvier 1989, op.cit.

⁷¹⁸ - عد إلى: عيساوي عز الدين، السلطة القمعية للهيئات الإدارية المستقلة في المجال الاقتصادي و المالي، المرجع السابق، ص.ص. 142-143.

⁷¹⁹ - رابع نادية، المرجع السابق، ص. 147.

تلحق أضراراً بمتعامل ما عن طريق تصرفاتها وذلك دون أن تصدر منها حتى قرارات قابلة لأن تكون محل طعن بالإلغاء، فمثلاً يمكن تصور ضرر تسببه المعلومات التي تنشرها لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها والمتضمنة إجراءات تأديبية في حق وسيط في عمليات البورصة والتي يمكن أن تتسبب بضرر للمؤسسة، بحيث تفقد جزء كبير من زبائنها وبالمقابل ليس لها أن ترفع دعوى إلغاء، ولكن لها أن ترفع دعوى المسؤولية ضدّ لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها⁽⁷²⁰⁾، يبقى السؤال المطروح في هذا الإطار يتعلّق بالقاضي المختص في النّظر فيها ؟

عندما لا تتمتع سلطات الضّبط بالشّخصية المعنوية، مثلما هو الحال بالنّسبة لكل من مجلس التّقد والقرض، اللّجنة المصرفية، ولجنة الإشراف على التأمينات، فإنّ دعوى المسؤولية ترفع ضدّ الدّولة⁽⁷²¹⁾، وفي هذه الحالة وحسب نصّ المادة 800 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، فإنّ المحكمة الإدارية هي المختصة بالنّظر في مثل هذه الطّعون⁽⁷²²⁾.

ولكن الإشكال في هذا الإطار يتعلّق بالهيئات الضّابطة التي تتمتع بالشّخصية المعنوية، حيث أنّ دعاوى التّعويض ترفع ضدها مباشرة، وهو ما يجعل مسألة تحديد الطّرف الذي توجّه له هذه الدعاوى غامضة لعدم التّطرق إليها من طرف المشرّع، إذ لا وجود لها في الأشخاص المذكورين في المادة 800 و 801 من القانون السّابق الذّكر، حيث يقضي نصّ المادة 800 ب: "المحاكم الإدارية هي جهات الولاية العامة في المنازعات الإدارية."

تختص بالفصل في أول وآخر درجة، بحكم قابل للاستئناف في جميع القضايا، التي تكون الدّولة أو الولاية أو البلدية أو إحدى المؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية طرفاً فيها".
وتضيف المادة 801 على أنّه: "تختص المحاكم الإدارية كذلك بالفصل في:

- 1- دعاوى إلغاء القرارات الإدارية والدعاوى التفسيرية ودعاوى فحص المشروعية للقرارات الصادرة عن الولاية والمصالح غير الممركزة للدولة على مستوى الولاية ،
-البلدية والمصالح الإدارية الأخرى للبلدية
-المؤسسات العمومية المحلية ذات الصبغة الإدارية

⁷²⁰ - وهو الشيء نفسه مثلاً بالنّسبة لتبني لحقه ضرر من جراء قرار تنظيمي صادر من مجلس التّقد والقرض، وبالمقابل لا يمكن رفع دعوى إلغاء هذا القرار ولكن للتبني رفع دعوى مسؤولية ضدّ مجلس التّقد والقرض.

⁷²¹ - أنظر: خلاف خالد، الرّقابة القضائية على أعمال سلطات الضّبط الإدارية المستقلّة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع القانون العام، تخصص: القانون العام للأعمال، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة جيجل، 2012، ص.ص. 109-112.

⁷²² - أنظر: رحموني موسى، المرجع السابق، ص.ص. 137-140.

2- دعاوي القضاء الكامل

3- القضايا المخولة لها بموجب نصوص خاصة⁽⁷²³⁾.

إنّ مثل هذه الصّيغة، تحدّد من اختصاص المحاكم الإدارية في المنازعات التي تنشأ تحت مسؤولية الدّولة، الولاية والبلدية أو المؤسسة العمومية ذات الصبغة الإدارية، وفي إطار أنّ معظم سلطات الضّبط تتمتع بالشخصية المعنوية، فمفهوم المؤسسة العامة ذات الطابع الإداري لا يمكن أن يحتوي هذا الصّنف من الهيئات الإدارية، كونها مستقلة ولا تخضع لأي رقابة رئاسية أو وصائية⁽⁷²⁴⁾. وهذا ما يجعلنا أمام فراغ قانوني، حيث أنّ المشرّع لم يتفطن للقضاء على الإشكال الذي كان يردّد منذ بداية التجربة الجزائرية لسلطات الضّبط بمناسبة استحداثه لقانون الإجراءات المدنية والإدارية في سنة 2008، وأغفل إدراج هذه الهيئات في أحد أصناف الأشخاص الإدارية المذكورة في المادتين 800 و801 من القانون نفسه.

أمام هذا الفراغ القانوني، فإذا كان الفقه يجمع على تبني المشرّع الجزائري للمعيار العضوي في توزيع الاختصاص بين القاضي الإداري والقاضي العادي، فإنّه في حقيقة الأمر لم يقدّم سوى بتعداد (énumération) تشريعي لبعض الأشخاص العامة التي تخضع منازعاتها لاختصاص القضاء الإداري ممّا يجعل هذا المعيار غير مجدي بمجرد خروجنا عن الأشكال التقليدية للأشخاص العامة لتصور نظام منازعات يطبّق على أجهزة خاصة كسلطات الضّبط الاقتصادي⁽⁷²⁵⁾.

لذلك بات من الضّروري إعادة النظر في صياغة المادة 800 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، مع تكريس معيار عضوي حقيقي قائم على مفهوم الشخص المعنوي العام غير الدّولة والولاية، البلدية والمؤسسة العمومية ذات الصبغة الإدارية، وهو المفهوم الذي يشمل سلطات الضّبط الاقتصادي⁽⁷²⁶⁾.

ثانياً - القانون الواجب التّطبيق على موضوع النزاع

إنّ ثغرات التّنظيم القانوني لإقامة مسؤولية سلطات الضّبط الاقتصادي لا تتوقف فقط عند

⁷²³ - قانون 08-09، يتضمّن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، المرجع السابق.

⁷²⁴ - أنظر: رحموني موسى، المرجع السابق، ص.ص. 141-143.

⁷²⁵ - ZOUAÏMIA Rachid, « Le régime contentieux des autorités administratives indépendantes en droit Algérien », op.cit., p.19.

⁷²⁶ - ZOUAÏMIA Rachid, Les instruments juridiques de la régulation économique en Algérie, op . cit., p.233.

التّقاض والإشكالات القانونية فيما يخص تحديد الجهة القضائية المختصة بدعوى المسؤولية، وإتّما تتعداها حتى إلى مسألة تحديد القانون الواجب التّطبيق على موضوع التّزاع. فما هو النّظام المطبق على مسؤولية هذه الهيئات؟ ، هل نطبّق قواعد القانون المدني باعتبار أنّ موضوع المسؤولية يدخل في أحكام القانون المدني أو العكس، فخصوصية هذه الهيئات تتطلب قانونا خاصا؟ في غياب موقف صريح وفاضل حول القانون المطبق على مسؤولية سلطات الضّبط الاقتصادي، فإنّ القاضي الجزائري نجد تارةً يلجأ إلى القواعد الخاصة في القانون العام، وتارةً أخرى يؤسس قراراته على أحكام القانون المدني، وهذا ما نلمسه من خلال موقف المحكمة العليا (1)، ومجلس الدّولة (2).

1-إجتهادات المحكمة العليا

اعتمدت المحكمة العليا (الغرفة الإدارية) في بادئ الأمر بما توصل إليه قضاء مجلس الدّولة الفرنسي، الذي أقرّ بمسؤولية الإدارة حتّى دون خطأ، وكان ذلك في قرار صادر لها في 03 جوان 1965⁽⁷²⁷⁾، وفي قضية أخرى قرّرت المحكمة العليا بأنّ: "المسؤولية التي تقع على عاتق الإدارة عن الأضرار التي تلحق بالأفراد دون النّظر إلى القانون المدني، هذه المسؤولية ليست عامة ولا مطلقة، لها قواعدها الخاصة التي تختلف وفقا للاحتياجات"⁽⁷²⁸⁾. وفي قرار آخر صادر عنها في 17 أفريل 1982، الغرفة الإدارية للمحكمة العليا أقرّت بصفة قطعية بمسؤولية الإدارة على أساس الخطأ بعد سيادة مبدأ مسؤوليتها، وأنّ هذه المسؤولية خاصة وتخضع لقواعد غير مألوفة وأنّ أحكام القانون المدني غير قابلة للتّطبيق. وبهذا يكون القاضي الجزائري قد أكدّ حكم بلانكو «arrêt Blanco» الشهير الصادر عن محكمة التّنازع الفرنسية في 08 فيفري 1873 والذي أرسى مميّزات المسؤولية الإدارية بعد سيادة مبدأ عمّ مسؤوليتها⁽⁷²⁹⁾، حيث أخضعها إلى نظام قانوني خاص مرّن ومتغيّر حسب المبادئ التي تحكم المرافق العامة، غير أنّ الغرفة الإدارية في قرارات لاحقة أقرّت العكس حيث قضت بمسؤولية الإدارة

⁷²⁷-« Attendu qu'en raison des dangers que présente l'existence de telles installations, l'administration est responsable même sans faute, des dommages qu'elles peuvent causer », CS Ch.adm.03 décembre 1965 Etat c/Hattab Said, cité par: ZOUAÏMIA Rachid, Les instruments juridiques de la régulation économique en Algérie, op . cit., p. 237.

⁷²⁸- رحموني موسى، المرجع السابق، ص.155.

⁷²⁹- TC, 8 février 1983-Blanco, www.conseil-etat.fr/fr/.../tribunal-des-conflits-8-février-1873-Blanco/

على أساس نص المادة 136 من القانون المدني المتعلقة بمسؤولية المتبوع عن تصرفات تابعه⁽⁷³⁰⁾، ما يظهر عدّم استقرار موقف المحكمة العليا في تحديد المعيار المناسب المطبق على مسؤولية الإدارة.

2-اجتهادات مجلس الدولة

في البداية و في أول قضية عرضت على مجلس الدولة الجزائري قضى بمسؤولية الإدارة، واعتبرها مسؤولية خاصة لا يمكن تنظيمها بموجب أحكام القانون المدني الذي ينظم العلاقات الخاصة، ومسؤولية المرافق العامة ليست عامة بل لها قواعدها الخاصة التي تتغير حسب الظروف وحاجة المرافق وضرورة التوفيق بين حقوق الدولة و الأفراد⁽⁷³¹⁾، إلا أنّ مجلس الدولة تراجع عن موقفه وتبنى موقف المحكمة العليا بشأن تقرير مسؤولية المتبوع عن أعمال تابعه وكذا مسؤولية حارس الشئ يء استنادا إلى المواد 136 و138 من القانون المدني⁽⁷³²⁾.

لكن إذا كانت هذه الحلول مقبولة بالنسبة للمحكمة العليا، فإنّ الأمر ليس كذلك بالنسبة لمجلس الدولة، فكيف لهذا الأخير تطبيق أحكام القانون المدني، والدستور أكد على ازدواجية القضائية باختصاص القضاء الإداري في منازعات الإدارة، فليس من المنطقي إلزام القاضي الإداري تطبيق قواعد غريبة عنه⁽⁷³³⁾، خاصة إذا علمنا أنّ قواعد القانون المدني لا تضمن في كل الأحوال

⁷³⁰ - وعلى سبيل المثال، نذكر :- قرار رقم 60996 مؤرخ في 07 أكتوبر 1989، قضية حول مسؤولية البلدية عن الأضرار الناتجة عن الاضطرابات، المجلة القضائية، عدد 02، 1990، ص.143.

- قرار رقم 61004 مؤرخ في 10 فيفري 1990، قضية (ب.ج) ضدّ والي ولاية قسنطينة، المجلة القضائية، عدد 03، 1991، ص.177.

- قرار رقم 72400 مؤرخ في 16 جوان 1990، قضية بلدية "عين أزال" ضدّ (ب.س)، المجلة القضائية، عدد 02، 1990، ص.143.

- قرار رقم 75670 مؤرخ في 13 جانفي 1991، قضية المركز الجامعي الاستشفائي ضدّ فريق (ك) ومن معهم، المجلة القضائية، عدد 02، 1990، ص.143.

⁷³¹ - ZOUAÏMIA Rachid, Droit de la régulation économique, op.cit., p.185.

⁷³² - و من أمثلة القرارات الصادرة عن مجلس الدولة نذكر:

-قرار مجلس الدولة رقم 146043 مؤرخ في أول فيفري 1999، يتعلّق بمسؤولية مرفق الشرطة عن خطأ أحد موظف فيها، مجلة مجلس الدولة، عدد 01، 2002، ص.91.

- قرار مجلس الدولة رقم 160017 مؤرخ في 31 ماي 1999، يتعلّق بقضية حول مسؤولية بلدية عن موت طفل نتيجة سقوطه في بئر تملكه هذه البلدي، مجلة مجلس الدولة، عدد 01، 2002، ص.99.

- قرار رقم مجلس الدولة 004827 مؤرخ 24 جوان 2000، يتعلّق بقضية وزارة العدل ضدّ الغرفة الوطنية للمحضرين القضائيين، مجلة مجلس الدولة، عدد 02، 2002، ص.171.

⁷³³ - ZOUAÏMIA Rachid, «Le régime contentieux des autorités administratives indépendantes en droit algérien», op.cit., pp.44-46.

تعوّض الضّحية على أساس الخطأ، لأنّه قد يتحقّق الضرر للضّحية دون توفّر ركن الخطأ، وبالتالي العودة إلى أحكام القانون العام أين تقوم المسؤولية الإدارية حتّى عند غياب ركن الخطأ⁽⁷³⁴⁾.

يتضح لنا من خلال كل هذا، الفوضى التي تتسم بها مختلف الاجتهادات القضائية، في هذه النّقطة هذا فيما يخص الاجتهاد القضائي الخاص بنظام المسؤولية المطبق على الإدارات التقليديّة، أمّا نظام المسؤولية الخاص بهيئات الضّبط الاقتصادي، فلا يوجد أي اجتهاد قضائي لمجلس الدّولة الجزائري رغم الشوط الكبير للتّجربة الجزائرية بالنّسبة لهذه الهيئات.

لذا من المهم أن يعمل القاضي الإداري على تغيير موقفه الحالي والبحث عن قانون ملائم لتطبيقه على المسؤولية الإدارية بشكل عام، وعلى مسؤولية الهيئات الضّابطة بشكل خاص، نظراً لصعوبة إثارة مسؤوليتها لبعض الأجهزة العامة على أساس قواعد القانون المدني، ممّا يؤدي على عدم مسؤوليتها وبالتالي إهدار حقوق المتعاملين الاقتصاديين في الحصول على التّعويض.

⁷³⁴ - Voir : ZOUAÏMIA Rachid, Droit de la régulation économique, op.cit., pp.187-188.

خلاصة الفصل الثّاني

إنّ الخوض في ضمان تحقيق سلطات الضّبط الاقتصادي للحكومة، أسفر إلى أنّ المشرّع سعى إلى ضمان الحكومة بمنح وتزويد هذه الهيئات بالصّلاحيات الضّبطية المختلفة، إلّا أنّ غياب رؤية إستراتيجية شاملة لدى المشرّع، على اثر التّباين والتّفاوت الكبيرين بين الصّلاحيات الضّبطية التي زودت بها وطبيعة وحساسية مهامها ونظام تدخلها في القطاعات التي خلقت في حزمها، أفرغها من كونها كذلك، فكما فصلنا لا نجد صلاحية أو أداة تخلو من تعقيدات، ما جعل هذه الهيئات في الكثير من الأحيان تتصرف من تلقاء نفسها عن طريق أنظمتها الداخلية، ممّا يجعلها تفتقد للأساس القانوني. وليس هذا فحسب، بل بالتّوازي مع هذا التّباين والتّفاوت بين مهام ونظام تدخل سلطات الضّبط، نجد أنّ الصّلاحيات الضّبطية الممنوحة لها كثيرا مالا تراعي الحقوق والحريات العامة للأفراد. ولضمان تحقيق سلطات الضّبط للحكومة، أخضع المشرّع ممارستها للصّلاحيات الضّبطية للرّقابة القضائية، ولكن بالرّغم من الأهمية الكبيرة لهذه الضّمانة باعتبارها تكرر مبدأ الشفافية والمساءلة وسيادة القانون، إلّا المشرّع لم يوفق في تنظيمها وتحسينها، فالنصوص التأسيسية لسلطات الضّبط جاءت بتأطير عشوائي وفوضوي لها. ويتلخص ذلك في:

- تأرجح موقف المشرّع في تحديد الجهة القضائية المختصة بممارسة الرّقابة بين القضاء الإداري والعادي دوّمًا معيار لذلك.
- تباين موقف المشرّع بالنسبة لإخضاع قرارات هذه السلطات للرّقابة عن طريق دعوى الإلغاء، تباين نجده حتى بالنسبة لقرارات الهيئة الواحدة.
- تأطير وهمي مبهم لخضوع قرارات هذه الهيئات للرّقابة عن طريق دعوى المسؤولية، رغم الأهمية الملحة لها، ما يفرض علينا العودة إلى القانون الفرنسي، والاستعانة بقواعد القانون العام.
- اعتماد المشرّع على التّقليد الحرفي للقانون الفرنسي في أحكام والتّعاضي عن أحكام أخرى، في حين أنّ المنظومة القانونية الجزائرية يشوبها الغموض والتّعقيد ما أدى إلى حالة لا استقرار قانوني تجسّدت على أساسه فوضى سلطات الضّبط الاقتصادي.
- غياب تأطير قانوني رشيد للإجراءات القانونية لإخضاع ممارسة هذه الهيئات للصّلاحيات الضّبطية للرّقابة القضائية وذلك من جميع الجهات، وتأطير عشوائي نجده في الكثير من الأحيان حتى بالنسبة للهيئة الواحدة، ممّا يلزم الاستعانة بالقواعد العامة.

خاتمة

إنّ سلطات الضبط الاقتصادي في الجزائر وعلى غرار الدول الغربية، ترجمة قانونية لتحولات اقتصادية وسياسية عميقة، تتعلّق بالانتقال من الدولة المتدخلية المحتكر الوحيد للسلطة الممركزة إلى الدولة الضابطة ذات مراكز السلطة المتعدّدة، والتي تنبني على حرية المنافسة ونظام السوق، وعلى هذا النحو تضطلع سلطات الضبط بمهمة جدّ حساسة كونها تعوض الهيئات التقليدية في القطاعات التي عجزت عن إدارتها، فهي استجابة ضرورية لممارسة سلطات الإدارة الرّشيدة والتي يصطلح عليها اختصارًا الحوكمة.

تتعرّز أهمية الهيئات الضابطة باللّجوء المتزايد للسلطات العمومية لتبنيها وتعميمها على مختلف القطاعات التي تشهد الانفتاح شيئًا فشيئًا على المنافسة، وكذا في المرافق الشبكية التي تشهد تغييرًا نوعيًا في طرق تسييرها، منتقلة من الاحتكار العمومي إلى المنافسة، فسلطات الضبط تتمتع وتحتل مكانة سامية في أداء الوظيفة الضبطية، مكانة تملّيها ضروريات الاستقلالية المكرسة للحياد وعدم التحيز، الكفاءة والفعالية، الاتّصال المباشر بالمحيط و المشاركة، وكذا الشفافية استجابة لما تملّيه مقتضيات الحوكمة في تسيير الشؤون العمومية في دولة الحق، الديمقراطيّة والقانون.

إلا أنّ تجربة سلطات الضبط الاقتصادي في الجزائر والتي تقارب ربع قرن بدوّ من سنة 1990 إلى يومنا هذا، تبقى قاصرة عن تحقيق الأهمية النّظرية والموضوعية المرجوة منها والمتمثلة في تحقيق الحوكمة، وهذا بالنّظر إلى طبيعة مقارنة المشرّع لهذه الهيئات، فرغم أنّه اعتمد في الكثير من الأحيان على نقل النّصوص من القانون الفرنسي، إلاّ أنّه تقليد مصحوب بخصوصية تتمثل في تشويه المشرّع لها، بعد إفراغ فكرة سلطات الضبط من مضمونها الأصلي لتحويل إلى مجرد هيكل إدارتي عاديّ تابع للسلطة التّنفيذية.

فبعد الخوض في الجوانب القانونية المختلفة والمتعلّقة بها وتحليلها، توصلنا إلى وجود مقارنة خاصة لدى المشرّع الجزائري من حيث محتوى هذه السّلطات، فرغم اشتراكها في جوانب، لكن إثر انعدام الرّؤية الشاملة والإستراتيجية وعدم التّنسيق، يبقى التعدّد، التّفاوت، الاختلاف والتّباين سيّد الموقف، ما أدى إلى عدم توفرها على الضّمّانات الكافية التي يطالب بها المتعاملون الاقتصاديون وما تملّيه مقتضيات الحوكمة في القطاعات التي أنشئت في خضمها، خاصة مع عدم تمكين هذه السّلطات بالاستقلالية الضّروية والتي تتطلبها مقتضيات عدم التحيز والشفافية، فهي تتمتع باستقلالية قاصرة ونسبية على اثر عدم الانسحاب الكلي للدولة ورغبتها في التّواجد على مستوى هذه الهيئات.

ورغم الجهود التي أرساها المشرع لضمان تحقيق الحوكمة من خلال تزويد سلطات الضبط الاقتصادي بوسائل و اختصاصات ضبطية تتدخل بواسطتها، والتي يفترض فيها تراكم صلاحيات السلطات الثلاث - تنفيذية، تشريعية، قضائية- إلا أنّ الهيئات الضابطة لا تتمتع بتحويل كلي للصلاحيات الضبطية لفائدتها من جهة، وانعدام اختصاص معياري يمكنها من تأطير قطاعاتها بقواعد قانونية أكثر ملائمة من جهة ثانية، بحيث يبقى اختصاص لا تزال تحتفظ به الدولة.

وحتى ولو كان لهذه السلطات اختصاصات تضمن تدخلها لتحقيق الحوكمة، إلا أنّ سلسلة عدم التنسيق والتباين تتواصل وتؤثر على توزيع هذه الصلاحيات، ما يجعلها تفرغ من الأهمية الكبيرة لها، بل وتقع في تناقضات في الكثير من الحالات ، خاصة مع انعدام التواصل بين مجلس المنافسة وسلطات الضبط القطاعية، ومع الاختلافات المصاحبة للنصوص القانونية المتعلقة بها، والإحالات المستمرة للتنظيم، ما يؤكد على غياب رؤية إستراتيجية تضمن الديمومة والاستمرارية ، و يضيفي إلى التعديلات المتكررة التي وفي الكثير من الأحيان لا تحدم المغزى المطلوب، كما أنّ نقل هذه الصلاحيات من الهيئات التقليدية إلى الهيئات الضابطة رافقه عدم تكريس الضمانات القانونية الموضوعية و الإجرائية المؤطرة لحماية الحقوق والحريات الدستورية ، أو تكريسها بطرق متباينة بين هيئة و أخرى، وهذا ما يؤثر على مصداقية هذه السلطات لغياب الشفافية في ممارسة صلاحياتها الضبطية كما يؤثر على حقوق وحريات المتعاملين المخاطبين أمامها.

كما أنّه وحتى ولو تمّ تكريس الرقابة القضائية على ممارسة هذه الوسائل و الصلاحيات الضبطية التي ينتظر منها ضمان تحقيق الحوكمة، إلا أنّها تعرف هي الأخرى فوضى عارمة وغموضا في تنظيمها من جميع الجهات، هذا رغم الأهمية الق صرى لها ودورها في توجيه الهيئات الضّ ابطة نحو المشروعية وسيادة القانون، حماية حقوق المواطنين والفاعلين الاقتصاديين.

هكذا إذن، نشهد غياب نظام قانوني متجانس وتذبذبا لموقف المشرع، ما يعكس غياب إرادة حقيقية وفعالية لديه في إنشاء هذه الفئات القانونية الجديدة، ويؤكد عدم وجود نية واضحة في انسحاب الدولة من الحقل الاقتصادي.

وعليه وانطلاقا مما سبق، لا يمكن لنا الإقرار بكون النظام القانوني المنظم للهيئات الضابطة في الجزائر نظام يكفل كونها آليات لتحقيق الحوكمة ، لأنّه لا يغطي جميع المسائل والإشكالات المرتبطة بها، ما يؤدي إلى القصور في الممارسة العملية لها.

لأنّه ومّا لاشك فيه أنّ كون هذه الهيئات كآليات فعلية للحكومة يتوقف على تحصيلها بلستقلالية حقيقية أساسها القانون ومبناها الواقع، وكفاءة واقتدار في اختيار أجود الطاقات المختصة والمؤهلة قانونا وعمليا وفنيا في إدارة وحكم هذه السلطات وصناعة القرار.

وفي المقابل، فإنّ اكتمال مقومات كونها كآليات الحكومة، مرتبط أيضا برقابة قضائية على ممارستها للصّلاحيات الضّبطية بقضاء عادل وكفء، متشعب بتقنيات وآليات المحاكمة العادلة، يكفل ويضمن رقابة واسعة للمشروعية، يحفظ سيادة القانون، يحمي الحقوق والحريات الدستورية، يساهم في ديمقراطية الضّبط الممارس من هذه الهيئات، ويدعم التنمية الحقوقية والاقتصادية.

تبقى سلطات الضّبط الاقتصادي في الجزائر وأمام هذه المعوقات بحاجة إلى توفير نظام قانوني

ناجع، فعال وموثوق، يستطيع التكيف مع المستجدات الجديدة لهذه الهيئات، بدءاً بـ:

- الإقتداء بنظيرتها المغرب وتعزيز مكانتها في القانون الأساسي وإدراجها فيه، وكذا إدراجها في أحكام نصّ المادة 09 من القانون العضوي رقم 01-98، وضمن الأشخاص المذكورين في نصّ المادة 800 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

- تقوية الاستقلالية وتعزيزها بالضمانات والمبادئ العضوية والوظيفية الضّورية للحكومة.

- تطوير شروط ممارسة هذه اله يئات للسلطة، عن طريق تنويع الخبرات الفنيّة والتّقنية المتخصصة في انتقاء أعضاء الهيئات الضّابطة.

- تحقيق التّوازن في التّعيين بين السلطات والإدارات العمومية والمجالس المنتخبة والمجتمع المدني، وتحديد مدة قصى للانتداب، والنّص الصريح على حصانة رئيس وأعضاء الهيئات من العزل.

- جعل رئاسة الهيئات من نصيب الشّخصيات القضائية المشهود لها بالكفاءة والتّجربة أو من الشّخصيات القانونية المتميّزة.

- ضمان تشكيلة متنوعة وكافية للهيئات، يمكن أن تتميّز بممارستها المهمة المتابعة والتّحقيق وأخرى للتّقرير.

- نقل الوسائل الضّبطية وكل الصّلاحيات لفائدتها، مع ضرورة مصاحبته لمختلف الضّمانات القانونية الموضوعية والإجرائية و تعميمها.

- التفكير في وضع وإحداث خلايا ووحدات أو لجان مشتركة بين سلطات الضبط تتولى التنسيق التّواصل والتشاور فيما بينها، إلى جانب توضيح طبيعة العلاقة بين مجلس المنافسة وسلطات الضبط القطاعية، وإعادة النظر في النصوص المؤطرة لها لاسيما نصّ المادة 39 من قانون المنافسة.
- تقوية الرقابة القضائية على أعمال هذه الهيئات ، واعتبار القواعد العامة الدستورية المتعلقة بحقوق المتقاضين وقواعد حسن سير العدالة مبادئ مشتركة بين القضاء والهيئات الضابطة، وتطوير شروط اللجوء إليها من أجل حل النزاعات.
- تفادي الإحالة على التنظيم، وكذا التوقف عن التعديل المتكرر والآلي للنصوص القانونية، لتحقيق الأمن القانوني وفعالية القاعدة القانونية.
- يبقى أنّ كل هذا متعلّق ومرتبّط بإرادة حقيقية للتغيير، والابتعاد على الارتباط بحالة الجمود والتّرقب التي تنقسم بها مسار آت الإصلاحات في الجزائر عموماً وسلطات الضبط الاقتصادي خصوصاً، ما يثبت ويبيّن أنّ الجزائر ليست بدولة متدخلّة، ولا بدولة ضابطة، إنّها دولة متردّدة مبتعدة كثيراً عن مقتضيات ومقومات الحوكمة.

قائمة المراجع

أولاً: باللغة العربية

I. الكتب

أ- الكتب العامة

1. بن شيخ آث ملويا لحسين، دروس في المسؤولية الإدارية: المسؤولية على أساس الخطأ، دار الخلدونية، الجزائر، 2007.
2. خلوفي رشيد، قانون المنازعات الإدارية : الدعاوى وطرق الطعن الإدارية ، الجزء الثاني، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2013.
3. عوابدي عمار، القانون الإداري : النشاط الإداري ، الجزء الثاني ، الطبعة الرابعة ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر، 2007 .
4. عجة الجيلالي، مدخل للعلوم القانونية: نظرية الحق، الجزء الثاني، منشورات برقي، الجزائر، 2009.
5. لباد ناصر، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الرابعة، دار المجدد للنشر والتوزيع، الجزائر، 2010.

ب- الكتب المتخصصة

1. الطوخي سامي محمد ، الإدارة بالشفافية الطريق للتنمية والإصلاح الإداري: من السرية وتدني الأداء والفساد إلى الشفافية والتسيب وتطوير الأداء البشري والمؤسسي، دار النهضة العربية، مصر، 2006.
2. تيورسي محمد، الضوابط القانونية للحرية التنافسية في الجزائر، دار هومة، الجزائر، 2013 .
3. حنفي عبد الله، السلطات الإدارية المستقلة، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، مصر، 2000.
4. علي شريف، الإدارة المعاصرة، الدار الجامعية، مصر، 2002 .
5. عجة الجيلالي ، الكامل في القانون الجزائري للاستثمار : الأنشطة العادية وقطاع المحروقات، دار الخلدونية، الجزائر، 2006.

II. الرّسائل والمذكرات الجامعية

أ- الرّسائل

1. الهيني محمد، رقابة القضاء على أعمال هيئات النوظمة، أطروحة دكتوراه في الحقوق، كلية الحقوق، جامعة فاس، المغرب، 2013.
2. بوجادي عمر، اختصاص القضاء الإداري في الجزائر، رسالة لنيل درجة دكتوراه دولة في القانون، كلية الحقوق، جامعة تيزي وزو، 2011.
3. تواتي نصيرة، ضبط سوق القيم المنقولة -دراسة مقارنة-، أطروحة لنيل درجة الدكتوراه في العلوم، تخصص: القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تيزي وزو، 2013.
4. حاحة عبد العالي، الآليات القانونية لمكافحة الفساد الإداري في الجزائر، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه علوم في الحقوق، تخصص: قانون عام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بسكرة، 2013.
5. حمليل نواره، النظام القانوني لسوق المالية الجزائرية، أطروحة مقدمة لنيل درجة الدكتوراه في العلوم، تخصص: القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسيّة، جامعة تيزي وزو، 2013.
6. قبائلي طيب، التّحكيم في عقود الاستثمار بين الدّول ورعايا الدّول الأخرى على ضوء إتفاقية واشنطن، رسالة لنيل درجة الدكتوراه في العلوم، تخصص: القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تيزي وزو، 2012.
7. كتو محمد الشريف، الممارسات المنافية للمنافسة في القانون الجزائري : دراسة مقارنة بالقانون الفرنسي، أطروحة لنيل درجة دكتوراه دولة في القانون، فرع القانون العام، كلية الحقوق، جامعة تيزي وزو، 2005.

ب- المذكرات الجامعية

1. إملول ريمة، المركز القانوني لسلطة ضبط الخدمات العمومية للمياه، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع القانون العام، تخصص: القانون العام للأعمال، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بجاية، 2012.
2. بوجمليين وليد، سلطات الضبط الاقتصادي في القانون الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، فرع: الدّولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق والعلوم الإدارية، جامعة الجزائر، 2007.

3. بلغزلي صبرينة، نظام التدابير الوقائية المتخذة من قبل السلطات الإدارية المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع القانون العام، تخصص: القانون العام للأعمال، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بجاية، 2011.
4. بوقارت بوعلام، وقف تنفيذ القرارات الإدارية في أحكام قانون الإجراءات المدنية والإدارية الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، فرع: تحولات الدولة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تيزي وزو، 2012.
5. بلال نورة، ضبط قطاع التأمينات، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع القانون العام، تخصص: القانون العام للأعمال، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بجاية، 2012.
6. بن شعلال كريمة، السلطة القمعية للجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع القانون العام، تخصص: القانون العام للأعمال، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بجاية، 2012.
7. بن يحيى رزيقة، سياسة الاستثمار في الجزائر: من نظام التصريح إلى نظام الاعتماد، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع القانون العام، تخصص: القانون العام للأعمال، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بجاية، 2013.
8. حدري سمير، السلطات الإدارية المستقلة الفاصلة في المواد الاقتصادية والمالية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع: قانون الأعمال، كلية الحقوق، جامعة بومرداس، 2006.
9. حمّادي نوال، الضمانات الأساسية في مادة القمع الإداري مثال: السلطات الإدارية المستقلة، مذكرة لنيل درجة الماجستير في القانون، فرع القانون العام، تخصص: القانون العام للأعمال، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بجاية، 2011.
10. خلاف خالد، الرقابة القضائية على أعمال سلطات الضبط الإدارية المستقلة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع القانون العام، تخصص: القانون العام للأعمال، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة جيجل، 2012.
11. خمائلية سمير، عن سلطة مجلس المنافسة في ضبط السوق، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع: تحولات الدولة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تيزي وزو، 2013.

12. دحاس صونية، توزيع الاختصاص بين السلطة التنفيذية وسلطات الضبط الاقتصادي، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع القانون العام، تخصص: القانون العام للأعمال، كلية الحقوق، جامعة بجاية، 2011.
13. ديب نذيرة، استقلالية سلطات الضبط المستقلة في القانون الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع القانون العام، تخصص: تحولات الدولة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تيزي وزو، 2012.
14. رحموني موسى، الرقابة القضائية على سلطات الضبط المستقلة في التشريع الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم القانونية والإدارية، تخصص: قانون إداري وإدارة مالية عامة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة باتنة، 2013.
15. رابح نادية، النظام القانوني لسلطات الضبط المستقلة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع القانون العام، تخصص: القانون العام للأعمال، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بجاية، 2012.
16. زعاتري كريمة، المركز القانوني لسلطة ضبط البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع الحقوق الأساسية والعلوم السياسية، تخصص: إدارة ومالية، كلية الحقوق، جامعة بومرداس، 2012.
17. سعادي فتيحة، المركز القانوني للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع القانون العام، تخصص: القانون العام للأعمال، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بجاية، 2011.
18. شرفي صفية، تجربة وسيط الجمهورية في الجزائر من الإنشاء إلى الإلغاء: مقارنة بالنموذج السويدي والفرنسي، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2004.
19. شمون علجية، الضبط الاقتصادي في قطاع المحروقات، مذكرة لنيل درجة الماجستير في القانون، فرع إدارة ومالية، كلية الحقوق، جامعة بومرداس، 2010.
20. شعوة لمياء، سلطات الضبط لقطاع المحروقات في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، فرع: التنظيم الاقتصادي، كلية الحقوق، جامعة قسنطينة، 2013.
21. عيساوي عز الدين، السلطة القمعية للهيئات الإدارية المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع: قانون الأعمال، كلية الحقوق، جامعة تيزي وزو، 2005.

22. عبد يش ليلة، اختصاص منح الاعتماد لدى السلطات الإدارية المستقلة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع: تحولات الدولة، كلية الحقوق، جامعة تيزي وزو، 2010.
23. عياد حكيمة، المركز القانوني للهيئة المكلفة بالسجل التجاري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع القانون العام، تخصص: القانون العام للأعمال، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بجاية، 2013.
24. فتوس خدوجة، الاختصاص التنظيمي لسلطات الضبط الاقتصادي، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع القانون العام، تخصص: القانون العام للأعمال، كلية الحقوق، جامعة بجاية، 2010.
25. قاضي أنيس فيصل، دولة القانون ودور القاضي الإداري في تكريسها في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع القانون العام، تخصص: المؤسسات الإدارية والسياسية، كلية الحقوق، جامعة قسنطينة، 2010.
26. قاسي زينب، المركز القانوني لوكالتي الضبط في القطاع المنجمي، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع القانون العام، تخصص: القانون العام للأعمال، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بجاية، 2013.
27. قريمس إسماعيل، محل دعوى الإلغاء: دراسة في التشريع والقضاء الجزائريين، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، تخصص: قانون إداري وإدارة عامة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة باتنة، 2013.
28. كريم لمين، الدور التكاملي بين مجلس المنافسة والقضاء في ضبط الممارسات المنافسة للمنافسة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع القانون العام، تخصص: القانون العام للأعمال، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بجاية، 2013.
29. ماتسة لامية، الرقابة القضائية على أعمال مجلس المنافسة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع القانون العام، تخصص: القانون العام للأعمال، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بجاية، 2012.
30. نايل نبيل محمد، اختصاص القاضي الإداري بمنازعات سلطات الضبط المستقلة -دراسة نظرية-، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع القانون العام، تخصص: قانون المنازعات الإدارية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تيزي وزو، 2013.

III. المقالات والمدخلات

1. الهيني محمد، "دور هيئات النواظرة في ضمان حكامه إدارية واقتصادية فعالة"، مقال منشور على الموقع الإلكتروني : www.iefpedia.com/

2. أوباية مليكة، "إختصاص منح الاعتماد لدى السلطات الإدارية المستقلة"، مداخلة أقيمت في إطار أعمال الملتقى الوطني حول السلطات الإدارية المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، يومي 23 و24 ماي 2007، كلية الحقوق والعلوم الاقتصادية، جامعة بجاية، ص.ص. 198-213.
3. آيت منصور كمال، "الإجراءات التحضيرية لخصوصية المؤسسة العمومية الاقتصادية"، مجلة إدارة، المجلد 19، عدد 38، 2009، ص.ص. 33-61.
4. إرزيل كاهنة، "الدور الجديد للهيئات التقليدية في ضبط النشاط الاقتصادي"، مداخلة أقيمت في إطار أعمال الملتقى الوطني حول أثر التحولات الاقتصادية على المنظومة القانونية الوطنية، يومي 30 نوفمبر-أول ديسمبر 2011، جامعة جيجل، ص.ص. 133-145.
5. البراوي أنمار أمين، "محددات الحوكمة : دراسة قياسية لعينة من الدول"، مداخلة أقيمت في إطار المؤتمر العلمي الدولي حول عولمة الإدارة في عصر المعرفة، أيام 15-16 و17 ديسمبر 2012، جامعة الجنان، لبنان، ص.ص. 01-13.
6. بودريوه عبد الكريم، "القضاء الإداري في الجزائر الواقع والآفاق"، مجلة مجلس الدولة، عدد 06، 2005، ص.ص. 09-27.
7. بن زبطة عبد الهادي، "نطاق اختصاص السلطات الإدارية المستقلة: دراسة حالة لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة وسلطة الضبط للبريد والمواصلات السلكية واللاسلكية"، مجلة دراسات قانونية، عدد 01، 2008، ص.ص. 21-47.
8. بلغزلي صبرينة، "التعريف بالتدابير الوقائية المتخذة من قبل السلطات الإدارية المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي"، مداخلة أقيمت في إطار أعمال الملتقى الوطني حول السلطات الإدارية المستقلة في الجزائر، يومي 13 و14 نوفمبر 2012، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قلمة، ص.ص. 01-24.
9. بوخاري لطيفة، "مقتضيات النظام العام الاقتصادي : بين دور الدولة ودور مجلس المنافسة"، مداخلة أقيمت في إطار أعمال الملتقى الوطني السابع حول ضبط النشاط الاقتصادي في الجزائر بين التشريع والممارسة، يومي 09 و10 ديسمبر 2013، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة سعيدة، ص.ص. 1-15.
10. بوراس عادل، "دعوى الإلغاء على ضوء قانون الإجراءات المدنية والإدارية الجديد"، مجلة الفقه والقانون، عدد 03، 2013، ص.ص. 01-30، منشور في موقع المجلة: www.majalah.new.ma/

11. تواتي نصيرة، "مدى تحقيق محاكمة عادلة أمام السلطات الإدارية المستقلة"، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، عدد 02، 2012، ص.ص. 123-134.
12. جلال مسعد، "الدور الضبطي لمجلس المنافسة الجزائري"، مداخلة أقيمت في إطار أعمال الملتقى الوطني السابع حول ضبط النشاط الاقتصادي في الجزائر بين التشريع والممارسة، يومي 09 و10 ديسمبر 2013، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة سعيدة، ص.ص. 1-17.
13. حدري سمير، "السلطات الإدارية المستقلة وإشكالية الاستقلالية"، مجلة إدارة، المجلد 19، عدد 38، 2009، ص.ص. 7-32.
14. خلوفي رشيد، "النظام القضائي الجزائري: مجلس الدولة"، مجلة الموثق، عدد 02، 2001، ص.ص. 27-37.
15. خرشي عمر معمر، "مبدأ تدخل الدولة في ضبط النشاط الاقتصادي"، مداخلة أقيمت في إطار أعمال الملتقى الوطني السابع حول ضبط النشاط الاقتصادي في الجزائر بين التشريع والممارسة، يومي 09 و10 ديسمبر 2013، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة سعيدة، ص.ص. 1-20.
16. زيري رمضان، "مستقبل الوظيفة الضبطية للنشاط الاقتصادي في الدولة المعاصرة"، مداخلة أقيمت في إطار أعمال الملتقى الوطني السابع حول ضبط النشاط الاقتصادي في الجزائر بين التشريع والممارسة، يومي 09 و10 ديسمبر 2013، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة سعيدة، ص.ص. 1-19.
17. زايدي حميد، "دور السلطات الإدارية في ضبط النشاط الاقتصادي"، مداخلة أقيمت في إطار الملتقى الوطني السابع حول ضبط النشاط الاقتصادي في الجزائر بين التشريع والممارسة، يومي 09 و10 ديسمبر 2013، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة سعيدة، ص.ص. 1-17.
18. زوايمية رشيد، "الطرق البديلة لحل النزاعات في مجال الاستثمار: إجراء التحكيم أمام سلطات الضبط المستقلة"، مداخلة أقيمت في إطار أعمال الملتقى الوطني حول المصالحة آلية بديلة لتسوية المنازعات، مخبر العولمة والقانون الوطني، يومي 25 و26 أبريل 2013، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تيزي وزو، ص.ص. 1-8.
19. _____، "أدوات الضبط الاقتصادي: السلطات الإدارية المستقلة"، مداخلة أقيمت في إطار أعمال الملتقى الوطني السابع حول ضبط النشاط الاقتصادي في الجزائر بين التشريع والممارسة، يومي 09 و10 ديسمبر 2013، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة سعيدة، ص.ص. 1-23.

20. سرير عبد الله رابح، "فعالية تسيير المؤسسة أداة الإبداع"، مداخلة أقيمت في إطار أعمال الملتقى الدولي حول الإبداع والتغيير التنظيمي في المنظمات الحديثة دراسة وتحليل تجارب وطنية ودولية، يومي 18 و 19 ماي 2011، كلية الاقتصاد وعلوم التسيير، جامعة البليدة، منشور على الموقع الإلكتروني : www.iefpedia.com/arab/wp-content/uploads
21. سويلم فضيلة ، "رقابة القضاء المدني على الممارسات المقيدة للمنافسة في نطاق المسؤولية المدنية"، مداخلة أقيمت في إطار أعمال الملتقى الوطني السابع حول ضبط النشاط الاقتصادي في الجزائر بين التشريع والممارسة، يومي 09 و10 ديسمبر 2013، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة سعيدة، ص.ص. 1-19.
22. عيساوي عز الدين ، "المكانة الدستورية للهيئات الإدارية المستقلة: مآل مبدأ الفصل بين السلطات"، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد الرابع، جامعة محمد خيضر بسكرة، مقال منشور على الموقع الإلكتروني : www.univ-biskra.dz/lab/
23. ———— ، "الضمانات الأساسية في مواجهة السلطة العقابية للهيئات الإدارية المستقلة"، مجلة الحقوق والعلوم الاجتماعية، العدد الأول ، 2006، ص.ص. 129-149.
24. ———— ، "حول العلاقة بين هيئات الضبط المستقلة والقضاء: بين التنافس والتكامل"، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، عدد 01، 2013، ص.ص. 238-261.
25. عسالي عبد الكريم، "لجنة ضبط الكهرباء والغاز"، مداخلة أقيمت في إطار أعمال الملتقى الوطني حول سلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، يومي 23 و 24 ماي 2007، كلية الحقوق والعلوم الاقتصادية، جامعة بجاية ، ص.ص. 150-167.
26. غادر محمد ياسين، "محددات الحوكمة ومعاييرها"، مداخلة أقيمت في إطار المؤتمر العلمي الدولي حول عولمة الإدارة في عصر المعرفة، أيام 15-16 و 17 ديسمبر 2012، جامعة الجنان، لبنان، ص.ص. 1-32.
27. فتححي وردية ، "وقف تنفيذ القرارات الصادرة عن السلطات الإدارية المستقلة"، مداخلة أقيمت في إطار أعمال الملتقى الوطني حول السلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، يومي 23 و 24 ماي 2007، كلية الحقوق والعلوم الاقتصادية، جامعة بجاية، ص.ص. 330-351.
28. كسال سامية، "مدى شرعية السلطات الإدارية المستقلة"، مداخلة أقيمت في إطار أعمال الملتقى الوطني حول السلطات الإدارية المستقلة في الجزائر، يومي 13 و 14 نوفمبر 2012 ، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قلمة، ص.ص. 1-22.

29. لخضاري أعمار، " إجراءات الطّعن في قرارات مجلس المنافسة "، مداخلة أقيمت في إطار أعمال الملتقى الوطني حول سلطات الضّبط المستقلّة في المجال الاقتصادي والمالي ، يومي 23 و24 ماي 2007 ، كلية الحقوق والعلوم الاقتصادية، جامعة بجاية، ص.ص. 259-271.

30. ماديو ليلي، "تكريس الرّقابة القضائية على سلطات الضّبط المستقلّة في التشريع الجزائري" ، مداخلة أقيمت في إطار أعمال الملتقى الوطني حول سلطات الضّبط المستقلّة في المجال الاقتصادي والمالي، يومي 23 و24 ماي 2007 ، كلية الحقوق والعلوم الاقتصادية، جامعة بجاية، ص.ص. 272-287 .

31. موكة عبد الكريم، " مبدأ التّناسب Principe de proportionnalité": ضمانات أمام السلطة القمعية لسلطات الضّبط المستقلّة؛ مداخلة أقيمت في إطار أعمال الملتقى الوطني حول سلطات الضّبط المستقلّة في المجال الاقتصادي والمالي، يومي 23 و24 ماي 2007 ، كلية الحقوق والعلوم الاقتصادية، جامعة بجاية ص.ص. 329-321.

32. مخلوف باهية، " التّحكيم أمام سلطات الضّبط الاقتصادي كوسيلة لرقابة الحقل الاقتصادي"، مداخلة أقيمت في إطار أعمال الملتقى الوطني حول أثر التّحولات الاقتصادية على المنظومة القانونية الوطنية، يومي 30 نوفمبر - وأوّل ديسمبر 2011، جامعة جيجل، ص.ص. 168-187.

33. معاشو فظة ، "إزالة التّنظيم آلية للإصلاحات الاقتصادية"، مداخلة أقيمت في إطار أعمال الملتقى الوطني حول أثر التّحولات الاقتصادية على المنظومة القانونية الوطنية، يومي 30 نوفمبر - وأوّل ديسمبر 2011، جامعة جيجل، ص.ص. 28-39 .

IV. النّصوص القانونية

أ- الدّستور

➤ الجزائر

1. دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطيّة الشّعبية، منشور بموجب الأمر رقم 76-97 مؤرّخ في 22 نوفمبر 1976، ج.ر.ج.ج.، عدد 94، صادّر في 24 نوفمبر 1976.

2. دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطيّة الشّعبية، منشور بموجب المرسوم الرئاسي رقم 89 - 18 مؤرّخ في 28 فيفري 1989، ج.ر.ج.ج.، عدد 09، صادّر في أوّل مارس 1989.

3. دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطيّة الشّعبية، منشور بموجب المرسوم الرئاسي رقم 96 - 438 مؤرّخ في 07 ديسمبر 1996، ج.ر.ج.ج.، عدد 76، صادّر في 08 ديسمبر 1996، متمّم بالقانون رقم

03-02 مؤرخ في 10 أبريل 2002، ج.ر.ج.ج.، عدد 25، صادر في 14 أبريل 2002، ومعدّل بالقانون رقم 08-19 مؤرخ في 15 نوفمبر 2008، ج.ر.ج.ج.، عدد 63، صادر في 15 نوفمبر 2008.

➤ المغرب

- دستور المملكة المغربية لسنة 2011، صادر بمقرر المجلس الدستوري بالرباط في 14 جويلية 2011، ج.ر.م.م.، عدد 5964 مكرّر، صادر في 30 جويلية 2011، منشور على الموقع الالكتروني:

www.iedja.org/wp/MAROC/Constit/

ب- النصوص التشريعية

1. قانون عضوي رقم 98-01 مؤرخ في 30 ماي 1998، يتعلّق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، ج.ر.ج.ج.، عدد 37، صادر في أول جوان 1998، معدّل ومتمّم بالقانون العضوي رقم 11-13 مؤرخ في 26 جويلية 2011، ج.ر.ج.ج.، عدد 43، صادر في 03 أوت 2011.
2. قانون عضوي رقم 04-11، يتضمّن القانون الأساسي للقضاء، ج.ر.ج.ج.، عدد 57، صادر في 08 ديسمبر 2004.
3. قانون عضوي رقم 12-05 مؤرخ في 12 جانفي 2012، يتعلّق بالإعلام، ج.ر.ج.ج.، عدد 02، صادر في 15 جانفي 2012.
4. أمر رقم 66-156 مؤرخ في 08 جوان 1966، يتضمّن قانون العقوبات، ج.ر.ج.ج.، عدد 49، صادر في 11 جوان 1966، معدّل ومتمّم، الأمانة العامة للحكومة، www.joradp.dz/
5. أمر رقم 66-155 مؤرخ في 08 جوان 1966، يتضمّن قانون الإجراءات الجزائية، ج.ر.ج.ج.، عدد 48، صادر في 10 جوان 1966، معدّل ومتمّم، الأمانة العامة للحكومة، www.joradp.dz/
6. أمر رقم 75-58 مؤرخ في 26 سبتمبر 1975، يتضمّن القانون المدني، ج.ر.ج.ج.، عدد 78، صادر في 30 سبتمبر 1975، معدّل ومتمّم، الأمانة العامة للحكومة، www.joradp.dz/
7. أمر رقم 75-59 مؤرخ في 26 سبتمبر 1975، يتضمّن القانون التجاري، ج.ر.ج.ج.، عدد 101، صادر في 19 ديسمبر 1975، معدّل ومتمّم، الأمانة العامة للحكومة، www.joradp.dz/

8. قانون رقم 05-85 مؤرخ في 16 فيفري 1985، يتعلّق بحماية الصّحة وترقيتها، ج.ر.ج.ج.، عدد 08، صادر في 17 فيفري 1985، معدّل ومتّم بالقانون رقم 13-08 مؤرخ في 20 جويلية 2008، ج.ر.ج.ج.، عدد 08، صادر في 03 أوت 2008.
9. قانون رقم 01-88 مؤرخ في 12 جانفي 1988، يتضمّن القانون التّوجيهي للمؤسسات العمومية الاقتصادية، ج.ر.ج.ج.، عدد 02، صادر في 13 جانفي 1988، ملغى جزئيا بالأمر رقم 25-95 مؤرخ في 25 سبتمبر 1995، يتعلّق بتسيير رؤوس الأموال التجاريّة التابعة للدولة، ج.ر.ج.ج.، عدد 55، صادر في 27 سبتمبر 1995. (بقي ساري المفعول الباب الثالث والرابع)
10. قانون رقم 12-89 مؤرخ في 05 جويلية 1989، يتعلّق بالأسعار، ج.ر.ج.ج.، عدد 29، صادر في 19 جويلية 1989. (ملغى)
11. قانون رقم 21-89 مؤرخ في 12 ديسمبر 1989، يتضمّن القانون الأساسي للقضاء، ج.ر.ج.ج.، عدد 53، صادر في 13 ديسمبر 1989، معدّل ومتّم بالمرسوم التشريعي رقم 05-92 مؤرخ في 21 نوفمبر 1992، ج.ر.ج.ج.، عدد 77، صادر في 26 نوفمبر 1992. (ملغى)
12. قانون رقم 07-90 مؤرخ في 03 أبريل 1990، يتعلّق بالإعلام، ج.ر.ج.ج.، عدد 14، صادر في 03 أبريل 1990، معدّل ومتّم بالمرسوم التشريعي رقم 13-93 مؤرخ في 26 أكتوبر 1993، ج.ر.ج.ج.، عدد 69، صادر في 27 أكتوبر 1993. (ملغى)
13. قانون رقم 90 - 10 مؤرخ في 14 أبريل 1990، يتعلّق بالتّقد والقرض، ج.ر.ج.ج.، عدد 16، صادر في 15 أبريل 1990. (ملغى)
14. قانون رقم 21-90 مؤرخ في 15 أوت 1990، يتعلّق بالحاسبة العمومية، ج.ر.ج.ج.، عدد 35، صادر في 15 أوت 1990، معدّل ومتّم بالمرسوم التشريعي رقم 04-92 مؤرخ في 11 أكتوبر 1992، يتضمّن قانون المالية التكميلي لسنة 1992، ج.ر.ج.ج.، عدد 73، صادر في 11 أكتوبر 1992، والمعدّل بالقانون رقم 12-98 مؤرخ في 31 ديسمبر 1998، يتضمّن قانون المالية لسنة 1999، ج.ر.ج.ج.، عدد 98، صادر في 31 ديسمبر 1998، والمعدّل والمتّم بالقانون رقم 11-99 مؤرخ في 23 ديسمبر 1999، يتضمّن قانون المالية لسنة 2000، ج.ر.ج.ج.، عدد 92، صادر في 25 ديسمبر 1999.

15. مرسوم تشريعي رقم 93-10 مؤرخ في 23 ماي 1993، يتعلّق ببورصة القيم المنقولة، ج.ر.ج.ج.، عدد 34، صادر في 23 ماي 1993، معدّل وامتّم بالأمر رقم 96-10 مؤرخ في 10 جانفي 1996، ج.ر.ج.ج.، عدد 03، صادر في 14 جانفي 1996، معدّل وامتّم بالقانون رقم 03-04 مؤرخ في 17 فيفري 2003، ج.ر.ج.ج.، عدد 11، صادر في 19 فيفري 2003. (استدراك ج.ر.ج.ج.، عدد 32، صادر في 07 ماي 2003)
16. أمر رقم 95-06 مؤرخ في 25 جانفي 1995، يتعلّق بالمنافسة، ج.ر.ج.ج.، عدد 09، صادر في 22 فيفري 1995. (ملغى)
17. أمر رقم 95-07 مؤرخ في 25 جانفي 1995، يتعلّق بالتأمينات، ج.ر.ج.ج.، عدد 13، صادر في 08 مارس 1995، معدّل وامتّم بالقانون رقم 06-04 مؤرخ في 20 فيفري 2006، ج.ر.ج.ج.، عدد 15، صادر في 12 مارس 2006، والتمّم بالأمر رقم 10-01 مؤرخ في 26 أوت 2010، يتضمّن قانون المالية التكميلي لسنة 2010، ج.ر.ج.ج.، عدد 15، صادر في 29 أوت 2010، والمعدّل والتمّم بالقانون رقم 13-08 مؤرخ في 30 ديسمبر 2013، يتضمّن قانون المالية لسنة 2014، ج.ر.ج.ج.، عدد 68، صادر في 31 ديسمبر 2013.
18. أمر رقم 95-13 مؤرخ في 11 مارس 1995، يتضمّن تنظيم مهنة المترجم-الترجمان الرسمي، ج.ر.ج.ج.، عدد 17، صادر في 29 مارس 1995.
19. قانون رقم 98-02، مؤرخ في 30 ماي 1998، يتعلّق بالمحاكم الإدارية، ج.ر.ج.ج.، عدد 37، صادر في أول جوان 1998.
20. قانون رقم 99-05 مؤرخ في 04 أبريل 1999، يتضمّن القانون التوجيهي للتعليم العالي، ج.ر.ج.ج.، عدد 24، صادر في 07 أبريل 1999، معدّل وامتّم بالقانون رقم 08-06 مؤرخ في 02 فيفري 2008، ج.ر.ج.ج.، عدد 10، صادر في 27 فيفري 2008.
21. قانون رقم 2000-03 مؤرخ في 05 أوت 2000، يحدّد القواعد العامة المتعلقة بالبريد والمواصلات السلكية واللاسلكية، ج.ر.ج.ج.، عدد 48، صادر في 06 أوت 2000، معدّل بالقانون رقم 06-24 مؤرخ في 26 ديسمبر 2006، يتضمّن قانون المالية لسنة 2007، ج.ر.ج.ج.، عدد 85، صادر 27 ديسمبر 2006.

22. قانون رقم 10-01 مؤرخ في 03 جويلية 2001، يتضمن قانون المناجم، ج.ر.ج.ج.، عدد 35 صادر في 04 جويلية 2001، معدّل ومتمّم بالأمر رقم 02-07 مؤرخ في أول مارس 2007، ج.ر.ج.ج.، عدد 16، صادر في 07 مارس 2007. (ملغى)
23. قانون رقم 01-02 مؤرخ في 05 فيفري 2002، يتعلّق بالكهرباء و توزيع الغاز بواسطة القنوات، ج.ر.ج.ج.، عدد 08، صادر في 06 فيفري 2002.
24. قانون رقم 11-02 مؤرخ في 24 ديسمبر 2002، يتضمن قانون المالية لسنة 2003، ج.ر.ج.ج.، عدد 86، صادر في 25 ديسمبر 2002، معدّل ومتمّم بالقانون رقم 08-13 مؤرخ في 30 ديسمبر 2013، يتضمن قانون المالية لسنة 2014، ج.ر.ج.ج.، عدد 68، صادر في 31 ديسمبر 2013.
25. أمر رقم 03-03 مؤرخ في 19 جويلية 2003، يتعلّق بالمنافسة، ج.ر.ج.ج.، عدد 43، مؤرخ في 20 جويلية 2003، معدّل ومتمّم بالقانون رقم 12-08 مؤرخ في 25 جوان 2008، ج.ر.ج.ج.، عدد 36، صادر في 02 جويلية 2008، وبقانون رقم 05-10 مؤرخ في 05 أوت 2010، ج.ر.ج.ج.، عدد 46، صادر في 18 أوت 2010.
26. قانون رقم 11-03 مؤرخ في 26 أوت 2003، يتعلّق بالنقد والقرض، ج.ر.ج.ج.، عدد 52، صادر في 27 أوت 2003، معدّل ومتمّم بالأمر رقم 01-09 مؤرخ في 22 جويلية 2009، يتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2009، ج.ر.ج.ج.، عدد 44، صادر في 26 جويلية 2009، معدّل ومتمّم بالأمر رقم 04-10 مؤرخ في 26 أوت 2010، ج.ر.ج.ج.، عدد 50، صادر في أول سبتمبر 2010، متمّم بالقانون رقم 08-13 مؤرخ في 30 ديسمبر 2013، يتضمن قانون المالية لسنة 2014، ج.ر.ج.ج.، عدد 68، صادر في 31 ديسمبر 2013.
27. قانون رقم 01-05 مؤرخ في 06 فيفري 2005، يتعلّق بالوقاية من تبييض الأموال وتمويل الإرهاب ومكافحتهما، ج.ر.ج.ج.، عدد 11، صادر في 09 فيفري 2005، معدّل ومتمّم بالأمر رقم 02-12 مؤرخ في 13 فيفري 2012، ج.ر.ج.ج.، عدد 08، صادر في 15 فيفري 2012.
28. قانون رقم 07-05 مؤرخ في 28 أفريل 2005، يتعلّق بالمخروقات، ج.ر.ج.ج.، عدد 50، صادر في 19 جويلية 2005، معدّل ومتمّم بالأمر رقم 10-06 مؤرخ في 29 جويلية 2006، ج.ر.ج.ج.، عدد 48، صادر في 30 جويلية 2006، معدّل ومتمّم بالقانون رقم 01-13 مؤرخ في 20 فيفري 2013، ج.ر.ج.ج.، عدد 11، صادر في 24 فيفري 2013.

29. قانون رقم 05-12 مؤرخ في 04 أوت 2005، يتعلّق بالمياه، ج.ر.ج.ج.، عدد 60، صادر في 04 سبتمبر 2005، معدّل وامتّم بلقانون رقم 08-03 مؤرخ في 23 جانفي 2008، ج.ر.ج.ج.، عدد 04، صادر في 27 جانفي 2008، ومعدّل وامتّم بالأمر رقم 09-02 مؤرخ في 22 جويلية 2009، ج.ر.ج.ج.، عدد 44، صادر في 26 جويلية 2009.
30. قانون رقم 06-01 مؤرخ في 20 فيفري 2006، يتعلّق بالوقاية من الفساد ومكافحته، ج.ر.ج.ج.، عدد 14، صادر في 08 مارس 2006، معدّل وامتّم بالأمر رقم 10-05 مؤرخ في 26 أوت 2010، ج.ر.ج.ج.، عدد 50، صادر في أول سبتمبر 2010، ومعدّل وامتّم بالقانون رقم 11-15 مؤرخ في 02 أوت 2011، ج.ر.ج.ج.، عدد 44، صادر في 10 أوت 2011.
31. قانون رقم 06-02 مؤرخ في 20 فيفري 2006، يتضمّن تنظيم مهنة الموثّق، ج.ر.ج.ج.، عدد 14، صادر في 08 مارس 2006.
32. قانون رقم 06-03 مؤرخ في 20 فيفري 2006، يتضمّن تنظيم مهنة المحضر القضائي، ج.ر.ج.ج.، عدد 14، صادر في 08 مارس 2006.
33. أمر رقم 06-03 مؤرخ في 15 جويلية 2006، يتضمّن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، ج.ر.ج.ج.، عدد 46، صادر في 16 جويلية 2006.
34. قانون رقم 06-11 مؤرخ في 24 جوان 2006، يتعلّق بشركة الرأسمال الاستثماري، ج.ر.ج.ج.، عدد 42، صادر في 25 جوان 2006.
35. قانون رقم 07-01، مؤرخ في 27 فيفري 2007، يتعلّق بتعاونيات الادّخار والقرض، ج.ر.ج.ج.، عدد 15، صادر في 28 فيفري 2007.
36. أمر رقم 07-01 مؤرخ في أول مارس 2007، يتعلّق بحالات التّنافي و الالتزامات الخاصة ببعض المناصب و الوظائف، ج.ر.ج.ج.، عدد 16، صادر في 07 مارس 2007.
37. قانون رقم 07-11 مؤرخ في 25 نوفمبر 2007، يتضمّن النظام المحاسبي المالي، ج.ر.ج.ج.، عدد 74، صادر في 25 نوفمبر 2007.
38. قانون رقم 08-09 مؤرخ في 25 فيفري 2008، يتضمّن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، ج.ر.ج.ج.، عدد 21، صادر في 22 أفريل 2008.

39. قانون رقم 01-10 مؤرخ في 29 جويلية 2010، يتعلّق بمهن الخبير المحاسب ومحافظ الحسابات والمحاسب المعتمد، ج.ر.ج.ج.، عدد 42، صادر في 11 جويلية 2010، معدّل ومتّم بالقانون رقم 12-12 مؤرخ في 26 ديسمبر 2012، يتضمّن قانون المالية لسنة 2013، ج.ر.ج.ج.، عدد 72، صادر في 30 ديسمبر 2012، ومعدّل ومتّم بالقانون رقم 08-13 مؤرخ في 30 ديسمبر 2013، يتضمّن قانون المالية لسنة 2014، ج.ر.ج.ج.، عدد 68، صادر في 31 ديسمبر 2013.
40. قانون رقم 10-11 مؤرخ في 22 جوان 2011، يتعلّق بالبلدية، ج.ر.ج.ج.، عدد 37، صادر في 03 جويلية 2011.
41. قانون رقم 07-12 مؤرخ في 21 فيفري 2012، يتعلّق بالولاية، ج.ر.ج.ج.، عدد 12، صادر في 29 فيفري 2012.
42. قانون رقم 04-14 مؤرخ في 24 فيفري 2014، يتعلّق بالنشاط السّمعي البصري، ج.ر.ج.ج.، عدد 16، صادر في 23 مارس 2014.
43. قانون رقم 05-14 مؤرخ في 24 فيفري 2014، يتضمّن قانون المناجم، ج.ر.ج.ج.، عدد 18، صادر في 30 مارس 2014 .

ج- النصوص التنظيمية

1. مرسوم رقم 85-163 مؤرخ في 11 جوان 1985، يتضمّن إنشاء الوكالة الوطنية للسدود، ج.ر.ج.ج.، عدد 25، صادر في 12 جوان 1985.
2. مرسوم رقم 85-164 مؤرخ في 11 جوان 1985، يتضمّن إنشاء وكالة وطنية لمياه الشرب والصناعة والتّطهير، ج.ر.ج.ج.، عدد 25، صادر في 12 جوان 1985.
3. مرسوم رقم 88-201 مؤرخ في 18 أكتوبر 1988، يتضمّن إلغاء جميع الأحكام التنظيمية التي تخول المؤسسات الاشتراكية ذات الطابع الاقتصادي التّفرد بأي نشاط اقتصادي أو احتكار للتجارة، ج.ر.ج.ج.، عدد 42، صادر في 19 أكتوبر 1988.
4. مرسوم رئاسي رقم 96-44 مؤرخ في 17 جانفي 1996، يحدّد النّظام الداخلي في مجلس المنافسة، ج.ر.ج.ج.، عدد 05، صادر في 21 جانفي 1996. (ملغى ضمّنيا)
5. مرسوم رئاسي رقم 96-113 مؤرخ في 23 مارس 1996، يتضمّن تأسيس وسيط الجمهورية، ج.ر.ج.ج.، عدد 20، صادر في 31 مارس 1996. (ملغى)

6. مرسوم رئاسي رقم 239-99 مؤرخ في 27 أكتوبر 1999، يتضمن إلغاء المرسوم الرئاسي رقم 89-44 مؤرخ في 10 أبريل 1989، يتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية للدولة، ج.ر.ج.ج.، عدد 76، صادر في 31 أكتوبر 1999.
7. مرسوم رئاسي رقم 240-99 مؤرخ في 27 أكتوبر 1999، يتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية للدولة، ج.ر.ج.ج.، عدد 76، صادر في 31 أكتوبر 1999.
8. مرسوم رئاسي رقم 413-06 مؤرخ في 22 نوفمبر 2006، يحدد تشكيلة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته وتنظيمها وكيفيات سيرها، ج.ر.ج.ج.، عدد 74، صادر في 22 نوفمبر 2006، معدل و متمم بالمرسوم الرئاسي رقم 12-64 مؤرخ في 07 فيفري 2012، ج.ر.ج.ج.، عدد 08، صادر في 15 فيفري 2012.
9. مرسوم رئاسي رقم 236-10 مؤرخ في 07 أكتوبر 2010، يتضمن تنظيم الصفقات العمومية، ج.ر.ج.ج.، عدد 58، صادر في 07 أكتوبر 2010، معدل و متمم، الأمانة العامة للحكومة، www.joradp.dz/
10. مرسوم رئاسي رقم 261-10 مؤرخ في 21 أكتوبر 2010، يتضمن المصادقة على القانون الأساسي لمستخدمي سلطة ضبط الخدمات العمومية للمياه، ج.ر.ج.ج.، عدد 64، صادر في 28 أكتوبر 2010.
11. مرسوم رئاسي رقم 65-12 مؤرخ في 07 فيفري 2012، يحدد النظام التعويضي المطبق على أعضاء مجلس اليقظة والتقييم وكيفية منح مرتبات الموظفين والأعوان العموميين العاملين بالهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، ج.ر.ج.ج.، عدد 08، صادر في 15 فيفري 2012.
12. مرسوم تنفيذي رقم 183-95 مؤرخ في 02 جويلية 1995، يتضمن إنشاء وكالة وطنية لتطوير البحث العلمي وتنظيمها وسيرها، ج.ر.ج.ج.، عدد 36، صادر في 12 جويلية 1995.
13. مرسوم تنفيذي رقم 102-96 مؤرخ في 11 مارس 1996، يتعلق بتطبيق المادة 32 من المرسوم التشريعي 10-93 مؤرخ في 23 ماي 1993، يتعلق ببورصة القيم المنقولة، ج.ر.ج.ج.، عدد 18، صادر في 20 مارس 1996.
14. مرسوم تنفيذي رقم 68-98 مؤرخ في 21 فيفري 1998، يتضمن إنشاء المعهد الوطني الجزائري للملكية الصناعية ويحدد قانونه الأساسي، ج.ر.ج.ج.، عدد 11، صادر في أول مارس 1998.
15. مرسوم تنفيذي رقم 69-98 مؤرخ في 21 فيفري 1998، يتضمن إنشاء المعهد الجزائري للتقييم ويحدد قانونه الأساسي، ج.ر.ج.ج.، عدد 11، صادر في أول مارس 1998.

16. مرسوم تنفيذي رقم 70-98 مؤرخ في 21 فيفري 1998، يتضمن إنشاء الوكالة الوطنية لشمين السياحة وتحديد قانونها الأساسي، ج.ر.ج.ج.، عدد 11، صادر في أول مارس 1998.
17. مرسوم تنفيذي رقم 137-98 مؤرخ في 03 ماي 1998، يتضمن إنشاء الوكالة الوطنية لشمين نتائج البحث والتّمنية التكنولوجية وتنظيمها وسيورها، ج.ر.ج.ج.، عدد 28، صادر في 06 ماي 1998.
18. مرسوم تنفيذي رقم 170-98 مؤرخ في 20 ماي 1998، يتعلّق بالأتاوى التي تحصلها لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، ج.ر.ج.ج.، عدد 34، صادر في 24 ماي 1998.
19. مرسوم تنفيذي رقم 356-98 مؤرخ في 14 نوفمبر 1998، يحدّد كفاءات تطبيق أحكام القانون رقم 02-98 المتعلّق بالمحاكم الإدارية، ج.ر.ج.ج.، عدد 85، صادر في 15 نوفمبر 1998، معدّل بالمرسوم التّنفيذي رقم 195-11 مؤرخ في 22 ماي 2011، ج.ر.ج.ج.، عدد 29، صادر في 22 ماي 2011.
20. مرسوم تنفيذي رقم 123-01 مؤرخ في 09 ماي 2001، يتعلّق بنظام الاستغلال المطبق على كل نوع من أنواع الشبكات بما فيها اللاسلكية الكهربائية وعلى مختلف خدمات المواصلات السلكية و اللاسلكية، ج.ر.ج.ج.، عدد 27، صادر في 13 ماي 2001، معدّل و متمّم بالمرسوم التّنفيذي رقم 157-04 مؤرخ في 31 ماي 2004، ج.ر.ج.ج.، عدد 35، صادر في 02 جوان 2004، و بالمرسوم التّنفيذي رقم 98-05 مؤرخ في 20 مارس 2005، ج.ر.ج.ج.، عدد 20، صادر في 20 مارس 2005، و بالمرسوم التّنفيذي رقم 162-07 مؤرخ في 30 ماي 2007، ج.ر.ج.ج.، عدد 37، صادر في 07 جوان 2007.
21. مرسوم تنفيذي رقم 65-02 مؤرخ في 06 فيفري 2002، يحدّد كفاءات منح السندات المنجمية وإجراء ذلك، ج.ر.ج.ج.، عدد 11، صادر في 13 فيفري 2002.
22. مرسوم تنفيذي رقم 127-02 مؤرخ في 07 ماي 2002، يتضمن إنشاء خلية معالجة الاستعلام الماليّ وتنظيمها وعملها، ج.ر.ج.ج.، عدد 23، صادر في 07 أفريل 2002، معدّل و متمّم بالمرسوم التّنفيذي رقم 275-08 مؤرخ في 06 سبتمبر 2008، ج.ر.ج.ج.، عدد 50، صادر 07 سبتمبر 2008، و متمّم بالمرسوم التّنفيذي رقم 237-10 مؤرخ في 10 أكتوبر 2010، ج.ر.ج.ج.، عدد 59، صادر في 13 أكتوبر 2010، و معدّل و متمّم بالمرسوم التّنفيذي رقم 157-13 مؤرخ في 15 أفريل 2013، ج.ر.ج.ج.، عدد 23، صادر في 28 أفريل 2013.

23. مرسوم تنفيذي رقم 469-02 مؤرخ في 24 ديسمبر 2002، يتعلق بالنشاط المنجمي لعمليات اللّم والجمع و/أو الجني، ج.ر.ج.ج.، عدد 88، صادر في 29 ديسمبر 2002.
24. مرسوم تنفيذي رقم 101-05 مؤرخ في 23 مارس 2005، يتضمن تعديل القانون الأساسي للوكالة الوطنية للسدود، ج.ر.ج.ج.، عدد 21، صادر في 23 مارس 2005.
25. مرسوم تنفيذي رقم 165-05 مؤرخ في 03 ماي 2005، يتضمن إنشاء الوكالة الوطنية لتطوير المؤسسات الصغيرة والمتوسطة وتنظيمها وسيرها، ج.ر.ج.ج.، عدد 32، صادر في 04 ماي 2005.
26. مرسوم تنفيذي رقم 182-05 مؤرخ في 18 ماي 2005، يتعلق بضبط التعريفات ومكافأة نشاطات نقل وتوزيع وتسويق الكهرباء والغاز، ج.ر.ج.ج.، عدد 36، صادر في 22 ماي 2005.
27. مرسوم تنفيذي رقم 447-05 مؤرخ في 20 نوفمبر 2005، يتضمن إنشاء الوكالة الجزائرية للإشعاع الثقافي وكيفيات تنظيمها وسيرها، ج.ر.ج.ج.، عدد 76، صادر في 23 نوفمبر 2005.
28. مرسوم تنفيذي رقم 356-06 مؤرخ في 09 أكتوبر 2006، يتضمن صلاحيات الوكالة الوطنية لتطوير الاستثمار وتطويرها وتنظيمها وسيرها، ج.ر.ج.ج.، عدد 64، صادر في 11 أكتوبر 2006.
29. مرسوم تنفيذي رقم 428-06 مؤرخ في 26 نوفمبر 2006، يحدد إجراء منح رخص استغلال المنشآت لإنتاج الكهرباء، ج.ر.ج.ج.، عدد 76، صادر في 29 نوفمبر 2006.
30. مرسوم تنفيذي رقم 184-07 مؤرخ في 09 جوان 2007، يحدد إجراءات إبرام عقود البحث والاستغلال وعقود استغلال المحروقات بناء على مناقصة للمنافسة، ج.ر.ج.ج.، عدد 40، صادر في 17 جوان 2007.
31. مرسوم تنفيذي رقم 185-07 مؤرخ في 09 جوان 2007، يحدد شروط تسليم السندات المنجمية لنشاطات البحث و/أو استغلال المحروقات، ج.ر.ج.ج.، عدد 40، صادر في 17 جوان 2007.
32. مرسوم تنفيذي رقم 294-07 مؤرخ في 26 سبتمبر 2007، يحدد إجراءات وشروط منح رخصة التنقيب عن المحروقات، ج.ر.ج.ج.، عدد 62، صادر في 03 أكتوبر 2007.
33. مرسوم تنفيذي رقم 56-08 مؤرخ في 11 فيفري 2008، يتعلق بشروط ممارسة نشاط شركة الرأسمال الاستثماري، ج.ر.ج.ج.، عدد 09، صادر في 24 فيفري 2008.
34. مرسوم تنفيذي رقم 98-08 مؤرخ في 24 مارس 2008، يتعلق بشكل التصريح بالاستثمار وطلب ومقرر منح المزايا وكيفيات ذلك، ج.ر.ج.ج.، عدد 16، صادر في 26 مارس 2008.

35. مرسوم تنفيذي رقم 303-08 مؤرخ في 27 سبتمبر 2008، يحدد صلاحيات وكذا قواعد تنظيم سلطة ضبط الخدمات العمومية للمياه وعملها، ج.ر.ج.ج.، عدد 56، صادر في 28 سبتمبر 2008.
36. مرسوم تنفيذي رقم 304-08 مؤرخ في 27 سبتمبر 2008، يتضمن تحويل الطبيعة القانونية للوكالة الجزائرية للإشعاع الثقافي، ج.ر.ج.ج.، عدد 56، صادر في 28 سبتمبر 2008.
37. مرسوم تنفيذي رقم 100-09 مؤرخ في 10 مارس 2009، يحدد كفاءات تعيين الوسيط القضائي، ج.ر.ج.ج.، عدد 16، صادر في 15 مارس 2009.
38. مرسوم تنفيذي رقم 241-11 مؤرخ في 10 جويلية 2011، يحدد تنظيم مجلس المنافسة وسيوره، ج.ر.ج.ج.، عدد 39، صادر في 13 جويلية 2011.
39. مرسوم تنفيذي رقم 242-11 مؤرخ في 10 جويلية 2011، يتضمن إنشاء النشرة الرسمية للمنافسة ويحدد مضمونها وكذا كفاءات إعدادها، ج.ر.ج.ج.، عدد 39، صادر في 13 جويلية 2011.
40. مرسوم تنفيذي رقم 406-13 مؤرخ في 02 ديسمبر 2013، يتضمن الموافقة على رخصة إقامة واستغلال شبكة عمومية للمواصلات ال لاسلكية من الجيل الثالث وتوفير خدمات المواصلات الالاسلكية للجمهور الممنوحة لشركة "الوطنية للاتصالات الجزائر"، ج.ر.ج.ج.، عدد 60، صادر في 02 ديسمبر 2013.
41. قرار مؤرخ في 30 مارس 2008، يحدد شروط تطبيق المادة 21 من القانون رقم 05-01، مؤرخ في 06 فيفري 2005، يتعلق بالوقاية من تبييض الأموال وتمويل الإرهاب ومكافحتهما، ج.ر.ج.ج.، عدد 25، صادر في 18 ماي 2008.
42. قرار مؤرخ في 18 جوان 2008، يحدد شروط تسليم رخصة إنشاء مؤسسة خاصة للتكوين العالي، ج.ر.ج.ج.، عدد 48، صادر في 24 أوت 2008.
43. قرار مؤرخ في 02 أوت 1998، يتضمن تطبيق المادة 03 من المرسوم التنفيذي رقم 98-170 مؤرخ في 20 ماي 1998، يتعلق بالأتاوي التي تحصلها لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، ج.ر.ج.ج.، عدد 70، صادر في 20 سبتمبر 1998.
44. وزارة الموارد المائية، منشور وزاري رقم 295\و.م.م\09 مؤرخ في 14 أكتوبر 2009، يتعلق بتنصيب سلطة ضبط الخدمات العمومية للمياه، صادر عن وزارة الموارد المائية. (غير منشور)
45. نظام رقم 92-05 مؤرخ في 22 مارس 1992، يتعلق بالشروط التي يجب أن تتوفر في مؤسسي البنوك والمؤسسات المالية ومسيريها وممثليها، ج.ر.ج.ج.، عدد 08، صادر في 07 فيفري 1993.

46. نظام رقم 96-03 مؤرخ في 03 جويلية 1996، يتعلق بشروط اعتماد الوسطاء في عمليات البورصة وواجباتهم ومراقبتهم، ج.ر.ج.ج.، عدد 36، صادر في أول جوان 1997.
47. نظام رقم 99-01 مؤرخ في 27 ماي 1999، يتضمن تنظيم وسير المصالح الإدارية والتقنية للجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، ج.ر.ج.ج.، عدد 82، صادر في 21 نوفمبر 1999. (ملغى)
48. نظام رقم 2000-03 مؤرخ في 28 سبتمبر 2000، يتضمن تنظيم وسير المصالح الإدارية والتقنية للجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، ج.ر.ج.ج.، عدد 08، صادر في 31 جانفي 2001.
49. نظام رقم 08-04 مؤرخ في 23 ديسمبر 2008، يتعلق بالحد الأدنى لرأس المال البنوك والمؤسسات المالية العامة في الجزائر، ج.ر.ج.ج.، عدد 72، صادر في 24 ديسمبر 2008.

د- القرارات الفردية

1. مرسوم رئاسي مؤرخ في 15 أبريل 1990، يتضمن تعيين محافظ البنك المركزي الجزائري، ج.ر.ج.ج.، عدد 28، صادر في 11 جويلية 1990.
2. مرسوم رئاسي مؤرخ في 21 جويلية 1992، يتضمن إنهاء مهام محافظ البنك المركزي الجزائري، ج.ر.ج.ج.، عدد 57، صادر في 26 جويلية 1992.
3. مرسوم رئاسي مؤرخ في 02 جانفي 2008، يتضمن تعيين رئيس لجنة الإشراف على التأمينات، ج.ر.ج.ج.، عدد 04، صادر في 27 جانفي 2008.
4. مرسوم رئاسي مؤرخ في 02 جانفي 2008، يتضمن تحديد القائمة الاسمية لأعضاء لجنة الإشراف على التأمينات، ج.ر.ج.ج.، عدد 04، صادر في 27 جانفي 2008.
5. مرسوم رئاسي مؤرخ في 05 أوت 2010، يتضمن إنهاء مهام أعضاء بمجلس سلطة ضبط البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية، ج.ر.ج.ج.، عدد 45، صادر في 08 أوت 2010.
6. مرسوم رئاسي مؤرخ في 15 أبريل 2013، يتضمن إنهاء مهام المدير العام لسلطة ضبط البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية، ج.ر.ج.ج.، عدد 24، صادر في 05 ماي 2013.
7. مقرران مؤرخان في 04 نوفمبر 1990، يتضمنان تعيين مكلفين بالدراسات والتلخيص بديوان رئيس المجلس الأعلى للإعلام، ج.ر.ج.ج.، عدد 19، صادر في 24 أبريل 1991.
8. مقرر مؤرخ في أول جانفي 1991، يتضمن تعيين نائبة مدير بالمجلس الأعلى للإعلام، ج.ر.ج.ج.، عدد 19، صادر في 24 أبريل 1991.

V. الاجتهاد القضائي

أ - الفقه الدستوري

1. رأي رقم 06/د.ق.ع/م.د مؤرخ في 19 ماي 1998، يتعلّق بمراقبة مطابقة القانون العضوي المتعلّق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله للدستور، ج.ر.ج.ج.، عدد 37، صادر في أوّل جوان 1998.
2. رأي رقم 10/ر.ن.د./2000 مؤرخ في 13 ماي 2000، يتعلّق بمراقبة مطابقة النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني للدستور، ج.ر.ج.ج.، عدد 46، صادر في 30 جويلية 2000.
3. رأي رقم 02/ر.ق.ع/م.د./04 مؤرخ في 22 أوت 2004، يتعلّق بمراقبة مطابقة القانون العضوي المتضمّن القانون الأساسي للقضاء للدستور، ج.ر.ج.ج.، عدد 57، صادر في 08 سبتمبر 2004.
4. رأي رقم 01/ر.ق.ع/م.د./05 مؤرخ في 17 جوان 2005، يتعلّق بمراقبة مطابقة القانون العضوي بالتنظيم القضائي للدستور، ج.ر.ج.ج.، عدد 51، صادر في 20 جويلية 2005.
5. رأي رقم 02/ر.م.د/11، مؤرخ في 6 جويلية 2011، يتعلّق بمراقبة مطابقة القانون العضوي المعدّل والمتّم للقانون العضوي رقم 98-01 مؤرخ في 30 ماي 1998 والمتعلّق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله للدستور، ج.ر.ج.ج.، عدد 43، صادر في 03 أوت 2011.

ب - اجتهاد المحكمة العليا

1. قرار رقم 60996 مؤرخ في 07 أكتوبر 1989، قضية حول مسؤولية البلدية عن الأضرار الناتجة عن الاضطرابات، المجلة القضائية، عدد 02، 1990، ص.143.
2. قرار رقم 61004 مؤرخ في 10 فيفري 1990، قضية (ب.ج) ضدّ والي ولاية قسنطينة ، المجلة القضائية، عدد 03، 1991، ص.177.
3. قرار رقم 72400 مؤرخ في 16 جوان 1990، قضية بلدية "عين أزال" ضدّ (ب.س) ، المجلة القضائية، عدد 02، 1990، ص.143.
4. قرار رقم 75670 مؤرخ في 13 جانفي 1991، قضية المركز الجامعي الاستشفائي ضدّ فريق (ك) ومن معهم، المجلة القضائية، عدد 02، 1990، ص.143.

ج- اجتهاد مجلس الدولة

1. قرار مجلس الدولة رقم 172994 مؤرخ في 27 جويلية 1998، مجلة مجلس الدولة، عدد 01، 2002، ص.ص.83-84.
2. قرار مجلس الدولة رقم 145995 مؤرخ في أول فيفري 1999، مجلة مجلس الدولة، العدد الأول، 2002، ص.88.
3. قرار مجلس الدولة رقم 146043 مؤرخ في أول فيفري 1999، يتعلق بمسؤولية مرفق الشرطة عن خطأ أحد موظفيها، مجلة مجلس الدولة، عدد 01، 2002، ص.91.
4. قرار مجلس الدولة رقم 13 مؤرخ في 09 فيفري 1999، قضية اتحاد بنك المؤسسة في شكل شركة مساهمة (يونين بنك) ضد محافظ بنك الجزائر، www.conseil-état-dz.org/
5. قرار مجلس الدولة رقم 160017 مؤرخ في 31 ماي 1999، يتعلق بقضية حول مسؤولية بلدية عن موت طفل نتيجة سقوطه في بئر تملكه هذه البلدي، مجلة مجلس الدولة، عدد 01، 2002، ص.99.
6. قرار مجلس الدولة رقم 002111 مؤرخ في 08 ماي 2000، قضية يونين بنك ضد محافظ بنك الجزائر، مجلة مجلس الدولة، عدد 06، 2005، ص.ص.68-71.
7. قرار مجلس الدولة رقم 2119 مؤرخ في 08 ماي 2000، قضية يونين بنك ضد محافظ بنك الجزائر، www.conseil-état-dz.org/
8. قرار مجلس الدولة رقم 002138 مؤرخ في 08 ماي 2000، قضية يونين بنك ضد محافظ بنك الجزائر، مجلة مجلس الدولة، عدد 06، 2005، ص.ص.75-79.
9. قرار رقم مجلس الدولة 004827 مؤرخ 24 جوان 2000، يتعلق بقضية وزارة العدل ضد الغرفة الوطنية للمحضرين القضاة، مجلة مجلس الدولة، عدد 02، 2002، ص.171.
10. قرار مجلس الدولة رقم 182491 مؤرخ في 17 جويلية 2000، مجلة مجلس الدولة، عدد 01، 2002، ص.ص.109-110.
11. قرار مجلس الدولة رقم 006570 مؤرخ في 27 فيفري 2001، يونين بنك ضد محافظ بنك الجزائر، مجلة مجلس الدولة، عدد 06، 2005، ص.80.

12. قرار مجلس الدولة رقم 283058 مؤرخ في 25 ماي 2002، قضية (م-م) ضد (ب-م)، مجلة مجلس الدولة، العدد الأول، 2002، ص.239.
13. قرار مجلس الدولة رقم 4827 مؤرخ في 24 جوان 2002، قضية وزير العدل ضد الغرفة الوطنية للمحضرين القضائيين، مجلة مجلس الدولة، عدد 02، 2002، ص.171.
14. قرار مجلس الدولة رقم 144431 مؤرخ في 24 سبتمبر 2002، قضية النقابة الوطنية لقضاة مجلس المحاسبين مجلة مجلس الدولة، عدد 02، 2002، ص.217.
15. قرار مجلس الدولة رقم 14489 مؤرخ في أول أبريل 2003، البنك الجزائري ضد محافظ البنك المركزي، مجلة مجلس الدولة، عدد 06، 2005، ص.84.
16. قرار مجلس الدولة رقم 13397 مؤرخ في 07 أكتوبر 2003، قضية المجلس الوطني للخبراء المحاسبين، مجلة مجلس الدولة، عدد 04، 2003، ص.136.
17. قرار مجلس الدولة رقم 403130 مؤرخ في 25 أبريل 2007، شركة ذات أسهم "الوطنية للاتصالات السلكية واللاسلكية". (غير منشور)

ثانياً: باللغة الفرنسية

I. Ouvrages

1. **CALAME Pierre**, Pour une révolution de la gouvernance, Editions Descartes et Cie, Paris, 2003.
2. **DUMARAIS Bertrand**, Droit public de la régulation économique, Presses des sciences Po, Dalloz, Paris, 2004.
3. **GUEDON Marie-José**, Les autorités administratives indépendantes, LGDJ, Paris, 1991.
4. **GENTOT Michel**, Les autorités administratives indépendantes, Montchestien, Paris, 1991.
5. **LAKHLEF Brahim**, La bonne gouvernance, Editions El-khaldounia, Alger, 2006.
6. **MOCKLE Daniel**, La gouvernance, le droit et l'État : La question du droit dans la gouvernance publique, Bruylant, Bruxelles, 2007.
7. **NICINSKI Sophie**, Droit public des affaires, 2^{ème} édition, Monthrestien, Lextenso Editions, Paris, 2010.
8. **PIGE Benoit**, Gouvernance, contrôle et audit des organisations, Economica, Paris, 2008.

9. **RAFFARIN Jean-Pierre**, Pour une nouvelle gouvernance, Editions l'Archipel, Paris, 2002.
10. **SADI Nacer-Eddine**, La privatisation des entreprises publiques en Algérie, 2^{ème} édition, OPU, Alger, 2006.
11. **ZOUAÏMIA Rachid**, Les autorités de régulation indépendantes dans le secteur financier en Algérie, Editions Houma, Alger, 2005.
12. _____, Les autorités administratives indépendantes et la régulation économique en Algérie, Editions Houma, Alger, 2005.
13. _____, Droit de la régulation économique, Berti Editions, Alger, 2008.
14. _____, Et **ROUAULT Marie-Christine**, Droit administratif, Berti Editions, Alger, 2009.
15. _____, Droit de la responsabilité disciplinaire des agents économiques : l'exemple du secteur financier, OPU, Alger, 2010.
16. _____, La délégation de service public au profit de personnes privées, Editions Belkeise, Alger, 2012.
17. _____, Les instruments juridiques de la régulation économique en Algérie, Editions Belkeise, Alger, 2012.
18. _____, Le droit de la concurrence, Edition Belkeise, Alger, 2012.
19. _____, Les autorités de régulation financière en Algérie, Editions Belkeise, Alger, 2013.
20. _____, Les autorités de régulation indépendantes face aux exigences de la gouvernance, Editions Belkeise, Alger, 2013.

II. Thèses

- **BERRI Noureddine**, Les nouveaux modes de régulation en matière de télécommunications, Thèse pour le Doctorat en Sciences, Filière : Droit, Faculté de Droit et des Sciences Politiques, Université de Tizi-Ouzou, 2014.

III. Articles

1. **AUTIN Jean-Louis**, « Les autorités administratives indépendantes et la Constitution », Revue administrative, n° 244, 1988, pp. 333-338.
2. **AKROUNE Yakout**, « Les modes alternatifs de règlement des différends: un phénomène en constante expansion en Algérie », RASJEP, n° 04, 2008, pp. 27-41.
3. **AREZKI Nabila**, « L'interrégulation entre le conseil de la concurrence et les autorités de régulation sectorielles », RARJ, n° 02, 2012, pp. 6-16.

4. **BERGEL Jean-Louis**, « Pouvoir réglementaire et délégation de compétences normatives », RDP, n° spécial, 2001, pp. 2373-2380.
5. **BRUNET François**, « De la procédure au procès : le pouvoir de sanction des autorités administrative indépendantes », RFDA, n°01, 2013, pp.113-126.
6. **CHEVALLIER Jacques**, «La gouvernance, un nouveau paradigme étatique?», RFAP, n°105 et 106, 2003, pp.203-217.
7. **CASTAING François**, « la gouvernance : défi d'une approche non normative », Idara, n° 30, 2005, pp. 09-19.
8. **CASSIA Paul**, «Vers une action collective en droit administratif », RFDA, n°04, 2009, pp. 657-668.
9. **COSPEREC Béatrice**, «L'indépendance de l'autorité de régulation des activités ferroviaires », RFAP, n° 03, 2012, pp.779-789.
10. **DEBLOCK Christian**, « Mondialisation et régulation », Québec, 2002, En ligne : www.ieim.uqam.ca/img/pdf/
11. **DECOOPMAN Nicole**, « Peut-on clarifier le désordre », In **DECOOPMAN Nicole** (s.dir.), Le désordre des autorités administratives indépendantes : l'exemple du secteur économique et financier, PUF, coll. CEPRISCA, Paris, 2002, pp.15-38.
12. **DEBAETETS Emilie**, «Les autorités administratives indépendantes et le principe démocratique, recherche sur le concept d'indépendance », 2010, En ligne : www.Juridicas.unam.mx/wcc/ponencias/
13. **DELZANGLES Hubert**, « L'indépendance des autorités de régulation économique et financière en Espagne : l'intérêt de la clarification du droit public », RFAP, n° 03, 2012, pp.707-721.
14. **ECKERT Gabriel** et **KOVAR Jean-Philippe**, « L'indépendance des autorités de régulation économique et financière : une approche comparée », RFAP, n°143, 2012, pp. 621-628.
15. **ECKERT Gabriel**, « L'indépendance des autorités de régulation économique à l'égard du pouvoir politique », RFAP, n°143, 2012, pp. 629-643.
16. **FRISON-ROCHE Marie-Anne**, « Pourquoi des autorités de régulation ? », in Club Ulysse, La politique saisi par l'économie, Economica, Paris, 2002, pp. 271-285.
17. _____, « Les nouveaux champs de régulation », RFDA, n° 01, 2004, pp. 53-63.

18. _____, « Arbitrage et droit de la régulation », in **FRISON ROCHE Marie-Anne**(s.dir.), Les risque de la régulation, Vol.03, séries droit et économie de la régulation, Presses de sciences po/Dalloz, Paris, 2005, pp. 223-240.
19. _____, « Principe d'impartialité et droit d'auto-saisine de celui qui juge », Recueil Dalloz, n° 01, 2013, pp. 28-33.
20. **GUEDON Marie-José**, « L'hétérogénéité des données organiques », in **DECOOPMAN Nicole** (s.dir.), Le désordre des autorités administratives indépendantes : l'exemple du secteurs économique et financier , PUF, Coll. CEPRISCA, Paris, 2002, pp. 68-69.
21. **GUY Berger**, « Le rapport entre l'indépendance du régulateur et le choix de l'évaluateur », In **FRISON ROCHE Marie-Anne**, (s.dir.), La régulation économique : légitimité et efficacité, Vol. n° 01, presses de science po et Dalloz, Paris, 2004, pp. 87-93.
22. **GRAZ Jean-Christophe**, « Les hybrides de la mondialisation : Acteurs, objets et espaces de l'économie politique internationale », Presses de Sciences Po, Vol.56,2006, pp.765–787, En ligne : www.cairn.info/php?/D/
23. **GJIDARA Marc**, «Le contrôle exercé par le juge administratif sur les autorités administratives indépendantes », 2013, pp. 265-288, En ligne : www.pravst.hr/dokumenti/zbornik.pdf/
24. **KOERING-JOULIN Renée** et **SEUVIC Jean-François**, « Droit fondamentaux et droit criminel », AJDA, 1998, pp. 106-156.
25. **KHELLOUFI Rachid**, «Les institutions de régulation en droit Algérien », Idara, n° 02, 2004, pp. 69-119.
26. **KOVAR Jean- Philippe**, « L'indépendance des autorités de régulation financière à l'égard du pouvoir politique », RFAP, n° 143, 2012, pp. 655-666.
27. **LE BOT Olivier**, « Le pouvoir de sanction des autorités administratives soumis aux principes d'impartialité », Revue Constitutions, n°04, 2013, pp. 95-98.
28. **MICHEL H. Davis**, « L'expérience américaine des Independent regulatory commissions », in **COLLIARD Claude Albert** et **TIMSIT Gérard** (s.dir.), Les autorités administratives indépendantes, PUF, Paris, 1988, pp. 222-235.
29. **MODERNE Franck**, Sanctions administrative et justice constitutionnelle : contribution à l'étude de jus puniendi de l'Etat dans les démocraties contemporaines, Economica, Paris, 1993, pp. 170-172.

30. **MIGNON Emmanuelle**, « L'ampleur, le sens et la portée des garanties en matière de sanctions administratives », AJDA, n° spécial, 2001, (les sanctions administratives), pp. 99-105.
31. **MARIMBERT Jean**, « les conditions de l'indépendance comme facteur de légitimité », In **FRISON ROCHE Marie-Anne**, (s.dir.), la régulation économique : légitimité et efficacité, Vol n°01, presses de science po et Dalloz, Paris, 2004, pp. 83-84.
32. **MODERNE Franck**, « Sanctions administrative : éléments d'analyse comparative », RFDA, Editions Dalloz, Paris, 2009, pp. 483-507.
33. **MONTALIVET Pierre**, « Gouvernance et participation : propos introductifs », in **Pierre de MONTALIVET** (s.dir.), Gouvernance et participation, Bruylant, Bruxelles, 2011, pp. 1-20.
34. **MONTALIVET Pierre**, « Gouvernance nationale et participation : le cas des autorités administratives indépendantes », in **Pierre de MONTALIVET** (s.dir.), Gouvernance et participation, Bruylant, Bruxelles, 2011, pp. 21-35.
35. **MACHICHI Drissi Alami**, « Les autorités autonomes de régulation », 2012, pp. 01-31, En ligne : www.haca.ma/
36. **MARTUCCI Francesco**, « L'indépendance des autorités de régulation en Italie », RFAP, n° 3, 2012, pp.723-734.
37. **MILOUDI Farouk**, « L'impartialité des autorités de régulation bancaire remise en cause », LPA, 2012, pp.3-6.
38. **MARTUCCI Francesco**, « Le pouvoir de sanction des autorités de régulation et le principe d'impartialité », Revue des droits de la concurrence, n°1, 2014, pp. 32-42.
39. **NICOURT Christian** et **GIRAULT Jean-Max**, « L'usage du principe de proximité comme instrument d'ajustement de la décision publique », Revue de Développement Durable et Territoires, Dossier 7, 2006, En ligne: www.developpementdurable.revues.org/
40. **PIWNICA Emmanuel**, « La dévolution d'un pouvoir de sanction aux autorités administratives indépendantes », Colloque : les autorités administratives indépendantes : une rationalisation impossible, RFDA, n°5, Septembre, Octobre, 2010, pp. 915-919.

41. **ROSEFELD Emmanuel** et **VEIL Jean**, « Sanctions administratives, sanctions pénales », Revue pouvoirs, n°128, 2008, pp. 61-73, En ligne : www.revue-pouvoirs.fr/
42. **RELMY Jean-Pierre**, « Impartialité et autorité des marchés financiers : de pouvoirs de l'impartialité personnelle à l'impartialité structurelle ? », RTD com, n°01, 2010, pp. 29-58.
43. **SATAWORNSEELPORN Jait**, « L'administration et son impartialité : Question sur le fondement », 2010, En ligne : www.admncourt.go.th/
44. **SEMMOUD Nora**, « La gouvernance urbaine : une nouvelle forme de régulation ? », 2011, pp. 1-8, En ligne : www.pact.asso-web.com/
45. **TETGEN-GOLLY Cathrine**, « Les autorités administratives indépendantes; histoire d'une institution », in **COLLIARD Claude Albert** et **TIMSIT Gérard** (s.dir.), Les autorités administratives indépendantes, PUF, Paris, 1988, pp. 12-73.
46. **TOUATI Mohand Cherif**, « Le pouvoir répressif du conseil de la concurrence », Communication au Colloque national sur les autorités administratives indépendantes en Algérie, 13 - 14 novembre 2012, Faculté de droit et de science politique, Université de Guelma, pp. 01-15.
47. **WACHASMANN Patrick**, « sur "l'indépendance" des autorités administratives d'Etat », Mélanges **JOHN LANGSHAW** Autin, Faculté de Droit de Montpellier, Vol. 2, 2012.
48. **ZOUAÏMIA Rachid**, « Déréglementation et ineffectivité des normes en droit économique Algérien », Idara, n°01, 2001, pp. 125-138.
49. _____, « Les autorités administratives indépendantes et la régulation économique », Idara, n°26, 2003, pp. 5-50.
50. _____, « Les autorités administratives indépendantes et la régulation économique », Idara, n° 28, 2004, pp. 23-68.
51. _____, « Les fonctions répressives des autorités administratives indépendantes statuant en matière économique », Idara, n° 28, 2004, pp. 123-165.
52. _____, « Le régime contentieux des autorités administratives indépendantes en droit Algérien », Idara, n° 29, 2005, pp. 5-48.
53. _____, « Remarques critiques sur le contentieux des décisions du Conseil de la concurrence en droit Algérien », Revue du Conseil d'Etat, n° 07 , 2005, pp. 51-62.
54. _____, « Le statut juridique de la commission de supervision des assurances », Idara, n° 31, 2006, pp. 9-31.

55. _____, «De l’articulation des rapports entre le conseil de la concurrence et les autorités de régulation sectorielles en droit Algérien», Idara, n° 33, 2007, pp. 31-54.
56. _____, « Les agences de régulation dans le secteur des hydrocarbures ou les mutations institutionnelles en matière de régulation économique », Idara, n° 01, 2010, pp. 71-99.
57. _____, « Les fonctions arbitrales des autorités administratives indépendantes », in L’exigence et le droit, Mélanges en l’honneur du professeur Mohand Issad, AJED Edition, Alger, 2011, pp. 541-577.
58. _____, « Réflexions sur le pouvoir réglementaire des autorités administratives indépendantes en Algérie », Revue Critique de Droit et Sciences Politiques, n° 02, 2011, pp. 7-39.
59. _____, « La délégation unilatérale de service public au profit de personnes privées », Idara, n° 42, 2011, pp. 49-74.
60. _____, « Les garanties du procès équitable devant les autorités administratives indépendantes », RA RJ, n° 01, Vol. 07, 2013, pp. 5-23.

IV. Textes juridiques

A-Constitution

- Constitution de la République française du 04 octobre 1958, www.legifrance.gouv.fr/

B-Textes législatifs

1. Loi n° 78-17 du 06 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés, www.legifrance.gouv.fr/
2. Loi n° 2000-108 relative à la modernisation et au développement du service public de l'électricité, JORF, n° 35 du 11 février 2000, En ligne : www.legifrance.gouv.fr/
3. Loi n°2008-776 du 04 aout 2008 de modernisation de l'économie, www.legifrance.gouv.fr/
4. Code de commerce français, En ligne : www.legifrance.gouv.fr/

V. Jurisprudence

A- Conseil Constitutionnel

a- Algérie

- C. const., n°02 -D-L-CC-89 du 30 aout 1989, relative au statut du député, JORADP, n° 37 du 04 septembre 1989.

b- France

1. C. cons., n°80-127 DC du 20 janvier 1981, relative à la loi renforçant la sécurité et protégeant la liberté des personnes, www.conseil-constitutionnel.fr/
2. C.const.,n°82-155 DC,du 30décembre1982,www.conseil-constitutionnel.fr/
3. C .const, n° 83-164 DC, du 19 janvier 1984, à propos du comité de la réglementation bancaire, www.conseil-constitutionnel.fr/
4. C. cons., n° 86-224 DC, du 23 janvier 1987, www.conseil-constitutionnel.fr/
5. C.cons., n°88-244 DC du 20 juillet 1988, www.conseil-constitutionnel.fr/
6. C. const., n° 88-248 DC, du 17 janvier 1989, www.conseil-constitutionnel.fr/
7. C.cons, n° 89-260 DC, du 28 juillet 1989, www.conseil-constitutionnel.fr/
8. C. const., n° 2011-200 QPC, du 02 décembre 2011, www.conseil-constitutionnel.fr/
9. C. const., Commentaire de la décision n° 2011-200, www.conseil-constitutionnel.fr/
10. C.const.,n°2012-280 QPC,du12octobre2012,www.conseil-constitutionnel.fr/
11. C. const., n°2013-331 QPC, du 5 juillet 2013, www.conseil-constitutionnel.fr/
12. C. const., n° 2013-359 QPC, du 13 décembre 2013, www.conseil-constitutionnel.fr/

B-Conseil d'Etat

1. Conseil d'Etat, Assemblée du 07 juillet 1989, n° 56627, www.legifrance.gouv.fr/
2. Conseil d'Etat, Décision n° 207697, du 22 novembre 2000, www.legifrance.gouv.fr/

C-Tribunal des Conflits

1. TC, 8 février 1983-Blanco, www.conseil-etat.fr/fr/.../tribunal-des-conflits-8-février-1873-Blanco/
2. Tribunal des conflits, du 22 juin 1992, n° 02671, www.legifrance.gouv.fr/

VI. Documents

A- Rapports

a-Organisations internationales

1. OCDE , Document de référence, Des autorités de régulation efficaces : leur rôle dans le processus politique et la question de leur indépendance, 2010, pp. 17-22, En ligne : www.internationaltransportforum.org/
2. «Rapport de synthèse», in OCDE, Les autres visages de la gouvernance publique : Agences, autorités administratives et établissements publics, Paris, OCDE, 2002.

b-Conseil d'Etat français

1. Conseil d'Etat, (Rapport public), Les autorités administratives indépendantes, EDCE, La documentation française, n° 52, 2001.
2. Conseil d'Etat, (Rapport d'étude annuel), Les agences : une nouvelle gestion publique ?, 2012.

c-Sénat français

1. **GELARD Patrice**, « Rapport sur les autorités administratives indépendantes », n°3166, T.I., Senat, Paris, 2006, En ligne : www.senat.fr/
2. _____, « Rapport d'information au nom de la commission des loi constitutionnelles, de législation, du suffrage universel du règlement et d'administration générale sur les autorités administratives indépendantes », n°616, Senat, Paris, 2014, En ligne : www.senat.fr/

d-Rapports de mission :

1. Rapport du CNES: La dette des pays du sud de la Méditerranée : obstacle au développement euro-méditerranéen, En ligne: www.cnes.dz/plein15/VER2/COM-DETTE1.htm/
2. **CHEROT Jean-Yves**, « Rapport introductif », journée d'étude sur la régulation : quelles structures ? Quels objectifs ?, Faculté des sciences juridiques de Tunis, 21 Avril 2004.

e-Rapports d'Autorités de régulation

1. Cahier des charges fixant les conditions et les modalités d'exercice de la profession de collecteur distributeur du Courrier Accéléré International, in ARPT, Rapport annuel 2001, www.arpt.dz/
2. Cahier des charges définissant les conditions et modalités d'établissement et d'exploitation des services Internet, in ARPT, Rapport annuel 2001, www.arpt.dz/
3. ARPT, Rapport 2007, www.arpt.dz/

B- Décisions d'Autorités de régulation

a- Algérie

1. Décision n°/2002PS/SP03/du 08 juillet 2002 relative aux procédures en cas de litige en matière d'interconnexion et en cas d'arbitrage, www.arpt.dz/
2. Décision D/06-05/CD du 30 mai 2005 portant fixation des tarifs de l'électricité et du gaz, www.creg.gov.dz/
3. Décision n° 04-2005 du 20 avril 2005 portant règles d'organisation et de fonctionnement de la Commission bancaire (inédite).
4. Décision D/04-07/CD du 24 décembre 2007 fixant les conditions et les modalités d'octroi de l'autorisation pour la réalisation et l'exploitation de

lignes directes d'électricité et de canalisations directes de gaz, www.creg.gov.dz/

5. Décision n° 27/SP/PC/APRT/ du 29/07/ 2009, relative au retrait définitif de l'autorisation de centre d'appel octroyée à la société ACI NET, www.arpt.dz/
6. Décision n° 09/SP/PC/APRT/ du 26/01/2011, portant retrait définitif des autorisations d'exploitation de service Internet de 34 ISP, www.arpt.dz/

b- France

- Décision du 30 mars 2009, Portant adoption du règlement intérieur de l'Autorité de la concurrence, www.autorite de la concurrence.fr/

VIII. Dictionnaires

1. **BADAoui Ahmed Zaki**, et autres, Dictionnaire juridique (Français-Arabe), 7^{ème} édition, Librairie du Liban, Beirut, 2002.
2. **DEBARD Thierry et GUINCHARD Serge**, Lexique des termes juridiques 2013, 20^e Edition, Dalloz, Paris, 2013.

ثالثاً: باللغة الإنجليزية

I. Books

1. **Mallin Christine**, Corporate Governance, 4th edition, Oxford University Press, Oxford, 2013.
2. **PESTOFF Victor, BRANDSEN Taco and VERSCHUER Bram**, New Public Governance, the Third Sector, and Co-Production, Routledge, New York, 2013.
3. **SCHEDLER Kuno and PROELLER Isabella**, New Public Management, 5.Auflage, Haupt, UTB, 2013.

II. Articles

1. **SCHOOTEN Van and VERCHUUREN J.**, International Governance and Law : state regulation and non-state law, In **ELAGAR Edward** (eds.), Massachuttes, USA, 2008, pp.11-30.
2. **THATCHER Mark**, « The Third force ? independent regulatory agencies and elected politicians in Europe », University College London, 2005, pp. 347-373, On line : www.ucl.ac.uk/spp/publications/spp-wp-13/

فهرس المحتويات

02.....	مقدمة
10.....	الفصل الأول : سلطات الضبط الاقتصادي ضرورة قانونية لتحقيق الحوكمة
11.....	المبحث الأول: سلطات الضبط الاقتصادي: فئات قانونية جديدة
11.....	المطلب الأول: تكريس فكرة سلطات الضبط الاقتصادي
12.....	الفرع الأول: مبررات تكريس فكرة سلطات الضبط الاقتصادي
12.....	أولاً- مقتضيات الحوكمة
12.....	1- الكفاءة والفعالية L'efficacité
14.....	2- الاتصال المباشر بالمحيط والمشاركة Proximité et participation
15.....	3- عدم التحيز L'impartialité
15.....	4- الشفافية La transparence
16.....	ثانياً- استجابة سلطات الضبط الاقتصادي لمقتضيات الحوكمة
22.....	الفرع الثاني : مدى شرعية سلطات الضبط الاقتصادي
23.....	أولاً- مكانة سلطات الضبط في القانون الأساسي
26.....	ثانياً- مدى شرعية الاختصاصات الممنوحة لسلطات الضبط
26.....	1- مدى شرعية ممارسة الاختصاص التنظيمي
31.....	2- مدى شرعية ممارسة الاختصاص القمعي
33.....	المطلب الثاني: الأنواع القانونية لسلطات الضبط الاقتصادي في الجزائر
33.....	الفرع الأول: السلطات الإدارية المستقلة
33.....	أولاً- تباين و اختلاف التكييف المعتمد
35.....	ثانياً - العناصر الهيئية للسلطات الإدارية المستقلة
35.....	1- عنصر السلطة

2-	الطابع الإداري.....	37.....
أ-	معيار نشاط هذه السّطات.....	38.....
ب-	معيار منازعات هذه السّطات.....	39.....
3-	الاستقلالية.....	39.....
أ-	ملول فكرة الاستقلالية.....	39.....
ب-	إضفاء طابع الاستقلالية على أغلب سلطات الضّبط.....	40.....
ثالثًا-	خصوصية القواعد التي تخضع لها.....	41.....
1-	مبدأ الخضوع لقواعد القانون العام كأصل.....	41.....
أ-	نظام العقود التي تبرمها.....	41.....
ب-	النّظام القانوني للمستخدمين.....	42.....
ج-	نظام المحاسبة العمومية.....	42.....
2-	الخضوع لقواعد القانون الخاص كاستثناء.....	43.....
أ-	النّظام القانوني للمستخدمين.....	43.....
ب-	نظام المحاسبة التّجارية.....	44.....
الفرع الثاني : السلطات التّجارية المستقلّة.....		
45.....	أولاً - مضمون فكرة السلطات التّجارية المستقلّة.....	45.....
1-	المدلول القانوني لتكليف الوكالة.....	45.....
2-	فكرة السلطات التّجارية بالنّظر إلى القانون الإداري.....	47.....
48.....	ثانيًا - خصوصية القواعد التي تخضع لها.....	48.....
1-	الخضوع لقواعد القانون الخاص كأصل.....	48.....
أ-	القانون المطبق على المستخدمين.....	48.....

ب- النّظام المالي والمحاسبي.....	49
ج - طبيعة العقود المرمة.....	50
د- طبيعة الأملاك التابعة لها.....	51
2- الخضوع لقواعد القانون العام كاستثناء.....	51
أ-النّظام القانوني للأعضاء.....	52
ب- خضوع بعض العقود لتنظيم الصّفقات العمومية.....	52
ج- طبيعة بعض الأملاك التابعة لها.....	53
د- النّظام القانوني للقرارات الصادرة عنها.....	54
المبحث الثاني : مدى تمكين سلطات الضّبط بالاستقلالية الصّورية للحكومة.....	56
المطلب الأوّل : مؤشرات استقلالية سلطات الضّبط الاقتصادي.....	56
الفرع الأوّل : مؤشرات الاستقلالية العضوية.....	56
أولاً - الإنشاء بنص تشريعي ضمانه مبدئية للاستقلالية.....	57
ثانياً - تشكيلة سلطات الضّبط الاقتصادي.....	58
1- الطابع الجماعي لتشكيلة سلطات الضّبط.....	58
2- الطابع المختلط لتركيبه سلطات الضّبط.....	58
أ- فئة القضاة.....	58
ب- الشخصيات المؤهلة.....	59
ج- رجال القانون.....	59
د- ممثلين مهنيين.....	60
3- تعدّد واختلاف الجهات المقترحة للأعضاء.....	60
ثالثك توفر القواعد المتعلقة بالعهد ضمانه للاستقلالية.....	61

63.....	رابعاً- تكريس مبدأ التّنافي Le principe d'incompatibilité
63.....	1- نظام التّنافي الكلي.....
63.....	2- نظام التّنافي الجزئي.....
65.....	الفرع الثاني: مؤشرات الاستقلالية الوظيفية.....
65.....	أولاً - تزويد سلطات الضّبط بالوسائل القانونية.....
65.....	1- إعداد سلطات الضّبط لنظامها الداخلي.....
67.....	2- الاعتراف لها بالشخصية المعنوية.....
67.....	أ- أهلية التّقاضي.....
68.....	ب- أهلية التّعاقّد.....
70.....	ج- مسؤولية سلطات الضّبط.....
70.....	ثانياً - عدم تبعية الوسائل البشّرية للسلطة التّفيذية.....
71.....	ثالثاً - الاستقلال المالي.....
74.....	المطلب الثّاني : قصور استقلالية سلطات الضّبط الاقتصادي.....
74.....	الفرع الأوّل: قصور الاستقلالية العضوية.....
74.....	أولاً - الإحالة إلى التّنظيم.....
74.....	1- الأهمية الحجمية للنّص المنشئ ومكانة سلطة الضّبط.....
75.....	2- أهمية مجالات الإحالة على التّنظيم.....
76.....	ثانياً - احتكار السّلطة التّفيذية لصلاحيات التّعيين.....
77.....	1- تركيز سلطة التّعيين في يد رئيس الجمهورية.....
78.....	2- الاستثناءات الواردة على احتكار رئيس الجمهورية لسلطة التّعيين.....
79.....	ثالثاً - غياب وخرق القواعد المتعلّقة بالعهدّة.....

79.....	1- غياب القواعد المتعلقة بالعهدة.
80.....	2- عدم تحديد الصّفة التّجديدية وغير التّجديدية للعهدة.
80.....	3- انتهاك قاعدة عدم قطع العهدة.
82.....	رابعاً - غياب إجراء الامتناع Le procédé de l'empêchement
83.....	الفرع الثاني : قصور الاستقلالية الوظيفية.
83.....	أولاً - عدم تزويد سلطات الضّبط بالوسائل القانونية.
84.....	1- وضع السلطة التّنفيذية للنّظام الداخلي لبعض سلطات الضّبط.
85.....	2- عدم الاعتراف بالشخصية المعنوية.
85.....	أ- غياب أهلية التّقاضي.
86.....	ب- تحمل الدّولة مسؤولية الأضرار النّاتجة.
86.....	ثانياً - تبعية سلطات الضّبط للسلطة التّنفيذية.
86.....	1- تبعية الوسائل البشرية للسلطة التّنفيذية.
88.....	2- الطابع المعدم أو النّسي للاستقلال المالي.
90.....	ثالثاً - طبيعة العلاقة بين سلطات الضّبط والسلطة التّنفيذية.
90.....	1- سلطة الرّقابة على القرارات التّنظيمية.
90.....	أ- إجراء المداولة الثّانية.
91.....	ب- إجراء الموافقة السّابقة.
92.....	2- سلطة الحلول.
92.....	3- حق تجاوز القرارات الصّادرة من سلطات الضّبط الاقتصادي.
94.....	خلاصة الفصل الأوّل.

96.....	الفصل الثاني: في ضمان تحقيق سلطات الضبط الاقتصادي للحكومة.
97.....	المبحث الأول: تزويد سلطات الضبط الاقتصادي باختصاصات ضببية تحقيقاً للحكومة.
97.....	المطلب الأول: الاختصاصات غير القمعية لسلطات الضبط الاقتصادي.
97.....	الفرع الأول: الرقابة المسبقة لسلطات الضبط الاقتصادي.
98.....	أولاً - ممارسة الرقابة عن طريق إصدار قرارات فردية غير قمعية.
98.....	1- الرقابة على الالتحاق بالسوق.
102.....	2- الرقابة على السوق.
102.....	أ- إجراء تحقيقات.
105.....	ب- إتخاذ تدابير وقائية.
107.....	ثانياً - تسوية النزاعات بالطرق البديلة.
108.....	1- سلطة التحكيم.
109.....	أ- أجهزة أداء المهمة التحكيمية.
109.....	ب- إجراءات الإخطار.
110.....	ج- حول إمكانية الطعن في القرارات الفاصلة في النزاع.
112.....	2- المصالحة والوساطة.
113.....	الفرع الثاني: الاختصاص التنظيمي لبعض سلطات الضبط الاقتصادي.
113.....	أولاً - اختصاص تنظيمي مؤسس قانوناً.
116.....	ثانياً - اختصاص تنظيمي يتميز بالشك والغموض.
121.....	المطلب الثاني: الاختصاص القمعي لسلطات الضبط الاقتصادي.
121.....	الفرع الأول: تكريس الاختصاص القمعي لسلطات الضبط الاقتصادي.
121.....	أولاً- أسس وشروط ممارسة الاختصاص القمعي.

121.....	1- أسس قيام الاختصاص القمعي لسلطات الضبط.
121.....	أ- الاختصاص القمعي نتاج لظاهرة إزالة التّحريم.
122.....	ب- خدمة الاختصاص القمعي لفكرة الضبط الاقتصادي.
123.....	ج- الغاية الرّدعية للاختصاص القمعي.
125.....	2- شروط ممارسة الاختصاص القمعي.
125.....	أ- أن لا تكون الجزاءات سالبة للحرية.
125.....	ب- الخضوع للمبادئ الأساسية المطبقة أمام القاضي الجزائي.
126.....	ثانياً- العقوبات التي توقعها سلطات الضبط.
127.....	1- العقوبات المقيّدة أو السالبة للحقوق.
129.....	2- العقوبات المالية.
130.....	الفرع الثاني: حدود الاختصاص القمعي لسلطات الضبط الاقتصادي.
131.....	أولاً- الضمانات القانونية الموضوعية.
131.....	1- مبدأ شرعية الجرائم والعقوبات.
133.....	2- مبدأ شخصية العقوبة.
135.....	3- مبدأ التناسب.
135.....	أ- الالتزام بالمعقولية في توقيع العقوبات الإدارية.
136.....	ب- عدم الجمع بين العقوبات.
137.....	4- مبدأ عدّم الرجعية.
138.....	ثانياً - الضمانات القانونية الإجرائية.
138.....	1- احترام حقوق الدفاع.
139.....	أ- إبلاغ صاحب الشأن بالماخذ الموجهة إليه.

139.....	ب- حق الاطلاع على الملف وتقديم الملاحظات
140.....	ج- الاستعانة بمدافع
140.....	2- علانية الجلسات
141.....	3- التسيب
143.....	المبحث الثاني: إخضاع ممارسة الاختصاصات الضبطية لرقابة قضائية تحقيقا للحكومة
143.....	المطلب الأول: الجهة القضائية المختصة بالرقابة على ممارسة الاختصاصات الضبطية
144.....	الفرع الأول: الاختصاص الأصلي للقضاء الإداري
144.....	أولاً- اختصاص مجلس الدولة
148.....	ثانياً- اختصاص المحاكم الإدارية
149.....	الفرع الثاني : الاختصاص الاستثنائي للقضاء العادي
150.....	أولاً- اختصاص مجلس قضاء الجزائر العاصمة (الغرفة التجارية)
157.....	ثانياً- اختصاص القضاء العادي
159.....	المطلب الثاني: نطاق الرقابة القضائية على ممارسة الاختصاصات الضبطية
159.....	الفرع الأول: من خلال دعوى الإلغاء
160.....	أولاً- إمكانية الطعن في قرارات سلطات الضبط
161.....	1- موقف المشرع
161.....	أ- التصريح بإمكانية الطعن في قرارات سلطات الضبط
163.....	ب- عدم إمكانية الطعن في بعض قرارات سلطات الضبط
164.....	2- موقف مجلس الدولة
166.....	ثانياً- الطابع الاستثنائي لإجراءات دعوى الإلغاء
166.....	1- تباين مواعيد تقديم الطعن

167.....	أ- التّحديد الصّريح لمواعيد الطّعن.....
168.....	ب- السّكوت عن تحديد مواعيد الطّعن.....
169.....	2- وقف تنفيذ القرارات الصّادّرة عن سلطات الضّبط.....
170.....	أ- إمكانية وقف التّنفيذ.....
171.....	ب- عدم إمكانية وقف التّنفيذ.....
172.....	ج- سكوت المشرّع عن مسألة وقف التّنفيذ.....
173.....	الفرع الثّاني: من خلال دعوى المسؤولية.....
174.....	أولاً- أوجه قصور النّصوص القانونية.....
176.....	ثانياً- القانون الواجب التّطبيق على موضوع التّزاع.....
177.....	1- اجتهادات المحكمة العليا.....
178.....	2- اجتهادات مجلس الدّولة.....
180.....	خلاصة الفصل الثّاني.....
182.....	خاتمة.....
187.....	قائمة المراجع.....
220.....	فهرس المحتويات.....

ملخص المذكرة باللّغة العربية

يشهد القانون الجزائري منذ صدور دستور سنة 1989 تحولات عميقة تتمثل أساسا في الاعتماد المتزايد للفنيات القانونية الضرورية للحكومة وما تمليه مقتضياتها ممثلة في "سلطات الضبط الاقتصادي" بنموذجين إداري وتجاري لاستخلاف انسحاب الدولة من الحقل الاقتصادي إثر العديد من الأحداث التي وقعت نتيجة انتهاج سياسة التحرير الاقتصادي والتحول إلى نظام السوق.

رغم أنّ هذه السلطات تتقاسم وتتشترك في سمات تسمح بتصنيفها ضمن فئة قانونية جديدة، إلا أنّ التفاوت وعدم التجانس يبقى طابعا لنظامها القانوني من جميع الجهات ، ما يؤدي إلى التأثير على كونها كآليات لتحقيق الحكومة.

Résumé du mémoire en langue française

Le droit algérien témoigne depuis la promulgation de la Constitution de 1989 de profonds changements qui se matérialisent essentiellement par le recours croissant aux techniques juridiques répondant aux exigences de la gouvernance. Il s'agit en l'occurrence des « **autorités de régulation économique** » qui se répartissent en deux grandes catégories, administratives et commerciales, initiées pour combler le retrait de l'Etat de la sphère économique et ce, consécutivement à la mise en œuvre d'une politique de libéralisation économique et de la transition vers l'économie de marché.

Bien que ces autorités partagent des caractéristiques qui leur permettent d'être classées dans une nouvelle catégorie juridique, il reste que la différenciation et l'hétérogénéité marquent profondément le régime juridique qui les régit, ce qui ne manque pas d'influer négativement sur le rôle qu'elles sont censées remplir à titre d'instruments de la gouvernance.

Summary of the dissertation in english language

Since the appearance of constitution in 1989, the algerian law witnesses knows deep changes mainly in the increasing dependence of the legal techniques which are necessary to the governance and its requirements, appearing as "**Regulatory Economic Powers**" in two models administrative and commercial, to replace the withdrawal of state from the economic sphere, after the events that came as a result of economic liberalization policy and the transition to the market system.

Although these authorities to share and participate in features allow classified into a new legal category, but the disparity and heterogeneity remains a character of its legal category, which is governed by, from all sides and this to influence as mechanisms to achieve governance.