

جامعة أكلي محند أولحاج البويرة

كلية الحقوق والعلوم السياسية

قسم الحقوق

المسطرة الاجرائية لأشغال

اليوم الدراسي حول:

"استقلالية سلطات الضبط المستقلة في الجزائر"

بالشراكة مع غرفة التجارة والصناعة لولاية البويرة



إعداد : د. بلحارث ليندة

يوم 10 أكتوبر 2017.

بمقر الكلية: قاعة المحاضرات الكبرى

جامعة أكلي محند أولحاج البويرة

كلية الحقوق والعلوم السياسية

قسم الحقوق

المسطرة الاجرائية لأشغال

اليوم الدراسي حول:

"استقلالية سلطات الضبط المستقلة في الجزائر"

بالشراكة مع غرفة التجارة والصناعة لولاية البويرة



إعداد : د. بلحارث ليندة

يوم 10 أكتوبر 2017.

بمقر الكلية: قاعة المحاضرات الكبرى

مقدمة

انعكست التطورات التي عرفتھا الجزائر مطلع التسعينات بتبنيھا النظام الاقتصادي الحر على التشريعات الوطنية التي سايرت التوجه الليبرالي للدولة المكرس في ظل دستور 1989 حيث تم فتح المجال أمام حرية المبادرة الخاصة، ومع الانسحاب التدريجي للدولة من الحقل الاقتصادي وتجسد ذلك بموجب المادة 37 من دستور 1996 المعدلة سنة 2016 بموجب المادة 43 والذي صاحبه إنشاء هيئات إدارية مستقلة لضبط النشاط الاقتصادي في السوق.

لقد تم منح هذه الهيئات صلاحيات واسعة في المجال الاقتصادي والمالي حصرا وقصرا دون المجالات الأخرى ومبرر ذلك كون الإدارة التقليدية الكلاسيكية لا تستجيب لتطلعات الدولة في المجال الاقتصادي القائم على الانفتاح والتسيير، فتغير مفهوم الدولة من المدخلة الى الضابطة.

منح المشرع الجزائري هيئات الضبط الاقتصادي استقلالية عضوية ووظيفية، لكن هذه الاستقلالية لا يمنع خضوعها لرقابة القضاء في ظل دولة القانون والرقابة القضائية.

لكن إلى أي مدى تتمتع هيئات الضبط الاقتصادي في الجزائر بالسلطات الكافية التي تكفل لها ممارستها بكل استقلالية.

المحاور اليوم الدراسي:

المحور الأول: ظهور السلطات الإدارية المستقلة في الجزائر وفي القانون المقارن

المحور الثاني: صلاحيات السلطات الإدارية المستقلة

المحور الثالث: الاستقلالية العضوية والوظيفية للسلطات الإدارية المستقلة

المحور الرابع: الرقابة القضائية على السلطات الإدارية المستقلة

الرئيس الشرفي

د. مخلوف كمال

رئيسة اليوم الدراسي

د. بلحارث ليندة

رئيسة اللجنة العلمية

د. والي نادية

أعضاء اللجنة العلمية

1. د. عيساوي محمد/ جامعة اكلي محند اولحاج - البويرة-
2. د. مخلوف كمال/ جامعة اكلي محند اولحاج - البويرة-
3. د. بلحارث ليندة/ جامعة اكلي محند اولحاج - البويرة-
4. ا.د. قاسي سي يوسف/ جامعة اكلي محند اولحاج - البويرة
5. د. ظريفي الصادق/ جامعة اكلي محند اولحاج - البويرة-
6. د. حمودي ناصر/ جامعة اكلي محند اولحاج - البويرة-
7. د. خلوفي خدوجة/ جامعة اكلي محند اولحاج - البويرة-
8. د.شيخ ناجية/ جامعة مولود معمري - تيزي وزو-
9. د. قتال حمزة/ جامعة اكلي محند اولحاج - البويرة
10. د.معزوز دليلة/ جامعة اكلي محند اولحاج - البويرة-
11. د. بركات كريمة/ جامعة اكلي محند اولحاج - البويرة-
12. أ. سعودي أعمار/ جامعة اكلي محند اولحاج - البويرة-

رئيس اللجنة التنظيمية

أ. بلهوط إبراهيم

أعضاء اللجنة التنظيمية

- ربيع كهيبة
- حدوش صافية
- شيبان يوغرطة
- لجال صبرينة
- عليوات حميدة
- مامش فضيلة

شروط المشاركة

- اتسام البحث بالجدية والأصالة.
- أن ترسل المداخلة كاملة وألا تكون جزء من مؤلف سبق وأن تم المشاركة بها في ملتقى أو يوم دراسي آخر أو نشر في مجلة علمية.
- أن تتندرج المداخلة ضمن محاور اليوم الدراسي.
- أن تحرر المداخلة بالخط العربي 14 Simplifie arabic
- أن تحرر الهوامش في كل صفحة بحجم 12 مع كتابة قائمة المراجع آخر المداخلة.

مواعيد هامة

- ترسل المداخلة كاملة في أجل أقصاه 28 سبتمبر 2017.
- يتم إبداء المداخلات كاملة على مستوى مكتب أمانة العميد المكلف بالبحث العلمي.

الجلسة الثانية:

الرئيس: د. حمودي ناصر

11:00 سا - 13:00 سا

11:00 سا - 11:10 سا: مداخلة: د. والي نادية +

أ. منصوري صونيا: عن الاستقلالية الوظيفية

سلطات الضبط الاقتصادي.

11:10 سا - 11:20 سا: مداخلة: د. شيخ ناجية:

الجزائر المطبقة من السلطات الإدارية المستقلة.

11:20 سا - 11:30 سا: مداخلة: أ. كمن حسين:

الطبيعة الخاصة والمتباينة للإجراءات القضائية المتعلقة

بمنازعات مشروعية قرارات الهيئات الإدارية المستقلة.

11:30 سا - 11:40 سا: مداخلة: د. لعشاش محمد:

مدى خضوع السلطات الإدارية المستقلة للرقابة

بنوعها إدارية وقضائية.

11:40 سا - 11:50 سا: مداخلة: أ. صياد كريم:

استقلالية مجلس المنافسة في التشريع الجزائري.

11:50 سا - 12:00 سا: مداخلة: ججيش فؤاد: عن

طبيعة الطعن القضائي في قرارات مجلس المنافسة.

12:00 سا - 12:30 سا: مناقشة عامة.

قراءة التوصيات

برنامج اليوم الدراسي:

- كلمة الرئيس الشرفي لليوم الدراسي

الدكتور كمال مخلوف

- كلمة رئيس اليوم الدراسي

الدكتورة بلحارث ليندة

افتتاح الجلستين:

الجلسة الأولى:

الرئيس: د. سي يوسف قاسي

09:00 سا - 10:30 سا

09:00 سا - 09:10 سا: مداخلة: د. كونيبي علي: ظهور

السلطات الإدارية المستقلة: بين مفهوم المصطلح

والخضوع للرقابة القضائية.

09:10 سا - 09:20 سا: مداخلة: د. بلحارث ليندة + قريم

سكورة: تطور فكرة الضبط الاقتصادي والدور الجديد

للبنوة.

09:20 سا - 09:30 سا: مداخلة: د. خلوفي خدوجة +

أ. كزغلي مصطفى: مدى دستورية الاختصاص التنظيمي

لسلطات ضبط النشاط الاقتصادي.

09:30 سا - 09:40 سا: مداخلة: د. حساين سامية: ضبط

النشاط المالي والتصرف في المال العمومي من مهام سلطة

الضبط المستقلة للصفقات العمومية.

09:40 سا - 09:50 سا: مداخلة: د. حمودي ناصر: الضبط

في مجال المنافسة بين خصوصية القطاع وحتمية توزيع

المهام.

09:50 سا - 10:30 سا: مناقشة عامة.



يوم دراسي موسوم ب:

استقلالية سلطات الضبط المستقلة في الجزائر

يوم 10 أكتوبر 2017

الرئيس الشرفي لليوم الدراسي

د. مخلوف كمال - عميد الكلية

رئيس اليوم الدراسي

د. بلحارث ليندة

رئيس اللجنة العلمية

د. والي نادية

أعضاء اللجنة العلمية لليوم الدراسي

د/ عيساوي محمد. د/ مخلوف كمال.

د/ بلحارث ليندة. د/ قاسي سي يوسف

د/ ظريفي الصادق. د/ حمودي ناصر.

د/ خلوفي خدوجة. د/ شيخ ناجية. د/ قتال حمزة.

د/ معزوز دليلة. د/ بركات كريمة. أ/ سعودي عمر

رئيس اللجنة التنظيمية

أ - بلهوط إبراهيم

أعضاء اللجنة التنظيمية

ربيع كهينة - حدوش صافية - شيبان يوغرطة - العجال

صبرينة - عليوات حميدة - مامش فضيلة - سعيدي كريم -

يدو فتحة

ظهور السلطات الإدارية المستقلة: بين مفهوم المصطلح والخضوع للرقابة القضائية.

لونيس علي ، أستاذ مساعد قسم أ، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة البويرة

مقدمة :

أبانت النماذج التقليدية التي كانت تنتهجها الدولة في تنظيم القطاع الاقتصادي فشلها إثر أزمة دولة الرفاهية فتم التفكير في الانتقال إلى نموذج الدولة المنظمة، ولما كانت الإدارة التقليدية ذات النموذج العمودي لا تمتاز بالسرعة في التدخل ولها طابعا بيروقراطيا، وهي مرتبطة ارتباطا وثيقا بالحياة السياسية، تم التفكير في إيجاد مekanizmat جديدة لتنظيم الحياة الاقتصادية.

أختارت الدولة أسلوب الابتعاد الكلي من السوق فتركت مهمة ضبطه للسوق نفسه مثل الأسعار كمبدأ عام، وهناك أسلوب آخر وهو أن تترك مهمة التنظيم للأعوان الاقتصاديين كالأجور.

تظهر الدولة بوجه جديد غير المعروف تقليديا فتمنح سلطة ضبط الاقتصاد لهيئات جديدة ليست كالهيئات التقليدية وهي الهيئات الإدارية المستقلة¹

الهيئات الإدارية المستقلة هي هيئات وطنية لا تخضع لا للسلطة الرئاسية ولا للوصاية الإدارية، فهي عكس الإدارة التقليدية، إذ تتمتع باستقلالية عضوية ووظيفية سواء عن السلطة التنفيذية أو السلطة التشريعية لكنها تخضع للرقابة القضائية .

لهذه الهيئات سلطات واسعة تجعلها تبتعد عن الهيئات الاستشارية مهامها تتمثل في ضبط القطاع الاقتصادي، وبفضل استقلاليتها تضمن الحياد طالما أن الدولة تتدخل في المجال الاقتصادي كعون فلا يتصور أن تكون خصما وحكما في الآن نفسه .

تعني العولمة حذف الحواجز أو الحدود الاقتصادية بين الدول، وذلك عبر العالم، بهدف ضمان حرية سير كل عوامل الإنتاج. وهذه الظاهرة لم تكن بعامل الصدفة وخاصة في بلدان العالم الثالث كالجائر، وذلك بتقليد القانون الليبرالي الغربي. إذ نلاحظ تغيرات دستورية، وانسحابا للدولة من الحقل الاقتصادي، واستقبال التنظيم القانوني الليبرالي، وذلك باستيراد أحدث التكنولوجيات القانونية "المفتاح في اليد". وقد صرح أحد الكتاب قائلا: « يمكن تحديد شكل الثقافة والاقتصاد للأمم الأخرى. وذلك باستيراد النظام القانوني الذي

1. عيساوي عز الدين، الهيئات الادارية المستقلة في مواجهة الدستور ، أعمال الملتقى الوطني حول سلطات الضبط المستقلة في المجال المالي والاقتصادي ، أيام 23 و24 ماي ، كلية الحقوق ، جامعة بجاية ، 2007 ، ص24

سيؤثر على التنظيم الاجتماعي كله، وبدون احتلال الأراضي أو استثمار رؤوس أموال في التطوير الاقتصادي والاجتماعي»⁽¹⁾.

وبالتالي ظاهرة العولمة مرفقة بإنتاج أحدث القواعد وكفاءتها تفرض كضرورة لانضمام الدولة المعنية في اقتصاد معولم (Une économie mondialisée)، بدون حدود⁽²⁾.

وبالنسبة للجزائر، إلى جانب استيراد التقنيات "المفتاح في اليد"، تم وضع سياسة إزالة التنظيم وانسحاب الدولة من المجال الاقتصادي لصالح السوق⁽³⁾.

انطلاقاً من كل ذلك نلاحظ وضع هيئات جديدة مأخوذة من النموذج الغربي وهي السلطات الإدارية المستقلة والمكلفة بمختلف الوظائف المتعلقة بوظيفة الضبط للاقتصاد في مرحلة انتقالية. علماً أن هذه الإصلاحات تستدعي ضرورة إنشاء هيئات مكلفة بالضبط ذات نموذج ليبرالي ومن ثمة نشأت هيئات جديدة، تدعى السلطات الإدارية المستقلة، بدلاً من الهيئات الإدارية التقليدية أو الكلاسيكية، وذلك لأداء الوظائف المتعلقة بضبط النشاطات الاقتصادية والمالية.

تعتبر السلطات الإدارية المستقلة والمسماة كذلك بالسلطات المستقلة أو بسلطات الضبط « Institution de régulation » مؤسسات جديدة من مؤسسات جهاز الدولة في الجزائر⁽⁴⁾. ولم يظهر هذا النوع من السلطات في القانون الإداري الجزائري إلا في بداية التسعينيات.⁽⁵⁾

1-DELMAS – Marty M., « La mondialisation du droit : Chances et risques », D.H, 1999, p. 46.

2 - ZOUAIMIA R., Les autorités administratives indépendantes et la régulation économique en Algérie, éditions Houma, Alger, 2005, p. 05.

3 - ZOUAIMIA R., «Déréglementation et ineffectivité des normes en droit économique Algérien», *Revue Idara*, N° 21, 2001, p. 126 et 127.

4 - لباد ناصر: "السلطات الإدارية المستقلة"، *مجلة إدارة*، عدد 1 لسنة 2001، ص ص 7 ، 8 .

5 - تم إنشاء سلطة ضبط سوق التبغ والمواد التبغية بالمرسوم التنفيذي رقم 04-331 مؤرخ في 18 أكتوبر سنة 2004، يتضمن نشاطات صنع المواد التبغية واستيرادها وتوزيعها، الجريدة الرسمية، عدد 66، الصادر في 20 أكتوبر سنة 2004. إلا أنها لا يمكن اعتبارها بمثابة سلطة إدارية مستقلة، بما أنها تابعة لوزارة المالية، وبما أن المديرية العامة للضرائب هي التي تمارس صلاحيات هذه السلطة ريثما يتم تنصيبها. وهذا ما نصت عليه المادة 44 من المرسوم المذكور أعلاه.

وكذلك مؤخراً تم إنشاء سلطة إدارية مستقلة يمكن أن تقوم بضبط المصالح العامة للمياه، وهذا ما نصت عليه المادة 65 من القانون رقم 05 - 12، المؤرخ في 4 أوت 2005، المتعلق بالمياه، الجريدة الرسمية، العدد 60، الصادر في 4 سبتمبر 2005، إلا أنه سيتم تحديد صلاحيات وقواعد تنظيم وسير سلطة الضبط عن طريق التنظيم، مما يدفعنا إلى أن نتساءل ونشكّ في مدى استقلالية هذه السلطة إن تم وضعها في أرض الواقع.

تختلف السلطات الإدارية المستقلة عن السلطات الإدارية التقليدية، بأنها لا تخضع لأية رقابة إدارية أو وصائية. ولا تخضع لمبدأ التدرج الهرمي الذي تتميز به الإدارة والهيكل المكونة لها. كما لا تعتبر الهيئات الإدارية المستقلة لجانا استشارية ولا مرافق عامة.

ما مفهوم السلطات الإدارية المستقلة ومدى إمكانية التوفيق بين مفهومها وخضوعها للرقابة القضائية ؟ وكيف تم استحداثها في القانون المقارن وفي المنظومة التشريعية الجزائرية ؟

أولاً: مفهوم السلطات الإدارية المستقلة.

السلطات الإدارية المستقلة (A.A.I) Les autorités administratives indépendantes. هي أجهزة إدارية تنظيمية تعدّ جزءاً بنوياً من الدولة، ومستقلة عن السلطات التنفيذية والتشريعية والقضائية العاملة في إطار الدولة في الوقت نفسه، ومن ثم فإن هذه السلطات صيغة خاصة من التنظيمات الإدارية التي تستفيد من درجة عليا من الاستقلال في مواجهة السياسة والإدارة التقليدية، وهذه السلطات تتصرف باسم الدولة من دون أن تكون خاضعة للحكومة، وتستفيد لأجل ممارسة مهامها بالضمانات التي تمنحها الاستقلال الكامل، ومن دون أن يكون نشاطها موجهاً أو مراقباً من قبل أي سلطة أخرى في الدولة.

لقد تم تأسيس هذه التنظيمات الإدارية المستقلة لأجل تلبية حاجات بعض الإشكاليات في الحقول المختلفة بشكل نفعي ذي فائدة ، وهذا يعني أن ظهور السلطات الإدارية المستقلة إنما كان في سبيل تأمين التنظيم *La régulation*، أي التسيير المتناغم لقطاعات محددة (مثل المنافسة في السوق، والأسواق المالية، والقطاع البنكي، والاتصالات... إلخ)، تلك القطاعات التي لا ترغب الحكومة بالتدخل فيها مباشرة، تفادياً لأي نتائج سياسية لمثل هذا التدخل، بحكم أن هذه القطاعات ذات طابع خاص وحساس.

إن الملاحظ في السلطات الإدارية المستقلة أنها لا تقوم بمهام الإدارة *La gestion*، بل بمهام التنظيم، لذلك فإنها لا تأخذ على عاتقها مهمة تأمين الخدمات العامة بالمعنى التقليدي، كما هو الحال بالنسبة إلى المرافق العامة، ولكن تقوم بمهام أساسية تتمثل في الحفاظ على توازنات معينة داخل المجتمع، ومن ثم فإن دورها أشبه بالدور ألتحكيمي الذي يقترب جداً من الدور القضائي، وهذا يعني أن دورها يتمثل في تأطير تطور قطاع معين في الحياة الاجتماعية، لذلك فإنها لا تحتاج إلا إلى وسائل مادية أو بشرية تستخدمها في المجال المحدد الذي تقوم به، وهو ما يؤدي من حيث النتيجة إلى هروبها من العراقيل البيروقراطية.¹

¹ . الموسوعة القانونية المتخصصة ، المرجع السابق ..

تتميز السلطات الإدارية المستقلة بالنمو المطرد في مختلف الدول ولاسيما الديمقراطيات الليبرالية، وذلك لأن هذه الديمقراطيات تهدف إلى إيجاد طريقة جديدة لممارسة سلطة الدولة خارج نطاق فكري المركزي واللامركزية الإدارية، ولاسيما في مجالات مهمة وحساسة مثل الحريات العامة، أو في إطار تنظيم قطاعات معينة كالأسواق المالية، وهذا يعني أن ظهور هذه السلطات يتسم بحركية على المستويات الإدارية والقانونية والسياسية، إذ إنها تمثل مرحلة تطور في بنية الدولة التقليدية في المجالات ذات الخصوصية والحساسية، وهو ما طرح في الوقت نفسه التساؤلات عن مدى فعالية الدولة التقليدية وحياديتها للتدخل ضمن هذه المجالات والقطاعات ذاتها.

وانطلاقاً مما تقدم يرى فقه القانون الإداري المعاصر أن وجود السلطات الإدارية المستقلة قد أعطى بدوره مكاناً واسعاً للوساطة La médiation لحل المنازعات في القطاعات التي تشرف عليها وتتظمها هذه السلطات، وللصلح القائم على التفاوض، وذلك دون شك من شأنه أن ينتج شروطاً جديدة لممارسة السلطة ضمن الدولة.¹

ثانياً : ظهور الهيئات الإدارية المستقلة في القانون المقارن.

إن الأفكار الايجابية السابقة جميعها هي التي أدت إلى انتشار السلطات الإدارية المستقلة، فقد استخدم هذه المصطلح أول مرة في إيطاليا سنة 1984، وفي الوقت الحالي تمارس هذه السلطات دورها في القطاعات المتعلقة بتنظيم المنافسة ضمن السوق، وتنظيم سوق الأوراق المالية، والمعلوماتية والحريات، أما في هولندا، فإن هناك أكثر من مئتي تنظيم تسبغ عليه صفة السلطة الإدارية المستقلة، وكذلك الحال في المملكة المتحدة، حيث تسمى هذه السلطات (المنظمات الشبيهة بالمنظمات غير الحكومية (Quasi (gouvernemental organisation).

تعمل في مجالات عديدة جداً مثل الاتصالات والمياه، وإن بعضاً من هذه التنظيمات تقوم بمهام مرافق عامة تقدم خدمات للمواطنين مما يقربها إلى حد كبير من مفهوم المؤسسات العامة، إلا أن ما يجعلها مختلفة عن هذه الأخيرة أنها غير خاضعة لوصاية السلطة التنفيذية المركزية، وهناك طائفة أخرى من هذه التنظيمات في المملكة المتحدة يطلق عليها تسمية الأجهزة غير المنتمية إلى القطاع العام Departmental Non Public Bodies، وهي التي تنضوي تحت لوائها على سبيل المثال الإذاعة البريطانية B.B.C، ولجنة حقوق الإنسان Human Rights Commission.

¹ - الموسوعة القانونية المتخصصة: المرجع السابق . .

نجد في الولايات المتحدة الأمريكية ثماني وكالات على المستوى الفيدرالي تسبغ عليها صفة السلطة الإدارية المستقلة مثل اللجنة الفيدرالية للاتصالات، ووكالة حماية البيئة.

أما في ألمانيا فإن هناك أكثر من 189 سلطة إدارية مستقلة في الوقت الحالي عاملة في مجالات عديدة جداً، وتتمتع هذه السلطات بمكانة مهمة أيضاً في النمسا، حيث يطلق عليها تسمية الغرف الإدارية المستقلة *Les chambres administratives indépendantes*، وتتميز هذه السلطات بامتلاك اختصاصات قضائية للبت في المنازعات بين الأفراد والإدارة، إلا أنها لا تعد مع ذلك محاكم إدارية، وقراراتها تخضع للرقابة من قبل المحكمة الإدارية، والمحكمة الدستورية.

تعد تركيا من دول الشرق الأوسط التي أدخلت السلطات الإدارية المستقلة إلى بنيان إدارتها العامة، وخصوصاً خلال السنوات الواقعة بين 1980 و1990، وهو ما شكل في ذاته ظاهرة استثنائية على الطبيعة المركزية للدولة الكمالية، وذلك على الرغم من أنه لا يوجد حتى الآن تأطير تشريعي أو قضائي كافيان لوجودها، ومن السلطات الإدارية المستقلة في تركيا: سلطة المنافسة ومجلس الرقابة والتنظيم البنكي، وسلطة الأسواق المالية، والمجلس الأعلى للراديو والتلفزيون وسلطة الاتصالات..إلخ.

وعلى الرغم من انتشار السلطات الإدارية المستقلة في العالم على النحو السالف الذكر، تظل التجربة الفرنسية من أكثر التجارب في العالم نضجاً وقدماً، حيث كان أول ظهور لها سنة 1978 عندما صدر قانون المعلوماتية والحريات، حيث رأى المشرع الفرنسي آنذاك أنه من غير المناسب تدخل الدولة بأجهزتها التقليدية في مجال المعلوماتية بعده مجالاً حساساً يتعلق بالحريات والحياة الخاصة للأفراد؛ لذلك فقد تشكلت ضمن الدولة سلطة إدارية مستقلة تتولى هذا الأمر. في سبيل أن تظهر الضمير الاجتماعي إزاء استخدام المعلومات . أطلق عليها تسمية اللجنة الوطنية للمعلومات والحريات *Commission nationale de l'informatique et des libertés*، ولتتوالى بعد ذلك إحداث السلطات الإدارية المستقلة لتتولى مهام التنظيم في المجالات المختلفة (الأسواق المالية . المنافسة . الحصول على الوثائق الإدارية . السمعيات والمرئيات... إلخ .

إن آخر سلطة إدارية مستقلة تم إحداثها في فرنسا هي وكالة تطوير البحث العلمي والتعليم العالي سنة 2006. وليصبح إنشاء هذه السلطات أحد المعالم الكبرى لتطور الإدارة العامة الفرنسية في السنوات الأخيرة. مع ملاحظة أن الفقه الفرنسي متفق حتى الآن أن السلطات الإدارية المستقلة لا تعد أجهزة دستورية؛ لأن وجودها غير مستمد من الدستور بل من القانون، وإن كان جانباً من الفقه يرى أن مستقبل هذه السلطات أن تتمتع بالوجود الدستوري، وإن الوجود الدستوري لهذه السلطات ضمن أجهزة الدولة من شأنه أن يحولها

إلى سلطة رابعة للدولة إضافة إلى السلطات الثلاث المعروفة.¹ المتمثلة في السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية والسلطة القضائية .

ثالثا :استحداث الهيئات الإدارية المستقلة في الجزائر .

فرضت الدولة الجزائرية سيطرتها ولفترة معتبرة على الحقل الاقتصادي عن طريق تطبيق نظام الاحتكارات، حيث كانت المؤسسات العمومية ذات الطابع الاقتصادي هي المسيطرة على النشاط الاقتصادي. فنتج عن هذا الوضع هيمنة القطاع العام على الميدان الاقتصادي مقارنة بالقطاع الخاص.

دخلت الجزائر مرحلة الإصلاحات الاقتصادية، في سبيل إزالة الاحتكارات العمومية بصفة تدريجية، وفتح معظم النشاطات التي كانت تابعة للدولة أمام المبادرة الخاصة، حيث صدر المرسوم رقم 88-201 ، الذي بموجبه ألغى احتكار المؤسسات العامة للنشاط الاقتصادي⁽²⁾.

لكن تطبيق هذا المرسوم الذي يرمي إلى تحقيق أفكار ليبرالية، بإزالة احتكار المؤسسات العامة للنشاط الاقتصادي، يتعارض والنظام القائم في الجزائر وفقا لدستور 1976، الذي يهدف إلى تكريس المبادئ الاشتراكية وتعزيز سيطرة الدولة على مختلف المجالات بما فيها الاقتصادية، لذا كان لابد من إزالة هذا الغموض، وتهيئة المحيط القانوني لتحرير النشاط الاقتصادي أمام المبادرة الخاصة، وذلك بدخول دستور 1989 حيز التنفيذ⁽³⁾، والذي لم ينص على الخيار الاشتراكي، ونص ولو بصفة ضمنية على أفكار ليبرالية.

بهذا التكريس الدستوري، تمكن المشرع الجزائري بالقيام بمجموعة من الإصلاحات التي أدت إلى فتح نشاطات كانت ولوقت مضى من احتكار الدولة. نذكر منها على سبيل المثال لا الحصر :

صدور قانون النقد والقرض في سنة 1990 الذي سمح للخواص بإنشاء بنوك أو مؤسسات مالية، بعدما كان إنشاءها من صلاحيات الدولة لا غير. إذ تنص المادة 45 من قانون 90-10 المتعلق بالنقد والقرض. على أنه " يتخذ المجلس القرارات الفردية الآتية:

¹ - الموسوعة القانونية المتخصصة: https://www.arab-ency.com/_/details.law.php?full=1&nid=163751

² - المادة الأولى من المرسوم رقم 88-201 المؤرخ في 18 أكتوبر 1988، المتضمن إلغاء جميع الأحكام التنظيمية

التي تخول المؤسسات الاشتراكية ذات الطابع الاقتصادي التفرد بأي نشاط اقتصادي أو احتكار للتجارة، الجريدة الرسمية، العدد 42 لسنة 1988.

12 - دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1989.

أ - الترخيص بإنشاء البنوك والمؤسسات المالية الجزائرية والأجنبية وتعديل هذه التراخيص والرجوع عنها...⁽¹⁾

وبذلك تم في عام 1997 الترخيص لمعاملين خواص جزائريين بإنشاء بنوك خاصة في الجزائر، كالخليفة بنك الذي يعدّ أول بنك وطني برأسمال 100% خاص.⁽²⁾ كما جلب قانون النقد والقرض انتباه العديد من البنوك الأجنبية ذات السمعة الدولية العالية ، فتم الترخيص بإنشاء بنك البركة الجزائري في 1990 برأسمال مختلط.⁽³⁾

وفي سنة 1991 تم الترخيص بفتح مكاتب تمثيل لبنوك أجنبية قصد متابعة نمو الاقتصاد الوطني عن قرب.⁽⁴⁾

إلى جانب المجال المصرفي، استفاد مجال الإعلام من إصلاحات اقتصادية إذ فتح قانون رقم 90-07 المتعلق بالإعلام⁽⁵⁾ المجال أمام الخواص للممارسة الإعلامية ، وهو ما أكدته صراحة المادة 3 من ذات القانون التي تنص : "يمارس حق الإعلام بحرية مع احترام كرامة الشخصية الإنسانية ومقتضيات السياسة الخارجية والدفاع الوطني". كما أصبح إصدار النشريات الدورية بشكل حر يشترط فقط التصريح المسبق.

كما فتح قانون الاستثمارات المجال أمام الخواص، مع التقليل من الإجراءات الصارمة التي كانت سائدة سابقا، وأصبحت الاستثمارات تنجز بكل حرية مع مراعاة التشريع والتنظيم المتعلقين بالأنشطة المقننة.

¹ - قانون 90-10 مؤرخ في مؤرخ في 14 أبريل سنة 1990، يتعلق بالنقد والقرض، الجريدة الرسمية، العدد 16 لسنة 1990، ملغى بموجب الأمر رقم 03-11 مؤرخ في 11 غشت 2003، يتعلق بالنقد والقرض، الجريدة الرسمية، العدد 52 لسنة 2003.

² - وقد منح له الاعتماد بموجب مقرر رقم 98-04 مؤرخ في 27 يوليو 1998، يتضمن اعتماد بنك، الجريدة الرسمية، العدد 63 لسنة 1998. وقد تمت تصفية بنك الخليفة في سنة 2003،

³ - تدريست كريمة، النظام القانوني للبنوك في القانون الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع قانون الأعمال، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2003، ص 42.

⁴ - ويتعلق الأمر ب "سيتي بنك" (Citi Bank). كما ظهرت بنوك أجنبية أخرى منها: المؤسسة العربية المصرفية - الجزائر. أنظر تدريست كريمة، المرجع نفسه، ص 42.

⁵ - قانون رقم 90-07 مؤرخ في 03 أبريل 1990، يتعلق بالإعلام ، الجريدة الرسمية، العدد 14 لسنة 1990 .

(1) ليلي ذلك صدور مختلف النصوص القانونية التي حررت عددا من النشاطات، منها قطاع التأمينات في سنة 1995⁽²⁾، والذي لم تعد تحتكره الدولة لنفسها.

لم تقتصر الدولة على تحرير النشاطات الاقتصادية التقليدية فحسب، وإنما حررت بعض النشاطات ذات الطابع المرفقي منها : قطاع التعليم العالي في سنة 1999⁽³⁾، المواصلات السلكية واللاسلكية في سنة 2000⁽⁴⁾، المناجم في سنة 2001⁽⁵⁾.

ثم حررت في سنة 2005 كل من قطاع التربية و التعليم⁽⁶⁾ وقطاع المياه⁽⁷⁾.

إذا ظهرت السلطات الإدارية المستقلة والمسماة كذلك بالسلطات المستقلة أو بسلطات الضبط « Institutions de Régulation » في الجزائر في بداية التسعينات و التي شملت القطاع الاقتصادي و المالي، على خلاف ما رأيناه في القانون المقارن، بإنشاء هيئات في مجالات مختلفة، كما هو الحال في فرنسا بإنشائها لهيئات في موضوع حماية حقوق و حريات المواطنين.

تختلف السلطات الإدارية المستقلة عن السلطات الإدارية التقليدية ، بأنها لا تخضع لأية رقابة إدارية أو وصائية. ولا تخضع لمبدأ التدرج الهرمي الذي تتميز به الإدارة والهيكل المكونة لها. كما لا تعتبر الهيئات الإدارية المستقلة لجانا استشارية ولا مرافق عامة.

¹ - أنظر المادة 3 من مرسوم تشريعي رقم 93-12، مؤرخ في 5 أكتوبر سنة 1993، يتعلق بترقية الاستثمار، الجريدة الرسمية، العدد 64 لسنة 1993. (ملغى)

² - أمر رقم 95-07 مؤرخ في 25 يناير 1995، يتعلق بالتأمينات، الجريدة الرسمية، العدد 13، الصادرة بتاريخ 1995، معدل متمم بالقانون رقم 06-04 المؤرخ في 20 فبراير 2006، الجريدة الرسمية، العدد 15 لسنة 2006.

³ - قانون رقم 99-05 مؤرخ في 04 أبريل 1999، يتضمن القانون التوجيهي للتعليم العالي، الجريدة الرسمية، العدد 24 لسنة 1999، معدل ومتمم بموجب القانون رقم 2000-04 مؤرخ في 06 ديسمبر 2000، الجريدة الرسمية، العدد 75، لسنة 2000.

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

⁵ - قانون رقم 01-10 مؤرخ في 03 يوليو سنة 2001، يتضمن قانون المناجم، الجريدة الرسمية، العدد 35 لسنة 2001، معدل ومتمم

⁶ - أمر رقم 05-07 مؤرخ في 23 غشت 2005، يحدد القواعد العامة التي تحكم التعليم في مؤسسات التربية والتعليم، الجريدة الرسمية، العدد 59 لسنة 2005.

⁷ - قانون رقم 05-12 مؤرخ في 04 أوت 2005، يتعلق بالمياه، الجريدة الرسمية، العدد 60 لسنة 2005.

يجب الإشارة إلى أنه ليس للسلطات الإدارية المستقلة نظام موحد، حيث نجد أن تكوين هذه الهيئات وطريقة تعيين أعضائها، وكذا الطرق التي تؤمن استقلاليتها تختلف من هيئة لأخرى، أضف إلى ذلك أن من بين هذه المؤسسات ما تتمتع بالشخصية المعنوية ومنها ما لا تتمتع بذلك (9).

ظهر مفهوم السلطة الإدارية المستقلة لأول مرة في الجزائر بإنشاء المجلس الأعلى للإعلام، الذي أنشئ بموجب القانون رقم 90-07 المؤرخ في 03/04/1990 المتعلق بالإعلام (10) ويعتبر أول هيئة كلفت بالسلطة الإدارية المستقلة . وهذا ما جاء في المادة 59 من هذا القانون التي تنص: "يحدث مجلس أعلى للإعلام وهو سلطة إدارية مستقلة.. ويتمتع المجلس بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي".

إلا أن مهامه كانت محدودة فقد تم إلغاء الأحكام الخاصة به (المجلس الأعلى للإعلام) التي يتضمنها القانون رقم 90-07 السالف الذكر بموجب المرسوم التشريعي 93-13 المؤرخ في 26 أكتوبر 1993 و تم حله بموجب المرسوم الرئاسي رقم 93-252 المؤرخ في 26-10-1993 (11)

و تتمثل السلطات الإدارية المستقلة في المجال الاقتصادي و المالي في الجزائر في:

1- مجلس النقد والقرض: الذي أنشئ بموجب القانون رقم 90-10 المتعلق بالنقد والقرض المؤرخ في 14 أبريل 1990 ، الذي كان يحتكر وظيفة إدارة البنك المركزي (سابقا) و السلطة النقدية . و بصور الأمر رقم 01-01 المؤرخ في 07 فيفري 2001 ، أصبح ينفرد إلا بالسلطة النقدية دون الإدارية.

نظرا لأهمية القطاع المصرفي في المجال الاقتصادي ، تم إصدار الأمر رقم 03-11 المؤرخ في 26 أوت 2003 المتعلق بالنقد و القرض و الذي ألغى كل الأحكام السابقة المخالفة له. وأصبح مجلس النقد والقرض بموجب هذا الأمر (03-11) يتمتع بسلطة إصدار الأنظمة و القرارات الفردية فقط، أي أداة مشرعة في المجال المصرفي، مع الإشارة أنه لا يتمتع بالشخصية المعنوية، كما أنه لم يشر صراحة في أحكامه إلى الطبيعة القانونية لمجلس النقد و القرض.

2- اللجنة المصرفية :

أنشئت اللجنة المصرفية بمقتضى القانون رقم 90-10، المتعلق بالنقد والقرض، لتتولى مهمة الرقابة و التأديب، اد تراقب مدى احترام البنوك والمؤسسات المالية للأحكام التشريعية والتنظيمية المطبقة عليها من جهة، وقواعد حسن سير المهنة من جهة أخرى.

كما تتولى اللجنة المصرفية عند الاقتضاء البحث عن المخالفات التي يرتكبها أشخاص غير مرخص لهم يقومون بأعمال البنوك والمؤسسات المالية، بالإضافة إلى إنزال عقوبات تأديبية على المخالفين للقواعد القانونية وأخلاقيات المهنة.

مع الإشارة أن قانون النقد والقرض لا يتمتع بالشخصية المعنوية، كما أنه لم يشر صراحة في ظل أحكامه إلى الطبيعة القانونية للجنة المصرفية، لكن لحسم هذه المسألة تدخل مجلس الدولة الجزائري ليضفي طابع السلطة الإدارية المستقلة على اللجنة المصرفية .

3- لجنة تنظيم عمليات البورصة و مراقبتها(COSOB):

أنشئت هذه اللجنة بموجب المرسوم التشريعي رقم 93-10، المؤرخ في 23 ماي 1993، المتعلق ببورصة القيم المنقولة و الذي لم يتضمن أي إشارة للطبيعة القانونية لهذه الهيئة، إلا أنه بعد تعديل هذا المرسوم التشريعي بموجب القانون رقم 03-04 المؤرخ في 17 جانفي 2004 ، كلفتها على أنها "سلطة ضبط مستقلة لتنظيم عمليات البورصة و مراقبتها، و أنها تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي .

4-مجلس المنافسة :

أنشئ مجلس المنافسة بموجب الأمر رقم 95-06 المتعلق بالمنافسة و الذي لم يحدد طبيعته القانونية، لكن بصدور الأمر رقم 03-03 المتعلق بالمنافسة و الملغي لأحكام الأمر رقم 95-06، تم تكييف مجلس المنافسة صراحة كسلطة إدارية ، تتمتع بالشخصية المعنوية و الاستقلال المالي.

5-سلطة الضبط للبريد و المواصلات (ARPT):

أنشئت بموجب القانون رقم 2000-03 المؤرخ في 05 أوت 2000 ، المحدد للقواعد العام المتعلقة بالبريد و المواصلات السلكية و اللاسلكية و التي كلفها المشرع على أنها سلطة مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية و الاستقلال المالي(المادة 10 من نفس القانون). بحيث تتمتع بسلطة إصدار قرارات فردية ، و سلطة المراقبة ، و كذا توقيع بعض العقوبات.

6 - هيئتا الضبط في المجال المنجمي:

تتمثل هذه الأجهزة في كلّ من الوكالة الوطنية للممتلكات المنجمية من جهة، والوكالة الوطنية للجيولوجيا والمراقبة المنجمية من جهة أخرى التي أنشئت بموجب القانون رقم 01-01 المؤرخ في 03-07-2001 المتضمن قانون المناجم و التي كلفها المشرع صراحة بالسلطات الإدارية المستقلة، تتمتعان

بالشخصية المعنوية و الاستقلال المالي، ولقد أنشئت قصد تسيير المنشآت الجيولوجية والممتلكات المنجمية ومراقبة المناجم.

7 - لجنة ضبط الكهرباء والغاز (CREG):

أنشئت لجنة ضبط الكهرباء و الغاز بموجب القانون رقم 02-01، المؤرخ في 05 فيفري 2002، المتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات و التي كيفت بهيئة مستقلة، تتمتع بالشخصية القانونية والاستقلال المالي .

8 . سلطة ضبط النقل:

تم إنشاء سلطة لضبط النقل بموجب قانون المالية لسنة 2003 التي كيفها بسلطة ضبط، تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي.

يتضح من سرد لمختلف هذه الهيئات تنوع القطاعات التي تكلف بضبطها و عدم خضوعها لنظام قانوني واحد و تعدد التكييفات القانونية لهذه الهيئات، و مع ذلك فإنها تعتبر فعلا سلطات إدارية مستقلة.

رابعا : مميزات السلطات الادارية المستقلة .

إن السلطات الإدارية المستقلة ليست لها نفس المهام ، ولا نفس السلطات ، ولكنها تبقى مختلفة عن السلطة التنفيذية ، أو التشريعية أو القضائية ، أضف إلى ذلك أنها هيئات ذات مراكز قانونية مختلفة كما أن طبيعة علاقتها مع الدولة (السلطة التنفيذية) تختلف باختلاف أنشطتها فالسلطة و الاستقلالية والطابع الإداري من أهم المميزات للصيغة لهذه الهيئات وهي التي تضفي عليها خصوصية تجعلها مختلفة عن باقي الهيئات الموجودة في الدولة .¹

1 - السلطة : إن أساس السلطة في إطار الهيئات الإدارية المستقلة ، قائمة على السلطات والاختصاصات الممنوحة لهذه الهيئات وذلك لضبط السوق والذي كان في السابق من اختصاص السلطة التنفيذية، ومن هنا نلاحظ انسحاب هذه الأخيرة من تسيير الشؤون الاقتصادية والمالية، وتحويل الاختصاص في مجال ضبط السوق إلى هيئات جديدة متمثلة في سلطات الضبط المستقلة .²

1- زينة ايت وازو، دراسة نقدية في سلطات الضبط المستقلة : في شرعية في سلطات الضبط المستقلة أعمال الملتقى الوطني حول سلطات الضبط المستقلة في المجال المالي والاقتصادي ، أيام 23 و24 ماي ، كلية الحقوق ، جامعة بجاية ، 2007، ص270

2 - زينة ايت وازو، المرجع نفسه، ص 270 .

إن السلطة التي خولت للهيئات الإدارية المستقلة ، ليست السلطة بمفهوم السلطة التي تتمتع بها السلطات التقليدية، لكن هي سلطة بمفهوم منح هذه الهيئات القدرة على اتخاذ القرارات تمكنها من مباشرة الاختصاصات التي استحدثت لأجلها بكل فعالية و مصداقية وتبقى أعمالها بمثابة أعمال الإدارة .

2- **الاستقلالية:** إذا رجعنا إلى القانون المقارن ، نجد أنه يقصد باستقلالية السلطات الإدارية المستقلة عدم خضوعها لأي رقابة وصائية كانت أو إدارية ، مع عدم تلقيها أي تعليمة من أي جهة كانت .

أما في الجزائر، فيرى الفقهاء أن الاستقلالية هو عدم خضوعها لأي رقابة سلمية أو وصائية، هذه الاستقلالية تبقى نسبية خصوصا من الناحية الوظيفية . نظرا لبقاء أعمالها تحت رقابة سلطات الدولة كالقضاء، أو السلطة التنفيذية، فهي دائما تمارس اختصاصات في إطار جهاز الدولة الذي يملك حق الرقابة على الأجهزة التابعة له .

3- **الطابع الإداري :** إن المشرع عند استحداثه للسلطات الإدارية المستقلة ، لم ينص في كل الحالات على الطابع الإداري لهذه الهيئات، بل أحيانا تغاضى عن ذلك كما هو الحال في التشريع الجزائري بشأن اللجنة الوطنية للتأمينات أو اللجنة الوطنية لمكافحة الفساد، لكن في الحقيقة أن الطابع الإداري لهذه الهيئات سواء كرسه المشرع صراحة أو لم يكرسه، لاشك فيه وهذا لعدة أسباب :

أ . إن سلطات الضبط المستقلة وسيلة تم اللجوء إليها لتلبية حاجات جديدة لا تصلح لتبليتها المرافق الإدارية التقليدية .

يرجع ذلك إلى المجالات التي تتدخل فيها هذه الهيئات من تعقيد و خصوصية ، فهي تقوم بوظيفة التنظيم الملقاة أصلا على عاتق الدولة وذلك عن طريق إصدار القرارات ؛ نعتبرها إدارية كون هذه السلطات تدرج ضمن من يحوز السلطة اللائحية.¹

ب . إن القرارات التي تصدرها هذه الهيئات قابلة للطعن أمام القضاء ، كما أن الموظفين العاملين يخضعون للقواعد العامة المطبقة في مجال الوظيفة العامة .

ج . وعلى غرار الفقه ذهب القضاء للتسليم لطابع الإداري لسلطات الضبط المستقلة، فقد أقر مجلس الدولة الفرنسي الطابع الإداري للهيئات الإدارية المستقلة، نظرا إلى طرق الطعن في قرارات هذه الهيئات.

¹ زينة ايت وازو، المرجع السابق، ص 271 .

أما في الجزائر ، فقد أقر مجلس الدولة الطابع الإداري للجنة المصرفية ، وذلك في قرار صادر عنه في قضية يونين بنك ضد محافظ بنك الجزائر¹.

خامسا :النصوص التأسيسية لخضوع السلطات الإدارية المستقلة للرقابة القضائية .

ان التطور الاقتصادي أدى إلى حاجة الدولة إلى فرض رقابتها وهذا ما جعل المشرع الجزائري لم يتردد في اللجوء إلى الهيئات الإدارية المستقلة باعتبارها الوسيلة الأكثر ضمانا لرقابة الدولة على النشاط الاقتصادي، وعليه أدى هذا التدخل من طرف المشرع إلى تعدد السلطات الإدارية المستقلة، وتعدد النصوص القانونية المؤسسة لها في المجال المالي والمصرفي، في المجال الاقتصادي، وفي مجال الإعلام. وهذا فيما يخص تعزيز الرقابة القضائية فيما يخص السلطات الإدارية المستقلة .

أ – في المجال المصرفي والمالي : أخضع المشرع الجزائري القرارات الصادرة في المجال المصرفي من قبل مجلس النقد والقرض واللجنة المصرفية ولجنة مراقبة البورصة للرقابة القضائية من خلال النصوص التأسيسية .

1 . مجلس النقد والقرض : إن القانون المنظم لهذا المجلس كرس مبدأ الرقابة القضائية مانحا الاختصاص للقاضي الإداري ، حيث خول للوزير المكلف بالمالية صلاحية الطعن بالإلغاء في الأنظمة الصادرة عنه ، ونفس الأمر للأشخاص الطبيعيين أو المعنويين المستهدفين مباشرة من القرارات التي يتخذها المجلس مع بعض الشروط الإجرائية الخاصة²

2 . اللجنة المصرفية : سواء أكانت قرارات تأديبية أو متعلقة بتعيين القائم بالإدارة مؤقتا ، أو المصفي . فهي تخضع للطعن القضائي أمام مجلس الدولة في أجل ستون يوما ، ابتداء من تاريخ تبليغ القرار .

3 . لجنة تنظيم عمليات البورصة : تعتبر هذه اللجنة سلطة أخرى ضابطة في المجال المالي تضاف إلى مجلس النقد والقرض واللجنة المصرفية ، ولم يخف المشرع نيته في إخضاعها لرقابة القاضي الإداري، خاصة بعد تعديل المرسوم التشريعي رقم 93-10 منه سنة 2003 حيث ألزم لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها بتسبيب قراراتها التي تقضي برفض طلب الاعتماد بحقه كاملا في الطعن القضائي أمام مجلس الدولة في أجل شهر واحد من تاريخ تبليغ قرار اللجنة

¹- زينة ايت وازو، المرجع السابق، ص 272 .

2 . أنظر المادة 09 من قانون رقم 03-04 المعدل والمتمم للمرسوم التشريعي 93 / 10 المتعلق بالبورصة والقيم المنقولة

كما تخضع قرارات الغرفة التأديبية للجنة الطعن أمام مجلس الدولة في مدة شهر واحد ، تبدأ من تاريخ تبليغ القرار المصرح عنه ، يحقق و يبت فيه خلال ستة أشهر من تاريخ تسجيله .¹

ب - في المجال الاقتصادي :

يتعلق الأمر بالسلطات الإدارية المنشئة في أكبر المرافق الاقتصادية ، وهذا على أساس نموذج فقط ، اد يصعب دراسة كل الهيئات الإدارية المستقلة .

1 . سلطة ضبط البريد والمواصلات : أكد المشرع على إمكانية الطعن في قراراتها وذلك في نص المادة 17 من القانون رقم 2000-03 المتعلق بالبريد والمواصلات السلكية واللاسلكية .²

باستقراء هذا القانون نجد أن الطعون الموجهة ضد قرارات هذه الأخيرة يتم الفصل فيها من قبل مجلس الدولة ، وهذا بتكييفها بأنها ذات طابع إداري .

2 . سلطات الضبط الخاصة بمجال المناجم والمحروقات : أنشأ المشرع وكالتي ضبط المناجم وهما الوكالة الوطنية للممتلكات المنجمية والوكالة الوطنية للجيولوجيا والمراقبة المنجمية بمقتضى قانون رقم 01-10 ، دون أن يغفل عن إخضاعها للرقابة القضائية وذلك بإمكانية الطعن في قرارات مجلس إدارتهما لدى مجلس الدولة .

أما بخصوص قطاع المحروقات فقد أنشأ المشرع قانون رقم 05-07 المتعلق بالمحروقات سلطتين ضابقتين لهذا القطاع وهما : سلطة ضبط المحروقات ووكالة لتنمين موارد المحروقات وهي النفط .

إن هاتين الوكالتين أخضعهما المشرع للرقابة القضائية وهذه ما يدل على تمسكه بمبدأ خضوع نشاطات سلطات الضبط المستقلة لرقابة القضاء .³

3 . لجنة الكهرباء والغاز : في سنة 2000 صدر القانون المتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات والد تم بموجبه إنشاء سلطة ضابطة لهذا القطاع ، سميت بلجنة ضبط الكهرباء والغاز .

يمكن أن تكون قرارات هذه اللجنة موضوع طعن قضائي أمام مجلس الدولة .⁴

1- أنظر المادة 57 من القانون السالف الذكر .

2- القانون نفسه .

3- أنظر المادة 48 من قانون 10.01 السالف الذكر .

4. أنظر المادة 48 من قانون 10.01 السالف الذكر .

4 . مجلس المنافسة: تنص المادة 19 من قانون المنافسة " يمكن الطعن في قرارات رفض التجميع أمام مجلس الدولة " وهذا تكريسا لرقابة القاضي الإداري على قرارات مجلس المنافسة ، أما باقي القرارات التي يصدرها المجلس فتخضع لرقابة القاضي العادي .

إن اختصاص القاضي الإداري في رقابة قرارات مجلس المنافسة باعتباره سلطة إدارية مستقلة ويتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلالية حسب نص المادة 23 من القانون رقم 80-12 ، ومن ثمة له إمكانية إبرام العقود ، وكذلك في علاقته مع موظفيه فتخضع كلها لاختصاص ورقابة القاضي الإداري .¹

ج : في مجال الإعلام :

من خلال الإصلاحات الشكلية المتخذة مؤخرا تم بموجب قانون الإعلام الجديد إنشاء سلطتين إداريتين جديدتين تخصص كل من الصحافة المكتوبة و السمعية البصرية ، وذلك بموجب القانون العضوي رقم 05-12.²

إن سير و تنظيم هذه السلطة يتم عن طريق أحكام داخلية وهو نوع من الاستقلالية مقارنة لسلطات التي يحدد سيرها عن طرق التنظيم، أما فيما يخص الطعن في القرارات التي يمكن أن تتخذها سلطة ضبط السمعي البصري، فنجد أن المشرع نص عليها في القانون رقم 14-04 في المادة 88 منه " يمكن الطعن في قرارات سلطة الضبط السمعي البصري طبقا للتشريع الساري المفعول .³

أما بالنسبة للطعن في قرارات سلطة ضبط الصحافة المكتوبة، لم يحدد المشرع إمكانية الطعن في قراراتها وهذا ما يجعلنا نطبق أحكام القانون العضوي وهو خضوعها للرقابة القضائية باعتبارها سلطة إدارية.

أنشأ المشرع سلطتين إداريتين في مكافحة الفساد ومحاربة تبييض الأموال ، ومكافحة الإرهاب بموجب المادة 18 من قانون 06-01 .

¹. أنظر المادة 23 من قانون 12/08 المعدل والمتمم للامر لاقم 03 / 03 المتعلق بالمنافسة .

². ألقانون العضوي رقم 05/12 مؤرخ في 12 جانفي 2012 المتعلق بالإعلام، ج ر عدد 02 لسنة 2012 ..

³. قانون رقم 14 / 04 مؤرخ في 24 فيفري 2014 المتضمن بضبط السمعي البصري، ج ر عدد 16، الصادر في 23 مارس 2014 .

الأولى تتعلق بالوقاية من الفساد ، والثانية تتعلق بالهيئة الوطنية المسماة بخلية معالجة الاستعلام المالي بموجب المادة الأولى من المرسوم التنفيذي رقم 02 - 127 ، والتي اعترف المشرع بهذه الصفة بموجب المادة 03 من الأمر رقم 12 - 02 ، حيث تخضع هاتين السلطتين للرقابة القضائية طبقاً للقواعد العامة والتي لم ينص عليها المشرع في القوانين المنشأة ، ولكن يستفاد ذلك من الطبيعة القانونية لها سواء في علاقتها مع الدولة ، أو علاقتها التعاقدية .

إن أهم ما يلاحظ على هاتين السلطتين أن الغرض من إنشائهما هو ليس ضبط أو تنظيم القطاع أو نشاط اقتصادي أو مالي معين ، وإنما أنشأت لغرض مكافحة الفساد والجريمة المنظمة ، بحيث يقومان بدور التحقيق والبحث عن المخالفات والانتهاكات للقانون دون أن يتمتعا بحرية التصرف ، بحيث يجب إحالة الملف على الجهات المختصة¹.

لقد كرس المشرع الجزائري معالم الرقابة القضائية على نشاطات سلطات الضبط المستقلة من خلال النصوص التأسيسية ، ليس بالقدر الذي يقتضيه تكريس المبدأ ، فالنصوص المنشئة لسلطات الضبط المستقلة لم تقم بتوحيد الجهة القضائية للطعن ، فتارة تحيل الاختصاص إلى القضاء الإداري ، وتارة أخرى إلى القضاء العادي ، كما أن نزاع سلطة واحدة يمكن أن يخضع لكلتا الجهتين ، كما هو الحال في منازعات مجلس المنافسة².

إضافة إلى أن بعض النصوص التأسيسية لم تحدد الجهة القضائية المختصة كما هو الحال في مجال الإعلام ومجال مكافحة الفساد ، مما يجعل المتنازع يتوه بين النصوص التأسيسية والقواعد العامة للبحث عن الجهة التي يتوهم إليها في حالة قيام النزاع ، وهو ما لا يخدم مصلحة المتعاملين الاقتصاديين التي تحتاج إلى السرعة في حل النزاعات لتحقيق الفعالية الاقتصادية³.

خاتمة:

أدت الإصلاحات الاقتصادية التي قام بها المشرع الجزائري إلى انسحاب الدولة من الحقل الاقتصادي، وتعويض القرارات الإدارية بأدوات الضبط الاقتصادي. حيث تم فتح العديد من النشاطات أمام

¹ - بركيبة حسام الدين، الرقابة القضائية على أعمال سلطات الضبط المستقلة ، مذكرة ماستر ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة قاصدي مرباح ورقلة ، 2014 ، ص 13

² - بركيبة حسام الدين ، المرجع السابق ، ص 14

³ - المرجع نفسه ، ص 14

المبادرة الخاصة وإخضاعها إلى قانون السوق، ويقع على عاتق السلطة العامة أن تتدخل من أجل تأطير آليات السوق وذلك قصد مراعاة مقتضيات المرفق العام ومصالح المرتفقين والزبائن وكذا المصلحة العامة للاقتصاد فتم فتح العديد من النشاطات أمام المبادرة الخاصة وإخضاعها إلى قانون السوق، ويقع على عاتق السلطة العامة أن تتدخل من أجل تأطير آليات السوق وذلك قصد مراعاة مقتضيات المرفق العام ومصالح المرتفقين والزبائن وكذا المصلحة العامة الاقتصادية.

غير أن الدولة لا تمارس هذه الوظائف الضبطية عن طريق الهياكل الإدارية التقليدية، إنما تقوم بإنشاء هيئات من نوع جديد تتمثل في السلطات الإدارية المستقلة والتي تشرف على العديد من المجالات والنشاطات: البنوك والمؤسسات المالية، نشاطات البورصة، التأمينات، البريد والمواصلات السلوية واللاسلكية، المناجم، الكهرباء والغاز، النقل، المحروقات، وكذا قطاع المنافسة.

إن كثرة الهيئات الإدارية المستقلة في مجالات النشاط الاقتصادي والمالي وتزويدها بسلطات كثيرة يؤدي إلى خلق قواعد جديدة ومتخصصة، وتختلف هذه القواعد من هيئة لأخرى، وأحيانا نجد أن المعايير الأساسية لتكييفها كهيئات إدارية مستقلة والضمانات الأساسية ليست مهمة أمام كل الهيئات، قد يكون هذا النقص في تكريس المعايير والضمانات القانونية متعمداً، ويمارس تحت غطاء المرونة والسرعة لضمان فعالية الضبط الاقتصادي، وكما يمكن تكييف ذلك بمثابة تقليد انتقائي (Un mimétisme sélectif) أي أن المشرع في هذه الحالة عندما يأخذ ذلك من المشرع الغربي ينتقي كل ما يتعلّق بالضمانات الأساسية لحقوق الدفاع، كما يقلّص من استقلالية هذه الهيئات، وذلك بتردد انسحاب السلطة التنفيذية من سلطة اتخاذ القرارات في المجال الاقتصادي والمالي، لكن هذه الظاهرة تمسّ بحقوق المتابعين أمام هذه الهيئات. وتؤسس حالة اللااستقرار القانوني « Insécurité juridique »، إنها فوضى الهيئات الإدارية المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي⁽¹⁾.

إن دور رجل القانون أمام فوضى السلطات الإدارية المستقلة هو إعادة النظام لهذه الهيئات، بفضل مجهود يتمثل في هيكلة المعطيات التي ولّدها تطور النظام القانوني، ويكون ذلك بخلق قانون جديد ومستقل، وهو قانون الضبط الاقتصادي. في هذه الوحدة الجديدة من القانون يمكن إيجاد تقنين للهيئات الإدارية المستقلة، ونظام التقنين يجعل القانون أكثر سهولة. وتوجد عدّة حلول لعملية التقنين⁽²⁾.

¹ - حدرى سمير ، السلطات الإدارية المستقلة : إشكالية الاستقلالية ، أعمال الملتقى الوطني حول سلطات الضبط المستقلة

في المجال المالي والاقتصادي ، أيام 23 و24 ماي ، كلية الحقوق ، جامعة بجاية ، 2007 ، ص 62

² - حدرى سمير ، المرجع السابق ، ص 63.

إن النصوص الحالية خاصيتها أنها متفرقة بحسب الهيئة المعنية، فعملية مزج بسيطة للقواعد الموجودة تكون كافية للتقنين، لكن بشرط أن يكون هناك تناسق لإيجاد قواعد مشتركة بين هذه القوانين المؤطرة لهذه الهيئات.

يمكن القول في الأخير أن السلطات الإدارية المستقلة تعتبر ذا أهمية كبيرة في ضبط الاقتصاد وتكريس المشرع لفكرة الضبط في المجال الاقتصادي و المالي لكن كان لابد عليه أن يساير التطورات و التحولات الراهنة و للاستجابة لمتطلبات اقتصاد السوق المتغيرة باستمرار .

من جهة أخرى فإنّ هذا التقنين يمكن أن يكون تقنيا حقيقيا للضبط الاقتصادي إذا كانت من بين أحكامه مجموعة أولى من المواد تعرف مهمة الضبط وتحدد المبادئ الأساسية التي يجب على كلّ هيئة إدارية مستقلة تؤسس مستقبلا أن تسير عليها وبعدها تأتي الأحكام المتعلقة بتوزيع الاختصاصات، ثمّ الأحكام المتعلقة بالإجراءات.

غير أن المشرع نتيجة لتقليده الأعمى للتجربة الفرنسية وقع في غموض و نقص فيما يخص تنظيمه للنصوص المنشأة لهذه السلطات ، لذا على المشرع أن يحدد القواعد العامة المطبقة على هذه الهيئات بالشكل الذي يضمن لها ممارسة مهامها بكل استقلالية و شفافية مع توفير الضمانات الكافية لحماية مصالح المتعاملين الاقتصاديين.¹

أما فيما يخص حقيقة استقلالية هذه السلطات الادارية فهناك عدّة دلائل تثبت أن هذه الاستقلالية نسبية جدا ومن بينها، قانون 90-10، المتعلق بالنقد والقرض، الذي يكرس استقلالية بنك الجزائر، والذي ينص على أنّ محافظ هذه الهيئة هو رئيس مجلس النقد والقرض، واللجنة المصرفية، ويعين لمدة سنة (6) سنوات. ولا يمكن عزله من وظائفه إلا في حالة "العجز الدائم أو الخطأ الجسيم". إلا أنّ المحافظ الذي تمّ تعيينه مباشرة بعد دخول القانون حيز النفاذ أي بتاريخ 15 أفريل 1990⁽²⁾، تمّ توقيفه عن وظائفه بمرسوم رئاسي في يوم 21 جويلية 1992⁽³⁾، أي بعد سنتين بعد دخوله الوظيفة ، علما أن الانتداب يدوم الى غاية أفريل 1996، وهذا ما يبين الطابع النسبي جدا للسلطات الإدارية المستقلة الضابطة في المجال الاقتصادي والمالي الفاصلة في المواد عضويا ووظيفيا⁴ . وهذا ما يؤكد لنا عدم تجانس دقة المصطلح والتطبيق الواقعي له .

¹ . راشدي سعيدة ، مفهوم السلطات الإدارية المستقلة ، أعمال الملتقى الوطني حول سلطات الضبط المستقلة في المجال المالي والاقتصادي ، أيام 23 و24 ماي ، كلية الحقوق ، جامعة بجاية ، 2007 ، ص16 .

² - مرسوم رئاسي مؤرخ في 15 أفريل 1990 يتضمن تعيين محافظ البنك المركزي الجزائري، السيد عبد الرحمان الرستمي حاج ناصر، الجريدة الرسمية، عدد 28، الصادر في 11 جويلية 1990

³ - مرسوم رئاسي مؤرخ في 21 جويلية 1992 يتضمن إنهاء مهام محافظ البنك المركزي الجزائري، السيد عبد الرحمان الرستمي حاج ناصر، الجريدة الرسمية، عدد 57، الصادر في 26 جويلية 1992.

⁴ - حدري سمير ، المرجع السابق ، ص62 .

المراجع المستخدمة في تحرير المداخلة :

أولا : باللغة العربية :

1 - المذكرات الجامعية :

- تدريست كريمة، النظام القانوني للبنوك في القانون الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في

القانون، فرع قانون الأعمال، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2003 .

- بركيبة حسام الدين ، الرقابة القضائية على أعمال سلطات الضبط المستقلة ، مذكرة ماستر ، كلية

الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة قاصدي مرباح ورقلة ، 2014 .

2 - المقالات :

- لباد ناصر: "السلطات الإدارية المستقلة"، مجلة إدارة، عدد 1 لسنة 2001 .

3 - الملتقيات الوطنية :

.. عيساوي عز الدين ، الهيئات الإدارية المستقلة في مواجهة الدستور ، ، أعمال الملتقى الوطني حول

سلطات الضبط المستقلة في المجال المالي والاقتصادي ، أيام 23 و24 ماي ، كلية الحقوق ، جامعة بجاية

، 2007 .

. زينة ايت وازو، دراسة نقدية في سلطات الضبط المستقلة : في شرعية في سلطات الضبط المستقلة

أعمال الملتقى الوطني حول سلطات الضبط المستقلة في المجال المالي والاقتصادي ، أيام 23 و24 ماي ،

كلية الحقوق ، جامعة بجاية ، 2007 .

-. حدري سمير ، السلطات الإدارية المستقلة : إشكالية الاستقلالية ، أعمال الملتقى الوطني حول سلطات

الضبط المستقلة في المجال المالي والاقتصادي ، أيام 23 و24 ماي ، كلية الحقوق ، جامعة بجاية ،

2007 .

- راشدي سعيدة ، مفهوم السلطات الإدارية المستقلة ، أعمال الملتقى الوطني حول سلطات الضبط

المستقلة في المجال المالي والاقتصادي ، أيام 23 و24 ماي ، كلية الحقوق ، جامعة بجاية ، 2007.

4 - النصوص القانونية :

- قانون رقم 90-07 مؤرخ في 03 أبريل 1990، يتعلق بالإعلام ، الجريدة الرسمية، العدد 14 لسنة 1990 .

-- قانون رقم 99-05 مؤرخ في 04 أبريل 1999، يتضمن القانون التوجيهي للتعليم العالي، الجريدة الرسمية، العدد 24 لسنة 1999، معدل ومتمم بموجب القانون رقم 2000-04 مؤرخ في 06 ديسمبر 2000، الجريدة الرسمية، العدد 75، لسنة 2000.

- قانون رقم 2000-03 مؤرخ في 5 أوت 2000 يحدد القواعد العامة المتعلقة بالبريد والمواصلات ج.ر.ع 34 مؤرخة في 6 أوت 2000.

- قانون رقم 01-10 مؤرخ في 03 يوليو سنة 2001، يتضمن قانون المناجم، الجريدة الرسمية، العدد 35 لسنة 2001. معدل ومتمم

-. قانون رقم 01-10 مؤرخ في 3 جويلية 2001 يتضمن قانون المناجم، ج.ر.ع 35 مؤرخة في 4 جويلية 2001.

- قانون رقم 02-01 مؤرخ في 5 فيفري 2002 يتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات ج.ر.ع 08 مؤرخة في 6 فيفري 2002.

- قانون 90-10 مؤرخ في مؤرخ في 14 أبريل سنة 1990، يتعلق بالنقد والقرض، الجريدة الرسمية، العدد 16 لسنة 1990، ملغى بموجب الأمر رقم 03-11 مؤرخ في 11 غشت 2003، يتعلق بالنقد والقرض، الجريدة الرسمية، العدد 52 لسنة 2003.

-. أمر رقم 03-03 مؤرخ في 19 جوان 2003 يتعلق بالمنافسة، ج.ر.ع عدد 43 مؤرخة في 20 جوان 2003 موافق عليه بموجب القانون رقم 03-12 المؤرخ في 25 أكتوبر 2003 ج.ر.ع عدد 64.

- أمر رقم 05-07 مؤرخ في 23 غشت 2005، يحدد القواعد العامة التي تحكم التعليم في مؤسسات التربية والتعليم، الجريدة الرسمية، العدد 59 لسنة 2005.

- قانون رقم 05-12 مؤرخ في 04 أوت 2005، يتعلق بالمياه، الجريدة الرسمية، العدد 60 لسنة 2005.

أمر رقم 95-07 مؤرخ في 25 يناير 1995، يتعلق بالتأمينات، الجريدة الرسمية، العدد 13، الصادر بتاريخ 1995 معدل متمم بالقانون رقم 06-04 المؤرخ في 20 فبراير 2006، الجريدة الرسمية، العدد 15 لسنة 2006.

ب. النصوص التنظيمية:

- مرسوم رقم 88-201 المؤرخ في 18 أكتوبر 1988، المتضمن إلغاء جميع الأحكام التنظيمية التي تخول المؤسسات الاشتراكية ذات الطابع الاقتصادي التفرد بأي نشاط اقتصادي أو احتكار للتجارة، الجريدة الرسمية، العدد 42 لسنة 1988.

. مرسوم تشريعي رقم 93-10 مؤرخ في 23 ماي 1993 يتعلق بالبورصة والقيم المنقولة، ج.ر.ع 34 مؤرخة في 23 ماي 1993

3 - باللغة الفرنسية :

— Ouvrages

— DELMAS – Marty M.، « La mondialisation du droit : Chances et risques »، D.H، 1999 .

— -R.، Les autorités administratives indépendantes et la régulation économique en Algérie، éditions Houma، Alger، 2005

— Article

— ZOUAIMIA R.، «Déréglementation et ineffectivité des normes en droit économique Algérien»، Revue Idara، N° 21، 2001.

تطور فكرة الضبط الاقتصادي والدور الجديد للدولة

بلحارث ليندة ، أستاذة محاضرة "أ"، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة البويرة

قريم سكورة / طالبة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة البويرة

مقدمة

شكل دستور 1989 الانطلاقة الجديدة للنظام السياسي والاقتصادي للجزائر، والذي صدر استجابة لشروط صندوق النقد الدولي والبنك العالمي بضرورة بداية انسحاب الدولة من الحقل الاقتصادي وتبني نظام اقتصاد السوق، وبالتالي ضرورة تحويل الملكية العمومية من ملكية الدولة التي كان يكرسها دستور 1976 والذي منح لها دورا اقتصاديا بارزا وواسعا إلى ملكية المجموعة الوطنية، من خلال نص المادة 17 من دستور 1989 حين فصلت في طبيعة الملكية العمومية باعتبارها ملكا للمجموعة الوطنية وليس للدولة، وبالتالي تطبيق شرط بداية انسحاب الدولة التدريجي من الحقل الاقتصادي.

كما أصدر المشرع أولى قواعد التحرير الاقتصادي، والمتمثل في قانون الأسعار لسنة 1989⁽¹⁾، والذي كان الهدف من ورائه هو خضوع الأسعار لقاعدة العرض والطلب، وبالتالي تحريرها من المراقبة الإدارية، وبالتالي بداية تحرير قطاع المنافسة ولو بشكل غير صحيح، ثم تحرير القطاع المصرفي من خلال صدور قانون النقد والقرض رقم 10/90⁽²⁾، الذي كرّس فكرة تشجيع الاستثمارات الخاصة وتحرير التجارة الخارجية، ثم المرسوم التشريعي رقم 12/93 والمتعلق بترقية الاستثمارات⁽³⁾، ثم القانون رقم 06/95 المتعلق بالمنافسة⁽⁴⁾، وصولا إلى القانون رقم 22/95 المتعلق بالخصوصية⁽⁵⁾، ثم صدور دستور 1996، الذي كرّس صراحة مبدأ حرية التجارة والصناعة، والاعتراف الصريح بالملكية الخاصة.

من خلال مختلف هذه التعديلات الجديدة والجوهرية حول النظام الاقتصادي الجزائري والتي جاءت جميعها استجابة لشروط المؤسسات النقدية والمالية الدولية حتى تتمكن الدولة الجزائرية من النهوض واستعادة عافيتها من الأزمة البترولية لسنة 1986، أصبح الأمر يقتضي إعادة النظر في سبل تدخل الدولة بعد أن أصبح نظام اقتصاد السوق مكرّسا صراحة، وأنه ضرورة حتمية لا مفر منه، وبالتالي تحويل دور الدولة من المتدخلة إلى الضابطة، لأن الدور القديم أصبح لا يتلائم وطبيعة النظام الاقتصادي الجديد.

(1) قانون رقم 12/89 مؤرخ في 05 ماي 1989، يتعلق بالأسعار، ج.ر.ع 29 / 1989.

(2) قانون رقم 10/90 مؤرخ في 14 أفريل 1990، يتعلق بالنقد والقرض، ج.ر.ع 16 / 1990 ملغى.

(3) مرسوم تشريعي رقم 12/93 مؤرخ في 23 ماي 1993، يتعلق بترقية الاستثمار، ج.ر.ع 34 / 1993، ملغى.

(4) قانون رقم 06/95 مؤرخ في 25 جانفي 1995، يتعلق بالمنافسة، ج.ر.ع 09 / 1995، ملغى.

(5) قانون رقم 22/95 مؤرخ في 26 اوت 1995، يتعلق بخصوصية المؤسسات العمومية الاقتصادية، ج.ر.ع 48 / 1995.

فتَمَّ انشاء مجموعة من السلطات تتوب عن الدولة في تسيير النظام الاقتصادي في مختلف المجالات، وأصبح هذا النظام يُلقب بـ **نظام الضبط الاقتصادي**، حيث تتوب سلطات الضبط عن الدولة في مهامها الرقابية للسوق والمنافسة استجابة للدور الاقتصادي الجديد للدولة.

فكيف تطور هذا النظام، وماهي مختلف هذه السلطات المكلفة بعملية الضبط الاقتصادي؟

أولاً: نشأة فكرة الضبط الاقتصادي

ترتبط فكرة الضبط الاقتصادي بالدور الجديد للدولة من الدولة المركزية القائمة على فكري الوحدة والسلمية إلى سلطات الضبط القائمة على منحها جزء من أدوار الدولة التقليدية المركزية، وبالتالي إعادة النظر في الأشكال التقليدية للتنظيم والتسيير الإداريين، ومنح هذه السلطات جزء من امتيازات السلطة العامة⁽¹⁾، تجعلها تتميز باستقلالية عن الهيئة التنفيذية.

لذلك يستدعي الأمر دراسة بداية ظهور هذه السلطات محاولين إعطاء تعريفا جامعاً ومانعاً لها.

1. ظهور سلطات الضبط

تعود فكرة ظهور سلطات الضبط إلى القانون المقارن، والتي تعدّ شكلاً جديداً لممارسة الدور الرقابي والتدخلي للدولة بصورة غير مباشرة، فكانت بداية ظهورها في **أمريكا ثم إنجلترا ثم فرنسا**.

أ. الكونغرس كأول سلطة مستقلة

ظهرت أول وكالة مستقلة في الولايات المتحدة الأمريكية سنة 1889 تحت تسمية **الكونغرس**، الذي يعتبر أول لجنة مستقلة عن دائرة الداخلية، ثم برزت لجان متعددة كاللجنة الفيدرالية للتجارة، لجنة ضبط الطاقة النووية، لجنة حماية البيئة ولجنة الأمن والصرف، وكان سبب ظهور مثل هذه اللجان هو ضرورة توافق تدخل الدولة مع منطق النظام الليبرالي، ونشير فقط إلى أن جميع هذه الهيئات تنشأ وتلغى من طرف الكونغرس الأمريكي، وتتمتع بوظائف يحددها هذا الأخير، لذلك فهي لا تتمتع باستقلالية وظيفية لأنها تابعة له.

ب. **الدواوين في إنجلترا** : ظهرت مباشرة بعد الحرب العالمية الثانية هيئات مستقلة في شكل دواوين، أطلق عليها لفظ **المنظمات غير الحكومية شبه مستقلة**⁽²⁾، تتمتع بصلاحيات واسعة، وتتميزت بأنها هياكل فردية،

(1) بوجملين وليد، سلطات الضبط الاقتصادي في القانون الجزائري، مذكرة لنيل شهادة ماجستير، جامعة الجزائر، كلية الحقوق، فرع: دولة ومؤسسات عمومية، 2007، ص 09.

(2) رحموني موسى، الرقابة القضائية على سلطات الضبط المستقلة في التشريع الجزائري، مذكرة لنيل درجة ماجستير في القانون، جامعة باتنة، كلية الحقوق، فرع قانون إداري وإدارة عامة، 2013، ص 15.

إذ يعتبر المدير العام لها المسؤول الشخصي والوحيد عن عملها، وهذا يخالف الفكر الأمريكي، ويعتبر أن الجماعية تساهم في طول وتعقيد عملية اتخاذ القرار.

وتكون جميع قرارات سلطات الضبط الانجليزية قابلة للطعن أمام الهيئة المكلفة بالمنافسة.

ج. انشاء اللجنة الوطنية للإعلام الآلي والحريات في فرنسا

وذلك بموجب القانون رقم 17/78، وتعتبر أول سلطة مستقلة في فرنسا نشأت استجابة لمتطلبات دور الدولة ومحدودية الهياكل الادارية التقليدية في استجابتها لمشاكل المجتمع، فتبعتها سلطات عديدة، لاسيما اللجنة المصرفية، وسيط الجمهورية، مجلس المنافسة، لجنة ضبط الطاقة وسلطة الأسواق المالية.

شكلت هذه السلطات الادارية المستقلة في فرنسا تغطية واسعة للدور الجديد للدولة في شكله التحكيم والضبط، تتولى المهامات التي صنفها لها مجلس الدولة الفرنسي سنة 1983⁽¹⁾ وهي:

- حماية المواطنين من خلال محاربة البيروقراطية.
- ضبط اقتصاد السوق.
- الاعلام والاتصال.

د. المجلس الأعلى للإعلام أول سلطة ادارية مستقلة بالجزائر

وذلك بموجب القانون رقم 07/90 والمتعلق بالإعلام⁽²⁾، حيث انشأ بموجبه المشرع الجزائري أول سلطة ضبط مستقلة سميت بالمجلس الأعلى للإعلام، ويعود سبب ذلك إلى تبني الجزائر نظام التعددية الحزبية ومبدأ الفصل بين السلطات والتوجه نحو الاقتصاد الليبرالي والحر، كل ذلك كان بموجب دستور 1989، وتمّ تكريسها جليا بموجب دستور 1996 الذي أقرّ بمبدأ حياد الإدارة ومبدأ حرية الصناعة والتجارة، وبالتالي إضفاء الشرعية الدستورية على مثل هذا النوع من السلطات.

ولقد تبني المشرع الجزائري التجربة الفرنسية من حيث انشائه لهذه السلطات، لاسيما خلال الفترة الممتدة ما بين 1990 - 2000.

2. تعريف الضبط الاقتصادي

ادّى انسحاب الدولة من الحقل الاقتصادي إلى فتح الباب أمام الخواص، واخضاعه لنظام اقتصاد السوق الذي يقوم على فكرة العرض والطلب، على أن لا تتدخل الدولة إلى في حالة تأطير آليات السوق

(¹) Conseil d'Etat Français, les autorités administratives indépendantes, Rapport public, EDCE, 2001, N° 52, p 300.

(²) قانون رقم 07/90 مؤرخ في 03 أفريل 1990، يتعلق بالإعلام، ج.ر.ع 14 / 1990.

بهدف مراعاة مقتضيات المرفق العام ومصالح المرتفقين والزبائن وكذا المصلحة العامة للدولة، وتعوّض القرارات الإدارية التقليدية بأدوات الضبط الإداري المستحدثة⁽¹⁾.

لا يوجد هناك تعريف موحد لعبارة الضبط رغم الدراسات العديدة التي أجريت في هذا المجال⁽²⁾، فهو يتصف بالغموض لاسيما من الناحية اللغوية والتعارض الموجود في ترجمته من اللغة الانجليزية Régulation إلى اللغة الفرنسية.

أ. لغة: الضبط لغة: تدل على عدة معاني: لزوم شيء لا يفارقه في كل شيء، فيقال ضبط الشيء يضبطه أي لزمه لزوما شديدا⁽³⁾.

* أما في اللغة الفرنسية: فهي مشتقة من الفعل اللاتيني Régulare أي ضبط Régler، وكلمة Régula بمعنى القاعدة Règle فيعرفها القاموس الفرنسي Larousse بأنها العمل الذي يضبط آلة معينة ويصح سيرها، وهو متعدد المعاني ومتعدّد الاستعمالات في مختلف المجالات، ومن أبرزها مجال الاقتصاد.

* أما في اللغة الإنجليزية: فكلمة ضبط Régulation تعني القاعدة الرسمية التي تحكم ما يفعله الناس.

ب. فقها: يعرفه الفقهاء بأنه تدخل السلطات العمومية في رقابة الأنشطة الاقتصادية بهدف تصحيح عدم فعالية السوق⁽⁴⁾.

كما يعرفها البعض الآخر بأنه يشكل فرعا قانونيا جديدا يعبر عن العلاقة الجيدة بين القانون والاقتصاد، فهو فرع القانون الذي يشكل مجموعة من القواعد التي تحكم ضبط القطاعات التي لا يمكنها ضمان توازنها بنفسها، لذلك فهو قانون يتكفل بتكوين التوازنات الكبرى وتحقيقها ومراقبتها والمحافظة عليها⁽⁵⁾.

في حين يعرفها الفقه الآخر أنه وسيلة لمواجهة نقائص السوق حيث يهدف إلى ادخال حرية اقتصادية وتنافسية في مجالات احتكارية بطبيعتها، فهو وسيلة لعلاج عجز المشروعية، إذ يهدف الضبط إلى ضمان التوازن بين مختلف المصالح المتناقضة والموافقة بين المنافسة كهدف اقتصادي والمصلحة العامة كهدف غير اقتصادي.

⁽¹⁾ ZOUAIMIA Rachid, les autorités administratives indépendantes et la régulation économique, Revu IDARA, N° 28, p 06.

⁽²⁾ TIMSIT, La régulation : une nouvelle normativité, cahier de conseil constitutionnel, N° 21, janvier 2007.

⁽³⁾ محمد بن منظور المصري، لسان العرب، دار صادر بيروت، ط1، ص 340.

⁽⁴⁾ وليد بوجملين، قانون الضبط الاقتصادي الجزائري، دار بلقيس، الجزائر، ص 20.

⁽⁵⁾ وهو تعريف الفقه الفرنسي

G.FARJAT, Droit économique, PUF, Paris, 1971, p 232.

ج- تعريف الضبط في القانون الجزائري: هو مفهوم جديد في القانون الجزائري بسبب أصوله الليبرالية الأنجلو سكسونية، ونفس الشيء بالنسبة للقانون الفرنسي وغيره من القوانين الأخرى، لم يتم توضيح تعريف الضبط في القانون الجزائري.

استعمل المشرع الجزائري لأول مرة مصطلح الضبط سنة 1980 في المرسوم رقم 48/80 والمتضمن احداث الضبط الاقتصادي للأجور والحوافز المادية الجماعية والفردية للعمال⁽¹⁾، فتم من خلالها استحداث أولى الهيئات المكلفة بتنظيم ورقابة بعض الأسواق رغم احتكار تسييرها من طرف الدولة، فكيفت على أنها دواوين ضبط مثل المؤسسة الوطنية للتموين وضبط الخضر والفواكه⁽²⁾.

تعددت استعمالات مصطلح الضبط خلال فترة الثمانينات، كضبط الوتيرة الاقتصادية، ضبط السوق، ضبط الأسعار⁽³⁾.

إلا أنه ومع بداية التسعينات عرف هذا المصطلح تطورا كبيرا من خلال ربطه بالسوق، لكن مع الاحتفاظ بالأهداف المتعلقة بالمخطط الوطني.

كما ارتبط استعمال هذا المصطلح بالأسعار من خلال القانون رقم 12/89 المتعلق بالأسعار والذي يعدّ أول قانون يربط بين مصطلح الضبط، السوق المنافسة والأسعار.

اتسع فيما بعد استعمال مصطلح الضبط مع ازدياد حركة تحرير مختلف القطاعات الاقتصادية وانفتاحها على المنافسة، كما ارتبط بصلاحيات ووظائف الهيئات الجديدة المكلفة برقابة تلك القطاعات الاقتصادية، كما في قطاع البريد والاتصالات السلكية واللاسلكية، قطاع الغاز والكهرباء.

كما اتسع استعمال هذا المصطلح أيضا ليشمل مجال المالية العمومية كصندوق ضبط الموارد، والصندوق الوطني لضبط التنمية الفلاحية.

برز لأول مرة تعريف لمصطلح الضبط في القانون الجزائري من خلال القانون رقم 12/08 المتضمن تعديل الأمر رقم 03/03 والمتعلق بالمنافسة⁽⁴⁾، بحيث عرّفته المادة 02 منه بأنه: " 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 سيرها المرن وكذا السماح بالتوزيع الاقتصادي الأمثل لموارد السوق بين مختلف أعوانها".

(1) مرسوم رقم 48/80، مؤرخ في 23 فيفري 1980، يتضمن احداث الضبط الاقتصادي للأجور، ج.ر.ع 09، الصادر سنة 1980.

(2) وليد بوجملين، مرجع سابق ص 27.

(3) المرجع نفسه، ص ص، 27. 28.

(4) قانون رقم 12/08 مؤرخ في 25 جوان 2008، يعدل ويتمم الأمر رقم 03/03 المؤرخ في 19 جويلية 2008، يتعلق بالمنافسة ج.ر.ع 36، الصادر سنة 2008.

إنّ يعتبر قانون المنافسة أول قانون يعرف كلمة الضبط، حيث ركز في تعريفه له على الهدف منه، هو تحقيق فكرة التوازن في السوق إضافة إلى حرية الدخول والمنافسة.

وعليه يمكننا تعريف الضبط الاقتصادي بأنه ذلك التنظيم القانوني للنشاط الاقتصادي بواسطة قوانين، تتيح للدولة بالتدخل لكن بطرق تختلف عما كانت في السابق، وتمنح السلطات الادارية المستقلة وسائل قانونية حتى تمارس وظائفه بكل حرية، هذه الأخيرة التي تعد هيئات وطنية لا تخضع للسلطة الرئاسية ولا للصاية الإدارية، في حين تخضع للرقابة القضائية، حين تمارس وظائفها والتمثلة في ضبط النشاط الاقتصادي والحالي من خلال الرقابة والتدخل، وحتى اصدار قرارات ردعية إذا استدعى الأمر ذلك، تحقيقا للتوازن الضروري في السوق.

3. مبررات الضبط

أثر تحرير الاقتصاد والعولمة على مجال تدخل الدولة في الجانب الاقتصادي، لاسيما بعد استبدال

نظام الاقتصاد الموجه إلى نظام الاقتصاد الحرّ الذي يركز على مجموعة من المبادئ أهمها حرية العمل والمنافسة بين الفاعلين والمتدخلين في النشاط الاقتصادي، التي أصبحت لا تتماشى وطرق التدخل الكلاسيكية للدولة ولا مع قواعدها السابقة، الأمر الذي استدعى ضرورة التخلي عن العديد من المبادئ والقواعد التي أصبحت لا تتماشى والنظام الجديد، وبإل تعيقه وتعرقل سيره بانتظام، مع استبدالها بقواعد جديدة تتناسب والمعطيات الجديدة، فيرجع السبب الرئيسي إذن في تبني نظام الضبط الاقتصادي إلى⁽¹⁾:

أ - تبني نظام اقتصاد السوق ودخول الدول مجال المنافسة: حيث عرف النظام الاقتصادي العالمي مرحلة جديدة من التحرير الاقتصادي الذي تبنته معظم دول العالم مع بداية الثمانينات عن طريق تطبيق سياسات إزالة التنظيم، ولم تعد الدولة هي الضابط الوحيد للقطاعات الاقتصادية والسوق، ولم تعد قواعد اقتصاد السوق تتماشى والطرق الكلاسيكية للتدخل التي كانت تقوم على التسيير المباشر للنشاطات الاقتصادية وفق قواعد وتنظيمات آمرة تحكيمية وصارمة، بل تم فتح الأسواق للمنافسة مع ضمان منافسة فعّالة ومؤسسة على التفاوض والحوار، مانحة جانبا من الحرية للمتدخلين في القطاع مع ضمان رقابة تصرفاتهم لعدم تعارضها وقواعد المنافسة.

ب - تأثير العولمة والالتزامات الأوروبية: وتعتبر من العوامل الخارجية التي ساهمت بشكل مباشر في فرض نظام الضبط الاقتصادي، حيث فرض المؤسسات المالية والنقدية الدولية ضرورة التحول نحو الشكل الجديد للتدخل والتمثل في الضبط المستقل على المستوى المالي والاقتصادي من خلال هيئات الضبط المستقلة

(1) خرشي إلهام، السلطات الإدارية المستقلة في ظل الدولة الضابطة، أطروحة لنيل درجة دكتوراه في العلوم، جامعة سطيف 02 ، 2015/2014، صص 58-63.

كنتيجة حتمية لتراجع دور الدولة في الحقل الاقتصادي، وفتح حدودها أمام حركة رؤوس الأموال والسلع والخدمات، مع ضرورة تبني مبادئ الحكم الراشد بجميع أبعاده لاسيما الشفافية والحياد والنزاهة.

كما أن الالتزامات الأوروبية في إطار الاتحاد الأوروبي ركزت على ضرورة تبني نظام الضبط الاقتصادي من طرف الدول الداخلة فيه كنتيجة حتمية لفتح القطاعات أمام المنافسة والسهر على احترام مبدأ المنافسة مع احترام مبدئي التخصص والخبرة، وكذا احترام جميع القواعد الأخرى لتنفيذ القانون الأوروبي.

ثانيا: تعداد سلطات الضبط في المجال الاقتصادي والدور الجديد للدولة

1. سلطات الضبط في المجال الاقتصادي

عمد المشرع الجزائري منذ تنبيه نظام اقتصاد السوق نهاية الثمانينات إلى غاية يومنا هذا إلى انشاء عدد لا بأس من السلطات الإدارية المستقلة، والمتمثلة في كل من:

أ - **مجلس النقد والقرض**: تم انشاء هذه الهيئة الجديدة بموجب القانون رقم 90-10 المتعلق بالنقد والقرض، فبعدما كان يحتكر كل من السلطتين الإدارية والنقدية، أصبح بموجب تعديل 2001 ينفرد بالسلطة النقدية دون الإدارية والتي حوّلت لإدارة البنك المركزي.

كما يعتبر المجلس بمثابة المشرع في المجال المصرفي، حيث يتولى إصدار القرارات والأنظمة البنكية⁽¹⁾.

ب - **اللجنة المصرفية**: أنشئت كذلك بموجب القانون رقم 90-10، وتتولى مهام مراقبة مدى تطبيق البنوك والمؤسسات المالية للقواعد التشريعية والتنظيمية المطبقة عليها من جهة وقواعد حسن سير المهنة المصرفية من جهة أخرى، كما تبحث عن مختلف المخالفات المرتكبة في المجال المصرفي وتسليط العقوبات التأديبية على كل مخالف للقواعد القانونية وأخلاقيات المهنة.

لذلك تكّيف هذه الهيئة بأنها سلطة إدارية مستقلة من جهة، وهيئة قضائية إدارية من جهة أخرى⁽²⁾.

ت - **لجنة تنظيم عملية البورصة**: أنشئت بهدف مراقبة سوق القيم المنقولة وضمان شفافيتها، من خلال رقابة نشاطات الوسطاء في عمليات البورصة، وذلك بموجب المرسوم التشريعي رقم 93-10 المتعلق ببورصة القيم المنقولة⁽³⁾. لم يوضح هذا القانون الطبيعة القانونية لهذه اللجنة، وإنما تمّ تحديد فقط تشكيلتها ووظائفها، واستمرّ الحال على طبيعته إلى غاية تعديل هذا المرسوم بالقانون رقم 03-04 حيث نصّ في

(1) بن لطرش منى، السلطات الإدارية المستقلة في المجال المصرفي، مجلة إدارة، العدد 02، 2012، ص 67.

(2) DIB Said, La nature du contrôle juridiction des actes de la commission bancaire en Algérie, Revue banque et droit, N° 08, Novembre, Décembre 2001, p 21.

(3) مرسوم تشريعي رقم 93-10 مؤرخ في 23 ماي 1993، يتعلق ببورصة القيم المنقولة، ج.ر.ع 34 / 1993، معدل ومتمم.

مادته 12 على أنه: >> تؤسس سلطة ضبط مستقلة لتنظيم عمليات البورصة ومراقبتها وتتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي <<.

ث - سلطة ضبط البريد والمواصلات: أنشأت بموجب القانون رقم 2000 - 03 ومنح لها الشخصية المعنوية ووظائف واسعة، حيث شجرت هذه السلطة على وجود منافسة فعلية ومشروعة مبنية على المساواة وعدم التمييز بين المتعاملين، وبين المتعاملين والمرتفقين⁽¹⁾.

ج - سلطنا الضبط في المجال المنجمي: في إطار تسيير المنشآت الجيولوجية والممتلكات المنجمية ومراقبة المناجم، تم إنشاء سلطتين تتمتعان بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي وهما:

- الوكالة الوطنية للممتلكات المنجمية.

- الوكالة الوطنية للجيولوجيا والمراقبة المنجمية.

ح - مجلس المنافسة: حيث انشئ بهدف ضمان حسن سير آليات اقتصاد السوق وضمان النزاهة والشفافية في المعاملات التجارية، نمو سلطة ضبط وتنظيم الحقل الاقتصادي الذي تسود فيه المنافسة الحرة.

كذلك لم يتم تحديد الطبيعة القانونية للمجلس إلاّ بصور الأمر رقم 03 - 03 المتعلق بالمنافسة، إذ اعترف به صراحة كسلطة إدارية مستقلة، تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي.

خ - لجنة ضبط الكهرباء والغاز: أنشئت بموجب القانون رقم 01/02⁽²⁾ بهدف ضمان التموين بالغاز والكهرباء عبر التراب الوطني وذلك في أحسن الظروف والشروط وكذا الجودة والسعر، مع احترام قواعد البيئة، وبالتالي ضمان السير الحسن والتنافسي والشفاف بسوق الكهرباء الغاز سواء لفائدة المستهلكين أو المتعاملين.

د - سلطة ضبط النقل: أنشئت بموجب قانون المالية لسنة 2003⁽³⁾ الذي كَيّفها بأنها سلطة إدارية مستقلة، تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، وظيفتها ضمان احترام القواعد الواردة في قانون النقل و تحقيق المنافسة النزاهة والشفافية في مجال النقل سواء كذلك بالنسبة للمستهلكين أو المتعاملين.

ر - سلطة ضبط سوق التبغ والمواد التبغية: تمّ انشائها بموجب المرسوم التنفيذي رقم 331/04 المتضمن تنظيم نشاطات صنع المواد التبغية واستيرادها وتوزيعها⁽⁴⁾، تسهر هذه السلطة على المراقبة الوقائية لهذه السوق، من خلال فرض نظام الترخيص الإداري المسبق كشرط لممارسة هذا النشاط.

(1) قانون رقم 2000 - 03 مؤرخ في 05 أوت 2003، يحدّد القواعد العامة المتعلقة بالبريد والمواصلات، ج.ر.ع 48 / 2000.

(2) قانون رقم 01/02 مؤرخ في 05 فيفري 2002، يتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز، ج.ر.ع 08 / 2002.

(3) قانون رقم 02 - 11 مؤرخ في 24 ديسمبر 2002، يتعلق بقانون المالية لسنة 2003، ج.ر.ع 86 / 2002.

(4) مرسوم تنفيذي رقم 04 - 331 مؤرخ في 18 أكتوبر 2004، يتضمن تنظيم نشاطات صنع المواد التبغية واستيرادها وتوزيعها، ج.ر.ع 66، الصادر سنة 2004.

ز - سلطة ضبط المصالح العامة للمياه: وذلك بموجب القانون رقم 05-12 المتعلق بالمياه⁽¹⁾، وتضمن هذه السلطة احترام المبادئ التي تسيّر الأنظمة التشريعية، وتقوم بالتحقيقات والدراسات اللازمة، وكذا اصدار النشريات الدورية المتعلقة بتقييم نوعية الخدمات المقدمة للزبائن.

س - الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته: حيث انشئ بموجب القانون رقم 06-01⁽²⁾، وتكلف بتنفيذ الاستراتيجية الوطنية في مجال مكافحة الفساد، تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي وتوضع لدى رئيس الجمهورية، فهي بمثابة استراتيجية جديدة للدولة في مكافحة الفساد في الجزائر.

ش - لجنة الاشراف على التأمينات: أنشئت بموجب القانون رقم 06-04 المتعلق بالتأمينات⁽³⁾، وتتصرف هذه الهيئة كإدارة رقابة على التأمين وضمان التحديد الجيد للأسعار قبل معرفته التكلفة الحقيقية.

ض - وكالتي ضبط المحروقات: أنشئت بموجب القانون رقم 07/05 والمتعلق بالمحروقات⁽⁴⁾، حيث استرجعت الدولة صلاحياتها في ضبط نشاط المحروقات بعدما كان محتكرا من طرف شركة سوناطراك بناء على تفويض من الدولة، وتتمتع هاتان الوكالتان بالشخصية المعنوية والاستقلالية المالية.

ط - الوكالة الوطنية للمواد الصيدلانية: أنشئت بموجب القانون رقم 08-13 المتعلق بالصحة⁽⁵⁾، تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلالية المالية، وتكلف بالسهر، حسن سير السوق في المجال الصيدلاني بهدف حماية المستهلكين من جهة وضمان المنافسة النزيهة بين المتعاملين من جهة أخرى.

2. الوظائف الجديدة للدولة الضابطة

إنّ انسحاب الدولة من الحقل الاقتصادي وفتح القطاع المالي والتجاري على المنافسة، لا يعني مطلقا الغياب الكلي للدولة، التي تبقى الضامن الوحيد للمصلحة العامة والنظام العام الاقتصادي، فلم يكن انسحابها إلا تغييرا في طبيعة ومضمون دورها الاقتصادي، الذي استدعى ضرورة إعادة تكييف وظائفها مع قواعد اقتصاد السوق الجديدة التي استدعت بروز فكرة جديدة للدور الجديد للدولة، ويتعلق الأمر بالدولة الضابطة، لذلك برزت وظائف جديدة للدولة في ظل المنافسة والتحرير الاقتصادي، وتتمثل هذه المهام في:

أ. **الوظيفة التنظيمية La mission de réglementation** : إذ تعدّ المهام التنظيمية امتياز سياديا للدولة، إذ تظل وعلى الرغم من كل التغيرات المحتكر الوحيد لسلطة التنظيم رغم اتّساع مجال الاستشارة، إذ

(1) قانون رقم 05-12 مؤرخ في 04 أوت 2005، يتعلق بالمياه، ج.ر.ع 60 / 2005.

(2) قانون رقم 06-01 مؤرخ في 20 فيفري 2006، يتعلق بمكافحة الفساد، ج.ر.ع 05 / 2006.

(3) قانون رقم 06-04 مؤرخ في 20 فيفري 2006، يتعلق بالتأمينات ج.ر.ع 15 / 2006.

(4) قانون رقم 05-07 مؤرخ في 28 أفريل 2005، يتعلق بالمحروقات ج.ر.ع 50 / 2005.

(5) قانون رقم 08-13 مؤرخ في 03 أوت 2008، يتعلق بالصحة، ج.ر.ع 44 / 2008.

وحدها من تضع الإطار القانوني لهذه السلطات الإدارية المستقلة عن طريق التشريع بواسطة الهيئات المكلفة بذلك، سواء كان برلمانا أو حكومة، ويبقى الهدف من احتكار الوظيفة التنظيمية هو:

- إضفاء الشرعية على الإطار القانوني لتحرير المرافق العمومية وضبطها.
- تحديد شروط الدخول إلى السوق.
- تحديد قواعد المنافسة.
- تحديد الإطار العام للضبط⁽¹⁾.

ب. وظيفة تحديد المرفق العام: إذ يظل المرفق العام مهمة دائمة للدولة مهما كان شكل تسييره، وذلك نظرا للمبادئ التي تحكمه، فتعود للدولة وحدها صلاحية تحديد طبيعة ومجال الخدمة العامة⁽²⁾.

ت. وظيفة حماية المستهلك: إن تعدّد الناشطين في السوق من شأنه المساس لا محالة بمصالح المستهلك، لذلك تتدخل الدولة دائما لضمان حماية المستهلكين من خلال فرضها للشروط التنظيمية ومواصفات الخدمة العامة.

ث. وظيفة تنظيم ومراقبة المنافسة: من خلال تنظيم وتأطير الخروج من وضعية الاحتكار في السوق، مع تحديدها للمؤسسات المؤهلة لتأطير السوق وآليات حماية المنافسة من الوضعيات المهيمنة والمحكرة.

ج. وظيفة الحكم الراشد للنظام: لأن فتح المرافق العمومية على المنافسة من شأنه إبراز فاعلين جدد ومصالح كثيرة ومتضاربة داخل السوق، لذلك تتدخل الدولة لأجل فرض شروط وقواعد الحكم الراشد للنظام من خلال نقل بعض امتيازات السلطة العامة إلى سلطات الضبط وكذا إلى السلطة القضائية⁽³⁾.

ح. وظيفة تهيئة الإقليم وحماية البيئة: إذ تسهر الدولة على إعطاء قيمة إضافية للشبكات والهيكل القاعدية حيث تكون مدرجة في المخططات التوجيهية لتهيئة الإقليم ومخططات شغل الأراضي، كما تسهر على تطبيق جميع النصوص المتعلقة بحماية البيئة⁽⁴⁾.

خ. وظيفة المحافظة على النظام العام الاقتصادي: من خلال تحديد مضمون الخدمة العامة والضمانات الكفيلة بحماية المستهلك فمثلا يتكفل وزير التجارة في مجال جودة السلع والخدمات وحماية المستهلك بتحديد شروط وضع السلع والخدمات رهن الاستهلاك في مجال الجودة والنظافة والصحة والأمن، كما يساهم في إرساء قانون الاستهلاك وتطويره.

(1) بوجمليين وليد، مرجع سابق، ص 121.

(2) W. Loggoume, L'ETAT dans la problématique du changement, éléments de réflexion, Revu IDARA, N° 25, 2003, p 45.

(3) بوجمليين وليد، مرجع سابق، ص 123.

(4) المرجع نفسه، ص 124.

د. **وظيفة التخطيط:** إذ تكفي الدولة ممثلة في إدارتها المركزية بمهام التخطيط القطاعي ورسم السياسات العمومية القطاعية دون تدخل مباشر في التسيير ولا في الرقابة.

خاتمة

نخلص إلى القول إذن أن سلطات الضبط في الجزائر هي ضرورة حتمية واستجابة قانونية للنظام الاقتصادي الجديد يتعلق بالمنافسة والتحرير السوق، وهي تنوب عن الدولة في رقابة وضبط السوق في ظل إرساء قواعد المنافسة واقتصاد السوق، كما يمكنها أن تشكل أداة حكم راشد حقيقي في تسيير الشؤون العمومية الاقتصادية.

لكن وجودها لا يعني الانسحاب المطلق للدولة من الحقل الاقتصادي، إذ تبقى الدولة تحتكر لمهام تحقيق وضمان الأمن الاقتصادي وكذا المحافظة على النظام العام الاقتصادي وحماية البيئة وترسيخ الحكم الراشد لهذا النظام بالإضافة إلى سلطة التخطيط.

لكن يمكننا القول بأن السلطات الإدارية المستقلة هي عبارة عن مؤسسات تتمتع بصلاحيات استشارية وأخرى قضائية، غير أنّ استقلاليتها غالبا ما تكون محتلة وبدرجات متفاوتة، ما يجعلنا نقول أن وجودها يهدف لإحكام بسط نفوذ الدولة على المجتمع، لاسيما في الجزائر.

قائمة التهميشات:

- قانون رقم 12/89 مؤرخ في 05 ماي 1989، يتعلق بالأسعار، ج.ر.ع 29 / 1989.
- قانون رقم 10/90 مؤرخ في 14 أبريل 1990، يتعلق بالنقد والقرض، ج.ر.ع 16 / 1990 ملغى.
- مرسوم تشريعي رقم 12/93 مؤرخ في 23 ماي 1993، يتعلق بترقية الاستثمار، ج.ر.ع 34 / 1993، ملغى.
- قانون رقم 06/95 مؤرخ في 25 جانفي 1995، يتعلق بالمنافسة، ج.ر.ع 09 / 1995، ملغى.
- قانون رقم 22/95 مؤرخ في 26 اوت 1995، يتعلق بخصوصية المؤسسات العمومية الاقتصادية، ج.ر.ع 48 / 1995.
- بوجملين وليد، سلطات الضبط الاقتصادي في القانون الجزائري، مذكرة لنيل شهادة ماجستير، جامعة الجزائر، كلية الحقوق، فرع: دولة ومؤسسات عمومية، 2007، ص 09.
- رحموني موسى، الرقابة القضائية على سلطات الضبط المستقلة في التشريع الجزائري، مذكرة لنيل درجة ماجستير في القانون، جامعة باتنة، كلية الحقوق، فرع قانون إداري وإدارة عامة، 2013، ص 15.

- Conseil d'Etat Français, les autorités administratives indépendantes, Rapport public, EDCE, 2001, N° 52, p 300.

- قانون رقم 07/90 مؤرخ في 03 أفريل 1990، يتعلق بالإعلام، ج.ر.ع 14 / 1990.
- ZOUAIMIA Rachid, les autorités administratives indépendantes et la régulation économique, Revu IDARA, N° 28, p 06.
- TIMSIT, La régulation : une nouvelle normativité, cahier de conseil constitutionnel, N° 21, janvier 2007.
- محمد بن منظور المصري، لسان العرب، دار صادر بيروت، ط1، ص 340.
- وليد بوجملين، قنون الضبط الاقتصادي الجزائري، دار بلقيس، الجزائر، ص 20.
- وهو تعريف الفقه الفرنسي. G.FARJAT, Droit économique, PUF, Paris, 1971, p 232.
- مرسوم رقم 48/80، مؤرخ في 23 فيفري 1980، يتضمن احداث الضبط الاقتصادي للأجور، ج.ر.ع 09، الصادر سنة 1980.
- وليد بوجملين، مرجع سابق ص 27.
- المرجع نفسه، ص ص، 27. 28.
- قانون رقم 12/08 مؤرخ في 25 جوان 2008، يعدل ويتم الأمر رقم 03/03 المؤرخ في 19 جويلية 2008، يتعلق بالمنافسة ج.ر.ع 36، الصادر سنة 2008.
- خريشي إلهام، السلطات الإدارية المستقلة في ظل الدولة الضابطة، أطروحة لنيل درجة دكتوراه في العلوم، جامعة سطيف 02، 2015/2014، صص 58 - 63.
- بن لطرش منى، السلطات الإدارية المستقلة في المجال المصرفي، مجلة إدارة، العدد 02، 2012، ص 67.
- DIB Said, La nature du contrôle juridiction des actes de la commission bancaire en Algérie, Revue banque et droit, N° 08, Novembre, Décembre 2001, p 21.
- مرسوم تشريعي رقم 93-10 مؤرخ في 23 ماي 1993، يتعلق ببورصة القيم المنقولة، ج.ر.ع 34 / 1993، معدل ومتمم.
- قانون رقم 2000-03 مؤرخ في 05 أوت 2003، يحدد القواعد العامة المتعلقة بالبريد والمواصلات، ج.ر.ع 48 / 2000.
- قانون رقم 01/02 مؤرخ في 05 فيفري 2002، يتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز، ج.ر.ع 08 / 2002.
- قانون رقم 02-11 مؤرخ في 24 ديسمبر 2002، يتعلق بقانون المالية لسنة 2003، ج.ر.ع 86 / 2002.
- مرسوم تنفيذي رقم 04-331 مؤرخ في 18 أكتوبر 2004، يتضمن تنظيم نشاطات صنع المواد التبغية واستيرادها وتوزيعها، ج.ر.ع 66، الصادر سنة 2004.
- قانون رقم 05-12 مؤرخ في 04 أوت 2005، يتعلق بالمياه، ج.ر.ع 60 / 2005.
- قانون رقم 06-01 مؤرخ في 20 فيفري 2006، يتعلق بمكافحة الفساد، ج.ر.ع 05 / 2006.
- قانون رقم 06-04 مؤرخ في 20 فيفري 2006، يتعلق بالتأمينات ج.ر.ع 15 / 2006.

- قانون رقم 05-07 مؤرخ في 28 أبريل 2005، يتعلق بالمحروقات ج.ر.ع 50 / 2005.
- قانون رقم 08-13 مؤرخ في 03 أوت 2008، يتعلق بالصحة، ج.ر.ع 44 / 2008.
- بوجملين وليد، مرجع سابق، ص 121.
- W. Loggoume, L'ETAT dans la problématique du changement, éléments de réflexion, Revu IDARA, N° 25, 2003, p 45.
- بوجملين وليد، مرجع سابق، ص 123.
- المرجع نفسه، ص 124

مدى دستورية الاختصاص التنظيمي لسلطات الضبط النشاط الاقتصادي

د.خلوفي خدوجة / أستاذة محاضر "أ"، كلية الحقوق والعلوم السياسية - جامعة أكلي محند أولحاج

البويرة.

أ/ كرجلي مصطفى / أستاذ مساعد "ب"، كلية الحقوق والعلوم السياسية - جامعة أكلي محند أولحاج

البويرة.

مقدمة

لقد شكلت أحداث 1988 نقطة انطلاق في الإصلاحات الاقتصادية بعد ما كان نظام اشتراكي تستحوذ فيه الدولة على وسائل الانتاج اصبح نظام ليبرالي اي تبني نظام اقتصاد السوق حيث يقدر الملكية الفردية، ولقد اكدت هذا التوجه دستور 1989 و الذي ترتب عنه اعادة النظر في طبيعة علاقة الدولة بالاقتصاد ومجالات تدخلها، فابتعدت الدولة ابتعاد كلي عن السوق فتركت مهمة ضبطه للسوق نفسه أو تترك هذه المهمة للأعوان الاقتصاديين، أو ترك المجال لسلطة ضبط الاقتصاد لهيئات جديدة ليست كالهيئات التقليدية وهي الهيئات الادارية المستقلة.

فكان لازما على الدولة الجزائرية التخلي عن فكرة التسيير الاداري المركزي للقطاعات الاقتصادية في مقابل اليات جديدة تقدم على اساس مبادئ المنافسة الحرة و حرية التجارة، و هذا نجد ان هناك تغيير في الدور الذي تلعبه الدولة من دولة صارمة الى دولة ضابطة ، فلقد هيا دستور 1989 مرجع قانوني لتحرير النشاط الاقتصادي حاملا في طياتها افكار ليبرالية حرة وما لازمه من التغيير في النظام السياسي ونظام الحزب الواحد الى نظام التعددية الحزبية.

كما انشأت هيئات غير مألوفة في النظام المؤسساتي الجزائري وهي سلطات ادارية مستقلة، حيث تم انشاء العديد منها خاصة في المجالات ذات الاولوية في الدولة مثل قطاع المحروقات، قطاع الاعلام اضافة الى قطاع الحريات والحقوق العامة.

وهي اداة وساطة وجهات مختصة للنظر في الطعون و الاحتجاجات باعتبارها هيئات ضبط ومن اجل ذلك زودت هذه السلطات بمجموعة من الاختصاصات كما انها تعرف باستقلالها وحيادها عن الادارة والسلطة السياسية فلا تخضع للسلطة الرئاسية ولا الوصاية الادارية، فهي تتمتع باستقلالية عضوية ووظيفتها كلها تخضع للرقابة القضائية.

هذه الهيئات لها سلطات واسعة تتمثل في ضبط القطاع الاقتصادي أو معالجة قصور الادارة التقليدية الكلاسيكية في مواكبة التطورات التي تشهدها مختلف المجالات ومن أجل ذلك منحت لها سلطة

اتخاذ القرارات وتوقيع بعض العقوبات، وسلطة التنظيم كل مجالها، رغم أنّ سلطة التنظيم اختصاص اصيل للسلطة التنفيذية وهذا يطرح الاشكال حول: مدى دستورية الاختصاص التنظيمي الممنوح لسلطات الضبط ولمعالجة هذا الاشكال ارتأينا تقسيم العمل الى ثلاث محاور:

- معرفة سلطات الضبط الاداري
- سلطات التنظيم الممنوحة لهذه السلطات.
- مدى وجود تعارض بين التنظيم المستقل و التنظيم الصادر عن هذه السلطات.

أولاً: سلطات الضبط الإداري

ظهور سلطات الضبط في الجزائر يرتكز مفهوم الضبط على فكرة التوازن و هو يهدف في النظرية الاقتصادية الليبرالية الى تصحيح مساوئ السوق و سد نقائصه الى حين يجمع و يوازن بين اهداف اقتصادية متعلقة بحماية المنافسة باعتبارها اداة ليبرالية لسير السوق وأهداف غير اقتصادية كحماية المستهلك⁽¹⁾.

فالدولة الضابطة اصبحت لا تتدخل مباشرة في الاقتصاد و لم تعد تعتمد على امتيازات الملكية، لكن تتدخل عن طريق انتاج القواعد من اجل التوفيق بين حقوق و التزامات الاشخاص و تحقيق اهداف هذه القواعد عن طريق توقيع جزاء وحسب الاستاذة FRISON فانه يتعلق الامر بفرع جديد من فروع القانون، يعني العلاقات الجديدة بين القانون و الاقتصاد و يشمل مجموع القواعد الموجهة لضبط القطاعات التي يمكن ان تنتج التوازن بنفسها في اطار تنافس⁽²⁾.

أما في الجزائر فقد ارتبطت بالسلطات الادارية المستقلة سنة 1990 بموجب صدور القانون رقم 90- 07 المؤرخ في 03 افريل 1990 المتعلق بالإعلام ن حيث انشا بموجبه اول سلطة ضبط مستقلة عرفت بالمجلس الاعلى للإعلام، وهو تكريس لما جاء به دستور 1989 من التوجه الاقتصادي الليبرالي، خاصة بعد الاصلاحات التي اقرها دستور 1996 في هذا الشأن حيث اقر بمبدأ حياد الادارة وحرية الصناعة والتجارة وفقا لنص المادة 37 منه و هما مبدأين يشكلان الاطار الدستوري العام الذي يضيفي الشرعية على انشاء هذه السلطات.

تجدر الإشارة إلى أن تعديل الدستور سنة 2016 قد عدّلت هذه المادة بالمادة 43 التي تنص على أنه: << حرية الاستثمار والتجارة معترفة بهما، وتمارس في إطار القانون>>⁽³⁾، حيث تنص المادة 59 منه على انه سلطة ادارية مستقلة ضابطة الذي اعقبه فتح المجال واسعا لظهور عديد الهيئات التي اوكلها المشرع مهمة الضبط و احداث التوازن داخل السوق.

(1) وليد بوجملين، قانون الضبط الاقتصادي في الجزائر دار بلقيس الجزائر ص22.

(2) بن مروي فوزية، وظائف الضبط دراسة حالة الديوان الوطني المهني للمجلس ومشتقاته.

(3) مذكرة ماجستير في إطار مدرسة الدكتوراه، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، 2013، ص 05.

واتسع استعمال مصطلح الضبط في القانون الجزائري مع حركة تحرير قطاعات المرافق العمومية وانفتاحها على المنافسة كما ارتبط بصلاحيات و مهام الهيئات الجديدة المكلفة برقابة هذه القطاعات مثل قطاع البريد والاتصالات السلكية واللاسلكية، الغاز والكهرباء، الوكالات المحلية للتسيير والتنظيم العقاريين الحضريين، كما اتسع ليشمل مجال المالية العمومية من خلال بعض حسابات التخصيص الخاص مثل صندوق ضبط الموارد و الصندوق الوطني لضبط التنمية الفلاحية⁽¹⁾.

ولكن لم يعرف مصطلح الضبط مفهوم و مدلولاً قانونياً موحداً الا انطلاقاً من تعديل قانون المنافسة بواسطة القانون رقم 08-12 المتعلق بالمنافسة⁽²⁾.

حيث يعرفه في المادة 2 منه على انهى كل اجراء أيا كانت طبيعته صادر عن هيئة عمومية يهدف بالخصوص الى تدعيم و ضمان توازن قوى السوق و حرية المنافسة و رفع القيود التي بإمكانها عرقلة الدخول اليها بتسييرها المرن و كذا السماح بالتوزيع الاقتصادي الامثل لموارد السوق بين مختلف انواعها.

وهنا التعريف غائي أي يعرف الضبط انطلاقاً من هدفه حيث يركز على فكرة التوازن في السوق كما ان قوانين الضبط القطاعية تقدم مفهوم الضبط في إبعاده الأخرى غير اقتصادية من خلال تعريف وظيفي⁽³⁾، مثل ما تنص عليه المادة 10 في القانون 03-2000 المتعلق بالقواعد المتعلقة بالبريد والمواصلات السلكية واللاسلكية حيث أضفى عليها الشخصية المعنوية وزودها بصلاحيات واسعة تتدرج في إطار السهر على وجود منافسة فعلية ومشروعة تقوم على أساس المساواة وعدم التمييز بين المتعاملين أنفسهم وبينهم وبين المرتفقين.

كما تمّ انشاء ستة سلطات إدارية مستقلة في الفترة الممتدة ما بين سنة 1990 إلى غاية سنة 2000، مجلس النقد والقرض، اللجنة المصرفية، لجنة تنظيم البورصة ومجلس المنافسة، ووسيط الجمهورية إلى جانب المجلس الأعلى للإعلام.

كما نشير إلى حصار سلطات الضبط المستقلة في مجال الضبط الاقتصادي فقط، أي الهيئات الإدارية المستقلة تعد بمثابة سلطات مكلفة بمهمة ضبط النشاط الاقتصادي، وهو ما يؤكد تأثير الأسباب الاقتصادية في ظهور أو بروز السلطات الادارية المستقلة في الجزائر وفي ذات الوقت غياب السلطات المكلفة بمحاربة البيروقراطية وحماية الحريات العامة خاصة بعد إلغاء المجلس الأعلى للإعلام.

(1) وليد بوجملين، المرجع السابق، ص 30.

(2) القانون رقم 08-12 المؤرخ في 25 جوان 2008، المعدل والمتمم للأمر رقم 03-03 المؤرخ في 19 جويلية 2008 المتعلق بالمنافسة.

(3) أحسن عرابي، نسبة الاستقلالية الوظيفية للسلطات الإدارية المستقلة، مجلة البحوث والدراسات الانسانية، العدد 11، سنة 2015، ص

ثانيا: الاختصاصات الممنوحة للسلطات الإدارية المستقلة

إن الهيئات الإدارية المستقلة المكلفة بضبط تتمتع بسلطة من قواعد عامة مجردة غير موجهة إلى شخص محدّد، هذه القواعد تنشئ التزامات على عاتق الأعوان الاقتصاديين، كما تمنح لهم حقوق ولكن نقل هذه الصلاحيات إلى هذه الهيئات ليس بصورة مطلقة ففي بعض الأحيان نجد وجوب خضوع هذه السلطة لمصادقة وزير معيّن⁽¹⁾، فمثلا لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها تخضع لإجراء المصادقة من طرف وزير المالية حسب المرسوم التنفيذي رقم 96-102 المتعلق بتطبيق المادة 32 من المرسوم رقم 93-10 المتعلق بالبورصة والقيم المنقولة، وتحويل لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، مثل كذلك مجلس النقد والقرض منح له الاختصاص التنظيمي، باعتباره جهاز الدولة المختص في تسيير سياسة القرض والذي يعد بمثابة برلمان مصغر للبنوك والمؤسسات المالية، بعدما كان مجلس النقد والقرض يحتكر وظيفة إدارة البنك المركزي سابقا من جهة والسلطة النقدية من جهة أخرى، أصبح حاليا ينفرد بالسلطة النقدية دون الإدارية، هذه الأخيرة حولت لمجلس إدارة البنك المركزي حسب أحكام الأمر رقم 01-01⁽²⁾ كما تم إصدار الأمر رقم 03-11⁽³⁾ المعدل والمتمم بالأمر رقم 10-04⁽⁴⁾ المتعلق بالنقد والقرض، أصبح مجلس النقد والقرض في هذا الأمر يتمتع بسلطة إصدار الأنظمة والقرارات الفردية، أي أداة مشرعة في المجال المصرفي، أما جهة التأديب والرقابة فقد حولها المشرع إلى هيئة أخرى وهي اللجنة المصرفية.

لقد منح المشرع الجزائري لبعض سلطات الضبط الإداري سلطة التنظيمية لغرض تحقيق الضبط الاقتصادي عن طريق إصدار الأنظمة لذا يسميها البعض بالسلطة التنظيمية التطبيقية، حيث تجدر الإشارة أنّ المشرع منح هذه السلطة لبعض الهيئات فقط كمجلس النقد والقرض، لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها ولجنة الكهرباء والغاز، وسلطة ضبط البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية .

حيث نجد هذه الأخيرة تم نقل جانب من امتيازات الوزارة المكلفة بقطاع البريد والمواصلات إلى سلطة الضبط للبريد والمواصلات التي أنشأها القانون رقم 2000-03 المحدد للقواعد المتعلقة بالبريد والمواصلات إلى سلطة بمقتضى المادة 10 منه، وعلى اعتبار أن هذا المجال من اسم القطاعات الحيوية في الدولة الحديثة صلاحية مراقبته راجع إلى أنه المختص الوحيد في هذا الميدان، فحول له سلطة إصدار قرارات فردية سلطة المراقبة إلى جانب توقيع بعض العقوبات.

(1) عز الدين عيساوي، المكانة الدستورية للهيئات الادارية المستقلة مآل مبدأ الفصل بين السلطات، مجلة الاجتهاد القضائي، جامعة محمد خيضر بسكرة، ص 208.

(2) الأمر رقم 01-01 المؤرخ في 27 فيفري 2001 يعدل ويتم القانون رقم 90-10 المؤرخ في 14 أفريل 1990، المتعلق بالنقد والقرض ج.ر.ع 14 المؤرخة في 28 فيفري 2001.

(3) الامر رقم 03-11 المؤرخ في 26 أوت 2003، يتعلق بالنقد والقرض ج.ر.ع 52، الصادر بتاريخ 27 أوت 2003.

(4) الأمر رقم 10-04 المؤرخ في 26 أوت 2001 يعدل ويتم الأمر رقم 03-11 المؤرخ في 26 أوت 2003 المتعلق بالنقد والقرض ج.ر.ع 50 الصادر في 01 سبتمبر 2001.

ثالثا: مدى تعارض سلطة التنظيم الممنوح للسلطات الضبط واللوائح التنظيمية الممنوحة للسلطة التنفيذية

إنّ النصوص التنظيمية هي النصوص التي تضع قواعد عامة موضوعية تسري على جميع الأفراد الذين تنطبق عليهم الشروط التي وردت القاعدة، أي تتعلق بجملة من الحالات والمراكز القانونية والأفراد غير محددين بذواتهم ووظيفتها إنشاء أو تعديل أو إلغاء المركز القانونية⁽¹⁾، وهي بمثابة تشريع فرعي يصدر من السلطة التنفيذية أي من رئيس الجمهورية أو بمثابة لوائح تنفيذية لتنفيذ التشريع العادي الصادر من البرلمان أو التشريع الفرعي الصادر عن رئيس الجمهورية وهي يصدرها الوزير الأول.

حيث نصت المادتان 85 و 125 من دستور 1996 على اختصاص السلطة التنفيذية التنظيمية، حيث تنص المادة 85 على أن: << رئيس الحكومة يسهر على تنفيذ القوانين والتنظيمات >>، أمّا المادة 125 تنص على أنه: << يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون >> وتقابلهما المادتين 143 و 99 من تعديل 2016.

وتجدر الإشارة إلى أن اختصاص السلطة التنفيذية بوضع التنظيمات اختصاص أصيل، أي لا يتوقف على غياب البرلمان مثل الأوامر.

ولكن من جهة أخرى منح المشرع الجزائري حصرا وقصرا لبعض سلطات الضبط المستقلة حق اصدار تنظيم، وهو تقليد إنمائي عن التشريع الفرنسي، ولكن يطرح إشكال كبير حول دستورية هذه التنظيمات باعتبار أن الدستور قد اعتبر هذا الاختصاص اختصاص أصيل للسلطة التنفيذية.

في الواقع توجد عدة أشكال أخرى للسلطة التنظيمية لسلطات أخرى مثل السلطة التنظيمية للجماعات المحلية في مجال الضبط الإداري بالإضافة إلى سلطات الضبط المستقلة لبعض منها.

إن طرح موضوع مدى دستورية هذه التنظيمات لم يفصل فيه المجلس الدستوري الجزائري، فلم نجد له لا قرار ولا رأي في هذا المجال ولا اجتهاد قضائي فيه، ولهذا نعود إلى المجلس الدستوري الفرنسي الذي اعترف صراحة بالسلطات الممنوحة لهذه الهيئات، إمّا في المجال التنظيمي أو التحقيق أو حتى توقيع العقوبات، وإذا كان في كل مرة يحصر هذه السلطات في حدود ضيقه.

فلم يعارض الاعتراف بهذه الصلاحية بالنسبة للجنة الوطنية للإعلام الآلي والحريات سنة 1978 والهيئة العليا للاتصالات السمعية البصرية سنة 1982 ولجنة التنظيم البنكي سنة 1984، إلّا أنّه تدخل لتقييد هذه السلطة انطلاقا من القرارين المؤرخين في 18 سبتمبر 1986 و 17 جانفي 1989⁽²⁾.

(1) بلحاج نسيم، مشاكل العلاقة بين النصوص التشريعية والنصوص التنظيمية للسلطة التنفيذية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2007، ص 16.

(2) بوجمليين وليد، سلطات الضبط الاقتصادي في القانون الجزائري، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2007، ص 143.

فالقرار الأول لم يشترط إلا تأهيل تشريعي قصد تطبيق قانون معين في مجال معين وفي الإطار المحدد بواسطة القوانين الممارسة هذه السلطة، والثاني كان أكثر صرامة حيث اشترط أن يمس التأهيل التشريعي التدابير ذات أهمية محدودة من حيث مجال التطبيق والمحتوى.

لكن في حقيقة الامر المادة 21 من الدستور الفرنسي لسنة 1958 كانت تجعل من الوزير الأول المالك الوحيد للسلطة التنظيمية على المستوى الوطني ففي قرارين للمجلس الدستوري الأول في 17 ديسمبر 1987 الثاني في 17 جانفي 1987 فصل في هذه المسألة معتبرا أن احكام المادة 21 لا تشكل أية عتبة أمام منح القانون سلطة تنظيمية للسلطات الادارية المستقلة لأنها لا تعتبر سلطة تنظيمية مستقلة وإنما هي سلطة تنظيمية تنفيذية تمارس في إطار ما يسمح به القانون، ولا يمكن أن تكون إلا بتدابير ذات أهمية محدودة سواء بالنسبة لمجال تطبيقها أو بالنسبة لمحتواها ولا تعتبر خرقا لمبدأ الفصل بين السلطات.

إن اعتراف المجلس الدستوري لسلطات الضبط الاقتصادي بالسلطة التنظيمية تم بشكل ضيق وصارم، فهي سلطة غير واسعة ومحددة في المجال التقني والضروري تستدعيه خصوصية فهي القطاعات الاقتصادية.

كما أن مجلس الدولة الفرنسي يرى بأن منح هذه الصلاحية لسلطات الضبط لا يكون إلا في حالات كون مجال التدخل تقنيا وضروريا كما هو الحال بالنسبة لقطاع البورصة مثلا⁽¹⁾.

تعتبر هذه الهيئات متخصصة مكلفة بالسهر على حسن سير القطاع الاقتصادي وضمان توازن المصالح، فهي ذات معرفة دقيقة بالمتطلبات الواجب تحقيقها وبالمشاكل اللازم حلها، كما هذا الاختصاص الممنوح لبعض الهيئات مقيد فنجد المادة 62 من الأمر 11-03 المتعلق بالنقد والقرض نصّ على أن: << يخول المجلس صلاحيات بصفته سلطة نقدية في الميادين المتعلقة بما يأتي ... >> فهذه المجالات ذكرت على سبيل الحصر، مما يؤكد أنّ المشرع قد تكفل بتحديد المجال، الذي يمارس في إطاره المجلس التنظيمية المخولة له قانونا وكذا الحال بالنسبة للجنة تنظيم ومراقبة عمليات البوصة حيث تصدر التنظيمات في إطار تنظيم سوق القيم المنقولة ومراقبتها فهو مجال محدد أي لا تتمتع سلطة تنظيمية عامة وشاملة لكل المجالات مثل ما يخص به رئيس الحكومة.

أكثر من ذلك إن هذه السلطة تقدم على شكل مشاريع لوزير المالية الذي له حق تقديم تعديلات واقتراحات، حيث تبلغ له خلال يومين إلى الوزير والذي يكون له مهلة 10 أيام لطلب تعديلها، ويكون المجلس ملزم بالاجتماع مرة ثانية للنظر في اقتراح الوزير وذلك بدعوة من طرف المحافظ في أجل 05 أيام ويكون القرار الذي يتخذه المجلس نافذا مهما كان مضمونه ولا يكون لهذا الأخير سوى الطعن قضائيا، وعليه

(1) بوجمليين وليد، سلطات الضبط الاقتصادي في القانون الجزائري، المرجع السابق، ص 143.

وبصفة غير مباشرة السلطة التنفيذية تمارس رقابة على مجلس النقد والقرض ويتدخل وزير المالية عن طريق قراءة ثانية لتنظيم المأخوذ في مجلس النقد والقرض.

أما بالنسبة لتنظيمات التي تصدرها لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة فإنها تخضع قانونا لإجراء الموافقة حسب المادة 32 من المرسوم التشريعي رقم 10-93 المتعلق ببورصة القيم المنقولة.

خاتمة

لقد جاء إنشاء السلطات الادارية المستقلة في القطاع الاقتصادي عموما وفي القطاع المالي خصوصا في الجزائر بعد أحداث 1988 وبعد جملة من الاصلاحات التي اتخذتها ابتداء من صدور دستور 1989 ولقد أثار هذا النوع الجديد من الهيئات عدة اشكالات خاصة من حيث السلطة التنظيمية الممنوحة لبعض سلطات الضبط الاقتصادي مدى دستورية هذه التنظيمات باعتبار أن هذه الصلاحية ممنوحة لرئيس الجمهورية ورئيس الحكومة دون منازع، ولكن توصلنا بعد هذه الدراسة أنه لا يوجد أي تعارض أو مخالفة لأحكام الدستور في هذا الشق لأنها سلطة تنظيمية تمنح لبعض الهيئات بصورة حصرية ومحدودة سواء في مضمونها أو محتواها وهي سلطة تقنيّة باعتبارها أكثر تخصص في تنظيم السوق وكل حسب مجالها.

وعليه من أجل تحقيق الفعالية المطلوبة من طرف السلطات الادارية المستقلة على المؤسس الدستوري التدخل من أجل إصباح الشرعية الدستورية على السلطة التنظيمية الممنوحة لهذه الهيئات وذلك حتى لا تصطدم مع السلطة التنظيمية الممنوحة لسلطة التنفيذية.

قائمة التهميشات

- وليد بوجملين، قانون الضبط الاقتصادي في الجزائر دار بلقيس الجزائر ص22.
- بن مروى فوزية، وظائف الضبط دراسة حالة الديوان الوطني المهني للمجلس ومشتقاته.
- مذكرة ماجستير في إطار مدرسة الدكتوراه، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، 2013، ص 05.
- وليد بوجملين، المرجع السابق، ص 30.
- القانون رقم 08-12 المؤرخ في 25 جوان 2008، المعدل والمتمم للأمر رقم 03-03 المؤرخ في 19 جويلية 2008 المتعلق بالمنافسة.
- أحسن عرابي، نسبة الاستقلالية الوظيفية للسلطات الإدارية المستقلة، مجلة البحوث والدراسات الانسانية، العدد 11، سنة 2015، ص 233.
- عز الدين عيساوي، المكانة الدستورية للهيئات الادارية المستقلة مآل مبدأ الفصل بين السلطات، مجلة الاجتهاد القضائي، جامعة محمد خيضر بسكرة، ص 208.
- الأمر رقم 01-01 المؤرخ في 27 فيفري 2001 يعدل ويتمم القانون رقم 90-10 المؤرخ في 14 أفريل 1990، المتعلق بالنقد والقرض ج.ر.ع 14 المؤرخة في 28 فيفري 2001.

- الأمر رقم 03-11 المؤرخ في 26 أوت 2003، يتعلق بالنقد والقرض ج.ر.ع 52، الصادر بتاريخ 27 أوت 2003.
- الأمر رقم 10-04 المؤرخ في 26 أوت 2001 يعدل ويتمم الأمر رقم 03-11 المؤرخ في 26 أوت 2003 المتعلق بالنقد والقرض ج.ر.ع 50 الصادر في 01 سبتمبر 2001.
- بلحاج نسيم، مشاكل العلاقة بين النصوص التشريعية والنصوص التنظيمية للسلطة التنفيذية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2007، ص 16.
- بوجملين وليد، سلطات الضبط الاقتصادي في القانون الجزائري، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2007، ص 143.

عن الاستقلالية الوظيفية لسلطات الضبط الاقتصادي

والي نادية أستاذة محاضرة "أ"، كلية الحقوق وعلوم السياسية - جامعة البويرة.

منصوري صونيا: أستاذة محاضرة "ب" كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة البويرة

مقدمة

يقصد بالاستقلالية في مجال الضبط الإداري والاقتصادي والمالي تمتع سلطات الضبط في هذه القطاعات بنوع من الحرية في اتخاذ القرار، و توقيع العقود دون اية تبعية أو رقابية سواء من طرف السلطة الوصائية أو الرئاسية، نحو ما يسمى بالسلم التدرجي المعروف في مجال القانون الإداري، ثم أن سلطات الضبط ليست إدارية بالمفهوم التقليدي الكلاسيكي التي تتمتع بامتيازات السلطة العامة، وفي نفس الوقت لا تعد مرفقا عاما يسهر على تقديم خدمة عامة للجمهور باسم الدولة.

تتمتع السلطات الضابطة بالاستقلالية اتجاه السلطة التنفيذية، حيث لا تخضع لا للرقابة الرئاسية ولا الوصائية، لكن المشرع حافظا على مبدأ المشروعية⁽¹⁾ أخضعها لرقابة القاضي، فهي تخضع للقضاء لكونها تعمل باسم الدولة، فهي تخضع لرقابة مجلس الدولة كأصل عام نظرا للطابع الإداري المميز لها، واستثناءا تخضع لرقابة القضاء العادي، تم النص على استقلالية سلطات الضبط بموجب القوانين المنشأة لها، حيث نصت اغلب القوانين على استقلاليته، فأول سلطة ضبط انشأت في الجزائر، بعد تكريس الانفتاح الاقتصادي المجلس الأعلى للأعلام⁽²⁾، نفس الشيء بالنسبة لقانون المنافسة تحديدا المادة 23 منه، نصت على صفة الاستقلالية التي يتمتع بها مجلس المنافسة.

سلطات الإدارية المستقلة بمثابة سلطات مكلفة بضبط النشاط الاقتصادي فهي غير مكلفة بمهمة التسيير فقط، وإنما تراقب نشاط معين في المجال الاقتصادي لتحقيق التوازن⁽³⁾. وتساعدها في ذلك الاستقلالية التي تتمتع بها والتي تكون وفقا للمعيار العضوي والمعيار الوظيفي.

سوف نقتص دراستنا من خلال هاته المداخلة بدراسة مدى تمتع سلطات ضبط باستقلاليته في ممارسة وظائفها؟

وعليه يتم تقسيم المداخلة الى محورين:

(1) حسن غربي، نسبية الاستقلالية الوظيفية للسلطات الإدارية المستقلة، مجلة البحوث والدراسات الإنسانية، جامعة سكيكدة، العدد 11، 2015، ص233.

(2) انظر المادة 59 من قانون رقم 96-07 مؤرخ في 3 افريل 1996، يتعلق بالإعلام، ج ر العدد 14 للسنة 1990، معدل ومتمم.

(3) Frison-ROCHE , (M.A) Ir droit de la régulation, Dalloz, N° 07 , 2001 , p 614.

أولاً: مظاهر الاستقلالية الوظيفية.

ثانياً: حدود الاستقلالية الوظيفية.

أولاً: مظاهر الاستقلالية الوظيفية

يتمثل المعيار الوظيفي في طرق واليات التسيير وممارسات سلطات الضبط الاقتصادية وظائفها الموكلة لها، دون تدخل من أية جهة ، نظرا لعدم خضوعها للسلطة الرئاسية، والقدرة على اتخاذ القرارات وإصدار الأوامر بكل استقلالية، وعدم تنفيذ الاملاءات والتوجيهات من طرف السلطة التنفيذية، وهذه الأخيرة لا يمكنها إلغاء أو إجراء تعديلات على القرارات الصادرة من طرف سلطات الضبط الاقتصادي.

تتمتع سلطات الإدارية المستقلة بالاستقلالية الوظيفية، جسد بشكل واضح فانتقال الدولة من دولة حارس إلى دولة ضابطة، سائرته إصلاحات شاملة في الجوائر في مختلف القطاعات ، خاصة الاقتصادية منها حيث تم تجريد السلطة التنفيذية من بعض صلاحياتها ومنحها لسلطات الضبط الاقتصادي، على غرار منح بعض الاختصاصات لمجلس المنافسة، بعد نزاعها عن الوزير المكلف بالتجارة، نفس الشيء بالنسبة لبعض الاختصاصات التي كان يتمتع بها الوزير المكلف بالمالية تم نقلها إلى مجلس النقد والقرض.

يعكس التوسيع في الصلاحيات الأهمية الواسعة التي أولتها الدولة لسلطات الإدارية المستقلة كواجهة للانفتاح الليبرالي، والتقليص من حجم تدخل السلطة التنفيذية، ومن بين المؤشرات والمعالم التي تعكس وجود الاستقلالية الوظيفية، الاستقلال المالي والإداري (أولاً)، وضع السلطات المستقلة لنظامها الداخلي (ثانياً)، وكذلك الشخصية المعنوية، رغم انه ليس يعامل حاسم قياس درجة الاستقلالية⁽¹⁾ (ثالثاً).

01- الاستقلال المالي والإداري

تتمتع سلطات الإدارية المستقلة في ممارسة وظائفها بالاستقلال المالي (أ)، والاستقلال الإداري (ب).

أ. الاستقلال المالي

لا يعد الاستقلال المالي عامل حاسم، في تحديد تمتع سلطات الضبط الاقتصادي بالاستقلالية، فهو لا يقلصها، وان كان يثير تساؤلات في حال عدم تمتع السلطات بالاستقلال المالي، بالرجوع إلى الأحكام القانونية لمنظمة لسلطات الإداري المستقلة نميز من بين حالات اعترف لها المشرع الجزائري بالاستقلال

⁽¹⁾ ZOUAIMIA RACHID, les fonctions répressives des autorités administratives indépendantes en matière économique, Revue Idara, N° 28, 2004, P17.

المالي، فنجد مثلا المادة 23 من الأمر رقم 03-03⁽¹⁾، "تنشأ لدى رئيس الحكومة سلطة إدارية ... تتمتع والاستقلال المالي".

اعترف المشرع الجزائري للجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها بموجب المادة 20 من المرسوم التشريعي رقم 93-10، بالنسبة لسلطة ضبط البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية، تعد أكثر استقلالية من الجانب المالي مقارنة مع سلطات الإدارية الأخرى، حيث تمتع باكتفاء من مواردها المالية مستغنية عن الإعانات التي تحصل عليها من طرف الدولة، ففي تصريح للإعلام من قبل رئيسة سلطة الضبط البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية صرحت رئيسة أن في سنة 2007، الموارد المالية الهامة التي تحصلت عليها السلطة أعلى من الموارد المالية التي تخصص لها الدولة، فميزانية سلطة الضبط تشمل موارد هامة⁽²⁾، وتتمثل هذه الموارد فيما يلي:

- مكافآت مقابل أداء الخدمات والأتاوى
- نسبة مئوية من ناتج المقابل المالي المستحق بعنوان الراحة
- مساهمة المتعاملين في تميل الخدمة العامة للبريد والمواصلات⁽³⁾.

تتمتع سلطة ضبط البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية بالاستقلال المالي بشكل صريح بموجب المادة 10 من القانون رقم 03-2000، الذي يحدد القواعد العامة المتعلقة بالبريد والمواصلات السلكية واللاسلكية حيث تنص "تنشأ سلطة ضبط ... تتمتع ... والاستقلال المالي".

لا تتمتع كل سلطات الإدارية المستقلة بالاستقلال المالي، فباستقراء نص المادة 209 مكرر 3 من قانونه التامين⁽⁴⁾، التي تنص "تتكفل ميزانية الدولة بمصاريف تسيير لجنة الإشراف على التأمينات"، الأمر الذي يظهر عدم استقلالية لجنة الإشراف على التأمينات، فيما يتعلق بفكرة تمويلها الذي يبقى دائما من اختصاص الدولة بواسطة الخزينة العمومية⁽⁵⁾، فالمشرع لم ينص مطلقا على الاستقلال المالي، واعتبرها غير مستقلة مالية كما لم يتطرق إلى مسألة مصادر التمويل التي يمكن للجنة اللجوء إليها لتمويل هياكلها.

(1) أنظر المادة 23 من الأمر رقم 03-03، مؤرخ في 19 جويلية 2003، متعلق بالمنافسة ج.ر.ع 09 معدل ومتمم.

(2) والي نادية، النظام القانوني الجزائري للاستثمار ومدى فعاليته في استقطاب الاستثمارات الأجنبية، أطروحة دكتوراه في العلوم جامعة مولود معمري 2015، ص 24.

(3) أنظر المادة 22 من القانون رقم 03-2000، مؤرخ في 05 أوت 2000، المتعلق بالقواعد العامة للبريد والمواصلات السلكية واللاسلكية ج.ر.ع 48 صادر سنة 2000.

(4) أنظر المادة 20 مكرر 3 من قانون رقم 04-06، مؤرخ في 20 فيفري 2006، يعدل ويتمم بالأمر رقم 07-95 مؤرخ في 25 جانفي 1995، المتعلق بالتأمينات، ج.ر.ع 15 صادر في 12 مارس 2006.

(5) أرزيل كاهينة، دور لجنة الإشراف على التأمينات في ضبط السوق، الملتقى الوطني حول سلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، 23 و 24 ماي، بجاية، 2007.

أ. الاستقلال الإداري

يظهر استقلال سلطات الإدارة المستقلة، من الجانب الإداري، البعض منها هي التي تقوم بتحديد مهام المستخدمين، وتصنيفهم، وتحديد رواتبهم، كما أن تنشيط وتنسيق المصالح الإدارية والتقنية يكون تحت سلطة رئيس السلطة المستقلة⁽¹⁾.

نجد في هذا الصدد لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها تتمتع بالاستقلال الإداري في ممارسته سلطاتها دون أية تبعية للسلطة التنفيذية، وهو ما تؤكدته المادة 3 من نظام رقم 03-2000⁽²⁾، المتضمن تنظيم وسير المصالح الإدارية، والتقنية للجنة تنظيم عمليات البورصة وترقيتها حيث تنص "تحدد مهام وصلاحيات المصالح الإدارية والتقنية للجنة بقرار من رئيس اللجنة".

يتمتع مجلس المنافسة بالاستقلال الإداري، تم النص على ذلك بشكل صريح بموجب المادة الثالثة من النظام الداخلي لمجلس المناقشة، حيث تنص "مجلس المنافسة مؤسسة تتمتع بالاستقلال الإداري والمالي"⁽³⁾، فمجلس المنافسة صاحب صلاحية تحديد مهام المستخدمين وتصنيفهم، فمثلا حسب المادة 12 من نظام رقم 96-14 فان وظيفة المقرر تصنف حسب وظيفة مدير الدراسات، وتصنف وظيفة الأمين العام ضمن وظيفة مدير الديوان.

ثانيا: وضع السلطات المستقلة لنظامها الداخلي.

تتجلى الاستقلالية الوظيفية حسب هذا المظهر، في حرية سلطات الإدارة المستقلة في اختيار مجموع القواعد التي من خلالها نقرر كيفية تنظيمها وسيرها، وتحديد النظام القانوني الذي يخضع له أعضائها⁽⁴⁾، والقواعد المطبقة على مستخدميها دون مشاركة جهات أخرى، خاصة السلطة التنفيذية، فسلطات الضبط لا تخضع لتبعية في وضعها لنظام الداخلي.

يجسد الاستقلالية الوظيفية، في عدم خضوع النظام الداخلي للمصادقة من قبل السلطة التنفيذية وعدم قابليته للنشر، يشكل هذا المظهر دعامة أساسية للاستقلالية سلطات الإدارة المستقلة، والتي تتوقف عليها فعاليتها.

(1) أحسن عربي، نسبية الاستقلالية الوظيفية للسلطات الإدارية المستقلة، مرجع سابق، ص 241.

(2) انظر المادة 30 من نظام، رقم 03-2000.

(3) انظر المادة 2 من نظام رقم 96-44، مؤرخ في 17 جانفي 1996، يحدد النظام الداخلي لمجلس المناقشة، ج ر العدد 5، صادر في 21 جانفي 1996 (ملغى).

(4) أحسن عربي، مرجع سابق، ص 235.

أصدرت في هذا الصدد اللجنة المصرفية قرار رقم 01-93 مؤرخ في 6 ديسمبر 1993 المتعلق بتنظيم عملها⁽¹⁾، يحتوي القرار على قواعد سير الخصومة التأديبية أمام اللجنة، تتعلق بضمان حقوق الدفاع تحديد المواعيد، اجتماعات أعضاء اللجنة، وتبليغ القرارات، وتم تعديل هذا القرار فيما يعد بالقرار رقم 04-05 مؤرخ في 20/04/2005 .

منح المشرع الجزائري بموجب المادة 26 من المرسوم التشريعي رقم 93-10⁽²⁾، الحق في وضع نظامها الداخلي، والمصادقة عليه من قبل الأعضاء في أول اجتماع لها بعيدا عن أي تأثير نمّت طرف السلطة التنفيذية، كما خول القانون سلطة ضبط البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية سلطة تحديد نظامها الداخلي⁽³⁾.

ثالثا: الشخصية المعنوية.

اعترف المشرع الجزائري للسلطات الإدارية المستقلة بالشخصية المعنوية، إلا أن البعض منها، تحديدا مجلس النقد والقرض واللجنة المصرفية، ولجنة الإشراف على التأمينات، عكس المشرع الفرنسي الذي لا يعترف بالشخصية المعنوية للسلطات الإدارية المستقلة إلا في الآونة الأخيرة والبعض منها⁽⁴⁾.

لا تعد الشخصية المعنوية عاملا حاسما لقياس درجة الاستقلالية، لكن في حالة غيابها تؤثر في السير العادي للممارسة السلطات لوظائفها على أكمل وجه ويرجع ذلك للآثار التي ترتب على إكساب الشخصية المعنوية والتي تتمثل في أهلية التقاضي، وأهلية إبرام العقود، وتحمل المسؤوليات وفقا للقواعد العامة المتعارف عليها.

تتمتع سلطات الإدارية المستقلة في الجزائر بالشخصية المعنوية، نجد في هذا الصدد المادة 23 من الأمر رقم 03-03 المتعلق بالمنافسة التي تنص "تنشأ لدى رئيس الحكومة سلطة إدارية ... تتمتع بالشخصية القانونية..."، بالرجوع كذلك لنص المادة 10⁽⁵⁾ من القانون رقم 2000-03، التي تنص على ما يلي "تنشأ سلطة ضبط مستقلة ... تتمتع بالشخصية المعنوية ..."

(1) دموش حكيمة، المركز القانوني للجنة المصرفية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، فرع قانون الأعمال، جامعة مولود معمري، بدون سنة مناقشة، ص 49.

(2) أنظر المادة 26 من المرسوم التشريعي رقم 10-93، مؤرخ في 23 ماي 1993، المتعلق ببورصة القيم المنقولة، ج.ر.ع 41، صادر في 26 جوان 1994.

(3) أنظر المادة 20 من قانون رقمين 2000-03، مرجع سابق.

(4) حدوي سمير، السلطات الإدارية المستقلة الفاصلة في المواد الاقتصادية والمالية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، فرع قانون الأعمال، جامعة بومرداس، 2006، ص 75.

(5) القانون رقم 2000-03، مرجع سابق.

يقضي تمتع المجلس بالشخصية المعنوية إلى تمتعه، بذمة مالية خاصة به، وتمتعه بأهلية التعاقد، فالشخصية القانونية تقضي إلى تحمل المجلس لمسؤولية تصرفاته، حيث بإمكان المؤسسات أن ترفع دعوى أمام القضاء للمطالبة بالتعويض عن الأضرار الناجمة عن تصرفات المجلس، إذ يتحمل هذا الأخير بذلك مسؤولية دفع التعويض عن ذمته المالية⁽¹⁾.

تناولنا المظاهر والمعالم التي تجسد استقلالية سلطات الإدارية المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، لكن في الكثير من الأحيان قد تصطدم هذه المظاهر والمعالم بقيود وعراقيل تحد من استقلاليتهما، بموجب ما تمارسه السلطة التنفيذية من سلطات.

ثانيا: حدود الاستقلالية الوظيفية

تتمتع سلطات الإدارية المستقلة بالاستقلالية الوظيفية، بصفة نسبية وليست مطلقة، نظرا لخضوعها في ممارسة وظائفها لتبعية السلطة التنفيذية، الأمر الذي يحد ويقلص من درجة الاستقلالية، مما يقضي إلى المساس بشكل مباشر إلى القدرة على اتخاذ القرارات والأوامر دون أن تكون لأية جهة كانت السلطة لإلغائها أو تعديلها.

تتجسد القيود والحدود التي تمس بالاستقلال الوظيفي لسلطات الضبط، في التقرير السنوي الذي تقوم بإعداده سلطات الضبط، ومن ثمة ترسله للحكومة (أولا)، وإذا كانت بعض سلطات الضبط تتمتع بسلطة إصدار الأنظمة، فإن هذه الأخيرة لا يمكن أن تصدر إلا بعد موافقة الوزارة المختصة (ثانيا)، كما يحد من الاستقلالية الوظيفية بشكل مباشر، عدم قدرة سلطات الإدارية المستقلة عن وضع نظامها الداخلي بنفسها، بحيث تتدخل السلطة التنفيذية لوضعه (ثالثا).

أولا: إعداد التقرير السنوي

تتمتع سلطات الإدارية المستقلة بالقدرة على اتخاذ القرارات وإصدار الأوامر، وعدم الخضوع لأية رقابة سواء كانت رئاسية أو وصائية، لكن بالرجوع إلى النصوص القانونية المنظمة لها، نجد نصوص قانونية تفرض الرقابة على أعمالها من قبل السلطة التنفيذية من خلال إلزامها بإعداد تقارير سنوية وإرسالها للحكومة.

نصت في هذا الصدد المادة 27 من أمر رقم 03-03⁽²⁾، حيث تنص على ما يلي "يرفع مجلس المنافسة تقريراً سنوياً عن نشاطه إلى الهيئة التشريعية وإلى رئيس الحكومة وإلى الوزير المكلف بالتجارة"، لم

(1) جلال مسعد، مدى تأثير المنافسة الحرة بالممارسات التجارية، رسالة لنيل درجة دكتوراه في القانون، فرع قانون الأعمال، جامعة مولود معمري، 2012، ص 265.

(2) أنظر المادة 27 من أمر رقم 03-03، مرجع سابق.

يكتف المشرع الجزائري إلزام مجلس المنافسة بإرسال التقرير السنوي، بل اشترط عليه نشر التقارير السنوية في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية أو في أي وسيلة من وسائل الإعلام الأخرى.

كما نجد مثل هذه الرقابة على مستوى لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، بموجب نص المادة 4/30 من المرسوم التشريعي رقم 93-10⁽¹⁾، فاللجنة ملزم بعرض تقرير سنوي للحكومة تبين فيه نشاط السوق، الغرض من هذا التقرير هو مراقبة الحكومة لمداخل اللجنة وكيفية صرفها⁽²⁾.

إلزام إعداد التقرير السنوي حول النشاطات السنوية لسلطات الإدارية المستقلة لا تقتصر فقط على مجلس المنافسة ولجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، بل نجد مثل هذا النوع من الرقابة على مستوى لجنة ضبط الكهرباء والغاز، وسلطة ضبط البريد والمواصلات⁽³⁾، مما شكل تقييدا لحرية سلطات الإدارية المستقلة، مما ينقص من فعاليتها في ممارسته وظائفها.

ثانيا: موافقة الوزارة المختصة على الأنظمة الصادرة عن السلطات الإدارية المستقلة

تتمتع بعض سلطات الإدارية، بالسلطة التنظيمية عن طريق إصدار أنظمة في المجالات أو القطاعات التي تنتمي إليها لكن ليس بحرية مطلقة، بل تدخل القانون لرسم حدود وقيود لإصدار الأنظمة سواء كانت حدود موضوعية أو إجرائية، من الجانب الموضوعي تصدر الأنظمة في القطاعات التي تنتمي إليها فقط أما في الجانب الإجرائي، فتخضع لإجراءات وشكليات معينة قبل إصدارها.

الأنظمة الصادرة عن مجلس النقد والقرض، أخضعها المشرع قبل صدورهما للرقابة المسبقة لوزير المالية⁽⁴⁾، فيعد مصادقة أعضاء المجلس على الأنظمة، ترسل وجوبا إلى الوزير المكلف بالمالية، خوله القانون أجل 10 أيام، لطلب تعديلات أن وجدت، وبعد ذلك يقوم المحافظ باجتماع مع أعضاء المجلس في أجل 5 أيام، لعرض التعديلات المقدمة من طرف الوزير يتصدر بعد ذلك الأنظمة⁽⁵⁾.

ممكن للأعضاء مجلس النقد والقرض رفض التعديلات التي يتقدم بها الوزير المكلف بالمالية، بمعنى أن القانون ألزم مجلس النقد والقرض بإجراء شكلي، يتمثل في إعادة النظر في التعديلات إذا طلب الأمر ذلك الوزير.

(1) أنظر المادة 30 من المرسوم التشريعي رقم 93-10 معدل ومتمم، مرجع سابق

(2) جميل نوار، النظام القانوني للسوق المالية الجزائرية، أطروحة مقدمة لنيل درجة الدكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، بدون سنة مناقشة، ص 66.

(3) أنظر المادة 13 من القانون رقم 03-2000، مرجع سابق.

(4) بوجملين وليد، قانون الضبط الاقتصادي في الجزائر، دار بلقيس، الجزائر، 2015، ص 285.

(5) أنظر المادة 63 من الأمر رقم 03-11، المتعلق بالنقد والقرض.

تمارس لجنة تنظيم البورصة ومراقبتها السلطة التنظيمية عن طريق إصدار، لكن بعد موافقة وزير المالية عليها⁽¹⁾، الأنظمة التي أصدرتها اللجنة نجدها أحيانا مرفقة بموافقة الوزير، وأحيانا أخرى مرفقة بالمصادقة مما يعني أن المصطلحين يؤيدان نفس المعنى⁽²⁾، وعليه فإن اللجنة لا تتمتع بالحرية الكافية في إصدار الأنظمة وإنما تحتاج إلى تأشيرة السلطة التنفيذية مما يؤكد وضعية التبعية لهذه الأخيرة.

أصبح لمجلس المنافسة يتمتع بالسلطة التنظيمية في ظل قانون رقم 08-12، وهو اختصاص جديد تم النص عليه بموجب المادة 34⁽³⁾، على خلاف سلطتين سابقتين لم يتم إخضاع الأنظمة لموافقة الوزير المكلف بالتجارة، لكن قانون المنافسة قلص من الاختصاص التنظيمي لمجلس المنافسة، حيث نجد في هذا الصدد مثلا المادة 21 من قانون المنافسة تحيل إلى التنظيم لتحديد شروط طلب الترخيص بالتجميع وكيفياته، حيث صدر في هذا الصدد المرسوم التنفيذي رقم 05-219⁽⁴⁾، الذي يحدد تكوين الملف، بشكل الطلب وكيفية إيداع والتي مسائل تقنية كان يمكن تركها للاختصاص التنظيمي لمجلس المنافسة⁽⁵⁾، الأمر الذي يعكس توسيع مجال تدخل السلطة التنفيذية في ممارسة مجلس المنافسة لوظائف المخولة قانونا له .

ثالثا: وضع السلطة التنفيذية للنظام الداخلي لبعض سلطات الإدارية المستقلة

يجسد وجود الاستقلالية حرية سلطات الإدارية المستقلة بوضع نظامها الداخلي، دون تدخل من قبل السلطة التنفيذية، فيما يخص هذه المسألة لم يأخذ المشرع الجزائري موقفا موحدا لكل سلطات الضبط الاقتصادي، حيث أعطى مسالة تحديد النظام الداخلي لبعض الهيئات⁽⁶⁾، كما سبق وان تناولنا المسألة من خلال الفرع الأول من هذه المطبوعة، لكن توجد سلطات أخرى جردها من هذه الحرية.

نجد في هذا الصدد مجلس المنافسة، الذي حرد من امتيازاته التي منح له القانون رقم 95-06 وقد ورد ذلك فقي المادة 34 "...يحدد النظام الداخلي لمجلس المنافسة بمرسوم رئاسي بناء على اقتراح رئيس مجلس المنافسة وبعد مصادقة المجلس عليه"، لكن المشرع غير موقفه وأصبح ينص في أمر رقم 03-03، بموجب المادة 31 المعدلة والمتممة التي تنص "يحدد تنظيم مجلس المنافسة وسيره بمقتضى مرسوم

(1) أنظر المادة 1 من المرسوم التنفيذي رقم 96-102، مؤرخ في 11 مارس 1996، المتضمن تطبيق المادة 32 من المرسوم التشريعي رقم 93-10، مؤرخ في 23 ماي 1993، المتعلق ببورصة القيم المنقولة، ج ر العدد 18، صادر في 20 مارس 1996.

(2) أحسن غربي، مرجع سابق، ص 252.

(3) أنظر المادة 34 من الأمر رقم 03-03، معدل ومتمم، مرجع سابق.

(4) المرسوم التنفيذي رقم 05-219، المؤرخ في 22 جوان 2005، يتعلق بالترخيص لعمليات التجمع، ج ر العدد 43.

(5) بوجلين وليد، مرجع سابق، ص 293.

(6) جلال مسعد، مرجع سابق، ص 265.

تنفيذي"⁽¹⁾، وهذا الأمر يدل على تقليص استقلالية مجلس المنافسة وتبعية اتجاه السلطة التنفيذية⁽²⁾، لذا أصبح مجلس المنافسة مجرد مؤسسة عمومية ذات طبيعة خاصة مما هو هيئة إدارية مستقلة⁽³⁾.

بالنسبة لجنة الإشراف على التأمينات فإن القانون لم يحدد الجهة التي تقوم بإصدار نظامها الداخلي، حيث اكتفى بالنص بموجب المادة 209 مكرر 3 من قانون التأمين على ما يلي "يحدد النظام الداخلي للجنة كفاءات تنظيمها وسيرها، في الوقت الذي حرم فيه المشرع بعض الهيئات الإدارية المستقلة من وضع نظامها الداخلي، كالوكالة الوطنية للممتلكات المنجمية والوكالة الوطنية للجيولوجيا والمراقبة المنجمية التي يتم نظام الداخلي بموجب مرسوم أو قرار وزاري.

رابعاً: تبعية بعض سلطات الإدارية المستقلة مالياً للسلطة التنفيذية

أبقت النصوص القانونية المنظمة للسلطات الإدارية المستقلة في تبعية إلى السلطة التنفيذية لكن بدرجات متفاوتة من سلطة أخرى، فنجد في الصدد مجلس النقد والقرض لا يتمتع بالاستقلال المالي، إذ يتم تمويله من قبل ميزانية الدولة، وتحديدًا من طرف بنك الجزائر، وعليه تعد استقلاليته نسبية.

لم يعترف المشرع للجنة المصرفية بالاستقلال المالي الذي يعتبر من بين القيود التي تحد من استقلاليته الوظيفية⁽⁴⁾، مما جعل من اللجنة تعتمد بصفة كلية على الدولة بالرغم من اعتراف المشرع ببعض سلطات الإدارية المستقلة بالاستقلال المالي، لكن ليس بالمعنى الدقيق للعبارة، نظراً لتدخل الدولة بفرض رقابة صارمة في تسيير ميزانية سلطات الإدارية المستقلة، فسلطة ضبط البريد والمواصلات، رغم أنها تظهر وكأنها مستقلة مالياً، إلا أن الأمر غير ذلك، فالسلطة التنفيذية هي من يحدد نسبة مقابل الرخص، ونسبة مساهمة المتعاملين في تمويل الخدمة العمومية للبريد والاتصالات.

(1) أنظر المادة 31 من الأمر رقم 03-03، معدل ومتمم، مرجع سابق.

(2) جلال مسعد، مرجع سابق، ص 266.

(3) ZOUAIMIA ERACHID, le conseil de la concurrence et la régulation des l'arches on droit algérien , Revue , idara , N° 02, 2008, pp 24-25.

(4) دموش حكيمة، مرجع سابق، ص 62.

نلاحظ مما تقدم تردد المشرع الجزائري في منح الاستقلالية لسلطات الإدارية المستقلة سواء العضوية، أو الوظيفية من وقوعه في تناقض في وضعه للنصوص القانونية، فالاستقلالية المكرسة في الأحكام المنظمة لسلطات الضبط الاقتصادي ما هي إلا خيالية افتراضية موجهة للاستهلاك الأجنبي كالدول العربية، والمنظمات الدولية كالبنك العالمي وصندوق النقد الدولي ليس إلا⁽¹⁾. نظرا للحدود والقيود التي وضعها القانون في ممارسة سلطات الضبط الاقتصادي لأعمالها.

فالاستقلالية الممنوحة لها تبقى نسبية، مما يجعلها في تبعية للسلطة التنفيذية، الأمر الذي ينقص من فعاليتها في ضبط السوق، حيث تحولت إلى مجرد مؤسسات عمومية غير فعالة.

قائمة التهميشات

- حسن غربي، نسبة الاستقلالية الوظيفية للسلطات الإدارية المستقلة، مجلة البحوث والدراسات الإنسانية، جامعة سكيكدة، العدد 11، 2015، ص 233.
- انظر المادة 59 من قانون رقم 96-07 مؤرخ في 3 افريل 1996، يتعلق بالإعلام، ج ر العدد 14 للسنة 1990، معدل ومتمم.
- Frison-ROCHE , (M.A) Ir droit de la régulation, Dalloz, N° 07 , 2001 , p 614.
- ZOUAIMIA RACHID, les fonctions répressives des autorités administratives indépendantes en matière économique, Revue Idara, N° 28, 2004, P17.
- أنظر المادة 23 من الأمر رقم 03-03، مؤرخ في 19 جويلية 2003، متعلق بالمنافسة ج.ر.ع 09 معدل ومتمم.
- والي نادية، النظام القانوني الجزائري للاستثمار ومدى فعاليته في استقطاب الاستثمارات الأجنبية، أطروحة دكتوراه في العلوم جامعة مولود معمري 2015، ص 24.
- أنظر المادة 22 من القانون رقم 03-2000، مؤرخ في 05 أوت 2000، المتعلق بالقواعد العامة للبريد والمواصلات السلكية واللاسلكية ج.ر.ع 48 صادر سنة 2000.
- أنظر المادة 20 مكرر 3 من قانون رقم 06-04، مؤرخ في 20 فيفري 2006، يعدل ويتمم بالأمر رقم 95-07 مؤرخ في 25 جانفي 1995، المتعلق بالتأمينات، ج.ر.ع 15 صادر في 12 مارس 2006.

⁽¹⁾ ZOUAIMIA ERACHID, les autorités administratives indépendantes et la émulation économique,, Revue , idara , N° 02, 2004, P 46.

- ارزيل كاهينة، دور لجنة الاشراف على التأمينات في ضبط السوق، الملتقى الوطني حول سلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، 23 و 24 ماي، بجاية، 2007.
- أحسن عربي، نسبية الاستقلالية الوظيفية للسلطات الإدارية المستقلة، مرجع سابق، ص 241.
- انظر المادة 30 من نظام، رقم 03-2000.
- انظر المادة 2 من نظام رقم 96-44، مؤرخ في 17 جانفي 1996، يحدد النظام الداخلي لمجلس المناقشة، ج ر العدد 5، صادر في 21 جانفي 1996 (ملغى).
- أحسن عربي، مرجع سابق، ص 235.
- دموش حكيمة، المركز القانوني للجنة المصرفية ، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، فرع قانون الأعمال، جامعة مولود معمري، بدون سنة مناقشة، ص 49.
- أنظر المادة 26 من المرسوم التشريعي رقم 93-10، مؤرخ في 23 ماي 1993، المتعلق ببورصة القيم المنقولة، ج.ر.ع 41، صادر في 26 جوان 1994.
- أنظر المادة 20 من قانون رقم 03-2000، مرجع سابق.
- حدوي سمير، السلطات الإدارية المستقلة الفاصلة في المواد الاقتصادية والمالية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، فرع قانون الأعمال، جامعة بومرداس، 2006، ص 75.
- القانون رقم 03-2000، مرجع سابق.
- جلال مسعد، مدى تأثير المنافسة الحرة بالممارسات التجارية، رسالة لنيل درجة دكتوراه في القانون، فرع قانون الأعمال، جامعة مولود معمري، 2012، ص 265.
- أنظر المادة 27 من امر رقم 03-03، مرجع سابق.
- أنظر المادة 30 من المرسوم التشريعي رقم 93-10 معدل ومتمم، مرجع سابق
- (1) جمليل نواره، النظام القانوني للسوق المالية الجزائرية، أطروحة مقدمة لنيل درجة الدكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، بدون سنة مناقشة، ص 66.
- أنظر المادة 13 من القانون رقم 03-2000، مرجع سابق.
- بوجملين وليد، قانون الضبط الاقتصادي في الجزائر، دار بلقيس، الجزائر، 2015، ص 285.
- أنظر المادة 63 من الأمر رقم 03-11، المتعلق بالنقد والقرض.
- أنظر المادة 1 من المرسوم التنفيذي رقم 96-102، مؤرخ في 11 مارس 1996، المتضمن تطبيق المادة 32 من المرسوم التشريعي رقم 93-10، مؤرخ في 23 ماي 1993، المتعلق ببورصة القيم المنقولة، ج ر العدد 18، صادر في 20 مارس 1996.
- أحسن عربي، مرجع سابق، ص 252.
- أنظر المادة 34 من الأمر رقم 03-03، معدل ومتمم، مرجع سابق.
- المرسوم التنفيذي رقم 05-219، المؤرخ في 22 جوان 2005، يتعلق بالترخيص لعمليات التجمع، ج ر العدد 43.

- بوجلين وليد، مرجع سابق، ص 293.
- جلال مسعد، مرجع سابق، ص 265.
- أنظر المادة 31 من الأمر رقم 03-03، معدل ومتمم، مرجع سابق.
- جلال مسعد، مرجع سابق، ص 266.
- ZOUAIMIA ERACHID, le conseil de la concurrence et la régulation des
l'arches on droit algérien , Revue , idara , N° 02, 2008, pp 24-25.
- دموش حكيمة، مرجع سابق، ص 62.
- ZOUAIMIA ERACHID, les autorités administratives indépendantes et la
émulation économique,, Revue , idara , N° 02, 2004, P 46.

مدى خضوع السلطات الإدارية المستقلة للرقابة بنوعيتها إدارية وقضائية.

لعشاش محمد/ أستاذ محاضر "أ"، بكلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة أكلي محند اولحاج

بالبوية

مقدمة

خولت القوانين المنشئة للهيئات الإدارية المستقلة سلطات واسعة كانت في الأصل ممنوحة للسلطة التنفيذية في ظل احتكار السوق من طرف الدولة، أي في ظل تبني النظام الاشتراكي وتكريس نظرية الدولة المتدخلة آنذاك، إلا أنه بتبني النظام الرأسمالي الذي من بين أهم خصائصه حماية الملكية الفردية وتشجيع روح المبادرة وذلك بموجب دستور 1989⁽¹⁾، تم تحرير السوق وانفتاحه على القطاع الخاص.

أدى هذا إلى ضرورة انسحاب الدولة من الحقل الاقتصادي لصالح الخواص وإن لم يكن انسحابا كلياً، الأمر الذي نتج عنه استحداث هيئات قطاعية عمومية مستقلة ذات طابع إداري تهدف إلى ضبط السوق وتحرير المنافسة عن طريق ميكانيزمات وآليات فعالة، إلا أن ذلك يتم في ظل توجهات الحكومة والسياسة الاقتصادية العامة للدولة دون تدخل من هذه الأخيرة في مهام وصلاحيات هذه الهيئات، بما يضمن الاستقلالية الحقيقية لهذه الهيئات وعدم الشعور بالتبعية كما أرادها المشرع، فهي لا تخضع لرقابة إدارية رئاسية ولا لرقابة إدارية وصائية رغم السلطات الواسعة المخولة لها⁽²⁾ (المبحث الأول)، إلا أنها تخضع للرقابة القضائية (المبحث الثاني).

المبحث الأول: مدى خضوع السلطات الإدارية المستقلة للرقابة الإدارية

من أجل أن تحظى السلطات الإدارية المستقلة بالاستقلالية الحقيقية طبقاً للقوانين المنشئة لها، باعتبارها هيئات إدارية مستقلة عن السلطة التنفيذية تتمتع بالشخصية القانونية والاستقلال المالي⁽³⁾، فإن المشرع لم يخضعها للرقابة الإدارية بنوعيتها، سواء كانت رقابة رئاسية أو رقابة وصائية (المطلب الأول)، رغم أن هذه السلطات الإدارية المستقلة ذات طابع سلطوي وإداري (المطلب الثاني).

¹ - دستور 1989 للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 89- 18 مؤرخ في 28 فبراير 1989، يتعلق بنشر الدستور الموافق عليه في استفتاء 23 فبراير 1989 ج ر عدد 09، الصادر في 1 مارس 1989.

² - قراري مجدوب، سلطة الضبط الاقتصادي، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تلمسان، 2009، ص 10.

³ - انظر المادة 23 من الأمر رقم 03-03 مؤرخ في 13 يوليو 2003 يتعلق بالمنافسة، ج ر عدد 43، الصادر في 20 يوليو 2003 معدل ومتمم بالقانون رقم 08-12 مؤرخ في 25 جوان 2008، ج ر عدد 46، الصادر في 18 أوت 2008..

المطلب الأول: عدم خضوع السلطات الإدارية المستقلة للرقابة الرئاسية أو الوصائية

رغم أن المشرع اعتبر بموجب القوانين المنشئة للسلطات الإدارية المستقلة أنها سلطات إدارية، أي أنها ذات طابع إداري بحت، مما يعني أنها تخضع لما تخضع إليه الهيئات الإدارية الأخرى لاسيما من حيث الرقابة الإدارية، إلا أن المشرع استثنى هذه السلطات من الرقابة الإدارية، سواء كانت رقابة رئاسية (الفرع الأول)، أو رقابة وصائية (الفرع الثاني).

الفرع الأول: السلطات الإدارية المستقلة لا تخضع للرقابة الرئاسية

من بين أهم ما يميز السلطات الإدارية المستقلة أو سلطات الضبط الاقتصادي أو القطاعي عدم خضوعها للرقابة الرئاسية للجهة الإدارية الأعلى منها أو التي عينتها، حيث نصت كل القوانين التي أنشأت هذه السلطات بأنها سلطات إدارية مستقلة، أي أنها مستقلة عن السلطة التنفيذية، كما تظهر الاستقلالية من خلال أعمال وسلطات هذه الهيئات، بحيث لا توجد سلطة تعلوها، وهذا ما يتطابق مع والاستقلال الوظيفي وهو عدم الخضوع لا لرقابة سلمية ولا لرقابة وصائية⁽¹⁾، إلا أنها تعمل في إطار توجهات الحكومة والسياسة العامة للدولة.

هذه السلطات التي حولت لهذه الهيئات الإدارية المستقلة كانت في الأصل مخولة للسلطة التنفيذية أي للوزارات، إلا أن الدولة تخلت عن هذه السلطات الضبطية لصالح هذه الهيئات المستحدثة، بعد انسحابها من السوق لعدم قدرتها بمفردها على تنظيم وتأطير النشاط الاقتصادي الذي يتسم بالسرعة والحركة.

لذا فإن السلطات الإدارية المستقلة لا تخضع للرقابة الرئاسية والتي تمارس داخل نظام المركزية الإدارية عن طريق توجيه التعليمات والأوامر للمرؤوس يتقيد بها تحت طائلة تعرضه للعقوبات الإدارية، وهذه الرقابة تسمى بالرقابة القبلية أو الوقائية، أي قبل اتخاذ القرار الإداري الذي يترتب آثارا قانونية ويغير في منظومة المراكز القانونية للمخاطبين به بالزيادة أو النقصان، والهدف من ذلك هو توقي الحيلة والحد من وتطبيق القانون.

وعليه فإن السلطات الإدارية المستقلة ليست في مركز المرؤوس ولا تخضع لجهة إدارية معينة تملي عليها الأوامر والتعليمات الإدارية، فهي لا تخضع إلا للقانون والتنظيمات ولنظامها الداخلي الذي تعده وتصادق عليه، باعتبارها هيئات وطنية لا تخضع لا لسلطة رئاسية ولا للوصاية الإدارية عكس الإدارة

¹ - ZOUAIMIA Rachid , Les autorités administrative indépendantes et la régulation économique, Revue Idara, n° 2, 2004 , p 7

التقليدية، حيث تتمتع باستقلالية عضوية ووظيفية سواء عن السلطة التشريعية أو السلطة التنفيذية، إلا أنها تخضع للرقابة القضائية⁽¹⁾، مما يعطي شعورا بنقص تدخل الدولة²

ولا تخضع لرقابة بعدية على تصرفاتها والتي تتمثل في التصديق على مداولاتها، فهي نافذة بمجرد التداول والمصادقة عليها من أغلبية أعضائها، ولا تخضع قراراتها للإلغاء الإداري الذي عادة ما تمارسه السلطة الرئاسية على السلطة المرؤوسة، كما لا تخضع للسحب، أو الحلول محلها في ممارسة اختصاصها وهو ما يعرف بسلطة الحلول، كحلول الوالي محل رئيس البلدية في حالات معينة نص عليها القانون⁽³⁾.

الفرع الثاني: السلطات الإدارية المستقلة لا تخضع للرقابة الوصائية

الرقابة الوصائية هي تلك الرقابة التي تمارسها جهة إدارية معينة بموجب نص قانوني، فلا رقابة وصائية دون وجود نص قانوني، كما هو الحال في قانون البلدية أين نجد الوالي المختص إقليميا يمارس رقابة وصائية على المجالس الشعبية البلدية (هيئة المداولة)، وعلى الأعمال الصادرة عن هذه المجالس، وعلى الأعضاء، كما يمارس رقابة رئاسية على رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفته ممثلا للدولة على المستوى المحلي.

إلا أن هذه الهيئات الإدارية المستقلة رغم إنها ذات طابع إداري إلا أنها لا تخضع للرقابة الوصائية من أية جهة كانت، فهي بالتالي تخرج عن النظام القانوني الإداري نظرا لطبيعتها المتميزة، لأنها هيئات إدارية عمومية مستقلة بحكم القانون منوط بها تنظيم وضبط النشاط الاقتصادي والمالي، وهو مجال حساس يتطلب الخبرة والدراية لذا خولها المشرع سلطة اتخاذ القرارات والأوامر وحتى سلطة توقيع العقوبات دون أن تكون خاضعة للرقابة الإدارية رئاسية كانت أو وصائية.

ولهذا فإن كل القوانين التي أنشئت بموجبها هذه السلطات الإدارية المستقلة لا ترتب على هذه الهيئات رقابة ذات طابع إداري، سواء كانت رئاسية أو وصائية.

لذا فإن هذه السلطات الإدارية المستقلة تتحرر من الرقابة الإدارية، فهي تمارس أعمالها عن طريق التداول، حيث تصبح مداولاتها قرارات إدارية نافذة دون حاجة للمصادقة عليها من جهة إدارية أخرى.

¹ - أ/ عيساوي عز الدين، المكانة الدستورية للهيئات الإدارية المستقلة مآل مبدأ الفصل بين السلطات، مجلة الإجتهد القضائي، العدد 4، جيجل، ص 204.

² - TEITGEN – COLLY (c), histoire d'une institution, paris 1988, p38

³ - قانون رقم 11-10 مؤرخ في 22 جوان 2011 يتعلق بالبلدية، ج ر عدد 37، الصادر في 03 جويلية 2011.

كما أن تمتعها بالاستقلالية المالية والإدارية تجعلها بمنأى عن أية رقابة سوى رقابة القانون، فهي من تقوم بوضع نظامها الداخلي، وتحديد مهام مستخدميها وتصنيفاتهم ورواتبهم⁽¹⁾.

المطلب الثاني: السلطات الإدارية المستقلة ذات طابع سلطوي وإداري

اعترف المشرع الجزائري بالطابع السلطوي للسلطات الإدارية المستقلة، أي أن لها سلطة اتخاذ القرار⁽²⁾، فهي ليست مجرد هيئات إدارية تابعة للجهاز التنفيذي لا تتمتع بأية سلطة مستقلة (الفرع الأول)، كما أن هذه السلطات ذات طابع إداري، حيث تتخذ قرارات في إطار ممارسة مهامها وصلاحياتها قابلة للتنفيذ المباشر، وهو امتياز من امتيازات السلطة العامة معترف به للإدارة العامة متى كان ذلك بهدف تحقيق المنفعة العمومية أو خدمة مرفق عمومي (الفرع الثاني).

الفرع الأول: السلطات الإدارية المستقلة ذات طابع سلطوي

خول المشرع الجزائري السلطات الإدارية المستقلة سلطة اتخاذ القرارات بمفردها دون العودة للسلطة التنفيذية، والتي لا تتدخل في أعمالها لا من قريب ولا من بعيد، فهي بمثابة سلطة علما أن السلطات وفقا لأحكام الدستور هي ثلاث سلطات، سلطة تشريعية وسلطة تنفيذية وسلطة قضائية، الأمر الذي جعل بعض الفقهاء يكيّفونها على أنها بمثابة سلطة رابعة، وهو أمر غير دستوري، أو هي سلطة فوق السلطات، فإلى أي مدى يمكن ألا تمس هذه الهيئات الإدارية المستقلة باختصاص السلطات الأخرى⁽³⁾

كما أنه بالإضافة إلى تمتع أغلب هذه السلطات بالسلطة الإدارية، فهي تتمتع أيضا بالسلطة القمعية في حال ارتكاب المعنيين مخالفات نص عليها القانون تحديدا، كما هو الحال بالنسبة لقانون مجلس المنافسة الأمر رقم 03-03، أين يمكن للمجلس توقيع العقوبات المالية على المخالفين⁽⁴⁾.

الفرع الثاني: السلطات الإدارية ذات طابع إداري

كيفت كل القوانين المنشئة لهذه الهيئات بأنها سلطات ذات طابع إداري، كان أولها القانون رقم 90-07 الذي أنشأ المجلس الأعلى للإعلام⁽⁵⁾، حيث تقوم هذه الهيئات بوظيفة إدارية طبقا للقانون، وهي تابعة

¹ - انظر المادة 7 من المرسوم التشريعي رقم 93-10 مؤرخ في 23 ماي 1993 يتعلق بلجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، ج ر عدد 34، الصادر في 25 ماي 1993، معدل ومتمم.

² - انظر على سبيل المثال المادة 34 من الأمر رقم 03-03.

³ - TEITGEN- COLLY (C), Les instances régulations et la constitution, LGDI, paris 1991, p219

⁴ - انظر المادة 46 من الأمر رقم 03-03.

⁵ - قانون رقم 90-07 مؤرخ في 03 أبريل 1990 يتعلق بالإعلام، ج ر عدد 14، الصادر في 1990.

لجهاز الدولة ولا يعني تمتعها بالاستقلالية انفصالها عن الدولة، بل هي من مكونات هذا الجهاز، إلا أنها مخولة بضبط وتنظيم قطاعات اقتصادية معينة، لذا فهي تتمتع بسلطة اتخاذ قرارات قابلة للتنفيذ المباشر، وهذا يعد في حد ذاته امتياز وكأنها سلطة العامة، مما يعني أن المشرع عاملها معاملة الإدارة العامة عندما تهدف لتحقيق المنافع العامة وخدمة المرافق العمومية.

وعليه فإن قراراتها تنسم بالطابع الإداري رغم أنها تنظم مسائل ومواد اقتصادية ومالية، مما يعني أن الطابع الإداري بخصوص هذه السلطات أصبح له مفهوماً أوسع.

وهذا ما جعلها لا تخضع للرقابة الإدارية المركزية مع أنها أجهزة إدارية عمومية تعمل لحساب الدولة دون أن تكون تابعة لها تتمتع بسلطة اتخاذ القرار⁽¹⁾، فهي تختلف بحكم طبيعتها عن الإدارة بمفهومها التقليدي والتي تخضع لهذا النوع من الرقابة تطبيقاً لمبدأ المشروعية الإدارية.

وعليه فإن القرارات الصادرة عن هذه السلطات قابلة للتنفيذ، سواء كانت قرارات فردية كمنح الرخص والإعتمادات، أو سحبها، أو كانت تنظيمية تحمل قواعد عامة ومجردة تخاطب فئة معينة ومحددة بصفاتهم لا بذواتهم تتمتع بالطابع الإلزامي، بحيث تنشئ التزامات على عاتق الأعوان الاقتصاديين كما تمنح لهم حقوق، كما هو الحال بالنسبة للجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة حيث تخضع تنظيماتها لمصادقة الوزير، خلافاً لمجلس النقد والقرض⁽²⁾.

المبحث الثاني: مدى خضوع السلطات الإدارية المستقلة للرقابة القضائية

رغم أن السلطات الإدارية المستقلة لا تخضع للرقابة الإدارية، إلا أنها تخضع للرقابة القضائية، رغم أن البعض من الفقه يرى تنافي ذلك مع مبدأ الاستقلالية، بل أن هذه الهيئات تتمتع بالحصانة القضائية، وهذه الرقابة تطال الهيئة في حد ذاتها كما تطال الأعمال والتصرفات الصادرة عنها (المطلب الأول)، تكون أمام الجهة القضائية المختصة حسب كل سلطة (المطلب الثاني).

المطلب الأول: السلطات الإدارية المستقلة تخضع للرقابة القضائية

الفرع الأول: الرقابة القضائية على الهيئة

نظراً لأن جل الهيئات الإدارية المستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي والإداري⁽³⁾، فإنها تتمتع بأهلية النفاذ بصفتها مدعية أو مدعى عليها، وذلك أمام الجهات القضائية المختصة.

¹ - بوجملين وليد، سلطات الضبط الاقتصادي في القانون الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الجزائر 2007، ص 18.

² - مرسوم تشريعي رقم 93-10.

³ - انظر على سبيل المثال المادة 23 من الأمر رقم 03-03 يتعلق بالمنافسة.

الفرع الثاني: الرقابة القضائية على الأعمال

تخضع أعمال وتصرفات السلطات الإدارية المستقلة للرقابة القضائية أمام الجهة القضائية المختصة، أي لرقابة القاضي الإداري في الأصل نظرا للطبيعة الإدارية لهذه الهيئات، إلا أنه بالعودة للنصوص القانونية المنشئة لها يتبين أن هذه الهيئات ليست سواء من حيث الرقابة القضائية على أعمالها، فمثلا القرارات التي تصدر عن سلطة ضبط البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية⁽¹⁾، والتي تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال الإداري والمالي⁽²⁾، فإنها تخضع للطعن فيها أمام مجلس الدولة⁽³⁾، وذلك في أجل شهر من تاريخ تبليغها أثر موقف لتتخذ القرار المتخذ، وهذا خلافا للقاعدة العامة المنصوص عليها في قانون الإجراءات المدنية والإدارية رقم 08-09⁽⁴⁾، إلا أنه بالنسبة لمجلس المنافسة⁽⁵⁾ فإن الاختصاص القضائي يتوزع على مجلس الدولة⁽⁶⁾، والغرفة التجارية لمجلس قضاء الجزائر⁽⁷⁾.

يخالف هذا المنطق⁽⁸⁾، لأن كون هذه الهيئات سلطات إدارية مستقلة فإنها تخضع لرقابة القاضي الإداري تطبيقا للمعيار العضوي ولا يتوزع الاختصاص القضائي على عدة جهات قضائية مدنية وإدارية.

المطلب الثاني: الاختصاص القضائي للفصل في النزاعات

لم يكن المشرع موحدا مع جميع الهيئات الإدارية المستقلة سواء من حيث كفاءات وإجراءات الطعن، أو من حيث مواعيد الطعن والفصل في الدعوى القضائية، كما لم يكن موحدا فيما يخص الجهات القضائية المختصة في الطعن القضائي، مما جعل الاختصاص القضائي بين القضاء الإداري أي مجلس الدولة (الفرع الأول) والقضاء العادي (الفرع الثاني).

¹ - قانون رقم 2000-03 مؤرخ في 5 أوت 2000، المتعلق بالبريد والمواصلات السلكية واللاسلكية، ج ر عدد 48، الصادر في 2000.

² - تنص المادة 10 من القانون رقم 2000-03 على أنه: " تنشأ سلطة ضبط مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي".

³ - انظر المادة 7 من القانون رقم 2000-03.

⁴ - انظر المادة 829 من القانون رقم 08-09 مؤرخ في 25 فبراير 2008 يتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، ج ر عدد 21، الصادر في 23 أبريل 2008.

⁵ - أمر رقم 03-03 معدل ومتمم.

⁶ - انظر المادة 19 من الأمر رقم 03-03.

⁷ - انظر المادة 63 فقرة 2 و3 من الأمر رقم 03-03.

⁸ - د/ عليان مالك، رقابة الهيئات الإدارية على عقود الامتياز في الجزائر، مجلة البحوث والدراسات العلمية، عدد 8، جزء 2، جامعة يحي فارس المدينة، نوفمبر 2014، ص 16.

الفرع الأول: اختصاص مجلس الدولة

تكاد تجمع كل النصوص القانونية المنشئة للسلطات الإدارية المستقلة على اختصاص مجلس الدولة في النظر في المنازعات المرتبطة بهذه الهيئات أو التصرفات الصادرة عنها باعتبارها سلطات مركزية، وهذا تطبيقاً للمعيار العضوي المنصوص عليه بموجب قانون الإجراءات المدنية والإدارية رقم 08-09⁽¹⁾.

كما أن قانون الإجراءات المدنية والإدارية ينص على اختصاص مجلس الدولة في المنازعات التي تحليلها له نصوص خاصة⁽²⁾ كالنصوص القانونية المنشئة لهذه السلطات الإدارية المستقلة، وهو اختصاص نوعي من النظام العام.

علماً أن قانون الإجراءات المدنية والإدارية رقم 08-09 لم ينص بصريح العبارة على هذه السلطات الإدارية المستقلة، ونفس الأمر بالنسبة للقانون العضوي رقم 98-01 المتعلق بمجلس الدولة، حيث لم ينص هو الآخر على هذه السلطات الإدارية، وإنما نص على الهيئات الإدارية المركزية⁽³⁾، وهو ما يستشف منه انعقاد الاختصاص لمجلس الدولة للنظر في منازعات هذه السلطات باعتبارها هيئات إدارية مركزية.

وقد نجد أحياناً قانون واحد يعطي الاختصاص لأكثر من جهة قضائية، مثل قانون المنافسة الأمر رقم 03-03 الذي يعطي مجلس الدولة اختصاص النظر في قرارات رفض الترخيص بالتجميع بقرار معلل إذا كان من شأنه المساس بالمنافسة⁽⁴⁾، وأما بالنسبة للقرارات الأخرى فإن الاختصاص يؤول للغرفة التجارية لمجلس قضاء الجزائر⁽⁵⁾.

أما شكل الطعن الذي يقدم لمجلس الدولة فإن هذه القوانين لم تشر لذلك، مما يدفعنا إلى العودة إلى قانون الإجراءات المدنية والإدارية لتحديد شكل الطعن، والذي يجب تقديمه في شكل عريضة مكتوبة وموقعة من طرف محامي معتمد تحت طائلة رفض الطعن⁽⁶⁾، باستثناء الدولة والولاية والبلدية من هذا الشرط.

¹ - انظر المادة 800 ، والمادة 901 من القانون رقم 08-09.

² - انظر المادة 902 من القانون رقم 08-09.

³ - انظر المادة 9 من القانون العضوي رقم 98-01، والمادة رقم 901 من القانون رقم 08-09.

⁴ - انظر المادة 19 من الأمر رقم 03-03.

⁵ - انظر المادة 46 من الأمر رقم 03-03.

⁶ - انظر المواد 14 و 826 و 827 من القانون رقم 08-09.

إلا أنه بالنسبة للمواعيد فإنها تختلف من قانون لآخر وحسب كل سلطة، فمثلا بالنسبة للجنة تنظيم ومراقبة البورصة، فقد ألزم المرسوم التشريعي رقم 93-10⁽¹⁾ أن الفصل في قرارات اللجنة محل الطعن يكون في أجل أقصاه ثلاثة(03) أشهر من تاريخ تسجيل الطعن، مثل قرارات رخص منح الإعتماد، أو تجديده أو سحبه، وأما الفصل في الطعن فيكون في أجل أقصاه ستة(06) أشهر من تاريخ تسجيله⁽²⁾.

الفرع الثاني: اختصاص القضاء العادي

يختص القضاء العادي كذلك في الفصل في بعض المنازعات المرابطة بهذه السلطات، فمثلا بالنسبة لمجلس المنافسة، فإنه يمكن الطعن في القرارات الإدارية محل المخالفات المحظورة المنصوص عليها بموجب المواد 6 و 7 و 10 و 11 و 12 من الأمر رقم 03-03 والتي تعود لاختصاص مجلس المنافسة، أمام الغرفة التجارية لمجلس قضاء الجزائر في أجل شهر من تاريخ استلام القرار، وفي أجل عشرين يوما فيما يتعلق بالتدابير المؤقتة، دون أن يرتب الطعن الأثر الموقوف لتنفيذ القرار⁽³⁾.

خلافا للقاعدة العامة المنصوص عليها في قانون الإجراءات المدنية والإدارية رقم 08-09 لاسيما المادة 829 منه وهي أربعة أشهر من تاريخ تبليغ القرار أو نشره.

وتجدر الإشارة إلى أنه تقريبا كل الآجال المنصوص عليها بموجب هذه النصوص القانونية المنشئة لهذه السلطات للطعن في القرارات المتخذة من قبلها، تخرج عن القاعدة العامة المنصوص عليها بموجب قانون الإجراءات المدنية والإدارية رقم 08-09 وهي أربعة (04) أشهر من تبليغ القرار أو نشره.

وما دامت هذه الآجال الخاصة منصوص عليها بموجب قوانين خاصة، فإن المعني مطالب بالتقيد بها وليس بآجال القاعدة العامة لأن الخاص يقيد العام.

¹ - انظر المادتين من المرسوم التشريعي رقم 93-10 المعدل والمتمم.

² - موسى رحموني، الرقابة القضائية على سلطات الضبط المستقلة، مذكرة ماجستير في القانون، تخصص قانون إداري وإدارة عامة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر، باتنة 2013، ص 128.

³ - انظر المادة 63 فقرة 2 و 3 من الأمر رقم 03-03.

خاتمة

نخلص في نهاية هذا البحث إلى القول بأن المشرع حسن ما فعل عندما أقر عدم خضوع السلطات الإدارية المستقلة للرقابة الإدارية، سواء كانت رقابة إدارية وصائية أو رقابة إدارية رئاسية، وهذا بهدف المحافظة على استقلالية هذه السلطات كونها سلطات إدارية مستقلة، ولأن طبيعتها المتميزة وخصوصية القطاعات التي تنظمها وتضبطها لا تتلاءم مع الرقابة الإدارية مهما كانت.

إلا أن المشرع أخضع هذه السلطات إلى الرقابة القضائية، بهدف مراقبة مشروعيتها قراراتها، أو المنازعات المرتبطة بهذه السلطات، وذلك أمام القاضي الإداري أي مجلس الدولة، أو أمام القضاء العادي بالنسبة لبعض هذه السلطات، كمجلس المنافسة على سبيل المثال، حيث يتوزع الاختصاص القضائي على كل من القضاء الإداري والقضاء العادي.

علما أن أغلب هذه السلطات الإدارية المستقلة تتمتع بالشخصية القانونية مما يجعلها تتمتع بأهلية التقاضي بصفقتها مدعية أو مدعى عليها، وذلك أمام كل الهيئات القضائية التي يطرح عليها النزاع، رغم أن بعض أعضاء هذه السلطات قضاة ينتمون لسلك القضاء، بل وأن هذه السلطات في حد ذاتها هناك من كيفها على أنها سلطات شبه قضائية، ومع هذا فهي تخضع للرقابة القضائية لحماية حقوق المتضررين من قراراتها، وهي حماية مقررة بموجب الدستور.

إلا أن هذه الرقابة القضائية لا تتم حسب الأشكال والإجراءات المنصوص عليها بموجب قانون الإجراءات المدنية والإدارية رقم 08-09، ولا تخضع للقاعدة العامة سواء من حيث إجراءات الطعن، أو مواعيد الطعن التي تتميز بالقصر خلافا للقانون المذكور، أو من حيث الآثار المترتبة على الطعن القضائي.

ويفسر هذا بطبيعة هذه السلطات الإدارية المستقلة، التي تفصل في مواد اقتصادية ومالية مع أنها سلطات إدارية، ولطبيعة المنازعات المحتملة والتي تتميز هي الأخرى بطابع خاص، مما جعل المشرع يمزج بين اختصاص القضاء العادي والإداري.

إلا أنه رغم إيجابية خضوع السلطات الإدارية المستقلة للرقابة القضائية، فهناك من يعتبر ذلك بمثابة حد من استقلالية هذه السلطات، وتدخل من القاضي في مجال حساس يجب أن يترك لأهل الاختصاص والخبرة.

المراجع

أولاً: الكتب

- وليد بوجملين، سلطات الضبط الاقتصادي في القانون الجزائري، دار بلقيس، الجزائر 2011.
- د/ تيورسي محمد، الضوابط القانونية للحرية التنافسية في الجزائر، دار هومة الجزائر 2013.
- لينا حسن زكي، قانون حماية المنافسة ومنع الاحتكار، دراسة مقارنة في القانون المصري والفرنسي، دار النهضة العربية، القاهرة 2005.

ثانياً: الرسائل والمذكرات الجامعية

- قوراري حميد، سلطة ضبط الاقتصاد، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تلمسان 2009.
- موسى رحموني، الرقابة القضائية على سلطات الضبط الإداري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر 2013.

ثالثاً: المقالات

- عيساوي عز الدين، المكانة الدستورية للهيئات الإدارية المستقلة، ومآل مبدأ الفصل بين السلطات، مجلة الاجتهاد القضائي، عدد 4، جيجل.
- عليان مالك، رقابة الهيئات الإدارية على عقود الامتياز في الجزائر، مجلة البحوث والدراسات، العدد 8، الجزء 2، جامعة يحي فارس المدية 2014.
- غناي رمضان، موقف مجلس الدولة من الرقابة على القرارات التأديبية الصادرة عن المجلس الأعلى للقضاء، مجلة مجلس الدولة، العدد 6، الجزائر 2005.

رابعاً: النصوص التشريعية

1- الدساتير

- دستور 2016 الصادر بموجب القانون رقم 16- 01 مؤرخ في 6 مارس 2016، يتضمن التعديل الدستوري، ج ر عدد 14، الصادر في 7 مارس 2016.
- دستور 1989 الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 89- 18 مؤرخ في 28 فبراير 1989، ج ر عدد 9، الصادر في 1 مارس 1989.

2- النصوص التشريعية

- قانون رقم 90-07 مؤرخ في 13 أبريل 1990 يتعلق بالإعلام، ج ر عدد 14، الصادر في 15 أبريل 1990.
- قانون 2000-03 مؤرخ في 05 أوت 2000، المتعلق بالقواعد العامة للبريد والمواصلات السلكية واللاسلكية، ج ر عدد 48، الصادر في 6 أوت 2000.

- أمر 03-03 مؤرخ في 19 يوليو 2003، يتعلق بالمنافسة، ج ر عدد 43، الصادر في 23 يوليو 2003 معدل ومتمم.
- قانون رقم 03-04 مؤرخ في 17 فبراير 2000، يعدل ويتمم المرسوم التشريعي رقم 93-10، مؤرخ في 23 مايو 1993، والمتعلق ببورصة القيم المنقولة، ج ر عدد 11، الصادر في 19 فبراير 2003
- قانون رقم 08-09 مؤرخ في 25 فبراير 2008، يتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، ج ر عدد 21، الصادر في 23 أبريل 2008.
- أمر رقم 11-10 مؤرخ في 22 جوان 2011، يتعلق بالبلدية، ج ر عدد 37، الصادر في 3 جويلية 2011.

خامسا: باللغة الفرنسية

- TEIGEN – COLLY (c), histoire d' une institution , paris 1988
- TEIGEN- COLLY (c), les instances régulations et la constitution , L G L D , paris 1991
- ZOUAIMIA Rachid, les autorités administrative indépendantes et la régulation économique , R evue idara, n° 2 , 2004 p p 23 68 .

الجزاءات المطبقة من السلطات الإدارية المستقلة

شيخ ناجية أستاذة محاضرة" أ" - كلية الحقوق والعلوم السياسية/تيزي وزو

مقدمة:

إنّ السياسات الجنائية المعاصرة متعددة، ومن أهمّها نجد "ظاهرة إزالة التجريم"، التي مفادها إقصاء القاضي الجزائي كنتيجة بديهية لتكريس الاختصاص القمعي للسلطات الإدارية المستقلة، وكل ذلك بسبب عجز وقصور القاضي الجزائي عن مواكبة أهداف الضبط الاقتصادي، وهو ما يفهم من واقع القضاء الجزائي الذي يتسم بالبطء في الفصل والتعقيد في الإجراءات، وأيضاً من الواقع الاقتصادي الذي يمتاز بالسرعة والمرونة.

وما تجدر الإشارة إليه هنا، هو أنّ هذه الجزاءات المطبقة من قبل سلطات الضبط الإداري هي عقوبات لا ترقى إلى مستوى العقوبات الجنائية، حيث نجد الكثير من الفقهاء يقولون بأنها عقوبات "من الجيل الثاني"، نظراً لعدم اشتغالها للعقوبات السالبة للحرية كالحبس، والسجن، التي تعود أصالة إلى القاضي. وهنا يطرح الإشكال الآتي: ما خصوصية الجزاءات التي تفرضها السلطات الإدارية المستقلة في الجزائر؟

I - العقوبات المالية:

تتحدد العقوبات المالية وفق معايير متنوعة ومختلفة، وهذا ما جعلها تتراوح بين غرامات مالية محددة بالدينار (أولاً)، وغرامات مرتبطة برقم الأعمال وبرأسمال (ثانياً)، وأخرى مرتبطة بموضوع المخالفة (ثالثاً).

أولاً - الغرامات المالية المحددة بالدينار:

1 - الغرامات العادية: منح المشرع الجزائري صلاحية توقيع هذه الغرامات إلى كلّ من مجلس المنافسة الذي يفرض غرامة لا تتجاوز ستة ملايين ديناراً (6000.000 دج) على الأشخاص الطبيعية أو المعنوية التي لا تملك رقم أعمال محدد، وغرامة قدرها مليوني دينار (2000.000 دج) على الأشخاص الطبيعيين المساهمين في تنفيذ أو تنظيم الممارسات المقيدة للمنافسة، كما يعاقب بغرامة لا تتجاوز ثمانمائة ألف دينار (800.000 دج) ضد المؤسسات التي تتعمد تقديم معلومات خاطئة أو غير كاملة أو تنتهون في تقديمها⁽¹⁾، ولجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها التي تفرض غرامات يحددها بعشرة ملايين دينار

¹ - عملاً بالمواد 56، 57 و 59 من الأمر رقم 03-03 المؤرخ في 19 جويلية 2003، يتعلق بالمنافسة، جريدة رسمية، عدد 43، صادر بتاريخ 19 جويلية 2003، معدل ومتمم بالقانون رقم 08-12 والقانون رقم 10-05 جريدة رسمية، عدد 46، صادر بتاريخ 18 أوت 2010.

(10.000.000 دج) ⁽¹⁾، بالإضافة للجنة الإشراف على التأمينات التي تفرض غرامة تقدر بمليون دينار (1000.000 دج) على شركات التأمين و/أو إعادة التأمين، وكذلك سلطة ضبط السمعي البصري التي تملك إمكانية فرض غرامة مالية لا تتجاوز مليوني دينار (2000.000 دج).

2 - الغرامات التهديدية والتأخيرية:

يختص بتوقيعها كل من مجلس المنافسة الذي يوقع غرامات تهديدية لا تقل عن مائة وخمسين ألف دينار (150.000 دج) على المؤسسات التي لم تحترم الأوامر والإجراءات المؤقتة في الآجال المحددة، وغرامة تهديدية لا تقل عن مائة ألف دينار (100.000 دج) عن كل يوم تأخير ضد المؤسسات التي تعتمد تقديم معلومات خاطئة أو غير كاملة تنهون في تقديمها ⁽²⁾، وكذلك لجنة الإشراف على التأمينات التي خول لها المشرع فرض غرامات تأخيرية تقدر بمبلغ عشر آلاف دينار (10.000 دج) عن كل يوم تأخير بالنسبة لشركات التأمين و/أو إعادة التأمين وفروع الشركات الأجنبية المخالفة للالتزامات المنصوص عليها في المادة 01/226 من الأمر رقم 95-07. وبغرامة تقدر عشرة آلاف دينار (10.000 دج) عن كل يوم تأخير في حالة عدم التزام شركات التأمين بنشر ميزانياتها وحساباتها في الآجال المحددة.

ثانيا - الغرامات المالية المرتبطة برقم الأعمال وبرأسمال:

1 - الغرامات المالية المرتبطة برقم الأعمال:

يعتبر رقم الأعمال المحقق من قبل الشركات مؤشر عن القوة الشرائية الفعلية لديها ⁽³⁾، وقد أسند هذا النوع من العقوبات إلى كل من مجلس المنافسة الذي يفرض غرامات لا تفوق 12% عن رقم الأعمال من غير الرسوم المحققة في الجزائر في آخر السنة مختتمة على الممارسات المقيدة للمنافسة، وغرامة تصل إلى 05% من رقم الأعمال من غير الرسوم المحققة في الجزائر في آخر سنة مالية مختتمة في حالة عدم احترام الالتزامات المتعلقة بتخفيف آثار التجميع على المنافسة، ولجنة الإشراف على التأمينات التي توقع غرامة لا تتجاوز 01% من رقم الأعمال الشامل للفرع المعني المحسوب على السنة المالية المقفلة في حالة مخالفة تسعيرة التأمينات الإجبارية المفروضة من قبل الإدارة، بالإضافة إلى سلطة ضبط السمعي البصري التي تسلط غرامات يحدد مبلغها بين 2% و 5% من رقم الأعمال المحقق خارج الرسوم خلال آخر نشاط مغلق محسوب على فترة اثني عشر (12) شهرا، وكذا لجنة ضبط الكهرباء والغاز التي تفرض غرامة في حدود 3% من رقم أعمال السنة الفارطة للمتعامل المرتكب للمخالفة، دون أن يفوق مبلغ خمس ملايين دينار

¹ - طبقا للمادة 55 من المرسوم التشريعي رقم 93-10 المؤرخ في 23 ماي 1993، يتعلق ببورصة القيم المنقولة، جريدة رسمية، عدد 34، معدل ومتمم.

² - المادتين 58 و 59 من الأمر رقم 03-03، مرجع سابق.

³ - كثر محمد الشريف، الممارسات المنافسة للمنافسة في القانون الجزائري، أطروحة دكتوراه، نيزي وزو، 2005، ص 222.

5.000.000 دج)، ويرفع إلى 5% في حالة العود دون أن يفوق عشرة ملايين دينار (10.000.000 دج).

8 - الغرامات المالية المرتبطة برأسمال:

حصر المشرع الجزائري سلطة فرض هذا النوع من الغرامات على سلطة واحدة هي اللجنة المصرفية، حيث ورد في نص المادة 114 فقرة أخيرة من الأمر رقم 03-11⁽¹⁾ أنه يمكن للجنة المصرفية أن تقضي بعقوبة مالية تكون مساوية على الأكثر للرأسمال الأدنى الذي يلزم البنك أو المؤسسة المالية بتوفيره، كعقوبة أصلية أو كعقوبة تكميلية، وقد تم تحديد الحد الأدنى لرأسمال الذي يجب على البنوك والمؤسسات المالية العاملة في الجزائر أن تحرره عند تأسيسها بموجب المادة 02 من النظام رقم 04-01 على النحو الآتي:

- يجب على البنوك والمؤسسات المالية العاملة في الجزائر أن تحرره عند تأسيسها بموجب المادة 02 من النظام رقم 04-01 على النحو الآتي:

- بالنسبة للبنوك التي تتلقى الأموال من الجمهور وعمليات القرض؛ وتضع وسائل تحت تصرف الزبائن، وتدير هذه الوسائل، يجب أن يكون رأسمالها يساوي على الأقل مليارين وخمسمائة مليون دينار (2.500.000.000 دج).

- بالنسبة للمؤسسات المالية التي لا تقوم بتلقي الأموال من الجمهور، ولا يمكنها إدارة وسائل الدفع أو وضعها تحت تصرف زبائنهم، وبإمكانها القيام بسائر العمليات الأخرى التي تقوم بها البنوك، يجب أن يكون يساوي على الأقل خمسمائة مليون دينار (500.000.000 دج).

وعليه، فإن الغرامات المالية المرتبطة برأسمال التي توقع من طرف اللجنة المصرفية لابدّ ألا تتعدى مليارين وخمسمائة مليون دينار (2.500.000.000 دج) بالنسبة للبنوك، وخمسمائة مليون دينار (500.000.000 دج) بالنسبة للمؤسسات المالية.

ثالثا - الغرامات المالية المرتبطة بموضوع المخالفة:

1 - غرامات مرتبطة بمبلغ الصفقات غير المشروعة:

نجد هذا النوع من الغرامات على مستوى لجنة الإشراف على التأمينات حيث تنص المادة 248 مكرر 01 من الأمر رقم 95-07 المعدل والمتمم أنه « ... تعاقب شركات التأمين و/أو إعادة التأمين وفروع شركات التأمين الأجنبية التي تخالف الأحكام القانونية المتعلقة بالمنافسة، بغرامة لا يتجاوز مبلغها 10% من مبلغ الصفقة ... ».

¹ - أمر رقم 03-11 مؤرخ في 26 أوت 2003، يتعلق بالنقد والقرض، جريدة رسمية، عدد 52، صادر في 27 أوت 2003، معدل ومتمم.

2 - الغرامات المرتبطة بقيمة الربح المحقق بمناسبة ممارسة مقيدة للمنافسة:

هي غرامات مطبقة من طرف سلطة واحدة وهي مجلس المنافسة، وذلك بموجب المادة 56 من الأمر رقم 03-03 المعدل والمتمم التي تنص على أنه: « يعاقب على الممارسات المقيدة للمنافسة كما هو منصوص عليها في المادة 14 من هذا الأمر، بغرامة...، أو بغرامة تساوي على الأقل ضعف الربح المحقق بواسطة هذه الممارسة، على ألا تتجاوز هذه الغرامة أربعة أضعاف هذا الربح... ».

II - العقوبات غير المالية:

أولا - العقوبات التأديبية:

تهدف هذه العقوبات إلى الإصلاح وبعث نوع من الحذر لدى الأشخاص المخالفين، حتى لا يقع في هذه الأفعال من جديد⁽¹⁾، وتتمثل في كل من: الإنذار (1)، التوبيخ (2)، ونشر القرار (3).

1 - الإنذار:

لقد قصر المشرع الجزائري سلطة إصدار هذا الجزاء من اللجنة المصرفية بموجب المادة 114 من الأمر رقم 11-03، ولجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها بموجب المادة 55 من المرسوم التشريعي رقم 10-93، ولجنة الإشراف على التأمينات بموجب المادة 241 من الأمر رقم 07-95 المعدل والمتمم.

2 - التوبيخ:

يحتل التوبيخ المركز الثاني في سلم العقوبات التأديبية بعد الإنذار، ولما تمّ تقرير هذا الجزاء بموجب المادة 114 من الأمر رقم 11-03 المعدل والمتمم، والمادة 55 من المرسوم التشريعي رقم 10-93، والمادة 241 من الأمر رقم 07-95 المعدل والمتمم.

3 - نشر القرارات:

إنّ هذا الجزاء يؤدي إلى المساس بسمعة الأشخاص والثقة الممنوحة لهم على مستوى الميدان الذي يمارسون فيه نشاطهم، وقد اقرّ المشرع هذه العقوبة على مستوى سلطة ضبط الكهرباء والغاز التي تقوم بشهر ونشر قرار العقوبة الصادر عنها، وعلى مستوى مجلس المنافسة الذي سمح له المشرع بنشر مستخرجات من قراراته وكل المعلومات الأخرى بواسطة أي وسيلة إعلامية أخرى، وكذلك على مستوى سلطة ضبط الصحافة المكتوبة التي توجب على أجهزة الإعلام نشر الملاحظات والتوصيات التي وجهتها لها،

¹ - آيت مولود فاتح، حماية ادخار المستثمر في القيم المنقولة في القانون الجزائري، رسالة دكتوراه، تخصص قانون، جامعة تيزي وزو، 2012، ص 409.

وسلطة ضبط السمعي البصري التي تقوم بنشر الإعذار الموجه إلى الأشخاص المخالفة للنصوص التشريعية والتنظيمية⁽¹⁾.

ثانيا - العقوبات المقيدة للحقوق:

تعتبر هذه الجزاءات أكثر خطورة وشدة من تلك التأديبية، كونها تمس وتنقص من حقوق المخالفين وتتمثل أساسا في: وقف المهام والأنشطة بصفة مؤقتة (1)، وسحب التراخيص بصفة مؤقتة أيضا (2).

1 - وقف المهام والأنشطة بصفة مؤقتة:

أسند المشرع الجزائر مثل هذه الجزاءات إلى كل من الغرفة التأديبية والتحكيمية للجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، حيث منح لها إمكانية حظر النشاط كله أو جزءه بصفة مؤقتة⁽²⁾، واللجنة المصرفية التي خول لها سلطة التوقيف المؤقت لمسير أو أكثر وسلطة الإغلاق المؤقت للمؤسسات التي يملكها الشخص المعاقب أو بعضها أو جميعها.

وأیضا لجنة الإشراف على التأمينات التي تملك سلطة الإيقاف المؤقت لواحد أو أكثر من المسيرين، وكذلك سلطة ضبط الصحافة المكتوبة التي يمكنها وقف النشريات إلى غاية التزامها بتبيين اسم ولقب المدير مسؤول النشر، وعنوان التحرير والإدارة... الخ، وسلطة ضبط السمعي التي يمكنها في حالة عدم امتثال الشخص المعنوي المرخص له باستغلال خدمة الاتصال السمعي والبصري لمقتضيات الإعذار أن تأمر بالتعليق الجزئي أو الكلي للبرامج التي وقع بثها لمدة تتجاوز شهرا واحدا⁽³⁾.

2 - سحب التراخيص بصفة مؤقتة:

ولقد تم تطبيق هذه العقوبة من طرف لجنة ضبط الكهرباء والغاز، التي تقوم بسحب رخصة الاستغلال بصفة مؤقتة لفترة لا تتجاوز سنة، وعلى مستوى سلطة ضبط البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية التي تملك سلطة التعليق الفوري لرخصة إنشاء واستغلال الشبكات العمومية في حالة انتهاك المقتضيات التي يتطلبها الدفاع الوطني والأمن العمومي.

بالإضافة إلى سلطة ضبط السمعي البصري التي تملك صلاحية تعليق الرخصة لمدة لا تتعدى شهر واحد على كل إخلال غير مرتبط بمحتوى البرامج في حال عدم امتثال الشخص المعنوي المرخص له

¹ - مزيان هشام، العلاقة بين السلطات الإدارية المستقلة والقضاء في القانون الجزائري، مذكرة ماجستير، جامعة بجاية، 2014 - 2015، ص 44.

² - المادة 55 من المرسوم التشريعي رقم 93-10، مرجع سابق.

³ - المادة 101 من القانون رقم 14-04 مؤرخ في 24 فيفري 2014، يتعلق بالنشاط السمعي البصري، جريدة رسمية عدد 16، صادر بتاريخ 23 مارس 2014.

باستغلال خدمة الاتصال السمعي والبصري لمقتضيات الإعذار رغم العقوبة المالية⁽¹⁾، كما تملك صلاحية التعليق الفوري للرخصة دون إعذار مسبق وقبل قرار سحبها في حال الإخلال بمقتضيات الدفاع والأمن الوطنيين والإخلال بالنظام العام والآداب العامة⁽²⁾.

ثالثاً - العقوبات السالبة للحقوق:

تُعدّ هذه العقوبات أكثر خطورة وشدة على الإطلاق إذا ما قورنت بتلك السابقة، وهي تهدف إلى سلب حقوق الأشخاص المخالفين بصفة نهائية عن طريق إنهاء المهام والأنشطة⁽¹⁾، وسحب الاعتماد⁽²⁾.

1 - إنهاء المهام والأنشطة بصفة نهائية⁽³⁾:

وهي عقوبة توقعها كل من:

- اللجنة المصرفية، حيث أجاز لها المشرع أن تقضي بعقوبة إنهاء المهام التي تمس الأشخاص الطبيعية المسيرة للبنوك والمؤسسات المالية مع تعيين شخص قائم بالإدارة أو عدم تعيينه، وعقوبة منع البنوك والمؤسسات المالية من ممارسة بعض العمليات وغيرها من أنواع الحدّ من ممارسة نشاط⁽⁴⁾،
- وعلى مستوى الغرفة التأديبية والتحكيمية للجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها التي أجاز لها المشرع أن تتخذ عقوبة حظر النشاط محل المخالفة كله أو جزءه بصفة نهائية،

- وكذا لجنة ضبط الكهرباء والغاز التي تفرض عقوبة الإغلاق النهائي لإحدى

المؤسسات التي يملكها الشخص المعاقب أو بعضها أو جميعها، وعقوبة المنع من ممارسة

النشاط المهني أو الاجتماعي موضوع المخالفة⁽⁵⁾.

- وكذا لجنة ضبط الكهرباء والغاز التي تفرض عقوبة الإغلاق النهائي لإحدى المؤسسات التي يملكها الشخص المعاقب أو بعضها أو جميعها، وعقوبة المنع من ممارسة النشاط المهني أو الاجتماعي موضوع المخالفة⁽⁶⁾.

¹ - المادة 38 من القانون رقم 03-2000 المؤرخ في 05 أوت 2000 يحدد القواعد العامة المتعلقة بالبريد والمواصلات

السلكية واللاسلكية، جريدة رسمية عدد 48، صادر بتاريخ 06 أوت 2000، معدل ومتمم.

² - المادة 101 من القانون رقم 14-04، مرجع سابق.

³ - هشام مزيان، مرجع سابق، ص 46.

⁴ - طبقاً للمادة 114 فقرة 5 من الأمر رقم 11-03، مرجع سابق.

⁵ - عملاً بالمادة 5/114 من الأمر رقم 11-03، المعدل والمتمم، مرجع سابق.

⁶ - المادة 153 من القانون رقم 02-01 المؤرخ في 05 فيفري 2002، يتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز ج 8 صادر بتاريخ 6

فيفري 2002.

2 - سحب الاعتماد والرخصة:

وهي عقوبة تطبق من طرف كل من:

- لجنة ضبط الكهرباء والغاز، حيث أسندت هذه العقوبة لهذه اللجنة بموجب المادة 149 من القانون رقم 01-02، حيث أصبح بإمكان اللجنة سحب رخصة الاستغلال في حالة التقصير الخطير الذي يسجل بدوره في قرار السحب،

- وبموجب المادة 36 من القانون رقم 03-2000 أعطيت سلطة ضبط البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية صلاحية توقيع عقوبة السحب النهائي للرخصة، والتي تصدر في مرسوم تنفيذي بعد الموافقة عليه من طرف الوزير المكلف بالاتصالات⁽¹⁾.

- كما منح المشرع مثل هذه العقوبة لمجلس النقد والقرض بالرغم من أن حالات السحب المتمثلة في (عدم استغلال الاعتماد لمدة اثني عشر (12) شهرا، وتوقف النشاط موضوع الاعتماد لمدة 06 أشهر، وعدم التزام البنوك أو المؤسسة المالية برفع رأسمالها خلال المدة المقدرة بسنتين) تدخل ضمن مخالفة الأحكام القانونية أو التنظيمية التي تختص اللجنة المصرفية جمعها وفق المادة 114 منه.

- كما أسند للجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها سلطة اتخاذ عقوبة سحب الاعتماد في مجال البورصة.

- وأيضا خول المشرع لسلطة ضبط الصحافة المكتوبة بموجب المادة 16 من القانون العضوي رقم 05-12 الحق في سحب الاعتماد،

- وعقوبة سحب الرخصة لسلطة ضبط السمع البصري⁽²⁾، بموجب المادة 102 والمادة 103 من القانون رقم 04-14.

خاتمة:

في الأخير، وأمام تكريس الاختصاص القمعي للسلطات الإدارية المستقلة، يتأكد تطبيق "ظاهرة إزالة التجريم" كسياسة جزائية معاصرة، من خلالها يمنح الاختصاص القمعي للسلطات الإدارية المستقلة مقابل إقصاء المشرع للقاضي الجزائي - كليا وجزئيا - من التدخل في المجال الاقتصادي، ورفع صفة التجريم على المخالفات الاقتصادية، وبالتالي استبعاد العقاب الجنائي واستبداله بالعقاب الإداري.

¹ - المادة 33 من القانون رقم 03-2000، مرجع سابق.

² - مزيان هشام، مرجع سابق، ص 47.

ويستخلص من استقراء النصوص القانونية المتفرقة والمنظمة لمجمل هذه السلطات الإدارية المستقلة، أنّ هذه الجزاءات متعددة، تتراوح بين تلك الجزاءات المالية وغير المالية، فهي من طبيعة متنوعة، والمهم في ذلك أنها لا تصل إلى تلك الجزاءات السالبة للحرية.

توصيات أشغال الملتقى الوطني الموسوم بـ:
الآليات القانونية لإنعاش الاقتصاد الوطني في ظل التعديل الدستوري
لسنة 2016



توصيات اليوم الدراسي

الموسوم بـ: استقلالية سلطات الضبط في الجزائر

01. ضرورة توضيح فكرة الضبط الاقتصادي في القانون الجزائري.
02. ضرورة ضبط المصطلح الدقيق لسلطات الضبط، التي تارة ترد: هيئة وتارة وكالة وتارة سلطة وتارة أخرى لجنة، والاعتراف بمنح الشخصية المعنوية لجميع السلطات وذلك برفع اللبس والغموض.
03. ضرورة وضع قانون ينظم جميع هذه السلطات، يسمى بقانون الضبط الاقتصادي، بمعنى تقنيته بدلا من إيجاد مجموعة من القوانين المتبعثرة المنظمة لها.
04. مراجعة استقلالية سلطات الضبط عن السلطة التنفيذية.
05. وضع إطار دستوري لاختصاصات سلطات الضبط بصورة عامة وسلطات ضبط النشاط الاقتصادي بصورة خاصة وذلك لتجنب الاصطدام بين السلطة التنظيمية الممنوحة لها مع السلطة التنظيمية الممنوحة للسلطة التنفيذية.
06. ضرورة الإسراع بإصدار المرسوم التنفيذي الخاص بسلطة الضبط المستقلة الخاصة بالصفقات العمومية.
07. إعطاء الحق لسلطات الضبط الاقتصادي في وضع النظام الداخلي الخاص بها دون تدخل السلطة التنفيذية.
08. ضرورة تخفيف الرقابة الشديدة على بعض السلطات الممنوحة لها الحق في إصدار الأنظمة.
09. تكريس الاختصاص القمعي للسلطات الإدارية يؤكد تكريس "ظاهرة إزالة التنظيم" التي تعدّ بالفعل سياسة جنائية معاصرة.⁴

10. إن تحقيق رقابة قضائية فعّالة على نشاطات سلطات الضبط الاقتصادي يتطلب إدخال إصلاحات على جهاز القضاء بتوفير له ضمانات تجسد الاستقلالية الفعلية عن السلطة التنفيذية.

11. إن حماية الفاعلين الاقتصاديين يقتضي على الدولة توحيد القواعد القانونية المتعلقة بكيفية تقديم الطعون القضائية وتوفير المرونة والبساطة للمتعاملين للوصول إلى القضاء الإداري ذلك أن النشاط الاقتصادي المالي والتجاري يحتاج إلى السرعة.

12. ضرورة تتممة المادة 901 من القانون رقم 09/08 والمادة 09 من القانون رقم 01/98 لإدراج السلطات الإدارية المستقلة ضمن أحكام هاتين المادتين لتجنب الجدل.

13. إلغاء المادة 33 من قانون المنافسة التي تجعل ميزانية مجلس المنافسة ضمن أبواب ميزانية التجارة وهو يتعارض مع نص المادة 23 منه.

14. الإبقاء على الآلية المعمول بها لممارسة الطعن القضائي في قرارات مجلس المنافسة مع محاولة تعديل النصوص الماسة بالمبادئ الثابتة في المجال الإجرائي القضائي.

الفهرس

الاسم واللقب	الرتبة العلمية /الجامعة	عنوان المداخلة	الصفحة	
لونيسى علييسى علي	أستاذ مساعد قسم أ، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة البويرة	ظهور السلطات الإدارية المستقلة: بين مفهوم المصطلح والخضوع للرقابة القضائية.	06	
بلحارث ليندة قريم سكورة	أستاذة محاضرة "أ"، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة البويرة طالبة دكتوراه، ، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة البويرة	تطور فكرة الضبط الاقتصادي والدور الجديد للدولة	27	
د.خلوفي خدوجة أ/ كرعلي مصطفى	أستاذة محاضر "أ"، كلية الحقوق والعلوم السياسية- جامعة ألكي محند أولحاج البويرة. أستاذ مساعد "ب"، كلية الحقوق والعلوم السياسية- جامعة ألكي محند أولحاج البويرة.	مدى دستورية الاختصاص التنظيمي لسلطات الضبط النشاط الاقتصادي	40	
والي نادية منصوري صونيا	أستاذة محاضرة "أ"، كلية الحقوق ولعلوم السياسية- جامعة البويرة. أستاذة محاضرة "ب" كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة البويرة	عن الاستقلالية الوظيفية لسلطات الضبط الاقتصادي	48	
لعشاش محمد	أستاذ محاضر "أ"، بكلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة ألكي محند اولحاج بالبويرة	مدى خضوع السلطات الإدارية المستقلة للرقابة بنوعها إدارية وقضائية.	60	
شيخ ناجية	أستاذة محاضرة "أ"- كلية الحقوق والعلوم السياسية/تيزي وزو	الجزاء المطبقة من السلطات الإدارية المستقلة	71	
توصيات أشغال اليوم الدراسي الموسوم بـ "استقلالية سلطات الضبط المستقلة في الجزائر"				79
الفهرس				82