



جامعة أكلي محند أولحاج - البويرة
كلية الحقوق والعلوم السياسية
قسم القانون الخاص



إشكالية استقلالية سلطات الضبط الاقتصادي

مذكرة تخرج لنيل شهادة الماستر في القانون الخاص
تخصص : قانون الأعمال

تحت إشراف:

د.والي نادية

إعداد الطالبة:

حنصالي سامية

لجنة المناقشة

رئيسا

د.والي نادية مشرفا و مقرا

مناقشا

السنة الجامعية 2016/2017

كلمة شكر

أشكر الله عز وجل بداية و نهاية

اعترافا بالفضل أتقدم بجزيل الشكر و خالص الامتنان

الى أستاذتي المشرفة

الدكتورة والي نادية

التي أشرفت على هذه المذكرة، و تعهدتها بالتصويب في جميع مراحل انجازها
و زوّدتني بملاحظاتنا القيمة و توجيهاتها التي على ضوءها سرت حتى اكتمل هذا
العمل.

فجزاها الله عنّا كلّ خير و أبقاها لطلبها عونا و مرشدة

كما أشكر الأستاذة الفاضلة

بلحارث ليندة

سامية

إهداء

إلى روح أبي، رحمه الله و أسكنه فسيح جناته

إلى أمي الحبيبة، أسأل الله أن يطيل عمرها

إلى إخوتي و أخواتي

إلى كل عائلتي

إلى كل أصدقائي و زملائي

إلى الذين أحبهم

إليهم جميعا أهدي ثمرة جهدي

بدخول الجزائر اقتصاد السوق، فرض على الدولة الانسحاب من المجال الاقتصادي و المالي، و إنشاء سلطات إدارية مستقلة تتكفل بمهمة ضبط النشاط الاقتصادي، فكان من الضروري تعويض هذا الانسحاب، نظرا لحاجة السوق إلى تواجد السلطة فيه⁽¹⁾.

تعتبر السلطات الإدارية المستقلة بمثابة سلطات مكلفة بمهمة ضبط النشاط الاقتصادي فهي لا تكتفي بالتسيير، و إنما تراقب نشاط معين في المجال الاقتصادي لتحقيق التوازن. و حتى يتسنى لهذه الهيئات أداء مهامها في ضبط السوق خولت إليها الاختصاصات التي كانت عائدة سابقا للإدارة التقليدية، فبعد انسحاب الدولة من تسيير الشؤون الاقتصادي و المالية، حُوِّل هذا الاختصاص للسلطات الضبط المستقلة⁽²⁾.

الهيئات الإدارية المستقلة هي هيئات وطنية لا تخضع لا للسلطة الرئاسية و لا للوصاية الإدارية، فهي عكس الإدارة التقليدية، إذ تتمتع باستقلالية عضوية و وظيفية سواء عن السلطة التنفيذية أو السلطة التشريعية، لكنها تخضع للرقابة القضائية، هذه الهيئات لها سلطات واسعة تجعلها تتعد عن الهيئات الاستشارية مهامها تتمثل في ضبط القطاع الاقتصادي، و بفضل استقلاليتها تضمن الحياد طالما أن الدولة تتدخل في المجال الاقتصادي كعون، فلا يتصور أن تكون خصما و حكما⁽³⁾.

تم إنشاء أول سلطة إدارية مستقلة في الجزائر و هي المجلس الأعلى للإعلام، الذي أنشئ بموجب القانون رقم 90-07 المؤرخ في 03 أفريل 1990 المتعلق بالإعلام⁽⁴⁾، و يعتبر أول هيئة كلفت بالسلطة الإدارية المستقلة، و هذا ما تم النص عليه في المادة 59 من هذا

¹- نزليوي صليحة، سلطات الضبط المستقلة: آلية للانتقال من الدولة المتدخلة إلى الدولة الضابطة، مداخلة في الملتقى الوطني حول سلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي و المالي، جامعة عبد الرحمن ميرة، بجاية، أيام 23 و 24 ماي 2007، صفحة 17.

²- نزليوي صليحة، سلطات الضبط المستقلة، مرجع سابق، ص 19.

³- عيساوي عز الدين، "المكانة الدستورية للهيئات الإدارية المستقلة، مآل مبدأ الفصل بين السلطات" مجلة في الاجتهاد القضائي العدد الرابع بسكرة صفحة 204.

⁴- قانون 90-07، يتعلق بالإعلام، مؤرخ في 03 أفريل 1990، جريدة رسمية، العدد 14 (ملغى).

القانون و التي تنص: " يحدث مجلس أعلى للإعلام و هو سلطة إدارية مستقلة... و يتمتع المجلس بالشخصية المعنوية و الاستقلال المالي"، إلا أن مهامه كانت محدودة فقد تم إلغاء الأحكام الخاصة به (المجلس الأعلى للإعلام) التي يتضمنها القانون رقم 07-90 السلف الذكر بموجب المرسوم التشريعي رقم 93-13⁽¹⁾ المؤرخ في 26 أكتوبر 1993، و تم حله بموجب المرسوم الرئاسي رقم 93-252⁽²⁾ المؤرخ في 26 أكتوبر 1993.

كما تم إنشاء مجلس النقد و القرض بموجب القانون رقم 90-10 المتعلق بالنقد و القرض⁽³⁾ الذي كان يحتكر وظيفة إدارة البنك المركزي(سابقا) و السلطة النقدية، و بصدر الأمر رقم 01-01⁽⁴⁾، أصبح ينفرد إلا بالسلطة النقدية دون الإدارية، نظرا لأهمية القطاع المصرفي في المجال الاقتصادي، تم إصدار الأمر رقم 03-11⁽⁵⁾ يتعلق بالنقد و القرض كما تم أيضا إنشاء اللجنة المصرفية بمقتضى القانون رقم 90-10⁽⁶⁾ المتعلق بالنقد و القرض، لتتولى مهمة الرقابة و التأديب، إذ تراقب مدى احترام البنك و المؤسسات المالية للأحكام التشريعية و التنظيمية المطبقة عليها من جهة، و قواعد حسن سير المهنة من جهة أخرى. مع الإشارة أن قانون النقد و القرض لا يتمتع بالشخصية المعنوية كما لم يشر صراحة

¹- مرسوم تشريعي رقم 93-13، مؤرخ في 26 أكتوبر 1993، يخص بعض أحكام القانون رقم 90-07، مؤرخ في 03 أبريل 1990، يتعلق بالإعلام، الجريدة الرسمية رقم 69.

²- مرسوم رئاسي رقم 93-252، مؤرخ في 10 جمادى الأولى عام 1414، الموافق ل 26 أكتوبر سنة 1993، يتعلق بالمجلس الأعلى للإعلام.

³- قانون رقم 90-10، يتعلق بالنقد و القرض، مؤرخ في 14 أبريل 1990، ملغى بالأمر رقم 03-11، مؤرخ في 26 أوت 2003، يتعلق بالنقد و القرض، جريدة رسمية عدد 52، صادر في 27 أوت 2003، معدل و متمم بالقانون رقم 09-01، مؤرخ في 22 جويلية 2009، يتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2009، الجريدة الرسمية عدد 44، صادر في 26 جويلية 2009، و بأمر رقم 04-10، مؤرخ في 26 أوت 2010، جريدة رسمية عدد 50، صادر في 01 سبتمبر 2010.

⁴- أمر رقم 01-01، مؤرخ في 27 فيفري 2001، يعدل و يتم القانون رقم 90-10، يتعلق بالنقد و القرض، جريدة رسمية عدد 14، صادر في 28 فيفري 2001(ملغى).

⁵- أمر 03-11، يتعلق بالنقد و القرض مؤرخ في 26 أوت 2003، ، جريدة رسمية عدد 52، صادر في 27 أوت 2003، معدل و متمم.

⁶- قانون رقم 90-10، سابق الذكر.

في ظل أحكامه إلى الطبيعة القانونية للجنة المصرفية، لكن لحسم هذه المسألة تدخل مجلس الدولة الجزائري ليضفي طابع السلطة الإدارية المستقلة على اللجنة المصرفية⁽¹⁾.

أما بالنسبة للجنة تنظيم عمليات البورصة و مراقبتها، فتم إنشائها بموجب المرسوم التشريعي رقم 93-10، يتعلق ببورصة القيم المنقولة⁽²⁾، و الذي لم يتضمن أي إشارة للطبيعة القانونية لهذه الهيئة، إلا أنه بعد تعديل هذا المرسوم التشريعي بموجب القانون رقم 03-04⁽³⁾ كيفها على أنها "سلطة ضبط مستقلة لتنظيم عمليات البورصة و مراقبتها، و أنها تتمتع بال شخصية و الاستقلال المالي"⁽⁴⁾، في حين مجلس المنافسة أنشئ بموجب الأمر رقم 95-06 المتعلق بالمنافسة⁽⁵⁾ و الذي لم يحدد طبيعته القانونية، لكن بصدور الأمر رقم 03-03⁽⁶⁾ المتعلق بالمنافسة، و الملغى بأحكام الأمر رقم 95-06 تم تكييف مجلس المنافسة صراحة كسلطة إدارية، تتمتع بالشخصية المعنوية و الاستقلال المالي، كذلك تم إنشاء سلطة ضبط البريد و المواصلات بموجب القانون رقم 03-2000، المحدد للقواعد العامة المتعلقة بالبريد و المواصلات السلكية و اللاسلكية⁽⁷⁾ و التي كيفها 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، أما بالنسبة لهيئتنا الضبط في المجال المنجمي، و اللتان تتمثلان في كل من الوكالة الوطنية للممتلكات المنجمية من جهة، و الوكالة الوطنية للجيولوجيا و المراقبة

¹ - راشدي سعيدة، مفهوم السلطات الإدارية المستقلة، الملتقى الوطني حول: سلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي و المالي، قاعة المحاضرات أبودا، أيام 24/23 ماي 2007، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، ص 411.

² - مرسوم تشريعي رقم 93-10، يتعلق ببورصة القيم المنقولة، مؤرخ في 23 ماي 1993، ج ر عدد 34، صادر في 23 ماي 1993، معدل و متمم بالقانون رقم 03-04.

³ - قانون رقم 03-04، مؤرخ في 17 فيفري 2003، ج ر عدد 11، مؤرخ في 2003، ج ر عدد 32، صادر في 2003.

⁴ - المادة 20 من المرسوم التشريعي رقم 93-10، بعد تعديلها بموجب قانون رقم 03-04.

⁵ - أمر رقم 95-06، يتعلق بالمنافسة، مؤرخ في 25 جانفي 1995، ج ر عدد 09 ل 1995، ملغى بالأمر رقم 03-03.

⁶ - أمر رقم 03-03، يتعلق بالمنافسة، مؤرخ في 19 جويلية 2003، ج ر عدد 43، صادر في 20 جويلية 2003، معدل و متمم بالقانون رقم 08-12، مؤرخ في 25 جوان 2008، ج ر عدد 36، صادر في 02 جويلية 2008/ معدل و متمم بالقانون رقم 10-05، مؤرخ في 15 أوت 2010 ج ر عدد 46، صادر في 18 أوت 2010.

⁷ - قانون رقم 03-2000، يحدد القواعد المتعلقة بالبريد و المواصلات السلكية و اللاسلكية، مؤرخ في 05 أوت 2003، ج ر عدد 48، صادر في 06 أوت 2000.

المنجمية من جهة أخرى، و التي أنشئت بموجب القانون رقم 10-01، المتضمن قانون المناجم⁽¹⁾، و التي كيفهم المشرع صراحة بالسلطات الإدارية المستقلة تتمتعان بالشخصية المعنوية و الاستقلال المالي، و لقد أنشئت قصد تسيير المنشآت الجيولوجية و الممتلكات المنجمية و مراقبة المناجم كما تم إنشاء لجنة ضبط الكهرباء و الغاز بموجب القانون رقم 02-01، 2002، المتعلق بالكهرباء و توزيع الغاز بواسطة القنوات⁽²⁾، و التي كيفت بهيئة مستقلة تتمتع بالشخصية القانونية و الاستقلال المالي، و في نفس السنة تم إنشاء خلية معالجة الاستعلام المالي⁽³⁾، و التي كيفها المشرع في سنة 2012، بسلطة إدارية مستقلة⁽⁴⁾، بالنسبة لسلطة ضبط النقل فتم إنشائها بموجب القانون رقم 02-11، يتضمن قانون المالية لسنة 2003⁽⁵⁾ التي كيفها المشرع بسلطة ضبط، تتمتع بالشخصية المعنوية و الاستقلال المالي، في حين لجنة الإشراف على التأمينات التي لم تحظ بتكليف صريح من طرف المشرع، بحيث اكتفى باعتبارها " لجنة " فالمادة 26 من قانون 06-04 المعدلة للمادة 209 من الأمر رقم 95-07 المتعلق بالتأمينات تنص : " تنشأ لجنة الإشراف على التأمينات..."⁽⁶⁾، أما الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته فتم إنشاء هذه الهيئة

¹- قانون رقم 10-01، يتضمن قانون المناجم، مؤرخ في 03 جويلية 2001، ج ر عدد 35، صادرة في 04 جويلية 2001، معدل و متم بموجب أمر رقم 07-02، مؤرخ في 01 مارس 2007، ج ر عدد 16، الصادر في 07 مارس 2007. تم إلغاء هذا القانون، و إعادة تكليف هاتين اللجنتين بوكالتين تجاريتين هما: وكالة المصلحة الجيولوجية للجزائر، و الوكالة الوطنية للمنشآت المنجمية، قانون رقم 14-05، مؤرخ في 24 فيفري 2014، يتضمن قانون المناجم، ج ر عدد 18، صادر في 30 مارس 2014.

²- قانون رقم 02-01، مؤرخ في 05 فيفري 2002، ج ر عدد 8 صادر في 06 فيفري 2002.
³- مرسوم تنفيذي رقم 02-127، مؤرخ في 07 أبريل 2002، يتضمن إنشاء خلية الإستعلام المالي و تنظيمها و عملها، ج ر عدد 23، صادر في 07 أبريل 2002، معدل و متم بموجب المرسوم التنفيذي رقم 08-275، مؤرخ في 06 سبتمبر 2008، ج ر عدد 59، صادر بتاريخ 07 سبتمبر 2008، بموجب المرسوم التنفيذي رقم 10-237، مؤرخ في 12 أكتوبر 2010، ج ر عدد 59 صادر بتاريخ 13 أكتوبر 2010.

³- أمر رقم 12-02، مؤرخ في 13 فيفري 2012، يعدل و يتم قانون رقم 05-01، يتعلق بالوقاية من تبييض الأموال و تمويل الإرهاب و مكافحتهما، مؤرخ في 06 فيفري 2005، ج ر عدد 8، صادر بتاريخ 15 فيفري 2012.

⁵- قانون رقم 02-11، مؤرخ في 24 ديسمبر 2002، يتضمن قانون المالية لسنة 2003، ج ر عدد 86، صادر في 25 ديسمبر 2002.

⁶- قانون رقم 06-04، يتعلق بالتأمينات، مؤرخ في 20 فيفري 2006، يعدل و يتم أمر رقم 95-07، مؤرخ في 25 جانفي 1995 ج ر عدد 15، صادر في 12 مارس 2006، ج ر عدد 27 صادر في 26 أبريل 2006، معدل و متم بالأمر رقم 10-01، يتعلق بقانون المالية التكميلي لسنة 2010، ج ر عدد 49، صادر في 29 أوت 2010.

بموجب قانون رقم 06-01، يتعلق بالوقاية من الفساد و مكافحته⁽¹⁾، لتنفيذ الإستراتيجية الوطنية في مجال الفساد، بعدها صادقت الجزائر و بتحفظ على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد⁽²⁾.

بالإضافة إلى هيئات الضبط مستقلة أخرى، أين تحيل النصوص المنشأة لها إلى التنظيم لتحديد اختصاصاتها، و قواعد سيرها. يتعلق الأمر بسلطة ضبط المتعلقة بمرفق المياه التي أنشأت بموجب قانون رقم 05-12، مؤرخ في 04 أوت 2005، يتعلق بالمياه⁽³⁾، و الوكالة الوطنية للمواد الصيدلانية المستعملة في الطب البشري، التي أنشأت بموجب قانون رقم 08-13، يتعلق بحماية الصحة و ترقيتها⁽⁴⁾.

كما عاد المشرع مرة أخرى إلى مجال الإعلام لينشأ هذه المرة هيئتين إداريتين مستقلتين الأولى تخص قطاع الصحافة المكتوبة، و الثانية تخص قطاع الإعلام السمعي البصري فبالنسبة لسلطة ضبط الصحافة المكتوبة فأنشئت بموجب القانون العضوي رقم 12-05 يتعلق بالإعلام⁽⁵⁾ و سلطة ضبط السمعي البصري التي أنشئت بموجب القانون رقم 14-04 يتعلق بنشاط السمعي البصري⁽⁶⁾.

¹ - قانون رقم 06-01، يتعلق بالوقاية من الفساد و مكافحته، ج ر عدد 14 صادر في 08 مارس 2006، متمم بأمر رقم 10-05 مؤرخ في 26 أوت 2010، ج ر عدد 50 صادر في 01 سبتمبر 2010، معدل و متمم بالقانون رقم 11-15، يحدد تشكيلة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته و تنظيمها و كفاءات سيرها، ج ر عدد 02، صادر في 22 نوفمبر 2006.
² - كان ذلك بموجب مرسوم رئاسي رقم 04-128، يتضمن التصديق بتحفظ على إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، المعتمدة من قبل الجمعية العامة للأمم المتحدة، نيويورك، مؤرخ في 19 أفريل 2004، ج ر عدد 26 لسنة 2003.
³ - قانون رقم 05-12، يتعلق بالمياه، مؤرخ في 04 أوت 2005، ج ر عدد 60، صادر في 04 سبتمبر 2005، المعدل بالقانون رقم 08-03 مؤرخ في 23 جانفي 2008، ج ر عدد 4، الصادر في 27 جانفي 2008، و المعدل و المتمم بالأمر رقم 09-02، مؤرخ في 22 جويلية، ج ر عدد 44، صادر في 26 جويلية 2009.
⁴ - قانون رقم 08-13، يتعلق بحماية الصحة و ترقيتها، مؤرخ في 20 جويلية 2008، يعدل و يتمم القانون رقم 85-05، مؤرخ في 16 فيفري 1985، ج ر عدد 44، صادر في 03 أوت 2008.
⁵ - قانون عضوي رقم 12-05، يتعلق بالإعلام، مؤرخ في 12 جانفي 2012، ج ر عدد 02، صادر في 15 جانفي 2012.
⁶ - قانون رقم 14-04، يتعلق بالنشاط السمعي البصري، مؤرخ في 24 فيفري 2014، ج ر عدد 16، صادر في 23 مارس 2014.

بالنسبة لبعض السلطات الإدارية، الاستقلالية معترف بها قانونا. و على سبيل المثال سلطة الضبط في مجال البريد و المواصلات، و التي كيّفها المسرّع بالمستقلة⁽¹⁾. و كذلك بالنسبة للوكالتين المنجميتين المنشأتين بقانون المناجم⁽²⁾، و كذا سلطة ضبط الكهرباء و توزيع الغاز عبر القنوات، هي بمثابة جهاز مستقل⁽³⁾، و أخيرا في مجال البورصة.

لجنة تنظيم عمليات البورصة و مراقبتها، اعترف لها المشرع الجزائري بالاستقلالية بصورة صريحة. و ذلك في العبارة "تؤسس سلطة ضبط مستقلة"⁽⁴⁾، عكس بعض السلطات الإدارية المستقلة الأخرى التي لم يُضفِ عليها المشرع طابع الاستقلالية صراحة. مثل مجلس النقد و القرض، و اللجنة المصرفية و مجلس المنافسة.

و عليه استوجب الأمر البحث عن هذه الاستقلالية عن طريق تحليل المواد القانونية المتعلقة بها. فالاستقلالية المقصودة و التي تتميز بها السلطات الإدارية المستقلة يمكن إيجادها على أساس عنصرين أساسيين أولهما عضوي و الآخر وظيفي⁽⁵⁾.

و بالنسبة للجانب العضوي، استقلالية الأجهزة يتم تكريسها من حيث أسلوب تعيين الأعضاء، و أن الأعضاء المكلفين بتسيير الأجهزة لا يمكن عزلهم من وظائفهم إلا في حالات استثنائية و محصورة قانونا⁽⁶⁾.

أما بالنسبة للجانب الوظيفي، فالاستقلالية تعني أن القرارات الصادرة عن السلطات الإدارية المستقلة، لا يمكن إلغائها أو تعديلها أو استبدالها من طرف سلطة عليا.

¹ - حيدري سمير، السلطات الادارية المستقلة الفاصلة في المواد الاقتصادية و المالية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون فرع: قانون الأعمال، جامعة محمد بوقرة، بومرداس، 2006، ص 42.

² - Rachid Zouaimia, les autorités administratives indépendantes et la régulation économique, o p, cit, page 16 et 17.

³ - المادة 10 من قانون رقم 03-2000، مرجع سابق.

⁴ - المادة 20 من مرسوم تشريعي رقم 10-93، مرجع سابق.

⁵ - Rachid Zouaimia, les autorités administratives indépendantes et la régulation économique, o p, cit, p 17.

⁶ - Ibid, p 18.

و حتى يتسنى لهذه الهيئات أداء مهامها في ضبط القطاعات الحساسة، زودت بمجموعة من الاختصاصات التي كانت عائدة سابقا للإدارة التقليدية، فأصبح لها سلطة اتخاذ القرارات و توقيع العقوبات.

و تكمن أهمية موضوع سلطات الإدارة المستقلة في المجال الاقتصادي و المالي، في أنه ساهم في بعث حركة واسعة و شاملة في أكبر بلدان الديمقراطية في العالم، و التي تميل الى الخروج من سياسة المركزية و اللامركزية إلى أنماط جديدة من توزيع المهام، خاصة في المجالات الحساسة كممارسة الحريات العامة، و المجال الاقتصادي.

و ما يزيد من أهمية البحث في هذا المجال، أن الدراسة امتدت إلى بعض التشريعات المقارنة و المتشابهة مع التشريع الجزائري.

فاستحدثت هيئات مستقلة في المنظومة القانونية الجزائرية و تزويدها باختصاصات و أساليب ضبط كانت في الأصل من اختصاصات الدولة، فبيما تتمثل هذه الاستقلالية؟ إن أهمية موضوع السلطات الإدارية المستقلة، فرضت علينا إتباع المنهج الوصفي و التحليلي. و ذلك بإرجاع الأمور إلى أصولها قصد فهم موضوع البحث، و كشف الأسباب و الأهداف الكامنة وراء استحداث سلطات إدارية مستقلة في المجال الاقتصادي و المالي.

و حتى نولي هذا الموضوع حقه من الدراسة، ارتأينا إلى تقسيمه إلى فصلين، نتناول في الفصل الأول (الاستقلالية العضوية للسلطات الإدارية المستقلة)، نحاول من خلاله تحديد مظاهر الاستقلالية العضوية و حدود هذه الاستقلالية.

و نعالج في الفصل الثاني (الاستقلالية الوظيفية للسلطات الإدارية المستقلة)، و ذلك بالبحث عن مظاهر الاستقلالية الوظيفية و حدود هذه الاستقلالية.

ترتب عن الانسحاب التدريجي للدولة الجزائرية من الحقل الاقتصادي ظهور و تطور العديد من النشاطات التجارية و الاقتصادية خاصة في ظل الانفتاح على اقتصاد السوق فأصبحت لا تتدخل الدولة إلا من أجل تأطير آليات كلاسيكية و بهدف مراعاة مقتضيات المرفق العام و مصالح المرتفقين معوضة الرقابة الإدارية بأدوات الضبط الاقتصادي La régulation Economique⁽¹⁾.

بدراسة النظام القانوني الذي تخضع له سلطات الضبط في المجال الاقتصادي و المالي نجد أن أنظمتها جد متباينة حيث أنها لا تخضع لنظام قانوني موحد فتشكيلة هذه السلطات و طريقة تعيين أعضائها و مدى اتساع سلطاتها و كذا الوسائل التي تضمن استقلاليتها و حتى الأسلوب القانوني المستعمل لإنشائها يختلف من هيئة لأخرى.

و من خلال هذا الفصل سنتطرق إلى مظاهر الاستقلالية العضوية لسلطات الضبط في المجال الاقتصادي و المالي (مبحث أول)، ثم حدود الاستقلالية العضوية لسلطات الضبط في المجال الاقتصادي و المالي (مبحث ثاني)⁽²⁾.

¹ - Zouamia Rachid Les autorités administratives indépendant et la régulation économique revue IDARA Ecole national de l'administration .N°28.2004 p 24 -

² - قوراري مجدوب سلطات الضبط في المجال الاقتصادي لجنة تنظيم و مراقبة عمليات البورصة و سلطة الضبط للبريد و المواصلات أنموذجين مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام تلمسان 2010/2009 صفحة 51.

المبحث الأول

مظاهر الاستقلالية العضوية لسلطات الضبط في المجال الاقتصادي و المالي

اعترف المشرع الجزائري لبعض السلطات الإدارية المستقلة في المجال الاقتصادي و المالي بالاستقلالية بصورة صريحة⁽¹⁾، عكس بعض السلطات الإدارية المستقلة الأخرى التي لم يضيف عليها المشرع طابع الاستقلالية صراحة، مثل مجلس النقد و القرض، و اللجنة المصرفية، و مجلس المنافسة، و عليه يستوجب الأمر البحث عن هذه الاستقلالية عن طريق تحليل المواد القانونية المتعلقة بها.

بالنسبة للاستقلالية المقصودة و التي تتميز بها السلطات الإدارية المستقلة الفاصلة في المواد الاقتصادية و المالية، تكون في مواجهة السلطة التنفيذية.

¹ - هناك خمس حالات (5)سلطات مستقلة اعترف بها المشرع الجزائري بالاستقلالية بصورة صريحة وهي كالتالي :
 - لجنة تنظيم عمليات البورصة و مراقبتها، انظر المادة 20 من المرسوم التشريعي رقم 93-10 بعد تعديلها بموجب القانون رقم 03-04 مرجع سابق.
 - سلطة ضبط البريد و المواصلات انظر المادة 10 من القانون رقم 2000-03، مرجع سابق.
 - ا لوكالة الوطنية للممتلكات المنجمية، انظر المادة 44 من القانون رقم 01-10 ، مرجع سابق.
 - الوكالة الوطنية للجيولوجيا و المراقبة المنجمية، انظر المادة 45 من القانون رقم 01-10، مرجع سابق.
 - لجنة ضبط الكهرباء و الغاز ،انظر المادة 112 من القانون رقم 02-01،مرجع سابق.

أما المشرع الجزائري في ظل القوانين المنشئة للسلطات الإدارية المستقلة، ذكر استقلاليته بصفة عامة و استقلالها المالي بصفة خاصة، بينما في الجوانب الأخرى، سنحاول تبيانها و إبرازها من خلال نصوص خاصة بكل هيئة.

بالنسبة للجانب العضوي سنتطرق إلى تشكيلاتها، أي تعدد الأعضاء و اختلاف صفتهم و مراكزهم، و تعدد و اختلاف الجهات المقترحة للأعضاء (مطلب أول)، تحديد مدة انتداب الرئيس و الأعضاء و مراعاة الأحكام الصادرة عن السلطات الإدارية المستقلة لمبدأ الحياد (مطلب ثاني)

المطلب الأول

تعدد الأعضاء و اختلاف صفتهم و مراكزهم و الجهات المعينة للأعضاء

طابع الاستقلالية يشكل المعيار الذي يميز بين السلطات الإدارية المستقلة، و الإدارة التقليدية الكلاسيكية تتجسد الاستقلالية من حيث المعيار العضوي، طريقة و أسلوب التعيين يتم من خلال تعيين أغلب رؤساء سلطات الضبط الاقتصادي و المالي ، و من حيث مدة الخدمة و طريقة العمل.

الفرع الأول

تعدد الأعضاء و اختلاف مراكزهم و صفاتهم

تسمح التشكيلة الجماعية باستبعاد خطر التبعية ، كما تضيي طابع الإغفال (التستر) على قرارات الهيئات الإدارية المستقلة ، غير أن هذه القاعدة ليس لها أي معنى إلا إذا كانت سلطات التعيين موزعة بين هيئات عديدة⁽¹⁾.

¹- عيساوي عز الدين ، الرقابة القضائية على السلطة القمعية للهيئات الادارية المستقلة في المجال الاقتصادي، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم ، تخصص : القانون ، جامعة مولود معمري ، تيزي وزو ، 2015 ، صفحة 359.

يعتبر تعدد أعضاء السلطات الإدارية المستقلة الفاصلة في المواد الاقتصادية و المالية، و اختلاف صفتهم و مراكزهم القانونية، مظهرًا يضمن الاستقلالية العضوية. و بالرجوع إلى تشكيلة بعض سلطات الضبط نجدها تتكون من أعضاء يختلف قطاع انتمائهم أو عملهم، ليتراوح بين القضاة ، و التعليم العالي ، و المحاسبي ، و من ذوي الخبرة في المجال الاقتصادي و المالي (المنافسة ، الاستهلاك ، البنوك ...).

فمثلا مجلس المنافسة، الذي كان السلطة الوحيدة في القانون السابق أي أمر 95-06، و يتشكل من 12 عضوا⁽¹⁾، و لكن في التعديل الأخير أي أمر رقم 03-03 المتعلق بالمنافسة، أصبح المجلس يتشكل من تسعة (09) أعضاء⁽²⁾ فقط، و يتبعون الفئات الآتية:

- عضوان (02) يعملان أو عملا في مجلس الدولة، أو في المحكمة العليا، أو في مجلس المنافسة بصفة قاضي أو مستشار.

- سبعة (07) أعضاء يختارون من ضمن الشخصيات المعروفة بكفاءتها القانونية أو الاقتصادية، أو في مجال المنافسة و التوزيع و الاستهلاك، من بينهم عضو يُختار بناءً على اقتراح الوزير المكلف بالداخلية.

أما بالنسبة للجنة تنظيم عمليات البورصة و مراقبتها تتشكل من تركيبة جماعية، فتتكون حسب الفقرة الثانية من المادة 20 من القانون رقم 03-04.

- قاضي يقترحه وزير العدل.

- عضو يقترحه الوزير المكلف بالمالي.

- أستاذ جامعي يقترحه الوزير المكلف بالتعليم العالي.

- عضو يقترحه محافظ بنك الجزائر.

¹ - المادة 29 من أمر رقم 95-06، سابق الذكر.

² - المادة 24 من أمر رقم 03-03، سابق الذكر.

- عضو مختار من بين المسيرين للأشخاص المعنويين المصدرة للقيم المنقولة.

- عضو يقترحه المصفي الوطني للخبراء المحاسبين و محافظي الحسابات و المحاسبين المعتمدين.

في حين يتشكل مجلس سلطة ضبط البريد و المواصلات من سبعة (7) أعضاء من بينهم الرئيس⁽¹⁾، و تكون مداوات المجلس صحيحة بحضور خمسة(5) من أعضائه على الأقل و الجدير بالذكر أن القانون رقم 03-2000 المحدد للقواعد العامة المتعلقة بالبريد و المواصلات لم ينص على الشروط الواجب توافرها في هؤلاء الأعضاء و طبيعة تكوينهم و ذلك بالنظر لأهمية الصلاحيات المخولة لسلطة الضبط ، لذا يفترض أن يكون لهم تكوين قانوني من جهة ، و تكوين في ميدان البريد و الاتصالات من جهة أخرى⁽²⁾.

أما بالنسبة للمادة 58 من الأمر رقم 03-11 المتعلق بالنقد و القرض، و التي تطرقت إلى تشكيلة مجلس النقد و القرض: " يتكون مجلس النقد و القرض... من أعضاء مجلس إدارة بنك الجزائر، و شخصيتين تختاران بحكم كفاءتهما في المسائل الاقتصادية و النقدية"، نلاحظ أن المادة صدرت عامة غير واضحة مما يترك سلطة تقديرية واسعة للجهاز المختص، و هذا يترك المجال مفتوحا عند اختيار الأعضاء على أساس معايير غير شفافة، أو على أساس اعتبارات سياسية أو بالمساومات⁽³⁾، و يعاب على هذه التشكيلة، هو غياب رجال القانون و الأخصائيين في ذلك المجال و أكثر من ذلك أن مجلس النقد و القرض يصدر أنظمة في المجال المصرفي تعد بمثابة سلطة تنظيمية خوّلت للمجلس، و

¹ - و تم تعيين أعضاء مجلس سلطة الضبط للبريد و المواصلات ، بموجب المرسوم الرئاسي رقم 01-09 ، المؤرخ في 03 ماي 2001 ، ج ر العدد 26 ، لسنة 2002.

² - المادة الثانية من مرسوم تنفيذي رقم 02-142 ، مؤرخ في 16 أفريل سنة 2002 ، المحدد لكيفيات تعيين الاعوان المؤهلين للبحث عن مخالفات التشريع ، يتعلق بالبريد و المواصلات السلوكية و اللاسلوكية و معاينتها ، الجية الرسمية العدد 28 لسنة 2002.

³ - Zouamia Rachid , *Le statut juridique de conseil de la monnaie étude crédit * Janvier 2005, à paraitre in Revue Algérienne des Sciences Juridiques , Economiques , et politique .

العمل على أساس هذه المعايير غير الموضوعية من حيث تعيين الأعضاء لا يضمن استقلالية السلطة التنفيذية⁽¹⁾.

كما تجدر الإشارة أيضا إلى أنّ المشرع الجزائري لا يشارك المهنيين و الحرفيين أو المتعاملين ضمن تشكيلة السلطات الإدارية المستقلة، أو يشاركهم بنسبة ضئيلة كما هو الأمر بالنسبة لتشكيلة مجلس المنافسة حيث عدد المهنيين هو سبعة أعضاء⁽²⁾.

و بالتالي في حالة ما إذا كانت تتشكل من أعضاء تابعين لمختلف أجهزة الدولة هذا لا يضمن الاستقلالية للسلطات الإدارية المستقلة الفاصلة في المواد الاقتصادية و المالية، إلا أن هناك سلطات إدارية مستقلة ، لم يتطرق المشرع بتاتا إلى صفة الأعضاء فيها و مراكزهم القانونية⁽³⁾، و هو الأمر نفسه بالنسبة للوكالتين المنجميتين⁽⁴⁾، و لجنة ضبط الكهرباء و الغاز⁽⁵⁾.

و في الأخير يمكن القول أن اختلاف هؤلاء الأعضاء المشكلين للسلطات الإدارية المستقلة في مراكزهم و صفاتهم ، مظهر يدّعم و يضمن الاستقلالية ، و بالتالي يؤدي إلى شفافية العمليات ، فإذا فرضنا أنّ كلّ أعضاء السلطات الإدارية المستقلة في المجال الاقتصادي و المالي ينتمون إلى سلك واحد، فهذا أمر قد يمس بحيادهم، و بالتالي باستقلالية هذه السلطات⁽⁶⁾.

¹- حيدري سمير، السلطات الإدارية المستقلة الفاصلة في المواد الاقتصادية و المالية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع قانون الأعمال، جامعة محمد بوقرة، بومرداس، 2006، صفحة 62.

²- المادة 24 من أمر رقم 03-03، يتعلق بالمنافسة، تطرق الى مشاركة المهنيين و ذلك بعبارة التالية: "سبعة (07) أعضاء يختارون من ضمن الشخصيات المعروفة بكفاءتها القانونية أو الاقتصادية أو في مجال المنافسة و التوزيع و الاستهلاك من ضمنهم..."، و بالتالي نستخلص من عبارة التوزيع و الاستهلاك، أن الأشخاص المختصين في التوزيع هم المهنيون، أما في الاستهلاك فهم أصحاب الجمعيات العاملة على حماية المستهلك، إلا أن عددهم يبقى ضئيلا.

³- حيدري سمير ، مرجع سابق، ص 63.

⁴- أنظر المادتين 46 و 48 من قانون رقم 01-10، مرجع سابق.

⁵- أنظر المادة 117 من قانون رقم 02-01 ، مرجع سابق

⁶- حيدري سمير، مرجع سابق ، ص 63.

الفرع الثاني

تعدد و اختلاف جهات تعيين الأعضاء

يعتبر أسلوب تعيين الأعضاء من أهم المعايير التي تحدد درجة استقلالية سلطات ضبط النشاط الاقتصادي ، و كلما تعددت جهات التعيين كلما تمتعت سلطات الضبط بالاستقلالية، كما أن تعدد الجهات المساهمة في الاقتراح و التعيين يساهم في تحقيق استقلالية سلطات ضبط النشاط الاقتصادي، و لابد من التمييز بين سلطة الاقتراح و الاختيار، و سلطة التعيين اللتان تحملان مفهومين مختلفين، و كأن التعيين يضي نوع من الشكلية على الاقتراح و حتى أنها تجعل الخيار الذي يسبقها رسمياً⁽¹⁾.

و على خلاف المشرع الفرنسي الذي تختلف جهات تعيينه لأعضاء سلطات الضبط إما عن طريق المراسيم الرئاسية، المراسيم التنفيذية، القرارات الوزارية، بالإضافة إلى البرلمان⁽²⁾، إلا أن الوضع يختلف عند المشرع الجزائري الذي حصره فقط بموجب رئيس الجمهورية باستثناء حالة لجنة تنظيم عمليات البورصة و مراقبتها يكون التعيين بموجب مرسوم تنفيذي و غياب تام للبرلمان بغرفتيه في المشاركة في تعيين أعضاء السلطات الإدارية المستقلة.

أولاً : أسلوب التعيين الانفرادي:

لقد حصر المشرع الجزائري سلطة تعيين أعضاء سلطات ضبط النشاط الاقتصادي بصفة انفرادية بيد رئيس الجمهورية بدون مشاركة أية جهة أخرى، رغم أنه و قبل التعديلات

¹ - Rachid Zouaimia , Les Autorités Administratives Indépendantes , et la régulation économique en Algérie, op cit , page 38.

² - منصور داود، الآليات القانونية لضبط النشاط الاقتصادي في الجزائر، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه العلوم في الحقوق تخصص : قانون الأعمال جامعة محمد خيضر ، بسكرة ، 2015-2016 ، صفحة 149.

الأخيرة كان للوزير الأول دورا في تعيين بعض أعضائها كما كان الحال في مجلس النقد و القرض و اللجنة المصرفية.

و عليه و في إطار قانون رقم 90-10 المتعلق بالنقد و القرض، فسلطة تعيين الموظفين السامين يكون بموجب مرسوم صادر من رئيس الحكومة، نظرا لقدراتهم في الشؤون الاقتصادية و المالية ، إلا أنه و مع صدور الأمر رقم 03-11 المتعلق بالنقد و القرض أبقى نفس التشكيلة و نفس طريقة التعيين إلا بالنسبة للموظفين السامين ، حيث أصبحوا يعينون بموجب مرسوم من رئيس الجمهورية.

يتضح من خلال هذا أن رئيس الجمهورية لديه احتكار كامل في تعيين أعضاء المجلس⁽¹⁾، و هذا يفهم على تمركز سلطة تعيين أعوان الدولة بيده، هو تقليص من صلاحيات رئيس الحكومة الذي أصبح عضو كأي عضو آخر من أعضاء السلطة التنفيذية⁽²⁾، حيث لم يقتصر هذا التقليص فقط في مجلس النقد و القرض إنما تعداه إلى اللجنة المصرفية، حيث أنه بعدما كان رئيس الحكومة يعين كل من قاضيين ينتدبان من المحكمة العليا، عضوين يتم اختيارهما نظرا لكفاءتهما في الشؤون المصرفية و المالية و خاصة المحاسبة، سحبت منه هذه الصلاحية، و استأثر بها رئيس الجمهورية و انفرد بها وحده في ظل الأمر رقم 03-10 المتعلق بالنقد و القرض، من خلال استبعاد دور رئيس الحكومة في التعيين، نجد أن رئيس الجمهورية لديه سلطة تعيين أعضاء سلطات ضبط النشاط الاقتصادي، طبيعة هذه السلطة المحتكرة من طرفه هي سلطة تقديرية مطلقة في حالات و نسبية في حالات أخرى، حيث أن رئيس الجمهورية إلى جانب استئنائه بسلطة

¹ - Rachid Zouaimia ,Les Autorités de régulation indépendantes , dans le secteur financiers , op , cit , p 23 et 24 .

² - Rachid Zouaimia ,Les Autorités A DMINISTRATIVES Ind2pendantes et la Régulation Economique en Algérie , op , cit , p 38.

التعيين يحتكر سلطة الاقتراح، و هذا ما تجسد في كل من مجلس المنافسة⁽¹⁾، و سلطة ضبط البريد و المواصلات السلكية و اللاسلكية⁽²⁾ حيث نجد رئيس الجمهورية هو الذي يحتكر سلطة تعيين و اقتراح الأعضاء ، أما السلطة التقديرية النسبية فالى جانب سلطة التعيين هناك سلطة اقتراح⁽³⁾ من جهات وزارية تشمل كل من وزارة العدل ، وزير التجارة وزير المالية و وزير الداخلية ، و وزير الطاقة و المناجم.

تتعدد جهات الاقتراح الوزارية يعتبر من أهم المظاهر التي تؤثر تأثيرا كبيرا في درجة استقلالية سلطات الضبط ، و كلما تعددت جهات الاقتراح زادت نسبة درجة الاستقلالية و العكس صحيح. و نلاحظه أنّ المشرّع الجزائري تأرجح بين سلطة الاقتراح الواحد و هذا ما نجده في كل من لجنة ضبط الكهرباء و الغاز⁽⁴⁾، لجنة ضبط المياه⁽⁵⁾، الوكالة الوطنية للممتلكات المنجمية و الوكالة الوطنية للجيولوجيا و المراقبة المنجمية⁽⁶⁾، و كذا سلطة ضبط المحروقات⁽⁷⁾، و سلطة الاقتراح المتعدد و هذا ما هو مكرّس في لجنة الإشراف على التأمينات ، حيث نجد اقتراح رئيسها يكون من طرف الوزير المكلف بالمالية و القاضيين باقتراح من المحكمة العليا ، وزارة العدل ، و نفس الأمر بالنسبة إلى لجنة تنظيم عمليات البورصة و مراقبتها.

¹- أمر رقم 03-03، يتعلق بالمنافسة، مؤرخ في 19 جويلية 2003، جريدة رسمية، العدد 9 ن المعدل و المتمم بقانون رقم 12-08 مؤرخ في 25 جوان 2008 ، ج ر ، العدد 36 ، و بقانون رقم 05-10 ، مؤرخ في 15 أوت 2010 ، ج ر ، العدد 46 ، لسنة 2010.

²- المادة 14 من قانون رقم 03-2000، الذي يحدد القواعد المتعلقة بالبريد و المواصلات السلكية و اللاسلكية، و كذا مرسوم رئاسي رقم 109-01، يتضمن تعيين أعضاء مجلس سلطة ضبط البريد و المواصلات السلكية و اللاسلكية.

³- منصور داود، مرجع سابق ، ص 150.

⁴- المادة 117 من قانون رقم 01-02، يتعلق بالكهرباء و توزيع الغاز بواسطة القنوات، يكون اقتراح اللجنة المديرة من الوزير المكلف بالطاقة فقط.

⁵- المادة 7 من مرسوم تنفيذي رقم 303-08، الذي يحد صلاحيات و كذا قواعد تنظيم سلطة ضبط الخدمات العمومية للمياه، و عملها على أن الأعضاء الأربعة (4) المكونون للجنة إدارة سلطة الضبط، يقترحون من طرف الوزير المكلف بالموارد المائية.

⁶- قانون المناجم رقم 10-01 لاسيما المادة 48 فإن اقتراح أعضاء مجلس الادارة يكون بناء على اقتراح من الوزير المكلف بالمناجم.

⁷- قانون رقم 07-05، يتعلق بالمحروقات لاسيما المادة 12 و التي تنص على: أن تتكون اللجنة المديرة من رئيس و خمسة (5) مديرين يعينون بمرسوم رئاسي، بناء على اقتراح من الوزير المكلف بالمحروقات.

ثانيا: أسلوب التعيين المتعدد:

يعتبر هذا الأسلوب استثناء من الناحية النظرية ، و نجده قد اتبع في لجنة تنظيم عمليات البورصة و مراقبتها ، حيث تنص المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 94-175⁽¹⁾ الذي يتضمن المواد 21 ، 22 و 29 من المرسوم التشريعي رقم 93-10 المتعلق ببورصة القيم المنقولة على أنه : " يعين رئيس لجنة تنظيم عمليات البورصة و مراقبتها لمدة نيابة تدوم أربعة(4) سنوات بمرسوم تنفيذي يتخذ في مجلس الحكومة ، بناء على اقتراح الوزير المكلف بالمالية"، و تنص المادة 06 من نفس المرسوم التنفيذي على أنه: "يعين أعضاء لجنة تنظيم عمليات البورصة و مراقبتها بقرار من الوزير المكلف بالمالية ..."، انطلاقا من نص المادتين يتم تعيين رئيس لجنة تنظيم عمليات البورصة و مراقبتها بموجب مرسوم تنفيذي يتخذ في مجلس الحكومة بالنسبة لرئيسها بناء على اقتراح من الوزير المكلف بالمالية ، أما بالنسبة لباقي الأعضاء رغم أن الاقتراح يتم من طرف عدة جهات: وزير العدل الوزير المكلف بالمالية ، الوزير المكلف بالتعليم العالي ، محافظ بنك الجزائر ، المصفي الوطني للخبراء المحاسبين ، و محافظي الحسابات و المحاسبين المعتمدين ، فان تعيينهم يكون عن طريق قرار وزاري.

هذه الازدواجية في التعيين و التغيب التام لسلطة رئيس الجمهورية، لم نجد له أي مبرر لا سياسي و لا اقتصادي. فلو رأيناها من الناحية السياسية فإن لرئيس الجمهورية حل سلطات التعيين في الوظائف المدنية والعسكرية، بل تصل إلى حد تعيين الأمناء العاميين لبلديات مقر الولايات، فلماذا التخلي عن سلطة تعيين أعضاء لجنة تنظيم عمليات البورصة و مراقبتها رغم عدم وجود أي خصوصية لهذه اللجنة، خاصة عند مقارنتها بمثيلتها من السلطات الأخرى.

¹- مرسوم تنفيذي رقم 94-175، مؤرخ في 13 جوان 1994، يتضمن المواد 21.22.29 من مرسوم تشريعي رقم 93-10، مؤرخ في 23 ماي 1993، يتعلق ببورصة القيم المنقولة، ج ر العدد 41، صادر في 26 جوان 1994.

أما لو ركّزنا من الناحية الاقتصادية فالبورصة تعتبر آلية هامة و قناة تمويل للاستثمارات و مقياس لدرجة حركة اقتصاد دولة ما فهي تشير بشكل عام إلى التطور الذي تعرفه المؤسسات داخل الاقتصاد الوطني، كما أن للبورصة دور عام في عمليات التمويل فهي عبارة عن الجهاز الذي بواسطته يتم ضمن المدخرات المجمعة من الأعوان الاقتصادية ذات الفائض إلى الأعوان الاقتصادية ذات العجز عن طريق ما يقدمه من أوراق مالية⁽¹⁾ متنوعة و إمكانيات ملائمة لتوظيف الأموال الراكدة و تحويلها إلى أموال أكثر ديناميكية⁽²⁾ موجهة إلى خدمة الاقتصاد القومي، و في خدمة مؤسساته الاقتصادية، فمن الأولى أن يتدخل رئيس الجمهورية لأهميتها ، أو أن ضعفها و عدم وضعها كأولوية هو سبب ذلك⁽³⁾.

إن هذا الاستثناء الذي ورد في هذه السلطة من هذه الناحية مختلف لما تم النص عليه في المرسوم التنفيذي السابق، حيث أنه بموجب مرسوم رئاسي تم تعيين رئيس لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، وبالتالي استحوذ رئيس الجمهورية على صلاحية الوزير الأول⁽⁴⁾.

المطلب الثاني

تحديد مدة انتداب الرئيس و الأعضاء، و مراعاة الأحكام الصادرة عن السلطات الإدارية

المستقلة لمبدأ الحياد

تتجسد الاستقلالية العضوية من خلال التركيبة البشرية، و من حيث طريقة التعيين، إضافة إلى النظام القانوني للأعضاء الذي يتمثل في تحديد مدة انتداب الرئيس و الأعضاء

¹ منصور داود، مرجع سابق، ص 151.

² منصور داود، مرجع سابق، ص 151.

³ منصور داود، مرجع سابق، ص 151.

⁴ مرسوم رئاسي، يتضمن تعيين أعضاء لجنة تنظيم عمليات البورصة و مراقبتها، مؤرخ في 01 جوان 2008 ج ر عدد 29، صادر في 04 جوان 2008.

(فرع أول)، مراعاة الأحكام الصادرة عن السلطات الإدارية المستقلة لمبدأ الحياد (فرع ثاني).

الفرع الأول

تحديد مدة انتداب الرئيس و الأعضاء

حتى تبتعد سلطات الضبط في المجال الاقتصادي عن الضغوط المحتمل ممارستها من الجهة المنشئة لها يتطلب ذلك تحديد مدة عهدة أعضائها حيث يعتبر هذا العنصر أحد أهم ضمانات استقلالية سلطات الضبط في المجال الاقتصادي.

فيعين رئيس لجنة عمليات البورصة و مراقبتها في سبيل القيام بالمهام المخولة له قانونا لمدة تدوم أربعة (04) سنوات كما يعين الأعضاء الآخرين لنفس السنة، أما بالنسبة لمجلس المنافسة، فيعين رئيس المجلس و نائب رئيس المجلس و الأعضاء الآخرين بموجب مرسوم رئاسي لمدة خمس (05) سنوات قابلة للتجديد⁽¹⁾، كذلك بالنسبة للجنة المصرفية، يعين أعضائها لمدة خمس (05) سنوات⁽²⁾ أما بالنسبة لرئيس اللجنة و هو محافظ بنك الجزائر فإنّ المشروع بمقتضى الأمر 11-03، لم يحدد مدة انتداب المحافظ و بالتالي فهو محل العزل في أي وقت كان، و هذا يحدّ من استقلالية اللجنة كسلطة ضبط مستقلة.

في حين أنّ القانون رقم 03-2000، المحدد للقواعد العامة المتعلقة بالبريد و المواصلات، لم ينص على مدة عهدة أعضاء سلطة الضبط و لم ينص كذلك على طريقة إنهاء مهامهم، الأمر الذي ينجم عنه تخوف أعضاء سلطة الضبط من احتمال عزلهم في أي وقت، و هذا الفراغ القانوني يؤكد هيمنة رئيس الجمهورية على سلطة الضبط للبريد و المواصلات و يجعل استقلاليته نسبية، أما عهدة رئيس لجنة تنظيم عمليات البورصة و مراقبتها غير قابلة للقطع إلا في حالات محصورة بموجب المادة 03 من المرسوم التنفيذي

¹- المادة 25 من أمر رقم 03-03، سابق الذكر.

²- المادة 3/106 من أمر رقم 11-03، سابق الذكر.

رقم 94-174، المتضمن تطبيق المواد: 21، 22، 29 من المرسوم التشريعي رقم 93-10⁽¹⁾ إذ تنص على أنه: "...غير أنه لا يمكن أن تنهى مهامه أثناء ممارسته النيابة بنفس الطريقة إلا في :

- حالة ارتكاب خطأ مهني أو

- لظروف استثنائية تعرض في مجلس الحكومة". و عبارة ظروف

استثنائية- المذكورة في المادة الثالثة(03) أعلاه تحتل عدة تفسيرات و تأويلات من شأنها الحد من ضمانات استقلالية لجنة تنظيم عمليات البورصة و ومراقبتها بالرغم من تصنيف وظيفة رئيس اللجنة بأنها وظيفة عليا في الدولة⁽²⁾. أما بالنسبة لباقي أعضاء اللجنة فإنّ المشرع الجزائري لم يوضح ان كانت عهدتهم قابلة للقطع، بل اكتفى بتبيان طريقة إنهاء مهامهم و هي: قرار من وزير المكلف بالمالية هذا ما يؤكد بتبعية هؤلاء الأعضاء للوزير المكلف بالمالية⁽³⁾.

بالرجوع إلى أحكام القانون العضوي المتعلق بالإعلام، تقضي المادة 51 منه ب: "مدّة عضوية سلطة ضبط الصحافة المكتوبة ست (06) سنوات غير قابلة للتجديد"، كما كرّس هذا التحديد في القانون المتعلق بالسمعي البصري، إذ تقضي المادة السادسة(06) منه على: "تحدد عهدة أعضاء سلطة ضبط السّمي البصري بست (06) سنوات غير قابلة للتجديد. لا يفصل أي عضو من أعضاء سلطة الضبط إلا في الحالات المنصوص عليها في هذا القانون"، مثل هذه الأحكام تقوي من الاستقلالية، فمدّة العهدة كافية و تسمح للهيئة بالتحكم في كل أوجه ضبط القطاع⁽⁴⁾.

¹- مرسوم تنفيذي رقم 94-175 مرجع سابق.

²- قراري مجدوب، مرجع سابق، ص 69.

³- المادة 04 من مرسوم تنفيذي رقم 94-175، مرجع سابق.

⁴ --Rachid Zouaimia , Les autorités de régulation indépendantes face aux exigences de la gouvernance , Ed BelKeise.Alger.2013,p,157.

لكن بالرجوع إلى أحكام تنظم عهدات أعضاء هيئات أخرى، نجد أن التحديد غير مكرّس، مثال ذلك مجلس النقد و القرض، فبعدما كان القانون القديم رقم 90-10 يكرس نظام العهدة و عدم الفصل من المهام إلا في حالتي العجز و الخطأ الجسيم⁽¹⁾ صدر تعديل 2001 لإلغاء هذه الضمانات⁽²⁾، و تم نقل هذه الأحكام إلى النص الجديد للنقد و القرض أي أمر رقم 03-11، و يبقى النص المتعلق ببورصة القيم المنقولة غامضا فيما يخص تجديد العهدات، و في هذه الحالة و حسب الفقه فان الأمر يفسر بإمكانية التجديد⁽³⁾، أما بالنسبة لأعضاء لجنة ضبط الكهرباء و الغاز و أعضاء لجنة الإشراف على التأمينات فهؤلاء لا يتمتعون بنظام العهدة، و يخضعون للسلطة التقديرية لرئيس الجمهورية في مجال إنهاء مهام، و بنفس طريقة التعيين، أي بمرسوم رئاسي⁽⁴⁾، في حين هيئة الوقاية من الفساد طبقا للمادة الخامسة(05) في فقرتها الأولى من المرسوم الرئاسي رقم 06-413 السابق، و الآتي نصها: "تتشكل الهيئة من رئيس و ستة(6) أعضاء... لمدة خمس(5) سنوات" نستنتج أن عهدة رئيس الهيئة تدوم مدة خمس(5) سنوات كما يعين الأعضاء الآخرين لنفس المدة⁽⁵⁾.

الفرع الثاني

مراعاة الأحكام الصادرة عن السلطات المستقلة لمبدأ الحياد

قصد ضمان استقلالية سلطات الضبط، استوجب الأمر تكريس مبدأ الحياد الذي يتضمن بدوره نظام التنافي و إجراء الامتناع.

¹ - رغم وجود هذا النص إلا أن السلطة التنفيذية لم تحترمه فقد تم إنهاء مهام محافظ بنك الجزائر قبل نهاية العهدة، و بدون توفر حالتي العجز و الخطأ الجسيم أنظر المرسوم الرئاسي، المؤرخ في 15 أفريل 1990، يتضمن تعيين محافظ بنك الجزائر "السيد عبد الرحمن رستمي حاج ناصر"، ج، ر عدد 28 صادر في 11 جويلية 1990، و المرسوم الرئاسي المؤرخ في 21 جويلية 1992 ينهي مهام محافظ بنك الجزائر "السيد عبد الرحمن رستمي حاج ناصر"، ج ر عدد 57 صادر في 26 جويلية 1992، أي أربعة(04) سنوات قبل نهاية العهدة.

² - أمر رقم 01-01، مرجع سابق.

³ - عيساوي عز الدين، الرقابة القضائية على السلطة القمعية للهيئات الادارية المستقلة في المجال الاقتصادي، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم، تخصص: القانون، جامعة تيزي وزو، الجزائر، 2015، ص 362.

⁴ - عيساوي عز الدين، مرجع سابق، ص 362.

⁵ - المرسوم الرئاسي رقم 06-413، المؤرخ في 22 نوفمبر 2006، الذي يحدد تشكيلة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته و تنظيمها و كفاءات تسييرها ج ر عدد 08.

أولاً: نظام التنافي le régime des incompatibilités: يكون هذا النظام مطلقاً أو نسبياً. فنظام التنافي المطلق أو الكلي يظهر عندما تكون وظيفة أخرى سواءً كانت عمومية أو خاصة، و كذا مع أي نشاط مهني و أية إنابة انتخابية، بالإضافة إلى امتناع امتلاك الأعضاء للمصالح بصفة مباشرة أو غير مباشرة⁽¹⁾.

نجد مثل هذا النظام، أي نظام التنافي المطلق في أحكام القانون المتعلق بالكهرباء و توزيع الغاز⁽²⁾، نفس الأحكام وردت في القانون المتعلق بالبريد و المواصلات السلوكية و اللاسلوكية، حيث تنص المادة 18 منه على أنه: "تتنافى وظيفة العضو في المجلس مع أي نشاط مهني أو منصب عمومي آخر، و كذا مع كل امتلاك مباشر أو غير مباشر لمصالح في مؤسسة تابعة لقطاعات البريد و المواصلات السلوكية و اللاسلوكية و السمععي البصري و المعلوماتية"⁽³⁾.

كما نصت المادة 25 من المرسوم التشريعي رقم 93-10⁽⁴⁾، المتعلق ببورصة القيم المنقولة، على عدم جواز قيام الرئيس و جميع المستخدمين الدائمين في اللجنة بأية معاملة تجارية حول أسهم مقبولة في البورصة، و هو ما أكدته المادة 45 من النظام الداخلي للجنة بنصها على عدم جواز قيام جميع أعضاء اللجنة ب :

"- عمليات حول قيم منقولة في نظام ادخار أسهم أو برنامج إعفاء ضريبي، أو حصص في صندوق مشترك للتوظيف، أو أسهم في شركة استثمار ذات رأسمال متحيز شراء أو اكتتاب حول سندات تمثل موضوع عملية توظيف في غضون ال 15 يوماً التي تلي منح تأشيرة المذكرة الممنوحة من قبل اللجنة".

¹ - Rachid Zouaimia, Les fonctions répressives des autorités administratives indépendantes statuant économique, Revue IDARA ,Ecole national de l'administration °14,N°28, p148.

² - تنص المادة 121 من القانون المتعلق بالكهرباء و توزيع الغاز على أنه: "تتنافى وظيفة عضو اللجنة المديرة مع أي نشاط مهني أو عهدة انتخابية وطنية أو محلية أو وظيفة عمومية و كل امتلاك مباشر أو غير مباشر لمنفعة في مؤسسة تابعة لقطاع الطاقة أو مؤسسة لها صفة الزبون المؤهل".

³ - قانون رقم 03-2000، مرجع سابق.

⁴ - مرسوم تشريعي رقم 10-93، مرجع سابق.

كما اكتفى المشرع الجزائري في بعض الحالات بمنع أعضاء الهيئات المعنية من ممارسة أي نشاط مهني آخر، مثلما هو الوضع على مستوى مجلس المنافسة، حيث تنص الفقرة الأخيرة من المادة 29 على أنه: "تتنافى وظيفة عضو مجلس المنافسة مع أي نشاط مهني آخر"⁽¹⁾.

أما على مستوى قطاع المناجم، فالمشرع الجزائري كرّس مبدأ التنافى الجزئي أو النسبي ضمن الأحكام المتعلقة لكل من الوكالتين، عن طريق منع أعضاء السلطتين الجمع بين وظائفهم بصفتهن أعضاء مجلس إدارة السلطتين و امتلاك أية مصلحة مباشرة أو غير مباشرة في أي مؤسسة تابعة للقطاع المنجمي⁽²⁾، بمعنى أنه يمكن لأعضاء السلطتين المذكورتين أعلاه ممارسة نشاطات أخرى، كما يمكن لهم امتلاك مصالح في أية مؤسسة كانت باستثناء تلك التابعة للقطاع المنجمي.

تتوفر اللجنة المصرفية كذلك مثل باقي السلطات الإدارية المستقلة الأخرى على بعض الأحكام المتعلقة بنظام التنافى الذي ينطبق على بعض الأعضاء دون الآخرين فبالنسبة للمحافظ و نواب المحافظ لبنك الجزائر، فهم يخضعون لنظام التنافى، وفقا لأحكام الأمر المتعلق بالنقد و القرض، حيث تنص المادة 14 منه على: "تتنافى وظيفة المحافظ مع كل عهدة انتخابية و كل وظيفة حكومية، و كل وظيفة عمومية". كما تضيف نفس المادة أنه: "لا يمكن للمحافظ و نواب المحافظ أن يمارسوا أي نشاط أو مهنة أو وظيفة أثناء عهدتهم، ما عدا تمثيل الدولة لدى المؤسسات العمومية الدولية ذات الطابع النقدي أو المالي أو الاقتصادي"⁽³⁾.

ثانيا: إجراء الامتناع: يختلف إجراء الامتناع نوعا ما عن نظام التنافى و الذي لا يهدف إلى منع هؤلاء الأعضاء من الجمع بين وظيفة العضو ضمن هيئة من هذه الهيئات و

¹ - أمر رقم 03-03، مرجع سابق.

² - المادة 49 من قانون رقم 10-01، مرجع سابق.

³ - قوراري مجدوب، مرجع سابق، ص ص 71، 72.

وظيفة أو نشاط آخر، و إنما فقط يمنعهم من المشاركة في المداولات المتعلقة بقضايا لهم فيها مصلحة أو صلة قرابة مع أحد أطرافها⁽¹⁾.

المبحث الثاني

حدود الاستقلالية العضوية للسلطات الإدارية المستقلة

اعترف المشرع الجزائري بقوانين خاصة باستقلالية معظم السلطات الإدارية المستقلة الضابطة في المجال الاقتصادي و المالي، إلا أن هذه الاستقلالية كثيرا ما تختفي و يكفي التمعن في بعض النصوص القانونية الصادرة في هذا الشأن، ناهيك عن الواقع العملي الذي يثبت ذلك، مما يجعل البعض يصف أو يكيّف استقلالية السلطات الإدارية المستقلة الضابطة في المجال الاقتصادي و المالي بالنسبية، و منهم من يصفها باستقلالية مظهرية نظرية افتراضية، خيالية... الخ⁽²⁾.

و بعد أن تعرضنا لأهم أوجه إبراز الاستقلالية العضوية للسلطات الإدارية المستقلة في المجال الاقتصادي و المالي، نجد أن هذه الاستقلالية لم تكتمل، إذ غالبا ما تصطدم بعراقيل توقفها أو تعرقل مسارها. و يعود ذلك إلى احتفاظ السلطة التنفيذية ببعض وسائل التأثير حيث رغم تنازلها عن بعض صلاحيتها في ممارسة الوظيفة الضبطية لهذه السلطات إلا أنها مازالت تمارس الرقابة عليها بطرق مختلفة. و من بين أهم ما يعرقل استقلالية هذه السلطات سنتطرق إلى تمتع السلطة التنفيذية بسلطة التعيين، ظروف انتهاء عضوية الرئيس و الأعضاء (مطلب أول)، و كذلك عدم تحديد مدة انتداب الرئيس و الأعضاء، و أخيرا غياب إجراء الامتاع (مطلب ثاني)⁽³⁾.

¹ - سلطاني نجوى، رقطي منيرة، السلطات الإدارية المستقلة بين الاستقلالية و التبعية، مذكرة تخرج لنيل شهادة الماستر في القانون، تخصص: قانون عام (منازعات إدارية)، قامة، 2015-2016، ص 115.

² - Zouamia Rachid, Les autorités administratives indépendantes et la régulation cinimique en Alger, édition Houma, ALGER ? 2005.

³ - حيدري سمير، مرجع سابق، ص 70.

المطلب الأول

تمتع السلطة التنفيذية بسلطة التعيين، و ظروف انتهاء عضوية الرئيس و الأعضاء

الاستقلالية غير مكتملة نظرا لاحتفاظ السلطة التنفيذية بعض وسائل التأثير، فرغم نقل اختصاص بعض صلاحيات السلطة التنفيذية الضبط الاقتصادي، إلا أنها مازالت تمارس الرقابة عليها بطرق مختلفة، و من بين أهم ما يعيق و يمس الاستقلال العضوي لسلطات الضبط الاقتصادي⁽¹⁾، تمتع السلطة التنفيذية بسلطة التعيين (فرع أول)، و ظروف انتهاء عضوية الرئيس و الأعضاء (فرع ثاني).

الفرع الأول

تمتع السلطة التنفيذية بسلطة التعيين

يعتبر هذا المظهر من بين المظاهر الأساسية التي تقلص الاستقلالية العضوية للسلطات الإدارية المستقلة الضابطة في المجال الاقتصادي و المالي إلى حد ما، و بالتالي تعرقل استقلاليتها، رغم المظاهر السابقة الذكر، الأمر الذي يدفعنا إلى ترجيح بعض السلطات المستقلة من هذا الجانب.

أولا: تعيين الرئيس:

إن كلّ السلطات الإدارية المستقلة الضابطة في المجال الاقتصادي و المالي، يتم تعيينهم بمرسوم رئاسي من طرف رئيس الجمهورية، باستثناء رئيس لجنة تنظيم عمليات البورصة و مراقبتها، علما أن المشرع الجزائري خوّّل سلطة تعيين رئيس لجنة تنظيم عمليات البورصة و مراقبتها للحكومة، و ذلك في نص المادة الثانية(02) من المرسوم التنفيذي رقم

¹- والي نادية، السلطات الإدارية المستقلة في الجزائر، مطبوعة ماستر تخصص:الدولة و المؤسسات، السنة الدراسية، 2016-2017، ص 61.

94-175⁽¹⁾: "يعين رئيس لجنة تنظيم عمليات البورصة و مراقبتها لمدة تدوم أربعة (04) سنوات بمرسوم تنفيذي يتخذ في مجلس الحكومة بناء على اقتراح الوزير المكلف بالمالية".

تبين لنا هذه الأحكام بصورة واضحة مدى تدخل الحكومة و تأثيرها على تشكيلة اللجنة، حيث تتمتع بمهمة الاقتراح و التعيين معاً، و من هنا نقترح أن يتم تعيين الرئيس من طرف رئيس الجمهورية و هذا بهدف تحقيق استقلاليته ازاء الحكومة من هذا الجانب.

ثانياً: تعيين الأعضاء:

إن أعضاء كل السلطات الإدارية المستقلة الضابطة في المجال الاقتصادي و المالي يتم تعيينهم من طرف رئيس الجمهورية، باستثناء أعضاء لجنة تنظيم عمليات البورصة و مراقبتها، و كذلك أعضاء غرفة التحكيم للجنة ضبط الكهرباء و الغاز⁽²⁾.

فبالنسبة للجنة تنظيم عمليات البورصة و مراقبتها و تطبيقاً لنص المادة 22 من المرسوم التشريعي رقم 39-10، تم إصدار نص تنظيمي في هذا الصدد قصد إبراز كيفية تعيين أعضاء اللّجنة، و استثناء إلى نص المادة من هذا التنظيم⁽³⁾، يعين أعضاء لجنة البورصة بقرار من الوزير المكلف بالمالية لمدة تدوم أربع (04) سنوات، فرغم اختلاف جهات تعيين هؤلاء الأعضاء كما سبق لنا ذكره، إلا أن إسناد سلطة التعيين للحكومة أمر يقلص من استقلالية هؤلاء الأعضاء.

و مقارنة بنظيرتها الفرنسية أي لجنة عمليات البورصة الفرنسية (C O B) في ظل القانون المؤرخ في 02 جويلية 1996، فإن هذا الأخير يضمن لها استقلالاً تاماً في مواجهة

¹- مرسوم تنفيذي رقم 94-175، مرجع سابق.

²- فبالنسبة لغرفة التحكيم للجنة ضبط الكهرباء و الغاز، نلاحظ من خلال أحكام المادة 134، من القانون رقم 02-01، يتعلق بالكهرباء و توزيع الغاز بواسطة القنوات، على أن أعضاء هذه الغرفة يتم تعيينهم من طرف الوزير المكلف بالطاقة و الوزير المكلف بالعدل.

³- مرسوم تنفيذي رقم 94-175، مرجع سابق

السلطات العامة عن طريق توزيع سلطة تعيين أعضاء المجمع بين عدة هيئات مختلفة تتراوح بين نائب رئيس مجلس الشيوخ، رئيس المجلس الوطني، رئيس المجلس الاقتصادي و الاجتماعي، محافظ بنك فرنسا.

نلاحظ من خلال هذه التشكيلة غياب تدخل السلطة التنفيذية في تعيين أعضاء المجمع، لتتدخل فقط في تعيين الرئيس و اعتماد تعيين المدير و الأمين العام، و على هذا الأساس نقترح توزيع الاختصاص في تعيين أعضاء لجنة البورصة الجزائرية بين كل من السلطة التنفيذية، و السلطة التشريعية، و الجهاز القضائي، و كذا المجلس الوطني الاقتصادي و الاجتماعي (C N E S)، وذلك من أجل ضمان استقلالية اللجنة عن السلطة التنفيذية⁽¹⁾.

الفرع الثاني

ظروف انتهاء عضوية الرئيس و الأعضاء

إن رؤساء السلطات الإدارية المستقلة الضابطة في المجال الاقتصادي، و الذين يتم تعيينهم من طرف رئيس الجمهورية بموجب مرسوم رئاسي، لا تنتهي مهامهم أثناء ممارستهم النيابة إلا في حالة ارتكاب خطأ مهني جسيم أو لظروف استثنائية، و هو الأمر نفسه بالنسبة لمحافظ بنك الجزائر و نوابه في ظل القانون رقم 90-10 المتعلق بالنقد و القرض⁽²⁾ الملغى. أما بالنسبة للأعضاء فتنتهي مهامهم بنفس طريقة تعيينهم، إلا أنه لا توجد أية إشارة لظروف أسباب إنهاء عضويتهم خلال مدة نيابتهم، و في هذا الصدد كان على المشرع وضع هذا الضمان، أي عدم إمكانية العزل خلال فترة النيابة في النصوص التشريعية و تطبيقه على جميع السلطات الإدارية المستقلة في المجال الاقتصادي و المالي⁽³⁾.

¹ - حيدي سمير، مرجع سابق، ص ص 71-72.

² - انظر المادة 22 من قانون رقم 90-10، مرجع سابق.

³ - حيدي سمير، مرجع سابق، ص ص 72-73.

فعلى سبيل المثال كان في مجلس النقد و القرض نظام العهدة الجزئي فيما يخص مدة الانتداب للمحافظ ستة (06) سنوات و النواب خمسة(05) سنوات، و هي قابلة للتجديد مرة واحدة، و حالات الإقالة تثبت بسبب العجز الصحي المثبت قانونا و الخطأ الفادح⁽¹⁾، محافظ البنك عند إقالته اختلفت الآراء، فهناك من يقول تمت إقالته بسبب مقاومته للتدخل، و تشدده في التمسك بالاستقلالية كما سبق ذكره⁽²⁾، و البعض الآخر يرجع سبب إقالته إلى الخطأ الفادح، و تبقى هذه حقائق و آراء كل حسب التيار الذي ينتمي إليه، و الحقيقة تكمن في رفض التدخل المتزايد مما يجعل المسؤول يتشدد حتى يحكم عليه بالعزل للخطأ الفادح، فتكون إقالته بطريقة شرعية و قانونية.

أما بالنسبة للجنة تنظيم و مراقبة عمليات البورصة كانت عهدتها ذات نظام كلي بأربع (04) سنوات للرئيس و الأعضاء، و كانت الإقالة بين الخطأ مهني جسيم و ظروف استثنائية و ظروف طارئة سواء سنة 1993 أو سنة 2003، و ما جاءت به من تعديل⁽³⁾.

و رغم تأكيد كل القوانين على ضرورة تكريس نظام العهدة، إلا أن المشرع الجزائري لم يحم بذلك، و هذا ما هو واضح في كل من سلطة ضبط البريد و المواصلات السلوكية و اللاسلوكية، لجنة ضبط الكهرباء و الغاز، الوكالة الوطنية للممتلكات المنجمية، و الوكالة الوطنية للجيولوجيا، و المراقبة المنجمية، و لجنة الإشراف على التأمينات، كذلك الأمر بالنسبة للمحافظ و نواب المحافظ في مجلس النقد و القرض لا يتمتعون بأية عهدة، و بالتالي كل هؤلاء هم معرضون للعزل⁽⁴⁾ في أي وقت و هذا بلا شك يتعارض و استقلالية سلطات الضبط.

¹- بوجملين وليد، قانون الضبط الاقتصادي في الجزائر، دار بلقيس، الجزائر، 2015، ص 85.

²- سلطاني نجوى، رقطي منيرة، مرجع سابق، ص 122.

³- بوجملين وليد، مرجع سابق، ص 81.

⁴- تم تطبيق العزل في سلطة البريد و المواصلات لأكثر من مرة و هذا ما يؤكد المرسوم الرئاسي المؤرخ في 05 أوت 2010 يتضمن إنهاء مهام أعضاء بمجلس سلطة ضبط البريد و المواصلات السلوكية و اللاسلوكية، ج ر عدد رقم 45، صادرة بتاريخ 08 أوت 2010، ص 10.

بالرغم من هذا، فالمشرع مدعيا أنه قد وضع استثناءات على عدم العزل تتمثل في حالة الخطأ المهني الجسيم أو الظروف الاستثنائية و العجز الصحي إلا أن هذا لم يأخذ في الحسبان عندما تمت إقالة رئيس أهم سلطة ضبط مالية، و هو محافظ بنك الجزائر 1992⁽¹⁾ الذي لم تطبق عليه استثناءات عدم العزل كونه كلف بوظيفة أخرى، فيجب إعادة النظر في منظومة العهدة و دعمها بضمانات حقيقية لا تترك مجال لأي تلاعب باستقرار سلطات الضبط.

المطلب الثاني

عدم تحديد مدة انتداب الرئيس و الأعضاء و غياب إجراء الامتناع

إذا كانت الاستقلالية العضوية لسلطات الضبط تعني مبدئيا مجموعة الضمانات القانونية التي تحمي حصانة الأعضاء تجاه تدخلات السلطة التنفيذية، فان التحليل السابق أفضى إلى وجود نقائص و اختلافات كبيرة على هذا المستوى، فرغم اعتراف المشرع لهذه السلطات بتكليف السلطات الإدارية المستقلة، إلا أن ذلك لم يمنع الدولة من التواجد المكثف في هذه السلطات، ذلك عبر آليات مختلفة، و هو ما يمكن أن يفرغ هذه الاستقلالية من محتواها⁽²⁾.

¹- مرسوم رئاسي مؤرخ في 21 يوليو 1992، يتضمن إنهاء مهام محافظ البنك المركزي الجزائري، ج ر عدد رقم 57، صادرة بتاريخ 26 يوليو 1992، ص 12.

²- بوجمليين وليد، سلطات الضبط الاقتصادي في القانون الجزائري، دار بلقيس، الجزائر، 2011، ص 80.

الفرع الأول

عدم تحديد مدة انتداب الرئيس و الأعضاء

إن اختلاف المعطيات العضوية للسلطات الإدارية المستقلة الضابطة في المجال الاقتصادي و المالي، يؤثر سلبا على استقلاليتها، و هذا ما يخلق فوضى في السلطات الإدارية المستقلة الضابطة في المجال الاقتصادي و المالي⁽¹⁾.

بالنسبة لعدم تحديد مدة انتداب الرئيس و الأعضاء، فهو الأمر كذلك بالنسبة لخمس (05) سلطات مستقلة، نذكر على سبيل المثال سلطة ضبط البريد و المواصلات، فلم يحدد المشرع مدة انتداب الرئيس و الأعضاء⁽²⁾. و بالتالي هم عرضة للعزل في أي وقت، و هذا يمس باستقلالية السلطة كهيئة إدارية مستقلة ضابطة في مجال البريد و المواصلات، الأمر كذلك بالنسبة للجنة ضبط الكهرباء و الغاز⁽³⁾، الوكالتين المنجميتين⁽⁴⁾، و مجلس النقد و القرض، إلا أن هناك سلطتين إداريتين مستقلتين⁽⁵⁾ و التي حدّد المشرع الجزائري صراحة مدة انتداب الرئيس و بقية الأعضاء فيهما، لكن في المقابل لم يشر لا بصفة صريحة و لا ضمنية إلى إمكانية تجديد هذه المدة، و بالتالي فأمام سكوت المشرع في هذا الشأن، تكون مدة النيابة قابلة للتجديد على أساس غياب أحكام صريحة تنص على ذلك. و هذه الوظيفة من جهة، و عدم استقلالية الأعضاء اتجاه سلطة تعيينهم من جهة أخرى.

الفرع الثاني

غياب إجراء الامتناع

¹- حيدري سمير ، مرجع سابق، ص 73.

²- المادة 15 من قانون رقم 03-2000، مرجع سابق.

³- المادة 117، من قانون رقم 01-02، مرجع سابق.

⁴- المادة 48، من قانون رقم 10-01، مرجع سابق.

⁵- تتمثل هاتان السلطتان في لجنة تنظيم عمليات البورصة و مراقبتها، و اللجنة المصرفية.

لا يقصد بإجراء الامتناع منع أعضاء أجهزة إدارة السلطات الإدارية المستقلة من الجمع بين وظائفهم و وظائف أخرى أو نشاطات أخرى، أو امتلاك مصالح في مؤسسة معينة، و إنما يقصد به تقنية تستثني بعض أعضاء الهيئة من المشاركة في المداولات المتعلقة بالمؤسسات محل المتابعة بحجة وضعيتهم الشخصية اتجاهها⁽¹⁾.

و في هذا الصدد تنص المادة 29 من الأمر رقم 03-03 المتعلق بالمنافسة على أنه: "لا يمكن أي عضو في مجلس المنافسة أن يشارك في مداولة تتعلق بقضية له فيها مصلحة أو يكون بينه و بين أحد أطرافها صلة قرابة إلى الدرجة الرابعة، أو يكون قد مثل أو يمثل أحد الأطراف المعنية" ، و عليه فالأشخاص المعنية ملزمة بإعلام الرئيس بالمصلح التي يمتلكونها، و هذا الإجراء لا يعد أمرًا جيدًا، بل نظمه كذلك حتى الأمر رقم 06-95 المتعلق بالمنافسة⁽²⁾

و إجراء الامتناع على مستوى اللجنة المصرفية غائب، حيث لم يشر المشرع الجزائري إليه خاصة في مواجهة الأعضاء الثلاثة- غير الرئيس و القضاة- الذين يخضعون لهذا الإجراء بحكم مراكزهم، و بالتالي نتساءل : ما مفهوم مبدأ الحياد الذي من المفروض أن تخضع له اللجنة المصرفية حين ننظر في المخالفات التي ترتكبها البنوك و المؤسسات المالية التي تربطها بأعضاء اللجنة المصرفية مصالح؟.

كما تتطبق الأحكام التي ذكرناها سالفًا في دراستنا لنظام التنافي على إجراء الامتناع حيث عند تأسيس لجنة البورصة لممارسة سلطتها العقابية عن طريق غرفة التأديب و التحكيم، و باستثناء القاضيين، فان رئيس الغرفة و هو رئيس اللجنة كذلك و العضوين الآخرين لا يخضعون لإجراء الامتناع طبقًا للنصوص التشريعية و التنظيمية المنظمة للجنة،

¹ - Rachid Zouaimia, Les Autorités Administratives, et la régulation économique en Algérie , o p, cit, p 147.

² - أمر رقم 06-95، مرجع سابق.

مما يمكنهم من المشاركة في مداولات قضايا قد تربطهم بها مصالح خاصة، الأمر الذي يجعل القرارات الصادرة عن الغرفة محل الشك⁽¹⁾.

و بالرجوع للمادة 25 من المرسوم التشريعي رقم 93-10 التي تنص على أنه : " لا يجوز للرئيس و لجميع المستخدمين الدائمين في اللجنة أن يقوموا بأية معاملات تجارية حول أسهم مقبولة في البورصة"، نجد أنه لا يمكن الاعتماد على هذه المادة لضمان الحياد و الاستقلالية، على أساس أنها لا تمنع لا الرئيس و لا بقية الأعضاء من امتلاك أسهم لدى الشركات المقبولة⁽²⁾، إلا أنه بالتمتع في أحكام النظام الداخلي للجنة فلا نلمس أية إشارة إلى إجراء الامتناع هذا من جانب، و من جانب آخر و نظرا للأهمية البالغة التي يتسم بها مبدأ الحياد، لا يمكن استبدال التكريس التشريعي له بمجرد تكريس ضمن نظام داخلي غير منشور، إضافة إلى إمكانية اللجنة تجاوز و خرق هذا الالتزام، و عليه فان غياب إجراء الامتناع ضمن الأحكام القانونية المتعلقة بالسلطات الإدارية المستقلة الضابطة في المجال الاقتصادي مسألة تمس باستقلالية الأعضاء و حيادهم أثناء ممارسة وظائفهم⁽³⁾.

و على ضوء دراستنا لأهم المظاهر التي تجسد الاستقلالية العضوية من جهة و القيود التي تحد من درجة هذه الاستقلالية من جهة أخرى، نخلص إلى وجود استقلالية عضوية لكنها جدّ محدودة نتيجة التدخل المستمر للسلطة التنفيذية في شؤون سلطات الضبط في المجال الاقتصادي و احتفاظها بمختلف أشكال الرقابة، مما يضيف على استقلالية سلطات الضبط من الناحية العضوية الطابع النسبي أو الشكلي.

¹- قوراري مجدوب ، مرجع سابق، ص 75.

² - Rachid Zouaimia, les autorités administratives économiques, et la régulation économique en Algérie, o p, cit, p 149.

³- قوراري مجدوب، مرجع سابق، ص 75.

تتمتع السلطات الإدارية المستقلة بالاستقلال العضوي، الذي يترجم من خلال تركيبتها و النظام الذي تخضع له، كما تتمتع أيضا بالاستقلال الوظيفي في ممارسة مهامها، فهي لا تتلقى أية تعليمات أو توجيهات قبل ممارسة اختصاصاتها لا من الحكومة، و لا من البرلمان الذي يكتفي بتحديد إطار تدخلها من خلال النص المنشأ لها.

كما أن قرارات السلطات المستقلة لا تخضع لا للرقابة الرئاسية و لا للرقابة الإدارية مما يستبعد إمكانية تعديل أو إلغاء قراراتها من طرف السلطة التنفيذية أو التشريعية، إلا أن هذا لا يعني عدم خضوعها لرقابة السلطة القضائية، كما تتمتع معظم السلطات الإدارية المستقلة باستقلال قانوني و إداري و مالي، نتيجة لتمتعها بالشخصية المعنوية، حيث تتدخل السلطات الإدارية المستقلة في القطاعات الاقتصادية و المالية، و لا يكون هذا التدخل فعالا إلا إذا كانت وسائل عمل الهيئات تسمح لها بالوصول إلى الأهداف الأخرى المرجوة منها، و في الوقت نفسه تحافظ على نوع من الاستقلالية اتجاه السلطات الأخرى⁽¹⁾.

و عليه سنعالج في هذا الفصل مظاهر الاستقلالية الوظيفية (مبحث أول)، و حدود الاستقلالية الوظيفية (مبحث ثاني).

¹- غربي أحسن، نسبية الاستقلالية الوظيفية للسلطات الإدارية المستقلة، مجلة البحوث و الدراسات الانسانية، العدد 11، سكيكدة 2015، ص ص 234-235.

المبحث الأولمظاهر الاستقلالية الوظيفية للسلطات الإدارية المستقلة

من بين أهم المؤشرات التي تبين استقلالية السلطات الإدارية المستقلة الضابطة في المجال الاقتصادي و المالي⁽¹⁾، و في الجانب الوظيفي الاستقلال المالي و الإداري.

و الذي اعترف به المشرع الجزائري بصفة خاصة، إلى جانب وضع الهيئة المستقلة لنظامها الداخلي، و كذلك الشخصية المعنوية للسلطات الإدارية المستقلة، رغم أنه ليس بعامل حاسم لقياس درجة الاستقلالية⁽²⁾

و تتمثل أهم هذه المظاهر فيما يلي:

- قدرة السلطة الإدارية المستقلة على وضع نظامها الداخلي بكل حرية، خلافا لتلك التي يتم إعداد نظام داخلي بموجب التنظيم، أو حتى التي تخضع في وضع نظامها الداخلي لموافقة جهة معينة (وزارة مثلا).
- تتجسد أيضا الاستقلالية الوظيفية من خلال عدم تبعية السلطة الإدارية المستقلة للسلطة الرئاسية، أو الوصاية الإدارية من قبل أية جهة إدارية عليا أي عدم خضوعها للتدرج الإداري⁽³⁾.

و عليه سنتناول في هذا المبحث، الاستقلال المالي و الإداري (مطلب أول)، و أيضا وضع السلطات الإدارية المستقلة لنظامها الداخلي، و تمتعها بالشخصية المعنوية (مطلب ثاني).

¹- حيدري سمير، مرجع سابق، ص 76.

²- قوراري مجدوب، مرجع سابق، ص 76.

³- غربي أحسن، نسبية، ص 235.

المطلب الأولالاستقلال المالي و الإداري للسلطات الإدارية المستقلة

يعكس التوسيع في الصلاحيات الأهمية الواسعة التي أولتها الدولة لسلطات الإدارية المستقلة كواجهة للانفتاح الليبرالي، و التقليل من حجم تدخل السلطة التنفيذية، و من بين المؤشرات و المعالم التي تعكس وجود الاستقلالية الوظيفية، الاستقلال المالي (فرع أول) و الاستقلال الإداري (فرع ثاني)⁽¹⁾.

الفرع الأولالاستقلال المالي للسلطات الإدارية المستقلة

يعتبر الاستقلال المالي من بين أهم الركائز الأساسية المبينة للاستقلال الوظيفي، و الاستقلال المالي مكرّس عند معظم السلطات الإدارية المستقلة، باستثناء مجلس النقد و القرض، و اللجنة المصرفية بما أنهما لا يتمتعان بالشخصية المعنوية، و بالتالي تبقى تابعة إزاء السلطة التنفيذية من حيث التمويل.

و قد اعترف المشرع الجزائري بالاستقلال المالي للجنة تنظيم عمليات البورصة و مراقبتها و ذلك بصفة صريحة⁽²⁾، حيث تعتبر لجنة البورصة السلطة الإدارية المستقلة الوحيدة الأكثر استقلالية في جانبها المالي، و توجد أيضا سلطة ضبط البريد و المواصلات السلكية و اللاسلكية مقارنة بالسلطات الإدارية المستقلة الأخرى الضابطة في المجال الاقتصادي، كاللجنة المصرفية مجلس النقد و القرض، مجلس المنافسة...الخ، التي تعتمد

¹- والي نادية، ، مرجع سابق، ص 67.

²- المادة 20 من مرسوم تشريعي رقم 10-93 ، مرجع سابق.

على موارد الدولة قصد تسييرها و القيام بوظائفها، بالتالي تبعيتها للسلطة التنفيذية من هذا الجانب⁽¹⁾.

لكن رغم الاعتراف للجنة تنظيم عمليات البورصة و مراقبتها بالاستقلال المالي، إلا أنه ليس استقلالا مطلقا، نتيجة التأثيرات التي تمارسها الدولة و التي تظهر من جانبين:

- لا يقتصر تمويل اللجنة على مواردها فقط، و إنما تعتمد كذلك على إعانات التسيير التي تخصص لها من ميزانية الدولة، مما يؤدي بالدولة إلى ممارسة نوع من الرقابة على هذه الإعانات.

- تولي السلطة التنفيذية مهمة تحديد قواعد أساس هذه الأتاوى و حسابها بالتالي التقليل من حرية اللجنة و تسيير ميزانيتها، و التأثير على استقلالها المالي⁽²⁾.

و كذلك بالنسبة للجنة ضبط الكهرباء و الغاز، و التي تتمتع بالاستقلال المالي⁽³⁾، و من خلال دراسة الأحكام القانونية المنظمة للجنة، نلاحظ أن المشرع من جهة يمنح الاستقلال المالي للجنة، و من جهة أخرى يخضع تسييرها لرقابة الدولة، طبقا للمادة 140 مما يجعل منه نسبي و ليس مطلق⁽⁴⁾.

تتمتع سلطة البريد و المواصلات السلكية و اللاسلكية بالاستقلال المالي طبقا للمادة العاشرة(10) من القانون رقم 03-2000 سنة 2000⁽⁵⁾ كما نصت المادة 22⁽⁶⁾ على مصادر تمويل نشاط السلطة و المتمثلة في مكافآت مقابل أداء الخدمات، الأتاوى، نسبة مئوية من ناتج المقابل المالي المستحق، مساهمة المتعاملين في تمويل الخدمة العامة للبريد و المواصلات السلكية و اللاسلكية.

¹- حيدري سمير، مرجع سابق، ص56.

²- حيدري سمير، مرجع سابق، ص 56.

³- أنظر المادة 112 من قانون رقم 01-02، مرجع سابق.

⁴- المادة 140 من قانون رقم 01-02، مرجع سابق.

⁵- المادة 10 من قانون رقم 03-2000، مرجع سابق.

⁶- المادة 22 من قانون رقم 03-2000، . مرجع سابق

و يمكن أن تقيد عند الحاجة الاعتمادات الإضافية و الضرورية لسلطة الضبط في ميزانية الدولة، و عليه نلاحظ أن سلطة الضبط قد تكون في حاجة لميزانية الدولة و هذا ما يجعلها خاضعة للسلطة التنفيذية و لاسيما و أن المادة الحادي عشر(11)⁽¹⁾ تخضعها للمراقبة المالية للدولة.

بخصوص الوكالة الوطنية للممتلكات المنجمية و الوكالة الوطنية للجيولوجيا و المراقبة المنجمية، فقد نصت المادة الثالثة و الأربعون(43)⁽²⁾ من القانون رقم 01-10 سنة 2001 على تمتعها بالاستقلال المالي و على ضرورة أن تضمن لهما القوانين الأساسية الاستقلال المالي، كما نصت المادة الثانية و الخمسون(52)⁽³⁾ على طرق تمويل نشاطهما و هي:

- الاعتمادات المالية الأولية التي تمنحها الدولة.
- من موارد صندوق الأملاك العمومية المنجمية.
- اعتمادات تكميلية ضرورية تقترحها السلطة المستقلة على وزير الطاقة و المناجم يتم إدراجها ضمن الميزانية العامة للدولة، و هذا ما يؤثر على استقلاليتها، و يجعلها استقلالية نسبية.

تعد الوكالة الوطنية للمواد الصيدلانية المستعملة في الطب البشري أكثر استقلالا في تمويلها حيث تمويل نشاطها طبقا للمادة 5/173-6-7-8⁽⁴⁾ من القانون رقم 08-13 سنة 2008 وفق الموارد المالية التالية:

- الموارد الخاصة لاسيما الناتجة عن الرسوم المتعلقة بالتسجيل و المصادقة و الإشهار الخاصة بالمواد الصيدلانية و المستلزمات الطبية ذات الاستعمال البشري.

¹ - المادة 11 من قانون رقم 03-2000، مرجع سابق.

² - المادة 43 من قانون رقم 10-01، مرجع سابق.

³ - المادة 52 من القانون رقم 10-01 مرجع سابق.

⁴ - المادة 5/173-6-7-8، من قانون رقم 08-13، مرجع سابق.

- مداخيل الخدمات المقدمة.
- الهبات و الوصايا.
- كل الموارد الأخرى ذات الصلة بنشاطها.
- قد تضع في الخزينة العمومية تسبيقا ماليا قابلا للتعويض تحت تصرف السلطة لتمكينها من ممارسة نشاطها، و يتم ذلك بموجب اتفاقية بين الخزينة العمومية و الوكالة.

تتمتع سلطة ضبط الخدمات العمومية للمياه بالاستقلال المالي (المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 08-303 سنة 2008)⁽¹⁾ و تعتمد في تمويل نشاطها على نفسها من جهة و على إعانة الدولة من جهة ثانية طبقا للمادة 19 من المرسوم⁽²⁾ حيث تكون إرادتها من:

- مساهمات الصندوق الوطني للمياه الصلح للشرب.
- إعانات الدولة.
- كل الموارد الأخرى ذات الصلة بنشاطها.

غير أن سلطة ضبط الخدمات العمومية للمياه، على الرغم من أنها مستقلة، إلا أنها تخضع لرقابة جهة الوصاية، لأنها إذا كانت تشكل صورة من اللامركزية في جانبها المرفقي فان ذلك لا يقطع كل علاقة بينهما و بين سلطة الوصايا، بل تظل خاضعة لنظام الوصاية فمن حق الوزارة المكلفة بالموارد المائية أن تراقب نشاطها⁽³⁾.

أما فيما يخص سلطتي ضبط الصحافة و السمعي البصري فقد نصت المادتين 40 و 64 من القانون رقم 05-12، على إنشاء سلطتي ضبط الصحافة المكتوبة و السمعي

¹- المادة 02 من مرسوم تنفيذي رقم 08-303، يحدد صلاحيات و كذا قواعد تنظيم سلطة ضبط الخدمات العمومية للمياه و عملها، مؤرخ في 27 سبتمبر 2008، ج ر، رقم 56.

²- المادة 19 من مرسوم تنفيذي رقم 08-303، مرجع سابق.

³- سلطاني نجوى-رقطي منيرة، مرجع سابق، ص 130.

البصري، و هما سلطتان مستقلتان تتمتعان بالشخصية المعنوية و الاستقلال المالي⁽¹⁾. كما نصت المادة 49 من نفس القانون على: "تقيد الاعتمادات الضرورية لقيام سلطة ضبط الصحافة المكتوبة بمهامها في الميزانية العامة للدولة، الأمر بالصرف هو رئيس سلطة ضبط الصحافة المكتوبة.

تمسك محاسبة سلطة ضبط الصحافة المكتوبة طبقا لقواعد المحاسبة العمومية من قبل عون محاسب يعينه الوزير المكلف بالمالية.

تمارس مراقبة نفقات سلطة ضبط الصحافة المكتوبة طبقا للإجراءات المحاسبية العمومية".

تعد الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته سلطة إدارية مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية و الاستقلال المالي، توضع لدى رئيس الجمهورية، و هذا ما نصت عليه المادة 18 من القانون رقم 06-01 المتعلق بالوقاية من الفساد و مكافحته⁽²⁾ على: "الهيئة سلطة إدارية مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية و الاستقلال المالي، توضع لدى رئيس الجمهورية...".

الفرع الثاني

الاستقلال الإداري للسلطات الإدارية المستقلة

يظهر استقلال السلطات الإدارية المستقلة من هذا الجانب نتيجة كون بعض منها هي التي تقوم بتحديد مهام المستخدمين و تصنيفهم و تحديد رواتبهم، كما أن تنشيط و تنسيق المصالح الإدارية و التقنية يكون تحت سلطة رئيس السلطة المستقلة⁽³⁾.

¹ - المادتين رقم 40 و 64 من القانون رقم 12-05، المتعلق بالإعلام، ص ص 25-28.

² - قانون رقم 06-01، مرجع سابق.

³ - غربي أحسن، مرجع سابق، ص 241.

نذكر على سبيل المثال لجنة تنظيم عمليات البورصة و مراقبتها، حيث تنص المادة الثالثة(03) من النظام رقم 2000-03⁽¹⁾، المؤرخ في 28 سبتمبر 2000، المتضمن تنظيم و سير المصالح الإدارية و التقنية للجنة تنظيم عمليات البورصة و مراقبتها المصادق عليه بقرار وزير المالية في 04 جانفي 2001⁽²⁾، على أن: "تحدد مهام و صلاحيات المصالح الإدارية و التقنية للجنة بقرار من رئيس اللجنة"، كما تنص المادة السابعة(07) منه على: "تحدد رواتب المستخدمين و تصنيفهم بقرار من الرئيس بعد استشارة اللجنة".

إن لجنة تنظيم عمليات البورصة و مراقبتها تتوافر على الاستقلال الإداري باعتبارها سلطة إدارية مستقلة حيث تتوافر على هيكل إداري مستقل يتكون من:

- أعضاء اللجنة.
- رئيس اللجنة.
- أمانة اللجنة.
- الغرفة التأديبية و التحكيمية.

نجد كمثال آخر أن رئيس سلطة ضبط السمعي البصري له صلاحية التعيين في الوظائف داخل السلطة بناء على اقتراح من الأمين العام، كما تتوافر سلطة الضبط على مصالح إدارية و تقنية يحدد تنظيمها و سيرها بموجب أحكام داخلية توضع تحت سلطة رئيس سلطة الضبط، و هذا ما يؤكد على الاستقلال الإداري الممنوح لهذه السلطة، و الأمر مشابه بالنسبة لمعظم السلطات الإدارية المستقلة في الجزائر⁽³⁾.

¹- المادة 03 من قرار وزير المالية، مؤرخ في 14 جانفي 2001، يتضمن المصادقة على نظام لجنة تنظيم عمليات البورصة و مراقبتها، رقم 2000-03، مؤرخ في 28 سبتمبر 2000، يتضمن تنظيم و سير المصالح الادارية و التقنية للجنة تنظيم عمليات البورصة و مراقبتها، ج ر ، رقم 08.

²- المادة 07، من قرار وزير المالية، مؤرخ في 14 جانفي 2001، مرجع سابق.

³- غربي أحسن، مرجع سابق، ص 242.

يتمتع مجلس المنافسة بالاستقلال الإداري، تم النص على ذلك بشكل صريح بموجب المادة الثالثة(03) من النظام الداخلي لمجلس المنافسة، حيث تنص: "مجلس المنافسة مؤسسة تتمتع بالاستقلال الإداري و المالي"⁽¹⁾، فمجلس المنافسة كان هو المختص بوضع نظامه الداخلي في ظل النص السابق 96-44، تراجع المشرع في ظل الأمر رقم 03-03 و منح هذا الاختصاص للسلطة التنفيذية، و صدر مرسوم تنفيذي يحدد تنظيم مجلس المنافسة و سيره⁽²⁾، و منح للمجلس اختصاص سن النظام الداخلي بمقتضى نص المادة 15 منه و التي تقضي: "يعد المجلس نظامه الداخلي و يصادق عليه و يرسله إلى الوزير المكلف بالتجارة، ينشر النظام الداخلي في النشرة الرسمية للمنافسة"⁽³⁾.

بالرغم من التكريس القانوني الصريح للاستقلالية الإدارية للهيئة، و بالرغم من عدم خضوع هذه الأخيرة لأية رقابة وصائية أو رئاسية، و من ثمة لا يمكن للسلطة التنفيذية أن تتدخل في الصلاحيات و القرارات التي تتخذها الهيئة، فإننا نلاحظ خروجاً عن هذا الأمر، و يظهر جلياً في أحكام نص المادة الثانية(02) من المرسوم الرئاسي رقم 06-413⁽⁴⁾ التي تذكر أن: "الهيئة سلطة إدارية مستقلة و توضع لدى رئيس الجمهورية"، و من جهة أخرى تذكر المادة الثامنة(08) من ذات المرسوم أنه: "يحدد التنظيم الداخلي للهيئة بقرار مشترك بين السلطة المكلفة بالوظيفة العمومية و الوزير المكلف بالمالية".

¹- المادة 2 من نظام رقم 96-44، مؤرخ في 17 جانفي 1996، يحدد النظام الداخلي لمجلس المنافسة، ج ر العدد 5، صادر في 21 جانفي 1996.

²- مرسوم تنفيذي رقم 11-242، مؤرخ في 10 جويلية 2001، يحدد تنظيم مجلس المنافسة و سيره، و كذا إنشاء النشرة الرسمية للمنافسة، و يحدد مضمونها، و كذا كيفية إعدادها، ج ر عدد 39، صادر في 13 جويلية 2011.

³- مرسوم تنفيذي رقم 11-242، يتضمن إنشاء النشرة الرسمية للمنافسة، و يحدد مضمونها، و كذا كيفية إعدادها، مؤرخ في 10 جويلية 2001، ج ر عدد 39، صادر في 13 جويلية 2011.

⁴- مرسوم رئاسي رقم 06-413، يحدد تشكيلة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته، و تنظيمها و كيفية سيرها، مؤرخ في 22 نوفمبر 2006، ج ر رقم 08.

المطلب الثاني

وضع السلطات لنظامها الداخلي، و تمتعها بالشخصية المعنوية

يعكس التوسع في الصلاحيات الأهمية الواسعة التي أولتها الدولة لسلطات الإدارية المستقلة كواجهة الانفتاح الليبرالي، و التقليل من حجم تدخل السلطة التنفيذية، و من بين المؤشرات و المعالم التي تعكس وجود الاستقلالية الوظيفية، نجد وضع السلطات المستقلة لنظامها الداخلي (فرع أول)، و كذلك تمتع هذه السلطات بالشخصية المعنوية (فرع ثاني).

الفرع الأول

وضع السلطات الإدارية المستقلة لنظامها الداخلي

يمكن الاعتماد كذلك على إمكانية السلطة في وضع نظامها الداخلي لتقدير مدى الاستقلالية الوظيفية، حيث تتجلى الاستقلالية حسب هذا المظهر في حرية السلطات الإدارية المستقلة في اختيار مجموع القواعد التي من خلالها تقرر كيفية تنظيمها، و سيرها دون مشاركتها مع أية جهة أخرى، و بالخصوص السلطة التنفيذية، كما تظهر الاستقلالية أيضا من خلال عدم خضوع النظام الداخلي للسلطات المستقلة للمصادقة عليه من السلطة التنفيذية و قابليته للنشر. كما أن السلطة الإدارية التي تعد نظامها الداخلي بنفسها تعطي لنفسها و لأعضائها امتيازات عديدة قد لا تمنح لها فيها لو تم وضع نظامها الداخلي بواسطة جهة أخرى، زيادة على الاعتبار و الشرف الذي تكسبه جزاء تمتعها بسيادة نفسها و عدم تبعيتها لجهة أخرى⁽¹⁾.

¹- غربي أحسن، مرجع سابق، ص ص 243-244.

تتمتع لجنة تنظيم عمليات البورصة و مراقبتها بسلطة إعداد نظامها الداخلي و المصادقة عليه بنفسها دون تدخل جهة أخرى، و ذلك خلال اجتماعها الأول طبقا لنص المادة السادسة و العشرين(26) من قانون إنشائها، و بالفعل صادقت على نظامها الداخلي خلال أول اجتماع لها بتاريخ 20/04-1996، و يحدد هذا النظام كيفية سير اللجنة و طرق عملها من خلال توضيح شروط صحة مداولاتها، و كيفية عقد اجتماعاتها، كما يحدد التنظيم الإداري للجنة و الهياكل التي تتشكل منها اللجنة، غير أن المشرع لم يبين طريقة لنشر النظام الداخلي خلافا للمشرع الفرنسي الذي يشترط نشر نظامها في الجريدة الرسمية.

إلى جانب لجنة تنظيم عمليات البورصة و مراقبتها، نجد سلطات إدارية مستقلة أخرى تتمتع بهذه السلطة، و هي مجلس النقد و القرض، و سلطة ضبط البريد و المواصلات السلكية و اللاسلكية، و لجنة ضبط الكهرباء و الغاز، و سلطتا الضبط في مجال المحروقات و اللجنة المصرفية، و الوكالة الوطنية للمواد الصيدلانية المستعملة في الطب البشري، و سلطة ضبط السمعي البصري و اللجنة الوطنية الاستشارية لترقية حقوق الإنسان و حمايتها، و الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته⁽¹⁾.

بالنسبة لمجلس النقد و القرض اعترف له المشرع بصلاحيه وضع نظامه الداخلي من خلال نص المادة 60 (قانون رقم 03-11 لسنة 2003)⁽²⁾، أما سلطة ضبط البريد و المواصلات فيمكنها تحديد و اعداد نظامها الداخلي بكل حرية و هذا وفقا لنص المادة 20 من القانون المنشأ لها، حيث تعد سلطة الضبط الداخلي الذي يحدد على وجه الخصوص تنظيمها و قواعد عملها و حقوق و واجبات أعضاء المجلس، و المدير العام و كذا القانون الأساسي لمستخدميها⁽³⁾.

¹- غربي أحسن، مرجع سابق، ص 144. مرجع سابق

²- المادة 60 من أمر رقم 03-11، مرجع سابق.

³- المادة 20 من قانون رقم 03-2000، مؤرخ في مرجع سابق.

بالنسبة لسلطة ضبط الكهرباء و الغاز، فقد منحت سلطة اعداد نظامها الداخلي و المصادقة عليه طبقا لنص المادة 126 من قانون إنشائها⁽¹⁾.

في حين سلطة الضبط في مجال المحروقات، فقد نصت المادة 12 من قانون المحروقات⁽²⁾ (قانون رقم 05-07 سنة 2005) على صلاحية اللجنة المديرية لكل وكالة في المصادقة على نظامها الداخلي، الذي يحدد التنظيم الداخلي و طريقة السير و القانون الأساسي للمستخدمين، أما إذا تعلق النظام الداخلي لكل وكالة بتحديد سلم أجور مستخدمي الوكالة المعنية فتعده اللجنة بعد موافقة وزير المحروقات.

بالنسبة للجنة المصرفية فقد سكت النص عن تحويل اللجنة لصلاحية وضع النظام الداخلي، غير أنه قد تدخلت اللجنة و قامت بوضع نظام داخلي بموجب القرار رقم 93-10⁽³⁾ المؤرخ في 06 ديسمبر 1993، يتضمن النظام الداخلي للجنة المصرفية و هو غير منشور.

منح المشرع الجزائري الوكالة الوطنية للمواد الصيدلانية المستعملة في الطب البشري سلطة إعداد النظام الداخلي و المصادقة عليه بكل حرية طبقا للمادة 4/173 من تعديل قانون الصحة لسنة 2008⁽⁴⁾.

¹ - المادة 126 من قانون رقم 01-02، مرجع سابق.

² - المادة 12 من قانون رقم 07-05، مرجع سابق.

³ - بوجمليين وليد، سلطات الضبط في القانون الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، جامعة الجزائر، كلية الحقوق و العلوم السياسية، فرع الدولة و المؤسسات العمومية، 2007، ص 96.

⁴ - أحسن غربي، مرجع سابق، ص 145.

الفرع الثاني

الشخصية المعنوية للسلطات الإدارية المستقلة

إن الأساس عند المشرع الجزائري هو منح الشخصية المعنوية للسلطات الإدارية المستقلة الضابطة في المجال الاقتصادي و المالي⁽¹⁾. عكس نظيره الفرنسي الذي لا يعترف بالشخصية المعنوية للسلطات الإدارية المستقلة إلا في الآونة الأخيرة و للبعض منها.

في حين أن الاعتراف للسلطة الإدارية المستقلة بالشخصية المعنوية، ذكرناه سالفًا ليس بعامل حاسم لقياس درجة الاستقلالية، لكن رغم عدم اعتبار الشخصية المعنوية عاملاً حاسماً و فعلاً لقياس درجة الاستقلالية، إلا أنه يؤثر و يساعد بنسبة معينة في إظهار هذه الاستقلالية خاصة من الجانب الوظيفي، و ذلك بالنظر إلى النتائج و الآثار المترتبة عن الشخصية كأهلية التقاضي، التعاقد، و تحمّل المسؤولية... حسب القواعد العامة⁽²⁾.

أولاً: أهلية التقاضي

أمام تمتع معظم السلطات الإدارية المستقلة الضابطة في المجال الاقتصادي و المالي بالشخصية المعنوية، فللرئيس الحق في اللجوء إلى الجهات القضائية، بصفته مدعياً أو مدعى عليه.

و نذكر على سبيل المثال لجنة ضبط الكهرباء و الغاز، و التي تتمتع بالشخصية المعنوية بصفة صريحة⁽³⁾، و أكثر من ذلك أقرّ المشرع في نص المادة 6/119 على أن: "يتولى رئيس اللجنة المديرية سير أشغال لجنة الضبط و يضطلع بجميع السلطات الضرورية و لاسيما في مجال:

¹- إن المشرع الجزائري اعترف بكل السلطات الادارية المستقلة الضابطة في المجال الاقتصادي و المالي بالشخصية المعنوية باستثناء مجلس النقد و القرض، و اللجنة المصرفية، و لجنة تنظيم عمليات البورصة و مراقبتها قبل تعديل سنة 2003، إلا أن لجنة البورصة أصبحت تتمتع بالشخصية المعنوية في ظل القانون رقم 03-04، و المتعلق ببورصة القيم المنقولة.

²- حيدري سمير ، مرجع سابق، ص 58.

³- المادة 112 من قانون رقم 01-02 ، مرجع سابق.

- تمثيل اللجنة أمام العدالة".

أما بالنسبة للجنة تنظيم عمليات البورصة و مراقبتها، فإنها تتمتع بالشخصية المعنوية⁽¹⁾ و بالتالي الرئيس هو صاحب الصفة في الخصومة. و بذلك نستخلص الاستقلالية الوظيفية للسلطات المستقلة في المجال الاقتصادي و المالي من هذا الجانب.

ثانيا: مسؤولية السلطات المستقلة

من بين النتائج المترتبة دائما عن الشخصية المعنوية، إلقاء المسؤولية على عاتق السلطات الإدارية المستقلة الضابطة في المجال الاقتصادي و المالي، نتيجة الأضرار الناجمة عن أخطائها الجسيمة، أما إذا كانت سلطة مستقلة لا تتمتع بالشخصية المعنوية فضض فان مسؤوليتها عن الأخطاء الصادرة عنها تتحملها الدولة.

فلجبر الأضرار الناجمة عن أفعال السلطات المستقلة المتمتعة بالشخصية المعنوية نتيجة الخطأ الجسيم، الذي يبقى صعب الإثبات، تتولى السلطة المستقلة دفع التعويضات المستحقة من ذمتها المالية الخاصة، و ليس من ذمة الدولة، مما يجعل هذه السلطات مستقلة و لا تتبع السلطة التنفيذية في دفع التعويضات.

أما في حالة ما إذا كانت قيمة التعويض تفوق ميزانية السلطة، فان الدولة هي التي تتحمل ذلك النقص، بما أنها ستكون مرغمة بتكملة ميزانية السلطة المستقلة لدفع التعويض للطرف الآخر⁽²⁾.

¹- المادة 20 من مرسوم تشريعي رقم 93-10 بعد تعديلها بموجب قانون رقم 03-04، مرجع سابق.

²- حيدري سمير، مرجع سابق، ص 59.

ثالثا: أهلية التعاقد:

طبقا للقواعد العامة، نجد أن من بين أهم نتائج الشخصية المعنوية أهلية التعاقد، أي إمكانية السلطات الإدارية المستقلة الضابطة في المجال الاقتصادي و المالي، إبرام عقود و اتفاقيات مع لجان و هيئات أخرى في إطار التعاون الدولي، و نشير في هذا الصدد إلى أن لجنة البورصة الجزائرية عضوة في المنظمة العالمية للجان القيم⁽¹⁾، التي تضم كافة الهيئات المختصة بالرقابة على البورصات و الأسواق المالية العالمية، هذا الإطار يمكّن كافة الأطراف في هذه المنظمة من تبادل الخبرات، و التجارب و المعلومات... الخ، و بالتالي تم إبرام اتفاقية بين لجنة تنظيم عمليات البورصة و مراقبتها الجزائرية (COSOB) و نظيرتها لجنة عمليات البورصة الفرنسية (COB)⁽²⁾.

و ذلك في إطار التعاون و تبادل المعلومات و التجارب، بهدف حماية الاستثمار في كلا البلدين، و هو الأمر نفسه بالنسبة لسلطة ضبط البريد و المواصلات في المادة الثالثة عشر⁽³⁾ (13) من قانون 2000، و الذي يحدد القواعد العامة المتعلقة بالبريد و المواصلات تنص على أنه، يمكن لسلطة ضبط البريد و المواصلات أن تتعاون في إطار مهامها مع السلطات الأخرى أو الهيئات الوطنية و الأجنبية ذات الهدف المشترك.

كما نصت المادة 52 من قانون المناجم على حرية الوكالة الوطنية للممتلكات المنجمية و الوكالة الوطنية للجيولوجيا و المراقبة المنجمية في التعاقد مع الغير⁽⁴⁾.

و في الأخير يمكن القول بأن هذه هي أهم مظاهر الاستقلالية الوظيفية لكن غالبا ما تصطدم بعراقيل تحدّ منها.

¹- تم إنشاء المنظمة العالمية للجان القيم (OICV) في سنة 1983، و تضم أكثر من 190 عضوا، يقع مقرها في مدريد.

²- تم إبرام الاتفاقية بين (COSOB) و (COB) في 25 جانفي 2001 بمدينة باريس الفرنسية.

³- المادة 13 من قانون رقم 03-2000، مرجع سابق.

⁴- المادة 52 من قانون رقم 10-01، مرجع سابق.

المبحث الثاني

حدود الاستقلالية الوظيفية للسلطات الإدارية المستقلة

تتمتع السلطات الإدارية المستقلة بالاستقلالية الوظيفية، بصفة نسبية و ليست مطلقة نظرا لخضوعها في ممارسة وظائفها لتبعية السلطة التنفيذية، الأمر الذي يحد و يقلص من درجة الاستقلالية، مما يقضي إلى المساس بشكل مباشر إلى القدرة على اتخاذ القرارات و الأوامر دون أن تكون لأية جهة كانت السلطة لإلغائها أو تعديلها⁽¹⁾.

من بين القيود أو الحدود المتعلقة بالجانب الوظيفي للسلطات الإدارية المستقلة، نجد التقرير السنوي الذي تعده الهيئة المعنية و تقوم بإرساله للسلطة التنفيذية، أو التشريعية أو لهما معا، بالإضافة إلى موافقة الوزارة المختصة على الأنظمة الصادرة عن بعض الهيئات المستقلة، كما أن هناك بعض السلطات الإدارية المستقلة خاضعة للسلطة التنفيذية التي تقوم بوضع نظام داخلي لها أو موافقتها عليه، بالإضافة إلى أن البعض من السلطات الإدارية المستقلة لم يمنحها المشرع الشخصية المعنوية بالإضافة إلى التبعية المالية للبعض منها.

و عليه سنتناول في هذا المبحث حول التقرير السنوي و إرساله إلى الحكومة، و موافقة الوزارة على الأنظمة الصادرة (مطلب أول)، كذلك سنتناول حول وضع السلطات التنفيذية للنظام الداخلي لهذه الهيئات المستقلة، و تبعية بعض السلطات الإدارية المستقلة ماليا للسلطة التنفيذية (مطلب ثاني).

¹ - والي نادية، مرجع سابق، ص 72.

المطلب الأول

إعداد التقرير السنوي، و موافقة الوزارة على الأنظمة الصادرة

تتجسد الحدود التي تمس بالاستقلال الوظيفي لسلطات الضبط، في التقرير السنوي الذي تقوم به سلطات الضبط و من ثمة إرساله إلى الحكومة (فرع أول)، و إذا كانت بعض سلطات الضبط تتمتع بسلطة إصدار الأنظمة، فان هذه الأخيرة لا يمكن أن تصدر إلا بعد موافقة الوزارة المختصة (فرع ثاني).

الفرع الأول

التقرير السنوي و إرساله إلى الحكومة

يعتبر هذا المظهر تقييدا لاستقلالية سلطات الضبط في المجال الاقتصادي في القيام بنشاطها، نتيجة الرقابة التي تمارسها الحكومة على النشاطات السنوية لسلطات الضبط.

نجد مثل هذه الرقابة على مستوى سلطة ضبط البريد و المواصلات⁽¹⁾، لجنة ضبط الكهرباء و الغاز⁽²⁾، و لجنة تنظيم عمليات البورصة و مراقبتها⁽³⁾، و أخيرا الوكالتين المنجميتين⁽⁴⁾.

تنص المادة 24 من القانون رقم 01-06 على أنه: " ترفع الهيئة الى رئيس الجمهورية تقريرا سنويا يتضمن تقييما للنشاطات ذات الصلة بالوقاية من الفساد و مكافحته، و كذا النقائص المعايينة و التوصيات المقترحة عند الاقتضاء⁽⁵⁾".

كما أضافت المادة 11 في فقرتها 6 من المرسوم الرئاسي رقم 06-413 على أنه:

بيدي مجلس اليقظة و التقييم رأيه في:

¹ - المادة 11/13 من قانون رقم 03-2000، مرجع سابق.

² - المادة 33/115 من قانون رقم 01-02، مرجع سابق.

³ - المادة 30 الفقرة الأخيرة، من مرسوم تشريعي رقم 10-93 بعد تعديلها بموجب قانون رقم 04-03، مرجع سابق.

⁴ - المادة 6/8، من المرسوم التنفيذي رقم 93-04، مرجع سابق.

⁵ - المادة 24 من قانون رقم 01-06، مرجع سابق.

- التقرير السنوي الموجه الى رئيس الجمهورية الذي يعده رئيس الهيئة⁽¹⁾، و تبعا لذلك، نفهم أن رئيس هيئة مكافحة الفساد و بعد اعداده للتقرير السنوي يكون ملزما بإحالة هذا الأخير الى رئيس الجمهورية، ليكون هذا الأمر بمثابة مظهر يقيد من حرية هيئة الفساد في القيام بنشاطها، نتيجة الرقابة اللاحقة التي تمارسها السلطة التنفيذية على النشاطات السنوية للهيئة⁽²⁾.

لم ينص المشرع صراحة على وجوب اعداد تقرير سنوي من طرف اللجنة المصرفية لكن يمكن أن يفهم ذلك ضمنا من خلال بعض المواد⁽³⁾. حيث يقوم محافظ بنك الجزائر بإرسال تقرير حول الاشراف المصرفي و وضعية مراقبة البنوك و المؤسسات المالية و ذلك بصورة دورية إلى رئيس الجمهورية⁽⁴⁾.

ترسل سلطة ضبط السمعي البصري تقريرا سنويا لكل من رئيس الجمهورية، و رئيس المجلس الشعبي الوطني و رئيس مجلس الأمة، يتضمن وضعية تطبيق القانون المتعلق بالنشاط السمعي البصري، و يتم نشر التقرير خلال ثلاثون (30) يوما الموالية لتسليمه للجهات المعنية دون تحديد القانون لطبيعة الوثيقة التي ينشر فيها، كما ترسل سلطة الضبط تقريرا ثلاثيا يتضمن نشاطاتها للسلطة صاحبة التعيين، و ذلك على سبيل الإعلام كما تكون مطالبة بتبليغ كل معلومة يطلبها وزير الاتصال⁽⁵⁾، و هذا ما ينقص من استقلاليتها الوظيفية و يجعلها تابعة للسلطة التنفيذية و التشريعية.

¹ - المادة 6/11 من المرسوم الرئاسي رقم 06-413، مؤرخ في 22 نوفمبر 2006، يحدد تشكيلة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته و تنظيمها و كفاءات سيرها، ج ر رقم 08.

² - شيخ ناجية، المركز القانوني للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته، الملتقى الوطني حول سلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي و المالي، قاعة المحاضرات/أبوداو، أيام 24/23 ماي 2007، ص 104.

³ - دموش حكيم، مدى استقلالية اللجنة المصرفية وظيفيا، الملتقى الوطني حول سلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي و المالي، قاعة المحاضرات/أبوداو، أيام 24/23 ماي 2007، ص 90.

⁴ - المادة 29 من أمر رقم 03-11، مرجع سابق.

⁵ - المادتين 86 و 87 من قانون رقم 04-14، مرجع سابق ص 17.

كما ألزمت المادة 43 من قانون الإعلام⁽¹⁾ سلطة ضبط الصحافة المكتوبة بتقديم تقرير سنوي عن نشاطاتها لرئيس الجمهورية و البرلمان، كما أن التقرير ينشر دون أن تبين المادة كيفية نشره و الوثيقة الرسمية التي ينشر فيها.

و عليه تلزم سلطة ضبط البريد و المواصلات السلكية و اللاسلكية، و حسب المادة 13 من القانون رقم 03-2000 و التي تنص على أنه: "اعداد التقارير و الاحصائيات العمومية و تقرير سنوي يتضمن وصف نشاطاتها و ملخصا لقراراتها و توصياتها مع مراعاة طابع الكتمان و سرية الأعمال و كذا التقرير المالي و الحسابات السنوية و تقرير تسيير الصندوق الخاص بالخدمة العامة".

و لم تحدد المادة الجهة التي يرسل لها التقرير إلا أن تصريحات اطار في سلطة البريد فإنها ترسل إلى رئيس الجمهورية⁽²⁾.

كما نجد أيضا مثل هذه الرقابة على مستوى لجنة تنظيم عمليات البورصة و مراقبتها حيث يجب على اللجنة تقديم تقرير سنوي عن نشاط سوق القيم المنقولة إلى الحكومة⁽³⁾، مما يقلص من استقلالية سلطة ضبط النشاط المالي من الناحية الوظيفية، بسبب احتفاظ الحكومة ببعض أوجه الرقابة على النشاطات السنوية، كذلك الأمر بالنسبة الى لجنة ضبط الكهرباء و الغاز، حيث يجب عليها عرض تقرير سنوي على الوزير المكلف بالطاقة يتعلق بتنفيذ مهامها و بتطور السوق⁽⁴⁾.

أما بالنسبة للوكالتين المنجميتين، فالوكالة الوطنية للممتلكات المنجمية و حسب المادة 8 من المرسوم التنفيذي 93-04 على أنه: "يتداول مجلس الإدارة في كل المسائل المتعلقة

¹ - المادة 43 من القانون العضوي رقم 05-12، مرجع سابق، ص 26.

² - المادة 13 من قانون رقم 03-2000، مرجع سابق.

³ - المادة 14 من قانون رقم 04-03، مرجع سابق، ص 23.

⁴ - المادة 33/155 من قانون رقم 01-02، مرجع سابق، ص 19.

بمهام الوكالة التي يديرها ، و لا سيما- يصادق على التقرير السنوي للنشاطات و التسيير⁽¹⁾.

أما عن الوكالة الوطنية للجيولوجيا و المراقبة المنجمية، فقد نص المرسوم التنفيذي رقم 94-04 و في مادته 8 على أنه: " يتداول مجلس الإدارة في كل المسائل المتعلقة بمهام الوكالة التي يديرها، و لا سيما:.....- يوافق على التقرير السنوي للنشاطات و التسيير"⁽²⁾ كما و لا يقتصر الأمر على هذه السلطات فقط، فقد تعداه أيضا الى سلطة ضبط الخدمات العمومية للمياه و عملها، حيث تعرض سلطة الضبط سنويا على الوزير المكلف بالموارد المائية تقريرا حول نشاطاتها، و الاقتراحات الهادفة الى تحسين تسيير الخدمات العمومية للماء⁽³⁾.

و الوكالة الوطنية للمواد الصيدلانية المستعملة في الطب البشري، حيث تكلف بإعداد تقرير سنوي ترسله الى الوزير المكلف بالصحة حول وضعية سوق المواد الصيدلانية و المستلزمات الطبية المستعملة في الطب البشري و تطورها، زيادة على ذلك اعداد حصيلة سنوية عن نشاطاتها ترسل إلى الوزير المكلف بالصحة⁽⁴⁾.

إذا كانت السلطات السابقة تقدم تقرير سنوي و ترسل الى جهة واحدة، فالأمر يختلف بالنسبة لمجلس المنافسة، فبالمقارنة بالسلطات الأخرى فهو يخضع لرقابة شديدة، حيث تنص المادة 27 من الأمر 03-03 على أنه: " يرفع مجلس المنافسة تقريرا سنويا عن نشاطه الى الهيئة التشريعية و الى رئيس الحكومة و إلى الوزير المكلف بالتجارة..."⁽⁵⁾، و بالتالي يلزم مجلس المنافسة أن يرفع تقريره السنوي إلى ثلاث (03) جهات هي الهيئة التشريعية رئيس الحكومة، و رئيس الوزير المكلف بالتجارة، و هو ما يضيق أكثر فأكثر من

¹- مرسوم تنفيذي رقم 93-04، مرجع سابق، ص 4.

²- مرسوم تنفيذي رقم 94-04، مرجع سابق، ص 13.

³- المادة 6 من المرسوم التنفيذي رقم 303-08، مرجع سابق، ص 11.

⁴- المادة 4/173 من قانون رقم 13-08، مرجع سابق، ص 6.

⁵- أمر رقم 03-03، مرجع سابق، ص 29.

الاستقلالية الوظيفية، و لم يكتف المشرع بهذا فقد نص في المادة 13 من القانون رقم 08-12 على أنه: "ينشر تقرير النشاط في النشرة الرسمية للمنافسة المنصوص عليها في المادة 49 من هذا الأمر، كما يمكن نشره كليا أو مستخرجات منه في أية وسيلة اعلامية أخرى ملائمة"⁽¹⁾.

الفرع الثاني

موافقة الوزارة المختصة على الأنظمة الصادرة عن السلطات الإدارية المستقلة

خوّل المشرع للسلطات الإدارية المستقلة في المجال الاقتصادي و المالي عدّة سلطات، منها السلطة التنظيمية التي تمارسها سلطتان إداريتان مستقلتان، و هما مجلس النقد و القرض، و لجنة تنظيم عمليات البورصة و مراقبتها.

بالنسبة للجنة البورصة الجزائرية، فإنها تمارس السلطة التنظيمية عن طريق إصدار الأنظمة⁽²⁾، ولكن بعد موافقة وزير المالية عليها⁽³⁾، تنشر بعدها في الجريدة الرسمية مشفوعة بقرار وزير المالية المتضمن الموافقة عليها.

للوهلة الأولى، يمكن لنا اعتقاد أن مصطلح الموافقة مرادف لمصطلح المصادقة و في هذه الحالة، لا يعتبر قرار وزير المالية سيما لإضفاء الطابع التنظيمي على قرارات اللجنة.

¹- قانون رقم 08-12، مرجع سابق، ص 13.

²- المادة 32 من مرسوم تشريعي رقم 93-10، مرجع سابق.

³- المادة 01 من مرسوم تنفيذي رقم 96-102، مؤرخ في 11 مارس 1996، يتضمن تطبيق المادة 32 من المرسوم التشريعي رقم 93-10 مؤرخ في 23 ماي 1993، يتعلق ببورصة القيم المنقولة، ج ر عدد 18، صادرة في 20 مارس 1996.

فالمصادقة ما هي إلا شرط لدخول الأنظمة حيز النفاذ عن طريق النشر في الجريدة الرسمية، خلافا للموافقة التي فضل المشرع استعمالها بدلا من المصادقة، و التي تجعل النص غير الموافق عليه يبقى مجرد مشروع فقط، و لا يرتقي إلى درجة النظام⁽¹⁾.

و عليه نخلص الى أن اللجنة لا تتمتع بالسلطة التنظيمية بمعناها الحقيقي إلا بعد تدخل السلطة التنفيذية في ذلك، مما يجعل اللجنة تابعة للسلطة التنفيذية في هذا الجانب.

أما بالنسبة لمجلس النقد و القرض، فإن وزير المالية له الحق في طلب تعديل مشاريع الأنظمة و ذلك في أجل عشرة(10) أيام، و بالتالي يجب على المحافظ بصفته رئيسا للمجلس أن يستدعي حينئذ المجلس للاجتماع في أجل خمسة(05) أيام، و يعرض عليه التعديل المقترح.

و في الأخير يكون القرار الجديد الذي يتخذه المجلس نافذا مهما يكن مضمونه⁽²⁾، و بالتالي نستخلص أن طلب تعديل المقترح من طرف وزير المالية يمكن أن يكون الرد عليه بالقبول أو بالرفض، و بالتالي عدم تبعية المجلس إزاء السلطة التنفيذية.

أصبح لمجلس المنافسة يتمتع بالسلطة التنظيمية في ظل قانون رقم 08-12، و هو 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 الى التنظيم لتحديد شروط الترخيص بالتجميع و كفيياته، حيث صدر في هذا الصدد المرسوم التنفيذي رقم 05-219⁽⁴⁾، الذي

¹ - Zouamia Rachid, les autorités administratives indépendantes et la régulation économiques, o p, cit, p 24 et 25.

² - المادة 63 من أمر رقم 11-03، مرجع سابق.

³ - المادة 34 من أمر رقم 03-03، مرجع سابق.

⁴ - مرسوم تنفيذي رقم 05-219، مؤرخ في 22 جوان 2005، يتعلق بالترخيص لعمليات التجمع، ج ر العدد 43.

يحدد تكوين الملف، بشكل المطلوب و كيفية إيداع الملف، و مسائل تقنية التي كان يمكن تركها للاختصاص التنظيمي لمجلس المنافسة⁽¹⁾، الأمر الذي يعكس توسيع مجال السلطة التنفيذية في ممارسة مجلس المنافسة لوظائف المخولة قانونا له.

المطلب الثاني

وضع السلطة التنفيذية للنظام الداخلي، و تبعية بعض السلطات من الناحية المالية

للسلطة التنفيذية

لم يأخذ المشرع الجزائري موقفا موحدًا لكل سلطات الضبط الاقتصادي، حيث أعطى مسألة تحديد النظام الداخلي لبعض الهيئات⁽²⁾، كما سبق و أن ذكرنا ذلك، لكن توجد سلطات أخرى جردها من هذه الحرية، و ذلك من خلال وضع السلطة التنفيذية للنظام الداخلي لبعض السلطات الادارية المستقلة في المجال الاقتصادي و المالي (فرع أول).

كما أبقّت النصوص القانونية المنظمة للسلطات الادارية المستقلة في تبعية الى السلطة التنفيذية لكن بدرجات متفاوتة من سلطة لأخرى (فرع ثاني)

الفرع الأول

وضع السلطة التنفيذية للنظام الداخلي للهيئات الإدارية المستقلة

إن بعض السلطات الادارية المستقلة تبقى تابعة إزاء السلطة التنفيذية، فيما يخص وضع نظامها الداخلي⁽³⁾، و إن كان بعضها يشارك في إنتاج و وضع القواعد القانونية

¹ - بوجملين وليد، مرجع سابق، ص 293.

² - جلال سعد، مدى تأثير المنافسة الحرة بالممارسات التجارية، رسالة لنيل درجة الدكتوراه في القانون، فرع قانون الأعمال، جامعة مولود معمري، كلية الحقوق، 2012، ص 265.

³ - حيدري سمير، مرجع سابق، ص 87.

المتعلقة بتنظيمها و سيرها، إلا أن السلطة التنفيذية تتدخل لإصداره و إعطائه الصيغة التنفيذية ويتعلق الأمر هنا بكل من مجلس المنافسة و وكالتي المناجم⁽¹⁾.

بالنسبة لمجلس المنافسة يحدد نظامه الداخلي بموجب مرسوم رئاسي هذا في ظل الأمر 95-06⁽²⁾، أما في مجال المناجم ، فإن المشرع يُخضع هذه الصلاحية مباشرة الى السلطة التنفيذية دون أية مشاركة لوكالتي المناجم في إعداد نظاميهما الداخليين⁽³⁾، حيث تنص المادة 51 من القانون رقم 01-01 المتضمن قانون المناجم على أن:

"تتمتع كل من الوكالة الوطنية للممتلكات المنجمية و الوكالة الوطنية للجيولوجيا و المراقبة المنجمية بنظام داخلي يُتخذ بموجب مرسوم..."⁽⁴⁾.

يحدد هذا المرسوم كفاءات عملهما، حقوق أعضاء مجلس الإدارة و الأمين العام و التزاماتها و القانون الأساسي للمستخدمين، هذا و لم يصدر هذين النصين إلا بعد ثلاثة (03) سنوات، و يتعلق الأمر بمرسومين تنفيذيين وُضعا بناءً على اقتراح من وزير الطاقة و المناجم⁽⁵⁾ و هما:

- المرسوم التنفيذي رقم 93-04، المؤرخ في 01 أفريل 2004، يتضمن النظام الداخلي للوكالة الوطنية للممتلكات المنجمية⁽⁶⁾.

- المرسوم التنفيذي رقم 94-04، المؤرخ في 01 أفريل 2004، يتضمن النظام الداخلي للوكالة الوطنية للجيولوجيا و المراقبة المنجمية⁽⁷⁾.

¹ - بوجمليين وليد، مرجع سابق، ص 97.

² - مرسوم رئاسي رقم 96-44، مؤرخ في 26 شعبان 1416، الموافق ل 17 جانفي 1996، يحدد النظام الداخلي لمجلس المنافسة ج ر العدد 05، الصادرة في 1 رمضان 1416 الموافق ل 21 جانفي 1996.

³ - بوجمليين وليد، مرجع سابق، ص 97.

⁴ - قانون رقم 01-01، مرجع سابق، ص 12.

⁵ - بوجمليين وليد، مرجع سابق، ص 98.

⁶ - مرسوم تنفيذي رقم 93-04، مؤرخ في 11 صفر 1425 الموافق ل 01 أفريل 2004، يتضمن النظام الداخلي للوكالة الوطنية للممتلكات المنجمية، ج ر العدد 20، الصادرة في 14 صفر 1425 الموافق ل 04 أفريل 2004.

⁷ - مرسوم تنفيذي رقم 94-04، المؤرخ في 11 صفر 1425 الموافق ل 01 أفريل 2004، يتضمن النظام الداخلي للوكالة الوطنية للجيولوجيا و المراقبة المنجمية، ج ر العدد 20، الصادرة في 14 صفر 1425، الموافق ل 04 أفريل 2004.

و تبين تأشيريات النص أن هاتين الوكالتين لم تشاركا بتاتا في إعداد نظاميهما الداخليين و أنهما مفروضين من قبل السلطة التنفيذية من خلال ذكر المرسوم التنفيذي المتعلق بصلاحيات وزير الطاقة و المناجم.

بالنسبة للجنة الاشراف على التأمينات، لم يحدد القانون رقم 06-04 لسنة 2006 الجهة التي تعد النظام الداخلي، حيث نص في المادة 27 منه على: "... يحدد النظام الداخلي للجنة كفاءات تنظيمها و سيرها"، و هنا نرى بأنها فرصة سانحة للجنة لأن تعد هذا النظام لأنه لو كان غرض المشرع من ذلك منح النظام بموجب مرسوم لكان قد نص على ذلك فالمشرع هنا ترك الحرية للجنة في وضع نظامها الداخلي، و بالتالي تحدد من خلاله كفاءات تنظيمها و سيرها.

كما لم يبين قانون الاعلام الجهة التي تعد النظام الداخلي لسلطة ضبط الصحافة المكتوبة حيث نصت المادة 45 من القانون رقم 12-05 المتعلق بالإعلام على:

" يحدد سير سلطة ضبط الصحافة المكتوبة و تنظيمها بموجب أحكام داخلية تنشر في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية "، و هنا أيضا لهذه السلطة أن تعد نظامها الداخلي بنفسها و هذا حتى تؤكد استقلاليتها أكثر فأكثر⁽¹⁾.

نجد سلطة ضبط المحروقات التي تحدد في نظامها الداخلي سلم أجور مستخدمي الوكالة بعد موافقة الوزير المكلف بالمحروقات، طبقا للمادة 12 من قانون المحروقات في تعديل 2006، و ذلك بعد أن كان النظام الداخلي في هذه المسألة لا تحتاج الى موافقة الوزير.

لم يمنح المشرع اللجنة المصرفية صلاحية وضع النظام الداخلي كما لم يمنعها من ذلك مما فتح الباب أمامها لوضع نظامها بموجب القرار 93-01 المؤرخ في 06 ديسمبر 1993 المتعلق بالنظام الداخلي للجنة، و هو غير منشور. كما أن مجلس الدولة الجزائري تعرض

¹ - غربي أحسن، مرجع سابق، ص 251.

لها في قرار حيث جاء فيه: "... أغلبية الإجراءات المطبقة أمام اللجنة المصرفية قد تم تحديدها عن طريق نظام داخلي".

بالنسبة لمجلس المنافسة يتم تحديد تنظيمه و سيره بموجب مرسوم يحدد تطبيقه طبقاً لنص المادة 31⁽¹⁾ من قانون المنافسة التي تنص على: "يحدد تنظيم مجلس المنافسة و سيره بموجب مرسوم".

مثلاً هو شأن لجنة تنظيم عمليات البورصة و مراقبتها، التي يوافق الوزير المكلف بالمالية بقرار على جميع اللوائح و الأنظمة التي تسنها⁽²⁾.

الفرع الثاني

تبعية بعض السلطات الإدارية المستقلة من الناحية المالية للسلطة التنفيذية

نلاحظ من خلال دراسة النصوص القانونية التي تحكم معظم السلطات الادارية المستقلة في الجزائر، أنها أبقت على نوع من التبعية المالية لهذه السلطات و لكن بدرجات متفاوتة فنجد مثلاً لجنة ضبط الكهرباء و الغاز تعد ميزانيتها السنوية، غير أنها تكون خاضعة لموافقة الوزير المكلف بالطاقة، كما يمكن أن تستفيد من تسبيق مالي من الخزينة العمومية على سبيل الاسترجاع مع خضوعها لرقابة الدولة طبقاً للمادة 140 من قانون إنشائها، و هذا ما يؤثر سلباً على استقلاليتها و يجعلها خاضعة لوزير الطاقة.

كما تخضع ميزانية الوكالتين الوطنيتين في مجال المحروقات لموافقة الوزير المكلف بالمحروقات، بالإضافة إلى التسبيق المالي الذي تقدمه الدولة لهما خلال السنة (06) أشهر

¹- المادة 31 من أمر رقم 03-03، مرجع سابق.

²- المادة الأولى من مرسوم تنفيذي رقم 96-102، مؤرخ في 11 ماي 1996، يتضمن تطبيق المادة 32 من المرسوم التشريعي رقم 93-10 الجريدة الرسمية العدد 18 لسنة 1996.

الأولى من تسيير الوكالتين، و يتم ذلك بموجب اتفاقية بين الخزينة العمومية و الوكالة المعنية طبقا للمادة 15 من قانون المحروقات⁽¹⁾.

فيما يخص مجلس النقد و القرض باعتباره لا يتمتع بالشخصية المعنوية، فلا يستفيد من استقلالية مالية، و لا من ميزانية خاصة، بحيث أن الوسائل المالية و أعباؤه يتكفل بها بنك الجزائر.

و بالنسبة للجنة المصرفية فهي لا تتمتع بميزانية خاصة بها، و لا إمكانية الحصول على مداخيل أخرى (كالغرامات المالية)، و لكنها تخضع لميزانية بنك الجزائر و بالتالي يظهر انتفاء الاستقلال المالي للجنة⁽²⁾.

بالإضافة إلى لجنة الإشراف على التأمينات التي لا تتمتع بالشخصية المعنوية و الاستقلال المالي، حيث تتكفل الدولة بمصاريف تسيير اللجنة طبقا لنص المادة 27 من تعديل 2006 لقانون التأمينات⁽³⁾، و بخصوص سلطة ضبط السمعي البصري فتقيّد اعتماداتها الضرورية المقترحة من قبلها ضمن ميزانية الدولة، كما تمسك محاسبة السلطة ضمن القواعد التي تحكم المحاسبة العمومية، و ذلك من قبل عون معين من قبل وزير المالية، و تخضع السلطة لمراقبة النفقات طبقا لإجراءات المحاسبة العمومية⁽⁴⁾، و هذا ما ينقص من استقلالية هذه السلطة و يجعلها تابعة في هذا المجال للسلطة التنفيذية.

إن اعتماد ميزانية السلطة الإدارية المستقلة ضمن ميزانية الدولة يعتبر عامل تبعية يشكل خطراً على استقلالية السلطة التنفيذية، لأنه كما يقال من يملك المال يملك السلطة⁽⁵⁾.

¹ - غربي أحسن، مرجع سابق، ص 255.

² - سلطاني نجوى، رقطي منيرة، مرجع سابق، ص 143.

³ - المادة 27 من قانون رقم 04-06، مرجع سابق، ص 07.

⁴ - المادة 73 من قانون رقم 04-14، مرجع سابق، ص 16.

⁵ - سلطاني نجوى، رقطي منيرة، مرجع سابق، ص 144.

كما أن سلطة ضبط الصحافة تقيّد اعتماداتها الضرورية ضمن الميزانية العامة للدولة، و الأمر نفسه بالنسبة للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته، التي تسجل ميزانيتها في الميزانية العامة للدولة، حيث تتمثل إيراداتها بشكل نهائي في إعانة الدولة و تخضع لقواعد المحاسبة العمومية و يتم تعيين لها عون محاسب و مراقب مالي بقرار من وزير المالية⁽¹⁾.

كما أن باقي السلطات الإدارية الأخرى التي يمكنها أن تمول نفسها بنفسها قد تحتاج إما لتسبيق مالي على سبيل الاسترجاع، و إما إلى إعانات من الدولة أو تقيّد لها اعتمادات إضافية لسد العجز في ميزانية الدولة، و ذلك بموافقة الوزارة المعنية في ذلك القطاع، مثل سلطة الضبط في مجال الاتصالات السلكية و اللاسلكية يمكنها أن تقيّد سنويا إعتمادات إضافية في ميزانية الدولة، و بالتالي تخضع لسلطة المراقبة المالية للدولة طبقا لنص المادتين 11 و 22 من قانون إنشائها، و الوكالة الوطنية للمواد الصيدلانية التي تستفيد من تسبيق مالي قابل للتعويض تضعه الخزينة العمومية تحت تصرف الوكالة لتمكّنها من ممارسة نشاطها، و يكون ذلك بموجب اتفاقية تبرم بين الوكالة و الخزينة العمومية بالإضافة إلى تسجيل نفقات أو إعتمادات مالية عند الحاجة في الميزانية العامة للدولة طبقا للمادة 52 من قانون إنشائها.

كما تتضمن موارد تمويل ميزانية سلطة ضبط الخدمات العمومية للمياه إعانة الدولة، و يعين وزير الموارد المائية محافظ الحسابات كما تستفيد من إعانة مالية أولية تمنحها الدولة⁽²⁾.

¹ - سلطاني نجوى، رقطي منيرة، مرجع سابق، ص 144.

² - غربي أحسن، مرجع سابق، ص ص 256-257.

وَأدّ انسحاب الدولة من تنظيم الحقل الاقتصادي تغييرا في طبيعتها، فبعدها كانت دولة متدخلة محتكرة لجل النشاطات الاقتصادية، عدلت عن هذه الفكرة، بتبني إصلاحات اقتصادية تنصب على انسحاب الدولة من الحقل الاقتصادي لصالح السوق، فبعد عجز الدولة من خلال الوسائل التقليدية المتبعة سابقا عن تنظيم المجال الاقتصادي الذي يمتاز بالسرعة و الحيوية لجأت الدولة إلى إنشاء هيئات إدارية مستقلة لضبط المجال الاقتصادي و المالي.

تعتبر السلطات الإدارية المستقلة الفاصلة في المواد الاقتصادية و المالية، العمود الفقري للضبط الاقتصادي، بل أكثر من ذلك فهي محرّك السوق الاقتصادية و المالية، نظرا لاتساع مجال عملها و نطاق تدخلها و كل واحدة في اختصاصها المخول لها.

كما تلعب سلطات الضبط في المجال الاقتصادي دورا تحكيميا في ما يتعلق بالخلافات التي تنشعب بين المتعاملين، كما منحها المشرع سلطة زجر و معاقبة كل من يخالف قواعد المنافسة النزيهة.

إن الجمع بين كل هذه الاختصاصات بين أيدي سلطات الضبط في المجال الاقتصادي له ما يبرره، كون هذه الأخيرة يجب أن تكون معاصرة و مسايرة لمتطلبات السوق و تطوراته المستمرة، فظهور هذه السلطات هو محاربة التعقيدات و البطء الحكومي في اتخاذ القرارات بسبب مرورها عبر عدة قنوات مما يفقد الأداء الحكومي سرعته في تلبية الاحتياجات بصورة طبيعية.

فالسلطات الإدارية المستقلة تعتبر ذات أهمية كبيرة في ضبط الاقتصاد، و تكريس المشرع لفكرة الضبط في المجال الاقتصادي كان لابد منه، لمسايرة التطورات و التحولات الراهنة و للاستجابة لمتطلبات اقتصاد السوق، حيث تلعب هذه الهيئات دورا حيويا في مجال اختصاصها، إذ تعتبر بداية لتحديث الإدارة الجزائرية في المجال الاقتصادي.

فقد لاحظنا أن تكوين هذه الهيئات و طريقة تعيين أعضائها و كذلك الطرق التي تؤمن لها استقلاليتها، تختلف من هيئة لأخرى، يضاف إلى ذلك أن من هذه الهيئات من يتمتع بالشخصية المعنوية و منها من لا يتمتع بها، غير أنه رغم جميع الضمانات التي قدمها المشرع الجزائري لاستقلالية هذه السلطات، إلا أن هذه الاستقلالية مهما اتسعت تبقى نسبية.

حيث أنه و بعد تحليلنا لمظاهر الاستقلالية للسلطات الإدارية المستقلة في جانبيها العضوي و الوظيفي لمعرفة مدى استقلاليتها عن السلطات التقليدية في الدولة، و على الرغم من عدم خضوع السلطات الإدارية المستقلة لا للسلطة الرئاسية و لا للوصاية الإدارية، إلا أن التدقيق في النصوص القانونية المتعلقة بها نجد أن هذه السلطات تتبع السلطة التنفيذية تبعية شديدة سواء من الناحية العضوية أو الوظيفية و هذا ما يجعلها استقلالية نسبية.

و تتضح هذه النسبية في النتائج التالية:

- تعدد و تنوع هذه السلطات أدى إلى عدم استقرار المشرع الجزائري، فتارة نجده ينص على إنشاء بعض السلطات، و ما أن يلبث سنوات قليلة حتى نجده ينص على إلغائها أو تجميدها، و الأكثر من ذلك النص على إنشاء بعض منها دون تجسيدها فعليا، فرما يعود الأمر لعدم توفر الإمكانيات المادية أو البشرية أو لأسباب أخرى نجهلها.

- استقلالية تتصف بالمحدودية و النسبية، و ليست مطلقة، فكلما منحت من الاستقلالية في جانب نجد ما يحده في جوانب أخرى.

- تبعية السلطات الإدارية المستقلة للسلطة التنفيذية، بشكل أو بآخر، و يتضح ذلك من خلال الحدود و القيود المفروضة على مظاهر الاستقلالية بجانبيها العضوي و الوظيفي.

و في الأخير لم يبقى لنا سوى التقدم ببعض التوصيات و المتمثلة فيما يلي:

- ضرورة إعداد نصوص قانونية مضبوطة بدقة من طرف المشرع الجزائري، فيما يتعلق بالنظام القانوني للسلطات الإدارية المستقلة، و السهر على تطبيقها على أرض الواقع حتى لا تكون مجرد أفكار تمت صياغتها ضمن نصوص حبرا على ورق.

- محاولة التخفيف من التدخل المستمر و الدائم للسلطة التنفيذية في عمل هذه السلطات و ذلك عن طريق تكريس آليات فعالة تتولى عملية ضبط العلاقة بين السلطات الإدارية المستقلة و السلطة التنفيذية، بحيث تضمن استقلالية هذه السلطات من جهة، و قيام السلطة التنفيذية بدورها من جهة أخرى.

- الاهتمام بالسلطات الإدارية المستقلة بوضع آليات تضمن لها القيام بالأعمال و المهام المنوط بهم على أكمل وجه، و تفعيل هذا الدور من خلال الاستعانة بها، سواء من مؤسسات الدولة أو المتعاملين و الاجتماعيين، في حدود صلاحياتها كونها الأدرى بالحقائق و المعطيات.

قائمة المراجع

أولاً: باللغة العربية

1. الكتب

1. وليد بوجملين: سلطات الضبط في القانون الجزائري، دار بلقيس، الجزائر، 2011.

- وليد بوجملين: قانون الضبط الاقتصادي في الجزائر، دار بلقيس، الجزائر، 2015.

2. الرسائل و المذكرات

- 1. الرسائل

1. جلال مسعد: مدى تأثر المنافسة الحرة بالممارسات التجارية، رسالة لنيل درجة الدكتوراه في القانون، فرع : قانون الأعمال، جامعة مولود معمري، كلية الحقوق 2012.

2. جميل نواره: النظام القانوني للسوق المالية الجزائرية، أطروحة مقدمة لنيل درجة دكتوراه في العلوم، التخصص: القانون، كلية الحقوق و العلوم السياسية، تيزي وزو بدون سنة مناقشة.

3. عيساوي عز الدين: الرقابة القضائية على السلطة القمعية للهيئات الإدارية المستقلة في المجال الاقتصادي، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم، تخصص: القانون، تيزي وزو، 2015.

4. منصور داود: الآليات القانونية لضبط النشاط الاقتصادي في الجزائر، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه العلوم في الحقوق، تخصص: قانون أعمال، جامعة محمد خيضر، بسكرة 2016.

- 2. المذكرات

2 أ. ماجستير

1. بركيبة حسام الدين: الرقابة القضائية على أعمال سلطات الضبط المستقلة، مذكرة لاستكمال متطلبات ماستر أكاديمي، الميدان: الحقوق و العلوم السياسية، التخصص: قانون إداري، ورقلة، 2014.

2. بوجملين وليد: سلطات الضبط الاقتصادي في القانون الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، جامعة الجزائر، كلية الحقوق و العلوم السياسية، فرع الدولة و المؤسسات العمومية، 2007.

3. حدري سمير: السلطات الإدارية المستقلة الفاصلة في المواد الاقتصادية و المالية مذكرة لنيل درجة الماجستير، فرع قانون الأعمال، جامعة بومرداس، كلية الحقوق و العلوم التجارية، 2006.

4. دموش حكيمة: المركز القانوني للجنة المصرفية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع قانون الأعمال، جامعة مولود معمري، بدون سنة مناقشة.

5. رحموني موسى: الرقابة القضائية على سلطات الضبط المستقلة في التشريع الجزائري، مذكرة مكملة لنيل شهادة الماجستير في العلوم القانونية و الإدارية، تخصص قانون إداري و إدارة عامة، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة باتنة، 2013.

6. عيساوي عز الدين: السلطة القمعية للهيئات الإدارية المستقلة في المجال الاقتصادي و المالي، مذكرة لنيل درجة الماجستير في القانون، فرع قانون الأعمال، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2004-2005.

7. قوراري مجدوب: سلطات الضبط في المجال الاقتصادي، لجنة تنظيم و مراقبة عمليات البورصة، و سلطة البريد و المواصلات أنموذجين، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، تلمسان، 2009-2010.

8. مخلوف باهية: الاختصاص التحكيمي للسلطات الإدارية المستقلة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع القانون العام، التخصص: القانون العام للأعمال، بجاية 2010.

2 ب. ماستر

1. سلطاني نجوى-رقطي منيرة: السلطات الإدارية المستقلة بين الاستقلالية و التبعية، مذكرة تخرج لنيل شهادة الماستر في القانون، تخصص قانون عام، قالمة، 2015-2016.

2. نداتي حسين: آليات الضبط الاقتصادي في القانون الجزائري، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماستر في تخصص إدارة أعمال، خميس مليانة، 2013-2014.

3 . مقالات

1. حسن غربي: "نسبية الاستقلالية الوظيفية للسلطات الإدارية المستقلة"، مجلة البحوث و الدراسات الإنسانية، جامعة سكيكدة، العدد 11، 2015، ص ص 233-266.

2. عيساوي عز الدين: "المكانة الدستورية للهيئات الإدارية المستقلة"، مآل مبدأ الفصل بين السلطات، الاجتهاد القضائي، العدد الرابع، بسكرة، بدون ذكر السنة، ص ص 204-222.

4. مداخلات

1. أرزبل كهينة: دور لجنة الإشراف على التأمينات في ضبط سوق التأمين، مداخلة في الملتقى الوطني حول سلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي و المالي، جامعة عبد الرحمن ميرة، بجاية، أيام 23 و 24 ماي 2007.

2. حسين نواره: الأبعاد القانونية لاستقلالية سلطات الضبط في المجال الاقتصادي و المالي، الملتقى الوطني حول سلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي و المالي جامعة عبد الرحمن ميرة، بجاية، أيام 23 و 24 ماي 2007.

3. حدري سمير: السلطات الإدارية المستقلة و إشكالية الاستقلالية، الملتقى الوطني حول سلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي و المالي، جامعة عبد الرحمن ميرة، بجاية أيام 23 و 24 ماي 2007.

4. دموش حكيمة: مدى استقلالية اللجنة المصرفية وظيفيا، الملتقى الوطني حول سلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي و المالي، جامعة عبد الرحمن ميرة، بجاية، أيام 23 و 24 ماي 2007.

5. راشدي سعيدة: مفهوم السلطات الإدارية المستقلة، الملتقى الوطني حول سلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي و المالي، جامعة عبد الرحمن ميرة، بجاية، أيام 23 و 24 ماي 2007.

6. شيخ ناجية: المركز القانوني للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته، الملتقى الوطني حول سلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي و المالي، جامعة عبد الرحمن ميرة، بجاية، أيام 23 و 24 ماي 2007.

7. طايبي وهبية: سلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي و المالي، الملتقى الوطني حول سلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي و المالي، جامعة عبد الرحمن ميرة بجاية، أيام 23 و 24 ماي 2007.

8. عيساوي عز الدين: الهيئات الإدارية المستقلة في مواجهة الدستور، الملتقى الوطني حول سلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي و المالي جامعة عبد الرحمن ميرة بجاية، أيام 23 و 24 ماي 2007.

9. نزيوي صليحة: سلطات الضبط المستقلة: آلية للانتقال من الدولة المتدخلة إلى الدولة الضابطة، مداخلة في الملتقى الوطني حول سلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي و المالي، جامعة عبد الرحمن ميرة، بجاية، أيام 23 و 24 ماي 2007.

5. مطبوعات

1. والي نادية: السلطات الإدارية المستقلة في الجزائر، محاضرات موجهة لطلبة السنة الثانية، ماستر تخصص: الدولة و المؤسسات، كلية الحقوق و العلوم السياسية، البويرة السنة الدراسية 2016-2017.

3. النصوص القانونية

أ. نصوص تشريعية

1. قانون رقم 90-07، يتعلق بالإعلام، مؤرخ في 03 أفريل 1990، ج لا ، العدد 14.
- 2 . قانون رقم 90-10، مؤرخ في 14 أوت 1990، يتعلق بالنقد و القرض، ج ر ، العدد 16، الصادر بتاريخ 16 أفريل 1996، ملغى.
3. قانون رقم 95-06، مؤرخ في 25 جانفي 1995، متعلق بالمنافسة، ج ر العدد 09 الصادر في 09 فبراير 1995، ملغى.
4. قانون رقم 96-07، مؤرخ في 03 أفريل 1996، يتعلق بالإعلام، ج ر العدد 14 للسنة 1990.
5. قانون رقم 2000-03، مؤرخ في 05 أوت 2000، يتعلق بالقواعد العامة للبريد و المواصلات السلكية و اللاسلكية، ج ر العدد 48 لسنة 2000.

6. قانون رقم 10-01، مؤرخ في 03 جويلية 2001، يتعلق بالمناجم، ج ر العدد 35 معدل و متمم.
7. قانون رقم 01-02، يتعلق بالكهرباء و توزيع الغاز عن طريق القنوات، ج ر العدد 08.
8. قانون رقم 01-02، مؤرخ في 05 فيفري 2003، يتعلق بالكهرباء و توزيع الغاز بواسطة القنوات، ج ر العدد 08 الصادر سنة 2002.
9. قانون رقم 06-04، مؤرخ في 20 فيفري 2006، يعدل و يتم الأمر رقم 95-07 مؤرخ في 25 جانفي 1995، المتعلق بالتأمينات، ج ر العدد 15 صادر في 12 مارس 2006.
10. قانون رقم 06-01، مؤرخ في 20 فيفري 2006، يتعلق بالوقاية من الفساد، ج ر العدد 16 صادر في 08 مارس 2006.
11. قانون رقم 08-13، مؤرخ في 20 جويلية 2008، يعدل و يتم القانون رقم 85-05 مؤرخ في 16 فيفري 1985، يتعلق بحماية الصحة و ترقيتها، ج ر العدد 44، صادر في 03 أوت 2008.
12. قانون رقم 08-12، مؤرخ في 25 يونيو 2008، يتعلق بالمنافسة، ج ر العدد 36 صادر في 02 جويلية 2008، معدل و متمم.
13. قانون رقم 05-12، مؤرخ في 04 أوت 2005، المتعلق بالمياه، ج ر العدد 60 الصادر بتاريخ 04 سبتمبر 2005، المعدل بالقانون رقم 08-03، مؤرخ في 23 جانفي 2008، ج ر عدد 4، الصادر بتاريخ 27 جانفي 2008، و المعدل و المتمم بالأمر رقم 09-02، مؤرخ في 22 جويلية 2009، ج ر عدد 44، الصادر في 26 جويلية 2009.

14. أمر رقم 03-03، مؤرخ في 19 جويلية 2003، يتعلق بالمنافسة، ج ر العدد 09 المعدل و المتمم بالقانون رقم 08-12، مؤرخ في 25 جوان 2008، ج ر العدد 36، و بالقانون رقم 10-05، مؤرخ في 15 أوت 2010، ج ر العدد 46 لسنة 2010.

15. قانون عضوي رقم 05-12، مؤرخ في 12 جانفي 2012، يتعلق بالإعلام، ج ر العدد 02، صادر في 15 جانفي 2012.

16. قانون رقم 14-04، مؤرخ في 24 فيفري 2014، يتعلق بالنشاط السمعي البصري ج ر العدد 16، صادر في 23 مارس 2014.

ب. النصوص التنظيمية:

1- المراسيم الرئاسية

1. مرسوم رئاسي، مؤرخ في 21 يوليو 1992، يتضمن إنهاء مهام محافظ البنك المركزي الجزائري، ج ر العدد 57، صادر بتاريخ 26 يوليو 1992.

2. مرسوم رئاسي رقم 96-44، المؤرخ في 17 جانفي 1996، يحدد النظام الداخلي لمجلس المنافسة، ج ر العدد 05، صادر في 21 جانفي 1996، ملغى.

3. مرسوم رئاسي، المؤرخ في 01 جوان 2008، يتضمن لجنة تنظيم عمليات البورصة و مراقبتها، ج ر العدد 29، صادر في 04 جوان 2008.

4. مرسوم رئاسي رقم 09-263، مؤرخ في 30 أوت 2009، يتعلق بمهام اللجنة الوطنية الاستشارية لترقية حقوق الإنسان و حمايتها و تشكيلها و كفاءات تعيين أعضائها و سيرها، ج ر العدد 49.

5. مرسوم رئاسي رقم 12-64، مؤرخ في 07 فيفري 2012، يعدل و يتم المرسوم الرئاسي رقم 06-413، مؤرخ في 22 نوفمبر 2006، الذي يحدد تشكيلة الهيئة الوطنية للوقاية من

الفساد و مكافحته و تنظيمها و كفيات سيرها، ج ر العدد 74، الصادر بتاريخ 22 نوفمبر 2006.

- 2. المراسيم التنفيذية

1. مرسوم تنفيذي رقم 94-175، مؤرخ في 13 جوان 1664، يتضمن تطبيق المواد 21.22.29 من المرسوم التشريعي رقم 93-10، مؤرخ في 23 ماي 1993، يتعلق ببورصة القيم المنقولة، ج ر العدد 41، صادر في 26 جوان 1994.

2. مرسوم تنفيذي رقم 96-102، مؤرخ في 11 مارس 1996، يتضمن تطبيق المادة 32 من المرسوم التشريعي رقم 93-10، مؤرخ في 23 ماي 1993، يتعلق ببورصة القيم المنقولة، ج ر العدد 18، صادر في 20 مارس 1996.

3. مرسوم تنفيذي رقم 02-127، مؤرخ في 07 أبريل 2002، يتضمن إنشاء خلية معالجة الاستعلام المالي و تنظيمها و عملها، ج ر العدد 23، صادر في 07 أبريل 2002 معدل و متمم.

4. مرسوم تنفيذي رقم 02-142، مؤرخ في 16 أبريل 2002، يحدد كفيات تعيين الأعوان المؤهلين للبحث عن التشريع المتعلق بالبريد و المواصلات السلكية و اللاسلكية و معاينتها ج ر العدد 28، صادر في 2002.

5. مرسوم تنفيذي رقم 04-93، مؤرخ في 01 أبريل 2004، يتضمن النظام الداخلي للوكالة الوطنية للممتلكات المنجمية، ج ر العدد 20، الصادر في 2004.

6. مرسوم تنفيذي رقم 08-303، مؤرخ في 27 سبتمبر 2008، يحدد صلاحيات و كذا قواعد تنظيم سلطة ضبط الخدمات العمومية للمياه و عملها، ج ر العدد 56، الصادر في 28 سبتمبر 2008.

7. مرسوم تنفيذي رقم 11-242، مؤرخ في 10 جويلية 2011، يحدد تنظيم مجلس المنافسة و سيره، و كذا إنشاء النشرة الرسمية للمنافسة، و يحدد مضمونها و كذا كيفيات إعدادها ج ر عدد 39، الصادر في 13 جويلية 2001.

- LIVRES

1. ZOUAIMIA Rachid , les autorités administratives indépendantes et la régulation économique en Alger, édition Houma, Alger, 2005.
2. ZOUAIMIA Rachid, les autorités de régulation financière en Algérie édition Belkise, Alger , 2013.

- Articles

1. ZOUAIMIA Rachid, " le statut juridique du conseil de la monnaie et de crédit",RASJEP, N° janvier 2005.
2. ZOUAIMIA Rachid, "les fonctions répressives des autorités administratives indépendantes en matière économique ",Revue IDARA, N°28, 2004 PP 123-165.

ص	الفهرس
1	مقدمة.....
9	الفصل الأول: الاستقلالية العضوية للسلطات الادارية المستقلة
10	المبحث الأول: مظاهر الاستقلالية العضوية للسلطات الادارية المستقلة.....
10	المطلب الأول: تعدد و اختلاف الأعضاء و صفتهم و مراكزهم، و الجهات المعينة للأعضاء.....
11	الفرع الأول: تعدد و اختلاف الأعضاء و مراكزهم و صفتهم و مراكزهم.....
13	الفرع الثاني: تعدد و اختلاف الجهات المعينة للأعضاء.....
17	المطلب الثاني: تحديد مدة انتداب الرئيس و الأعضاء، و مراعاة الأحكام الصادرة عن السلطات المستقلة لمبدأ الحياد.....
17	الفرع الأول: تحديد مدة انتداب الرئيس و الأعضاء.....
19	الفرع الثاني: مراعاة الأحكام الصادرة عن السلطات المستقلة لمبدأ الحياد.....
21	المبحث الثاني، حدود الاستقلالية العضوية للسلطات الادارية المستقلة.....
21	المطلب الأول: تمتع السلطة التنفيذية بسلطة التعيين، و ظروف انتهاء عضوية الرئيس و الأعضاء.....
22	الفرع الأول: تمتع السلطة التنفيذية بسلطة التعيين.....
23	الفرع الثاني: ظروف انتهاء عضوية الرئيس و الأعضاء.....
25	المطلب الثاني: عدم تحديد مدة انتداب الرئيس و الأعضاء، و غياب إجراء الامتناع.....
25	الفرع الأول: عدم تحديد مدة انتداب الرئيس و الأعضاء.....
26	الفرع الثاني: غياب إجراء الامتناع.....
35	الفصل الثاني: الاستقلالية الوظيفية للسلطات الادارية المستقلة
36	المبحث الأول: مظاهر الاستقلالية الوظيفية للسلطات الادارية المستقلة.....
36	المطلب الأول: الاستقلال المالي و الإداري للسلطات الإدارية المستقلة.....
37	الفرع الأول: الاستقلال المالي للسلطات الإدارية المستقلة.....
40	الفرع الثاني: الاستقلال الاداري للسلطات الادارية المستقلة.....
42	المطلب الثاني: وضع السلطات المستقلة لنظامها الداخلي، و الشخصية المعنوية....
42	الفرع الأول: وضع السلطات المستقلة لنظامها الداخلي.....
44	الفرع الثاني: الشخصية المعنوية للسلطات الإدارية المستقلة.....
46	المبحث الثاني: حدود الاستقلالية الوظيفية للسلطات الإدارية المستقلة.....
46	المطلب الأول: التقرير السنوي و إرساله إلى الحكومة، و موافقة الوزارة المختصة على الأنظمة الصادرة عن السلطات المستقلة.....
47	الفرع الأول: التقرير السنوي و إرساله إلى الحكومة.....

50	الفرع الثاني: موافقة الوزارة المختصة على الأنظمة الصادرة عن السلطات الإدارية المستقلة.....
51	المطلب الثاني: وضع السلطة التنفيذية للنظام الداخلي، و تبعية بعض السلطات من الناحية المالية.....
51	الفرع الأول: وضع السلطة التنفيذية للنظام الداخلي للسلطات المستقلة.....
53	الفرع الثاني: تبعية بعض السلطات الإدارية المستقلة من الناحية المالية.....
57	خاتمة.....
60	قائمة المراجع.....
	الفهرس.....