



الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية  
République Algérienne Démocratique et Populaire  
وزارة التعليم العالي والبحث العلمي  
Ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche Scientifique



جامعة عبد الحميد بن باديس مستغانم

كلية الحقوق و العلوم السياسية  
قسم القانون العام  
المرجع: .....

مذكرة نهاية الدراسة لنيل شهادة الماستر تحت عنوان :

## السلطات الإدارية المستقلة في الجزائر

ميدان الحقوق و العلوم السياسية

التخصص: قانون إداري

تحت إشراف الأستاذ(ة):

بوزيد خالد

الشعبة: الحقوق

من إعداد الطالب(ة):

بلخلفة سيد أحمد

أعضاء لجنة المناقشة

الأستاذ(ة).....بوكر رشيدة.....رئيسا

الأستاذ(ة).....بوزيد خالد.....مشرفا مقرر

الأستاذ(ة).....بلعبدون عواد.....مناقشا

السنة الجامعية: 2021/2020

نوقشت يوم: 2021/07/07

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

A decorative floral element with several small flowers and leaves, positioned at the top left of the calligraphic text.

# الإهداء

إلى مهجة فؤادي و نبع الحنان الصافي: أمي الحبيبة الغالية

إلى وتر قلبي و عزة نفسي: أبي العزيز

إلى رفقاء حياتي : إخوتي الأعزاء

وفقهم الله في حياتهم

إلى أصدقائي

وإلى كل من شجعني للمضي قدما و لو بكلمة طيبة.

# كلمة شكر

أحمد الله عز و جل الذي أنعم علي بفضلله و أعانني على إنهاء هذا العمل  
و صلى الله على محمد و على آله و صحبه أجمعين.

أتقدم بالشكر الجزيل إلى أستاذي المشرف  
" بوزيد خالد "

على كل ما قدمه لي من توجيهاته و إرشاداته القيمة طوال تحضيرتي لهذه  
المذكرة.

كما أشكر أعضاء اللجنة المناقشة الذين سوف يتفضلون بمناقشة هذه  
المذكرة.

و أشكر كل من رافقني في مشواري الدراسي من بينهم أساتذتي

كما أشكر كل من يعمل في مكتبة جامعة

عبد الحميد بن باديس

كلية الحقوق والعلوم السياسية.

✍ الطالب : بلخلفة سيد أحمد



## قائمة المختصرات :

أولا : باللغة العربية :

ج ر ج ج : الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية .

ق إ م إ : قانون الإجراءات المدنية والإدارية .

و م أ : الولايات المتحدة الأمريكية .

ص : الصفحة .

ص ص : من الصفحة إلى الصفحة .

ثانيا : باللغة الفرنسية :

**CMC** : Conseil de la Monnaie et du Crédit.

**CB** : Commission Bancaire.

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

**CC** : Le Conseil de Concurrence.

**MR** : Médiateur de la République.

**ARPT** : Autorité de Régulation de la Poste et des Télécommunications.

**ANPM** : Agence Nationale de Patrimoine Minier.

**CREG** : Commission de Régulation de L'Electricité et du Gaz.

**ART** : Autorité de Régulation des Transports.

**ARSPE** : Autorité de Régulation des Services Publics de L'eau.

**ARMTPT** : Autorité de Régulation du Marché du Tabac et des Produits Tabagiques.

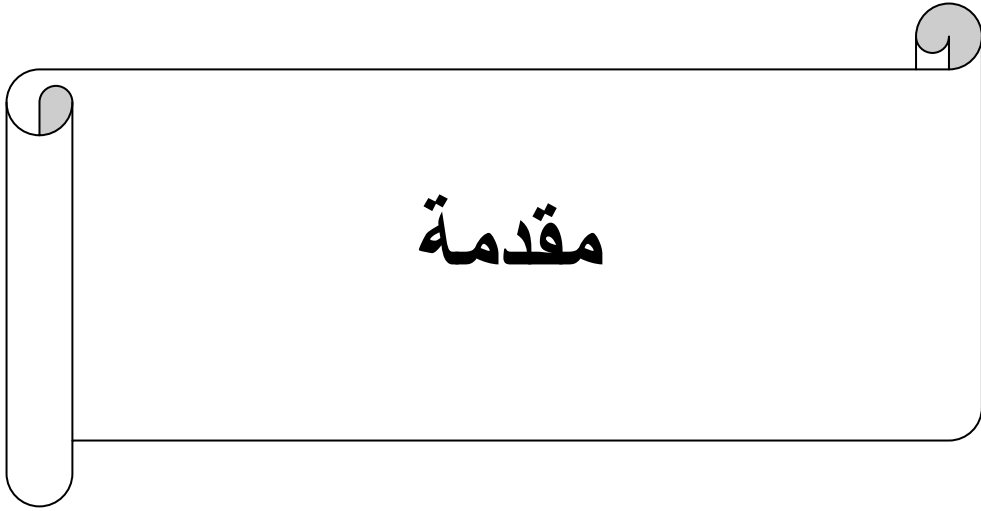
**ONPLC** : L'Organe National de Prévention et de Lutte contre la Corruption.

**ARPE** : Autorité Régulation de la Presse Ecrite.

**ARA** : Autorité Régulation L'Audiovisuel.

**CSI** : Conseil Supérieur de L'Information.

**P** : Page.



مقدمة

## مقدمة :

إهدت الدولة إلى لعب دور الحارس بإنشاء هيئات جديدة مستقلة أسندت لها مهمة الضبط بمفهومه الجديد في مختلف القطاعات والمجالات الاقتصادية، وهي السلطات الإدارية المستقلة، حيث شكلت "سلطات الضبط المستقلة" ظاهرة قانونية سببها الأزمة الاقتصادية العالمية سنة 1929 ، فكان أول ظهور لها في الولايات المتحدة الأمريكية إذ تطلب الوضع إيجاد هيئات لرقابة السوق ، وكذلك ضمان حسن سير المنافسة بعيدا عن السلطات العمومية التقليدية، والأمر نفسه دفع بدول أوروبية إتباع هذا المنتج وخاصة منها فرنسا عام 1978 بإنشاء اللجنة الوطنية للاتصال والحريات خصصت لها سلطات جديدة، ثم توالى استخدامها في مختلف المجالات.

إذا استحدثت السلطات الإدارية المستقلة وخصوصا منها سلطات الضبط المستقلة هو نتيجة للإيديولوجية الليبرالية، التي تفرض الفصل الحقيقي بين من يتولى الضبط، والأعوان الاقتصاديين، في إطار تحرير الاقتصاد وإزالة التنظيم والاحتكار المعرقل للمبادرة الخاصة، وإيجاد أدوات لضبط وتيرة النشاط الاقتصادي الحر بما لا يؤدي إلى التعسف في استخدام السلطة الاقتصادية سواء كانت عامة أو خاصة، عن طريق تحقيق التوازن بين المصلحة العامة ومصالح الخواص في جو التعاون المتبادل بين النشاط العام والنشاط الخاص بما يخدم في الأخير مصلحة المجتمع<sup>1</sup>.

إن الأزمة الاقتصادية التي عرفت الجزائر في أواخر القرن الماضي كشفت المستور عن سلبات النظام الاقتصادي المكرس آنذاك، تظهر حدة الأزمة في سنة 1986 بتراجع أسعار البترول في الأسواق العالمية وانخفاض العائدات النفطية وتراكم الديون الخارجية الذي فجر الوضع السياسي والاجتماعي في البلاد.

<sup>1</sup> عبد الوهاب مرابط ، سلطات الضبط الاقتصادي في الجزائر قناعة أم تقليد، الملتقى الوطني حول السلطات الإدارية المستقلة في الجزائر ، يومي 13 و 14 نوفمبر 2012 ، جامعة 08 ماي 1945 ، قالمة الجزائر، ص 07 .

لذا أصبح التفكير في البدائل أمرا منطقيا ومطلبا ملحا، لإيجاد مخرج يتصدى أعراض هذه الأزمة عن طريق انتهاج الجزائر لسياسة الإصلاحات الاقتصادية وتزايد الإهتمام بالتحول نحو اقتصاد السوق، وهو الأمر الذي كان مفروضا من طرف صندوق النقد الدولي على الدول النامية المدينة ، وذلك بمراجعة المنظومة الاقتصادية المنتهجة في هذه الدول، وهي الفكرة التي أصبحت مقبولة حتى لدى الدول التي كانت تعارضها، خاصة بعد الانهيارات التي تشهدها على كل الأصعدة ، فشرعت الجزائر في إعادة النظر في منظومتها القانونية ، إذ تعتبر هذه الخطوة جد أساسية للانتقال من النظام الاشتراكي إلى نظام اقتصاد السوق (النظام الليبرالي).

فالبوادر الأولى لهذه البدائل في الجزائر كانت بالتخلي التدريجي عن الملكية العامة لأدوات الإنتاج لصالح الخواص، وهو ما يعرف بخصوصية الحقل الاقتصادي وإزالة الاحتكارات العمومية المعروفة في النظام الاقتصادي الموجّه الذي تبنته الدولة منذ الاستقلال في ظلّ نظام سياسي موحد.

وبذلك انسحبت الدولة عن الحقل الاقتصادي، غير أن انسحابها لم يكن مطلقا، إذ كان على السلطة العامة أن تتدخل من أجل تأطير آلياته ،وذلك قصد مراعاة مقتضيات المرفق العام والمصلحة العامة الاقتصادية، إذ لا يمكن ترك السوق دون ضابط، فأُسندت مسألة تنظيمه لذاته وللمتعاملين الاقتصاديين، كما احتاج الأمر وضع قواعد أقل شدة وأكثر مرونة، فتم اللجوء إلى إنشاء متزايد لهيئات جديدة، تدعى السلطات الإدارية المستقلة أو ما يسمى بسلطات الضبط المستقلة بدلا من الهيئات الإدارية التقليدية، وذلك لأداء الوظائف المتعلقة بضبط النشاطات الاقتصادية والمالية، خولت بصلاحيّة إصدار القرارات.

أمام هذا التوجه الجديد كان لزاما على المشرع الجزائري تبني وسائل قانونية تتماشى مع النهج الجديد، وتأكد ذلك بصدور دستور 1989<sup>1</sup> الذي ألغى العمل بالنظام القديم مكرسا مبدأ حرية الصناعة والتجارة، ليكون التكريس الفعلي لهذا المبدأ بموجب قانون المنافسة لسنة 1995 ، كما تم تقرير هذا التوجه بموجب التعديل الدستوري لسنة 2016 .

وهذه الهيئات اتفق الفقه مؤخرا على تسميتها ب: "السلطات الادارية المستقلة"، وهي طريقة جديدة ومميزة للتدخل العمومي بعد عجز ومحدودية الطرق التقليدية، ويمكن اعتبارها نموذجا جديداً للحكم الراشد نظراً لما تتيحه من متطلبات الشفافية، وهي أداة وساطة وجهات مختصة للنظر في الطعون والاحتجاجات باعتبارها هيئات ضبط، ولقد تم إنشاء العديد من هذه السلطات خاصة في المجالات ذات الأولوية والأهمية في الدولة مثل قطاع المحروقات وقطاع الإعلام بمعنى في القطاعات الاقتصادية إضافة إلى قطاع الحريات والحقوق العامة.

فالسُّلطات الإدارية المستقلة هي هيئات وطنية لا تخضع لا للسلطة الرئاسية ولا للوصاية الإدارية، فهي عكس الإدارة التقليدية، إذ تتمتع باستقلالية عضوية ووظيفية سواء عن السلطة التنفيذية أو السلطة التشريعية لكنها تخضع للرقابة القضائية ، مما يستوجب ضرورة إخضاعها لرقابة القضاء الإداري مثلها مثل بقية السلطات الإدارية الكلاسيكية ، هذه الهيئات لها سلطات واسعة تجعلها تبتعد عن الهيئات الاستشارية ، مهماتها تتمثل في ضبط القطاع الاقتصادي، وبفضل استقلاليتها تضمن الحياد طالما أن الدولة تتدخل في المجال الاقتصادي كعون فلا يتصور أن تكون خصما وحكما.

إن ظهور هذه الآليات الجديدة في المنظومة المؤسساتية الجزائرية كان على أساس التقليد، باستنساخها من النموذج الفرنسي، حيث كانت فرنسا سابقة بدورها إلى نقل هذه التجربة عن الدول الانجلوسكسونية كبريطانيا والولايات المتحدة الأمريكية، هذه الأخيرة التي كانت مهد هذا النوع من السلطات، إذ ظهرت هذه السلطات لأول مرة في الولايات المتحدة

<sup>1</sup> الدستور الجزائري لسنة 1989 المنشور بموجب المرسوم الرئاسي رقم 89 - 18، المؤرخ في 28 فبراير سنة 1989، المتعلق بنشر نص تعديل الدستور الموافق عليه في استفتاء 23 فبراير سنة 1989، ج ر ج ج، العدد 09 ، الصادرة بتاريخ 01 - 03 - 1989.

الأمريكية سنة 1989 مع لجنة التجارة ما بين الولايات ، ليلي ذلك إنشاء هيئات إدارية مستقلة أخرى في مجالات مختلفة .

أما في الجزائر كانت البداية مع إنشاء أول هيئة إدارية مستقلة في المجلس الأعلى للإعلام سنة 1990 ليتجاوز عدد السلطات الإدارية المستقلة المستحدثة في الجزائر 12 سلطة ضبط، تتكفل كل منها بضبط مجال محدد، كقطاع البنوك والمؤسسات المالية، ونشاطات البورصة والتأمينات والبريد والمواصلات السلكية واللاسلكية، المناجم، الكهرباء والغاز، النقل، المحروقات، وكذا قطاع المنافسة.

وحتى يتسنى لهذه السلطات أداء مهامها في ضبط هذه القطاعات الحساسة، زودت بمجموعة من الاختصاصات التي كانت عائدة سابقا للإدارة التقليدية، فأصبح لها سلطة اتخاذ القرارات وتوقيع العقوبات<sup>1</sup> .

### أهمية الموضوع :

تتجلى الأهمية العلمية لموضوع الدراسة في توضيح الجانب النظري والقانوني، ودراسة الأبعاد القانونية لاستقلالية السلطات الإدارية المستقلة عن السلطة التنفيذية في التشريع الجزائري، مع التركيز على مجلس المنافسة الذي يعتبر من أهم السلطات الإدارية المستقلة، لما له من دور فعال على الساحة الاقتصادية، وباعتباره جهازا للضبط العام، كذلك المساهمة في تقديم دراسة تجمع بين موضوع سياسي بالدرجة الأولى من جهة، وموضوع اقتصادي من جهة أخرى في قالب قانوني .

وتبرز أهمية الموضوع في أن إنشاء "السلطات الإدارية المستقلة" أدى إلى ظهور مجال جديد يختص بالاقتصاد وحماية الحريات العامة ويهتم بالضبط وينظم قواعد المنافسة، ومنه وجب إيجاد قواعد قانونية جديدة ذات المحتوى النوعي والكمي المختلف بعيدا عن أدوات الضبط التقليدية .

<sup>1</sup> قوراري مجدوب، سلطات الضبط في المجال الاقتصادي، مذكرة ماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، 2010/2009، ص 5، 6 .

كما تكمن أهمية الموضوع في أنه ساهم في بعث حركة واسعة وشاملة في أكبر البلدان ديموقراطية في العالم، والتي تميل إلى الخروج من سياسة المركزية واللامركزية إلى أنماط جديدة من توزيع المهام، خاصة في المجالات الحساسة كمجال ممارسة الحريات العامة والمجال الاقتصادي، كما يعتبر موضوع النظام القانوني للسلطات الإدارية المستقلة موضوع الساعة نظرا لأهمية وحدائه مركزه وارتباطه الوثيق بالسلطة التنفيذية.

وما يزيد من أهمية البحث في هذا المجال، أن الدراسة امتدت إلى بعض التشريعات المقارنة والمتشابهة مع التشريع الجزائري وهذا من أجل وضع التشريع والقضاء والفقهاء الجزائري على المحك، قصد مسايرة التطور السائد في العالم.

### أسباب اختيار الموضوع :

لقد اخترت هذا الموضوع لعدة أسباب منها أسباب ذاتية وأخرى موضوعية ، فالأسباب الذاتية تتمثل أساسا في الميول الشخصي لدراسة هذا الموضوع نظرا لحدائه هذا التخصص مقارنة بالمواضيع السابقة.

أما الأسباب الموضوعية كان دافعها قلة الدراسات في هذا المجال بالجزائر، وانطلاقا من أن تشكيلة هذه الهيئات وطريق تعيين أعضائها وكذا الأسلوب المستعمل في إنشائها يختلف من هيئة لأخرى ، فإن أي دراسة مستوفية لهذه الهيئات ، يجب أن نتعرض لكل هيئة على حدى من أجل إيفائها حقها من التأصيل والتحليل.

إن حداثة السلطات الإدارية المستقلة واختلافها عن الهيئات الإدارية التقليدية باعتبارها تتمتع بالاستقلالية، دفعنا إلى البحث في هذا الموضوع، وإن كانت هذه الهيئات الجديدة محل دراسات هامة خاصة في فرنسا، إلا أن الأمر مختلف في الجزائر، ولذلك بقي موضوع السلطات الإدارية المستقلة غير معروف، مما دفعنا إلى اختيار هذا الموضوع ولأهميته البالغة في الوضع الراهن .

### إشكالية البحث :

أهم إشكالية تطرح نفسها في هذا الصدد تتمثل في :

ما هو النظام القانوني الذي يسري على طائفة السلطات الإدارية المستقلة ؟

ولمناقشة الإشكالية وتحليلها، قمنا بتقسيمها إلى أسئلة فرعية لا يمكن إغفالها وتجاهلها، وتتمثل فيما يلي:

- ما المقصود بالسلطات الإدارية المستقلة؟ وماهي طبيعة الخصائص التي تتمتع بها؟.  
- ماهي المظاهر التي يستشف من خلالها تجسيد الاستقلالية العضوية والوظيفية؟ وماهي حدودها؟.

- ما هي أسس تكريس الرقابة القضائية على هذه السلطات، وماهي طبيعة العلاقة التي تحكمهما؟.

### المنهج المتبع :

للإجابة على هذه الإشكالية و التساؤلات الفرعية إعتمدت في هذا البحث على المنهج الوصفي في إطار التعريف بالمفاهيم المرتبطة بالسلطات الإدارية المستقلة والمنهج التحليلي الذي يستند على دراسة النصوص القانونية المتعلقة بموضوع البحث والتعليق عليها، بالإضافة إلى الاستعانة ببعض أدوات كل من المنهج التاريخي والمنهج المقارن في بعض جوانب الدراسة من خلال دراسة نشأة وتطور السلطات الإدارية المستقلة في الجزائر والنظم المقارنة ، ومقارنة بعض من النصوص المتعلقة بهذه السلطات بغيرها من النصوص القانونية للسلطات الإدارية المستقلة في النظم المقارنة كلما أمكن ذلك.  
الدراسات السابقة :

توصلت بعد البحث والتنقيب إلى مجموعة من الدراسات السابقة الأقرب إلى دراستنا سواء بصفة شاملة، أو دراسة لها علاقة بجزء من موضوعنا نذكر من أهمها:  
- مذكرة تخرج لنيل شهادة الماستر للطالب " عبو سعدي عمر" تحت عنوان السلطات الإدارية المستقلة في القطاع المالي بالجزائر، جامعة عبد الحميد بن باديس ،كلية الحقوق والعلوم السياسية-مستغانم- ، 2019/2018 .

- رسالة لنيل درجة الماجيستر للطالب "بوجملين وليد" بعنوان سلطات الضبط الاقتصادي في القانون الجزائري، من جامعة الجزائر، كلية الحقوق والعلوم السياسية ،2007.



### الصعوبات :

قد واجهتني عدة صعوبات أثناء إنجاز هذا البحث تتمثل في حداثة الموضوع وقلة المراجع المتخصصة، وكثرة القوانين وصعوبة تجميعها، بالإضافة إلى التعديلات المستمرة لها، الصعوبة في توظيف المراجع خاصة باللغة الأجنبية، بالإضافة إلى تشعب وتوسع الموضوع وتعدد جوانبه (قانونية، إقتصادية، سياسية) مما أدى إلى صعوبة الإلمام به.

### الخطة المتبعة :

من أجل الإجابة على الإشكالية الرئيسية والتساؤلات الفرعية التي يثيرها الموضوع ، فإنه سيتم تقسيم هذه الدراسة إلى فصلين ، كل فصل يتفرع إلى مبحثين وكل مبحث يتفرع إلى مطلبين ، وذلك على النحو التالي :

تناولت في الفصل الأول النظام القانوني للسلطات الإدارية المستقلة ، بحيث يتعرض المبحث الأول منه لماهية هذه السلطات ، من خلال تحديد الإطار التاريخي ووضع مفهوم لها ، وسيتابع المبحث الثاني بذكر نسبية الاستقلالية العضوية والوظيفية للسلطات الإدارية المستقلة.

أما الفصل الثاني فقد تناولت فيه الرقابة القضائية على السلطات الإدارية المستقلة، وبدوره قسمته إلى مبحثين، حيث تضمن المبحث الأول منه تكريس الرقابة القضائية على هذه السلطات ، والمبحث الثاني تضمن طبيعة العلاقة بين السلطات الإدارية المستقلة والقضاء.

الفصل الأول  
النظام القانوني للسلطات  
الإدارية المستقلة

## الفصل الأول : النظام القانوني للسلطات الإدارية المستقلة

تعتبر السلطات الإدارية المستقلة سلطات أنشأها المشرع نقلا عن تجارب دول أخرى، حيث نقل لها صلاحيات السلطة التقليدية ، وذلك قصد ضبط النشاط الاقتصادي بتحقيق التوازن في السوق، ومن أجل التوازن بين انسحاب الدولة من الحقل الاقتصادي وبين وجوب الاحتفاظ بدورها في الرقابة عليه ، تبنت شكلا جديدا من أشكال ممارسة السلطة العامة ، بموجب سلطات الضبط في المجال الاقتصادي.

ترتب على الانسحاب الجزئي والتدرجي للدولة الجزائرية من الحقل الاقتصادي ظهور وتطور العديد من النشاطات التجارية والاقتصادية خاصة في ظل الانفتاح على اقتصاد السوق، على أن لا تتدخل الدولة إلا من أجل تأطير آليات السوق ، وبهدف مراعاة مقتضيات المرفق العام ومصالح المرتفقين ، معوضة القرارات الإدارية التقليدية بأدوات الضبط الاقتصادي.

هذه السلطات حولها المشرع الجزائري اختصاصات رقابية وتنظيمية واسعة وجعلها خارج التدرج الهرمي ، فلا تخضع لأية رقابة رئاسية كانت أو وصائية<sup>1</sup> ، كما أنه لم يخضعها لنظام قانوني موحد ، فتشكيلة هذه السلطات وطريقة تعيين أعضائها وكذا الوسائل التي تضمن استقلاليتها ، وحتى الأسلوب المستعمل لإنشائها يختلف من هيئة لأخرى .

وأهمية السلطات الإدارية المستقلة لا يمكن استيعابها إلا من خلال معرفة الغرض من إنشائها، والوقوف على ما يميزها عن الهيئات الإدارية التقليدية، وكذا معرفة ما إذا كانت سلطات الضبط تشكل سلطة رابعة بجوار السلطات الثلاث التنفيذية، التشريعية والقضائية، أم

<sup>1</sup> قوراري مجدوب ، سلطات الضبط في المجال الاقتصادي ، مرجع سابق ، ص 10 .

## الفصل الأول : النظام القانوني للسلطات الإدارية المستقلة

أنها تتبع السلطة التنفيذية تبعية خاصة تكاد تكون غير موجودة من الناحية الرقابية والإشرافية.

ومنه سيتم التطرق إلى ماهية السلطات الإدارية المستقلة في المبحث الأول، والبحث في مدى نسبية استقلاليتها بدراسة الجوانب العضوية والوظيفية لهذه السلطات في المبحث الثاني.

### المبحث الأول : ماهية السلطات الإدارية المستقلة

يتكون النظام الهيكلي للدولة من عدة هيئات وجدت مع وجودها تتمثل في السلطات التقليدية الثلاث -تنفيذية ، تشريعية ، قضائية - المعترف بها في أغلب دساتير الدول ، غير أنه ومع تغيير دور الدولة من دولة متدخلة إلى دولة حارسة ، الأمر الذي أدى إلى ظهور هيئات جديدة غير مألوفة في النظام المؤسساتي للدول وهي ما يطلق عليها مصطلح "السلطات الإدارية المستقلة".

شكل عقد الخمسينيات من القرن العشرين بداية جديدة برزت من خلاله قطاعات حساسة في الحياة الاجتماعية كقطاع الإعلام و قطاع اقتصاد السوق، فكان من اللازم البحث عن أسلوب مرن في اتخاذ القرارات يراعي خصوصية هذه القطاعات.

ولأسباب متعلقة بالنظام الأيديولوجي والتقني كرفض تدخلات الدولة المباشرة في بعض المجالات وبصفة خاصة القطاع الاقتصادي، وعدم توافرها والوسائل الكلاسيكية للتعبير عن السلطة العمومية -قرارات تنفيذية أكثر سلطوية، زجر قضائي بدون فعالية- ، تم التفكير في إنشاء أجهزة تعمل على تليين سلطوية الإدارة، اتفق الفقه مؤخرا على تسميتها ب "السلطات الإدارية المستقلة".

وتكاد كل الدول المقدمة تتوفر على هذا النوع من السلطات، فقد أعطت التشريعات الفرنسية نفسا قويا لها في مختلف القطاعات، من ذلك القطاع الاقتصادي الذي نجد فيه لجنة عمليات البورصة، ومجلس المنافسة.

## الفصل الأول : النظام القانوني للسلطات الإدارية المستقلة

سائر المشرع الجزائري نظيره الفرنسي في أنه لم يطلق عبارة السلطات الإدارية المستقلة على جميع سلطات الضبط في المجال الاقتصادي، بل اقتصر على بعضها كسلطة البريد والمواصلات ، سلطة ضبط النقل، و سلطة ضبط المياه.

لذا سيتم في هذا المبحث دراسة نشأة السلطات الإدارية المستقلة في المطلب الأول، ومفهوم السلطات الإدارية المستقلة في المطلب الثاني.

### المطلب الأول : نشأة السلطات الإدارية المستقلة

إن السلطات الإدارية المستقلة تشكل اليوم وجهة جديدة لدور الدولة ، وأول ظهور لها كان في القانون المقارن ، سواء كان في الولايات المتحدة الأمريكية أو في بريطانيا ، كما ظهرت وتطورت في القانون الفرنسي ، ولقد امتد ظهورها إلى الدول العربية ومن بينها الجزائر ، وكان ظهورها في الجزائر تقليدا للنظام الفرنسي .

وعليه سنتناول في هذا المطلب ظهور السلطات الإدارية المستقلة في النظم القانونية المقارنة في الفرع الأول، وظهور وتطور السلطات الإدارية المستقلة في الجزائر في الفرع الثاني.

### الفرع الأول : ظهور السلطات الإدارية المستقلة في القانون المقارن

مع بداية القرن الماضي وتحت تأثيرات تباطؤ النمو في الدول الرأسمالية، وتزايد نسبة البطالة، وتسارع التضخم، برز تيار ليبرالي شديد المقاومة للدولة المتدخلة وبالأخص في الو.م.أ وبريطانيا، ثم انتقل بعدها إلى بقية الدول الغربية كفرنسا ، كان نتاج ذلك إبعاد السلطة السياسية عن التسيير المباشر لبعض النشاطات واستبدال الشكل العمودي للإدارة الكلاسيكية ، مما أدى إلى ضرورة إنشاء أجهزة جديدة تمثلت في السلطات الإدارية المستقلة.

## الفصل الأول : النظام القانوني للسلطات الإدارية المستقلة

أولاً: السلطات الإدارية المستقلة في الولايات المتحدة الأمريكية.

ظهرت السلطات الإدارية المستقلة، أو سلطات الضبط الاقتصادي لأول مرة في الأنظمة الأنجلوساكسونية في الو.م.أ. ، وإن كانت لها تسميات مختلفة، حيث وجدت فكرة الضبط الاقتصادي في و.م.أ في ثلاثينيات القرن العشرين نتيجة الأزمة الاقتصادية العالمية ، وكانت تشكل تنظيمًا وسياسة عامة من نوع خاص ذات وظيفة أساسية تتمثل في مراقبة المتعاملين لبعض الأسواق<sup>1</sup> ، والتي أطلق عليها اسم الوكالة المستقلة Indépendants Agencies أو لجان الضبط المستقلة Regulatory Commission Indépendants<sup>2</sup>، في سنة 1889 مع إنشاء الكونغرس أول لجنة مستقلة، وذلك رغبة منه في فصل هذه الهيئة عن الدائرة الداخلية<sup>3</sup>، وهي اللجنة التجارية بين الولايات ، وكانت هذه اللجنة تتبع وزارة الداخلية منذ نشأتها عام 1887، إلا أنه تم فصلها عنها عام 1889 ، حيث ظهرت اللجنة الفيدرالية للتجارة ولجنة الأمن والصرف... الخ، ثم أصبحت سلطة ضبط مستقلة، وبعد مضي مدة من الزمن تم وضع الوكالات الأولى المستقلة من طرف الكونغرس، حيث أنشأت استجابة للمتطلبات والاحتياجات الاجتماعية والاقتصادية، ووفقاً لمنطق تدخل الدولة بشكل يحقق التوافق الليبرالي. يلاحظ أن هذه الهيئات جاءت تحت تسميات مختلفة (لجان ،وكالات )أوجدتها مبررات سياسية واقتصادية ، فالمبررات السياسية كانت محاولة لتطبيق الحياد السياسي للإدارة ترقية اختصاصاتها المهنية وضمان استقرارها ، لذلك حاول الكونغرس عزل هذه السلطات عن تأثيرات السلطة التنفيذية ، أما المبررات الاقتصادية فكانت ترجع أساساً إلى قواعد التصور

<sup>1</sup> العايب سامية ، السلطات الإدارية المستقلة ، محاضرات ملقاة على طلبة السنة أولى ماستر ، منازعات إدارية ، قسم العلوم القانونية والإدارية ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة 08 ماي 1945 قالمة ، 2015 ، منشورة على الموقع الخاص بالجامعة ، ص 7.

<sup>2</sup> رحموني موسى ، الرقابة القضائية على سلطات الضبط المستقلة في التشريع الجزائري ، مذكرة لنيل درجة ماجستير في العلوم القانونية ، تخصص قانون إداري وإدارة عامة ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة الحاج لخضر باتنة ، 2013/2012 ، ص 8.

<sup>3</sup> بوجملين وليد ، سلطات الضبط الاقتصادي في القانون الجزائري ، مذكرة لنيل شهادة الماجستير ، جامعة الجزائر ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، فرع الدولة والمؤسسات العمومية ، 2007 ، ص 9 .

## الفصل الأول : النظام القانوني للسلطات الإدارية المستقلة

الأمريكي لتدخل الدولة والذي يجب أن يبرر حسب الظروف الخاصة بطريقة تتوافق مع منطق النظام الليبرالي ، أي أن هذه السلطات وظيفتها إزالة ومنع الضبط الذاتي للسوق ، دون أن يتعداه إلى وظيفة تسييرية أو تحويلة للنظام الاقتصادي.

غير أن التنظيم المفرط للسوق من قبل هذه السلطات أدى إلى انتقادات واسعة حيث وصفت بأنها مصدر للبيروقراطية ومعيقة للسوق ، مما أدى إلى إصلاحات عديدة مست هذه السلطات باختفاء بعضها وظهور سلطات جديدة<sup>1</sup>.

### ثانيا : السلطات الإدارية المستقلة في بريطانيا.

ظهرت السلطات الإدارية المستقلة في بريطانيا منذ فترة طويلة تحت مسمى المنظمات غير الحكومية شبه المستقلة ، ومن بينها هيئة الإذاعة البريطانية ، وسلطة الطيران المدني ، ومركز دراسات البيئة ، كما أنها في الغالب اتخذت شكل دواوين ، كديوان ضبط الكهرباء وديوان ضبط الغاز وديوان ضبط الماء ، وديوان ضبط الاتصالات السلكية واللاسلكية.

وتقد كان لظهور هذه السلطات في بريطانيا عدة مبررات اختلفت باختلاف غائية اللجوء إليها ، والتي يمكن أن نحصرها في رغبة السلطة التنفيذية في تقليص حجم المرافق العمومية نتيجة عدم رضا الأفراد عن السلطات التنفيذية ، فجاءت هذه السلطات كمحاولة من قبل السلطة لإعادة هذه الثقة ، بالإضافة إلى مبررات أخرى<sup>2</sup>.

من خلال مقارنة السلطات الإدارية المستقلة في الولايات المتحدة الأمريكية وبريطانيا يمكن ملاحظة عدة نقاط :

<sup>1</sup> هذه الإصلاحات جاءت في عهد الرئيس ريغن وجاءت في إطار سياسة فك التنظيم القائم ، غير أن هذه الهيئات تكون تابعة للكونغرس وظيفيا باعتباره هو الذي يقوم بإنشائها ويحدد وظائفها ويقيم ادائها وينهي مهامها .

<sup>2</sup> يمكن ايجازها في مبررين : - رغبة حكومة السيدة تاتشر في تقليص حجم السلطات المحلية عن طريق إنشاء هيئات تخضع مباشرة للوزراء وتسهر على ضبط المرافق العامة المحلية .

- ظهور مفهوم التسيير العمومي الجديد ، والذي أعطى فرصة انشاء هياكل تربط القطاعين العام والخاص كوكالات المراحل القادمة ، والتي تكون داخل القطاع العام إلى أنها منفصلة عن سلطة الوزراء ، حيث يكتفون بتحديد الأهداف الكبرى مع ترك المبادرة لهذه الوكالات في طريق تحديد هذه الأهداف .

## الفصل الأول : النظام القانوني للسلطات الإدارية المستقلة

- اعتماد النموذج الأمريكي على طابع الجماعية عكس النموذج البريطاني الذي تميز بالطابع الفردي للضابط البريطاني .

- استقلالية تامة للضابط البريطاني اتجاه السلطة التنفيذية عكس السلطات الإدارية المستقلة في أمريكا والتي تكون تابعة وظيفيا للكونغرس ، بالإضافة على تمتع اللجان في بريطانيا بصلاحيات واسعة على غرار اللجان في أمريكا .

### ثالثا : السلطات الإدارية المستقلة في فرنسا .

يتعلق النموذج الفرنسي بصيغة السلطات الإدارية المستقلة ، حيث يعود الفضل في ظهور هذا المفهوم في القانون الفرنسي إلى المشرع الذي أنشأ سنة 1978 هيئة عمومية كيفت على أنها سلطة إدارية مستقلة دون سابقة ، وهي اللجنة الوطنية للإعلام الآلي والحريات.<sup>1</sup> وإذا كان إنشاء هذه السلطات يعود إلى السبعينيات ، فإنه تسارع في حقبة الثمانينيات وهو تسارع لم يخضع الفقهاء لحظة مسبقة ولا لأي تصور شامل ، ورغم ذلك إلا أن إنشاء هذه السلطات يندرج في حقبة تاريخية عرفت اضطرابات بشأن حجم سلطة الدولة وطرق ممارستها .

إن هذا الإنشاء هو استجابة لمتطلبات جديدة بخصوص دور الدولة ومحدودية الهياكل الإدارية التقليدية في الاستجابة لمشاكل المجتمع المعقدة والمتطورة ، ومن هذه الزاوية فإن السلطات الإدارية المستقلة في فرنسا شكّلت استجابة للدور الجديد للدولة المتعلقة أساسا بالتحكيم والضبط ، أين ينحصر تدخل الدولة في إرساء التوازنات الضرورية لممارسة الأنشطة الاقتصادية والحريات دون اللجوء إلى تأطير جامد عن طريق المعايير القمعية ، ومن جهة أخرى فإن هذا الإنشاء يخضع كما هو الحال بالنسبة للنموذج الأمريكي لتفسير سياسي يتعلق أساسا بتحديد هذه الهيئات المتدخلة في مجالات حساسة عن تأثير السلطة

<sup>1</sup> والتي تم إنشاؤها بواسطة القانون رقم 78-17 المؤرخ في 2 جانفي 1978 المتعلق بالإعلام الآلي والحريات ، إذا كان الخيار آنذاك مطروحا بين إنشاء هيئة عمومية مع وصاية مخففة وبين إنشاء لجنة تابعة سلميا للحكومة .



## الفصل الأول : النظام القانوني للسلطات الإدارية المستقلة

السياسية ، ومن هذه الزاوية يمكن أن تعبر السلطات الإدارية المستقلة عن نموذج جديد للعلاقة بين الإدارة والسلطة السياسية<sup>1</sup>.

أما عن جهات تحل هذه السلطات فقد صنّفها مجلس الدولة الفرنسي في تقريره لسنة 1983 على ثلاث قطاعات :

- حماية المواطنين عن طريق حماية البيروقراطية .

- ضبط اقتصاد السوق .

- الإعلام والاتصال .

أما عن عدد السلطات فقد أحصاها مجلس الدولة الفرنسي بأربعة وثلاثين (34) سلطة ضبط مستقلة مصنفة على الشكل التالي :

- ثلاث عشر (13) هيئة : تتمثل سلطة ضبط مستقلة عن طريق تكييفها قانوني أو قضائي صريح.

- سبعة عشر (17) هيئة : من الواجب تكييفها على أنها سلطات ضبط مستقلة

نظرا لتوافق خصائصها مع المعايير المعتمدة من طرف القه والاجتهاد القضائي .

- أربع (04) هيئات : تبدو وبعد بأنها سلطات ضبط مستقلة .

يمكن تلخيص أهم سلطات الضبط المستقلة في فرنسا حاليا إلى ما يلي : اللجنة المصرفية

وسيط الجمهورية ، مجلس المنافسة ، لجنة ضبط الطاقة سلطة الأسواق المالية<sup>2</sup>.

### الفرع الثاني : السلطات الإدارية المستقلة في الجزائر

إن التجربة الجزائرية في هذا المجال فتية جدا ولم تعرف تطورا كبيرا مقارنة بالتجارب

الأخرى ، خاصة وأن المشرع الجزائري نقل معظمها من المشرع الفرنسي .

<sup>1</sup> بوجملين وليد ، سلطات الضبط الاقتصادي في القانون الجزائري ، مرجع سابق ، ص 12.

<sup>2</sup> بوجملين وليد، سلطات الضبط الاقتصادي في القانون الجزائري، دار بلقيس البيضاء، الجزائر ، 2011، ص ص

## الفصل الأول : النظام القانوني للسلطات الإدارية المستقلة

تعتبر سلطات الإدارة المستقلة، أو سلطات الضبط الاقتصادي، مؤسسة جديدة من المؤسسات المكونة لجهاز الدولة، ظهرت مع بداية التسعينات في الجزائر بدخولها إلى اقتصاد السوق (النظام الرأسمالي) والتخلي التدريجي عن النظام الموجه (النظام الاشتراكي)، حيث تعد آلية جديدة لدور الدولة من المتدخلة إلى الضابطة، أي اكتفاء الدولة بمجرد التنظيم والضبط، وهي مرحلة فرضتها الظروف والمعطيات الجديدة للدولة فتغيرت معها أدوار الدولة .

وعملا بالمبادئ التي أرساها دستور 1989 (حياد الإدارة ، حرية الصناعة والتجارة ..) تجسد ذلك بإنشاء لأول مرة في الجزائر المجلس الأعلى للإعلام، أول هيئة إدارية مستقلة تم إنشاؤه بموجب قانون رقم 90-07، حيث نصت المادة 59 منه على ما يلي : "يحدث مجلس أعلى للإعلام وهو سلطة إدارية مستقلة... وتتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي"<sup>1</sup>، فهو بذلك سلطة إدارية ضابطة يتولى مهام كيفية تطبيق حقوق التعبير عن مختلف الآراء ، كما أنه يتضمن استقلال القطاع العمومي للبث الإذاعي والصوتي والتلفزيوني.

ولكن رغم كل الصلاحيات التي منحت لهذا المجلس ، إلا أنه لم يصمد طويلا في وجه المشاكل التي كان يعيشها الإعلام في الجزائر في تلك الفترة ، وهو ما ترتب عليه حل المجلس سنة 1993 بموجب المرسوم الرئاسي 93-252.<sup>2</sup>

بعد حل المجلس الأعلى للإعلام في الجزائر قام المشرع بإنشاء العديد من الهيئات الإدارية المستقلة وهي :

<sup>1</sup> قانون رقم 90 - 07، المتعلق بالإعلام ، مؤرخ في 3 أفريل 1990 ، الجريدة الرسمية ، عدد 14، سنة 1990.  
<sup>2</sup> المرسوم الرئاسي رقم 93-252 المؤرخ في أكتوبر 1993 ، المتعلق بحل المجلس الأعلى للإعلام ، الجريدة الرسمية، عدد 69 ، سنة 1993.

## الفصل الأول : النظام القانوني للسلطات الإدارية المستقلة

1- مجلس النقد والقرض (CMC) : أنشئ بموجب القانون 10-90<sup>1</sup> ، والذي كان يقوم بوظيفة إدارة البنك المركزي ، بالإضافة إلى السلطة النقدية دون الإدارية التي خولت لمجلس إدارة البنك المركزي.

ونظرا للأهمية التي يلعبها القطاع المصرفي في المجال الاقتصادي ، تم إصدار الأمر 11-03 والذي ألغى كل الأحكام السابقة ، وبذلك أصبح مجلس النقد والقرض يتمتع بسلطة الأنظمة والقرارات الفردية.

2- اللجنة المصرفية (CB) : أنشئت بموجب القانون 10-90 لتتولى مهام الرقابة والتأديب ، إذ تراقب مدى احترام البنوك والمؤسسات المالية للأحكام التشريعية والتنظيمية المطبقة من جهة ، وقواعد حسن سير المهنة من جهة أخرى ، بالإضافة إلى مهام أخرى عند الاقتضاء كمتابعة المخالفات المرتكبة من قبل أشخاص غير مرخص لهم القيام بأعمال البنوك والمؤسسات المالية وتوقيع العقوبات التأديبية عليهم.

3- المرصد الوطني لحقوق الإنسان : أنشأ بمقتضى موجب المرسوم التشريعي 92-77<sup>2</sup> ، حيث نصت المادة منه على " أن المرصد مؤسسة مستقلة تتمتع بالاستقلال المالي والإداري".

4- لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة (COSOB) : أنشئت بموجب المرسوم التشريعي 10-93<sup>3</sup> ، والتي تراقب وتنظم العمليات المالية التي تقوم بها البورصة.

---

<sup>1</sup> القانون 10-90 المؤرخ في 14-04-1990 المتعلق بالنقد والقرض ، الجريدة الرسمية ، عدد 16 سنة 1990 ، المعدل والمتمم بالأمر 01-01 ، المؤرخ في 27-02-2001 ، الجريدة الرسمية ، عدد 14 سنة 2001 ، والأمر 03-11 المؤرخ في 26-08-2003 الجريدة الرسمية عدد 52 لسنة 2003.

<sup>2</sup> المرسوم الرئاسي 92-77 المؤرخ في 22-20-1992 ، المتعلق بإنشاء المرصد الوطني لحقوق الإنسان، جريدة رسمية عدد 15 .

<sup>3</sup> المرسوم التشريعي 10-93 المؤرخ في 23-03-1993 ، المتعلق ببورصة القيم المنقولة ، الجريدة الرسمية عدد 34 لسنة 1993 ، المعدل والمتمم بالقانون 04-03 المؤرخ في 17-02-2003 ، الجريدة الرسمية عدد 11 سنة 2003 ، المعدل والمتمم بالقانون 12-02 المؤرخ في 25-07-2008 ، الجريدة الرسمية عدد 36 لسنة 2008.

## الفصل الأول : النظام القانوني للسلطات الإدارية المستقلة

إلا أن المشرع وانطلاقاً من المرسوم التشريعي 93-10 لم يحدد الطبيعة القانونية لهذه السلطة إلا بعد تعديله بموجب القانون 03-04، حيث كيفها على أنها سلطة ضبط مستقلة لتنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي.

**5- مجلس المنافسة (CC):** أنشأ بموجب الأمر 95-06<sup>1</sup>، والذي يسهر على احترام قواعد المنافسة ومحاربة كل الأشكال والأفعال التي من شأنها المساس بالمنافسة الشرعية.

غير أن المشرع لم يحدد الطبيعة القانونية انطلاقاً من الأمر 03-03، حيث كيف على أنه سلطة إدارية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، وهذا ما أكده القانون 08-12 المعدل والمتمم للأمر 03-03.

**6- وسيط الجمهورية (MR):** أنشأ بموجب المرسوم الرئاسي 96-113<sup>2</sup>، حيث نص صراحة على أنه هيئة إدارية مستقلة.

**7- لجنة إصلاح هيكل الدولة:** أنشئت بمقتضى المرسوم الرئاسي 2000-372<sup>3</sup>، والذي نص صراحة على أن هذه اللجنة هي هيئة إدارية مستقلة.

**8- سلطة ضبط البريد والمواصلات (ARPT):** أنشئت بموجب القانون 2000-03<sup>4</sup>، والتي أسند لها مهام ضبط سوق البريد والمواصلات وذلك عن طريق إصدار قرارات فردية، كما تتمتع بسلطة المراقبة وتوقيع العقوبات.

**9- هيئتا الضبط في المجال المنجمي (ANPM):** و تتمثل في الوكالة الوطنية للممتلكات المنجمية والوكالة الوطنية للجيولوجيا والرقابة المنجمية، اللتين أنشئتا بموجب القانون 01-

---

<sup>1</sup> الأمر 95-06 المؤرخ في 25-01-1995 المتعلق بالمنافسة، الجريدة الرسمية عدد 9 لسنة 1995، المعدل والمتمم بموجب الأمر 03/03 المؤرخ في 19-07-2003، الجريدة الرسمية عدد 12 لسنة 2003، والمعدل والمتمم بالقانون 02-12 المؤرخ في 25-07-2008، الجريدة الرسمية عدد 36 لسنة 2008.

<sup>2</sup> المرسوم الرئاسي 96-113 المؤرخ في 13-03-1996 المتعلق بإنشاء وسيط الجمهورية، جريدة رسمية عدد 20.

<sup>3</sup> المرسوم الرئاسي 2000-372 المؤرخ في 13-06-2000 المتعلق بلجنة إصلاح هيكل الدولة ومهامها، ج ر عدد 71.

<sup>4</sup> القانون 03-2000 المؤرخ في 5-8-2000 المتعلق بالقواعد العامة للبريد والمواصلات السلكية واللاسلكية، الجريدة الرسمية عدد 48 لسنة 2000.

## الفصل الأول : النظام القانوني للسلطات الإدارية المستقلة

<sup>1</sup> ، واللذان تسهران على تسيير المنشآت الجيولوجية و الممتلكات المنجمية ومراقبة المناجم.

**10- لجنة ضبط الكهرباء و الغاز (CREG) :** أنشئت بموجب القانون 02-01<sup>2</sup>، والتي تسهر على السير التنافسي لسوق الكهرباء و الغاز ، كما تقوم بمهام استشارية و تسهر على احترام القوانين و التنظيمات المعمول بها و رقابتها .

**11 - سلطة ضبط النقل (ART):** أنشئت بموجب القانون 02-11<sup>3</sup>، وهي سلطة تسهر على احترام سوق النقل ، و الملاحظ أن هذا القانون لم يحدد صلاحياتها بل أحالها إلى التنظيم ، كما يعاب عليها أنها لم تصدر بموجب تشريع خاص بها ، إنما نص عليها ضمن قانون المالية لسنة 2003.

**12- سلطة ضبط المياه (ARSPE):** أنشئت بموجب القانون 05-12<sup>4</sup>، و التي تقوم بضبط المصالح العامة للمياه ، إلا أنه تم إحالة تحديد صلاحياتها و قواعد عملها و سيرها و تنظيمها على التنظيم .

**13- سلطة ضبط سوق التبغ و المواد التبغية (ARMTPT):** أنشئت بموجب المرسوم التنفيذي 04-331 المتعلق بتنظيم سوق التبغ من إنتاج و توزيع و إستيراد، إلا أننا لا يمكن اعتبارها سلطة إدارية مستقلة لأنها سلطة تابعة لوزارة المالية ، كما أن المديرية العامة للضرائب هي التي تمارس صلاحيات هذه السلطة إلى غاية تنصيبها الفعلي<sup>5</sup>.

<sup>1</sup> القانون 01-10 المؤرخ في 04-07-2001 المتعلق بالمناجم ، الجريدة الرسمية عدد 35 لسنة 2001، الملغى والمعدل بالقانون 14-05 بتاريخ 14-02-2014، الجريدة الرسمية ، عدد 18 لسنة 2014.

<sup>2</sup> القانون 02-01 المؤرخ في 05-2-2002 المتعلق بالكهرباء و توزيع الغاز عبر القنوات ، الجريدة الرسمية عدد 8 لسنة 2002.

<sup>3</sup> القانون 02-11 المؤرخ في 24-12-2002 المتضمن قانون المالية لسنة 2003 ، الجريدة الرسمية عدد 86 لسنة 2002.

<sup>4</sup> القانون 05-12 المؤرخ في 04-08-2005 المتعلق بالمياه ، الجريدة الرسمية عدد 60 لسنة 2005.

<sup>5</sup> راجع المادة 44 من المرسوم التنفيذي 04-331 المؤرخ في 18-10-2004 المتضمن صنع المواد التبغية واستردادها وتوزيعها ، ج ر 66 لسنة 2004.

## الفصل الأول : النظام القانوني للسلطات الإدارية المستقلة

14- الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد (ONPLC) : أنشئت بموجب القانون 06-01<sup>1</sup> ، والتي تتصدى للفساد بكل أنواعه ، وقد أنشئت بعد مصادقة الجزائر بتحفظ على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد بموجب المرسوم الرئاسي 04-128<sup>2</sup>.

15 - لجنة الاشراف على التأمين (CSA): أنشئت بموجب القانون 06-04 المعدل و المتمم للأمر 95-07<sup>3</sup> المتعلق بالتأمين<sup>3</sup> ، إلا أن المشرع اعتبرها هيئة إدارية تتبع وزارة المالية ، وبالتالي لا يمكن اعتبارها سلطة إدارية مستقلة.

16- سلطة مكافحة بالظيران المدني: أنشئت سنة 1998 دون تحديد لطبيعتها القانونية، و هو ما تداركه المشرع في تعديل 2003<sup>4</sup> بتحويل اختصاصها إلى الوزير المكلف بالظيران المدني.

17- في مجال الإعلام (CSI): صدر القانون العضوي 12-05 المؤرخ في 12 يناير 2012 المتعلق بالإعلام ، حيث نصت المادة الأولى منه على أنه: " يهدف هذا القانون العضوي إلى تحديد المبادئ و القواعد التي تحكم ممارسة الحق في الإعلام و حرية الصحافة" و تحقيقا لذلك أنشئت كل من:

1/ سلطة ضبط الصحافة المكتوبة (ARPE): و هي سلطة مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية و الاستقلال المالي<sup>5</sup> .

<sup>1</sup> القانون 06-01 المؤرخ في 20-12-2006 المتعلق بالوقاية من الفساد ، الجريدة الرسمية عدد 14 لسنة 2006 .

<sup>2</sup> المرسوم الرئاسي 08-128 المؤرخ في 19-04-2004 المتضمن المصادقة بتحفظ على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، جريدة رسمية ، عدد 26 لسنة 2004 .

<sup>3</sup> الأمر 95-07 المؤرخ في 25-07-1995 المتعلق بالتأمين ، جريدة رسمية عدد 13 لسنة 1995 المعدل والمتمم بالقانون 06-04 المؤرخ في 13-03-2006 ، جريدة الرسمية عدد 15 لسنة 2006.

<sup>4</sup> القانون 98-06 المؤرخ في 27-10-1998 المتعلق بالظيران المدني ، جريدة رسمية عدد 48 لسنة 1998 المعدل والمتمم بالأمر 03-10 المؤرخ في 13-08-2003 ، جريدة رسمية عدد 48 لسنة 2003.

<sup>5</sup> المادة 40 من القانون العضوي 12-05 المؤرخ في 12-01-2012 المتعلق بالإعلام ، جريدة رسمية عدد 2 لسنة 2012.

## الفصل الأول : النظام القانوني للسلطات الإدارية المستقلة

2/سلطة ضبط السمعى البصرى(ARA): و هى كذلك سلطة مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية و الاستقلال المالى<sup>1</sup>.

و تجدر الإشارة أنه ومن خلال محاولتنا حصر السلطات الإدارية المستقلة فى الجزائر لاحظنا أن معظم أو كل هذه السلطات تتحصر اختصاصاتها فى المجال الاقتصادى فقط، و بالتالى فإن المشرع أغفل المجالات الأخرى، خاصة فيما يتعلق بالحقوق و الحريات و الرأى و الملكية الفكرية و غيرها.

### المطلب الثانى : مفهوم السلطات الإدارية المستقلة

إن فكرة السلطات الإدارية المستقلة، لا يمكن استيعابها ولا فهمها بطريقة سهلة ومباشرة إلا بعد تحديد مفهوم هذه السلطات وتوضيح معناها ، نظرا للاختلاف الموجود من سلطة ضبط إلى أخرى ، وهذا راجع إلى اختلاف مجالات تدخلها والقطاع الذى تواجهه ، الأمر الذى يسمح للمشرع بتعريفها فى أى مناسبة(الفرع الأول) ، مع ذلك يمكن للعناصر الأساسية وهى خصائص تتميز بها أن تعتبر عناصر تعريفية ومحددة للطبيعة القانونية لها ، وهى السلطة والإدارية والاستقلالية(الفرع الثانى) .

### الفرع الأول : تعريف السلطات الإدارية المستقلة

إن وضع تعريف للسلطات الإدارية المستقلة، والتى حولها المشرع الجزائى صلاحيات جد واسعة كل فى مجال تخصصه، مسألة تستوجب الوقوف عند الكثير من النقاط أولها المقصود بعبارة السلطات الإدارية المستقلة، والتى تعتبر بمثابة سلطات مكلفة بمهمة ضبط

<sup>1</sup> المادة 64 من القانون من القانون العضوي 12-05 المتعلق بالإعلام ، المصدر السابق.

وتجدر الإشارة إلا أنه لم يتم تجسيد هذه الهيئات بعد .

## الفصل الأول : النظام القانوني للسلطات الإدارية المستقلة

النشاط الاقتصادي فهي لا تكفي بالتسيير، إنما تراقب نشاط معين في المجال الاقتصادي لتحقيق التوازن<sup>1</sup>.

بالرجوع إلى مختلف القوانين المنشأة لهذه المؤسسات، نجد أن المشرع لم يتعرض في أي منها لوضع تعريف دقيق، لذا نجد أن هناك شبه إجماع من طرف شرّاح القانون الإداري على صعوبة وضع تعريف مضبوط لها، والسبب في ذلك يرجع لتعددّها واختلاف مجالاتها وتباين نمط عملها من دولة لأخرى، لذا سنحاول البحث عن التعريف من الناحية اللغوية (أولاً) ثم التعريف الاصطلاحي (ثانياً) وأخيراً التعريف القضائي (ثالثاً).

### أولاً : التعريف اللغوي .

إن مصطلح السلطات الإدارية المستقلة كما هو واضح يتكون من ثلاث كلمات مركبة، سنحاول التطرق لكل منها على حدى، وذلك على النحو الآتي :

- 1- السلطات: جمع سلطة وتأخذ كلمة سلطة مصدرها الأجنبي اللاتيني "Patestas" والتي تعني أهلية التصرف ، وتحمل عدة معاني حسب المضمون:  
فتعني أهلية قانونية لممارسة اختصاص وصلاحيّة، كما تعني قوة أو قدرة فردية أو جماعية تكون قادرة على إخضاع الآخرين وجعلهم يطيعون أو يمنحون إرادتهم، وفي القانون الدستوري يمكن النظر إلى السلطة من خلال جهتي نظر وظيفية وعضوية.  
- الجانب الوظيفي: السلطة هي القدرة أو الإمكانية في اتخاذ قرار تنفيذي.  
- الجانب العضوي: تشير السلطة إلى العضو الذي يتولى الوظيفة الاجتماعية المطابقة له<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> نزيوي صليحة، سلطات الضبط المستقلة، آلية للإنتقال من الدولة المتدخلة إلى الدولة الضابطة ، الملتقى الوطني حول سلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة بجاية، يومي 24/23 ماي 2007 ، ص 18 .

<sup>2</sup> أحمد سعيّفان، قاموس المصطلحات السياسية والدستورية والدولية، الطبعة الأولى، مكتبة لبنان ناشرون، لبنان، 2004، ص 204.



## الفصل الأول : النظام القانوني للسلطات الإدارية المستقلة

وميزة السلطة تستمد من قوة صاحبها وما يتميز به من علم وخبرة، وكذلك تطلق على تلك الهيئات التي تتولى التنفيذ اليومي للقوانين وإدارة المرافق العامة للدولة<sup>1</sup>، كما تعتبر السلطات الإدارية المستقلة من بين المرافق العمومية.

2- الإدارية: في اللغة اللاتينية ينطوي فعل "Administare" أولاً على معنى الموازنة، المساعدة، الخدمة، التوجيه، الحكم، ولقد احتفظ الاسم الفرنسي المشتق من ذلك الفعل بهذه المعاني المختلفة مع التشديد على وظائف الإدارة والتوجيه والرقابة.

وفي القانون الإداري الإدارة هي مجموعة الأشخاص المعنوية في القانون العام والتي تؤمن تلبية المصلحة العامة، وتتمتع بهذا الغرض بامتيازات خارقة عن القانون العادي.<sup>2</sup> تعرف الإدارة من الناحية القانونية أنها صلاحية تمنح للشخص حفظ واستغلال مال معين بمقتضى القانون<sup>3</sup>، وهناك من يعرفها على أنها أحد العناصر المكونة للقيادة، والقيادة جزء من مهام الإدارة.<sup>4</sup>

3- المستقلة: من مصطلح الاستقلالية التي تعني عدم خضوع إحدى الهيئات الإدارية لسلطة هيئة أخرى، والاستقلال المالي يعني وجود ذمة مالية مستقلة للمؤسسات العامة وحريتها في التصرف بالموارد المالية المتاحة لها ضمن ضوابط قانونية معينة<sup>5</sup>.

### ثانياً : التعريف الاصطلاحي.

سيوضح لنا أكثر بالتطرق إلى مختلف التعريفات التشريعية والفقهية والقضائية:

<sup>1</sup> إبراهيم شهاب الخالدي، معجم الإدارة الموسوعة الإدارية، الطبعة الأولى، دار أسامة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2010، ص 258.

<sup>2</sup> أحمد سعيقان، المرجع السابق، ص 62.

<sup>3</sup> عبد الواحد كرم، معجم المصطلحات القانونية (شريعة - قانون) الطبعة الأولى، دار الكتب القانونية، مصر، 1995، ص 28.

<sup>4</sup> عامر مصباح، معجم العلوم السياسية والعلاقات الدولية، الطبعة الأولى، دار الكتاب الحديث، القاهرة، 2009، ص 15، 16.

<sup>5</sup> عبد الواحد كرم، المرجع السابق، ص 41.

## الفصل الأول : النظام القانوني للسلطات الإدارية المستقلة

### 1- التعريف التشريعي :

من خلال قراءة معظم القوانين والمراسيم المتعلقة بالسلطات الإدارية المستقلة نجد أنها لم تعرف هذه السلطات، بل تكتفي في البعض منها بتوضيح وظائف ومهام كل سلطة، والبعض الآخر تطرق إلى التشكيكية مثلاً و كيفية عمل هذه السلطات، وهذا غير كاف لتحديد مفهوم السلطات الإدارية المستقلة.

بالنظر إلى الدستور الذي يعتبر أسمى القوانين في الدولة، نجده هو الآخر لم يعرف هذه السلطات، وإن كان قد عرف هيئات أخرى كالمجلس الدستوري والمجلس الأعلى للقضاء، إلا أن مثل هذه الهيئات ليس لها سلطات كذلك الممنوحة لسلطات الإدارية المستقلة فمثلاً المادة 20 من القانون رقم 03-04 المتعلق ببورصة القيم المنقولة<sup>1</sup>، والمادة 58 من الأمر رقم 03-11 المتعلق بالنقد والقرض تنص على تشكيكية المجلس والمادة 62 من نفس الأمر تنص على صلاحياته.<sup>2</sup>

### 2- التعريف الفقهي:

وجدنا أن المشرع ترك مهمة وضع التعاريف للفقهاء ورجال القانون، ونظراً لتعدد التسميات التي أطلقت على هذه الهيئات والمتباينة بين الوكالات، اللجان، السلطات، والجمعيات، مراكز، مكاتب وهيئات وغيرها من التسميات، والذي لا يدل على اختلاف في معناها، إنما هي ذات نفس المعنى، إلا أن هذا المعنى والمضمون الموضح للسلطات الإدارية المستقلة في حد ذاته وجد نوع من الاختلاف في تحديده من طرف شراح القانون، فهناك العديد من التعريفات الفقهية تختلف من فقيه لآخر ومن دولة لأخرى.

ويعد مصطلح "سلطات الضبط" مفهوماً جديداً في القانون الوضعي، وبذلك فهو يكرس لأول مرة قطيعة مع التقسيمات التقليدية وأن حداثة هذا المصطلح وغموضه أحيانا جعل من الصعب الاتفاق على مفهوم موحد، ففيما ينكر البعض وجود مفهوم جديد للسلطات الإدارية

<sup>1</sup> القانون رقم 03-04 المتعلق ببورصة القيم المنقولة، مصدر سابق.

<sup>2</sup> القانون رقم 03-11 المتعلق بالنقد والقرض، المعدل والمتمم، مصدر سابق.

## الفصل الأول : النظام القانوني للسلطات الإدارية المستقلة

المستقلة، يأخذ البعض الآخر موقفاً أكثر تفتحاً، حيث أن غياب نظام قانوني موحد لها، لا ينفي وجود هذا المصطلح، إذ يمكن عادة الرجوع للاجتهاد القضائي<sup>1</sup>.

عموماً يقترح الفقه معايير تقليدية مستنبطة من المصطلح ذاته لتحديد مفهومه، وهي الأصل الخصائص التي تتمتع بها وسيأتي الحديث عنها لاحقاً. ولقد عرفها الأستاذ "رشيد زوايمية" على أنها:

"Ces nouvelles structures, dénommées autorités administratives indépendantes, que l'état utilise au lieu et place de l'administration classique pour remplir les nouvelles tâches que commande la régulation des activités économiques et financières".<sup>2</sup>

وعرفت أيضاً على أنها: "سلطات تضبط المجال الاقتصادي وتعتبر سلطات الضبط الاقتصادي مؤسسات جديدة من المؤسسات المكونة بجهاز الدولة في الجزائر مهمتها الأساسية هي ضبط القطاعات الاقتصادية، فهي لا تكفي بالتسيير وإنما تراقب وتضبط نشاط معين في المجال الاقتصادي بهدف الحفاظ على توازنه وتختلف هذه الهيئات باختلاف علاقتها مع الدولة خاصة السلطة التنفيذية واختلاف نشاطها، فيمكننا القول أن الدولة بواسطة هذه الهيئات قد سلكت طريقاً غير مباشر لضبط وتنظيم المجال الاقتصادي".<sup>3</sup>

تعريف آخر عرفها على أنها: "هيئات وطنية ذات طابع إداري صرف، لا تخضع لا للسلطة الرئاسية ولا للوصاية الإدارية، فهي عكس الإدارة التقليدية تتمتع بالاستقلالية العضوية والوظيفية ولا تخضع إلا للرقابة القضائية".<sup>4</sup>

### ثالثاً : التعريف القضائي.

لقد عرفها مجلس الدولة الفرنسي هذه السلطات الإدارية المستقلة على أنها: "منشآت إدارية تتصرف باسم الدولة وتتمتع بسلطة حقيقية دون أن تخضع بذلك إلى سلطة الحكومة".

<sup>1</sup> بوجملين وليد ، سلطات الضبط الاقتصادي في القانون الجزائري ، مرجع سابق ، ص 20 .

<sup>2</sup> Zouaimia Rachid, Les autorités administratives indépendantes et la régulations économiques, Idara, n° 28, 2004, p6.

<sup>3</sup> قوراري مجذوب، سلطات الضبط في المجال الاقتصادي ، مرجع سابق ، ص 10 .

<sup>4</sup> بركيبة حسام الدين، الرقابة القضائية على أعمال سلطات الضبط المستقلة، مذكرة لاستكمال متطلبات ماستر أكاديمي، تخصص قانون إداري، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، 2014/2013 ، ص

## الفصل الأول : النظام القانوني للسلطات الإدارية المستقلة

و نصه باللغة الفرنسية كما يلي:

"Organismes administrative qui agissent au nom de l'état disposent d'un réel pouvoir, sans pour autant relever de l'autorité du gouvernement " <sup>1</sup>

يرى مجلس الدولة الفرنسي أن هذا المصطلح لا يخلو من الغموض ذلك أن المشرع الفرنسي عند تكييفه للجنة الوطنية للإعلام الآلي والحريات بأنها "سلطة إدارية مستقلة" ، لم يقصد أبدًا خلق فئة قانونية جديدة في النظام الإداري للدولة، بل مجرد جعل هذه الهيئة تستفيد من أكبر قدر ممكن من الاستقلالية لا غير، حماية للحريات العامة مع تزايد استعمال الإعلام الآلي.<sup>2</sup>

أما بالنسبة لمجلس الدولة الجزائري، فإن الباحثين في هذا المجال لم يعثروا على أي قرار قضائي تم من خلاله تعريف هذه السلطات ،حيث نجده قد اعترف فقط بوجودها كما هو الحال في القرار رقم 13 الصادر بتاريخ 09-02-1999 في قضية "يونين بنك" ضد محافظ بنك الجزائر.<sup>3</sup>

### الفرع الثاني : الطبيعة القانونية للسلطات الإدارية المستقلة(خصائصها)

إن اختلاف الآراء الفقهية حول الطبيعة القانونية للسلطات الإدارية المستقلة وتنوع التكييف القانوني لها أدى إلى نظرة موحدة لنظامها القانوني، كما أن التكييف الذي جاء به المشرع الجزائري في القوانين المختلفة المنشأة لسلطات الضبط الاقتصادي كان يشوبه ترددا كبيرا في تحديد الطبيعة القانونية لهذه السلطات .

باعتبار السلطات الإدارية المستقلة هيئات جديدة دخلت على التنظيم الإداري للدول، فقد أثارَت عدة تساؤلات حول تحديد الطبيعة القانونية لها، وهو ما يستوجب تحليل العناصر الأساسية الثالثة المكونة لها وعلى سبيل التدقيق تحليل عبارة "سلطة إدارية مستقلة" في حد

<sup>1</sup> العايب سامية ، السلطات الإدارية المستقلة ، مرجع سابق ، ص 31 .

<sup>2</sup> بوجمليين وليد، سلطات الضبط الاقتصادي في القانون الجزائري، مرجع سابق ، ص 20 .

<sup>3</sup> قرار مجلس الدولة اتحاد بنك المؤسسة المالية في شكل شركة المساهمة (يونين بنك) ضد محافظ بنك الجزائر ، الملف رقم 13 ، القرار الصادر بتاريخ 09 فبراير 1999 ، منشورة في مجلة إدارة ، العدد 01 ، سنة 1999 .

## الفصل الأول : النظام القانوني للسلطات الإدارية المستقلة

ذاتها ، إذ يعتبر الطابع السلطوي(أولا) والطابع الإداري(ثانيا) وطابع الاستقلالية(ثالثا) أهم الخصائص التي تميز هذه الهيئات المستحدثة عن باقي هيئات الدولة التقليدية .

### أولا : الطابع السلطوي.

إن الهيئات الإدارية المستقلة تعتبر بمثابة سلطات، فهي ليست مجرد هيئات استشارية، كما أنها تتمتع بسلطة إصدار القرارات، يعود اختصاصها الأصلي للسلطة التنفيذية، فإنشاء هذه السلطات الجديدة يعتبر بمثابة تحويل أو نزع بعض الاختصاصات التي تعود أصلا للسلطة التنفيذية لفائدة هذه السلطات الجديدة هذا في مجال ضبط السوق ، وهكذا لم تعد مهمة ضبط السوق من اختصاص السلطة التنفيذية والإدارات الكلاسيكية التابعة لها، أما فيما يخص وظائفها فهي لا تقوم بالتسيير ، وإنما تقوم على ضبط وتأطير ومراقبة نشاط معين في المجال الاقتصادي والمالي ، قصد تحقيق توازن معين يضمن مقدارا معيناً من المنافسة.<sup>1</sup> وإذا كان الوضع المستقر هو وجود ثلاث سلطات تقليدية (تنفيذية، تشريعية، قضائية)، فهل يمكننا القول أنه تم إنشاء سلطة رابعة جديدة وهي السلطات الإدارية المستقلة؟.

إن هذا السؤال عند طرحه وجد العديد من المواقف الفقهية إلا أن الفقه الفرنسي متفق على أنها ليست سلطة رابعة، ولن تكون أبداً، وإن أطلق عليها وصف سلطة إلا أنه ينبغي أن نبين أن الطبيعة الخاصة لها وإخراجها من إطار السلطات التقليدية وهذا فيه تأكيد على رغبة المشرع على إضفاء الطابع الإداري فقط .

المشرع الجزائري نوع في التسميات التي أطلقها على هذه الهيئات بالنظر إلى اختلاف الهيئات الإدارية المستقلة في النظم المقارنة التي اقتبسها منها (مجلس، لجنة، وكالة، هيئة، سلطة)، ولكن الطابع السلطوي لها يترجمه عن طريق اختصاص هذه السلطات بإصدار القرارات حيث أن السلطة لا تنحصر في الآراء الاستشارية أو تقديم آراء واستشارات، وإنما هو تمتع هذه السلطات بسلطة إصدار القرار والتي يعود اختصاصها للسلطة التنفيذية، وهذا

<sup>1</sup> حدري سمير ،السلطات الإدارية المستقلة وإشكالية الاستقلالية ، أعمال الملتقى الوطني حول سلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي ، جامعة بجاية ، أيام 23-24 ماي 2007 ، ص 25.

## الفصل الأول : النظام القانوني للسلطات الإدارية المستقلة

الاعتراف من المشرع أقره القضاء في العديد من قراراته<sup>1</sup>، إضافة إلى بعض المواد مثل المادة 31 من قانون 1989 المتعلق بالأسعار<sup>2</sup> : " كل فعل يرمي إلى تجميع المؤسسات قصد التحكم الفعلي في جزء هام من السوق الوطنية ينبغي على أصحابه الحصول على ترخيص مسبق، وتحدد كيفيات هذا المبدأ بموجب قانون خاص"، وهذا يدخل ضمن اختصاص مجلس المنافسة كأهم سلطة ضابطة في السوق.

### ثانيا : الطابع الإداري .

لقد أقر المجلس الدستوري الفرنسي بالطابع الإداري لسلطات الضبط المستقلة وذلك بمناسبة إصداره للحكم رقم 226DG86 بتاريخ 23 يناير 1987 المتعلق بمجلس المنافسة جاء فيه : " إن مجلس المنافسة هيئة إدارية وهو مدعو للقيام بدوره في تطبيق العديد من القواعد المتعلقة بقانون المنافسة"، وعلى غرار مجلس الدولة الجزائري الذي أكد بدوره على الطابع الإداري لهذه السلطات، في المجال الاقتصادي في قراره رقم 19081 الصادر بتاريخ 30 ديسمبر 2003 بين مساهمين البنك الصناعي الجزائري واللجنة المصرفية، وتصدى المجلس لهذا الطعن وقضى بوقف تنفيذ هذا القرار، وبهذا يكون قد أضفى على هذه القرارات الطابع الإداري<sup>3</sup>.

فالطابع الإداري يتضح أكثر من خلال وصف المشرع لهذه التنظيمات أو الأعمال أنها سلطات إدارية، هذا يعني أنه لا بد أن تكون نابعة من جهاز أو هيئة عامة لها صلاحية إصدار هذه القرارات ، وهنا يمكن لنا اعتماد كميّار عضوي يحدد به الاختصاص القضائي الإداري<sup>4</sup>، وكما قلنا أن هذه سلطات أعمال تدخل ضمن الأعمال الإدارية فهي بالضرورة

<sup>1</sup> حدري سمير ، السلطات الإدارية المستقلة الفاصلة في المواد الاقتصادية والمالية، مذكرة لنيل درجة ماجستير في القانون، فرع قانون أعمال، كلية الحقوق والعلوم التجارية، جامعة أحمد بوقرة بومرداس، دون تاريخ، ص 35 ، 36 .

<sup>2</sup> القانون رقم 89-12 ، المؤرخ في 02 ذو الحجة 1409 الموافق ل 05 جويلية 1989 ، المتعلق بالأسعار، ج ر العدد 29، الصادرة في 16 ذو الحجة 1409 الموافق ل 19 جويلية 1989 .

<sup>3</sup> قوراري مجدوب، سلطات الضبط في المجال الاقتصادي، مرجع سابق، ص 31 .

<sup>4</sup> بوجادي عمر، إختصاص القضاء الإداري الجزائري، رسالة لنيل درجة الدكتوراه دولة في القانون، جامعة مولود معمري تيزي وزو، 13 جويلية 2011، ص 248 .

## الفصل الأول : النظام القانوني للسلطات الإدارية المستقلة

تدخل في فئة المرافق العمومية، حيث أنه يمكن أن نستخدم مصطلح المرافق العمومية بمعنيين إحداهما عضوي شكلي والآخر مادي موضوعي.

يقصد بالمعنى العضوي أو الشكلي للمرفق العام المنظمة أو الهيئة العامة التي تقوم السلطة العامة بإنشائها لإدارة نشاط معين ذات نفع عام ،ومن الأمثلة طبقاً لهذا المعنى المستشفيات والجامعات وأقسام الشرطة والوزارات بكل فروعها.

أما المعنى المادي أو الموضوعي، فينصرف إلى النشاط أو العمل الذي يمارس تحقيقاً للنفع العام بصرف النظر عن الجهة التي تقوم به ، ومن أمثلة المرافق العامة طبقاً لهذا النشاط التعليمي وحماية الصحة وصيانة الأمن<sup>1</sup> ، وبإسقاط هذين المعنيين على مفهوم السلطات الإدارية المستقلة نجد أن في المعنى العضوي أو الشكلي يتضح في هذا السلطات هي عبارة عن مؤسسات أو هيئات متخصصة في نشاط محدد يحقق منفعة عامة وهذا متوفر، والمعنى المادي أو الموضوعي المتمثل في النشاط هو الآخر واضح وحتى في الدور الذي تلعبه هذه السلطات من أجل حماية وضبط النشاط الاقتصادي ومجال الحريات العامة في الدولة.

غير أن هناك من الفقهاء من لا يعتبرها مرافق عامة ،ويقول أنها: " سلطات الضبط المستقلة تختلف عن السلطات التقليدية أنها لا تخضع لأية رقابة إدارية أو وصائية ولا تخضع لمبدأ التدرج الهرمي الذي تتميز به الإدارة والهيكل المكونة لها، كما لا تعتبر هذه السلطات المستقلة هيئات استشارية ولا مرافق عامة"<sup>2</sup>.

وفي الأخير ما يمكن قوله أن السلطات المخولة للهيئات الإدارية المستقلة إلى جانب طرح منازعتها أمام القضاء الإداري يؤكد الطابع الإداري للهيئات المستقلة من جهة ،ومن جهة أخرى التقليد الإيمائي (Le mimétisme administratif) للنصوص القانونية من طرف المشرع الجزائري، أخذاً ذلك من القانون الفرنسي في إطار الضبط الاقتصادي ، مما

<sup>1</sup> سعيد السيد علي، أسس وقواعد القانون الإداري - التعريف بالقانون الإداري، التنظيم الإداري وتطبيقه، المرافق العامة، الضبط الإداري-، دار الكتاب الحديث، القاهرة، مصر، 2009 ، ص 212 .

<sup>2</sup> رحوموني موسى، الرقابة القضائية على سلطات الضبط المستقلة في التشريع الجزائري ، مرجع سابق، ص 14.

## الفصل الأول : النظام القانوني للسلطات الإدارية المستقلة

يؤدي بنا إلى افتراض أن خلاصة مجلس الدولة الفرنسي فيما يخص الطبيعة القانونية للسلطات الإدارية المستقلة، يمكن الأخذ بها في القانون الجزائري، بما أن القواعد المطبقة على هذه السلطات مأخوذة من القانون الفرنسي.<sup>1</sup>

### ثالثا : الطابع الاستقلالي .

يعتبر طابع الاستقلالية الذي تتميز به السلطات الإدارية المستقلة من أهم المميزات التي تميزها عن الهيئات الإدارية التقليدية، ذلك أن الاستقلالية هي المبرر الرئيسي لإنشاء هذه السلطات ،فمن المتفق عليه فقها أن الاستقلالية تعني غياب أي رقابة على الهيئة سواء كانت سلمية أو وصائية، وذلك عكس الاستقلالية بمفهوم "Autonomie" تعني عادة أن الهيئة موضوعة تحت وصاية ما على غرار تكريس هذا المفهوم بالنسبة للهيئات العمومية بمختلف أنواعها، وعموما فإن استقلالية هذه السلطات لا بد أن تأخذ شكليات بالنسبة للسلطة السياسية، وبالنسبة للقطاعات المهنية المضبوطة أو الاستقلالية بالنسبة للسلطة السياسية هي الأخرى تأخذ شكلين استقلالية عضوية واستقلالية وظيفية<sup>2</sup>، وهذا ما سيتم التطرق له لاحقا بنوع من التفصيل في المبحث الثاني من هذا الفصل .

إعترف المشرع الجزائري لبعض السلطات الإدارية صراحة بمسألة الاستقلالية على غرار كل من سلطة ضبط البريد والمواصلات ، ولجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة ، ولجنة ضبط الكهرباء والغاز ووكالتا الطاقة والمناجم ، وذلك عكس السلطات الأخرى التي لم يصف عليها طابع الاستقلالية صراحة.

بالإضافة إلى هذه الخصائص الأساسية هناك بعض الخصائص الأخرى التي لا يمكن تجاهلها ، وتتمثل في أنها:

- ليست مجرد لجان استشارية مادامت تتمتع بسلطة إصدار قرارات ،وقد أنشأت من أجل خلق شكل جديد يسمح بفصل أعضائها عن السلطة التنفيذية وتسنقل عنها.

<sup>1</sup> للتوضيح أكثر فيما يخص المركز القانوني للجنة المصرفية أنظر :

Zouaima rachid, le statut juridique de la commission bancaire en droit Algérie, a paraître in Revue du conseil d'état.

<sup>2</sup> بوجميلين وليد ، سلطات الضبط الاقتصادي في القانون الجزائري ، مرجع سابق ، ص 22



## الفصل الأول : النظام القانوني للسلطات الإدارية المستقلة

- ليست سلطة قضائية لأن الأحكام التي تتخذها ليست مصبوغة بحجبه الشيء المقضي فيه.
- أنشأت من أجل ممارسة صلاحيات جدّ خاصة في المجالات الحساسة والمعقدة المتعلقة بالنشاط الاقتصادي والحريات العامة، حيث لا تصلح المرافق الإدارية التقليدية لممارستها.
- أنها سلطات حديثة نسبياً إذ لم تظهر إلا في السنوات الأخيرة من القرن الماضي.
- إنها تتصرف -السلطات الإدارية المستقلة- باسم الدولة وهي تشكل جزءاً مهماً من هذه الدولة، فالسلطات الإدارية المستقلة رغم تمتعها بالاستقلال العضوي والوظيفي إلا أنها لا تتمتع غالباً بالشخصية المعنوية وتتحمل الدولة المسؤولية عنها.<sup>1</sup>
- تصنف خارج التشكيلة الإدارية التقليدية بالنظر لاستقلالها عن جماعات الرقابة التسلسلية والوصائية وعن السلطات العمومية التي لا يمكنها أن توجهها ولا أن تقدم النصائح البسيطة، كما لا يمكن عزل أعضائها.
- هذه السلطات ليس لها نظام قانوني موحد فهي تختلف من حيث تشكيلة وطريقة تعيين الأعضاء<sup>2</sup>، وكذلك مسألة الشخصية المعنوية التي تعتبر ميزة للسلطات الإدارية المستقلة الجزائرية تستشف من خلال النصوص القانونية المنشئة لهذه السلطات، وهي خاصية الاعتراف بالشخصية المعنوية والتي تعتبر ميزة لهذه السلطات في القانون الجزائري منذ سنة 2000، عكس المشرع الفرنسي<sup>3</sup>.

### المبحث الثاني : نسبية استقلالية السلطات الإدارية المستقلة

بعد تحليلنا للنظام القانوني الذي يبين ماهية ومكانة السلطات الإدارية المستقلة في الهيكل القانوني والمؤسسي للدولة، نجد أن موضوع السلطات الإدارية المستقلة يطرح عدة

<sup>1</sup> العايب سامية، السلطات الإدارية المستقلة، مرجع سابق، ص 32، 33.

<sup>2</sup> المرجع نفسه، ص 33.

<sup>3</sup> بوجملين وليد، سلطات الضبط الاقتصادي في القانون الجزائري، مرجع سابق، ص 56.

## الفصل الأول : النظام القانوني للسلطات الإدارية المستقلة

إشكالات سواء من حيث طابعها السلطوي، الإداري ، وخصوصا الاستقلالية التي تصبغها، وهذه الاستقلالية تجعلها تتموقع خارج السلطة الرئاسية أو الوصاية الإدارية ، أي خارج السلطة التنفيذية، وهذا ما يدفعنا إلى طرح التساؤل التالي:

إلى أي مدى كرس المشرع الجزائري إستقلالية السلطات الإدارية المستقلة؟ وهل حظيت كل السلطات بنفس الإستقلالية العضوية والوظيفية من قبل المشرع أم هناك إختلاف من سلطة إدارية إلى سلطة أخرى؟

لقد أكدت بعض التشريعات المقارنة على استقلالية السلطات الإدارية المستقلة بتكريسها دستوريا، في حين نصت بعض القوانين الأخرى على استقلاليتها في القوانين المنشأة لها، وهو ما حسم موضوع استقلالية هذا الصنف من الهيئات، غير أن الجدل المثار على الساحة الفقهية وكذا القانونية لا يتعلق بهذه الهيئات التي تم تكييفها صراحة من قبل المشرع، بل يتعلق الأمر بالهيئات التي لم ينص المشرع على استقلاليتها ، فهنا يتم قياس مدى هاته الاستقلالية من خلال تطبيق جملة من المعايير و إسقاطها على هذه الهيئات وهي على جانبين: معيار عضوي و آخر وظيفي ، وعليه سنحاول في هذا المبحث دراسة المعيار العضوي من خلال التطرق إلى مظاهر الاستقلالية العضوية وحدودها في المطلب الأول ، وبعدها نتطرق إلى دراسة المعيار الوظيفي من خلال التطرق إلى الجانب المالي والإداري للسلطات الإدارية المستقلة من جهة ، ومن حيث حدود الاستقلالية الوظيفية من جهة أخرى في المطلب الثاني.

### المطلب الأول : الإستقلالية العضوية للسلطات الإدارية المستقلة

يقصد باستقلالية السلطات الادارية المستقلة تمتع سلطات الضبط في هذه القطاعات بنوع من الحرية في اتخاذ القرار، وتوقيع العقوبة دون أي تبعية أو رقابة من السلطة الوصائية أو الرئاسية الإدارية، تحت ما يسمى بالسلم التدرجي المعروف في القانون الإداري، فهي ليست إدارة بالمفهوم التقليدي، وتتجسد الإستقلالية من حيث المعيار العضوي في أسلوب التعيين

## الفصل الأول : النظام القانوني للسلطات الإدارية المستقلة

الذي ينصب به كل أعضاء السلطة المستقلة عند تشكيلها من جهة، ومن حيث مدة صلاحية الخدمة وطريقة العمل من جهة ثانية<sup>1</sup> ، بمعنى أن هذه الإستقلالية تظهر وتكرس من خلال تعدد أعضاء السلطة، وكذا مدى مراعاة مبدأ الحياد.

فبالنسبة لتعدد الأعضاء تظهر إستقلالية السلطة، مثلا مجلس النقد والقرض، من خلال القواعد المنظمة له والخاصة بتعيين أعضائه وتشكيلته، فهذه الهيئة مشكلة تشكيلا جماعيا، إضافة إلى اختلاف صفات ومراكز هؤلاء الأعضاء ، إذ يعتبر ذلك مظهر يضمن الإستقلالية العضوية للجهاز، ذلك أنه بالرجوع إلى التركيبة البشرية نجد أنها تتشكل من أعضاء ينتمون إلى جهات مختلفة، كما أنهم ذوي الخبرة والدراية في المجالين الاقتصادي والمالي ومجال الحريات العامة وموظفون سامون من أعلى المراتب ، وهذا كله يدعم استقلاليته (التعدد والتنوع)، وذلك يؤدي إلى شفافية العمل على العكس إذا كانوا كلهم من سلك واحد<sup>2</sup>.

فهل هي إستقلالية عضوية مطلقة أم أنها استقلالية نسبية ؟

سنحاول الإجابة عليها من خلال التعرض لمظاهر الإستقلالية العضوية في الفرع الأول وحدود هذه الاستقلالية في الفرع الثاني.

### الفرع الأول : مظاهر الاستقلالية العضوية

أمام تشعب الأعمال الاقتصادية والمالية واتساعها والذي أدى إلى عدم إمكانية جهاز واحد ببضعة أعضائه التحكم والضبط الفعلي لمهامه ،ومن ثمة يصبح تابعا لجهات أخرى مما ينقص من استقلاليته<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> حسين نواره، الأبعاد القانونية لاستقلالية سلطات الضبط في المجال الاقتصادي والمالي، الملتقى الوطني حول سلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، كلية الحقوق والعلوم الاقتصادية، جامعة عبد الرحمان ميرة بجاية، يومي 24/23 ماي 2007 ، ص 73.

<sup>2</sup> العايب سامية ، السلطات الإدارية المستقلة، مرجع سابق ، ص 83 .

<sup>3</sup> شيخ ناجية، المركز القانوني للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، ملتقى حول السلطات الإدارية المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، كلية الحقوق والعلوم الاقتصادية، جامعة بجاية، يومي 23 / 24 ماي، 2007 ، ص 9 .

## الفصل الأول : النظام القانوني للسلطات الإدارية المستقلة

فالاستقلالية العضوية تتجسد من خلال التركيبة البشرية ومن حيث طريقة تعيين الأعضاء، إضافة إلى النظام القانوني للأعضاء (العهد)، وسنتناوله بالتفصيل فيما يلي:

### أولاً: من حيث التركيبة البشرية.

عند الحديث عن التركيبة البشرية المكونة للهيئات الإدارية المستقلة، يجب التطرق إلى الطابع الجماعي وطابع التنوع لها . فيعتبر تعدد أعضاء السلطات الإدارية المستقلة واختلاف صفتهم ومراكزهم القانونية مظاهر من مظاهر الاستقلالية العضوية، إذ بالرجوع إلى تشكيلة بعض السلطات المستقلة نجدها تتكون من أعضاء يختلف قطاع انتمائهم أو عملهم، ليتراوح بين القضاة وأساتذة التعليم العالي والمحاسبين، ومن ذوي الخبرة سواء في المجال الاقتصادي والمالي أو مجال الحريات.

نجد مثلاً مجلس النقد والقرض في المادة 58 من الأمر 03-11 المتعلق بهذا الأخير والتي تطرقت إلى تشكيلة المجلس، يتضح لنا أنها جاءت عامة وغير واضحة، حيث تركت سلطة تقديرية واسعة لرئيس الجمهورية عند اختيار الأعضاء بناء على معايير غير شفافة وعلى اعتبارات سياسية، أو بالمساومات، هذا فيما يخص التعدد، أما بالنسبة لمبدأ الحياد، يقصد به خضوع الأحكام الصادرة عن السلطة المستقلة المختصة لمبدأ الحياد، فهو من العناصر الأساسية التي تضمن الاستقلالية، وهو ما يظهر من خلال نظام التنافي وإجراء الامتناع.<sup>1</sup>

يمكن القول إن اختلاف هؤلاء الأعضاء المشكلين للسلطات الإدارية المستقلة في مراكزهم وصفاتهم، مظهر يدعم ويضمن الاستقلالية، وبالتالي يؤدي إلى شفافية العمليات، فإن فرضنا أن كل أعضاء السلطات الإدارية المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، وحتى السلطات ذات الاختصاص في مجال الحقوق والحريات، ينتمون إلى سلك واحد، فهذا أمر قد يمس بحيادهم وبالتالي بالاستقلالية.

<sup>1</sup> العايب سامية، السلطات الإدارية المستقلة، مرجع سابق، ص 83.

## الفصل الأول : النظام القانوني للسلطات الإدارية المستقلة

### 1- من حيث الطابع الجماعي:

فيما يخص الطابع الجماعي نجد المشرع الجزائري هذا حذو المشرع الفرنسي، إذ يغلب الطابع الجماعي لتشكيلة معظم سلطات الضبط ويختلف عدد أعضاء تشكيلة كل هيئة من سلطة لأخرى ، لينحصر عدد الأعضاء ما بين أربعة 04 أعضاء إلى أربعة عشرة 14 عضو ،فمثلا نجد سلطة تتكون من أربع 04 أعضاء مثل لجنة ضبط الكهرباء والغاز وسلطة ضبط قطاع المياه<sup>1</sup>، وهناك سلطات فيها خمسة 05 أعضاء وأخرى 08 أعضاء وأخرى 09 أعضاء...، وهناك من تتكون من 14 عضواً، ويتعلق الأمر بسلطة ضبط الصحافة المكتوبة.<sup>2</sup> غير أنه نجد هناك سلطة تتكون من عضو واحد وهي سلطة وسيط الجمهورية التي تعتبر سلطة إدارية مستقلة أنشأها رئيس الجمهورية استناداً إلى دستور 1989<sup>3</sup>، وذلك بموجب المرسوم الرئاسي رقم 96 - 113 المتضمن تأسيس وسيط الجمهورية إلا أنها ألغيت بموجب المرسوم الرئاسي رقم 99 - 170 المتضمن إلغاء هيئة وسيط الجمهورية.

### 2- من حيث الطابع المختلط (التنوع) :

فيما يخص الطابع المختلط نجد أن هناك فئة من القضاة، وفئة الموظفين السامين والشخصيات المؤهلة، فئة مهني القطاع، فئة الأساتذة، فئة السلطات الوطنية وجمعيات المستهلكين، وتختلف من سلطة لأخرى. من هنا يمكن القول أن اختلاف الأعضاء المشكلين للسلطات الإدارية المستقلة في مراكزهم وصفاتهم مظهر يدعم ويضمن الاستقلالية، وبالتالي يؤدي إلى شفافية العمليات.

<sup>1</sup> حسين نواردة، الأبعاد القانونية لاستقلالية سلطات الضبط في المجال الاقتصادي والمالي، مرجع سابق ، ص 73 .

<sup>2</sup> المادة 50 من القانون العضوي رقم 12 - 05 المتعلق بالإعلام، مصدر سابق.

<sup>3</sup> المواد 67 و 74 و 116 من دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1989 ، مصدر سابق، ص ص

## الفصل الأول : النظام القانوني للسلطات الإدارية المستقلة

ثانيا: من حيث طريقة تعيين الأعضاء.

يعين الأعضاء حسب قدراتهم في المجالات القانونية، الاقتصادية والمالية من طرف جهات مختلفة، تتمثل في كل من رئيس الجمهورية، السلطة التنفيذية ومحافظ بنك الجزائر وممثلين لأجهزة مهنية، علما أن اختلاف جهات الاقتراح مظهر يؤثر على درجة الاستقلالية، لأنه لو كانت مهمة اقتراح الأعضاء مخولة لجهة واحدة فقط فلن نكون أمام نفس الاستقلالية، ورغم اقتراح الأعضاء من طرف جهات مختلفة إلا أن سلطة التعيين تعود لسلطة واحدة وهي السلطة التنفيذية، وهذا يؤثر على درجة الاستقلالية أيضا.<sup>1</sup>

ثالثا: من حيث النظام القانوني للأعضاء.

عند الحديث عن النظام القانوني للأعضاء يعني بالضرورة الحديث عن نظام العهدة، نظام التنافي وإجراء الإمتناع، إضافة إلى تحديد حقوق والتزامات الأعضاء، وسنوضح كل هذا فيما يلي:

### 1-نظام العهدة:

بمعنى مدة التعيين والقيام بالمهام، فنجد مثلا اللجنة المصرفية حددت مدة التعيين لأعضائها بخمس 05 سنوات، وأربع 04 سنوات لأعضاء لجنة البورصة، أما بالنسبة لأعضاء مجلس النقد والقرض فالمحافظ يعين لمدة ستة 06 سنوات، أما مساعد المحافظ فلمدة خمس 05 سنوات، أما مجلس المنافسة فمدة عهدة أعضائه كانت في ظل الأمر رقم 03-03 محددة بخمس 05 سنوات قابلة للتجديد لكل من الرئيس ونائبه وبقية الأعضاء، أما في تعديل 2008 أصبحت أربع 04 سنوات يتم تجديدها في حدود نصف أعضاء كل فئة من الفئات الثلاث المذكورة في المادة 24 ،حيث لا تشمل مدة التعيين على ضمان بالحياد والاستقلالية في مواجهة أعضائها إلا إذا كانت غير قابلة للتجديد.

<sup>1</sup> ميهوبي مراد، السلطات الإدارية المستقلة في الجزائر، الملتقى الوطني حول السلطات الإدارية المستقلة في الجزائر ، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة 08 ماي 1945 قالمة، يومي 13 / 14 نوفمبر ، 2012 ، ص ص . 08، 09 .

## الفصل الأول : النظام القانوني للسلطات الإدارية المستقلة

ويعتبر تحديد مدة الإنتداب من بين أهم الركائز الهامة والمعتمد عليها قصد إبراز طابع الاستقلالية، حيث تعتبر مدة الإنتداب المحددة قانونا مؤشرا يجسد استقلالية السلطات الإدارية المستقلة من الناحية العضوية<sup>1</sup>، لأن جعل الأعضاء عرضة للعزل في أي وقت من طرف سلطة تعيينهم ينفي الاستقلالية العضوية.

ومثال عن العهدة القابلة للتجديد مرة واحدة عهدة أعضاء الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد، التي تتشكل من رئيس وستة 06 أعضاء يعينون بموجب مرسوم رئاسي لمدة خمس (05) سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة، بالإضافة إلى المديریات التابعة لها كمديرية الوقاية والتحسيس، مديريةية التحاليل والتحقيقات، ومجلس اليقظة والتقييم، لهم نفس العهدة.<sup>2</sup>

### 2- نظام التنافي وإجراء الإمتناع، (مبدأ الحياد):

- نظام التنافي: **le régime d'incompatibilité**: يكون هذا النظام مطلقا أو نسبيا، فنظام التنافي المطلق أو الكلي يظهر عندما يمارس العضو وظيفة أخرى سواء كانت عمومية أو خاصة، أو أي نشاط مهني وأية إنابة إنتخابية، ونجد مثل هذا النظام أي نظام التنافي المطلق في أحكام القانون المتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز، ونفس الأحكام وردت في القانون المتعلق بالبريد والمواصلات السلوكية واللاسلكية، إلا أن هذا الأخير لم يشر إلى العهدة الإنتخابية، حيث تنص المادة 18 منه على تنافي وظيفة العضو في المجلس مع أي نشاط مهني أو منصب عمومي آخر، ويكتفي المشرع في حالات أخرى بمنع أعضاء السلطات المهنية من ممارسة أي نشاط مهني آخر، مثلما هو الوضع في مجلس المنافسة .

- إجراء الإمتناع: **Leprocéde de l'êmpêche** : يختلف إجراء الإمتناع نوعا ما عن نظام التنافي والذي لا يهدف إلى منع هؤلاء الأعضاء من الجمع بين وظيفة العضو

<sup>1</sup> كسال سامية، مدى شرعية السلطات الإدارية المستقلة، الملتقى الوطني حول السلطات الإدارية المستقلة في الجزائر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة 08 ماي 45 قالمه، يومي 13 و 14 نوفمبر، 2012 ، ص 09 .

<sup>2</sup> مزياني فريدة، الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد، الملتقى الوطني حول السلطات الإدارية المستقلة في الجزائر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة 08 ماي 1945 قالمه، يومي 13 و 14 نوفمبر، 2012 ، ص 03 .

## الفصل الأول : النظام القانوني للسلطات الإدارية المستقلة

ضمن هيئة من هذه السلطات ووظيفة أو نشاط آخر، وإنما فقط يمنعهم من المشاركة في المداولات المتعلقة بقضايا لهم فيها مصلحة أو صلة قرابة مع أحد أطرافها.<sup>1</sup>

### 3- حقوق والتزامات الأعضاء:

تتعلق هذه الحقوق بتكريس حماية قانونية من قبل المشرع لصالح الأعضاء، وبذلك استبعاد لأي شكل من أشكال التدخل أو الضغط، وكمثال على ذلك نجد المادة 129 من قانون الغاز والكهرباء تنص على ما يلي: " يمارس أعضاء اللجنة المسيرة وأعوان وكالة المحروقات لجنة ضبط وظائفهم بشفافية وحياد واستقلالية"<sup>2</sup>.

وبالمقابل فإن الإلتزامات والواجبات هي الأخرى تحافظ على نوع من الاستقلالية حتى لا يكون هناك تدخل أو اضطلاع على عمل أي سلطة، وذلك من خلال محافظة الأعضاء والمسؤولين عن السر المهني، وواجب التحفظ والانضباط، كقواعد ممارسة المهنة المصرفية تتمثل في القواعد الخاصة بالعمليات البنكية والمحاسبية وقواعد الحذر في التسيير والاحتياط الإلزامي إضافة إلى الإلتزام بالواجب المهني.<sup>3</sup>

### الفرع الثاني: حدود الاستقلالية العضوية

لقد اعترف المشرع الجزائري بصفة صريحة باستقلالية معظم السلطات الإدارية المستقلة، إلا أنّ هذه الاستقلالية كثيرا ما تختفي، ويكفي التمعن في بعض النصوص القانونية الصادرة في هذا الشأن، ناهيك عن الواقع العملي الذي يثبت ذلك، مما يجعل البعض يصف أو يكيف استقلالية السلطات الإدارية المستقلة بالنسبية، ومنهم من يصفها باستقلالية مظهرية، نظرية، افتراضية، خيالية... الخ.

<sup>1</sup> نوال لزهري، المركز القانوني للجنة ضبط الكهرباء والغاز في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون الإداري، فرع الإدارة العامة وإقليمية القانون، جامعة منتوري قسنطينة . 2011 / 2012 ، ص 9.

<sup>2</sup> المادة 129 من القانون رقم 02-01 المتعلق بالكهرباء والغاز، مصدر سابق، ص 20.

<sup>3</sup> أعراب أحمد، السلطات الإدارية المستقلة في المجال المصرفي، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع قانون الأعمال، كلية الحقوق، جامعة محمد بوقرة بومرداس، 2006 / 2007، ص 54 .



## الفصل الأول : النظام القانوني للسلطات الإدارية المستقلة

وبعد أن تعرّضنا لأهم أوجه إبراز الاستقلالية العضوية للسلطات الإدارية المستقلة ، نجد أنّ هذه الاستقلالية لم تكتمل، إذ غالباً ما تصطدم بعراقيل توقفها أو تعرقل مسارها ، ويعود ذلك إلى احتفاظ السلطة التنفيذية ببعض وسائل التأثير، حيث رغم تنازلها عن بعض صلاحياتها في ممارسة الوظيفة الضبطية لهذه السلطات، إلا أنها ما زالت تمارس الرقابة عليها بطرق مختلفة ، ومن بين أهم ما يعرقل استقلالية هذه السلطات ما يلي : تمتع السلطة التنفيذية بسلطة التعيين، ظروف انتهاء عضوية الرئيس والأعضاء، وكذلك عدم تحديد مدة انتداب الرئيس والأعضاء، وأخيراً غياب إجراء الامتناع.

### أولاً: تمتع السلطة التنفيذية بسلطة التعيين.

يعتبر هذا المظهر من بين المظاهر الأساسية التي تقلص الاستقلالية العضوية للسلطات الإدارية المستقلة إلى حد ما، وبالتالي تعرقل استقلاليتها، رغم المظاهر السابقة الذكر، الأمر الذي يدفعنا إلى ترجيح بعض السلطات المستقلة من هذا الجانب.

### ثانياً : ظروف انتهاء عضوية الرئيس والأعضاء .

إنّ رؤساء السلطات الإدارية المستقلة والذين يتم تعيينهم من طرف رئيس الجمهورية بموجب مرسوم رئاسي، تنهي مهامهم أثناء ممارستهم النيابة إلا في حالة ارتكاب خطأ مهني جسيم أو لظروف استثنائية ، وهو الأمر نفسه بالنسبة لمحافظ بنك الجزائر ونوابه في ظل القانون رقم 90 - 10 المتعلق بالنقد والقرض<sup>1</sup> ، إلا أنه في التعديل الجديد لسنة 2003 تمّ إلغاء ذلك ، أمّا بالنسبة للأعضاء فتنتهي مهامهم بنفس طريقة تعيينهم، إلا أنه لا توجد أية إشارة لظروف أو أسباب إنهاء عضويتهم خلال مدة نيابتهم.

وفي هذا الصدد كان على المشرّع وضع هذا الضمان، أي عدم إمكانية العزل خلال فترة النيابة في النصوص التشريعية وتطبيقه على جميع السلطات الإدارية المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي.

<sup>1</sup> انظر المادة 22 من القانون رقم 90 - 10 ، يتعلق بالنقد والقرض، مصدر سابق.

## الفصل الأول : النظام القانوني للسلطات الإدارية المستقلة

ثالثاً: عدم تحديد مدة انتداب الرئيس والأعضاء.

إنّ اختلاف المعطيات العضوية للسلطات الإدارية المستقلة يؤثر سلباً على استقلاليتها، وهذا ما يخلق فوضى في السلطات الإدارية المستقلة ، وبالنسبة لعدم تحديد مدة انتداب الرئيس والأعضاء، فهو الأمر كذلك بالنسبة لخمس 5 سلطات مستقلة. ونذكر على سبيل المثال سلطة ضبط البريد والمواصلات، فلم يحدّد المشرّع مدة انتداب الرئيس والأعضاء<sup>1</sup> ، وبالتالي هم عرضة للعزل في أي وقت ، وهذا يمس باستقلالية السلطة كهيئة إدارية مستقلة ضابطة في مجال البريد والمواصلات، والأمر كذلك بالنسبة للجنة ضبط الكهرباء والغاز<sup>2</sup>، الوكالتين المنجميتين<sup>3</sup> ، ومجلس النقد والقرض.

إلا أنّ هناك سلطتين إداريتين مستقلتين<sup>4</sup> ، والتي حدّد المشرّع الجزائي صراحة مدة انتداب الرئيس وبقية الأعضاء فيهما، لكن في المقابل لم يشر لا بصفة صريحة ولا ضمنية إلى إمكانية تجديد هذه المدة، وبالتالي، فأمام سكوت المشرع في هذا الشأن، تكون مدة النيابة قابلة للتجديد على أساس غياب أحكام صريحة تنص على ذلك، وهذه المسألة، أي قابلية مدة الانتداب للتجديد، مظهر يمسّ بسير الأعمال نتيجة عدم استقرار الوظيفة من جهة، وعدم استقلالية الأعضاء تجاه سلطة تعيينهم من جهة أخرى.

### رابعاً: غياب إجراء الامتناع .

لا يُقصد بإجراء الامتناع منع أعضاء أجهزة إدارة السلطات الإدارية المستقلة من الجمع بين وظائفهم ووظائف أخرى أو نشاطات أخرى، أو امتلاك مصالح في مؤسسة معينة، وإنما يُقصد به تقنية تستثني بعض أعضاء الهيئة من المشاركة في المداورات المتعلقة بالمؤسسات محل المتابعة بحجة وضعيتهم الشخصية تجاهها<sup>5</sup>.

<sup>1</sup> المادة 15 من القانون رقم 2000 - 03 ، يحدد القواعد العامة للبريد والمواصلات السلكية واللاسلكية، مصدر سابق.

<sup>2</sup> انظر المادة 117 من القانون رقم 02 - 01 ، يتعلّق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات، مصدر سابق.

<sup>3</sup> انظر المادة 48 من القانون رقم 01 - 10 ، يتضمّن قانون المناجم، مصدر سابق.

<sup>4</sup> تتمثل هاتان السلطتان في لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، واللجنة المصرفية.

<sup>5</sup> ZOUAIMIA Rachid, « Les fonctions répressives des autorités administratives indépendantes statuant en matière économique ».Revue Idara .N°28.2004.

## الفصل الأول : النظام القانوني للسلطات الإدارية المستقلة

وفي 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 وبين أحد أطرافها صلة قرابة إلى الدرجة الرابعة أو يكون قد مثل أو يمثل أحد الأطراف المعنية ".

أما بالنسبة للجنة المصرفية باعتبارها سلطة إدارية مستقلة ضابطة في المجال المصرفي، فإجراء الامتناع غائب عن مستواها، حيث لم يشر المشرع الجزائري إليه، خاصة في مواجهة الأعضاء الثلاثة غير الرئيس والقضاة، الذين يخضعون لهذا الإجراء بحكم مراكزهم.

وعليه فإن غياب إجراء الامتناع ضمن الأحكام القانونية المتعلقة بالسلطات الإدارية المستقلة مسألة تمس باستقلالية الأعضاء وحيادهم في ممارسة وظائفهم .

على ضوء دراستنا لأهم المظاهر التي تجسد الاستقلالية العضوية من جهة، والقيود التي تحد من درجة هذه الاستقلالية من جهة أخرى، نخلص إلى وجود استقلالية عضوية لكنها جد محدودة، نتيجة التدخل المستمر للسلطة التنفيذية في شؤون السلطات الإدارية المستقلة ، واحتفاظها بمختلف أشكال الرقابة، مما يضي على استقلالية السلطات المستقلة من الناحية العضوية الطابع النسبي أو النظري أو الشكلي.

### المطلب الثاني : الإستقلالية الوظيفية للسلطات الإدارية المستقلة

إن السلطات الإدارية المستقلة لا تتمتع فقط بالاستقلال العضوي الذي يترجم من خلال تركيبها والنظام الذي تخضع له، وإنما تتمتع بالاستقلال الوظيفي في ممارسة مهامها فهي لا تتلقى أية تعليمات أو توجيهات قبل ممارسة إختصاصاتها لا من الحكومة ولا من البرلمان الذي يكتفي بتحديد إطار تدخلها من خلال النص المنشأ لها.

كما أن قرارات السلطات الإدارية المستقلة لا تخضع للرقابة الرئاسية أو الوصاية الإدارية، إلا أن هذا لا يعني عدم خضوعها لرقابة السلطة القضائية، كما تتمتع معظم

## الفصل الأول : النظام القانوني للسلطات الإدارية المستقلة

السلطات الإدارية المستقلة باستقلال قانوني إداري ومالي نتيجة لتمتعها بالشخصية المعنوية، فالى أي مدى كرس المشرع الجزائري الاستقلالية الوظيفية للسلطة الإدارية المستقلة؟ فهل هي إستقلالية وظيفية مطلقة أم أنها إستقلالية نسبية؟ سنحاول الإجابة على هذه التساؤلات في نقطتين، مظاهر الإستقلالية الوظيفية في الفرع الأول، وحدود هذه الاستقلالية في الفرع الثاني.

### الفرع الأول : مظاهر الاستقلالية الوظيفية

من بين أهم المؤشرات التي تبين استقلالية السلطات الإدارية المستقلة ، وفي الجانب الوظيفي سنتطرق إلى الاستقلال المالي والإداري، والذي اعترف به المشرع الجزائري بصفة خاصة، إلى جانب وضع الهيئة المستقلة لنظامها الداخلي، وكذلك الشخصية المعنوية للسلطات الإدارية المستقلة، رغم أنه ليس بعامل حاسم لقياس درجة الاستقلالية<sup>1</sup>.

#### أولا : الاستقلال المالي .

تتعلق الإستقلالية المالية للسلطات الإدارية المستقلة بتمويل شبه كلي بواسطة موارد ذاتية، حيث تكون نفقات الضبط مغطاة أساسا بواسطة اقتطاعات من القطاع المعني، وهو ما يترجم باستقلالية الميزانية، وعموما باستقلالية تسيير السلطات الإدارية المستقلة، كما أنه من الضروري أن تكون هذه الاقتطاعات كافية بالسماح للسلطات الإدارية المستقلة بالحصول على الخبرة الاقتصادية والتقنية والتي عادة ما تكون مكلفة.

مبدئيا اعترف المشرع الجزائري بالاستقلال المالي لمعظم السلطات الإدارية المستقلة من الناحية النظرية، كما أقر لها الحق في ميزانية شاملة تتماشى وحاجياتها، إضافة إلى ذلك فإن رؤساء هاته السلطات هم الأمرون الرئيسيون بالصرف، وتطبق هذه الأحكام على كل السلطات الإدارية المستقلة ما عدا تلك التي

<sup>1</sup> ZOUAIMIA Rachid, « Les fonctions répressives des autorités administratives indépendantes statuant en matière économique », op. cit., p. 17.

## الفصل الأول : النظام القانوني للسلطات الإدارية المستقلة

تنشط في المجال البنكي، إذ لا يتمتع كلا من مجلس النقد والقرض واللجنة المصرفية بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي وهما هيئتان تابعتان ماليًا إلى البنك المركزي، والذي هو مؤسسة وطنية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، ومن ثم يمكن القول أن الوسائل المالية لهاتين الهيئتين تخضع كليًا لتمويل الميزانية العامة للدولة ولم يؤهلها المشرع لتحصيل إيرادات مالية خارج هذا الإطار.<sup>1</sup>

ولا تتمتع كل السلطات الإدارية المستقلة بالاستقلال المالي وخصوصًا عملية تمويل نشاطها، إذ هناك من السلطات من تمويل نفسها بنفسها، في حين هناك طائفة أخرى تمويل نفسها غير أنها تكون في بعض الأحيان خاضعة لتمويل من ميزانية الدولة، في حين هناك فئة لا تستطيع تمويل نشاطها بنفسها مما يجعل ميزانيتها تدرج ضمن ميزانية الوزارة المعنية.

### ثانياً : الاستقلال الإداري .

يظهر إستقلال السلطات الإدارية المستقلة من هذا الجانب نتيجة كون البعض منها هي التي تقوم بتحديد مهام المستخدمين وتصنيفهم وتحديد رواتبهم، كما أن تنظيم وتنسيق المصالح الإدارية والتقنية يكون تحت سلطة رئيس الهيئة من السلطات المستقلة، وتطبيقاً لهذه الأحكام نذكر على سبيل المثال لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، وبالتالي تنص المادة 03 من النظام رقم 03-2000 المؤرخ في 28 سبتمبر 2000 المتضمن تنظيم وسير المصالح الإدارية والتقنية للجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها<sup>2</sup>، على أنه : " يحدد مهام وصلاحيات المصالح الإدارية والتقنية للجنة بقرار من رئيس اللجنة "، أما المادة 07 من

<sup>1</sup> بوجملين وليد ، سلطات الضبط الاقتصادي في القانون الجزائري ، مرجع سابق ، ص ص 98، 99 .

<sup>2</sup> قرار وزير المالية المؤرخ في 14 جانفي 2001 يتضمن المصادقة على نظام لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها رقم ، 03 - 2000 المؤرخ في 28 سبتمبر 2000 المتضمن تنظيم وسير المصالح الإدارية والتقنية للجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها ، ج ر العدد 08 لسنة 2001 .

## الفصل الأول : النظام القانوني للسلطات الإدارية المستقلة

نفس النظام فتتص على أن: " تحدد رواتب المستخدمين وتصنيفهم بقرار من الرئيس بعد استشارة اللجنة " <sup>1</sup>.

وهو الأمر بالنسبة لمجلس المنافسة كسلطة إدارية مستقلة ضابطة في مجال المنافسة، بحيث أن تحديد مهام المستخدمين وتصنيفهم، وكذا التنسيق والتنشيط للمصالح الإدارية يكون تحت سلطة رئيس المجلس، وهو ما جاء به المرسوم الرئاسي رقم 44-96 والذي يحدد النظام الداخلي لمجلس المنافسة. <sup>2</sup>

إن لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها تتوافر على الاستقلال الإداري باعتبارها سلطة إدارية مستقلة حيث تتوافر على هيكل إداري مستقل يتكون من أعضاء اللجنة ، رئيس اللجنة ، أمانة اللجنة ، والغرفة التأديبية والتحكيمية .

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 وتقنية تحدد تنظيمها وسيرها بموجب أحكام داخلية، توضع تحت سلطة رئيس سلطة الضبط ، وهذا ما يؤكد على الاستقلال الإداري الممنوح لهذه السلطة، والأمر متشابه بالنسبة لمعظم السلطات الإدارية المستقلة في الجزائر.

### ثالثاً: من حيث الشخصية المعنوية.

إنّ الأساس عند المشرّع الجزائري هو منح الشخصية المعنوية للسلطات الإدارية المستقلة الضابطة في المجال الاقتصادي والمالي <sup>3</sup> عكس نظيره الفرنسي، الذي لا يعترف بالشخصية المعنوية للسلطات الإدارية المستقلة إلا في الآونة الأخيرة وللعبء منها.

<sup>1</sup> قوراري مجدوب ، سلطات الضبط في المجال الاقتصادي ، مرجع سابق ، ص ص 77 ، 78 .

<sup>2</sup> نص المادة 4 من المرسوم الرئاسي رقم 44-96 المؤرخ في 17 جانفي 1996 يحدد النظام الداخلي في مجلس المنافسة "يتولى الرئيس الإدارة العامة لمصالح مجلس المنافسة وفي حالة حدوث مانع له يخلفه أحد نائبيه، ويمارس السلطة السلمية على جميع المستخدمين".

<sup>3</sup> إنّ المشرّع الجزائري اعترف لكل السلطات الإدارية المستقلة الضابطة في المجال الاقتصادي والمالي بالشخصية المعنوية، باستثناء مجلس النقد والقرض، واللجنة المصرفية، ولجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها قبل تعديل سنة 2003، إلا أن لجنة البورصة أصبحت تتمتع بالشخصية المعنوية في ظل القانون رقم 03 - 04 والمتعلق ببورصة القيم المنقولة.

## الفصل الأول : النظام القانوني للسلطات الإدارية المستقلة

في هذا الصدد يتفق الفقه وخاصة الفرنسي منه انطلاقاً من تعريف مصطلح السلطات الإدارية المستقلة على عدم تمتعها بالشخصية المعنوية، بالإضافة إلى الفقه، فإن قاموس القانون الإداري هو الآخر يعرف هاته السلطات على أنها هيئات عمومية لا تتمتع بالشخصية القانونية:

Les autorités administratives indépendants ce sont des organismes publics non doté de la personnalité juridique.

على غرار هذا التصور الفرنسي، لم يخرج المشرع الجزائري عن هذا المبدأ بالنسبة للسلطات الإدارية المستقلة التي تم إنشاؤها قبل سنة 2000 ، ويتعلق الأمر تباعاً بكل من مجلس النقد والقرض، اللجنة المصرفية، لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة وكذا بالنسبة لمجلس المنافسة.

أما انطلاقاً من سنة 2000 ومع إنشاء سلطة ضبط البريد والمواصلات ، عرف القانون الجزائري منحى آخر وذلك باعترافه بالشخصية المعنوية لكل السلطات المنشأة انطلاقاً من هذا التاريخ، إضافة إلى بعض السلطات المنشأة من قبل بمناسبة تعديل قوانينها المنشئة. وفي الأخير يمكن القول بأن هذه هي أهم مظاهر الاستقلالية الوظيفية، لكن غالباً ما تصطدم بعراقيل تحدّ منها.

### الفرع الثاني: حدود الاستقلالية الوظيفية

من بين القيود أو الحدود المتعلقة بالجانب الوظيفي للسلطات الإدارية المستقلة، نجد التقرير السنوي الذي تعدّه الهيئة المعنية وتقوم بإرساله للسلطة التنفيذية أو التشريعية أو لهما معاً، بالإضافة إلى موافقة الوزارة المختصة على الأنظمة الصادرة عن بعض السلطات 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 ضف إلى ذلك التبعية المالية للبعض منها. وبالتالي سنتطرق إلى دراسة وتبيان الحدود التي تحدّ من استقلالية السلطات الإدارية

## الفصل الأول : النظام القانوني للسلطات الإدارية المستقلة

المستقلة في الجانب الوظيفي.

أولاً: تبعية بعض السلطات الإدارية المستقلة ماليا للسلطة التنفيذية .

نلاحظ من خلال دراسة النصوص القانونية التي تحكم معظم السلطات الإدارية المستقلة في الجزائر أنها أبقت على نوع من التبعية المالية لهذه السلطات ولكن بدرجات متفاوتة، فنجد مثلا لجنة ضبط الكهرباء والغاز 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 طبقا للمادة 140 من قانون إنشائها، وهذا ما يؤثر سلبا على استقلاليتها ويجعلها خاضعة لوزير الطاقة، كما تخضع ميزانية الوكالتان الوطنيتان في مجال المحروقات لموافقة الوزير المكلف المحروقات بالإضافة إلى التسبيق المالي الذي تقدمه الدولة لهما خلال السنة (06) أشهر الأولى من تسيير الوكالتين، ويتم ذلك بموجب اتفاقية بين الخزينة العمومية والوكالة المعنية طبقا للمادة 15 من قانون المحروقات<sup>1</sup>. فيما يخص مجلس النقد والقرض باعتباره لا يتمتع بالشخصية المعنوية، فلا يستفيد من استقلالية مالية Autonomie Financière ولا من ميزانية خاصة، بحيث أن الوسائل المالية وأعباءه يتكفل بها بنك الجزائر<sup>2</sup>.

وبالنسبة للجنة المصرفية فهي لا تتمتع بميزانية خاصة بها، ولا إمكانية الحصول على مداخيل أخرى (كالغرامات المالية)، ولكنها تخضع لميزانية بنك الجزائر، وبالتالي يظهر انتفاء الاستقلال المالي للجنة<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> أحسن غربي، نسبية الاستقلالية الوظيفية للسلطات الإدارية المستقلة، جامعة 20 أوت 1955، سكيكدة ، مجلة البحوث والدراسات الإنسانية ، العدد 11 ، سنة 2015 ، ص 225.

<sup>2</sup> أعراب أحمد ، السلطات الإدارية المستقلة في المجال المصرفي، مرجع سابق، ص43.

<sup>3</sup> المرجع نفسه ، ص 149.



## الفصل الأول : النظام القانوني للسلطات الإدارية المستقلة

بالإضافة إلى لجنة الإشراف على التأمينات التي لا تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، حيث تتكفل ميزانية الدولة بمصاريف تسيير اللجنة طبقا لنص المادة 27 من تعديل 2006 لقانون التأمينات<sup>1</sup>.

**ثانيا : تبعية بعض السلطات الإدارية المستقلة إداريا للسلطة التنفيذية .**

تتجلى تبعية السلطات الإدارية المستقلة للسلطة التنفيذية من الناحية الإدارية من خلال تدخل السلطة التنفيذية بوضع النظام الداخلي لبعض السلطات الإدارية المستقلة ومن خلال التدخل بإجراء الموافقة أو المصادقة على الأنظمة الصادرة عن بعض من هذه السلطات، كما تظهر هذه التبعية من خلال عرض هذه الأخيرة التقارير السنوية على السلطة التنفيذية.

**ثالثا: عدم تمتع بعض السلطات الإدارية المستقلة بالشخصية المعنوية.**

أضفى المشرع الجزائري الشخصية المعنوية لمعظم السلطات الإدارية المستقلة، على خلاف المشرع الفرنسي، إلا أنه لم يعترف بها لكل من مجلس النقد والقرض واللجنة المصرفية ولجنة الإشراف على التأمينات، ولكن بالرغم من عدم اعتبار الشخصية المعنوية عاملا حاسما وفعالا لقياس درجة الاستقلالية، إلا أنه يؤثر ويساعد بنسبة معينة في إظهار هذه الاستقلالية خاصة من الجانب الوظيفي.

من خلال ما سبق عرضه ، نتوصل إلى عدم تمتع السلطات الإدارية المستقلة في جانبها الوظيفي باستقلالية مطلقة ، وذلك راجع لعدة اعتبارات تتعلق بالجوانب المالية والقانونية والرقابة، إنما هناك استقلالية خيالية ، ولتدعيم فكرة خيالية الاستقلالية سواء كانت العضوية أو الوظيفية للسلطات الإدارية المستقلة، وجب إبراز مركزها إزاء الدستور، ثم تبيان خيالية استقلاليتها.

<sup>1</sup> المادة 27 من القانون رقم 06-04، المعدل والمتمم ، المتعلق بالتأمين، مصدر سابق ، ص 07.

الفصل الثاني  
الرقابة القضائية على  
السلطات الإدارية المستقلة

## الفصل الثاني : الرقابة القضائية على السلطات الإدارية المستقلة

تمارس السلطات الإدارية المستقلة مجموعة من الأعمال والاختصاصات الممنوحة لها وهذا بموجب وظيفتها الضبطية، وذلك بإصدارها قرارات تنظيمية وأخرى فردية تصل إلى حد النطق بعقوبات إدارية والتي تدخل في مجال الأعمال الإدارية التي تخض لرقابة القضاء. ومع ذلك فوظيفة الضبط ورغم بعدها الاقتصادي الهام، إلا أنها تبقى وظيفة قانونية تهدف إلى تطبيق قاعدة قانونية .

ورغم أن السلطات الإدارية المستقلة لا تنتمي إلى السلطات الإدارية التقليدية فهي مستقلة عنها ولكنها لا تخرج عن نطاق الدولة، لذلك وتطبيقاً لمبدأ الشرعية فقد أخضعها المشرع لرقابة القاضي حماية لحقوق وحرريات المتعاملين مع هذه الهيئات.

ولا يعد هذا إنقاصاً من استقلاليتها، بل هو إضفاء لصفة الشرعية على أعمالها في ظل دولة القانون .

إلا أن فكرة العلاقة بين الضبط والرقابة القضائية شكلت محور اهتمام العديد من الفقهاء خصوصاً فكرة الضبط الذي تقوم به السلطات الإدارية المستقلة، والتي حلت محل الرقابة القضائية وبالذات في المجالات الاقتصادية، وهو مجال حديث وجدت الإدارة الكلاسيكية صعوبة في مواكبه ، لذلك بات مبدأ خضوع سلطات الضبط المستقلة لرقابة القضاء أمر يقتضي علينا البحث عن مبرراته والأسس القانونية التي تكرر هذا المبدأ، وهو ما نتطرق إليه في المبحث الأول من هذا الفصل.

وحتى لو وجدت مبررات تكرر الرقابة القضائية على السلطات الإدارية المستقلة من جهة ، فإنه من جهة أخرى يمكن القول بأن السلطات الإدارية المستقلة تمارس مهمة الرقابة ، فهذا يبقى جزئياً ، لأن الأصل فهو من اختصاص القضاء ، ومنه وجب علينا البحث وتحليل العلاقة بين السلطات الإدارية المستقلة والسلطة القضائية ، خصوصاً أنها تتمتع بطبيعة شبه

## الفصل الثاني : الرقابة القضائية على السلطات الإدارية المستقلة

قضائية، ولأن الإعراف بالصلاحيات القضائية للسلطات الإدارية المستقلة يعد تدخلا صارخا في مجال اختصاص القاضي ويمس مبدأ الفصل بين السلطات، الأمر الذي يدفعنا لتحليل العلاقة بين السلطات الإدارية المستقلة خصوصا منها التي تمارس صلاحيات الضبط مع القضاء ، وهو ما يتضمنه المبحث الثاني من هذا الفصل .

### المبحث الأول: تكريس الرقابة القضائية على السلطات الإدارية المستقلة

تعتبر السلطات الإدارية المستقلة جزءا لا يتجزأ من الدولة ، فهي تعمل باسمها ولحسابها، وتتمتع بصلاحيات متنوعة حددها لها القانون ، تتراوح بين التأثير والتنظيم والعقاب ، وأمام هذا التنوع الفريد في الصلاحيات ، نجد أنه من الضروري جدا إلقاء الضوء على أعمال هذه السلطات وتحديد مدى خضوعها لرقابة القضاء ، باحثين فيما إذا كانت تندرج ضمن الأعمال الإدارية التي تخضع لرقابة القضاء ، فسلطات الضبط المستقلة هي هيئات وطنية ذات طابع إداري صرف ، لا تخضع لا للرقابة الرئاسية ولا للرقابة الوصائية، فهي الإدارة التقليدية تتمتع بالاستقلالية العضوية والوظيفية ولا تخضع إلا للرقابة القضائية<sup>1</sup> وبالتالي وجب علينا البحث في التجسيد القانوني لهذه الرقابة ، كون السلطات الإدارية المستقلة تخضع لرقابة المشروعية<sup>2</sup> مثلها مثل أي سلطة إدارية أخرى ، ومنه الكشف عن الأسس القانونية التي استند عليها المشرع لفرض الرقابة القضائية على هذه السلطات ، وهو ما نحله في المطلب الأول من هذا المبحث .

<sup>1</sup> قوراري مجدوب ، رقابة القاضي الإداري لقرارات الهيئات الإدارية المستقلة ، أعمال الملتقى الدولي حول دور القاضي الإداري في حماية الحقوق والحريات الأساسية ، أيام 28 و29 أفريل ، كلية الحقوق مركز جامعي الوادي ، 2010 ، ص4 .

<sup>2</sup> " يتصل مبدأ المشروعية بفكرة الدولة القانونية، التي تعني خضوع الدولة للقانون في كل صور نشاطاتها، وجميع التصرفات والأعمال الصادرة عنها" ابراهيم عبد العزيز شيحا ، مبدأ المشروعية كضابط لصحة الأعمال الإدارية ، دار المطبوعات الجامعية ، الاسكندرية ، مصر 2017 ، ص 06.

## الفصل الثاني : الرقابة القضائية على السلطات الإدارية المستقلة

وبعد اعتراف المشرع للقضاء بالرقابة على السلطات الإدارية المستقلة ، ونظرا لخطورة السلطات المخولة لها والتي تمس خاصة بالمجال المالي والاقتصادي أوكل هذه المهمة والفصل في الطعون الموجهة ضد قراراتها للقاضي الإداري ولمجالس الدولة كأصل عام . واستثناء على ذلك ، يمكن للقضاء العادي الفصل في هذه الطعون وهو ما يسمى الاختصاص القضائي المزدوج في الفصل في الطعون المرفوعة ضد قرارات السلطات الإدارية المستقلة، وهو ما نفسره في المطلب الثاني .

### المطلب الأول : الأسس القانونية للرقابة القضائية على السلطات الإدارية المستقلة

تستمد الرقابة القضائية على نشاطات سلطات الضبط المستقلة وجودها من حق النفاذي المكرس في مختلف الأنظمة القانونية ، فلكل مبدأ أساس .

عبر ظهور السلطات الإدارية المستقلة في الجزائر عدة مراحل عن مدى الاستجابة للتغيرات الحاصلة سواء بالنسبة للسياسة الاقتصادية المتبعة من طرف الدولة الجزائرية ، أو بسبب الرهانات المكرسة لضمان حقوق وحرريات المواطن ، ومنه وجب البحث عن آلية للرقابة على نشاطها في حال الإخلال بالمهام التي وجدت من أجلها أو حتى في حال المساس بحقوق كنتيجة حتمية بسبب هذا النشاط .

ومما لا شك فيه ووفق اختصاص السلطة العامة وتقسيمها ، فإن السلطة القضائية لها المهمة الأصلية لممارسة هذه الرقابة ، وبالتالي وجب البحث عن شرعية الرقابة القضائية على السلطات الإدارية المستقلة المزودة بالاعتراف الدستوري للرقابة القضائية على هذه السلطات (الفرع الأول) ومنه يتسنى للتشريع الاعتراف بهذه الرقابة القضائية (الفرع الثاني).

## الفصل الثاني : الرقابة القضائية على السلطات الإدارية المستقلة

### الفرع الأول : الاعتراف الدستوري بالرقابة القضائية على السلطات الإدارية المستقلة

قبل التطرق إلى الاعتراف الدستوري بالرقابة القضائية على السلطات الإدارية المستقلة، لابد لنا من الوقوف عند رأي الفقه في هذا المجال، وإن كانت الاجتهادات الفقهية غائبة في هذه النقطة، وبعدها نتطرق إلى الاعتراف الدستوري .

#### أولاً : موقف الفقه من دستورية الرقابة القضائية على السلطات الإدارية المستقلة.

إن الاعتماد على رأي الفقه ليس إلا لتدعيم رأي المجلس الدستوري والمساهمة في إثراءه، غير أن الفقه الجزائري في النقطة المتعلقة بسلطات الضبط المستقلة لم يساهم بالقدر الكافي الذي ساهم نظيره الفرنسي، خاصة عندما يتعلّق الأمر بخضوع أعمال هذه السلطات للرقابة القضائية، وهذا رغم الإشكالات القانونية التي تثيرها هذه المسألة.<sup>1</sup>

لقد أثار الفقه الفرنسي مبدأ خضوع أعمال سلطات الضبط المستقلة للرقابة القضائية من زاوية تناقضه مع خاصية استقلاليتها، واعتبر أن هذه الخاصية لا تتحقق إلا بتوفر شرط الحصانة البرلمانية باعتبارها شرط ضروري لضمان استقلاليتها، ومن جهة أخرى فإن تكييفها - بموجب نصوصها التأسيسية- على أنها سلطات إدارية يستوجب إخضاعها لرقابة القضاء الإداري، في حين أكد البعض أن هذه الرقابة لا بد منها لضمان استمرارية دولة القانون.

في القانون الجزائري، الحديث عن مسألة دستورية الرقابة القضائية على سلطات الضبط المستقلة لا يطرح إلا من زاوية دستورية النصوص المنشئة لها، والتي تعترف بهذه الرقابة،

<sup>1</sup> بركات جوهر، نظام المنازعات المتعلقة بسلطات الضبط الاقتصادي، مذكرة لنيل درجة الماجستير في القانون العام، فرع تحولات الدولة، كلية الحقوق، جامعة تيزي وزو، 2007، ص25.

## الفصل الثاني : الرقابة القضائية على السلطات الإدارية المستقلة

أما من حيث المبدأ فإن كل قرارات السلطات الإدارية خاضعة لرقابة القضاء الإداري بما فيها سلطات الضبط المستقلة بموجب المادة 143 من دستور 1996.<sup>1</sup>

أكدت معظم النصوص التأسيسية لسلطات الضبط الاقتصادي على الاختصاص المبدئي لمجلس الدولة في النظر في دعاوى الإلغاء المرفوعة ضد قرارات السلطات الإدارية المستقلة باستثناء قرارات مجلس المنافسة المتعلقة بقمع الممارسات المنافية للمنافسة، حيث منح المشرع الاختصاص للغرفة التجارية لمجلس قضاء الجزائر العاصمة بموجب المادة 63 من الأمر رقم 03-03 المتعلق بالمنافسة .

بالمقابل فإن العودة إلى أحكام الدستور لاسيما المادة 153 التي تنص على أنه: "يحدد قانون عضوي تنظيم المحكمة العليا، ومجلس الدولة، ومحكمة التنازع، مهامهم واختصاصاتهم الأخرى"، يضعنا أمام مشكلة تدرج القوانين والتي سبق للمجلس الدستوري أن فصل في أهميتها وضرورة مراعاتها ، فلو أخذنا مثلا مجلس النقد والقرض واللجنة المصرفية، فإن الأمر رقم 03-11 يمنح الولاية لمجلس الدولة للنظر في الطعون المقدمة ضد قرارات كلتا الهيئتين<sup>2</sup>، وكذلك المرسوم التشريعي رقم 93-10 المتعلق ببورصة القيم المنقولة.<sup>3</sup>

أما الأمر رقم 03-03 المتعلق بالمنافسة فقد وزع الاختصاص بين كل من القضاء العادي (الغرفة التجارية لمجلس قضاء الجزائر العاصمة) والقضاء الإداري (مجلس الدولة)<sup>4</sup>، وهو ما جعل مسألة هذا الأمر مطروحة على مستويين:

<sup>1</sup> الدستور الجزائري لسنة 1996، منشور بموجب المرسوم الرئاسي رقم 96-438، مؤرخ في 7 ديسمبر 1996، ج ر عدد 76، صادر في 8-12-1996، المتمم بالقانون رقم 02-03، المؤرخ في 10 أبريل 2002، ج ر عدد 25 لسنة 2002، المعدل بموجب قانون رقم 08-19، مؤرخ في 15 نوفمبر 2008، ج ر عدد 63 لسنة 2008.

<sup>2</sup> المادتين 65 و 107 من الأمر رقم 03-11، ، يتعلق بالنقد والقرض، مصدر سابق.

<sup>3</sup> المادة 57 من المرسوم التشريعي رقم 93-10، يتعلق ببورصة القيم المنقولة، معدل ومتمم، مصدر سابق.

<sup>4</sup> المادتين 19 و 20 من الأمر رقم 03-03، يتعلق بالمنافسة، مصدر سابق.

## الفصل الثاني : الرقابة القضائية على السلطات الإدارية المستقلة

- يتعلق الأول بمنح الاختصاص للقضاء الإداري (مجلس الدولة) في قرارات رفض التجميع، وذلك لسبب أن اختصاصات مجلس الدولة لا تحدد إلا عن طريق قانون عضوي وليس بمجرد أمر.

- أما الثاني فيتعلق بمنح الاختصاص للقضاء العادي للنظر في قرارات مجلس المنافسة، الذي يعتبر سلطة إدارية، وهو ما يتناقض مع المبدأ الدستوري الذي يكرس الازدواجية القضائية، فلا ينظر القضاء العادي إلا في المنازعات المتعلقة بالعلاقات والأشخاص الخاصة.

### ثانيا : موقف المجلس الدستوري من الرقابة القضائية على السلطات الإدارية المستقلة.

إن الاعتراف الدستوري بالرقابة القضائية على السلطات الإدارية المستقلة لابد أن يبدأ بالاهتمام بهذا النوع من السلطات، بوضع أحكام لها محددة في الدستور، بالاعتراف بها كسلطة أولا ثم تحديد اختصاصات وآليات الرقابة على نشاطاتها مثل السلطات التقليدية الثلاثة<sup>1</sup>، وهو ما ضمنه كل من الدستور المغربي لسنة 2011 والدستور التونسي لسنة 2014 في الهندسة الدستورية بكل صراحة، الأمر الذي لا يدعو إلى التساؤل عن مدى دستورية هذه السلطات والرقابة عليها، إلا أن الحديث عن دستورية الرقابة القضائية على سلطات الضبط المستقلة أوقفنا فيه المشرع الجزائري عن طريق النصوص المنشئة لهذه السلطات والتي تحيل هذا الاختصاص لمجلس الدولة، إذ أنه من المعروف أن أحكام الدستور والقوانين العضوية، التي تفسره هي التي تحدد الاختصاصات، أي بتدرج سلمي فوقه لا العكس<sup>2</sup>، ومنه يتضح جليا أن منح الاختصاص لمجلس الدولة للنظر في منازعات سلطات الضبط المستقلة بواسطة قوانين عادية لا يعكس التوزيع الدستوري لمجالات القوانين العضوية والعادية ومبدأ تدرج القوانين الذي يحدد مكانة القواعد في التنظيم القانوني<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> جوهري بركات، نظام المنازعات المتعلقة بسلطات الضبط الاقتصادي، مرجع سابق، ص 28.

<sup>2</sup> المادة 172 من الدستور الجزائري، المعدل والمتمم، تنص على " يحدد قانون عضوي تنظيم المحكمة العليا ومجلس الدولة ومحكمة التنازع وعملهم واختصاصاتهم الأخرى".

<sup>3</sup> Rachid Zouaïmia, Droit de la régulation économique ;édition Berti, Algérie, p165.



## الفصل الثاني : الرقابة القضائية على السلطات الإدارية المستقلة

فبالعودة إلى أحكام الدستور الجزائري لسنة 1996 المعدل والمتمم خصوصا المادة 172 منه : " يحدد قانون عضوي تنظيم المحكمة العليا ومجلس الدولة ومحكمة التنازع وعملهم واختصاصاتهم الأخرى " ، وبما أن اختصاصات مجلس الدولة يقرها الدستور بناء على قانون عضوي ، فهذا يعني أنه ليس للمشرع أن يحدد اختصاصها بواسطة قوانين عادية ، وقد أكد المجلس الدستوري على مركز القانون للمشرع أن يحدد اختصاصها بواسطة قوانين عادية ، وقد أكد المجلس الدستوري على مركز القانون العضوي في الترتيب القانوني بمناسبة تقديره لمدى مطابقة القانون العضوي 11-13 المعدل والمتمم للقانون العضوي 98-01 .

وحتى لو أخذنا بقاعدة القانون العضوي لإضفاء واعتبار دستورية الرقابة القضائية على السلطات الإدارية المستقلة ، فإنه لا يوجد نص صريح في القانون العضوي رقم 98-01 تناول صراحة على أن السلطات الإدارية المستقلة تخضع لرقابة مجلس الدولة ، لذلك وجب تأسيس هذه الرقابة وتوضيحها من خلال نص المادة 09 من القانون المذكور أعلاه المعدلة والمتممة بأحكام القانون العضوي رقم 11-13<sup>1</sup> ، والتي جاء فيها " يختص مجلس الدولة كدرجة أولى وأخيرة بالفصل في دعاوى الإلغاء والتفسير وتقدير المشروعية في القرارات الإدارية الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية والهيئات العمومية الوطنية والمنظمات المهنية والوظيفية ، ويختص أيضا في القضايا المخولة له بموجب نصوص خاصة " .

لاشك أن المشرع الجزائري قصد من خلال العبارة الأخيرة للمادة السالفة الذكر رفع اللبس عن مدى دستورية الرقابة القضائية عن السلطات الإدارية المستقلة ، وذلك مما وجده في كثير من القوانين الخاصة المنشئة والمنظمة لهذه السلطات التي تحدد الجهة القضائية

<sup>1</sup> القانون العضوي رقم 11-13 الممضي في 26-07-2011 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وعمله ، ج ر ج ج ، العدد الصادرة في 03 أوت 2011 المعدل والمتمم للقانون العضوي 98-01 الممضي في 30-05-1998 ، ج ر ج ج ، العدد 37 الصادرة في 01 يونيو 1998 .

## الفصل الثاني : الرقابة القضائية على السلطات الإدارية المستقلة

المختصة بالفصل في منازعاتها ،حيث شملت العبارة "... ويختص أيضا في القضايا المخولة له بموجب نصوص خاصة " <sup>1</sup>.

إلا أنه أثار حفيظة المجلس الدستوري ،حيث اعتبر الإحالة إلى نصوص خاصة دون تحديد طابع مضمون هذه النصوص يعد إغفالا من المشرع العضوي لمجال اختصاصه ، وبالتالي اشترط الأخذ بهذه المادة بتحفظ وقدّم شرطين لقبول اختصاص مجلس الدولة بموجب نصوص خاصة وهما :

- أن تكون عبارة " نصوص خاصة " المستعملة من طرف المشرع تكتسي نفس طابع القانون موضوع الإخطار .

- أن يكون موضوعها ذو علاقة بهذا العضوي:

بمعنى أن النصوص الخاصة يجب أن تكون صادرة عن قوانين بنفس القوة التي يتمتع بها القانون موضوع الإخطار ، فلا يعقل أن تكون النصوص الخاصة صادرة عن قوانين عادية بينما القانون موضوع الإخطار هو قانون عضوي ، كما يجب أن تكون لها علاقة بنفس الموضوع ،وأمام هذا الطرح تبقى إشكالية مدى دستورية الرقابة القضائية على السلطات الإدارية المستقلة قائمة ، ومنه فإن السبيل الأوضح لتكريس مشروعية هذه الرقابة هو الاعتماد على القانون العضوي 98-01 المعدل والمتمم من خلال المادة 09 منه ، وذلك بإدخال الهيئات الإدارية المستقلة في مفهوم الهيئات الوطنية العمومية ، والتي يقصد بها كل الأجهزة المكلفة بممارسة نشاط معين لإشباع احتياجات المجموعة الوطنية في مختلف مجالات الحياة العامة في الدولة ، إلى جانب السلطات الإدارية المركزية ، مثل المجلس الأعلى للوظيفة العامة والمجلس الوطني والاقتصادي والاجتماعي أو المؤسسات الدستورية كالمجلس الشعبي الوطني ، ومنه نستنتج دستورية الرقابة القضائية على الهيئات الإدارية المستقلة من آخر صنف ، ذكر في المادة 09 من القانون العضوي 98-01 المعدل والمتمم .

<sup>1</sup> المادة 9 الفقرة 2 من نفس القانون .

## الفصل الثاني : الرقابة القضائية على السلطات الإدارية المستقلة

ومن ثمة فإن دعاوى القضاء الكامل تشمل مجموعة دعاوى إدارية ، يرفعها ذوي الصفة والمصلحة للقضاء المختص بغرض المطالبة والاعتراف لهم بوجود حقوق شخصية مكتسبة والتقرير إن إحدى سلطات ضبط النشاط الاقتصادي والمالي لذوي المصلحة ، ثم تقدير هذه الأضرار وجبرها<sup>1</sup> ، إلا أنه من خلال قراءتنا لأحكام المادتين 800 و 801 نلاحظ أنه هناك لبسا من حيث إيجاد تصنيف تدخل فيه السلطات الإدارية المستقلة ، إذن هناك من يرى أنها تدخل ضمن المؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية ، وهذا الرأي يواجهه عدم خضوع السلطات الإدارية المستقلة لأي رقابة وصائية أو رئاسية عكس المؤسسات العمومية والذي يعتبر بدوره حلا وإشكالا في آن واحد .

وفي الأخير فإن الأساس الدستوري للرقابة القضائية على السلطات الإدارية المستقلة موجودة مبرراته ضمن القواعد العامة التي جاء بها القانون العضوي 08-09 ، وكذلك ضمن القوانين الخاصة المنشئة لهذه السلطات، فهذه الهيئات العمومية الوطنية يندرج ضمنها كل هيئة تتميز بالعمومية وتمارس نشاط على المستوى الوطني ، وهو ما يتطابق مع الطبيعة القانونية لسلطات الضبط المستقلة ، حيث يمكن أن نخلص أن القانون العضوي 98-01 كان له الدور الأساسي في إخضاع سلطات الضبط المستقلة للرقابة القضائية وإيجاد أساس لتدعيمها ، بالرغم من عدم احتوائه لكل ما يتعلق بالمجال الإداري وخاصة الهيئات الحديثة في التنظيم الإداري للدولة<sup>2</sup> .

**الفرع الثاني : الاعتراف التشريعي بالرقابة القضائية على السلطات الإدارية المستقلة**  
لقد كرس المشرع الجزائري معالم الرقابة القضائية على سلطة الضبط المستقلة من خلال نصوصها التأسيسية هذا كأصل عام دون الخوض في الجهة القضائية المختصة، سواء

<sup>1</sup> منصور داود، الآليات القانونية لضبط النشاط الاقتصادي في الجزائر، أطروحة مقدمة لنية شهادة دكتوراه العلوم في الحقوق، تخصص قانون الأعمال، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2015 ، ص 360 .

<sup>2</sup> بركات جوهرة، نظام المنازعات المتعلقة بسلطات الضبط الاقتصادي ، مرجع سابق ، ص 13.

## الفصل الثاني : الرقابة القضائية على السلطات الإدارية المستقلة

تعلق الأمر بالقضاء الإداري أو القضاء العادي، لكن قبل كل هذا، فإن أعمالها عبارة عن تصرفات قانونية أو أي تصرف بإرادة منفردة، وهي القرارات أو بواسطة رابطة تعاقدية كالعقود، وهذا يبرر وجود الرقابة القضائية عليها حفاظا على مبدأ المشروعية ضمن مفهوم سلطة تراقب سلطة أخرى.

يمكن الاعتراف التشريعي بالرقابة القضائية على السلطات الإدارية المستقلة من خلال النصوص المنشئة والمنظمة للسلطات الإدارية المستقلة، وهذا بعد اعتبار القانون العضوي 01-98 أساس هذه الرقابة القضائية، ومن نماذج هذه النصوص حسب مجال كل سلطة ضبط نذكر:

### أولا : في مجال الإعلام .

من خلال الإصلاحات الشكلية المتخذة مؤخرا تم بموجب قانون الإعلام الجديد إنشاء سلطتين إداريتين جديدتين تخص كل من الصحافة المكتوبة والسمعية البصرية، وذلك بموجب القانون العضوي رقم 12-05<sup>1</sup>، فسير وتنظيم هذه السلطة يتم عن طريق أحكام داخلية وهو نوع من الاستقلالية مقارنة بالسلطات التي يحدد سيرها عن طريق التنظيم، أما فيما يخص الطعن في القرارات التي يمكن أن تتخذها سلطة ضبط السمعي البصري، فنجد أن المشرع الجزائري نص عليها في القانون رقم 14-04 في المادة 88 منه "يمكن الطعن في قرارات سلطة ضبط السمعي البصري طبقا للتشريع الساري المفعول"<sup>2</sup>.

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

<sup>1</sup> القانون العضوي رقم 12-05، يتعلق بالإعلام، مصدر سابق .

<sup>2</sup> القانون رقم 14-04 المؤرخ في 24 فيفري 2014، المتعلق بضبط السمعي البصري، ج ر، عدد 16، الصادرة في 23 مارس 2014 .

## الفصل الثاني : الرقابة القضائية على السلطات الإدارية المستقلة

كما نجد المشرع أنشأ سلطتين إداريتين في مجال مكافحة الفساد ومحاربة تبييض الموال ومكافحة الإرهاب بموجب المادة 18 من قانون 06-01 تتعلق بالوقاية من الفساد<sup>1</sup>، والثانية تتعلق بالهيئة الوطنية المسماة خلية معالجة الاستعلام المالي بموجب المادة الأولى من المرسوم التنفيذي رقم 02-127<sup>2</sup>، والتي اعترف لها المشرع بهذه الصفة بموجب المادة 03 من الأمر 02-12<sup>3</sup>، حيث تخضع هاتين السلطتين للرقابة القضائية ، طبقا للقواعد العامة والذي لم ينص المشرع في القوانين المنشأة لها ، ولكن يستفاد ذلك من الطبيعة القانونية لها سواء في علاقتها مع الدولة أو علاقتها التعاقدية ، غير أن أهم ما يلاحظ على هاتين السلطتين أن الغرض من إنشائها هو ليس ضبط أو تنظيم القطاع أو نشاط اقتصادي أو مالي معين ، وإنما أنشئت لغرض مكافحة الفساد والجريمة المنظمة بحيث يقومان بدور التحقيق والبحث عن المخالفات والانتهاكات للقانون دون أن يمكنهما التصرف بحيث يجب إحالة الملف على الجهات المختصة<sup>4</sup>.

### ثانيا : في المجال المصرفي .

أخضع المشرع الجزائري القرارات الصادرة في المجال المصرفي من طرف مجلس النقد والقرض واللجنة المصرفية للرقابة القضائية من طرف القضاء الإداري، من خلال الأمر رقم 03-11<sup>5</sup>، حيث خولت المادة 65 منه للوزير المكلف بالمالية صلاحية الطعن بالإلغاء في الأنظمة الصادرة عن مجلس النقد والقرض، ونفس الإمكانية منحها هذه المادة للأشخاص الطبيعيين والمعنويين المستهدفين مباشرة من القرارات التي يتخذها المجلس

<sup>1</sup> القانون 06-01 يتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته ، مصدر سابق .

<sup>2</sup> المرسوم التنفيذي رقم 02-127 المؤرخ في 07 أبريل 2002 ، يتضمن إنشاء خلية معالجة الاستعلام المالي وتنظيمها وعمله ، ج ر ، عدد 23 صادر في 07 أبريل 2002 ، المعدل والمتمم للمرسوم التنفيذي 13-157 مؤرخ في 15 أبريل 2013 ، ج ر ، عدد 23 الصادر في 28 أبريل 2013 .

<sup>3</sup> الأمر رقم 02-12 مؤرخ في 13 فبراير 2012 ، ج ر ، عدد 08 صادر في 15 فبراير 2012 ، يعدل ويتم القانون رقم 05-01 المؤرخ في 06 فبراير 2005 ، المتعلق بالوقاية من تبييض الأموال وتمويل الإرهاب ومكافحتها ، ج ر ، عدد 11 صادر في 09 فبراير 2005.

<sup>4</sup> فريدة مزياي ، الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد ، مرجع سابق، ص 06.

<sup>5</sup> أمر رقم 03-11 ، يتعلق بالنقد والقرض، مصدر سابق.

## الفصل الثاني : الرقابة القضائية على السلطات الإدارية المستقلة

بموجب المادة 62 من نفس الأمر، وإن كان المشرع قد قيد الطعن بالبطلان في حالة قرار الرفض بمنح الترخيص أو الاعتماد بشرط صدور قراراتين بالرفض، ولا يجوز تقديم الطلب الثاني إلا بعد مضي عشرة (10) أشهر من تبليغ قرار رفض الطلب الأول.<sup>1</sup>

لا يختلف الأمر بالنسبة لقرارات اللجنة المصرفية، سواء المتعلقة بتعيين قائم بالإدارة مؤقتاً، أو العقوبات التأديبية، فهي تخضع للطعن القضائي أمام مجلس الدولة في أجل ستين (60) يوماً ابتداء من تاريخ تبليغ القرار<sup>2</sup>، وبهذا يكون المشرع من خلال قانون النقد والقرض قد حاول وضع إطار قانوني لنشاط سلطتين رئيسيتين في المجال المصرفي بإخضاع قراراتهما للرقابة القضائية من طرف مجلس الدولة.

كما قام المشرع بإنشاء لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها بموجب المرسوم التشريعي رقم 93-10، وهي سلطة أخرى ضابطة في المجال المالي تضاف إلى مجلس النقد والقرض، واللجنة المصرفية، ولم يخف المشرع نيته في إخضاعها لرقابة القضاء الإداري، خاصة بعد تعديل المرسوم التشريعي رقم 93-10 سنة 2003، حيث ألزم لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها بتسبيب قراراتها التي تقضي برفض طلب اعتماد الوطاء، مع احتفاظ طالب الاعتماد بحقه كاملاً في الطعن القضائي أمام مجلس الدولة، في أجل شهر واحد (01) من تاريخ تبليغ قرار اللجنة<sup>3</sup>، كما تخضع قرارات الغرفة التأديبية للجنة للطعن أمام مجلس الدولة في مدة شهر واحد (01)، تبدأ من تاريخ تبليغ القرار المحتج عنه، يحقق ويبث فيه خلال ستة (06) أشهر من تاريخ تسجيله<sup>4</sup>.

وما نستخلصه من خلال تفحص المادتين 09 و 57 من المرسوم التشريعي رقم 93-10 أن الرقابة القضائية التي أقرها المشرع بعد تعديل هذا المرسوم التشريعي في سنة 2003

<sup>1</sup> المادة 64 من نفس الأمر.

<sup>2</sup> المادة 10 من الأمر رقم 10-04، المؤرخ في 26 أوت 2010، تعدل وتنتم المادة 107 من الأمر رقم 03-11 المؤرخ في 26 أوت سنة 2003، المتعلق بالنقد والقرض، مصدر سابق.

<sup>3</sup> المادة 09 من القانون رقم 03-04، المتعلق ببورصة القيم المنقولة، المعدل والمتمم، مصدر سابق.

<sup>4</sup> المادة 57 من نفس القانون.

## الفصل الثاني : الرقابة القضائية على السلطات الإدارية المستقلة

هي رقابة أكثر جدية، دقة، وأوسع امتدادا، فبعد إقراره بحق طالب الاعتماد في الطعن بصيغة عامة، أصبح أكثر دقة في التعديل الأخير، وذلك بتحديد الجهة التي يرفع إليها الطعن، وميعاد رفعه والبت فيه، إضافة إلى توسيع نطاق الرقابة، إذ كان يقتصر على رفض الاعتماد ليمتد إلى حق الطعن في حالة تحديد مجال الاعتماد.

### ثالثا : في المجال الاقتصادي.

بعدما ركز المشرع اهتمامه في البداية لإنشاء السلطات الضابطة في المجال الاقتصادي على النشاط المصرفي والمالي، وذلك من خلال قانون النقد والقرض والمرسوم التشريعي رقم 93-10 المتعلق ببورصة القيم المنقولة، وكأنه أدرك ضرورة إنشاء سلطة ضابطة تكون أوسع وأشد رقابة على جميع الأنشطة، فتحقق ذلك بإنشاء مجلس المنافسة بموجب الأمر رقم 95-06 المتعلق بقانون المنافسة، وذلك بعد مرور أكثر من ثمان ( 08 ) سنوات على صدور الأمر الفرنسي الخاص بحرية الأسعار الصادر في 01 ديسمبر 1986.<sup>1</sup> وإذا حاولنا أن نستنبط أوجه الشبه بين الأمر الجزائري والأمر الفرنسي المتعلقين بالمنافسة لوجدنا أنهما يلتقيان في عدة نقاط، سواء من ناحية اختصاصات مجلس المنافسة أو أسباب إنشاء هذا المجلس والمتمثلة أساسا في النظر في النزاعات الناتجة عن الممارسات المنافسة للمنافسة المشروعة.

لقد ألغى المشرع الجزائري الأمر رقم 95-06 في سنة 2003 بموجب الأمر رقم 03-03 المتعلق بالمنافسة ، الذي دعم بدوره مركز مجلس المنافسة وكرس صلاحياته، الشيء الذي أدى إلى امتداد اختصاصه ومجال المنازعات التي تنشأ عند ممارسته لهذا الاختصاص، مما استدعى إخضاعه إلى رقابة فعلية وجدية، واللذان لن تتحققا إلا في ظل الرقابة القضائية.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> أمر رقم 95-06 ، يتعلق بالمنافسة ، مصدر سابق .

<sup>2</sup> بركات جوهرة، نظام المنازعات المتعلقة بسلطات الضبط الاقتصادي، مرجع سابق، ص 17.

## الفصل الثاني : الرقابة القضائية على السلطات الإدارية المستقلة

كما تضمن الأمر رقم 03-03 عدة نصوص مختلفة تؤكد إخضاع القرارات الصادرة عن مجلس المنافسة لرقابة القضاء، سواء تلك المتعلقة برفض التجميع، أو مختلف القرارات الأخرى التي يتخذها المجلس عند ممارسته لاختصاصاته<sup>1</sup>.

كذلك أخضع المشرع الجزائري عند تحديده للقواعد المتعلقة بالبريد والمواصلات السلوكية واللاسلكية للرقابة القضائية بموجب القانون رقم 03-2000 ، فالقرارات التي تصدر عن هذه السلطة تخضع لرقابة القاضي الإداري<sup>2</sup>.

يعتبر قطاع المناجم من القطاعات الحيوية في الدولة، لذلك كان على المشرع تنظيمه وضبطه بآليات تضمن فعاليته، فأنشأ المشرع وكالتي ضبط المناجم وهما: الوكالة الوطنية للممتلكات المنجمية، والوكالة الوطنية للجيولوجيا والمراقبة المنجمية بمقتضى القانون رقم 01-10 ، دون أن يغفل عن إخضاع هاتين الوكالتين لرقابة القضاء، وذلك بإمكانية الطعن في قرارات مجلسي إدارتهما لدى مجلس الدولة<sup>3</sup>.

في سنة 2002 صدر القانون المتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات، والذي تم بموجبه إنشاء سلطة ضابطة لهذا القطاع سميت بلجنة ضبط الكهرباء والغاز، ويمكن أن تكون قرارات هذه اللجنة موضوع طعن قضائي<sup>4</sup>.

لم تقتصر حركة الضبط التي أعلنها المشرع في المجال الاقتصادي على هذه القطاعات فقط، بل امتدت إلى أبعد من ذلك بإدخال قطاع المحروقات في هذه الحركة بموجب القانون رقم 05-07 المتعلق بالمحروقات ، فأنشأ بموجب هذا القانون سلطتين ضابقتين لهذا القطاع وهما: سلطة ضبط المحروقات *Autorité de régulation des hydrocarbures* ووكالة لتنظيم موارد المحروقات وهي النفط *Une agence nationale pour la النفط*

<sup>1</sup> أنظر المادتين 19 و 63 من الأمر رقم 03-03 ، المتعلق بالمنافسة، المعدل والمتمم ، مصدر سابق .

<sup>2</sup> المادة 17 من القانون رقم 03-2000 ، المحدد للقواعد العامة المتعلقة بالبريد والمواصلات السلوكية واللاسلكية، مصدر سابق.

<sup>3</sup> المادة 48 من القانون رقم 01-10 ، المتضمن قانون المناجم، مصدر سابق.

<sup>4</sup> المادة 139 من القانون رقم 01-02 ، المتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز عبر القنوات، مصدر سابق .



## الفصل الثاني : الرقابة القضائية على السلطات الإدارية المستقلة

Valorisation des ressources en hydrocarbures ، وحتى هاتين الوكالتين أخضعهما  
المشروع للرقابة القضائية، سواء القضاء العادي أو التحكيم التجاري الدولي، وهذا ما يدل  
على تمسكه بمبدأ خضوع نشاطات سلطات الضبط المستقلة لرقابة القضاء<sup>1</sup>.

### المطلب الثاني : ازدواجية الاختصاص القضائي في منازعات السلطات الإدارية المستقلة

إن مسألة توزيع الاختصاص لا تطرح في الدول الأنجلوسكسونية، فمنازعات الضبط  
الاقتصادي تعود إلى جهة قضائية واحدة، وهذا بالنظر إلى الوحدة القضائية المكرسة فيها،  
أما في الدول التي تأخذ بالازدواجية القضائية فمسألة توزيع الاختصاص تبقى مطروحة.  
فقد أدى إنشاء سلطات الضبط المستقلة إلى انفجار الاختصاص القضائي وعدم توحيد  
الجهات القضائية التي تخضع لها منازعاتها، وبذلك ظهرت إشكالية تحديد الجهة القضائية  
المختصة بالنظر في الطعون بالإلغاء ضد قرارات سلطات الضبط المستقلة، فإذا كان الطابع  
الإداري لهذه السلطات يخول اختصاص النظر في دعاوى مشروعية أعمال هذه السلطات  
للقاضي الإداري كأصل عام(الفرع الأول)، فإن المشروع الجزائري أدخل استثناء، فمنح  
الاختصاص للقضاء العادي للنظر في الطعون الخاصة بسلطات الضبط المستقلة(الفرع  
الثاني).

### الفرع الأول: الاختصاص الأصلي للقضاء الإداري

يعتمد طرح النزاع في موضوع ما أمام القاضي الإداري على جملة من الشروط ما إن  
توفرت أصبح هذا الأخير هو الذي يختص فيها دون غير أي بعيدا عن القاضي العادي ،  
ولعل أهم ما يميز المنازعة التي يختص فيها القاضي الإداري أن أحد أطرافها يجب أن يكون

<sup>1</sup> المادتين 12 و 58 من القانون رقم 05-07 ، المؤرخ في 28 أبريل 2005 ، المتعلق بالمحروقات، ج ر ج ج، العدد  
50 الصادرة في 19-07-2005.

## الفصل الثاني : الرقابة القضائية على السلطات الإدارية المستقلة

شخصاً عاماً أي يخضع للقانون العام، بمعنى أن الاختصاص يقوم على أساس المعيار العضوي (أولاً) ، كما تختص القاضي الإداري بالمنازعات الإدارية ليس فقط بالنظر إلى أطراف المنازعة، بل يمتد في أحيان أخرى إلى موضوع المنازعة التي تتصل بالقانون العام الإداري، فكلما كانت متصلة بهذا الأخير كان الاختصاص للقاضي الإداري ويتعلق الأمر بالمعيار الموضوعي (ثانياً) .

### أولاً : المعيار العضوي .

يعتبر المعيار العضوي من أبسط المعايير المعتمدة لتحديد اختصاص القاضي الإداري للنظر في النزاع المطروح عليه ، فبمجرد أن تكون إحدى الهيئات الوارد في المادة 800 من ق إ م إ ، طرفاً في النزاع ، كان الاختصاص للقاضي الإداري كأصل عام مع مراعاة الاستثناء الوارد في المادة 802 من نفس القانون<sup>1</sup> ، حيث تفصل لنا الفقرة الثانية من المادة 800 من ق إ م إ على اختصاص المحاكم الإدارية للفصل في القضايا التي تكون الدولة أو الولاية أو البلدية أو المؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية طرفاً فيها .

غير أن ما يلاحظ على المشرع الجزائري أنه لم ينص على كون السلطات الإدارية المستقلة من بين تلك الأشخاص ، ولكن السند القانوني لتكريس رقابة القاضي الإداري هي المادة التاسعة من القانون العضوي المنظم لاختصاص مجلس الدولة والنصوص التأسيسية لسلطات الضبط المستقلة.

أما فيما يخص كفاية المعيار العضوي فهناك آراء فقهية من الاستناد على هذا المعيار بالإضافة إلى موقف القضاء.

### 1- موقف الفقه :

إن القواعد المحددة للاختصاص النوعي لمجلس الدولة والمقصود به القضاء الإداري أقرها المشرع الجزائري بقاعدتين أساسيتين، الأولى بموجب المادة 09 من القانون العضوي

<sup>1</sup> أنظر المادة 800 و802 من القانون رقم 08 - 09 المؤرخ في 25 فبراير 2008 المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية ، ج ر ج ج ، العدد 21 الصادرة في 23 - 04 - 2008.

## الفصل الثاني : الرقابة القضائية على السلطات الإدارية المستقلة

رقم 98 - 01 السالف الذكر، والثانية أقرت بقانون عادي بموجب المادة 901 من القانون 08 - 09 المتعلق بالإجراءات المدنية والإدارية السالف الذكر.

يقول الأستاذ عمار بوضياف في هذا الموضوع : " كان من الأفضل في نظرنا وتفادينا لأي مخالفة لنصوص دستورية وكذلك مخالفة لقوانين عضوية والمحافضة على حجيتها ومكانتها وقدسيتها أن يقتصر المشرع في قانون إ م إ على إعادة صياغة المادة 09 من القانون العضوي حرفيا ودون تغيير وهو يرسم قواعد الاختصاص النوعي لمجلس الدولة " <sup>1</sup>.  
كما يرى الأستاذ نصر الدين بن طيفور " أن اختصاص القاضي الإداري على مستوى مجلس الدولة وفق نص المادة 172 من الدستور لا يدع أي مجال للشك في أن تنظيم مجلس الدولة وعمله واختصاصاته تكون بموجب قانون عضوي ، وهو ما حصل بصدور القانون العضوي رقم 01-98 ، وحيث كان منتظرا في القانون رقم 08-09 الذي هو مجرد قانون عادي أن لا يعدل فيما جاء به القانون العضوي لا بالإضافة ولا بالنقصان ، وإلا عد العمل غير دستوري لمخالفة المادة 172 من الدستور " <sup>2</sup>.

### 2- موقف القضاء:

اعتبر القضاء الإداري الفرنسي سلطات الضبط المستقلة ذات طابع إداري تخضع الأعمال الصادرة عنها لاختصاص القاضي الإداري مثلها مثل الأعمال الإدارية الصادرة عن السلطات التقليدية ، أما المجلس الدستوري الفرنسي فكان له في حكمه المتعلق بمجلس المنافسة الفرنسي أين أقر الطابع الإداري لهذا الأخير نافيا عنه الطابع القضائي ، أما بالنسبة للقضاء الإداري الجزائري ، فإن مجلس الدولة تطرق إلى الطابع الإداري للسلطات الإدارية المستقلة بمناسبة قراره المتعلق بقضية يونيون بنك ضد محافظ بنط الجزائر بتاريخ 08 ماي 2005 .

<sup>1</sup> عمار بوضياف ، المعيار العضوي وإشكالاته القانونية ، دفاثر السياسة والقانون ، دورية دولية متخصصة محكمة في القانون والعلوم السياسية، المجلد 3 عدد 05 ،جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، يونيو 2011 ، ص 13 .

<sup>2</sup> نصر الدين بن طيفور ، ملاحظات حول قواعد الاختصاص النوعي للمحاكم الإدارية ومجلس الدولة، المجلة النقدية للعلوم السياسية، جامعة مولود معمري تيزي وزو، العدد 02 ، السنة 2011 ، ص 111.

## الفصل الثاني : الرقابة القضائية على السلطات الإدارية المستقلة

ثانيا : المعيار الموضوعي .

من خلال ما تطرقنا إليه آنفا ، اتضح لنا أن المعيار العضوي كان هو الغالب في تطبيقات القضاء الإداري الفرنسي لمدة زمنية طويلة، غير أنه ونظرا للتطور الذي عرفه القانون الإداري بدأ القضاء الفرنسي يطبق المعيار المادي أو الموضوعي، وهذا الأخير الذي يرتكز على طبيعة النشاط التي تستمد من معيار المرفق العام أو معيار السلطة العامة.<sup>1</sup>

### 1- معيار المرفق العام:

إن المرفق العام هو النشاط الذي تتولاه الدولة أو الأشخاص العامة الأخرى مباشرة أو تعهد به إلى جهة أخرى تحت إشرافها ومراقبتها وتوجيهها ، وذلك لإشباع حاجات ذات نفع عام تحقيقا للصالح العام.

فقد قام القانون الإداري على فكرة المرفق العام حتى أصبح يقوم على اعتبار المرفق العام ومقتضيات سيره المبرر الوحيد لوجود نظام قانوني خارج عن المألوف في قواعد القانون الخاص ، كل هذا بغرض أن كل نشاط تقوم به الإدارة والهيئات العامة يستهدف إشباع الحاجات ذات المصلحة العامة ، وتقوم السلطات الإدارية المستقلة بحماية النظام العام الاقتصادي .

ولكن رغم النجاح الكبير الذي حققته نظرية المرفق العام كأساس لاختصاص القضاء الإداري ، إلا أنها لم تلبث أن تراجعت بفعل تطور الحياة الإدارية ، وأسباب أخرى كظهور مرافق عامة ذات نفع عام يديرها الأفراد أو أشخاص اعتبارية .

كل هذه التطورات زادت من صعوبة تحديد مضمون المرفق العام ، مما أدى بالفقه والقضاء إلى البحث عن معيار آخر يحدد الاختصاص ، فبالرغم من اعتماد هذه النظرية -المرفق العام - كأساس لها ، إلا أنها لم تعد كافية لتحديد نطاق تطبيق القانون الإداري واختصاص القضاء الإداري .

<sup>1</sup> عمار بوضياف ، المرجع في المنازعات الإدارية، القسم الأول، ط 1، جسور للنشر والتوزيع ، الجزائر ، سنة 2013 ، ص 258 .

## الفصل الثاني : الرقابة القضائية على السلطات الإدارية المستقلة

### 2- معيار السلطة العامة :

إن الإدارة بصفة عامة والسلطات الإدارية المستقلة بصفة خاصة تتصرف كسلطة عامة ، وذلك في الحالات التي تستعمل فيها صفة السلطة ، والتي تتضمن قواعد قانونية غير مألوفة في القانون الخاص ، حيث يعود الاختصاص في منازعاتها للقاضي الإداري على مستوى مجلس الدولة ، أي يرتبط الاختصاص بنوع التصرف الذي قامت به هذه الهيئات على أنه من أعمال السلطة العامة أو غير ذلك يؤكد على الأخذ بالمعيار المادي الموضوعي<sup>1</sup> .

غير أن هذا المعيار وجوده يعتبر غير كاف حسب الفقهاء ، ذلك أن نشاط الإدارة العامة بما فيها سلطات الضبط الاقتصادي يكون في أحيان كثيرة مزيجاً بين أعمال السلطة وأعمال التسيير ، وهذا ما يصعب التمييز بينهما .

وخلاصة لما سبق يمكن تحديد المعيار أو القانون الواجب التطبيق بالنظر إلى موضوع النزاع الذي يعتبر العامل الحاسم في تحديد القاضي المختص للفصل في النزاع ، ويتجلى ذلك من خلال التمييز بين التصرفات الإدارية المنعزلة والتصرفات الإدارية المستمرة ، ومنه يمكن القول بأن المعيار العضوي يقوم على أساس اختصاص القاضي الإداري المنصب على أعمال وتصرفات هذه السلطات الإدارية المستقلة سواء كان قراراتها تنظيمية أو فردية أو كانت أعمال مادية أو تصرفات اتفاقية<sup>2</sup> .

بالرجوع إلى النصوص القانونية المنشئة والمنظمة للسلطات الإدارية المستقلة نجد مثلاً بأن المادة 107 من الأمر 04-10 المعدل للأمر 11-03 المتعلق بالنقد والقرض<sup>3</sup> ، تعقد الاختصاص لمجلس الدولة بالنظر في قرارات اللجنة المصرفية ، وكذلك المادة 57 من المرسوم التشريعي 10-93 المتعلق ببورصة القيم المنقولة المعدل بموجب القانون 04-03<sup>4</sup>

<sup>1</sup> مسعود شيهوب ، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية ، ج1، د م ج ، سنة 2005، ص 119 .

<sup>2</sup> خلوفي رشيد ، قانون المنازعات الإدارية تنظيم واختصاص القضاء الإداري ، د م ج ، الجزائر ، سنة 2005 ، ص ص 327، 328 .

<sup>3</sup> أمر رقم 11-03 ، يتعلق بالنقد والقرض ، مصدر سابق .

<sup>4</sup> مرسوم تشريعي رقم 10-93 ، المتعلق ببورصة القيم المنقولة ، مصدر سابق .

## الفصل الثاني : الرقابة القضائية على السلطات الإدارية المستقلة

فإنها تعقد الاختصاص لمجلس الدولة بشأن قرارات الغرفة الفاصلة في المجال التأديبي ، وأيضا المادة 17 من القانون 2000-03 المتعلق بالقواعد العامة المتعلقة بالبريد والمواصلات السلكية واللاسلكية<sup>1</sup> التي أكدت اختصاص مجلس الدولة بالطعن في القرارات الصادرة عن مجلس ضبط البريد والمواصلات ، وكذلك المادة 139 من قانون 02-01 المتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات<sup>2</sup> ، التي فتحت مجال الطعن القضائي في قرارات لجنة ضبط الكهرباء والغاز على أن يتم ذلك أمام مجلس الدولة ، وفي مجال التأمينات فقد أسند المشرع الاختصاص لمجلس الدولة بالفصل في دعاوى الإلغاء ضد قرارات لجنة الإشراف على التأمينات خاصة تلك المتعلقة بتعيين متصرف مؤقت ، وذلك طبقا للمادة 213 من القانون 06-04 المعدل للأمر 95-07 المتعلق بالتأمينات<sup>3</sup> .

يتضح جليا من خلال الأمثلة السابقة أن المشرع الجزائري أكد على الاختصاص المبدئي للقضاء الإداري بالنظر في الطعون بالإلغاء المرفوعة ضد القرارات الصادرة عن السلطات الإدارية المستقلة ، لكن هناك حالات أخرى خرج فيها عن هذا الأصل .

كما يتضح لنا أنه في حالة خضوع أية سلطة لرقابة القضاء الإداري ، أدرج المشرع الجزائري بعد صدور قانون الإجراءات المدنية والإدارية ، إجراء التظلم الإداري المسبق ضد القرارات الصادرة عن السلطات المركزية والمحلية المصنفة في المادة 801 منه ، غير أن الوضع ليس كذلك بالنسبة للسلطات الإدارية المستقلة ، حيث لم تشر النصوص المنشئة لها على إجراء التظلم الإداري المسبق كشرط لرفع دعوى الإلغاء أمام مجلس الدولة، مما يجعلنا نقول أن غياب أي نص من النصوص الخاصة بالسلطات الإدارية المستقلة يشير إلى إلزامية أو حتى جواز التظلم الإداري المسبق ، وبالتالي يؤدي بنا إلى

<sup>1</sup> قانون رقم 2000-03 المتعلق بالبريد والمواصلات السلكية واللاسلكية ، مصدر سابق .

<sup>2</sup> قانون رقم 05-12 ، يتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز عبر القنوات ، مصدر سابق .

<sup>3</sup> أمر رقم 95-07 ، المتعلق بالتأمينات ، مصدر سابق .

## الفصل الثاني : الرقابة القضائية على السلطات الإدارية المستقلة

تطبيق القواعد العامة الواردة في قانون الإجراءات المدنية والإدارية التي تقتضي بإلزاميته ، حيث لا إنشاء إلا بنص<sup>1</sup>.

وحتى لو طبقنا القواعد العامة الواردة في قانون الإجراءات المدنية والإدارية من حيث إلزامية التظلم المسبق، نجد أنفسنا أمام إشكالية مواعيد الطعن المنصوص عليها في المادة 830 من القانون أعلاه والتي تقتضي بوجوب رفع الدعوى خلال أجل شهرين (02) يبدأ من تاريخ تبليغ رفض التظلم الإداري ، أو أربعة (04) أشهر تبدأ من تاريخ تبليغ التظلم في حالة سكوت الإدارة عن المتظلم أمامها عن الرد ، حيث أن مواعيد الطعن تختلف من سلطة إدارية إلى أخرى ، وبالتالي لا تتوافق مع القاعدة الأصلية المنصوص عليها في المادة 830 أعلاه .

لقد حدد المشرع الجزائري مواعيد الطعن في القرارات الصادرة عن السلطات الإدارية المستقلة في القوانين المنشئة لها ، منها :

- في المجال المصرفي تنص المادة 107 من الأمر 03-11 المتعلق بالنقد والقرض المعدل والمتمم السالف الذكر ، على أن ميعاد الطعن يكون خلال 60 يوما يبدأ من تاريخ تبليغ القرار ، وهو غير الميعاد الذي يتمثل في الحساب بالأشهر في قانون الإجراءات المدنية والإدارية<sup>2</sup>.

- كذلك نجد الاختلاف في الميعاد في مجال البورصة ، فقرارات الغرفة التأديبية للجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة قابلة للطعن فيها أمام مجلس الدولة في ميعاد شهر واحد من تاريخ تبليغه<sup>3</sup>.

- أما في المجال المنجمي ، فإن قرارات مجلس الإدارة لسلطة الضبط في الوكالة الوطنية للممتلكات المنجمية والوكالة الوطنية للجيولوجيا والرقابة المنجمية ، يمكن الطعن فيها أمام

<sup>1</sup> Rachid Zouaïmia, Le Régime contentieux des autorités administratives indépendantes en droit Algérien, Revue de l'École nationale d'administration n° 1, Alger, 2005, p p 12 13.

<sup>2</sup> سمير حدري، السلطات الإدارية المستقلة الفاصلة في المواد الاقتصادية والمالية ، مرجع سابق، ص 14.

<sup>3</sup> المادة 93 من المرسوم التشريعي 93-10 المتعلق ببورصة القيم المنقولة ، المعدل والمتمم ، مصدر سابق .

## الفصل الثاني : الرقابة القضائية على السلطات الإدارية المستقلة

مجلس الدولة في ميعاد (30) ثلاثين يوما ابتداء من تاريخ تبليغها<sup>1</sup> أمام مجلس الدولة ، دون تحديد ميعاد الطعن ، مما يستلزم الرجوع إلى القواعد العامة بهذا الخصوص ، وهي المادة 830 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية السابقة الذكر.

### الفرع الثاني : الاختصاص الاستثنائي للقضاء العادي

بالرجوع إلى قانون الإجراءات المدنية والإدارية نجده من حيث الأصل كرس المعيار العضوي كأداة لتوزيع الاختصاص بين جهة القضاء العادي والإداري ، و من جهة أخرى بين جهات القضاء الإداري ذاتها .

وضع المشرع الجزائري استثناء فيما يخص الاختصاص المبدئي للقضاء الإداري في موضوع الطعن في قرارات مجلس المنافسة أمام القضاء العادي مقلدا بذلك المشرع الفرنسي، بالرغم من تكييف مجلس المنافسة بأنه هيئة إدارية مستقلة بشكل واضح وصريح ، فإفلات القرارات الصادرة عن مجلس المنافسة عن القاعدة العامة كاستثناء عن رقابة القضاء الإداري لتكون من اختصاص مجلس قضاء الجزائر، حيث تنص المادة 63 من الأمر رقم 03-03<sup>2</sup> على أن : " تكون قرارات مجلس المنافسة قابلة للطعن أمام مجلس قضاء الجزائر الذي يفصل في المواد التجارية..."، والذي يشير صراحة إلى تحويل الغرفة التجارية لمجلس قضاء الجزائر العاصمة حق النظر في الطعون المقدمة ضد قرارات مجلس المنافسة، بالرغم من أنه هيئة إدارية بصريح القانون ، وبالتالي فإن تحويل مجلس قضاء الجزائر العاصمة بالنظر في الطعون المرفوعة ضد قرارات مجلس المنافسة والذي عرف صراحة أنه هيئة إدارية مستقلة بموجب المادة 09 من المر 03-03 المعدل والمتمم السالف الذكر، أمر منتقد ومخالف للأصل الذي يمنح لمجلس الدولة النظر في الطعون المرفوعة ضد الهيئات الإدارية بمقتضى القانون العضوي 98-01 السالف الذكر ، وهو ما يثير الشك في

<sup>1</sup> المادة 48 من القانون 01-02 المتضمن قانون المناجم ، مصدر سابق .

<sup>2</sup> المادة 63 من الأمر 03-03 المتعلق بالمنافسة ، مصدر سابق.



## الفصل الثاني : الرقابة القضائية على السلطات الإدارية المستقلة

دستورية الأمر 03-03 نظرا لتناقضه مع أحكام القانون العضوي أعلاه ، وهو مساس كذلك بمبدأ تدرج القوانين ، حيث أن القانون العضوي أعلى درجة من القانون العادي لاتصال الأول بالقواعد الدستورية ، فوحده القانون العضوي بإمكانه وضع استثناءات للاختصاص الأساسي لمجلس الدولة وليس القانون العادي .

هكذا إذن خولّ المشرع الجزائري للقضاء العادي اختصاص الفصل في الطعون بالإلغاء ضد قرارات مجلس المنافسة ، مقلدا بذلك المشرع الفرنسي دون أن تكون له نفس المبررات والأسس<sup>1</sup> ، حيث تجدر بنا العودة إلى القانون الفرنسي لمعرفة خلفيات ودواعي هذا المسلك والتي تكون كالتالي :

أولا : مبررات اختصاص محكمة استئناف باريس .

ثار الجدل أول مرة في فرنسا حول الجهة القضائية المختصة بالنظر في الطعون المقدمة ضد قرارات مجلس المنافسة، فالمادة 15 من الأمر الصادر في 01 ديسمبر 1986 المتعلق بالمنافسة والأسعار الفرنسي تقضي بأن الطعن يكون أمام مجلس الدولة، لكن الحكومة الفرنسية أرادت غير ذلك، أي أن يكون الفصل في الطعون من اختصاص القاضي العادي وليس الإداري<sup>2</sup>، وتم تقديم دفع من طرف جماعة من النواب بشأن هذا النقل للاختصاص أمام المجلس الدستوري فقضى أنه: " إذا كان تطبيق نص معين أو تنظيم خاص يسمح بإثارة منازعات مختلفة تتفرق بين جهات قضائية عادية وإدارية، فمن المستحسن بالنسبة للمشرع، وبهدف حسن سير العدالة أن يوحد قواعد الاختصاص القضائي في نظام واحد وهو المختص أساسا.

إذ هناك إرادة في ضم كل المنازعات المتعلقة بالمنافسة تحت رقابة هيئة قضائية واحدة، وذلك لتفادي تشتت منازعات المنافسة في أنظمة قضائية مختلفة، الشيء الذي من شأنه أن

<sup>1</sup> عز الدين عيساوي ، السلطات القمعية للهيئات الإدارية المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي ، مذكرة ماجيستر ، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري ، تيزي وزو ، 2005 ، ص 123.

<sup>2</sup> كتو محمد الشريف ، الممارسات المناهضة للمنافسة في القانون الجزائري(دراسة مقارنة بالقانون الفرنسي)، أطروحة لنيل درجة الدكتوراه الدولة في القانون، فرع القانون العام، كلية الحقوق، جامعة تيزي وزو، 2005 ، ص 335.

## الفصل الثاني : الرقابة القضائية على السلطات الإدارية المستقلة

يؤدي إلى تعارض في الأحكام والقرارات القضائية، فمنازعات المنافسة تنشأ عنها قضايا في الجانب المدني والجنائي، وبالتالي فإن القاضي المعني بصفة أكبر هو القاضي العادي، وهكذا تم تحويل المنازعات المتعلقة بمجلس المنافسة من مجلس الدولة إلى محكمة استئناف باريس سنة 1987.

ومن أهم الحجج المقدمة لتبرير ضرورة تحويل اختصاص النظر في الطعون ضد قرارات مجلس المنافسة من مجلس الدولة الفرنسي إلى القضاء العادي (محكمة استئناف باريس)، نجد مبرر وضع قانون المنافسة تحت السلطة الكاملة لقاضيه الطبيعي<sup>1</sup>.

أما عن سبب اختيار محكمة استئناف باريس دون غيرها من المحاكم الأخرى للقيام بمهمة النظر في هذه الطعون، فإنه يعود أساسا إلى ضرورة تخصيص محكمة استئناف واحدة من أجل الفصل في الطعون ضد مقررات مجلس المنافسة، حيث تتوفر على قضاة متخصصين، مما يؤدي إلى توحيد السياسة المتبعة بشأن القضايا المتعلقة بالمنافسة، كما أن اختيار هذه المحكمة يعتبر طبيعيا لأن هذه المدينة (باريس)، تعتبر مقرا لعدد كبير من المؤسسات، وهي مركز الأعمال في البلد<sup>2</sup>.

ورغم أن قانون المنافسة لا يخص فقط المؤسسات، بل يهتم أيضا بالمصلحة العامة التي يتكفل القاضي بحمايتها، إلا أنه تم تغليب الكفة لصالح القاضي العادي.

### ثانيا : مبررات اختصاص مجلس قضاء الجزائر.

لم يتردد المشرع الجزائري في الأخذ مباشرة عن القانون الفرنسي، فقام بتوزيع غريب للاختصاص، دون أن ينظر في ذلك المجلس الدستوري الجزائري، مكتفيا بما قرره المشرع في هذا المجال، وهنا يجب أن نسجل ملاحظتين أساسيتين، الأولى تتعلق باختصاص مجلس قضاء الجزائر بالفصل في الطعون ضد قرارات مجلس المنافسة، والثانية تتعلق بتوزيع الاختصاص بين القاضي العادي والإداري بشأن التجميعات الاقتصادية.

<sup>1</sup> كتو محمد الشريف، المرجع السابق، ص ص. 336.335.

<sup>2</sup> المرجع نفسه، ص 336.

## الفصل الثاني : الرقابة القضائية على السلطات الإدارية المستقلة

1- بالنسبة لاختصاص مجلس الجزائر العاصمة بالطعون ضد قرارات مجلس المنافسة:

كان من المفروض طبقا للقانون العضوي الذي يحدد اختصاص مجلس الدولة، أن تكون الطعون ضد قرارات مجلس المنافسة من اختصاص مجلس الدولة، غير أن الأمر رقم 03-03 المتعلق بالمنافسة، المصادق عليه بموجب قانون عادي، أحال هذا الاختصاص إلى مجلس قضاء الجزائر، مما يعتبر مخالفة صريحة لقانون عضوي بموجب قانون عادي، وهذا ما يؤدي إلى التشكيك في دستورية الأمر رقم 03-03 الذي يحترم فيه مبدأ تدرج النصوص القانونية في النظام القانوني الداخلي، فالقوانين العضوية نظرا لأهميتها يتم إعدادها وفقا لإجراءات صارمة مقارنة بتلك المقررة لسن التشريع العادي.

2- بالنسبة لمسألة توزيع الاختصاص بين القاضي الإداري والعادي بشأن التجمعات:

قام المشرع الجزائري بتوزيع غريب للجهة القضائية المختصة بالنظر في قرارات مجلس المنافسة، فأكد من جهة أن القرارات التي يتخذها المجلس في مجال الممارسات المقيدة للمنافسة يكون الطعن ضدها أمام الغرفة التجارية لمجلس قضاء الجزائر العاصمة.<sup>1</sup> لكنه منح من جهة أخرى الاختصاص في نظر الطعون ضد قرارات مجلس المنافسة المتعلقة برفض التجميع لمجلس الدولة، وذلك بموجب المادة 19 من الأمر رقم 03-03 التي تنص في فقرتها الأخيرة على ما يلي: "يمكن الطعن في قرار رفض التجميع أمام مجلس الدولة"<sup>2</sup>، فقد قام المشرع الجزائري بتقليد نظيره الفرنسي الذي عرف نفس التوزيع، دون أن ينتبه إلى أن مبرر اختصاص مجلس الدولة الفرنسي في القرارات الراضية للتجميع، هو أن تلك القرارات تصدر عن الوزير المكلف بالاقتصاد، بينما يختلف الأمر بالنسبة للقانون الجزائري الذي يمنح الاختصاص لمجلس المنافسة<sup>3</sup>، بعدم انعقاد الاختصاص للقاضي العادي بالنظر في الطعون ضد قرارات مجلس المنافسة المتعلقة بالممارسات المقيدة للمنافسة، والتي تتحد باعتبارها قرارات إدارية فردية ضمن امتيازات السلطة العامة، فرغم كون الغرفة التجارية

<sup>1</sup> المادة 63 من الأمر رقم 03-03، المتعلق بالمنافسة، المعدل والمتمم، مصدر سابق.

<sup>2</sup> أنظر الفقرة الأخيرة من المادة 19 من نفس الأمر.

<sup>3</sup> كتو محمد الشريف، الممارسات المنافية للمنافسة (دراسة مقارنة بالقانون الفرنسي)، مرجع سابق، ص 339.

## الفصل الثاني : الرقابة القضائية على السلطات الإدارية المستقلة

لمجلس قضاء الجزائر العاصمة هيئة قضائية عادية ، إلا أنها تستخدم تقنيات الرقابة التي يمارسها القاضي الإداري ، حيث أنها تنظر في مدى احترام مجلس المنافسة لاختصاصاته التي خولها له القانون ومدى احترامه للإجراءات المتعلقة بحقوق الدفاع ، وبالتالي للهيئة القضائية المختصة سلطة إلغاء قرارات مجلس المنافسة أو تعديلها ، لكونها قرارات غير مشروعية ، وغير مطابقة لأحكام القانون المتعلق بالمنافسة<sup>1</sup> .

عندما يفصل القاضي العادي في قضايا المنافسة بالإلغاء أو التعديل ، فإنه يحكم أيضا بالتعويض ، أما بالنسبة للطعن في قرارات مجلس المنافسة بوقف تنفيذها ، يتضح من نص المادة 63-2 من الأمر 03-03 المعدل والمتمم السالف الذكر<sup>2</sup> ، أنه ليس للطعن في قرارات مجلس المنافسة أي أثر موقوف ، إلا أنه يمكن للأطراف رفع طلب وقف التنفيذ لدى مجلس قضاء الجزائر ، عندما تقتضي ذلك الظروف ووقائع خطيرة ، ولا يقبل طلب وقف التنفيذ إلا بعد تقدير الطعن في الموضوع الذي يرفق بقرار مجلس المنافسة<sup>3</sup> .

بالرجوع إلى القاعدة العامة نجد حيابة القرارات الإدارية على القوة التنفيذية، وتظهر أهمية ذلك في تمتع هذه القرارات بامتيازات الأولوية وبفرضية المشروعية، وبالتالي فإن التنفيذ الفوري للقرار الإداري، يعني عدم جواز إخضاعه لمبدأ وقف التنفيذ، على الرغم من الطعن فيه بالإلغاء وهو ما نص عليه المشرع الجزائري على استبعاد مبدأ وقف التنفيذ كأصل عام صراحة في المادة 833 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، ما لم ينص القانون على خلاف ذلك.<sup>4</sup>

<sup>1</sup> أعمر لخضاري ، إجراءات الطعن في قرارات مجلس المنافسة ، الملتقى الوطني حول سلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي ، جامعة عبد الرحمن ميرة ، بجاية ، يومي 23 و24 ماي 2007 ، ص 268.

<sup>2</sup> تنص المادة 63 الفقرة 2 من الأمر 03-03 المتعلق بالمنافسة المعدل والمتمم ، مصدر سابق ، على : "لا يترتب على الطعن لدى مجلس قضاء الجزائر أي أثر " .

<sup>3</sup> المادة 69 من نفس الامر .

<sup>4</sup> تنص المادة 833 من القانون 08 - 09 المتعلق ق.إ.م.إ، مصدر سابق ، على : "لا توقف الدعوى المرفوعة أمام المحكمة الإدارية تنفيذ القرار الإداري المتنازع فيه ما لم ينص القانون على خلاف ذلك " .

## الفصل الثاني : الرقابة القضائية على السلطات الإدارية المستقلة

يتضح لنا مما سبق ذكره ، أن تكريس الرقابة القضائية على السلطات الإدارية المستقلة ، هي الآلية القانونية التي تسمح بضمان التطبيق القانوني لسلطات الضبط باعتبارها هيئات إدارية ذات نظام قانوني خاص ، تم استحداثها استجابة للدور الجديد للدولة والمتعلق بالضبط وإرساء التوازن المطلوب في السوق بين مصالح المتعاملين الاقتصاديين مصالح المستهلك ، ومقتضيات الدولة للمصلحة العامة ، فهذه الرقابة تعد ضمانا لاحترام سلطة الضبط للإجراء الصحيح في عملية اتخاذ القرار ، وخاصة حقوق الدفاع التي تعد حقا دستوريا لاسيما في القضايا الجزائرية ، وهو ما كرسته المادة 169 من الدستور الجزائري 1996 ، المعدل والمتمم سنة 2016 ، وكذلك المادة 826 من ق إ م إ<sup>1</sup> .

لقد تعرضنا في هذا المبحث إلى مبدأ خضوع السلطات الإدارية المستقلة لرقابة القضاء وما يمثل هذا المبدأ من أهمية بالغة ، لذلك اقتضى منا أن نلج إليه من خلال البحث عن الأسس القانونية لهذه الرقابة بداية من الاعتراف الدستوري ، وذلك بالاعتماد على القضاء الإداري كسلطة رقابية على الهيئات ذات الطابع الإداري ، وباعتبار السلطات الإدارية المستقلة ذات خاصية إدارية ، فهي تدخل في نطاق رقابة القضاء الإداري كأصل عام ، إلا أن غياب التنصيص الصريح على هذه الهيئات ضمن القانون العضوي 98-01 السالف الذكر ، أثار تساؤلات العديد من الفقهاء ، كما أن الاعتراف التشريعي بالرقابة القضائية على السلطات الإدارية المستقلة ، جاء بموجب نصوص منشئة لها ، وهو ما يمسى باحترام تدرج القوانين، بحيث يستلزم الاعتراف التشريعي بهذه الرقابة تضمين قانون الإجراءات المدنية والإدارية ، صراحة لهذه الهيئات وضرورة خضوعها لرقابة القضاء.

<sup>1</sup> تنص المادة 826 من ق إ م إ ، مصدر سابق ، " تمثيل الحقوق بمحامي وجوبي أما المحكمة الإدارية تحت طائلة عدم قبول العريضة " .

### المبحث الثاني : العلاقة بين السلطات الإدارية المستقلة والقضاء

رغم أن السلطات الإدارية المستقلة جاءت لتكسير الاحتكار الذي كانت تمارسه الهيئات القضائية في مجال البث في النزاعات ، وتستخلف هذه الهيئات من خلال الاختصاصات القمعية والصلاحيات التحكيمية التي أسندت إليها ، إلا أنه لا يمكن إنكار تمتع السلطات الإدارية المستقلة والهيئات القضائية ببعض الصلاحيات والاختصاصات التي من شأنها دعم وتوطيد الترابط بينهما ، والتي أدت إلى دخولهما في علاقة تكامل .

إن هذه العلاقة لا تعدو أن تكون مجرد تكامل وتبادل، كما أن الأمر يتعدى مجرد التكامل إلى التنازع والتنافس الصريحين ، خصوصا وأن إنشاء سلطات الضبط المستقلة أعاد النظر في طبيعة ومجال اختصاص القاضي في المسائل الاقتصادية.<sup>1</sup>

حيث نجد علاقة التكامل تنقسم إلى شقين : شق تكمل فيه الهيئات القضائية عن السلطات الإدارية المستقلة ، وذلك بما يملك من اختصاصات تسمح له بالتدخل المباشر في مجال الضبط ، من أجل سد النقص الذي يشوب صلاحيات مجلس المنافسة في مجال الدفاع عن حماية حقوق ومصالح الأفراد ، ومن أجل قمع بعض المخالفات المرتكبة في بعض القطاعات المضبوطة التي لم تمسها عملية إزالة التجريم ؛ وشق آخر تكمل فيه السلطات الإدارية المستقلة عمل الهيئات القضائية ، وذلك من خلال المساهمة الإجرائية التي تقوم بها بعض السلطات الإدارية المستقلة في مجال فض النزاعات المعروضة على القاضي، وكما تتمتع السلطات الإدارية المستقلة باختصاصات شبه قضائية يستدعي البحث في طبيعة العلاقة المعقدة بين السلطات الإدارية المستقلة والسلطة القضائية ، فهل يمكن اعتبارها علاقة تجانس وتكامل؟ وهو ما نتناوله في المطلب الأول، أم أن الأمر يؤدي إلى التنازع والتنافس الصريح؟ وهو مضمون المطلب الثاني.

<sup>1</sup> بوجملين وليد ، سلطات الضبط الاقتصادي في القانون الجزائري ، مرجع سابق ، ص 185 .

### المطلب الأول : العلاقة بين السلطات الإدارية المستقلة والقضاء علاقة تكاملية تبادلية

يمكن القول، من وجهة نظر أولية بوجود علاقة تكاملية بين القاضي وسلطات الضبط المستقلة، ذلك أن المشرع فصل بصورة صريحة بين طبيعة كل منهما، فإذا كان دور القاضي يهدف إلى حماية المتنافسين وتعويضهم عن الأضرار التي يمكن أن تلحق بهم في السوق، وهو اختصاص لا تختص به سلطات الضبط المستقلة، فإن دور سلطات الضبط يهدف إلى حماية المنافسة والنظام العام الاقتصادي.

لكن رغم اختلاف الدورين فإنه لا يمكن الفصل بينهما، وذلك أنه ورغم الحدود التي تفرضها طبيعة الدورين، إلا أن المشرع أوجد جملة آليات تبادلية تكاملية بين القاضي وسلطات الضبط، تتجسد أولاً بمشاركة القاضي في الوظيفة الضبطية، وهو محتوى الفرع الأول، وثانياً نظراً لدور الخبرة الذي يمكن أن تلعبه سلطات الضبط المستقلة لدى القاضي في فض النزاعات القضائية المعروضة عليه<sup>1</sup>، وهو محتوى الفرع الثاني.

### الفرع الأول : مشاركة القاضي في الوظيفة الضبطية

فصل المشرع مبدئياً بين دور القاضي (الدفاع عن حقوق المتعاملين عن طريق تقييم التعويض وإصلاح الضرر)، ودور سلطات الضبط المستقلة (الدفاع عن شرعية المنافسة وحماية النظام العام الاقتصادي)، وهو ما كرسه المشرع صراحة في قانون المنافسة، أين حصر مهام مجلس المنافسة في ضمان السير الحسن للمنافسة<sup>2</sup>، في حين أن إصلاح الضرر الناتج عن ممارسة مقيدة للمنافسة يعود للقاضي، إذ يمكن لكل شخص طبيعي أو معنوي

<sup>1</sup> DUPUIS-TOUBOL (F), « Le juge en complémentarité du régulateur, la régulation économique,», in FRISON ROCHE (M-A), (s/d de), les régulations économiques: légitimité et efficacité, PRESSES DE SCIENCES PO/DALLOZ, Paris, 2004,p135.

<sup>2</sup> المادة 34 من الأمر رقم 03-03 المعدل والمتمم، المتعلق بالمنافسة، مصدر سابق.

## الفصل الثاني : الرقابة القضائية على السلطات الإدارية المستقلة

يعتبر نفسه متضررا من ممارسة مقيدة للمنافسة أن يرفع دعوى أمام الجهة القضائية المختصة طبقا للتشريع المعمول به<sup>1</sup>، ومن ثمة، فإن العقوبات المالية (الغرامات) الناتجة عن الممارسات المقيدة للمنافسة لا تعتبر تعويضا لصالح المتضررين من هذه الممارسات، بل هي غرامات مستحقة نتيجة الإضرار بالمنافسة والنظام العام الاقتصادي، ومن ثمة يمكن وصفها بأنها ديون مستحقة للدولة (الخزينة العمومية)<sup>2</sup>.

وعليه، فإن وظيفة الضبط هي اختصاص أصلي لسلطات الضبط المستقلة أو ما يعرف بالسلطات الإدارية المستقلة، ولا يمكن للقاضي التدخل فيها بصفة مباشرة، وذلك بالنظر إلى أنه:

- لا يمكن للقاضي إخطار نفسه بنفسه.
- لا يمكنه الحكم إلا في المسائل التي يخطر بها.
- لا يمكنه الحل محل سلطات الضبط باتخاذ قرارات فردية كمنح الاعتمادات أو التراخيص.
- لا يمكنه بناء علاقات حوار وإعلام مباشرة ومتبادلة مع المتعاملين كما هو الشأن بالنسبة لسلطات الضبط المستقلة<sup>3</sup>.

في المقابل من ذلك، فإن الصلاحيات الشبه قضائية لسلطات الضبط وخاصة سلطة العقاب والردع لا تعدو أن تكون مجرد استثناء، وذلك رغم عملها بنفس الضمانات والإجراءات القضائية، إضافة إلى تركيبها القضائية والجماعية، إلا أن قراراتها تبقى إدارية وليست قضائية، وأن الاختصاص القضائي يعود في النهاية للقاضي.

وعليه، فإنه يمكن في مرحلة أولى قبول تدخل القاضي المكمل لسلطات الضبط، ذلك أنه يستمد من محدودية السلطات الشبه قضائية لهذه الهيئات.

<sup>1</sup> لمياء شعوة ، الرقابة القضائية على سلطات الضبط القطاعية في الجزائر ، مجلة العلوم الإنسانية ، عدد 47 ، المجلد (ب) ، الجزائر ، يونيو 2017 ، ص 338 .

<sup>2</sup> بوجملين وليد، سلطات الضبط الاقتصادي في القانون الجزائري، مرجع سابق، ص 186.

<sup>3</sup> لمياء شعوة ، الرقابة القضائية على سلطات الضبط القطاعية في الجزائر ، مرجع سابق ، ص 339.



## الفصل الثاني : الرقابة القضائية على السلطات الإدارية المستقلة

ومن جهة أخرى، يمكن للقاضي المشاركة عن طريق حل إشكال آخر ، بمبادرة من سلطات الضبط ذاتها ، وهذا في حال عدم احترام قراراتها شبه القضائية المتضمنة تطبيق تدابير تحفظية ، ففي القانون الفرنسي مثلا ، يمكن لرئيس المجلس الأعلى للسمعي البصري أن يطلب من مجلس الدولة الفصل بواسطة أمر قصد إصدار إنذارات أو إجراءات تحفظية في حالة الضرورة الملحة ، كما يمكن لرئيس لجنة البورصة الطلب من محكمة باريس الفصل كقاضي قانون في حالة وجود ممارسات تخص حقوق المدخرين ، وهو ما أكده مجلس الدولة الفرنسي في تقريره لسنة 2001 ، حيث دعا سلطات الضبط لأكثر تعاون في هذا المجال<sup>1</sup>.

كما يشارك القاضي في الوظيفة الضبطية أولا بصفته مراقبا لسلطات الضبط المستقلة، وهي مهمته الطبيعية والعادية بالنظر في الطعون المقدمة ضد قراراتها.

إن اللجوء إلى القاضي في إطار الضبط، يعني تسخير الطرق القضائية في معالجة النزاعات ضد قرارات سلطات الضبط، وبصفة عامة فإن رقابة القاضي تهدف إلى ضمان احترام سلطات الضبط للإجراء الصحيح (الشرعية الخارجية) في عملية اتخاذ القرار وخاصة حقوق الدفاع ، ومن هذه الزاوية، فإن التدخل الرقابي للقاضي يمكن أن يكيف على أنه مشاركة غير مباشرة ومن الدرجة الثانية في وظيفة الضبط.

كما يمكن للقاضي المشاركة في وظيفة الضبط من الدرجة الأولى وبصفة مباشرة خاصة بالنسبة للقاضي العادي الذي يختص بالنظر في المنازعات الناتجة عن تطبيق قانون المنافسة<sup>2</sup>، حيث أنه من المقررات التي يصدرها مجلس المنافسة تثار بشأنها منازعات يطعن فيها أحيانا أمام القاضي العادي وأحيانا أمام القاضي الإداري ، فبالنسبة للقاضي العادي ما جاء في المادة 63 من الأمر 03-03 السالف الذكر المعدل والمتمم، والتي تنص

<sup>1</sup> المرجع السابق ، ص 339.

<sup>2</sup> رحموني موسى ، الرقابة القضائية على سلطات الضبط المستقلة في التشريع الجزائري ، مرجع سابق ، ص 84.

## الفصل الثاني : الرقابة القضائية على السلطات الإدارية المستقلة

على : " تكون قرارات مجلس المنافسة قابلة للطعن أما مجلس قضاء الجزائر الذي يفصل في المواد التجارية"<sup>1</sup>.

أما بالنسبة لسلطات الضبط في القانون الجزائري، فلم ينص المشرع على هذا الإجراء التكاملي بين القاضي وسلطات الضبط إلا بالنسبة للجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، في حالة وقوع عمل يخالف الأحكام التشريعية و التنظيمية من شأنه الإضرار بحقوق المستثمرين في القيم المنقولة، حيث يمكن لرئيس اللجنة أن يطلب من القاضي إصدار أمر للمسؤولين بالامتثال لهذه الأحكام ووضع حد للمخالفة أو إبطال آثارها<sup>2</sup>.

كما نص المشرع كذلك الجزائري على إجراء يرقى إلى مجال التكامل بين القضاء والسلطات الإدارية المستقلة ، حيث مكن لمجلس المنافسة بمطالبة القاضي تبليغه المحاضر أو تقارير التحقيق ذات الصلة والوثائق المرفوعة إليه<sup>3</sup>.

إن هذه الوظيفة الرقابية للقاضي، إضافة إلى مختلف الآليات التبادلية والتعاونية تتركز مشاركة القاضي في وظيفة الضبط بشكل أو بآخر، وهو بعد جديد يضطلع به القاضي ويقوده للخروج من دوره التقليدي، وهو دور جديد يشترط إعادة تكييف القضاء قصد ممارسة وظائف الضبط الاقتصادي، فإجراءات التعاون مع سلطات الضبط المستقلة تبقى غير كافية بالنسبة للقاضي في ممارسة الوظائف الضبطية الجديدة، بل لابد من فتح ورشة تفكير حول التنظيم القضائي ودور القضاة وذلك ب:

- إنشاء غرف متخصصة.
- تكوين قضاة في المجال الاقتصادي.
- التوظيف على أساس تكوين اقتصادي.

<sup>1</sup> كتو محمد الشريف ، قانون المنافسة والممارسات التجارية، منشورات بغدادية، الجزائر، سنة 2010 ،ص 65 .

<sup>2</sup> المادة 40 من المرسوم التشريعي رقم 93-10 المعدل والمتمم والمتعلق ببورصة القيم المنقولة، مصدر سابق .

<sup>3</sup> المادة 38 من الأمر 03-03 المتعلق بالمنافسة ، المعدل والمتمم ، مصدر سابق .

## الفصل الثاني : الرقابة القضائية على السلطات الإدارية المستقلة

بالإضافة إلى الدور المكمل للقاضي بالنسبة لسلطات الضبط المستقلة ومشاركته في الوظيفة الضبطية، فإن سلطات الضبط في المقابل تضطلع بدور تكميلي لدور القاضي في فض النزاعات المعروضة عليه والتي تخص مجالات رقابتها.<sup>1</sup>

### الفرع الثاني : مشاركة سلطات الضبط المستقلة في حل النزاعات القضائية

إن مشاركة السلطات الإدارية المستقلة في فض النزاعات المعروضة على القاضي والتي تختص قطاعات نشاطها تتخذ الأشكال التالية :

**أولاً : إمكانية اعتماد القاضي آراء وملاحظات ووثائق سلطات الضبط :** وهو ما نص عليه المشرع بالنسبة لمجلس المنافسة، حيث يتبادل كل من القاضي والمجلس الوثائق والمستندات على الشكل التالي:

- بمجرد إيداع الطعن ضد قرار مجلس المنافسة، ترسل نسخة منه إلى رئيس مجلس المنافسة، وإلى الوزير المكلف بالتجارة عندما لا يكون هذا الأخير طرفاً في القضية.

- يرسل رئيس مجلس المنافسة ملف القضية موضوع الطعن إلى رئيس مجلس قضاء الجزائر.<sup>2</sup>

- يرسل المستشار المقرر نسخة من جميع المستندات الجديدة المتبادلة بين أطراف القضية إلى الوزير المكلف بالتجارة، وإلى رئيس مجلس المنافسة قصد الحصول على الملاحظات المحتملة وفقاً للمادة 66 من الأمر رقم 03-03 المتعلق بالمنافسة .

- يمكن للوزير المكلف بالتجارة ورئيس مجلس المنافسة تقديم ملاحظات مكتوبة في أجل يحددها المستشار المقرر.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> رحموني موسى ، الرقابة القضائية على سلطات الضبط المستقلة في التشريع الجزائري ، مرجع سابق ، ص 86.

<sup>2</sup> المادة 65 من الأمر رقم 03-03 المعدل والمتمم ، المتعلق بالمنافسة ، مصدر سابق .

<sup>3</sup> المادة 67 من الأمر نفسه.

## الفصل الثاني : الرقابة القضائية على السلطات الإدارية المستقلة

بالإضافة إلى هذه المساهمة الإجرائية في فض النزاعات المعروضة على القاضي فإن الجهات القضائية في المقابل تلتزم ب:

- تبليغ المحاضر أو تقارير التحقيق ذات الصلة بالوقائع المرفوعة أمام المجلس.
- إرسال القرارات الصادرة عن مجلس قضاء الجزائر إلى كل من الوزير المكلف بالتجارة ورئيس مجلس المنافسة.<sup>1</sup>

ثانيا: تقديم سلطة الضبط خبرتها التقنية للقاضي قصد فض النزاع.

وذلك بطلب من هذا الأخير، وهي مشاركة حقيقية لسلطة الضبط في الوظيفة القضائية، يمكن إرجاعها إلى العوامل الآتية :

- طبيعة تركيبتها البشرية المختصة في المسائل التقنية والاقتصادية.
  - تقنية القضايا المعروضة على القاضي وعدم أهليته للنظر فيها.
- هذا، ويتعلق إجراء تقديم خبرة لسلطات الضبط بالنسبة للقاضي في القانون الفرنسي بكل من مجلس المنافسة، لجنة تنظيم عمليات البورصة، وسلطة ضبط الاتصالات ، أما في القانون الجزائري، فقد نص المشرع على هذا الإجراء المكمل لعمل القاضي بالنسبة لمجلس المنافسة فقط، إذ يمكن للجهات القضائية المختصة طلب رأي المجلس فيما يخص معالجة القضايا المتصلة بالممارسات المقيدة للمنافسة، ولا يبدي رأيه إلا بعد إجراءات الاستماع الحضورى إذا كان المجلس قد درس القضية المعنية.<sup>2</sup>

بالإضافة إلى علاقة التكامل بين القاضي وسلطات الضبط المستقلة، نظم المشرع العلاقة بين سلطة الضبط العامة المتمثلة في مجلس المنافسة وسلطات الضبط القطاعية بشكل تكاملي أيضا، فعندما ترفع قضية أمام مجلس المنافسة حول ممارسة تتعلق بقطاع نشاط يكون تحت مراقبة سلطة ضبط، فإن المجلس يرسل نسخة من الملف إلى السلطة المعنية لإبداء الرأي.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> المادة 70 من نفس الأمر رقم 03-03 المعدل والمتمم ، المتعلق بالمنافسة ، مصدر سابق .

<sup>2</sup> المادة 38 من نفس الأمر ، وهو إجراء كرسه كذلك المشرع في الأمر رقم 95-06 ، من خلال الفقرة الثانية من المادة 27 إذ لا يمكن للهيئات القضائية المختصة طلب الاستشارة من مجلس المنافسة لمعالجة القضايا المعروضة عليه.

<sup>3</sup> المادة 39 من نفس الأمر .

### المطلب الثاني: العلاقة بين سلطات الإدارية المستقلة والقضاء علاقة تنافسية تناظرية

ساهم وجود سلطات الضبط المستقلة في تقليص اختصاص القاضي في المجال الاقتصادي خصوصا بعد إعادة المشرع لها بصلاحيات قضائية، والتي بدورها تدعو إعادة النظر في التوزيع التقليدي بأن السلطة التنفيذية باعتبارها إدارية والسلطة القضائية حسب تصور مبدأ الفصل بين السلطات، فالاعتراف بصلاحيات قضائية لسلطات إدارية يشكل تدخلا صريحا في اختصاص مجال القاضي، وذلك باعتبار هذه السلطات تتمتع بطبيعة شبه قضائية، وهذا ما نحلله في الفرع الأول من هذا المطلب، كما أن مظاهر تدخل سلطات الضبط المستقلة في مجال اختصاص القاضي تكرر لفكرة التنافس والتناظر كوظيفة التحكيم وهذا هو اختصاص قضائي بالدرجة الأولى، كما تم تحويل اختصاص القاضي الجزائي في قمع الممارسات المقيدة للمنافسة لسلطات الضبط المستقلة، وهي اختصاصات قضائية محضة، ومنه تبرز علاقة التنافس والتناظر وهو مضمون الفرع الثاني .

### الفرع الأول : الطبيعة الشبه قضائية لسلطات الضبط المستقلة

لاشك أن السلطات الإدارية المستقلة عندما تصدر قراراتها الضابطة ذات الطابع القمعي خصوصا في حال المساس بمبدأ المنافسة، يجعل منها سلطة تتمتع بطبيعة شبه قضائية من عدة جوانب أهمها :

أولا: استقلالية سلطات الضبط المستقلة في إصدار قراراتها.

في إطار ممارستها للجانب الردعي، وبالرجوع إلى تطبيق المعيار المادي على مجلس المنافسة يمكن اعتباره هيئة قضائية رغم تكييفه التشريعي بالهيئة الإدارية ، حيث يكلف برقابة الممارسات المناهضة للمنافسة ومعاينة المتعاملين الاقتصاديين ، وهي صلاحيات

## الفصل الثاني : الرقابة القضائية على السلطات الإدارية المستقلة

قضائية كانت تمارس من قبل المحاكم في مجال الممارسات التجارية بموجب قانون الأسعار لسنة 1989<sup>1</sup>، حيث يعتبر الفقه هذا الاختصاص الردعي اختصاصا قضائيا محضا<sup>2</sup>.

يرى الأستاذ "ديب" أن ازدواجية الطابع القانوني للجنة المصرفية على غرار نظيرتها الفرنسية والتي ألهمت المشرع الجزائري في العديد من الجوانب، حيث تم تكييفها بالقاضي الإداري عند إصدارها لقرارات تأديبية، وعليه فإن هذه القرارات التأديبية تتخذ شكل قرارات قضائية يمكن الطعن فيها بالنقض أمام مجلس الدولة، وهذا رغم أن المشرع الجزائري وخلافا لنظيره الفرنسي، لم يعترف بالطابع القضائي لهذه اللجنة<sup>3</sup>.

كما أهل المشرع سلطة ضبط البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية لممارسة اختصاص شبه قضائي يتعلق بالتحكم في النزاعات، وذلك من خلال الفصل في النزاعات فيما يتعلق بالتوصيل البيني في النزاعات القائمة بين المتعاملين أو المستعملين<sup>4</sup>.

### ثانيا : الاعتماد على المعيار العضوي لتحديد الجهة المختصة .

يستند المعيار العضوي على تحديد العمل القضائي من الجهة التي يصدر عنها التصرف، فالتقارب بين وظيفية سلطات الضبط مع وظيفية السلطة القضائية كان عاملا في اشتراك أعضاء ذات صفة قضائية، وهناك ثلاثة سلطات تضم في تشكيلها قضاة، وهو ما نجده في كل من اللجنة المصرفية، ولجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، ولجنة الإشراف على التأمينات<sup>5</sup>، وسوف نتطرق إليه كالاتي :

**1- اللجنة المصرفية :** بالرجوع إلى تشكيلة اللجنة المصرفية واعتباها كأبي جهاز داخل الدولة، فهي تتشكل من العنصر البشري، والتي تنص عليها المادة 1/106 من الأمر 03-

<sup>1</sup> المادتين 66 و 67 من القانون رقم 89-12، المتعلق بالأسعار، مصدر سابق .

<sup>2</sup> وليد بوجملين، قانون الضبط الاقتصادي في الجزائر، مرجع سابق، ص 198.

<sup>3</sup> المرجع نفسه، ص 207.

<sup>4</sup> الفقرة 7 و 8 من المادة 13 من القانون 2000-03 المحدد للقواعد المتعلقة بالبريد والاتصالات السلكية واللاسلكية المعدل والمتمم، مصدر سابق.

<sup>5</sup> منصور داود، الآليات القانونية لضبط النشاط الاقتصادي في الجزائر، مرجع سابق، ص 145.

## الفصل الثاني : الرقابة القضائية على السلطات الإدارية المستقلة

11 المتعلق بالنقد والقرض السالف الذكر المعدل والمتمم على أنه : "تتكون اللجنة المصرفية من :

-المحافظ رئيسا .

-ثلاثة أعضاء يختارون بحكم كفاءتهم في المجال المصرفي والمالي والمحاسبي .

-قاضيان مندوبان من المحكمة العليا يختارهما الرئيس الأول لهذه المحكمة بعد استشارة المجلس الأعلى للقضاء ."

2- لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها : جاء في نص المادة 22 من القانون 04-04

السالف الذكر ، المتعلق ببورصة القيم المنقولة : " يعين أعضاء اللجنة حسب قدراتهم في المجالين المالي والبورصي لمدة أربع سنوات ، وفق الشروط المحددة عن طريق التنظيم وتبعا للتوزيع الآتي :

- قاض يقترحه وزير العدل.

-عضو يقترحه الوزير المكلف بالمالية .

-أستاذ جامعي يقترحه الوزير المكلف بالتعليم العالي .

- عضو يقترحه محافظ بنك الجزائر.

- عضو يقترحه المصف الوطني للخبراء المحاسبين ومحافظي الحسابات والمحاسبين المعتقدين .

- عضو مختار من بين المسيرين للأشخاص المعنويين المصدرة للقيم المنقولة<sup>1</sup>.

3- لجنة الإشراف على التأمينات : تنص المادة 209 مكرر على : " تحدد القائمة الإسمية

لأعضاء لجنة الإشراف على التأمينات بموجب مرسوم رئاسي بناء على اقتراح من الوزير المكلف بالمالية " ، وتتكون اللجنة من :

-قاضيين (2) تقترحهما المحكمة العليا .

-ممثل (1) عن الوزير المكلف بالمالية .

<sup>1</sup> القانون رقم 04-03 المتعلق ببورصة القيم المنقولة ، المعدل والمتمم ، مصدر سابق .

## الفصل الثاني : الرقابة القضائية على السلطات الإدارية المستقلة

-خبير (1) في ميدان التأمينات يقترحه الوزير المكلف بالمالية<sup>1</sup>.

أما بالنسبة لمجلس المنافسة وما يلاحظ في الواقع على قانون المنافسة لسنة 2008 ، لم يدخل القضاة في تشكيلته ، خلافا لما كان عليه الأمر قبل التعديل ، وهذا بحجة أن إدخال القضاة في تكوين المجلس سيعطي دورا نافذا ومؤثرا باعتباره الهيئة المختصة في المجال الاقتصادي ، وهو ما يسمح له باحترام الضمان الأساسية في تطبيق سلطة العقاب التي زود بها المجلس<sup>2</sup>.

### الفرع الثاني : تدخل سلطات الضبط في اختصاصات القاضي

لقد ساهم المشرع في تقليص مجال اختصاص القاضي في المجال الاقتصادي باعترافه بصلاحيات قضائية لصالح سلطات الضبط، وإعادة النظر في التوزيع التقليدي للسلطة بين الهيئة التنفيذية (الإدارية) والهيئة القضائية، بوصفها الساهر الوحيد على ضمان العدالة من خلال التطبيق الشرعي للقاعدة القانونية حسب تصور مبدأ الفصل بين السلطات.

انطلاقا من المعيار المادي الخاص بطبيعة النشاط بغض النظر عن طبيعة الهيئة، يتجلى هذا التقليص الواضح لاختصاصات القاضي في تطبيق القانون الاقتصادي، بالنظر إلى تحويل اختصاصات قضائية إلى سلطات الضبط على النحو التالي:<sup>3</sup>

أولا: من خلال الاختصاصات شبه القضائية المعترف بها لسلطات الضبط والمتعلقة أساسا بوظيفة التحكيم

وهو اختصاص قضائي بالدرجة الأولى يسمح لسلطة الضبط النظر في النزاعات القائمة بين المتعاملين أو مع المستهلكين، فإن المشرع قد اعترف بهذا الاختصاص لصالح كل

<sup>1</sup> القانون 06-04 المتعلق بالتأمينات ، المعدل والمتمم ، مصدر سابق.

<sup>2</sup> محمد الشريف كتو ، قانون المنافسة والممارسات التجارية ، مرجع سابق ، ص 61.

<sup>3</sup> بوجملين وليد، سلطات الضبط الاقتصادي في القانون الجزائري، مرجع سابق، ص 196.



## الفصل الثاني : الرقابة القضائية على السلطات الإدارية المستقلة

سلطات الضبط، وهو ما يعني حرمان القاضي من اختصاصات واسعة في مجال النزاعات القائمة في السوق بين المتعاملين.

وإذا كان التحكيم يعد اختصاصا شبه قضائي ، فإن المشرع قد أهل سلطة ضبط البريد والاتصالات السلكية واللاسلكية للاضطلاع باختصاص قضائي حقيقي، وذلك بالفصل في النزاعات الخاصة بالتوصيل البيئي.<sup>1</sup>

بالإضافة إلى التحكيم، نص المشرع بالنسبة لبعض سلطات الضبط على أهليتها في القيام بإجراء المصالحة بين المتعاملين، وهذا بالنسبة لكل من الوكالة الوطنية للممتلكات المنجمية<sup>2</sup>، ولجنة ضبط الكهرباء والغاز<sup>3</sup>، والتي تمارس هذه الوظيفة القضائية عن طريق المصالحة، والتي تتولى النظر في الخلافات الناجمة عن تطبيق التنظيم، ولاسيما المتعلق منه باستخدام الشبكات والتعريفات ومكافأة المتعاملين.

### ثانيا: من خلال اختصاصات قضائية محضة خاصة في مجال المنافسة .

أين تم تحويل اختصاص القاضي الجزائري في قمع الممارسات المقيدة للمنافسة المكرس في قانون الأسعار لسنة 1989<sup>4</sup> إلى مجلس المنافسة بواسطة الأمر الصادر سنة 1995 . من خلال إجراء هذا التحويل، يكون المشرع قد قلص من صلاحيات القاضي الجزائري لصالح مجلس المنافسة، حيث قام مجلس المنافسة من الناحية الإحصائية بالفصل في الإخطارات التنازعية المرفوعة إليه بقرارات، ففي سنة 1995 لم يكن هناك إخطار ، ثم في سنة 1996 سجل إخطارين تنازعيين ليصل عدد الإخطارات التنازعية إلى ستة (06) في سنة 1999 ، ثم تقلصت سنة 2000 بتسجيل أربعة (04) إخطارات تنازعية.

<sup>1</sup> تنص الفقرة 8 من المادة 13 من القانون رقم 03-2000 المتعلق بالبريد والمواصلات السلكية واللاسلكية ، مصدر سابق ، على ما يلي: "الفصل في النزاعات فيما يتعلق بالتوصيل البيئي".

<sup>2</sup> -المادة 44 من القانون رقم 10-01 ، المتضمن قانون المناجم ، مصدر سابق .

<sup>3</sup> المادة 132 من القانون رقم 01-02 ، المتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات، مصدر سابق.

<sup>4</sup> قانون رقم 89-12، المتعلق بالأسعار ، مصدر سابق .

## الفصل الثاني : الرقابة القضائية على السلطات الإدارية المستقلة

حتى وإن كان المشرع قد فصل بين اختصاصات كل من مجلس المنافسة (رقابة المنافسة والممارسات المقيدة لها)، والقاضي (تعويض المتعاملين المتضررين من الممارسات المقيدة للمنافسة)، ورغم أن المجلس الدستوري الفرنسي وصل إلى إيجاد تسوية بشأن مسألة الاختصاصات العقابية لسلطات الضبط، والتي تعد من صميم اختصاص القاضي الجزائي، إلا أنه من وجهة نظر تقليدية تبقى الممارسة القضائية لسلطات الضبط وهي سلطات إدارية بالدرجة الأولى منافية لروح مبدأ الفصل بين السلطات<sup>1</sup>.

إذا كان الاعتراف لسلطات الضبط المستقلة باختصاصات شبه قضائية لاعتبارات السرعة، الفعالية والمرونة والقابلية للتكيف، فإنه يؤدي من جهة أخرى إلى تقليص الضمانات الإجرائية الممنوحة للمتعاملين الاقتصاديين، وعليه، فإن إنشاء السلطات المتمتعة بصلاحيات عقابية يبقى يتميز بفارق مزدوج من ناحية، فإن فعالية الضبط تقتضي تقليص لحجم الضمانات، ومن ناحية أخرى فإن الإدخال المتزايد للضمانات الإجرائية بالاجتهاد القضائي في وظيفة الضبط من شأنه تقليص فعاليته<sup>2</sup>.

وفي الأخير ما نستخلصه من العلاقة بين القاضي والسلطات الإدارية المستقلة ، وبالرغم من تدخل هذه الخيرة في اختصاصات القضاء، إلا أن الطابع التكاملي هو الذي يغلب على هذه العلاقة من الناحية العملية ، خصوصا وأن مشاركة القاضي في وظيفة الضبط تتم عن تصور جديد لدور القاضي وتجاوز دوره من جهة أخرى ، فإن إجراءات التعاون بين الجهتين يقدرها المختصون أنها غير كافية ، وهناك دعوة ملحة لفتح المجال للتفكير في نوعية التنظيم القضائي والوسائل المتاحة والتي لا بد من توفيرها لتسهيل ممارسة القاضي لوظائفه الجديدة ، بمعنى آخر لا بد من فتح المجال للتفكير في وسائل أخرى تتماشى مع متطلبات الضبط .

<sup>1</sup> بوجمليين وليد، سلطات الضبط الاقتصادي في القانون الجزائري، مرجع سابق، ص 198.

<sup>2</sup> عيساوي عز الدين، السلطة القمعية للهيئات الإدارية المستقلة، مرجع سابق، ص. 153.

## الفصل الثاني : الرقابة القضائية على السلطات الإدارية المستقلة

إجمالاً يمكن القول بوجود علاقة تكاملية بين كل من القاضي وسلطات الضبط ، ذلك أن المشرع فصل بصورة صحيحة بين طبيعة مهام كل منهما ، ففيما يهدف دور سلطات الضبط إلى حماية المنافسة والنظام العام الاقتصادي ، فإن دور القاضي يهدف إلى حماية المتنافسين ذاتهم وتعويضهم عن الأضرار التي يمكن أن تلحق بهم في السوق ، ورغم اختلاف الدورين فإنه لا يمكن الفصل بينهما بالنظر إلى الحدود التي تفرضها طبيعة الدورين ، إلا أن المشرع أوجد جملة من آليات التكامل والتبادل بين القاضي وسلطات الضبط .

أما فيما يخص وجود علاقة تنافسية تنازعية بين القاضي وسلطات الضبط المستقلة ، وذلك بالاعتراف بصلاحيات قضائية لسلطات إدارية ، يعد تدخلاً صارخاً في مجال اختصاص القاضي وجب على المشرع التدخل للإبقاء على الطابع التكاملي بين القضاء وهذه السلطات دون تجريد القاضي من صلاحياته الأصلية<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> لمياء شعوة ، الرقابة القضائية على سلطات الضبط القطاعية في الجزائر، مرجع سابق ، ص 338.

خاتمة

## خاتمة :

تعتبر السلطات الإدارية المستقلة شكلا جديدا من أشكال ممارسة صلاحيات السلطات العامة من قبل هيئات ذات بنية مجلسية خاصة ومتميزة ، وتتمتع باستقلالية نسبية عن السلطة التنفيذية، ورغم أن هذه السلطات مقتبسة من التجارب الغربية والفرنسية بالخصوص فقد أصبحت اليوم جزء لا يتجزأ من المنظومة القانونية التي تمارس الدولة من خلالها الوظائف الجديدة التي أنيطت بها في إطار التحول نحو اقتصاد السوق، ونظرا لتشكيلتها المتأتية على العموم من أعضاء ذوي خبرة وممارسة في عالم المال والاقتصاد ولتميزها بالتخصص في مجال محدد بما تؤدي إلى تراكم الخبرة مع الزمن ومن ثم التدخل بسرعة وفعالية كلما كان ذلك ضروريا من أجل ضبط السوق ومراقبته، فقد غدت بديلا فعالا لإدارة بيروقراطية وكثيرة الانشغالات ونتيجة حتمية للديناميكية التي تميز عالم الاقتصاد.

وقد تم تحليلنا للنظام القانوني للسلطات الإدارية المستقلة ، بداية بتحديد مفهوم موحد لها، مروراً بالأصول التاريخية لنشأة وظهور هذا الشكل التنظيمي وهو ما يسمح بتكييف طبيعة وموقع التجربة الجزائرية التي تبقى حديثة في هذا المجال ، ولا يمكن أن توصف إلا بالتجربة المقارنة عبر القانون المقارن ، وكذا الطبيعة القانونية لهذه السلطات على أساس العناصر الثلاثة المكونة لها ألا هي السلطة والطابع الإداري والطابع الاستقلالي ، وصولاً إلى مظاهر الاستقلالية في جانبيها العضوي والوظيفي لهذه السلطات لمعرفة مدى نسبية استقلاليتها عن السلطات التقليدية في الدولة.

كما سعت هذه الدراسة إلى البحث عن مدى تكريس الرقابة القضائية على سلطات الضبط المستقلة خاصة أمام ربط هذه السلطات بالخاصية الإدارية و الاستقلالية التي تعني حسب إجماع الفقهاء عدم الخضوع لأية رقابة سلمية كانت أو وصائية، وذلك بتكريس الرقابة القضائية عليها من خلال البحث عن الأسس القانونية لها سواء في الدستور أو في التشريع ، وكذا ازدواجية الاختصاص القضائي في الفصل في منازعات السلطات الإدارية

المستقلة للقضاء الإداري والقضاء العادي ، كما أوضحت لنا دراستنا طبيعة العلاقة بين السلطات الإدارية المستقلة والقضاء أن هناك تنوع وتعدد في صور العلاقة بينهما.

وقد تمكنا من خلال هذا البحث إلى الوصول بجملة من النتائج تم تدعيمها بمجموعة من الاقتراحات، والمتمثلة في الآتي:

### أولا- النتائج :

**1-** السلطات الإدارية المستقلة أجهزة تم إنشائها كأسلوب جديد لتدخل الدولة في مجال الاقتصاد وكذا مجال الحريات العامة، وأن منحها لخاصية الاستقلالية تأكيد على نوع من المصادقية والشفافية المصطنعة، وهذا من أجل محاولة استرجاع ثقة المواطنين في الإدارة الكلاسيكية للدولة.

**2-** لم يستقر النظام القانوني للسلطات الإدارية المستقلة في الجزائر على نظام موحد ، إذ نجد المشرع في كل مرة يدخل أمور جديدة وتسميات ضمن النظام القانوني ، مما يدل على أن مفهوم السلطات الإدارية المستقلة لم يتكرس بشكل تام لدى المشرع الجزائري ، ولعل السبب في ذلك كون أن المشرع أراد لهذه السلطات أن تتماشى مع متطلبات ومقتضيات الظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية في الجزائر دون المساس بالمفاهيم الكبرى للنظام القانوني الجزائري .

**3-** إن تعدد واختلاف الأنظمة القانونية لهذه الهيئات بالرغم من اشتراكها في الطبيعة الإدارية، يوحي بغياب رؤية شاملة لدى المشرع والسلطات العمومية عن هذه السلطات وموقعها في النظام القانوني الجزائري، وبالخصوص في النظام الاقتصادي، وطبيعة مهامها ونظامها القانوني ، والدليل على ذلك التعديل المتكرر للنصوص القانونية المتعلقة بها.

**4-** من الناحية القانونية تتمتع السلطات الإدارية المستقلة باستقلالية تجعلها تفلت من الرقابة الإدارية والوصائية (رقابة قانونية) ، لكن بعد تحليلنا للنصوص المنشئة لها وجدناها لا تزال قاصرة من عدة جوانب ، فمن ناحية نظامها القانوني والذي يوصف بالتعدد والاختلاف ورغم اشتراك معظم الهيئات في الطبيعة الإدارية ، إلا أنها لا تتوفر على ضمانات كافية على المستوى العضوي والوظيفي ، بل وجدنا أنها استقلالية نسبية ، وهو ما يثبت الواقع العملي .

**5-** من الجانب الإيجابي للسلطات الإدارية المستقلة، باعتبارها من أشخاص القانون العام، أن لها طبيعة خاصة في ممارسة ضبطها للقطاع، حيث يمكن أن تجمع ثلاث سلطات بيد سلطة واحدة: التنظيمية، الرقابية وفرض العقاب ، وذلك بإجراءات التدخل عن طريق التدابير والإجراءات التحفظية التي تهدف إلى وضع حد للتجاوزات بشكل مؤقت على شكل أوامر أو تدابير مؤقتة أو حتى الحلول.

**6-** صعوبة إدماج هذه السلطات ضمن النظام الإداري والدستوري، فلم تتضح مكانتها ضمن الهيكل القانوني والمؤسسي للدولة، إذ لا تعتبر صورة من التنظيم الإداري المركزي ولا من التنظيم الإداري اللامركزي ، إنما تشكل تنظيم من نوع خاص.

**7-** الإعراف بالشخصية المعنوية خاصة في القانون الجزائري، إلا أنها لم تمنح لكل السلطات.

**8-** مجلس المنافسة كسلطة وحيدة في الضبط العام في مجال ضبط السوق، ورغم وصفه بالمستقل صراحة من قبل المشرع، إلا أنه مقيد بعدة حدود عضوية ووظيفية تجعل استقلالته نسبية، فنفس المادة التي نصت على استقلالته أقرت في مضمونها بتبعيته صراحة، فهو خاضع لوصاية وزارة التجارة.

**9-** رغم نسبية استقلالية السلطات الإدارية المستقلة ، إلا أنها تقوم بعدة مهام تؤثر بشكل مباشر على المتعاملين الاقتصاديين ، لذلك فقد أخضع المشرع أعمالها للرقابة القضائية حماية لحقوق المتعاملين مع هذه السلطات ، ومن أجل تحقيق فعالية هذه الرقابة قام المشرع بتوزيع الاختصاص الرقابي بين القضاء الإداري والقضاء العادي ، بوضع مبدأ عام هو اختصاص القضاء الإداري واستثناء اختصاص القاضي العادي ، إلا أن المشرع لم يراع طبيعة هذه السلطات في هذا التوزيع ، بل كان الأمر مجرد نقل حرفي عن نظيره الفرنسي .

**10-** فعالية رقابة القاضي الإداري متعلقة بشكل كبير بمدى فهم القاضي لمجالات الضبط ، باعتبارها قطاعات ذات طابع تقني كالطاقة والاتصالات والبورصة وغيرها ... ، وهي

مجالات بعيدة عن فهم القاضي الإداري ، لذلك فالقاضي بحاجة إلى اكتساب مؤهلات تقنية تتعلق بمجالات الضبط حتى تمكنه من تحقيق رقابة فعالة .

### ثانيا - الإقتراحات :

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

2- ضرورة إيجاد نظام قانوني تعمل في إطاره جميع هذه السلطات عن طريق خلق قانون جديد و مستقل خاص بهذه السلطات يحدد المبادئ الأساسية لعملها ، كما يحدد قواعد الاختصاص وقواعد المنازعات الخاص بها ولا يكون ذلك إلا عن طريق قانون الضبط الاقتصادي.

3- تحديد طبيعة العلاقة بين السلطات الإدارية المستقلة والسلطة التنفيذية بمنح أكبر قدر من الاستقلالية لهذه السلطات المستحدثة في مواجهتها، سواء من الجانب العضوي، وذلك بمنح البرلمان سلطة تعيين الأعضاء و مختلف الهيئات الفاعلة والجمعيات دور في تشكيلة سلطات الضبط المستقلة، أو اعتماد الانتخاب كوسيلة أساسية لنيل العضوية في هذه الهيئات على أن تحدد الهيئة الناخبة من بين الفاعلين المتخصصين في مجال النشاط.

4- محاولة التخفيف من التدخل المستمر والدائم للسلطة التنفيذية في عمل هذه السلطات، وذلك عن طريق تكريس آليات فعالة تتولي عملية ضبط العلاقة بين السلطات الإدارية المستقلة والسلطة التنفيذية، بحيث تضمن إستقلالية هذه السلطات من جهة، وقيام السلطة التنفيذية بدورها من جهة أخرى.

5- التخلي عن التقليد الأعمى للمشرع الفرنسي، أو على الأقل التأكد من مسابرة و ملائمة القواعد المقتبسة مع المنظومة القانونية الجزائرية.

6- الإهتمام بالسلطات الإدارية المستقلة بوضع آليات تضمن لها القيام بالأعمال والمهام المنوطة بهم على أكمل وجه، وتفعيل هذا الدور من خلال الاستعانة بها سواء من مؤسسات



الدولة أو المتعاملين الاقتصاديين والاجتماعيين وحتى من المواطن ذاته، في حدود صلاحياتها كونها الأدرى بالحقائق والمعطيات.

**7-** أما من جانب الرقابة فلا بد من إخضاعها بالدرجة الأولى للرقابة البرلمانية، ثم تبسيط وتوحيد إجراءات الرقابة عليها بإحالتها إلى القواعد العامة، خصوصاً أن المشرع الجزائري مدعو لمراجعة إجراءات الطعن بالإلغاء في قرارات هيئات الضبط وتحديد بدقة الجهة المخاصمة والمطالبة بالتعويض، خصوصاً أنه يوجد من بين هذه الهيئات من لا يملك الشخصية المعنوية.

**8-** البحث عن رقابة قضائية فعالة عن طريق التخصص القضائي، سواء بفتح المجال لتكوين القاضي الإداري، أو على الأقل فتح المجال أمام القاضي العادي لعله يكون أقرب إلى هذا النوع من المنازعات بتوسيع نطاق الاستثناء.

وفي ختام هذه الدراسة التي هي غاية جهدي البسيط والمتواضع، ومنتهي عملي القليل، فما كان من توفيق فمن الله تعالى وحده، وما كان من خطأ أو نقص فمن الذات البشرية وعجزها الدائم على بلوغ الكمال، والحمد لله رب العالمين.



## قائمة المصادر والمراجع

قائمة المصادر والمراجع :

I- باللغة العربية .

أولاً : المصادر .

أ- الدستور :

- المرسوم الرئاسي رقم 89 - 18 المؤرخ في في 28 فبراير سنة 1989 ،المتعلق بنشر نص تعديل الدستور، ج ر ج ج العدد 09 الصادرة في 01 مارس سنة 1989 ، المعدل بالقانون رقم 96 - 438 المؤرخ في 07 ديسمبر سنة 1996، المتعلق بإصدار نص تعديل الدستور، ج ر ج ج العدد 78 الصادرة في 08 ديسمبر 1996 ، المعدل بالقانون رقم 02 - 03 المؤرخ في 10 ابريل سنة 2002، يتعلق بتعديل الدستور، ج ر ج ج العدد 25 الصادرة في 14 ابريل سنة 2002 ، المعدل بالقانون رقم 08 - 19 المؤرخ في 15 نوفمبر سنة 2008 المتعلق بالتعديل الدستوري، ج ر ج ج العدد 63 الصادرة في 16 نوفمبر 2008 ، المعدل بالقانون رقم 16 - 01 المؤرخ في 06 مارس ،المتعلق بالتعديل الدستوري، ج ر ج ج العدد 14 الصادرة في 07 مارس 2016 .

ب- القوانين :

1- قوانين عضوية :

- القانون العضوي 12-05 المؤرخ في 12-01-2012 المتعلق بالإعلام ، جريدة رسمية عدد 2 لسنة 2012.

- القانون العضوي 11-13، الممضي في 26-07-2001 ، المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وعمله ، ج ر ج ج ، العدد ، الصادرة في 30 أوت 2001 ، المعدل والمتمم للقانون العضوي 98-01 الممضي في 30-05-1998 / ج ر ج ج ، العدد 37 ، الصادرة في 1 يونيو 1998 .

- القانون رقم 78-17 المؤرخ في 2 جانفي 1978 المتعلق بالإعلام الآلي والحريات.
- قانون رقم 90-07، المتعلق بالإعلام ، مؤرخ في 3 أفريل 1990 ، الجريدة الرسمية ، عدد 14، سنة 1990.
- القانون 90-10 المؤرخ في 14-04-1990 المتعلق بالنقد والقرض ، الجريدة الرسمية ، عدد 16 سنة 1990 ، المعدل والمتمم بالأمر 01-01 ، المؤرخ في 27-02-2001 ، الجريدة الرسمية ، عدد 14 سنة 2001 ، والأمر 03-11 المؤرخ في 26-08-2003، الجريدة الرسمية عدد 52 لسنة 2003.
- القانون 2000-03 المؤرخ في 5-8-2000 المتعلق بالقواعد العامة للبريد والمواصلات السلكية واللاسلكية ، الجريدة الرسمية ، عدد 48 لسنة 2000.
- القانون 01-10 المؤرخ في 04-07-2001 المتعلق بالمناجم ، الجريدة الرسمية عدد 35 لسنة 2001 ، الملغى والمعدل بالقانون 14-05 بتاريخ 14-02-2014، الجريدة الرسمية ، عدد 18 لسنة 2014.
- القانون 02-01 المؤرخ في 05-02-2002 المتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز عبر القنوات ، الجريدة الرسمية ، عدد 8 لسنة 2002.
- القانون 02-11 المؤرخ في 24-12-2002 المتضمن قانون المالية لسنة 2003 ، الجريدة الرسمية ، عدد 86 لسنة 2002.
- القانون 05-12 المؤرخ في 04-08-2005 المتعلق بالمياه ، الجريدة الرسمية عدد 06 لسنة 2005.
- القانون 06-01 المؤرخ في 20-12-2006 المتعلق بالوقاية من الفساد ، الجريدة الرسمية، عدد 14 لسنة 2006.

## قائمة المصادر والمراجع

-القانون 98-06 المؤرخ 27-10-1998 المتعلق بالطيران المدني ، جريدة رسمية ، عدد 48 لسنة 1998 ، المعدل والمتمم بالأمر 03-10 المؤرخ في 13-08-2003 ، جريدة رسمية ، عدد 48 لسنة 2003 .

- القانون رقم 89-12 ، المؤرخ في 02 ذو الحجة 1409 الموافق ل 05 جويلية 1989 ، المتعلق بالأسعار، ج ر العدد 29، الصادرة في 16 ذو الحجة 1409 الموافق ل 19 جويلية 1989.

- القانون رقم 14-04 المؤرخ في 24 فيفري 2014 ، المتعلق بضبط السمعى البصري ، ج ر ، عدد 16 ، الصادرة في 23 مارس 2014.

- القانون رقم 05-07 ، المؤرخ في 28 أفريل 2005 ، المتعلق بالمحروقات، ج ر ج ج ، العدد 50، الصادرة في 19-07-2005.

- القانون رقم 08 - 09 المؤرخ في 25 فبراير 2008 المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية ، ج ر ج ج ، العدد 21 الصادرة في 23 - 04 - 2008.

### ج-الأوامر :

-الأمر 95-06 المؤرخ في 25-01-1995 المتعلق بالمنافسة ، الجريدة الرسمية ، عدد 9 لسنة 1995 ، المعدل والمتمم بموجب الأمر 03/03 المؤرخ في 19-07-2003 الجريدة الرسمية ، عدد 12 لسنة 2003، والمعدل والمتمم بالقانون 02-12 المؤرخ في 25-07-2008 الجريدة الرسمية عدد 36 لسنة 2008.

-الأمر 95-07 المؤرخ في 25-07-1995 المتعلق بالتأمين ، جريدة رسمية ، عدد 13 لسنة 1995، المعدل والمتمم بالقانون 06-04 المؤرخ في 12-03-2006 ، جريدة رسمية، عدد 15 لسنة 2006 .

## قائمة المصادر والمراجع

- الأمر رقم 02-12 مؤرخ في 13 فبراير 2012 ، ج ر ، عدد 08 صادر في 15 فبراير 2012 ، يعدل ويتم القانون رقم 05-01 المؤرخ في 06 فبراير 2005 ، المتعلق بالوقاية من تبييض الأموال وتمويل الإرهاب ومكافحتها ، ج ر ، عدد 11 صادر في 09 فبراير 2005.

د- المراسيم :

### 1-المراسيم الرئاسية :

- المرسوم الرئاسي رقم 93-252 المؤرخ في أكتوبر 1993 ، المتعلق بحل المجلس الأعلى للإعلام ، الجريدة الرسمية ، عدد 69 ، سنة 1993.

- المرسوم الرئاسي 92-77 المؤرخ في 22-20-1992 المتعلق بإنشاء المرصد الوطني لحقوق الإنسان، جريدة رسمية، عدد 15 .

- المرسوم الرئاسي 96-113 المؤرخ في 13-03-1996 المتعلق بإنشاء وسيط الجمهورية، جريدة رسمية، عدد 20 لسنة 1996.

- المرسوم الرئاسي 2000-372 المؤرخ في 13-06-2000 المتعلق بلجنة اصلاح هياكل الدولة ومهامها ، ج ر ، عدد 71 .

-المرسوم الرئاسي 08-128 المؤرخ في 19-04-2004 المتضمن المصادقة بتحفظ على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد ، جريدة رسمية ، عدد 26 لسنة 2004 .

- المرسوم الرئاسي 44-96 المؤرخ في 17-01-1996 ، يحدد النظام الداخلي في مجلس المنافسة.

### 2-المراسيم التنفيذية :

- المرسوم التنفيذي 04/331 المؤرخ في 18/10/2004 المتضمن صنع المواد التبغية واستيرادها وتوزيعها ، ج ر ، العدد 66 لسنة 2004.

## قائمة المصادر والمراجع

- المرسوم التنفيذي 02-127 المؤرخ في 7-04-2002 ، يتضمن إنشاء خلية معالجة الاستعلام المالي وتنظيمها وعمله ، ج ر ، عدد 23 الصادر في 70-04-2002 ، المعدل والمتمم للمرسوم التنفيذي 13-157 ، مؤرخ في 15 أفريل 2013 ، ج ر ، عدد 23 الصادر في 28 أفريل 2013 .

### 3- المراسيم التشريعية :

- المرسوم التشريعي 93-10 المؤرخ في 23-03-1993 المتعلق ببورصة القيم المنقولة، الجريدة الرسمية عدد 34 لسنة 1993 ، المعدل والمتمم بالقانون 03-04 المؤرخ في 17-02-2003 ، الجريدة الرسمية ، عدد 11 سنة 2003 ، المعدل والمتمم بالقانون 02-12 المؤرخ في 25-07-2008 ، الجريدة الرسمية عدد 36 لسنة 2008.

### ه- القرارات :

- قرار وزير المالية المؤرخ في 14 جانفي 2001 يتضمن المصادقة على نظام لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها رقم ، 03 - 2000 المؤرخ في 28 سبتمبر 2000 المتضمن تنظيم وسير المصالح الإدارية والتقنية للجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها ، ج ر العدد 08 لسنة 2001.

- قرار مجلس الدولة اتحاد بنك المؤسسة المالية في شكل شركة المساهمة (يونين بنك) ضد محافظ بنك الجزائر ، الملف رقم 13 ، القرار الصادر بتاريخ 09 فبراير 1999 ، منشورة في مجلة إدارة ، العدد 01 ، سنة 1999.

### ثانيا : المراجع .

#### أ- الكتب :

1- بوجملين وليد، سلطات الضبط الاقتصادي في القانون الجزائري، دار بلقيس البيضاء، الجزائر، 2011.

## قائمة المصادر والمراجع

- 2- أحمد سعيان، قاموس المصطلحات السياسية والدستورية والدولية، الطبعة الأولى، مكتبة لبنان ناشرون، لبنان، 2004.
- 3- إبراهيم شهاب الخالدي، معجم الإدارة الموسوعة الإدارية، الطبعة الأولى، دار أسامة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2010 .
- 4- عبد الواحد كرم، معجم المصطلحات القانونية (شريعة - قانون) الطبعة الأولى، دار الكتب القانونية، مصر، 1995.
- 5- عامر مصباح، معجم العلوم السياسية والعلاقات الدولية، الطبعة الأولى، دار الكتاب الحديث، القاهرة، 2009.
- 6- سعيد السيد علي، أسس وقواعد القانون الإداري - التعريف بالقانون الإداري، التنظيم الإداري وتطبيقه، المرافق العامة، الضبط الإداري-، دار الكتاب الحديث، القاهرة، مصر 2009.
- 7- إبراهيم عبد العزيز شيحا ، مبدأ المشروعية كضابط لصحة الأعمال الإدارية ، دار المطبوعات الجامعية ، الاسكندرية ، مصر 2017.
- 8- عمار بوضياف ،المرجع في المنازعات الإدارية، القسم الأول، ط 1، جسور للنشر والتوزيع ، الجزائر، سنة 2013.
- 9- مسعود شيهوب ، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية ، ج1، د، م، ج ، سنة 2005.
- 10- خلوفي رشيد ، قانون المنازعات الإدارية تنظيم واختصاص القضاء الإداري، د، م، ج، الجزائر، سنة 2005.
- 11- كتو محمد الشريف ،قانون المنافسة والممارسات التجارية، منشورات بغدادي، الجزائر، سنة 2010.



#### 1- الرسائل :

- 1- بوجادي عمر، إختصاص القضاء الإداري الجزائري، رسالة لنيل درجة الدكتوراه دولة في القانون، جامعة مولود معمري تيزي وزو، 13 جويلية 2011 .
- 2- منصور داود، الآليات القانونية لضبط النشاط الاقتصادي في الجزائر، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه العلوم في الحقوق، تخصص قانون الأعمال، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2015 2016.
- 3- كتو محمد الشريف ، الممارسات المنافسة للمنافسة في القانون الجزائري، (دراسة مقارنة بالقانون الفرنسي)، أطروحة لنيل درجة الدكتوراه الدولة في القانون، فرع القانون العام، كلية الحقوق، جامعة تيزي وزو، 2005 .

#### 2-المذكرات:

- 1- قوراري مجدوب، سلطات الضبط في المجال الاقتصادي، مذكرة ماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، 2010/2009.
- 2- رحموني موسى، الرقابة القضائية على سلطات الضبط المستقلة في التشريع الجزائري، مذكرة لنيل درجة ماجستير في العلوم القانونية ، تخصص قانون إداري وإدارة عامة ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة الحاج لخضر باتنة ، 2013/2012 .
- 3- بوجمليين وليد ، سلطات الضبط الاقتصادي في القانون الجزائري ، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، جامعة الجزائر ،كلية الحقوق والعلوم السياسية ، فرع الدولة والمؤسسات العمومية، 2007.

4- بركيبة حسام الدين، الرقابة القضائية على أعمال سلطات الضبط المستقلة، مذكرة لاستكمال متطلبات ماستر أكاديمي، تخصص قانون إداري، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، 2014/2013.

5- حدري سمير، السلطات الإدارية المستقلة الفاصلة في المواد الاقتصادية والمالية، مذكرة لنيل درجة ماجستير في القانون، فرع قانون أعمال، كلية الحقوق والعلوم التجارية، جامعة أحمد بوقرة بومرداس، دون تاريخ.

6- نوال لزهري، المركز القانوني للجنة ضبط الكهرباء والغاز في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون الإداري، فرع الإدارة العامة وإقليمية القانون، جامعة منتوري قسنطينة 2012 / 2011.

7- أعراب أحمد، السلطات الإدارية المستقلة في المجال المصرفي، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع قانون الأعمال، كلية الحقوق، جامعة أحمد بوقرة بومرداس، 2007 / 2006.

8- بركات جوهرة، نظام المنازعات المتعلقة بسلطات الضبط الاقتصادي، مذكرة لنيل درجة الماجستير في القانون العام، فرع تحولات الدولة، كلية الحقوق، جامعة تيزي وزو، 2007.

9- عز الدين عيساوي، السلطات القمعية للهيئات الإدارية المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2005.

### 3-المحاضرات :

1- العايب سامية، السلطات الإدارية المستقلة، محاضرات ملقاة على طلبة السنة أولى ماستر، منازعات إدارية، قسم العلوم القانونية والإدارية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة 08 ماي 1945 قالمة، 2015، منشورة على الموقع الخاص بالجامعة.

1- أحسن غربي، نسبة الاستقلالية الوظيفية للسلطات الإدارية المستقلة، جامعة 20 أوت 1955، سكيكدة، مجلة البحوث والدراسات الإنسانية، العدد 11، سنة 2015.

2- عمار بوضياف، المعيار العضوي وإشكالاته القانونية، دفاثر السياسة والقانون، دورية دولية متخصصة محكمة في القانون والعلوم السياسية، المجلد 3 عدد 05، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، يونيو 2011.

3- نصر الدين بن طيفور، ملاحظات حول قواعد الاختصاص النوعي للمحاكم الإدارية ومجلس الدولة، المجلة النقدية للعلوم السياسية، جامعة مولود معمري تيزي وزو، العدد 02، السنة 2011.

4- لمياء شعوة، الرقابة القضائية على سلطات الضبط القطاعية في الجزائر، مجلة العلوم الإنسانية، عدد 47، المجلد (ب)، الجزائر، يونيو 2017.

د- الملتقيات :

1- عبد الوهاب مرابط، سلطات الضبط الاقتصادي في الجزائر قناعة أم تقليد، الملتقى الوطني حول السلطات الإدارية المستقلة في الجزائر، يومي 13 و 14 نوفمبر 2012، جامعة 08 ماي 1945، قالمة الجزائر.

2- نزليوي صليحة، سلطات الضبط المستقلة، آلية للانتقال من الدولة المتدخلة إلى الدولة الضابطة، الملتقى الوطني حول سلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، كلية الحقوق والعلوم الاقتصادية، جامعة عبد الرحمان ميرة بجاية، يومي 23/24 ماي 2007، منشورة على الأنترنت.

3- حدري سمير، السلطات الإدارية المستقلة وإشكالية الاستقلالية ، أعمال الملتقى الوطني حول سلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي ، جامعة بجاية ، أيام 23-24 ماي 2007.

4- حسين نوار، الأبعاد القانونية لاستقلالية سلطات الضبط في المجال الاقتصادي والمالي، الملتقى الوطني حول سلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، كلية الحقوق والعلوم الاقتصادية، جامعة عبد الرحمان ميرة بجاية، يومي 23/24 ماي 2007.

5- شيخ ناجية، المركز القانوني للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، ملتقى حول السلطات الإدارية المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، كلية الحقوق والعلوم الاقتصادية، جامعة بجاية، يومي 23 / 24 ماي، 2007.

6- ميهوبي مراد، السلطات الإدارية المستقلة في الجزائر، الملتقى الوطني حول السلطات الإدارية المستقلة في الجزائر ، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة 08 ماي 1945 قالمة، يومي 13 / 14 نوفمبر ، 2012.

7- كسال سامية ، مدى شرعية السلطات الإدارية المستقلة ، الملتقى الوطني حول السلطات الإدارية المستقلة في الجزائر ، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة 08 ماي 1945 قالمة، يومي 13 / 14 نوفمبر ، 2012.

7- مزياني فريدة، الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد، الملتقى الوطني حول السلطات الإدارية المستقلة في الجزائر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة 08 ماي 1945 قالمة، يومي 13 و 14 نوفمبر، 2012.

9- قوراري مجدوب ، رقابة القاضي الإداري لقرارات الهيئات الإدارية المستقلة ،أعمال الملتقى الدولي حول دور القاضي الإداري في حماية الحقوق والحريات الأساسية ، أيام 28 و 29 أبريل ، كلية الحقوق مركز جامعي الوادي ، 2010.

10- أعر لخراري ، إجراءات الطعن في قرارات مجلس المنافسة ، الملتقى الوطني حول سلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي ، جامعة عبد الرحمن ميرة ، بجاية ، يومي 23 و 24 ماي 2007.

## II- باللغة الفرنسية .

### A- ouvrages:

1- Rachid Zouaïmia, Droit de la régulation économique ;édition Berti, Algérie.

### B- Les articles :

1- Zouaïmia Rachid, Les autorités administratives indépendantes et la régulations économiques, Idara, n° 28, 2004.

2- ZOUAIMIA Rachid, « Les fonctions répressives des autorités administratives indépendantes statuant en matière économique ».Revue Idara ,N°28,2004.

3- Rachid Zouaïmia, Le Régime contentieux des autorités administratives indépendantes en droit Algérien, Revue de l'École nationale d'administration n° 1, Alger, 2005.

4- DUPUIS-TOUBOL (F), « Le juge en complémentarité du régulateur, la régulation économique,», in FRISON ROCHE (M-A), (s/d de), les régulations économiques: légitimité et efficacité, PRESSES DE SCIENCES PO/ DALLOZ, Paris, 2004.

# الفهرس

## الفهرس :

### المحتويات

الإهداء

كلمة شكر

قائمة المختصرات

العنوان	رقم الصفحة
مقدمة .....	ب
الفصل الأول : النظام القانوني للسلطات الإدارية المستقلة.....	2
المبحث الأول : ماهية السلطات الإدارية المستقلة.....	3
المطلب الأول : نشأة السلطات الإدارية المستقلة .....	4
الفرع الأول : ظهور السلطات الإدارية المستقلة في القانون المقارن .....	4
أولا: السلطات الإدارية المستقلة في الولايات المتحدة الأمريكية.....	5
ثانيا : السلطات الإدارية المستقلة في بريطانيا.....	6
ثالثا : السلطات الإدارية المستقلة في فرنسا.....	7
الفرع الثاني : السلطات الإدارية المستقلة في الجزائر .....	8
المطلب الثاني : مفهوم السلطات الإدارية المستقلة.....	14
الفرع الأول : تعريف السلطات الإدارية المستقلة.....	14
أولا : التعريف اللغوي.....	15
ثانيا : التعريف الاصطلاحي.....	16

- 18..... ثالثا : التعريف القضائي
- 19..... الفرع الثاني : الطبيعة القانونية للسلطات الإدارية المستقلة (خصائصها)
- 20..... أولا : الطابع السلطوي
- 21..... ثانيا : الطابع الإداري
- 23..... ثالثا : الطابع الاستقلالي .
- 24..... المبحث الثاني : نسبية استقلالية السلطات الإدارية المستقلة
- 25..... المطلب الأول : الإستقلالية العضوية للسلطات الإدارية المستقلة .
- 26..... الفرع الأول : مظاهر الاستقلالية العضوية .
- 27..... أولا: من حيث التركيبة البشرية
- 29..... ثانيا: من حيث طريقة تعيين الأعضاء
- 29..... ثالثا: من حيث النظام القانوني للأعضاء
- 31..... الفرع الثاني: حدود الاستقلالية العضوية
- 32..... أولا: تمتع السلطة التنفيذية بسلطة التعيين
- 32..... ثانيا : ظروف انتهاء عضوية الرئيس والأعضاء
- 33..... ثالثا: عدم تحديد مدة انتداب الرئيس والأعضاء
- 33..... رابعا: غياب إجراء الامتناع
- 34..... المطلب الثاني : الإستقلالية الوظيفية للسلطات الإدارية المستقلة
- 35..... الفرع الأول : مظاهر الاستقلالية الوظيفية
- 35..... أولا : الاستقلال المالي
- 36..... ثانيا : الاستقلال الإداري



- 37..... ثالثا: من حيث الشخصية المعنوية.....
- 38..... الفرع الثاني: حدود الاستقلالية الوظيفية.....
- 39..... أولا: تبعية بعض السلطات الإدارية المستقلة ماليا للسلطة التنفيذية ..
- 40..... ثانيا : تبعية بعض السلطات الإدارية المستقلة إداريا للسلطة التنفيذية ..
- 40..... ثالثا: عدم تمتع بعض السلطات الإدارية المستقلة بالشخصية المعنوية ..
- 42..... الفصل الثاني : الرقابة القضائية على السلطات الإدارية المستقلة.....
- 43..... المبحث الأول: تكريس الرقابة القضائية على السلطات الإدارية المستقلة.....
- 44..... المطلب الأول : الأسس القانونية للرقابة القضائية على السلطات الإدارية المستقلة.....
- 45..... الفرع الأول : الاعتراف الدستوري بالرقابة القضائية على السلطات الإدارية المستقلة..
- 45... أولا : موقف الفقه من دستورية الرقابة القضائية على السلطات الإدارية المستقلة. ...
- ثانيا : موقف المجلس الدستوري من الرقابة القضائية على السلطات الإدارية المستقلة.
- 47.....
- 50..... الفرع الثاني : الاعتراف التشريعي بالرقابة القضائية على السلطات الإدارية المستقلة ..
- 51..... أولا : في مجال الإعلام .....
- 52..... ثانيا : في المجال المصرفي.....
- 54..... ثالثا : في المجال الاقتصادي.....
- المطلب الثاني : ازدواجية الاختصاص القضائي في الفصل في منازعات السلطات  
الإدارية المستقلة.....
- 56.....
- 56..... الفرع الأول: الاختصاص الأصلي للقضاء الإداري.....
- 57..... أولا : المعيار العضوي.....
- 59..... ثانيا : المعيار الموضوعي.....

- 63..... الفرع الثاني : الاختصاص الاستثنائي للقضاء العادي
- 64..... أولا : مبررات اختصاص محكمة استئناف باريس
- 65..... ثانيا : مبررات اختصاص مجلس قضاء الجزائر
- 69..... المبحث الثاني : العلاقة بين السلطات الإدارية المستقلة والقضاء
- 70..... المطلب الأول : العلاقة بين السلطات الإدارية المستقلة والقضاء علاقة تكاملية تبادلية .
- 70..... الفرع الأول : مشاركة القاضي في الوظيفة الضبطية
- 74..... الفرع الثاني : مشاركة سلطات الضبط المستقلة في حل النزاعات القضائية
- 74..... أولا : إمكانية اعتماد القاضي آراء وملاحظات ووثائق سلطات الضبط
- 75..... ثانيا: تقديم سلطة الضبط خبرتها التقنية للقاضي قصد فض النزاع
- 76..... المطلب الثاني: العلاقة بين سلطات الإدارية المستقلة والقضاء علاقة تنافسية تناظرية .
- 76..... الفرع الأول : الطبيعة الشبه قضائية لسلطات الضبط المستقلة .
- 76..... أولا: استقلالية سلطات الضبط المستقلة في إصدار قراراتها
- 77..... ثانيا : الاعتماد على المعيار العضوي لتحديد الجهة المختصة
- 79..... الفرع الثاني : تدخل سلطات الضبط في اختصاصات القاضي
- أولا: من خلال الاختصاصات شبه القضائية المعترف بها لسلطات الضبط والمتعلقة
- 79..... أساسا بوظيفة التحكيم
- 80..... ثانيا: من خلال اختصاصات قضائية محضة خاصة في مجال المنافسة .
- 84..... خاتمة
- 90..... قائمة المصادر والمراجع
- 102..... الفهرس

## ملخص المنكرة

إن السلطات الإدارية المستقلة وليدة أزمة عدم الثقة في الإدارات التقليدية، وثمررة بحث عن بدائل انسحاب الدولة من الحقل الاقتصادي وما رافقه من أعباء ومهام جديدة تعجز الإدارة التقليدية عن النهوض بها، وهو ما استوجب إعادة النظر في هياكل الدولة ومهامها بغية تحديد إطار عام لتدخل هذه الهيئات في مجال ضبط ورقابة السوق وحماية الحقوق والحريات العامة وفق معايير الفعالية والنجاعة، بما يكفل حماية النظام العام الاقتصادي والاجتماعي والمصلحة العامة للدولة في مواجهة التحديات الداخلية والأزمات الاقتصادية العالمية .

فكان أول ظهور للسلطات الإدارية المستقلة في الجزائر سنة 1990 بإنشاء المجلس الأعلى للإعلام معتمدا في ذلك على التجربة الفرنسية، ثم عمم هذا النموذج ليشمل مجالات مختلفة (مجال الحريات العامة، المجال الاقتصادي والمالي).

طرح هذا النوع الجديد من الهيئات عدة إشكالات من حيث العناصر المميزة لها سواء من حيث طابعها السلطوي والإداري وخصوصا الاستقلالية تجاه السلطة التنفيذية، فهي لا تخضع لا للرقابة الوصائية أو للرقابة الرئاسية ، إلا أنه وحرصا من المشرع على المحافظة على مبدأ الشرعية ؛ أخضع تصرفاتها للرقابة القضائية ، حيث توصلنا من خلال هذه الدراسة إلى أنها ليست مطلقة سواء من حيث كونها سلطة أو كونها مستقلة، وإن كان المعروف عنها تميزها بالاستقلالية، إلا أن ذلك يبقى نسبي غير مطلق سواء من حيث عدم تكريس بعض العناصر التي تجسد ذلك الطابع أو من حيث تدخلات الدولة سواء من الجانب العضوي أو الوظيفي.

**الكلمات المفتاحية: 1/ السلطات الإدارية المستقلة 2/ النظام القانوني 3/ الطبيعة القانونية 4/ الإستقلالية 5/ الرقابة القضائية 6/ علاقتها بالقضاء.**

### Abstract of The master thesis

The independent administrative authorities are the product of a crisis of mistrust in the traditional administrations, and the fruit of a search for alternatives to the state's withdrawal from the economic field and the accompanying new burdens and tasks that the traditional administration is unable to carry out , This necessitated a review of the state's structures and tasks in order to define a general framework for the intervention of these bodies in the field of market control and control and the protection of public rights and freedoms in accordance with the criteria of effectiveness and efficiency, in order to ensure the protection of the economic and social public order and the public interest of the state in the face of internal challenges and global economic crises .

The first appearance of independent administrative authorities in Algeria was in 1990 with the establishment of the Supreme Council for Information, based on the French experience, and then generalized this model to include various fields (the field of public liberties, the economic and financial field).

This new type of body poses several problems in terms of its distinctive elements, both in terms of its authoritarian and administrative nature, especially its independence towards the executive authority. Subject her actions to judicial oversight, as we concluded through this study that she is not absolute either in terms of being an authority or being independent, although it is known that she is distinguished by her independence, but that remains relative and not absolute, whether in terms of not dedicating some elements that embody that character or In terms of state interventions, whether from the organic or functional side.

**key words: 1/ Independent administrative authorities 2/ Legal system 3/ Legal nature 4/ Independence 5/ Judicial oversight 6/ Relationship to the judiciary.**