

جامعة عبد الحميد بن باديس مستغانم

المرجع: .....

كلية الحقوق و العلوم السياسية

قسم : القانون العام

مذكرة نهاية الدراسة لنيل شهادة الماستر

## سلطات الإدارية المستقلة في ظل الدولة الضابطة

ميدان الحقوق و العلوم السياسية

التخصص: القانون الإداري

تحت إشراف الأستاذة:

علاق نوال

الشعبة: حقوق

من إعداد الطالبة:

بوزيان شهبه

أعضاء لجنة المناقشة

رئيسا

زعيمش حنان

الأستاذة

مشرفا مقرا

علاق نوال

الأستاذ

مناقشا

أيت بن أعر غانية

الأستاذة

السنة الجامعية: 2022/2021

نوقشت يوم: 2022/07/11

# إهداء

إلى أعلى ما أملك إلى أم طيبة علمتني الصبر و القوة و المثابرة  
و الإرادة و العزيمة و التفاؤل ، إلى من ضحت بأعلى لحظاتها لترى أجمل  
نجاحاتي .

إلى أبي الغالي إلى ذلك الرجل الأروع في حياتي إلى من علمني الصمود  
و من حثني على النجاح  
إلى من أخذ بيدي إلى المدرسة أول يوم في مشواري لأصل الان و  
أهدي له هذا النجاح .

إلى إخوتي الأعزاء الاحباء زوهير ، فاطمة ، دعاء ، إيمان ، غفران .  
إلى كل عائلة بوزيان أهدي هذا النجاح .  
إلى زوجي حبيبي أسامة .  
إلى كل رفقاء الدرب و الأصدقاء .  
إلى كل أساتذتي .  
إلى كل هؤلاء أهدي ثمرة جهدي و نجاحي .

بوزيان شهبه

# كلمة شكر

الشكر الأول و الآخر و الظاهر و الباطن لله سبحانه و تعالى الذي أتنا العلم  
مالم نعلم و منحنا الصبر و العقل لإتمام هذا العمل اعتراف ابالود و حفظا للجميل  
و تقديرا للامتنان

و أتقدم بجزيل الشكر و بأسمى عبارات التقدير و الاحترام لأستاذتي الكريمة  
"علاق نوال"

التي قاسمتني متاعب هذا العمل و قبولها تأطيري و لتوجيهاتها القيمة في سبيل  
تحسين هذا البحث العلمي ، و إلى أعضاء لجنة المناقشة لقبولهم موضوع المذكرة

كما أشكر كل الأساتذة الذين علمونا حروفا من ذهب في جميع المستويات  
وصولاً إلى هذا النجاح .

و جزيل الشكر إلى الطاقم الإداري لكلية الحقوق و العلوم السياسية لجامعة  
عبد الحميد ابن باديس - مستغانم - على كل المجهودات الجبارة و المبذولة في  
سبيل هذا النجاح .

مقدمة

إن تطور وظيفة الدولة، وتنامي ظاهرة العولمة، من خلال إزالة الحدود الاقتصادية بين الدول، وانسحاب الدولة من اقتصاد السوق، وذلك في المجال الاقتصادي. قد أثر ذلك التغيير في وظائف الدولة، وبذلك تحولت الدولة من دولة متدخلة إلى دولة ضابطة، وأدى هذا التغيير إلى ظهور أشكال جديدة للضبط، ممثلة في السلطات الضبط المستقلة، حيث كان ظهور هذه السلطات استجابة لكثير من انشغالات، لعل من أهمها تجنب الإفراط في تسييس الإدارة التقليدية، فهي لا تتوفر على ضمانات الانحياز والحياد الأعوان الاقتصاديين لعدم تمتع بالاستقلالية

وعلى هذا الأساس ظهرت سلطات الإدارية المستقلة، كتنظيم جديد يتماشى مع مرحلة اقتصاد السوق، كون أن الإدارة التقليدية غير قادرة على احتواء هذا التحول ومسايرته، وذلك لعدم ملائمة الوسائل التقليدية، وعدم تلبيتها لحاجة ضبط اقتصادي وحماية الحريات. وجاءت فكرة الضبط لمعالجة قصور آليات تقليدية للتنظيم التي لا تتوافق مع وظيفة الدولة الضابطة، وتقلبات السوق.

ولقد ظهرت فكرة سلطات الإدارية المستقلة أو سلطات الضبط المستقلة، بداية من الدول الغربية، ففي بريطانيا تعرف بالوكالات المستقلة الشبه الحكومية، أما في أمريكا تعرف باسم الوكالات المستقلة، وظهرت لضمان استقرار المؤسسات، وتطوير اختصاص المهني، أما في فرنسا فتعرف بالسلطات الإدارية المستقلة وتم ظهورها باسم المنفعة العامة لتعويض انسحاب الدولة، تم منحها مهام لا يمكن تحويلها للإدارة التقليدية والإشراك المتعاملين الاقتصاديين والمتعاملين الاجتماعيين، في وضع القواعد لتلك المجالات التي تنظمها.

أما في الجزائر فقد عرف التشريع اكتساح بعض الأنظمة القانونية الخاصة بالدول الغربية، إذا نلاحظ تغيرات دستورية، وتحرير الاقتصاد، والتخلي عن النهج الاشتراكي في التسيير أي انسحاب الدولة من الحياة الاقتصادية، عبر أسلوب إزالة التنظيم وترك المبادرة لرأس المال الخاص أي الخصوصية.

الوضع الذي صاحبه ظهور السلطات الإدارية المستقلة أو سلطات الضبط المستقلة في بداية التسعينيات من القرن الماضي، تحت تأثير الايديولوجية الغربية، أي نموذج الغربي لضبط مختلف القطاعات، وتعتبر القطاعات التي ظهرت في هذه السلطات تلك التي توجهت خصوصا نحو الاستثمارات، كما هو الحال القطاع البنوك والمؤسسات المالية، وأيضا بالنسبة لقطاع الاتصالات وقطاع الكهرباء والغاز.

وتعتبر هذه السلطات من المؤسسات الجديدة في جهاز الدولة في الجزائر، والتي تقوم بالضبط في مختلف القطاعات المتعلقة بالاستثمار أو غيرها، التي وصل عددها سنة 2010 إلى خمسة عشر سلطة ضبط مستقلة.

وتجدر الإشارة أن هذه السلطات تختلف فيما بينها، فهي لاتخضع لنظام قانوني موحد من حيث نوعها ومجالاتها، وبالتالي يمكن القول أنه لا توجد نموذج قانوني موحد يطبق على هذه السلطات بصفة عامة.

رغم اشتراكها في بعض الخصائص والعناصر متمثلة في القيمة القانونية للنصوص المنشأة لها، حيث تعتبر كلها ذات طابع تشريعي، وتشارك في كونها تتمتع بالطابع السلطوي والإداري وبالاستقلالية تميزها عن باقي إدارات بنسب متباينة ومتفاوتة فيما بينها، وتشارك في كون أنها موجه أساسا للضبط وتنظيم المجال الاقتصادي والمالي، وذلك باحترام قواعد السوق بين اقتصاديين، ومن أجل ذلك منحها المشرع الجزائري سلطات إدارية مستقلة مجموعة من اختصاصات المختلفة، وذلك عن طريق التنظيم أو عن طريق الرقابة إلى جانب السلطة القمعية.

### أهمية الموضوع:

تتجلى أهمية موضوع السلطات الإدارية المستقلة في الدور الذي تلعبه في المجال الاقتصادي المالي في مختلف النظم القانونية بصفة عامة، وبالجزائر على وجه الخصوص، فهي تقوم بالضبط في قطاع ما يكون ضمن اختصاصها، بحيث يكون لهذا القطاع مكانة معتبرة في المجال الاقتصادي والمالي، فهما يعتبران ضمانا للاستقرار الدولة، واستمراريتها

وهنا تكمن أهمية السلطات الإدارية المستقلة، كنمط جديد في التسيير في المجالات الاقتصادية والمالية، والتخلص من رواسب الإدارة الكلاسيكية، وتضمن الفعالية وحسن التنظيم ومراقبة وردع كل الممارسات المخالفة لاختصاصاتها في القطاع المكلفة بها في إطار القوانين والمراسيم التي أنشأت بموجبها.

كما تم التركيز على مجلس المنافسة الذي يعتبر من أهم السلطات الإدارية المستقلة من دور فعال على الساحة الاقتصادية باعتباره جهازا للضبط العام وكذلك المساهمة في تقديم دراسة تجمع بين موضوع سياسي بالدرجة الأولى وموضوع اقتصادي من جهة أخرى في قالب قانوني.

وما يزيد من أهمية الموضوع وفعاليتيه أنه يقدم ضمانة للرأي العام لحياد الإدارة كما يسمح بمشاركة واسعة للمهنيين في ضبط نشاطهم.

### أسباب اختيار الموضوع :

يمكن تمييز بين هذه الأسباب أسباب الذاتية وأسباب الموضوعية.

تتمثل الأسباب الذاتية عموما في الميل الذاتي، والرغبة الشخصية في دراسة الموضوع السلطات الإدارية المستقلة في ظل الدولة الضابطة، واستخلاص طبيعة ونشاط هذه السلطات .

أما أسباب الموضوعية التي قادتنا في اختيار الموضوع ندرة البحوث والدراسات، فالمؤلفات المتعلقة بموضوع السلطات الإدارية المستقلة قليلة، نكاد أن لا نعثر عن كتب ومؤلفات المتخصصة بالموضوع، رغم وفرة المعلومات عبر الانترنت، إلا أنها لا تتمتع بالمصداقية، ربما السبب يرجع إلى حداثة هذه السلطات في الجزائر أو أي دولة أخرى، وأيضا إلي تشعب جزئيات الموضوع وفروعه، حيث يصعب دراسة جميع هذه السلطات في التشريع الجزائري، أو جمعها وتطرق إلى مختلف جوانبها في المذكرة واحدة.

ولذا قمنا بدراسة هذه السلطات عامة، دون مع التركيز على نموذج واحد والمتمثل في: مجلس المنافسة من هذه السلطات. ولذلك نأمل أن تكون هذه الدراسة مفيدة ، وان التقدم الإضافية اللازمة لدراسات القادمة حول هذا الموضوع.

### المناهج المستخدمة في الموضوع:

اعتمدت هذه الدراسة على ثلاثة مناهج، وهي منهج تحليل المضمون الذي يتناسب وتحليل النصوص القانونية، والآراء الفقه، بما يمكن من تبيان مواطن النقص والقوة ، ومن ناحية أخرى تركيز بشكل ثانوي على منهج المقارن ومنهج التاريخي ، وذلك من خلال تطرق إلى نشأة وظهور السلطات الإدارية المستقلة في كل من الدول الأنجلوسكسونية وفرنسا والجزائر.

### الصعوبات:

واجهتنا صعوبات أثناء إنجاز هذه المذكرة وتتمثل هذه الصعوبات في: حداثة الموضوع وقلة المراجع المتخصصة، وكثرة القوانين وصعوبة تجميعها، بالإضافة إلى التعديلات المستمرة وتكمن كذلك الصعوبة في قلة المراجع بالعربية بالإضافة إلى تشعب وتوسع الموضوع وتعدد جوانبه سواء كانت قانونية، اقتصادية أو سياسية . إن مسألة الرقابة على أعمال السلطات الإدارية المستقلة أثارت عدة تساؤلات باعتبار أن هذه السلطات مستقلة على السلطات الإدارية التقليدية ، و بالتالي لاتخضع للرقابة السلمية ولا الوصائية الخاضعة لها الهيئات التقليدية ، لذلك سنحاول التركيز على الرقابية القضائية المفروضة على هذه السلطات ، دون إغفال مسألة الإستقلالية والتي تعتبر ميزة تختص بها السلطات الإدارية المستقلة عن غيرها من السلطات الأخرى .

بناء عليه سيكون الإنطلاق من دراسة النصوص المنشئة لهذه السلطات من خلال التطرق إلى جانب إستقلالية هذه السلطات ، خضوع أعمالها للرقابة القضائية و عليه فإن دراسة ستنمحوح حول الإشكالية التالية :

إلى أي مدى تخضع السلطات الإدارية المستقلة للرقابة ؟ وكيف كرس المشرع هذه الرقابة بالنظر إلى طبيعة هذه السلطات ؟

تم تقسيم الدراسة إلى فصلين :

الفصل الأول بعنوان النظام القانوني للهيئات الإدارية المستقلة حيث قسمنا هذا الفصل إلى مبحثين المبحث الأول بعنوان نشأة وتطور الهيئات الإدارية المستقلة ، وفي المبحث الثاني إلى الهيئات الإدارية المستقلة ضمن النظام المؤسسي للدولة

أما الفصل الثاني سنتطرق فيه مدى استقلالية السلطات الإدارية المستقلة و الرقابة القضائية في المبحث الأول سنتطرق استقلالية السلطات الإدارية المستقلة ، وفي المبحث الثاني سنتطرق إلى رقابة القاضي العادي العدلي على السلطات الادارية المستقلة

وفي الأخير أنهينا هذا البحث بخاتمة تتضمن مجموعة من النتائج والتوصيات التي توصلنا لها من خلال هذه الدراسة.

الفصل الأول  
النظام القانوني للهيئات  
الإدارية المستقلة

إن تطور النشاط الاقتصادي وتشعب مجالاته وتعقيداتها، أبحث الدولة عاجزة عن مواجهة المستجدات الجديدة وتنظيم هذه الأنشطة نظرا لخصوصيتها وتطورها السريع، فأصبح من الضروري اللجوء إلى آليات جديدة لتدارك هذا النقص، وعليه استخدمت السلطات الإدارية المستقلة<sup>1</sup> لتكون بمثابة هيئات معاونة للدولة تستعين بها هذه الإنجاز مهام وأعمال دقيقة وفنية متخصصة، وذلك في مجالات محددة غير أن البنية القانونية والإدارية لهذه الهيئات قد تطورت في النظام الفرنسي، ولا زالت بكرا في الجزائر بالرغم من أن الإصطلاحات الاقتصادية التي أعقبت صدور القانون رقم 86-01 المتعلق بالقانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الاقتصادية<sup>2</sup> مما مهد الأرضية لظهور بعض النماذج من هذه الهيئات الإدارية حيث تقوم هذه الأخيرة على منظمة متميزة ومستقلة خارج إطار وقواعد الوظيفة التنفيذية عن الإدارات التقليدية

حيث تم انتقالها من دولة مسيرة إلى دولة ضامنة<sup>3</sup> - أي ضابطة - وبذلك ظهرت سلطات الإدارية المستقلة، أو المسماة سلطات الضبط المستقلة موضوع دراستنا، حيث نتطرق في هذا الفصل إلى هذا ما يدفعنا إلى التساؤل: ماهي السلطات الإدارية المستقلة؟ المبحث الأول: ماهية السلطات الإدارية المستقلة وتطورها التاريخي في النظم القانونية المختلفة أما في المبحث الثاني: ندرس مكانة السلطات الإدارية المستقلة والطبيعة القانونية لها (الطابع السلطوي والطابع الإداري).

<sup>1</sup> - في فرنسا يستعمل المشرع كلا من مصطلحات للتعبير عن الهيئات المستقلة.

أ- السلطات الإدارية لهيئة وسيط الجمهورية وهيئة الدفاع عن الطفولة.  
ب- السلطات الإدارية المستقلة CNL. CWDS. HALDE, ARCEP

ت- السلطات العمومية المستقلة AMF. ACAM. AFLD

<sup>2</sup> - القانون الذي الغي جزئيا بموجب المادة 280 من الأمر رقم 95-25 المؤرخ في 25 سبتمبر 1995 المتعلق بتسيير الأموال التجارية التابعة للدولة الجريدة الرسمية العدد 95 لسنة 1995.

<sup>3</sup> - بلطرش منى، سلطات الإدارية المستقلة في المجال المصرفي، وجه جديد لدور الدولة، مجلد الإدارة، عدد 24، سنة

**المبحث الأول: نشأة وتطور الهيئات الإدارية المستقلة .**

تستدعي الدراسة في هذا المبحث، التطرق إلى :

المطلب الأول: نشأة وظهور هذه السلطات الإدارية وتطورها.

المطلب الثاني: مفهوم السلطات الإدارية المستقلة.

**المطلب الأول: ظهور وتطور الهيئات الإدارية المستقلة في الدول الأنجلو سكسونية:**

تشكل السلطات الإدارية المستقلة اليوم وجهة جديدة لدور الدولة في المجال الاقتصادي،

سواء في القانون المقارن<sup>1</sup>، كالولايات المتحدة الأمريكية أو فرنسا، أو في القانون الجزائري.

ويرجع الفضل في ظهور السلطات الإدارية المستقلة للدول الأنجلوسكسونية، التي

اقتبست منها فرنسا هذا الشكل أو الأسلوب الجديد للضبط الاقتصادي.

ولذا سنتطرق في دراستنا إلى تطور الهيئات الإدارية في الدول الأنجلو سكسونية

وفرنسا (فرع أول) وأخيرا وظائف الهيئات الدارية المستقلة (فرع ثاني)

**الفرع الأول : تطور الهيئات الإدارية في الدول الأنجلوسكسونية وفرنسا**

يفرض علينا التطور التاريخي، التعرض الهيئات الإدارية المستقلة في أمريكا (أولا)،

وكذا الهيئات الإدارية المستقلة في بريطانيا (ثانيا)، ومن ثم الهيئات الإدارية المستقلة في

فرنسا (ثالثا).

**أولا: الهيئات الإدارية المستقلة في أمريكا :**

تم إنشاء أول مؤسسة للسلطات الإدارية في أمريكا وهي اللجنة التجارية بين الولايات،

وكانت تتبع وزارة الداخلية منذ إنشائها عام 1887، وتم فصلها عن وزارة الداخلية عام

1889، لتصبح هيئة مستقلة، ومنذ مطلع ثلاثينات القرن الماضي، قام الكونغرس الأمريكي

بإنشاء العديد من المكاتب والمؤسسات المستقلة مثل:

- اللجنة الفيدرالية للعمل FTC

<sup>1</sup>- الأعراب أحمد، السلطات الإدارية المستقلة في المجال المصرفي، مذكرة مقدمة لنيل شهادة ماجستير في القانون،

تخصص قانون أعمال، كلية حقوق، جامعة بومرداس، سنة 2006/2007، ص7.

- لجنة التنظيم النووي SES
- مجلس علاقات العمل الوطني NLRB
- لجنة اتحادية الاتصالات FCC
- وكالة حماية البيئة.

وما تجدر الإشارة إليه إن المشرع الأمريكي، اصطح تسميات مختلفة على السلطات الإدارية المستقلة، مثل لجان، أو مجالس أو مكاتب.

حيث تم إنشاء السلطات الإدارية المستقلة بالولايات المتحدة الأمريكية في جو تنازعي وخاصة عند تدخل الرئيس الأمريكي «روزفلت» في إنهاء مهام رئيس إحدى سلطات الضبط، هذا التصرف الذي اعتبره الكونغرس بمثابة مساس باستقلالية هذه الهيئات.

وبالتالي نستخلص من خلال التجربة الأمريكية على أن هناك أنموذجا أمريكيا للسلطات الإدارية المستقلة يقوم بنفس الدور الذي تقوم بها السلطات الإدارية المستقلة ببريطانيا وفرنسا.

#### ثانيا: الهيئات الإدارية المستقلة في بريطانيا:

ظهرت السلطات الإدارية المستقلة في بريطانيا، تحت تسمية المنظمات الغير الحكومية شبه مستقلة- (وهو التعبير السائد لوصف السلطات الإدارية المستقلة المعروفة باختصار «Qungos» وتتدخل السلطات الإدارية المستقلة في مجالات عدة اقتصادية، اجتماعية وثقافية ووظيفتها تكون إدارية حيث زاد عددها حوالي مائة واثنان وخمسون (52) خلال عام 1978<sup>1</sup>.

<sup>1</sup>- نذكر على سبيل المثال: لجنة الأمن والأوراق المالية وكذا المجلس الوطني لعلاقات العمل حنفي عبد الله، السلطات إدارية المستقلة، دراسة مقارنة

ويمكن القول أن هناك كثير من اللجان والمجالس والمؤسسات المستقلة في الوقت الراهن، ومن أكثرها شهرة<sup>1</sup>:

❖ مؤسسة الفيلم البريطاني

❖ هيئة الإذاعة البريطانية

❖ مجلس أبحاث الدواء

❖ سلطة الطيران المدني

❖ مركز دراسات البيئة

ونلاحظ أن أفضل التعريفات التي أطلقت من الناحية الواقعية في بريطانيا على هذه السلطات بصفة عامة (المنظمات الغير الحكومية شبه مستقلة).

### ثالثا: الهيئات الإدارية المستقلة في فرنسا

ويرجع البعض ظهور سلطات إدارية مستقلة في فرنسا إلى خلفيات متعددة وذلك من أجل المنفعة العامة كهيئات محايدة لتعويض انسحاب الدولة وقصور الإدارة الكلاسيكية عن مسايرة متطلبات المواطنين الإدارية والاقتصادية، ومنحها مهام جديدة لا يمكن تحويلها إلى الإدارة التقليدية<sup>2</sup>، أي أن ظهور سلطات إدارية مستقلة أساسه منع سلطة سياسية من التدخل في تسيير مباشر لبعض نشاطات، والوصول إلى إشراك متعاملون اقتصاديون واجتماعيين، وقد ظهر مصطلح. سلطة إدارية مستقلة.<sup>3</sup>

لأول مرة في التشريع الفرنسي بموجب قانون صادر في: 16/01/1978 ، الذي أنشئ لجنة وطنية للإعلام وحرية CNIL، التي كيفت صراحة سلطة إدارية مستقلة، وان هذه اللجنة لاتخضع لا للسلطة الرئاسية ولا للوصاية الإدارية.

<sup>1</sup> بلغ عدد المنظمات غير الحكومية شبه مستقلة « quangos » عام 1978 إلى : 252 منظمة - انظر M. GENTOT.op.cit , p26

<sup>2</sup> لفهمي مصطفى أبو زيد، الوسيط في القانون الإداري، الجزء الأول، دار المطبوعات، مصر، 2003، ص370.

<sup>3</sup> كسال ليليا، السلطات الإدارية المستقلة في المجال المالي، مذكرة لنيل إجازة القضاء، دفعة 16، سنة 2005-2008، ص 04.

وفيما بعد تم إنشاء هيئات أخرى من نفس النموذج وأهمها الهيئة العليا للسمعي

البصري « haute autorite de l'audiovisuel » la

ثم تم إنشاء اللجنة المتعلقة بشفافية وتعددية الصحافة في القانون 23 أكتوبر 1984.

« commision pour la transoarence et la pluralisme de la presse »

وكذا لجنة عمليات البورصة الفرنسية « COB » التي عرفت تكييفات مختلفة باختلاف القوانين المنظمة لها.

إذ يؤكد الفقيه الفرنسي إن الخاصية الأساسية هي الاستقلالية وهو عنصر مميز بين السلطات المستقلة والهيئات الإدارية الكلاسيكية الأخرى، وإن عنصر الاستقلالية سواء الاستقلالية العضوية أو الوظيفية هي التي تسمح للهيئات الإدارية المستقلة بتحقيق المهمة الموكلة لها، والمتمثلة في ضبط السوق الاقتصادي والمالي.

### الفرع الثاني: تطور الهيئات المستقلة في الدول العربية والجزائر

بدخول الجزائر اقتصاد السوق، فرض على الدولة الانسحاب من المجال الاقتصادي والمالي، وإنشاء سلطات إدارية مستقلة تتكفل بمهمة ضبط النشاط الاقتصادي، فكان من الضروري تعويض هذا الانسحاب، نظر الحاجة السوق إلى تواجد السلطة العامة فيه.

### أولاً- في الدول العربية

تعتبر سلطات الضبط الاقتصادي والمسماة أيضا بالسلطات الإدارية المستقلة، مؤسسات جديدة من المؤسسات المكونة لجهاز الدولة في الجزائر.<sup>1</sup> لم يظهر هذا النوع من السلطات في القانون الجزائري، إلا مع بداية سنوات التسعينيات، بحيث اعتمد المشرع الجزائري في ذلك على التجربة الفرنسية<sup>2</sup>

<sup>1</sup>- لباد ناصر، القانون الإداري، التنظيم الإداري، الجزء الأول، الطبعة الثانية، مزيدة ومنقحة، دون دار النشر، الجزائر، 2001، ص 101.

<sup>2</sup>- لباد ناصر، السلطات الإدارية المستقلة، مجلة إدارة، العدد الأول، 2001، ص 08.

حيث ظهرت في أجواء مشحونة بالشك والريبة، والحذر وسوء الظن في أجهزة الدولة التقليدية، ومخافة طغيان السياسة على السلطة الإدارية ويمكن رد هذه الأسباب إلى أربعة أنواع هي:

أ: في مصر:

شهدت الجزائر مع بداية الثمانينات -1983- انخفاض أسعار النفط وهو ما أدى إلى بروز سلسلة من المشاكل والتي تمثلت مظاهرها في : . تخلف مشاريع الدولة وانخفاض قدراتها الشرائية، وتخليها عن دعم أسعار المواد الاستهلاكية بالإضافة إلى انتشار الفساد الإداري، كل ذلك أدى إلى فقدان الثقة في السلطة وخلفت ردود أفعال تطالب بالتغيير.

وعليه كانت الظروف الاقتصادية أثرا بالغا على الشعب والدولة على حد سواء، كل هذه الأسباب ساهمت في صدور دستور 23 فيفري 1989 والذي حمل في طياته جملة من الإصلاحات الاقتصادية والإدارية المتمثلة في أداء المهام المنوطة بها.<sup>1</sup> جاء دستور 1989 لتجديد وتحديث القواعد المسيرة للاقتصاد وعلاقتها بالدولة وذلك من خلال عدة نصوص نذكر منها :

1- تخلي الدستور عن احتكار الدولة للتجارة الخارجية

2- إقرار حق الملكية الخاصة من دون قيد.

3- حصر الملكية العامة في ثروات الطبيعية والمرافق العامة.

4- تحرير الاقتصاد من التسيير الإداري وهو ما أدى بالدولة الجزائرية إلى رفع الاحتكار وانسحابها من النشاط الاقتصادي وذلك في ظل الإصلاحات الليبرالية وهو ما دفع بالسلطات العمومية لتبني مطالب دعاة الإصلاح الاقتصادي المرتبط بفتح المجال لقانون السوق والقطاع الخاص دون قيد.

<sup>1</sup> العايب سامية، السلطات الإدارية المستقلة، محاضرات لمقابلة على الطلبة السنة أولى ماستر، منازعات ادارية جامعة

**ب : في المغرب :**

- الحذر أو عدم الثقة في الدولة، والرغبة في خلق تعبير أوسع من التعبير الذي يقدمه التمثيل السياسي<sup>1</sup>.

- تقديم ضمانات قوية لحياد تدخلات الدولة<sup>2</sup>.

- تطبيق سياسة إصلاح الدولة من منتجة للضوابط والمقاييس إلى دولة ضابطة. (état régulateur)

- المتطلبات الأوربية بالنسبة لدول الاتحاد، حيث يفرض هذا الأخير فتح قطاعات معينة على المنافسة كالمواصلات والطاقة، وإقامة نظام ضبط خاص بكل قطاع<sup>3</sup>

**ج: في تونس:**

وتتمثل هذه الأسباب في متطلبات حماية الحريات العامة للأفراد، لذلك تم تكليف السلطات الإدارية المستقلة بضبط قطاعات حساسة ذات علاقة مباشرة بحريات الأفراد.

**د : أسباب تقنية: وأذكر من بينها :**

- عدم تكيف الوسائل التقليدية للتعبير عن السلطة السياسية (القرارات النافذة، السلطات القائمة) مع متطلبات هذه القطاعات.

- تطبيق أسس الضبط الاقتصادي للقطاعات الهامة في الدولة، وتكريس نظام تسيير تكيف مع التحولات الاقتصادية المعاصرة.

- السماح بمشاركة واسعة للأشخاص من أصول واختصاصات مختلفة، وخاصة المهنيين في ضبط قطاع نشاطهم.<sup>4</sup>

<sup>1</sup>- أوليفييه ديهامل، مرجع سابق، ص 703.

<sup>2</sup>- زوار حفيظة، المرجع السابق، ص 06.

<sup>3</sup> - GROUPE ISP ; OP : CIT

<sup>4</sup>- زوار حفيظة، المرجع السابق، ص 06.

**ثانيا: تعداد السلطات الإدارية المستقلة في الجزائر:**

إن ظهور السلطات الإدارية المستقلة في والمسماة كذلك بسلطات المستقلة أو بسلطات الضبط في الجزائر كان في بداية التسعينيات من القرن الماضي والتي شملت القطاع الاقتصادي والمالي على خلاف مارأيناه في القانون المقارن، بإنشاء هيئات في مجالات مختلفة كما هو الحال في فرنسا بإنشائها لهيئات في موضوع حماية حقوق وحرريات المواطنين.

ويبلغ عدد السلطات الإدارية المستقلة في الجزائر حاليا حوالي خمسة عشر عشر (15) سلطة، تختلف السلطات الإدارية المستقلة عن السلطات التقليدية، بأنها لا تخضع لأية رقابة إدارية أو وصائية، ولا تخضع لمبدأ التدرج الهرمي الذي تتميز به الإدارة والهيكل المكونة لها كما لا تعتبر الهيئات المستقلة لجانا استشارية ولا مرافق عامة. ولهذا سنقوم بإحصاء السلطات الإدارية المستقلة الى:

**1- مجلس النقد والقرض:**

تبنّت الجزائر الإصلاحات الاقتصادية ابتداء من 1988، لتشمل حتى القطاع المصرفي، بحيث أدخلت تعديلات مهمة على هيكل النظام المصرفي، سواء المتعلقة بهيكل البنك المركزي (سابقا) أو بالخلية المكلفة بالسلطة النقدية، هذه الأخيرة أنشأها قانون النقد والقرض 90-10، وتتمثل في مجلس النقد والقرض<sup>1</sup>، الذي كان يحتكر وظيفة إدارة البنك المركزي (سابقا) والسلطة النقدية، لكن حاليا أصبح ينفرد بالسلطة النقدية دون الوظيفة الإدارية التي حولت لمجلس إدارة البنك المركزي (سابقا)، استنادا إلى أحكام الأمر رقم 01-01-01<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> حدري سمير، السلطات الإدارية المستقلة الفاصلة في المواد الاقتصادية والمالية، مذكرة لنيل درجة الماجستير في القانون، فرع قانون الأعمال، جامعة بومرداس، 2006، ص14.

<sup>2</sup> المادة 19 من قانون رقم 90-10 بعد تعديلها بموجب الأمر رقم 01-01 المؤرخ في 07 فيفري 2001، المعدل والمتعم للقانون رقم 90-10 المتعلق بالنقد والقرض، الجريدة الرسمية، العدد 14، سنة 2001.

اهتمت الدولة الجزائرية بالمجال المصرفي، نظرا لأهميته في الاقتصاد الوطني هذا من جهة، ومن جهة أخرى كان لزاما عليها أن تواكب الظروف الاقتصادية في الدولة، لذا أصدر أمر 03-11 المتعلق بالنقد والقرض، وبذا ألغي كل الأحكام السابقة المخالفة له.

## 2- اللجنة المصرفية:

أنشئت اللجنة المصرفية بموجب قانون 90-10، تختص بمراقبة مدى احترام البنوك والمؤسسات المالية لأحكام التشريعية والتنظيمية، وقواعد حسن سير المهنة.

كما تتولى اللجنة المصرفية عند الاقتضاء، البحث عن المخالفات، بالإضافة إلى توقيع عقوبات تأديبية على مخالفتي القواعد القانونية وأخلاقيات المهنة<sup>1</sup>

## 3- لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها:

لم يحدد النص القانون المنشئ للجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، طبيعتها القانونية، بل اكتفي بوصفها " سلطة سوق القيم المنقولة "، أما المادة 420 من المرسوم التشريعي رقم 93-10 بعد تعديلها بموجب القانون رقم 03-04 تنص: " تؤسس سلطة ضبط مستقلة لتنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي ".

## 4- مجلس المنافسة:

يعتبر مجلس المنافسة أداة لحماية السوق من الممارسات المخلة بالمنافسة الحرة، فهو يضبط وينظم الحياة الاقتصادية التي تسود فيها المنافسة الحرة، وبيباشر هذا المجلس رقابته على مختلف القطاعات الاقتصادية، فكلما وجدت ممارسة مخلة بالمنافسة الحرة، إلا وتدخل لوضع حد لها.

<sup>1</sup> - بلطرش مني، السلطات الإدارية المستقلة في المجال المصرفي: وجه جديد لدور الدولة، مجلة إدارة، العدد 02، 2002، ص 67.

**5- سلطة ضبط البريد والمواصلات:**

تنص المادة 10 من القانون رقم 03-2000 المتعلق بالبريد والمواصلات السلوكية واللاسلكية على أنه: " تنشأ سلطة ضبط مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي "

**6- هيئة الضبط في المجال المنجمي:**

عمدت الدولة قصد تسيير المنشأة الجيولوجيا والممتلكات المنجمية ومراقبة المناجم<sup>1</sup> إلى إنشاء جهازين يتكفلان بذلك<sup>2</sup>، وهما:

**6-1- الوكالة الوطنية للممتلكات المنجمية:**

تنص المادة 44 من القانون رقم 01-01 المتعلق بالمناجم على أنه: تنشأ وكالة وطنية للممتلكات المنجمية، وهي سلطة إدارية مستقلة ."

**6-2- الوكالة الوطنية للجيولوجية:**

تنص المادة 45 من القانون رقم 01-01 المتعلق بالمناجم على أنه: " تنشأ وكالة وطنية للجيولوجيا والمراقبة المنجمية، وهي سلطة إدارية مستقلة...".

**7: لجنة ضبط الكهرباء والغاز:**

الفرض السير التنافسي والشفاف لسوق الكهرباء والغاز، تم إنشاء لجنة ضبط بموجب القانون رقم 01-02، مكيفا إياها بهيئة مستقلة، تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، حيث تنص المادة 112 من القانون المذكور أعلاه: لجنة الضبط هيئة مستقلة تتمتع بالشخصية القانونية والاستقلال المالي".<sup>3</sup>

<sup>1</sup>- القانون رقم 01-01، يتعلق بالمناجم، المرجع السابق.

<sup>2</sup>- حدري سمير، السلطات الإدارية المستقلة...، مرجع سابق، ص 19.

<sup>3</sup>- قانون رقم 01-02 مؤرخ في 05 فيفري 2002، يتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات، الجريدة الرسمية، العدد 08 السنة 2002.

**8- سلطة ضبط النقل:**

يعتبر النقل نشاط للمرفق العام، هذا الأخير يسمح للأشخاص بالتنقل من مكان إلى آخر عبر التراب الوطني، ويعد وسيلة فعالة لتفعيل الاقتصاد الوطني، للوصول إلى أحسن شروط الجودة والسعر واحترام القواعد العامة المنصوص عليها في قانون النقل، وكذلك تحقيق جو تنافسي وشفاف في سوق النقل، لفائدة المستهلكين والمتعاملين.

تم إنشاء سلطة لضبط النقل بموجب قانون المالية لسنة 2003،<sup>1</sup> ويرى الأستاذ "خلوفي" أن سبب إنشاء هذه اللجنة يرجع إلى الصعوبات التي عانت منها الدولة في تشييد المطار الدولي للجزائر العاصمة<sup>2</sup>

**9- لجنة الإشراف على التأمينات:**

يتميز قطاع التأمين بالأهمية كونه يعتبر كوسيلة لدرء المخاطر. أنشئت لجنة الإشراف على التأمينات التي لم تحظ بتكليف صريح من طرف المشرع، بحيث اكتفي باعتبارها اللجنة"، فالمادة 26 من قانون 04-06 المعدلة للمادة 209 من الأمر رقم 07-95 المتعلق بالتأمينات<sup>3</sup> تنص: "تتشأ لجنة الإشراف على التأمينات...".

**10- الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته .**

تعد ظاهرة الفساد، آفة تعاني منها معظم الدول إن لم نقل كلها. تم إنشاء هذه الهيئة لتنفيذ الإستراتيجية الوطنية في مجال الفساد. حيث أن المادة 18 تنص : " الهيئة سلطة

<sup>1</sup>- قانون رقم 02-11، يتضمن قانون المالية، المرجع السابق.

<sup>2</sup> - KHELLOUFI (R), Les institutions de la régulation , RASJEP , N° 02 , 2003 , p 104.

<sup>3</sup>- قانون رقم 04-06، يعدل ويتم الأمر رقم 07-95 المتعلق بالتأمينات، المرجع السابق.

إدارية مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي...<sup>1</sup>، بعدما صادقت الجزائر  
ويتحفظ على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد.<sup>2</sup>

لكن تجدر الإشارة إلى أن أنه المشرع الجزائري أنشاء سلطات من نوع آخر، بمعنى  
ليست إدارية وإنما هي سلطات تجارية، مثل الوكالة الوطنية لتنمين موارد المحروقات  
(النفط)، والوكالة الوطنية لمراقبة النشاطات وضبطها في مجال المحروقات.<sup>3</sup>

### 11- سلطة ضبط المياه:

عمد المشرع الجزائري إلى إنشاء سلطة أكلت لها مهمة ضبط المياه، أوردها المشرع  
في قانون المياه لسنة 2005.<sup>4</sup> والملاحظ أن المشرع لم يحدد طبيعتها القانونية على عكس  
بعض السلطات الأخرى.

### 12- سلطة ضبط سوق التبغ والمواد التبغية:

تم إنشاء سلطة ضبط سوق التبغ والمواد التبغية بالمرسوم التنفيذي رقم 04-331  
مؤرخ في 18 أكتوبر سنة 2004، يتضمن نشاطات صنع المواد التبغية واستيراده  
وتوزيعها<sup>5</sup>، إلا أنها لا يمكن اعتبارها بمثابة سلطة إدارية مستقلة، بما أنها تابعة لوزارة  
المالية، وبما إنها المديرية العامة للضرائب هي التي تمارس صلاحيات هذه السلطة ريثما يتم  
تنصيبها.

<sup>1</sup>- أنظر قانون رقم 06-04، يتعلق بالوقاية من الفساد، المرجع السابق.

<sup>2</sup>- كان ذلك بموجب المرسوم الرئاسي رقم 04-128 المؤرخ في 19 أبريل سنة 2004، يتضمن التصديق بتحفظ على  
اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، المعتمدة من قبل الجمعية العامة للأمم المتحدة بنيويورك يوم 31 أكتوبر سنة  
2003، الجريدة الرسمية، العدد 26 لسنة 2003.

<sup>3</sup>- قانون رقم 05-07 مؤرخ في 28 أبريل 2005، يتعلق بالمحروقات، الجريدة الرسمية، العدد 50 لسنة 2005.

<sup>4</sup>- قانون رقم 05-12، يتعلق بالمياه، المرجع السابق.

<sup>5</sup>- الجريدة الرسمية، العدد 66 الصادر في 18 أكتوبر 2004.

**13- الوكالة الوطنية لتثمين موارد المحروقات:**

تم تأسيس هذه الوكالة بموجب الأمر 05-07، المتعلق بالمحروقات والمعدل والمتمم بالقانون 06-10، المؤرخ في 29 جويلية 2006،<sup>1</sup> حيث تنص المادة 12 من الأمر 05-07 على ما يلي: " تنشأ وكالتان وطنيتان مستقلتان تتمتعان بالشخصية القانونية والاستقلالية المالية تدعيان وكالتي المحروقات، وهي وكالة وطنية لتثمين موارد المحروقات وتدعى في صلب النص " النفط "

إما في التعديل الجديد ومايلاحظ من خلال التعديل المادة 12 من القانون 06-10 إن هناك تراجع من خلال مسالة الاستقلالية بما أن المشرع حذف عبارة الاستقلالية في صلب النص.

**• سلطة ضبط المحروقات:**

تم تأسيس هذه الوكالة بموجب قانون المحروقات المذكور سابقا وهي بمثابة وكالة وطنية مكلفة بمراقبة النشاطات وضبطها في المجال المحروقات وتدعى في صلب النص " سلطة ضبط المحروقات ".

**14- الوكالة الوطنية للموارد الصيدلانية:**

وبموجب القانون 08-13 المتعلق بالصحة<sup>2</sup> وهذا مانصت عليه المادة 173-1: " تنشأ وكالة للمواد الصيدلانية المستعملة في الطب البشري والمسماة ب " الوكالة " وهي سلطة إدارية مستقلة تتمتع بشخصية معنوية واستقلال مالي.

**15- سلطة ضبط الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام:**

استحدث المشرع الجزائري بموجب نص المادة 2013 من المرسوم الرئاسي رقم 15-247 المتعلق بتنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام والإحصاء الاقتصادي للطلب العمومي لسنة 2015 حيث نصت على: " تنشأ لدى الوزير الأول مكلف

<sup>1</sup>- الجريدة الرسمية، العدد 50، سنة 2005.

<sup>2</sup>- الجريدة الرسمية العدد رقم 44 الصادر في 03 أوت 2008.

بالمالية سلطة ضبط الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام تتمتع بالاستقلالية وتمثل مرصدا للطلب العمومي وهيئة وطنية التسوية النزاعات<sup>1</sup>

• مستجدات السلطات الإدارية المستقلة في التعديل الدستوري لسنة 2016:

إن القراءة الأولية للقانون المتضمن تعديل الدستور المصادق عليه من قبل البرلمان الجزائري المنعقد بغرفتيه معا يوم 07 فيفري 2016، نجد أن موضوع دراستنا هذا قد اخذ نصيبا من هذا التعديل، حيث بقي محافظا على المكتسبات الوطنية في الشق الاقتصادي بما يرسم دخول الجزائر للاقتصاد الليبرالي حيث تم تعديل نص المادة 37 من الدستور: "حرية التجارة والصناعة مضمونة وتمارس في إطار القانون" كما نجد المادة 43 والتي تنص على: "حرية الاستثمار والتجارة معترف بها، وتمارس في إطار القانون. .  
تعمل الدولة على تحسين مناخ الأعمال وتشجع على ازدهار المؤسسات دون تمييز خدمة للتنمية الاقتصادية الوطنية.

تكفل الدولة ضبط السوق، ويحمي القانون المستهلكين؟ يمنع القانون الاحتكار والمنافسة غير النزيهة."

كما كرس هذا التعديل حرية الصحافة بإضافة المادة 50 والتي تنص على ما يلي: " حرية الصحافة المكتوبة والسمعية البصرية وعلى الشبكات الإعلامية مضمونة ولا تقيد بأي شكل من أشكال الرقابة القبلية، ولا يمكن استعمال هذه الحرية للمساس بكرامة الغير وحررياتهم وحقوقهم، نشر المعلومات والأفعال والصور والآراء بكل حرية مضمونة في إطار القانون واحترام ثوابت الأمة وقيمتها الدينية، الأخلاقية والثقافية، ولا يمكن أن تخضع جنحة الصحافة لعقوبة سالبة الحرية".

<sup>1</sup>- المرسوم الرئاسي رقم 15-247 ، المؤرخ في 02 ذي الحجة عام 1436 الموافق ل 16 سبتمبر 2015، يتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، ج ر العدد 50 الصادرة في 06 ذو الحجة عام 1436 الموافق ل 20 سبتمبر 2015.

**المطلب الثاني: مفهوم الهيئات الإدارية المستقلة:**

إن فكرة السلطات الإدارية المستقلة، لا يمكن استيعابها ولا فهمها بطريقة سهلة ومباشرة إلا بعد تحديد مفهوم هذه السلطات وتوضيح معناها، إضافة إلى تمييزها عن مختلف المصطلحات المتشابهة معها ضمن النظام القانوني والمؤسسي للدولة، ثم تبيان أهم الخصائص والاختصاصات التي منحت لهذه الأخيرة، بحيث تعتبر السلطات الإدارية المستقلة، أو سلطات الضبط، هيئات من الجيل الثاني بعد الهيئات الإدارية التقليدية، إلا أن السلطات الإدارية المستقلة لا تخضع لأية رقابة إدارية بخلاف الهيئات الإدارية التقليدية التي تخضع للتدرج الهرمي.<sup>1</sup>

ومن أجل الإحاطة بجميع السلطات لابد من تعريف الهيئات الإدارية المستقلة ( فرع أول) وذكر وظائف الهيئات الإدارية المستقلة ( فرع ثانى).

**الفرع الأول: تعريف الهيئات الإدارية المستقلة**

يتفق الكثير من شراح القانون الإداري على صعوبة وضع تعريف دقيق للسلطات الإدارية المستقلة انطلاقاً من اختلاف أنظمتها القانونية، وتباين المجالات التي تضبطها، وكذا تباين واختلاف نشاطها وطريقة عملها من دولة لأخرها، مما يستوجب علينا الوقوف عند الكثير من النقاط أولها المقصود بعبارة السلطات الإدارية المستقلة، والتي تعتبر بمثابة سلطات مكلفة بمهمة ضبط النشاط الاقتصادي فهي لاكتفي بالتسيير، وإنما تراقب نشاط معين في المجال الاقتصادي لتحقيق التوازن.

وقد تعددت التعريفات الفقهية لهذه الهيئة، مركزة على دلالة وظائف هذه السلطات أو

مهامها وأذكر منها:

<sup>1</sup> - ويقصد بذلك التنظيم الإداري الذي يبدو في صورة هرم يوجد على قمته رئيس أعلى، وفي الدرجات التالية يوجد رؤساء الإدارات والمصالح، وفي الدرجات الدنيا يقبع أعضاء التنفيذ، حسين عثمان محمد عثمان أصول القانون الإداري، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، 2006، ص323.

1- هي سلطات إدارية مزودة بنموذج تنظيم مشترك، متحررة من السلطة التسلسلية مهمتها ضبط قطاع اقتصادي أو مالي محدد.

2- هي سلطات سياسية مكلفة بتأمين انتظام القطاعات الحساسة للحياة الاجتماعية، وتشكل نمطا جديدا من التدخل السياسي.<sup>1</sup>

3- هي هيئات عمومية غير قضائية، استمدت من القانون مهمة ضبط قطاعات حساسة، والسهر على احترام بعض حقوق مستعملي الإدارة، وهي مزودة بضمانات تنظيمية وسلطات تسمح لها بممارسة وظائفها دون أن تكون خاضعة لتأثير الحكومة<sup>2</sup>

وانطلاقا من التعريفات السابقة يمكن استخلاص تعريف شامل للسلطات الإدارية المستقلة بأنها: «هيئات إدارية غير قضائية، غير خاضعة لسلطة الحكومة أو ليس لها أي تأثير، وقد خول لها القانون مهمة ضبط بعض القطاعات الحساسة اقتصاديا وماليا، وكذا ضمان احترام بعض حقوق مستعملي الإدارة».

ويتضح من هذه التعريفات إن السلطات الإدارية المستقلة عبارة عن مؤسسات دولة تعمل باسمها ولحسابها مع تمتعها بالاستقلالية في مواجهة الحكومة والبرلمان، هدفها ضبط قطاعات معينة بصفة مباشرة.

وانطلاقا من التعريفات السابقة يمكننا وضع تعريف موحد للسلطات الإدارية المستقلة بأنها : هي عبارة عن أجهزة إدارية عمومية مركزية غير قضائية، تتمتع بالشخصية المعنوية، تهدف إلى تلبين سلطوية الإدارة، تعمل لحساب الدولة دون أن تكون تابعة لها، تتميز بصلاحيات واسعة، ولا تكون أعمالها خاضعة لأي توجيه أو رقابة إلا من قبل القاضي».

<sup>1</sup> - أوليفييه ديهامل، مرجع سابق، ص 702.

<sup>2</sup> - Michel G ntot: les autorités administratives indépendantes, Montchrestien, France, 2 me Ed, 1992, P.16.

**أولاً: تمييز الهيئات الإدارية المستقلة عما يشابهها من مصطلحات**

إن أول نقطة نتعرض لها في أي دراسة تحديد بدقة معنى ومضمون الموضوع محل البحث، ومادامت السلطات الإدارية المستقلة مسألة حديثة وتتسم بالغموض، ومع وجود العديد من الهيئات المتشابهة لها في النظام القانوني للدولة، فإنه كان من الواجب الإحاطة بكل هذه النقاط في مايلي:<sup>1</sup>

**مصطلح السلطات الإدارية المستقلة:**

تعتبر السلطات الإدارية المستقلة والمسماة "بسلطات ضبط"، مؤسسات جديدة من مؤسسات جهاز الدولة في الجزائر، ولم يظهر هذا النوع من السلطات في القانون الجزائري إلا في بداية التسعينات..

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

**أ-1- التعريف اللغوي:**

إن مصطلح السلطات الإدارية المستقلة كما هو واضح يتكون من ثلاث كلمات مركبة، سنحاول التطرق لكل منها على حدة، إضافة إلى توضيح مصطلح آخر يجد ميدانه الخصب في مجال هذه السلطات إلا وهو: " الضبط الاقتصادي".

**1.- السلطات:**

جمع سلطة وتأخذ كلمة سلطة مصدرها الأجنبي اللاتيني "Patestas" والتي تعني أهلية التصرف وتحمل عدة معاني حسب المضمون:

<sup>1</sup>- حدري سمير ، المرجع السابق، ص 15

فتعنى أهلية قانونية لممارسة اختصاصها وصلاحيته، 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 وجهتي نظر وظيفة وعضوية.

**الجانب الوظيفي:** السلطة هي القدرة أو المكانية في اتخاذ قرار تنفيذي.

**الجانب العضوي:** تشير السلطة إلى العضو الذي يتولى الوظيفة الاجتماعية المطابقة له.<sup>1</sup>

وميزة السلطة تستمد من قوة صاحبها وما يتميز به من علم وخبرة، وكذلك تطلق على تلك الهيئات التي تتولى التنفيذ اليومي للقوانين و إدارة المرافق العامة للدولة.<sup>2</sup> وتعتبر السلطات الإدارية المستقلة من بين المرافق العمومية كما سيأتي توضيحه.

## (2) الإدارة:

في اللغة اللاتينية ينطوي فعل "Administration" 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 و الرقابة. وفي القانون الإداري هي مجموعة الأشخاص المعنوية في القانون العام والتي تؤمن تلبية المصلحة العامة، وتتمتع بهذا الغرض بامتيازات خارقة عن القانون العادي.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> - أحمد سعيقات، قاموس المصطلحات السياسية و الدستورية و الدولية ، الطبعة الأولى، مطبعة لبنان ناشرون، لبنان، 2004 ص.204

<sup>2</sup> - إبراهيم شهاب الخالدي، معجم الإدارة الموسوعة الإدارية، الطبعة الأولى ، دار أسامة للنشر و التوزيع، عمان، الأردن، 2010، ص 258.

<sup>3</sup> - أحمد سعيقات، المرجع السابق، ص 62.

تعرف الإدارة من الناحية القانونية أنها صلاحية تمنح لشخص لحفظ واستغلال مال معين بمقتضى القانون<sup>1</sup> وهناك من يعرفها على أنها احد العناصر المكونة للقيادة، والقيادة جزء من مهام الإدارة.<sup>2</sup>

وقبل التطرق اصطلاح المستقلة ونظرا لوجود علاقة بين الإدارة والضبط توجب علينا توضيح مصطلح الضبط" والذي يتصادم فيما بين الضبط الإداري" ومصطلح الضبط الاقتصادي" وسنحاول التوضيح في هذه النقطة.

ف نجد أن الضبط الإداري يقصد به المحافظة على النظام العام بعناصره الثلاث:

- الحفاظ على الأمن العام.

- الحفاظ على الصحة العمومية.

- الحفاظ على السكينة العامة.

ونظرا لازدياد وتدخل الدولة في مختلف الميادين والقطاعات، فقد اتسع مفهوم الضبط ليمتد إلى المجالات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، حيث أصبحت السلطات الإدارية تتمتع مثلاً ب :

الاختصاص بضبط وتوجيه حرية التجارة والصناعة المنصوص عليها بنص المادة

37 من الدستور الجزائري لسنة 1996،<sup>3</sup> تقابلها المادة 43 من التعديل الدستوري الأخير لسنة 2016.

<sup>1</sup>- عبد الواحد كرم معجم المصطلحات القانونية شريعة وقانون الطبعة الأولى، دار الكتب القانونية، مصر، 1995، ص 28.

<sup>2</sup>- عامر مصباح، معجم العلوم السياسية و العلاقات الدولية، الطبعة الأولى، دار الكتاب الحديث، القاهرة، 2009، ص 15،

<sup>3</sup>- محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، (التنظيم الإداري النشاط الإداري ) دار النشر و التوزيع، الجزائر، 2004 ص 259.

**3- المستقلة:**

من مصطلح الاستقلالية التي تعني عدم خضوع إحدى الهيئات الإدارية لسلطة هيئة أخرى، و الاستقلال المالي يعني وجود ذمة مالية مستقلة للمؤسسات العامة وحريتها في التصرف بالمواد المالية المتاحة لها ضمن ضوابط قانونية ضوابط قانونية معينة.<sup>1</sup>

هذا من الناحية اللغوية أما التعريف الاصطلاحي، سنحاول توضيحه من ثلاث

مستويات:

**أ-2- التعريف الاصطلاحي:**

سيوضح لنا أكثر بالتطرق إلى مختلف التعريفات التشريعية والفقهية والقضائية

**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 التشكييلة مثلا وكيفية 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، وان كان قد عرف هيئات أخرى كالمجلس الدستوري الأعلى لقضاء، إلا أن مثل هذه الهيئات ليس لها سلطات كتلك الممنوحة لسلطات الإدارية المستقلة فمثلا المادة 20 من القانون رقم 03-04 المتعلق ببورصة القيم المنقولة<sup>2</sup>، من الأمر 03-11 المتعلق بالنقد والقرض تنص على تشكييلة المجلس و المادة 62 من نفس الأمر تنص على صلاحيته.

<sup>1</sup>- عبد الواحد كرم، المرجع السابق، ص 41.

<sup>2</sup>- القانون رقم 03-04، المؤرخ في 16 ذي الحجة 1423 الموافق ل 17 فيفري 2003 يعدل و يتم المرسوم التشريعي رقم 93-10 المؤرخ في 19 ماي 1993 المتعلق ببورصة القيم المنقولة، ج ر العدد 11، الصادرة في 18 ذي الحجة 1423 الموافق ل 19 فيفري 2003.

**2 ( التعريف الفقهي:**

وجدنا أن المشرع ترك مهمة وضع التعاريف الفقهاء ورجال القانون، نظرا لتعدد التسميات التي أطلق على هذه الهيئات والمتباينة بين الوكالات، 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.

بعد مصطلح " سلطات الضبط" مفهوما جديدا في القانون الوضعي وبذلك فهو يكرس لأول مرة قطيعة مع التقسيمات التقليدية وان هذا المصطلح وغموضه أحيانا جعل من الصعب الاتفاق على مفهوم موحد ففيما ينكر البعض وجود مفهوم جديد للسلطات الإدارية المستقلة، يأخذ البعض الآخر موقفا أكثر تفتحا، حيث أن غياب نظام قانوني موحد لها، لا ينفي وجود هذا المصطلح، إذ يمكن عادة الرجوع للاجتهاد القضائي<sup>1</sup>.

وقد عرفها الأستاذ رشيد زوايمية" السلطات الإدارية المستقلة على أنها: "هيئات وطنية ذات طابع إداري صرف، لا تخضع لا للسلطة الرئاسية ولا للوصاية الإدارية، فهي عكس الإدارة التقليدية تتمتع بالاستقلالية العضوية و الوظيفة ولا تخضع إلا للرقابة القضائية"<sup>2</sup>.

**3- التعريف القضائي:**

يرى مجلس الدولة الفرنسي إن هذا المصطلح لا يخلو من الغموض ذلك إن المشرع الفرنسي عند تكليفه للجنة الوطنية للإعلام الآلي والحريات بأنها "سلطة إدارية مستقلة" لم

<sup>1</sup>- بوجملين وليد، المرجع السابق، ص20.

<sup>2</sup>- بركيبة حسام الدين، الرقابة القضائية على أعمال سلطات الضبط المستقلة، مذكرة الاستكمال متطلبات الماستر أكاديمي، تخصص قانوني إداري، جامعة قاصدي مرياح ورقلة، كلية الحقوق و العلوم السياسية، قسم الحقوق، 2013/2014، ص 09.

يقصد أبدا خلق فئة قانونية جديدة في النظام الإداري للدولة، بل جعل هذه الهيئة تستفيد من أكبر قدر ممكن من الاستقلالية لا غير، حماية للحريات العامة و استعمال الإعلام الآلي. 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".

ب- تمييز السلطات الإدارية المستقلة عن ما يقارنها من مصطلحات متشابهة:

بقراءة مصطلح "السلطات الإدارية المستقلة" يتبادر لذهن القارئ أنه أمام عبارة عن قانونية يقصد بها عملية من عمليات إدارة معينة لان السلطة العامة ليست السلطة فقط التي يقصد منها سلطة إدارة خاصة، بينما تكون هنا إمام سلطة عامة تصدر من إدارة عمومية قصد تحقيق غاية عامة، واعتبار المرافق التي تصدر بمناسبةها تكون دائما مرتبطة مثلا بمرافق اقتصادية<sup>1</sup>.

ومادامت هذه السلطات الإدارية المستقلة إدارة عامة كان لابد من العودة للاعتماد على المعيار العضوي لتحديد الاختصاص القضائي المختص، المعتمد من طرف المشرع الجزائري، فيتضح لنا هذا المجال إن هناك تعدد وتنوع في الأشخاص الإدارية سواء بالاعتماد على القانون الإجراءات المدنية والإدارة أو بالعودة للقانون العضوي لمجلس الدولة فمثلا القانون رقم 08-09<sup>2</sup> المتعلق بقانون الإجراءات المدنية والإدارية وخاصة المادة 800 منه مصطلح "السلطات الإدارية المركزية" هذا المصطلح يتشابه كثيرا مع "السلطات الإدارية المستقلة" وتتمثل السلطات الإدارية المركزية في رئاسة الجمهورية، رئاسة الحكومة، المؤسسات العمومية المركزية ذات الصبغة الإدارية وهذه بدورها مقسمة إلى مؤسسات عمومية مركزية ذات طابع إداري مثل الوزارات بما فيها من هيئات ومؤسسات التشريع

<sup>1</sup>- بوجادي عمر، اختصاص القضاء الإداري الجزائري، رسالة لنيل شهادة الدكتوراه دولة في القانون، جامعة مولود معمري تيزي وزو، 13 جوياية 2011، ص 244.

<sup>2</sup>- القانون رقم 08-09، المؤرخ في 25 فيفري 2008 المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية ج ر العدد 21، الصادر في 17 ربيع الثاني 1429 الموافق ل 23 افريل 2008.

المتتمثلة في البرلمان أي السلطة التشريعية ومؤسسات عمومية مركزية أخرى تتمثل في المؤسسات المركزية القضائية وهي مجلس الدولة، والمحكمة العليا، هي " السلطات التقليدية في الدولة.<sup>1</sup>

في القانون رقم 98-01 المتعلق بمجلس الدولة، وفي المادة 09 منه تتحدث عن السلطات الإدارية المركزية و الهيئات العمومية الوطنية وأخرى أشخاص اعتبارية خاصة والتي سماها المشرع الجزائري " المنظمات المهنية الوطنية"<sup>2</sup> كما نجد النصوص الدستورية مثل المادة 177 من التعديل الدستوري 1996 التي تنص على إنشاء المجلس الأعلى للأمن برئاسة الجمهورية.

بالإضافة لهيئات استشارية أخرى حتى وان لم يكن اختصاصها الاستشاري اختصاصا أصيلا إنما اختصاص ثانوي ، مثل المجلس الدستوري ومجلس الدولة، فعند تحليل، هذه النصوص مع بقية القوانين الخاصة بالسلطات الإدارية المستقلة، نجد أن هناك بعض النقاط التي توضح لنا نقاط الفرق بينها وبين بقية الهيئات المتشابهة وهي كما :

#### ب-1- السلطات الإدارية المستقلة سلطات تنشأ بموجب نصوص قانونية:

إن السلطات التقليدية واهم الهيئات التي تقوم عليها أي دولة يتم النص عليها في الدستور، وبالنسبة للسلطات الإدارية المستقلة نجد أن معظم النصوص القانونية المنشأة لها تتمثل في بعض القوانين والأوامر والمراسيم على عكس الهيئات الوطنية الاستشارية، والسلطات الإدارية المركزية، وتبقى مسألة صعوبة إدماج هذه السلطات في النظام الدستوري للدولة من المسائل التي لقيت نوع من اختلاف في وجهات النظر بين الفقهاء ورجال القانون فمثلا مجلس الدولة منصوص عليه في المادة 152 من دستور 1996، وكذلك في بعض

<sup>1</sup>- القانون العضوي رقم 98-01 ، المؤرخ في 23 ماي 1998، المتعلق بمجلس الدولة، ج ر العدد 37، الصادر في 06 صفر 1423 الموافق ل 01 جوان 1998.

<sup>2</sup>- القانون العضوي رقم 98-01 ، لمؤرخ في 23 ماي 1998، المتعلق بمجلس الدولة، ج ر العدد 37، الصادر في 06 صفر 1423 الموافق ل 01 جوان 1998.

النصوص القانونية مثل رقم 98-01 السابق الذكر الخاص بمجلس الدولة، على خلاف المجلس النقد والقرض نص عليه القانون رقم 90-10<sup>1</sup> ، إلا أن المشرع في التعديل الأخير لهذه السنة 2016- قد نص صراحة على سلطة واحدة من السلطات الإدارية المستقلة وهي :

" الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته"

### ب-2- السلطات الإدارية المستقلة ذات اختصاصات إدارية محضة:

على خلاف بقية المؤسسات الدستورية في الدولة فإن السلطات الإدارية المستقلة تتمتع بخاصية كونها سلطة إدارية محضة وليست كغيرها من الهيئات وهذا ما يجعل من هذه السلطات تتميز عن بقية السلطات الأخرى فمثلا اختصاصات رئيس الجمهورية ورئاسة الحكومة تدخل ضمن هرم السلطة التنفيذية للدولة السلطة التشريعية (البرلمان بغرفتيه) لها سلطة التشريع هذا فيما يخص السلطات الإدارية المركزية .

أما الهيئات الوطنية الاستشارية مهامها تتمثل في تقديم واستشارات كل في المجال الخاص به من طرف الجهات المخول لها الإخطار مثل مجلس الاقتصادي الاجتماعي عند إخطاره كمستشار للحكومة ودوره في إعداد التقارير وتقديم الآراء كما إن بإمكانه المبادرة بإخطار ذاتي التقديم النصح والإرشاد للحكومة في أمور يراها مهمة وتبقى النصائح والتوجيهات التي يقدمها اختبارية وغير ملزمة .

### ب-3- السلطات الإدارية المستقلة خاضعة للرقابة القضائية :

انطلاقا من الفقرة أعلاه والتي تؤكد على أن السلطات الإدارية المستقلة تصدر قرارات إدارية من أجل تنفيذ م هو مطلوب منها قيام به وهذه القرارات كغيرها من القرارات التي يمكن الطعن فيها من كل من له مصلحة الجهة القضائية المختصة وتعتبر من اختصاص مجال الدولة على اعتبار أن هذا السلطات هي من السلطات المركزية في الدولة بمعنى اختصاص وطني<sup>2</sup>، فمثلا المادة 17 من القانون رقم 2000-3 والمادة 139 من القانون رقم 02-01

<sup>1</sup>- القانون رقم 90-10 ، المؤرخ في 14 افريل 1990 المتعلق بالنقد و القرض ، المرجع السابق ص14.

<sup>2</sup>- بوجادي عمر ، المرجع السابق ، ص252

المتعلق بالكهرباء والغاز فقراراتها يجب أن تكون مبررة ويمكن الطعن فيها أمام مجلس الدولة وهذا فيه تكريس مبدأ المشروعية و"مبدأ خضوع الجميع للقانون" .

### ثانياً : خصائص الهيئات الإدارية المستقلة

إن السلطات الإدارية المستقلة ليست لها نفس المهام ولا نفس السلطات، وهي تبقى مختلفة عن السلطة التنفيذية أو السلطة التشريعية أو السلطة القضائية.

أضف إلى ذلك أنها هيئات ذات مراكز قانونية مختلفة، كما أن طبيعتها علاقاتها مع الدولة (السلطة التنفيذية) تختلف باختلاف أنشطتها.

إنها هيئات متعددة، بعضها يتمتع بالشخصية المعنوية بينما البعض الآخر لا يتمتع بها. إن السلطة والاستقلال والطابع الإداري أهم المميزات اللصيقة بهذه الهيئات، وهي التي تضيء عليها خصوصية تجعلها مختلفة عن باقي الهيئات الموجودة في الدولة.

### (أ) الطابع السلطوي L'authorites :

إن أول مرة استخدم فيها مصطلح السلطة بالنسبة لهيئة غير الهيئات الدستورية التقليدية المتمثلة في السلطات: التنفيذية والتشريعية والقضائية، كانت في التشريع الفرنسي، حيث استخدم القانون الصادر في 06 جانفي 1978 بإنشاء اللجنة الوطنية للإعلام والحريات « CNIL » تسمية السلطة إدارية مستقلة فهي إذن تسمية تشريعية<sup>1</sup>.

لكن هل المقصود بهذه السلطة، تلك السلطة المنوطة بالسلطات المكرسة دستورياً، فتعتبر بذلك أنه قد استحدثت سلطة رابعة، أم أن الأمر يختلف عن ذلك.

قبل الخوض في النقاش الفقهي حول السلطة المخولة للسلطات الإدارية المستقلة يجب التذكير أن مصطلح السلطة الإدارية يقابله باللغة الفرنسية مصطلح Autorite Administrative ويجدر توضيح ما تعنيه كلمة Autorité في اللغة الفرنسية، حيث تختلط هذه الكلمة بكلمة أخرى تحمل نفس المعنى وهي Pouvoir والتي يقصد بها السلطة العامة.

<sup>1</sup> - عبد الله حنفي : السلطات الادارية المستقلة, دراسة مقارنة, دار النهضة العربية, القاهرة, 2000. ص09.

بهذا الصدد، يرى البروفيسور GerardTimsit "أن وجود السلطات الإدارية المستقلة يخضع إلى منطق قانوني فهي تساهم أيضا في بناء القانون مثلها مثل السلطات الإدارية الكلاسيكية، وذلك عن طريق وسائل ليست حتما نفس الوسائل الكلاسيكية المعروفة في اتخاذ القرار والإكراه، لكن هي لا تقل أهمية وفعالية: كالإعلام، التحقيق، الاقتراحات والحكم. إن هذه السلطات ذات طابع مختلف، فالطابع الإلزامي للقرارات التي تتخذها السلطات الإدارية المستقلة يظهر عند مخالفة هذا القرار بذاته.

إن السلطات الإدارية المستقلة لا تملك سلطة تنظيمية بمعنى الكلمة، فهي تتخذ قرارات وتصدرها دون إصدار أحكام في حال مخالفتها إنها لا تشكل هيئات قضائية، فقراراتها ليست مصبوغة بحجية الشيء المقضي فيه.

وفي هذا السياق، يرى الأستاذين "فيدال" و "ديفولفي" أنه عندما يكون الحكم غير قابل للطعن أو النقض فإنه يصعب بحجية الشيء المقضي فيه، وبذلك يندرج في الإطار القانوني فلا يمكن مخالفته أو نقده<sup>1</sup>، لكن لا نجد هذا الأمر بالنسبة للقرارات التي تتخذها السلطات الإدارية المستقلة والتي لا تعتبر نهائية بل تخضع لقضاء الإلغاء أمام القضاء الإداري كما يمكن أن تكون موضوع طعن أمام القضاء العادي<sup>2</sup>.

ومن جهة أخرى هناك من يرى أن هذه الهيئات قد أنشئت حتى تمارس سلطة تنظيمية في مجالات لا تريد فيها الحكومة تحمل أية مسؤولية سياسية<sup>3</sup> كما يرى فريق آخر أن الهيئات الإدارية المستقلة هي عبارة عن سلطات لأنها تملك صلاحية اتخاذ القرار

<sup>1</sup> - Georges VEDEL, Pierre DEVOLVE, Droit administratif, presses universitaires de France, Paris, 1990, p312-326.

<sup>2</sup> - كما هو الشأن بالنسبة لقرارات مجلس المنافسة.

<sup>3</sup> - Pour de plus amples informations voir : Zouaïmia Rachid, op cit, p13 et 55, voir aussi, DIARA Abdoulaye, Les autorités administratives indépendantes dans les Etats d'Afrique noire, cas du Mali, de Sénégal et du Bénin, Thèse de doctorat Droit, Paris, 2000. P 112

فاختصاصها ليس التسيير بل التنظيم، اختصاص يجعلها قادرة على تعديل التسلسل القانوني والمراكز القانونية للأفراد<sup>1</sup>.

لكن نحن لا نستطيع أن نجزم بعدم تبعية هذه الهيئات للسلطة الإدارية المتمثلة في السلطة التنفيذية حتى نعتبرها سلطة كاملة خصوصا وأنه قد ذكرنا آنفا أن أعمال هذه الهيئات خاضعة الرقابة القضاء الإداري وكذا القضاء العادي أحيانا.

إن السلطة التي حولت للهيئات الإدارية المستقلة ليست سلطة بمفهوم السلطة التي تتمتع بها السلطات التقليدية، "السلطة التنفيذية التشريعية والقضائية. لكن هي سلطة بمفهوم إعطاء هذه الهيئات القدرة في اتخاذ قرارات تمكنها من مباشرة الاختصاصات التي استحدثت لأجلها بكل فعالية ومصادقية، وتبقى أعمالها بمثابة أعمال الإدارة<sup>2</sup>.

#### ب- الطابع الاستقلالي L'indépendance:

بخصوص استقلالية السلطات الإدارية المستقلة ترى الأستاذة Maris-Jose Guedon أن القواعد التي ترتب استقلالية هذه الهيئات تشكل منطقيا عاملا هاما في طبيعة هذه الهيئات، لأن هذه الاستقلالية في حد ذاتها هي التي تعطي خصوصية وتفريد Originalité لهذه الهيئات ضمن جهاز الدولة، فسلطتها ومصادقيتها مرهونة بمدى استقلاليتها عن السلطة (السلطات الأخرى، فهي سلطات غير عادية، إذ ليست لها شرعية ديمقراطية مباشرة،

<sup>1</sup> - (( Les autorités administratives indépendantes sont des autorités car elles disposent d'un pouvoir de décision... Les autorités le sont dans les 2 sens du terme ; d'abord leur fonctions n'est pas de gestion mais de régulation ( ). Ensuite parce qu'elles disposent pour remplir leur fonctions qui leur est assignée de pouvoir de décision qui leur donne la possibilité de modifier l'ordonnancement juridique et les situations individuelle)), J. Chevallier cité par GUEDON Marie-José, Les Autorités Administratives indépendantes, L.G.D.j, Paris, 1991, P. 50.

<sup>2</sup> - حدري سمير: المرجع السابق نفسه، ص 30.

كما أنها لا تتمتع بالشخصية المعنوية، ولم تتركسها الدساتير<sup>1</sup>.

### لكن ماذا نقصد بهذه الاستقلالية؟

لو رجعنا إلى القانون المقارن نجد أنه يقصد بالاستقلالية عدم خضوع السلطات الإدارية المستقلة لأية رقابة وصائية كانت أو إدارية، مع عدم تلقيها أية تعليمات أو وصاية من أية جهة.<sup>2</sup>

أما في الجزائر فيرى الأستاذ زوايميه رشيد أن الاستقلالية هو عدم الخضوع لأية رقابة سلمية كانت أم وصائية، سواء كانت السلطة المعنية تتمتع بالشخصية المعنوية أم لا، على أساس أن الشخصية المعنوية لا تعد بمثابة معيار أو عامل فعال لتحديد أو قياس درجة الاستقلالية.<sup>3</sup>

إذا أخذنا بهذا المقصود للاستقلالية فهل هذا يعني أن اعتبار السلطات الإدارية المستقلة سلطات مستقلة يخرجها من التبعية للسلطة الإدارية (السلطة التنفيذية)؟

بهذا الصدد يرى J. Chevalier أن السلطات الإدارية المستقلة تحظى بتشريع ذاتي بحيث سحبت من التبعية الإدارية والتدرج الرئاسي، فهي سلطات إدارية معزولة ولها منطقتها الخاص في العمل<sup>4</sup>

والأستاذ "ميرل" يرى أن استقلالية السلطات الإدارية المستقلة تعتبر استقلالية هشة وقابلة للنقاش، فالمشرع الذي استحدثها يمكنه أن يلغي وجودها القانوني أن رأي انتفاء سبب

<sup>1</sup> - Les règles relatives à l'indépendance sont logiquement un volet essentiel du régime juridique des autorités administratives indépendantes puisque c'est cette indépendance qui leur confère une originalité dans l'appareil de l'état. L'indépendance vis-à-vis du pouvoir conditionne l'autorité et la crédibilité de ces instance « hors normes » qui n'ont pas de légitimité démocratique directe, ne sont pas dotées de la personnalité morale, et dont l'existence n'est pas consacrée par la constitution.»

Marie-José Guédon, Les autorités administratives indépendantes, L.G.D.J, Paris 1991, p49

<sup>2</sup> - Teitgen-colly Catherine, les autorités administratives indépendantes : Histoire d'une institution, in Colliard Claude Albert et Timsit Gérard, (sous la direction), les autorités administratives indépendantes, p50.

<sup>3</sup> - ZOUAIMIA Rachid, opcit, p30.

<sup>4</sup> - عبد الله حنفي: المرجع السابق نفسه، ص21.

وجودها في حين إننا لا نتصور إمكانية ذلك بالنسبة للسلطات التقليدية المكرسة في الدستور، إنها هيئات موجودة في الإدارة لكن في معزل عن تنازع المصالح والاختلافات التي تعرفها الإدارة.<sup>1</sup>

أما Olivier Golin يرى أن السلطات الإدارية المستقلة هي كذلك لأنها وببساطة هيئات خارجة عن الإدارة المركزية أو اللامركزية التابعة للدولة، لكن مع انتمائها للدولة<sup>2</sup>، وعليه فهي عبارة عن هيئات تابعة للدولة

القانوني الوحيد الذي يملك اختصاصها، أن الدولة هي الشخص P. Sabourin كما يرى فالدولة تمارس رقابة جد موسعة على كل الأشخاص المعنوية سواء من حيث وجودها، مركزها القانوني أو كيفية عملها، فهي تمارس رقابة وصائية عليها.

فالدولة صاحبة السيادة تمارس رقابة دائمة على كل الأجهزة التي تنشط فيها، فتدرج الاختصاصات يستتبع حتما تدرج الهيئات الممارسة لها، فصاحب الاختصاص لا يمكن أن يكون آخر يرأسه، وعليه فإن سيادة الدولة سيد هذا الاختصاص الذي هو أصلا تابع لاختصاص تتعارض مع منطوق منح استقلالية لهذه الهيئات خصوصا من الناحية الوظيفية:<sup>3</sup>

«L'Etat est la seule personne juridique qui ait la compétence de sa compétence, l'Etat exerce un contrôle très poussé sur toutes les personnes morales : existence, statut et fonctionnement (tutelle) (...) l'Etat est souverain et exerce un contrôle permanent sur tous les organes qui opèrent en son sein ...La hiérarchie des fonctions, provoque et implique fatalement celle des organes, le titulaire d'une fonction ne pourrait être vraiment maître de l'exercice

<sup>1</sup> -Herbert Maisl: Les autorité administrativement indépendantes, in Colliardclaude, albert et TimsitGerard, (Sous la direction), les autorités administratives indépendantes, opcit, p84

<sup>2</sup> - O.Gohin: Les institutions administratives, 2ème édition, L.G.D.J, Paris, 1995, p 205. 3P. Sabourin : Les autorités administratives indépendante.

<sup>3</sup> -P. Sabourin : Les autorités administratives indépendante.

de ces fonctions, si celles-ci sont de nature subordonnée à une autre fonction qui la commande. Ainsi, la fonction confère à l'Etat souverain est peu compatible avec une réelle indépendance fonctionnelle

فتقليدياً، السلطة الإدارية عبارة عن هرم مبني على أساس التدرج السلمي الإداري أو على أساس تدرج أجهزة خاضعة للرقابة الوصائية للدولة للإدارة خاضعة لرقابة الجهاز السياسي، سواء بشكل مباشر عن طريق المواطنين إن كانت منتخبة، أو عن طريق ممثليهم بواسطة البرلمان بما أن الحكومة المشرفة على الإدارة مسؤولة أمام البرلمان.<sup>1</sup> فالتسلسل الإداري، يعني في ذاته نظام سلطوي. فالسلطات الإدارية المستقلة خلقت بموجب قرار للسلطة العامة.<sup>2</sup>

مما سبق نخلص إلى أنه حتى ولو سلمنا بأن السلطات الإدارية المستقلة سلطات مستقلة فإن هذه الاستقلالية تبقى نسبية وخصوصاً من الناحية الوظيفية، نظراً لبقاء أعمالها تحت رقابة سلطات الدولة كالقضاء، أو السلطة التنفيذية، فهي دائماً تمارس اختصاصاتها في إطار جهاز الدولة الذي يملك حق الرقابة على الأجهزة التابعة له.

### ج- الطابع الإداري: Le caractere administratif

إن المشرع عند استحداثه لسلطات الضبط المستقلة، لم ينص في كل الحالات على الطابع الإداري لهذه الهيئات، بل أحياناً تغاضى عن ذلك كما هو الحال في التشريع الجزائري بشأن اللجنة الوطنية للتأمينات، أو اللجنة الوطنية لمكافحة الفساد، لكن في الحقيقة، فإن الطابع الإداري لهذه الهيئات سواء كرسه المشرع صراحة من خلال النصوص، أو لم يكرسه، لا شك فيه وهذا لعدة أسباب:

<sup>1</sup> - DELANAY B., L'amélioration des rapports entre l'administration et les administrés, contribution à l'étude des réformes administratives et reprises depuis 1945

<sup>2</sup> -HAURIOU M cité par BABALY S., Contribution à l'étude des autorités administratives indépendantes, Thèse de Doctorat en Droit, Poitier, Paris. 1990. p72.

أ- كما سبق ذكره، السلطات الإدارية المستقلة وسيلة تم اللجوء إليها لتلبية حاجيات جديدة لا تصلح لتلبيتها المرافق الإدارية التقليدية، لما للمجالات التي تتدخل فيها هذه الهيئات من تعقيد وخصوصية. فهي تقوم بوظيفة التنظيم الملقاة أصلا على عاتق الدولة، وذلك عن طريق إصدار قرارات نعتبرها إدارية كون هذه السلطات تتدرج ضمن من يحوزون السلطة اللائحية.<sup>1</sup>

ب - إن القرارات التي تصدرها هذه الهيئات قابلة للطعن أمام القضاء الإداري<sup>2</sup> وحتى القضاء العادي، كما أن الموظفين العاملين بها يخضعون للقواعد العامة المطبقة في مجال الوظيفة العامة مع إمكانية تطبيق قواعد ومعايير خاصة عليهم.

ج. و على غرار الفقه ذهب القضاء إلى التسليم بالطابع الإداري للسلطات الإدارية المستقلة، فقد أقر مجلس الدولة الفرنسي بالطابع الإداري للهيئات الإدارية المستقلة، بالنظر إلى طرق الطعن في قرارات هذه الهيئات، وكذا بالنظر إلى طبيعة السلطات المخولة لها والمعترف بها للسلطات الإدارية التقليدية.

وفي الجزائر، أقر مجلس الدولة بالطابع الإداري للجنة المصرفية، وذلك في قرار صادر عنه في قضية يونين بنك ضد محافظ بنك الجزائر<sup>3</sup>

وحتى بخصوص القضاء الدستوري، فقد أقر المجلس الدستوري في فرنسا بالطابع الإداري للسلطات الإدارية المستقلة، وذلك في حكم صادر متعلق بمجلس المنافسة الفرنسي، صادر

<sup>1</sup> - « يرى الأستاذ Main Moyrand أن: السلطات الإدارية المستقلة تتدرج ضمن حائزي السلطة اللائحية:

أ- أصحاب السلطة اللائحة العامة: رئيس الجمهورية. الوزير الأول.

ب - أصحاب السلطة اللائحية الخاصة: 1 - الوزراء، 2 - السلطات المحلية، 3 - السلطات الإدارية:

- رؤساء الهيئات العامة، - النقابات المهنية - السلطات الإدارية المستقلة التي تملك سلطة لائحية ذات مدى عام «

<sup>2</sup> - إن القرارات الفردية المتخذة من طرف مجلس النقد والقرض مثلا، واللجنة المصرفية ولجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها وسلطة ضبط البريد والمواصلات، ولجنة ضبط الكهرباء والغاز، والوكالتين المنجميتين خاضعة لرقابة مجلس الدولة.

<sup>3</sup> - DIB Said, La nature du contrôle juridictionnel des actes de la commission bancaire en Algérie, Revue Banque et Droit, n° 80, Nov-Dec 2001.

في 23/01/1987 جاء فيه: « مجلس المنافسة هو هيئة إدارية، وهو مدعو للقيام بدور هام في تطبيق القواعد المتعلقة بقانون المنافسة...<sup>1</sup> .

إذا بناء على ما سبق ذكره، فإن السلطات الإدارية المستقلة هي هيئات إدارية، فما هي إلا نوع جديد ومتميز من إدارات الدولة .<sup>2</sup>

### الفرع الثاني: وظائف الهيئات الإدارية المستقلة:

#### أولاً: السلطات التنظيمية وسلطة إصدار القرارات:

بطبيعة الحال إن إنشاء هذه السلطات لم يكن اعتباطياً إنما كانت الضرورة الملحة لإيجاد مثل هذه الهيئات تستدعي وبطريقة جدية لتأسيس هيئات أو مؤسسات غير تلك التي توجد في النظام القانوني والمؤسساتي للدولة قديماً.

فالغاية هي تجاوز ما شهده العالم من أزمت اقتصادية متتالية بسبب فشل الدولة بدور الدولة المتدخل كما سبق القول، وقبل الحديث عن الاختصاصات التي خولت لهذه السلطات كان لا بد علينا الحديث عن الأهداف المرجوة من خلال إنشائها أو ما يطلق عليها بمصطلح " السلطات الإدارية المستقلة " والتي يمكن إجمالها في ثلاث متطلبات وهي: متطلبات عدم التحيز، متطلبات الاحترافية ومتطلبات الفاعلية، حيث أننا نجد النتيجة المرادفة للاحترافية بالتأكيد هي " الفاعلية" حيث أنه مادامت من أهل الاختصاص يستوجب أن تكون بطريقة أسرع وذات فعالية ما إذا كانت من سلطة أخرى ذات اختصاصات متعددة<sup>3</sup>.

حتى ولو كانت هذه السلطات ذات مجالات مختلفة إلا أن الهدف واحد وهو ضبط قطاع معم وهي تجمع فيما بينها على عدة خصائص واختصاصات مع بعض من الاختلاف البسيط إلا أن أهم هذه الاختصاصات هي: السلطة التنظيمية وسلطة إصدار القرار (أولاً) السلطة التحقيقية والسلطة التحكيمية (ثانياً) سلطة القمع وتوقيع الجزاءات (ثالثاً)

<sup>1</sup> - عبد الله حنفي، مرجع سابق، ص 66 - 67. و Marie-Jose Guedon, op. cit., p53.

<sup>2</sup> - عبد الله حنفي، مرجع سابق، ص 59.

<sup>3</sup> - المرجع السابق ص، ص 25، 28.

إن مسألة الضبط تكون بطبيعة الحال بإصدار قرارات سواء تنظيمية أو قرارات فردية، ومن مظاهر السلطة التنظيمية أيضا الأنظمة والتوصيات والتعليمات والمقترحات والآراء<sup>1</sup> ، وكل ماله علاقة في الإدارة من أجل ممارسة عملية التنظيم.

#### أ: السلطة التنظيمية:

تتمتع سلطات الضبط في المجال الاقتصادي بسلطة سن قواعد عامة ومجردة غير موجهة إلى شخص محدد بهذه القواعد تنشأ التزامات على عاتق المتعاملين الاقتصاديين كما تمنح لهم حقوق ونقل الاختصاص التنظيمي لهذه الهيئات ليس مطلقا، ففي بعض الأحيان تخضع وجوبا المصادقة وزير معين، فمثلا لجنة عمليات البورصة ومراقبتها تخضع لإجراء المصادقة من طرف وزير المالية حسب المرسوم التنفيذي رقم 96-102،<sup>2</sup> المؤرخ في 11 مارس 1996 المتعلق بتطبيق المادة 32 من المرسوم رقم 93-10 المتعلق بالبورصة والقيم المنقولة، وتحويل لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها إضافة إلى مجالس أخرى مثل مجلس النقد والقرض والاختصاص التنظيمي عوض السلطة التنفيذية يثير إشكالية دستورية بالنظر لنص المادة 125 من التعديل الدستوري الجزائري 1996، والتي لاتجيز هذا الاختصاص إلا للوزير الأول في إطار تنفيذ القوانين خاصة إذا علمنا أن أنظمة مجلس النقد والقرض تخضع للمصادقة من طرف الوزير المكلف بالمالية<sup>3</sup>، وهذا يدخل في الاستقلالية بمظاهرها الوظيفي والعضوي وخاصة في الحدود التي يمكن تصورها في هذا المجال.

<sup>1</sup> - حدري سمير ، المرجع السابق، ص ص 100، 107.

<sup>2</sup> - المرسوم التنفيذي رقم 69-102 ، المؤرخ في 11 مارس 1996 المتعلق بتطبيق المادة 32 من المرسوم رقم 93-10 المتعلق بالبورصة والقيم المنقولة المؤرخ في 11 مارس 1996 جر العدد 11 الصادر في أول ذي القعدة الموافق ل 20 مارس 1996.

<sup>3</sup> - قوراري مجدوب، المرجع السابق، ص 45.

**ب: سلطة إصدار القرارات:**

هو مظهر من مظاهر الاستقلالية حيث أن القرار هو عمل قانوني صادر من سلطة إدارية مختصة أي أن القرارات الإدارية<sup>1</sup> أعمال من بين أعمال السلطة العامة الإدارية وهو يخلق أثارا قانونية عن طريق إنشاء مراكز قانونية عامة أو خاصة لم تكن موجودة وقائمة أو تعديل أو الإلغاء، حيث نجد مجلس النقد والقرض يتصرف كصفة سلطة عامة ذات امتيازات عند إصداره للقرارات الإدارية التنظيمية والقرارات الفردية لأنها تهدف إلى فرض سيادة القانون وتحقيق المنفعة العامة ومن بين أهم القرارات نجد قرار ترخيص الاعتماد إضافة إلى الأنظمة وتفويض بعض الصلاحيات وتوضيح شروط كل من هذه القرارات.<sup>2</sup>

يتخذ المجلس قراراته عن طريق عقد الاجتماعات ونظام التصويت المتبعة فيه<sup>3</sup>، وفي لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة سلطة اتخاذ القرارات متعددة الجوانب تماشيا مع تعدد الاختصاصات التنظيمية العامة الخاص بها.

**ثانيا: السلطة التحقيقية والسلطة التحكيمية:**

بما أن هذه السلطات ظهرت في وسط اقتصادي تحكمه الليبرالية وحرية التجارة، هذا ينتج عنه بطبيعة الحال جملة من النزاعات سواء في مجال الضبط الاقتصادي او في مجال الحريات العامة بين المتعاملين الاقتصاديين الاجتماعيين فيما بينهم وبين المؤسسات العمومية التابعة للدولة، وسنحاول توضيح كل من هاتين الصلاحيتين في مايلي:

**أ: سلطة التحقيق:**

أو ما يطلق عليها بسلطة الرقابة والبحث قصد حماية الاقتصاد الوطني من جهة وحماية المستهلك من جهة أخرى، ولتحقيق هذه الغاية يستلزم الأمر رقابة معمقة لاحترام

<sup>1</sup>- تعتبر عملية التميز بين القرارات الإدارية والعمل الحكومي عملية جد صعبة ومعقدة نظرا للتداخل والتشابك في الاختلاط العضوي والمادي بين العمل الحكومي والقرار الإداري وهنا تداخل بين السلطة التنفيذية وبقية السلطات منها السلطات الإدارية المستقلة.

<sup>2</sup>- حامد نادية ومسعود حاج أمال، المرجع السابق، ص20-21.

<sup>3</sup>- إعراب احمد، المرجع السابق، ص36.

القوانين والأنظمة، ولقد أستقر أغلب الفقهاء على أن السلطات لها تقوم بمراقبة قطاع نشاط محدد، وبالتالي تكون على علم بكل ما يجري في ذلك القطاع فيمكنها فتح الملفات الإدارية للمؤسسات والخواص إن كان ذلك ضرورياً، وللحصول على أي معلومة تحتاج لها في إطار التحقيقات الاقتصادية التي تؤديها وذلك دون أن تعترض الإدارة الطابع السري للوثائق التي تملكها، وهناك من يري أنها تخطر من السلطات التي منحت لهذه الهيئات وتشمل سلطة الاطلاع على الوثائق الرسمية وممارسة الرقابة على ارض الواقع للمراقبة عن كثب وهي تختلف من سلطة إلى أخرى.

### ب: سلطة التحكيم:

بطبيعة الحال إذا ما كانت هناك مصالح متعارضة كانت هناك نزاعات وما دامت هذه السلطات وجدت من اجل التخفيف منها تقاديا لما هو أعظم إلى المستوى الوطني زودت بسلطة التحكيم كونها أصحاب العلم والدراية والخبرة.

وسبب سوء العلاقة بين المواطن والإدارة التقليدية كانت هذه السلطات بكتابة أداة وسلطة وفضاءات مميزة للطعن والاحتجاجمثلا وسيط الجمهورية كسلطة إدارية سابقا ومنذ تأسيسه إلى بداية شهر أوت من سنة 1996 تلقي حوالي 1058 صادرة من المواطنين.<sup>1</sup> إضافة إلى لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها وفي تقريرها سنة 2010 أقرت باختصاصاتها كسلطة تأديب وتحكيم، حيث جاء فيه أن من بين مهام هذه الأخيرة أنها تنشأ ضمنها غرفة تأديبية وتحكيمية تتكون من الرئيس وعضوين منتخبين من ضمن أعضاء لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها وقاضيين يعينين من طرف وزير العدل إضافة إلى أمانة عامة.

<sup>1</sup>- حدري سمير، المرجع السابق، ص107، 108.

**ثالثا: سلطة القمع وتوقيع الجزاءات:**

رغم أن هذا الاختصاص في الأصل يؤول للسلطة القضائية في الدولة إلا أن السلطات الإدارية المستقلة زودت بهذا الاختصاص، وان كان ليس كاختصاص السلطة القضائية، فهناك فرق واضح بين الدورين، حيث يمكن القول أن اختصاص هذه السلطات الإدارية اختصاص إداري شبه قضائي.

**أ: سلطة القمع:**

يجب توضيح أن سلطة القمع المخولة لهذه السلطات تختلف عن السلطة المخولة للقاضي الجزائي، فإذا ما رأَت الجهة المختصة أن هذه القرارات تتجاوز السلطة لتدخل في سلطة القاضي هنا عليها إن تحيل القضية للقضاء، خاصة في الشق الجزائي منها تقاديا للتعدي على الاختصاصات الأصلية للقضاء، والتي تجاوزها إعمالا بمبدأ الفصل بين السلطات المكرس دستوريا، وباعتبار أن السلطات الإدارية المستقلة في الجزائر تتمتع بهذه السلطات القمعية ونتيجة لدورها المؤثر في المصالح الاقتصادية والمالية للأشخاص الذين تخاطبهم كان عليها الأخذ كذلك بحق الطعن في القرار المتخذ ضد من له مصلحة، وذلك انطلاقا من مبدأ ما يعرف بـ " مبدأ التناسب"، فأينما كانت سلطة قمعية يجب أنيقابلها إمكانية وقف التنفيذ ففي فرنسا مثلا أصبح وقف التنفيذ في نطاق الجزاءات الإدارية ألزاما لايمكن التوصل منه<sup>1</sup>.

**ب: سلطة توقيع الجزاءات:**

إن سلطة القمع التي تمارسها هذه السلطات تتجسد في اتخاذ بعض الجزاءات الردعية فقط، وهذه الأخيرة تتسم بنوع من القسوة ولها على الأقل بالغ الأثر على من توقع عله وهي لذلك تمثل ماساسا بأحد حقوقه، إما انتقاصا أو حرمانا ولذا يجب أن تحاط بطائفة من

<sup>1</sup>- فتحي وردية، وقف التنفيذ القرارات الصادرة عن السلطات الإدارية المستقلة، الملتقى الوطني حول السلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي؟، كلية الحقوق والعلوم الاقتصادية، جامعة عبد الحميد ميرة، بجاية، 23-24 ماي 2007.

الضمانات التي تحول دون الانحراف في تطبيقها وتكفل في الوقت نفسه لمن يخضع لها حماية من التعسف في إنزالها، وتوقيع الجزاء يكون عن طريق العقوبة المناسبة والتي تعبر عن إعادة التوازن بين الفعل المرتكب والإساءة إلى المجتمع، وبالنظر إلى العقوبات التي توقعها السلطات الإدارية المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي نلاحظ أنها تمتاز بالشدة وإنها تقترب من العقوبات الجزائية، فلذا توقع عقوبات غير مالية أيضا.

### العقوبة الاقتصادية المالية:

هي التي تلحق الذمة المالية للشخص المخالف فهي تتلاقى مع الغرامة الجزائية في أنها تدفع للدولة عن طريق الخزينة العامة، رغم هذا التشابه إلا أنها تختلف عنها بعض النقاط، فالعقوبة في الجزائي محددة<sup>1</sup> مسبقا بموجب نصوص قانونية كحد أقصى، بينما في قانون الضبط يعرف معايير أخرى الحساب الغرامات التي يجب على المخالف دفعها.

### العقوبات غير المالية:

التي تمس الجانب المهني للنشاط و عقوبات معنوية كسحب الترخيص وسحب الاعتماد.<sup>2</sup>

<sup>1</sup>- حدري سمير، المرجع السابق، ص 135.

<sup>2</sup>- المرجع السابق، ص 136.

## المبحث الثاني : الهيئات الإدارية المستقلة ضمن النظام المؤسسي للدولة :

إن إنشاء السلطات المستقلة هو استجابة لمتطلبات جديدة بخصوص دور الدولة ومحدودية الهياكل الإدارية التقليدية في الاستجابة لمشاكل المجتمع المعقدة والمتطورة، ولقد طرحت عدة تساؤلات وإشكالات من قبل الرجال القانون والفهاء انصبت معظمها حول مدى تقبل البنية المؤسسية للدولة لمثل هذه السلطات المستحدثة،<sup>1</sup> فمنها ما تعلق بمدى مشروعية أعمالها ومدى دستورية السلطات الممنوحة لها، ومع وجود السلطات التقليدية الثلاثة المعروفة بالسلطة التنفيذية، السلطة التشريعية والسلطة القضائية واعتبارها أهم الهيئات التي تقوم عليها أي الدولة يتبادر الأذهانها عدة تساؤلات، خاصة مع تعدد وإخلاف المجالات التي تختص بها السلطات تتمثل فيما يلي :

-كيف يمكن دمج وإدخال السلطة الإدارية المستقلة ضمن النظام المؤسسي للدولة ؟  
وكيف عالج الدستور فكرة استحداث إدارية مستقلة ؟  
وماذا عن العلاقة التي قد تربط السلطات الإدارية المستقلة الحديثة بالسلطات التقليدية في الدولة ؟

وهل هناك نقاط التقاء بين هذه السلطات الإدارية المستقلة، بصفاتها متباينة ومتعددة الاختصاصات والجوانب ؟

سنقسم هذا المبحث إلى مطلبين، نتناول في المطلب الأول: الطبيعة القانونية للسلطات الإدارية المستقلة.

أما المطلب الثاني سنخصصه ل : علاقة السلطات الإدارية المستقلة بالسلطات التقليدية في الدولة وعلاقتها فيما بينها.

<sup>1</sup> - ابوجملين وليد، الرجوع السابق، ص16.

**المطلب الأول : النظام المؤسسي للسلطات الإدارية المستقلة:**

إن النصوص القانونية المنشأة لسلطات الضبط المستقلة، لا تتضمن كلها إلى تحديد طبيعتها القانونية، بل تختلف من هيئة الأخرى، ولكن يدرجها الفقه كلها فيما يعرف "السلطات الضبط المستقلة".

فإذا كان من الصعب إعطاء تعريف دقيق للسلطات الإدارية المستقلة، ونظرا لغياب تكييف قانوني صريح وواضح لها في إطار التشريع والقضاء الجزائري، فإنه يمكن على الأقل ذكر ما يميزها عن بقية السلطات الأخرى في النظام القانوني والمؤسسي للدولة وذلك بالرجوع إلى أهم الخصائص التي تميز هذه السلطات والمذكورة سابقا والمتمثلة في عنصر السلطة، عنصر الضبط وعنصر الاستقلالية<sup>1</sup>، لتتضح لنا الطبيعة القانونية لهذه السلطات ولكن هذا غير كاف فكان من الضروري التطرق إلى تحديد الإطار القانوني لهذه السلطات وعلاقتها مع الدستور والنظام الإداري السياسي في الدولة، إضافة إلى التعرض لأهم الضمانات القانونية التي يمكن من خلالها الإحاطة بكل الجوانب القانونية التي تتعلق بمسألة السلطات الإدارية المستقلة وهذا سنحاول توضيحه من خلال هذين الفرعين :

**الفرع الأول : النظام الدستوري والإداري للدولة للهيئات الإدارية المستقلة:**

يطرح مصطلح "سلطات الضبط المستقلة" نظرا لغموضه وحدائته صعوبات بشأن تكييف مكانة وموقع هذه السلطات الجديدة بالنسبة للنظام الدستوري للدولة، كما إن خصوصية النظام القانوني لهذه السلطات والخاصة ما تعلق منه باستقلاليتها ونظرا للسلطات الواسعة التنظيمية، التنفيذية، شبه القضائية (قمعية)<sup>2</sup> وغيرها من السلطات التي تتمتع بها تطرح عدة صعوبات وعراقيل أمام إدماج هذه الهيئات وإدخالها ضمن النظام الدستوري والنظام السياسي والإداري للدولة وهذا ما سنحاول توضيحه فيما يلي:

<sup>1</sup>- قوراري مجدوب، المرجع السابق، ص 23.

<sup>2</sup>- رحموني موسى، المرجع السابق، ص 17.

## أولاً : مدى دستورية السلطات الإدارية المستقلة:

تجدر الإشارة أن المجلس الدستوري الفرنسي من خلال دراسته لمختلف القوانين المنشئة لهذه السلطات، لم يبدي أية ملاحظة بعدم دستورية أيها منها، بل اعتراف صراحة بالسلطات الممنوحة لهذا الهيئات، إما في المجال التنظيمي أو التحقيق أو حتى توقيع العقوبات، وإن كان في كل مرة يحصر هذه السلطات في حدود ضيقة.

أما في الجزائر فإن المجلس الدستوري لم يسجل له رأياً أو قراراً دقيقاً في هذا الموضوع، وبقي النقاش بين الفقهاء مستمراً بين من يحاول أن يجد مكاناً ضمن الاختصاصات المخولة للسلطة التشريعية، وبين من يرى أنها خرقت مبدأ الفصل بين السلطات، أو أنه يشكك حتى في طبيعتها الإدارية، وتبقى هذه مجرد آراء فقهية نظرية لقد فصل المجلس الدستوري الفرنسي ولو بصورة ضمنية بشأن مبدأ وجود السلطات الإدارية المستقلة، وذلك بمناسبة فحصه للنصوص الأولى المتعلقة بإنشائها، ذلك أنه لم يبدي أبداً أية ملاحظة بشأن مدى دستورتها، ولكنه في المقابل حدد بطريقة دقيقة القواعد التي تسمح بضمان وحدة السلطة التنظيمية، وذلك بتأطير استعمالها من طرف المشرع، فمن هذه الزاوية، فإن أول صعوبة في النظام الدستوري الفرنسي تأتي من المادة 21 من الدستور الفرنسي، والتي تجعل من الوزير الأول المالك الوحيد للسلطة التنظيمية على المستوى، ففي قراره المؤرخين في 17 ديسمبر و17 جانفي 1987، فصل المجلس الدستوري في هذه المسألة معتبراً أن أحكام المادة 21 لا تشكل أية عقبة أمام منح القانون سلطة تنظيمية للسلطات الإدارية المستقلة.<sup>1</sup>

وفي دراسة قام بها الفقيه "Chevallier (J)" حول رهانات إزالة التنظيم، لاحظ أن الهيئات الإدارية المستقلة تستخلف السلطة التنفيذية في جملة من المجالات الحساسة، إننا نحصر لظاهرة نقل مركز ممارسة السلطة التنظيمية، فاللجوء لهذه الهيئات يظهر توزيع أو

<sup>1</sup>- العايب سامي، المرجع السابق، ص45.

تكسير السلطة، ويكرس تعدد مراكز القرار والمسؤولية، وحسب الأستاذ " Sabourin (P) " يجب طرح السؤال الآتي: أي نظرية من النظريات الدولية يمكنها استيعاب فكرة الهيئات الإدارية المستقلة؟ والمشكل طرح أول مرة في فرنسا حول طابع هذه الهيئات<sup>1</sup> أما في الجزائر فإن السؤال الذي يمكن طرحه على هذا المستوى هو:

هل دستور 1989 و1996 اعترفا بوجود هذه الفئة من المؤسسات<sup>2</sup>؟ وماذا عنا التعديل الدستوري الأخير لسنة 2016؟

إن كل النصوص المنشئة للسلطات الإدارية المستقلة تعود عبر تأثيراتها للأحكام الدستورية المتعلقة بمجال التشريع أي المادة 115 من الدستور 1989 والمادة 122 من دستور 1996.

فهل يمكن اعتبار هذه الأحكام هي الأساس لإنشاء هذه السلطات في الجزائر؟ في هذا الصدد يرى الأستاذ " رشيد خلوفي " انه لا بد هنا من التفرقة بين السلطات التي أنشأت في إطار دستور 1989 ( المجلس الأعلى للإعلام، مجلس النقد والقرض، لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة ومجلس المنافسة) أشرت بالمادة هذه 115، غير انه ومن بين 26 مجالا المحددة في هذه المادة لا توجد أية أحكام تسمح بإنشاء هذه السلطات، وفي نفس الوقت فإن النص الدستوري لايؤهل السلطة التنفيذية لإنشائها، إلا إذا تم التسليم بإدراج هذا الاختصاص في إطار التنظيمات المستقلة لرئيس الجمهورية والتي تكون في المجالات غير المخصصة للقانون حسب نص المادة 125 من الدستور.

أما بخصوص السلطات المنشأة في إطار دستور 1996، فإن النصوص المنشأة لهذا تؤشر بالمادة 122 من الدستور، إذ تنص الفقرة 29 من أصل 30 مجالا المخصصة للتشريع

<sup>1</sup>- عزالدين عيساوي: " المكانة الدستورية للهيئات الإدارية المستقلة مال الفصل بين السلطات، مخبر اثر الاجتهاد القضائي على حركة التشريع، جامعة محمد خيضر بسكرة، العدد الرابع، ص 205.

<sup>2</sup>- بوجملين وليد، المرجع السابق، ص30.

على صلاحية السلطة التشريعية بإنشاء فئات المؤسسات، ومن ثم هل يمكن القول أن هذه العبارة قد تضم الفئة الجديدة للسلطات الإدارية المستقلة ومن ثم تبرير إنشائها دستورياً؟<sup>1</sup>

يرى "خلوفي" بفرضية انفتاح الأفق المؤسسي للفقرة 29 وقابليتها للتكيف مع الحاجيات الجديدة خاصة وأن لفظي فئات ومؤسسات قد جاءا على صيغة الجمع ويمكن أن يحملا في طياتها فكرة مجموعة موسعة من الأشخاص المعنوية ذات الطبيعة الإدارية، غير أنه لا يمكن الأخذ بهذه الفرضية الأكثر اتساعاً ذلك أن المشرع نفسه وكان قد أعطى من قبل تحديداً تشريعياً لمفهوم المؤسسات من خلال القانون رقم 88-01 أي حصر هذه الهيئات في:

- الهيئة العمومية ذات الطابع الإداري.

- الهيئة العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري.

- الهيئة العمومية ذات الطابع الخاص.

- مراكز البحث والتنمية.

أما الأستاذ "زوايمية" فيطرح مسألة دستورية هذه السلطات انطلاقاً من مفهوم الاستقلالية الممنوح لها والتي عادة ما تطرح مشكلة صارخة اتجاه القانون الأساسي في الدولة.

إذ أن الباب الثاني من الدستور نجد أنه يحدد السلطات في الدولة ويقسمها إلى ثلاث تشريعية، تنفيذية، قضائية والدستور لا يعترف بسلطة أخرى غيرها، وبالتالي كيف يمكن للمشرع ودون خرق للدستور أن يضع هيئات لا تخضع للرقابة نجدها تتمتع بسلطات تنظيمية وقضائية؟<sup>2</sup>

<sup>1</sup>- ابوجملين وليد، لمرجع السابق، ص 30.

<sup>2</sup>- رحموني موسى، المرجع السابق، ص 18.

إذا حاولنا إسقاط أحكام الدستور الجزائري على هذه السلطات نجد أنها تثير نقاشات حادة، فحسب نص المادة 85 من دستور 1996 المعدل والمتمم في سنة 2008، فإن الوزير الأول يمارس سلطة السهر على حسن سير الإدارة العمومية.<sup>1</sup> وعلى ضوء المادة 85 من الدستور الجزائري يمكن الاستنتاج أنه إذا كانت السلطات الإدارية المستقلة هيئات إدارية، فلا يمكن التشكيك في خضوعها للسلطة التنفيذية على غرار السلطات الإدارية الأخرى، لكن في المقابل فإن استقلاليتها تعفيها من مبدأ الخضوع اتجاه السلطة التنفيذية ومن ثمة التشكيك حول طبيعتها الإدارية

### ثانياً: النظام الإداري للهيئات الإدارية المستقلة:

حاول بعض الفقهاء تكريس سلطات الضبط المستقلة، فهناك من يقول إن هذه الهيئات تتمتع بمشروعية خاصة كونها من أصحاب الخبرة والدراية، فمن حيث تشكيلها أين تكون مركز نقاشات ومواجهة وبعدها يكون بإجماع الآراء، ومن جهة أخرى بالنظر إلى طريقة تدخلها المرن.

إن هذه الفكرة قريبة من فكرة توازن السلطات على المفهوم الذي أتى به الدستور الانجليزي أي توزيع السلطات بين القوى الاجتماعية التي تمثل المجتمع، وذلك لنفاذ التعسف وإن هذه الفكرة كانت حاضرة في تأسيس هذه الهيئات الضبطية المستقلة وهي كافية لإيجاد توازن غير الذي بينه "مونتسكيو" كون أن هذه الهيئات لا تمارس السلطة التشريعية. الحل في الولايات المتحدة الأمريكية جاء بقبول الرقابة السياسية على هذه الهيئات من طرف الكونغرس عن طريق تعيين أعضاء فيها وتحديد ميزانيتها وإمكانية تعديل بعض القرارات التنظيمية التي يعتبرها غير مشروعة عن طريق التشريع.

إن السلطات الإدارية المستقلة لا تشكل خروجاً عن النظام القانوني السائد في الدولة، وذلك إن الرغبة في إبعادها عن سلطة الحكومة لا يمكن إن تؤدي لإقصاء فكرة كونها جزء

<sup>1</sup>- بوجملين وليد، المرجع السابق، ص 32

من الدولة، ومن ثمة وباستثناء بعض الأحكام الخاصة المحددة عن طريق القانون، فهي تخضع للنظام القانوني المشترك للهيئات الإدارية للدولة، لكن هذا لا يلغي في المقابل خصوصية نظامها القانوني.

أما في القانون الجزائري وبالرجوع إلى التكييفات القانونية التي أعطاهها المشرع إلى هذه السلطات قصد استنتاج طابعها الإداري، إذ أن أغلبها كيف على أنها هيئات إدارية تخضع لقراراتها الرقابة القاضي الإداري، وهذا رغم أن تنظيم الرقابة القضائية على قراراتها بشكل مزدوج موزع بين القاضي الإدارية والعادي قد يشكك في الطبيعة الإدارية لها، خاصة بالنظر للمادة 801 من ق.أ.م.!. والمادة 09 من القانون 98-01 اللتان تكرسان المعيار العضوي الاختصاص القاضي الإداري<sup>1</sup>

### الفرع الثاني: كيفية إنشاء الهيئات الإدارية المستقلة:

بعد تحديد الإطار النظري لظهور السلطات الإدارية المستقلة من خلال تحليل السياق التاريخي لظهورها وكذا مفهومها، سنحاول تحديد موقف المشرع الجزائري وذلك بالتطرق إلى عناصر المقاربة القانونية لهذا المفهوم وذلك من خلال تحديد طريقة إنشاء السلطات الإدارية المستقلة من ذلك معرفة درجة ومدى استقلاليتها تجاه السلطة أو الجهة المنشئة وذلك بالتطرق إلى القيمة المعيارية للنص المنشئ، حيث اختص المشرع بهذا الإنشاء وهو ما قد يشكل ضمانا مبدئية لاستقلاليتها (أولا)، مع الأخذ بعين الاعتبار حجم ومحتوى المجالات القانونية المخصصة للتنظيم (ثانيا) والتي قد تشكل إعاقة لهذه الاستقلالية.

### أولا: الإنشاء بقانون ضمانا مبدئية للاستقلالية:

على العكس الهيئات العمومية والتي عادة ما يرجع اختصاص إنشائها إلى السلطة التنفيذية، ولا يعود للمشرع إلا اختصاص تحديد فئاتها طبقا للفقرة رقم 2 من المادة 122 من

<sup>1</sup> - لقانون العضوي رقم 11-13 المؤرخ في 14 شعبان 1432 الموافق ل 26 جويلية 2011، يعدل ويتم القانون العضوي رقم 98-01 المؤرخ في 04 صفر 1419 الموافق ل 30 ماي 1998 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة، ج ر العدد 43 الصادرة في 30 اوت 2011.

دستور 1996 والتي تقابلها المادة 140 من تعديل الدستور 2016، فإن السلطات الإدارية المستقلة تخرج عن هذا المبدأ.

إن تحليل النصوص القانونية المنشئة للسلطات الإدارية المستقلة في القانون الجزائري يوحي بوجود عنصر مشترك بخصوص طريقة إنشائها وهو الطبيعة التشريعية للنص المنشئ، فالى أي مدى يمكن التسليم بهذا الاختصاص التشريعي في الإنشاء والى أي مدى يمكن القول بدستورية إنشاء هذه السلطات انطلاقا من المادة 122 من الدستور؟

إلا أن اعتماد الفقرة 29 من المادة 122 فرضية غير كافية لتبرير دستورية هذه السلطات، ذلك أن المشرع ذاته لم يدرج هذه الفئة القانونية ضمن مفهومه لفئات المؤسسات وبالتالي فإنها تبقى دون سند دستوري. وبالرجوع إلى نص المادة 122 من الدستور (المادة 140 بعد التعديل 2016) يوحي باختصاص البرلمان بما يلي:

- نظام إصدار النقود ونظام البنوك والقرض والتأمينات.

- النظام العام للمياه.

-النظام العام للمناجم والمحروقات.

إذا كانت المادة 140 لم تنص على اختصاص المشرع إلا في هذه القطاعات التي يمكن أن تخص سلطات الضبط، فالى أي مدى يمكن القول بأنها تشكل الأساس الدستوري لإنشائها؟

هل يمكن تفسير كلمة نظام المشار إليه في الفقرات (14)، (23)، (24) بشكل موسع لتشمل أداة مؤسساتية جديدة يعود اختصاص إنشائها للمشرع على غرار اختصاصه في وضع القواعد التي تحكم هذا القطاع؟

في مقارنة أولية، فإنه لا يمكن تفسير هذه الفقرات إلا ضمن المنظور العام لتفسير المادة 140 ذاتها، وذلك بالنظر إلى أن المؤسس الدستوري لا يستعمل نفس العبارات بشأن حجم ومدى الاختصاص التشريعي مقارنة باختصاص السلطة التنظيمية.

**ثانيا: مجالات الإحالة على التنظيم:**

أن التحليل الشكلي للنصوص القانونية المنشئة للسلطات خاصة ما تعلق منه بعدد المواد المخصصة لها وعدد ومحتوى تلك التي تحيل على التنظيم، يسمح من دون شك معرفة درجة الاستقلالية التي أراد المشرع منحها لكل سلطة.

**أ: من حيث الأهمية الحجمية ومكانة سلطة الضبط ضمن النص:**

من خلال الجدول السابق نستخلص مايلي:

- تحتل كل من لجنة تنظيم عمليات البورصة وسلطة ضبط السمي البصري<sup>1</sup>، المرتبة الأولى ضمن قائمة سلطات الضبط من حيث الحجم الشكلي المخصص لها ضمن النص، وذلك الأهمية لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة بالنسبة للمشرع (37 مادة من أصل 65) أي بنسبة تفوق 50%، أما سلطة ضبط السمي البصري فعدد المواد المخصصة لها (37 من أصل 113 مادة) أي بنسبة تفوق 33%.

-تحتل سلطة ضبط النقل المرتبة الأخيرة بخصوص الحجم الشكلي المخصص لها ضمن النص المنشئ (مادة واحدة في قانون المالية الذي يتضمن 135 مادة) إضافة إلى سلطة ضبط المياه (مادة واحدة من أصل 183مادة)<sup>2</sup> وسلطة ضبط سوق التبغ والمواد التبغية<sup>3</sup> (مادة واحدة من أصل 71 مادة).

- أما بقية السلطات فتتراوح مكانتها الشكلية ما بين (32 مادة من أصل 215) بالنسبة لمجلس النقد والقرض و(18 مادة من أصل 132) بالنسبة لسلطة ضبط الصحافة المكتوبة<sup>4</sup> و (10 مواد من أصل مادة واحدة 30) بالنسبة لوكالة الوطنية للمواد الصيدلانية و (08 مواد من أصل 73) بالنسبة للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته و(08 مواد من أصل

<sup>1</sup> - القانون رقم:14-04 المؤرخ في 24 فيفري 2014، المتعلق بالنشاط السمي البصري، المرجع السابق.

<sup>2</sup> - بوجملين وليد، المرجع السابق؟، ص ص 41، 43

<sup>3</sup> - القانون رقم 2000-06، المؤرخ في 23 ديسمبر 2000؟، المتعلق بقانون المالية لسنة 2000، المرجع السابق.

القانون العضوي رقم12-05 ، المؤرخ في 12 جانفي 2012، المتعلق بالإعلام، المرجع السابق.

<sup>4</sup> - القانون رقم08-13 ، المؤرخ في 20 جويلية 2008، يتعلق بحماية الصحة وترقيتها، المرجع السابق.

63) بالنسبة للجنة الإشراف على التأمينات<sup>1</sup> و(5 مواد من أصل 115) بالنسبة لسلطة ضبط المحروقات، و(مادتين من أصل 220) مادة بالنسبة لسلطة ضبط الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام.<sup>2</sup>

يعد النص الخاص بإنشاء سلطتي ضبط المناجم الأكبر حجما فهو يتضمن 240 مادة ورغم ذلك فلم تحظ الوكالتين إلا ب 12 مادة فقط منه: بمن حيث الإحالة على التنظيم بخصوص كامل النص:

من خلال الجدول السابق نستخلص مايلي:

- يحتل قانون الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام المرتبة الأولى في حجم المساحة المخصصة للتنظيم، إذ تم إحالة 49 مجالا على التنظيم من أصل 220 مادة، يليه قانون المياه بإحالة 25 مجال من أصل 183.

- في حين عرفت لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة أصغر مساحة في الإحالة على التنظيم (ثلاث مجالات من أصل 65).

- فيما عرفت كل من سلطة ضبط المياه، ضبط النقل وضبط سوق التبغ والمواد التبغية الإحالة على التنظيم في نفس المادة المخصصة لكل منهم.

**ج: من حيث الإحالة على التنظيم فيما يخص سلطة الضبط:**

- تحتل سلطة ضبط سوق التبغ والمواد التبغية المرتبة الأولى من أصل مادة وحيدة، بالإضافة إلى سلطتي ضبط المياه وضبط النقل (مجال واحد من أصل مادة واحد).

- تحتل سلطة ضبط المحروقات المرتبة الثانية (ثلاث مجالات من أصل خمسة) المخصصة السلطة الضبط.

<sup>1</sup>- القانون رقم 04-06 المؤرخ في 20 فيفري 2006، المتعلق بالتأمينات، المرجع السابق.

<sup>2</sup>- المرسوم الرئاسي رقم 15-247 ، المؤرخ في 16 سبتمبر 2015 المتعلق بالصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، المرجع السابق.

- تحتل لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة وسلطة ضبط السمعى البصرى المرتبة ماقبل الأخيرة فمن أصل 73 مادة المخصصة لها لم تتم الإحالة على التنظيم إلا في ( 03 مواد منها).

- اللجنة المصرفية هي السلطة الوحيدة التي لم تتم فيها الإحالة على التنظيم، فمن أصل 15 مادة المخصصة لها لم تتم الإحالة على التنظيم في أي مادة منها.

#### د: من حيث الإحالة على السلطة التنظيمية لسلطة الضبط:

بشأن هذه النقطة يمكن الملاحظة بان كل من مجلس النقد ولجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة هما السلطتين الوحيدتين اللتين أحال المشرع على سلطتهما التنظيمية، فقد تمت الإحالة على السلطة التنظيمية للجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها 09 مرات، أن هذه الملاحظة تدل على إن هاتين السلطتين الوحيدتين اللتان تتمتعان بسلطة معيارية (تتمتعان بصلاحيات تحديد قواعد تنظيمها وعملها).<sup>1</sup>

#### و- من حيث مجالات الإحالة على التنظيم:

-كلا من سلطتي ضبط النقل وضبط المياه تمت الإحالة على التنظيم في نصيها على كل الأحكام المتعلقة بهما (التنظيم، العمل والصلاحيات).

كل من الهيئة الوطنية لوقاية من الفساد ومكافحته، لجنة الإشراف على التأمينات، سلطة ضبط الصفقات العمومية وسلطة ضبط المواد الصيدلانية تمت الإحالة على التنظيم في الأحكام المتعلقة ب (التنظيم وكيفيات السير).

تتعلق هذه الإحالات بتحديد ووضع النظام الداخلي فيما يخص كل من مجلس المنافسة وسلطتي ضبط المناجم

<sup>1</sup>- بوجملين وليد، المرجع السابق، 44.

-تتعلق هذه الإحالات بتحديد نظام الأجور فيما يخص كل من مجلس النقد والقرض، مجلس المنافسة، لجنة ضبط الغاز والكهرباء، وسلطة ضبط المحروقات، سلطة ضبط البريد والمواصلات.

تتفرد لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة بكونها سلطة الضبط الوحيدة التي تم بشأنها الإحالة على التنظيم لتحديد شروط تعيين رئيس اللجنة وإنهاء مهامه ووضع القانوني وكذا شروط إنهاء مهام الأعضاء إضافة إلى قواعد حساب الإتاوات وتحصيلها<sup>1</sup>.

**المطلب الثاني: علاقة الهيئات الإدارية المستقلة بالسلطات التقليدية في الدولة وعلاقتها فيما بينها :**

تتكون الإدارة على مستوى المركزي في الجزائر من السلطات الإدارية المخول لها اتخاذ القرار وتوجد إلى جانبها مؤسسات أخرى تلعب دورا استشاريا لدى السلطات تدعى بالأجهزة الاستشارية

أما في المجال الاقتصادي، فتتواجد الدولة من خلال شركات تخضع لقوانين خاصة ومخططات الدولة، لكن بالدخول إلى اقتصاد السوق أخضعت المؤسسات التي كانت تحتكر المجال الاقتصادي تدريجيا للقانون الخاص، وفتح المجال أمام القطاع الخاص الذي كثرت مؤسساته وأصبحت تنشط في مجالات عدة.

ويتجسد دور الدولة في ظل اقتصاد السوق، من خلال تبني شكل جديد من أشكال ممارسة السلطة العامة وتتمثل في السلطات الإدارية المستقلة التي تستخدمها الدولة بدلا من الإدارة الكلاسيكية للقيام بالمهام الجديدة التي يفرضها ضبط النشاطات الاقتصادية والمالية<sup>2</sup>.

<sup>1</sup>- بوجملين وليد، المرجع السابق ص ص 43-44.

<sup>2</sup>- ليلي ماديو، تكريس الرقابة القضائية على السلطات الضبط المستقلة في التشريع الجزائري، الملتقى الوطني حول سلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، كلية الحقوق والعلوم الاقتصادية، جامعة عبد الرحمن ميرة، بجاية، يومي ر 23-24 ماي 2007 منشور على شبكة الانترنت، ص 266.

**الفرع الأول : علاقة الهيئات المستقلة بالسلطات التقليدية:**

تتألف الإدارة المركزية للدولة من مجموع الهيئات التي تشكل السلطة التنفيذية، وتعتبر هذه الأخيرة على نشاطها الإداري بواسطة الوظيفة الإدارية التي تقوم بها الإدارات العمومية سواء على مستوى الإدارات المركزية على مستوى الإدارات المحلية.<sup>1</sup>

**أولا : علاقتها بالسلطة التشريعية**

قبل الحديث عن علاقة هذه السلطات بالسلطة التشريعية علينا أولا توضيح دور هذه الأخيرة: والذي تحصر أساسا في وضع القواعد العامة المجردة: فالسلطة التشريعية هي التي تعبر عن إرادة الأمة ممثلة في برلمانها طبقا للمبادئ التقليدية في الديمقراطية الكلاسيكية<sup>2</sup>، فما دام دور السلطة التشريعية هو التشريع إذ وكما سبق القول حول مسألة إنشاء السلطات الإدارية المستقلة تبين لنا إن الإنشاء الذي يكون من السلطة التشريعية يعد لنا نوع من الضمانة القانونية التي تكفل الاستقلالية إضافة إلى إن هذه السلطات الإدارية تمارس دورا استشاريا فعلا لدى السلطة التشريعية، إضافة إلى السلطة التنفيذية فيما يخص تحضير مشاريع النصوص القانونية، التي لها علاقة بمجال المنافسة مثلا إضافة إلى بقية المجالات حسب كل سلطة.

فمثلا مجلس المنافسة يرفع تقريرا سنويا إلى السلطة التشريعية إضافة إلى رئيس الجمهورية، ويحتوي هذا التقرير على عناصر التحليل الخاصة بسيره، ومجمل قراراته بالقضايا المدروسة.<sup>3</sup>

من هنا نجد أن العلاقة بين السلطات الإدارية المستقلة وبقية السلطات التنفيذية والتشريعية وحتى القضائية تختلف عن علاقتها مع السلطة التشريعية، وكذلك نجد السلطة

<sup>1</sup>- ليلي ماديو، المرجع السابق، ص 266.

<sup>2</sup>- السعيد بوشعير، القانون الدستوري والنظم السياسية والمقارنة، الجزء الثاني، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة الخامسة، الجزائر 2003 ص 10.

<sup>3</sup>- حسين نواره، المرجع السابق، ص 71.

القضائية تلتزم بالسياسة العامة للدولة التي تقرها السلطة التشريعية والتي تتطور في النهاية في صورة قوانين، ولكنها لاتخضع لتوجيهاتها كما تخضع السلطة الإدارية المستقلة لتوجيهات السلطة التنفيذية<sup>1</sup>.

وبما أن سلطات الدولة تقف جميعا على قدم المساواة أمام القانون الذي وضع لخدمة المجتمع تلتزم بأحكامه عند قيامها بالعمل لتحقيق هذه الأغراض فان مراكزها يجب أن تكون متوازنة تبعا لذلك ولا يجوز المفاضلة بينها على هذا الوجه.

إذا فالعلاقة بين السلطات الإدارية المستقلة والسلطة التشريعية علاقة تبادل، فالسلطة التشريعية تصدر قانون لإنشاء السلطة الإدارية المستقلة هذه الأخيرة في إطار قيامها بما أنيط لها من مهام تقدم تقارير واقتراحات للسلطة المنشأة لتوضيح الحقائق وما هو موجود على ارض الواقع من اجل تفادي النقائص في نصوص القوانين المتواجدة في الدولة. كما أن السلطات الإدارية المستقلة عند قيامها باختصاصاتها فإنها تعتمد في ذلك على عدة قوانين كان منشأها السلطة التشريعية في الدولة فالعلاقة هي علاقة تكامل وتعاون.<sup>2</sup>

### ثانيا: علاقتها بالسلطة التنفيذية

إن السلطة التنفيذية في الدولة تتمثل في الجهاز التنفيذي للدولة، وقد سار الدستور الجزائري النظام البرلماني في الأخذ بثنائية الجهاز التنفيذي وتشكيله من رئيس الجمهورية ومن الوزارات، وقد عمل الدستور على تقوية سلطات رئيس الجمهورية وجعله المقر الرئيسي لسياسة الدولة ، وتعتبر الحكومة الوجه الثاني من السلطة التنفيذية تتكون من الوزير الأول والوزراء وأمناء الدولة.<sup>3</sup>

<sup>1</sup>- قوراري مجدوب، المرجع السابق، ص 49.

<sup>2</sup>- المرجع السابق، ص 49.

<sup>3</sup>- محمد كاظم المشهداني، القانون الدستوري للدولة، الحكومة الدستور، مؤسسة الثقافة الجامعية، 2008، الإسكندرية، ص 221-223.

وقد حدد الدستور صلاحيات كل من هذه الشخصيات، وبالمقابل نجد أن سلطات هذه الدراسة من حيث اختصاصاتها لها علاقة مباشرة بالسلطة التنفيذية، وتظهر علاقة هذه السلطات بالسلطة التنفيذية من خلال السلطة التنظيمية للسلطات الإدارية المستقلة التي تعتبر في الأصل من اختصاصات السلطة التنفيذية وسلطة الرقابة التي تفرضها السلطة التنفيذية على هذه الأخيرة والتي تتخذ أشكالاً مختلفة، فهذه السلطات تتمتع في المجال الاقتصادي والمالي بسلطة التنظيم التي تقوم بوضع قواعد وأنظمة بهدف تنظيم المجال المخصص للهيئة الإدارية المستقلة، وهذه الأنظمة تتمثل في وضع مجموعة من القواعد التي تأتي لتطبيق نصوص تشريعية وتنظيمية وضعت سابقاً.

إذا يسميها البعض بالسلطة التنظيمية التطبيقية، إلا أن السلطة التنظيمية لهذه السلطات تخول لها بطريقتين، بصفة مباشرة وبواسطة القانون، وأن تتدخل الهيئات المستقلة عن طريق الصلاحيات الاستشارية المخولة لها، والملاحظ أن المشرع لم يخول هذا الاختصاص إلا القليل من السلطات الإدارية المستقلة الفاصلة في المواد الاقتصادية والمالية، وعن مفهوم هذه السلطة التنظيمية والتي سبق الإشارة لها، وبغض النظر عن مدى دستورية هذه السلطة.

### ثالثاً: علاقتها بالسلطة القضائية:

إن مبدأ استقلالية القضاء، مبدأ مكفول دستورياً كغيره من المبادئ المهمة التي تحكم الدولة ككيان قانوني لا يمكن المساس به، وكل هذا من أجل ضمان مبدأ لا يقل أهمية والمتمثل في مبدأ المشروعية.

ومع ظهور السلطات الإدارية المستقلة كهيئات جديدة داخل المنظومة القانونية للدولة، ومع تزويدها بجملة من الاختصاصات، ويتواجد ما يعرف بالسلطات التقليدية الثلاث أكيد سيكون هناك بعض نقاط الالتماس بين هذه السلطات ومختلف السلطات الإدارية المستقلة كسلطة توقيع العقوبات مثلاً.

وتتمتع هذه الأخيرة بسلطة شبه قضائية والمتمثلة في السلطة القمعية السابقة الذكر عن طريق توقيع بعض الجزاءات التأديبية، فكان لابد على هذه السلطات أن تتريث وتتدقق في قراراتها قبل إصدارها خوفا من التدخل فيها يدخل في اختصاصها، بمعنى أن تكون من أصحاب الاختصاص داخل هذه المؤسسات كون هذا من الاختصاص الأصلي للسلطة القضائية في الدولي وتجدر الإشارة إن التنظيم القضائي في الجزائر يقوم على مبدأ الازدواجية القضائية فبعد الإصلاح القضائي الثاني لسنة 1996 الذي تميز بالفصل بين الهيئات القضائية العادية عن القضاء الإداري، وبالتالي خلق ازدواجية في الجهاز القضائي، ولكن من حيث الهيكل فقط، أما من حيث العنصر البشري قد يكون مستقبلا، وتوزيع الاختصاص يعتمد على المعيار العضوي.

فاختصاص أي منازعة تكون فيها أحد هذه السلطات الإدارية المستقلة طرفا يكون من اختصاص القضاء الإداري، وبالمقابل نجد أن تمتع السلطات بسلطة إصدار القرارات وسلطة التنظيم هذا ما يجعلها تخضع للرقابة القضائية إضافة إلى التظلم الإداري من أجل تعديل أو سحب القرار الإداري الصادر عن السلطة الإدارية المستقلة، إضافة إلى حق الطعن فيه.

#### الفرع الثاني: علاقة الهيئات الإدارية المستقلة فيما بينها:

إن مصطلح السلطات الإدارية المستقلة هو مصطلح فقهي المنشأ، للدلالة على تلك الهيئات التي تتميز باستقلالية عن سلطة الدولة، هي سلطات إدارية مزودة بنموذج تنظيم مشترك، متحرك متحرر من السلطة التسلسلية مهمتها ضبط قطاع معين (اقتصادي، مالي، أو قطاع الحريات) وهي كذلك هيئات إدارية غير قضائية، غير خاضعة لسلطة الحكومة أو أي تأثير خول لها القانون مهمة ضبط بعض القطاعات الحساسة اقتصاديا وماليا وكذا ضمان احترام بعض الحقوق مستعملي الإدارة.<sup>1</sup>

<sup>1</sup>- بن زيطة عبد الهادي، المرجع السابق، ص 167.

ومن خلال هذه التعاريف المختلفة لمصطلح السلطات الإدارية المستقلة يتضح لنا معيار مشترك بينها كلها وتتمثل في أن مجال تواجد سلطات الضبط: إما في مجال الاقتصادي والمالي أو في المجال الحقوق والحريات، وفي كل مجال في حد ذاته نجد أن هناك العديد من السلطات المحدودة لكل ما أثير الانتباه هو: كيف تم اختصاص الضبط بين هذه السلطات.

هذا السؤال ستكون الإجابة عنه وفق النقاط التالية:

أولاً: حول توزيع الاختصاص ثانياً: العلاقة التي قد تكون بين مجلس المنافسة وبقية الهيئات الأخرى كنموذج.

**أولاً : توزيع الاختصاص ما بين سلطات الضبط المستقلة:**

يتبين من خلال معينة النصوص المنشأة للسلطات الإدارية المستقلة سواء في النموذج الفرنسي أو الجزائري أو غيرهما إن هذه الأخيرة تتدخل في ثلاث مجالات رئيسية:

**أ- المجال الاقتصادي:**

لقد كان هدف الضبط في القطاع اقتصاد السوق هو الدافع لتأسيس السلطات الإدارية المستقلة، فيمضي الأمر المؤرخ في سنة 1941 أنشأت لجنة مراقبة البنوك، ولجنة عمليات البورصة COB في 28 سبتمبر 1967، وكذا لجنة ضبط الكهرباء بمقتضى القانون 10/02/2000

**. ب: الإعلام والاتصال والمواصلات:**

يشهد هذا المجال تطوراً تنظيمياً بالغا، يظهر من خلال سعي العديد من الدول إلى ضبطه، من خلال تأسيس سلطات مستقلة تكلف بتنظيم المتعاملين العموميين والخواص في مجال الاتصالات والمواصلات والإعلام:

ومن هذا المنطلق أنشأت عدة هيئات تدخل في هذا المجال نذكر منها : المجلس الأعلى للسمعي البصري بمقتضى قانون 17/01/1989 ، وأنشأت سلطة ضبط المواصلات بمقتضى قانون 26/07/1996.

**ج: حماية حقوق الإنسان:**

تعد حماية المواطن عموماً، ومستعملي الإدارة خصوصاً، من بين المجالات التي عنيت بها السلطات الإدارية المستقلة، فهي تعني عادة بقطاعات حساسة من الحياة الاجتماعية مثل الهيئة التي أنشأت بقانون، هيئة وسيط الجمهورية، ومن بين السلطات التي تتدرج في هذا المجال كذلك اللجنة الوطنية للإعلام الآلي والحريات بمقتضى قانون 06/01/1978 . كما احتوى القانون الصادر في 12/04/2000 .

والمتمثل بحقوق المواطنين في علاقتهم مع الإدارة على عدة أحكام تمدد اختصاص بعض السلطات المستقلة في النظام الفرنسي وهي: الوسيط، اللجنة الوطنية للإعلام الآلي والحريات، لجنة الوصول للوثائق الإدارية.<sup>1</sup>

**ثانياً: علاقات سلطات الإدارية المستقلة بالقضاء :**

ف نجد علاقة إقصاء بين السلطات الإدارية المستقلة و القضاء التي تتجلى في تمتع هذه السلطات بإختصاصات قمعية تسمح لها بتوقيع جزاءات و عقوبات على بعض المخالفات التي كانت تؤول للقاضي الجزائي إلا أنه تم إقصاءه نتيجة قصوره و عجزه عن مواكبة مستجدات المجال الإقتصادي الذي يمتاز بالسرعة و الحيوية.<sup>2</sup>

ولكون حماية المنافسة ضرورة حتمية لتدعيم الفعالية الاقتصادية حفاظاً على حقوق المستهلكين وتحسين مستواهم المعيشي، كان لابد من البحث على حماية شاملة لمبادئ المنافسة الحرة تضمن التصدي لكل ممارسة تعرقل السير الطبيعي للسوق، بغض النظر عن الشكل الذي تأخذه وتحقق هذه النتيجة لن يكون بالاعتماد المطلق على سلطات مجلس المنافسة في هذا المجال لكونها تتصف بالمحدودية<sup>3</sup>

<sup>1</sup>- المرجع السابق، ص 168.

<sup>2</sup>- موساوي ظريفة، المرجع السابق، ص 01 - 02.

<sup>3</sup>- المرجع السابق، ص 02.

كما إن مجلس المنافسة باعتباره هيئة مختصة ومختصة في تنظيم المنافسة وضبطها ملزم بممارسة صلاحياته في إطار القانون والمشروعية، وأمام اتساع الأفق الاقتصادي والانفتاح على السوق العالمية وتعدد الأطراف المسيرة للسوق وكثرة المؤسسات المالية والنقدية والتي تعتمد على المال والاقتصاد وعلاقة ذلك بمجال الحريات، لذا نجد ومجلس المنافسة كهيئة إدارة لا يمكنه القيام بالدور المنوط به بصفة انفرادية ولوحده، فلا بد من إن ينسق في عمله مع بقية السلطات الإدارية المستقلة المتواجدة في الدولة والتي جاءت كلها بهدف التصدي للالتزامات ومحاولة الحيلولة دون اتساعها كون المتضرر الأول والأخير هو المواطن، وذلك يتبين من خلال تحديد العلاقة الوظيفية بين مجلس المنافسة وبقية السلطات الإدارية المستقلة الأخرى.<sup>1</sup>

ولتحليل طبيعة العلاقة بين مجلس المنافسة وسلطات الضبط يمكن أن نستنتج فكرة أساسية مفادها أن العلاقة بين مجلس المنافسة وسلطات الضبط الأخرى هي أكثر وضوحا إذا تعلق الأمر بفكرة التخصص والحاجة إلى الخبرة التقنية، لكن تتعدد الأمر إذا وحدنا بان المتعامل الاقتصادي يجد نفسه أمام سلطتين مختصتين معا في مجال المنافسة ويمكنه أن يرفع دعواه أمام أي منها، وسيوضح ذلك أكثر عند مناقشة فكرتين:

التنظيم القانوني لهذه العلاقة، وفكرة آليات التعاون لحل النزاعات.

#### أ: التنظيم القانوني لهذه العلاقة:

إن العلاقة بين مجلس المنافسة وسلطات الضبط الأخرى يمكن أن نلمسها من خلال نوعين من النصوص، فمن جهة نجد الأمر رقم 03/03 المتعلق بالمنافسة ومن جهة أخرى لابد من الرجوع إلى النصوص الخاصة التي تنظم دور هذه السلطات.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> - عدنان دفا، العلاقة بين مجلس المنافسة وسلطات الضبط الأخرى، الملتقى الوطني حول سلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمن ميرة بجاية، يومي 23/24 ماي 2007، منشور على الانترنت، ص 379.

<sup>2</sup> - المرجع السابق، ص 380-383.

حيث جاء في نص المادة 39 من الأمر رقم 03/03: «عندما ترفع قضية أمام مجلس المنافسة حول ممارسة تتعلق بقاع نشاط يكون تحت مراقبة سلطة ضبط، فإن مجلس المنافسة يرسل نسخة من الملف إلى السلطة المعنية لإبداء الرأي. يقوم مجلس المنافسة في إطار مهامه بتوطيد علاقة التعاون والتشاور، وتبادل المعلومات مع سلطات الضبط»، كما أن مجلس المنافسة يمكن أن يستفيد من خبرة هذه السلطات بناء على نص المادة 34 من نفس الأمر.

لذا نلاحظ بان مجلس المنافسة يملك سلطة الإخطار الذاتي التي من خلالها يتدخل لإبداء الرأي حتى ولو يطلب منه طبقا للمادة 34 من الأمر 03/03 ، والمادة 39 من نفس الأمر. ومنه نجد أن العلاقة بين مجلس المنافسة وبقية السلطات في العلاقة تكاملية ومبنية على مصالح متجاوزة، فمجلس المنافسة له مصلحة تتمثل في فرض وجوده واختصاصه الأصيل، إما سلطات الضبط الأخرى فتسعى للإيعطاء نوع من المشروعية لقراراتها.

#### ب: آليات التعاون لحل النزاع:

وفيما يخص آليات التعاون لحل النزاعات، فإن المشرع الجزائري لم يحدد آليات دقيقة للتعاون، واكتفى ببعض العبارات الفضفاضة والتي تتماشى مع التخصص الذي أصبح النشاط الاقتصادي يتطلبه، وفي ظل النقص الذي يعتري إمكانية سلطات الضبط المختلفة بما فيها مجلس المنافسة وضرورة التنسيق في المهام والتكامل في العمل وفق برنامج مضبوط تعتبر التجربة الرومانية الأكثر رواجاً والتي تقوم على:

(1) قاعدة التعاون الثنائية: وتقوم على إبرام اتفاقية أو بروتوكولات تعاون ثنائية مع سلطات الضبط كل في مجال قطاعها من طرف الخبراء والمسيرين.

(2) آلية أفواج العمل الوزارية: والهدف منها هو تحليل جدوى التنظيم، ويكون ذلك عن طريق أفواج واجتماعات الأفواج حيث نجد هاتين الآليتين كان لهما الفضل الواسع في ردم الهوة

بين مجلس المنافسة وبقية سلطات الضبط في رومانيا، وقد أثبتت نجاحات كبيرة، وغيرها من الحلول الأخرى<sup>1</sup>

أما في الجزائر نجد المادة 9 -2 من الأمر رقم 03/03 والتي تضمنت عبارة «... الممارسات التي يمكن أن يثبت أصحابها بأنها تؤدي إلى تطور اقتصادي أو تقني...»

---

<sup>1</sup> - عدنان دفاص، المرجع السابق، ص386.

الفصل الثاني  
مدى استقلالية السلطات  
الإدارية المستقلة  
و الرقابة القضائية

## الفصل الثاني : مدى استقلالية السلطات الإدارية المستقلة و الرقابة القضائية

### المبحث الأول : استقلالية السلطات الإدارية المستقلة

تعد مسألة الاستقلالية التي تمتاز بها السلطات الإدارية المستقلة من بين المسائل التي أثارت العديد من التساؤلات سواء في التشريع الجزائري أو في التشريعات المقارنة ، و عليه كان من الضروري التطرق إليها من خلال محاولة إعطاء مفهوم للاستقلالية في مطلب أول ، و دراسة مختلف مظاهر هذه الاستقلالية في مطلب ثان .

### المطلب الأول : مفهوم الاستقلالية

إن مفهوم الاستقلالية بالمعنى القانوني يعني أن هذه السلطات لا تخضع لأي رقابة سلمية و أو صائية ، سواء كانت هذه السلطات تتمتع بالشخصية المعنوية لا تعد بمثابة معيار أو عامل فعال لتحديد أو قياس درجة الاستقلالية<sup>1</sup>.

### الفرع الأول : الاعتراف بالشخصية المعنوية

اتفق الفقه و خاصة منه الفرنسي على عدم تمتع السلطات الإدارية المستقلة بالشخصية القانونية ، فقاموس القانون الإداري الفرنسي يعرف هذه السلطات على أنها هيئات عمومية لا تتمتع بالشخصية المعنوية ، أما الأستاذ MARIS – JOSE guédon ففترى أن القواعد التي ترتب استقلالية هذه السلطات تشكل منطقا هاما في طبيعة هذه السلطات لأن هذه الاستقلالية في حد ذاتها هي التي تعطي خصوصية و تفريد originalite لهذه السلطات ضمن جهاز الدولة ، فسلطتها و مصداقيتها مرهونة بمدى استقلاليتها عن السلطات الأخرى ، فهي سلطات غير عادية ، إذ ليس لها شرعية ديمقراطية مباشرة و لم تتركسها الدساتير<sup>2</sup>.

على ضوء التصور الفرنسي في عدم تمتع السلطات الإدارية المستقلة – باستثناء سلطة الأسواق المالية التي تتمتع بالشخصية المعنوية – فلم يخرج المشرع الجزائري عن هذا النهج بالنسبة للسلطات التي أنشئت قبل سنة 2000 ، و يتعلق الأمر بكل من :

- مجلس النقد و القرض ،
- اللجنة المصرفية ،
- لجنة تنظيم عمليات البورصة ،

<sup>1</sup>-Zouaimia Rachid , op cit , p 25 .

<sup>2</sup> -GUEDON J- M , les autorité administrative indépendantes , LGDJ , PARIS 1991 , P 49

- مجلس المنافسة .

أما بعد سنة 2000 فإن المشرع الجزائري و بمناسبة انشائه لسلطات جديدة اعترف لها بالشخصية المعنوية ، إضافة الى بعض السلطات المنشئة من قبل بمناسبة تعديل قوانينها ، لذلك فقد جاءت كل القوانين و النصوص المنشئة لهذه السلطات مكرسة للشخصية المعنوية انطلاقا من تعريفها .

و سنحاول تبين ذلك كالآتي :

- بالنسبة لسلطة ضبط البريد و المواصلات السلكية و اللاسلكية نصت المادة 10 على ما يلي : " تنشأ سلطة ضبط مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية و الاستقلال المالي " <sup>1</sup>.

- بالنسبة لوكالتي الطاقة و المناجم نصت المادة 43 على أن هذه الأجهزة تتمتع بالشخصية المعنوية و الاستقلال المالي <sup>2</sup>.

- بالنسبة لسلطة ضبط الكهرباء و الغاز فقد نصت المادة 112 على أن لجنة ضبط الكهرباء و الغاز تتمتع بالشخصية المعنوية و الاستقلال المالي <sup>3</sup>.

- بالنسبة لسلطة ضبط المحروقات فقد نصت المادة 12 على أن سلطة ضبط المحروقات بالشخصية المعنوية و الاستقلال المالي .

- بالنسبة للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد تنص المادة 18 على أن الهيئة سلطة إدارية تتمتع بالشخصية المعنوية و الاستقلال المالي .

أما بالنسبة للسلطات المنشئة قبل سنة 2000 نجد المشرع قد أضفى الشخصية المعنوية على بعض السلطات و ذلك في إطار تعديل قوانينها و يتعلق الأمر بكل من:

<sup>1</sup> - المادة 10 من القانون رقم 2000 - 03 المؤرخ في 05/08/2000 ، لسلطة ضبط البريد و المواصلات السلكية و اللاسلكية الجريدة الرسمية رقم 48 الصادرة في 06/08/2000 .

<sup>2</sup> - المادة 43 من القانون 01/10 المؤرخ في 03/07/2001 ، المتعلق بالمناجم الجريدة الرسمية رقم 35 الصادرة بتاريخ 04/07/2001

<sup>3</sup> - المادة 112 من القانون 01/2002 المؤرخ في 05/02/2002 المتعلق بالكهرباء توزيع الغاز عن طريق القوات الجريدة الرسمية رقم 08 الصادرة بتاريخ 06/02/2002

- لجنة تنظيم و مراقبة عمليات البورصة: على خلاف المادة 20 من المرسوم التشريعي 10/93 نصت المادة 20 من القانون 04/03 المعدل له على انشاء سلطة ضبط تتمتع بالشخصية المعنوية و الاستقلال المالي
  - مجلس المنافسة، حيث نصت المادة 23 من الامر 03/03 على عكس المادة 16 من الامر 06/95 على إضفاء الشخصية المعنوية و الاستقلالي المالي على مجلس المنافسة ، و هو ما اكده القانون 12/08 المعدل و المتمم للامر 03/03.
  - و يرى الاستاذ زوامية ان اعتراف المشرع الجزائري بالشخصية القانونية لهيئة ما يفهم على انه يتضمن امتيازين هما<sup>1</sup>:
  - من الناحية الوظيفية تصبح الهيئة تتمتع بنوع من الحرية سواء بالنسبة للتوظيف او بالنسبة لتخصيص مواردها.
  - من جهة أخرى فان منح الشخصية القانونية يجعل من هذه الهيئة مسؤولة عن اعمالها .
  - اذا كان الاعتراف بالشخصية المعنوية خاصة تفرد بها المشرع الجزائري فما هو يهدف الى غاية معينة يمكن ان تعكس تصوره الفعلي لهاته السلطات<sup>2</sup> ؟
- الفرع الثاني: تضييق مفهوم الاستقلالية**

لم يكن اعتراف المشرع الجزائري بالشخصية المعنوية للسلطات الادارية المستقلة خروجاً عن التصور الفرنسي لمفهوم الاستقلالية فحسب ، بل كان ذلك لتكريس مفهوم آخر لهاته الاستقلالية.

و هذا ما أكده الاستاذ خلوفي قائلاً" ان ادخال عنصر الاعتراف بالشخصية المعنوية لهذه السلطات انطلقاً من سنة 2000 من شأنه ان يعيد مراجعة مفهوم السلطات الادارية المستقلة في حد ذاته"<sup>3</sup>.

فمن المتفق عليه ان الاستقلالية بمفهوم Indépendance تعني غياب اي رقابة على الهيئة سواء كانت سلمية او وصائية ، و ذلك عكس الاستقلالية بمفهوم Autonomie والتي تعني عادة ان الهيئة موضوعة تحت وصاية ما على غرار تكريس هذا المفهوم بالنسبة للهيئات

<sup>1</sup>-Zouaimia Rarachid, op cit, p27.

<sup>2</sup>- بوجملين وليد، سلطات الضبط الاقتصادي في الجزائر، مذكرة ماجستير ، كلية الحقوق بن عكنون، 2006، ص59.

<sup>3</sup>-KHELLOUFI Rachid op cit,p44.

العمومية بمختلفة أنواعها. و عليه يمكن القول ان مفهوم الاستقلالية الذي اراد المشرع تكريسه بالنسبة للسلطات الادارية المستقلة لا يمكن ان يخرج عن مفهوم *Autonomie* و ليس *Indépendance* و هو ما يعكس طبيعة التصور الجزائري لمفهوم الاستقلالية.

ان مفهوم الاستقلالية بمفهوم *Autonomie* يرجعنا الى نظريات الهيئات العمومية التي تتمتع بالشخصية المعنوية و الاستقلال المالي ، لكن هذه الاستقلالية تبقى نسبية فهي محدودة بمفهوم *Autonomie* و لا يمكن ان تتعداه الى استقلالية بمفهوم *Indépendance* خالية من الرقابة الوصائية باعتبار ان الهيئات العمومية تخضع لرقابة وصائية.

و عليه فاذا كان مفهوم الاستقلالية الذي أراد المشرع تكريسه انطلاقا من منح الشخصية المعنوية لهيئات الادارية المستقلة هو المفهوم التقليدي لهيئات العمومية فان مفهوم السلطات الادارية المستقلة يفقد معناه خاصة و ان أصالة هذه السلطات تكمن في عدم تمتعها بالشخصية المعنوية<sup>1</sup>.

و في الاخير يمكن القول ان المشرع الجزائري و ان كان قد انفرد - مقارنة بنظيره الفرنسي - باضفاء الشخصية المعنوية على حل السلطات الادارية المستقلة، الامر الذي من شأن أن يضفي نوعا من الاستقلالية على هذه السلطات خصوصا من ناحية الجانب المالي ، وكذا مركزها بالنسبة للهيئات المركزية الأخرى ، لكنه بالمقابل يؤدي الى اعادة تكريس تصور السلطات العمومية التقليدية بالنسبة لهذه السلطات خصوصا و ان هذا المعيار لا يشكل عنصرا محددًا في استقلالية هذه الهيئات في القانون الفرنسي .

غير انه و إن كانت هذه الخصوصية في المعالجة تخرج عن التصور الفرنسي من حيث المحتوى لا يمكن ان تخرج عن النموذج الفرنسي من حيث المبدأ العام باعتبار ان المشرع الجزائري قد استقى هذه الهيئات و نقل اغلب تشريعاتها عن نظيره الفرنسي، حتى و ان سلمنا ان المعالجة الجزائرية لهاته السلطات خاصة فان خصوصيتها تبقى سلبية ، وهذا ما يتكسر من خلال مفهوم الاستقلالية المراد اعطاؤه لهذه السلطات .

و هذا ما اشار اليه الاستاذ زوايمية قائلا". و يبقى ان الاعتراف بالشخصية المعنوية لسلطات الضبط يطرح قضية تشكيكية تتعلق بتكليف مكانة هذه الهيئات بالنسبة لنظرية الأشخاص

<sup>1</sup> - للاطلاع اكثر راجع المرسوم الرئاسي 2000/372 المؤرخ في 22/11/2000 المتضمن انشاء هيكل و مهام الدولة ج ر

71 ،حيث تبني تقرير لجنة إصلاح هيكل الدولة التصور الفرنسي لمفهوم الاستقلالية.

العمومية ، اذ ان القانون الاداري الكلاسيكي عادة ما يدرس الاشخاص المعنوية على انها الدولة و الجماعات المحلية و الهيئات العمومية.

من هنا تطرح صعوبة تصنيف السلطات الادارية المستقلة ضمن هذه الفئة ، إلا اذا سلمنا بان الامر يتعلق بفئة قانونية خاصة لها طبيعة مميزة و تمثل خصائص قانونية خاصة<sup>1</sup>.

### المطلب الثاني: مظاهر الاستقلالية وحدودها

تعتبر استقلالية السلطات الادارية المستقلة احدى أهم الخصائص و الميزات التي تتمتع بها هاته السلطات ، كونها الصفة البارزة في تتميتها ، كما انها تمثل المحرك الرئيس في اداء هذه السلطات لوظائفها على احسن وجه، فالاستقلالية تجعل السلطة بعيدة عن اي تبعية لجهة أخرى خاصة السلطة التنفيذية ، و لا يمكن ان تقاس هذه الاستقلالية إلا عن طريق مجموعة من المعايير منها ما يتعلق بالجانب العضوي و آخر بالجانب الوظيفي.

و عليه سنخصص الفرع الاول للجانب العضوي من خلال تحليل النصوص المتعلقة بأسلوب التعيين الذي ينصب به اعضاء الهيئة المستقلة عند تشكيلها ، هذا من جهة و من حيث مدة التعيين وطريقة العمل من جهة أخرى .

بينما تخصص الفرع الثاني للجانب الوظيفي حيث نتطرق للجانب المالي و الاداري للسلطات الادارية المستقلة من جهة ، و من حيث وضعها لنظامها الداخلي من جهة أخرى<sup>2</sup>.

### الفرع الاول: المعيار العضوي

تختلف درجة استقلالية الهيئات الادارية المستقلة من سلطة لآخرى باعتبار ان المشرع الجزائري اعترف صراحة لبعض السلطات بالاستقلالية عكس بعض السلطات التي لم يصف عليها طابع الاستقلالية صراحة، ففي الجانب العضوي يستعان بعدة عناصر لتحديد مدى درجة الاستقلال العضوي لهاته السلطات اهمها ،التشكيلة ، طريقة التعيين و مدته (العهدة) ، و نظام التنافي.

### أولا/ من حيث تشكيلة أعضاء السلطات الادارية المستقلة :

تعتبر التشكيلة البشرية عاملا حاسما لقياس درجة الاستقلال العضوي لاي هيئة ، فتجد أن هذه السلطات يغلب عليها طابع الجماعية ، بالاضافة الى تعدد و اختلاف صفات الاعضاء.

<sup>1</sup>Zouaimia Rarachid, op cit, p27

<sup>2</sup>- نواره حسين - الأبعاد القانونية لاستقلالية سلطات الضبط في المجال الاقتصادي و المالي، مداخلة ضمن الملتقى الوطني حول سلطات السيطر المستقلة، جامعة عبد الرحمان عيرة ، بجاية ، 2007 ص 66.

## أ/ الطابع الجماعي للسلطات الإدارية المستقلة :

تتميز التركيبة البشرية للسلطات الإدارية المستقلة بطابعها الجماعي التعددي ، و هذا على غرار كل من الإدارة الاستشارية و ادارة المهام و التي تعتبر نمط جديد يخرج عن الانماط التقليدية الإدارية<sup>1</sup>

فتشعب الاعمال الاقتصادية و المالية و توسعها جعل من امكانية جهاز واحد التحكم بمسارها و تنظيمها و ضبطها أمرا صعبا جدا، لذلك نجد المشرع قد تبني طابع الجماعية في تشكيل السلطات الإدارية المستقلة .

إن انتهاج المشرع لهذا النمط أو النهج مرتبط بمتطلبات الحياد و الشفافية و التخصص و الكفاءة المهنية و المرونة التي يجب ان تتميز بها هذه السلطات ، و التي لا تتحقق إلا في ظل الإدارة الجماعية.

لقد كانت مسألة جماعية الهيئات الإدارية المستقلة موضوع نقاش في التجارب الأجنبية ، حيث نجد ان المشرع الفرنسي قد رسخ الجماعية في ادارة هذه الهيئات عكس المشرع البريطاني الذي تميز بالطابع الفردي.

فالضابط الفردي يتميز باتخاذ قرارات سهلة و سريعة تتماشى مع السرعة التي تتطلبها الأعمال الاقتصادية و المالية ،عكس نظام الجماعية الذي يأخذ بعين الاعتبار اختلاف الآراء و التضارب، الأمر الذي قد يعطل عملية اتخاذ القرار و الذي من شأنه تأخير المصالح ، فقد افضت التجارب الأجنبية الى حل وسط يتمثل في اقتراح سلطة جماعية مع ترجيح لصوت الرئيس<sup>2</sup>.

## ب تعدد الأعضاء و اختلاف صفاتهم و مراكزهم:

- من حيث تعدد الاعضاء: يعتبر تعدد الأعضاء في السلطات الإدارية المستقلة و

اختلاف صفاتهم و مراكزهم القانونية مظهر يضمن الاستقلالية العضوية .

و نجد المشرع الجزائري على غرار نظيره الفرنسي قد كرس مبدا الجماعية و هذا منذ انشائه لأول سلطة ضبط في الجزائر عام 1990 و يتعلق الأمر بالمجلس الاعلى للاعلام ، اذ نص

<sup>1</sup>- يتميز هذا النمط بنكريس نظرية التنظيم الاداري البيروقراطي حيث تركز على التنظيم المعلق و الرسمية و الحمود و عباب قنوات اتصال غير رسمية .

<sup>2</sup>- وليد بوجملين ، مرجع سابق ، ص 66

قانون الاعلام في المادة 72 على ان التركيبة البشرية للمجلس الاعلى للاعلام تحتوي على 12 عضو يمثلون جهات مهنية و تمثيلية وطنية<sup>1</sup> أما بالنسبة للسلطات الادارية المستقلة الاخرى فنجد ان اعضائها يتراوح عددهم ما بين 4 الى 12 عضو كحد اقصى<sup>2</sup>.

و سنحاول توضيح عدد اعضاء السلطات الادارية المستقلة كالاتي :

- لجنة ضبط الكهرباء و الغاز تتكون من 4 اعضاء فقط .
- الوكالة الوطنية للممتلكات المنجمية و الوكالة الوطنية للجيولوجيا و الرقابة المنجمية و تتكون كل منهما من 5 اعضاء.
- اللجنة المصرفية : و بعد ان كانت تتكون من 5 اعضاء في ظل القانون 1990 تتكون من 6 اعضاء و ذلك بعد التعديل 2003 .
- سلطة ضبط المحروقات و تتكون من 6 اعضاء.
- سلطة ضبط البريد و المواصلات السلكية و اللاسلكية و تتكون من 7 اعضاء.
- لجنة تنظيم البورصة و تتكون من 7 أعضاء
- الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و تتكون من 7 أعضاء
- مجلس النقد و القرض : بعد ان كان يتكون من 7 اعضاء في ظل قانون 1990 ، بعد تعديل سنة 2001 اصبح 10 اعضاء ، ثم قلص في تعديل 2003 الى 9 أعضاء
- مجلس المنافسة و يتكون من 12 عضو طبقا للمادة 12 من القانون 08/12 المعدل و المتمم للأمر 03/03 المعدل و المتمم للأمر 95/06 .

و من خلال تفحصنا للتركيبة البشرية للسلطات الإدارية المستقلة يمكن ابداء الملاحظات التالية :

- بالنسبة للجنة ضبط الكهرباء و الغاز نجدها تتكون من 4 اعضاء و هو ما لا يتناسب مع المهام المنوطة لها ، حيث تجد ان المادة 115 من القانون 02/01 و التي احصت 35

<sup>1</sup> - المادة 72 من قانون 07/90 المعدل و المتمم المؤرخ في 03 / 04 / 1990 المتعلق بالاعلام ، الجريدة الرسمية رقم 11 لسنة 1990

<sup>2</sup> - تجدر الإشارة إلى أن مجلس المنافسة قبل تعديله في 2003 كن عدد أعضائه 12 عضو طبقا للأمر 95 / 06 المتعلق بالمنافسة .

مهمة تفصيلية لهاته اللجنة ،في حين نجد ان مجلس النقد و القرض رغم انه يتكون من 9 اعضاء إلا ان صلاحياته قليلة و لا تبرز هذا العدد.

- بالنسبة لزيادة أو خفض الاعضاء نجد ان المشرع لم يخضعها لقاعدة معينة ،فمثلا مجلس النقد و القرض تراوح عدد اعضائه بين 7 اعضاء في 1990 و 10 اعضاء في 2001 و 9 اعضاء في 2003، كذاك الامر بالنسبة للجنة المصرفية و التي تراوح عدد اعضائها بين 5 اعضاء في 1990 و 6 اعضاء في 2003، و مجلس المنافسة الذي كان عدد اعضائه 12عضو في 1995 ثم خفض الى 9 اعضاء في 2003 ثم رفع الى 12 عضو في 2008.

من خلال هذه الملاحظات نتساءل عن الاستراتيجية المتبعة من قبل المشرع في معالجته للتركيبية البشرية لهذه الهيئات، و هل هناك رؤية واضحة حول التركيبية البشرية التي لم تشهد استقرارا منذ نشأة هذه الهيئات <sup>1</sup>

2/ من حيث اختلاف صفاتهم ومراكزهم:

اذا كانت مسألة تعدد اعضاء (جماعية الهيئات) ضمانا مبدئية لاستقلالية هذه الهيئات ،فلا يتصور تجسيد هذه الاستقلالية إلا باختلاف صفات الاعضاء و مراكزهم ، فنجد ان المشرع الجزائري انطلاقا من هذه النقطة قد نص على اختلاف صفات الاعضاء والقطاعات التي ينتمون اليها ، لتتراوح بين قضاة و اساتذة تعليم عالي و محاسبين و ذوي خبرة و شخصيات و مهنيين. و سنحاول تفصيل ذلك كالآتي:

### بالنسبة للقضاة:

نجد ان هناك سلطتان إداريتان مستقلتان تحوي تركيبيتها البشرية على قاض او اكثر و ذلك بعد أن كانت ثلاث سلطات<sup>2</sup>، فبالنسبة للجنة المصرفية نجد انه يوجد ضمن تشكيلتها قاضيين ، اما لجنة مراقبة عمليات البورصة فنجد قاض واحد فقط <sup>3</sup>.

<sup>1</sup> هذا بخلاف لجنة تنظيم و مراقبة عمليات البورصة التي لم تشهد تعديل لتركيبيتها البشرية رغم تعديل النص المتعلق بها في 2003.

<sup>2</sup> حيث أن مجلس المنافسة اصبح خالي من أي تمثيل قضائي ضمن تشكيلة اعضائه طبقا للمادة 24 من القانون 08/12 المعدل و المتمم للامر 03/03 .

<sup>3</sup> تجدر الإشارة الى ان اللجنة المصرفية كانت تتكون من قاضيين من اصل 5 ، و في تعديل 2005 اصبح قاض واحد.

- بالنسبة للموظفين السامين: نجد أن هيئة واحدة و هي مجلس النقد و القرض و الذي يضم 3 موظفين سامين متخصصين في المجال الاقتصادي و المالي.
- بالنسبة للشخصيات الكفاءة: نجد ثلاث سلطات تضم شخصيات ذات كفاءة في تعدادها ، فنجد مجلس المنافسة يضم 6 أعضاء من أصل 12 يكونون من الشخصيات و الخبراء في المجالات القانونية و الاقتصادية المعروفة بكفاءتهم في مجال المنافسة، بالإضافة الى كل من مجلس النقد و القرض و الذي يضم 5 أعضاء من أصل 9 ، و اللجنة المصرفية و التي تضم 3 أعضاء من أصل 6 أعضاء.
- بالنسبة للأساتذة : لا نجد سوى سلطة واحدة و هي لجنة تنظيم و مراقبة عمليات البورصة، و التي تضم أستاذا واحدا يقترحه وزير التعليم العالي و البحث العلمي، و رغم أهمية هذه الفئة نجد ان المشرع قد غيبتها تقريبا .
- بالنسبة لمهني القطاع و السلطات المهنية: رغم الأهمية الكبرى لهذه الفئة إلا أن تمثيلها ضمن تشكيلات السلطات الادارية المستقلة اختصر في سلطتين فقط هما مجلس المنافسة و الذي يضم 4 اعضاء من أصل 12 يختارون من بين المهنيين المؤهلين الممارسين أو مارسوا نشاطات ذات مسؤولية الحائزين على شهادات جامعية و لهم خبرة مهنية مدة 5 سنوات على الأقل في مجال الإنتاج و التوزيع و الحرف و الخدمات و المهن الحرة و ذلك طبقا للمادة 24 من القانون 12/08 المعدل و المتمم للأمر 03/03 .
- أما الهيئة الثانية فهي لجنة تنظيم و مراقبة عمليات البورصة و التي تضم عنصرين أحدهما ممثل عن مهني القطاع و الاخر ممثل عن الهيئات المهنية .
- جمعيات حماية المستهلكين: لم يشر المشرع الى اي تمثيل لجمعيات المستهلكين ضمن تشكيل السلطات الادارية المستقلة رغم الأهمية الكبيرة التي تلعبها هذه الجمعيات في الحفاظ على النظام العام الاقتصادي باعتبار أن أهمية الضبط تكمن في ضبط السوق و حماية المستهلكين و نتيجة الانتقادات الموجهة للمشرع في هذا الباب فقد تدارك ذلك في اطار تعديل قانون المنافسة لسنة 2008 حيث نصت المادة 24 فقرة 3 على "....عضوان مؤهلان يمثلان جمعيات حماية المستهلكين ..."

و مع ذلك يبقى هنالك اغفال بالنسبة لتمثيل جمعيات المستهلكين ضمن تشكيلات السلطات الادارية المستقلة الاخرى خاصة تلك المرتبط بالمستهلكين مثل لجنة ضبط الكهرباء و الغاز وسلطة ضبط البريد و المواصلات .

من خلال ما سبق يمكن إبداء الملاحظات التالية:

- يلاحظ عدم تناسق في التمثيل ، فنجد ان معظم السلطات او السلطات الإدارية المستقلة لا تتمتع بتركيبة متوازنة من حيث التمثيل، اذ نجد أن التمثيل يقتصر على فئة أو اثنتين على الأكثر من بين الفئات المنصوص عليها سابقا<sup>1</sup>

- نجد ان المشرع الجزائري لم يحدد صفات أعضاء بعض الهيئات ، ففي سلطة ضبط الكهرباء و الغاز و الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ووكالتي المناجم و سلطة ضبط المحروقات و سلطة ضبط البريد و المواصلات لم يحدد المشرع فيها صفات أعضاء هذه الهيئات كليا، اما بالنسبة للهيئات الأخرى نجد كلا من مجلس النقد و القرض لم يحدد 4 أعضاء ، اللجنة المصرفية عضو واحد، لجنة تنظيم و مراقبة عمليات البورصة 3 أعضاء، نجد أن مجلس المنافسة السلطة الوحيدة التي حددت صفات كل أعضائها إن عدم تحديد صفات الأعضاء لا يخدم استقلالية هذه الهيئات ،ذلك ان المشرع قد ترك المجال مفتوحا أمام الجهات صاحبة التعيين و هذا ما قد يمس بمبدأ الكفاءة و التخصص لصالح معايير الخضوع و الانتماء.

- يلاحظ أيضا غياب التمثيل القانوني ، نجد أن المشرع لم ينص على اختيار رجال القانون او الأخصائيين في المحال القانوني إلا فيما يخص مجلس المنافسة و ذلك اثر تعديل 2008 من خلال نص المادة 24 / ف1 .

و في الأخير يمكن القول أن اختلاف الأعضاء المشكلين للهيئات الإدارية المستقلة في صفاتهم و مراكزهم يعد بمثابة مظهر مقوي ومدعم للاستقلالية هذه الهيئات، و بالتالي يؤدي الى الحياد و الشفافية في العمل، لكن لو فرضنا أن كل هؤلاء الأعضاء على اختلاف صفاتهم و مراكزهم يعينون من قبل جهة واحدة فهل هذا الأمر لا يمس باستقلالية هذه الهيئات

<sup>1</sup> - بخلاف لجنة تنظيم و مراقبة عمليات البورصة و التي تتمتع بتركيبة متوازنة إذ تضم 4 فئات مختلفة ( قضاة ، مهني القطاع ، أساتذة و ممثلي هيئات مهنية

**ج/ تعدد و اختلاف الجهات المقترحة للأعضاء :**

إن تعدد و اختلاف الجهات المقترحة لأعضاء السلطات الإدارية المستقلة يختلف من سلطة لأخرى. يعين الأعضاء حسب قدراتهم في المجالات القانونية و الاقتصادية و المالية من طرف جهات مختلفة، إلا أنه في الغالب يعود الاختصاص لسلطة واحدة أو قد تتدخل عدة سلطات في ذلك .

-**الطريقة الأولى/ التعيين حكر على رئيس الجمهورية:** لم ينهج المشرع الجزائري النهج الفرنسي في مسألة التعيين، حيث نجد و خلافا للمشرع الفرنسي الذي يشرك عدة هيئات في مسألة التعيين.

**سلطة التعيين مختصرة في رئيس الجمهورية<sup>1</sup>.**

من خلال النصوص المنشئة للسلطات الإدارية المستقلة نجد أن هناك سيطرة شبه تامة لرئيس الجمهورية في مسألة التعيين سنحاول تبينها من خلال ما يلي :

- **مجلس النقد و القرض:** طبقا للقانون 90/10 نجد أن مسألة التعيين مقسمة تقريبا بين رئيس الجمهورية و رئيس الحكومة، حيث يعين رئيس الجمهورية 4 أعضاء بموجب مرسوم رئاسي و يعين رئيس الحكومة 3 أعضاء بموجب مرسوم تنفيذي، لكن بموجب الأمر 03/11 أصبح مسألة التعيين حكر على رئيس الجمهورية، حيث يعين كل أعضاء مجلس النقد و القرض بموجب مرسوم رئاسي يتخذه مجلس الوزراء<sup>2</sup>.

- **اللجنة المصرفية :** طبقا للقانون 90/10 نجد اضطلاع رئيس الحكومة بتعيين 4 أعضاء بمقابل عضو واحد يعينه رئيس الجمهورية باقتراح من الرئيس الأول للمحكمة العليا ووزير المالية، لكن بموجب تعديل 2003 فقد رئيس الحكومة هذا الاختصاص كليا و أصبح رئيس الجمهورية يعين كل أعضاء اللجنة (6 أعضاء) باقتراح من الرئيس الأول للمحكمة العليا بموجب مرسوم رئاسي.

- **مجلس المنافسة:** طبقا للأمر 95/06 يعين رئيس الجمهورية كل أعضاء مجلس المنافسة (12 عضو) بموجب مرسوم رئاسي باقتراح من وزير العدل ووزير التجارة، و لم

<sup>1</sup> - خلافا لحالة المجلس الأعلى للإعلام إذ يتقاسم التعيين كلا من رئيس الجمهورية و رئيس المجلس الشعبي الوطني ، إضافة الى انتخاب أعضاء من بين الصحفيين الذين يتمتعون ب 15 سنة اقدمية.

<sup>2</sup> - طريقة تعيين نواب المحافظ بموجب مرسوم رئاسي يتخذ بمجلس الوزراء طريقة تعيين منفردة مقارنة بطريقة تعيين السلطات

الآخري أنظر المادة 2 من المرسوم الرئاسي المؤرخ في 5 أفريل 1990

يغير تعديل الأمر 95/06 بالأمر 03/03 من مسألة التعيين إلا في مسألة الاقتراح ، اذ نجد أن رئيس الجمهورية يعين كل أعضاء مجلس المنافسة (قلص عدد اعضاء المجلس الى 9) بموجب مرسوم رئاسي باقتراح من وزير الداخلية.

و هنا يمكن القول بأن المشرع لم يكن موفقا في اسناد مسألة الاقتراح الى وزير الداخلية على اعتبار أن مهام مجلس المنافسة مرتبط بالمجال الاقتصادي التجاري وكان حري به ابقاء الأمر منوط بوزير التجارة غير أن المشرع في تعديل 2008 ارجع عدد الاعضاء الى 12 عضو ، ولكنه لم يشر الى اي جهة في مسألة الاقتراح ،حيث ترك الامر منوط برئيس الجمهورية في مسألة الاختيار و التعيين.

- سلطة ضبط البريد و المواصلات: طبقا للقانون 2000/03 نجد رئيس الجمهورية يعين كل أعضاء سلطة ضبط البريد و المواصلات بموجب مرسوم رئاسي.
- وكالتي الطاقة و المناجم : طبقا للقانون 01/10 يضطلع رئيس الجمهورية بتعيين كل أعضاء وكالتي الطاقة و المناجم باقتراح من وزير الطاقة بواسطة مرسوم رئاسي.
- لجنة ضبط الكهرباء و الغاز: طبقا للقانون 02/01 نجد رئيس الجمهورية يعين كل أعضاء لجنة ضبط الكهرباء و الغاز باقتراح من وزير الطاقة بواسطة مرسوم رئاسي.
- سلطة ضبط المحروقات : نجد ايضا احتكار رئيس الجمهورية في مسألة تعيين كل أعضاء سلطة ضبط المحروقات بموجب مرسوم رئاسي باقتراح من وزير الطاقة.
- الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد: بموجب المرسوم الرئاسي 06/413 يعين رئيس الجمهورية كل اعضاء الهيئة بموجب مرسوم رئاسي.

من خلال ما سبق يمكن ان نلاحظ جلجا احتكار كلي لمسألة التعيين في يد رئيس الجمهورية دون مشاركة أي جهة اخرى ، و يندرج هذا الاحتكار في اطار تركيز سلطة التعيين في يد رئيس الجمهورية انطلاقا من صدور المرسوم الرئاسي رقم 240/99<sup>1</sup>.

إن هذا التركيز بالنسبة للتعيين ينعكس بالسلب على هذه الهيئات باعتبار أنها هيئات مستقلة و تعمل في إطار الشفافية، فهو يحد من نطاق استقلاليته و يجعلها في تبعية شبه دائمة للسلطات التنفيذية.

<sup>1</sup> - المرسوم الرئاسي 99 / 240 المؤرخ في 27/10/1999 المتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية و العسكرية و الذي الغي المرسوم 44/89 حيث وسع من سلطة تعيين رئيس الجمهورية لتصل الى حد تعيين الأمناء العاميين في بلديات مقر الولاية.

إن سيطرة رئيس الجمهورية على مسألة التعيين يشمل تقريبا كل السلطات ، إلا انه لا يشكل مبدأ مطلقا ، اذ تعرف لجنة تنظيم و مراقبة عمليات البورصة استثناء لذلك .

### الطريقة الثانية/ حالة لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة.

طبقا للنصوص المنشئة للجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة تعد السلطة الوحيدة التي تعرف غياب رئيس الجمهورية عن سلطة التعيين، اذ نجد ان المشرع الجزائري قد خص هذه اللجنة بطريقة منفردة في تعيين اعضائها ، ونجد أن المرسوم التنفيذي رقم 175/94<sup>1</sup> " قد جاء بنظامين للتعيين ، نظام خاص بطريقة تعيين الرئيس و نظام خاص بطريقة تعيين الأعضاء الآخرين و ذلك التالي:

**بالنسبة للرئيس :** و خلافا لكل رؤساء الهيئات الإدارية المستقلة الذين يعينهم تقريبا كلهم رئيس الجمهورية بواسطة مرسوم رئاسي فان رئيس لجنة تنظيم و مراقبة عمليات البورصة يعين بواسطة مرسوم تنفيذي من طرف رئيس الحكومة ( حاليا الوزير الأول) يتخذ في مجلس الحكومة بناء على اقتراح وزير المالية.

**بالنسبة للأعضاء :** يتعين أعضاء اللجنة بواسطة قرار وزاري يتخذ من طرف وزير المالية، و تنتهي مهامهم بنفس طريقة التعيين، وهو ما أشارت له المادة من المرسوم التنفيذي 175/94. إن ما يمكن ملاحظته على طريقة التعيين هذه و ان كانت مخالفة لطرق التعيين السابقة فانها تتعكس بالسلب على استقلالية سلطات الضبط باعتبار ان التعيين بقرار وزاري من شأنه خلق علاقة تبعية سلمية اتجاه وزير المالية باعتباره هو المسؤول عن التعيين و عن إنهاء المهام وهو ما لا يخدم استقلالية هذه السلطة إطلاقا.

يلاحظ أيضا غياب الهيئة التشريعية عن عملية التعيين ، وهذا مخالف لما هو معروف في القانون الفرنسي باعتبار ان المشرع الجزائري متأثر بالمشرع الفرنسي أين نجد هذا الاخير ينوع في جهات التعيين ، فمثلا بالنسبة للجنة الوطنية للإعلام الآلي و الحريات الفرنسية<sup>2</sup> نجد تنوع ملحوظ في طريقة تعيين أعضائها ، فهي تتكون من 15 عضو يعينون كآلاتي:

عضوين منتخبين من طرف الجمعية الوطنية؛

<sup>1</sup>-المرسوم السفيدي رقم 175/94 المؤرخ في 13 جوان 1994 المحدد كيفيات تطبيق المواد 21، 22، 29 من المرسوم

التشريعي رقم 93/10 الجريدة الرسمية 41 لسنة 1994

<sup>2</sup>- بوجملين وليد، مرجع سابق ، ص70

عضوين منتخبين من طرف مجلس الشيوخ؛  
 عضوين يمثلان محكمة النقض؛  
 عضوين يمثلان مجلس الدولة؛  
 عضوين يمثلان مجلس المحاسبة؛  
 عضوين مختصان بتطبيقات الاعلام الآلي؛  
 ثلاثة اعضاء يعينون نظرا لكفاءتهم.

هذا التنوع الموجود في طريقة التعيين للأعضاء هو ما يساعد في تكريس الاستقلالية و يخلق نوع من الشفافية والمصادقية و التي تؤدي بلا شك الى فعالية حقيقة.  
 من خلال ما سبق يمكن القول ان سلطة تعيين أعضاء سلطات الضبط مرتكزة في يد رئيس الجمهورية بخلاف لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة التي يعينها الوزير الاول ، و هي سلطة منفردة و لا تخدم إطلاقا استقلالية هذه السلطات بخلاف السلطات في الدول الغربية التي تشرك عدة هيئات في سلطة التعيين تكريسا لفكرة الاستقلالية( سلطة تشريعية سلطة تنفيذية) <sup>1</sup>.

فقد حاول المشرع الجزائري تكريس هذه الاستقلالية من خلال نظام العهدة و التي تجعل العضو في حالة حصانة من التدخلات طيلة مدة عهده ، كما ان امكانية تسريحه لا تكون إلا وفق حالات منصوص عليها قانونا ، و قصد تحقيق هذه الحصانة و الحياد للعضو وضع المشرع قواعد التنافي مراعاة لخصوصية الوظيفة التي تتطلب نوعا من الحياد و الموضوعية ، والتي بدورها تفرض التزامات وظيفية يتعين على العضو القيام بها و مراعاتها ، و بالمقابل ترتب حقوقا للعضو الممارس لتلك الوظيفة.

أ/ **نظام العهدة** : يعتبر تحديد مدة انتداب رئيس سلطة ادارية ما و اعضاءها من بين احد الركائز الهامة و المعتمد عليها قصد ابراز طابع الاستقلالية<sup>2</sup> .  
 و لكننا في المقابل نتساءل عن ضمانات هذه الاستقلالية خصوصا و أن الاعضاء و الرئيس يعينون من قبل السلطة التنفيذية.

<sup>1</sup>-Zouaimia Rarachid, op cit, p41

<sup>2</sup>- حدري سمير ، مرجع سابق ، ص48

حاول البعض معالجة هذه الفكرة انطلاقا من فصل المسار الزمني السياسي للسلطة التنفيذية عن المسار المهني لأعضاء هاته الهيئات، و ذلك بتعيين الاعضاء لمدة اطول من العهدة التنفيذية ، اضافة الى عدم تجديد العهدة بالنسبة لأعضاء هذه الهيئات، و هذا ما يضمن نوعا من الاستقلالية.

حاول المشرع الجزائري تكريس نظام العهدة انطلاقا من أول سلطة مستقلة منشئة في الجزائر و هو المجلس الاعلى للإعلام<sup>1</sup>، إلا ان المشرع لم يعممها على باقي الهيئات الادارية المستقلة الاخرى و ذلك على النحو التالي :

### 1- بالنسبة لمجلس النقد و القرض:

كرس المشرع نظام العهدة انطلاقا من القانون 90/10، حيث نص على عهدة المحافظ ( 6 سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة ) و عهدة النواب 5 سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة فقط<sup>2</sup>، مع نصه على حالات الاقالة، و هي حالة العجز الصحي المثبت قانونا و حالة الخطأ الفادح. غير ان المشرع تراجع عن تحديد مدة العهدة في تعديل 2001 و في تعديل 2003 و جعل مدة العهدة مفتوحة مما يجعل الاعضاء محل العزل في اي وقت، و هو ما ينعكس بالسلب على استقلالية هذه الهيئات و على حيادية عمل الأعضاء<sup>3</sup>.

### 2 - بالنسبة لأعضاء اللجنة المصرفية:

كرس المشرع عهدة بصفة كلية تمس كل الاعضاء انطلاقا من قانون 1990، حيث حدد عهدة المحافظ ب 6 سنوات قابلة للتجديد و 5 سنوات للاعضاء قابلة للتجديد دون تحديد عدد مرات التجديد، بالاضافة الى عدم نصه على حالات الاقالة، غير أن تراجع في 2003 عن العهدة بصفة كلية و جعلها جزئية ، حيث نص على تحديد عهدة الاعضاء ب5 سنوات قابلة للتجديد و لم ينص على تحديد عهدة الرئيس، و هو ما يفتح الباب للتساؤل عن استقلالية الرئيس الذي يكون عرضة للعزل في اي وقت دون اي سبب قانوني.

<sup>1</sup> - المادة 73 من القانون 90/07 المتعلق بالاعلام و التي تنص على " تحدد عهدة الاعضاء بستة سنوات غير قابلة للتجديد

<sup>2</sup> - تحديد مدة العهدة ليس كلي بل هو جزئي يتعلق فقط بالمحافظ ونوابه و لا يمس جميع الاعضاء

<sup>3</sup> - تدريست كريمة ، النظام القانوني لليتوك في القانون الجزائري، مذكرة ماجستير ، كلية الحقوق ، جامعة مولود معمري، تيزي

**3- لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة:**

نص المشرع على عهدة بصفة كلية سواء في قانون 1993 أو في تعديل 2003 على تحديد العهدة ب4 سنوات ، مع . تحديد حالات الاقالة و التي حصرها في حالتها الخطأ الجسيم و الظروف الاستثنائية و الظروف الطارئة .  
رغم تحديد مدة العهدة إلا ان المشرع لم ينص على امكانية التجديد أو عدم التجديد و هذا ما يفتح الباب أمام الجهة صاحبة التعيين لإقرار ذلك أم لا ؟و اذا كان الخطأ الجسيم معروف فان التساؤل يطرح بخصوص الفرق بين ما المقصود بالظروف الاستثنائية و الظروف الطارئة؟.

**4 - مجلس المنافسة :**

جعل المشرع مدة العهدة كلية، اي تمس الرئيس و نائبه و الاعضاء الآخرون و حددها ب 5 سنوات قابلة للتجديد دون تحديد الحالات المستوجبة للاقالة ، سواء في قانون 1995 أو في تعديل 2003، غير أنه و على إثر تعديل 2008 نجد أن المشرع جعل نظام العهدة جزئي بحيث حدده ب 4 سنوات، حيث بالرجوع الى نص المادة 25 الفقرة 4 نجدها تنص " يتم تجديد عهدة اعضاء مجلس المنافسة كل 4 سنوات في حدود نصف اعضاء كل فئة من الفئات المذكورة في المادة 24 اعلاه"

و هنا يطرح التساؤل عن كيفية هذا التجديد النصفى للاعضاء في ظل غموض النص؟ و هل يدخل رئيس المجلس ضمن هذا التجديد و بالتالي يتمتع بعهدة محددة ب 4سنوات أم أن عهده غير محددة. و تخضع لسلطة رئيس الجمهورية باعتباره جهة التعيين؟

**5 - الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد:**

نصت المادة5 من المرسوم 06/413 على ان مدة عهدة الرئيس و الاعضاء هي 5 سنوات قابلة للتجديد .

بالنسبة لباقي الهيئات الاخرى جعل المشرع لكل من سلطة ضبط البريد و المواصلات و وكالتي المناجم و لجنة ضبط الكهرباء و الغاز و سلطة ضبط المحروقات عهدة مفتوحة، حتى انه لا يمكن تسميتها بالعهدة، ذلك ان العهدة عادة ما تكون محددة بفترة زمنية معينة.  
فالمشرع لم يكرس اي عهدة لهاته السلطات ، و هو ما يجعل الباب مفتوحا امام الجهة صاحبة التعيين،الذي من شأنه توسيع السلطة التقديرية على حساب الاستقلالية العضوية .  
بالرجوع الى المشرع الفرنسي نجده في مسألة العهدة قد انتهج نوعين من العهدة:

عهدة قصيرة قابلة للتجديد تمتد من 3 الى 5 سنوات قابلة للتجديد<sup>1</sup>.  
عهدة طويلة غير قابلة للتجديد: تتحصر عادة في 6 سنوات و لا تكون قابلة للتجديد<sup>2</sup>.

### ب/ نظام التنافي:

إن نظام التنافي وجد قصد ضمان استقلالية عضوية لهيئات الضبط تجاه السلطة التنفيذية و تجاه القطاعات المضبوطة ، اذ يقوم على ادخال حالات للتنافي بين وظيفة العضو في هذه السلطات و بين الوظائف الحكومية او البرلمانية، مع استبعاد أن تكون للعضو مصالح في القطاع الخاص.

في هذا الصدد يقول الاستاذ زوامية ان نظام التنافي هو نظام مطلق أو نسبي ، فنظام التنافي المطلق أو الكلي يظهر عندما تكون وظيفة أخرى سواء أكانت عمومية أو خاصة، وكذا مع اي نشاط مهني و اية عهدة نيابية انتخابية ، بالاضافة الى امتناع الاعضاء للمصالح بصفة مباشرة أو غير مباشرة<sup>3</sup>.

أما الاستاذ قودون فيرى Goudin Ferie ان وظيفة العضو في السلطات الادارية المستقلة هي وظيفة عمومية و من ثم فانها تتنافى مع الوظائف الحكومية و مع اية عهدة انتخابية نيابية برلمانية.

اما بالنسبة لموقف المشرع الفرنسي من فكرة التنافي فقد نص عليه المجلس الدستور في قراره المؤرخ في 18/09/1986 على حالاته قائلا " التنافي مع كل عهدة انتخابية ،وظيفة عمومية و نشاط مهني "

و هو نفس الموقف المتخذ من طرف المشرع الجزائري و الذي يظهر في :

### 1 - بالنسبة لمجلس النقد و القرض :

نصت المادة 23 من القانون 90/10 عل تنافي وظائف المحافظ و نوابه مع اي عهدة نيابية أو مهمة حكومية أو اي وظيفة عمومية، و في حالات مشتركة بين مجلس النقد و

<sup>1</sup> - كرسست عهدة 3 سنوات بالنسبة لوكالات الصحافة و لجنة الحصول على الوثائق الادارية ، أما 4 سنوات فقد كرسست لوسيط السينما

<sup>2</sup> - كرسست عهدة 6 سنوات بالنسبة للمجلس الاعلى للسمعي البصري و سلطة ضبط الاتصالات و لجنة ضبط الكهرباء و الغاز.

<sup>3</sup> - Zouaimia Rachid,op cit; p28

القرض و اللجنة المصرفية، غير أن المادة 23 عدلت بموجب المادة 3 من الامر 03/11 دون اي تعديل إلا فيما يخص الجمع بين حالات التنافي و حالات المنع .

**2 - بالنسبة للجنة تنظيم و مراقبة عمليات البورصة:** نصت المادة 25 من المرسوم التشريعي 93 / 10 على انه تمنع على رئيس لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة و جميع المستخدمين الدائمين في اللجنة القيام بأي معاملات تجارية حول أسهم مقبولة في البورصة .  
اما المادة 14 من القانون 04/03 فقد نصت على التنافي مع اي وظيفة عمومية بالنسبة لأعضاء هذه اللجنة ، و هي نفس الحالات المنصوص عليها في المادة 24 من المرسوم 10/93 باستثناء أنشطة التعليم و الإبداع الفني والفكري .

**3 - بالنسبة لمجلس المنافسة:** احالت المادة 34 من الأمر 95/06 حالات التنافي على النظام الداخلي ، مع تحديد حالات المنع ، و بالرجوع الى النظام الداخلي<sup>1</sup> نجد المادة 34 نصت على "ان وظيفة العضو هي وظيفة عليا" اي ان اعضاء مجلس المنافسة يخضعون لنفس حالات تنافي الأشخاص الذين يمارسون وظائف عليا في الدولة.

و بالرجوع الى النظام الداخلي للمجلس نجده قد اشار في تأشيراته الى المرسوم 90/226 و الذي يحدد حقوق و واجبات العمال الذين يمارسون وظائف عليا في الدولة".<sup>2</sup>  
أما المادة 29 من تعديل 2003 فقد نصت على تنافي وظيفة العضو مع اي نشاط مهني آخر دون تحديد طبيعة تلك الأنشطة.

و لم ينص المشرع في نظام التنافي الخاص بمجلس المنافسة على المصالح الخاصة للاعضاء، اي ان الاعضاء يمكن ان يكون لهم مصالح في مؤسسات خاصة، غير انه و بالرجوع الى الامر 03/03 المعدل و المتمم خاصة المادة 29 منه أكد المشرع على انه لا يمكن لأي عضو في مجلس المنافسة ان يتداول حول قضية له فيها علاقة قرابة من الدرجة الرابعة.

**4 - بالنسبة للجنة ضبط البريد و المواصلات :** نص المشرع على نظام التنافي بالنسبة لهذه اللجنة ، حيث أكدت المادة 18 من القانون 03/2000 على تنافي وظيفة العضو مع اي نشاط

<sup>1</sup> - المرسوم الرئاسي 96/44 المؤرخ في 17/01/1996 المتضمن النظام الداخلي لمجلس المنافسة ، الجريدة الرسمية رقم 5 لسنة 1996

<sup>2</sup> - المرسوم الرئاسي 90/226 المؤرخ في

مهني أو منصب عمومي آخر ، وكذا مع امتلاك مباشر أو غير مباشر لمصالح في مؤسسة تابعة قطاع البريد والمواصلات السلوكية و اللاسلوكية و السمعي البصري و المعلوماتية.

#### 5- بالنسبة للجنة ضبط الكهرباء والغاز و لجنة ضبط قطاع المحروقات:

قررت نفس الاحكام الخاصة بالتنائي، و هي التنافي مع اي وظيفة عمومية أو عهدة انتخابية أو اي نشاط مهني آخر.

فهكذا اتخذ المشرع نظام تنافي مطلق فيما يتعلق بلجنة ضبط الكهرباء و الغاز، حيث نصت المادة 121 من القانون 01/02 على "تتافي وظيفة عضو اللجنة المديرة مع اي نشاط مهني أو عهدة انتخابية وطنية او محلية او وظيفة عمومية ، وكل امتلاك مباشر أو غير مباشر في مؤسسة تابعة لقطاع الطاقة او مؤسسة لها صفة الزبون المؤهل".

من خلال قراءة نص هذه المادة نجد المشرع قد تطرق الى عدة حالات للتنافي لم ينص عليها منقبل خاصة فيما يتعلق بالامتلاك المباشر و غير المباشر لمصالح خاصة سواء تعلق الأمر بالقطاع العام والخاص و الذي اطلق عليها لفظ الزبون المؤهل.

#### 6 - بالنسبة للجنة المصرفية:

فان المشرع نص على انه لا يمكن للمحافظ و نوابه ممارسة أي نشاط مهني و ان لا يتولوا اي منصب خلال مدة عهدهم ، الا فيما يخص تمثيل الدولة لدى المؤسسات الدولية ذات الطابع الاقتصادي و المالي ، كما لا يجوز للمحافظ و نوابه ممارسة أي نشاط ، أو ان يديروا أو يعملوا لدى مؤسسة خاضعة لسلطة و مراقبة البنك المركزي لمدة سنتين من نهاية مدة عهدهم.

#### 7- بالنسبة لوكالتي الطاقة و المناجم:

فان المشرع نص على عدم ممارسة الاعضاء لاي نشاط مهني في القطاع ، كما جمع بين حالات التنافي و حالات المنع ، حيث نص على تنافي صفة العضو مع امتلاكه لمصلحة مباشرة او غير مباشرة ، كما منع القانون اعضاء الوكالتين من ممارسة أي نشاط في القطاع لمدة سنتين من بعد انتهاء عهدهم.

ج/ حقوق الأعضاء و التزاماتهم:

قصد ضمان استقلالية تسمح لاعضاء الهيئات الادارية المستقلة باداء وظائفهم في شفافية و حياد أوجد المشرع نظاما قانونا يحمي مصالح هؤلاء الاعضاء ضد الضغوطات ، و بالتالي يخلق نوعا من الحصانة و التي تسمح بالمزيد من الشفافية و الحياد في العمل.

بالمقابل وضع مجموعة من الالتزامات على عاتق الاعضاء تعزيزا لهذه الشفافية.

1- بالنسبة لحقوق اعضاء السلطات الادارية المستقلة:

تهدف هذه الحقوق الى تكريس حماية قانونية من طرف المشرع قصد استبعاد اي تدخل أو ضغط من اي طرف كان في مجال عمل هذه الهيئات.

و قد كرس كل من المادتين 12 و 129 من قانون المحروقات وقانون الكهرباء و الغاز على التوالي هذه الاستقلالية بنصهما على مايلي "يمارس اعضاء اللجنة المديرية و اعوان وكالة المحروقات- لجنة الضبط - وظائفهم بشفافية وحياد و استقلالية<sup>1</sup>."

نجد الامر اكثر تفصيلا بالنسبة لمجلس المنافسة ،فاذا كانت المادتين السابقتين قد اكتفينا بذلك المبدأ كأصل عام ،فقد نص النظام الداخلي لمجلس المنافسة على آليات لحماية اعضاء مجلس المنافسة من مختلف الضغوطات و العراقيل و يتعلق الأمر بالمادة 32 و 33 و اللتان نصتا على الحماية من :

التهديدات و الاهانات والسب و القذف و الاعتداءات والمختلفة.

تمكين المجلس من رفع دعوى مباشرة للحصول على تعويض لصالح اعضاءه تمتع الاعضاء بالحماية من كل اشكال التدخل و الضغوطات ،و التي من شأنها ان تضر أو تؤثر على تأدية مهامهم.

اما بالنسبة لوكالتي الطاقة و المناجم فقد نص المشرع على ان الوكالتين مسؤولة عن حماية أعضاء مجلس الادارة و الامين العام من كل التهديدات و الاهانات و السب و القذف و التهجمات مهما كانت طبيعتها ، كما يمكنها أن تتأسس كطرف مدني اما الجهات القضائية الجزائية<sup>2</sup>.

## 2 / بالنسبة لالتزامات اعضاء السلطات الادارية المستقلة:

مقابل الحقوق التي خص بها المشرع اعضاء السلطات الادارية المستقلة وضع على عاتقهم مجموعة من الالتزامات الوظيفية يمكن حصرها في واجب التحفظ و الانضباط و الالتزام بمبدأ السر المهني. لقد كرس المشرع مبدأ السر المهني لقد كرس المشرع مبدأ السر المهني أو

<sup>1</sup> المادة 12 من القانون 07/05 المتعلق بالمحروقات و المادة 129 من القانون 01/ 02 المتعلق بالكهرباء و الغاز .

<sup>2</sup> المادة 26 من المرسوم التنفيذي رقم 93/01 المتعلق النظام الداخلي للوكالة الوطنية للممتلكات المنجمية ،الجريدة الرسمية

الالتزام بالسر المهني في كامل نصوص الهيئات الادارية المستقلة ، باستثناء الادلاء بشهادة أمام العدالة<sup>1</sup>، و هذا ما نجده صراحة في نص المادة 29 فقرة 2 من الأمر 03/03 المعدل و المتمم المتعلق بالمنافسة و التي نصت على انه " يلزم اعضاء مجلس المنافسة بالسر المهني..."

و في حالة الاخلال بهذا المبدأ فقد رتب المشرع عدة آثار قانونية قد تصل الى حد الاقالة، أما بعض النصوص فقد احواله الى النظام الداخلي ، على اعتبار أن مسألة التأديب مسألة داخلية و هذا ينطبق على معظم السلطات الادارية المستقلة. اما بالنسبة لمجلس المنافسة فقد تبني واجب التحفظ من خلال المادة 37 من النظام الداخلي له ، اذ يتعين على اعضاء مجلس المنافسة عدم افشاء الوقائع و الافعال او المعلومات التي يطلعون عليها اثناء ممارسة مهامه.

بالإضافة الى واجب التحفظ و السر المهني نص المشرع على بعض الواجبات الاخرى من بينها واجب المواظبة و العمل بنزاهة و فعالية و انضباط كما هو الشأن بالنسبة لوكالتي الطاقة و المناجم<sup>2</sup>.

كما اشارت المادة 38 لذلك بالنسبة لأعضاء مجلس المنافسة من خلال نصها على التزام الأعضاء بالانضباط و المواظبة مع امكانية اقالة كل عضو لا يشار له في ثلاث جلسات متتالية دون عذر<sup>3</sup>

### ثالثا / قيود الاستقلالية العضوية

رغم اعتراف المشرع الجزائري لمعظم السلطات الادارية المستقلة بالاستقلالية إلا أن هذه الاستقلالية كثيرا ما تختفي و يكفي التمعن في بعض النصوص الصادرة في هذا الشأن، ناهيك عن الواقع العملي الذي يبين ذلك مما يجعل البعض يصف هذه الاستقلالية بالنسبية أو المظهرية أو حتى الخيالية.

<sup>1</sup> - المادة 41 من القانون 10/ 90 و المادة 44 من الأمر 06 / 95 و المادة 130 من القانون 02 / 01 و المادة 12 من القانون رقم 05 / 07

<sup>2</sup> - المادة 24 من المرسومين التنفيذيين 93/04 و 94/04 المتعلقين بالنظاميين الداخليين لكل من الوكالة الوطنية للملكات المنجمية و الوكالة الوطنية للجيولوجيا والرقابة المنجمية.

<sup>3</sup> - المادة 38 من المرسوم الرئاسي 44/ 96 .

لقد تعرضنا لابرز مظاهر الاستقلالية العضوية حيث وجد أن معظم هذه المظاهر لم تكتمل ، اذ غالبا ما تصطدم بعراقيل توقف مسارها، فنجد أن السلطة التنفيذية رغم تنازلها عن بعض صلاحياتها لصالح هذه الهيئات مازالت تمارس رقابة عليها بطرق مختلفة وسنحاول ذكر بعض المظاهر التي تمس بالاستقلالية العضوية.

أ/ تمتع السلطة التنفيذية بسلطة التعيين:

يعتبر هذا المظهر من بين المظاهر الاساسية التي تقلص و تحد من الاستقلالية العضوية للسلطات الادارية المستقلة ، فنجد أن كل رؤساء الهيئات الادارية المستقلة الضابطة في المجال المالي و الاقتصادي يتم تعيينهم بموجب مرسوم رئاسي صادر عن رئيس الجمهورية، باستثناء لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة حيث يعين رئيسها بموجب مرسوم تنفيذي يتخذ في مجلس الحكومة بناء على اقتراح وزير المالية<sup>1</sup>، اما بالنسبة الى اعضاء السلطات الادارية المستقلة فتجد نفس الشئ ، حيث يعين كل اعضاء السلطات الادارية المستقلة بموجب مرسوم رئاسي باستثناء:

- لجنة تنظيم و مراقبة عمليات البورصة حيث يعينون بموجب قرار من وزير المالية<sup>2</sup>
- لجنة ضبط الكهرباء و الغاز ويعين اعضاؤها من قبل وزير الطاقة و وزير العدل<sup>3</sup>

بالاضافة الى ذلك يلاحظ تواجد ممثلين عن السلطة التنفيذية في بعض الهيئات مثل المجلس الاستشاري لسلطة ضبط البريد والمواصلات والذي يتكون من ممثلين عن الوزارات<sup>4</sup>.

فرغم اختلاف الجهات المقترحة للأعضاء إلا ان سلطة التعيين تكون بيد السلطة التنفيذية الامر الذي يدفعنا الى التساؤل عن استقلالية الاعضاء تجاه الجهة صاحبة التعيين؟

فالمشروع بحصره جهة التعيين بيد السلطة التنفيذية قد خالف المشروع الفرنسي الذي نقل معظم تشريعات السلطات الادارية المستقلة عنه، فالمشروع الفرنسي في مسألة التعيين وزع اختصاص

<sup>1</sup> - المادة 2 من المرسوم السفيذي رقم 94 / 175 المؤرخ في 13/06/1994 المتضمن تطبيق المواد 21 و 22 و 29 من

المرسوم التشريعي 10/93، الجريدة الرسمية عدد 41 لسنة 1994

<sup>2</sup> - المادة 02 من نفس المرسوم

<sup>3</sup> - المادة 134 من القانون 02 / 01 المتعلق بالكهرباء و توزيع الغاز

<sup>4</sup> - المادة 125 من القانون رقم 2000 / 03 المحدد للقواعد المتعلقة بالبريد و المواصلات . أما فيما يخص تشكيل هذا

المجلس راجع لمادة 2 من المرسوم التنفيذي 433/06 .

التعيين على عدة سلطات مثلا بالنسبة للجنة عمليات البورصة الفرنسية في ظل قانون 1996 وزع سلطة تعيين أعضاء اللجنة على عدة هيئات مختلفة تشمل كل من :

نائب رئيس مجلس الدولة ،الرئيس الأول لمحكمة النقض، الرئيس الاول لديوان المحاسبات ، رئيس مجلس الشيوخ، رئيس المجلس الوطني ، رئيس المجلس الاقتصادي و الاجتماعي، محافظ بنك فرنسا.

يلاحظ ان هذا التوزيع في مسألة التعيين يخلق نوعا من الاستقلالية تجاه السلطة التنفيذية<sup>1</sup>

### ب/ عدم تحديد العهدة:

لم ينص المشرع على اية عهدة فيما يخص تعيين رؤساء و اعضاء السلطات الادارية المستقلة لمدة معينة تجعلهم في منأى عن السلطة التقديرية لجهة التعيين ، اي انهم عرضة للعزل في اي وقت ، وهذا يمس باستقلالية هذه الهيئات.

غير ان المشرع استثنى هئتين جعل لهما عهدة فيما يخص تعيين الرئيس و الاعضاء ،و يتعلق الامر بكل من لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة و اللجنة المصرفية، لكنه بالمقابل لم يشر لا بصفة صريحة و لا ضمنية الى امكانية تجديد العهدة و هذا ما يفتح الباب واسعا أمام الهيئة صاحبة التعيين. ويذكر في هذا الصدد عزل محافظ بنك الجزائر سنة 1992 والذي كان يمارس ايضا وظيفة رئيس مجلس النقد و القرض قبل نهاية مدة عهده و المحددة ب 6 سنوات طبقا للمادة 22 قبل تعديل 2001.

و هنا نتساءل عن سبب هذا العزل هل هو ضمن اطار محالات الاقالة المنصوص عليها في المادة 22 أمانه خارجها ؟

ان هذا يثير تساؤل آخر يتمثل في اهمية نظام العهدة و اثرها على الاستقلالية؟

### ج/ غياب اجراء الامتناع:

لا يقصد بإجراء الامتناع منع أعضاء السلطات الادارية المستقلة من الجمع بين وظائفهم و وظائف أخرى أو امتلاك مصالح في مؤسسات ما،و انما يقصد به استثناء الاعضاء من المداولات المتعلقة مؤسسات لهم فيها مصالح.

<sup>1</sup> - حدري سمير ، مرجع سابق ، ص 87 .

في هذا الصدد نصت المادة 29 من الأمر 03/03 " لا يمكن لأي عضو في مجلس المنافسة أن يشارك في مداولة تتعلق بقضية له فيما مصلحة او يكون بينه و بين احد اطرافها صلة قرابة الى الدرجة الرابعة، أو يكون قد مثل أو يمثل احد الاطراف المعنية " .

و عليه فالأشخاص المعنيون ملزمون بإعلام الرئيس بالمصالح التي يمتلكونها، و هذا الاجراء لا يعد جديدا فقد نظمه الأمر 06 /95 ، كما نص عليه النظام الداخلي لمجلس المنافسة<sup>1</sup>.

أما بالنسبة للجنة المصرفية فهذا الاجراء wfl على مستواها ، حيث لم يشر اليه المشرع خاصة في مواجهة الاعضاء الثلاثة غير الرئيس و القضاة الذين يخضعون لهذا الاجراء بحكم مراكزهم، و بالتالي ما جدوى مفهوم مبدأ الحياد و الشفافية حين تنظر اللجنة المصرفية في مخالفات ترتكبها مؤسسات مالية يملك اعضاء اللجنة مصالح فيها؟

و عليه فغياب اجراء الامتناع ضمن الاحكام القانونية المتعلقة بالسلطات الادارية المستقلة مسألة تمس باستقلالية الأعضاء و حيادهم في ممارسة وظائفهم.

مما سبق و على ضوء دراستنا لأهم المظاهر التي تجسد الاستقلالية العضوية من جهة ، و القيود التي تحددها من جهة أخرى تخلص الى وجود استقلالية عضوية اعترف بها المشرع و حاول تجسيدها لكنها جد محدودة نتيجة التدخل المستمر للسلطة التنفيذية في شؤون السلطات الادارية المستقلة من حيثالتعيين و هشاشة النظام القانوني للأعضاء و عدم تعميم نظام العهدة، و الذي يخلق نوعا من عدم الحصانة للأعضاء ، و هذا ما يبقي السلطة التنفيذية محتقظة بمختلف أشكال الرقابة و التي تضي على استقلالية السلطات الإدارية المستقلة من الناحية العضوية طابع النسبية أو الخيالية .

### الفرع الثاني : المعيار الوظيفي

يعتبر المعيار الوظيفي من بين أهم المؤشرات التي تساعد على معرفة مدى استقلالية السلطات الادارية المستقلة،

و عليه كان من الضروري التطرق لمظاهر الاستقلال الوظيفي من خلال مجموعة من العناصر تتكلم فيها عن استقلال هذه السلطات اداريا من خلال تحليل كفاءات اعدادها لقواعد عملها، و مدى كون هذه الصلاحيات من اختصاصها من خلال الفرع الأول، و يخصص الفرع

<sup>1</sup> - المرسوم الرئاسي 96 / 44 المؤرخ في 17/01/1996 المتعلق بالنظام الداخلي لمجلس المنافسة ، ج ر عدد 05 لسنة

الثاني لدراسة الاستقلال المالي لهذه السلطات من خلال الوسائل المالية التي تمتلكها هذه السلطات ، و مدى توفرها على موارد خارج نطاق الميزانية العامة للدولة.

### أولا : الاستقلال الاداري

يظهر استقلال السلطات الادارية المستقلة من هذا الجانب من خلال كون البعض منها هي التي تقوم بتعيين و تحديد مهام المستخدمين من خلال وضع قواعد تنظم عملها في اطار اعداد ووضع نظامها الداخلي، كما أن تمتع معظمها بالشخصية المعنوية و ما يترتب عنه عدة نتائج يمكن أن تساهم في اظهار استقلاليته.

### أ/ تحديد مهام المستخدمين:

تقوم معظم السلطات الادارية المستقلة بتحديد مهام المستخدمين و تصنيفهم و تحديد رواتبهم كما أن تنظيم المصالح الادارية و التقنية يكون من صلاحيات و اختصاصات رؤساء هذه السلطات. و تطبيقا لذلك نص النظام الداخلي للجنة تنظيم و مراقبة عمليات البورصة ينص في مادته الثالثة على أنه " تحدد مهام وصلاحيات المصالح الادارية و التقنية للجنة بقرار من رئيس اللجنة" ، أما المادة السابعة من نفس النظام فنصت على أنه " تحدد رواتب المستخدمين و تصنيفهم بقرار من الرئيس بعد استشارة اللجنة.."<sup>1</sup>

اضافة فان المادة الرابعة من المرسوم الرئاسي 96 / 44 المحدد للنظام الداخلي لمجلس المنافسة نصت على انه " يتولى الرئيس الادارة العامة لمصالح مجلس المنافسة و في حالة حدوث مانع له يخلفه أحد نائبيه. و يمارس السلطة السلمية على جميع المستخدمين".

و يلاحظ ان نفس الأمر ينطبق على باقي الهيئات الادارية المستقلة الأخرى فيما يخص سلطة الرؤساء في تعيين و تحديد المستخدمين و تنظيم مجالهم المهني والاشراف عليهم ، الأمر الذي يكرس نوعا ما استقلالية هذه الهيئات خصوصا فيما يتعلق بمجال عملها.

### ب/ وضع قواعد التنظيم و العمل:

تشكل هذه الخاصية مجالا هاما في اثبات استقلالية الهيئات الادارية المستقلة إلا أن هذه الخاصية لا تتمتع بها جميع الهيئات المستقلة، فهناك سلطات تضطلع السلطة التنفيذية بوضع نظامها الداخلي.

<sup>1</sup> - راجع النظام رقم 2000 / 03 المؤرخ في 28 / 09 / 2000 المتضمن تنظيم و سير المصالح الإدارية و التقنية للجنة تنظيم و مراقبة عمليات البورصة ، الجريدة الرسمية 28 لسنة 2000.

### - وضع السلطات المستقلة لنظامها الداخلي:

و يتعلق الامر بكل من مجلس النقد و القرض، و سلطة ضبط البريد و المواصلات، و لجنة ضبط الكهرباء و الغاز، و لجنة تنظيم و مراقبة عمليات البورصة، و سلطة ضبط المحروقات و الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد، و اللجنة المصرفية .

- بالنسبة لمجلس النقد و القرض اعترف المشرع لمجلس النقد و القرض بهذه الصلاحية

انطلاقا من تعديل 2003 و ذلك من خلال المادة 60 .<sup>1</sup>

غير أن قانون 1990 اغفل هذه المسألة و نص على بعض الجوانب و التي جاءت بها المواد 33 إلى 41 و الخاصة بنظام الجلسات و كيفيات التداول .

• **بالنسبة لسلطة ضبط البريد و المواصلات:** اعترف قانون 2000/03 لسلطة البريد و المواصلات بصلاحية وضع نظامها الداخلي من خلال نص المادة 2، حيث نصت على ان سلطة ضبط البريد تعد نظامها الداخلي، و يشمل هذا النظام تنظيمها و عملها و حقوق وواجبات الاعضاء، وكذا القانون الأساسي للمستخدمين.

• **بالنسبة للجنة ضبط الكهرباء و الغاز:** نصت المادة 126 من القانون رقم 01 / 02 على أن اللجنة التي تعد نظامها الداخلي و تصادق عليها و يحدد كيفية تنظيمها و يبين قواعدها .

• **بالنسبة للجنة تنظيم و مراقبة عمليات البورصة:** نصت المادة 26 .<sup>2</sup> على أن اللجنة تعد نظامها

الداخلي تصادق عليها خلال اجتماعها الأول و هو ما أكدته تعديل 2003<sup>3</sup>

• **بالنسبة للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد:** نصت المادة 19 من المرسوم الرئاسي رقم 06/413 على ان الهيئة تعد نظامها الداخلي و الذي ينشر في الجريدة الرسمية بموجب مرسوم رئاسي و يصادق عليه .

<sup>1</sup> - تنص المادة 60 من الأمر 11/03 المؤرخ في 26/ غشت 2003 المعدل و المتمم المتعلق بالنقد و القرض . " يراس المجلس محافظ بنك الجزائر الذي يستدعيه للاجتماع و يحدد جدول أعماله و يحدد مجلس نظامه الداخلي و تتخذ القرارات بالأغلبية ...."

<sup>2</sup> -المادة 26 من المرسوم التشريعي 93 - 10 المؤرخ في 23/05/1993 المتعلق ببورصة القيم المنقولة ن الجريدة الرسمية عدد 34 لسنة 1993 .

<sup>3</sup> -المادة 20 من النظام الداخلي للجنة تنظيم و مراقبة عملية البورصة المؤرخ في 28/02/1999 .

- نفهم ان استقلالية الهيئة تكمن في وضعها لنظامها الداخلي من خلال اختيارها لقواعد تنظيمها وسيرها ، الا أننا نتساءل عن سبب مصادقة رئيس الجمهورية عليه و نشره بموجب مرسوم رئاسي فيالجريدة الرسمية و هذا يمس مبدأ الاستقلالية.
- **بالنسبة للجنة المصرفية :** تعتبر حالة اللجنة المصرفية حالة خاصة ،حيث انه لم يأت في قانون 1990 الخاص بالنقد و القرض آية احكام تتعلق بالنظام الداخلي ، أما تعديل 2003 فقد نصت المادة 106 على ان اللجنة تتمتع بأمانة عامة تحدد صلاحياتها وكيفيات عملها بواسطة مجلس ادارة البنك المركزي باقتراح من اللجنة . و أمام هذا الفراغ تدخلت اللجنة المصرفية بإصدار نظامها الداخلي في 1993<sup>1</sup> رغم عدم تمتعها بهذه الصفة قانوناً.

و هنا يطرح التساؤل من جهة عن صحة هذا القرار و هل يمكن أن يوصف بأنه غير مشروع باعتبار أنه جاء خارج الاطار القانوني ؟ و من جهة أخرى عن الأحكام التي يفرضها باعتبار أنه يمنح حقوق الأشخاص و يضع عقوبات خاصة فيما يتعلق بصلاحيات اللجنة القمعية و العقابية باعتبار أن هذه الحقوق و العقوبات لا يمكن تحديدها إلا عن طريق القانون<sup>2</sup>

#### -تدخل السلطة التنفيذية في وضع النظام الداخلي:

تتدخل السلطة التنفيذية في وضع النظام الداخلي الخاص بباقي السلطات الادارية المستقلة و إن كانت هذه السلطات تشارك في انتاج ووضع هذه القواعد التي تحكم تنظيمها و عملها و سيرها، إلا ان الهيئة التنفيذية هي التي تقوم باصدار النظام الداخلي لهذه الهيئات و تكسبه الصيغة التنفيذية ،و يتعلق الأمر بكل من:

#### بالنسبة لمجلس المنافسة:

نصت المادة 31 و 32 من الأمر 03/03 على ان تنظيم مجلس المنافسة و سيره يحدد بموجب مرسوم<sup>3</sup>، أي أن السلطة التنفيذية هي التي تحدد قواعد سير و تنظيم مجلس المنافسة، وهذا ما جاء به تعديل 2003 صراحة حيث نص على الحاق مجلس المنافسة برئيس

<sup>1</sup>-القرار رقم 03 - 01 المؤرخ في 06/12/1993 المتضمن النظام الداخلي للجنة المصرفية ( غير منشور)

<sup>2</sup> -منى بلطرش ، السلطات الإدارية المستقلة في المجال المصرفي ، وجه جديد لدور الدولة ، مجلة الإدارة ، 2002 ، عدد 2 ، ص 81

<sup>3</sup> -يلاحظ أن نص المادتين 31 و 32 لم تحدد طبيعة المرسوم هل هم رئاسي باعتبار أن أعضاء مجلس المنافسة يعينون بموجب مرسوم رئاسي ، أم تنفيذي باعتبار أ، مجلس المنافسة هيئة تابعة لرئيس الحكومة .

الحكومة، وهذا عكس ما كان معمول به في ظل الأمر 1995، حيث كانت تنص المادة 34 على صلاحية المجلس في اعداد القواعد المتعلقة بسيره و الذي يقدمه رئيسه كاقترح لرئيس الجمهورية الذي يقوم اصداره بموجب مرسوم رئاسي، كما هو الحال ايضا بالنسبة لمجلس المنافسة الفرنسي الذي يقوم بنفسه بوضع نظامه الداخلي و يصادق عليه.<sup>1</sup>

غير انه اثر تعديل الأمر 03/03 سنة 2008 بالقانون 08 / 12 تم تعديل المادتين 31 و 32 وحيث اصبحتا تتصان على أنه يحدد تنظيم مجلس المنافسة و نظام اجور اعضائه و الأمين العام و المقرر العام بموجب مرسوم تنفيذي.

و يلاحظ ان المشرع قد تدارك الفراغ القانوني المتعلق بالطبيعة القانونية للمرسوم المحدد لتنظيم مجلس المنافسة و نظام أجور اعضائه ،حيث نص صراحة على أنه يكون بموجب مرسوم تنفيذي.

كما يلاحظ أن مجلس المنافسة و اثر التعديل وضع لدى الوزير المكلف بالتجارة بعد أن كان موضوعا لدى رئيس الحكومة و هذا اثر التعديل الذي حدث بموجب الامر 03/03 مما يدفع للتساؤل عن الهدف و المبررات التي ادت بالمشرع الى هذا التعديل ،هل هو مجرد تقليد للمشرع الفرنسي الذي يتبع ه هذه الهيئة لوزير التجارة، أم أن المشرع اصاب بهذا التعديل على اعتبار أن وزير التجارة اكثر دراية و اختصاصا في مجال المنافسة و هو ما يزيد من كفاءة هذه الهيئة.

#### -بالنسبة لوكالتي المناجم:

منح المشرع صلاحية وضع النظام الداخلي لهاتين الوكالتين للسلطة التنفيذية دون أي تدخل أو مشاركة منها في اعداد نظاميهما الداخليين ،حيث نصت المادة 51 من قانون المناجم لسنة 2001 على أن كلا الوكالتين تتمتعان بنظامين داخليين يتخذان بموجب مرسوم يحدد كفاءات عملها، و حقوق اعضاء مجلس الادارة و الأمين العام و التزاماتهما و القانون الأساسي للمستخدمين.

<sup>1</sup> - المادة 8 من المرسوم الرئاسي رقم 86 / 13309 المؤرخ في 1986 ، الجريدة الرسمية 30 للجمهورية الفرنسية

و لم يصدر هذين المرسومين إلا بعد 3 سنوات ووضعا بناء على اقتراح من وزير الطاقة و المناجم<sup>1</sup>.

ج/ التمتع بالشخصية المعنوية:

إن الاعتراف بالشخصية المعنوية للسلطات الادارية المستقلة يترتب عنه عدة آثار من شأنها ان تساهم في إظهار مدى الاستقلالية التي تتمتع بها هذه الهيئات خاصة من الجانب الوظيفي. و طبقا للقواعد العامة فان الاعتراف بالشخصية المعنوية للهيئات ينتج عنه الاعتراف لها باهلية التقاضي و اهلية التعاقد و مسؤوليتها عن أعمالها.

- أهلية التقاضي:

للسلطات الادارية المستقلة الحق في اللجوء للجهات القضائية ممثلة برئيسها بصفته مدعيا أو مدعى عليه، في هذا الصدد نصت المادة 119 فقرة 6 من القانون 2000/03 الخاص بلجنة ضبط الكهرباء و الغاز على " يتولى رئيس اللجنة المديرية سير اشغال لجنة الضبط و يضطلع بجميع السلطات الضرورية و لا سيما في مجال تمثيل اللجنة أمام العدالة"... كما نصت المادة 20 من القانون 03/04 المنظم للجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة على أناللجنة تتمتع بالشخصية المعنوية ، و أن الرئيس هو صاحب الصفة في الخصومة اي هو الذي يمثلها أمام القضاء.

و ينطبق هذا الاجراء تقريبا على باقي السلطات الادارية المستقلة الا المستثناءة بنص<sup>2</sup> .

- أهلية التعاقد:

تعتبر اهلية التعاقد من بين أهم نتائج الشخصية المعنوية و التي تمنح السلطات الادارية المستقلة الضابطة في المجال الاقتصادي و المالي امكانية ابرام عقود و اتفاقيات مع هيئات و لجان أخرى . سواء كانت وطنية أو أجنبية في اطار التعاون الدولي.

<sup>1</sup> - يتعلق الأمر بالمرسومين التنفيذيين 94/04 المؤرخ في 2004/04/01 المتضمن النظام الداخلي للوكالة الوطنية للممتلكات المنجمية ، ج ر 20 لسنة 2004 ، و 94/04 المؤرخ في 2004/04/01 المتضمن النظام الداخلي للوكالة الوطنية للجيولوجيا و الرقابة المنجمية ، ج ر 20 لسنة 2004 .

<sup>2</sup> - باستثناء مجلس النقد و القرض و اللجنة المصرفية اللتان لم يعترف لهما المشرع بالشخصية المعنوية باعتبار أنهما تابعان للبنك المركزي الجزائري .

و في هذا الصدد نصت المادة 13 من القانون 03/2000 الخاص بسلطة ضبط البريد و المواصلات على أنه "يمكن لسلطة ضبط البريد و المواصلات أن تتعاون في اطار مهامها مع السلطات الاخرى أو الهيئات الوطنية و الاجنبية ذات الهدف المشترك".

كما نشير في هذا الجانب الى لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة و التي هي عضو في المنظمة العالمية للجان القيم OICV و التي تضم كافة الهيئات المختصة بالرقابة على البورصات و الاسواق المالية العالمية<sup>1</sup>، و التي بإمكانها تبادل الخبرات و المعلومات و التجارب و الكفاءات ..... على هذا الاساس تم في 25/01/2001 ابرام اتفاقية بين لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة الجزائرية COSOB و نظيرتها الفرنسية COB و تهدف الى التعاون و تبادل المعلومات و الخبرات و التجارب بهدف حماية الاستثمار في كلا البلدين.<sup>2</sup>

#### -مسؤولية الهيئات الادارية المستقلة:

إن من أهم النتائج المترتبة على الاعتراف للهيئات الادارية المستقلة بالشخصية المعنوية تحمل المسؤولية عن جميع اعمالها ، و بذلك فهي ملزمة بتحمل جميع الآثار المترتبة على هذه الاعمال ، خاصة اذا شاب هذه الاعمال اخطاء الحقت أضرارا بالغير، حيث تلزم بحبر الاضرار الناتجة عن اعمالها نتيجة الأخطاء الجسيمة من خلال تعويضات مستحقة للمتضررين تدفعها هذه السلطات من ذمتها المالية( نما انها مستقلة ماليا)، و هذا ما يجعل هذه السلطات تتمتع بنوع من الاستقلالية فيما يخص هذا الجانب. لكن يثار هنا التساؤل فيما إذا ما كانت قيمة التعويضات تفوق ميزانية هذه السلطات ،فهنا من يتحمل هذا الفارق ؟

بالرجوع الى مصادر تمويل هذه الهيئات يلاحظ أن معظم ميزانيات هذه الهيئات تستفيد من تمويل من الخزينة العمومية ، كما ان ميزانيتها تسجل ضمن الميزانية العامة للدولة، و بالتالي يمكن ان نستنتج أن تلك الفوارق تتحملها الخزينة العمومية للدولة .

#### ثانيا: الاستقلال المالي

يعتبر الاستقلال المالي من بين أهم الركائز الأساسية المبينة للاستقلال الوظيفي، و قد كرس المشرع مبدئيا الاستقلال المالي لكل السلطات الادارية المستقلة ، كما أقر لهم الحق في ميزانية

<sup>1</sup> - تم إنشاء المنظمة العالمية للجان القيم سنة 1983 و تضم أكثر من 190 عضو ، يقع مقرها بمدريد بإسبانيا .

<sup>2</sup> - للتفصيل أكثر راجع : تواتي نصيرة ، المركز القانون للجنة تنظيم و مراقبة عمليات البورصة ، مذكرة ماجيستر ، كلية الحقوق جامعة تيزي وزو ، 2005 ، ص 83 .

شاملة ووضع رؤساء هذه الهيئات هم الأمرون بالصرف. إلا أن المشرع استثنى السلطات التي تنشط في المجال البنكي و يتعلق الأمر بكل من مجلس النقد والقرض و اللجنة المصرفية باعتبار انهما لا تتمتعان بالشخصية المعنوية و الاستقلال المالي، حيث انهما تابعان ماليا للبنك المركزي، و هو مؤسسة وطنية تتمتع بالشخصية المعنوية و الاستقلال المالي، و بالتالي فان هاتين الهيئتين تخضعان كلياً لتمويل الميزانية العامة للدولة ،و لم يرخص لهما المشرع تحصيل إيرادات مالية خارج اطار الميزانية.

و سنحاول معالجة الاستقلال المالي للسلطات الادارية المستقلة انطلاقاً من نقطتين أساسيتين هما:

### 1 - طرق تمويل الهيئات الادارية المستقلة:

يلزم تحقيق الاستقلال المالي للسلطات الادارية المستقلة وجود تمويل شبه كلي بواسطة موارد ذاتية مغطاة اساساً من الاقتطاعات التي تفرضها الهيئة ، بالإضافة الى وجود استقلالية في تسيير هذه الموارد.

تعرف السلطات الادارية المستقلة كصفات مختلفة في التمويل سنحاول معالجتها كما يلي:

- بالنسبة للجنة مراقبة و تنظيم عمليات البورصة،: تعد الهيئة الادارية المستقلة الأكثر استقلالية في جانبها المالي مقارنة بالسلطات الاخرى في أنها تتمتع بتمويل ذاتي عن طريق أتاوات تدفع بواسطة متعاملي البورصة.

- أحال المشرع تحديد هذه النسب الى الهيئة التنفيذية أو بالأحرى وزير المالية<sup>1</sup> و الذي يحدد نسب هذه الأتاوات وكيفية تحصيلها بموجب قرار وزاري<sup>2</sup>، و قد تم تحديد هذه النسب كآلاتي:

- طلب اعتماد وسيط في عمليات البورصة يقدر ب 10000 دج يسددها الوسيط في عمليات البورصة

- طلب تسجيل مفاوضات في البورصة يقدر ب 50000 دج يسددها الوسيط في عمليات البورصة

<sup>1</sup> - تطبيقاً للمادة 27 من المرسوم التشريعي 93 / 10 صدر المرسوم التنفيذي 98 / 170 المتعلق بالأتاوى التي تحصلها لجنة تنظيم و مراقبة عمليات البورصة ، الجريدة الرسمية 34 .

<sup>2</sup> -القرار الوزاري المؤرخ في 1992/08/02 يتضمن تطبيق المادة 3 من المرسوم التنفيذي رقم 98 / 170 ، ج .ر 70

- طلب اعتماد هيئة التوظيف الجماعي للقيم المنقولة يحدد ب 100000 دج تسدها شركات الاستثمار ذات راس المال المتغير أو مسير الصندوق المشترك لتوظيف القيم المنقولة".<sup>1</sup>
- تأشيرة مذكرة الاعلام ( عند اصدار قيم منقولة او القرض العمومي لبيع قيم منقولة أو شرائها أو تبادلها وتحدد ب 0.075 % من مبلغا لاصدار أو العرض
- تحقيق ينجز لدى وسيط في عمليات البورصة مقابل 2500 دج عن كل يوم، وعن كل محقق يسدها الوسيط في عمليات البورصة
- دراسة نزع ذوصبغة تقنية ناتجة عن تأويل للنصوص القانونية التي تحدد سير البورصة وتحدد ب 10000 دج مقابل كل مبيع الجيسدها المطالب بالدراسة.
- الأتاوى المحصلة على شركة تسيير البورصة وتقرب 15% من مبلغ العمولات التي تحصل عليها الشركة من عمليات البورصة.
- عمليات سنوية من هيئات التوظيف الجماعي للقيم المنقولة وتقرب ب 0.05 % من الأصل الصافي لهذه الهيئة<sup>2</sup>

كما يمكن للجنة أن تستفيد من اعانة تسيير من الميزانية العامة للدولة:

- بالنسبة للجنة ضبط الكهرباء والغاز: اعترف المشرع للجنة ضبط الكهرباء و الغاز بالاستقلالية المالية و هذا بموجب المادة 112 من القانون 02/01، اذ تستفيد اللجنة من عدة مصادر مالية فتمول اساسا من نشاط الكهرباء و الغاز حيث تدخل هذه المصاريف في التكاليف الدائمة لنشاطي الكهرباء و الغاز بموجب نص المادة 94 من نفس القانون. كما يمكن أن تمول عن طريق الخزينة العمومية بتقديمها للجنة الضبط تسبيقات قابلة للاسترجاع، كما تستفيد ايضا من التعويضات التي تتلقاها مقابل مصاريف ادائها للخدمة. رغم ان تمويل لجنة ضبط الكهرباء و الغاز و نفقاتها يدخل ضمن الابعاء الدائمة لنشاطي الكهرباء و الغاز، الا انها تحدد على اساس الميزانية السنوية و التي ترسل الى وزير الطاقة و المناجم للموافقة عليها<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> -انظر فيما يخص هيئات التوظيف الامر 96 / 08 المؤرخ في 10/01/1996 المتعلق بهيئات التوظيف في القيم المنقولة ، الجريدة الرسمية 03.

<sup>2</sup> -المادة 02 من القرار المؤرخ في 05/08/1998 المتضمن تطبيق المادة 52 من الأمر 08/96 المتعلق بهيئات التوظيف

<sup>3</sup> -المادة 127 من القانون 02/01 المتعلق بالكهرباء و توزيع الغاز عبر القنوات

إن هذا الاجراء بعد قيادا على استقلالية هذه الهيئة و هو ما يرجعنا الى الهيئات العمومية التقليدية التي تقدم ميزانيتها للإدارة المركزية الوصية للموافقة عليها بالنسبة لسلطة ضبط البريد و المواصلات : تمول هذه السلطة عن طريق موارد خارجية تأتي من نشاط القطاع ،حيث تشمل هذه الموارد الأتاوى و المكافآت مقابل اداء الخدمة ، الأتاوى السنوية التي تطبق على المتعاملين اصحاب تراخيص انشاء شبكات الاتصال السلكية و اللاسلكية، و التي تحدد طبقا لقانون المالية<sup>1</sup>

كما ان المتعاملين في سوق الاتصالات يساهمون في تمويل الخدمة العامة للبريد و المواصلات السلكية و اللاسلكية، كما يمكن ان تمول سلطة ضبط البريد والمواصلات عن طريق الميزانية العامة للدولة و هي طريقة استثنائية ،حيث نص المشرع على امكانية اللجوء للدولة عند الحاجة قد حصلت هذه الهيئة على قرض مالي قابل للسداد عند انشائها حدد ب 10 ملايين دينار من الخزينة العمومية.

-بالنسبة الى وكالتي المناجم : تستفيد الوكالتان من اعتمادات أولية من قبل الدولة تمول عن طريق صندوق الأملاك العمومية المنجمية و يشمل على أتاوى الاستخراج ،و اعداد الوثائق الخاصة بالسندات المنجمية مقابل الرسم المساحي .

تحدد الأتاوى و الرسوم من قبل وزير الطاقة و المناجم و يشرف على حساب التخصيص الخاص المتعلقة بصندوق الاملاك العمومية المنجمية.

إن هذا الاجراء من شأنه أن يمس بمبدأ الاستقلالية و يفرض نوعا من التبعية تجاه السلطة التنفيذية.

بالنسبة لسلطة المحروقات: فقد رأينا أن المشرع قد أضفى عليها الطابع التجاري، و بالتالي فان مواردها قابلة للزيادة عن طريق التمويل الذاتي، و يدخل فيه عائدات الأتاوى المترتبة عن منح عقد البحث والاستغلال .

غير ان المشرع اخضع ميزانيتها للموافقة المسبقة من طرف وزير الطاقة و المناجم ،و هذا مايدفعنا للتساؤل عن استقلالية هذه الهيئة في مواجهة السلطة التنفيذية؟

<sup>1</sup> - المرسوم التنفيذي 02 / 37 المؤرخ في 03/01/2002 المتعلق بتحديد مبلغ الأتاوى المطلق على المتعاملين أصحاب تراخيص إنشاء و استغلال شبكات الاتصال / الجريدة الرسمية عدد 04 لسنة 2003 .

## 2 - الرقابة المالية على الهيئات الادارية المستقلة:

إن الاستقلالية المالية للسلطات الادارية المستقلة لا تعني بالضرورة عدم الرقابة ، فايرادات و مداخيل هذه الهيئات تخضع لرقابة مالية و هذا لضمان الاستخدام العقلاني لهذه الاموال هذه الرقابة لا تعد بمثابة وصاية بل هي مجرد ضمانة لحماية المال العام باعتبار أن معظم تمويل هذه الهيئات يكون من الخزينة العمومية.

نص المشرع على خضوع السلطات الادارية المستقلة للرقابة المالية دون تحديد لنوع هذه الرقابة هل هي سابقة ام لاحقة؟

غير انه بالرجوع للمادة 2 من المرسوم التنفيذي 92 / 414<sup>1</sup> نستنتج منه أنها رقابة مالية لاحقة فهو قد استعمل معيار عضوي جامد على سبيل الحصر، و لم يدرج هذه الفئة القانونية (السلطات الادارية المستقلة ضمنه)، وهذه الرقابة اللاحقة تقوم بها كل من المفتشية العامة للمالية<sup>2</sup> ، و مجلس المحاسبة<sup>3</sup> انطلاقا من النصوص المتعلقة بهما ، هذا باعتبار ان المشرع استعمل المعيار العضوي و المادي لتحديد اختصاصاتها.

### 3- قيود الاستقلالية الوظيفية:

رغم استقلال السلطات الادارية المستقلة وظيفيا في بعض الجوانب إلا أن المشرع قد وضع قيودا و حدودا لهذه الاستقلالية بخلق نوع من الرقابة تفرضها السلطة التنفيذية على هذه الهيئات ، و لعل أهم هذه القيود ما يلي:

### - اعداد التقرير السنوي وإرساله للحكومة:

يعتبر هذا الاجراء مقيدا لاستقلالية هذه السلطات فارضا نوعا من الرقابة التنفيذية عليها. نجد هذا الاجراء في العديد من السلطات الادارية المستقلة كمجلس المنافسة مثلا حيث نصت المادة 27 فقرة 1 من الأمر 03/03 على انه "يرفع مجلس المنافسة تقريرا سنويا عن نشاطه الى الهيئة التشريعية و الى رئيس الحكومة ( الوزير الأول حاليا ) و الى الوزير المكلف بالتجارة". كما أنه اشترط في الفقرة الثانية من نفس المادة على ضرورة نشر التقرير في الجريدة الرسمية أو أية وسيلة من وسائل الاعلام الأخرى، غير أنه في تعديل 2008 نص على نشر التقرير

<sup>1</sup> -المرسوم التنفيذي رقم 92 / 414 المؤرخ في 14/11/1992 المتعلق بالرقابة المسبقة على النفقات الخزينة العمومية ، الجريدة الرسمية عدد 32 لسنة 1992 .

<sup>2</sup> -المرسوم التنفيذي 92 / 78 المتعلق بالمفتشية العامة للمالية ، الجريدة الرسمية عدد 15 سنة 1992

<sup>3</sup> -الأمر 95 / 22 المتعلق بمجلس المنافسة ، الجريدة الرسمية عدد 39 سنة 1995

في النشرة الرسمية للمنافسة ، مع امكانية نشره كليا أو مستخرجات منه في أي وسيلة اعلامية اخرى ملائمة.

نجد هذا الاجراء أيضا في كل من سلطة ضبط البريد و المواصلات ، غير ان المشرع لم يشر الى الجهة التي يرسل لها التقرير .<sup>1</sup> بالاضافة الى لجنة ضبط الكهرباء و الغاز<sup>2</sup>، لجنة تنظيم و مراقبة عمليات البورصة<sup>3</sup> وكذا وكالتي المناجم<sup>4</sup>.

#### -الموافقة المسبقة على الانظمة:

خول المشرع السلطات الادارية المستقلة عدة سلطات و اختصاصات من بينها السلطة التنظيمية ، تمارسها هيئتان إداريتان مستقلتان هما لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة و مجلس النقد و القرض. فبالنسبة للجنة تنظيم و مراقبة عمليات البورصة فإنها تمارس السلطة التنظيمية عن طريق اصدار الأنظمة<sup>5</sup> لكن المشرع اشترط موافقة الوزير عليها<sup>6</sup> لتتشر بعدها مرفقة بموافقة الوزير.

وهنا نميز بين لفظ الموافقة و المصادقة، فالمصادقة هي شرط لدخول الانظمة حيز التنفيذ عن طريق النشر في الجريدة الرسمية ، اما الموافقة فهي شرط لقبول الانظمة ، أي ان الانظمة غير الموافق عليها تبقى مجرد مشروع و لا ترقى الى درجة نظام.

و عليه لا نستطيع القول أن لجنة تنظيم و مرافقة عمليات البورصة لا تتمتع بالسلطة التنظيمية بالمعنى الحقيقي ،فهي مشتركة في هذه السلطة مع السلطة التنفيذية التي لها الحق في الموافقة أو لا .

أما بالنسبة لمجلس النقد و القرض فلوزير الماية الحق في طلب تعديل مشاريع الانظمة و ذلك في أجل 10 أيام ،و بالتالي يجب على المحافظ بصفته الرئيس ان يستدعي المجلس للاجتماع

<sup>1</sup> -المادة 11 و 13 من القانون 03/ 2000 المتعلق بالبريد و المواصلات

<sup>2</sup> -المادة 115 فقرة 33 من القانون 01/02 المتعلق بالكهرباء و توزيع الغاز .

<sup>3</sup> -المادة 30 من القانون 04/03 المعدل للمرسوم التشريعي 93 / 10 المتعلق بورصة القيم المنقولة

<sup>4</sup> -المادة 08 / 06 من المرسوم التنفيذي 04 / 93 المتضمن النظام الداخلي للوكالة الوطنية للممتلكات المنجمية

<sup>5</sup> -المادة 22 من المرسوم التشريعي 93 / 10

<sup>6</sup> -المادة 1 من المرسوم التنفيذي 96 / 102 المؤرخ في 11/03/1996 المتضمن تطبيق المادة 52 من المرسوم التشريعي

93 / 10 ن الجريدة الرسمية عدد 18 سنة 1996

في أجل 5 أيام و يعرض عليه التعديل المقترح بعدها يكون القرار الجديد نافذا مهما كان محتواه.<sup>1</sup>

- يمكن ان نستشف من خلال هذا أن التعديل المقترح من قبل الوزير يمكن ان يكون الرد عليه من قبل المجلس بالقبول أو الرفض و بالتالي يخلق نوعا من الاستقلالية .

**- تدخل السلطة التنفيذية في وضع النظام الداخلي للهيئات الادارية المستقلة:**

تعتبر خاصية وضع النظام الداخلي من قبل الهيئة ضمانا لاستقلاليتها، غير أن المشرع قد أوكل للسلطة التنفيذية وضع النظام الداخلي لبعض السلطات الادارية المستقلة نذكر منها:

- مجلس المنافسة : حيث نصت المادة 31 من الامر 03/03 المعدل و المتمم بالقانون

12/08 على أنه " يحدد تنظيم مجلس المنافسة و سيره بموجب مرسوم تنفيذي..."، و

هو نفس الأمر بالنسبة لوكالتي المناجم حيث تنص المادة 51 من القانون 2001 /

10 .. تتمتع كل من الوكالة الوطنية للممتلكات المنجمية والوكالة الوطنية للجيولوجيا

و المراقبة المنجمية بنظام داخلي يتخذ بموجب مرسوم تنفيذي...."

من خلال ما سبق فان تبعية السلطات الادارية المستقلة للسلطة التنفيذية فيما يخص وضعها للنظام الداخلي يعد بشكل كبير من الاستقلالية الوظيفية.

**- سلطة الحلول:**

منح المشرع السلطة التنفيذية سلطة الحلول مكان السلطات الادارية المستقلة في اتخاذ

التدابير اللازمة خاصة في مجال البورصة ، فوزير المالية يمكنه أن يحل محل لجنة تنظيم

ومراقبة عمليات البورصة و ذلك في حالة ثبوت عجز في ادائها لمهامها<sup>2</sup>، كما يمكن لوزير

المالية تعليق عمل البورصة و هذا في حالة اختلال في سير عمل البورصة أو حركة غير

منظمة لأسعار البورصة<sup>3</sup>

**- تجاوز قرارات السلطات الإدارية المستقلة :**

رخص المشرع للسلطة التنفيذية اصدار بعض القرارات التي هي من اختصاص سلطات إدارية

مستقلة ، مثلا في مجال المنافسة يمكن أن ترخص الحكومة تلقائيا اذا اقتضت المصلحة العامة

<sup>1</sup> -المادة 63 من الأمر 03 / 11 المتعلق بالنقد و القرض

<sup>2</sup> -المادة 50 من المرسوم التشريعي 10/93 .

<sup>3</sup> -المادة 48 من المرسوم التشريعي 10/93 .

ذلك ، أو بناء على طلب الأطراف المعنية بالتجمع الذي كان محل رفض من مجلس المنافسة ، و ذلك بناء على تقرير الوزير الذي يتبعه اقتطاع المعني بالتجميع<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> -المادة 21 من الأمر 03/03 المعدل و المتمم بالقانون 12/ 08 .

**المبحث الثاني : رقابة القاضي العادي ( العدلي على السلطات الادارية المستقلة**

منح المشرع الجزائري استثناء اختصاص الفصل في الطعون المقدمة ضد قرارات السلطات الادارية المستقلة للقاضي العادي ( العدلي) و هذا قصد تحقيق الفعالية و توحيد المنازعات، و ينعقد هذا الاختصاص للقاضي العادي بممارسة الرقابة على بعض قرارات مجلس المنافسة ( المطلب الأول) كما يتمتع هذا الاخير بنفس السلطات الممنوحة للقاضي الاداري في هذا المجال ( المطلب الثاني) .

**المطلب الأول : اختصاص القاضي العادي**

رأينا أن المشرع اخضع بعض قرارات مجلس المنافسة لرقابة الغرفة التجارية لمجلس قضاء الجزائر طبقا للمادة 63 من الامر 03/03 المعدل و المتمم، رغم أن مجلس المنافسة ذو طبيعة ادارية و هو ما نص عليه المشرع صراحة في المادة 23 بقوله " تنشأ سلطة ادارية مستقلة تدعى في صلب الموضوع مجلس المنافسة...."

لذلك يطرح التساؤل عن الأسباب التي دفعت المشرع لهذا الاستثناء ( الفرع الاول)، كما يتساءل عن اجراءات الطعن في قرارات مجلس المنافسة هل هي مشابهة للاجراءات المتبعة أمام القاضي الاداري باعتبار أن مجلس المنافسة سلطة ادارية، أم هي نفس الاجراءات المتبعة أمام القضاء العادي باعتبار أن الاختصاص منح لمجلس قضاء الجزائر؟ ( الفرع الثاني).

**الفرع الأول : تحويل الاختصاص للقاضي العادي**

تشكل القرارات الصادرة عن مجلس المنافسة استثناء عن القاعدة العامة حيث نقلت من رقابة القاضي الاداري ، حيث ينص القانون على منح الاختصاص للغرفة التجارية بمجلس قضاء الجزائر رغم كون مجلس المنافسة سلطة ادارية مستقلة<sup>1</sup>.

و بهذا الاستثناء يكون المشرع الجزائري قد قلد المشرع الفرنسي بنقله نفس الاحكام المطبقة على مجلس المنافسة الفرنسي، حيث منح المشرع الفرنسي اختصاص النظر في

<sup>1</sup>- ليلي ماديو ، تكريس الرقابة القضائية على سلطات الضبط المستقلة في التشريع الجزائري، الملتقى الوطني حول سلطات الضبط في الجزائر، جامعة بجاية ، ص 280.

الطعون المقدمة ضد قرارات مجلس المنافسة إلى محكمة استئناف باريس<sup>1</sup> ، كما أقر المجلس الدستوري الفرنسي خروج المشرع عن القواعد التقليدية في توزيع الاختصاص القضائي<sup>2</sup>.

وذلك كون القضاء العادي في فرنسا يختص ببعض المنازعات الإدارية ، باعتبار القاضي العادي هو حصن الحريات الفردية.

لكن المشكلة في نقل هذا الاختصاص تكمن في عدم امكانية وقف تنفيذ قرارات مجلس المنافسة المطعون فيها أمام محكمة استئناف باريس ، مما كان يفوت على المتقاضين ضمانات مهمة كانوا يتمتعون بها أمام مجلس الدولة ، لذلك كان هذا الوضع يشكل مخالفة دستورية كونه يناقض مبدأ المساواة و ضمانات التقاضي المنصوص عليها في الدستور الفرنسي.

وقد ابدى المجلس الدستوري في إطار دراسته لمدى دستورية هذا القانون عدة ملاحظات خاصة فيما يتعلق بوقف التنفيذ، و عليه صدر في 06/07/1987 القانون الذي يخول محكمة استئناف باريس اختصاص النظر في الطعون المرفوعة ضد قرارات مجلس المنافسة مراعيًا الملاحظات التي أبداه المجلس الدستوري خاصة المتعلقة بوقف التنفيذ . نجد أن المشرع الفرنسي عند نقله لهذا الاختصاص ابدى عدة مبررات يمكن ايجازها في :

- مبرر متعلق بتوحيد المنازعات في مجال معين و ضمان العدالة الحسنة.

- مبرر متعلق بمدى استفادة النظام القضائي المعني من هذا التحويل<sup>3</sup>.

و بالرجوع إلى المشرع الجزائري بجده لم يبد اي مبررات اثناء نقله الاختصاص من مجلس الدولة إلى الغرفة التجارية لدى المجلس القضائي الجزائر ، كما أنه لم يراع الأسس التي استند إليها المشرع الفرنسي لنقل هذا الاختصاص ، لذلك يعاب على المشرع الجزائري ما يلي:

- في القانون الفرنسي يفسر المشرع الفرنسي منح اختصاص النظر في الطعون ضد القرارات الخاصة بمنع التجميع لمجلس الدولة كونها تصدر عن وزير الاقتصاد و بالتالي لا يمكن

<sup>1</sup> - حول المشرع اختصاص النظر في الطعون المقدمة ضد قرارات مجلس المنافسة من مجلس الدولة إلى محكمة استئناف باريس بموجب القانون المؤرخ في 20/12/1986 المعدل و المتمم للامر رقم 86 / 1234 المتعلق بحرية الاسعار و المنافسة

<sup>2</sup> - قرار المجلس الدستوري رقم 86/224 المؤرخ في 23/01/1987

<sup>3</sup> - بوجملين وليد ، مرجع سابق ، ص 207.

منازعة هذه القرارات إلا أمام مجلس الدولة، أما في الجزائر فإن اختصاص اصدار هذه القرارات هو من اختصاص مجلس المنافسة ، فالمشرع فرق بين القرارات الصادرة عن مجلس المنافسة لاختصاصها الجهتين قضائيتين دون أن تكون هناك مبررات جدية ، و هذا ما يدفعنا للقول أن المشرع اكتفى بنقل هذه الاجراءات حرفيا.

- منح الاختصاص للغرفة التجارية للمجلس القضائي للجزائر جاء بناء على قانون عادي و هو الامر 03/03 المعدل و المتمم ، كما كيبف مجلس المنافسة على أنه سلطة ادارية مستقلة ، في حين أن المادة 9 من القانون العضوي رقم 98/01 المعدل و المتمم بالقانون 11/13 نصت بضرورة اخضاعه لرقابة مجلس الدولة . و ما يعاب على المشرع هنا أن التحويل جاء بواسطة قانون عادي وهو بهذا يعارض قانون عضوي كما يعارض احكام المواد 800 و 901 من ق اج ما ، فالمشرع لم يراعي تدرج القوانين، و لقد كرس المجلس الدستوري سمو القانون العضوي عن القانون العادي، لذلك يمكن القول بعدم دستورية هذا القانون من هذه الناحية.

### الفرع الثاني : اجراءات الطعن في قرارات مجلس المنافسة

نصت المادة 47 من الامر 03/03 المعدل و المتمم على " تبلغ القرارات التي يتخذها مجلس المنافسة على الأطراف المعنية لتنفيذها عن طريق محضر قضائي. و ترسل إلى الوزير المكلف بالتجارة. يجب أن تبين هذه القرارات تحت طائلة البطلان اجل الطعن و كذا اسماء و صفات و عناوين الأطراف التي بلغت لها".

من خلال نص المادة 47 نجد أن المشرع لم يحدد اجراءات الطعن من حيث تحديد انواع الطعون و ترك المجال للقواعد العامة .

ولكن بالرجوع إلى المشرع الفرنسي نجده انطلقا من المادة 46 من المرسوم 2002/689 المحدد الشروط تطبيق الكتاب الرابع من التقنين التجاري الفرنسي المتعلق بحرية الاسعار و المنافسة نجدها نصت على:

- بالنسبة للقرارات المذكورة في المادة 1 - 464 L. من التقنين التجاري تبلغ إلى مقدم طلب الاجراءات التحفظية و الى الاشخاص الذين قدم ضدهم هذا الطلب و الى محافظ الحكومة .

- بالنسبة للقرارات المذكورة في المادة 8- 462- L من التقنين التجاري تبلغ إلى مقدم الأخطار والى الوزير المكلف بالاقتصاد.

- بالنسبة للقرارات المذكورة في المادة 6- 464- L من التقنين التجاري تبلغ إلى مقدم الأخطار والى الاشخاص الذين درست سلوكياتهم من قبل المقرر لتطبيق أو عدم تطبيق المواد 1. 420. L و 2. 420. L من التقنين نفسه والى الوزير المكلف بالاقتصاد.

- بالنسبة للقرارات المتخذة بحسب الاجراءات التحفظية المنصوص عليها في المواد 2. 420. L و المادة 3. 463 L المادة 2. 464 L . المادة 5. 464 L من التقنين التجاري و تبلغ إلى الاشخاص الذين ارسل اليهم تبليغ الاخذ و المقرر و الى الوزير المكلف بالاقتصاد.

من خلال ما سبق نجد أن المشرع الفرنسي قد وضع قواعد خاصة لكل نوع من أنواع الطعون في قرارات مجلس المنافسة يمكن أن تحصرها في ما يلي:

#### أولاً: الطعن الاساسي أو الاصيلي

نصت المادة 63/1 من الأمر 03/03 المعدل و المتمم على أنه " تكون قرارات مجلس المنافسة المتعلقة بالممارسات المقيدة للمنافسة قابلة للطعن أمام مجلس قضاء الجزائر الذي يفصل في المواد التجارية من قبل الأطراف المعنية أو من طرف الوزير المكلف بالتجارة في أجل لا يتجاوز شهر واحد ابتداء من تاريخ استلام القرار ."

بالمقابل نجد المشرع الفرنسي قد نص في الفقرة الأولى من المادة 8- 464. L من التقنين التجاري على " تبلغ قرارات المجلس المنافسة المذكورة في المواد 1. 464 . L و 2. 464 . L . L و 3. 464. L و 5. 464. L و 6. 464. L إلى الأطراف المتخاصمة والى الوزير المكلف بالاقتصاد الذين يستطيعون في أجل مدته شهر واحد تقليم طعن الغاء أو تعديل أمام محكمة الاستئناف بباريس "

من خلال نص المادتين نجد أن قرارات المجلس المتعلقة بالمضمون كالقرار بعدم قبول الاخطار و عدم متابعة الاجراءات ، وتسليط العقوبات و توجيه الأوامر الى المعنيين بالأمر تكون قابلة للطعن لالغائها أو تعديلها في أجل مدته شهر واحد من تاريخ التبليغ أو من يوم استلامها.

- يشترط في الطعن الاساسي أو الاصيلي عدة اجراءات تحت طائلة رفضه شكلا نذكر منها:
- تقديم الطعن الاصيلي في أجل شهر واحد من تاريخ التبليغ.
- تقديم الطعن الاصيلي في تصريح مكتوب في ثلاث نسخ يودع لدى كتابة ضبط الهيئة القضائية المختصة.
- تقديم الطعن الاصيلي من شخص مؤهل يمثل الطاعن.
- أن يكون محل الطعن أو موضوعه محددًا أو قابلاً للتحديد من خلال طبيعة مضمون القرار .
- تقديم دوافع قانونية لتبرير و تدعيم الطعن.
- يجب على مقدم الطعن تحت طائلة عدم قبول طعنه، أن يرسل في خلال خمسة ايام التالية على ابداع التصريح بالطعن بواسطة رسالة موسى عليها مع وصل الاشعار بالاستلام ، نسخة من التصريح بالطعن إلى الأطراف المعنية التي بلغ اليها قرار المجلس<sup>1</sup>.

#### ثانيا: الطعن الفرعي:

يمكن تقديم الطعن الفرعي لمن فاته اجل تقديم الطعن الاصيلي ، لذلك فالطعن الفرعي لا يكون مقبولا الا اذا قدم في اجل يتجاوز شهر واحد من تاريخ استلام رسالة التصريح بالطعن الاصيلي لذلك يكون الطعن الفرعي:

- موجه ضد مقدمي الطعن الاصيلي .
- لا يمكن تقديمه إلا من قبل الأشخاص المتخاصمة أمام مجلس المنافسة أو من قبل الوزير المختص.
- لا يمكن أن يكون مقبولا إلا اذا قدم في اجل يتجاوز الشهر من تاريخ استلام التصريح بالطعن الاصيلي.
- لا يمكن أن يكون مقبولا إلا اذا كان الطعن الاصيلي مقبولا.

<sup>1</sup>- اخضاري أعمر ، اجراءات الطعن في قرارات مجلس المنافسة، ملتقى وطني حول سلطات الضبط في الجزائر ، جامعة بجاية 2007، ص260

- يجب على مقدم الطعن الفرعي تحت طائلة عدم قبوله أن يرسل في اجل خمسة ايام التالية على ايداع الطعن الفرعي أن يوجه رسالة موسى عليها مع وصل الاشعار بالاستلام نسخة عن الطعن إلى مقدم الطعن الاصيلي.

\* و الملاحظ أنه عندما يقدم الوزير المختص طعنا سواء كان اصليا أو فرعيا فانه يكون مقيدا بنفس الاجراءات و الالتزامات التي تنقيد بها الأشخاص العادية<sup>1</sup>.

### ثالثا: التدخل العمدي الأصلي (الهجومي):

يكون من حق الاشخاص الذين يهتمهم الطعن وكانوا أطرافا متخاصمة أمام مجلس المنافسة أن ينضموا إلى المرافعة عن طريق تصريح مكتوب و مسبب يودع لدى كتابة الضبط مع مراعاة الشروط المنصوص عليها قانونا في أجل شهر واحد من تاريخ استلام رسالة الطعن و يبلغ التصريح المتعلق بالتدخل العمدي الأصلي الى مقدمي الطعن. و يجب للتدخل العمدي الأصلي أن يراعي ما يلي:

- أن يصدر من قبل الأطراف المتخاصمة أمام مجلس المنافسة .
- أن يتعلق النزاع بنزاع خاص بقرار صادر عن مجلس المنافسة.
- يجب أن يقدم بواسطة تصريح مكتوب و مسبب.
- أن يكون في الآجال القانونية و المحددة بشهر واحد.
- يجب أن يكون الطعن الاصيلي مقبولا لكي يكون التدخل مقبولا.

### رابعا: التدخل العمدي:

شرع هذا التدخل لفائدة كل شخص له مصلحة في التدخل عمدا في المرافعة لتأييد و تدعيم طلبات احد الاطراف و الدفاع على احد الخصوم.

<sup>1</sup>- لخضاري اعمر ، مرجع سابق ، ص 263

و بالرجوع إلى قانون الاجراءات المدنية و الإدارية الجزائري بحده لا يجيز هذا التدخل إلا اذا كان صادر ممن له مصلحة قائمة و حالة في النزاع.<sup>1</sup>

أما في القانون الفرنسي فيلاحظ أنه يجوز لأي شخص أن يتدخل عمدا في المرافعة أمام الهيئة القضائية المختصة والتي تنتظر في الطعون المرفوعة ضد قرارات مجلس المنافسة اذا كانت له مصلحة في ذلك و يكفي أن تكون المصلحة درء ضرر يمكن حصوله.

### خامسا: الادخال الجبري أو الالزامي:

يمكن لرئيس الهيئة القضائية المختصة أو ممثله او الهيئة القضائية المختصة في أي وقت أن يدخل اشخاصا تلقائيا في الخصومة و تبليغ كاتب الضبط قرار الادخال في الخصومة اليهم بواسطة رسالة موصى عليها مع اشعار بالاستلام

و تستعمل هذه الامكانية الاجرائية خاصة عندما يقدم الطعن من قبل شخص ملزم بتنفيذ قرار مشترك فيه مع عدة اشخاص لم يعلنوا بعد عدم قبولهم لقرار مجلس المنافسة، حيث تهدف هذه الامكانية الاجرائية إلى جعل القرار القضائي الصادر حجة في مواجهة جميع الأشخاص المخاطبين بقرار مجلس المنافسة، و كل الأشخاص الذي يمكن أن تمس حقوقهم بالقرار الذي سيتخذ حتى ولو لم يكونوا اطرافا متخاصمة أمام مجلس المنافسة. بالنسبة للاجراءات المتبعة أمام مجلس قضاء الجزائر فقد نصت المادة 64 من الامر

03/03 المعدل و المتمم على أنه " يرفع الطعن أمام مجلس قضاء الجزائر ضد قرارات مجلس المنافسة من قبل اطراف القضية طبقا لأحكام قانون الاجراءات المدنية" أي انه تتبع نفس الاجراءات الكمتبعة أمام مجلس قضاء الجزائر .

- بالنسبة للمواعيد فقد نصت المادة 63 من الامر 03/03 المعدل و المتمم في فقرتها الأولى على انه " تكون قرارات مجلس المنافسة قابلة للطعن ..... في أجل لا يتجاوز شهر واحد ابتداء من تاريخ استلام القرار". اما بالنسبة للقرارات الصادرة عن مجلس المنافسة و المتعلقة بالاجراءات المنصوص عليها في المادة 46 فانه يمكن الطعن فيها في اجل 20يوم طبقا للمادة 63 ف2 من نفس الامر.

<sup>1</sup> - المادة 198 من قانون الإجراءات المدنية و الإدارية رقم 08/09

بالرجوع إلى نص المادة 46 سابقة الذكر نجدها تتعلق بتدابير و اجراءات مؤقتة للحد من ممارسات مقيدة للمنافسة و ذلك لتفادي اضرار محتملة ، لذلك نجد أن المشرع قصر المواعيد إلى 20 يوم.

• يلاحظ أن المشرع في الامر 03/03 اقتصر على ميعاد 8 ايام فقط ، و لقصر هذه المدة تم الرجوع عنها و تعديلها في القانون 08-12 المعدل و المتمم للامر 03/03 و جعلها 20 يوم. من خلال هذه المادة نجد أن المشرع قصر مواعيد الطعن في قرارات مجلس المنافسة بين شهر و 20 يوم ، وهي مواعيد قصيرة بالمقارنة مع المواعيد المتبعة أمام القضاء الاداري ( 4 اشهر).

وهذا راجع الى اهمية المجال الذي يضبطه مجلس المنافسة و الذي يستلزم نوعا من السرعة في حل قضاياها لما للتأخير في الفصل في النزاعات من تأثير مباشر على مصالح المتعاملين في هذا المجال.

### المطلب الثاني: سلطات القاضي العادي ( العدي )

إن تخويل الغرفة التجارية لمجلس قضاء الجزائر العاصمة اختصاص النظر في الطعون المقدمة ضد قرارات مجلس المنافسة يجعلنا نتساءل عن طبيعة هذا الطعن؟. و بهذا الصدد تشير المادة 63 من الامر 03/03 المعدلة و المتممة بالقانون 08-12 إلى أن قرارات مجلس المنافسة قابلة للطعن و ليس للاستئناف مما يستنتج معه أن الغرفة التجارية لمجلس قضاء الجزائر تفصل بصفة ابتدائية و نهائية في الطعن و ليس بصفة ابتدائية و كقاضي درجة اولى، لذلك يمكن تشبيهها بالقاضي الاداري لأن مجلس المنافسة ليس هيئة قضائية فلا يقدم الاستئناف إلا ضد الاحكام القضائية سواء تعلق الأمر بمنازعة مدنية او ادارية.

و هذا ما انتهجه المشرع الفرنسي، حيث أنه و رغم غموض النص الذي يعطي الاختصاص المحكمة استئناف باريس فان التفسير لا يمكن أن يتم الا بالمقارنة مع المنازعة الادارية التقليدية التي تؤدي إلى اعتبار محكمة استئناف باريس هي هيئة قضائية ادارية.<sup>1</sup>

<sup>1</sup>- عز الدين عيساوي، مرجع سابق ، ص 125.

و بالرجوع الى الامر 03/03 المعدل و المتمم المتعلق بالمنافسة وكذا قانون الاجراءات المدنية و الادارية فان الطعن في قرارات مجلس المنافسة يجعل الغرفة التجارية لمجلس قضاء الجزائر تنتظر في الدعاوى كقاضي الغاء و قاضي تعويض ، حيث يمكنها الغاء أو تعديل أو تأييد القرار المطعون فيه، كما يملك رئيس الغرفة التجارية لمجلس قضاء الجزائر امكانية وقف تنفيذ قرارات مجلس المنافسة.

### الفرع الأول: الغاء قرارات مجلس المنافسة

تدخل قرارات مجلس المنافسة باعتبارها قرارات ادارية فردية ضمن السلطة العامة، فرغم كون الغرفة التجارية للمجلس هي هيئة قضائية عادية الا أنها تستخدم تقنيات الرقابة التي يستعملها القاضي الاداري، حيث أنها تنتظر في مدى احترام مجلس المنافسة لاختصاصاته التي خولها له القانون، و كذا مدى احترامه للاجراءات المتعلقة بحقوق الدفاع.

كما يبحث القاضي عن مدى تطبيق مجلس المنافسة للقواعد الموضوعية المنصوص عليها في قانون المنافسة و مدى صحة التكييف بالنظر إلى النصوص القانونية المستند اليها و مدى تناسب العقوبة مع الفعل المقترف.

وفي حالة ما اذا كان سبب الالغاء يتعلق بالاجراء بكامله و يمس بحقوق الدفاع أو يؤدي الى افرغ الملف بابعاد عناصر الاثبات، ففي هذه الحالة فان قرار الغرفة التجارية القاضي بالالغاء يضع حدا للمتابعات. وفي الحالة العكسية فان الغرفة التجارية لدى مجلس قضاء الجزائر تنتظر في القضية من ناحية الوقائع و القانون من جديد و تقضي ب :

- اما بترك مجلس المنافسة يواصل الاجراء و يقضي بقرار جديد وهذا ما تفعله الغرفة التجارية في حالة الغاء القرار لعدم القبول أو ألا وجه لدعوى رفعت دون تبليغ الطرف المعني.

- إما تنتظر من جديد فيما اذا كانت عناصر الملف تسمح للغرفة التجارية لدى المجلس أن تحل بقرارها محل قرار مجلس المنافسة في مجال الاوامر و العقوبات المالية و اجراءات النشر و الاجراءات التحفظية أو تنفيذ الأوامر.

- أخيرا تنتظر الغرفة من جديد بعدما تأمر باجراء تحقيق.

## الفرع الثاني: الحكم للمتضرر بالتعويض

عندما يفصل القاضي العادي في قضايا المنافسة بالتعديل فإنه يحكم أيضا بالتعويض، ففي حالة تعديل قرار يقضي بعدم القبول أو بالأول وجه للمتابعة و اتخذ القرار دون تبليغ الطرف المعني يملك القاضي العادي سلطة الامر بالتحقيق ، كما يمكنه أن يحيل الاجراء لمجلس المنافسة ليتخذه مطابقا للقانون. و بالعكس لا يمكن للقاضي أن يعدل من العقوبة زيادة الا اذا كان الطعن من وزير التجارة أو من الطرف الذي اخطر المجلس و يطرح الاشكال هنا عندما يصدر المجلس قرار و يتم الغاؤه من طرف الغرفة التجارية لمجلس قضاء الجزائر لتجاوز السلطة و اراد الطرف المتضرر رفع دعوى التعويض ضد مجلس المنافسة فهل هنا دعوى التعويض ترفع أمام القاضي العادي باعتبار هو الذي الغي القرار أم أمام القاضي الاداري باعتباره صاحب الحق الاصيل؟

يرى الاستاذ زوامية أنه يمكن تقديم تفسيرين<sup>1</sup> أمام هذا الاشكال :

- في تفسير أول يمكن اعتبار اختصاص القاضي الاداري اختصاصا مبدئيا و أن تحويل اختصاصه الصالح القاضي التجاري ما هو إلا استثناء ، و من ثم فإن هذا التحويل لا يمس إلا دعاوى لالغاء، و بالتالي يمكن تفسير صمت المشرع بخصوص دعوى التعويض لصالح القاضي الاداري و الذي يجد في ذلك اختصاصه الطبيعي و العادي. غير أن هذا التفسير لا يتماشى و الغاية من هذا التحويل ، أي توحيد المنازعات ، و بالتالي فالتفسير السابق يؤدي الى تجزئة منازعات مجلس المنافسة و تعقيد الاجراءات بالنسبة للمتقاضين تقديم طعنا بالالغاء أمام مجلس قضاء الجزائر و تقديم طعنا للتعويض أمام القاضي الاداري).

و عليه و قصد ضرورة توحيد الاختصاص القضائي بالنظر إلى المادة 48 من الامر 03/03 المعدل و المتمم التي تمنح اختصاص القاضي التجاري في مجال المسؤولية ، و يمكن التسليم باختصاص مجلس قضاء الجزائر في مجال مسؤولية مجلس المنافسة عن قراراته حيث يمكن بذلك توحيد الاجتهاد القضائي في مجال المنافسة تحت ظل المحكمة العليا.<sup>2</sup>

<sup>1</sup>- بوجملين وليد ، مرجع سابق ، ص 219.

<sup>2</sup>- نصت المادة 3/152 من الدستور الجزائري على أن المحكمة العليا و مجلس الدولة يضمنان توحيد الاجتهاد القضائي

كما يمكن للمدعي في حالة رفض تأييد قرار مجلس المنافسة من طرف الغرفة التجارية لمجلس قضاء الجزائر الطعن ضد قرارها أما الغرفة التجارية للمحكمة العليا طبقا للقواعد العامة ، وتمارس هذه الأخيرة الرقابة على قرار الغرفة باعتبارها محكمة قانون ، و اذا قضت بنقض قرار الغرفة التجارية للمجلس فاها تحيلها إلى نفس المجلس الغرفة المصدرة للقرار) و بتشكيلة اخرى.

### الفرع الثالث: وقف تنفيذ قرارات مجلس المنافسة

نصت المادة 2/63 من الامر 03/03 المعدل و المتمم بالقانون 08-12 على أنه " لا يترتب على الطعن لدى مجلس قضاء الجزائر أثر موقوف لقرارات مجلس المنافسة ، غير انه يمكن لرئيس مجلس قضاء الجزائر في أجل لا يتجاوز خمسة عشر يوم أيقف تنفيذ التدابير المنصوص عليها في المادتين 46 و 46 اعلاه الصادرة عن مجلس المنافسة عندما تقتضي ذلك الظروف أو الوقائع الخطيرة"

من خلال نص المادة 63 يتضح لنا أنه ليس للطعن في قرارات مجلس المنافسة أثر موقوف للتنفيذ ، إلا أنه يمكن للاطراف طلب وقف التنفيذ لدى رئيس مجلس قضاء الجزائر اذا وجدت ظروف خطيرة تستدعي ذلك . و بالرجوع الى نص المادة 69 من نفس الامر نجدها تنص على ما يلي " يتم طلب وقف التنفيذ المنصوص عليه في الفقرة 2 من المادة 63 اعلاه طبقا لأحكام قانون الاجراءات المدنية. يودع صاحب الطعن الرئيسي أو الوزير المكلف بالتجارة طلب وقف التنفيذ ولا يقبل الطعن إلا بعد تقديم تقديم الطعن الذي يجب أن يرفق بقرار مجلس المنافسة. يطلب رئيس مجلس قضاء الجزائر رأي الوزير المكلف بالتجارة في طلب وقف التنفيذ عندما لا يكون هذا الاخير طرفا في القضية"

من خلال نص المادة نجد أن الأمر 03/03 المعدل و المتمم احال اجراءات وقف التنفيذ على قانون الإجراءات المدنية و الادارية ، هذا الأخير الذي اعتبر وقف التنفيذ اجراء يدخل ضمن التدابير الاستعجالية، ويلزم لتحقيقه توفر عدة شروط يعود تقديرها للقاضي الذي تحده ضوابط و شروط قانونية تتعلق به في حد ذاته، و المدعي و المدعى عليه من جهة اخرى . و سنحاول توضيح ذلك في ثلاث نقاط:

## أولا / ضوابط اختصاص القاضي في وقف التنفيذ:

يعد ظرف الاستعجال شرط لتقدير اختصاص قاضي الأمور المستعجلة بل و حتى تقدير الامر بوقف التنفيذ ، لذلك لا بد من اعطاء مفهوم فكرة الاستعجال .

في ظل انعدام التعريف القانوني الظرف الاستعجال كان لا بد من الرجوع للتعريف الفقهي ، حيث عرف على أنه " الحالة التي يكون من شأن التأخير فيها وقوع ضرر لا يمكن ازالته". كما عرف على أنه " الحالة التي تستدعي ضرورة الحصول على الحماية القانونية العاجلة التي لا تتحقق من اتباع الإجراءات العادية للتقاضي نتيجة ظروف تمثل خطرا على حقوق الخصم أو تتضمن ضررا قد يتعذر تداركه و اصلاحه"<sup>1</sup>.

رغم تعدد التعاريف إلا أنها لا تعرف الاستعجال في حد ذاته و انما تقتصر على ذكر لفظ الحالة ، لذا نتساءل عن المعيار المحدد لهذه الحالة ؟ بالرجوع الى نص المادة 63 في 3 من الامر 03/03 المعدل و المتمم نعه استخدم عبارة الظروف و الوقائع الخطيرة ، لكن هنا نتساءل عن اساس التفرقة بين الخطر الحقيقي و الخطر غير الحقيقي؟

بالرجوع إلى قانون الاجراءات المدنية و الادارية نجد أن المشرع غالبا ما ينص على الحالات التي يختص بموجبها القاضي الاستعجالي دون أن يعرفها، باعتبار أن حالات الاستعجال لا يمكن حصرها فهي تتنوع بتنوع النزاع و اختلافه. لذلك فمفهوم الاستعجال مفهوم نسبي تقديري قد يتسع و قد يضيق حسب الحالات و يرجع تقديره إلى القاضي.<sup>2</sup>

الا بعد الاستعجال شرطا للاختصاص فقط بل عنصرا من عناصر التقدير في الموضوع ، حيث أن الحكم بعدم اختصاص القضاء المستعجل هو حكم برفض الدعوى ، لأن مسألة الاختصاص ترتبط لدى القضاء المستعجل بالموضوع ارتباطا وثيقا عكس الدعوى العادية التي تكون فيها مسألة الاختصاص مستقلة عن الموضوع، اذا ان الفصل في الاختصاص لا يعبر عن رأي في الموضوع.<sup>3</sup>

<sup>1</sup>- لحسن بن الشيخ أث ملويا: الملتقي في قضاء الاستعجال الإداري ، دار هومة ، ص 276

<sup>2</sup>- بشير بلعيد ،، القضاء المستعجل في الامور الادارية ن مطابع عمار قرفي ، باتنة ، ص 36

<sup>3</sup>- المادة 924 قانون الاجراءات المدنية و الإدارية رقم 08-09 .

إذا كانت القاعدة العامة أن الاختصاص النوعي لقاضي الموضوع في المواد الإدارية هو نفسه الاختصاص النوعي لقاضي الأمور المستعجلة و ذلك ما نصت عليه المادتين 836 و 917 قانون الاجراءات المدنية والإدارية على التوالي على " في جميع الأحوال تفصل التشكيلة التي تنظر في الموضوع في الطلبات الرامية إلى وقف التنفيذ " " يفصل في مادة الاستعجال بالتشكيلة الجماعية المنوط بها الفصل في دعوى الموضوع" بالرجوع إلى نص المادتين 63 في 1 من الامر 03/03 المعدل و المتمم بنجد أن المشرع استثنى قرارات مجلس المنافسة باختصاص الطعن فيها للقاضي التجاري لدى مجلس قضاء الجزائر بدل بمجلس الدولة ، و هذا رغبة منه في توحيد المنازعات في هذا المجال ، وبما أن طلب وقف التنفيذ اجراء متفرع عن دعوى الالغاء، وحيث أن اختصاص قاضي الاستعجال لا يخرج عن اختصاص قاضي الالغاء، إلا أن المشرع لم يراعي التلازم الموجود بين الاصل (قاضي الموضوع ) و الفرع ( قاضي الاستعجال) ، اذ جعل الفصل في الموضوع من اختصاص القاضي التجاري لمجلس قضاء الجزائر ( نص المادة 63 في 1 ) في حين جعل الفصل في وقف التنفيذ من اختصاص رئيس المجلس القضائي ( المادة 63 في 3) و هو رجوع عن ما هو معمول به أمام القضاء الاداري ( المادة 836 ، و 917 ق اج ما سابقى الذكر).

تستثنى من هذه القاعدة قرارات مجلس المنافسة الخاصة برفض التجميع، يحث يختص مجلس الدولة بالنظر في النزاع القائم بشاها طبقا للمادة 19 من الامر 03/03 المعدل والمتمم و بما أن وقف التنفيذ هو اجراء متفرع عن الدعوى فطلب وقف اجراء التنفيذ بالنسبة لقرارات رفض التجميع الصادرة عن مجلس المنافسة تكون من اختصاص مجلس الدولة .

في الاخير نستطيع القول أن المشرع قد قيد قاضي الاستعجال بان حصر اختصاصه بشأن التدابير الصادرة عن مجلس المنافسة، والمنصوص عليها في المواد 45 و 46 من الامر 03/ 03 المعدل و المتمم عندما تقتضي ذلك الظروف و الوقائع الخطرة، فهو و ان كانت سلطته تقديرية بشأن تقدير الظروف و الوقائع الخطرة التي تستدعي وقف التنفيذ ، إلا أن سلطته مقيدة من منطلقها اذا ما كان الطلب الرامي لوقف التنفيذ موضوعه تدابير اتخذها محس المنافسة غير تلك المنصوص عليها بموجب المواد 45 و 46 سالفتي الذكر.

**ثانيا/ شروط وقف التنفيذ :**

بالرجوع إلى نص المادة 69 من الامر 03/03 المعدل و المتمم و المادة 834 ق اج ما ، بعدها تنص على مجموعة من الشروط المتعلقة بطلب وقف التنفيذ يمكن حصرها في:

**أ- التلازم الزمني بين وقف تنفيذ القرار و الطعن فيه:**

لا يعتبر وقف التنفيذ غاية في حد ذاته و إنما هو مجرد اجراء تمهيدا لالغاء القرار من وجه نظر الطاعن على الاقل، حيث أن الحكمة منه هي درء الضرر المحتمل حصوله . بالرجوع الى نص المادة 834 في 2 قانون الإجراءات المدنية و الادارية نجدها تنص على "لا يقبل طلب وقف التنفيذ ما لم يكن متلزما مع دعوى مرفوعة في الموضوع ...." وهو ما نصت عليه المادة 69 ف2 من الامر 03/03 المعدل و المتمم بقولها " ... يودع صاحب الطعن الرئيسي او الوزير المكلف بالتجارة طلب وقف التنفيذ و لا يقبل الطلب إلا بعد تقديم الطعن الذي يجب أن يرفق بقرار مجلس المنافسة" من خلال نص المادتين نجد أن طلب وقف التنفيذ لا يمكن أن يقبل إلا اذا سبقه طعن في القرار المراد وقف تنفيذه.

**ب- الزامية توفر حالة من حالات التعدي أو الاستيلاء أو الغلق الاداري:**

اشارت المادة 921 ف2 قانون الإجراءات المدنية و الإدارية إلى امكانية وقف التنفيذ في حالات التعدي أو الاستيلاء أو الغلق الاداري.

**• حالة التعدي:**

لم يعرفها المشرع الجزائري على غرار المشرع الفرنسي ، لكن بالرجوع إلى محكمة التنازع الفرنسية فقد حاولت تعريفها بقولها " ..... التعدي هو تصرف صادر عن الادارة لا يمكن ربطه بتطبيق نص قانوني او تنظيمي ..."<sup>1</sup>.

<sup>1</sup>- قرار محكمة التنازع الفرنسية صادر بتاريخ 13/06/1955 نقلا عن :

سي علي محمد ، مجلس المنافسة و الاجراءات المتبعة أمامه ن الملتقى الوطني حول الاستهلاك و المنافسة في القانون الجزائري، كلية الحقوق جامعة تلمسان ، ص 93.

فهو بذلك تصرف اداري ماس بحق الملكية و هو غير مرتبط باي نص قانوني و لا بأي صلاحية تتمتع بها الادارة في اطار ممارسة نشاطها ، و بهذا يشترط فيه :

**1/ مخالفة القانون مخالفة صارخة:** يعتد بالمخالفة الحسيمة و التي يمكن أن تحدث في شكلين:

- تعدي ناشئ عن القرار : كونه مشوب بعيب من عيوب عدم المشروعية.

- تعدي ناشئ عن تنفيذ القرار : كون الادارة لجأت في تنفيذها لقرارها لاجراءات التنفيذ الجبري في حالات لا تستدعي ذلك، فالقرار لا يعد تعديا و انما تنفيذه بتلك الطريقة يعد تعديا .

**2/ أن يكون هناك اعتداء على حق الملكية أو احدى الحريات العامة:** سواء تعلق الأمر بعقار أو منقول فالامر سواء، كذلك بالنسبة للحريات ، حيث نصت المادة 920 ق اج ما على أن القاضي يامر بكل التدابير للمحافظة على الحريات الأساسية.

• **حالة الاستيلاء:** عرفه القضاء الفرنسي على انه " مساس من طرف الادارة لحق ملكية عقارية الاحد الخواص في ظروف لا يكون فيها هذا الاعتداء فعلا من أفعال التعدي".<sup>1</sup>

و نتيجة لذلك فالاستيلاء لا يقع إلا على العقارات طبقا للقانون الفرنسي، بينما قد ينصب طبقا للقانون الجزائري على الأموال و كذا على الخدمة.

ولكي نكون أمام استيلاء يجب أن يكون هناك تحريد من الملكية أو نزع يد، اي وضع يد على ملكية خاصة سواء كانت عقار أو منقول أو خدمة.

• **الغلق الاداري:** و هو اجراء اداري صادر في حق المحلات التجارية أو المهنية بالغلق المؤقت، لذلك فالقرارات الصادرة باجراء الغلق من قبل مجلس المنافسة هو اجراء مؤقت إلى غاية الفصل في المخالفة من قبل المجلس، لذلك فوقف التنفيذ هو اجراء من شأنه درء النتائج التي قد يخلفها اجراء مثل الغلق الاداري

<sup>1</sup>- لحسين بن الشيخ آث ملويا ، مرجع سابق ، ص 202

## ثالثا/ طبيعة الحكم الصادر بوقف التنفيذ:

إن طلب وقف التنفيذ من الطلبات الوقتية المستعجلة السابقة عن الفصل في الموضوع ، لذلك فإن الأمر بوقف التنفيذ يكون مؤقتا و قطعيا من جهة اخرى.

فهو مؤقت كونه لا يقيد الجهة القضائية حين الفصل في الموضوع ، اي ان وقف تنفيذ قرار اداري لا يعني بالضرورة التمهيد لإلغائه، رغم ذلك فهو قطعي ، أي له مقومات الأحكام و خصائصها، ويجوز قوة الشيء المقضي فيه، هذا ما أشارت اليه المادة 935 بفقراتها الثلاث من قانون الاجراءات المدنية و الإدارية.

ينتهي أثر الأمر بوقف التنفيذ بالفصل في الموضوع طبقا لنص المادة 919 ف 3 قانون الاجراءات المدنية و الادارية ، و بما أن الأمر بوقف التنفيذ له مقومات الاحكام و خصائصها فانه يمكن الطعن فيه، حيث نصت المادة 837 في 3 قانون الاجراءات المدنية و الإدارية على إمكانية استئناف وقف التنفيذ أمام مجلس الدولة، و بما أن المادة 63 من الامر 03/03 المعدل و المتمم جعلت رئيس المجلس القاضي للجزائر الناظر في وقف التنفيذ فلا يمكننا أن نتصور الاستئناف أمام نفس الجهة بل يكون أمام جهة اعلى، و بالتالي لا يمكن أن يكون إلا امام المحكمة العليا.

- لم يشر المشرع الى طرق الطعن الاخرى فهل يعني ذلك عدم جوازها ؟

بالرجوع الى نص المادة 936 قانون الإجراءات المدنية و الادارية نجدها تنص على أن " الأوامر الصادرة تطبيقا للمواد 919 و 921, 922 أعلاه غير قابلة لاي طعن " .

أما المادة 937 ق اج ما فقد نصت على انه " تخضع الأوامر الصادرة طبقا لاحكام المادة 920 اعلاه ، للطعن بالاستئناف أمام مجلس الدولة خلال 15 يوما التالية للتبليغ الرسمي أو التبليغ".

نجد من خلال نص هذه المادة أن الأوامر الصادرة طبقا لاحكام المادة 920 وحدها القابلة للطعن فيها بالاستئناف دون غيرها من طرق الطعن الاخرى.

يرفع الطعن بالاستئناف أمام المحكمة العليا في أجل 15 يوم من تاريخ التبليغ و تفصل المحكمة العليا فيه في اجل 48 ساعة.

بالنسبة لمواعيد اجراء وقف التنفيذ فقد اشارت اليها المادة 63 في 3 من الامر 03/03 المعدل و المتمم و هي 15 يوم بالنسبة للتدابير المنصوص عليها في المادتين 45 و 46 من نفس الامر.

من خلال تحليلنا للقواعد العامة الخاصة بمنازعات السلطات الادارية المستقلة، تبين لنا أن المشرع و رغم كون هذه السلطات هي هيئات جديدة ذو طبيعة خاصة ، قد كرس فيما يخص منازعاتها نفس القواعد المطبقة على الهيئات التقليدية ، و هو ما يؤكد على أن وظيفة الضبط ما هي إلا تحويل غير تام الصلاحيات الهيئات التقليدية.

رغم خصوصية اجراءات الطعن في قرارات السلطات الادارية المستقلة سواء فيما يتعلق بالازدواج القضائي، أو مسألة وقف التنفيذ عن الاجراءات المتبعة أمام الالهيئات التقليدية ، إلا أنه ما زال يشكل عائقا و ذلك انطلاقا من :

- اخضاع بعض قرارات السلطات الادارية المستقلة لرقابة مختلفة عن طبيعتها دون أن تكون هناك مبررات مقبولة.

- اختلاف الاجراءات و المواعيد من هيئة الأخرى ، و هو ما شكل عبئ كبير على الطاعن.

- عدم تكريس ضمانات حقيقية و فعلية للمتعاملين الاقتصاديين في مواجهة السلطات القمعية للسلطات الادارية المستقلة.

خاتمة

## خاتمة:

عرف النظام القانوني الجزائري أليات جديدة من اليات النظام الليبرالي ألا و هي السلطات الادارية المستقلة، حيث عرفت تطورا و تكاثرا مستمرا منذ اقرارها سنة 1990، و ذلك بمناسبة انشاء أول سلطة ضبط مستقلة في الجزائر.

رغم ذلك نجد أن المشرع لم يستقر بعد على نظام موحد لهذه السلطات ، إذ نجده في كل مرة يدخل امور جديدة و تسميات ضمن نظامها القانوني ، مما يدل على أن مفهوم السلطات الادارية المستقلة لم يتكرس بشكل تام لدى المشرع الجزائري، و لعل السبب في ذلك كون أن المشرع اراد لهذه السلطات أن تتماشى مع متطلبات و مقتضيات الظروف السياسية و الاقتصادية و الاجتماعية في الجزائر دون المساس بالمفاهيم الكبرى للنظام القانوني الجزائري، غير أن هذا الوضع لم يخدم بتاتا هذه السلطات و حال دون نجاحها ، حيث أن عدم توفر المناخ الملائم لعمل هذه السلطات لم يؤد إلى النتائج المرجوة من هذه السلطات.

لذلك حول المشرع السلطات الادارية المستقلة اختصاصات هامة تضبط من خلالها المجال الاقتصادي عن طريق ارساء قواعد المنافسة و ضمان توازن السوق.

من الناحية القانونية تتمتع الهيئات الادارية المستقلة باستقلالية تجعلها تفلت من الرقابة الادارية و الوصائية ( رقابة قانونية) لكن بعد تحليلنا للنصوص المنشئة لها وجدناها لا تزال قاصرة من عدة جوانب، فمن ناحية نظامها القانوني و الذي يوصف بالتعدد و الاختلاف ورغم اشتراك معظم الهيئات في الطبيعة الادارية إلا أنها لا تتوفر على ضمانات كافية على المستوى العضوي والوظيفي بل وجدنا أنها استقلالية نسبة، و هو ما يثبتته الواقع العملي.

أما من ناحية نطاق صلاحيتها و رغم ان صلاحياتها حولت لها من السلطات التقليدية إلا ان هذا التحويل ليس كليا رغم اتساع صلاحيات سلطات الضبط ، فهي تبقى تفتقر الى معيار حقيقي يوطر قطاعاتها بقواعد تتلائم و طبيعة المهام التي تقوم بها ، وأمام الاختلاف

الواضح في نصوصها و التعديل المتكرر لها و الذي يوحي بغياب رؤية واضحة و شاملة لدى المشرع بخصوص هذه الهيئات ،

امام هذا الاختلاف برز لنا الطابع النسبي و الخيالي لاستقلالية السلطات الادارية المستقلة عضويا ووظيفيا نتيجة التدخل المستمر للسلطة التنفيذية في اعمال هذه السلطات و هو ما يخضعها لنوع من الرقابة القانونية تجعلها في ارتباط دائم مع السلطة التنفيذية ، و هو ما يتنافى مع طبيعة هذه الهيئات و طبيعة النشاط الذي تضبطه.

رغم نسبية استقلالية السلطات الادارية المستقلة إلا انها تقوم بعدة مهام تؤثر بشكل مباشر على المتعاملين الاقتصاديين، لذلك فقد اخضع المشرع اعمالها للرقابة القضائية حماية لحقوق المتعاملين مع هذه السلطات، و من اجل تحقيق فعالية هذه الرقابة قام المشرع بتوزيع الاختصاص الرقابي بين القضاء العادي و القضاء الاداري، بوضع مبدأ عام هو اختصاص القضاء الاداري واستثناء اختصاص القاضي العادي إلا ان المشرع لم يراع طبيعة هذه السلطات في هذا التوزيع، بل كان الأمر مجرد نقل حرفي عن نظيره الفرنسي .

لذلك و رغم أهمية الرقابة القضائية إلا أنها تبقى غير فعالة في الكثير من الاحيان، و ذلك كون :

- فعالية رقابة القاضي الاداري متعلقة بشكل كبير بمدى فهم القاضي لمجالات الضبط ، باعتبارها قطاعات ذات طابع تقني كالطاقة و الاتصالات و البورصة و غيرها.... و هي محالات بعيدة عن فهم القاضي الاداري، لذلك فالقاضي بحاجة الى اكتساب مؤهلات تقنية تتعلق محالات الضبط حتى تمكنه من تحقيق رقابة فعالة.

- اختلاف الاجراءات و المواعيد الخاصة بالطعن من سلطة لأخرى، سواء من حيث اعتبارها نقائها أو تناقضا او غموضا، فلا شك أن هناك عدم توازن بين قواعد الاجراءات

المدنية و الادارية المطبقة على المنازعات الادارية و القواعد الاجرائية الواردة في احكام هذه الهيئات من عدة نواحي.

- عدم تكريس ضمانات حقيقة و فعالة ضد تعسف السلطات الادارية المستقلة لصالح المتعاملين الاقتصاديين ، فوقف التنفيذ يعتبر من بين أهم الضمانات إلا ان معظم هذه الهيئات لم تراع هذه الضمانة ضمن نصوصها ، و هو ما يخلق عدم توازن بين السلطة القمعية للسلطات الادارية المستقلة و حقوق المتعاملين.

لذلك و تحقيقا لفعالية و اهداف الضبط الاقتصادي وحب التفكير في وسائل ناجعة للحد من كل هذه الضغوطات التي من شأنها أن تمس بمصداقية هذه السلطات خصوصا في مجال الرقابة لذلك نقترح :

- ضرورة دسترة هذه السلطات بشكل يحدد مركزها القانوني ضمن السلطات الأخرى.

- ضرورة ايجاد نظام قانوني تعمل في اطاره جميع هذه السلطات عن طريق خلق قانون جديد و مستقل خاص بهذه السلطات يحدد المبادئ الاساسية لعملها، كما يحدد قواعد الاختصاص و قواعد المنازعات الخاص بها و لا يكون ذلك إلا عن طريق قانون للضبط الاقتصادي.

# قائمة المراجع

قائمة المراجع:

الكتب العامة والمتخصصة:

1. بعلي محمد الصغير ، دروس في المؤسسات الإدارية، دار العلوم النشرة عنابة، 2005.
2. حلفي عيد الله، السلطات إدارية المستقلة، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2000.
3. ديدان مولود، قانون الف والقرض، دار الفيس النشرة الجزائر، 2009.
4. طاهري حسين، القانون الإداري والمؤسسات الإدارية، دراسة مقارنة، دار الخلدونية، طبعة الأولى، 2007، الجزائر.
5. عجة جيلاني، قانون المؤسسات العمومية والاقتصادية من الشراكة التسيير إلى خصوصية، دار الخلدونية، 2006.
6. البلاد ناصر، القانون الإداري، تنظيم الإداري، جزء الأول، طبعة 13 دار الباب للنشر، الجزائر.
7. لعشب محفوظ القانون المصرفي، الطبعة الحديثة للفنون المطبعية، الجزائر، 2001.
8. لطرش طاهر، تقنية البنوك، ديوان المطبوعات الجزائرية، الحرائر ، 2000.
9. السعيد بوشعير، القانون الدستوري والظلم السياسية المقارنة، الجزء الثاني، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2003.
10. عمار عوايدي القانون الإداري، الجزء الثاني الساسة الإداري، المطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، دون سنة
11. محمد الصغير يعلي، القانون الإداري . التنظيم الإداري النشاط الإداري، دار النشر و التوزيع، الجزائر سنة 2004.

المنكرات:

1. أعراب احمد، السلطات الإدارية المستقلة في المجال المصرفي، مذكرة مقدمة النيل شهادة ماجستير في القانون، تخصص قانون أعمال كلية حقوق، جامعة بومرداس، سنة 2006/2007.
2. بلعيد جميلة، الرقابة على البنوك والمؤسسات المالية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في قانون الأعمال كلية الحقوق جامعة مولود معمري تيزي وزو 2002.

3. بوضيف عبر، سوق الأوراق المالية في الجزيرة مذكرة تخرج لنيل شهادة الدراسات العليا المتخصصة PGS تخصص مالية كلية الحقوق - جامعة منتوري، قسنطينة.
4. حدري سمير، سلطات الإدارية المستقلة الفاصلة في المواد الاقتصادية والمالية، مذكرة لنيل درجة ماجستير في القانون فرع قانون أعمال، كلية الحقوق، جامعة محمد بوقرة، بومرداس، 2006.
5. دنش لبنة، جريمة الاختلاس وتبديد في التشريع الجزائري، مذكرة لنيل درجة الماجستير تخصص قانون، كلية حقوق، جامعة محمد خيضر، بسكرة، دفعة 2008/2009.
6. ساكر سميرة، سلطات الإدارية المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماستر تخصص قانون إداري، كلية الحقوق، جامعة محمد خيضر، بسكرة، سنة 2011/2012
7. شاكى عبد القادر، التنظيم البنكي الجزائري في ظل اقتصاد السوق، مذكرة لنيل درجة ماجستير في العلوم القانونية، تخصص قانون أعمال، معهد الحقوق والعلوم الإدارية، جامعة الجزائر، 2004 .
8. عجرود وفاء، دور اللجنة المصرفية في ضبط النشاط البنكي في الجزائر، مذكرة مقدمة لنيل شهادة ماجستير، فرع قانون الخاص، كلية الحقوق، جامعة منتوري، قسنطينة، 2008 .
9. عيساوي عز الدين، السلطة القمعية لهيئات الإدارية المستقلة في مجال الاقتصادي والمالي، مذكرة لنيل درجة ماجستير في قانون، فرع قانون أعمال، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2008.
10. كسال ليليا، السلطات الإدارية المستقلة في المجال المالي، مذكرة لنيل إجازة القضاء، سنة 2005-2008.
11. مغربي رضوان مجلس النقد والقرض، مذكرة لنيل درجة الماجستير في ! القانون أعمال، معهد الجزائر، 2004
12. تيورسي محمد، قواعد المنافسة والنظام العام الاقتصادي دراسة مقارنة رسائل لنيل شهادة الدكتوراه، كلية العلوم القانونية والإدارية، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، 2010-2011

13. جلال مسعد، مدى تأثير المنافسة الحرة بالممارسات التجارية، رسالة لنيل شهادة دكتوراه تخصص، قانون الأعمال، قسم الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2012
14. أعراب محمد، السلطات الإدارية المستقلة في المجال المصرفي، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، قانون الأعمال، كلية الحقوق، جامعة أحمد بوقرة، بومرداس، 2006/2007.
15. بوجملين وليد، سلطات الضبط الاقتصادي في القانون الجزائري، رسالة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق والعلوم الإدارية، جامعة الجزائر، 2006/2007.
16. حدري سمير، السلطات الإدارية المستقلة الفاصلة في المواد الاقتصادية والمالية، مذكرة لنيل شهادة ماجستير في القانون، فرع قانون الأعمال، كلية الحقوق والعلوم التجارية، جامعة أحمد بوقرة، بومرداس، دون ذكر السنة.
17. خميلية سمير، عن سلطة مجلس المنافسة في ضبط السوق، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع تحولات الدولة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2013 .
18. قوراري مجدوب، سلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي، لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة وسلطة البريد والمواصلات كنموذجين، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة أبو بكر بلقايد تلمسان، 2009/2010.
19. كحال سلمي، مجلس المنافسة وضبط النشاط الاقتصادي، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم القانونية، فرع قانون الأعمال، جامعة أحمد بوقرة، بومرداس، كلية الحقوق سنة 2009/2010

#### المقالات:

1. بلطرش مني، سلطات الإدارية المستقلة في المجال المصر وجه جديد لدور الدولة، مجلد الإدارة، عدد 24، 2004.

2. جبار عبد المجيد، مفهوم قرار الإداري في القانون الجزائري، مجلة الإدارة، عدد 01، سنة 1995.
3. حدري سمير، سلطات الضبط المستقلة ودورها في إستقرار التشريع والتنظيم المتعلق بالإستثمار، مجلة الإدارة، العدد 40، سنة 2010 .
4. لباد ناصر، السلطات الإدارية المستقلة، مجلة الإدارة، العدد 01، سنة 2001.
5. أحسن غربي، نسبة الاستقلالية الوظيفية للسلطات الإدارية المستقلة، مجلة البحوث والدراسات الإنسانية، جامعة 20 أوت 1955، سكيكدة العدد 11، سنة 2015 .
6. بن زيطة عبد الهادي، نطاق اختصاص السلطات الإدارية المستقلة في القانون الجزائري، دراسة حالة لجنة تنظيم عمليات البورصة وسلطة البريد والمواصلات، الملتقى الوطني حول سلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، كلية الحقوق والعلوم الاقتصادية، جامعة عبد الرحمن ميرة ، بجاية، يومي 23/24 ماي 2007
7. عبد الله العويجي، حمزة بوخروبة، اختصاص مجلس المنافسة الجزائرية، الملتقى الوطني حول حرية المنافسة في القانون الجزائري، يومي 03/04 أفريل 2013، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة باجي مختار عنابة، منشور عبر الإنترنت .
8. عدنان دفاص، العلاقة الوظيفية بين مجلس المنافسة وسلطات الضبط الأخرى، الملتقى الوطني حول سلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمن ميرة، بجاية، 23/24 ماي 2007.
9. كسال سامية، مبدأ حرية التجارة والصناعة أساس قانوني للمنافسة الحرة، الملتقى الوطني حول حرية المنافسة في القانون الجزائري، يومي 13/14 أفريل 2013، جامعة مولود معمري تيزي وزو .
10. ليلي ماديو، تكريس الرقابة القضائية على سلطات الضبط المستقلة في التشريع الجزائري، الملتقى الوطني حول السلطات المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، كلية الحقوق والعلوم الاقتصادية، جامعة عبد الحميد ميرة، بجاية، يومي 23/24 ماي 2007
11. مزياني فريدة، الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد، الملتقى الوطني حول السلطات الإدارية المستقلة في الجزائر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة 08 ماي 1945 قالمة، يومي 13/14 نوفمبر 2012

12. نزليوي صليحة، سلطات ضبط المستقلة، آلية للانتقال من الدولة المتدخلة إلى الدولة الضابطة، الملتقى الوطني حول سلطات ضبط المستقلة في المجال الإقتصادي والمالي، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمن ميرة بجاية، يومي 23/24 ماي 2007 منشور الانترنت.

13. راضيا حجاب، تتابع جازي قضائيا وتدعو مجلس المنافسة للفصل في القضية، مقال منشور في الانترنت بتاريخ: 13/10/2009، صحيفة النهار أون لاين، ثم بتاريخ: 20 أبريل 2016، على موقع :

14. [www.ennaharonline.com/ar/meus2016/04/22](http://www.ennaharonline.com/ar/meus2016/04/22)

15. حفيظ صواليلي، مجلس المنافسة يتمتع بمجال أوسع من سلطة الضبط، مقال منشور في الانترنت ونشر في جريدة الخبر يوم 19 جوان 2011 على الموقع :  
/2016/04/12 :15 :18 /elkhabar [www.djagairress.com](http://www.djagairress.com)

#### -النصوص القانونية:الدستور

-دستور الجزائر لسنة 1989، المؤرخ في 23 فيفري 1989، الصادر بموجب مرسوم رئاسي 18/89 المؤرخ في 28 فيفري 1989، يتلق بنشر التعديل الدستوري الموافق عليه بموجب استفتاء 23 فيفري 1989 ج ر العدد 09 الصادر في 01 مارس 1989 .

-دستور 28 نوفمبر 1996 المنشور بموجب المرسوم الرئاسي 96/438 المؤرخ في 07/12/1996 المتمم بالقانون رقم 02/03 المؤرخ في 10/04/2002 جريدة رسمية عدد 25 الصادرة في 14 أبريل 2002 ، المعدل بالقانون 08/19 المؤرخ في 15 نوفمبر 2008، المتضمن تعديل الدستور، ج ر العدد 63، الصادر في 16 ديسمبر 2008، المعدل والمتمم بالقانون 16/01 المؤرخ في 26 جمادى الأولى 1437 الموافق لـ 07 مارس 2016

#### -النصوص التشريعية:

- قانون رقم 90/01 مؤرخ في: 03 أبريل 1990، يتعلق بالإعلام، جريدة رسمية، عدد 14، صادرة في سنة 1990.

- قانون رقم 90/10، مؤرخ في 14 أبريل 1990، يتعلق بالقرض والنقد، جريدة رسمية، عدد 16، صادرة سنة، 1990.

- المرسوم التشريعي رقم: 93/10، مؤرخ في 23 ماي 1993، المتعلق ببورصة القيم المنقولة، جريدة رسمية، عدد 18، صادرة سنة 1993.
- الأمر رقم: 95/06، مؤرخ في 25 جانفي 1995، المتعلق بالمنافسة، جريدة رسمية، عدد 9، صادرة سنة 1995.
- قانون رقم 2000/03 مؤرخ في: 05 أوت 2000 يحدد القواعد العامة بالبريد والمواصلات السلكية واللاسلكية، جريدة رسمية، عدد 48، صادرة في سنة 2000.
- قانون رقم 01/10، مؤرخ في: 03 جويلية 2001، يحدد القواعد العامة المتعلقة بقانون المناجم، جريدة رسمية، عدد 35، صادرة في سنة 2001 .
- قانون رقم 02/01 مؤرخ في: 05 فيفري 2002، يتعلق بالكهرباء والتوزيع الغاز عبر القنوات، جريدة رسمية، عدد 08، صادرة في سنة 2002.
- قانون 02/11، المؤرخ في 24 ديسمبر 2002، المتعلق بقانون المالية، لسنة 2003، الجريدة الرسمية العدد 86، الصادرة في: 25 ديسمبر 2002.
- أمر رقم 03/03، المؤرخ في: 19/07/2003، المتعلق بالمنافسة، الجريدة الرسمية، عدد 9، صادرة سنة 2003.
- المرسوم التنفيذي رقم 04/331 مؤرخ في : 18 أكتوبر 2004، يتضمن نشاطات التبغ والمواد التبغية واستيرادها وتوزيعها، جريدة رسمية، عدد 66، صادرة في سنة 2004.
- المادة 50 من قانون 05/10 المؤرخ في: 20 جويلية 2005، جريدة رسمية، عدد 44، 2005.
- قانون رقم 05/12 مؤرخ في: 05 أوت 2005، يتضمن قانون المياه، جريدة رسمية، عدد 60، صادرة في سنة 2005.
- قانون رقم 06/01 مؤرخ في: 20 فيفري 2006، والمتعلق من الوقاية من الفساد ومكافحته، جريدة رسمية، عدد 14، صادرة في سنة 2006.
- القانون رقم 89 / 01 المؤرخ في 02 ذو الحجة 1409 الموافق ل 05 جويلية 1989، المتعلق بالأسعار ، ج ر العدد 29 الصادر بتاريخ 02 ذو الحجة 1409 الموافق ل 05 جويلية 1989.

-القانون رقم 90/10 المؤرخ في 19 رمضان 1410 الموافق ل 14 أفريل 1990 المتعلق بالنقد والقرض، ج ر العدد 14 الصادر يوم 05 ذي الحجة 1421 الموافق ل 28 فيفري 2001.

-المرسوم التشريعي رقم 93/13 المؤرخ في 10 جمادى الأولى عام 1414 الموافق ل26 أكتوبر 1993، يخص بعض الأحكام القانون رقم 90/07 المؤرخ في 02 أفريل 1990 والمتعلق بالإعلام، ج ر العدد 69 الصادر بتاريخ 11 جمادى الأولى 1414 الموافق ل 27 أكتوبر 1993.

- القانون رقم 2000/03 المؤرخ في 05 جمادى الأولى 1421 الموافق ل 05 أوت 2000، يحدد القواعد المتعلقة بالبريد والمواصلات السلكية واللاسلكية، ج ر العدد 48 الصادر بتاريخ: 08 أكتوبر 1993، جمادى الأولى 1424 الموافق ل 06 أوت 2000.

- القانون رقم 02/01 المؤرخ في 22 ذو القعدة 1422 الموافق ل 05 فيفري 2002، يتعلق بالكهرباء والغاز بواسطة القنوات ج ر العدد 08 الصادرة في 23 ذو القعدة 1422 الموافق ل 06 فيفري 2002.

-القانون رقم 03/04 المؤرخ في 16 ذي الحجة 1423 الموافق ل 17 فيفري 2003 يعدل ويتم المرسوم التشريعي رقم 93/10 المؤرخ في 02 ذي الحجة 1413 الموافق ل 23 ماي 1993، يتعلق ببورصة القيم المنقولة ج ر العدد 11 الصادرة في 18 ذي الحجة 1423 الموافق ل 19 فيفري 2003.

-القانون رقم 06/01 المؤرخ في 21 محرم 1427 الموافق ل 20 فيفري 2006 يتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته العدد 14 الصادر في 08 صفر 1427 الموافق ل 08 مارس 2006.

#### اجتهادات القضائية:

-قرار مجلس الدولة 08/05/2000 يونين بنك ضد محافظ بنك الجزائر مجلس الدولة عدد 06/2005.

-مجلس الدولة الغرفة الثالثة قضية رقم 012101 بتاريخ 01/04/2003 البنك الجزائري الدولي ضد محافظ بنك الجزائر ومن معه، العدد 3، 2003 .

-القرار رقم 01 المؤرخ في 24 جويلية 2013 المحدد للنظام الداخلي لمجلس المنافسة،  
النشرة الرسمية للمنافسة، رقم 03 سنة 2014.

المراجع باللغة الفرنسية:

**Les mémoires :**

1. Alloui Farida, L'impact de l'ouverture du marché sur le droit de la  
– concurrence, Mémoire en vue d'obtention du diplôme de magister  
en droit, option
2. Université Mouloud Mammeri Tizi-ouzou, Droit des affaires,  
Faculté de Droit, le 23/06/2011.

**Les articles :**

1. Pascale Idoux, Autorités administratives indépendantes et aranties  
procedurals, Professeur à l'Université Montpellier I, Centre de  
recherche et d'études administratives de Montpellier, RFDA 2010  
(p 920).
2. Zouaimia Rachid, Les autorités administratives indépendantes et  
la régulations économiques, Idara, n° 28, 2004.
3. Zouaimia Rachid, le pouvoir réglementaire des autorités  
administratives indépendantes en Algérie, séminaire national : Les  
Autorités administratives indépendantes en Algérie, faculté de  
droit et science politique, université de 08 mai 1945 guelma,  
13/14 novembre 2012.

الفهرس

إهداء

شكر

|    |   |
|----|---|
| 01 | مقدمة   |
| 07 | الفصل الأول : النظام القانوني للهيئات الإدارية المستقلة   |
| 08 | المبحث الأول: نشأة وتطور الهيئات الإدارية المستقلة  |
| 08 | المطلب الأول: ظهور وتطور الهيئات الإدارية المستقلة في الدول الأنجلو سكسونية:..                    |
| 08 | الفرع الأول : تطور الهيئات الإدارية في الدول الأنجلو سكسونية وفرنسا                               |
| 11 | الفرع الثاني: تطور الهيئات المستقلة في الدول العربية والجزائر                                     |
| 21 | المطلب الثاني: مفهوم الهيئات الإدارية المستقلة:   |
| 21 | الفرع الأول: تعريف الهيئات الإدارية المستقلة  |
| 38 | الفرع الثاني: وظائف الهيئات الإدارية المستقلة:  |
| 44 | المبحث الثاني : الهيئات الإدارية المستقلة ضمن النظام المؤسسي للدولة :                             |
| 45 | المطلب الأول : النظام المؤسسي للسلطات الإدارية المستقلة:  |
| 45 | الفرع الأول : النظام الدستوري والإداري للدولة للهيئات الإدارية المستقلة:                          |
| 50 | الفرع الثاني: كيفية إنشاء الهيئات الإدارية المستقلة:  |
| 55 | المطلب الثاني: علاقة الهيئات الإدارية المستقلة بالسلطات التقليدية في الدولة وعلاقتها فيما بينها : |

|          |   |
|----------|---|
| 56.....  | الفرع الأول : علاقة الهيئات المستقلة بالسلطات التقليدية:                        |
| 59.....  | الفرع الثاني: علاقة الهيئات الإدارية المستقلة فيما بينها.....                   |
| 66.....  | الفصل الثاني : مدى استقلالية السلطات الإدارية المستقلة و الرقابة القضائية       |
| 66.....  | المبحث الأول : استقلالية السلطات الإدارية المستقلة                              |
| 66.....  | المطلب الأول : مفهوم الاستقلالية  |
| 66.....  | الفرع الأول : الاعتراف بالشخصية المعنوية  |
| 68.....  | الفرع الثاني: تضيق مفهوم الاستقلالية.....                                       |
| 70.....  | المطلب الثاني: مظاهر الاستقلالية وحدودها.....                                   |
| 70.....  | الفرع الأول: المعيار العضوي   |
| 89.....  | الفرع الثاني : المعيار الوظيفي.....   |
| 103..... | المبحث الثاني : رقابة القاضي العادي ( العدلي على السلطات الادارية المستقلة..... |
| 103..... | المطلب الأول : اختصاص القاضي العادي.....  |
| 103..... | الفرع الأول : تحويل الاختصاص للقاضي العادي.....                                 |
| 105..... | الفرع الثاني : اجراءات الطعن في قرارات مجلس المنافسة.....                       |
| 110..... | المطلب الثاني: سلطات القاضي العادي ( العدلي )                                   |
| 111..... | الفرع الأول: الغاء قرارات مجلس المنافسة.....                                    |
| 112..... | الفرع الثاني: الحكم للمتضرر بالتعويض  |

113.....الفرع الثالث: وقف تنفيذ قرارات مجلس المنافسة.

121..... خاتمة

125..... قائمة المراجع

## ملخص مذكرة الماستر

ظهرت السلطات الادارية المستقلة في الجزائر في التسعينات نتيجة دخول الدولة اقتصاد السوق والعولمة والتطور الذي شهده العالم، فكان لابد لها ان تتبنى هذه الهيئات لضبط المجال الاقتصادي و المالي في الدولة لمواكبة التطور، فكان دور الدولة الجزائرية في هذه المرحلة دولة ضابطة لا متدخلة بمعنى ضبط السوق و فرض الرقابة على هذه الهيئات، وتمتعت السلطات الادارية المستقلة بالاستقلالية الا انها لم تتمتع بنفس الاستقلالية فكانت تختلف الاستقلالية من هيئة لآخرى، كما فرضت الدولة على هذه الهيئات الرقابة القضائية بالرغم من ان هذه الهيئات تتمتع ببعض الخصائص القضائية كنوقيع بعض العقوبات على بعض العقوبات

الكلمات المفتاحية:

1/ السلطات الادارية /2 الاستقلالية /3 الدولة /4  
العولمة /5 الاقتصاد /6 الرقابة القضائية

## Abstract of The master thesis

Independent administrative authorities appeared in Algeria in the nineties as a result of the entry of the state into the market economy, globalization and the development that the world witnessed, so it was necessary for it to adopt these bodies to control the economic and financial field in the state to keep pace with development, so the role of the Algerian state at this stage was a controlling state, not interfering in the sense of controlling the market. Oversight was imposed on these bodies, and the independent administrative authorities enjoyed independence, but they did not enjoy the same independence, so the independence differed from one body to another.

key words:

1/ Administrative Authorities 2/ Independence 3/ The State 4/ Globalization 5/ Economy 6/ Judicial Oversight