



وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

Ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche Scientifique

جامعة عبد الحميد ابن باديس مستغانم

المرجع:

كلية الحقوق والعلوم السياسية

حجبة الإعراف في الإثبات الجنائي

قسم: القانون العام

مذكرة نهاية الدراسة لنيل شهادة الماستر

النظام القانوني لسلطات الضبط المستقلة في التشريع
الجزائري

ميدان الحقوق والعلوم السياسية

التخصص: قانون اداري

الشعبة: حقوق

تحت اشراف الاستاذ:

من اعداد الطالب:

جلطي منصور

بن سماعيل صادق مصطفى الأمين

أعضاء لجنة المناقشة

الأستاذ.....خالد زواتين.....رئيسا

الأستاذ.....جلطي منصور.....مشرفا ومقررا

الأستاذ.....بن بدرة عفيف.....مناقشا

السنة الجامعية: 2022/2021

تاريخ المناقشة: 2022/06/21

الإهداء

الى والدي الكريمين

الى اخي العزيز "حاج إسماعيل" واختي "الصابرية"

الى كل من أكن له المحبة، التقدير والاحترام

الى كل من ساعدني ماديا ومعنويا في انجاز هذا العمل

صادق

شكر وتقدير

اشكر الله تعالى على جميع نعمه وعلى توفيقه في انجاز هذا العمل

اتقد بخالص عبارات الاحترام والتقدير والعرفان للأستاذ المشرف " جلطي منصور " الذي أشرف على هذه المذكرة وزودني بملاحظاته القيمة وتوجيهاته حتى اكتمل هذا العمل جزاه الله خيرا وابقاه لطلبته عوناً ومرشداً.

كما أتقدم بالشكر الجزيل لأعضاء لجنة المناقشة لقبولهم مناقشة موضوع المذكرة والى كل اساتذتي الافاضل بجامعة عبد الحميد ابن باديس - مستغانم -

صادق

قائمة المختصرات

اولا: باللغة العربية

1- ج ر ج ج ج: الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية

2- ص: الصفحة

ثانيا: باللغة الفرنسية

1- P: page

المقدمة

إذا تحدثنا عن العولمة فسنشير لزما الى مسالة نزع الحواجز الاقتصادية بين مختلف الدول عبر العالم بغرض ضمان حرية سير كل عوامل الإنتاج وهذا الاتجاه او هذه الظاهرة مست كل الدول لاسيما دول العالم الثالث وبالتالي الجزائر والتي شهدت تغيرات دستورية إضافة الى انسحاب الدولة من الحقل الاقتصادي واحتضان التنظيم القانوني الليبرالي من خلال استقطاب أحدث التكنولوجيات القانونية

وفي إطار هذه المسالة يرى الفقيه «**Delmas Marty**» انه يمكن تحديد شكل الثقافة والاقتصاد للأمم الأخرى من خلال استيراد النظام القانوني الذي سيؤثر على التنظيم الاجتماعي كله وبدون احتلال الأراضي او استثمار رؤوس أموال في التطوير الاقتصادي والاجتماعي¹ وعليه فظاهرة العولمة مصحوبة بإنتاج أحدث القواعد وكفاءتها تفرض كضرورة لانضمام الدولة المعنية في اقتصاد معلوم بدون حدود وفي إطار ذلك وبالنسبة للدولة الجزائرية فتم تبني سياسة إزالة التنظيم وانسحاب الدولة من المجال الاقتصادي لفائدة السوق و استحداث هيئات جديدة مستوحاة من النموذج الغربي تمثلت في السلطات الإدارية المستقلة و هذا بلا عن الهيئات الإدارية التقليدية بغرض أداء الوظائف المرتبطة بضبط النشاطات الاقتصادية و المالية فضلا عن مجالات أخرى و تعتبر هذه الهيئات و التي عرفت عدة تسميات من سلطات ضبط مستقلة و سلطات مستقلة او سلطات إدارية مستقلة مؤسسات جديدة من مؤسسات جهاز الدولة في الجزائر و ظهرت هذه الهيئات ضمن القانون الإداري الجزائري في فترة التسعينيات

تتميز هذه السلطات في انها لا تخضع لأية رقابة إدارية او وصائية الى جانب عدم خضوعها لمبدأ التدرج الهرمي الذي تتميز به الإدارة والهيكل المكونة لها كما لا تعتبر سلطات الضبط المستقلة لجانا استشارية او مرافق عامة وليس لها نظام موحد حيث ان تكوينها وطريقة تعيين أعضائها وطرق تامين استقلاليتها تختلف من هيئة لأخرى فضلا عن تمتع بعضها بالشخصية

¹ M. Marty-Delmas, la mondialisation du Droit : chances et risques, D.H, 1999, p 46

المعنوية دون الأخرى² ما ان الطابع الإداري و مسألة الاستقلالية لسلطات الضبط المستقلة اثارا جدالات و نقاشات فقهية واسعة في التشريع الجزائري و هذا في مختلف الجوانب العضوية و الوظيفية و هذا يثير اشكالا قانونيا يستدعي البحث و الدراسة كالاتي: ما موقع سلطات الضبط المستقلة بين الوجود القانوني المستقل و بين اعتبارها كأداة في يد السلطة التقليدية ?

لمناقشة هذا الاشكال القانوني قمنا بتقسيمه الى الأسئلة الفرعية الاتية:

- ما معنى سلطات الضبط المستقلة ?
- فما تكمن طبيعة الخصائص التي تتمتع بها هذه الهيئات?
- ما هو موقف التشريع من سلطات الضبط المستقلة
- ما هو أساس مشروعية انشاء هذه السلطات ومكانتها ضمن التنظيم الاداري?

² تواتي نصيرة، المركز القانوني للجنة تنظيم عمليات البورصة و مراقبتها، رسالة ماجستير في القانون، فرع قانون الاعمال، جامعة مولود معمري، كلية الحقوق و العلوم السياسية، تيزي وزو، السنة الجامعية 2004/2005، □ 24

وللإجابة على هذا الاشكال القانوني وما تفرع عنه من تساؤلات تطلبت دراستنا الاستناد على المنهج التاريخي من اجل تأصيل ظهور هذه السلطات في إطار القانون المقارن والمحلي الى جانب المنهج الوصفي والتحليلي باعتبارهما مناسبين في وصف الموضوع محل الدراسة وتحليل النصوص القانونية المرتبطة به كما اعتمدنا على المنهج المقارن في بعض الجوانب باعتبار ان هذه السلطات اجنبية الأصل

أهمية الدراسة: لقد كانت هذه السلطات محل جدل ودراسات مهمة في معظم الأنظمة القانونية خاصة في فرنسا وهو ما لا نلاحظه في الجزائر حيث لا زال موضوع سلطات الضبط المستقلة غير معروف وهو ما حثنا الى البحث فيه نظرا لأهميته البالغة

اهداف الدراسة: تهدف دراستنا الى محاولة كشف الغموض والتناقضات التي وقع فيها المشرع الجزائري حال انشائه لسلطات الضبط المستقلة تحل مكان السلطات التقليدية في ضبط مجالات عديدة مالية، اعلامية، اقتصادية... الخ وكذا إعطاء صورة شاملة من خلال تحديد الإطار القانوني لهذه الهيئات إضافة الى اثناء المعلومات حول هذه السلطات باعتبارها حديثة النشأة هذا فضلا عن إضافة مرجع الى مكتبة الحقوق والعلوم السياسية لكلية مستغانم

من اجل تحديد الطبيعة القانونية لسلطات الضبط المستقلة سواء من حيث التكوين والخصائص ومن حيث طبيعة النشاط الذي تقوم به وشكل العلاقة التي تربطها بالسلطة التقليدية ولمعالجة هذا الموضوع بشكل يسمح بالوصول الى إجابة تزيل الغموض والتأويلات حول هذا الاشكال قمنا بتقسيم بحثنا الى فصلين على النحو الاتي:

- **الفصل الأول** تناول تحديد مفهوم سلطات الضبط المستقلة وتطور ظهورها عبر الأزمنة في إطار التشريع المقارن وصولا الى التشريع الجزائري كما تطرقنا الى خصائصها

- الفصل الثاني تحدثنا فيه عن الاعتراف التشريعي لسلطات الضبط المستقلة فتطرقنا الى الصلاحيات الممنوحة لهذه السلطات ومدى مطابقتها لأحكام الدستور ومسألة مشروعية انشاء سلطات الضبط المستقلة وتكييفها القانوني

الفصل الاول: ماهية سلطات الضبط المستقلة

لقد اثار ظهور سلطات الضبط المستقلة الكثير من التساؤلات نظرا للخصوصيات التي تستأثر بها حيث اوكل لها مهمة إيجاد وتطوير اليات تنظيم للنشاطات المتعلقة بها والتي تكمن عادة ما في ممارسة الحقوق والحريات او أنشطة اقتصادية ومالية³

و باعتبار هذه الهيئات تتمتع بسلطات و صلاحيات تتجاوز تلك الممنوحة للهيئات الإدارية التقليدية خاصة فيما يتعلق باتخاذ القرارات و سلطة التحقيق و التنظيم... الخ كم انه بالنظر الى الجانب المتعلق بالتنظيم المؤسسي و الإداري لسلطات الضبط المستقلة نجدها لا تخضع لسلطة رئاسية و لا لوصاية إدارية مع خضوعها لرقابة القضاء فهذا يدفعنا لزاما لتحديد مفهوم مانع و جامع لهذه الهيئات بما يسمح لنا معرفة طبيعتها القانونية و قد ثار في ذلك اشكال خاصة في ظل عدم اتفاق التشريعات القانونية على مفهوم موحد الى جانب عدم وضوح الطبيعة القانونية لهته الهيئات و كذا تعدد المجالات التي تمارس فيها نشاطها كما ان ظهورها كان حديث نسبيا حيث تعتبر من النتائج المنبثقة عن التحول من مفهوم الدولة المتدخلة الى الدولة الضابطة نتيجة ظاهرة العولمة و هذا التحول اخذ اشكال عديدة منها استحداث هيئات ذات طبيعة خاصة تشكل صنف قانوني جديد و تمارس وظيفة الضبط بلا من الدولة و التي تدور في مجملها حول تفعيل و اقلمة تدخل الدولة في مختلف القطاعات⁴

و منه فباختلاف الظروف المبررة لإنشاء سلطات الضبط المستقلة في مختلف دول العالم و كذا اختلاف التوجه السياسي و الفكر الاقتصادي المتبع في كل من هذه الأخيرة فكننتيجة تتعدد التعريفات لهذه الهيئات حيث نجد ان المشرع الجزائري لم يعتن بتعريف موحد لمفهوم سلطات الضبط المستقلة حيث ان اول ظهور لهته الهيئات في الجزائر كان في سنة 1990 من خلال صدور قانون الاعلام 10.90 و الذي أنشئ بموجبه المجلس الأعلى للإعلام و حدده المشرع

³ شرع قدور، الطبيعة القانونية للسلطات الإدارية المستقلة، أطروحة دكتوراه في القانون العام، تخصص القانون العام الاقتصادي، جامعة غرداية، كلية الحقوق و العلوم السياسية، السنة الجامعية 2020/2019، 20 □

⁴ شرع قدور، نفس المرجع السابق، 20 □

صراحة على انه سلطة إدارية مستقلة وفقا للمادة 59 منه بنصها "يحدث مجلس اعلى للإعلام و هو سلطة إدارية مستقلة..."⁵ و الغي هذا القانون بموجب المرسوم الرئاسي 252.93 للتوالى بعدها انشاء سلطات ضبط مستقلة بمختلف النصوص القانونية و باعتماد مختلف المسميات من هيأت و وكالات وطنية و لجان ضبط و سلطات ضبط و بتنوع تعاريف سلطات الضبط المستقلة نتطرق الى تصنيفين يعرفان هته الهيئات الأول وفقا للمعيار العضوي و من رواده الدكتور سليمان الطماوي الذي يرى بان سلطات الضبط المستقلة هي هيأت وطنية لا تخضع لا للسلطة الرئاسية و لا للوصاية الإدارية تتمتع باستقلالية عضوية عن السلطة التنفيذية و التشريعية لكنها تخضع للرقابة القضائية كما يرى الفقيه "اوتين" ان مجرد خضوع هته السلطات لرقابة القضاء الإداري يعتبر كافيا لاعتبارها سلطات إدارية مستقلة بمعنى انه اذا نص القانون على خضوع هته الهيئات لرقابة القضاء الإداري دون ان يعتبرها سلطات إدارية مستقلة بصريح العبارة ذلك يكفي لانضمامها الى مجموعة السلطات الإدارية المستقلة وفقا للمعيار العضوي⁶. كما ان السلطات الإدارية المستقلة في الجزائر تعتبر مؤسسات جديدة من مؤسسات الدولة ظهرت في التنظيم الإداري الجزائري في بداية التسعينيات وهي تختلف عن أي سلطة إدارية تقليدية من حيث عدم خضوعها للرقابة الإدارية ومبدأ التدرج الهرمي الذي تتميز به الإدارة العامة.

⁵ القانون 10.90 المؤرخ في 3 افريل 1990 المتعلق بالإعلام، ج ر ج ج، العدد 14 الصادرة في 4 افريل 1990

⁶ شرع قدور، الطبيعة القانونية للسلطات الإدارية المستقلة، أطروحة دكتوراه في القانون العام، تخصص القانون العام الاقتصادي، جامعة غرداية، كلية الحقوق و العلوم السياسية، السنة الجامعية 2020/2019، □ 52

ويهتم هذا الاتجاه الفقهي المتمثل في تعريف سلطات الضبط المستقلة وفقا للمعيار العضوي بتحديد طبيعة الأجهزة التي تقوم بضبط ومتابعة وجمع المعلومات وتحليل النتائج وبالتالي فالسلطات الإدارية المستقلة ما هي الا هيئات إدارية مزودة بنموذج تنظيم مشترك متحررة عن السلطة التسلسلية مهمتها ضبط ومراقبة مجال معين اما لحماية الحقوق والحريات الأساسية او ضبط قطاع اقتصادي او مالي معين كما عرفها الفقيهان "ريموند جيلين" و"جان فينسنت" في معجم المصطلحات القانونية

« Ces autorités qui sont des institutions de l'état agissent en son nom mais dont le statut s'efforce de garantir l'indépendance d'action aussi bien vis-à-vis du gouvernant que de parlement ont été créés en vue d'assurer dans leurs domaines de compétence son intervention directe de l'administration »⁷

وبالتالي فالسلطات الإدارية المستقلة وفقا للمعيار العضوي هي هيئات إدارية خول لها القانون مهمة الضبط في قطاعات حساسة بمنحها حرية اتخاذ القرار وبالتالي تحمل صفة شخص من اشخا □ القانون العام بخضوعها لرقابة القضاء⁸

اما وفقا للمعيار الوظيفي فهناك من يعرّفها على انها هيئات إدارية منشأة بواسطة القانون لا تخضع للسلطة التنفيذية على الرغم من منحها الاختصاص □ التنظيمي والقمعي الذي يسمح لها بضمان مهمة ضبط نشاط قطاع اقتصادي ولا تشكل مع ذلك صنف من القانون العام ولكن تتصل بصنف فقهي وظيفي⁹ كما تعرف من الجانب الرقابي على انها أجهزة تنظيمية تعمل وفق منهج علمي شامل يتطلب التكامل و الاندماج بين المفاهيم الاقتصادية و المحاسبية و

⁷ Raymond Guillien et Jean Vincent, Lexique des termes juridiques, 16^{ème} édition, Dalloz, 2007, p 70

⁸ شرع قدور، الطبيعة القانونية للسلطات الإدارية المستقلة، أطروحة دكتوراه في القانون العام، تخصص القانون العام الاقتصادي، جامعة غرداية كلية الحقوق و العلوم السياسية، السنة الجامعية 2019/2020، □ 53

⁹ شمون علجية، مركز سلطات الضبط المستقلة بين اشخا □ القانون العام في القانون الجزائري، أطروحة دكتوراه في القانون العام، تخصص إدارة و مالية، جامعة احمد بوقرة، بومرداس، كلية الحقوق و العلوم السياسية، السنة الجامعية 2017/2018،

الإدارية تهدف من خلالها الى المحافظة على المرافق العامة و رفع كفاءتها و تحقيق الفعالية من النتائج المحققة منها.

من خلال ما تم التطرق اليه انفا يتضح ان وضع تعريف مانع و جامع لسلطات الضبط المستقلة يبقى صعب و بالرغم من الاجتهادات الفقهية الا انها لا تكفي لإزالة الغموض عن هذه المسألة خاصة مع تعدد المجالات التي تمارس فيها هذه الهيئات نشاطها و تمتعها بسلطات موسعة في اطار ذلك إضافة الى تطورها تحت مسميات متعددة من لجان وكالة حياة... الخ ما ان هذه الهيئات دائما مقترنة بعنصر الاستقلالية و باعتبارها لا تخضع لأي نوع من الرقابة الرئاسية او الوصاية الإدارية كما ان اعمالها لا تخضع للموافقة المسبقة او التصديق عليها من قبل سلطة أخرى و عدم خضوعها لقاعدة التسلسل الهرمي فما هو الهدف من وراء هذه الاستقلالية و ما هو مداها و لإيضاح ذلك لابد من التطرق لنشأة سلطات الضبط المستقلة و تطورها عبر الحقب الزمنية و كذا تبيان و تحليل خصائصها و امام هذه الاعتبارات قمنا بتقسيم هذا الفصل الى مبحثين:

المبحث الاول: التطور التاريخي لسلطات الضبط المستقلة

المبحث الثاني: خصائص سلطات الضبط المستقلة

المبحث الاول: التطور التاريخي لسلطات الضبط المستقلة

ان التطرق الى التطور التاريخي لسلطات الإدارة المستقلة يساعد في دراسة عوامل ومجالات تزايد حجم تدخلات الإدارة العامة عبر مختلف الأزمنة والأماكن. وباعتبار ان مفهوم سلطات الضبط المستقلة او سلطات الضبط الاقتصادي من المفاهيم التي لم تلق الاجماع بين الفقهاء القانونيين والمختصين في هذا المجال فهذا يستدعي التطرق الى الجذور التاريخية التي أدت

الى نشأتها في اول مرة والتي مهدت الطريق لنشأة سلطات الضبط الاقتصادي في القانون المقارن (المطلب الأول) ثم ظهورها في الجزائر (المطلب الثاني)¹⁰

المطلب الاول: في إطار القانون المقارن

ارتبط ظهور سلطات الضبط الاقتصادي بظهور ما يسمى السلطات الإدارية المستقلة الفاصلة في المسائل الاقتصادية بالمناخ الاقتصادي والسياسي السائد أي ان البيئة السياسية لها دور في ظهور هذه الهيئات وهو ما سنوضحه من خلال ما يلي¹¹

الفرع الاول: في الولايات المتحدة الامريكية

ظهرت السلطات الإدارية المستقلة او سلطات الضبط الاقتصادي لأول مرة في الأنظمة الانجلوساكسونية في الولايات المتحدة الامريكية حيث انه منذ مطلع الثلاثينيات من القرن الماضي قام الكونغرس الأمريكي بإنشاء العديد من المكاتب والمؤسسات المستقلة مثل اللجنة الفيدرالية للعمل. ويعود انشاء الوكالات المستقلة الامريكية الى الاستجابة لحاجيات مختلفة حسب السياق الاقتصادي والاجتماعي¹² حيث رات ان الهدف من انشاء هذه الهيئات هو محاولة التجسيد السياسي للإدارة وعدم بسط هيمنتها وكذلك ترقية الخبرة المهنية وتفعيل دورها وضمان استقرار الهيئات الخاضعة لحماية السلطات التشريعية الممثلة في الكونغرس وكذا سبغ العقلانية على نشاط الإدارة فكان ظهور هذه السلطات في شكل لجان انشا بموجبها الكونغرس لجنة التجارة في سنة 1889 رغبة منه في فصل هذه الهيئات عن دائرة الداخلية¹³. وكل هذا رسخ لنمط جديد جاء كحتمية بعد الازمة الاقتصادية العالمية لسنة 1929 والتدهور الكبير

¹⁰ والي نادية، السلطات الإدارية المستقلة في الجزائر، محاضرات القيت على طلبة السنة الثانية ماستر تخصص الدولة و

المؤسسات، جامعة اوكلي محند اولحاج، كلية الحقوق و العلوم السياسية، السنة الجامعية 2016/2015، 7

¹¹ طبول ناصر، كمون احمد، النظام القانوني لسلطات الضبط الاقتصادي في التشريع الجزائري، مذكرة ماستر في قانون

تسيير المؤسسات، جامعة احمد دراية، ادرا، كلية الحقوق و العلوم السياسية، السنة الجامعية 2017/2016، 15

¹² والي نادية، السلطات الإدارية المستقلة في الجزائر، محاضرات القيت على طلبة السنة الثانية ماستر تخصص الدولة و

المؤسسات، جامعة اوكلي محند اولحاج، كلية الحقوق و العلوم السياسية، السنة الجامعية 2016/2015، 7

¹³ شرع قدور، الطبيعة القانونية للسلطات الإدارية المستقلة، أطروحة دكتوراه في القانون العام، تخصص القانون العام

الاقتصادي، جامعة غرداية، كلية الحقوق و العلوم السياسية، السنة الجامعية 2020/2019، 27 و 28

الذي عرفه الاقتصاد العالمي اين رأى الرئيس الأمريكي روزفلت الحاجة الى وضع ضوابط ورقابة على السوق والقطاع المالي والسير الحسن للمنافسة تفاديا للوضعيات الاحتكارية وذلك بوضع مجموعة من الهيئات يكون لها طابع الاستقلال الإداري مهامها الضبط الاقتصادي¹⁴ وقد استمرت الولايات المتحدة الامريكية في انشاء هذه الوكالات خاصة بعد الحرب العالمية الثانية والتي عرفت تطور مستمر تحت عدة مسميات كاللجنة الفيدرالية للتجارة ووكالة حماية البيئة ولجنة الامن والصرف... الخ وذلك لتعبئة الموارد البشرية والإنتاج والرقابة على الأسعار وتوزيع المؤن بالإضافة الى تحسين أوضاع المدن المحرومة والمهمشة تاريخيا والاهتمام بالقضايا الملحة كالصحة البشرية والبيئة¹⁵

الفرع الثاني: في بريطانيا

ظهرت السلطات الإدارية المستقلة في بريطانيا حديثا مقارنة بالنموذج الأمريكي تحت تسمية المنظمات الغير حكومية الشبه المستقلة والتي انتشرت بعد الحرب العالمية الثانية وهي عادة ما تتخذ شكل دواوين وأسباب ودواعي انشائها تختلف عن التجربة الامريكية من حيث رغبة الحكومة في تقليص حجم المرافق العمومية وكون ان هذه الهيئات تقع خارج السلم الإداري التقليدي ومن ثم فان انشائها يعني حصر مهام الوزراء في المسائل ذات الأهمية الاستراتيجية الكبرى إضافة الى عدم رضاء الجمهور عن السلطة السياسية ما يفسر ضرورة انشاء هيئات جديدة للإعادة بعث الثقة و حل المشاكل الحساسة مع رغبة الحكومة في تقليص حجم صلاحيات السلطة المحلية و عليه تم انشاء على المستوى المحلي بعض من هذه الهيئات و التي تخضع مباشرة للوزراء و تسهر على ضبط المرفق العام المحلي¹⁶

¹⁴ شرع قدور، نفس المرجع السابق، □ 28

¹⁵ طبول ناصر، كمون احمد، النظام القانوني لسلطات الضبط الاقتصادي في التشريع الجزائري، مذكرة ماستر في قانون

تسيير المؤسسات، جامعة احمد دراية، ادرار، كلية الحقوق و العلوم السياسية، السنة الجامعية 2016/2017، □ 18

¹⁶ خراز محمود، ياسين ناصر، النظام القانوني لسلطات الضبط المستقلة في الجزائر، مذكرة ماستر في الحقوق، تخصص

إدارة و مالية، جامعة زيان عاشور، الجلفة، كلية الحقوق و العلوم السياسية، السنة الجامعية 2017/2018، □ 9

واخر ما يمكن الإشارة اليه بخصوص التجربة البريطانية وهو مفهوم التسيير العمومي الجديد والذي اعطى فرصة انشاء هياكل تربط القطاعين الخا و العام على غرار وكالات داخل القطاع العام لكنها منفصلة عن الوزراء الذين يكتفون فقط بتحديد الأهداف الكبرى مع ترك هذه الوكالات تأخذ المبادرة حول طريقة تحقيق هذه الأهداف¹⁷. ان اصالة النموذج البريطاني للمنظمات الغير حكومية الشبه المستقلة تبدو جلية من خلال خاصيتين الأولى كون سلطات الضبط المستقلة في بريطانيا هياكل فردية فالمدير العام لا يتراأس لجنة معينة بل هو المسؤول الشخصي والوحيد عن عملها وهو خيار جاء كرد فعل معارض للنموذج الأمريكي باعتبار ان الجماعية تساهم في طول وتعقيد عملية اتخاذ القرار وثانيها ان قرارات سلطات الضبط البريطانية قابلة للطعن امام الهيئة المكلفة بالمنافسة¹⁸

ان الجدير بالذكر ان سلطات الضبط المستقلة في بريطانيا تدخل في مجالات مختلفة ثقافية واقتصادية واجتماعية... الخ ووظيفتها تكون إدارية او قضائية

الفرع الثالث: في فرنسا

استوحى المشرع الفرنسي هذه الهيات من النموذج الانجلوساكسوني سواء الأمريكي او البريطاني و كان اول من استعمل عبارة السلطات الإدارية المستقلة بموجب صدور قانون الاعلام الالي للحريات في 06 جانفي 1978 فمع تطور الاعلام وجدت هناك ضرورة لحماية الحريات و إعطاء ضمانات اكثر للمواطنين حيث تم انشاء اللجنة الوطنية للإعلام الالي و الحريات و التي تم تكيفها صراحة على انها سلطة إدارية مستقلة بموجب المادة 08 من القانون

¹⁷ رحموني موسى، الرقابة القضائية على سلطات الضبط المستقلة في التشريع الجزائري، مذكرة ماجستير في العلوم القانونية و الادارية، تخصص قانون اداري و إدارة عامة، جامعة الحاج لخضر، باتنة، كلية الحقوق و العلوم السياسية، السنة الجامعية 2012/2013، 11

¹⁸ خراز محمود، ياسين ناصر، النظام القانوني لسلطات الضبط المستقلة في الجزائر، مذكرة ماستر في الحقوق، تخصص إدارة و مالية، جامعة زيان عاشور، الجلفة، كلية الحقوق و العلوم السياسية، السنة الجامعية 2017/2018، 10

الانف الذكر¹⁹ . لكن اول لجنة تم انشاؤها والتي يمكن تصنيفها كسلطة إدارية مستقلة هي لجنة الرقابة على البنوك في عام 1941 وتلتها اللجنة المشتركة لتمثيل الإعلانات ومكاتب الصحافة في 1950 واستمر الحال الى غاية سنة 1972 وهي مرحلة تميزت بميلاد سلطات الضبط المستقلة بشكل نسبي وبطيء أبرزها كان مجلس المنافسة وسلطة ضبط الأسواق المالية²⁰

اما المرحلة الثانية فقد كانت قصيرة جدا ولم تتجاوز الخمس سنوات وتميزت بتسارع وتيرة انشاء سلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي مما يجعلها الفترة الأساسية لترسيخ فكرة السلطات الإدارية المستقلة الفاصلة في المسائل الاقتصادية لتاتي في الأخير خلال الفترة الممتدة من 1978 الى غاية 1986 والتي شهدت كسوفاً كلياً في انشاء لسلطات الإدارية المستقلة خصوصاً في المجال الاقتصادي حيث صنفها مجلس الدولة الفرنسي في تقريره لعام 1983 الى ثلاثة قطاعات وهي الاتصال، ضبط اقتصاد السوق، حماية المواطنين و كان اللجوء الى السلطات الإدارية المستقلة يمثل حلاً تم التوصل اليه من اجل محاربة السلطات البيروقراطية كما ان هذه السلطات تمارس دور الرقابة ولها الحق في اجراء التحقيقات و توقيع غرامات تهديدية كما ان بعضها لها سلطة توقيع جزاءات غالباً ما تكون تأديبية و تتمتع في ممارستها لهذا العمل بكل ما تتمتع به جهة الرقابة الحكومية²¹

المطلب الثاني: ظهور سلطات الضبط المستقلة في التشريع الجزائري

¹⁹ رحموني موسى، الرقابة القضائية على سلطات الضبط المستقلة في التشريع الجزائري، مذكرة ماجستير في العلوم القانونية و الادارية، تخصص قانون اداري و إدارة عامة، جامعة الحاج لخضر، باتنة، كلية الحقوق و العلوم السياسية، السنة الجامعية 2012/2013، □ 12

²⁰ خراز محمود، ياسين ناصر، النظام القانوني لسلطات الضبط المستقلة في الجزائر، مذكرة ماستر في الحقوق، تخصص إدارة و مالية، جامعة زيان عاشور، الجلفة، كلية الحقوق و العلوم السياسية، السنة الجامعية 2017/2018، ص 15

²¹ خراز محمود، ياسين ناصر، النظام القانوني لسلطات الضبط المستقلة في الجزائر، مذكرة ماستر في الحقوق، تخصص إدارة و مالية، جامعة زيان عاشور، الجلفة، كلية الحقوق و العلوم السياسية، السنة الجامعية 2017/2018، □ 16

ان تبني المشرع الجزائري لفكرة السلطات الإدارية المستقلة يستوجب اعتماد واستقبال كل الأنظمة القانونية الضابطة لمختلف النشاطات من بينها النشاط الاجتماعي والاقتصادي وبالتالي تخلي الدولة عن تنظيمها التقليدي ز لم يكن بالأمر الهين نظرا للإيديولوجية المتبعة في فجر الاستقلال²² كما ان سلطات الضبط المستقلة هي مؤسسات جديدة من مؤسسات الدولة في الجزائر و هي تجربة حديثة مقارنة بالنماذج الكبرى الرائدة في هذا المجال كالنماذج السالف التطرق اليها حيث تأخر استحداث السلطات الإدارية المستقلة في الجزائر الى غاية 1990²³ لكن هذا التأخر راجع الى ظروف اقتصادية و سياسية و احداث هامة على مختلف الأصعدة و هو ما سنعمل على تبيانه من خلال ما يلي

الفرع الاول: الظروف الممهدة لظهور سلطات الضبط المستقلة في الجزائر

عرفت الفترة الممتدة من 1966 الى غاية 1979 استراتيجية التنمية التي يجب بلوغ افاقها في 1980 وهي مرحلة التخطيط المركزي طبقت خلالها ثلاثة مخططات جعلت من الدولة العون الاقتصادي الأساسي وانيط بالقطاع العام مهمة تنفيذ الأهداف المرسومة في المخططات فمن خلال المؤسسة العمومية مارست الدولة وظائف اقتصادية متعددة منها الاستثمار والإنتاج والتوزيع والاستيراد والتصدير حيث كان الاقتصاد يتم من خلال مبدأين اساسين أولهما تركيز القرار الاقتصادي وثانيها التسيير الإداري للاقتصاد²⁴ لكن ما يمكن قوله في هذا الاطار انه اذا كانت السلطة السياسية و الإدارية قد استطاعت اقضاء القطاع الخا □ إداريا فإنها لم تتمكن من اقضائه ميدانيا حيث استمر في نشاطه بشكل مواز قي الخفاء و صار يفرض نفسه تدريجيا في الميدان امام مرأى هذه السلطات مستغلا نقائص قطاع التوزيع الاشتراكي الذي لم

²² شرع قدور، الطبيعة القانونية للسلطات الإدارية المستقلة، أطروحة دكتوراه في القانون العام، تخصص القانون العام الاقتصادي، جامعة غرداية، كلية الحقوق و العلوم السياسية، السنة الجامعية 2020/2019، □ 30

²³ رحموني موسى، الرقابة القضائية على سلطات الضبط المستقلة في التشريع الجزائري، مذكرة ماجستير في العلوم القانونية و الادارية، تخصص قانون اداري و إدارة عامة، جامعة الحاج لخضر، باتنة، كلية الحقوق و العلوم السياسية، السنة الجامعية 2013/2012، □ 13

²⁴ شرع قدور، الطبيعة القانونية للسلطات الإدارية المستقلة، أطروحة دكتوراه في القانون العام، تخصص القانون العام الاقتصادي، جامعة غرداية، كلية الحقوق و العلوم السياسية، السنة الجامعية 2020/2019، □ □ 33 و 34

يمكن بدوره من بلوغ الأهداف المرجوة منه مما اوجد قناعة فيما بعد لدى السلطات لأول مرة بضرورة إعادة النظر في التنظيم الشامل للتوزيع بداية من سنة 1978 لتتجسد بصورة واضحة في الميدان في الثمانينيات على اثر تحرير سوق الجملة للخضر و الفواكه و أسعارها و ذلك بالاعتراف بفئة الوسطاء الخوا ²⁵

لكن رغم السياسة التي انتهجتها الجزائر بعد الاستقلال والتي تتدرج في إطار نضالها كدولة نامية لبناء اقتصاد وطني صلب الا ان تطبيق النظام الاشتراكي نجم عنه انحرافات أبرزها سوء التسيير وتبذير المال العام الذي انعكس على انجاز المشاريع التنموية وامام هذا الوضع الصعب كان لزاما على الدولة الجزائرية تغيير ايدولوجيتها وفق ما تتماشى حاجاتها خصوصا بعد تأزم الوضع الاقتصادي ثر انخفاض سعر البترول و انهيار الاتحاد السوفياتي و بروز مؤشرات التوجه الى عولمة الاقتصاد من خلال توحيد قواعد التجارة فمقتضيات النظام العالمي الجديد يقوم في جوهره على مبادئ النظام الاقتصادي الليبيرالي ²⁶

وبعد انخفاض عائداتها من البترول وتدهور المستوى المعيشي والأوضاع الاجتماعية هذا أدى الى حدوث تحولات جذرية مست النشاط الاقتصادي إضافة الى الدخول في مفاوضات مع صندوق النقد الدولي الذي فرض عليها مقابل إعادة جدولة ديونها تبني سياسة تحرير النشاط الاقتصادي و تبني إصلاحات اقتصادية عديدة بفتح المجال امام المبادرة الخاصة و اعتماد مبدا المنافسة الحرة كمبدأ أساسي لتنظيم الحياة الاقتصادية و التخلي عن فكرة التسيير الإداري المركزي للسوق و الانسحاب تدريجيا من الحقل الاقتصادي و كذا نزع الاحتكارات و إزالة التنظيم و من ثم التفكير في وضع ميكانيزمات و قواعد جديدة ذات طابع ليبيرالي لضرب النشاط الاقتصادي ²⁷ فبعد الإصلاحات الاقتصادية التي عرفتها الجزائر و دخولها اقتصاد السوق

²⁵ شرع قدور، الطبيعة القانونية للسلطات الإدارية المستقلة، أطروحة دكتوراه في القانون العام، تخصص القانون العام الاقتصادي، جامعة غرداية، كلية الحقوق و العلوم السياسية، السنة الجامعية 2020/2019، 34

²⁶ شرع قدور، نفس المرجع السابق، 34

²⁷ خرشي الهام، السلطات الإدارية المستقلة في ظل الدولة الضابطة، أطروحة دكتوراه في القانون العام، جامعة سطيف، كلية الحقوق و العلوم السياسية، السنة الجامعية 2015/2014، 81

فتح المجال امام القطاع الخا □ الذي كثرت مؤسساته و تعددت نشاطاته فتغير دور الدولة من مسيرة الى دولة ضابطة بانسحابها من القطاعات الاقتصادية الهامة لفائدة السوق و هنا ظهرت سلطات الضبط الاقتصادي و المسماة أيضا بالسلطات الإدارية المستقلة و التي دخلت في تكوين جهاز الدولة في الجزائر و لم يظهر هذا النوع من السلطات في الجزائر الا مع بداية سنوات التسعينيات و قد اعتمد المشرع الجزائري في هذه المسألة على النموذج الفرنسي بشكل كبير و من دون شك ان القطاعات التي كنت معنية بهذه السلطات كانت تلك التي مستها التحولات الكبرى الانفة الذكر و المتعلقة بدخولها عالم الاستثمار و الخصوصية و المنافسة لما توفره من حياد و فعالية عجزت الإدارة الكلاسيكية الغارقة في الفساد و البيروقراطية عن تقديمهما و لو نظريا

الفرع الثاني: ظهور سلطات الضبط المستقلة في الجزائر

باعتبار المشرع الجزائري يتأثر في الغالب بنظيره الفرنسي وقد كان ذلك من خلال وضعه للنص □ المكرسة لفكرة الضبط الاقتصادي من خلال انشاء هيأت إدارة مستقلة بداية من 1990 و اول هيئة كانت في مجال الاعلام و تمثلت في المجلس الأعلى للإعلام و كيفها المشرع صراحة على اناه هيئة إدارية مستقلة بموجب المادة 59 من القانون 90-07 و التي نصت "يحدث مجلس اعلى للاعلام و هو سلطة إدارية مستقلة تتمثل في كونها سلطة إدارية ضابطة"²⁸ ليلغيها بعد ذلك بموجب المرسوم التشريعي 93-13 و من الواضح ان المشرع تأخر في استحداث هذه الهيئات و هذا يمكن تفسيره بالنظر الى حداثة الدولة الجزائرية و طول مسار بناء الدولة و هياكلها الإدارة فضلا عن طبيعة المشروع الاجتماعي و الاقتصادي و السياسي المكرس في دستور 1976 المبني على إقرار نظام الحزب الواحد و طبيعة النظام الاشتراكي السائد و عليه فان دستور 1989 باقره التعددية الحزبية و مبدا الفصل بين السلطات

²⁸ القانون 07.90 المؤرخ في 3 افريل 1990 المتعلق بالإعلام، ج ر ج ج، العدد 14، سنة 1990

والتوجه الاقتصادي الليبرالي يكون قد مهد لإنشاء وبروز هذه السلطات وهذا ما دعمه دستور 1996 بإقراره لمبدئي حياد الإدارة وحرية الصناعة والتجارة وهما مبدأين يشكلان الإطار الدستوري العام الذي يضمن الشرعية على انشاء هذه السلطات²⁹ حيث نصت المادة 37 منه نصت "حرية التجارة والصناعة مضمونة وتتمارس في إطار القانون"³⁰ وبما ان المجلس الأعلى للإعلام كان اول هيئة إدارية مستقلة عرفت الوجود في الجزائر فتح الباب امام انشاء هيأت أخرى حيث اصدر المشرع القانون 10.90 المتعلق بالنقد و القرض و الذي انشا بموجبه مجلس النقد و القرض من جهة و اللجنة المصرفية من جهة أخرى الا ان المشرع لم يكيفهما صراحة على انهما هيئتان اداريتان مستقلتان لنتشا بعدهما لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة بموجب المرسوم التشريعي 10.93 كما جاء الامر 06.95 سنة 1995 الذي انشا مجلس المنافسة و الذي يعمل على مراقبة السوق و ضبطه و ضمان المنافسة المشروعة و حسن سير اليات السوق و التي تجسد حرية الأسعار و حرية التداول و التعامل بمقتضى النزاهة و الشفافية في المبادلات التجارية و باعتبار ان المشرع الجزائري لم يحدد طبيعته القانونية اثير في ذلك جدل في اعتباره سلطة إدارية مستقلة او سلطة ردعية شبه قضائية لكن بصدور الامر 03.03 المتعلق بالمنافسة تم تكييفه كسلطة إدارية تتمتع بالشخصية المعنوية و الاستقلال المالي³¹ حيث نصت المادة 23 منه "تنشئ لدى رئيس الحكومة سلطة إدارية تدعى في صلب النص مجلس المنافسة تتمتع بالشخصية القانونية و الاستقلال المالي"³² بل ابعد من ذلك فبتعديل قانون المنافسة بموجب القانون 12.08 اعترف المشرع بصريح العبارة ان مجلس

²⁹ رحموني موسى، الرقابة القضائية على سلطات الضبط المستقلة في التشريع الجزائري، مذكرة ماجستير في العلوم القانونية و الادارية، تخصص قانون اداري و إدارة عامة، جامعة الحاج لخضر، باتنة، كلية الحقوق و العلوم السياسية، السنة الجامعية 2012/2013، □ 14

³⁰ دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1996 المعدل و المتمم، ج ر ج ج، العدد 76 الصادرة في 8 ديسمبر 1996

³¹ بن عبو عفيف، الهيئات الإدارية المستقلة، محاضرات القيت على طلبة السنة الثانية ماستر تخصص قانون اداري، جامعة عبد الحميد ابن بايس، كلية الحقوق و العلوم السياسية، السنة الجامعية 2021/2022، □ 10

³² الامر 03.03 المؤرخ في 19 يوليو 2003 المتعلق بالمنافسة، ج ر ج ج، العدد 43، الصادرة في 20 يوليو 2003

المنافسة سلطة إدارية مستقلة ثم صدر الامر 07.95 و الذي أنشئ بموجبه سلطة ضبط التأمينات³³ ليتم بعد ذلك انشاء لجنة ضبط البريد و المواصلات السلكية و اللاسلكية بموجب القانون 03.2000 لتكون سنة 2001 سنة انشاء الوكالة الوطنية للممتلكات المنجمية و الوكالة الوطنية للجيولوجيا و المراقبة المنجمية بموجب قانون المناجم 10.2001 كما تم ضبط قطاع الكهرباء و نقل الغاز عن طريق القنوات بإنشاء سلطة ضبط النقل و في 2005 تم انشاء هيئة ضبط المياه بموجب القانون 12.05 كما تم انشاء سلطتي الضبط في قطاع المحروقات بموجب القانون 07.05 و في 2012 تم انشاء سلطة ضبط الصحافة المكتوبة من خلال ما تم تناوله سابقا يتضح ان المشرع الجزائري لم يعرف مصطلح الضبط بإعطائه مدلولاً قانونياً موحداً لكن انطلاقاً من القانون 12.08 السالف الذكر عرفه في المادة الثانية منه على انه "كل اجراء أيا كانت طبيعته صادر عن اية هيئة عمومية يهدف بالخصوص إلى تدعيم و ضمان توازن قوى السوق و حرية المنافسة و رفع القيود التي بإمكانها عرقلة الدخول إليها و كذا السماح بالتوزيع الاقتصادي الأمثل لموارد السوق بين مختلف اعوانها"³⁴

المبحث الثاني: خصائص سلطات الضبط المستقلة

ان البحث عن التكييف القانوني للسلطات الإدارية المستقلة يدفعنا لا محالة الى التأصيل القانوني لهذه المسألة في الأنظمة القانونية المقارنة التي كانت سباقة في استحداث هذه الهيئات ضمن أنظمتها القانونية والمؤسسية ذلك ان الفهم الصحيح والدقيق للإطار القانوني الذي ظهرت فيه هذه الهيئات الجديدة والذي أثر بالضرورة على اكتسابها لتكييف قانوني معين دون

³³ شرع قدور، الطبيعة القانونية للسلطات الإدارية المستقلة، أطروحة دكتوراه في القانون العام، تخصص القانون العام

الاقتصادي، جامعة غرداية، كلية الحقوق و العلوم السياسية، السنة الجامعية 2020/2019، □ □ 35 و 36

³⁴ القانون 12.08 المؤرخ في 25 يونيو 2008 المعدل و المتمم للأمر 03.03 المؤرخ في 19 يوليو 2003 المتعلق

بالمنافسة، ج ر ج ج، العدد 36 الصادرة في 26 يونيو 2008

آخر³⁵ وهذا سيسمح لنا فيما بعد في الوقوف على خصوصية المقاربة الجزائرية حول مسألة
تكييف السلطات الإدارية المستقلة

وباعتبار السلطات الإدارية المستقلة هيأت جديدة دخلت على التنظيم الإداري للدول فقد اثارت
عدة تساؤلات حول الطبيعة القانونية لها وهذا ما يستوجب تحليل العناصر الأساسية الثلاث
المكونة لها ما يعني ضرورة تحليل عبارة سلطة إدارية مستقلة في حد ذاتها³⁶ حيث يعتبر
الطابع السلطوي والطابع الإداري (المطلب الأول) وخاصة الاستقلالية (المطلب الثاني) أهم
ما يميز هذه الهيئات المستحدثة عن باقي هيئات الدولة التقليدية

المطلب الأول: الطابع السلطوي والإداري

سنقوم في هذا المطلب بالتعرض للطابع السلطوي باعتباره الخاصة الأولى التي تتميز بها هذه
السلطات فلا بد من التطرق إلى مقصود السلطة في إطار السلطات الإدارية المستقلة وكذا
البحث عن أساس هذه السلطة ثم التطرق إلى الطابع الإداري والذي بدوره يتير اشكالا من
حيث اعتبار هذه السلطات إدارية رغم عدم خضوعها لقاعدة التدرج الهرمي الإداري وعدم
خضوعها من حيث الرقابة لأي سلطة رئاسية أو وصاية إدارية وهو ما سنوضحه من خلال
ما يلي

الفرع الأول: الطابع السلطوي

يعتبر البعض أن أصل السلطات الإدارية المستقلة انجلوساكسوني في إشارة إلى الوكالات
المستقلة والتي ظهرت في الولايات المتحدة الأمريكية بداية 1789 و كذا المنظمات الغير
حكومية شبه المستقلة في بريطانيا و رغم ظهور سلطات الضبط المستقلة في الولايات المتحدة
و بريطانيا بوقت طويل غير أن هذه السلطات ترعرعت و تطورت في ظل النظام الفرنسي في
نهاية سبعينيات القرن الماضي أين تم اللجوء لتنظيم ثلاثة قطاعات حساسة تمثلت في قطاع

³⁵ كريمة بوطابت، الطبيعة القانونية للسلطات الإدارية المستقلة في الجزائر و الأنظمة المقارنة، مجلة العلوم القانونية و

السياسية، المجلد 10، العدد 11، أفريل 2019، □ 1152

³⁶ كريمة بوطابت، نفس المرجع السابق، □ 1152

السوق و قطاع الاتصالات و قطاع الإدارة اليومية حيث ان ول مرة اطلق فيها مصطلح السلطة على هيئة غير الهيئات الدستورية التقليدية المتمثلة في السلطات التنفيذية و التشريعية و القضائية كانت في التشريع الفرنسي حيث استخدم القانون الصادر في 06 جانفي 1978 بمناسبة انشاء اللجنة الوطنية للإعلام و الحريات تسمية "سلطة إدارية مستقلة"³⁷ و لتبيان الطابع السلطوي لآبد من تحديد و توضيح عنصر السلطة أولا ثم التطرق الى أساس هذه السلطة في اطار سلطات الضبط المستقلة

أولاً: المقصود بعنصر السلطة

مصطلح السلطة لغة يعني القوة و السيطرة و القهر و منها تسلط على شيء أي تحكم فيه و منها السلطان أي قوة الشيء و الحجة و البرهان كما انها تعني في المعجم القانوني ممارسة سلطة الأمر او القيادة و اتخاذ القرار³⁸ كما تعرف السلطة بانها الحق في ان توجه الآخرين و تامرهم بالاستماع اليك و طاعتك و السلطة تتطلب قو غير ان القوة بلا سلطة ظلم و استبداد و هكذا فان السلطة تعني الحق و من المعروف ان السلطة تعتبر احد الأركان الواجب توافرها لتكوين دولة ما فاذا توفرت الأركان الأخرى من إقليم و

شعب دون وجود سلطة فلا نكون امام دولة امام قواعد القانون الدولي وإذا عرجنا الى مصطلح السلطة في اللغة الفرنسية نجد ما يقابله كلمة *Autorité* والذي يشير بصفة خاصة لسلطة الوظيفة العامة فيقال سلطة إدارية *Autorité Administrative* والتي قد تختلط مع كلمة أخرى تحمل نفس المعنى ز هي كلمة *Pouvoir* وهذه الأخيرة يقصد بها السلطة العامة بالمعنى العام والمجرد سواء تلك المستمدة من اعتبارات رسمية كالسلطة التنفيذية *Pouvoir exécutif*

³⁷ كريمة بوطابت، الطبيعة القانونية للسلطات الإدارية المستقلة في الجزائر و الأنظمة المقارنة، مجلة العلوم القانونية والسياسية، المجلد 10، العدد 11، افريل 2019، □ 1153

³⁸ شمون علجية، مركز سلطات الضبط المستقلة بين اشخا □ القانون العام في القانون الجزائري، أطروحة دكتوراه في القانون العام، تخصص إدارة و مالية، جامعة احمد بوقرة، بومرداس، كلية الحقوق و العلوم السياسية، السنة الجامعية 2017/2018،

او السلطة التشريعية Pouvoir législatif او المستمدة من اعتبارات غير رسمية فيقال Pouvoir d'achat للتعبير عن القدرة الشرائية³⁹ و هناك جانبا من الفقه يشير ان السلطة هي القدرة على اتخاذ قرارات تتصف بخاصية النفاذ و التي من الممكن ان تكون موضوعا لدعوى تجاوز السلطة و ما يمكن تسليط الضوء عليه ان المشرع الجزائري بإنشائه للسلطات الإدارية المستقلة لم يعط تعريف لمصطلح السلطة كما فعل بالنسبة لمصطلح الضبط و بالعودة الى الاطار المكاني الذي تطورت فيه هذه السلطات و هو فرنسا نجد ان الفقه الفرنسي بالرغم من اختلافه في تحديد مفهوم السلطة غير انهم اتفقوا على انها لا تعني مجرد سلطة لتقديم الآراء و هنا انقسم الفقه لتحديد مفهوم السلطة الى فريقين الأول انصار المعنى القانوني للسلطة حيث السلطة تعني هنا الاستتثار بالسلطة العامة القانونية⁴⁰ و الفريق الثاني أصحاب المعنى الاجتماعي للسلطة و الذي يأخذ بعين الاعتبار السلطات التي تتمتع بها هذه الهيئات و التي من خلالها تتمتع بالسلطة العامة مع انها لا تتدرج ضمن القواعد العامة الكلاسيكية حيث تتمتع هذه الأخيرة بسلطة تقديم التعليمات او الأوامر و الآراء او وجهات النظر و الاقتراحات غير انه يشترط ان تتمتع هذه القرارات بسلطة التأثير و الاقناع و يسمى جانب من الفقه هذه السلطة بالسلطة المعنوية و يشترط ان يكون التأثير فعلا و قوي في الأشخا □ الخاضعين له حتى يمكن وصفها بالسلطة المعنوية و التي يشترط توافرها في كل السلطات الإدارية المستقلة⁴¹ كما يقصد بمصطلح السلطة مجموعة لاختصاصات التي حولها القانون للسلطة تعود أصلا لصلاحيات الدولة وذلك دون الخضوع لأي سلطة وصاية او رئاسية فلها تقديم الآراء واتخاذ

³⁹ كريمة بوطابت، الطبيعة القانونية للسلطات الإدارية المستقلة في الجزائر و الأنظمة المقارنة، مجلة العلوم القانونية و السياسية، المجلد 10، العدد 11، افريل 2019، □ 1153

⁴⁰ شمون علجية، مركز سلطات الضبط المستقلة بين اشخا □ القانون العام في القانون الجزائري، أطروحة دكتوراه في القانون العام، تخصص إدارة و مالية، جانعة احمد بوقرة، بومرداس، كلية الحقوق و العلوم السياسية، السنة الجامعية 2017/2018، □ □ 11 و 12

⁴¹ كسال سامية، مدى شرعية السلطات الإدارية المستقلة، الملتقى الوطني حول السلطات الإدارية المستقلة في الجزائر، جامعة 8 ماي 1945، قالمة، 13 و 14 نوفمبر 2012، □ 5

القرارات بصفة مطلقة فهذا النوع من سلطات الضبط لا يشكل عائقا او اشكال او اخلال في الهرم المؤسسي للدولة نظرا لأنها تعمل لحساب الدولة وبالتالي فكلمة سلطة تفيد انها مؤسسات وليست بأعوان او أداة من أدوات الحكومة التي تستخدمها في تنفيذ مهامها بل لها سلطة القرار ويرى الأستاذ زوايمية ان استعمال المشرع الجزائري عبارة السلطة انما يقصد منها انها ليست مجرد هيأت استشارية و انما تتمتع بسلطة اتخاذ القرارات يعود اختصاصها الأصلي للسلطة التنفيذية و يترتب على ذلك جميع الاثار الخاصة بالقرارات التنفيذية من حيث افتراض المشروعية من جهة و من جهة أخرى انشأت هذه الهيئات من اجل ممارسة سلطة تنظيمية في مجالات حساسة لا تريد الحكومة تحمل أي مسؤولية سياسية اتجاهاها و على ذلك نتصور ان اغلبية السلطات الضابطة التي انشأها المشرع الجزائري تعتبر سلطات حقيقية من خلال منحها سلطة اتخاذ القرارات كوسيلة قانونية لممارسة مهامها فبمجرد منحها صلاحية اتخاذ القرار تضى عليها الطابع السلطوي حتى في الحالة التي لا يمنح فيها لمشرع هذه الصفة صراحة⁴² لكن التساؤل الذي يطرح بشأن هذه الخاصية انه هل نختار المفهوم الضيق للسلطة الذي ينطوي على القدرة الحقيقية على اتخاذ القرار او المفهوم الواسع للسلطة و الذي يمكن ان تكون سلطة معنوية او انها تشكل تأثير محدود ممارس على القرارات و لو بشكل بسيط كالآراء و التوصيات فتبني المفهوم الواسع يؤدي الى ادراج العديد من الهيئات ضمنها حتى تلك الاستشارية و يبقى من الناحية العملية صعب إيجاد معيار لحصرها

لكن ما يمكن قوله في الختام عموما ان طابع السلطة في إطار السلطات الإدارية المستقلة سلطات بالمعنى الذي يجعلها تختلف عن الهيئات الاستشارية فالطابع السلطوي هنا ينحصر في إعطاء هذه الهيئات القدرة على اتخاذ القرارات التي تمكنها من مباشرة الاختصاصات التي

⁴² شمون علجية، مركز سلطات الضبط المستقلة بين اشخا □ القانون العام في القانون الجزائري، أطروحة دكتوراه في القانون العام، تخصص إدارة و مالية، جامعة احمد بوقرة، بومرداس، كلية الحقوق و العلوم السياسية، السنة الجامعية 2017/2018،

استحدثت من اجلها بكل فعالية ومصداقية وليست بمفهوم السلطة المخولة للسلطات الثلاث للدولة التنفيذية والتشريعية والقضائية

ثانيا: أساس سلطة الهيئات الإدارية المستقلة

ان أساس هذه السلطة قائمة على الاختصاصات الممنوحة لهذه الهيئات وذلك بهدف ضبط السوق والذي كان في السابق من اختصا □ السلطة التنفيذية على إثر انسحاب هذه الأخيرة من تسيير الشؤون الاقتصادية والمالية وتحويل الاختصا □ في هذا المجال الى هيأت جديدة ممثلة في سلطات الضبط المستقلة وبالتالي لم تعد مهمة ضبط السوق من اختصا □ السلطة التنفيذية والإدارات الكلاسيكية التابعة لها⁴³ و يفهم من ذلك ان مثلا في فرنسا الهيئات الإدارية المستقلة استخلفت السلطة التنفيذية في جملة من المجالات اذ حدث نقل لمراكز ممارسة السلطة التنظيمية و توزيع السلطة و بالتالي فما يمنح هذه الهيئات صفة السلطة الإدارية المستقلة هو الجمع بين التنظيم المحكم و الخا □ بالهيئات الإدارية المستقلة و السلطات المخولة لها ما يجعلها سلطات بصحيح العبارة⁴⁴ كما ان هناك سلطات ضبط مستقلة تتمتع بسلطة القمع و الردع و التي هي تقليديا معترف بها لصالح السلطات القضائية و منه فعبارة "السلطة" الممنوحة لها لا شك فيها لكن هذا يثير تساؤلات حول حدود تدخل سلطات الضبط المستقلة في اختصا □ القاضي و في ذات السياق يرى مجلس الدولة الفرنسي في تقريره الخا □ بلطات الضبط المستقلة و الصادر في 2001 ان مصطلح السلطة غير مرتبط بالأجهزة التي لها دورا استشاريا فقط مشيرا الى انه لا يوجد ما يدعو للشك بتمتع هذه الهيئات بسلطة حقيقية متى مارست امتيازات السلطة العامة في اصدار القرارات و ابعد من ذل نجد انه قد كيف فئة من هذه الأجهزة المنشأة صراحة على انها سلطة إدارية مستقلة رغم افتقارها لسلطة اتخاذ القرار و هو حال لجنة الوصول للوثائق الإدارية و هذا ما دفع جانب من الفقه

⁴³ كريمة بوطابت، الطبيعة القانونية للسلطات الإدارية المستقلة في الجزائر و الأنظمة المقارنة، مجلة العلوم القانونية و

السياسية، المجلد 10، العدد 11، افريل 2019، □ 1154

⁴⁴ كريمة بوطابت، نفس المرجع السابق، □ 1154

الى اعتبار طبيعة تدخل هذه الطائفة و تأثيرها على السلطة التنفيذية و لو عن طريق توصيات او مقترحات او ملاحظات هو ما يبعدها عن دائرة الهيئات الاستشارية على اعتبار انها و لو لم تتمتع بسلطة اتخاذ القرارات الا ان لها قوة معنوية كبيرة⁴⁵

بالرجوع للمشرع الجزائري فاته بالرغم من اعترافه بمصطلح السلطة الإدارية المستقلة وهو ما يستشف من قرارا مجلس الدولة الجزائري الصادر بتاريخ 9 فيفري 1999 في قضية اتحاد البنك المؤسسة المالية في شكل شركة مساهمة يونيون بنك ضد محافظ بنك الجزائر⁴⁶ لكن في مجمل النصو □ القانونية حول الموضوع نجد ان المشرع الجزائري قد اخذ بالمفهوم الواسع للسلطة اتجاه سلطات الضبط المستقلة فنجد مثلا كيف كل من الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته و الهيئة الوطنية للوقاية من الجرائم المتصلة بتكنولوجيا الاعلام و الاتصال و مكافحتها تحت مسمى سلطة إدارية مستقلة رغم ان اختصاصهما ذو طابع استشاري و لا تملكان السلطة الفعلية لإصدار القرار و هو ما اعتبره الأستاذ رشيد زوايمية تقليدا بحثا للمشرع الفرنسي فيما يتعلق بلجنة الشفافية و المالية⁴⁷ و هذا يشكل انحراف واضح لهذا المفهوم الجديد و ما يعاب على المشرع الجزائري انه لما اخذ بالمفهوم الواسع للسلطة اثار الكثير من التساؤلات خصوصا في تحديد الفرق بين السلطات الإدارية المستقلة التي تمارس مهام استشارية بحثة و بين الهيئات الإدارية التقليدية او المؤسسات الوطنية الاستشارية فاستنادا الى الطابع السلطوي

⁴⁵ كريمة بوطابت، الطبيعة القانونية للسلطات الإدارية المستقلة في الجزائر و الأنظمة المقارنة، مجلة العلوم القانونية و السياسية، المجلد 10، العدد 11، افريل 2019، □ 1155

⁴⁶ شمون علجية، مركز سلطات الضبط المستقلة بين اشخا □ القانون العام في القانون الجزائري، أطروحة دكتوراه في القانون العام، تخصص إدارة و مالية، جامعة احمد بوقرة، بومرداس، كلية الحقوق و العلوم السياسية، السنة الجامعية 2017/2018، □ 13

⁴⁷ شرع قدور، الطبيعة القانونية للسلطات الإدارية المستقلة، أطروحة دكتوراه في القانون العام، تخصص القانون العام الاقتصادي، جامعة غرداية كلية الحقوق و العلوم السياسية، السنة الجامعية 2019/2020، □ 64

كان على المشرع الجزائري إعادة تكييف السلطات الإدارية المستقلة بإخراج الهيئات التي تمارس مهامها الاستشارية البحتة من زمرة السلطات الإدارية المستقلة لان هذه الأخيرة تمارس مهام تقريرية او تجمع بينها وبين تلك الاستشارية فهذه يمكن ادراجها ضمن فئة السلطات الإدارية المستقلة والتي تتمتع بخاصية السلطة.

يتضح لنا مما سبق ان معنى السلطة بالمفهوم السابق التطرق اليه خاصية هامة في كل السلطات الإدارية المستقلة سواء استعملها المشرع صراحة او لا كما هو الحال بالنسبة للجنة ضبط الكهرباء والغاز⁴⁸ وكذلك مجلس المنافسة ومجلس النقد والقرض واللجنة المصرفية حيث لا تعتبر مجرد هيأت استشارية باعتبار انها تمتلك سلطة اتخاذ القرارات والتي كانت في السابق في يد السلطة التنفيذية وما يتبعها من أجهزة إدارية تقليدية⁴⁹ وبالرجوع الى صلاحيات مجلس المنافسة نجد ان له سلطة النظر في القضايا المخلة بالمنافسة الخرة تلقائيا حيث حر المشرع هذا الاستثناء في حالة مخالفة احكام المادة 07 الى غاية المادة 12 من الامر 03.03 المتعلق بالمنافسة و في هذه الحالة يباشر تحقيقاته عن طريق المقرر دون انتظار اخطار من الوزير المكلف بالتجارة او من الجهات الأخرى المصرح لها قانونا و حتى لو سلمنا بان السلطات الإدارية المستقلة أصبحت تمارس اختصاصات كانت حكرا على السلطة التنفيذية او القضائية غير ان هذا النقل للاختصاصات لم يكن كاملا فمازالت السلطة التنفيذية و القضائية تتدخلان في بعض القطاعات⁵⁰ و هذا يدل على نسبية الطابع السلطوي لسلطات الضبط المستقلة

الفرع الثاني: الطابع الاداري

⁴⁸ المادة 112 من القانون 01.02 المؤرخ في 5 فيفري 2002 المتعلق بالكهرباء و نقل الغاز عن طريق القنوات، ج ر ج

ج، العدد 8، الصادرة في 6 فيفري 2002

⁴⁹ شرع قدور، الطبيعة القانونية للسلطات الإدارية المستقلة، أطروحة دكتوراه في القانون العام، تخصص القانون العام

الاقتصادي، جامعة غرداية، كلية الحقوق و العلوم السياسية، السنة الجامعية 2020/2019، □ 69

⁵⁰ حسني شرواط، شرح قانون المنافسة، دار الهدى، عين مليلة، الجزائر، 2012، □ 53

تعتبر الطبيعة الإدارية التي تتمتع بها السلطات الإدارية المستقلة أحد العناصر المكونة لطبيعتها الخاصة حيث عند انشائها لأول مرة في فرنسا في سنوات السبعينيات كيفت قانونا "بالسلطات الإدارية المستقلة" مما يزيل أي شك حول ادراجها ضمن فئة هيأت الدولة وفي فرنسا اعتبرت هذه الخاصية جد مهمة في انهاء الجدل القائم حول شرعيتها فكان لابد من الدفاع عن الطابع الاداري لها حيث ان التأكيد على هذه الخاصية يقضي على فكرة اعتبارها هيأت قضائية متخصصة كما ان الاشكال الجذي المطروح هو ان هذه الهيأت كونها إدارية من جهة و من جهة أخرى مستقلة فهي تجمع بين خاصيتين متناقضتين⁵¹ طبعاً الخاصية الإدارية لسلطات الضبط المستقلة لا تثير اشكال في الحالة التي يصرح فيها المشرع بالطابع الإداري لهيئة ما لكن في الحالة العكسية التي لا تظهر فيها نية المشرع تدخل القضاء و وضع معايير لتحديد طبيعة الهيئة قضائية ام إدارية هذا و قد شهدت سلطات الضبط المستقلة تطورات جمة ففي الجزائر ظهرت التجارية الى جانب الإدارية و في فرنسا ظهرت سلطات عمومية مستقلة الى جانب السلطات الإدارية المستقلة

اولاً: الطابع الإداري بنص التشريع

لابد ان نشير الى ان انشاء الجهات القضائية لا يكون الا بإرادة المشرع فهو الوحيد الذي يمكن ان يكيف ويحدد الهيأت القضائية وبالتالي لا تحتاج الهيئة القضائية الى أي عنصر اخر لوجودها وسلطة الانشاء هذه يستمدها المشرع من الدستور وبالمقابل لا يمكن للسلطة التنظيمية ان تنشئ بواسطة قرار او مرسوم هيئة قضائية كما انه في حالة أنشاء هيئة ولم يتم تكييفها من طرف المشرع على انها هيئة قضائية فظاهرياً لا يمكن إدراجها ضمن هذا المفهوم حتى

⁵¹ شمون علجية، مركز سلطات الضبط المستقلة بين اشخا □ القانون العام في القانون الجزائري، أطروحة دكتوراه في القانون العام، تخصص إدارة و مالية، جامعة احمد بوقرة، كلية الحقوق و العلوم السياسية، السنة الجامعية 2017/2018 □ 14

وان منحت لها صلاحية توقيع العقوبات⁵² و لكن ان تم انشاء هيئة من طرف القانون و فصل في طبيعتها بطريقة واضحة فهنا لا يطرح أي اشكال فيمكن ان تكون قضائية بمصطلحات القانون او مصطلحات مشابهة و التي تسمح بالتعرف عليها بطريقة مباشرة مثل حجية الشيء المقضي فيها التي ترتبط بالقرارات القضائية و هناك الهديد من الهيئات التي منح لها المشرع الطابع الإداري بصفة صريحة أولها كان مجلس الأعلى للإعلام و الذي تم تكييفه صراحة على انه سلطة إدارية مستقلة و كذلك الوكالتين المنجميتين في ظل القانون سابقا و كذا الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته، سلطة ضبط المياه، السلطة الوطنية للتصديق الالكتروني و الهيئة الوطنية للوقاية من الجرائم المتصلة بتكنولوجيات الاعلام و الاتصال و الوكالة الوطنية للمواد الصيدلانية، خلية معالجة الاستعلام المالي و هذه الأخيرة عند استحداثها في 2002 كيفها المشرع على انها مؤسسة عمومية تتمتع بالشخصية المعنوية و الاستقلال المالي لكن بتعديل 2013 عدل من طبيعتها القانونية ليجعل منها سلطة إدارية مستقلة⁵³ ام مجلس المنافسة فقد تقلد عدة تسميات فتم وصفه حسب الامر 95.06 بالمؤسسة المتمتعة بالاستقلال الإداري و المالي اما وفقا للأمر 03.03 فقد اعتبره سلطة إدارية متمتعة بالشخصية القانونية و الاستقلال المالي و هذا وفقا للمادة 23 منه ما يرفع أي لبس حول طبيعته الإدارية⁵⁴ ام في تعديل 2008 وفقا للقانون 12.08 فقد أضاف الخاصية الثالثة ليصبح تكييفه على انه "سلطة إدارية مستقلة"⁵⁵ و بالتالي فهذه هي الهيئات التي منحها المشرع الطابع الإداري صراحة و يترتب على ذلك اقضاء فكرة ان تكون أجهزة قضائية

⁵² Benhadjyahia Sonia، la nature juridictionnelle des autorités de régulation، revue de la recherche juridique Droit prospectif، N° 4، 2004، P P 2507، 2508، 2509

⁵³ شمون علجية، مركز سلطات الضبط المستقلة بين اشخا □ القانون العام في القانون الجزائري، أطروحة دكتوراه في القانون العام، تخصص إدارة و مالية، جامعة احمد بوقرة، كلية الحقوق و العلوم السياسية، السنة الجامعية 2017/2018، □ □

14 و 15

⁵⁴ الامر 03.03 المؤرخ في 19 يوليو 2003 التعلق بالمنافسة، ج ر ج ج، العدد43، الصادرة في 20 يوليو 2003

⁵⁵ القانون 12.08 المؤرخ في 25 يونيو 2008 المعدل و المتمم للامر 03.03 المؤرخ في 19 يوليو 2003 المتعلق

بالمنافسة، ج ر ج ج، العدد 36، الصادرة في 2 يوليو 2008

ثانيا: الطابع الإداري بالاجتهاد القضائي والفقہ

في ظل غياب تكييف المشرع تدخل الفقہ وحتى الفقہ وتكفل بتحديد طبيعة سلطات الضبط سواء بتحديد طبيعة الإجراءات المتبعة امامها وكذا هيكلتها وتشكيلتها البشرية وهو ما يعرف بالمعيار الشكلي او من خلال تحديد مهامها وطابعها التخصصي وتمتعها بصلاحيات السلطة العامة اعتمادا على المعيار الموضوعي او من خلال معيار المنازعات بتحديد مدى خضوع القرارات لاختصاص القضاء الاداري

1- **المعيار الشكلي:** ويرتكز المعيار الشكلي على مجموعة من الضوابط المعيارية تتمثل في التشكيلة البشرية والهيكل الإداري والإجراءات القضائية والإدارية المتبعة امامها وهذا المعيار متفق عليه من طرف الفقہ والقضاء⁵⁶

1- من حيث التشكيلة البشرية: توافر عنصر القضاة في تشكيلة هيئة ما يسمح باعتبارها هيئة قضائية فمثلا من خلال التشكيلة البشرية للجنة تنظيم عمليات البورصة و مراقبتها نرى بوضوح التباين و الاختلاف بين الأعضاء من حيث كفاءتهم و تنوع انتمائهم و هذا كله يصب في مصلحة اللجنة حيث تتكون هذه الأخيرة من رئيس و 6 أعضاء و هم موزعين كالاتي قاض يقترحه وزير العدل و عضو يقترحه الوزير المكلف بالمالية و أستاذ جامعي يقترحه الوزير المكلف بالتعليم العالي و عضو يقترحه محافظ بنك الجزائر، عضو مختار من المسيرين للأشخا □ المعنويين المصدرة للقيم المنقولة ، عضو يقترحه المصف الوطني للخبراء المحاسبين و محافظي الحسابات و المحاسبين المعتمدين مع الإشارة الى انهم جميعا يعينون حسب قدراتهم في المجالين المالي و البورصي⁵⁷ حيث نصت المادة 22 من القانون 04.03

⁵⁶ شمون علجية، مركز سلطات الضبط المستقلة بين اشخا □ القانون العام في القانون الجزائري، أطروحة دكتوراه في القانون العام، تخصص إدارة و مالية، جامعة احمد بوقرة، كلية الحقوق و العلوم السياسية، السنة الجامعية 2017/2018،

⁵⁷ منصور داود، التكييف القانوني الإداري لسلطات ضبط النشاط الاقتصادي و المالي في الجزائر، مجلة الحقوق و العلوم السياسية، العدد 17، □ □ 125 و 126

المتعلق ببورصة القيم المنقولة "يعين أعضاء اللجنة حسب قدراتهم في المجالين المالي و البورصي لمدة 4 سنوات وفق الشروط المحددة عن طريق التنظيم..."⁵⁸ و من خلال ما سبق فهذا ينفي الطابع القضائي للجنة و الذي يمكن ان توصف به خاصة مع وجود التمثيل القضائي المنعدم تقريبا حيث يوجد قاضي واحد فقط الشيء الذي يدل على ان المشرع لم يولي اية أهمية بطبيعة العضو القضائي و هذا يعتبر اعتراف ضمني بالطبيعة الإدارية⁵⁹ ام بالنسبة للجنة الاشراف على التأمينات فهي تختلف تماما عن سابقتها حيث ان نصف أعضائها قضاة فهي تتكون من قاضيين تقترحهما المحكمة العليا و ممثل عن الوزير المكلف بالمالية و خبير من ميدان التأمينات يقترحه وزير المالية و ما يلاحظ من تشكيلة اللجنة انها تتسم بطابع شبه قضائي خاصة و ان القضاة من المحكمة العليا و ليس من مجلس الدولة و الذي كان من الممكن ان يضفي الطابع الإداري الشكلي و الأكثر من ذلك و من خلال التعديلات التي قام بها المشرع من خلال في الامر 07.95 المتعلق بالتأمينات و بالخصوص ¶ في المادة 213 و التي تعطي إمكانية للجنة الاشراف على التأمينات اذا تبين ان تسيير شركة تامين ما يعرض مصالح المؤمن لهم و المستفيدين من عقود التامين للخطر تعيين متصرف مؤقت يحل محل هيأت تسيير الشركة قصد الحفاظ على أملاك الشركة و تصحيح وضعيتها الاشكال يظهر عند مقارنة هذه المادة بالمادة 213 من الامر 07.95 المعدل و المتمم و التي كانت تنص في نفس السياق على انه اذا تبين ان التسيير الخا ¶ بشركة تامين ما يعرض مصالح المؤمن لهم و المستفيدين من عقود التامين للخطر جاز لإدارة الرقابة ان تقدم طلبا للجهة القضائية المختصة لتعيين متصرف مؤقت يحل محل الهيأت المسيرة للشركة قصد الحفاظ على ذمة الشركة و تصحيح وضعيتها فمن خلال هذه المادة و مقارنتها بسابقتها نلاحظ كيف ان المشرع

⁵⁸ القانون 04.03 المؤرخ في 17 فيفري 2003 المعدل و المتمم للمرسوم التشريعي 10.90 المؤرخ في 23 ماي 1993

المتعلق ببورصة القيم المنقولة، ج ر ج ج، العدد 11، الصادرة في 19 فيفري 2003

⁵⁹ شمون علجية، مركز سلطات الضبط المستقلة بين اشخا ¶ القانون العام في القانون الجزائري، أطروحة دكتوراه في القانون العام، تخصص إدارة و مالية، جامعة احمد بوقرة، بومرداس، كلية الحقوق و العلوم السياسية، السنة الجامعية 2017/2018،

منح اختصاصا كان معقودا للجهات القضائية و هو تعيين المتصرف المؤقت بدون الرجوع الى الجهات القضائية و لكن هذا لا يعني ان اللجنة جهة قضائية حيث ان هناك سلطات اعتبرها المشرع ذات طبيعة إدارية رغم وجود قضاة في تشكيلتها و هذا دليل على ان المشرع لما منحها اختصاصا من الاختصاصات القضائية حاول ان يمنحها استقلاليتها دون الرجوع الى القضاء و هذه الاستقلالية من اجل مهامها الضبطية الاقتصادية و ليس القضائية و التي لا تملك منها الا اختصاصا واحد⁶⁰ بالنسبة لمجلس النقد و القرض لم ينص المشرع صراحة على طبيعته الإدارية و اكتفى بمصطلح المجلس و يتبين من خلال تشكيلته البشرية الغياب التام للعضو القضائي حيث يتشكل من أعضاء مجلس إدارة بنك الجزائر و المكونة من المحافظ رئيسا و نواب المحافظ الثلاث و ثلاث موظفين ذوي اعلى درجة معينين في المجال بموجب كفاءتهم ف المجال الاقتصادي و المالي و شخصيتين تختاران بحكم كفاءتهما في المسائل الاقتصادية و النقدية و هذا يعزز الطبيعة الإدارية للمجلس

اما بالنسبة للجنة المصرفية والتي وصفها المشرع باللجنة والتي تتكون من المحافظ رئيسا وثلاثة أعضاء يختارون بحكم كفاءتهم في المجال المصرفي و المالي و المحاسبي وقاضيين ينتدب الأول من المحكمة العليا ويختاره رئيسها الأول وينتدب الثاني من مجلس الدولة ويختاره رئيس المجلس واستشارة المجلس الأعلى للقضاء وكذلك ممثل من مجلس المحاسبة من بين المستشارين الاولين وأخيرا ممثل عن وزير المالية⁶¹ الملاحظ وجود قاضيين في تشكيلة اللجنة و هذا ما يتير اشكالا فيما يخص طبيعة هذه الأخيرة و هذا الاشكال ليس سببه التشكيلة في حد ذاتها و انما سببه تقليد المشرع الفرنسي و الذي اثار إشكالية الطبيعة المزدوجة للجنة المصرفية التي لها خصوصيات تختلف تماما عما هو معمول به في القانون المصرفي الجزائري

⁶⁰ منصور داود، التكييف القانوني الإداري لسلطات الضبط النشاط الاقتصادي و المالي في الجزائر، مجلة الحقوق و العلوم السياسية، العدد 17، □ □ 126 و 127

⁶¹ منصور داود، التكييف القانوني الإداري لسلطات ضبط النشاط الاقتصادي و المالي في الجزائر، مجلة الحقوق و العلوم السياسية، العدد 17، □ 127

خاصة و النظام القضائي عامة غير ان المشرع الجزائري لم يتكفل بحل الاشكال على خلاف نظيره الفرنسي

كخلاصة لما سبق فان وجود قضاة ضمن التشكيلة ليس عنصر حاسم في استبعاد الطابع الإداري لها حيث اننا نجد سلطات أخرى تتضمن عنصر القضاة ورغم ذلك وصفها المشرع بالإدارية كما هو الحال بالنسبة لمجلس المنافسة كما ان عنصر القضاة ليس متوفر في جميع السلطات الضابطة أيضا نجد ان سلطة ضبط البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية ولجنة ضبط الكهرباء والغاز وسلطة ضبط الصحافة المكتوبة والتي لم يمنحها المشرع الطابع الإداري وهذا يبعد عنها الطابع القضائي ويثبت الصفة الإدارية⁶²

2-الهيكل: ان هيكل سلطات الضبط المستقلة يختلف تماما عن هيكله الهيئات القضائية بما يحتويه من مصالح خاصة التقنية منها بل انه نسخة طبق الأصل للإدارة العادية وما تمتلكه من اقسام لا يدع مجالاً للشك لاعتبارها سلطات إدارية وما يثبت ذلك أيضا ان المشرع لم ينص ولا في نص قانوني على اعتبار سلطات الضبط من الهياكل القضائية وحتى قانون الإجراءات المدنية والإدارية حدد الهياكل التي لها صلاحية ممارسة الاختصاصات القضائية بدون ذكر أي سلطة من سلطات الضبط

3-طبيعة الإجراءات المتبعة امامها: و يقصد به البحث في مجموعة الإجراءات و الاشكال المتبعة في اصدار عمل ما فاذا كانت تقترب من تلك المتبعة عادة امام المحاكم فهو يدل على الطابع القضائي و نشير هنا الى ان سلطات الضبط المستقلة لوقت طويل لم تكن تخضع لنظام يقارن بالهيئات القضائية و ذلك لغياب معرفة الطابع القضائي فكان بإمكانها البت في حالات فردية و حتى النطق بعقوبات دون احترام المبادئ الأساسية التي تحكم العدالة الجنائية و التي تطورت في ظل الجهات القضائية الكلاسيكية لغياب تأطير قانوني و لكن مؤخرا نجد

⁶² منصور داود، نفس المرجع السابق، □ □ 128 و 129

انه تم تقريرها بالنسبة لسلطات الضبط من طرف المشرع⁶³ حيث نجد ان اغلب النصوص □ القانونية المنظمة لها تراعي احترام إجراءات شبيهة بالإجراءات القضائية و تتعلق بتكريس حق الدفاع من خلال تمكين الأطراف المتنازعة من الحضور و سماعهم و حتى تخويلهم الحق في الاستعانة بمحامي كما ورد في بعض النصوص □ عبارة تقديم المذكرات و كذلك مسالة تقادم الدعوى بالإضافة الى إجراءات التحقيق كما نجد ان غرفة التحكيم لدى لجنة ضبط الكهرباء و الغاز تلجا الى سماع الأطراف و الشهود و الاستعانة بخبراء كما نجد ان اغلب النصوص □ المنظمة لهذه السلطات تشترك في اجراء جوهري يتعلق بوجود تعليل الهيئات لقراراتها⁶⁴ فهذه الإجراءات هي نفسها المتبعة امام الهيئات القضائية الامر الذي يجعلنا نعتقد حسب هذا المعيار باننا امام هيأت قضائية و ليس إدارية لكن بما ان سلطات الضبط المستقلة ليس لها الفصل فقط في بعض المنازعات و كذا الاختصاص □ القمعي و لكن اسند لها المشرع الصلاحية التنظيمية خاصة اصدار القرارات الفردية التي تأخذ شكل

الاعتماد والترخيص... الخ فهذه إجراءات إدارية فلا علاقة لها بالإجراءات القضائية وبالتالي لا يمكن اعتبار مجرد احترام حقوق الدفاع بمناسبة الاختصاص □ القمعي والفصل في المنازعات كاف لإضفاء الطابع القضائي على هيئة ما ويعود ذلك لسببين ا تكريس حق الدفاع هو ضمانته هدفه حماية الافراد وحررياتهم من تعسف الإدارة كما ان الإجراءات البحثية لا وجود لها امام الهيئات القضائية

ب المعيار المادي (الموضوعي): من خصائص الإدارة انها تمارس اختصاصاتها و ذلك بهدف تحقيق المنفعة العامة و التي تتغير من وقت الى اخر و حسب الاشكال الاجتماعية و المعطيات السيكولوجية و التقنيات الا انه و ان كان المضمون يتغير الى ان الهدف يبقى

⁶³ شمون علجية، مركز سلطات الضبط المستقلة بين اشخا □ القانون العام في القانون الجزائري، أطروحة دكتوراه في القانون العام، تخصص إدارة و مالية، جامعة احمد بوقرة، بومرداس، السنة الجامعية 2017/2018، □ 17

⁶⁴ شمون علجية، نفس المرجع السابق، □ 17

نفسه و لقد جاءت سلطات الضبط من اجل ضمان مهمة ضبط النشاط الاقتصادي و المالي و كذا حماية حقوق و حريات الافراد و التي كانت سابقا من اختصاص السلطة التنفيذية التي تسعى من خلالها الى تحقيق المصلحة العامة فبعد ان كانت الدولة تتدخل بوضع الأطر القانونية و التوجيه و الرقابة أصبحت تكتفي بوضع حد ادنى من القواعد الواجب احترامها و ذلك باسم النظام الاقتصادي الجديد⁶⁵

فسلطات الضبط تشكل وسيلة تم اللجوء اليها لتلبية حاجات جديدة لا تصلح المرافق الإدارية التقليدية في تلبيتها نظرا لكون هذه المجالات معقدة وذات خصوصية هامة فهي تقوم بوظيفة التنظيم الملقاة أصلا على عاتق الدولة عن طريق اصدار قرارات إدارية كونها سلطات تتدرج ضمن من يحوزون السلطة اللائحية⁶⁶ و اليوم أصبحت سلطات الضبط تتكفل بوضع القواعد القانونية المنظمة لمجال النشاط الذي تختص به عن طريق السلطة التنظيمية كما هو الحال بالنسبة لمجلس النقد و القرض و لجنة تنظيم و مراقبة عمليات البورصة و التي من خلالها تهدف الى الحفاظ على النظام العام الاقتصادي و الذي من خلاله تحقق المنفعة العامة⁶⁷ كما ان نشاطها ووظائفها الهدف منها السهر على تطبيق و احترام القانون و التنظيمات في مجال اختصاصها و هي مهام من طبيعة إدارية كما يبرز الطابع الإداري من خلال تخويلها صلاحيات كانت سابقا مخولة للسلطة التنفيذية⁶⁸ كما ان هذه الصلاحيات معبأة بامتيازات السلطة العامة كونها تنصب في اطار تحقيق المصلحة العمومية تعف على انها نظام قانوني

⁶⁵ شمون علجية، مركز سلطات الضبط المستقلة بين اشخاص القانون العام في القانون الجزائري، أطروحة دكتوراه في القانون العام، تخصص إدارة و مالية، جامعة احمد بوقرة، بومرداس، كلية الحقوق و العلوم السياسية، السنة الجامعية 2018/2017، ص 18

⁶⁶ منصور داود، التكييف القانوني الإداري لسلطات ضبط النشاط الاقتصادي و المالي في الجزائر، مجلة الحقوق و العلوم السياسية، العدد 17، ص 133

⁶⁷ منصور داود، التكييف القانوني الإداري لسلطات ضبط النشاط الاقتصادي و المالي في الجزائر، مجلة الحقوق و العلوم السياسية، العدد 17، ص 133

⁶⁸ شمون علجية، مركز سلطات الضبط المستقلة بين اشخاص القانون العام في القانون الجزائري، أطروحة دكتوراه في القانون العام، تخصص إدارة و مالية، جامعة احمد بوقرة، بومرداس، كلية الحقوق و العلوم السياسية، السنة الجامعية 2018/2017،

متميز بالشروط و الإجراءات غير المألوفة في القانون العادي و المعترف بها للأشخا □ التي تمارس نشاطها في اطار السياسة الوطنية

ويعتبر القرار الإداري أحد اهم مظاهر امتيازات السلطة العمومية كما انه الاجراء النموذجي لنشاط الإدارة المستعمل عمليا والأكثر تميزا. نجد ان المشرع خول سلطات الضبط صلاحية اصدار قرارات فردية تأخذ شكل الاعتماد والترخيص وقرارات تنظيمية في شكل أنظمة بمناسبة ممارسة اختصاصها التنظيمي الفردي وبالتالي فكرة التصرف الانفرادي الذي تتمتع به الإدارة العامة والذي يعد من امتيازات السلطة العمومية موجودة بالنسبة لسلطات الضبط المستقلة ولن تكتسب الطابع الإداري الا لكونها وليدة ممارسة الادارة فسلطات الضبط تتخذ قرارات إدارية تنفيذية تصبح نافذة و منشورة في الجريدة الرسمية و هي تارة اعمال فردية تمس مراكز قانونية خاصة و تارة أخرى اعمال تنظيمية تمس مراكز قانونية عامة أي تسري على جميع الأشخا □ و يجدر الإشارة الى ان وفقا للمعيار المادي هناك من اعتبر هذه السلطات هيأت قضائية بالنظر الى اختصاصها بالفصل في النزاعات

حيث نسمي هيئة قضائية تلك المكلفة بالفصل في النزاعات بواسطة قرار فحسب هذا المفهوم تحديد الجهات القضائية لا يعود للمشرع وحده كما ان الامر لا يعني بالضرورة جهة قضائية من نوع تقليدي فالهيئة القضائية تقتصر في المهام المادية وترتبط أيضا بأهداف الهيئة المستحدثة و ان الذي يجب ان يقضي يجب ان يكيف على انه قاضي هذا التصور كلاسيكي اصيل للهيئات القضائية و تستمد من العبارة اللاتينية *juridictio* و هي سلطة الإعلان و تقرير الحقوق نتيجة إجراءات ودية او تنازعية⁶⁹ و بالتالي يجب توافر شروط لإضفاء الطابع القضائي على هيئة ما و تكمن في وجود نزاع و الفصل فيه وفقا للقانون و حيازة القرار الفاصل للقوة التنفيذية و فيما يخص تكييف الهيئة على انها قضائية بالنظر الى ان القانون اسند لها مهمة الفصل في النزاعات بموجب القانون هناك انتقاد نظرا لعدم وجود علاقة مطلقة بين

⁶⁹ Benhadjyahia Sonia, la nature juridictionnelle des autorité de régulation, op, cit, P 2510

مفهوم النزاع او المحاكمة من جهة و الحكم من جهة أخرى فهناك نزاعات لا تمنحنا قرارا قضائيا كما توجد بعض القرارات القضائية التي لا تنتج عن المنازعات مثل قرارات المحكمة العليا التي لها طابع قضائي بدون ان يكون هناك نزاع⁷⁰ كما و انه بالنسبة لسلطات الضبط المستقلة و ان اسند القانون للبعض منها مهمة الفصل في النزاعات الا انه لا يمكن تجاهل الاختصاصات التنظيمية و الرقابية لها كون ان مهمة الضبط قائمة على أساس تجمع في يد الهيئة اكثر من اختصا □ اما فيما يخص الفصل بموجب قرار حائز لقوة الشيء المقضي فيه نشير الى الاختلاف الموجود بين القرارات القضائية الحائزة لقوة الشيء المقضي فيه بينما القرارات الإدارية فهي تحوز فقط حجية الشيء المقضي فيه فاذا استعمل المشرع عبارات من خلال طرق الطعن تدل على ان الهيئة تفصل بموجب قرار حائز لقوة الشيء المقضي فيه كان يكون القرار قابل فقط للطعن بالنقض او الاستئناف فهذا يدل على ان الهيئة قضائية⁷¹ فعلى سبيل المثال المقررات التي يتخذها مجلس المنافسة تكون موضوع استئناف لدى المجلس القضائي لمدينة الجزائر الفاصل في المواد التجارية و قرار المجلس نفسه قابل للطعن فيه بالنقض امام المحكمة العليا و يلاحظ ان استخدام المشرع للفظ الطعن بالاستئناف يعطي انطبعا واضحا ان مجلس المنافسة هو هيئة قضائية من الدرجة الأولى و ان ما يصدره من مقررات انما هي احكام قضائية و ليست مجرد مقررات تكون قابلة للطعن امام الغرفة الإدارية اما اذا كان القرار الفاصل في النزاع يطعن فيه بالإلغاء فيكون بذلك حائزا لحجية الشيء المقضي فيه يدل ذلك على ان الهيئة إدارية⁷² و بالتالي فالحالة التي تكون فيها النصو □

⁷⁰ شمون علجية، مركز سلطات الضبط المستقلة بين اشخا □ القانون العام في القانون الجزائري، أطروحة دكتوراه في القانون العام، تخصص إدارة و مالية، جامعة احمد بوقرة، بومرداس، كلية الحقوق و العلوم السياسية، السنة الجامعية 2017/2018،

□ 19

⁷¹ شمون علجية، نفس المرجع السابق، □ 20

⁷² شمون علجية، مركز سلطات الضبط المستقلة بين اشخا □ القانون العام في القانون الجزائري، أطروحة دكتوراه في القانون العام، تخصص إدارة و مالية، جامعة احمد بوقرة، بومرداس، كلية الحقوق و العلوم السياسية، السنة الجامعية 2017/2018،

□ 20

القانونية واضحة بشأن طبيعة الطعن لا مجال للاجتهاد على كونه قرار اداري صادر عن سلطة إدارية و بالتالي يخضع لرقابة المشروعية للقضاء الإداري.

المشكل يطرح عندما لا تكون النصوص القانونية واضحة فيما يخص طبيعة الطعن اهو طعن بالإلغاء او طعن بالنقض كما هو الحال بالنسبة للقرارات الصادرة عن لجنة ضبط الكهرباء والغاز حيث تنص المادة 139 من القانون على ان قرارات اللجنة تكون قابلة للطعن القضائي فقط وهو نفس الوضع بالنسبة لقرارات اللجنة المصرفية المتعلقة بتعيين قائم بالإدارة او مصفي او التي تنطق بها في إطار اختصاصها التأديبي و ان كان موقف مجلس الدولة واضح حيث اعتبر الطعن بالنقض ضد قرارات اللجنة المصرفية طعن بالإلغاء على الرغم من ان المادة 146 من قانون النقد و القرض لم تشر الى ان الطعن هو طعن بالالغاء الامر الذي يسمح بكيف اللجنة على انها سلطة إدارية دون استخدام بقية المعايير

فمجلس الدولة الفرنسي بموجب تقريره لعام 2001 اكد صراحة الطابع الإداري للسلطات الإدارية المستقلة و حتى مجلس الدولة الجزائري اكد الطابع الإداري لها في قراره رقم 19081 الصادر بتاريخ 30 ديسمبر 2003 بين مساهمي البنك التجاري الصناعي الجزائري BCIA و اللجنة المصرفية بشأن وقف تنفيذ قرار 09 المؤرخ في 21 اوت 2003 الصادر عن اللجنة المصرفية المتضمن تعيين السيد (ا. ب) مصفي للشركة حيث تصدى مجلس الدولة لهذا الطعن و قضى بوقف تنفيذ القرار و بهذا يكون قد اضفى الطابع الإداري على اللجنة المصرفية⁷³

ثالثا: معيار المنازعات

اقر مجلس الدولة الفرنسي الطابع الإداري للسلطات الإدارية المستقلة وذلك بالنظر الى طرق الطعن في قراراتها حيث يقوم هذا المعيار على أساس الجهة المختصة للفصل في المنازعات

⁷³ قوراري مجدوب، مكانة الهيئات الإدارية المستقلة في النظام الإداري الجزائري، مجلة مسالك في الفكر و السياسية و

القانون، العدد 23، ديسمبر 2013، □ 157

التي تكون سلطات الضبط طرفا فيها فاذا اسند القانون لجهات القضاء الإداري مهمة الفصل فيها ذلك يدل على انها تعتبر إدارية وهذا ما تؤكدته النصو □ المنشأة لسلطات الضبط المستقلة في الجزائر التي أسندت الى القضاء الإداري ممثلا في مجلس الدولة النظر في الطعون الموجهة ضد قرارات هذه الفئة القانونية⁷⁴

المطلب الثاني: خاصية الاستقلالية

تكمن الاستقلالية في المجال الإداري في كون اية هيئة او جهاز عمومي مستقل في اصدار قرارات تحدث اثار قانونية سواء من حيث الانشاء او التنظيم او الضبط او حتى فرض جزاءات فالاستقلالية بالمعنى القانوني عدم خضوع السلطات الإدارية المستقلة لا لسلطة رئاسية او سلطة وصائية فاذا اخذنا بمفهوم السلطة الرئاسية فهي السلطة التي تجيز للرئيس الإداري بسط رقابته على اشخا □ واعمال تابعيه الملزمين كأصل عام بواجب الخضوع له وطاعته احتراماً لمبدأ حسن سير الوظيفة الإدارية بانتظام واضطراد من اجل تحقيق المصلحة العامة و باعتبار ان السلطات الإدارية المستقلة لا تنتمي لأي هرم اداري معين فانه من غير الممكن تطبيق فكرة السلطة الرئاسية الممثلة في الخضوع و الطاعة خصوصا ان أعضاء السلطات الإدارية المستقلة يمارسون مهامهم خلال عهدة محددة لهم قانونا تجعلهم يتفادون طيلة مدة نفاذها لأي عزل الا في حالات استثنائية⁷⁵ فتعدد أعضاء السلطات الإدارية المستقلة يشكل ضمانة

⁷⁴ شمون علجية، مركز سلطات الضبط المستقلة بين اشخا □ القانون العام في القانون الجزائري، أطروحة دكتوراه في القانون العام، تخصص إدارة و مالية، جامعة احمد بوقرة، بومرداس، كلية الحقوق و العلوم السياسية، السنة الجامعية 2017/2018، 21 □

⁷⁵ رحموني موسى، الرقابة القضائية على سلطات الضبط المستقلة في التشريع الجزائري، مذكرة ماجستير في العلوم القانونية و الادارية، تخصص قانون اداري و إدارة عامة، جامعة الحاج لخضر، باتنة، كلية الحقوق و العلوم السياسية، السنة الجامعية 2012/2013، □ 36

أساسية لاستقلالية هذه الهيئات بحيث لا يستأثر فرد واحد بإدارتها لذلك قام المشرع بإضفاء الشكل الجماعي على معظم السلطات الإدارية المستقلة كما تشكل قاعدة عدم قابلية الوكالة للعزل حماية عامة لجميع اعضاء السلطة الإدارية المستقلة مما يشكل ضمانا لاستقلاليتهم و عدم الضغط عليهم من قبل السياسيين⁷⁶ و تستمد سلطات الضبط المستقلة استقلاليتها من خلال ما يلي:

الفرع الاول: الاختصاص

يعتبر شرط الاختصاص □ الضمانة الأقوى لاستقلالية السلطات الإدارية المستقلة اذ من الضروري جدا ان يكون أعضاء هذه السلطات أصحاب صلاحية وكفاءة في المجال الذي يعملون فيه الامر الذي يساهم الى حد كبير في استقلالية تلك الهيئات ويؤدي بالنتيجة الى قبول القرارات التي تصدر عنها⁷⁷ فاذا كانت القطاعات التي تتولاها السلطات الإدارية المستقلة تتناول مواضيع تخصصية في هذه الحالة يكون وجود المتخصصين ضروري لحماية استقلاليتها حيث بكفاءتهم العالية يستطيعون التصدي لكل أنواع المشاكل التي قد تواجههم و بالتالي إيجاد الحلول المناسبة لها كما ان شرط الاختصاص □ لابد ان يحاط بضمانات تجعل من أعضاء السلطات الإدارية المستقلة في استقلالية محايدة عن أي هيئة او إدارة من إدارات الدولة خاصة تلك التي تربطها معها علاقة رقابة او التوسط او الاستشارة و بالتالي فان قوانين انشاء هذه السلطات تتضمن ما يسمى بنظام التمانع و التعيين و هو يعرف بطريقتين اما بواسطة لوائح تحدد صلاحيات الأعضاء سواء من حيث الجمع بين وظيفتين او ممارسة أي نشاط مهني او ولاية انتخابية و اما على شكل مبادئ تنص على تعارض صفة عضو من

⁷⁶ شرع قدور، الطبيعة القانونية للسلطات الإدارية المستقلة، أطروحة دكتوراه في القانون العام، تخصص القانون العام

الاقتصادي، جامعة غرداية، كلية الحقوق و العلوم السياسية، السنة الجامعية 2020/2019، □ 66

⁷⁷ رنا سمير اللحام، السلطات الإدارية المستقلة، الطبعة 1، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2015، □ 48

أعضاء السلطات الإدارية المستقلة مع ممارسة أي نشاط في مجال تخصص الهيئة التي ينتمي إليها⁷⁸

الفرع الثاني: خاصية الاستقلالية وعلاقتها بتمتع سلطات الضبط المستقلة بالشخصية المعنوية

يعتبر معيار تمتع هذه السلطات بالشخصية المعنوية المعيار الأوحد المحدد لقياس مدى استقلالية هذه الأجهزة بحيث توجد سلطات إدارية مستقلة لا تتمتع بهذه الخاصية ولم يمنحها لها المشرع صراحة ومع ذلك صنف ضمن إطار هذه الفئة أو الطائفة القانونية الجديدة كمجلس النقد والقرض واللجنة المصرفية ولجنة الاشراف على التأمينات⁷⁹ وعلى النقيض من ذلك فرغم تمتع بعض السلطات الإدارية المستقلة بالشخصية المعنوية فلا نجدها تتمتع بالاستقلالية المطلقة و ان كان لها نوع من الذاتية و هذا راجع لنظام رقابة إدارية مفروض عليها و ان لم تكن صراحة تفرض على هذه الهيئات ذلك انه استنادا لنظرية المرفق العام و كتطبيق لها نجد ان المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري خاضعة لسلطة الوزارة التي تتبعها عن طريق ممارسة هذه الأخيرة لنظام الوصاية⁸⁰ و بالتالي نستخلص ان درجة الاستقلالية لهذه السلطات ترتبط بحجم السلطات و الصلاحيات الممنوحة لها و الغاية التي انشأت من اجلها بعيدا عن معيار ثبوت الشخصية المعنوية و رغم ذلك و ان كان لا يمكن قياس درجة استقلالية السلطات الإدارية المستقلة بمعيار ثبوت الشخصية المعنوية الا انه يبقى الأهم و من عناصر الدلالة على خاصية الاستقلالية خاصة و ان الشخصية المعنوية تسمح للهيئات الإدارية المستقلة المتمتعة بها في التحكم في مواردها البشرية و المالية بنوع من الذاتية حيث تستفيد سلطات الضبط المستقلة من استقلالية واسعة النطاق من حيث إدارة ميزانيتها⁸¹ بحيث يكون الرئيس

⁷⁸ شرع قدور، الطبيعة القانونية للسلطات الإدارية المستقلة، أطروحة دكتوراه في القانون العام، تخصص القانون العام الاقتصادي، جامعة غرداية، كلية الحقوق و العلوم السياسية، السنة الجامعية 2020/2019، □ 67

⁷⁹ زين العابدين بلماحي، النظام القانوني للسلطات الإدارية المستقلة (دراسة مقارنة)، رسالة دكتوراه في القانون العام، جامعة ابي بكر بلقايد، تلمسان، كلية الحقوق و العلوم السياسية، السنة الجامعية 2016/2015، □ 92

⁸⁰ زين العابدين بلماحي، نفس المرجع السابق، □ 93

⁸¹ شرع قدور، الطبيعة القانونية للسلطات الإدارية المستقلة، أطروحة دكتوراه في القانون العام، تخصص القانون العام الاقتصادي، جامعة غرداية، كلية الحقوق و العلوم السياسية، السنة الجامعية 2020/2019، □ 68

هو المنظم الأساسي فله ان يدير الأموال الموضوعة بين يديه و يقرر استعمالها وفقا لحاجيات الهيئة التي يتولى تسييرها و من ناحية ثانية فالشخصية المعنوية تجعل هذه السلطات مسؤولة عن تصرفاتها⁸²

فمن خلال تعريف الشخصية المعنوية فهي عبارة عن جماعة او هيئة يتم معاملتها من طرف القانون مثل الشخص الطبيعي الا ما كان ملازما لصفة الانسان يعترف لها بأهلية التمتع بالقدرة على اكتساب الحقوق وتحمل الالتزامات وبالعودة الى لجوء المشرع الى انشاء هيأت جديدة ممثلة في السلطات الإدارية المستقلة كان يهدف الى غاية واحدة وهي عملية الضبط سواء في الحقوق و الحريات او في المجال الاقتصادي بعد فتح المجال أمام المبادرة الخاصة و تنظيم القطاعات بمراقبة عملية الدخول الى السوق و الحرّ على انسب ممارسة للمتعاملين الاقتصاديين و نشاطاتهم الاقتصادية في اطار قواعد المنافسة المشروعة و بالتالي فالشخصية المعنوية التي يمكن منحها لهذه الهيئات يمكن ان تعمل على تحقيق هذه الغاية⁸³ باستقراء النصّ القانوني المنشئة لسلطات الضبط المستقلة في التشريع الجزائري تبين لنا ان المشرع يدرك ان الشخصية المعنوية ركيزة أساسية في إضفاء الاستقلالية على هذه الهيئات

فنجده قد منح معظم هذه السلطات الشخصية المعنوية اذ يتعلق الامر بكل من سلطة السعي البصري⁸⁴ و سلطة ضبط الصحافة المكتوبة⁸⁵ و لجنة تنظيم عمليات البورصة و مراقبتها⁸⁶

⁸² وليد بوجملين، سلطات الضبط الاقتصادي في القانون الجزائري، رسالة ماجستير في الحقوق، فرع الدولة و المؤسسات العمومية، جامعة الجزائر، كلية الحقوق و العلوم الادارية، السنة الجامعية 2006/2007، □ 59

⁸³ شرع قدور، الطبيعة القانونية للسلطات الإدارية المستقلة، أطروحة دكتوراه في القانون العام، تخصص القانون العام الاقتصادي، جامعة غرداية، كلية الحقوق و العلوم السياسية، السنة الجامعية 2019/2020، □ 68

⁸⁴ المادة 64 من القانون العضوي 05.12 المؤرخ في 12 جانفي 2012 المتعلق بالإعلام، ج ر ج ج، العدد 2، الصادرة في 15 جانفي 2012

⁸⁵ المادة 40، نفس المرجع السابق

⁸⁶ المادة 20 من المرسوم التشريعي 10.93 المؤرخ في 23 ماي 1993 المتعلق ببورصة القيم المنقولة، ج ر ج ج، العدد 34، الصادرة في 23 ماي 1993 معدل و متمم للأمر 10.96 المؤرخ في 10 جانفي 1996، ج ر ج ج، العدد 3، الصادرة

و لجنة ضبط الكهرباء و الغاز⁸⁷ و الوكالتين المنجميتين⁸⁸ ، وكالتي المحروقات⁸⁹ و مجلس المنافسة⁹⁰ الا ان اللجنة المصرفية و مجلس النقد و القرض و لجنة الاشراف على التأمينات من بين السلطات الإدارية المستقلة التي لم يمنحها المشرع الشخصية المعنوية وهكذا يكون المشرع الجزائري قد اتجهت ارادته نحو إعطاء حرية أكثر للسلطات الإدارية المستقلة وان تتمتع بمرونة عالية من حيث اصدار قرارات دون الحاجة الى اخذ موافقة أي جهة أخرى ما يجعل هذه القرارات أكثر حياد و اقل تسبب عندما نعرف انها صادرة عن جهات تملك سلطة ولا يمكن تجاوز قراراتها الا في حدود القانون ففي هذا السياق ذهب العديد من الفقهاء الى ان منح الشخصية المعنوية لسلطات الضبط المستقلة جاء لإعطاء استقلالية أكبر لهذه الأخيرة حيث يرى ادهم ان منح الشخصية المعنوية للسلطات الإدارية المستقلة يعتبر من الضروريات لتحقيق استقلاليتها⁹¹

الفرع الثالث: خاصية الاستقلالية وعلاقتها بتمتع سلطات الضبط المستقلة بالاستقلال المالي

يقصد بالاستقلال المالي امتلاك السلطات الإدارية المستقلة لذمة مالية مستقلة بعيدا عن الإعانات التي تقدمها الدولة قصد تغطية مصاريفها فمن بين هذه الهيئات التي اعترف لها المشرع بالاستقلال المالي نجد لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها وهذا بنص المادة 20

في 19 جانفي 1996 و القانون 04.03 المؤرخ في 17 فيفري 2003، ج ر ج ج، العدد 11، الصادرة في 19 فيفري 2003

⁸⁷ المادة 112 من القانون 01.02 المؤرخ في 5 فيفري 2002 المتعلق بالكهرباء و نقل الغاز عن طريق القنوات، ج ر ج ج، العدد 8، الصادرة في 6 فيفري 2002

⁸⁸ المادة 34 من القانون 05.14 المتضمن قانون المناجم، ج ر ج ج، العدد 18، الصادرة في 30 مارس 2014

⁸⁹ المادة 23 من الامر 03.03 المؤرخ في 19 يوليو 2003 المتعلق بالمنافسة، ج ر ج ج، العدد 43، الصادرة في 20 يوليو 2003

⁹⁰ القانون 07.05 المؤرخ في 18 افريل 2005، المتعلق بالمحروقات، ج ر ج ج، العدد 50، الصادرة في 19 جويلية 2005

⁹¹ شرع قدور، الطبيعة القانونية للسلطات الإدارية المستقلة، أطروحة دكتوراه في القانون العام، تخصص القانون العام الاقتصادي، جامعة غرداية، كلية الحقوق و العلوم السياسية، السنة الجامعية 2020/2019، □ 69

من المرسوم التشريعي 10.93 المتعلق ببورصة القيم المنقولة " اللجنة تتمتع بالاستقلال المالي وبالشخصية المعنوية"⁹²

نفس الامر بالنسبة للجنة الكهرباء والغاز وهو ما نصت عليه المادة 112 من القانون 01.02 المتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز عبر القنوات والذي اعتبر اللجنة مستقلة تتمتع بالشخصية القانونية والاستقلال المالي⁹³ كما يظهر الاعتراف بالاستقلال المالي لدى كل من سلطة ضبط البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية⁹⁴ ومجلس المنافسة حيث نصت المادة 23 من الامر 03.03 "تنشأ سلطة إدارية مستقلة تدعى في صلب النص مجلس المنافسة تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي..."⁹⁵

الملاحظ ان المشرع الجزائري عندما يحدث سلطة إدارية مستقلة يزودها بالاستقلال المالي كمؤشر على استقلاليتها ثم يقوم بإخضاع تسييرها الى رقابة الدولة وهو ما تؤكد المادة 140 من القانون 01.02 السالف الذكر وهذا يترجم التخوف من منح الاستقلال المالي المطلق على هذه الهيئات⁹⁶ فمن خلال النصوص القانونية التي تحكم السلطات الإدارية المستقلة نرى انها أقيمت على نوع من التبعية المالية لهذه السلطات لكن بدرجات متفاوتة فنجد مثلا لجنة ضبط الكهرباء والغاز تعد ميزانيتها السنوية لكنها تخضع لموافقة وزير الطاقة كما نص المشرع على تبعية كل من مجلس النقد و القرض و اللجنة المصرفية لبنك الجزائر من الناحية المالية و

⁹² المرسوم التشريعي 10.93 المؤرخ في 23 ماي 1993 المتعلق ببورصة القيم المنقولة، ج ر ج ج، العدد 34، الصادرة في 23 ماي 1993 معدل و متمم بالأمر 10.96 المؤرخ في 10 جانفي 1996، ج ر ج ج، العدد 3، الصادرة في 19 جانفي 1996 و القانون 04.03 المؤرخ في 17 فيفري 2003، ج ر ج ج، العدد 11، الصادرة في 19 فيفري 2003
⁹³ القانون 01.02 المؤرخ في 5 فيفري 2002 المتعلق بالكهرباء و نقل الغاز عبر القنوات، ج ر ج ج، العدد 8، الصادرة في 6 فيفري 2002

⁹⁴ شرع قدور، الطبيعة القانونية للسلطات الإدارية المستقلة، أطروحة دكتوراه في القانون العام، تخصص القانون العام

الاقتصادي، جامعة غرداية، كلية الحقوق و العلوم السياسية، السنة الجامعية 2020/2019، □ 70

⁹⁵ الامر 03.03 المؤرخ في 19 يوليو 2003 التعلق بالمنافسة، ج ر ج ج، العدد 43، الصادرة في 20 يوليو 2003

⁹⁶ شرع قدور، الطبيعة القانونية للسلطات الإدارية المستقلة، أطروحة دكتوراه في القانون العام، تخصص القانون العام

الاقتصادي، جامعة غرداية، كلية الحقوق و العلوم السياسية، السنة الجامعية 2020/2019، □ 70

كذا مجلس المنافسة و الذي تم ربطه عضويا برئيس الحكومة بموجب الامر 03.03 و رغم التعديلات التي جاء بها القانون 12.05 المعدل و المتمم لقانون المنافسة و أهمها وصف مجلس المنافسة انه سلطة إدارية مستقلة لأول مرة بموجب المادة 9 منه الا انه نص في ذات المادة ان هذه الهيئة توضع لدى وزير المالية و اكد في المادة 17 على ان ميزاني مجلس المنافسة تسجل ضمن أبواب ميزانية وارة التجارة و بالتالي فبرغم من منح صفة الامر بالصرف لرئيس المجلس و امام هذه التبعية المالية فان استقلالية هذه الهيئات في مواجهة السلطة السياسية أصبحت محل شك⁹⁷

الفرع الرابع: حدود الاستقلالية الممنوحة لسلطات الضبط المستقلة و ضماناتها وفق قواعد النظام الاساسي

إذا كان الأستاذ Jacques Chevallier قد اعتبر تزايد عدد السلطات الإدارية المستقلة قد انعكس مباشرة على التنوع على مستوى مهامها و مجالات تدخلها و المبادئ التي تؤسس تنظيمها و صلاحيتها الى درجة أصبح معها من الصعب إيجاد قاسم مشترك بينها فقد اعتبرت الأستاذة Cathrine Teitgen-Colly هذا القاسم هو استقلالية هذه السلطات والتي يختلف مداها و حدودها بين هذه الأخيرة داخل الدولة ذاتها بين أنظمة الدول المختلفة⁹⁸. اعتبر بعض الفقهاء ان استقلالية السلطات الإدارية المستقلة هي هدف يراد الوصول اليه لتحقيق هدف اخر و ليست نتيجة و لا يمكن الحديث عن استقلالية سلطات الضبط مثلما نتحدث عن استقلالية الدولة فهي لا تملك اختصا □ وضع اختصاصها على اعتبار انها تنشأ بقانون من المشرع و تنتهي به و هي ليست مكرسة دستوريا و بالتالي فلا يمكن الحديث عن استقلالية مطلقة بحكم تواجد هذه الهيئات داخل الدولة و منه فالحديث يكون حول استقلالية نسبية فقط و التي ينظمها القانون حسب الدرجة التي يريدها و بالتالي فتقدير الاستقلالية يكون من خلال المقارنة بين

⁹⁷ شرع قدور، الطبيعة القانونية للسلطات الإدارية المستقلة، أطروحة دكتوراه في القانون العام، تخصص القانون العام الاقتصادي، جامعة غرداية، كلية الحقوق و العلوم السياسية، السنة الجامعية 2020/2019، □ 71

⁹⁸ خرشي الهام، السلطات الإدارية المستقلة في ظل الدولة الضابطة، أطروحة دكتوراه في القانون العام، جامعة سطيف، كلية الحقوق و العلوم السياسية، السنة الجامعية 2015/2014، □ 144

اقل قدر من الاستقلالية و اكبر قدر من الاستقلالية فهل يوجد نموذج امثل من حيث قدر الاستقلالية التي تتمتع بها هذه الهيئات?⁹⁹. اكدت الأستاذة Marie-José Guédon ان القواعد المتعلقة بالاستقلالية هي أساس النظام القانوني للسلطات الإدارية المستقلة بما ان هذه الاستقلالية هي التي تمنحها التميز والاصالة في إطار الجهاز الإداري للدولة فالاستقلالية هي شرط لتمتع هذه السلطات بالمصادقية في إطار غياب تمتعها بالمشروعة الديمقراطية المباشرة هذه القواعد تتعلق من جهة بالجانب العضوي ومن جهة بالجانب الوظيفي وهي ترتبط بمجموعة من المعايير والمؤشرات الدالة على قدر الاستقلالية التي تتمتع بها هذه الهيئات

أولاً: استقلالية ضعيفة في جانبها العضوي

تحدد الاستقلالية في الجانب العضوي بناء على مجموعة من العوامل ترتبط بتشكيلة هذه اليات البشرية من ناحية ونظام العهدة الذي يخضع له أعضاء هذه الهيئات من ناحية أخرى تحدها مجموعة النصوص المكرسة في قوانين انشائها بالأساس تتميز على العموم سواء في الدول الغربية او في الجزائر بالاختلاف وعدم التجانس ولذلك يصعب معرفة او تقدير القواعد الأمثل من الناحية الكمية والنوعية لتحقيق الهدف من ضمان الاستقلالية في جانبها العضوي وهو منع تحكم السلطات العمومية والقطاع الخا للضبط في اعضاء هذه الهيئات¹⁰⁰. تشكل تلك القواعد الأسس التي يبنى عليها النظام الأساسي لهذه الهيئات والتي ترتبط من جانب اول بتشكيلة السلطات الإدارية المستقلة والتي تتضمن الأشخا المؤهلين والمختارين ليكونوا أعضاء فيها والهيئات المؤهلة لتعيين هؤلاء ومن جانب اخر ترتبط بنظام العهدة و خصائصها و مدتها و الأهم من ذلك حماية أعضاء هذه الهيئات من سلطة العزل التعسفي من طرف الهيئة المعنية.

⁹⁹ خرشي الهام، نفس المرجع السابق، □ 144

¹⁰⁰ خرشي الهام، السلطات الإدارية المستقلة في ظل الدولة الضابطة، أطروحة دكتوراه في القانون العام، جامعة سطيف،

كلية الحقوق و العلوم السياسية، السنة الجامعية 2014/2015، □ 145

1-تشكيلة السلطات الإدارية المستقلة مؤشر واضح على تبعيتها للسلطة التنفيذية

ترتبط المسألة هنا بأمرين أساسيين الأول يتعلق بطبيعة الأشخا □ المؤهلين ليكونوا أعضاء في هذه الهيئات والثاني يرتبط بالهيئات التي تمتلك الحق في تعيين هؤلاء بمعنى اخر كيف نضمن من خلال القواعد المحددة لتشكيلة هذه الهيئات اختيار الأشخا □ المناسبين سواء من حيث التخصص والخبرة والتأهيل العلمي او السياسي او الاقتصادي خصوصا و ان ذلك يرتبط مباشرة بمجال عمل السلطات الإدارية المستقلة سواء كان ذلك في القطاعات الاقتصادية او المالية او الحقوقية او الاجتماعية...الخ و لان وظيفة الضبط تتطلب معترف و تقنيات و معلومات غالبا تكون عالية المستوى ترتبط بتخصصات بعينها و بالتالي فلا يمكن لأي شخص ان يكون مؤهلا لذلك هذا من جهة و من جهة ثانية اذا كانت القاعدة الأساسية التي تحكم تشكيلة السلطات الإدارية المستقلة تشكيلة جماعية فهي بحد ذاتها تعد ضمانا لتحقيق تعدد الأعضاء الذي يسمح بضمان عنصر التخصص و الذي بدوره يقوي استقلالية العضو¹⁰¹

اما عندما يتعلق الامر بالهيئات التي لها حق التعيين والتي تتمثل في الأساس في السلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الدولة في معظم الأحيان وهذا ما كرسته معظم النصوص □

1-استقلالية الأعضاء المعينين مرهونة بشرطي التعدد والتخصص

على اختلاف القواعد التي تحكم تشكيلة أجهزة السلطات الإدارية المستقلة سواء في الدول الغربية او في الجزائر وغيرها فان المبدأ العام الذي يحكم هذه تشكيلة هو التشكيلة الجماعية التي تفترض وجود مجموعة من الأشخا □ ضمن هذه التشكيلة من انتماءات ومؤهلات وتخصصات مختلفة حيث لا يعقل ان يكونوا من نفس التخصص او المجال العلمي او العملي

¹⁰¹ خرشي الهام، السلطات الإدارية المستقلة في ظل الدولة الضابطة، أطروحة دكتوراه في القانون العام، جامعة سطيف،

على اعتبار ان وظيفة ضبط القطاعات في غالبية الأحوال تتوسع لتشمل العديد من المجالات في نفس الوقت من أهمها وأبرزها اقتصادية ومالية او حقوقية¹⁰²

-التعدد ضرورة تتحقق من خلال التشكيلة الجماعية-

ان تكريس مبدأ التشكيلة الجماعية في حد ذاته يعد ضمانا لاستقلالية الأعضاء على اعتبار انه يفرض مبدأ تعدد الأعضاء والذي ينتج عنه التعدد في الآراء والأفكار ومنه الوصول الى الحلول المتوازنة والتوافقية ومن جهة أخرى وعلى المستوى العملي يصعب في الكثير من الأحيان التأثير على مجموعة كاملة من الأعضاء بينما يسهل ذلك في مواجهة شخص واحد ويؤكد ذلك العديد من أعضاء السلطات الإدارية المستقلة أنفسهم من ان أفضل ضمانة لاستقلاليتهم هي التشكيلة الجماعية وذلك يرجع للجهل برأي كل عضو في المجموعة ويرى بعض الأساتذة و من بينهم الأستاذ زوايمية ان التشكيلة الجماعية تمثل اكثر من جهاز إدارة كلاسيكية فهي تشبه ¹⁰³les états-majors

بينما اعتبرت الأستاذة Marie-José Guédon ان التعدد في تشكيلة السلطات الإدارية المستقلة و اختلاف صفات الأعضاء و مراكزهم يعد عاملا من عوامل تدعيم الاستقلالية و لكن الاختلاف في تجسيد مبدأ التشكيلة الجماعية يصعب تحديد ما يجب ان يكون عليه المبدأ من الناحية الكمية و النوعية لإرضاء ضرورات التعدد و التخصص من جهة و الموضوعية و الحياد من جهة ثانية و يبرز التعدد من خلال تنوع انتماءات و تخصصات الأعضاء في تشكيلة السلطات الإدارية المستقلة و الذي يظهر من خلال تواجد قضاة سواء كانوا من مجلس الدولة او المحكمة العليا او مجلس المحاسبة و هؤلاء نظامهم الأساسي أصلا يضمن استقلاليتهم و ممثلين عن البرلمان و أساتذة التعليم العالي و ممثلين عن مجموعات المصالح

¹⁰² خرشي الهام، السلطات الإدارية المستقلة في ظل الدولة الضابطة، أطروحة دكتوراه في القانون العام، جامعة سطيف،

كلية الحقوق و العلوم السياسية، السنة الجامعية 2014/2015، □ 146

¹⁰³ خرشي الهام، نفس المرجع السابق، □ 146

و المهنيين و شخصيات ذات كفاءة عالية إضافة الى ممثلين عن تنظيمات المجتمع المدني و موظفين سامين في الدولة او ممثلين عن الفروع الكبرى للدولة بحكم وظائفهم¹⁰⁴ لابد من الإشارة الى ان التخصص العلمي من شأنه ان يضعف من سلطة تأثير السياسة على هذه الهيئات ويساهم في تأسيس مصداقية هذه السلطات والتي تعني قوتها واستقلاليتها من جهة ومشروعيتها من جهة أخرى وفي إطار ذلك يسمح التخصص بمنح السلطات الإدارية المستقلة حصانة ضد ظاهرة تحكم الحكومة او القطاع في هذه الأخيرة حيث يمنح للأعضاء الوسائل الكفيلة باستيعاب المعلومات التي يحصلون عليها من الهيئات الأخرى¹⁰⁵

- عنصر التخصص في تشكيلة السلطات الإدارية المستقلة

يتراوح عدد أعضاء مختلف سلطات الضبط المستقلة ما بين 4 الى 14 دون ان يخضع لمعيار موحد فمثلا عدد أعضاء لجنة ضبط الكهرباء والغاز 4 و 5 أعضاء بالنسبة للوكالة الوطنية للنشاطات المنجمية و هذا وفقا للقانون 05.14¹⁰⁶ اما اللجنة المصرفية 8 أعضاء و مجلس المنافسة يشمل 12 عضو... الخ

وبالعودة الى قانون انشاء اللجنة الوطنية للمعلوماتية والحريات الفرنسية فاشترط ضمن المادتين 3 و 6 من قانون انشائها تعيين اشخاصا □ بحكم معارفهم بتطبيقات الاعلام الالي اما بالنسبة لسلطة ضبط الاتصالات فقد اشترط المشرع التأهيل في مجالات قانونية وتقنية وفي مجال الاقتصاد¹⁰⁷ و لم يخرج المشرع الجزائري عن هذه القاعدة العامة لكنه تميز عن المشرع الفرنسي في تغاضيه عن تحديد طبيعة و شروط تعيين بعض أعضاء السلطات الضابطة المستقلة مثل سلطتي ضبط المياه و النقل و التين أحال المشرع بشأن تنظيمهما الى التنظيم كما هو الامر بالنسبة لسلطة ضبط البريد و المواصلات السلكية و اللاسلكية و الوكالتين

¹⁰⁴ خرشي الهام، السلطات الإدارية المستقلة في ظل الدولة الضابطة، أطروحة دكتوراه في القانون العام، جامعة سطيف،

كلية الحقوق و العلوم السياسية، السنة الجامعية 2014/2015، □ 147

¹⁰⁵ خرشي الهام، نفس المرجع السابق، □ 147

¹⁰⁶ القانون 05.12 المتضمن قانون المناجم، ج ر ج ج، العدد 18، الصادرة في 30 مارس 2014

¹⁰⁷ قانون تنظيم الاتصالات الصادر في 1 جانفي 1997 المعدل والمتمم انظر: www.legifrance.gouv.fr

المنجمنتين و لجنة الاشراف على التأمينات و حتى الأعضاء السبعة ضمن تشكيلة سلطة ضبط الصحافة و اللذين لم يشترط فيهم القانون اية شروط طبقا للمادة 50 من القانون 05.12 المؤرخ في 12 جانفي 2012 المتعلق بالإعلام كما هو الحال بالنسبة لتشكيلة سلطة ضبط السمعي البصري و لجنة الكهرباء و الغاز وفقا للمادة 117 من القانون 01.02¹⁰⁸ ان هذا الامر لا يخدم استقلالية هذه السلطات بحكم انه يترك السلطة التقديرية كاملة في يد الهيئة المعنية التي يمكن ان تلجا الى تعيين غير الاكفاء والمتخصصين في المجال هذا من ناحية ومن ناحية أخرى حددت قوانين انشاء بعض السلطات الأخرى الشروط التي يجب ان تتوفر في بعض الأعضاء فقط دون البقية والمتعلقة بالتخصص في مجالات محددة فالنسبة لمجلس النقد والقرض فمن بين أعضائه التسعة اشترط القانون بالنسبة لخمسة أعضاء ان يتم اختيارهم من ذوي التخصصات في المجال الاقتصادي والمالي والنقدي¹⁰⁹ اما بالنسبة للجنة المصرفية فتلائم أعضاء من اصل الثمانية اشترط القانون ان يتم اختيارهم من ذوي التخصصات في المجال البنكي و المالي و المحاسبي¹¹⁰ اما فيما يتعلق بمجلس المنافسة فقد اشترط القانون تعيين ستة أعضاء من بين الاثنا عشر من بين الشخصيات المعروفة في مجال تخصصهم القانوني و الاقتصادي و في مجال المنافسة و التوزيع و الاستهلاك و حتى في مجال الملكية الفكرية¹¹¹ اما الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته فتتشكل من بين

¹⁰⁸ القانون 01.02 المؤرخ في 5 فيفري 2002 المتعلق بالكهرباء و نقل الغاز عن طريق القنوات، ج ر ج ج، العدد 8،

الصادرة في 6 فيفري 2002

¹⁰⁹ المادة 58 من الامر 11.03 المؤرخ في 26 غشت 2003 المتعلق بالنقد و القرض، ج ر ج ج، العدد 52، الصادرة في 27 غشت 2003

¹¹⁰ المادة 106 من الامر 11.03 المؤرخ في 26 غشت 2003 المتعلق بالنقد و القرض المعدلة بموجب القانون 04.10 المؤرخ في 26 اوت 2010، ج ر ج ج، العدد 50، الصادرة في 1 سبتمبر 2010 كما يلي " تتكون اللجنة المصرفية من المحافظ رئيسا، ثلاثة أعضاء يختارون بحكم كفاءتهم في المجال المصرفي و المالي و المحاسبي، قاضيين ينتدب الأول من المحكمة العليا و ينتدب الثاني من مجلس الدولة و يختاره رئيس المجلس بعد استشارة المجلس الأعلى للقضاء، ممثل عن مجلس المحاسبة يختاره رئيس هذا المجلس من بين المستشارين الاوليين، ممثل عن الوزير المكلف بالمالية"

¹¹¹ المادة 10 من القانون 12.08 المؤرخ في 25 يونيو 2008 المعدل للأمر 03.03 المؤرخ في 19 يوليو 2003 المتعلق بالمنافسة، ج ر ج ج، العدد 43، الصادرة في 20 يوليو 2003

الشخصيات الوطنية المستقلة الممثلة للمجتمع المدني المعروفين بتخصصاتهم¹¹² و كذلك بالنسبة لخلية معالجة الاستعلام المالي اين اشترطت المادة 10 من المرسوم التنفيذي 127.02 المتضمن انشاء و تنظيم و سير خلية معالجة الاستعلام المالي ان يكون الأعضاء الخمسة (من بينهم رئيس) من بين السبعة من ذوي الكفاءات في المجالات البنكية و المالية و الأمنية¹¹³ و أخيرا بالنسبة للأعضاء السبعة ضمن تشكيلة سلطة ضبط الصحافة المكتوبة الذين ينتخبون بالأغلبية المطلقة من بين الصحفيين المحترفين الذين يثبتون 15 سنة خبرة طبقا للمادة 50 من قانون الاعلام.

اما بالنسبة لباقي الأعضاء فقد اشترط القانون بالنسبة لبعضهم ان يكونوا قضاة وذلك لم يشترط الا بالنسبة لثلاث سلطات فقط ويتعلق الامر باللجنة المصرفية حيث يشترط قانون القرض والنقد تعيين قاضيين ينتدب الأول من المحكمة العليا ويختاره رئيسها الأول وينتدب الثاني من مجلس الدولة ويختاره رئيس المجلس بعد استشارة المجلس الأعلى للقضاء وممثل عن مجلس المحاسبة بعد تعديل 2010¹¹⁴

بالنسبة للجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة والتي تضم قاض واحد مقترح من طرف وزير العدل بناء على نص المادة 22 من القانون 04.03 من دون تحديد جهة انتماء القاضي اما مجلس المنافسة فكان يضم قاضيين يكونان قد مارسا المهنة في مجس المنافسة او المحكمة

¹¹² المادة 5 من المرسوم الرئاسي 413.06 المؤرخ في 22 نوفمبر 2006 المحدد لتشكيلة و تنظيم و طرق عمل الجهاز الوطني للوقاية من الفساد و مكافحته، ج ر ج ج، العدد 74، الصادرة في 22 نوفمبر 2006 المعدل و المتمم بالمرسوم الرئاسي 64.12 المؤرخ في 7 فيفري 2012، ج ر ج ج، العدد 8، الصادرة في 15 فيفري 2012

¹¹³ المادة 10 من المرسوم التنفيذي 127.02 المؤرخ في 27 افريل 2002 المتضمن انشاء و تنظيم و سير خلية معالجة الاستعلام المالي، ج ر ج ج، العدد 23، الصادرة في 7 افريل 2002 المعدل و المتمم بالمرسوم التنفيذي 275.03 المؤرخ في 6 سبتمبر 2008، ج ر ج ج، العدد 50، الصادرة في 7 سبتمبر 2008 المعدل و المتمم بالمرسوم التنفيذي 273.10 المؤرخ في 10 أكتوبر 2010، ج ر ج ج، العدد 59، الصادرة في 13 أكتوبر 2010

¹¹⁴ خرشي الهام، السلطات الإدارية المستقلة في ظل الدولة الضابطة، أطروحة دكتوراه في القانون العام، جامعة سطيف، كلية الحقوق و العلوم السياسية، السنة الجامعية 2014/2015، □ 150

العليا او مجلس المحاسبة بصفتها قاضيين او مستشارين¹¹⁵ وأخيرا بالنسبة للجنة الاشراف على التأمينات والتي تضم قاضيين تقترحهما المحكمة العليا وخلية معالجة الاستعلام المالي وتضم قاضيين معينين من طرف وزير العدل بعد اخذ رأي المجلس الأعلى للقضاء. ان يكونوا من بين الممثلين لبعض مهني القطاع او الحرفيين او المتعاملين الاقتصاديين وذلك لم يتحقق الا بالنسبة لتشكيلة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة والتي تتضمن من بين أعضائها عضوا مختار من بين المسؤولين او مسيري الأشخا □ المعنوية المصدرة للقيم المنقولة وبالنسبة لمجلس المنافسة أضاف تعديل 2008 شرط تعيين أربعة مهنيين من قطاعات الإنتاج والتوزيع والحرف والخدمات والمهن الحرة¹¹⁶ وبالنسبة للأعضاء السبعة من سلطة ضبط الصحافة المكتوبة الذين ينتخبون بالأغلبية المطلقة من بين الصحفيين المحترفين الذين يثبتون 15 سنة على الأقل خبرة في المهنة طبقا للمادة 50 من قانون الاعلام. ان يكونوا من بين ممثلي الهيئات المهنية الوطنية والجمعيات فلم يكرس ذلك الا بالنسبة للجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة والتي تضم عضوا مقترحا من طرف الهيئة الوطنية للمحاسبين الخبراء ومحافظي الحسابات والمحاسبين المعتمدين اما بالنسبة لتمثيل بعض الجمعيات فقد أغفل المشرع ادراجها في تشكيلة هذه السلطات الا بالنسبة لمجلس المنافسة والذي يضم عضوين يمثلان جمعيات حماية المستهلك على غرار المشرع الفرنسي بالنسبة للجنة امن المستهلكين ولجنة الشروط التعسفية¹¹⁷. اما بالنسبة للأساتذة الجامعيين فتمثيلهم غائب على غرار الجمعيات باستثناء ما يتعلق بالأستاذ الذي يقترحه وزير التعليم العالي والبحث العلمي في تشكيلة لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة اما بالنسبة للموظفين السامين او ممثلين عن إدارات الدولة المركزية في الغالب فهم متواجدون بصفة نسبية في تشكيلة مجلس النقد و القرض نظرا لكفاءتهم في

¹¹⁵ خرشي الهام، السلطات الإدارية المستقلة في ظل الدولة الضابطة، أطروحة دكتوراه في القانون العام، جامعة سطيف،

كلية الحقوق و العلوم السياسية، السنة الجامعية 2014/2015، □ 150

¹¹⁶ خرشي الهام، نفس المرجع السابق، □ 150

¹¹⁷ خرشي الهام، السلطات الإدارية المستقلة في ظل الدولة الضابطة، أطروحة دكتوراه في القانون العام، جامعة سطيف،

كلية الحقوق و العلوم السياسية، السنة الجامعية 2014/2015، □ 151

المجال الاقتصادي و المالي طبقا للمادة 58 من الامر 11.03¹¹⁸ و كذلك بالنسبة للجنة ضبط الكهرباء و الغاز حيث تم تعيين مجلس استشاري لديها يتشكل من ممثلين عن الدوائر الوزارية و ممثلي القطاع اما بالنسبة للجنة الاشراف على التأمينات فتتضمن ممثل عن الوزير المكلف بالمالية كما هو الامر بالنسبة للجنة المصرفية فقد اُضاف الامر 04.10 ممثلا عن هذا الأخير. ما يلاحظ على الشروط التي كرسها المشرع الجزائري لتحقيق عنصري التعدد والتخصص بصفة عامة انه لم يتبع معايير دقيقة ومتجانسة ومتوازنة في تطبيق معيار التعدد هذا وعدم اشتراطه في كل قوانين السلطات الإدارية المستقلة الشروط المتعلقة بالكفاءة والخبرة بالنسبة للأعضاء وهذا سيؤثر على فعالية هذه السلطات في أدائها لوظائفها وبالتالي على استقلاليتها و قد أشار الأستاذ زوايمية الى عمومية النصو □ الواردة بشأن تشكيلة السلطات الإدارية المستقلة و التي لا تؤكد على طبيعة الإلزامية لتعيين اشخا □ من مختلف التخصصات المذكورة انفا مما يسمح بإدخال الاعتبارات السياسية و الشخصية في التعيين

الملاحظ كذلك على مستوى التأهيل العلمي او التخصص غياب العنصر القانوني أي رجال القانون والمتخصصين في هذا المجال والذي يكون مهما وجوهريا خصوصا في تشكيلة السلطات التي تتمتع بسلطة اصدار التنظيمات مثل مجلس النقد والقرض الا إذا اعتبرنا وجود قضاة تعويضا لهذا النقص هذا وقد فسر الأستاذ زوايمية غياب مفوض الحكومة في تشكيلة السلطات الإدارية المستقلة في الجزائر باستثناء ما نلاحظه على تشكيلة اللجنة المصرفية ولجنة الاشراف على التأمينات و التي تتضمن ممثلا عن وزير المالية على خلاف القاعدة العامة المطبقة بشأن السلطات الأخرى و التي تتضمن أعضاء مقترحين من الوزير بضمنان الحكومة تبعية هذه السلطات لها فهي ليست بحاجة الى مثل هذا التمثيل على اعتبار

¹¹⁸ المادة 58 من الامر 11.03 المؤرخ في 26 غشت 2003 المتعلق بالنقد و القرض، ج ر ج ج، العدد 52، الصادرة في 27 غشت 2003

للمصالحات الواسعة التي تتمتع بها هذه الأخيرة في مواجهة هذه الهيئات عند قيامها بنشاطها¹¹⁹ و على كل لا يمكن ان نتخيل غياب تام للدولة في قطاعات حساسة مثل تلك التي أوكلت لهذه السلطات مهمة الاشراف عليها و ضبطها و مع ذلك لا يمكن ان يكون تواجد هؤلاء الممثلين بالعدد الذي من شأنه ان يضعف خصوصية هذه الهيئات و يقربها من الإدارة الكلاسيكية باستثناء عندما يتعلق الامر بوكالتي المحروقات حيث أنشئ على مستواها مجلس المراقبة وفقا للمادة 12 من القانون 10.06¹²⁰

2- تعدد الهيئات المتمتعة بسلطة تعيين أعضاء السلطات الإدارية المستقلة ضمانا للاستقلالية

في الغالب تكون الهيئة المكلفة بالتعيين ممثلة في السلطة التنفيذية من خلال رئيسها الأعلى وهو رئيس الدولة ولكن في بعض الحالات تشاركه بعض الهيئات الأخرى مثل البرلمان او الحكومة او بعض المؤسسات الأخرى سواء بصفة نهائية او على سبيل الاقتراح وقد اعتبر الأستاذ زوايمية ان التشكيلة الجماعية لن يكون لها معنى الا إذا توزعت سلطتي التعيين والاقتراح على مجموعة من الهيئات¹²¹ كما اكد الفقه ان قدر الاستقلالية سيكون اكبر اذا تعددت الهيئات المكلفة بالتعيين و هذا ما يكفل عنصرى التعدد و التوازن في تركيبة هذه السلطات و العكس صحيح أي ان قدر الاستقلالية سيقبل اذا احتكرت هيئة واحدة سلطة التعيين و المتمثلة في غالب الأحوال في رئيس الجمهورية

-احتكار السلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الجمهورية لسلطة تعيين أعضاء السلطات الإدارية المستقلة

¹¹⁹ خرشي الهام، السلطات الإدارية المستقلة في ظل الدولة الضابطة، أطروحة دكتوراه في القانون العام، جامعة سطيف،

كلية الحقوق و العلوم السياسية، السنة الجامعية 2014/2015، □ 152

¹²⁰ خرشي الهام، نفس المرجع السابق، □ 153

¹²¹ Zouaimia Rachid, les instruments juridiques de la régulation économique en Algérie, éd. Belkeise, Alger, 2012, P P 136, 137

تتمثل الآلية القانونية البارزة في تعيين أعضاء السلطات الإدارية المستقلة في الجزائر في مرسوم رئاسي أو قرار يصدر عن رئيس الجمهورية في معظم الحالات. يرى الأستاذ Michel Gentot انه مهما كانت الوسيلة القانونية التي يتم من خلالها تعيين أعضاء السلطات الإدارية المستقلة ما يهم ان تكون الإجراءات التي تم وفقا لها التعيين تضمن التعدد والحياد الضروريين للتسيير الجيد لهذه السلطات المستقلة فقد تتم طريقة التعيين وفقا لإجراءات تمنح السلطة التقديرية الكاملة للهيئة المعنية وقد يكون التعيين مرتبطا بالاقترح الذي يتم من طرف جهة أخرى فتكون في هذه الحالة سلطة التعيين مقيدة وقد تكون سلطة التعيين تعبر عن اجراء شكلي لأنه قد سبقه الاقتراح من جهة أخرى¹²² و يحتكر رئيس الجمهورية في النظام الجزائري سلطة التعيين دون تدخل اية هيئة لا بالاقترح و لا بالاختيار و أحيانا تكون بمرسوم رئاسي يصدر في مجلس الوزراء و أحيانا أخرى بمرسوم رئاسي في حالة محافظ البنك المركزي و الذي يعد رئيس مجلس النقد و القرض بالإضافة الى نواب المحافظ و الذي يتم تعيينهم بموجب مرسوم رئاسي يصدر في مجلس الوزراء بالإضافة الى ثلاث موظفين ذوي اعلى درجة و يختاران بحكم كفاءتهما في المسائل الاقتصادية و النقدية و يعينهما رئيس الجمهورية بمرسوم رئاسي¹²³

بالنسبة لأعضاء اللجنة المصرفية يعين أعضاؤها الخمسة بما فيهم المحافظ رئيسا بمرسوم رئاسي طبقا للمادة 106 الفقرة الرابعة من الامر 11.03 "يعين رئيس الجمهورية أعضاء اللجنة لمدة 5 سنوات..."¹²⁴ و الملاحظ في هذه الطريقة في التعيين انها لا توحى بضمان استقلالية المجلس و لا اللجنة المصرفية اما فيما يخص مجلس المنافسة فيعين كل من الرئيس و نائب

¹²² خوشي الهام، السلطات الإدارية المستقلة في ظل الدولة الضابطة، أطروحة دكتوراه في القانون العام، جامعة سطيف، كلية الحقوق و العلوم السياسية، السنة الجامعية 2014/2015، □ 154

¹²³ خوشي الهام، السلطات الإدارية المستقلة في ظل الدولة الضابطة، أطروحة دكتوراه في القانون العام، جامعة سطيف، كلية الحقوق و العلوم السياسية، السنة الجامعية 2014/2015، □ 154

¹²⁴ الامر 11.03 المؤرخ في 26 غشت 2003 التعلق بالنقد و القرض، ج ر ج ج، العدد 52، الصادرة في 27 غشت

الرئيس و ستة من أعضائه بناء على اختيار و تعيين من رئيس الجمهورية بموجب مرسوم رئاسي طبقا للمادة 25 من الامر 03.03 و التي عدلت بموجب المادة 11 من القانون 12.08 المتعلق بالمنافسة¹²⁵ لكن المجلس لم يرى النور بعد صدور الامر 03.03 الى غاية سنة 2013 بموجب صدور المرسوم الرئاسي المؤرخ في 15 جانفي 2013 المتضمن تنصيب أعضاء مجلس المنافسة¹²⁶ . بالنسبة لأعضاء سلطة ضبط البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية طبقا لنصي المادتين 15 و 19 من القانون 03.2000 المتعلق بالبريد والمواصلات سواء بالنسبة لمجلس السلطة او المدير العام

بالنسبة لثلاثة أعضاء من سلطة ضبط الصحافة المكتوبة طبقا لنص المادة 50 من قانون الاعلام وخمسة أعضاء ضمن تشكيلة سلطة ضبط السمعي البصري طبقا لنص المادة 57 من القانون المتعلق بالنشاط السمعي البصري وبالنسبة لأعضاء الوكالتين المنجميتين وفقا للمادة 38 من قانون المناجم الجديد 05.14 بعدما كان الأعضاء يعينون بمرسوم رئاسي باقتراح من الوزير المكلف بالمناجم طبقا للمادة 48 من القانون 10.01¹²⁷

- بعض الحالات التي تم فيها تقيد سلطة رئيس الجمهورية في التعيين

قد يكون التعيين مقترنا بالاقتراح التي يتم من طرف جهة أخرى فتكون بذلك سلطة التعيين لرئيس الجمهورية مقيدة وقد تكون سلطة التعيين تعبر عن اشكلي لأنه قد سبقه الاختيار من جهة معينة وقد تمنح سلطة التعيين لسلطة أخرى غير رئيس الجمهورية

*** تقيد سلطة التعيين الممنوحة لرئيس الجمهورية بمنح الحق في الاقترا □ لهيئة اخرى**

¹²⁵ القانون 12.08 المؤرخ في 25 يونيو 2008 المعدل و المتمم للأمر 03.03 المؤرخ في 19 يوليو 2003 المتعلق بالمنافسة، ج ر ج ج، العدد 36، الصادرة في 2 يوليو 2008

¹²⁶ المرسوم الرئاسي المؤرخ في 15 جانفي 2013 المتضمن تنصيب أعضاء مجلس المنافسة، ج ر ج ج، العدد 7، الصادرة في 30 جانفي 2013

¹²⁷ خرشي الهام، السلطات الإدارية المستقلة في ظل الدولة الضابطة، أطروحة دكتوراه في القانون العام، جامعة سطيف، كلية الحقوق و العلوم السياسية، السنة الجامعية 2014/2015، □ 155

تجسدت هذه الحالة من خلال مجلس المنافسة الذي كان يعين واحد من أعضائه بناء على اقتراح من وزير الداخلية في ظل الامر 03.03 ولكن الغي هذا الاقتراح بموجب القانون 12.08 من خلال المادة 10 منه. بالنسبة للجنة الاشراف على التأمينات بخصو □ القاضيين المقترحين من المحكمة العليا والخبير في مجال التأمينات المقترح من طرف وزير المالية اما رئيس اللجنة فيقترح من طرف الوزير المكلف بالمالية كما هو الحال بالنسبة لسلطة ضبط الكهرباء والغاز ووكالتي المحروقات فأعضاؤها يعينون بمرسوم من طرف رئيس الجمهورية لكن بناء على اقتراح من وزير القطاع و هو المعمول به كذلك بالنسبة للجنة الوطنية الاستشارية لترقية حقوق الانسان و حمايتها¹²⁸ ام سلطة الصحافة المكتوبة فيقترح كل من رئيس مجلس الامة و رئيس المجلس الشعبي الوطني عضوين غير برلمانيين ليعينهم رئيس الجمهورية بمرسوم رئاسي طبقا للمادة 50 من قانون الاعلام و الامر نفسه بالنسبة لسلطة ضبط السمعي البصري طبقا للمادة 57 من القانون 04.14

* سلطة التعيين مجرد اجراء شكلي

تتطبق هذه الحالة على اجراء تعيين القضاة في بعض سلطات الضبط المستقلة و هي اللجنة المصرفية بالنسبة للقاضيين المنتدبين من المحكمة العليا و مجلس الدولة و اللذين يختارهما الرئيس الأول لهذه المحكمة و رئيس مجلس الدولة بعد استشارة المجلس الأعلى للقضاء و يمكن إضافة الشرط الذي فرضه المشرع في القانون 12.08 المتعلق بالمنافسة و المعدل و المتمم للامر 03.03 و المتعلق بإلزامية تعيين رئيس الجمهورية للرئيس من الفئة الأولى و نائبه من الفئة الثانية و الثالثة على التوالي و ما اشترطه من تعيين رئيس الجمهورية لأمين

¹²⁸ خرشي الهام، السلطات الإدارية المستقلة في ظل الدولة الضابطة، أطروحة دكتوراه في القانون العام، جامعة سطيف،

عام و مقررون بواسطة مرسوم رئاسي و تعيين الوزير المكلف بالتجارة بقرار منه ممثلا عنه و لكن من دون ان يكون لهم حق التصويت¹²⁹

* منح سلطة التعيين لهيئة غير رئيس الجمهورية

تم ذلك بشأن لجنة تنظيم و مراقبة عمليات البورصة حيث منح المرسوم التنفيذي 175.94¹³⁰ بعد الإحالة اليه من طرف المرسوم التشريعي سلطة تعيين رئيس اللجنة للوزير الأول بواسطة مرسوم تنفيذي يتخذ في مجلس الحكومة بناء على اقتراح وزير المالية اما بالنسبة لباقي الأعضاء فيعينون بقرار من وزير المالية باقتراح من وزير العدل بالنسبة للقاضي و عضو يقترحه وزير المالية و أستاذ جامعي يقترحه وزير التعليم العالي، عضو يقترحه محافظ بنك الجزائر، عضو مختار من بين مسيري الأشخا □ المعنية المصدرة للقيم المنقولة، عضو يقترحه المصف الوطني للخبراء المحاسبين و محافظي الحسابات و المحاسبين المعتمدين¹³¹ وتم أيضا بالنسبة للهيئة الوطنية المكلفة بالوقاية من الفساد ومكافحته حيث احالت المادة 18 من قانون الوقاية من الفساد ومكافحته رقم 01.06 المعدل والمتمم الى التنظيم بشأن تنظيم وسير الهيئة ولكن صدر المرسوم الرئاسي 413.06 المتضمن تشكيلة الهيئة¹³² و يرى الأستاذ زوايمية ان طريقة التعيين هذه لا تتلاءم مع الاستقلالية المفروض منحها لهذه السلطة مع غياب دور البرلمان في التعيين باستثناء فيما يتعلق بسلطتي ضبط الصحافة المكتوبة و

¹²⁹ طبقا للمادة 26 من الامر 03.03 و التي عدلت في ظل القانون 12.08 بالمادة 12 و التي حددت عدد المقررين و الشروط الواجبة التوافر فيهم كما يلي " يعين لدى مجلس المنافسة امين عام و مقرر عام و خمسة مقررين بموجب مرسوم رئاسي يجب ان يكونوا حائزين على الأقل شهادة الليسانس او شهادة جامعية ماثلة و خبرة مهنية 5 سنوات"

¹³⁰ المرسوم التنفيذي 175.94 المؤرخ في 13 جوان 1994 المتضمن تطبيق المواد 21، 22، 29 من المرسوم التشريعي 10.93، ج ر ج ج، العدد 41، الصادرة في 26 جوان 1994

¹³¹ خرشي الهام، السلطات الإدارية المستقلة في ظل الدولة الضابطة، أطروحة دكتوراه في القانون العام، جامعة سطيف، كلية الحقوق و العلوم السياسية، السنة الجامعية 2014/2015، □ 156

¹³² المرسوم الرئاسي 413.06 المؤرخ في 22 نوفمبر 2006 المحدد لتشكيلة و تنظيم و كيفية سير الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته، ج ر ج ج، العدد 74، الصادرة في 22 نوفمبر 2006 المعدل و المتمم بالمرسوم الرئاسي 64.12 المؤرخ في 7 فيفري 2012، ج ر ج ج، العدد 8، الصادرة في 15 فيفري 2012

السمعي البصري مؤخرًا بالإضافة إلى طريقة تعيين القاضي المعيبة و الذي كان من المفروض ان يتم تعيينه او انتدابه من المحكمة العليا من خلال رئيسها و الذي يفضل انتخابه¹³³ و هناك حالة أخرى تتعلق بتمثيل وزراء بعينهم مثل تمثيل وزير المالية فيما يتعلق بلجنة الاشراف على التأمينات طبقا للمادة 209 مكرر 2 من القانون المتعلق بالتأمينات 04.06 و ممثل عن وزير المالية ضمن تشكيلة اللجنة المصرفية بعد صدور القانون 04.10¹³⁴

ما يمكن ملاحظته على تشكيلة السلطات الإدارية المستقلة في الجزائر بشأن طريقة التعيين انها لم تخرج عن سلطة الجمهورية الا فيما يتعلق بلجنة تنظيم عمليات البورصة حيث يبقى التميز يخص هذه الأخيرة من حيث طريقة تعيين أعضائها التي اقصت هذا الأخير وقد فسر الأستاذ زوايمية هذا الاقصاء عزوفا من هذا الأخير عن الاكتفاء بمجرد سلطة شكلية في تعيين أعضاء مقترحين من غيره¹³⁵ و لو انه حتى في هذه الحالة فقد بادر بنفسه بتعيين رئيس اللجنة بمرسوم رئاسي¹³⁶ حيث يعد هنا رئيس الجمهورية بقراره الفردي قد تجاوز قرارا تنظيميا و نفس الملاحظة بشأن الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته او فيما يتعلق بتقييد هذه السلطة بمنح الوزراء حق الاقتراح خاصة وزير المالية و وزير الطاقة و المناجم و وزير العدل، وزير العدل، وزير التجارة لكن تبقى بوادر التبعية لرئيس الجمهورية باعتباره مركز النظام الجزائري و باعتبار الحكومة مجرد منفذ لسياسة الرئيس و يمكن ان نتخيل احتمال رفض رئيس الجمهورية لشخص من اقتراح الوزير تغيير هذا الأخير لاقتراحه دون اية مشاكل هذا بالإضافة الى ما يمكن ملاحظته بشأن بعض الهيئات كالهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته و

¹³³ خرشي الهام، السلطات الإدارية المستقلة في ظل الدولة الضابطة، أطروحة دكتوراه في القانون العام، جامعة سطيف، كلية الحقوق و العلوم السياسية، السنة الجامعية 2014/2015، □ 157

¹³⁴ خرشي الهام، نفس المرجع السابق، □ 157

¹³⁵ خرشي الهام، السلطات الإدارية المستقلة في ظل الدولة الضابطة، أطروحة دكتوراه في القانون العام، جامعة سطيف، كلية الحقوق و العلوم السياسية، السنة الجامعية 2014/2015، □ 157

¹³⁶ المرسوم الرئاسي المؤرخ في 15 جانفي 2013 المتضمن تعيين رئيس لجنة تنظيم و مراقبة عمليات البورصة، ج ر ج ج، العدد 6، الصادرة في 27 جانفي 2013

وكالتي المحروقات و الوكالتين المنجميتين و مجلس المنافسة و التي كانت نصو □ انشائها مؤشرا واضحا لتبعيةها للسلطة التنفيذية¹³⁷

كنتيجة تبقى اليات التعيين في الجزائر تحكمها خصائص النظام الدستوري والسياسي الجزائري والتي لا تخرج عن دائرة السلطة التنفيذية وهذا ما يقصي تحقق ضرورات التعدد والحياد ويفقد هذه الهيئات القدر الكبير من الاستقلالية السياسية في مواجهة السلطة التنفيذية بل وحتى في مشاركة رئيسي الغرفتين في مجال التعيين لكن انتماء هؤلاء لنفس التيار السياسي الذي ينتمي اليه رئيس الجمهورية سيضرب الاستقلالية بعمق وبحكم طريقة تشكيله سلطات الضبط المستقلة والتي تخضع لمعيار التعيين في غالبية أعضائها بمرسوم رئاسي و التي تضم في غالبيتها أعضاء من غير المؤسسات و المنظمات المهنية فاعتبرت الأستاذة Nicole Decoopman ان استقلالية هذه السلطات مضمونة في مواجهة الوسط الاقتصادي و لو نسبيا وفق هذا المنظور بل و حتى المعينون في هذا الوسط يعلم اغلبهم انهم يدافعون عن مصلحة عامة و ليس خاصة فهم لا يعتبرون ممثلين بالمعنى السياسي لفئة معينة بحكم ان العبارات المستعملة في غالبية النصو □ هي " اشخا □ مؤهلين" بالإضافة الى منع التعارض بين المصالح بإدخال قواعد التنافي و المنع المؤقت و هذه الأخيرة تضمنها قواعد العهدة¹³⁸

ب- الاستقلالية المرتبطة بالعهدة

لا يقتصر ضمان استقلالية الأعضاء في مواجهة السلطة السياسية على طريقة تشكيله هذه السلطات وكيفيات التعيين وطبيعة الهيئات المعنية فقط وانما يتطلب الامر تطبيق نظام عهدة يسمح بضمان هذه الاستقلالية ويتعلق الامر بالعناصر الأساسية التي تميز هذا النظام وتتمثل في مدتها وإمكانية تجديدها من عدمه بالإضافة الى حصانة الأعضاء ضد العزل التعسفي

¹³⁷ خرشي الهام، السلطات الإدارية المستقلة في ظل الدولة الضابطة، أطروحة دكتوراه في القانون العام، جامعة سطيف، كلية الحقوق و العلوم السياسية، السنة الجامعية 2014/2015، □ 157

¹³⁸ خرشي الهام، السلطات الإدارية المستقلة في ظل الدولة الضابطة، أطروحة دكتوراه في القانون العام، جامعة سطيف، كلية الحقوق و العلوم السياسية، السنة الجامعية 2014/2015، □ 159

وتحديد الحالات التي تتنافى فيها عهدة الأعضاء مع مهام ووظائف أخرى وبالتالي يتطلب الامر وضع القواعد المتعلقة بهذه العناصر لتسمح بتحقيق أكبر قدر من الاستقلالية¹³⁹

1- خصائص العهدة الملائمة لضمان الاستقلالية

أي تحديد الأسس والقواعد التي تضمن أكبر قدر ممكن من الاستقلالية للأعضاء وفي نفس الوقت أداء جيد للوظيفة التي كفوا بها وبالتالي الوصول الى تحقيق الفعالية

-تحديد مدة العهدة يتلاءم مع ضمان الاستقلالية والفعالية في الاداء

اذا كانت العهدة غير محددة المدة فهذا سيكون ضمانا لاستقلالية الأعضاء لكن التعيين مدى الحياة قاعدة لم تطبق بخصو □ نموذج السلطات الإدارية المستقلة فمدة العهدة التي يعمل خلالها أعضاؤها محددة في كل النماذج المدروسة¹⁴⁰ و مع ذلك فيجب الا تكون المدة المحددة للعهدة سببا او عائقا في مواجهة الاستقلالية باعتبار ان مدة العهدة تمثل شرط جوهري لضمان الفعالية لأنها تسمح بضمان استمرارية تدخل اللجنة و قيامها بوظائفها و الا تفقد السبب و الهدف من وجودها و لقد اعتبر الأستاذ jean- louis autin ان الوقت او المدة الزمنية ضرورية خصوصا بالنسبة للاستقلالية العضوية التي ترتبط بأداء السلطة للمهمة المكلفة بها و اضافت الأستاذة Marie- José Guédon ان طول مدة العهدة سيكون له اثر سلبي بالنسبة للذين هم في بداية صناعة مساره المهنى و يبقى من دون اثر بالنسبة لمن هم في نهاية هذا المسار و بالتالي سيكون ذلك محفزا للمحافظة على استقلاليتهم اما قصر المدة كان تكون سنتين مثلا سيكون حافز للتسييس الأعضاء للبقاء في الجهاز¹⁴¹ و بالتالي ف ضمان استقلالية الأعضاء من خلال مدة العهدة يرتبط بأداء السلطة الإدارية المستقلة لمهامها و قد اعتبر الفقه ان مدة 6 سنوات هي المدة الأكثر ملائمة و في نفس الوقت هي الأكثر انتشارا

¹³⁹ خرشي الهام، السلطات الإدارية المستقلة في ظل الدولة الضابطة، أطروحة دكتوراه في القانون العام، جامعة سطيف،

كلية الحقوق و العلوم السياسية، السنة الجامعية 2014/2015، □ 160

¹⁴⁰ سواء بالنسبة للولايات المتحدة الأمريكية او بريطانيا او فرنسا

¹⁴¹ خرشي الهام، السلطات الإدارية المستقلة في ظل الدولة الضابطة، أطروحة دكتوراه في القانون العام، جامعة سطيف،

كلية الحقوق و العلوم السياسية، السنة الجامعية 2014/2015، □ 160

بين مختلف السلطات المستقلة و طبقها المشرع الجزائري عند انشاءه لأول سلطة مستقلة و هي المجلس الأعلى للإعلام¹⁴² و اخر سلطتين انشاهما و هما سلطة ضبط الصحافة المكتوبة و سلطة ضبط السمعي البصري¹⁴³ لكنه لم يعمم نظام العهدة بالنسبة لباقي السلطات التي انشاهها بل حتى انه ميز بين الأعضاء في اطار بعض السلطات حيث فرض بالنسبة لبعضهم نظام العهدة و سكت بخصو □ الباقي دون تقديم أي تفسير

فقد كرس نظام العهدة بالنسبة لأعضاء السلطة ككل وتحقق ذلك بشأن مجلس المنافسة سواء في ظل الامر 03.03 بموجب المادة 25 والتي نصت " يعين رئيس المجلس ونائب الرئيس والأعضاء الاخرون بموجب مرسوم رئاسي لمدة 5 سنوات قابلة للتجديد وتتهى مهامهم بالأشكال نفسها"¹⁴⁴ او في ظل القانون 12.08 المعدل والمتمم لما سبقه لكن هذا الأخير كرس التجديد الدوري كل أربع سنوات في حدود نصف عدد أعضاء كل فئة من الفئات المذكورة في المادة 24 فبموجب هذه التقنية الجديدة التي ادخلها المشرع بالنسبة لمجلس المنافسة نلاحظ ان نصف عدد أعضاء كل فئة يكملون 8 سنوات في اول عهدة ثم تنطبق مدة 4 سنوات على الكل¹⁴⁵

يتمتع أعضاء اللجنة المصرفية بعهدة تمتد الى 5 سنوات طبقا للمادة 106 من الامر 11.03 والتي نصت في فقرتها الأخيرة " يعين أعضاء اللجنة لمدة 5 سنوات..."¹⁴⁶ ما عدا المحافظ

¹⁴² القانون 07.90 المؤرخ في 3 افريل 1990 المتعلق بالإعلام، ج ر ج ج، العدد 14، الصادرة في 4 افريل 1990 الملغى بالمرسوم التشريعي 13.93 المؤرخ في 26 أكتوبر 1993، ج ر ج ج، العدد 69، الصادرة في 27 أكتوبر 1993
¹⁴³ طبقا للمادة 51 القانون العضوي 05.12 المؤرخ في 12 جانفي 2012 المتعلق بالإعلام، ج ر ج ج، العدد 2، الصادرة في 15 جانفي 2012

¹⁴⁴ المادة 25 من الامر 03.03 المؤرخ في 19 يوليو 2003 التعلق بالمنافسة، ج ر ج ج، العدد 43، الصادرة في 20 يوليو 2003

¹⁴⁵ خروشي الهام، السلطات الإدارية المستقلة في ظل الدولة الضابطة، أطروحة دكتوراه في القانون العام، جامعة سطيف، كلية الحقوق و العلوم السياسية، السنة الجامعية 2014/2015، □ 161

¹⁴⁶ الامر 11.03 المؤرخ في 26 غشت 2003 التعلق بالنقد و القرض، ج ر ج ج، العدد 52، الصادرة في 27 غشت 2003

الذي يعد رئيساً لها حيث حددت المادة 22 من القانون 10.90 عهده بستة سنوات ما يمكن فهمه في إطار هذا الاختلاف بين النصوص أن المحافظ يختلف مركزه القانوني من محافظ للبنك إلى رئيس مجلس النقد والقرض واللجنة المصرفية حيث ألغى المشرع نظام العهدة بالنسبة له كمحافظ للبنك و كرئيس لمجلس النقد و القرض اما كرئيس للجنة المصرفية فحدد عهده بخمسة سنوات و معنى ذلك انه يمكن ان يتعرض للعزل كمحافظ للبنك او كرئيس لمجلس النقد و القرض لكن يبقى يمارس العهدة كرئيس للجنة المصرفية¹⁴⁷ لكن يبدو ان المشرع الجزائري سهى في نص المادة 106 عن استثناء المحافظ من نظام العهدة و هذا واضح من صياغة المادة بذكرها "الأعضاء" بمعنى ان المقصود هنا أعضاء اللجنة من دون الرئيس الذي هو في الأصل محافظ للبنك

اما بالنسبة للجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة فقد فرض المشرع نظام العهدة سواء بالنسبة للرئيس او الأعضاء بأربع سنوات طبقاً للمادتين 21 و 22 من المرسوم التشريعي 10.93 المعدل والمتمم بالقانون 04.03 اما اللجنة الوطنية الاستشارية لترقية حقوق الانسان و حمايتها فقد فرض المشرع بالنسبة لها عهدة مقدرة بأربع سنوات و كذلك بالنسبة لخلية معالجة الاستعلام المالي طبقاً للمادة 10 من المرسوم التنفيذي 127.02 المعدل و المتمم¹⁴⁸ اما بالنسبة لأعضاء سلطة ضبط المياه قدرت بخمس سنوات طبقاً للمادة 7 من المرسوم التنفيذي 303.08 و نفس مدة العهدة حددت بالنسبة للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته قابلة للتجديد مرة واحدة طبقاً لنص المادة 5 من المرسوم الرئاسي 413.06 المعدل و المتمم اما سلطتي ضبط الصحافة المكتوبة و السمعي البصري حددت العهدة لكل منهما بستة سنوات غير قابلة

¹⁴⁷ خرشي الهام، السلطات الإدارية المستقلة في ظل الدولة الضابطة، أطروحة دكتوراه في القانون العام، جامعة سطيف، كلية الحقوق و العلوم السياسية، السنة الجامعية 2014/2015، □ 161

¹⁴⁸ خرشي الهام، السلطات الإدارية المستقلة في ظل الدولة الضابطة، أطروحة دكتوراه في القانون العام، جامعة سطيف، كلية الحقوق و العلوم السياسية، السنة الجامعية 2014/2015، □ 162

للتجديد طبقا للمادتين 51 من قانون الاعلام و 60 من القانون المتعلق بنشاط السمعى
البصرى

وقد كرس المشرع نظام العهدة جزئيا بالنسبة للمحافظ رئيس مجلس النقد والقرض ونوابه الثلاثة
لكن بعد صدور الامر 11.03 لم يعد كل أعضاء المجلس يتمتعون باي عهدة ومنه يمكن
ضم مجلس النقد والقرض للفئة الثالثة بينما لم يكرس ذات النظام بالنسبة لسلط ضبط البريد
والمواصلات السلكية واللاسلكية والوكالتين المنجميتين ووكالتي المحروقات وكذا سلطة ضبط
الكهرباء والغاز وسلطة الاشراف على التأمينات و بالتالى فالمشرع في عموم ما كرسه لا يبدو
انه يفضل نظام العهدة حيث لم يلجا الى تجديدها الا بالنسبة لمجلس المنافسة و الذي اخضعه
بعد صدور القانون 12.08 لقاعدة التجديد الدورى¹⁴⁹ و اللجنة المصرفية بالنسبة لأعضائها
من دون الرئيس و بالنسبة للجنة تنظيم و مراقبة عمليات البورصة و التي خرج فيها التنظيم
عن المبدأ المكرس في التشريع و كذا سلطتي ضبط الصحافة المكتوبة و السمعى البصرى و
لا يمكن كما حدد الأستاذ زوايمية إيجاد مبررات لموقف المشرع الجزائرى خلافا لنظيره الفرنسى
او الأمريكى او البريطانى اللذين ساروا على نهج تحديد العهدة على اختلاف مدتها و ذلك ما
يدعم مبدا ضمان استقلالية الأعضاء لحمايتهم من العزل التعسفى خلال العهدة¹⁵⁰ كما ان
المشرع الجزائرى اتبع نظام العهدة قصيرة المدى من 4 الى 5 سنوات بالنسبة للجنة المصرفية
و لجنة تنظيم عمليات البورصة و مجلس المنافسة و لجنة ترقية حقوق الانسان بعد الغائه
المدة الطويلة و المقدرة ب 6 سنوات بالنسبة لمجلس النقد و القرض و إعادة تكريسها بالنسبة
لسلطتي ضبط الصحافة المكتوبة و السمعى البصرى مع عدم قابليتها للتجديد بينما هي قابلة
للتجديد بنص صريح فيما يخص لجنة ترقية حقوق الانسان و مجلس المنافسة قبل تعديل

¹⁴⁹ خرشي الهام، السلطات الإدارية المستقلة في ظل الدولة الضابطة، أطروحة دكتوراه في القانون العام، جامعة سطيف،

كلية الحقوق والعلوم السياسية، السنة الجامعية 2014/2015، □ 162

¹⁵⁰ خرشي الهام، نفس المرجع السابق، □ 162

2008¹⁵¹ و ضمنا فيما يتعلق بلجنة تنظيم عمليات البورصة و اللجنة المصرفية امام سكوت
المشرع

وبالنسبة لمسالة تجديد العهدة من عدمها هي مسالة مرتبطة بسابقتها فهي تشكل ضمانا
إضافية للاستقلالية والتي لا يمكن اهمالها وبالرغم من ذلك نجد ان المشرع أهمل هذه المسالة
كما أهمل سابقتها وقد اعتبر الفقه الفرنسي ان مصطلح مستقلة ينطبق على الهيئة بالمعنى
الدقيق للكلمة عندما ينص القانون صراحة على ان العهدة غير قابلة للتجديد ومثل هذه العبارة
لم ينص عليها المشرع الجزائري الا بخصو □ المجلس الأعلى للإعلام في ظل القانون
07.90¹⁵² وسلطة ضبط الصحافة المكتوبة طبقا لنص المادة 51 من قانون الاعلام 05.12
و سلطة ضبط السمعي البصري من خلال المادة 60 من القانون المتعلق بنشاط السمعي
البصري و كذلك سلطة ضبط المياه التي تجدد عهدة أعضائها مرة واحدة طبقا لنص المادة 7
من المرسوم التنفيذي 303.08¹⁵³

-حالات التنافي واجراء الامتناع

يهدف ادراج حالات التنافي في عضوية السلطات الإدارية المستقلة مع وظائف أخرى الى
حماية الأعضاء من احتمال التأثر بمصالح مختلفة متعارضة مع مبدأ الحياد والموضوعية
خصوصا في مواجهة السوق

* حالات التنافي

و تتعلق بالتعارض مع أي وظيفة أخرى عمومية كانت او خاصة او مع أي نشاط مهني او
عهدة انتخابية و هذا في اطار التنافي الوظيفي او امتلاك الأعضاء لمصالح بصفة مباشرة
او غير مباشرة في القطاع المعني بالضبط و هو يندرج ضمن التنافي المالي و قد يكون نظام

¹⁵¹ حيث كان الامر 03.03 يسمح بتجديد المدة طبقا لنص المادة 24 منه

¹⁵² و الذي ينص على ان العهدة محددة ب 5 سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة

¹⁵³ خرشي الهام، السلطات الإدارية المستقلة في ظل الدولة الضابطة، أطروحة دكتوراه في القانون العام، جامعة سطيف،

كلية الحقوق و العلوم السياسية، السنة الجامعية 2014/2015، □ 163

التنافي مطلق او نسبي¹⁵⁴ و منطق الاستقلالية الذي يحكم السلطات الإدارية المستقلة في مواجهة السلطة السياسية يؤدي الى ادراج مبدأ التنافي بين وظيفة العضو في سلطة الضبط المستقلة و الوظائف الحكومية او البرلمانية من جهة و من جهة ثانية مع العمل في المؤسسات او شركات في القطاع لحماية العضو من خطر الالتقاء مع المصالح في القطاع المعني بالضبط او امتلاك مصالح في القطاع¹⁵⁵ و لقد كرس المشرع الجزائري نظام التنافي بصدور الامر 01.07 المتعلق بحالات التنافي و الالتزامات الخاصة ببعض المناصب و الوظائف¹⁵⁶ بشكل مطلق بالنسبة لأعضاء سلطتي ضبط الكهرباء و الغاز حيث نصت المادة 121 من القانون 01.2002 "تتنافى وظيفة عضو اللجنة المديرة مع أي نشاط مهني او عهدة انتخابية وطنية او محلية او أي وظيفة عمومية او كل امتلاك مباشر او غير مباشر لمنفعة في مؤسسة تابعة لقطاع الطاقة او مؤسسة لها صفة الزبون المؤهل"¹⁵⁷ و وكالتي المحروقات سواء اثناء أداء المهمة في اطار السلطة او بعد انتهاء عضويتهم و حتى سلطة ضبط البريد و المواصلات السلكية و اللاسلكية حيث نصت المادة 18 من القانون 03.2000 "تتنافى وظيفة العضو في المجلس مع أي نشاط مهني او منصب عمومي اخر و كذا مع امتلاك مباشر او غير مباشر للمصالح..."¹⁵⁸ و سلطة ضبط الصحافة المكتوبة و السمعي البصري و فيما يتلق بأعضاء الوكالتين المنجنتين بالنسبة لأعضاء مجلسي ادارتهما بينما اكتفى في حالات أخرى بتقدير نظام التنافي بشكل نسبي بالنسبة للعضو في مجلس المنافسة و هذا وفقا للمادة 29 من الامر

¹⁵⁴ خرشي الهام، السلطات الإدارية المستقلة في ظل الدولة الضابطة، أطروحة دكتوراه في القانون العام، جامعة سطيف،

كلية الحقوق و العلوم السياسية، السنة الجامعية 2014/2015، □ 164

¹⁵⁵ خرشي الهام، نفس المرجع السابق، □ 164

¹⁵⁶ الامر 01.07 المؤرخ في 1 مارس 2007 المتعلق بحالات التنافي و الالتزامات الخاصة ببعض المناصب و الوظائف،

ج ر ج ج، العدد 16، الصادرة في 2 مارس 2007

¹⁵⁷ القانون 01.02 المؤرخ في 5 فيفري 2002 المتعلق بالكهرباء و نقل الغاز بواسطة القنوات، ج ر ج ج، العدد 18،

الصادرة في 6 فيفري 2002

¹⁵⁸ القانون 03.2000 المؤرخ في 5 اوت 2000 المحدد للقواعد العامة المطبقة على البريد و المواصلات السلكية و

اللاسلكية، ج ر ج ج، العدد 48، الصادرة في 6 اوت 2000

03.03 في فقرتها الأخيرة اين نصت على انه تتنافى وظيفة عضو في مجلس المنافسة مع أي نشاط مهني اخر¹⁵⁹ بينما اغفل المشرع مسألة الجمع بين الوظائف في حالات أخرى مثلا أعضاء اللجنة المصرفية في المادة 14 من قانون النقد و القرض بالنسبة للمحافظ و نوابه الثلاث حيث تتنافى وظيفتهم كمحافظ للبنك و كنواب مع عي عهدة انتخابية او تكليف بمهام حكومية و كل وظيفة عمومية

* اجراء الامتناع

و المقصود به تطبيق تقنية من خلالها يتم اقصاء بعض أعضاء السلطات الإدارية المستقلة من المشاركة في المداولات المتعلقة بالمؤسسات محل او موضوع المداولة بحجة وضعيتهم الشخصية اتجاهاها و يقصد من ورائه ضمان حياد و موضوعية الأعضاء و قد كرسه المشرع الجزائري فيما يتعلق بمجلس المنافسة حيث لا يمكن لأي عضو ان يشارك في مداولة تتعلق بقضية له فيها مصلحة او يكون بينه و بين احد أطرافها صلة قرابة الى الدرجة الرابعة او يكون قد مثل او يمثل احد الأطراف المعنية¹⁶⁰ و بالتالي فعلى الأشخا المعنيون ان يعلموا رئيس الهيئة بالمصالح التي يمتلكونها في مؤسسة محل متابعة امام مجلس المنافسة و هذا يدعم ضرورة الحياد و الموضوعية

2- منع العزل التعسفي ضمانا للاستقلالية في ممارسة العهدة

اذا كانت القاعدة عدم منح السلطة التي عينت سلطة العزل فتعد قاعدة لضمان استقلالية الأعضاء فان هذه القاعدة لا يمكن ان تطبق على اطلاقها على اعتبار انه بتوفر مجموعة من الأسباب المشروعة فقد يؤدي ذلك الى عزل العضو¹⁶¹

¹⁵⁹ الامر 03.03 المؤرخ في 19 يوليو 2003 المتعلق بالمنافسة، ج ر ج ج، العدد 43، الصادرة في 20 يوليو 2003

¹⁶⁰ المادة 29 من الامر 03.03 المؤرخ في 19 يوليو 2003 التعلق بالمنافسة، ج ر ج ج، العدد 43، الصادرة في 20 يوليو 2003

¹⁶¹ خرشي الهام، السلطات الإدارية المستقلة في ظل الدولة الضابطة، أطروحة دكتوراه في القانون العام، جامعة سطيف،

كلية الحقوق و العلوم السياسية، السنة الجامعية 2014/2015، □ 167

مدى تكريس المبدأ في نصوص انشاء سلطات الضبط المستقلة

العنصر الجوهري في نظر الفقه لضمان استقلالية الأعضاء في ممارستهم لعهدتهم هو عدم إمكانية عزلهم من مناصبهم لأن هذا العنصر من شأنه طمأنة العضو الى انه يستطيع ممارسة مهامه بكل استقلالية وحرية من دون اهمال إجراءات المسائلة والرقابة القضائية في إطار دولة القانون ودون تخوف من تحكم السياسيين او مجموعات المصالح¹⁶² هذه القاعدة تضع العضو في منأى عن تأثير السلطة التنفيذية بتقرير مبدأ مؤكد مفاده عدم منح الصلاحية للسلطة التي عينت العضو من ان تعزله بكل حرية و هذا المبدأ يعد بمثابة القوة المعاكسة و الضرورية لقوة السلطة المعينة و هي الممنوحة للسلطة التنفيذية فهي تحمي أعضاء السلطات الإدارية المستقلة ليس في مواجهة اخطائهم فقط و انما في مواجهة ضعفهم إزاء الضغط الذي يمكن تمارسه عليهم السلطة التي عينتهم و تحرر ضمايرهم اثناء ممارستهم للعهد¹⁶³ و اذا كان من المفروض مبدئياً ان تكرر النصو □ المنشئة للسلطات الإدارية المستقلة هذا المبدأ فان الواقع يؤكد ندرة هذه النصو □

الحالات التي يكون فيها العزل مشروعاً

لابد من الإشارة الى ان مبدأ عدم إمكانية عزل أعضاء السلطات الإدارية المستقلة بالرغم من انه ضمانة جوهرية لاستقلاليتها فانه لا يأتي على اطلاقه لأنه هناك حالات وشروط حال تحقيقها يكون العزل مشروعاً منها الموضوعية وأخرى شخصية فأما الموضوعية مثلاً نجد توفر حالة من حالات التنافي المنصو □ عليها في النصو □ المنشئة حيث يعد العضو هنا مستقيلاً تلقائياً وهو ما كرسته المادة 12 من قانون المحروقات والمادة 38 من قانون المناجم 05.14 في حالة ارتكاب العضو لجريمة خطيرة او وقوعه تحت طائلة الإفلاس الذي يؤدي الى حرمانه من شغل او ممارسة وظيفة عمومية او تكليف بمهام عمومية وهذه الحالة نص عليها المشرع

¹⁶² خرشي الهام، نفس المرجع السابق، □ 167

¹⁶³ خرشي الهام، السلطات الإدارية المستقلة في ظل الدولة الضابطة، أطروحة دكتوراه في القانون العام، جامعة سطيف،

كلية الحقوق و العلوم السياسية، السنة الجامعية 2014/2015، □ 167

في قانون الكهرباء و الغاز عندما قرر في المادة 123 انه تعلن استقالة أي عضو في اللجنة المديرية صدر ضده حكم قضائي نهائي مغل بالشرف...¹⁶⁴ او في حالة الإصابة بعجز دائم للقيام بوظيفته في اطار السلطة سواء كان العجز جسدي او عقلي اما عن الأسباب الشخصية نتحدث عن سلوك العضو اثناء ممارسته لمهامه خلال العهدة فأحيانا تعلقها النصو □ على صدور أخطاء من العضو و أحيانا تترك هذه الأسباب للسلطة التقديرية للهيئة المعنية و قد يتمثل الخطأ في عدم احترام و تنفيذ الالتزامات الملقاة على عاتق العضو كعدم احترام السر المهني و كرسه المشرع الجزائري بالنسبة لأعضاء وكالتي المحروقات و الوكالتين المنجميتين طبقا للمادة 38 من القانون 05.14 و مجلس المنافسة في المادة 29 من الامر 03.03¹⁶⁵ و كذلك الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته ضمن المادة 23 من القانون المتعلق بالوقاية من الفساد و مكافحته

ما يمكن ان نخلص اليه ان فيما عدا الحالات التي نص عليها المشرع الجزائري صراحة كأسباب للعزل و هي نادرة و ترك ذلك لتقدير السلط التي لها الحق في ذلك بناء على سلطتها التقديرية وفقا للنصو □ العامة المقررة لمختلف الأعباء و الالتزامات المفروضة على العضو سواء كان ذلك مقرر في النصو □ المنشأة او الأنظمة الداخلية لتلك الهيئات لذلك نجد معظم النصو □ المنشأة لهذه السلطات في الجزائر تأتي وفق الصياغة التالية في تحديدها لطريقة العزل " و تنهى مهام العضو بنفس الطريقة التي تم تعيينه بها... " لكن الأهم من ذلك ففي ظل غياب رقابة قضائية معمقة للقاضي المختص لأسباب العزل يمكن ان يكون في ذلك

¹⁶⁴ القانون 10.02 المؤرخ في 5 فيفري 2002 المتعلق بالكهرباء و نقل الغاز بواسطة القنوات، ج ر ج ج، العدد 8، الصادرة في 6 فيفري 2002

¹⁶⁵ حيث نصت المادة 29 من الامر 03.03 المتعلق بالمنافسة في فقرتها الثانية" يلزم أعضاء مجلس المنافسة بالسر المهني"

مساس باستقلالية الأعضاء و هذا ما يوضح نوعا ما هشاشة النظام القانوني لهذه الفئة في الجزائر¹⁶⁶

ثانيا: حدود الاستقلالية الوظيفية

الاستقلالية الوظيفية لها بعدين الأول يرتبط أساسا بالتسيير والتنظيم سواء من الناحية المالية او الإدارية اما البعد الثاني فيتعلق بالمهام التي تؤديها السلطات الإدارية المستقلة وهي ترتبط أساسا بالصلاحيات الموكلة لها إذا ما كانت صلاحيات مستقلة غير مرتبطة بالسلطة السياسية من خلال وجود إجراءات التعقيب والمصادقة وإمكانية الإلغاء ام مقيدة بفعل تدخل السلطة السياسية الممثلة أساسا في السلطة التنفيذية لفرض نوع من التحكم في كيفية اداءها لهذه الصلاحيات

ا-مدى استقلالية سلطات الضبط المستقلة في التسيير المالي والبشري

ترتكز الاستقلالية الوظيفية على عنصر جوهري مهم يمثل القلب النابض لتسيير السلطات الإدارية المستقلة وأدائها لمهامها بشكل جيد وفعال انها الميزانية التي تمثل الوسائل المالية من جهة و طقم المستخدمين و الموظفين اللذين يؤدون الاعمال الإدارية اليومية في اطار هذه الهيات و الذين يمثلون الوسائل البشرية من جهة ثانية¹⁶⁷

1-ميزانية سلطات الضبط المستقلة

ان تقدير استقلالية السلطات الإدارية المستقلة من خلال الميزانية سيكون على مرحلتين مرحلة اقتراح الميزانية ثم مرحلة تنفيذها فالمرحلة الأولى تتعلق بتقدير مدى استقلالية السلطات الإدارية المستقلة بناء على قدرتها في اقتراح الميزانية مقدرة في ذلك مبدا التناسب بين الوسائل المالية التي يجب تمتلكها من خلال الميزانية من جهة والمهام المكلفة بها من جهة ثانية بمعنى هل

¹⁶⁶ خرشي الهام، السلطات الإدارية المستقلة في ظل الدولة الضابطة، أطروحة دكتوراه في القانون العام، جامعة سطيف، كلية الحقوق و العلوم السياسية، السنة الجامعية 2014/2015، □ 170

¹⁶⁷ خرشي الهام، السلطات الإدارية المستقلة في ظل الدولة الضابطة، أطروحة دكتوراه في القانون العام، جامعة سطيف، كلية الحقوق و العلوم السياسية، السنة الجامعية 2014/2015، □ 172

يقتصر مصدر تمويل هذه السلطات على الميزانية السنوية التي تمنحها إياها الدولة بقانون الميزانية ام تعتمد على مصادر تمويلية خاصة تدم استقلالها?¹⁶⁸

-اقترا الميزانية

المبدأ العام الذي يحكم مسألة اقتراح الميزانية هو مروره عبر الحكومة قبل المصادقة عليه نهائيا من قبل البرلمان وحتى ولو اقترحت السلطة نفسها هذه الميزانية فان اقتراحها يمكن ان يخضع للتعديل من طرف الوزير المختص و مسألة الاقتراح ترتبط بالأساس بعلم السلطات المستقلة ذاتها اكثر من اية هيئة أخرى حتى الحكومة بالوسائل المالية اللازمة لأدائها لمهامها فتكون هذه الهيئات اكثر فعالية و استقلالية في أداء وظيفتها اذا ما حدث التوافق بين الوسائل المالية و بين المهام التي كلفها بها المشرع في سوق التطور¹⁶⁹ و من حيث مصادر التمويل فتعرف سلطات الضبط الاقتصادي في الجزائر مصدرين حيث اعترف المشرع الجزائري بالاستقلال المالي لمعظمها فمنحها الحق في ميزانية مقتطعة من ميزانية الدولة و اقر لها سلطة الاستعادة من الاتاوى و الرسوم بمختلف اشكالها حسب القطاع و تتمثل في مجلس المنافسة و الذي يتمتع بميزانية مسجلة ضمن أبواب ميزانية الوزير الأول طبقا للمادة 33 من الامر 03.03 حيث تنص " تسجل ميزانية مجلس المنافسة ضمن أبواب ميزانية مصالح رئيس الحكومة..."¹⁷⁰ لكن لم يمنح له إمكانية استغلال الموارد الخاصة

اما لجنة الاشراف على التأمينات فنصت المادة 209 مكرر 3 على انه " تتكفل ميزانية الدولة بمصاريف تسيير لجنة الاشراف على التأمينات بينما لجنة ضبط الكهرباء و الغاز فهي تمويل أساسا من حصائل نشاط منظومتي الكهرباء و الغاز و تدخل مصاريف سيرها ضمن التكاليف

¹⁶⁸ خرشي الهام، نفس المرجع السابق، □ 173

¹⁶⁹ خرشي الهام، السلطات الإدارية المستقلة في ظل الدولة الضابطة، أطروحة دكتوراه في القانون العام، جامعة سطيف،

كلية الحقوق و العلوم السياسية، السنة الجامعية 2014/2015، □ 173

¹⁷⁰ الامر 03.03 المؤرخ في 19 يوليو 2003 المتعلق بالمنافسة، ج ر ج ج، العدد 43، الصادرة في 20 يوليو 2003

الدائمة للمنظومتين طبقا للمادة 94 من القانون 01.02¹⁷¹ و تعوض المصاريف التي تتحملها اللجنة مقابل الخدمات المؤداة و يمكن ان تمول من تسبيقات من الخزينة قابلة للاسترجاع طبقا للمادة 127 من ذات القانون الانف الذكر و بالرغم من ان نفقات سير اللجنة تعد جزء من التكاليف الدائمة للمنظومتين الا ان وزير الطاقة يوافق على الميزانية التي تعدها اللجنة طبقا لنص المادة و هذا ما يؤكد مصادقة الوزارة الوصية على الميزانية

تعرف سلطة ضبط البريد و المواصلات السلكية و اللاسلكية إضافة الى تمويلها من ميزانية الدولة إمكانية الحصول على موارد أخرى خارجية تأتي أساسا من نشاط القطاع و تشمل على مكافئات مقابل أداء الخدمات و الاتاوى ، مساهمة المتعاملين في تمويل الخدمة العامة للبريد و المواصلات السلكية و اللاسلكية، نسبة مئوية من ناتج المقابل المالي المستحق بعنوان الرخصة و المحددة طبقا لقانون المالية و هي اتاوة سنوية تطبق على المتعاملين أصحاب التراخيص لإنشاء شبكات المواصلات السلكية و اللاسلكية و المقدرة ب 10000 دينار¹⁷²

بينما وكالتي المحروقات طبقا للمادة 12 من القانون 07.05 و بالنظر الى الطبيعة التجارية لهاتين الهيئتين حيث تتمتع بميزانية خاصة و مستقلة و احالت بشأن ذلك المادة 15 من القانون ذاته فتستمد مواردهما الخاصة من عوائد الاتاوات مقابل الخدمات المقدمة و كل عائد مرتبط بنشاطهما مع اشتراط القانون ضرورة مصادقة الوزير المكلف بالمحروقات على ميزانيتي و حصيتي هاذين الوكالتين¹⁷³

-من نظام الرقابة المالية من طرف السلطة التنفيذية الى نظام المسائلة امام البرلمان

¹⁷¹ القانون 01.02 المؤرخ في 5 فيفري 2002 المتعلق بالكهرباء و نقل الغاز بواسطة القنوات، ج ر ج ج، العدد 8، الصادرة في 6 فيفري 2002

¹⁷² المادة 2 من المرسوم التنفيذي 37.03 المؤرخ في 13 جانفي 2003 المحدد لمبلغ الاتاوة المطبقة على المتعاملين أصحاب تراخيص انشاء و استغلال شبكات المواصلات السلكية و اللاسلكية، ج ر ج ج، العدد 4، الصادرة في 22 جانفي 2003

¹⁷³ خرشي الهام، السلطات الإدارية المستقلة في ظل الدولة الضابطة، أطروحة دكتوراه في القانون العام، جامعة سطيف، كلية الحقوق و العلوم السياسية، السنة الجامعية 2014/2015، □ 175

ان تنفيذ الميزانية يتبعه فرض الدولة رقابتها على كيفية صرفها على اعتبار ان الأموال التي تحصل عليها تكون بواسطة اقتطاعات اجبارية من القطاع الخاضع للضبط و على اعتبار ان هذه المداخل هي مقابل اضطلاع سلطات الضبط بوظيفة ترتبط بالمنفعة العامة و هي الاشراف على السوق و خضوع الإيرادات لنظام الرقابة المالية في الدولة بنوعها السابقة و اللاحقة امر حتمي لضمان الاستخدام الشرعي و العقلاني لها و باعتبار ان هذه الرقابة المالية تعتبر نوعا من الوصاية على هذه الهيئات و بالتالي فهي تتعارض مع استقلاليتها اذا وضعنا في الاعتبار ان هذه السلطات رغم نظامها القانوني المتميز تبقى هيأت عمومية تخضع للنظام الرقابي الذي تخضع له الهيئات العمومية الكلاسيكية و بالتالي فهي تخضع لنظام الرقابة المالية اللاحقة لكل من مجلس المحاسبة و المفتشية العامة للمالية على أساس نصو □ قوانين انشاء هذه السلطات و تلك المتعلقة باختصاصا □ المفتشية العامة و مجلس المحاسبة و الرقابة البعدية
لصرف الأموال¹⁷⁴

و تمارس الرقابة من طرف البرلمان في مرحلتين الأولى عند عرض مشروع قانون المالية و المرحلة الثانية عند عرض التقرير السنوي للهيئة الذي يمكن ان يتبع بسماع رئيس الهيئة امام اللجان الرلمانية المتخصصة مباشرة و الهدف من هذه الاليات تفعيل مسالة تسيير الميزانية و التدخل بصفة عامة كما يؤدي في نفس الوقت الى متابعة و تحسين نشاط الضبط و تقويمه كما قد يؤدي الى اثاره مسؤولية هيأت الضبط بفتح تحقيق بواسطة اللجان البرلمانية¹⁷⁵

ب-ملائمة الوسائل البشرية مع أداء المهام

ان أداء سلطات الضبط المستقلة لمهامها بنجاحة يتطلب وسائل بشرية قادرة على ذلك و التي تشمل الأعضاء و طقم المستخدمين و الموظفين و العمال اللذين يساهمون في اعداد الملفات و البحث عن المعلومات و احتياجات السلطات الإدارية المستقلة من الوسائل البشرية يختلف

¹⁷⁴ خرشي الهام، نفس المرجع السابق، □ 176

¹⁷⁵ خرشي الهام، السلطات الإدارية المستقلة في ظل الدولة الضابطة، أطروحة دكتوراه في القانون العام، جامعة سطيف،

كلية الحقوق و العلوم السياسية، السنة الجامعية 2014/2015، □ 177

و يتعدد باختلاف مجال عمل و مهام هذه السلطات و يتوقف على الموارد المالية المتوفرة في ميزانية هذه السلطات¹⁷⁶

1-مدى استقلالية السلطات الإدارية المستقلة في توظيف ما يتناسب ومهامها من

مستخدمين

هناك السلطات العاملة في المجال الحقوقي مثلا الوسيط و اللجنة الوطنية للمعلوماتية و الحريات و السلطات الحامية لحقوق مختلف الفئات الاجتماعية كالمستهلك و الطفل و التي تحتاج الى العمل الميداني لجمع المعلومات و الكشف عن الحقائق و أخرى تنشط في المجال الاقتصادي و المالي و مجال السمعي البصري و تحتاج الى خبراء و تقنيات عالية المستوى و هذا النوع من التخصص يتطلب أجور مرتفعة تتناسب مع العروض المقدمة في السوق او القطاع بينما في المقابل يوجد سلطات إدارية مستقلة لا تملك الوسائل المالية التي تسمح لها بتوفير هذه التقنيات العالية و المتكافئة مع المهام المسندة اليها و بالتالي فتلجا الى مواجهة هذا العجز باستعمال تقنيات الانفصال او التعاقد¹⁷⁷ حيث يتلقى الموظف اجره من الهيئة المستخدمة الجديدة أي السلطة الإدارية المستقلة و تقنية التسخير او الوضع تحت التصرف. اما من حيث حرية تسيير طقم المستخدمين فتتمتع معظم السلطات الإدارية المستقلة بالحرية في تسيير و تنظيم المصالح الإدارية و التقنية و تحديد مهام المستخدمين لديها و تصنيفهم و تحديد رواتبهم و يكون تحت سلطة رئيس الهيئة فمثلا قانون تنظيم البورصة يمنح حق تحديد مهام و صلاحيات المصالح الإدارية و التقنية للجنة لرئيس اللجنة و وضع النظام الأساسي للمستخدمين بنظام¹⁷⁸ و هو الامر المطبق تقريبا لباقي السلطات الإدارية المستقلة

2-صعوبة ضمان استقلالية طقم المستخدمين لدى الهيئة

¹⁷⁶ خرشي الهام، نفس المرجع السابق، □ 178

¹⁷⁷ خرشي الهام، السلطات الإدارية المستقلة في ظل الدولة الضابطة، أطروحة دكتوراه في القانون العام، جامعة سطيف، كلية الحقوق و العلوم السياسية، السنة الجامعية 2014/2015، □ 178

¹⁷⁸ المادة 29 من المرسوم التشريعي 10.93 المؤرخ في 23 ماي 1993 المتعلق ببورصة القيم المنقولة العدل و المتمم، ج ر ج ج، العدد 34، الصادرة في 24 ماي 1993

إذا كانت المسألة لا تثير اشكال في مواجهة الموظفين لدى هذه الهيئات و اللذين يتلقون اجورهم منها فان الامر يصعب بالنسبة للكفاءات المسخرة من جهات أخرى كإدارات الدولة او القطاع الخا □ خصوصا وفق تقنية الوضع تحت التصرف و لذلك يقترح البعض في ظل غياب الوسائل المالية الكافية لتوظيف السلطات الإدارية المستقلة لموظفيها الخاصين اخضاع المستخدمين لدى هذه الهيئات لنفس الالتزامات التي يخضع لها الأعضاء بوضعها نظاما داخليا يحدد الالتزامات المفروضة على الأعضاء و المستخدمين و المتعلقة بالسر المهني و الحياد و الشفافية و الموضوعية¹⁷⁹

ج- تأثير تمتع السلطات الإدارية المستقلة بالشخصية المعنوية على مدى استقلاليتها

بالعودة الى التشريع الفرنسي و باعتبار فرنسا هي مهد تطور هذه الهيئات فيرى الفقه ان منح بعض السلطات الإدارية المستقلة الشخصية المعنوية هو مؤشر على ان المشرع يريد التأكيد على استقلالية هذه السلطات على اعتبار انه من بين اهم الخصائص التي تميز هذه الفئة بالرغم من استقلاليتها انها لا تتمتع بالشخصية المعنوية بإجماع الفقه والقضاء لكن قد يظهر اشكالا يتعلق بإمكانية الحاق سلطات الضبط المستقلة المتمتعة بالشخصية المعنوية بفئة المؤسسات العمومية وهنا اعتبرت الأستاذة Fabrice Melleray ان هذا العنصر قد احدث ازمة في مفهوم المؤسسات العمومية بينما رأى جانب اخر من الفقه انها انعكاس لإرادة إعادة ادماجها المؤسساتاتي في الهيكل التنظيمي للإدارة الكلاسيكية لكن Michel Degoffe اعتبرت ان المشرع لم تتجه ارادته الى انشاء مؤسسات عمومية لان خصائص هذه الأخيرة ليست كافية و ملائمة و لأنه يبحث عن استقلالية اكبر من تلك التي يمنحها لسابقتها¹⁸⁰

¹⁷⁹ خرشي الهام، السلطات الإدارية المستقلة في ظل الدولة الضابطة، أطروحة دكتوراه في القانون العام، جامعة سطيف، كلية الحقوق و العلوم السياسية، السنة الجامعية 2014/2015، □ 180

¹⁸⁰ خرشي الهام، السلطات الإدارية المستقلة في ظل الدولة الضابطة، أطروحة دكتوراه في القانون العام، جامعة سطيف، كلية الحقوق و العلوم السياسية، السنة الجامعية 2014/2015، □ 180

بالرجوع الى المشرع الجزائري نجد انه قد الحق خاصية الشخصية المعنوية بكل سلطات الضبط الاقتصادي ماعدا مجلس النقد و القرض و اللجنة المصرفية و بالتالي فهل قصد المشرع الجزائري من هذا المنحى منح هذه الهيئات حرية اكبر سواء من الناحية المالية او الإدارية او من ناحية تحملها المسؤولية عن اعمالها ام قصده ذهب في اتجاه معاكس؟ و هنا يرى الأستاذ زوايمية ان منح المشرع للشخصية المعنوية قد يثير اشكالا قانونيا يتعلق بتحديد التكيف او التصنيف القانوني لهذه السلطات في مواجهة نظرية الأشخا □ العمومية اذ ان القانون الإداري الكلاسيكي يصنف الأشخا □ المعنوية الى الدولة و المجموعات المحلية و المؤسسات العمومية فاين موقع هذه السلطات من بين هذه الفئات الا اذا كان مقصد المشرع يتعلق بفئة قانونية خاصة تتميز بطبيعة مميزة و تقدم خصائص خاصة و بالرغم من خضوعها للرقابة القبلية و البعدية لصرف ميزانيتها فيبدو ان منح الشخصية المعنوية لهذه الهيئات يظهر تردد المشرع الجزائري بين خلق هيأت جديدة مؤسسة على فلسفة الاستقلالية في اطار متطلبات الضبط الاقتصادي و بين ادماجها في فئة المؤسسات العمومية الكلاسيكية¹⁸¹

د-مدى استقلالية السلطات الإدارية المستقلة من خلال سلطتها في وضع النظام الداخلي و التقرير السنوي

سنقوم بتحديد مدى حرية سلطات الضبط المستقلة في وضعها لنظامها الداخلي و مضمونه و من يملك سلطة وضعه إضافة الى انه تلتزم هذه السلطات الإدارية المستقلة وفقا لقوانين انشائها و أنظمتها الداخلية لإصدار تقارير سنوية تعرض من خلالها نشاطها و تدخلاتها خلال السنة وفقا لطبيعة مهامها و مدى فعاليتها و التوصيات التي تقدمها الامر الذي يستدعي دراسته فيما يتعلق بمضمونه و الى من تقدمه سلطات الضبط المستقلة و لماذا.

1- غياب الحرية المطلقة للسلطات الإدارية المستقلة في وضع نظامها الداخلي

¹⁸¹ خرشي الهام، السلطات الإدارية المستقلة في ظل الدولة الضابطة، أطروحة دكتوراه في القانون العام، جامعة سطيف، كلية الحقوق و العلوم السياسية، السنة الجامعية 2014/2015، □ □ 180 و 181

عادة ما تنص القوانين المنشئة للسلطات الإدارية المستقلة على عناصر أساسية و محورية لتنظيم هذه السلطات و هيكلتها و تنظيمها و صلاحياتها لكنها تكتف فيما يتعلق بالقواعد و الإجراءات المتعلقة بسير العمل داخل هذه السلطات بإحالة الامر اليها في وضع نظامها الداخلي و في حالات أخرى تترك السلطة التشريعية الحرية الكاملة لهذه السلطات لتضع هذا النظام بمحض ارادتها و أحيانا تشترك معها السلطة التنفيذية من خلال المصادقة عليه من طرفها و نادرا ما تحيل السلطة التنفيذية الى وضع هذا النظام الداخلي مباشرة و بالتالي فهي صاحبة الاختصاص في وضعه و المصادقة عليه و هذا ما يبرز تبعية السلطة الإدارية المستقلة للسلطة التنفيذية في هذا المجال¹⁸²

-مضمون النظام الداخلي

يشمل النظام الداخلي القواعد المتعلقة بحالات التنافي و لو تم النص عليها في النص المنشئ إضافة الى بعض الإجراءات الداخلية مثلا للتصريح بالحالة و كيفية عزل العضو الذي يجد نفسه في حالة من تلك الحالات الى جانب بعض القواعد التقنية التي توضح سير العمل و كيفية سير المداولات و نصاب الأعضاء الحاضرين و كيفية التصويت و نسبه و فترة المداولات و الالتزام بالسر المهني كما قد ينص النظام الداخلي على طريقة سير الهيئة و نظام الأجور¹⁸³

-من يضع النظام الداخلي؟

بالنظر الى الاستقلالية التي تتمتع بها السلطات الإدارية المستقلة فهي لا تخضع لأية رقابة تدرجية مباشرة من طرف السلطة التنفيذية و بالتالي لها سلطة وضع نظامها الداخلي لكن يوجد استثناء عن هذا المبدأ و بناء عليه تصنف السلطات الإدارية المستقلة الى فئتين فئة تملك

¹⁸² خرشي الهام، السلطات الإدارية المستقلة في ظل الدولة الضابطة، أطروحة دكتوراه في القانون العام، جامعة سطيف،

كلية الحقوق و العلوم السياسية، السنة الجامعية 2014/2015، □ 183

¹⁸³ خرشي الهام، نفس المرجع السابق، □ 183

وضع نظامها الداخلي و أخرى جردت من هذه الصلاحية لصالح السلطة التنفيذية فيما يخص الفئة الأولى نجد مجلس النقد و القرض حيث نصت المادة 60 من الامر 11.03 يضع المجلس نظامه الداخلي¹⁸⁴ و لجنة تنظيم و مراقبة عمليات البورصة¹⁸⁵ و سلطة ضبط البريد و المواصلات السلوكية و اللاسلوكية حيث نصت المادة 20 من القانون 03.2000 "تعد السلطة نظامها الداخلي و يحدد هذا النظام على وجه الخصوص تنظيمها و عملها و حقوق و واجبات أعضاء المجلس و المدير العام و كذا القانون الأساسي لمستخدميها"¹⁸⁶ و لجنة ضبط الكهرباء و الغاز طبقا لنص المادة 126 من القانون 01.02 و التي تمنح للجنة سلطة المصادقة على نظامها الداخلي و سلطة ضبط السمعي البصري طبقا لنص المادة 55 في فقرتها الأخيرة من قانون السمعي البصري و الامر نفسه بالنسبة لوكالات المحروقات طبقا للمادة 12 من القانون 07.05 المعدل و المتمم و غيرها من سلطات الضبط المستقلة التي تملط الحرية المطلقة في وضع نظامها الداخلي اما الفئة الثانية فهي تلك التي تتدخل السلطة التنفيذية مباشرة في وضع نظامها الداخلي فتجد مجلس المنافسة و الذي سحب منه المشرع سلطة وضع نظامه الداخلي و التي كانت مكرسة بموجب الامر 06.95 حيث كانت المادة 34 منه تنص على ان " يحدد النظام الداخلي لمجلس المنافسة بمرسوم رئاسي بناء على اقتراح رئيس مجلس المنافسة و بعد مصادقة المجلس عليه"¹⁸⁷ و يمكن ان يفسر هذا

¹⁸⁴ الامر 11.03 المؤرخ في 26 غشت 2003 التعلق بالنقد و القرض، ج ر ج ج، العدد 52، الصادرة في 27 غشت 2003

¹⁸⁵ المادة 26 من المرسوم التشريعي 10.93 المؤرخ في 23 ماي 1993 المتعلق ببورصة القيم المنقولة المعدل و المتمم، ج ر ج ج، العدد 34، الصادرة في 23 ماي 1993

¹⁸⁶ القانون 03.2000 المؤرخ في 5 اوت 2000 المحدد للقواعد العامة المطبقة على البريد و المواصلات السلوكية و اللاسلوكية، ج ر ج ج، العدد 48، الصادرة في 6 اوت 2000

¹⁸⁷ خرشي الهام، السلطات الإدارية المستقلة في ظل الدولة الضابطة، أطروحة دكتوراه في القانون العام، جامعة سطيف، كلية الحقوق و العلوم السياسية، السنة الجامعية 2014/2015، 185 □

التراجع بإرادة المشرع في جعل هذا المجلس تحت وصاية الحكومة و بالتالي تم تحويله كما وصفه الأستاذ زوايمية مؤسسة عمومية ذات طبيعة خاصة¹⁸⁸

2-التقرير السنوي

تعتمد سلطات الضبط المستقلة على التقارير السنوية من اجل تفصيل الأمور و المسائل المتعلقة بأدائها لمهامها و كذلك من اجل وضع السلطات العمومية و الراي العام في الصورة حول وضعية القطاعات الاقتصادية و الاجتماعية بصفة عامة و تعد هذه التقارير السنوية وسيلة لإضفاء المشروعية على وجود هذه الهيئات¹⁸⁹

-مضمون التقرير السنوي

تمتلك السلطة الإدارية المستقلة السلطة التقديرية في كيفية صياغة تقريرها السنوي فبعضها يكون بشكل بسيط اما بعض السلطات الاخرة فتكزن تقاريرها مفصلة ومعمقة مثلا مجلس المنافسة او لجنة تنظيم عمليات البورصة حيث ان تقريرها لسنة 2010 احتوى على 9 فصول

-لماذا توجه التقارير السنوية للسلطات الإدارية المستقلة و لماذا؟

معظم تقارير سلطات الضبط المستقلة في الجزائر توجه الى رئيس الجمهورية مثل لجنة تنظيم عمليات البورصة و مراقبتها وفقا للمادة 30 في فقرتها الأخيرة من القانون 04.03 و لجنة ضبط الكهرباء و الغاز¹⁹⁰ و سلطة ضبط البريد و المواصلات السلكية و اللاسلكية باستثناء مجلس المنافسة و الذي يرسل تقريره السنوي الى البرلمان و رئيس الجمهورية و الوزير المكلف بالتجارة¹⁹¹

¹⁸⁸ خرشى الهام، السلطات الإدارية المستقلة في ظل الدولة الضابطة، نفس المرجع السابق، □ 185

¹⁸⁹ خرشى الهام، نفس المرجع السابق، □ 186

¹⁹⁰ طبقا للمادة 115 من القانون 01.02 المؤرخ في 5 فيفري 2002 المتعلق بالكهرباء و نقل الغاز بواسطة القنوات، ج ر

ج ج، العدد 8، الصادرة في 6 فيفري 2002

¹⁹¹ المادة 27 فقر 1 و 2 من الامر 03.03 المؤرخ في 19 يوليو 2003 التعلق بالمنافسة، ج ر ج ج، العدد 43، الصادرة

في 20 يوليو 2003

وسلطة ضبط الصحافة المكتوبة وفقا للمادة 43 من قانون الاعلام 05.12 وسلطة ضبط السمعي البصري طبقا للمادة 86 من القانون المتعلق بنشاط السمعي البصري وتعد هذه التقارير بما تتضمنه من تفاصيل حول واقع القطاع الخاضع للضبط وسيلة اعلام للهيئة الموجه اليها ووسيلة تبرير نشاط الهيئة من اجل الوصول الى تدعيم مشروعيتها

الفصل الثاني: الاعتراف التشريعي لسلطات الضبط المستقلة

يعتبر مصطلح السلطات الإدارية المستقلة مصطلحا غامضا وليس من السهل فهمه بمجرد التمعن فيه وبالنظر على حدائته فانه يثير اشكالا وفي نفس الوقت صعوبات فيما يتعلق بالاعتراف التشريعي وموقع هذه الهيئات بالنسبة للنظام المؤسساتي للدولة

بالنظر الى الصلاحيات والسلطات الواسعة لهذه الهيئات فهذا يطرح وضعية هذه الصبغة الإدارية الجديدة بالنسبة للدستور إضافة الى مشروعية انشاء هذه السلطات خاصة في القانون الجزائري والذي شهد غياب أي اجتهاد قضائي او اداري بشأنها خاصة انه نجد مشروعية انشاء سلطات الضبط المستقلة تتأرجح بين السلطة التشريعية ممثلة في البرلمان وفي رئيس الجمهورية وبين السلطة التنفيذية و التي أحال اليها المشرع الجزائري بشكل كبير بعد سنة 2002 حيث تم انشاء سلطات قطاعية في هذا المجال بالنظر الى ان رئيس الجمهورية يعتبر اعلى الهرم في السلطة التنظيمية¹⁹²

وهذا يوجبنا بالضرورة الى البحث في تكييفها القانوني من حيث مكانتها ضمن النظام الإداري للدولة وهذا بالاستناد الى حجة انها سلطات عامة وتكمن الأهمية في استمرار الجدل الفقهي حول موضوع السلطات الإدارية المستقلة خاصة بالنظر الى مواصلة المشرع في إطلاق

¹⁹² شرع قدور، الطبعة القانونية للسلطات الإدارية المستقلة، أطروحة دكتوراه في القانون العام، تخصص القانون العام الاقتصادي، جامعة غرداية، كلية الحقوق و العلوم السياسية، السنة الجامعية 2019/2020، □ 78

تكيفيات مختلفة على بعض الهيئات وتعدد مسمياتها من هيئة ولجنة، مجلس، سلطة، وكالة إضافة الى غياب تكييف قانوني صريح للبعض الاخر رغم حساسية مسألة التكييف¹⁹³ ووفقا لما سبق وبالنظر الجدل والاشكال المطروح حول هذه الهيئات فيما يخص مسألة التكييف قمنا بتقسيم هذا الفصل الى مبحثين، المبحث الأول: السلطات المخولة لسلطات الضبط المستقلة و مطابقتها لأحكام الدستور، المبحث الثاني: مشروعية انشاء سلطات الضبط المستقلة و تكييفها القانوني

المبحث الاول: السلطات المخولة لسلطات الضبط المستقلة ومطابقتها لأحكام الدستور

ان الدستور الجزائري يقسم السلطات العامة الى ثلاث سلطات ولا يعطي تعريف للسلطات الإدارية المستقلة وبالتالي فهل يعتبر وجود هذه السلطات خرقا لأحكام هذا التشريع الأساسي بالرغم من كونها تتمتع بالسلطة التنظيمية والقمعية وعليه فلا بد من تحديد موقفها من مبدأ الفصل بين السلطات وكذا البحث عن مكانتها خاصة في ظل وجود اشكال اعتبارها كسلطة رابعة

لا بد من الإشارة الى ان هذه الهيئات تعتبر تجسيد لحاجة ملحة تكفل حقوق المواطنين فبالرجوع الى مبدأ الفصل بين السلطات وباعتباره الأرضية او أساس الحكم الديمقراطي فهذا يوضح ضرورة تسليط الضوء حول طبيعة سلطات الضبط المستقلة في ظل الدستور وكيف يمكن ادراج هذه الهيئات في النظام القانوني للدولة (المطلب الأول)

اما فيما يخص عنصر مشروعية الاختصاصات التي تتمتع بها السلطات الإدارية المستقلة فهل يمكنها ان تكون الا سلطة تنظيمية تنفيذية تابعة للسلطة التنفيذية بحيث تتعلق بتدابير

¹⁹³ كريمة بوطابت، الطبيعة القانونية للسلطات الإدارية المستقلة في الجزائر و الأنظمة المقارنة، مجلة العلوم القانونية و

ذات أهمية محدودة سواء بالنسبة لمجال تطبيقها او بالنسبة لمحتواها فالأمر يتعلق بسلطة تنظيمية جد ضيقة و متخصصة¹⁹⁴

و عليه فتستمد دستورية الاختصاص الذي تمارسه بحكم تخصصها و متطلبات عدم التحيز فان البحث عن تحقيق عدم التحيز الإداري و محاولة استبعاد التسييس المتزايد للإدارة الكلاسيكية هو اهم باعث لمنح بعض الاختصاصات لسلطات الضبط المستقلة و هو ما يعطي ضمانات اكبر في محاولة فصلها عن الضغوطات المنجمة عن السلطة السياسية و من تم عدم تحيزها (المطلب الثاني)¹⁹⁵

المطلب الاول: موقف الدستور من سلطات الضبط المستقلة

ان طابع الاستقلالية الذي تتمتع به سلطات الضبط المستقلة يجعلها تتموقع خارج السلطة الرئاسية و الوصاية الإدارية لكن بالعودة الى احكام الدستور نجد ان الوزير الأول يمارس السهر على حسن سير الإدارة العمومية و هو ما يضيف مدلول تبعية الإدارة العمومية الى الوزير الأول و هو مبدا يرمي الى حسن سير المرفق العام ووحدة السلطة التنفيذية مع الإشارة الى ان منح هذه الهيئات سلطات واسعة مقارنة بتلك الممنوحة للمؤسسات الإدارية التقليدية و التي تمس أساسا بالاختصاصات الممنوحة للسلطة التنفيذية و السلطة القضائية و التشريعية في بعض الأحيان و هو ما يعد خرقا لذات المبد الدستوري السالف ذكره و هو "الفصل بين السلطات" فمن جهة تعتبر سلطات الضبط المستقلة منفصلة عن السلطات الثلاث و في نفس الوقت تملك اختصاصات تشبه تلك المخولة للسلطة المركزية¹⁹⁶

¹⁹⁴ شرع قدور، الطبيعة القانونية للسلطات الإدارية المستقلة، أطروحة دكتوراه في القانون العام، تخصص القانون العام الاقتصادي، جامعة غرداية، كلية الحقوق و العلوم السياسية، السنة الجامعية 2019/2020، ص 78
¹⁹⁵ وليد بوجملين، سلطات الضبط الاقتصادي في القانون الجزائري، رسالة ماجستير في الحقوق، تخصص الدولة و المؤسسات العمومية، جامعة الجزائر، كلية الحقوق و العلوم الادارية، السنة الجامعية 2006/2007، ص 27
¹⁹⁶ شرع قدور، الطبيعة القانونية لسلطات للسلطات الإدارية المستقلة، أطروحة دكتوراه في القانون العام، تخصص القانون العام الاقتصادي، جامعة غرداية، كلية الحقوق و العلوم السياسية، السنة الجامعية 2019/2020، ص 79

الفرع الاول: مكانة سلطات الضبط المستقلة من مبدأ الفصل بين السلطات

ارتبط مبدأ الفصل بين السلطات باسم الفقيه "مونتيسكيو" و الذي كان له الفضل في ابرازه كمبدأ أساسي لتنظيم العلاقة بين السلطات العامة و منع الاستبداد بالسلطة و ينطلق الفقيه من فكرة تقسيم وظائف الدولة الى ثلاث: وظيفة تشريعية و وظيفة تنفيذية و وظيفة قضائية بمعنى سلطة صنع القانون و سلطة تنفيذه و سلطة البث في الخلافات التي تنشأ عن مخالفة احكامه اثناء القيام بتلك الوظائف لكن الفكرة الأساسية انه قد يساء استخدام السلطة من طرف الجهة او الهيئة المختصة بها و تجنباً للوقوع في ذلك يقتضي الامر إقامة توازن بين السلطات من غير ان يكون باستطاعة احداها شل اعمال الأخرى عندما تمارس عملاً له علاقة بأعمال الأخرى¹⁹⁷. غير انه لمبدأ الفصل بين السلطات مزايا جمة منها صيانة الحريات و منع الاستبداد، المساهمة في تحقيق الدولة القانونية، و كذا جني فوائد تقسيم وظائف الدولة و الذي ينتج عنه اتقان كل سلطة لعملها و القيام بها على اكمل وجه كما يحقق حسن سير العمل في المجالات الرئيسية في الدولة أي التشريعية و التنفيذية و القضائية¹⁹⁸ و انطلاقاً من هذه الفكرة و في سبيل تحقيق المصلحة العامة فان التحول العميق الذي طبع الدولة الحديثة (الضابطة) اثر فشل الدولة المتدخلة أدى الى ظهور السلطات الإدارية المستقلة كوسيلة جديدة في التدخل العمومي بعد عجز الطرق التقليدية و هو ما يمكن اعتباره كنهج جديد لممارسة الاختصاص □ و عليه فان بطء سير اعمال الإدارة التقليدية و تأخر القضاء في اصدار احكامه يشكلان العامل الرئيسي لظهور هيأت الضبط المستقلة باعتبار هذه الأخيرة متحررة عملياً من قيد البيروقراطية و الضغوط التي تصقل كاهل الإدارة التقليدية مما جعلها تتصرف بشكل اسرع في اصدار قراراتها مقارنة بالإدارة المركزية¹⁹⁹

197 مولود ديدان مباحث في القانون الدستوري و النظم السياسية، دار بلقيس، الجزائر، 2009، ص 126

198 مولود ديدان، نفس المرجع السابق، ص 130

199 شرع قدور، الطبيعة القانونية للسلطات الإدارية المستقلة، أطروحة دكتوراه في القانون العام، تخصص القانون العام الاقتصادي، جامعة غرداية، كلية الحقوق و العلوم السياسية، السنة الجامعية 2019/2020، ص 81

كما تجدر الإشارة الى ان إجراءات العمل المبسطة التي تعتمد عليها السلطات الإدارية المستقلة تسمح لها بحل النزاعات القائمة واللجوء الى فرض العقوبات المناسبة بشكل أسرع من القضاء الجزائي المثقل بالملفات والخاضع للعديد من الضغوطات المتعلقة بإجراءات المحاكمة الجزائية²⁰⁰ وهذا ما يثير اشكالا حول مكانة السلطات الإدارية المستقلة من مبدا الفصل بين السلطات

ان مبدا الفصل بين السلطات الذي تقره غالبية الدساتير لا يعني ثلاثية السلطات بل المعنى وجود سلطات تستأثر و تختص بصلاحيات دوت سواها من باقي السلطات فلا يمكن الحديث عن ثلاثية السلطة على سبيل الجزم اذ يوجد هيأت منصو □ عليها في الدستور و نقصد بالدستور هنا على سبيل العموم دون تحديد دولة معينة فرغم النص عليها لا نجد لها مكانا في بعض النماذج الموجودة و بالتالي نستخلص ان مبدا الفصل بين السلطات له الصفة الإلزامية و ليس ثلاثية السلطة و بالتالي فمكانة وجود السلطات الإدارية المستقلة لا تطرح اشكالا ضمن الهندسة الدستورية من حيث ضرورة وجود سلطات ثلاث او اكثر فمختلف الصلاحيات و المهام يجب ان تحدد و تفصل دون وجوب توزيعها على ثلاث هيأت خاصة و متخصصة²⁰¹. كما ان فكرة السلطات الإدارية المستقلة ليست امرا جديدا في القانون الإداري الا ان فكرة تحقيقها لمبدا الفصل بين السلطات و المقصود هنا السلطات التقليدية تطرح اشكالا حول مكانة هذه الهيأت ضمن الهندسة الدستورية للدولة ففكرة الفصل بين السلطات خصوصا سلطات الهيأت الإدارية المستقلة تعني عدم تبعيتها لا للسلطة التنفيذية و لا للسلطة التشريعية و حتى السلطة القضائية فبالرجوع الى التشريع الفرنسي نجد ان السلطات الإدارية المستقلة ظهرت و تزايد عددها بعد عام 1975 فهي من اول الدول التي اخذت بهذه الفكرة و التي من

²⁰⁰ زين العابدين بلماحي، النظام القانوني للسلطات الإدارية المستقلة (دراسة مقارنة)، رسالة دكتوراه في القانون العام،

جامعة ابي بكر بلقايد، كلية الحقوق و العلوم السياسية، تلمسان، السنة الجامعية 2015/2016، □ 36

²⁰¹ عيساوي عز الدين، المكانة الدستورية للهيأت الإدارية المستقلة: مال مبدا الفصل بين السلطات، مجلة الاجتهاد القضائي،

مخبر أثر الاجتهاد القضائي على حركة التشريع، العدد4، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 1 مارس 2008، □ 206

صفاتها الاستقلالية الا انها لا ترتبط باي شكل من الاشكال مع البرلمان فهي غير ملحقة به
او تابعة له²⁰²

اما بالحديث عن مكانتها في الدستور فقد فصل المجلس الدستوري الفرنسي ولو بصورة ضمنية
بشأن وجود السلطات الإدارية المستقلة وهذا من خلال فحصه للنصو □ الأولى المتعلقة
بإنشائها حيث انه لم يبدي أي ملاحظة بشأن دستوريته²⁰³ رغم التعارض الواضح بين فكرة
الاستقلالية بما تتضمنه من غياب التبعية للإدارة المركزية وبين النصو □ الدستورية

و من خلال دراسة قام بها الفقيه chevalier فيما يخص رهانات إزالة التنظيم لاحظ ان
الهيئات الإدارية المستقلة تستخلف السلطة التنفيذية في العديد من المجالات الحساسة و بالتالي
نجد بعض الغموض فيما يقرره المجلس الدستوري فهو يدخلنا ضمن اطار الجهاز الإداري
حيث أجاز للمشرع ان يكلف سلطة إدارية مستقلة بالسهر على احترام المبادئ الدستورية و
المتعلقة بالاتصالات السمعية البصرية ة صنفها في المقابل ضمن إطارات الدولة بحيث تكون
الحكومة وفقا لأحكام الدستور مسؤولة عن اعمالها امام البرلمان²⁰⁴

كما انه من خلال دستور الجزائر المعدل لسنة 2020 نجد انه خصص ضمن الباب الثالث
منه أربعة فصول تتعلق بالسلطة التشريعية والسلطة التنفيذية والسلطة القضائية دون ذكر
السلطات الإدارية المستقلة²⁰⁵ و بالتالي نستنتج ان المبدأ الدستور يقضي باحترام الفصل
بين السلطات و ليس ثلاثية السلطات و حتى الإعلان العالمي لحقوق الانسان و المواطن
نص في المادة 36 منه على هذا المبدأ و هو ما أكدته المحكمة الدستورية الجزائرية(المجلس

²⁰² شرع قدور، الطبيعة القانونية للسلطات الإدارية المستقلة، أطروحة دكتوراه في القانون العام، تخصص القانون العام

الاقتصادي، جامعة غرداية، كلية الحقوق و العلوم السياسية، السنة الجامعية 2020/2019، □ 82

²⁰³ وليد بوجمليين، سلطات الضبط الاقتصادي في القانون الجزائري، رسالة ماجستير في الحقوق، تخصص الدولة و

المؤسسات العمومية، جامعة الجزائر، كلية الحقوق و العلوم الادارية، السنة الجامعية 2007/2006، □ 29

²⁰⁴ طاهر زواقري، بن عمران سهيلة، الاطار الدستوري للسلطات الإدارية المستقلة، مجلة الحقوق و العلوم السياسية،

جامعة عباس لعزور، خنشلة، العدد 8، الجزء 1، الصادرة في يونيو 2017

²⁰⁵ الدستور الجزائري لسنة 2020، ج ر ج ج، العدد 82، الصادرة في 30 ديسمبر 2020

الدستوري سابقا) في العديد من قراراته²⁰⁶ و تأكيدا على ذلك تضمنت الهندسة الدستورية العديد من المؤسسات الدستورية الأخرى غير تلك التقليدية مثل المجلس الإسلامي الأعلى و مجلس المحاسبة فهو من اجل أداء مهامها و لكنها في الأصل لا تشكل خرقا لمبدأ الفصل بين السلطات و تناقضا للمادة 36 من الإعلان العالمي لحقوق الانسان و المواطن و هذا من جهة و من جهة أخرى اذا اخذنا ذلك كمبدأ التخصص أي مبدأ الفصل بين السلطات ل مونتيسكيو فانه يقبل العديد من التفسيرات منها ابراز مبدأ أساسي لتنظيم العلاقة بين السلطات العامة في الدولة و منع الاستبداد بالسلطة²⁰⁷. وحتى لو سلمنا بان السلطات الإدارية المستقلة تعمل داخل الإطار الحكومي تبقى إشكالية استقلاليتها من الناحية العضوية والوظيفية وبالتالي فهل يمكن اعتبارها سلطة رابعة ؟ و هو عكس ما استقر عليه المجلس الدستوري الفرنسي و القضاء الإداري و غالبية الفقه غير ان الاتفاق المتعارف عليه هو اعتبارها جزء من إدارات الدولة لان انشاء السلطة العامة هو من اختصاص الدستور و ليس القانون الصادر عن السلطة التشريعية و الملاحظ ان هذه الهيئات مستقلة في فرنسا فهي من انشاء السلطة التشريعية كما هو الامر في الجزائر و ليس الدستور²⁰⁸.

و من اجل اعتراف واضح بدستورية السلطات الإدارية المستقلة و يجب إيجاد حيز لها ضمن الهندسة الدستورية للدولة اذ انها تتمتع بنظام أساسي خا □ يمنحها استقلالية تجعلها تقع خارج التدرج و بالتالي خارج جهاز السلطة التنفيذية و انها تدير وفق منطقتها الخا □ فيمكن القول ان كل إدارة لا تراقبها الحكومة تخالف الدستور²⁰⁹ و بالعودة للدستور الجزائري لسنة

²⁰⁶ شرع قدور، الطبيعة القانونية للسلطات الإدارية المستقلة، أطروحة دكتوراه في القانون العام، تخصص القانون العام

الاقتصادي، جامعة غرداية، كلية الحقوق و العلوم السياسية، السنة الجامعية 2020/2019، □ 83

²⁰⁷ مولود ديدان، مباحث في القانون الدستوري و النظم السياسية، دار بلقيس، الجزائر، 2009، □ 104

²⁰⁸ شرع قدور، الطبيعة القانونية للسلطات الإدارية المستقلة، أطروحة دكتوراه في القانون العام، تخصص القانون العام

الاقتصادي، جامعة غرداية، كلية الحقوق و العلوم السياسية، السنة الجامعية 2020/2019، □ 85

²⁰⁹ عز الدين عيسوي، المكانة الدستورية للهيئات الإدارية المستقلة: مال مبدأ الفصل بين السلطات، مجلة الاجتهاد القضائي،

مخبر اثر الاجتهاد القضائي على حركة التشريع، العدد 4، جامعة محمد خيضر، بسكرة، الصادرة في 1 مارس 2008، □

2020 ف جاء في الباب الرابع و بالضبط في الفصل الثالث و الرابع مواد جديدة ناقشت موضوع السلطات الإدارية المستقلة و هي: السلطة الوطنية المستقلة للانتخابات و السلطة العليا للشفافية و الوقاية من الفساد و مكافحته²¹⁰ و فيما يخص هذه الأخيرة فبالعودة الى دستور 2016 الملغى نجد ان المؤسس الدستوري الجزائري كان يدرجها ضمن المؤسسات الاستشارية انطلاقا من الفصل الثالث(الباب الثالث) لكن الأساس القانوني لها و هي المادة 202 منه و كانت تنص " تؤسس هيئة وطنية للوقاية من الفساد و مكافحته و هي سلطة إدارية مستقلة توضع لدى رئيس الجمهورية..."²¹¹ و هذا يعتبر تناقض و لكن تدارك الامر في دستور 2020 الانف الذكر و ادرجها ضمن الباب الرابع و المتعلق بمؤسسات الرقابة الفرع الثاني: مدى اعتبار سلطات الضبط المستقلة سلطة رابعة

يجد أنصار هذا الاتجاه مبرراتهم من خلال التحولات العميقة في التشريعات خاصة تلك الحدود بين اللائحة والقانون والتي تعبر عن وجه الدولة الجديد كسلة عامة وهذه الأخيرة ثار جدل حول تكوين سلطتها من حيث العدد اذ ان المفهوم التقليدي لعدد السلطات هو ثلاثة من سلطة تشريعية وتنفيذية وسلطة قضائية حيث يرى هؤلاء المؤيدون لفكرة السلطة الرابعة انه لا يمكن التحدث اليوم عن الدولة المعاصرة كما كنا نتحدث عنها في السابق وهو ما صرح به "ماكس فاير" في ملاحظاته:

"اننا نحضر لميلاد دولة جديدة والية منطقتها مثل القانون الذي يحكمها تختلف عما كانت عليه الدويلات القديمة"²¹² و بالرجوع الى مبدا الفصل بين السلطات نجده يتقيد بخاصية الفصل بين السلطات أي فصل اختصاصا □ كل سلطة عن اختصاصا □ سلطة أخرى فنختلف

²¹⁰ الدستور الجزائري لسنة 2020، ج ر ج ج، العدد 82، الصادرة في 30 ديسمبر 2020
²¹¹ القانون 01.16 المؤرخ في 6 مارس 2016 المتضمن التعديل الدستوري، ج ر ج ج، العدد 14، الصادرة في 7 مارس 2016

²¹² شمون علجية، مركز سلطات الضبط المستقلة بين اشخا □ القانون العام في القانون الجزائري، أطروحة دكتوراه في القانون العام، تخصص إدارة و مالية، جامعة احمد بوقرة، بومرداس، كلية الحقوق و العلوم السياسية، السنة الجامعية 2017/2018، □ 44

المهام يجب ان تحدد و تفصل دون وجوب توزيعها على ثلاث هيأت خاصة و من جهة أخرى فالدستور لا يضع مبدا مقيدا اذ ان المبدأ الحديث ليس ثلاثية السلطات و انما الفصل بين هذه السلطات و منع فقط مبدا الفصل بين السلطات من له الصفة الإلزامية و ليس مبدا السلطات الثلاث و عليه فان سلطات الضبط الاقتصادي او السلطات الإدارية المستقلة تشكل سلطة جديدة و فكرة السلطة الرابعة وحدها هي التي تمثل الإجابة المقنعة لمشكلة المكانة الدستورية للسلطات الإدارية المستقلة في النموذج المؤسسي الكائن فلا يوجد أي حاجز او أي مبدا دستوري يقف امام الاعتراف بدستورية السلطة الرابعة²¹³

ومن ناحية الفقه فوجد ان الأستاذ "سترنس" تحدث عن السلطات الإدارية المستقلة كسلة رابعة وطرح الأستاذ "كاتر" تساؤلا من ان هل كل وكالة مستقلة تشكل بحد ذاتها سلطة خاصة. و يرى الفقيه "تيمست" ان المشكل يتمثل في ابتكار تقنيات جديدة لرقابة هذا النوع الجديد من الهيئات و بالتالي فهذه الفكرة لم تأتي بالحلول بقدر ما زادت من تعقيد الاشكال و عليه ففوضى السلطات الإدارية المستقلة و تباينها عضويا و وظيفيا يضرب راي الفقهاء اللذين يساندون الاعتراف بفكرة السلطة الرابعة عرض الحائط فلا يمكن لهذه الأخيرة ان تشكل سلطة متجانسة خاصة في ظل وجود راي اخر يلحق سلطات الضبط المستقلة بالسلطة التنفيذية و هو ما أكده مجلس الدولة الفرنسي في قرار "ريناي" في 10 يوليو 1981 و الذي قضى بالطابع الإداري لوسيط الجمهورية²¹⁴ .

ان القول بان السلطات الإدارية المستقلة تعد كابتكار لسلطة رابعة يؤدي بنا الى البحث عن ضرورة وجود نص دستوري يكرس لإنشاء هذه الهيئات و الذي ثار حولها نقاش حاد في فرنسا خصوصا بشأن انشاء المجلس الأعلى للصوتيات و المرئيات و الذي كان مقررا ان ينشأ بنص

²¹³ بن الأخضر محمد، بن ساحة يعقوب، التحول الاقتصادي للدولة الجزائرية، إشكالية مفهومية السلطات الإدارية المستقلة نموذجا، مجلة افاق العلوم، العدد 17، المجلد 5، جامعة زيان عاشور، الجلفة، سبتمبر 2019، □ 178

²¹⁴ شرع قدور، الطبيعة القانونية للسلطات الإدارية المستقلة، أطروحة دكتوراه في القانون العام، تخصص القانون العام الاقتصادي، جامعة غرداية، كلية الحقوق و العلوم السياسية، السنة الجامعية 2020/2019، □ 87

دستوري على غرار الهيئات الأخرى المنصو □ عليها دستوريا و هو ما توصل اليه الفقه في اقتناعه بعدم إمكانية ادخال السلطات الإدارية المستقلة ضمن السلطات التقليدية الثلاث و اعتبارها سلطة رابعة و وحدها تعطي التبرير و الحجية لإدخال الهيئات الإدارية المستقلة في الاطار و النموذج المؤسساتي²¹⁵

بالرغم من اعتبار هذه الفكرة غريبة من حيث انها تهدم البناء المؤسساتي التقليدي الا ان الفقه المدافع عن فكرة السلطة الرابعة لا يرى أي تعارض بينها و بين الدستور فلا يوجد أي حاجز او أي مبدا دستوري يقف امام الاعتراف بدستورية السلطة الرابعة و هو ما ايده الفقيه "اوتيم" بقوله: **اذن انه من المشروع المرافعة لمساندة نموذج مؤسساتي هجين و استثنائي**²¹⁶ ، و هو ما سماه الفقيه "شوفاليه" بحركة تعدد مراكز القرار الإداري و هذا بحجة فكرة حداثة و اصالة هذه الهيئات الإدارية المستقلة و ينتقد الراي الذي مفاده ان هذه الهيئات تندمج في النظام التقليدي للدولة بإلحاقها بالسلطة التنفيذية و كل محاولة لاستغراق الهيئات الإدارية المستقلة من طرف السلطة التنفيذية يؤدي الى فقدانها لخصوصيتها و في نهاية المطاف فان كل الفقهاء و آرائهم المدافعة عن فكرة السلطة الرابعة اصطدمت بعدم قبولها من غالبية الفقه مبررين حججهم و انتقادهم فيما يلي:

-ان المشكل لا يكمن في وجود نص دستوري من عدمه يسمح بإنشاء هذه الهيئات فالدستور أصلا لا يوجد فيه نص يعارض انشاء هذه الهيئات لكن الاشكال يطرح في وضع هيأت تمس الهيئات الموجودة أصلا دون ان تتدخل او تتداخل في اختصاصا □ هيأت أخرى وهو امر غير ممكن²¹⁷

²¹⁵ إسماعيل بن حفاف، زايد بن عيسى، منصور داود، السلطات الإدارية المستقلة في النظام الدستوري و الإداري الجزائري(دراسة مقارنة)، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية و السياسية و الاقتصادية، جامعة الجزائر 1، كلية الحقوق و العلوم السياسية، المجلد 57، العدد 2، الجزائر، 2020، □ 470

²¹⁶ شرع قدور، الطبيعة القانونية للسلطات الإدارية المستقلة، أطروحة دكتوراه في القانون العام، تخصص القانون العام الاقتصادي، جامعة غرداية، كلية الحقوق و العلوم السياسية، السنة الجامعية 2019/2020، □ 88

²¹⁷ شرع قدور، نفس المرجع السابق، □ 89

-حتى لو سلمنا و اعترفنا بالسلطة الرابعة الا ان المؤيدين لهذه الفكرة لم يحددوا مما تتألف هذه السلطة فالسلطات الإدارية المستقلة التي تشكل السلطة الرابعة حسب رأيهم فهي لا تشكل سلطة متجانسة تسمح باستيعاب كل الهيئات التي تدخل تحت غطائها و التي لا يمكن احاقها بالسلطات التقليدية الثلاث فهذا التحليل لا يمكن ان يكون اكثر اقناعا من التحليل الذي يلحق الهيئات الإدارية المستقلة بالسلطة التنفيذية عن طريق الخطأ

-بالرجوع الى فكرة الدولة كمجموعة مترابطة من السلطات و الهيئات نجد ان هذا التفكير يسمح بفهم ان الدولة المبنية على التوزيع الثلاثي للسلطات فكر يمكن التخلي عنه و هي صفة خاصة بفطرة المنطق المزدوج المقدمة من طرف الفقيه "جيرارد تيميست"²¹⁸

لكن عند تحليل هذه الفكرة نجد انه من غير الممكن ان يجمع او يستوعب الموقع الفعلي للهيئات الإدارية المستقلة في التنظيم المؤسساتي فلا يمكن لنا فهم ما هو الأسلوب المشترك او الموحد المحدد لسير السلطات الإدارية المستقلة و هو الغطاء الاجرائي الذي يجب وضعه لهذه الهيئات و الفقيه "تيميست" يعترف ان المشكل يتمثل في ابتكار تقنيات جديدة لرقابة هذا النوع الجديد من الهيئات²¹⁹ كما يرى بعض الفقهاء ان الحل لتكريس و تأصيل السلطات الإدارية المستقلة و من اجل إضفاء الشرعية الدستورية عليها لا بد ان يكون ذلك من طرف البرلمان طالما انه هو الذي يمثل الامة و بالتالي يمثل أيضا سيادتها حيث يمكن للشعب ان يفوض جزء من سلطته عن طريق البرلمان²²⁰ لهذه الفئة القانونية لاجل ممارسة السلطة

²¹⁸ إسماعيل بن حفاف، زايد بن عيسى، منصور داود، السلطات الإدارية المستقلة في النظام الدستوري و الإداري الجزائري(دراسة مقارنة)، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية و السياسية و الاقتصادية، جامعة الجزائر 1، كلية الحقوق و العلوم السياسية، المجلد 57، العدد 2، الجزائر، 2020، □ 471

²¹⁹ إسماعيل بن حفاف، نفس المرجع السابق، □ 471

²²⁰ جاء في المادة 117 من الدستور الجزائري " يبقى البرلمان في اطار تخصصاته الدستورية و فيا لثقة الشعب و تطلعاته"

بمفهومها الإداري لا الدستوري بمعنى تختلف عن السلطات التي تتمتع بها السلطات التقليدية

الثلاث²²¹

فبالرغم من انها تتمتع بقاسم مشترك مع هذه السلطات كإصدار قرارات توازي قوانين تعد بمثابة تشريع و هو الجانب المشترك مع السلطة التشريعية و كذلك اصدار قرارات تنظيمية لها سلطة تنفيذها و هو من اختصا □ السلطة التنفيذية كما منحها المشرع سلطة توقيع الجزاءات و التي هي من حق السلطة القضائية²²²

و بما ان هذه السلطات المستقلة لا تخضع لا للرقابة الرئاسية و لا للرقابة الوصائية و كونها مؤسسات عكس تقاليد الجمهورية فهي تشكل احراج حقيقي في مواجهة مبدأ الشرعية الديمقراطية فكونها مستقلة يعني انها تخرج عن التوجه السياسي للحكومة كما هو حال مصالح إدارة الدولة فمبدأ الشرعية الديمقراطية للعمل العمومي المعرف في المادة 03 من الإعلان العالمي لحقوق الانسان و المواطن و الذي يعني السيادة تعود للامة و لا يمكن لأي فرد ان يمارس سلطات لا تمنحها له مصلحة²²³

و هذا يعيدنا الى رأي الفقهاء القائل بضرورة الإقرار و الاعتراف لهذه السلطات بمشروعية خاصة و هي مشروعية الحكماء و هذه الفكرة مستوحاة من فكرة توازن السلطات بالمفهوم الذي اتى به العرف الإنجليزي أي توزيع السلطة بين القوى الاجتماعية التي تمثل المجتمع و ذلك لتفادي التعسف حيث يبررون مفهومهم و يدعمونه بالمعيارين العضوي و الوظيفي المحدد لمهام هذه السلطات فمن جهة يكون يكون حسب تكوينها و تشكيها من شخصيات عامة

²²¹ شمون علجية، مركز سلطات الضبط المستقلة بين اشخاص القانون العام قي القانون الجزائري، أطروحة دكتوراه في القانون العام، تخصص إدارة و مالية، جامعة احمد بوقرة، بومرداس، كلية الحقوق و العلوم السياسية، السنة الجامعية 2017/2018، ص 47

²²² شرع قدور، الطبيعة القانونية للسلطات الإدارية المستقلة، أطروحة دكتوراه في القانون العام، تخصص القانون العام

الاقتصادي، جامعة غرداية، كلية الحقوق و العلوم السياسية، السنة الجامعية 2019/2020، □ 90

²²³ شرع قدور، الطبيعة القانونية للسلطات الإدارية المستقلة، أطروحة دكتوراه في القانون العام، تخصص القانون العام

الاقتصادي، جامعة غرداية، كلية الحقوق و العلوم السياسية، السنة الجامعية 2019/2020، □ 90

مشهود لهم بالكفاءة من الجانب الوظيفي أي تكون مركز نقاشات و مواجهة و بعدها يكون اجماع الآراء و من جهة أخرى بالنظر الى إجراءاتها و تدخلها المرن و هنا ترى الأستاذة colly teitgen ان هذه الفكرة كانت حاضرة في تأسيس هذه الهيئات الضابطة المستقلة و تكون كافية لإيجاد توازن اخر غير الذي بينه "مونتيسكيو" ان هذه الهيئات لا تمارس سلطة تشريعية²²⁴

لكن بالرغم من ان هذا الطرح فان فكرة السلطات الإدارية المستقلة لقيت نفس المشكل في إنجلترا وهي مهد مشروعية الحكماء اين اصطدمت بمبدأ رقابة البرلمان على اعمال السلطات²²⁵ التنفيذية و عليه فمنح الاستقلالية لهذه الهيئات يقلل او حتى يعفي من المسؤولية الوزارية من جهة و من جهة أخرى يؤدي الى تخوف البرلمانين

المطلب الثاني: دستورية الاختصاص القاعدي لسلطات الضبط المستقلة

لقد منح المشرع الجزائري لسلطات الضبط المستقلة عدة وظائف او اختصاصات قصد ممارسة مهامها التي أنشئت من اجلها و منها سلطة التنظيم و سلطة الرقابة و سلطة توقيع الجزاءات لابد من التطرق لأحكام السلطة التنظيمية لهذه الهيئات خاصة مدى دستورية صلاحية التنظيم التي تتمتع بها هذه السلطات الإدارية المستقلة حيث ان هذا الاختصاص □ تستأثر به السلطة التنفيذية و هذا وفق مبدأ عقلنة العمل التشريعي²²⁶ و قامت في ذات السياق السلطة التنفيذية بدورها بمنح جزء من صلاحيات التنظيم لصالح السلطات الإدارية المستقلة و عليه يطرح تساؤل في مدى دستورية الاختصاص □ التنظيمي للسلطات الإدارية المستقلة و ما موقف

²²⁴ شرع قدور، نفس المرجع السابق، 91

²²⁵ عيساوي عز الدين، المكانة الدستورية للهيئات الإدارية المستقلة: مال مبدأ الفصل بين السلطات، مجلة الاجتهاد القضائي، مخبر اثر الاجتهاد القضائي على حركة التشريع، العدد 4، جامعة محمد خيضر، بسكرة، الصادرة في 1 مارس 2006، □ 30

²²⁶ حيث جاء في المادة 141 من الدستور الجزائري لسنة 2020 " يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل الغير مخصصة للقانون. يندرج تطبيق القوانين في المجال التنظيمي الذي يعود للوزير الأول او لرئيس الحكومة حسب الحالة"

التشريع من ذلك؟ حيث يرى فقهاء القانون ان السبب الرئيسي في استحداث سلطات الضبط المستقلة هو مهمة التنظيم و طبعا التنظيم يشمل الاستشارة و الضبط و التوجيه و توقيع الجزاءات على مخالفيه و بطبيعة الحال فهذا يستدعي اعترافا دستوريا بهذا الاختصاص □ لترك المجال للتشريع دون الخروج عن احكام الدستور لتكريس هذا الاختصاص □ الممنوح للسلطات الإدارية المستقلة²²⁷

الفرع الاول: دستورية صلاحية التنظيم الممنوحة لسلطات الضبط المستقلة

باعتبار ان الدستور هو القانون الاسمي في الدولة و يشكل الاحكام الأساسية التي تنفرع منها القواعد الفرعية فهذا السمو يمنحه صلاحيات التنظيم و بناء عليه فلا يجوز للسلطات المخول لها سلطة التنظيم ان تتجاوزه و الا فقدت صفتها القانونية²²⁸ . لابد من الإشارة الا انه فكرة منح السلطة التنظيمية للسلطات الإدارية المستقلة قد لاقت جدلا كبيرا خاصة في الفقه الفرنسي من حيث ان كيف يمكن ان تختص هذه الهيئات بسلطة التنظيم و هي سلطة وضع قواعد عامة و مجردة و ملزمة دون اغفال الاختصاص □ الأصيل لرئيس الجمهورية في هذا المجال التنظيمي من خلال امضاء المراسيم في مجلس الوزراء و كذلك الأوامر و هو ما يراه الفقه انه يؤدي الى تقطيع الدولة و تجزئتها و يجرد الحكومة من جانب مهم من سلطاتها التنظيمية²²⁹ عموما فباعتبار رئيس الجمهورية و الوزير الأول هما صاحبا الاختصاص □ التنظيمي على المستوى الوطني فهي لا تشكل عائقا في أي حال من الأحوال للاعتراف بالسلطة التنظيمية لهيئات أخرى غير الوزير الأول و بالتالي فيجب ان تكون السلطة الممنوحة في مجال محدود أي في اطار محدود بالقوانين و الأنظمة فهي سلطة خاصة و مقتصرة على تنفيذها للقانون و

²²⁷ شرع قدور، الطبيعة القانونية للسلطات الإدارية المستقلة ، أطروحة دكتوراه في القانون العام، تخصص القانون العام الاقتصادي، جامعة غرداية، كلية الحقوق و العلوم السياسية، السنة الجامعية 2020/2019، □ 92

²²⁸ شرع قدور، نفس المرجع السابق، □ 93

²²⁹ شرع قدور، الطبيعة القانونية للسلطات الإدارية المستقلة، أطروحة دكتوراه في القانون العام، تخصص القانون العام الاقتصادي، جامعة غرداية، كلية الحقوق و العلوم السياسية، السنة الجامعية 2020/2019، □ 93

التي يجب ان تحترم ليس فقط القوانين بل أيضا الأنظمة²³⁰ و في الجزائر باعتبار رئيس الجمهورية هو حامي الدستور و ممثل الدولة²³¹ فان مكانته في النظام السياسي الجزائري تأتي على راس هرم السلطة ككل فهو يتربع على قمة السلطات الثلاث في الدولة و هي صلاحيات رئيس الجمهورية التنفيذية و صلاحياته في المجال التشريعي و تلك في المجال القضائي ففي المجال التنفيذي له حق ممارسة السلطة التنظيمية بإصدار المراسيم الرئاسية في المسائل الغير مخصصة للقانون²³² حيث اعترف الدستور لرئيس الجمهورية بالسلطة التنظيمية من خلال المادة 141 منه و التي تنص "يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل الغير مخصصة للقانون..."²³³ و كذلك الامر بالنسبة لصلاحيات الوزير الأول في هذا المجال فقد نصت المادة 112 من الدستور " يمارس الوزير الأول او رئيس الحكومة حسب الحالة زيادة على السلطات التي تخولها إياه صراحة احكام أخرى في الدستور الصلاحيات الآتية: يوجه و ينسق و يراقب عمل الحكومة. يوزع الصلاحيات بين أعضاء الحكومة مع احترام الاحكام الدستورية. يقوم بتطبيق القوانين والتنظيمات. يرأس اجتماعات الحكومة..."²³⁴ و من خلال المادتين الانفتين الذكر فلا يمكن الجزم بعدم دستورية السلطة التنظيمية الممنوحة للسلطات الإدارية المستقلة كون ان المشرع بالرغم من قيامه بتوزيع السلطة التنظيمية بين كل من رئيس الجمهورية و الوزير الأول فلا بد من ان نحدد المقصود بالمجال التنظيمي فهناك نوع من السلطة التنظيمية العامة و هو ما يستأثر به رئيس الجمهورية

²³⁰ إسماعيل بن حفاف، زايد بن عيسى، منصور داود، السلطات الإدارية المستقلة في النظام الدستوري و الإداري الجزائري(دراسة مقارنة)، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية و السياسية و الاقتصادية، المجلد 57، العدد 2، 2020، □ □ 459 و 460

²³¹ المادة 84 من التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2020، ج ر ج ج، العدد 82، الصادرة في 30 ديسمبر 2020

²³² علاء الدين عشي، مدخل القانون الإداري، الجزء الاول، التنظيم الإداري، الطبعة 1، دار الهدى، عين مليلة، الجزائر، 2012، □ 69

²³³ التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2020، ج ر ج ج، العدد 82 الصادرة في 30 ديسمبر 2020

²³⁴ التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2020، نفس المرجع السابق

و الوزير الأول و هناك نوع اخر يدخل تحت غطاء السلطة التنظيمية الخاصة و التي أوكلت لمختلف سلطات الدولة بما فيها الجماعات المحلية او المؤسسات العمومية المتخصصة وبالرجوع للدستور الجزائري نجده لم يعالج مختلف أوجه السلطة التنظيمية واكتفى بتحديد السلطة التنظيمية العامة وخص استئثار رئيس الجمهورية والوزير الأول بها لكن الواقع اثبت وجود هيأت و مؤسسات عامة ليس لها أي مرجع دستوري مباشر تستمد منه سلطتها التنظيمية لكنها توصف بانها سلطة تنظيمية خاصة و نذكر منها الوزراء و الجماعات المحلية و في ذات السياق السلطات الإدارية المستقلة

اولا: الوزراء

لا بد من ان نشير الا ان الوزير لا يتمتع باختصاص السلطة التنظيمية العامة باعتبار انه لا يستطيع اتخاذ قرارات الا ما نص عليه القانون صراحة خاصة القرارات التي تعني موضوع التطبيق لكن بغرض التحكم في شؤون القطاع يملك الوزير سلطة اصدار القرارات و التعليمات و المناشير لتنظيم مختلف الميادين و المجالات داخل القطاع إضافة الى الصلاحيات الخاصة و التي يرد عادة تفصيلها في المرسوم التنفيذي المتضمن تحديد الصلاحيات²³⁵ و لا يقتصر الامر على هذا فيمكن للوزراء ممارسة السلطة التنظيمية و ذلك عن طريق التفويض الذي يمنحه الوزير الأول²³⁶

ثانيا: الجماعات المحلية

²³⁵ شرع قدور، الطبيعة القانونية للسلطات الإدارية المستقلة، أطروحة دكتوراه في القانون العام، تخصص القانون العام الاقتصادي، جامعة غرداية، كلية الحقوق و العلوم السياسية، السنة الجامعية 2020/2019، 96

²³⁶ إسماعيل بن حفاف، زايد بن عيسى، منصور داود، السلطات الإدارية المستقلة في النظام الدستوري و الإداري الجزائري (دراسة مقارنة)، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية و السياسية و الاقتصادية، المجلد 57، العدد 2، 2020، 463 و 464

وفقا للمادة 113 و124 من قانون الولاية فالوالي مسؤول عن المحافظة على النظام والامن و السلامة و السكنية العامة من خلال اصدار قرارات متعلقة بتنفيذ مداوات المجلس التنفيذي الولائي و ممارسة السلطة المحددة له في قانون الولاية²³⁷ حيث يلتزم بتطبيق القوانين و التنظيمات و ذلك باتخاذ او بإصدار قرارات ولأئيه تدرج في مدونة القرارات الإدارية الخاصة بالولاية

اما فيما يخص رئيس المجلس الشعبي البلدي فوفقا للمادة 94 من القانون 10.11 و في اطار احترام حقوق و حريات المواطنين فيكلف رئيس المجلس الشعبي البلدي بالسهر على المحافظة على النظام العام و امن الأشخا □ و الممتلكات، التأكد من الحفاظ على النظام العام في الأماكن العمومية و معاقبة كل مساس بالسكنية العمومية و كل الاعمال التي من شأنها الاخلال بها، تنظيم ضبطية الطرقات المتواجدة على إقليم البلدية مع مراعاة الاحكام الخاصة بالطرقات ذات الحركة الكثيفة²³⁸

و انطلاقا مما سبق يتضح لنا انه مادام هناك هيأت غير رئيس الجمهورية و الوزير الأول لها صلاحيات التنظيم و رغم عدم النص عليها دستوريا و لم يثر بشأنها أي اشكال لا قانوني و لا قضائي فان منح السلطات الإدارية المستقلة السلطة التنظيمية لا يثير أي مشكل من الناحية العملية بحث ند له قبول مثل ما وجدته الهيأت و المؤسسات العامة الأخرى و التي لا تختلف عنها من حيث الممارسة و كما رأينا سابقا فان السلطة التنظيمية للسلطات الإدارية المستقلة هي سلطات تابعة و مرتبطة بالسلطة التنظيمية العامة و لا يمكن الخروج عنها²³⁹

فيما يخص إشكالية دستورية الصلاحيات التنظيمية للسلطات الإدارية المستقلة فلقد صمت المشرع الجزائري بشأنها و لا يوجد أي ندخل من جانب المحكمة الدستورية و هذا رغم وجود

²³⁷ القانون 07.12 المؤرخ في 21 فيفري 2012 المتعلق بالولاية، ج ج ج، العدد 12، الصادرة في 2012

²³⁸ القانون 10.11 المؤرخ في 22 يونيو 2011 المتعلق بالبلدية، ج ج ج، العدد 37، الصادرة في 3 جويلية 2011

²³⁹ إسماعيل بن حفاف، زايد بن عيسى، منصور داود، السلطات الإدارية المستقلة في النظام الدستوري و الإداري الجزائري(دراسة مقارنة)، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية و السياسية و الاقتصادية، المجلد 57، العدد 2، 2020، □ 464

نصو □ قانونية تشريعية منحت صراحة هذه السلطات ممارسة السلطة التنظيمية و انطلاقا من كل هذا فان السلطة التنظيمية الوطنية تقوم بتحديد العناصر الأساسية و ليس لسلطات الضبط المستقلة سوى تنظيم التدابير التفصيلية و بالتالي السلطة التنظيمية الممنوحة لسلطات الضبط المستقلة هي تابعة و تأتي في المرتبة الثانية بمعنى ان تحديد المبادئ العامة هو من اختصاصا □ السلطة المحددة دستوريا اما السلطة التنظيمية للسلطات الإدارية المستقلة تتكفل بوضع العناصر و القواعد التفصيلية لها أي لها اختصاصا □ تكميلي²⁴⁰

و من جهة أخرى و بحكم ان المشرع لا يتنازل عن صلاحياته و التي لا يمكن تعديلها عن طريق التفويض فانه من المقبول دستوريا فيما يخص سلطة اصدار القرارات التنظيمية التي تصدرها السلطات الإدارية المستقلة تبقى مقبولة ضمن فكرة التفويض من طرف السلطة التنفيذية الى هذه الهيئات²⁴¹

الفرع الثاني: الاعتراف التشريعي بصلاحيات اختصاص التنظيم لسلطات الضبط المستقلة

يعتبر التشريع اختصاصا □ اصيل للسلطة التشريعية و أي مشاركة لها في هذا الاختصاص □ يعد خرقا لمبدأ الفصل بين السلطات لكن هذه الفكرة عرفت ثورة في المجال التشريعي حيث أعطت للسلطة التنفيذية مجالاً للمشاركة في سن القوانين و كان ذلك بداية من الدستور الفرنسي لسنة 1958 للجمهورية الخامسة حيث بناء هذه الجمهورية عمدوا الى ان يعقلنوا البرلمان بتحديد اختصاصاته على سبيل الحصر بغية استبعاد فكرة مبدأ المشرع الأوحد و تأصيل نظرية البرلمان المشرع بالتشارك مع السلطة التنفيذية و هو ما يسمى بمبدأ عقلنة العمل التشريعي و الذي يهدف الى تحديد اختصاصات البرلمان على سبيل الحصر بالمقابل كان هذا المبدأ نتاج تجربة الجمهورية الفرنسية الرابعة بعد ان توسعت دائرة تدخل البرلمان على حساب سلطة

²⁴⁰ منصور داود، الآليات القانونية لضبط النشاط الاقتصادي في الجزائر، أطروحة دكتوراه في الحقوق، تخصص قانون

الاعمال، جامعة محمد خيضر، بسكرة، السني بالجامعية 2016/2015، □ □ 86 و 87

²⁴¹ شرع قدور، الطبيعة القانونية للسلطات الإدارية المستقلة، أطروحة دكتوراه في القانون العام، تخصص القانون العام الاقتصادي، جامعة غرداية، كلية الحقوق و العلوم السياسية، السنة الجامعية 2020/2019، ص 100

الرئيس و الحكومة فالعقلنة مغزاها حصر و تقييد سلطات البرلمان و منه تأثرت جل الدساتير الافريقية و بصفة اخص المشرع الدستوري الجزائري²⁴²

حيث جاء في التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2020 من خلال المادة 139 و 140 و التي حصرت مجال تشريع البرلمان و أعطت صلاحيات التنظيم للسلطة التنفيذية و بالرجوع الى فكرة العقلنة بمفهومها الإيجابي و بصفة ادق بروز مجال الاختصاص □ أي كون السلطة التنفيذية تحتوي و تضم كفاءات في شتى القطاع

كمت هو الامر بالنسبة للسلطة الإدارية المستقلة فهي تتمتع بسلطة سن قواعد عامة و مجردة غير موجهة الى شخص محدد و هذه القواعد تنشئ التزامات على عاتق الاعوان الاقتصاديين كما تمنح لهم الحقوق²⁴³ و لا بد من الإشارة الى انه تخويل البعض منها سلطة تنظيمية حقيقية عوض السلطة التنفيذية يجعلنا نتساءل من انها هل تمارس نفس الاختصاص □ التنظيمي الامر الذي يسمح لنا بالقول ان هذه الهيئات مجرد هيئات تابعة للسلطة التنفيذية و ان هذه الأخيرة لم تتنازل عن اختصاصها التنظيمي و انما أصبحت تمارس فقط بواسطة أجهزة جديدة و تحت رقابتها ممثلة في السلطات الإدارية المستقلة?²⁴⁴

نجد ان بعض هذه السلطات لا تنفرد لوحدها في اصدار الأنظمة بل تتقاسم هذا الاختصاص □ مع سلطة أخرى من المفروض انها انسحبت من حقل هذا الاختصاص □ خاصة تلك الواقعة تحت ضبط احدى الهيئات الضابطة و هذه الهيئة تتمثل في السلطة التنفيذية و بالتالي فان السلطة التنظيمية الممنوحة لبعض السلطات الإدارية المستقلة تعرف قيودا من عدة جوانب

²⁴² شرع قدور، الطبيعة القانونية للسلطات الإدارية المستقلة، أطروحة دكتوراه في القانون العام، تخصص القانون العام الاقتصادي، جامعة غرداية، كلية الحقوق و العلوم السياسية، السنة الجامعية 2020/2019، □ 100

²⁴³ عيساوي عز الدين، المكانة الدستورية للهيئات الإدارية المستقلة: مال مبد الفصل بين السلطات، مجلة الاجتهاد القضائي، مخبر اثر الاجتهاد القضائي هلى حركة التشريع، العدد 4، جامعة محمد خيضر، بسكرة، الصادرة في 1 مارس 2008، □

²⁴⁴ شرع قدور، الطبيعة القانونية للسلطات الإدارية المستقلة، أطروحة دكتوراه في القانون العام، تخصص القانون العام الاقتصادي، جامعة غرداية، كلية الحقوق و العلوم السياسية، السنة الجامعية 2020/2019، □ 101

بحيث ان المشرع يحصر ممارسة هذه الصلاحيات في نطاق جد ضيق و لا يشمل مسائل عديدة ليفسح المجال الواسع في بقية الأمور للسلطة التنفيذية للعمل على تنظيمها مثلا السلطة الضابطة في مجال البريد و الاتصالات الالكترونية قد منحت لها ممارسة السلطة التنظيمية لكن ضمن حدود ضيقة تكمن في صلاحية تحديد شروط انشاء و استغلال الشبكات و تقديم الخدمات الخاضعة لنظام الترخيص²⁴⁵ كما هو الحال بالنسبة للجنة ضبط الكهرباء و الغاز فقد منحها المشرع ممارسة الاختصاص التنظيمي لكن محصورة في عملية تحديد التعريفات الواجب تطبيقها على الزبائن الخاضعين لنظام التعريفات²⁴⁶

فيما يخص سلطة ضبط السمعي البصري حولها المشرع كذلك ممارسة الصلاحيات التنظيمية لكن في اضييق الحدود حيث تشتمل على تحديد الشروط التي تسمح لبرامج الاتصال السمعي البصري باستخدام الاشهار المقنع للمنتجات او أي حصص للاقتناء عبر التلفزيون²⁴⁷

ان منح الاختصاص التنظيمي للسلطات الإدارية المستقلة يعني ان القرارات التي تتخذها عند ممارسة صلاحيات التنظيم تكون واجبة النفاذ عند صدورها و لا يمكن الغائها او تعديلها من قبل سلطة أخرى تعلوها فأى معارضة يمكن ان تأتي من قبل أي جهة و مهما كانت صفتها على الأنظمة الصادرة تكون امام الجهات القضائية بالنظر الى ان القانون قد خول لمن يعنيه الامر في هذه المسألة حق الطعن في القرارات الصادرة عن السلطات الإدارية المستقلة²⁴⁸

²⁴⁵ المادة 34 من القانون 04.18 المؤرخ في 10 ماي 2018 المحدد للقواعد العامة المتعلقة بالبريد و الاتصالات السلكية و الالكترونية، ج ر ج ج، العدد 27، الصادرة في 13 ماي 2018

²⁴⁶ المادة 115 من القانون 01.02 المؤرخ في 5 فيفري 2002 المتعلق بالكهرباء و نقل الغاز عن طريق القنوات، ج ر ج ج، العدد 8 الصادرة في 6 فيفري 2002

²⁴⁷ المادة 55 من القانون 04.14 المؤرخ في 14 فيفري 2014 المتعلق بالنشاط السمعي البصري، ج ر ج ج، العدد 16، الصادرة في 23 مارس 2014

²⁴⁸ شرع قدور، الطبيعة القانونية للسلطات الإدارية المستقلة، أطروحة دكتوراه في القانون العام، تخصص القانون العام

الاقتصادي، جامعة غرداية، كلية الحقوق و العلوم السياسية، السنة الجامعية 2020/2019، □ 102

لكن بالرجوع الى قانون النقد و القرض القانون 11.03 نجد ان السلطة التنفيذية ممثلة في وزير المالية تراقب مختلف الأنظمة التي يصدرها مجلس النقد و القرض بإجراء مداولة ثانية لإبداء مختلف الملاحظات و هذا فيه تقييد و تدخل في الاختصاص التنظيمي للسلطات الإدارية المستقلة و هذه الاختصاصات التنظيمية هي في الأخير تعتبر بمثابة مشروع يتم عرضه على وزير المالية حسب المادة 63 من القانون 11.03 الانف الذكر²⁴⁹

و عليه و وفقا لما سبق تناوله فان الاعتراف التشريعي بممارسة عملية التنظيم من قبل السلطات الإدارية المستقلة من المفروض ان يتم بكل استقلالية و بشكل انفرادي من دون اشراك او تدخل جهة أخرى خاصة السلطة التنفيذية و امام هذا الوضع يمكن القول ان هذه الهيئات تملك صلاحية اصدار قرارات تنظيمية بكل استقلالية و تملك سلطة فعلية على مختلف القطاعات الاقتصادية الخاضعة للضبط و انفرادها بعملية تنظيمها و هو ما اقرته القوانين المنشئة لها و عليه إثبات مشروعيتها في التنظيم²⁵⁰

اما فيما يخص مجال حماية الحقوق و الحريات كالحق في الانتخاب نجد ان المشرع الجزائري منح السيطرة للسلطة الوطنية المستقلة لمراقبة الانتخابات من خلال المادة 07 من القانون العضوي 07.19 و التي نصت " تتولى السلطة المستقلة تحضير الانتخابات و تنظيمها و ادارتها و الاشراف عليها ابتداء من عملية التسجيل في القوائم الانتخابية و مراجعتها مرورا بكل عمليات تحضير العمليات الانتخابية و عمليات التصويت و عمليات الفرز و البث في النزاعات الانتخابية طبقا للتشريع الساري المفعول الى غاية اعلان النتائج الأولية"²⁵¹ و جاء توضيح تطبيق هذه المادة من خلال المواد الموالية لها من المادة 08 الى المادة 12 من ذات

²⁴⁹ المادة 63 من القانون 11.03 المؤرخ في 26 غشت 2003 المتعلق بالنقد و القرض، ج ر ج ج، العدد 52، الصادرة في 27 غشت 2003

²⁵⁰ شرع قدور، الطبيعة القانونية للسلطات الإدارية المستقلة، أطروحة دكتوراه في القانون العام، تخصص القانون العام الاقتصادي، جامعة غرداية، كلية الحقوق و العلوم السياسية، السنة الجامعية 2019/2020، 103

²⁵¹ القانون العضوي 07.19 المؤرخ في 14 سبتمبر 2019 المتعلق بالسلطة الوطنية المستقلة لمراقبة الانتخابات، ج ر ج ج، العدد 55، الصادرة في 15 سبتمبر 2019

القانون و عليه نرى السيطرة الكلية لهذه الهيئة على تنظيم الانتخابات الرئاسية حيث يلاحظ ان المشرع عمد على استبعاد المحكمة الدستورية و الهيئة العليا المستقلة لمراقبة الانتخابات و حتى الإدارة الا في الحدود التي تراها السلطة المستقلة لمراقبة الانتخابات و هذا بموجب المادة 252⁴⁹ و هذا يحسب لصالح الاستقلالية الوظيفية لهذه الهيئة و شفافيتها و مشروعيتها في التنظيم

كما أضفى المشرع طابع الحماية على هذه السلطة مما يزيد من قوة و حجية قراراتها خاصة المتعلقة بالتنظيم حيث جاء في المادة 51 من القانون 07.19 "يعاقب بالحبس من 03 اشهر الى 06 اشهر و بغرامة من 30000 دج الى 500000 دج كل من يعترض او يعرقل او يمتنع عمدا عن تنفيذ قرارات السلطة المستقلة" و عليه فتم تمكين هذه السلطة قانونيا بجميع الاليات الممكنة و المنظمة و التي تمكنها من القيام بمهامها على النحو الأفضل و تبقى مسألة الفاعلية الحقيقية رهينة التطبيق العملي²⁵³

قصد تبرير شرعية السلطات الادارية المستقلة أي تحديد مكانة هذه الهيات بين السلطات التقليدية للدولة و امام ما يطرحه مبدأ الفصل بين السلطات من إشكالات كانت و لازالت موضوع دراسات تخص السلطة التنفيذية و التشريعية و القضائية ليشمل هذا الاشكال وجود السلطات الإدارية المستقلة باعتبارها سلطة عامة و ما تتمتع به من اختصاصات تعتبر من صلاحيات السلطات الثلاث الكلاسيكية و هذا يحيلنا الى ضرورة تدخل المؤسس الدستوري لإيجاد مكانة لهذه الهيات ضمن الهندسة الدستورية للدولة و التتصيص على صلاحيات التنظيم بموجب مواد دستورية او قوانين عضوية²⁵⁴

²⁵² المادة 49 من القانون العضوي 07.19 المؤرخ في 14 سبتمبر 2019 المتعلق بالسلطة الوطنية لمراقبة الانتخابات، ج

ر ج ج، العدد 55 الصادرة في 15 سبتمبر 2019

²⁵³ شرع قدور، الطبيعة القانونية للسلطات الإدارية المستقلة، أطروحة دكتوراه في القانون العام، تخصص القانون العام

الاقتصادي، جامعة غرداية، كلية الحقوق و العلوم السياسية، السنة الجامعية 2020/2019، □ 104

²⁵⁴ شرع قدور، نفس المرجع السابق، □ 104

المبحث الثاني: مشروعية انشاء سلطات الضبط المستقلة وتكييفها القانوني

يرى جان جاك روسو ان السلطة التشريعية هي المعبر الوحيد عن إرادة الامة صاحبة السيادة فإنها تعد اعلى مرتبة من السلطتين التنفيذية و القضائية و عليه فأعمالها من حيث التدرج القانوني تعتبر اعلى من اعمال السلطتين التنفيذية و القضائية بحث لا تملك أي منهما ان تخالفا القانون او ان تخرج على مقتضاه و بالتالي فمشروعية انشاء السلطات الإدارية المستقلة يجب ان تستمد من السلطة التشريعية كأساس كما ان ما يصدر عن السلطة التنفيذية من لوائح و تنظيم و نخص بالذكر المراسيم التنفيذية المنشئة للسلطات الإدارية المستقلة يجب ان تتفق و احكام القانون سواء الدستور او القوانين الصادرة عن البرلمان دون ان تخالفه فالمحكمة الدستورية في الجزائر لم تسجل لها رأي او قرارا دقيق حول الموضوع و بقي النقاش مستمرا بين الفقهاء بين من يحاول ان يجد تأسيس يكرس بمقتضاه التشريع (بالمعنى الواسع) المخول له انشاء هذه الهيئات²⁵⁵ (المطلب الأول)

اما من حيث تكييفها القانوني لابد من إعطائها مكانة معروفة ضمن التنظيم الإداري للدولة سواء بولوجها ضمن التنظيم الكلاسيكي -المركزية او اللامركزية- او إعطاء صورة جديدة و إضافات مبررات تحدد مكانتها ضمن او اتجاه إدارة الدولة بصفة عامة او الحاق كل سلطة ضبط مستقلة حسب اختصاصها بالقطاع او النشاط الذي أنشئت من اجله (المطلب الثاني)

المطلب الاول: مشروعية انشاء سلطات الضبط المستقلة

تهدف معرفة طريقة انشاء السلطات الإدارية المستقلة الى تحديد مدة استقلاليتها اتجاه السلطة المنشئة لها و هذا بتفحص القيمة المعيارية للنص المنشئ خصوصا في ظل عدم وجود نص دستوري يفصل في هذه المسألة (طريقة الإنشاء) ففي غالبية الامر و في الأساس عن المشرع ممثلا في السلطة التشريعية يختص بهذا الانشاء و هذا يشكل ضمانا لاستقلالية هذه السلطات

²⁵⁵ شرع قدور، الطبيعة القانونية للسلطات الإدارية المستقلة، أطروحة دكتوراه في القانون العام، تخصص القانون العام

الاقتصادي، جامعة غرداية، كلية الحقوق و العلوم السياسية، السنة الجامعية 2020/2019، □ 105

دون استبعاد المجالات القانونية المخصصة للتنظيم و التي يشوبها نوع الغموض ما يطرح جملة من التأويلات فيما يخص مشروعيتها و تشكل إعاقة لهذه الاستقلالية²⁵⁶

الفرع الأول: الانشاء بواسطة التشريع

لما نتحدث عن التشريع فهو النص □ القانونية المكتوبة الصادرة عن السلطة التشريعية (البرلمان) و التي تنقسم الى صنفين بحسب إجراءات إصدارها بحيث يوجد القوانين العضوية و المنصو □ عليها في المادة 140 من الدستور²⁵⁷ و تكون في مسائل محددة حصرا في الدستور و تكون هذه المسائل على قدر كبير من الأهمية و يوجد القوانين العادية و التي نص عليها الدستور في المادة 139 منه²⁵⁸ و تتضمن مسائل محددة و تصدر من قبل السلطة التشريعية اصالة او من طرف رئيس الجمهورية استثناء بإجراءات مبسطة نسبيا حسب نص المادة 142 من الدستور²⁵⁹ بعد اخطار المحكمة الدستورية و هي الأوامر و للتشريع دور رئيسي في تنظيم ممارسة السلطة العامة بما تتضمن من تصرفات قانونية تحدد المؤسسات العامة و تنظم نشاطاتها من بين الأمثلة نذكر الأشخا □ الإدارية المنصو □ عليها في المادة 49 من القانون المدني²⁶⁰ و قواعد المسؤولية التي تحكم الموظفين و رؤسائهم و حددتها المادة 129 من ذات القانون السالف الذكر²⁶¹ نتحدث كذلك عن قواعد نزع الملكية الواردة ضمن نص المادة 677 من القانون المدني²⁶² و هذا إضافة الى الكم الهائل من القوانين

²⁵⁶ شرع قدور، الطبيعة القانونية للسلطات الإدارية المستقلة، أطروحة دكتوراه في القانون العام، تخصص القانون العام الاقتصادي، جامعة غرداية، كلية الحقوق و العلوم السياسية، السنة الجامعية 2020/2019، □ 106

²⁵⁷ المادة 140 من التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2020، ج ر ج ج، العدد 82، الصادرة في 30 ديسمبر 2020

²⁵⁸ المادة 139 من التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2020، نفس المرجع السابق

²⁵⁹ المادة 142 من التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2020، نفس المرجع السابق

²⁶⁰ المادة 49 من القانون المدني و التي تنص "الأشخا □ الاعتبارية هي: الدولة، الولاية، البلديات، المؤسسات العمومية ذات الطابع الاداري، الشركات المدنية و التجارية، الجمعيات و المؤسسات، الوقف، كل مجموعة من الأشخا □ او الأموال يمنحها القانون شخصية قانونية"، برتي للنشر، الطبعة 6، 2018

²⁶¹ المادة 129 من القانون المدني، نفس المرجع السابق

²⁶² المادة 677 من القانون المدني، نفس المرجع السابق

الأخرى التي تعد أساسا في ممارستها السلطة العامة. السلطات الإدارية المستقلة تعتبر مؤسسات الدولة و كذلك تعتبر وجه جديد لممارسة نشاط السلطة العامة مما يوجب إعطائها الشرعية بواسطة التشريع المنشئ لها و من خلال تفحص النصو □ المنشئة لسلطات الضبط المستقلة نجدها تتأرجح بين النصو □ القانونية الأوامر و المراسيم الرئاسية و المراسيم التنفيذية بالإضافة الى قوانين المالية كما نجد ان السلطة التشريعية ممثلة في البرلمان تسيطر على انشاء سلطات الضبط المستقلة بدليل ان المجالات التي تم استحداث بموجبها هذه السلطات تدخل ضمن المجالات 30 و التي يعود للبرلمان صلاحية التشريع فيها و هو حيز القوانين العادية

و تنص المادة 139 من الدستور و المرتبطة بإنشاء السلطات الإدارية المستقلة (سلطات الضبط المستقلة) "يشرع البرلمان في الميادين التي يخصصها له الدستور و كذلك في المجالات الآتية:.....الفقرة 15 نظام اصدار النقود و نظام البنوك و القروض و التأمينات، الفقرة 23 النظام العام للمياه، الفقرة 24 النظام العام للمناجم و المحروقات...²⁶³ و جاء في نفس المادة ذكر مصطلح القواعد العامة و التي لها صلة و تفسير لمفهوم الضبط حيث تقتضي ممارسة وظيفة الضبط حسب الفقيه chevalier تراكم السلطات لدى هذه الهيئات فهي تتمتع باختصاص □ شامل يضم وضع القواعد العامة إضافة الى ذلك فان وظيفة الضبط تجمع كذلك بين وسائل أخرى غير شكلية على غرار سلطة التأثير و الاقناع و هي وسائل في خدمة وظيفة شاملة للضبط القطاعي²⁶⁴ فإنشاء مثل هذه السلطات الإدارية المستقلة بواسطة نصو □ تشريعية يعبر عن تفويض لهذه السلطات الإدارية المستقلة من قبل الدولة و هو ما يمنحها نظام أساسي و اختصاصات قانونية للسلطة العمومية مثل سلطة تحديد القواعد العامة و النظام العام فكلمة الربط بين منح الدستور للسلطة التشريعية ان تشرع في هذا المجال بمعنى انشاء

²⁶³ المادة 139 من التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2020، ج ر ج ج، العدد 82، الصادرة في 30 ديسمبر 2020
²⁶⁴ وليد بوجملين، سلطات الضبط الاقتصادي في القانون الجزائري، رسالة ماجستير في الحقوق، فرع الدولة و المؤسسات العمومية، جامعة الجزائر، كلية الحقوق و العلوم الادارية، السنة الجامعية 2006/2007، □ 44

سلطات الضبط المستقلة يتجلى في مصطلحي القواعد العامة و النظام العام و هو ما اشارت اليه الفقرة 15 و 24 من المادة 139 من التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2020 و هذا نتيجة ارتباط هذه الأنظمة مع مجلس النقد و القرض و اللجنة المصرفية و التي ترتبط كذلك بالمناجم و سلطة ضبط المحروقات خاصة انها تعتبر سلطات إدارية مستقلة

كما للأوامر الرئاسية دور في انشاء سلطات الضبط المستقلة فمجال الأوامر هو نفسه المجال الذي يشرع فيه البرلمان سواء بمقتضى المادة 142 والتي حصرت في العطلة البرلمانية او حالة شغور المجلس الشعبي الوطني فمن بين سلطات الضبط المستقلة التي أنشئت بأوامر نجد مجلس النقد والقرض و اللجنة المصرفية و مجلس المحاسبة اذا ن مجلس النقد و القرض و اللجنة المصرفية تم انشاؤها بموجب قانون²⁶⁵

بالعودة الى نص المادة 139 من الدستور حددت المجالات التي يشرع فيها البرلمان بموجب قوانين عادية و التي تخص مجال انشاء السلطات الإدارية المستقلة حيث نجد:

-الفقرة 01 تتعلق بالتشريع فيما يخص حقوق الأشخا □ وواجباتهم الأساسية لاسيما نظام الحريات العامة و حماية الحريات الفردية وواجبات المواطنين و عليه تم انشاء الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته²⁶⁶

-الالتزامات المدنية و التجارية و نظام الملكية و بموجبها تم انشاء مجلس المنافسة²⁶⁷

-الفقرة 15 و المتعلقة بنظام اصدار النقود و نظام البنوك و القرض و التأمينات

-الفقرة 17 المتعلقة بالصحة العمومية و السكان و تم بموجبها انشاء الوكالة الوطنية للمواد الصيدلانية المستعملة في الطب الشرعي

²⁶⁵ القانون 10.90 المؤرخ في 14 افريل 1990 المتعلق بالنقد و القرض، ج ر ج ج، العدد 16، الصادرة في 15 افريل 1990

²⁶⁶ التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2020، ج ر ج ج، العدد 82، الصادرة في 30 ديسمبر 2020

²⁶⁷ الامر 03.03 المؤرخ في 19 يوليو 2003 المتعلق بالمنافسة، ج ر ج ج، العدد 43، الصادرة في 20 يوليو 2003

-الفقرة 23 المتعلقة بالنظام العام للمياه حيث تم بموجبها انشاء سلطة ضبط الخدمات العمومية للمياه

-الفقرة 24 المتعلقة بالنظام العام للمناجم و المحروقات و التي افضت الى انشاء وكالتي المحروقات و الوكالتين المنجميتين و لجنة ضبط الكهرباء و الغاز
كما جاء في المادة 140 من الدستور إضافة الى المجالات المخصصة للقوانين العضوية بمقتضى الدستور يشرع البرلمان بقوانين عضوية نذكر منها:

القانون المتعلق بالإعلام حيث تم انشاء سلطة ضبط الصحافة المكتوبة و سلطة ضبط السمعي البصري²⁶⁸

القانون المتعلق بقوانين المالية حيث بموجب قانون المالية لسنة 2015 تم تعديل قانون البريد و المواصلات السلطية و اللاسلكية و بالضبط فيما يتعلق بالعقوبات خاصة المالية التي توقعها سلطات الضبط²⁶⁹

كما ان الأستاذ خلوفي رشيد أجاب على هذه المسألة و رد السبب في استغلال قانون المالية لإنشاء سلطة ضبط ما حسب اجراء « les cavaliers budgétaires » الى نفس ما برره مجلس الدولة الفرنسي في كون ان هذه السلطات لا يمكن ان تنشأ الا استجابة لمشاكل معينة في فترات معينة في ظل سباق معين²⁷⁰

²⁶⁸ القانون العضوي 05.12 المؤرخ في 12 جانفي 2012 المتعلق بالإعلام، ج ر ج ج، العدد 2، الصادرة في 15 جانفي 2012

²⁶⁹ القانون 10.14 المؤرخ في 30 ديسمبر 2014 المتعلق بقانون المالية لسنة 2015، ج ر ج ج، العدد 78، الصادرة في 31 ديسمبر 2014

²⁷⁰ شرع قدور، الطبيعة القانونية للسلطات الإدارية المستقلة، أطروحة دكتوراه في القانون العام، تخصص القانون العام الاقتصادي، جامعة غرداية، كلية الحقوق و العلوم السياسية، السنة الجامعية 2020/2019، □ 109

لكن الواقع يوضح ان اعتماد قوانين المالية لإنشاء مثل هذه الهيئات من جهة فهو مبرر ومعقول و لكن من جهة التأخر في تنصيبها على ارض الواقع و بإصدار النصوص التنفيذية لما يفوق 10 سنوات يجعل هذه المبررات في غير محلها

كذلك نجد ان مجال الأوامر باعتباره تشريع يساهم في انشاء السلطات الإدارية المستقلة و التي تعتبر من صلاحيات السلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الجمهورية و هذا نظرا لنظام الحكم المعتمد في الجزائر و هو ما جاء في المادة 142 من الدستور السالفة الذكر²⁷¹ و من بين السلطات الإدارية المستقلة التي تم انشائها بواسطة الأوامر نجد مجلس المنافسة²⁷² و مجلس النقد و القرض و اللجنة المصرفية²⁷³

غير انه بالرجوع الى المادة 142 من دستور 2020 السالفة الذكر و التي تجيز لرئيس الجمهورية التشريع في المسائل المستعجلة او خلال العطل البرلمانية بعد راي مجلس الدولة هذا يجعلنا نتساءل عن إمكانية انشاء سلطات الضبط المستقلة بواسطة الأوامر في هذه الحالة فهل تعتبر من المسائل العاجلة حسب المادة 98 من الدستور ام تدخل ضمن العطل البرلمانية و هو ما يحدد النقل القانوني و مكانة هذه السلطات ضمن التشريع الجزائري

الفرع الثاني: بواسطة التنظيم

يعتبر التنظيم التصرفات القانونية الصادرة عن السلطة التنفيذية و المتضمنة قواعد عامة و مجردة لا تختلف عن القوانين في موضوعاتها²⁷⁴ غير انه من الجانب الشكلي فتختلف عن القوانين بحيث ان مصدرها يكون من السلطة التنفيذية على عكس القوانين الصادرة عن البرلمان

²⁷¹ المادة 142 من التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2020 و تنص " لرئيس الجمهورية ان يشرع في مسائل عاجلة في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني او خلال العطلة البرلمانية بعد راي مجلس الدولة..."، ج ر ج ج، العدد 82، الصادرة في 30 ديسمبر 2020

²⁷² الامر 03.03 المؤرخ في 19 يوليو 2003 المتعلق بالمنافسة، ج ر ج ج، العدد 43، الصادرة في 20 يوليو 2003
²⁷³ الامر 11.03 المؤرخ في 26 غشت 2003 المتعلق بالنقد والقرض، ج ر ج ج، العدد 52، الصادرة في 20 يوليو 2003

²⁷⁴ محمد الصغير بعلي، القانون الاداري، دار العلوم للنشر، عنابة، الجزائر، 2004، ص 20

كاختصا □ اصيل و تختلف اشكال التنظيم باختلاف مصدرها و درجتها و بحسب موضوعها
فقد تكون بحسب المصدر:

- مراسيم رئاسية وهي من اختصاص □ رئيس الجمهورية

- مراسيم تنفيذية ومصدرها الحكومة وتكون موقعة من قبل الوزير الأول

- القرارات الوزارية

- القرارات الصادرة عن الولاية و رؤساء المجالس الشعبية البلدية على المستوى المحلي

اما من حيث موضوعها فتكون:

- تنظيمات مستقلة: و هي التي تخرج عن نطاق المسائل المنصو □ عليها في المادة 141
من الدستور²⁷⁵ و الممثلة في المراسيم الرئاسية و تستقل بمسالة معينة فتأتي على وضع
احكامها التفصيلية

- تنظيمات تطبيقية: و يكون موضوعها تطبيق احكام سابقة و هي المراسيم التنفيذية هذا و
يضيف الفقه الى جانب هذين النوعين تنظيمات تفويضية و تنظيمات ضرورية²⁷⁶

ما يلاحظ ان المؤسس الدستوري قد حدد مجال اختصاص □ البرلمان في التشريع العادي و
العضوي و اطلق المجال للسلطة التنفيذية (رئيس الجمهورية) في ممارسة السلطة التنظيمية
فسمح لها بالتدخل في الميادين الغير مرصودة للبرلمان من خلال المادة 141 من الدستور
السالفة الذكر حيث بعدما كانت الدولة تدير وفق منهج الدولة الحارسة أصبحت تلعب دور
الدولة المتدخلة حيث اختصاص □ التشريع لم يعد يقتصر على السلطة التشريعية حيث أصبحت

²⁷⁵ تنص المادة 141 من التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2020 "يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل

الغير مخصصة للقانون"، ج ر ج ج، العدد 82، الصادرة في 30 ديسمبر 2020

²⁷⁶ شرع قدور، الطبيعة القانونية للسلطات الإدارية المستقلة، أطروحة دكتوراه في القانون العام، تخصص القانون العام

الاقتصادي، جامعة غرداية، كلية الحقوق و العلوم السياسية، السنة الجامعية 2020/2019، □ 111

السلطة التنفيذية تملط صلاحية اصدار التشريع الفرعي خاصة التنظيمات التي ينفرد بإصدارها رئيس الجمهورية في المجالات الغير مخصصة للبرلمان و باعتبار السلطة التنظيمية في النظام الدستوري الجزائري من اختصا □ رئيس الجمهورية فان أساسه القانوني و التشريعي قائم و موجود في نص الدستور فرئيس الجمهورية هو صاحب الاختصا □ المطلق دون مشاركة أي احد²⁷⁷ و هو ما يجعله يحتكر مركزا هاما ضمن العملية التشريعية و اصبح ينافس البرلمان في وضع القواعد العامة و المجردة و بالتالي فان البرلمان لم يعد صاحب الولاية العامة في العملية التشريعية²⁷⁸

يعتبر انشاء بعض السلطات الإدارية المستقلة بواسطة التنظيم المتمثل في المراسيم الرئاسية التي يصدرها رئيس الجمهورية هي بمثابة مراسيم تنظيمية مستقلة و عليه فان المؤسس الدستوري قد خول لرئيس الجمهورية ممارسة كل الاختصاصات التنظيمية عن طريق المراسيم الرئاسية و لم يستثني أي فئة و منها إمكانية انشاء هيأت و سلطات كالسلطات الادارية المستقلة حسب النشاط و حسب القطاع

و لا زالت إشكالية انشاء سلطات إدارية مستقلة بواسطة التشريع موضوع جدل حول مطابقتها لأحكام الدستور بالرغم ما للتشريع من قوة حتى نجد انفسنا امام إشكالية أخرى تتعلق بإنشاء هذه السلطات وفق اليات أخرى و هي الإحالة الى التنظيم²⁷⁹ و يشترك التشريع مع التنظيم في كون كلاهما يأتي في شكل قاعدة عامة و ملزمة و يختلفن من حيث الهيئة المصدرة للنص حيث يصدر التنظيم عن السلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الجمهورية بينما يصدر التشريع عن السلطة التشريعية (البرلمان) كأصل عام و رئيس الجمهورية بأوامر كاستثناء

²⁷⁷ شرع قدور، الطبيعة القانونية للسلطات الإدارية المستقلة، أطروحة دكتوراه في القانون العام، تخصص القانون العام الاقتصادي، جامعة غرداية، كلية الحقوق و العلوم السياسية، السنة الجامعية 2020/2019، □ 112

²⁷⁸ نور الدين دحو، السلطة التنظيمية المستقلة كالية مدعمة لرئيس الجمهورية في الجزائر، أطروحة دكتوراه في القانون العام، جامعة تلمسان، كلية الحقوق و العلوم السياسية، السنة الجامعية 2016/2015، □ □ 45 و 46

²⁷⁹ شرع قدور، الطبيعة القانونية للسلطات الإدارية المستقلة، أطروحة دكتوراه في القانون العام، تخصص القانون العام الاقتصادي، جامعة غرداية، كلية الحقوق و العلوم السياسية، السنة الجامعية 2020/2019، □ 113

اما من حيث الموضوع فان مجال التشريع محدد و هو ما جاءت به المادة 139 من الدستور عكس موضوع التنظيم فهو غير محدد و من حيث الشكل فان التشريع يصدر في شكل قانون عضوي او قانون عادي او أوامر بينما التنظيم يصدر في شكل مرسوم فالسلطة التنظيمية يقصد بها صلاحية رئيس الجمهورية في اصدار قرارات ذات طابع تنظيمي في شكل مراسيم رئاسية²⁸⁰

عرفت الإحالة الى التنظيم في الجزائر افراطا منذ 2002 و ما شهدته من غموض في انشاء خلية معالجة الاستعلام المالي و التي كيفة في البداية على انها مؤسسة عمومية دون توضيح لنوعها الى غاية تعديل المرسوم التنفيذي لسنة 2010 تم تغيير طبيعتها القانونية الى سلطة إدارية مستقلة الامر الذي يبرز بوضوح التخلي عن أساس المؤسسة العمومية و الاعتماد على سلطات الضبط المستقلة نظرا لمميزاتها

ان إحالة انشاء هذه السلطات الى التنظيم يعقد من مسالة دستورية انشاء هذه الفئة من حيث تعدد الجهات المنشئة لها و منه ما كان بالنسبة لخلية معالجة الاستعلام المالي و ما يهم هنا هو الأساس الذي اعتمدت عليه السلطة التنفيذية في انشاء هذه السلطة حيث تم انشاؤها لدى وزير المالية مما لا يدع مجالا للشك في خضوعها للوزير كمؤسسة عمومية²⁸¹

كما ان سلطة ضبط الصفقات العمومية تم انشاؤها بموجب مرسوم رئاسي باعتبار هذا المجال يندرج ضمن الاختصاص التنظيمي لرئيس الجمهورية و في مجمل الامر يمكن الحديث عن النصو □ الاتية: القانون 252.93 المتعلق بالمجلس الأعلى للإعلام²⁸² ، المرسوم الرئاسي 64.12 المؤرخ في 7 فيفري 2012 المعدل و المتمم للمرسوم الرئاسي رقم 413.06 المحدد

²⁸⁰ شرع قدور، نفس المرجع السابق، □ 113

²⁸¹ شمون علجية، مركز سلطات الضبط المستقلة بين اشخا □ القانون العام في القانون الجزائري، أطروحة دكتوراه في القانون العام، تخصص إدارة و مالية، جامعة احمد بوقرة، بومرداس، كلية الحقوق و العلوم السياسية، السنة الجامعية 2017/2018، □ 56

²⁸² القانون 252.93 المؤرخ في 26 أكتوبر 1993 المتعلق بالمجلس الأعلى للإعلام، ج ر ج ج، العدد 69، الصادرة في 27 أكتوبر 1993

لتشكيلة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته و تنظيمها و كيفية سيرها²⁸³ ، المرسوم التنفيذي 183.95 المتضمن انشاء وكالة وطنية لتطوير البحث الجامعي و تنظيمها و سيرها²⁸⁴ ، المرسوم التنفيذي 127.02 المتضمن انشاء خلية معالجة الاستعلام المالي و تنظيمها و عملها²⁸⁵ ، المرسوم التنفيذي 344.09 المتضمن انشاء الوكالة الوطنية للتعمير²⁸⁶

ان ظاهرة اللجوء المتزايد لدى السلطات العمومية لإنشاء السلطات الإدارية المستقلة و نظرا لحداتها في النظام الإداري الجزائري هذا طرح مسألة فعلية هذه الحركة في الانشاء و التخصص مما أدى الى اختلاف الجهات و الوسائل القانونية المنشئة لها سواء كانت بواسطة الدستور او كان الانشاء بواسطة التشريع في قالب قوانين عادية او عضوية او أوامر ليجد التنظيم صلاحية انشاء مثل هذه الهيئات و هو ما اثبته الواقع من خلال المراسيم الانفة الذكر و هذا يحيلنا الى نتيجة حتمية و واقعية و هي ان نظام الحكم المعقد في الدولة هو الذي يحدد مشروعية التنظيم في انشاء هذا النوع من السلطات الإدارية و التي تعرف عدة تسميات عند انشائها فقد تسمى هيئة، وكالة، سلطة، مجلس، لجنة... الخ و هذا ما يبرر للسلطة التنظيمية انشائها كونها ذاتيا تدخل في الجانب التنظيمي و بالتالي نجد سندها الدستوري بموجب المادة 141 السالفة الذكر²⁸⁷

المطلب الثاني: التكيف القانوني لسلطات الضبط المستقلة

²⁸³ المرسوم الرئاسي 64.12 المؤرخ في 7 فيفري 2012 المعدل و المتمم للمرسوم الرئاسي 413.06 المحدد لتشكيلة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته تنظيمها و كيفية سيرها، ج ر ج ج، العدد 8، الصادرة في 15 فيفري 2012

²⁸⁴ المرسوم التنفيذي 183.95 المؤرخ في 2 يونيو 1995 المتضمن انشاء وكالة وطنية لتطوير البحث الجامعي و تنظيمها و سيرها، ج ر ج ج، العدد 36، الصادرة في 12 يونيو 1995

²⁸⁵ المرسوم التنفيذي 127.02 المؤرخ في 17 افريل 2002 المعدل و المتمم المتضمن انشاء خلية معالجة الاستعلام المالي و تنظيمها و سيرها، ج ر ج ج، العدد 23، الصادرة في 18 افريل 2002

²⁸⁶ المرسوم التنفيذي 344.09 المؤرخ في 22 أكتوبر 2009 المتضمن انشاء الوكالة الوطنية للتعمير، ج ر ج ج، العدد 61، الصادرة في 25 أكتوبر 2009

²⁸⁷ شرع قدور، الطبيعة القانونية للسلطات الإدارية المستقلة، أطروحة دكتوراه في القانون العام، تخصص القانون العام الاقتصادي، جامعة غرداية، كلية الحقوق و العلوم السياسية، السنة الجامعية 2020/2019، □ □ 215 و 216

لابد من التطرق للتكيف القانوني لهذه السلطات من خلال تحديد اية طبيعة قانونية اتخذها المشرع الجزائري في تكييفه لها بداية من تسليط الضوء على تباين و اختلاف التكييفات الممنوحة لهذه الهيئات و كذا التطرق لمكانة هذه السلطات ضمن التنظيم الإداري باعتبارها اشخا □ معنوية

ما ان الدولة بالمفهوم الإداري تتكون أساسا من السلطة التنفيذية ممثلة في الوزارة الأولى و الوزارات و المصالح الغير ممركرة و التي يحكمها مبدأ الرقابة الرئاسية فبالعودة للسلطات الإدارية المستقلة و بالنظر الى تمتعها بطابع الاستقلالية و عدم خضوعها للرقابة الرئاسية و لا لرقابة الوصاية فهذا يضطرننا للبحث عن المكانة التي تحتلها هذه السلطات ضمن التنظيم الإداري للدولة و على اعتبار انها ليست مدرجة ضمن نظام الجماعات المحلية و التي تتميز بان اختصاصها الإداري يتحدد على أساس إقليمي و الذي يدخل تحت غطاء مبدأ الوصاية الرئاسية عكس سلطات الضبط المستقلة و التي تمارس صلاحياتها على كامل إقليم الدولة كما ان اختصاصها قطاعي فهي مكلفة بضبط قطاع معين و ليس مركزي او إقليمي بالضرورة كما انها مصنفة حسب النشاط المنشئة من اجله و القطاع الموجهة نحوه و عليه فان هذه الهيئات مقسمة الى عدة فئات²⁸⁸

الفرع الاول: تباين التكييف القانوني لسلطات الضبط المستقلة

ان المشرع الجزائري لا زال مترددا حول التكييف القانوني للسلطات الإدارية المستقلة و هذا من خلال إعطاء تكييفات متباينة و غير متجانسة مع الطبيعة القانونية لهذه السلطات²⁸⁹ و هذا التردد جعل المشرع الجزائري لا يعتمد على تكييف واضح للسلطات الإدارية المستقلة الا للبعض منها مما دفع بالاجتهاد القضائي للمساهمة في إرساء هذا التكييف

²⁸⁸ شرع قدور، الطبيعة القانونية للسلطات الإدارية المستقلة، أطروحة دكتوراه في القانون العام، تخصص القانون العام

الاقتصادي، جامعة غرداية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، السنة الجامعية 2020/2019، □ 117

²⁸⁹ وليد بوجماين، سلطات الضبط الاقتصادي في القانون الجزائري، رسالة ماجستير في الحقوق، فرع الدولة و المؤسسات

العمومية، جامعة الجزائر، كلية الحقوق و العلوم الادارية، السنة الجامعية 2007/2006، □ 47

أولاً: بعض السلطات مكيفة على انها سلطات إدارية مستقلة

حيث ان بعض من هذه السلطات كيفت بانها سلطات إدارية مستقلة وفقا لأساس قانوني و أخرى بموجب اجتهاد قضائي على النحو الآتي:

1- تكيفها بموجب قانوني:

بالرغم من استعمال المشرع الجزائري لمصطلح السلطات الإدارية المستقلة بمناسبة تكيفه للطبيعة القانونية لمجلس الأعلى للإعلام سنة 1990 الا انه لم يستعمل هذا التكيف بعد الغاء هذا المجلس و لم يكن له ذلك الى غاية صدور قانون المناجم حيث كيفت المادة 43 من قانون المناجم²⁹⁰ الوكالتين الوطنيتين لتنظيم و ضبط السوق تحت مسمى السلطات الإدارية المستقلة بالإضافة الى ذلك فان المشرع قد استعمل مصطلح سلطة إدارية مستقلة بمناسبة تكيفه لسلطة ضبط المياه²⁹¹

حيث صنفتم المادة 65 من القانون الانف الذكر سلطة ضبط المياه صراحة على انها سلطة إدارية مستقلة الا انها استعملت من جهة أخرى مصطلح الضبط و هذا للدلالة على الجهاز المكلف بضبط مهام الخدمات العمومية للمياه لكن عالج هذه السلطة بشكل هامشي حيث انه لم يخصص لها الا مادة واحدة ضمن المواد العشر في هذا المجال ليحيل الى التنظيم مهمة تحديد صلاحياتها و كذا قواعد تنظيمها و عملها و هو ما يناقض تكيفها على انها سلطة إدارية مستقلة و نفس الامر بالنسبة لمجلس المنافسة و الذي تدخل المشرع في تكيفه من خلال المادة 23 من الامر 03.03 و التي نصت " تنشأ لدى رئيس الحكومة سلطة إدارية تدعى

²⁹⁰ تنص المادة 44 من القانون 10.01 المؤرخ في 3 جويلية 2001 المتعلق بالمناجم «تمارس مهام المنشآت الجيولوجية و الممتلكات المنجمية و رقابة المناجم من قبل أجهزة لها صفة سلطات إدارية مستقلة...»، ج ر ج ج، العدد 35، الصادرة في 4 جويلية 2001، الملغى و المعدل بالقانون 05.14 المؤرخ في 14 فيفري 2014، ج ر ج ج، العدد 18 الصادرة في 30 مارس 2014

²⁹¹ المادة 65 من القانون 12.05 المؤرخ في 5 غشت 2005 المتعلق بالمياه، ج ر ج ج، العدد 60، الصادرة في 4 سبتمبر 2005

في صلب النص "مجلس المنافسة" تتمتع بالشخصية القانونية و الاستقلال المالي. يكون مقر مجلس المنافسة في مدينة الجزائر" ²⁹²

2- تكيفها بموجب اجتهاد قضائي:

فيما يخص سلطات الضبط المستقلة المكيفة على انها سلطة إدارية مستقلة بموجب اجتهاد قضائي فتحدث عن اللجنة المصرفية حيث رفض مجلس الدولة الجزائري اعتبار هذه الأخيرة المنشأة بموجب المادة 143 من القانون 10.90 بمثابة جهة قضائية إدارية متخصصة بل كيفها على انها سلطة إدارية مستقلة و ان كل قراراتها مهما كانت طبيعتها فهي ذات طابع اداري هذا من جهة و من جهة أخرى نفى التكيف القضائي لها ²⁹³

اما من حيث تكيفها بالسلطة الإدارية يتمثل في القرار رقم 14489 الصادر في 01 افريل 2003 و المتمثل في وقف تنفيذ القرار الصادر عن اللجنة المصرفية المتضمن تعيين متصرف اداري مؤقت يتولى نشاطات البنك المركزي الدولي حيث ان نفس مساهمي المؤسسة و بمقتضى عريضة رامية الى التدخل قدمها نفس الطلب حيث و بموجب قرار صادر في نفس اليوم رفض مجلس الدولة الدعوى في الموضوع و الرامية الى ابطال قرار المعارضين المذكور و بالتالي فان مجلس الدولة فصل في القضايا المتعلقة بوقف التنفيذ طبقا لأحكام 283 فقرة 02 من قانون الإجراءات المدنية آنذاك علنيا و حضوريا اما من حيث الشكل القول بنا الطعون مقبولة و بالتالي اعتبار الدعوى مقبولة من حيث الشكل بعد اعتراف صريح من مجلس الدولة بان هذه اللجنة هي سلطة إدارية و ليست قضائية ²⁹⁴

²⁹² المادة 23 من الامر 03.03 المؤرخ في 19 يوليو 2003 المتعلق بالمنافسة، ج ر ج ج، العدد 43، الصادرة في 20 يوليو 2003

²⁹³ المادة 143 من القانون 10.90 المؤرخ في 14 افريل 1990 المتعلق بالنقد و القرض، ج ر ج ج، العدد 16، الصادرة في 15 افريل 1990

²⁹⁴ شرع قدور، الطبيعة القانونية للسلطات الإدارية المستقلة، أطروحة دكتوراه في القانون العام، تخصص القانون العام الاقتصادي، جامعة غرداية، كلية الحقوق و العلوم السياسية، السنة الجامعية 2020/2019، □ 119

يرى الأستاذ زوايمية ان اللجنة المصرفية سلطة إدارية مستقلة فهو يرى ان اعتماد هذه الهيئات هو الحفاظ على تطبيق القانون في مجال الاختصاص المحدد له الى جانب ان الاعمال الصادرة عنها تعتبر اعمال إدارية و كذا فان القرارات النافذة من صلاحيات السلطة العامة و تقليديا معترف بها للسلطات الإدارية فيبرر بذلك تكييفها انها سلطة إدارية مستقلة²⁹⁵

ثانيا: بعض السلطات مكيفة انها سلطات ضبط مستقلة

و هو ما نص عليه المشرع بخصوص سلطة ضبط البريد و المواصلات السلوكية و اللاسلكية و لجنة تنظيم عمليات البورصة و مراقبتها فبالنسبة لسلطة ضبط البريد و المواصلات السلوكية و اللاسلكية فهذا التكييف القانوني ظهر من خلال نص المادة 10 من القانون 03.2000²⁹⁶ و التي كلفت صراحة انها سلطة ضبط مستقلة

اما في مجال البورصة فالمرسوم التشريعي 10.93 لم يقدم تكييف واضح حول لجنة تنظيم عمليات البورصة و مراقبتها بل تناولها تحت عنوان جامد غير قابل للإيحاء او التأويل لكن من خلال تعديل 2003 وفقا للقانون 04.03 المتعلق ببورصة القيم المنقولة فان المشرع كيفها على انها سلطة ضبط مستقلة و هذا بموجب المادة 20 منه²⁹⁷

هذا و يرى الأستاذ زوايمية ان تكييف هذه الهيئات بانها سلطات ضبط مستقلة لا يمثل تكييفها حقيقيا خاصة و ان الضبط يتعلق بوظيفة يمكن ممارستها بكيفيات أخرى فخلف الوظيفة يوجد دائما جوانب مؤسسية تحدد الطبيعة القانونية للهيئة²⁹⁸ إضافة الى ذلك فيمكن تحديد التكييف

²⁹⁵ شرع قدور، نفس المرجع السابق، □ 119

²⁹⁶ القانون 03.2000 المؤرخ في 5 اوت 2000 المحدد للقواعد العامة المطبقة على البريد و المواصلات السلوكية و اللاسلكية، ج ر ج ج، العدد 48، الصادرة في 6 اوت 2000

²⁹⁷ تنص المادة 20 من القانون 04.03 المتعلق ببورصة القيم المنقولة" تنشأ سلطة ضبط مستقلة لتنظيم و مراقبة عمليات

البورصة و تتمتع بالشخصية المعنوية و الاستقلال المالي"، ج ر ج ج، العدد 11، الصادرة في 19 فيفري 2003

²⁹⁸ وليد بوجملين، سلطات الضبط الاقتصادي في القانون الجزائري، رسالة ماجستير في الحقوق، فرع الدولة و المؤسسات

العمومية، جامعة الجزائر، كلية الحقوق و العلوم الادارية، السنة الجامعية 2006/2007، □ 51

القانوني الحقيقي لكل سلطة من حيث كونها سلطة إدارية مستقلة او سلطة ضبط مستقلة انطلاقا من معيارين:

معيار مادي: يرتبط بطبيعة اختصاصها و هي مهام في الغالب تكون من اختصاص الإدارة العمومية كتنظيم السوق و حماية المستهلك... الخ و عليه فهذه المهام تدخل في صميم تطبيق القانون و هذا النشاط يتطلب استعمال امتيازات السلطة العامة و هذا يتيح تكييفها كسلطة إدارية مستقلة

معيار عضوي: و هو ما يتعلق بخضوع قرارات هذه الهيئات سواء كانت قرارات فردية او تنظيمية لرقابة القاضي الإداري²⁹⁹

ثالثا: التكييفات القانونية الأخرى لسلطات الضبط المستقلة

فيما يخص هذه السلطات فبعد نشأتها و بعد التعديلات التي عرفتتها و التطورات الحاصلة عليها لاحقا فهذا أدى بالمشروع الى تبني جيل اخر من السلطات الإدارية المستقلة و التي لم يسبق ان تم رصد مثل لها في التشريعات المقارنة حيث يرى بعض الفقهاء ان هذا التغيير كان من الجيد الى السيئ و أصبحت هذه المعالم تتلاشى تدريجيا حتى وصل الامر الى تبني سلطات إدارية مستقلة ذات طبيعة مجهولة و غامضة³⁰⁰ فالمشروع الجزائري استعمل تكييفات لبعض هيئات الضبط المستقلة غير انه لم يعتمد هذه التكييفات بالنسبة للسلطات الأخرى من حيث التسمية و شكلها القانوني و منها مجلس النقد و القرض فرغم التعديلات التي شهدتها القانون 10.90 الا ان المجلس بقي شكله القانوني بتسمية مجلس³⁰¹ و مجلس المنافسة نفس

²⁹⁹ محمد صغير بعلي، الوسيط في النزاعات الادارية، دار العلوم للنشر و التوزيع، عنابة، 2009، □ 118

³⁰⁰ شرع قدور، الطبيعة القانونية للسلطات الإدارية المستقلة، أطروحة دكتوراه في القانون العام، تخصص القانون العام

الاقتصادي، جامعة غرداية، كلية الحقوق و العلوم السياسية، السنة الجامعية 2019/2020، □ 121

³⁰¹ القانون 10.90 المؤرخ في 14 افريل 1990 المتعلق بالنقد و القرض، ج ر ج ج، العدد 16، الصادرة في 15 افريل

الامر فرغم التعديلات التي شهدها القانون 03.03 حافظ المشرع على الشكل القانوني المسمى
مجلس³⁰²

كما نلاحظ نفس الامر بالنسبة للجنة الكهرباء والغاز حيث ان المشرع تناولها تحت عنوان
الضبط بموجب القانون 01.02³⁰³ وهي هيئة مكلفة بضمان احترام التنظيم التقني و
الاقتصادي و البيئي و حماية المستهلكين و شفافية ابرام الصفقات لكن بقية تسميتها و شكلها
القانوني تحت مسمى لجنة

اما فيما يخص التكييفات القانونية المبهمة لبعض هذه الهيئات نجد الهيئة الوطنية للوقاية من
الجرائم المتصلة بتكنولوجيات الاعلام و الاتصال ومكافحتها و هذا قبل الاستغناء عنها و
التي كيفها المشرع على انها سلطة إدارية مستقلة و انها تتمتع بالشخصية المعنوية الا انها
وضعت لدى وزير العدل

وفي الأخير فان طابع الاستقلالية يبقى غامض إضافة الى انه في كل مرة يرتاب المشرع
في التكييف القانوني لهذه الهيئات المستحدثة فيمنحها مباشرة تسمية سلطة إدارية مستقلة او
سلطة ضبط مستقلة و نجد هذه الوضعية كذلك امام السلطة الوطنية للتصديق الالكتروني³⁰⁴
والملاحظ ان السلطتين الانفتين الذكر تعتبران حديثي النشأة غير ان المشرع لم يستفد من
التجارب السابقة فبدا ان يعمل على تقويتها و تحديد تكييفها القانوني بكل وضوح و يجعلها
تحمل صفة المؤسسات العامة على اكثر تقدير دون الخوض في تبني تكييف قانوني تدخل
تحت غطاءه لا يزال الغموض يشوب التكييف³⁰⁵

³⁰² الامر 03.03 المؤرخ في 19 يوليو 2003 التعلق بالمنافسة، ج ر ج ج، العدد 43، الصادرة في 20 يوليو 2003
³⁰³ القانون 01.02 المؤرخ في 5 فيفري 2002 المتعلق بالكهرباء و نقل الغاز عن طريق القنوات، ج ر ج ج، العدد 8،
الصادرة في 6 فيفري 2002

³⁰⁴ شرع قدور، الطبيعة القانونية للسلطات الإدارية المستقلة، أطروحة دكتوراه في القانون العام، تخصص القانون العام
الاقتصادي، جامعة غرداية، كلية الحقوق و العلوم السياسية، السنة الجامعية 2019/2020، □ 122

³⁰⁵ شرع قدور، نفس المرجع السابق، □ 123

الفرع الثاني: مكانة سلطات الضبط المستقلة ضمن التنظيم الإداري

ان التنظيم الإداري يتأثر في مجتمع بالظروف المحيطة سياسية كانت اجتماعية او اقتصادية و بالرغم من كون المجتمعات القديمة تتميز بظاهرة تركيز السلطة بكل أنواعها في يد واحدة نتيجة معتقدات معينة و هذا لضمان قوة الدولة و تأمينها من الاخطار التي تهددها فعلى خلاف ذلك عن ما يميز المجتمعات المعاصرة او الدولة المعاصرة هي صفة اعترافها لبعض الهيئات الإدارية بالشخصية المعنوية و الاستقلال الإداري و المالي لكن تبقى متصلة بالأجهزة المركزية من خلال تطبيق نظام الوصاية

و عليه فنظام المركزية الإدارية لا يعتبر نظام ملازم للمجتمعات القديمة و لا يعرف الوجود في اطار الأنظمة الحديثة على العكس بل لا يزال يطبق في ظل الدولة المعاصرة و في العديد من الجوانب و بالتالي فان التنظيم الإداري في الدولة المعاصرة يأخذ وجهات المركزية الإدارية و اللامركزية الإدارية³⁰⁶

و باعتبار الدولة تقوم على فكرة التنظيم و تقسيم الوظائف و انشاء الهياكل و تحديد المهام و رسم و ضبط العلاقات بين الأجهزة و الهيئات المختلفة و التنسيق فيما بينها فان الهدف من هذا التحليل هو معرفة او تديد النظام الإداري الذي تنتمي اليه السلطات الإدارية المستقلة و ما لا يدع مجالاً للشك و التأويل ان عند إعطاء مفهوم قانوني لسلطات الضبط المستقلة فان ذلك المفهوم يلتقي مع مفهوم المؤسسات العامة و التي لها السبق في التنظيم الإداري كونها من اشخا □ القانون العام³⁰⁷

³⁰⁶ عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية و التطبيق، جبور للنشر و التوزيع، الجزائر، 2010، □

³⁰⁷ شرع قدور، الطبيعة القانونية للسلطات الإدارية المستقلة، أطروحة دكتوراه في القانون العام، تخصص القانون العام الاقتصادي، جامعة غرداية، كلية الحقوق و العلوم السياسية، السنة الجامعية 2020/2019، □ 124

ان نظرية المؤسسة العامة في فرنسا مصدرها القضاء فقد عرفها الاجتهاد القضائي الفرنسي لأول مرة سنة 1856 و ذلك من خلال فصلها عن المؤسسات ذات المنفعة العامة فاعتبرها تشكل جزء من الإدارة

بالعودة الى السلطات الإدارية المستقلة التي لا تتمتع بالشخصية المعنوية و بالتالي استقلال مالي فهي تتطوي تحت نظام المركزية باعتبارها تندرج تحت وصاية الوزارة التي تكون مسؤولة عن اعمالها لكن في نفس الوقت تتمتع باستقلالية اصدار القرار و التي منحها إياه المشرع و هذا ما يقربها الى نظام اللامركزية³⁰⁸

انطلاقا من ان التنظيم المركزي في الدولة المعاصرة يركز على نظام المركزية و اللامركزية فان السلطات الإدارية المستقلة تحتل مكانة خاصة داخل التنظيم الإداري فهي لم ترد ضمن التركيبات العضوية للوزارات و لا تخضع لإحدى مصالح الوزير الأول

فكنتيجة لما سبق وجب اعتبارها مؤسسات موازية للأجهزة الوزارية و من تنظيم خا □ و مستقل يحدده القانون الذي انشاها و بالرجوع الى القانون نجد ان هذه السلطات لا تتعارض مع مبدأ المشروعية سواء من حيث منحها الاختصاص □ في شتى المجالات او من حيث منحها سلطة اصدار القرارات و هذه الأخيرة ملازمة لمبدأ المشروعية على اعتبار انه لا يوجد قرار اداري صحيح دون خضوعه لمبدأ المشروعية و هنا اختلف الفقه و انقسم الى ثلاث اتجاهات أولها ذهب الى ضرورة كون العمل الصادر عن الإدارة مجرد تطبيق للقاعدة القانونية بينما يتطلب الاتجاه الثاني لمشروعية العمل ان يكون صادرا استنادا للقانون بينما اكتفى الاتجاه الثالث بان لا يكون العمل مخالفا للقانون³⁰⁹

³⁰⁸ شرع قدور، الطبيعة القانونية للسلطات الإدارية المستقلة، أطروحة دكتوراه في القانون العام، تخصص القانون العام

الاقتصادي، جامعة غرداية، كلية الحقوق و العلوم السياسية، السنة الجامعية 2020/2019، □ 124

³⁰⁹ شرع قدور، الطبيعة القانونية للسلطات الإدارية المستقلة، أطروحة دكتوراه في القانون العام، تخصص القانون العام

الاقتصادي، جامعة غرداية، كلية الحقوق و العلوم السياسية، السنة الجامعية 2020/2019، □ 125

الواقع يثبت ان الاتجاهين الثاني و الثالث هما اللذان يتفقان مع احكام القانون الوضعي حيث التف حولها غالبية الفقه و تبنتهما احكام القضاء حيث برر ذلك كونهما مكملان لبعضهما البعض و بالتالي فيكون على الإدارة التزام سلبي مقتضاه عدم الخروج على احكام القانون فلا تصدر من الاعمال ما تخالف به القانون او روحه كما يعتريها التزام إيجابي و هو الاستناد لأحكام القانون³¹⁰

ان السلطات الإدارية المستقلة تنصب في الأهداف الحكومية و السياسية العامة للدولة فقراراتها تصبو لإنجاز اعمال و مهام دقيقة و عليه خصها المشرع بوضع قانوني خاص □ لضرورة مرونة العمل الإداري لتعمل بطريقة مستقلة للحد من سلطة الرقابة و التدرج الرئاسي

سلطات الضبط المستقلة تعتبر صنف جديد من الإدارة انشأت الى جانب نظام المركزية و اللامركزية الى ما يوحي بوجودها كشكل ثالث للتنظيم فمهمتها لا تشمل على التسيير و انما الضبط و تأطير التنمية في قطاع معين و بالتالي تعتبر اطارا إداريا ملائما للرقابة و الحد من التعسف و طغيان الإدارة التقليدية و إعطاء وجه جديد للسلطة لكن يبقى الاشكال حول غياب تصنيف و إعطاء المشرع مكانة قانونية و تحديد صبغتها ضمن التنظيم الإداري للدولة و بالتالي ولوجها المشروع ضمن الهياكل التقليدية المعروفة في الدولة فهي لا يمكن اعتبارها بمثابة إدارة لان هذه السلطات لا تخضع للسلم الإداري التقليدي³¹¹

و هذا من خلال الاستقلالية الممنوحة لها فالسلطات الإدارية المستقلة عبرة عن نموذج ذو طبيعة خاصة فهي تتميز بهذه الخصوصية عن باقي الهيئات التقليدية المعروفة و عليه فلممارسة السلطات الإدارية المستقلة المهام الموكلة اليها فان ذلك يجب ان يمر عبر قطع كل العلاقات التي يمكن ان تتسجم مع السلطة التنفيذية في طابعها التنظيمي و هذا بعد اخضاعها

³¹⁰ شرع قدور، نفس المرجع السابق، □ 125

³¹¹ شرع قدور، الطبيعة القانونية للسلطات الإدارية المستقلة، أطروحة دكتوراه في القانون العام، تخصص القانون العام الاقتصادي، جامعة غرداية، كلية الحقوق و العلوم السياسية، السنة الجامعية 2020/2019، □ 126

لأية وصاية إدارية و إعطائها مكانة خاصة ضمن البنيان الإداري من اجل تحقيق الحيادية خاصة فيما يتعلق بالاختصاص التنظيمي الذي تمارسه هذه السلطات و الذي في الأصل يمارس من قبل السلطة التنفيذية و ذلك من طرف الوزير الأول³¹² كسلطة مركزية او السلطات اللامركزية و المخول لها صلاحيات التنظيم بموجب قانون الولاية و البلدية و بالتالي فتثار جدال واسع حول موقع هذه الهيئات و يجب على المشرع تحديده

الفرع الثالث: نماذج من سلطات الضبط المستقلة

تختص السلطات الإدارية المستقلة في عدة مجالات و في قطاعات مختلفة منها ما يلي:

اولا: في مجال حماية الحقوق و الحريات

ظهرت عدة سلطات ضبط مستقلة مختصة في مجال حماية الحقوق و الحريات نذكر منها:

1- الهيئة العليا المستقلة لمراقبة الانتخابات و السلطة الوطنية المستقلة للانتخابات

ا- الهيئة العليا المستقلة لمراقبة الانتخابات: تم انشاؤها سنة 2016 بموجب القانون العضوي 11.16³¹³ حيث اقتصر المشرع على منحها الدور الرقابي فقط خلال العملية الانتخابية

ب- السلطة الوطنية المستقلة للانتخابات: انشأت سنة 2019 بموجب القانون العضوي 07.19³¹⁴ فعمد المشرع على التوسيع من دائرتها حيث ذهب من خلال المادة 19 فقرة 2 من ذات القانون الى ضرورة توافر اعتراف للمتقلد لعضوية السلطة المستقلة بالكفاءة و النزاهة و الخبرة و الحياد و لعل هذا الشرط يفضي الى الشفافية

2- الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته

³¹² المادة 142 من التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2020، ج ر ج ج، العدد 82، الصادرة في 30 ديسمبر 2020
³¹³ القانون العضوي 11.16 المؤرخ في 25 غشت 2016 المتعلق بالهيئة العليا المستقلة لمراقبة الانتخابات، ج ر ج ج، العدد 50، الصادرة في 28 غشت 2016
³¹⁴ القانون العضوي 07.19 المؤرخ في 14 سبتمبر 2019 المتعلق بالسلطة الوطنية المستقلة للانتخابات، ج ر ج ج، العدد 55، الصادرة في 15 سبتمبر 2019

حرصا من المشرع على مكافحة و مواجهة ظاهرة الفساد استحدثت الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته بموجب القانون 01.06³¹⁵ و منحها خاصية الاستقلالية

ثانيا: في المجال المالي والاقتصادي

لقد عمد المشرع الى انشاء مجموعة من سلطات الضبط القطاعية في كل من المجال المالي و الاقتصادي من اجل الحد او بالأحرى تحرير الأسواق من الاحتكارات

1- في المجال المالي:

يعتبر هذا الأخير عصب الحياة الاقتصادية ولذلك عمل المشرع الجزائري على ضبط و تنظيم القطاع المالي عبر عدة مستويات:

أ- مجلس النقد و القرض

تم انشاءه بموجب القانون 10.90³¹⁶ المتعلق بالنقد و القرض لينفرد بالسلطة النقدية حسب احكام الامر 01.01³¹⁷ تاركا إدارة بنك الجزائر لمجلس إدارة البنك

ب- اللجنة المصرفية

³¹⁵ القانون 01.06 المؤرخ في 20 فيفري 2006 المتعلق بالوقاية من الفساد و مكافحته، ج ر ج ج، العدد 14، الصادرة في 8 مارس 2006

³¹⁶ القانون 10.90 المؤرخ في 14 افريل 1990 المتعلق بالنقد و القرض، ج ر ج ج، العدد 16، الصادرة في 15 افريل 1990

³¹⁷ الامر 01.01 المؤرخ في 27 فيفري 2001 المعدل و المتمم للقانون 10.90 المتعلق بالنقد و القرض، ج ر ج ج، العدد 14، الصادرة في 28 فيفري 2001

انشأت اللجنة المصرفية بموجب القانون 10.90 الانف الذكر³¹⁸ بغية مراقبة مدى احترام البنوك و المؤسسات المالية للأحكام التشريعية و التنظيمية المطبقة عليها إضافة الى قواعد حسن سير المهنة

2- في المجال الاقتصادي:

من اجل تحقيق التوازن بين المنافسة و الاحتكار منح المشرع المبادرة للخوا [في الإنتاج و الخدمات و انشا جملة من سلطات الضبط في المجال الاقتصادي منها ما يلي:

ا- لجنة ضبط الكهرباء و الغاز:

من اجل تغطية شاملة للتموين بالكهرباء و الغاز عبر كامل التراب الوطني وفق شروط الامن و الجودة و السعر و ضمانا لاحترام القواعد التقنية و البيئية في حقل المنافسة المشروعة و الشفافة للسوق الوطنية ضمن هذا القطاع تم استحداث سلطة ضبط مستقلة لذلك تكمن في لجنة ضبط الكهرباء و الغاز بمقتضى القانون 01.02 المتعلق بنقل الكهرباء و الغاز عبر القنوات³¹⁹

ب- سلطة ضبط البريد و المواصلات السلكية و اللاسلكية:

انشاها المشرع تجسيدا لعدم الزامية الدولة في الجانب الاقتصادي ضمن ميدان البريد و المواصلات السلكية و اللاسلكية حيث تخلت الوزارة المكلفة بقطاع البريد و المواصلات السلكية و اللاسلكية عن سلطة الضبط السالف ذكرها و التي تم استحداثها بمقتضى القانون

³¹⁸ القانون 10.90 المؤرخ في 14 افريل 1990 المتعلق بالنقد و القرض، ج ر ج ج، العدد 16، الصادرة في 15 افريل 1990

³¹⁹ القانون 01.02 المؤرخ في 5 فيفري 2002 المتعلق بالكهرباء و نقل الغاز عن طريق القنوات، ج ر ج ج، العدد 8، الصادرة في 6 فيفري 2002

03.2000³²⁰ و تم تزويدها بصلاحيات واسعة بما يضمن تحقيق منافسة فعلية و مشروع
تقوم على أساس المساواة بين المتعاملين ذاتهم و مع المرتفقين³²¹

لابد من الإشارة الى انه تم الغاء القانون 03.2000 و هذا بموجب القانون 04.18 المحدد
للقواعد العامة المتعلقة بالبريد و الاتصالات الالكترونية³²² حيث حلت محل السلطة المذكورة
سابقا سلطة ضبط البريد و الاتصالات الالكترونية حيث نصت المادة 11 من ذات القانون
"تنشأ سلطة ضبط مستقلة للبريد و الاتصالات الالكترونية تتمتع بالشخصية المعنوية و
الاستقلال المالي و تدعى في صلب النص سلطة الضبط"

ج- سلطة ضبط الصفقات العمومية و تفويضات المرفق العام:

استحدثها المشرع من خلال المرسوم الرئاسي 247.15 و المتعلق بتنظيم الصفقات العمومية
و تفويضات المرفق العام³²³ حيث نصت المادة 231 منه على ما يلي:
"تنشأ لدى الوزير المكلف بالمالية سلطة ضبط الصفقات العمومية و تفويضات المرفق العام
تتمتع باستقلالية التسيير و تشمل مرصدا للطلب العمومي و هيئة وطنية لتسوية
النزاعات..."³²⁴

³²⁰ القانون 03.2000 المؤرخ في 5 اوت 2000 المحدد للقواعد العامة المطبقة على البريد و المواصلات السلكية و
اللاسلكية، ج ر ج ج، العدد 48، الصادرة في 6 اوت 2000

³²¹ شرع قدور، الطبيعة القانونية للسلطات الإدارية المستقلة، أطروحة دكتوراه في القانون العام، تخصص القانون العام
الاقتصادي، جامعة غرداية، كلية الحقوق و العلوم السياسية، السنة الجامعية 2020/2019، □ 130

³²² القانون 04.18 المؤرخ في 6 ماي 2018 المحدد للقواعد العامة المتعلقة بالبريد و الاتصالات الالكترونية، ج ر ج ج،
العدد 27، الصادرة في 13 ماي 2018

³²³ المرسوم الرئاسي 247.15 المؤرخ في 16 سبتمبر 2015 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية و تفويضات المرفق

العام، ج ر ج ج، العدد 50 الصادرة في 20 سبتمبر 2015

³²⁴ المرسوم الرئاسي 247.15، نفس المرجع السابق

الخاتمة

خلصنا من خلال دراستنا للطبيعة القانونية او النظام القانوني لسلطات الضبط المستقلة- السلطات الإدارية المستقلة - وفي إطار الاشكال القانوني الذي انطلق منه بحثنا والمتعلق بموقع سلطات الضبط المستقلة بين الوجود القانوني المستقل وبين اعتبارها كأداة في يد السلطة التقليدية الى تحديد مفهوم سلطات الضبط المستقلة والإشارة الى مراحل تطورها التاريخية في إطار القانون المقارن وصولا الى ظهورها في التشريع الجزائري واهم الظروف الممهدة الى حتمية استحداثها وهذه الحتمية ترجع الى الخصائص التي تتصف بها هذه السلطات من ميزة السلطة و الطابع الإداري و خاصة الاستقلالية لكن هذه السلطات تعاني من مسالة تحديد الطبيعة القانونية لهذه الأخيرة و الوقوف على مشروعية تأسيسها و الغموض الذي لا يزال يشوب تكييفها القانوني

اختتمنا دراستنا بمجموعة من النتائج اهمها:

النتائج:

- تعتبر سلطات الضبط المستقلة من اشخا □ القانون العام ومن خلال تمتعها بخاصية السلطة والطابع الإداري الى جانب عنصر الاستقلالية فهذا يضيف عليها طبيعة خاصة في ممارسة وظائفها حيث تجتمع لديها كل من سلطة التنظيم وممارسة الرقابة الى جانب توقيع عقوبات
- الإدارة العامة تملك جملة من الاليات بما يسمح لها تفويض سلطات الضبط المستقلة في كل من الجانب العضوي والوظيفي وهذا لا يعزز من عنصر الاستقلالية التي تتمتع بها هذه السلطات
- كما لاحظنا تمتع كل من السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية ممثلة في البرلمان صلاحية انشاء سلطات الضبط المستقلة وفي الجهة المقابلة لا يوجد نص قانوني يحدد بشكل صريح من يملك صلاحية ذلك

- توصلنا الى ان السلطات الإدارية المستقلة تعاني مشكلة مشروعية تأسيسها بالنظر الى عدم ادراجها ضمن الهندسة الدستورية بشكل صريح رغم ان المشرع قد تحدث عن الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته وتأتي على سبيل الحصر
- كما اتضح من خلال دراستنا ان المشرع لا يحظى برؤية شاملة عن هذه السلطات وموقعها ضمن التنظيم الإداري والاقتصادي وهو ما يبرر التعديل المتواصل للنصو □ القانونية المتعلقة بها
- موقف المشرع من بعض هذه السلطات باعتبارها سلطات إدارية مستقلة بنص صريح دون الأخرى فضلا عن مسالة تمتعها بالطابع الإداري من عدمه وهو ما يثير إشكالات قانونية حول المنازعات التي قد تثور بشأنها فيما يتعلق بمسالة القضاء المختص للنظر في النزاع

التوصيات:

- بناء على النتائج المتوصل اليها نلتمس من المشرع الجزائري:
- وضع حد للجدل الفقهي حول دستورية سلطات الضبط المستقلة في ظل غياب نص دستوري ينص على انشاء هذه الهيئات وبالتالي يجب التصييص عليها دستوريا
 - تعديل القانون 09.08 المتضمن الإجراءات المدنية والإدارية وادراج سلطات الضبط المستقلة ضمن الأشخا □ المنصو □ عليها في المادة 800 من ذات القانون
 - تحديد طبيعة العلاقة بين سلطات الضبط المستقلة والسلطة التنفيذية بمنح قدر أكبر من الاستقلالية لهذه السلطات الجديدة في مواجهتها من الجانب العضوي من خلال منح البرلمان سلطة تعيين الأعضاء ومنح مختلف الهيئات الفاعلة والجمعيات دور في تحديد تشكيلة هذه السلطات اما من الجانب الوظيفي فلا بد منح الاستقلالية لهذه السلطات خاصة ن الجانب المالي بحيث يكون تمويل السلطة مقتصر على مواردها دون اعتماد فكرة اعانات التسيير التي

تخصص لها من ميزانية الدولة مما يؤدي كنتيجة الى ممارسة نوع من الرقابة على هذه الإعانات

- إعادة النظر في مسالة الموافقة المسبقة والضرورية للوزارة المختصة عن الأنظمة الصادرة عن سلطة ضبط مستقلة معينة

الملخص

تعتبر سلطات الضبط المستقلة هيأت عمد المشرع الجزائري على انشائها بعد ظروف مرت بها الدولة الجزائرية على مختلف الأصعدة سياسية واقتصادية واجتماعية وقد استنبطها من النموذج الفرنسي بغرض ضبط وتنظيم مختلف القطاعات الحيوية خاصة القطاع الاقتصادي مما جعل لزاما منحها جملة من السلطات بما يضمن استقلاليتها حال أدائها لمهمة الضبط وعليه عدم خضوعها للرقابة الرئاسية ولا للوصاية الإدارية لكن هذا لا يحول دون تقديمها للتقرير السنوي المرتبط بعملها للسلطة التنفيذية كما ان تركيبتها من حيث تشكيل أعضائها تظهر فيها التبعية للسلطة التنفيذية باعتبار هذه الأخيرة هي من تقوم بتعيينهم و عزلهم و هو ما يؤثر على استقلاليتهم في أداء مهامهم

Résumé

Les autorités de contrôle indépendantes sont considérées comme les préparatifs que le législateur algérien a entendu instaurer après les conditions que l'État algérien a vécues sur les différents plans politique, économique et social, et il a été inspiré du modèle français afin de contrôler et d'organiser les différents organes vitaux secteurs, notamment économique, ce qui a nécessité de leur conférer un certain nombre d'autorités pour assurer leur indépendance lorsqu'ils exercent la mission de contrôle. Il ne doit pas être soumis au contrôle présidentiel ni à la tutelle administrative, mais cela n'empêche pas sa soumission le rapport annuel relatif à ses travaux à l'autorité exécutive, et sa composition en termes de formation de ses membres montre une subordination à l'autorité exécutive, car c'est celle-ci qui les nomme et les révoque, ce qui affecte leur indépendance dans l'exercice de leurs fonctions leurs tâches.

قائمة المراجع

***باللغة العربية:**

الكتب:

- (1) محمد الصغير بعلي، القانون الاداري، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، الجزائر، 2004
- (2) محمد الصغير بعلي، الوسيط في المنازعات الادارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، 2009
- (3) مولود ديدان، مباحث في القانون الدستوري والنظم السياسية، دار بلقيس، الجزائر، 2009
- (4) عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية والتطبيق، جبور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2010
- (5) علاء الدين عشي، مدخل القانون الاداري، الجزء الاول، التنظيم الاداري، الطبعة 01، دار الهدى، عين مليلة، الجزائر، 2012
- (6) حسني شرواط، شرح قانون المنافسة، دار الهدى، عين مليلة، الجزائر، 2012

الرسالات الجامعية:

ا- اطروحات الدكتوراه:

- (1) خرشي الهام، السلطات الإدارية المستقلة في ظل الدولة الضابطة، أطروحة دكتوراه في القانون العام، جامعة سطيف، كلية الحقوق والعلوم السياسية، السنة الجامعية 2015/2014
- (2) زين العابدين بلماحي، النظام القانوني للسلطات الإدارية المستقلة (دراسة مقارنة)، رسالة دكتوراه في القانون العام، جامعة ابي بكر بلقايد، تلمسان، كلية الحقوق والعلوم السياسية، السنة الجامعية 2016/2015
- (3) نور الدين دحو، السلطة التنظيمية المستقلة كآلية مدعمة لرئيس الجمهورية في الجزائر، أطروحة دكتوراه في القانون العام، جامعة تلمسان، كلية الحقوق والعلوم السياسية، السنة الجامعية 2016/2015
- (4) شمون علجية، مركز سلطات الضبط المستقلة بين اشخاص القانون العام في القانون الجزائري، أطروحة دكتوراه في القانون العام، تخصص إدارة ومالية، جامعة احمد بوقرة، بومرداس، كلية الحقوق والعلوم السياسية، السنة الجامعية 2018/2017

ب- رسالات الماجستير:

(1) وليد بوجملين، سلطات الضبط الاقتصادي في القانون الجزائري، رسالة ماجستير في الحقوق، فرع الدولة والمؤسسات العمومية، جامعة الجزائر، كلية الحقوق والعلوم الادارية، السنة الجامعية 2007/2006

(2) رحموني موسى، الرقابة القضائية على سلطات الضبط المستقلة في التشريع الجزائري، مذكرة ماجستير في العلوم القانونية والادارية، تخصص قانون اداري وإدارة عامة، جامعة الحاج لخضر، باتنة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، السنة الجامعية 2013/2012

ج- مذكرات الماستر:

(1) طبول ناصر، كمون احمد، النظام القانوني لسلطات الضبط الاقتصادي في التشريع الجزائري، مذكرة ماستر في قانون تسيير المؤسسات، جامعة احمد دراية، ادرار، كلية الحقوق والعلوم السياسية، السنة الجامعية 2017/2016

(2) خراز محمود، ياسين ناصر، النظام القانوني لسلطات الضبط المستقلة في الجزائر، مذكرة ماستر في الحقوق، تخصص إدارة ومالية، جامعة زيان عاشور، الجلفة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، السنة الجامعية 2018/2017

المقالات العلمية:

(1) عيساوي عزالدين، المكانة الدستورية للهيئات الإدارية المستقلة: مال مبدا الفصل بين السلطات، مجلة الاجتهاد القضائي، مخبر أثر الاجتهاد القضائي على حركة التشريع، العدد 4، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 1 مارس 2008

(2) قوراري مجدوب، مكانة الهيئات الإدارية المستقلة في النظام الإداري الجزائري، مجلة مسالك الفكر والسياسية والقانون، العدد 23، ديسمبر 2013

(3) الطاهر زواقري، بن عمران سهيلة، الإطار الدستوري للسلطات الإدارية المستقلة، مجلة الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عباس لعزور، خنشلة، العدد 8، الجزء 1، الصادرة في يونيو 2017

(4) رنا سمير اللحام، السلطات الإدارية المستقلة، الطبعة 01، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2015

(6) بن الأخضر محمد، بن ساحة يعقوب، التحول الاقتصادي للدولة الجزائرية: إشكالية مفهومية السلطات الإدارية المستقلة نموذجا، مجلة افاق العلوم، العدد 17، المجلد 5، جامعة زيان عاشور، الجلفة، سبتمبر 2019

(7) منصور داوود، التكييف القانوني الإداري لسلطات ضبط النشاط الاقتصادي والمالي في الجزائر، مجلة الحقوق والعلوم السياسية، العدد 17

اللقاءات العلمية:

1) كمال سامية، مدى شرعية السلطات الإدارية المستقلة، الملتقى الوطني حول السلطات الإدارية المستقلة في الجزائر، جامعة 8 ماي 1945، قالمة، 13 و 14 نوفمبر 2012

محاضرات الأساتذة:

1) والي نادية، السلطات الإدارية المستقلة في الجزائر، محاضرات أقيمت على طلبة السنة ماستر، تخصص الدولة والمؤسسات، جامعة اوكلي محند اولحاج، كلية الحقوق والعلوم السياسية، السنة الجامعية 2016/2015

2) ضريفي نادية، السلطات الإدارية المستقلة، محاضرات أقيمت على طلبة السنة أولى ماستر، تخصص قانون اداري، جامعة محمد بوضياف، كلية الحقوق والعلوم السياسية، السنة الجامعية 2020/2019

3) بن عبو عفيف، الهيئات الإدارية المستقلة، محاضرات أقيمت على طلبة السنة الثانية ماستر، تخصص قانون اداري، جامعة عبد الحميد ابن باديس، كلية الحقوق والعلوم السياسية، السنة الجامعية 2022/2021

القوانين:

ا- الدساتير:

1) دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية المعدل والمتمم لسنة 1996، ج ر ج ج، العدد 76 المؤرخة في 8 ديسمبر 1996

2) القانون 01.16 المؤرخ في 6 مارس 2016 المتضمن التعديل الدستوري، ج ر ج ج، العدد 14 الصادرة في 7 مارس 2016

3) التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2020، ج ر ج ج، العدد 82 الصادرة في 30 ديسمبر 2020

ب- النصوص التشريعية:

اولا: القوانين العضوية

1) القانون العضوي، 05.12 المؤرخ في 12 جانفي 2012 المتعلق بالإعلام، ج ر ج ج، العدد 2 الصادرة في 5 جانفي 2012

2) القانون العضوي 11.16 المؤرخ في 25 غشت 2016 المتعلق بالهيئة العليا المستقلة لمراقبة الانتخابات، ج ر ج ج، العدد 50 الصادرة في 28 غشت 2016

(3) القانون العضوي 07.19 المؤرخ في 14 ديسمبر 2019 المتعلق بالسلطة الوطنية المستقلة لمراقبة الانتخابات، ج ر ج ج، العدد 55 الصادرة في 15 ديسمبر 2019

ثانياً: القوانين العادية

- (1) القانون 07.90 المؤرخ في 3 افريل 1990 المتعلق بالإعلام، ج ر ج ج، العدد 14 الصادرة في 4 افريل 1990
- (2) القانون 252.93 المؤرخ في 26 أكتوبر 1993 المتعلق بالمجلس الأعلى للإعلام، ج ر ج ج، العدد 69 الصادرة في 27 أكتوبر 1993
- (3) القانون 03.2000 المؤرخ في 15 اوت 2000 المحدد للقواعد العامة المطبقة على البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية، ج ر ج ج، العدد 48 الصادرة في 6 اوت 2000
- (4) القانون 10.01 المؤرخ في 3 جويلية 2001 المتضمن قانون المناجم-الملغى-، ج ر ج ج، العدد 35 الصادرة في 4 جويلية 2001
- (5) القانون 01.02 المؤرخ في 5 فيفري 2002 المتعلق بالكهرباء ونقل الغاز عن طريق القنوات، ج ر ج ج، العدد 8 الصادرة في 6 فيفري 2002
- (6) القانون 04.03 المؤرخ في 17 فيفري 2003 المعدل والمتمم للمرسوم التشريعي 10.93 المؤرخ في 23 ماي 1993 المتعلق ببورصة القيم المنقولة، ج ر ج ج، العدد 11 الصادرة في 19 فيفري 2003
- (7) القانون 12.05 المؤرخ في 5 غشت 2005 المتعلق بالمياه، ج ر ج ج، العدد 60 الصادرة في 4 سبتمبر 2005
- (8) القانون 12.05 المؤرخ في 20 فيفري 2006 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، ج ر ج ج، العدد 14 الصادرة في 8 مارس 2006
- (9) القانون 12.08 المؤرخ في 25 يونيو 2008 المعدل والمتمم للأمر 03.03 المؤرخ في 19 يوليو 2003 المتعلق بالمنافسة، ج ر ج ج، العدد 30 الصادرة في 2 يوليو 2008
- (10) القانون 10.11 المؤرخ في 22 يونيو 2011 المتعلق بالبلدية، ج ر ج ج، العدد 37 الصادرة في 5 جويلية 2011
- (11) القانون 07.12 المؤرخ في 21 فيفري 2012 المتعلق بالولاية، ج ر ج ج، العدد 12 الصادرة في 22 فيفري 2012
- (12) القانون 04.14 المؤرخ في 14 فيفري 2014 المتعلق بالنشاط السمعي البصري، ج ر ج ج، العدد 16 الصادرة في 23 مارس 2014

13) القانون 05.14 المتضمن قانون المناجم، ج ر ج ج، العدد 18 الصادرة في 30 مارس 2014

14) القانون 10.14 المؤرخ في 30 ديسمبر 2014 المتعلق بقانون المالية لسنة 2015، ج ر ج ج، العدد 78 الصادرة في 31 ديسمبر 2014

15) القانون المدني الجزائري، برتي للنشر، الطبعة 6، 2018

ج- الاوامر:

1) الامر 01.01 المؤرخ في 27 فيفري 2001 المعدل والمتمم للقانون 10.90 المتعلق بالنقد والقرض، ج ر ج ج، العدد 14 الصادرة في 28 فيفري 2001

2) الامر 03.03 المؤرخ في 19 يوليو 2003 المتعلق بالمنافسة، ج ر ج ج، العدد 43 الصادرة في 20 يوليو 2003

3) الامر 11.03 المؤرخ 26 غشت 2003 المتعلق بالنقد والقرض، ج ر ج ج، العدد 52 الصادرة في 27 غشت 2003

4) الامر 01.07 المؤرخ في 1 مارس 2007 المتضمن حالات التنافي والالتزامات الخاصة ببعض المناصب والوظائف، ج ر ج ج، العدد 16 الصادرة في 2 مارس 2007

د- المراسيم:

اولا: المراسيم التشريعية

1) المرسوم التشريعي 10.93 المؤرخ في 23 ماي 1993 المتعلق ببورصة القيم المنقولة المعدل والمتمم، ج ر ج ج، العدد 34 الصادرة في 23 ماي 1993

ثانيا: المراسيم الرئاسية

1) المرسوم الرئاسي 413.06 المؤرخ في 22 نوفمبر 2006 المحدد لتشكيلة وتنظيم وطرق عمل الجهاز الوطني للوقاية من الفساد ومكافحته المعدل والمتمم، ج ر ج ج، العدد 74 الصادرة في 22 نوفمبر 2006

2) المرسوم الرئاسي 64.12 المؤرخ في 7 فيفري 2012 المعدل والمتمم للمرسوم الرئاسي 413.06 المحدد لتشكيلة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته وتنظيمها وكيفية سيرها، ج ر ج ج، العدد 8 الصادرة في 15 فيفري 2012

3) المرسوم الرئاسي الصادر في 15 جانفي 2013 المتضمن تعيين رئيس لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة، ج ر ج ج، العدد 6 الصادرة في 27 جانفي 2013

4) المرسوم الرئاسي المؤرخ في 15 جانفي 2013 المتضمن تنصيب أعضاء مجلس المنافسة، ج ر ج ج، العدد 7 الصادرة في 30 جانفي 2013

5) المرسوم الرئاسي 247.15 المؤرخ في 15 سبتمبر 2015 المتعلق بتنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، ج ر ج ج، العدد 50 الصادرة في 20 سبتمبر 2015

ثالثا: المراسيم التنفيذية

1) المرسوم التنفيذي 175.94 المؤرخ في 13 جوان 1994 المتضمن تطبيق المواد 21 و 22 و 29 من المرسوم التشريعي 10.93، ج ر ج ج، العدد 41 الصادرة في 26 جوان 1994

2) المرسوم التنفيذي 183.95 المؤرخ في 2 يونيو 1995 المتضمن انشاء وكالة وطنية لتطوير البحث الجامعي وتنظيمها وسيرها، ج ر ج ج، العدد 36 الصادرة في 12 يونيو 1995

3) المرسوم التنفيذي 127.02 المؤرخ في 27 افريل 2002 المتضمن انشاء و تنظيم و سير خلية معالجة الاستعلام المالي المعدل و المتمم، ج ر ج ج، العدد 23 الصادرة في 7 افريل 2002

4) المرسوم التنفيذي 37.03 المؤرخ في 13 جانفي 2003 المحدد لمبلغ الاتاوة المطبقة على المتعاملين أصحاب تراخيص انشاء واستغلال شبكات المواصلات السلكية واللاسلكية، ج ر ج ج، العدد 4 الصادرة في 22 جانفي 2003

5) المرسوم التنفيذي 344.09 المؤرخ في 22 أكتوبر 2009 المتضمن انشاء الوكالة الوطنية للتعمير، ج ر ج ج، العدد 61 الصادرة في 25 أكتوبر 2009

* باللغة الفرنسية:

A- Ouvrages:

1) Raymond Guillien et Jean Vincent, lexique des termes juridiques, 16^{ème} édition, Dalloz, 2007

2) Zouaimia Rachid, les instruments juridiques de la régulation économique en Algérie, édition Belkeise, Alger, 2012

B- Articles:

1) Benhadjyahia Sonia, la nature juridictionnelle des autorités de régulation, revue de la recherche juridique Droit prospectif, N°4, 2004

C- Site web:

1) www.legifrance.gouv.fr

الفهرس

5.....	المقدمة
9.....	الفصل الاول: ماهية سلطات الضبط المستقلة
12.....	المبحث الاول: التطور التاريخي لسلطات الضبط المستقلة
13.....	المطلب الاول: في إطار القانون المقارن
13.....	الفرع الاول: في الولايات المتحدة الامريكية
14.....	الفرع الثاني: في بريطانيا
15.....	الفرع الثالث: في فرنسا
16.....	المطلب الثاني: ظهور سلطات الضبط المستقلة في التشريع الجزائري
17.....	الفرع الاول: الظروف الممهدة لظهور سلطات الضبط المستقلة في الجزائر
19.....	الفرع الثاني: ظهور سلطات الضبط المستقلة في الجزائر
21.....	المبحث الثاني: خصائص سلطات الضبط المستقلة
22.....	المطلب الاول: الطابع السلطوي والاداري
22.....	الفرع الاول: الطابع السلطوي
28.....	الفرع الثاني: الطابع الاداري
40.....	المطلب الثاني: خاصية الاستقلالية
41.....	الفرع الاول: الاختصاص

الفرع الثاني: خاصية الاستقلالية وعلاقتها بتمتع سلطات الضبط المستقلة بالشخصية المعنوية	42
الفرع الثالث: خاصية الاستقلالية وعلاقتها بتمتع سلطات الضبط المستقلة بالاستقلال المالي	44
الفرع الرابع: حدود الاستقلالية الممنوحة لسلطات الضبط المستقلة و ضماناتها وفق قواعد النظام الاساسي	46
الفصل الثاني: الاعتراف التشريعي لسلطات الضبط المستقلة	81
المبحث الاول: السلطات المخولة لسلطات الضبط المستقلة ومطابقتها لأحكام الدستور...	82
المطلب الاول: موقف الدستور من سلطات الضبط المستقلة	83
الفرع الاول: مكانة سلطات الضبط المستقلة من مبدا الفصل بين السلطات	84
الفرع الثاني: مدى اعتبار سلطات الضبط المستقلة سلطة رابعة	88
المطلب الثاني: دستورية الاختصاص القاعدي لسلطات الضبط المستقلة	93
الفرع الاول: دستورية صلاحية التنظيم الممنوحة لسلطات الضبط المستقلة	94
الفرع الثاني: الاعتراف التشريعي بصلاحيات اختصاص التنظيم لسلطات الضبط المستقلة	98
المبحث الثاني: مشروعية انشاء سلطات الضبط المستقلة وتكييفها القانوني	103
المطلب الاول: مشروعية انشاء سلطات الضبط المستقلة	103
الفرع الاول: الانشاء بواسطة التشريع	104
الفرع الثاني: بواسطة التنظيم	108
المطلب الثاني: التكييف القانوني لسلطات الضبط المستقلة	112

- الفرع الاول: تباين التكييف القانوني لسلطات الضبط المستقلة 113
- الفرع الثاني: مكانة سلطات الضبط المستقلة ضمن التنظيم الإداري 119
- الفرع الثالث: نماذج من سلطات الضبط المستقلة 122