

جامعة عبد الحميد ابن باديس مستغانم

المرجع:

كلية الحقوق والعلوم السياسية

قسم: القانون العام

مذكرة نهاية الدراسة لنيل شهادة الماستر

الدور التنظيمي والرقابي للسلطات الإدارية المستقلة

ميدان الحقوق والعلوم السياسية

التخصص: قانون إداري

تحت إشراف الأستاذ:

♦ درعي العربي.

الشعبة: حقوق

من إعداد الطالبة:

♦ فتي مغنية.

أعضاء لجنة المناقشة:

رئيسا.

بن عبو عفيف

:الأستاذ(ة)

مشرفا مقرر.

درعي العربي

:الأستاذ(ة)

مناقشا.

عثماني محمد

:الأستاذ(ة)

السنة الجامعية: 2022 - 2023.

نوقشت في: 21-06-2023.

إهداء

إن الحمد لله نحمده ونستعين به ونستغفره ونعوذ بالله من شرور أنفسنا وسيئات أعمالنا،
وصل اللهم على نبينا ورسولنا محمد وعلى آله وصحبه أجمعين، أما بعد:

إلى نبع الحنان والدتي الكريمة حفظها الله على وقوفها جنبي منذ نعومة أظفاري
والفضل كل الفضل لها على إنهاء مشواري الدراسي، وإني لأرجو الله أن يوفقني لأكسب
رضاها وأرد لها جزءا ولو ضئيلا من المعروف و الإحسان.

كما أهديه إلى سندي في الحياة أبي الغالي الذي لولاه لما كنت قد خطوت خطوة
واحدة نحو النجاح فعسى الله أن يجزيه عني خير الجزاء.

إلى إخوتي الأعزاء، إلى كل الأهل والأقارب، إلى الذين كانوا مصباحا ينير لي
ليلي وشموعا توضح منعطفات سبيل.

إلى أصدقائي الأوفياء.

إلى كل هؤلاء أهدي هذا العمل المتواضع.

فتي مغنية.

شكر وعرفان

بعد بسم الله الرحمن الرحيم: ﴿رَبِّ أَوْزَعْنِي أَنْ أَشْكُرَ نِعْمَتَكَ الَّتِي أَنْعَمْتَ عَلَيَّ وَعَلَى وَالِدَيَّ
وَأَنْ أَعْمَلَ صَالِحًا تَرْضَاهُ وَأَدْخِلْنِي بِرَحْمَتِكَ فِي عِبَادِكَ الصَّالِحِينَ﴾.

(سورة النمل، الآية 19).

الحمد لله الذي أعانني على انجاز هذا العمل، فالحمد لله في الأولى والحمد لله في الآخرة.
أتقدم بوافر الشكر والتقدير إلى الأستاذ المشرف درعي العربي لتفضله بالإشراف
على هذه المذكرة وعلى ملاحظاته وتوجيهاته ودعمه المخلص لي فنسأل الله أن يجازيه خير
الجزاء وأن ينفع بعلمه طلاب العلم.

كما يشرفني أن أتقدم بالشكر الجزيل لأعضاء لجنة المناقشة لقبولهم مناقشة هذه المذكرة،
وتخصيص جزء من وقتهم للقراءة والتقييم.

والشكر والعرفان موصول إلى جميع أساتذتي بكلية الحقوق بجامعة مستغانم،
والى عميد الكلية وكل الطاقم الإداري، ولا يفوتني أن أتوجه بخالص الشكر والامتنان
إلى كل من أمدني بيد العون والمساعدة في إعداد هذه المذكرة من قريب أو من بعيد.

فتي مغنية.

قائمة المختصرات:

أولا بالعربية:

ج ر: جريدة رسمية.

ص: صفحة.

د: دكتور.

أ: أستاذ.

ثانيا بالفرنسية:

Ed : Edition.

N° : Numéro.

P : Page.

PUF : Presse Universitaires de France.

المقدمة

أظهرت الأساليب التقليدية التي كانت تنتهجها الدولة في تنظيم القطاع الاقتصادي فشلها اثر أزمة دولة الرفاهية، فتم الانتقال إلى نموذج الدولة المنظمة *état regulateur*، ولما كانت الإدارة التقليدية ذات النموذج العمودي *Vertical*، لا تمتاز بالسرعة في التدخل ولها طابع بيروقراطيا، كونها مرتبطة كثيرا بالحياة السياسية فتم التفكير في إيجاد أساليب جديدة لتنظيم الحياة الاقتصادية.

فاختارت الدولة أسلوب الابتعاد الكلي من السوق، فترك مهمة ضبطه للسوق بنفسه مثل: الأسعار كمبدأ عام، وهناك أسلوب آخر وهو أن تترك مهمة التنظيم للأعوان الاقتصاديين كالأجور، فإما أن تظهر الدولة بوجه جديد غير المعروف تقليديا فتمنح سلطة ضبط الاقتصاد لهيئات جديدة ليست كالهيئات التقليدية وهي السلطات الإدارية المستقلة.

الهيئات وطنية لا تخضع لا للسلطة الرئاسية ولا الوصاية الإدارية فهي عكس الإدارة التقليدية، إذ تحتل مكانا خاصا داخل الإدارة وتساهم في حركة تفكك السلطة المركزية، فهي سلطات وليس لها بهذه الصفة سلطة الإدارة وحسب، ولكن سلطة اتخاذ القرار أحيانا السلطة التنظيمية كما أنها هيئات إدارية و ليست قضائية على الرغم من وظيفتها في الرقابة والتحقق و الردع تتمتع سلطات الإدارية المستقلة باستقلالية عضوية ووظيفية سواء عن السلطة التنفيذية أو السلطة التشريعية، لتضمن الحياد طالما أن الدولة ما تزال تتدخل في المجال الاقتصادي كعون فلا يتصور أن تكون خصما و حكما في نفس الوقت، لذلك فهي تعمل على إحداث نوع من التوازن بين المصالح المتناقضة وحماية الحريات من خطر تعسف و تجاوزات السلطات العمومية و السهر على حسن سير القطاع الذي تشرف عليه وبالمقابل تخضع للرقابة القضائية.

إن تدخل الدولة يبقى ضروري مع تغيير طبيعته، وابتكار أشكال جديدة عن التدخل المباشر لها وتمارسه من خلال هيئات مستحدثة وهي سلطات الإدارية المستقلة، وتعد الولايات المتحدة الأمريكية السبّاقة في تبني هذا النموذج وذلك في سنة 1889، الذي يعتبر شكل جديد لتدخل الدولة في ضبط الاقتصاد.

يعتبر إنشاء الهيئات الإدارية المستقلة، عنصر جديد في البناء المؤسّساتي الجديد للدولة الجزائرية، وهي ليست نتيجة لعبقريّة تشريعية جزائرية وإنّما هي نسخ بسيط للنوع الغربي لهيئات الضبط، هذه الأخيرة التي أظهرت الرغبة بشكل جلي في الاستجابة لمبدأ ضروري، وهو انفصال وظيفتي الدولة، تلك المتدخلة والضابطة، أي أن الدولة انسحبت من الحقل الاقتصادي، والذي لا يعني قطعاً غيابها الكلي، وإنّما تحاول الاستجابة لهذه الأزواجية حولت الدولة بعض من سلطاتها التقليدية لسلطات إدارية مستقلة حتى تتمكن من ضبط النشاط الاقتصادي في أحسن الظروف، هذه الأخيرة التي ظهرت بداية من سنوات التسعينات، بإنشاء المجلس الأعلى للإعلام في سنة 1990، وفي نفس السنة صدر القانون المتعلق بالنقد والقرض والذي أنشأ كل من مجلس النقد والقرض واللجنة المصرفية وبعدها توالى النصوص القانونية لتتشيء هيئات أخرى في مجالات اقتصادية مختلفة.

زود المشرع هذه السلطات بسلطات واسعة كالاختصاص التنظيمي، فالسلطات الإدارية المستقلة المكلفة بضبط السوق تتمتع بسلطة من القواعد العامة و المجردة وبالتالي نقل هذا الاختصاص من السلطة التنفيذية إلى السلطات الإدارية المستقلة، بالإضافة إلى وظيفة التنظيم و الاستشارة، أوكل المشرع لمعظم سلطات الإدارية المستقلة ممارسة الوظيفة الرقابية وموضوع بحثنا يرتكز على هذه الصلاحيات.

أهمية الموضوع:

و تكمن أهمية هذا البحث في الدور البارز الذي تلعبه السلطات الإدارية المستقلة و خاصة في الدول الغربية و أكبر البلدان الديمقراطية في العالم في دفع عجلة النمو والتطور الاقتصادي و في شتى الحالات، بسبب ميل هذه الدول إلى النهج الليبرالي و إتباع النمط اللامركزي في التسيير و توزيع المهام و الاختصاصات في الدولة على عدة هيئات وعدم احتكار سلطة اتخاذ القرار.

أسباب إختيار الموضوع:

أسباب إختيارنا لهذا الموضوع فمنها ما هو ذاتي وآخر موضوعي، فأما الأسباب الذاتية منها إهتمام بالدراسات القانونية المتعلقة بالسلطات الإدارية المستقلة نظرا لحدثة هذا نوع من المواضيع، وأما الأسباب الموضوعية التي دفعتنا لاختيار موضوع هذا البحث، فهي قلة الدراسات التي تناولته بصورة مستوفية رغم الدور الهام الذي تلعبه السلطات الإدارية المستقلة في ضبط النشاط الاقتصادي والمالي في الدولة.

وأدوات الدراسة المستخدمة اقتصرت على بعض الدراسات السابقة من الكتب والبحوث ورسائل الماجستير وأطروحات الدكتوراه ومحاضرات بعض الأساتذة في هذا المجال، وبعض النصوص القانونية التي تخدم الموضوع واستخدام الانترنت في بعض الحالات.

لا تخلو أي دراسة علمية من صعوبات تواجهها خاصة في البداية، ولقد إعترضتنا بعض الصعوبة، إن الموضوع في حد ذاته موضوع متشابك وعميق وواسع، وبالتالي يتضمن الكثير من الأفكار التفصيلية و ما يصعب عملية جمعها، الانتقادات و الاعتراضات الموجهة بخصوص مشروعية هذه السلطات وخاصة طريقة وعملية إدراجها في النظام المؤسسي للدولة، ومكانتها وعلاقتها مع باقي السلطات، وما يثيره من إشكالية يصعب الإجابة عنها، وبالتالي صعوبة التوصل إلى نتائج واضحة ومطلقة، قلة الدراسات المشابهة و بالتالي قلة

المراجع ومصادر التي يمكن اعتمادها و الرجوع إليها والاستفادة منها، وذلك بسبب قلة الاجتهادات في الموضوع إضافة إلى الكم الكبير من السلطات الإدارية المستقلة المستحدثة.

لأجل البحث في هذا الموضوع ارتأينا طرح الإشكالية عن مدى تمتع السلطات الإدارية المستقلة بالاختصاص التنظيمي والرقابي؟ أو ماهو الدور التنظيمي والرقابي للسلطات الإدارية المستقلة؟

اعتمدنا على المنهج التحليلي الذي كان لابد منه لدراسة وتحليل النصوص القانونية المنشئة للسلطات الإدارية المستقلة، و أيضا يمكننا اللجوء لمنهج الوصفي، ولما كانت المقارنة مفيدة بل ضرورية في مثل هذه المواضيع بين ما يجب أن يكون عليه وما هو واقع للوصول إلى تقويم وتحسين النصوص، فقد تطلب الأمر الاستعانة بأسلوب المقارنة والذي يأتي في سياق البحث كأسلوب حتمي بين الأنظمة المقارنة المختلفة وعلى رأسها النظام الفرنسي وذلك القرب الشديد من النظام الجزائري، وذلك يفسره نهج التقليد الذي عودنا المشرع الجزائري عليه، في استيراده لمعظم النصوص ليس في هذا الموضوع فقط، وإنما في العديد من المجالات الأخرى أيضا.

و من أجل الإجابة على الإشكالية التي يثيرها الموضوع، فإنه سنتطرق إلى دراسة مفهوم السلطة التنظيمية لسلطات الإدارية المستقلة، ثم نتطرق إلى مشكل الدستورية التي تصطدم السلطة التنظيمية، الذي أدى إلى ظهور عدة اتجاهات ودراسات بين من تبرير الدستورية، ثم نتطرق إلى القرارات التنظيمية الصادرة عن طريق السلطات الإدارية المستقلة منها المساهمة و الممارسة (الفصل الأول) والرقابة السابقة لسلطات الإدارية المستقلة لتي تأخذ شكل قرارات فردية تتضمن رخص و إتمادات وتصريحات حسب مختلف القطاعات، وإلى جانب التدخل المسبق فإن سلطات الإدارية تتدخل برقابة لاحقة عن طريق القيام بمختلف التحقيقات و كذا عن طريق السلطة العقابية بتوقيع عقوبات سالبة للحقوق وعقوبات مالية على المتعامل الذي ينتهك القواعد القانونية المنظمة للقطاع (الفصل الثاني).

تمهيد

إنشاء السلطات الإدارية المستقلة كان أمام ضرورة اقتصادية و مالية، حيث تسعى الدولة من خلالها، لإيجاد نوع من التوازن بين حقوق والتزامات الأطراف المتدخلة في السوق عن طريق فكرة الضبط الاقتصادي التي تقتضي تجمع عدة وسائل على مستوى هيئة واحدة هي السلطة الإدارية المستقلة بعدما كانت في الأصل متفرقة بين عدة هيئات.

من هذه الوسائل نجد السلطة التنظيمية، أي سلطة إصدار أنظمة تعبيراً عن رفض تدخل السلطة التنفيذية في القطاعات المحررة، خاصة أن هذه الأخيرة تقنية في الغالب، هذه السلطة في الأصل من اختصاص الوزير الأول باعتباره المسؤول عن تنفيذ القوانين في البلاد، ثم قام المشرع الجزائري بنقلها لبعض السلطات الإدارية المستقلة على غرار المشرع الفرنسي، الذي نقل هذا الاختصاص لهذا النوع من الهيئات رغم الانتقادات الفقهية التي وجدها.

وجود هذا النوع من السلطات و الصلاحيات المخولة لها باعتبار أن الدستور لم ينص عليها، لكن قبل البحث في السلطات الإدارية المستقلة التي تتمتع بالسلطة التنظيمية، لابد من البحث عن مدلول هذه السلطة و الهيئات التي تتمتع بها دستورياً، ثم مشروعية نقلها لسلطات الضبط باعتبار أن ذلك أثار إشكالات عديدة بالنظر لمدى مطابقتها لأحكام الدستور¹.

تناولنا في البحث عن ماهية السلطة التنظيمية ووظيفتها في السلطات الإدارية المستقلة (المبحث الأول) و التصرفات الانفرادية صادرة عن السلطات الإدارية المستقلة (المبحث الثاني).

¹ رضواني نسيم، السلطة التنظيمية للسلطات الإدارية المستقلة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، كلية الحقوق،

جامعة أحمد بوقرة، بومرداس، 2009-2010، ص 12.

الفصل الأول: الدور التنظيمي للسلطات الإدارية المستقلة.

المبحث الأول: ماهية السلطة التنظيمية و اختصاصها على سلطات الإدارية المستقلة.

إن تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية والاجتماعية للمجتمع وخاصة بعد الحربين العالميتين الأولى و الثانية، أدى إلى تطور وظيفة السلطة التنفيذية في تنفيذ القوانين التي يصدرها البرلمان وامتدت إلى مشاركة السلطة التشريعية في سن قواعد ذات طبيعة تشريعية.

لقد ورد اصطلاح التنظيم لأول مرة في فرنسا في عهد الملك شارل التاسع، لكن لم يدخل هرم تدرج القواعد القانونية، واعتبر مجرد تعبير عن الإرادة الملكية للملك يصدره للمحافظة على أملاكه، وبعد صدور دستور الفرنسي سنة 1958 اتخذت التنظيمات مدلولها المعاصر في صورة معايير تنظيمية تتميز بالصفة التشريعية، ولقد أسس الدستور الجزائري بمختلف تعديلات السلطة التنظيمية¹.

الرجوع إلى التعديل الدستوري الأخير لسنة 2020 في المادة 141 منه نجدها نصت على: " يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون".

يندرج تطبيق القوانين في مجال التنظيمي الذي يعود للوزير الأول أو رئيس الحكومة²، فالمادة 141 نصت صراحة أن رئيس الجمهورية صاحب الاختصاص الفعلي و المطلق في ممارسة سلطة التنظيم المستقل، و عليه سنحاول في هذا المبحث أن نحدد مفهوم السلطة التنظيمية (المطلب الأول) ومبررتها في (المطلب الثاني).

¹ كريمة أميرة، كمرى إيمان، السلطة التنظيمية في النظام السياسي الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماستر في القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة 8 ماي 1945، قالمة، 2020-2021، ص7.

² المرسوم الرئاسي رقم 20-442 المؤرخ في 30 ديسمبر 2020، المتضمن التعديل الدستوري الجزائري المصادق عليه باستفتاء أول نوفمبر 2020، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 82 المؤرخة في 30 سبتمبر 2020.

الفصل الأول: الدور التنظيمي للسلطات الإدارية المستقلة.

المطلب الأول: مفهوم السلطة التنظيمية للسلطات الإدارية المستقلة.

مقتضى مبدأ الفصل بين السلطات و خاصة بين السلطتين التشريعية و التنفيذية، إن الجهة المختصة بوضع القوانين هي السلطة التشريعية وتعود مهمة التنفيذ للسلطة التنفيذية، إلا أن هذا المبدأ شهد سلسلة من التطورات أضفت عليه نوعاً من المرونة، وأصبح يعني تعاون السلطات في أداء مهامها و ليس وضع الحواجز بينها، فالسلطة التشريعية تضع القواعد العامة والمبادئ الأساسية، و تترك التفاصيل والجزئيات للسلطة المكلفة بالتنفيذ لأنها الأعم بما يتلاءم والسياسة العامة للبلاد، فالفصل بين السلطات أصبح نسبياً و ليس مطلقاً، وعليه أصبح السلطة التنفيذية أن تضع أنظمة بمنحها ما يعرف بالسلطة التنظيمية (الفرع الأول)، خصائص السلطة التنظيمية (الفرع الثاني) ¹.

الفرع الأول: مقصود بالسلطة التنظيمية العامة.

التطورات التي عرفتها الدول جعلت من المستحيل إعمال الفصل المطلق ما بين السلطات، بل لابد من نوع من التعاون والتكامل فيما بينهما خاصة بين التشريعية و التنفيذية، فهذه الأخيرة أدرى بتنظيم المرافق العمومية في البلاد و كيفية سيرها، لذلك منحت لها سلطة وضع التفاصيل اللازمة لتنفيذ قانون معين وفي مجالات محددة على سبيل الحصر، إلا أن كثرة تدخل السلطة التنفيذية جعل مهامها تتطور في مجال التنظيم، و لم يعد يقتصر على التنفيذ بمفهومه التقليدي بل المشاركة في سن قواعد ذات طبيعة تشريعية بواسطة لوائح مستقلة قائمة بذاتها في المجالات غير المخصصة للقانون و أصبحت تعترف أغلب دساتير

¹ رضواني نسيم، السلطة التنظيمية للسلطات الإدارية المستقلة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، كلية الحقوق،

جامعة أحمد بوقرة، بومرداس، 2009-2010، ص 13.

الفصل الأول: الدور التنظيمي للسلطات الإدارية المستقلة.

الدول بحق رئيس الجمهورية و الوزير الأول في إصدار أنظمة، إذ أصبح مجال القانون محددًا دستورا و ما يخرج عنه يدخل في إطار السلطة التنظيمية¹.

إن الاعتراف بوجود سلطة تنظيمية مستقلة كان الضرورة فرضتها بعض الظروف والعوامل، فسيادة البرلمان في صناعة القاعدة القانونية، أصبحت قاعدة تقليدية حل محلها قاعدة أخرى مفادها وجود سلطة تنظيمية يتم من خلالها وضع قواعد عامة إلى جانب التشريعات البرلماني، هذه السلطة تم تعريفها على أنها تلك السلطة الممنوحة للإدارة بمقتضى القواعد الدستورية، بإصدار قرارات إدارية ملزمة تتصف بالعمومية والتجريد وعدم الشخصية، وقد ميز هذا بين الجانب العضوي للتنظيمات وكذا الجانب الموضوعي².

أولاً: مفهوم السلطة التنظيمية منصوص عليها دستورياً :

تتكون السلطة التنظيمية من كلمتين، السلطة و التنظيم.

تعريف السلطة:

السلطة لغة: التسليط والسيطرة والتحكم، تسلط وسيطرة، سادة و حكم. مصطلح السلطة في المعجم القانوني يعني ممارسة الأمر أو القيادة و اتخاذ القرار.

كما تعرف السلطة بأنها الحق في أن توجه الآخرين وتأمهم بالاستماع إليك وطاعتك و السلطة تتطلب قوة، غير أن القوة بلا سلطة ظلم واستبداد، وهكذا فان السلطة تعني الحق.

¹ رضواني نسيم، السلطة التنظيمية للسلطات الإدارية المستقلة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، كلية الحقوق، جامعة أمحمد بوقرة، بومرداس، 2010-2009، ص 15.

² عباد رزيقة و جماله بن سالم، السلطة التنظيمية في ظل التعديل الدستوري لسنة 2020، مجلة الأفاق للعلوم، المجلد 7، العدد 3 ص 769.

الفصل الأول: الدور التنظيمي للسلطات الإدارية المستقلة.

ومن المعروف أن السلطة تعتبر أحد الأركان الواجب توافرها لتكوين دولة ما فإذا توافرت باقي الأركان من إقليم وشعب دون وجود سلطة فإننا لا نكون أمام دولة وفقا لقواعد القانون الدولي والسلطة في دولة ما تتولاها الحكومة السلطة (التنفيذية والتشريعية والقضائية) ¹.

السلطة اصطلاحاً: " تعني القدرة أو القوة التي يمارسها شخص على آخر للحصول على أمر معين"، كما تعرف بأنها مجموعة الاختصاصات أو الصلاحيات الدستورية والقانونية لهيئة ما ².

إن دساتير الجزائر استعملت مصطلح السلطة التنظيمية، في المادة 53 من الدستور 1963، وفي المادة 110 و 111 من دستور 1976، والمادة 116 من دستور 1989، ونصت المادة 125 من دستور 1996 على أنه يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون.

يندرج تطبيق القوانين في المجال التنظيمي الذي يعود لرئيس الحكومة، ونقل عنه المادة 143 من التعديل الدستوري لسنة 2016 لكن تغيرت تسمية رئيس الحكومة إلى الوزير الأول، أما المادة 141 من التعديل الدستوري لسنة 2020 فقد نصت في فقرتها الثانية على: "يندرج تطبيق القوانين في المجال التنظيمي الذي يعود للوزير الأول أو لرئيس الحكومة، حسب الحالة".

كما أن الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية عند ترتيبها للمراسيم التنظيمية استعملت مصطلح "تنظيم" في فهرسها.

¹ شرع قدور، الطبيعة القانونية للسلطات الإدارية المستقلة، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق، غرداية، 2019-2020، ص 60.

² رضواني نسيم، السلطة التنظيمية للسلطات الإدارية المستقلة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، كلية الحقوق، جامعة أمحمد بوقرة، بومرداس، 2009-2010، ص 16.

تعريف التنظيم:

التعريف اللغوي:

تعني كلمة تنظيم في اللغة العربية "ترتيب"، نظم الشيء أي رتبه، ونظمه تنظيماً، رتبه ترتيباً، ومعنى كلمة تنظيم في اللغة الفرنسية أي مرادف كلمة تنظيم في اللغة الفرنسية "reglement"، وترجمت إلى كلمة "اللائحة في القانون المصري"، و"التنظيم" في القانون الجزائري، كما تعني كلمة تنظيم "التشريع الثانوي تفرقة بينه وبين التشريع العادي الذي هو "القانون" أو التشريع الأساسي الذي هو الدستور" ¹.

التعريف الاصطلاحي:

تعني مجموعة القرارات الإدارية المتضمنة للقواعد العامة والمجردة التي تصدر عن السلطة التنفيذية من مجال جهات الإدارية المختصة ².

يرى الأستاذ جورج فيدال "أن التنظيم هو عبارة عن قرار صادر من طرف جهة منفردة، تنفيذي، عام و مجرد ، جاء لإحداث أثر قانوني أو تعديل في المراكز القانونية من خلال الواجبات التي يفرضها أو الحقوق التي يمنحها بالتالي فهو قرار صادر من طرف السلطة التنفيذية المختصة" ³.

التعريف التشريعي:

سبق لنا وأن عرفنا التنظيم بأنه عبارة عن قرار إداري، والآن سنحاول التدقيق في هذا التعريف من خلال النصوص القانونية، فقد عرفت المادة 247 من قانون الإجراءات المدنية

¹ كريمة أميرة، كمرى إيمان، السلطة التنظيمية في النظام السياسي الجزائري، مرجع السابق، ص 9.

² كريمة أميرة، كمرى إيمان، السلطة التنظيمية في النظام السياسي الجزائري، مرجع السابق، ص 10.

³ رمضان فراق و بوجمعة بن طوبولة، سلطة التنظيم والعقاب للسلطات الإدارية المستقلة، مذكرة لنيل شهادة الماستر في القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة 08 ماي 1945، قامة، 2014 - 2015، ص 14.

الفصل الأول: الدور التنظيمي للسلطات الإدارية المستقلة.

السابق بأنه: "تنظر الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا ابتدائيا ونهائيا الطعون في القرارات التنظيمية أو الفردية الصادرة من السلطة التنفيذية"¹.

لم نعثر من خلال النصوص التشريعية المختلفة على تعريف جامع مانع للقرارات الإدارية، وإنما اكتفت بعض التشريعات المتناثرة في مختلف القوانين الإشارة إلى القرارات الإدارية فقط دون إعطاءها أي تعريف فإن النصوص لم تتعرض إلى تعريفها ولا إلى تحديد مفهومها، لذلك فإن مهمة تعريف القرارات الإدارية تركتها النصوص القانونية للقضاء².

التعريف القضائي:

لقد عرفت محكمة القضاء الإداري المصري القرار الإداري بأنه: إفصاح الإدارة عن الشكل الذي يحدده القانون عن إدارتها الملزمة بما لها من سلطة بمقتضى القوانين والتنظيمات بقصد إحداث مركز قانوني معين متى كان ممكنا وجائز قانونا، وكان الباعث عليه انتقاء مصلحة عامة ومما يؤخذ على تعريف محكمة القضاء الإداري المصري الذي أقرته المحكمة الإدارية العليا المصرية انه لم يقتصر على تحديد المقصود بالقرار الإداري، لكنه تعدى ذلك إلى التعرض لشروط صحة وإمكانية التنفيذ، مع أن القرار الإداري يعتبر موجودا قانونا ولو شابه عيب يجعله مستحقا للإلغاء، وإلا كان تنفيذه غير ممكن³.

الفرع الثاني: خصائص السلطة التنظيمية.

بعد تعريف السلطة التنظيمية نجد أنها تتسم بجملة من المميزات التي اتفق عليها الغالبية.

¹ المادة 247 من الأمر رقم 66-154 المؤرخ في 08/06/1966، المتضمن قانون الإجراءات المدنية، المعدل بموجب القانون رقم 09-03 المؤرخ في : 18/08/1990، ج ر عدد 36 الصادرة 22 غشت 1990.

² كريمة أميرة، كمرى إيمان، السلطة التنظيمية في النظام السياسي الجزائري، مرجع سابق، ص 11.

³ كريمة أميرة، كمرى إيمان، السلطة التنظيمية في النظام السياسي الجزائري، مرجع سابق، ص 12.

أولاً: العمومية والتجريد

تتميز التنظيمات بالعمومية والتجريد وهي تنظم مراكز قانونية عامة وهي متعلقة بجملة من الحالات والمراكز القانونية والأفراد غير المحددين بذواتهم، ومهمتها خلق أو تعديل أو إلغاء الحالات والمراكز القانونية العامة، وبالتالي تعتبر خاصية العمومية خاصة أصيلة من خصائص القانون، لدى يعتبر رئيس الجمهورية صاحب القاعدة العامة في إنشاء القواعد العامة والمجردة، والبرلمان هو صاحب الاستثناء في ذلك¹.

المراكز القانونية تتضمن قواعد عامة ومجردة، ومن سمات القاعدة العامة أنها لا تسري على فرد أو أفراد معينين بذواتهم أو على حالة أو حالات محددة بذاتها، بل على كل فرد و حالة تتوفر فيها شروط انطباق القاعدة سواء كان من تطبق عليهم القاعدة فرد واحد أم أفراد متعددين، أما المقصود بعمومية التنظيم عند نشأته هو اشتماله على خطاب موجه إلى الأشخاص كافة وبصفة التعميم، وكذلك يتجدد العمل به كلما توافرت الشروط الخاصة بانطباقه على أن هذا التجديد بالنسبة لقواعد التنظيم لا يعني عدم قابلية هذه القواعد للتعديل أو الإلغاء، ولكنه يعني بقاءها وتجديد العمل بها إلى أن تعدل أو تلغى بالطرق القانونية، مع العلم أن عمومية النصوص التنظيمية لا تعني انطباقها على كافة الأفراد، قد تطبق عليهم جميع وقد تطبق على فئة منهم ولذلك يتميز القرار التنظيمي على القرار الفردي بصفة العلوم والتجريد ومن ثم يتسم بطابع الثبات والجمود النسبيين فهو لا يستنفذ موضوعه وعرضه بمجرد تطبيقه على حالة معينة أو فرد من الأفراد بل يظل قائم وقابلًا للتطبيق كلما

¹ عمار عوابدي، نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة العامة والقانون الإداري، دار هومه للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2005، ص 111.

الفصل الأول: الدور التنظيمي للسلطات الإدارية المستقلة.

توافرت الشروط المحددة لهذا التطبيق، ولا يعني ذلك دوام النص التنظيمي بل هو قابل في أي وقت للتعديل أو الإلغاء، ولكن إلى حين صدور نص من السلطة المختصة بإلغائه¹.

ثانيا: الثبات والجمود النسبيين

يمتاز التنظيم بالثبات والجمود النسبي مثل القانون بمفهومه الضيق فهو لا يستنفذ مضمونه وعرضه وآثاره بتطبيقه على حالة واحدة أو بمجرد تطبيقه أول مرة، بل يظل باقيا وقائما قابلا للتطبيق على ما يستجد من الحالات، وكلما دعت الحاجة، ومتى توافرت شروط وظروف تطبيقه، كما يتميز بأنه مخاطب الكافة ويحتج به على الكافة مثل القانون.

والتنظيمات في حقيقتها هي تشريع ثانوي يقوم إلى جانب التشريع البرلماني، ولكنه يصدر عن السلطة التنفيذية، كما يكون صالحا للتطبيق بذاته دون الحاجة إلى نص آخر تسري أحكامه على المخاطبة به، غير أن يحدث أن يكون النص تنظيمي غير قابل بذاته للتطبيق إلا بصدور نص آخر ينقله من دائرة التجريد إلى دائرة التطبيق.

النص التنظيمي ليس دائما، بل هو قابل في أي وقت للتعديل والإلغاء، ولكن إلى حين صدور نص من السلطة المختصة بإلغائه يبقى ساريا ونافذ المفعول ويطبق على جميع الحالات المتجددة، كما أن النص لا تزول عنه هذه الصفة حتى ولو لم يطبق أصلا، بالإضافة إلى توقيت النص بفترة زمنية معينة لا يرفع عنه الصفة التنظيمية طالما أنه موجه إلى عدد غير محدود من الأشخاص².

المطلب الثاني: مبررات السلطة التنظيمية لسلطات الإدارية المستقلة.

¹ كريمة أميرة، كمرى إيمان، السلطة التنظيمية في النظام السياسي الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماستر في القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة 8 ماي 1945، قالمة، 2020-2021، ص 14.

² كريمة أميرة، كمرى إيمان، السلطة التنظيمية في النظام السياسي الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماستر في القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة 8 ماي 1945، قالمة، 2020-2021، ص 15.

الفصل الأول: الدور التنظيمي للسلطات الإدارية المستقلة.

رغم أن السلطة التنظيمية التنفيذية ممنوحة للوزير الأول حسب أحكام الدستور، إلا أن المشرع الجزائري على غرار نظيره الفرنسي يمنحها للسلطات الإدارية المستقلة لتمارسها في بعض القطاعات المحررة، إذ يمكنها من قواعد عامة ومجردة لوضع التفاصيل اللازمة لتنفيذ القوانين وتنظيم القطاع الذي تشرف عليه ويعتبر ذلك نقل الاختصاص السلطة التنفيذية بإصدار أنظمة، فالسلطات الإدارية المستقلة تمارس هذا الاختصاص بعيدا عن إجراء التفويض وذلك قصد السماح لها بأداء مهامها المتمثلة في الضبط الاقتصادي، وباعتبار أنها تتمتع بامتيازات السلطة العامة، هذه الممارسة تتم بمجموعة وسائل قانونية ذات قوة قانونية متفاوتة¹.

الفرع الأول: تبرير السلطة التنظيمية للسلطات الإدارية المستقلة.

يجد هذا التحول في الاختصاص من السلطة التنفيذية إلى السلطات الإدارية المستقلة أساسه في عدة مبررات تصب في قالبين، الأول يعتبر أن هذه السلطة في خدمة الضبط الاقتصادي و الثاني بسبب تمتع سلطات الإدارية المستقلة بامتيازات السلطة العامة².

السلطة التنظيمية للهيئات الإدارية المستقلة في خدمة الضبط الاقتصادي:

يحتاج تنفيذ القانون لشروط تفصيلية تضعها السلطة التنفيذية بلوائح، وإلا أصبح تنفيذه مستحيلا بدونها ويبقى معلقا لحين صدورها، خاصة إن أوكل القانون نفسه للسلطة المختصة بإصدار النظام أن تضع شروط التنفيذ أو تشكل هيئات معينة مختصة بذلك، أي أن هذا النظام سيوفر دعائم التنفيذ و أدواته، و أمام فشل الإدارة التقليدية في الاستجابة لمتطلبات السوق و وضع القواعد اللازمة لذلك بصورة فعالة تستجيب للمستجدات الاقتصادية والمرونة

¹ رمضان فراق، و بوجمعة بن طبولة، سلطة التنظيم والعقاب للسلطات الإدارية المستقلة، مذكرة لنيل شهادة الماستر في القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة 08 ماي 1945، قالمة، 2014-2015، ص 17، 18.

² رضواني نسيم، السلطة التنظيمية للسلطات الإدارية المستقلة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، كلية الحقوق، جامعة أحمد بوقرة، بومرداس، 2009-2010، ص 21.

الفصل الأول: الدور التنظيمي للسلطات الإدارية المستقلة.

التي يتطلبها القطاع لجانب تحقيق التوازن بين مصالح الأطراف المتدخلة، كونها لا تمتاز بالسرعة في التدخل خاصة أمام وجود السلطة الرئاسية و الوصائية و لها طابعا بيروقراطية، وهي مرتبطة بالحياة السياسية، مما يجعل الاقتصاد عرضة للخطر، لجانب التشتت وعدم التنسيق كان لابد من البحث عن آليات قانونية جديدة لضبط السوق ومنحها هذه السلطة.

بظهور السلطات الإدارية المستقلة تم السماح بوجود نوع من الفاصل بين السلطة التنفيذية والقطاع المراد ضبطه مما يعطي شعورا بنقص تدخل الدولة¹، ومنحها اختصاص وضع أنظمة كان بشكل محدد لا يتعدى تنفيذ القانون²، فبعدما كانت السلطة التنفيذية تتولى إصدارها، أصبحت تتقاسم هذه الوظيفة مع بعض السلطات الإدارية المستقلة في ما يتعلق بالمجال الاقتصادي و المالي و ذلك في بعض القطاعات التي خلفت فيها السلطة التنفيذية و أصبحت تشرف عليها. فالمشرع تقطن لأهمية الضبط بواسطة السلطات الإدارية المستقلة و مختلف الصلاحيات الممنوحة لها، فمختلف الإجراءات و التدابير التي تقوم بوضعها والتي تبين كيفية ممارسة نشاط ما و كذا العقوبات التي توقع في حالة المخالفة تهدف لحسن سير القطاع الذي تشرف عليه و تقادي وقوع المخالفات، لأن فتح السوق لا يعني نفي دور الدولة فيه نظرا لوجود عدة مصالح متناقضة للمتعاملين الاقتصاديين و الطابع ألمرفقي للقطاعات المحررة كقطاع النقل المياه، الكهرباء... الخ، مما يفرض إبقاء الرقابة عليها وضبطها من أجل ضمان استمرارية أداء الخدمات و السماح بمشاركة واسعة للأشخاص خاصة المهنيين في ضبط قطاع نشاطاتهم².

¹ رضواني نسيم، السلطة التنظيمية للسلطات الإدارية المستقلة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، كلية الحقوق، جامعة أمحمد بوقرة، بومرداس، 2010-2009، ص 21.

² أعراب أحمد، السلطات الإدارية المستقلة في مجال مصرفي، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، كلية الحقوق، جامعة أمحمد بوقرة، بومرداس، 2007، ص 47.

الفصل الأول: الدور التنظيمي للسلطات الإدارية المستقلة.

استقلالية هذه السلطات يجعلها تعمل على إيجاد التوازن بين المصالح المتناقضة للأطراف، وتنتمي الديمقراطية، باعتبار أنها تعمل خارج السيطرة الحكومية أي التخفيف و الحد من سلطة الرقابة الحكومية و التدرج الرئاسي ، فهي لا تخضع لأي سلطة سلمية ولا وصائية و بالتالي التحرر نوعا ما من التبعية لسياسة الحكومة و ضمان الحياد فالدولة و إن انسحبت كمسيرة، إلا أنها ما تزال تتدخل كعون اقتصادي في القطاعات المحررة، كما أنها تتمتع بصلاحيات سلطات واسعة و متنوعة لضبط جيد للقطاع الذي تشرف عليه و التكيف مع المخاطبين به ¹.

بالنظر إلى تشكيلة السلطات الضابطة المستقلة نجد تعدد الأعضاء اختلاف و صفاتهم و احتواءها على مختصين وخبراء في القطاع الذي تشرف عليه مما يجعلها تعطي حولا متناسب وواقع القطاع و انشغالات المتعاملين الاقتصاديين بناء على دراسات و تحاليل علمية و ميدانية، كما أنها تملك مكنة إصدار توجيهات و توصيات يمكن الاستهداء بها عند وضع القواعد التشريعية أو التنظيمية، إلى جانب أن نشر التقارير التي تعدها يشكل نوعا من التأثير و الضغط على الإدارات المخالفة ².

لذا تعقد المشاكل واكتسابها طابعا فنيا متزايدا بسبب التطور العلمي والتكنولوجي وعدم قدرة الحكومة على تنظيم كل الموضوعات بسبب كثرة مشاغلها و اختصاصاتها من جهة و أهمية الوقت في المجال الاقتصادي من جهة أخرى، أدى لتخليها عن جانب من اختصاصاتها في الضبط للسلطات الإدارية المستقلة لاسيما ما يتعلق بالسلطة التنظيمية، فالهدف الذي توخاه المشرع من خلال تزويد السلطات الإدارية المستقلة بالسلطة التنظيمية، إدخال نظام مرن و متطور يتلاءم مع الوضع الاقتصادي والمالي الذي يتطلب الخبرة و التخصص،

¹ رضواني نسيم، السلطة التنظيمية للسلطات الإدارية المستقلة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، كلية الحقوق، جامعة أحمد بوقرة، بومرداس، 2009-2010، ص 22.

² رضواني نسيم، السلطة التنظيمية للسلطات الإدارية المستقلة، مرجع السابق، ص 22-23.

الفصل الأول: الدور التنظيمي للسلطات الإدارية المستقلة.

فالمختصين والخبراء وحدهم يملكون القدرات الكافية لوضع أنظمة دقيقة و مناسبة، فتكون الأنظمة التي تضعها سلطة الضبط أكثر فعالية مقارنة بالأنظمة التي قد تضعها السلطة التنفيذية.

و في هذا الصدد يقول الأستاذ (J.J) DAIGRE:

" ... au regard des normes juridique traditionnelles, Les normes sont particulières : elles sont intermédiaires entre le texte de portée générale et astreinte et la décision individuelle; elles sont professionnelles, précises et correctes, c'est souvent le régime de la cuistique ¹ ".

من هنا تظهر أهمية منح السلطات الإدارية المستقلة السلطة التنظيمية، فهي تكفل ضبط فعال للقطاع الذي تشرف عليه و تستجيب لكل المستجدات التي قد تحدث باتخاذ ما يلزم لها من تدابير باعتبار أنها على اطلاع تام بكل ما قد يحدث في القطاع.

تمتع السلطات الإدارية المستقلة بالسلطة التنظيمية نتيجة لتمتعها بامتيازات السلطة العامة:

الاعتراف بالسلطة التنظيمية للسلطات الإدارية المستقلة لا يجد مبرراته في اعتبارها وسيلة أساسية للعمل الإداري و ضبط النشاط الاقتصادي فقط، بل أن التمتع بها يعد مظهرا من مظاهر ممارسة امتيازات السلطة العامة.

لذا منح السلطة التنظيمية للسلطات الإدارية المستقلة يعبر حقيقة عن رغبة الدولة في تغيير طرق التسيير و الابتعاد عن التسيير المباشر للسوق، ووضع هيئات تتولى الإشراف على

¹ أعراب أحمد، السلطات الإدارية في مجال مصرفي، مرجع سابق، ص 44.

الفصل الأول: الدور التنظيمي للسلطات الإدارية المستقلة.

القطاعات المحررة، تتمتع بامتيازات السلطة العامة واختصاصات بقدر ما يمكنها من تحقيق الأهداف التي أنشئت من أجلها¹.

ف نجد سلطات إدارية مستقلة تتمتع بسلطة تنظيمية حقيقية، مثلما هو الشأن بالنسبة لمجلس النقد و القرض، و لجنة تنظيم عمليات البورصة و مراقبتها، ولقد حدد القانون المجالات التي تتدخل فيها بوضع هذه الأنظمة، سواء بالنسبة لوضع أنظمة تتعلق بتنظيم المهنة أو شروط و قواعد ممارستها، لجانب أن تعديل الأمر المتعلق بالمنافسة سنة 2008 بموجب قانون رقم 08-12 عدل من أحكام المادة 34 ليصبح مجلس المنافسة يتمتع بسلطة تنظيمية حقيقية.

يتمتع مجلس المنافسة بسلطة اتخاذ القرار والاقترح وإبداء الرأي بمبادرة منه أو بطلب من الوزير المكلف بالتجارة أو كل طرف آخر معني، بهدف تشجيع و ضمان الضبط الفعال للسوق، بأية وسيلة ملائمة، أو اتخاذ القرار في كل عمل أو تدبير من شأنه ضمان السير الحسن للمنافسة وترقيتها في المناطق الجغرافية أو قطاعات النشاط التي تنعدم فيها المنافسة أو تكون غير متطورة بما فيه الكفاية، في هذا الإطار، يمكن مجلس المنافسة اتخاذ كل تدبير في شكل نظام أو تعليمة أو منشور ينشر في النشرة الرسمية للمنافسة المنصوص عليها في المادة 49 من هذا الأمر².

المشروع الجزائري، نص على منح السلطة التنظيمية لمجلس المنافسة بصورة مبهمة، حيث لم يبين المجالات التي يمكن للمجلس أن يتدخل و يسن فيها أنظمة عكس مجلس النقد و القرض، و لجنة تنظيم عمليات البورصة و مراقبتها، أين تجد المشروع حدد مجال في القانون المنشئ للسلطتين، وعليه نعتقد أن المشروع لا يقصد ذات السلطة التنظيمية المنصوص عليها

¹ رضواني نسيم، السلطة التنظيمية للسلطات الإدارية المستقلة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، كلية الحقوق، جامعة أمحمد بوقرة، بومرداس، 2010-2009، ص 24.

² المادة 34 من الأمر رقم 03-03 مؤرخ في 19 جويلية 2003، يتعلق بالمنافسة، المعدل والمتمم، ج ر عدد 43 ، مؤرخ في 20 جويلية 2003.

الفصل الأول: الدور التنظيمي للسلطات الإدارية المستقلة.

في قانون النقد و القرض أو في القانون المتعلق ببورصة القيم المنقولة، إنما يقصد في هذا التعديل سلطة إصدار تعليمات في القطاع بوضع معايير عامة من أجل الوصول لمنافسة قانونية و مشروعة، و تفادي التأويلات المختلفة للنصوص القانونية، فيتدخل مثلا لتوضيح المقصود ببعض المصطلحات كالأسعار المخفضة بشكل تعسفي أو الحد الأدنى... الخ، أي يتدخل لشرح و تفسير النص القانوني و توحيد معناه لتفادي الفهم المتعدد لنفس النص¹.

الفرع الثاني: دستورية السلطة التنظيمية الممنوحة للسلطات الإدارية المستقلة.

لقد أثار منح سلطات الإدارية المستقلة السلطة التنظيمية ضجة كبيرة، في ظل بناء مؤسساتي دستوري مجهل تماما هذا النوع من سلطات الضبط، ولا يعرف إلا أن السلطة التنظيمية هي ملك لجهة تنفيذية، أثارت الإشكالات دستورية لهذا سنعرض كل من موقف المجلس الدستوري الفرنسي، و التشريع الجزائري في مدى دستورية السلطة التنظيمية لسلطات الإدارية المستقلة².

موقف المجلس الفرنسي من منح السلطة التنظيمية لسلطات الإدارية المستقلة:

أمام العراقيل التي واجهت السلطة التنظيمية للسلطات الإدارية المستقلة، تصدى المجلس الدستوري الفرنسي للانتقادات الموجهة للمشروع الفرنسي عند منحه السلطة التنظيمية للسلطات الإدارية المستقلة، معترفا بمشروعيته للسلطة التنظيمية الممنوحة للهيئات الإدارية المستقلة في عدة مناسبات، و استبعاد الدفوع المثارة بشأن المادة 21 من الدستور الفرنسي

¹ رضواني نسيم، السلطة التنظيمية للسلطات الإدارية المستقلة، مرجع سابق، ص 25.

² منصور داود، الآليات القانونية لضبط النشاط الاقتصادي في الجزائر، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه العلوم في الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2015-2016، ص 83.

الفصل الأول: الدور التنظيمي للسلطات الإدارية المستقلة.

التي يسند السلطة التنظيمية للوزير الأول، و أكد أن هذه المادة لا تشكل عائقا لاعتراف المشرع لهيئات أخرى غير الوزير الأول أن تحدد معايير تسمح بتطبيق القانون ووضعه حيز التنفيذ، كما جمع المجلس الدستوري بين الطابع الإداري لهذه السلطات و الاستقلالية التي تتمتع بما في مواجهة السلطة التنفيذية، بحيث تكون هذه الاستقلالية في إطار قانوني، كما يجب تحديد الاختصاصات التنظيمية العامة للحكومة¹.

المجلس الدستوري الفرنسي أنكر فكرة الاحتكار العام للسلطة التنظيمية من طرف الوزير الأول و أقر بإمكانية توزيعها بين عدة هيئات بشرط احترام تسلسل الصلاحيات، و أن لا تكون هذه السلطة التنظيمية غير مرتبطة بالسلطة التنظيمية الممنوحة للحكومة أو واسعة بسبب مجالها أو محتواها، وضرورة احترامها الإطار المحدد بواسطة القوانين و اللوائح².

نتيجة لذلك فإن المجلس الدستوري الفرنسي، لعب دورا كبيرا في التصدي للانتقادات الموجهة للمشرع الفرنسي وبذلك إنهاء الجدل الفقهي الخلافي فيما يتعلق بمدى دستورية الوظيفة التنظيمية الذي قيد بمدى احترام سلطات الضبط لشروط ممارسة هذا الاختصاص، ومن جهة أخرى أرس ضابط توزيع الاختصاص التنظيمي بين السلطة التنفيذية، وسلطات الضبط بحيث جعل من أهمية الموضوع ضابطا على أن تحديد المبادئ العامة والأساسية هو اختصاص السلطة الأصلية والمحددة دستوريا، أما ما يتعلق بالتدابير والعناصر والقواعد

¹ رمضان فراق و بوجمعة بن طبولة، السلطة التنظيم والعقاب للسلطات الإدارية المستقلة، مرجع سابق، ص 21.

² رضواني نسيم، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، كلية الحقوق، جامعة أمحمد بوقرة، بومرداس، -2009

2010، ص 43.

الفصل الأول: الدور التنظيمي للسلطات الإدارية المستقلة.

التفصيلية لها فقط، فهو اختصاص تنظيمي تكميلي لتطبيق القانون، تمارسه سلطات الإدارية المستقلة دون أن يكون اختصاص أصلي منافسة¹.

موقف التشريع الجزائري من منح السلطة التنظيمية لسلطات الإدارية المستقلة:

لقد صمت المشرع الجزائري تماما من خلال أجهزته عن إشكالية دستورية سلطات الإدارية المستقلة، ولا يوجد أي تدخل للمجلس الدستوري، رغم وجود نصوص قانونية تشريعية منحت صراحة هذه السلطات ممارسة السلطة التنظيمية².

أمام هذا الوضع، كان لابد من الرجوع لأحكام الدستور الجزائري، لاسيما المواد 85 و 125، التي تخول حصرها تنفيذ القوانين والتنظيمات للوزير الأول، مما يؤدي للاعتقاد أن السلطة التنظيمية التي تتمتع بها السلطات الإدارية المستقلة تتعارض و أحكام الدستور، خاصة إذا علمنا أن الأنظمة التي يصدرها مجلس النقد و القرض لا تخضع لأي عملية تصديق من طرف الوزير المكلف بالمالية، عكس تلك التي تصدرها لجنة تنظيم و مراقبة عمليات البورصة، و رغم هذا التعارض كان لابد من التسليم بمشروعية السلطة التنظيمية الممنوحة لبعض السلطات الإدارية المستقلة، لأنه لم يعد يوسع الإدارة التقليدية القيام بالمهام الخاصة التي تتولاها سلطات الضبط المستقلة و التي يمكنها أن تضع حلولا غير مألوفة في القانون التقليدي، على أن تخضع لقيود موضوعية و أخرى شكلية³.

¹ شلحي مريم و أولاد سعد أمينة، الوظيفة التنظيمية في مجال الضبط الاقتصادي، مذكرة لنيل شهادة الماستر في القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة غرداية، 2019-2020، ص 18.

² منصور داود، الآليات القانونية لضبط النشاط الاقتصادي في الجزائر، مرجع السابق، ص 87.

³ رمضان فراق و بوجمعة بن طبولة، السلطة التنظيم والعقاب للسلطات الإدارية المستقلة، مرجع السابق، ص 22.

القيود الموضوعية:

تتمثل هذه القيود في تحديد و حصر مجال ممارسة السلطة التنظيمية من طرف السلطات الإدارية المستقلة، السلطات الإدارية المستقلة بسلطة تنظيمية عامة مثل رئيس الحكومة الذي يسهر على تنفيذ بمعنى لا تتمتع القوانين والأنظمة في كل القطاعات والمجالات، و إنما تقتصر فقط على القطاع الذي تشرف عليه، فهي سلطة تنظيمية خاصة تتعلق بتنظيم المجال أو القطاع الذي تضبطه و تشرف عليه¹.

القيود التشكيلية:

أخضع القانون الجزائري ممارسة السلطات الإدارية المستقلة لمجموعة من الإجراءات التي تتمتع بسلطة تنظيمية، فبالنسبة لمجلس النقد و القرض تجد أن المحافظ ملزم بتبليغ مشاريع القوانين للوزير المكلف بالمالية الذي له سلطة طلب تعديلها في غضون عشرة (10) أيام قبل إصدارها².

أما بالنسبة للأنظمة التي تصدرها لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة فإنها تخضع قانونا لإجراء الموافقة، حيث تنص المادة 32 من المرسوم التشريعي 93-10 والمتعلق ببورصة القيم المنقولة على أنه يوافق على اللوائح التي تسنها اللجنة عن طريق التنظيم وتنتشر في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية مشفوعة بقرار الموافقة، وتطبقا لهذه المادة صدر المرسوم التنفيذي رقم 96-102 حيث جاء ينص في مادته الأولى على

¹ رمضان فراق و بوجمعة بن طبولة، السلطة التنظيم والعقاب للسلطات الإدارية المستقلة، مرجع سابق، ص 23.

² رمضان فراق و بوجمعة بن طبولة، السلطة التنظيم والعقاب للسلطات الإدارية المستقلة، مرجع سابق، ص 23.

الفصل الأول: الدور التنظيمي للسلطات الإدارية المستقلة.

أنه يوافق الوزير المكلف بالمالية بقرار على اللوائح التي تصدرها لجنة تنظيم عمليات البورصة و مراقبتها¹.

و لا تعتبر موافقة الوزير المكلف بالمالية بالإجراء الذي يضفي صفة النظام لما تقرره لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة طبقا لنص المادة 31 من المرسوم التشريعي رقم 93-10 المتعلق ببورصة القيم المنقولة بل هي شرط من أجل دخولها حيز النفاذ.

و تجدر الإشارة إلى أنه وفي حالة عدم موافقة الوزير المكلف بالمالية على النظام فإنه يبقى مجرد مشروع وعليه تتجلى لنا أهمية إجراء الموافقة الذي يركز عليه وجود الأنظمة التي تصدرها اللجنة².

كل هذا يؤكد أن وظيفة التنظيم تتقاسمها الحكومة والسلطات الإدارية المستقلة لتطبيق مختلف النصوص القانونية و تحديد المعايير الاقتصادية و التقنية لإعطاء فعالية أكثر للقطاع المراد ضبطه، فالسلطات الإدارية المستقلة جهات مكملة لتوسيع مجال العمل التنظيمي خارج إجراءات التفويض في السلطة، لكن لتفادي هذا المشكل القانوني ينبغي إدماج فكرة السلطات الإدارية المستقلة ضمن الأحكام الدستورية بطريقة تعترف بشرعية ضرورة ممارستها مهام الضبط، و النص على تمتعها بصلاحيات متنوعة و ذات طبيعة خاصة³.

¹ المرسوم التنفيذي رقم 96-102 الموافق في 11 مارس 1996، المتضمن تطبيق المادة 32 من المرسوم التشريعي رقم 93-10 الموافق 23 يوليو 1993، والمتعلق ببورصة القيم المنقولة، الجريدة الرسمية، عدد رقم 18 صادر بتاريخ 20 مارس 1996، ص 10.

² منصور داود، الآليات القانونية لضبط النشاط الاقتصادي في الجزائر، المرجع السابق، ص 93.

³ رمضان فراق و بوجمعة بن طبولة، السلطة التنظيم والعقاب للسلطات الإدارية المستقلة، مرجع سابق، ص 24.

الفصل الأول: الدور التنظيمي للسلطات الإدارية المستقلة.

المبحث الثاني: القرارات التنظيمية أو اللائحية الصادرة عن السلطات الإدارية المستقلة.

عرف الأستاذ محمد الصغير بعلي القرارات التنظيمية بأنها "التصرف أو العمل الإداري الذي تصدره الإدارة العامة متضمنا في محتواه قواعد عامة ومجردة كالقوانين الصادرة عن السلطة التشريعية (البرلمان)، حيث يتعلق بمركز قانوني عام"¹.

القرارات التنظيمية أو اللائحية فهي تحتوي على قواعد عامة مجردة ملزمة تطبيق على عدد غير محدد من حالات و الأفراد، لذلك يتميز القرار التنظيمي بصفة عمومية والتجريد و بطابع الثبات النسبي².

حيث الأنظمة هي أهم أعمال السلطات الإدارية المستقلة وتمثل أبرز مظهر لممارسة سلطاتها، فمن خلال هذه القرارات التنظيمية تضع وتصنع قواعد عامة ومجردة تنقيد بها من أجل حماية النظام العام في المجتمع، وعلى أساس ذلك فهي تمس عن طريق هذه التنظيمات حقوق وحرريات الأفراد وتقيدها بالضرورة لأنها تتضمن أوامر ونواهي³.

السلطات الإدارية المستقلة تمارس وظيفتها الضبطية من خلال القرارات التنظيمية، وفي هذا الصدد يرى الأستاذ عمار بوضياف أن وظيفة الضبط، قديمة وأساسية ولا غنى للدولة عنها تمارسها في الظروف العادية والاستثنائية و الوسيلة الأساسية لممارسة النشاط الضبطي هو القرار الإداري، فالمشرع قد أعطى لهذه السلطات صلاحية إصدار لوائح تنظيمية وتسري من تاريخ النشر في الجريدة الرسمية أو أي وسيلة من وسائل النشر المحددة قانونا، وتكون قابلة

¹ دكتور محمد الصغير بعلي، القرارات والعقود الإدارية، دار العلوم للنشر و التوزيع، عنابة، 2017، ص 46.

² دكتور حسين عبد العال محمد، الرقابة الإدارية بين علم الإدارة والقانون الإداري، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2004، ص 26.

³ د. عماد صوالحية، القرارات الإدارية الصادرة عن السلطات الإدارية المستقلة، الطبعة الأولى، ألفا للوثائق النشر و التوزيع، عمان، الأردن، 2021، ص 19.

الفصل الأول: الدور التنظيمي للسلطات الإدارية المستقلة.

للطعن أمام الهيئات القضائية المتخصصة، فالقرار الإداري الصادر عن هذه السلطات عبارة عن مجموعة القواعد القانونية¹.

نظم المشرع الجزائري كل سلطة إدارية مستقلة بقانون خاص حدد فيه تعريفها، تشكيلاتها و اختصاصاتها حيث تختلف الاختصاصات من سلطة ضبط أخرى إذ هناك اختصاص قمي، تنظيمي، رقابي، استشاري ..، كما قد تختلف طريقة مباشرة ذات الاختصاص من هيئة إلى أخرى بين المساهمة والممارسة الفعلية للاختصاص، ضف إلى ذلك اختلاف الوسائل المستعملة في ممارسة هذه الصالحية بين إصدار تنظيمات قانونية، تعليمات وتوصيات لكن الاختصاص التنظيمي الذي نقصده في هذا المطلب هو ذلك الاختصاص الممنوح قانونا لبعض الهيئات الإدارية المستقلة، فهذه الأخيرة التي صرّح المشرع بتزويدها بمثل هذه السلطة، قد تمارسه فعلا بإصدار أنظمة قانونية (المطلب لأول) قد تباشرها بمجرد المساهمة الاستشارية (المطلب الثاني).

المطلب الأول: ممارسة المباشرة لاختصاص التنظيمي.

التحولات العميقة التي مرت بها الجزائر أدت إلى استحداث فئة السلطات الإدارية المستقلة، وهذه الأخيرة تتمتع بجملة من الصلاحيات يأتي على رأسها، صلاحية من قواعد قانونية عامة ومجردة وهذه القواعد في حقيقة الأمر تنشئ التزامات على عاتق المخاطبين بها، كما تمنحهم حقوق، لكن المشرع الجزائري لم يعترف لجميع السلطات الإدارية المستقلة بممارسة الاختصاص التنظيمي، حيث اعترف به فقط لمجلس النقد والقرض و لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، أين قام بتحديد مجالات تدخلها وأبقى هذه السلطة محتكرة من السلطة التنفيذية في بعض القطاعات الأخر دون أي تدخل أو مشاركة للسلطات الإدارية المستقلة، لكن هذه السلطة التنظيمية تطرح مشكل دستوري بالنظر للمادة 143 من الدستور، حيث لا

¹ د. عماد صوالحية، القرارات الإدارية الصادرة عن السلطات الإدارية المستقلة، مرجع السابق، ص 23.

الفصل الأول: الدور التنظيمي للسلطات الإدارية المستقلة.

يمكن تطور سلطة تنظيمية خارج الحدود المرسومة دستوريا، فهذه المادة تجعل من الوزير الأول الهيئة الوحيدة التي تملك سلطة إصدار القواعد التنظيمية، ونص هذه المادة لم يتطرق إلى التفويض حتى نستطيع القول أنه يمكن لجهة أخرى غير الوزير الأول ممارسة الاختصاص التنظيمي¹.

ومهما يكن من جدل حول ممارسة الاختصاص التنظيمي من طرف السلطات الإدارية المستقلة، فإن هذه الأخيرة وحدث من أجل ضبط قطاعات لنشاطات معينة، فوظيفة الضبط تمارس بواسطة تنظيم وبالتالي نجد أن المشرع أسهم مشاركة سلطات الضبط المستقلة في الاختصاص التنظيمي مباشر بالرغم غموض بعض النصوص².

نجد هيتان تمارس انفعلا السلطة التنظيمية باعتراف صريح المشرع، وذلك بإصدار أنظمة تحوز القوة الإلزامية، بحيث تكون مرفقة بعقوبات تطبق في حالة ما إذا تم الإخلال بها وتكون منشورة في الجريدة الرسمية، ذلك شأن مجلس النقد والقرض وكذلك لجنة تنظيم³.

الفرع الأول: مجلس النقد و القرض.

أهم أسباب إنشاء السلطات الإدارية المستقلة أنها وجدت لي تنظيم بعض المجالات التقنية، وهما جعل المشرع يمنحها السلطة التنظيمية بمفهومها المطلق في بعض القطاعات الأساسية، وأهم مثال على هذه السلطات هو مجلس النقد والقرض، نظرا لمهامه المعقدة، حيث أنه ينظم المجال البنكي والنقدي الذي يعرف بجانبه التقني الحساس وتعقيد إجراءاته، فكان هذا المجلس هو الطريق الجديد للقيام بأعمال الدولة، حيث يتكون مجلس النقد والقرض

¹ دكتور عماد صوالحية، القرارات الإدارية صادرة عن السلطات الإدارية المستقلة، الطبعة الأولى، ألفا للوثائق للنشر وتوزيع، عمان الأردن، 2021، ص 25.

² شرح قدور، طبيعة القانونية للسلطات الإدارية المستقلة، المرجع السابق، ص 148.

³ دحاس صونية، توزيع الاختصاص بين السلطة التنفيذية وسلطات الضبط الاقتصادي، مذكرة لنيل شهادة ماجستير في القانون، كلية الحقوق، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2010-2011، ص 26.

الفصل الأول: الدور التنظيمي للسلطات الإدارية المستقلة.

من ذوي الاختصاصات التقنية، المتمثلة في محافظ بنك الجزائر رئيساً ونوابه الثلاثة و خمس شخصيات من ذوي الخبرة في المجال المالي والبنكي، وممارسة هذا المجلس لسلطة إصدار الأنظمة يجعل هذا تأطير خاص على المستوى الموضوعي والإجرائي¹.

منح القانون المجلس باعتباره سلطة نقدية حق سن أنظمة في مجال النقد والقرض، حيث أصدر النشاط المصرفي، و صدور هذه الأنظمة سمح بتطوير وعصرنه المجال التنظيمي و ذلك بتبني سياسة خلال العشرة سنوات الموالية لصدور قانون 90/10 أكثر من 71 نظام و التي غرضها تنظيم وتقنين تنظيمية أكثر مرونة تتماشى مع مختلف التطورات التي طرأت على المجال الاقتصادي، والتي شملت كل مواضيع النظام المصرفي و هذا راجع للسلطات الواسعة التي يتمتع بها المجلس في مجال النقد والقرض².

بالرجوع لنص المادة 62 معدلة بالأمر 03-11 المتعلق بالنقد والقرض نجد يخول المجلس صلاحيات بصفته سلطة نقدية في الميادين المتعلقة بما يأتي:

- أ- إصدار النقد، كما هو منصوص عليه في المادتين 4 و 5 من هذا الأمر وكذا تغطيته.
- ب- مقاييس وشروط عمليات البنك المركزي، لاسيما فيما يخص الخصم والسندات تحت نظام الأمانة العامة والخاصة والعمليات المتصلة بالمعادن الثمينة والعملات ورهن السندات.
- ج- تحديد السياسة النقدية و الإشراف عليها ومتابعتها وتقييمها، ولهذا الغرض، يحدد المجلس الأهداف النقدية لاسيما فيما يتصل بتطور المجاميع النقدية و القرضية ويحدد استخدام النقد وكذا وضع قواعد الوقاية في سوق النقد ويتأكد من نشر معلومات في السوق ترمي إلى تقادي مخاطر الاختلال.

¹ الدكتور عماد صوالحية، القرارات الإدارية صادرة عن السلطات الإدارية المستقلة، نفس مرجع سابق، ص 30.

² زيان محمد، توزيع الاختصاص بين سلطات الضبط الاقتصادي والسلطة التنفيذية، مذكرة لنيل شهادة الماستر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد حميد ابن باديس، مستغانم، 2018-2019، ص 20.

الفصل الأول: الدور التنظيمي للسلطات الإدارية المستقلة.

د - منتجات التوفير والقرض الجديدة.

هـ - إعداد المعايير وسير وسائل الدفع وسلامتها.

و- شروط اعتماد البنوك والمؤسسات المالية وفتحها وكذا شروط إقامة شبكاتها، لاسيما تحديد الحد الأدنى من رأسمال البنوك والمؤسسات المالية وكذا كفاءات إبرائه.

ي- شروط فتح مكاتب تمثيل البنوك والمؤسسات المالية الأجنبية في الجزائر.

ح - المقاييس والنسب التي تطبق على البنوك والمؤسسات المالية لاسيما فيما يخص تغطية المخاطر وتوزيعها، والسيولة والقدرة على الوفاء والمخاطر بوجه عام.

ط - حماية زبائن البنوك والمؤسسات المالية لاسيما في مجال العمليات مع هؤلاء الزبائن.

ي- المقاييس والقواعد المحاسبية التي تطبق على البنوك والمؤسسات المالية مع مراعاة التطور الحاصل على الصعيد الدولي في هذا الميدان وكذا كفاءات وآجال تبليغ الحسابات والبيانات المحاسبية الإحصائية والوضعيات لكل ذوي الحقوق لاسيما منها بنك الجزائر.

ك - الشروط التقنية لممارسة المهنة المصرفية ومهنتي الاستشارة والوساطة في المجالين المصرفي والمالي.

ل - تحديد أهداف سياسة سعر الصرف وكيفية ضبط الصرف.

م- تسيير احتياطات الصرف.

ن - قواعد السير الحسن وأخلاقيات المهنة المطبقة على البنوك والمؤسسات المالية.

يتخذ المجلس القرارات الفردية الآتية:

الترخيص بفتح البنوك و المؤسسات المالية وتعديل قوانينها الأساسية وسحب الاعتماد.
تفويض الصلاحيات في مجال تطبيق التنظيم الخاص بالصرف القرارات المتعلقة بتطبيق الأنظمة التي يسنها المجلس¹.

من خلال النص المادة يتضح جليا أن المشرع قد حصر وبدقة المجال المحافظ إلى الوزير التنظيمي الذي يمارسه مجلس النقد والقرض دون أن يتعدى إلى مجالات أخرى فالمجلس لا يخضع لأي رقابة وصائية أو رئاسية، ويعمل على ضبط القطاع المصرفي من خلال وضع القواعد التشريعية والتنظيمية حيز التنفيذ، بفرض ما يصدر عنه من أنظمة تطبيقية وقرارات فردية، وهو الاختصاص الذي يمارس في إطار امتيازات السلطة العامة المعترف بها للإدارة التقليدية وهو ما تؤكد هذه المادة، والتي تبين كذلك مدى اتساع سلطة مجلس النقد والقرض في وضع الأنظمة، فهو الذي يحدد القواعد التي تخضع لها البنوك و المؤسسات المالية بوجه عام².

بموجب المادة 19 من قانون رقم 08-12 التي تنص على ما يلي: تنشأ سلطة إدارية مستقلة تدعى في صلب النص "مجلس المنافسة" تتمتع بالشخصية القانونية والاستقلال المالي توضع لدى الوزير المكلف بالتجارة³.

¹ المادة 62 من الأمر رقم 03-11 المؤرخ 27 جمادى الثانية عام 1424 الموافق لـ 26 غشت 2003، المتعلق بالنقد والقرض، الجريدة الرسمية العدد 52 لسنة 2003.

² د. عماد صوالحية، القرارات الإدارية صادرة عن السلطات الإدارية المستقلة، مرجع السابق، ص 34.

³ قانون رقم 08-12 مؤرخ في 25 جوان 2008، يعدل ويتمم الأمر رقم 03-03 المؤرخ في 19 جويلية 2003، المتعلق بالمنافسة، ج ر العدد 36 المؤرخة في 02 جويلية 2008.

الفصل الأول: الدور التنظيمي للسلطات الإدارية المستقلة.

ويتخذ مجلس النقد والقرض قراراته في شكل أنظمة Des Règlements تعتبر قرارات إدارية وتصبح نافذ مهما يكن مضمونه إما بعد نشرها في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، وعند الضرورة في صحف تصدر في العاصمة، ولكن هذه الأنظمة قبل القيام بعملية النشر ترسل خلال يومين التالين إلى وزير المالية للإطلاع عليها، وإذا اقتضى الأمر يمكنه إدخال تعديلات عليها باستدعاء المجلس في أجل الخامسة أيام، أما القرارات الفردية التي تعتبر كذلك قرارات إدارية، فتصبح نافذة، إما بعد نشرها في الجريدة الرسمية أو بعد تبليغها إلى المعنيين، وتجب الملاحظة في الأخير أن هذه الأنظمة وكذلك القرارات الفردية قابلة للطعن عن طريق دعوى الإلغاء أمام مجلس الدولة.

يلعب مجلس نقد والقرض دور أساسي في التنظيم الاقتصادي في الجزائر سيظهر من خلال جانبين: جانب مرئي سياسة الميزانية، التي تتدرج ضمن منطق، ستحاول تحقيق رضا العملاء الاقتصاديين، وبعد ذلك ستضمن التماسك الاجتماعي، وجانب غير مرئي السياسة النقدية¹.

نجد مجلس نقد والقرض وضع عدة أنظمة ذات أهمية بالغة منه:

النظام رقم 02/06 المؤرخ في 24 سبتمبر 2006، يحدد شروط تأسيس بنك ومؤسسة مالية وشروط إقامة فرع بنك ومؤسسة مالية أجنبية².

¹ Abderrahmane Saker, Les limites de la politique budgétaire dans la régulation économique en Algérie, les cahiers du créas. Volume 4, numéro 18, 1989. p 12.

² الجريدة الرسمية، العدد 77 المؤرخة في 02/12/2006، ألغى النظام رقم 93-01 المؤرخ في 03 جانفي 1993، المعدل والمتمم بالنظام رقم 2000-02 المؤرخ في 02 أفريل 2000، الجريدة الرسمية، العدد 27 المؤرخة في 10 ماي 2000.

الفصل الأول: الدور التنظيمي للسلطات الإدارية المستقلة.

النظام رقم 04-08 المؤرخ في 23 ديسمبر 2004، يتعلق بالحد الأدنى لرأس المال البنوك والمؤسسات المالية العاملة في الجزائر¹.

النظام رقم 11-01 المؤرخ في 27 مارس 2011، يتضمن إنشاء ورقة نقدية بقيمة ألفي (2000) دينار جزائري².

من خلال أحكام المادة 09 من القانون العضوي رقم 98-01 المؤرخ في 30 ماي 1998 متعلقة باختصاصات مجلس الدولة وتنظيم هو عمله، حيث نصت على "يفصل مجلس الدولة ابتدائيا ونهائيا في الطعون بالإلغاء المرفوعة ضد القرارات التنظيمية أو الفردية الصادرة على السلطات الإدارية المركزية والهيئات العمومية الوطنية والمنظمات المهنية الوطنية، الطعون الخاصة بالتفسير ومدى شرعية القرارات التي تكون نزاعاتها من اختصاص مجلس دولة³.

الطعن في أنظمة مجلس النقد و القرض بصدر نظام من مجلس النقد والقرض بالشكل المفصل أعلاه، فإن أمر 03-11 قد وضع له إطارا ضيقا للطعن بالبطلان، الأمر الذي يجعل حق العامة في الطعن فيه لا يتجاوز الطعن بالمشروعية. الطعن بالبطلان في أنظمة مجلس النقد و القرض أمر 03-11- إمكانية الطعن بالبطلان في أنظمة مجلس النقد والقرض في يد الوزير المكلف بالمالية وحده يوجه الطعن بالبطلان إلى مجلس الدولة في ظرف 60 يوما من تاريخ نشره تحت طائلة رفضه شكلا، تأكيدا لكون مجلس النقد والقرض سلطة إدارية مستقلة، فقد قرر أمر 03-11 أن الطعن بالبطلان أعلاه لا يوقف أثر أنظمة المجلس، لا يمكن أن يطعن بالبطلان في أنظمة مجلس النقد والقرض إلا من طرف وزير

¹ الجريدة الرسمية عدد 72 مؤرخة في 24 ديسمبر 2008.

² الجريدة الرسمية عدد 19 مؤرخة في 27 مارس 2011.

³ القانون العضوي رقم 98-01 المؤرخ في 30 ماي 1998، المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، الجريدة الرسمية، العدد 37 لسنة 1998.

الفصل الأول: الدور التنظيمي للسلطات الإدارية المستقلة.

المالية هكذا، لا يبقى لمن يرى في نظام للمجلس مساسا بحقوقه سوى الطعن فيه بعدم المشروعية وفقا للقواعد العامة لهذا الطعن¹.

الفرع الثاني: لجنة تنظيم عمليات البورصة و مراقبتها.

أنشئت لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة بموجب المادة 20 من المرسوم التشريعي المتعلق ببورصة القيم المنقولة على أساس أنها لا تتمتع بالشخصية المعنوية 10/93 وبصدور القانون 04/03 المعدل والمتمم للمرسوم التشريعي 10/93 تم تكييف اللجنة كسلطة ضبط مستقلة تتمتع بالشخصية القانونية والاستقلال المالي إذ تنص المادة 12 من القانون 04/03 على ما يلي تؤسس سلطة ضبط مستقلة لتنظيم عمليات البورصة ومراقبتها وتتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي " تتميز لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة بميزة خاصة تجعلها فريدة من نوعها بالمقارنة مع غيرها من سلطات الضبط إذ هي القطاعية، إذ هي الوحيدة التي تستفيد من مجموع السلطات التنظيمية، سلطة إصدار القرارات الفردية، الرقابة والمراقبة، والسلطة القمعية، التي لم سبق وان اعترف المشرع بهذه الجملة من الصلاحيات لأي سلطة إدارية مستقلة².

خول المشرع للجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة صلاحيات عامة لتنظيم ومراقبة سوق القيم المنقولة، بالسهر على حماية الادخار المستثمر في سوق القيم المنقولة أو المنتجات المالية الأخرى، التي تتم في إطار اللجوء العلني للادخار، كما تحافظ على السير الحسن لسوق القيم المنقولة و شفافيتها و لتتمكن هذه اللجنة من أداء كل هذه المهام فإنها زودت

¹ د. منى بن لطرش، السلطة التنظيمية لمجلس النقد و القرض والدستور، مجلة العلوم الإنسانية، العدد 41، 2014، ص 438.

² زيان محمد، توزيع الاختصاص بين سلطات ضبط الاقتصادي وسلطة التنفيذية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، عبد الحميد بن باديس، مستغانم، 2018-2019، ص 25.

الفصل الأول: الدور التنظيمي للسلطات الإدارية المستقلة.

بكامل الصلاحيات لتحقيق ذلك، كالاعتراف لها صراحة بممارسة السلطة التنظيمية إلى جانب السلطة التنفيذية¹.

و تنص المادة 31 من القانون رقم 03-04 المؤرخ في 17 فيفري 2003 على أن تقوم لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها بتنظيم سير سوق القيم المنقولة و مقتنيات متعلقة على وجه الخصوص بما يأتي:

- رؤوس الأموال التي يمكن استثمارها في عمليات البورصة.
- اعتماد الوسطاء في عمليات البورصة و القواعد المهنية المطبقة عليهم.
- نطاق مسؤولية الوسطاء ومحتواها والضمانات الواجب الإيفاء بها تجاه زبائنهم.
- الشروط و القواعد التي تحكم المؤتمر المركزي على السندات و المستفيد من خدماته المذكورة في المادة 19 مكرر 2 أعلاه.
- القواعد المتعلقة بحفظ السندات وتسيير و إدارة الحسابات الجارية للسندات.
- القواعد المتعلقة بتسيير نظام التسوية وتسليم السندات.
- شروط التأهيل وممارسة نشاط حفظ وإدارة السندات².

و عليه من خلال الصلاحيات الممنوحة للجنة تنظيم عمليات البورصة و مراقبتها يمكن التطرق لاختصاصها التنظيمي العام من خلال إصدار القيم المنقولة الأسهم و السندات باعتبارها محل العمليات القائمة بين المتعاملين داخل البورصة: أهل المشرع لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة لممارسة سلطة إصدار اللوائح ضمن مجال واسع جدا حيث منحها صلاحيات وضع التنظيم في الميدان المالي لاسيما في مجال القيم المنقولة حيث تلعب

¹ زيان محمد، توزيع الاختصاص بين سلطات ضبط الاقتصادي وسلطة التنفيذية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، عبد الحميد بن باديس، مستغانم، 2018-2019، ص 25.

² الدكتور بن سعدي وهيب، دور الوساطة المالية في تطوير البورصة في الجزائر، المجلة الجزائرية العلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، المجلد 52، العدد 01، كلية الحقوق، جامعة بن خدة، الجزائر 01، الجزائر 2015.

الفصل الأول: الدور التنظيمي للسلطات الإدارية المستقلة.

اللجنة دور المصدر لقانون القيم المنقولة ذلك لمالها من سلطة وضع النصوص التنظيمية التي تشكل الإطار التنظيمي العام للبورصة.

وضع قواعد للمتدخلين في البورصة: تتمثل هذه الفئة في المصدر ينل لقيم المنقولة وهم الذين يعرضون الورقة في السوق المالي لأول مرة، ثم أولئك المستثمرين الذين يتقدمون لشراء تلك الأوراق المعروضة للتداول ثم فئة الوسطاء الذين يتدخلون بين المصدرين و المستثمرين، حيث تضع لجنة تنظيم و مراقبة عمليات البورصة قواعد خاصة بهؤلاء المتدخلين في السوق المالية واعتماد الوسطاء و هيئات التوظيف الجماعي للقيم المنقولة، الموافقة على الأنظمة التي تصدرها اللجنة¹.

بالرجوع إلى أحكام القانون المنشئ لبورصة القيم المنقولة، نجد أنه تتم الموافقة على الأنظمة أو اللوائح التي تسنها اللجنة عن طريق التنظيم، و تنشر في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية مشفوعة بنص الموافقة، وفعلا تم إصدار مرسوم تنفيذ بتطبيق نص المادة 32، حيث المادة الأولى منه تنص على ما يلي: عملا بأحكام المادة 32 من المرسوم التشريعي 10-93 المؤرخ في 23 مايو سنة 1993، يوافق وزير المكلف بالمالية بقرار على اللوائح التي تسنها لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها تعتبر الموافقة ضمنية إذا سكت الوزير المكلف بالمالية ولم يقدم الموافقة له أو رفضه للنظام ضمن أجل 15 يوما كاملة يبدأ من تاريخ إيداع اللائحة، ويوجه مباشرة إلى الأمانة العامة للحكومة مع الإشعار بالاستلام من طرف وزير المالية، وهذا بغرض استكمال الإجراءات النشر، وتجدر الإشارة إلى انه لا تعتبر موافقة الوزير المكلف بالمالية بالإجراء الذي يضيفي صفة النظام لما تقرره لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة طبقا لنص المادة 31 من المرسوم التشريعي رقم 10-93 المتعلق ببورصة القيم المنقولة بل هي شرط من اجل دخولها حيز النفاذ، غير انه

¹ سايغي أسماء، اختصاص التنظيمي للجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة ووسائل ممارسته، مجلة العلوم الإنسانية، جامعة منتوري، قسنطينة، العدد 49، المجلد أ، 2018، ص 435.

الفصل الأول: الدور التنظيمي للسلطات الإدارية المستقلة.

يمكن ملاحظة أن التنظيمات التي لم يوافق عليها وزير المالية بعد تبقى مجرد مشاريع لا تتمتع بطابعها التنفيذي و المشترط بالصدور في الجريدة الرسمية وعليه تتجلى لنا أهمية إجراء الموافقة الذي يرتكز على وجود الأنظمة التي تصدرها اللجنة ومن ثم يمكن القول أن موافقة وزير المالية هي مصادقة حقيقية تشترط وجود هذه الأنظمة فيحدد ذاتها، إذ يصبح وزير المالية هو منشئ و مصدر هذه الأنظمة و ليس لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة¹.

المطلب الثاني: المساهمة في الاختصاص التنظيمي.

يقصد بمساهمة بعض السلطات الإدارية المستقلة في ممارسة الصلاحية التنظيمية تلك الصلاحية المقيدة بحدود المساهمة التي تملكها بعض هذه السلطات من خلال النصوص القانونية المنشئة لها، والتي تساهم ونشارك من خلالها السلطة التنفيذية في إعداد النصوص التنظيمية فبعض السلطات الإدارية المستقلة لا تمارس اختصاص تنظيمي فعلي عكس رأيناه مع لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها ومجلس النقد والقرض، لكن هذه السلطات تساهم في ممارسة الاختصاص التنظيمي ذلك عن طريق الاقتراحات و الاستشارات والتوصيات وتقديم الآراء، رغم إن المساهمة لها دور أساسي إلا أنها مجردة ولا يعاقب من يخالف تلك القواعد، لكنها تعبر عن المشاركة الحقيقية لهذه السلطات في إعداد النصوص وتختلف مشاركة من سلطة إلى أخرى حسب مجال اختصاصها لأن قانون لم يمنح لها صلاحية ممارسة هذا الاختصاص².

¹ سايفي أسماء، اختصاص التنظيمي للجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة ووسائل ممارسته، مجلة العلوم الإنسانية، جامعة منتوري، قسنطينة، العدد 49، المجلد أ، 2018، ص 435.

² دكتور عماد صوالحية، القرارات الإدارية صادرة عن السلطات الإدارية المستقلة، مرجع سابق، ص 43 - 44.

الفصل الأول: الدور التنظيمي للسلطات الإدارية المستقلة.

الفرع الأول: المساهمة في الاختصاص التنظيمي عن طريق الاستشارة.

الاستشارة هي إجراء سابق على صدور بعض القرارات من جانب واحد، فقد تكون ثابتة بنص وتعد بمثابة اقتراح حال من الأثر القانوني، كما أن مصدر القرار هو من يطلبها، وليس لهذا الإجراء أثر في تقسيم الاختصاص، كما به الاختصاص الاستشاري لسلطات الضبط بمشاركة الحكومة في الوظيفة المعيارية يسمح وممارسة سلطة تأثير هامة أما من حيث القوة القانونية للاختصاص الاستشاري فرغم توسع هذا المجال من الناحيتين العضوية والمادية إلا أنها محدودة من الناحية الإجرائية، والتي لا تأخذ في معظم الأحيان شكل الرأي المطابق وهو ما يتحلى من خلال عدم إلزامية الحكومة بالأخذ بهذه الاستشارة، كما أن عدم تحديد مستوى التأهيل والخبرة التقنية المطلوبة التعيين أعضاء سلطات الضبط تحول دون تحقيق فاعليه هذه الاستشارة، وتنقسم الاستشارة التي تبديها الهيئات المساهمة في الاختصاص التنظيمي إلى استشارة وجوبية وأخرى اختيارية¹.

الاستشارة الوجوبية: يقصد بالاستشارة الإلزامية تلك التي يفرضها القانون على السلطة الإدارية عندما ترمع اتخاذ قرار معين حيث يلزمها بأخذ رأي جهة معينه أو جهة تدخل الاستشارة ضمن صلاحياتها، فعلى سبيل المثال مجلس المنافسة في إعداد سياسة المنافسة وإعداد نصوص عندها يستشار وجوباً من الحكومة أو اللجان البرلمانية، وتكون الاستشارة إلزامية في الحالات المحددة²، بموجب قانون المنافسة تطبيقاً لنص المادة 36 من قانون 03-03 المتعلق بالمنافسة المعدل والمتمم فان مجلس المنافسة يستشار في كل المشروع نص تشريعي أو تنظيمي له صلة بالمنافسة، أو يدرج تدابير من شأنها، إما إخضاع ممارسة

¹ د. بن سعود أحمد و د. بن رمضان عبد كريم، الاختصاص التنظيمي بين المبدأ والاستثناء في مجال الضبط الاقتصادي مجلة العلوم القانونية و الاجتماعية، جامعة زيان عاشور، الجلفة، العدد 11، 2018، ص 203.

² شرع قدور، طبيعة القانونية للسلطات الإدارية المستقلة، الأطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة غرداية، 2019-2020، ص 145.

الفصل الأول: الدور التنظيمي للسلطات الإدارية المستقلة.

ما أو نشاط ما، أو دخول سوق ما إلى قيود من ناحية الكم، أو وضع رسوم حصرية في بعض المناطق أو النشاطات، أو فرض شروط خاصة لممارسة نشاطات الإنتاج والتوزيع والخدمات، تحديد ممارسات موحدة في ميدان شروط البيع¹.

أضاف التعديل الذي مس قانون المنافسة رقم 08-12 في المادة 20 منه، مشاريع النصوص التشريعية التي تطلب الاستشارة الوجوبية لمجلس المنافسة والتي استعملت عبارة "وجوباً" وقد كانت المادة 36 قبل التعديل تنص على نفس الأمر بالنسبة للمشاريع النصوص التنظيمية، غير أن تعديلها أضاف مشاريع النصوص التشريعية التي تتطلب استشارة مجلس المنافسة وجوباً على الحالات المدرجة ضمنها، مادة 36 من الأمر رقم 03-03 استعمال المشرع عبارة "تدابير" من شأنها لاسيما ولا شك أن الاستشارة الوجوبية تتم على الدور الاستشاري الهام المسند إلى مجلس المنافسة كإجراء مسبق غير أن رأيه رأي مجلس المنافسة في هذه الحالات لا يجوز القوه الإلزامية للحكومة والبرلمان مطلق الحرية في الأخذ من عدمه كنتائج، كما يعد تقديم المقترحات والتعليمات من قبيل ممارسه السلطة التنظيمية غير المباشرة، فالمركز الذي تحتله السلطات الإدارية المستقلة من حيث احتكاكها الدائم بالسوق والمتعاملين الاقتصاديين يجعل قوة تدخلها من خلال اقتراحاتها وتعليماتها بتعديل النصوص القانونية أو حتى اقتراح نصوص قانونية فلها قوه التأثير تمارس بالتوازي مع السلطات العمومية ضد المتعاملين في قطاع أو نشاط معين².

أما الاستشارة الوجوبية لسلطة الضبط البريد و الاتصالات السلكية واللاسلكية الوزير المكلف بالبريد والاتصالات الإلكترونية، المادة 14 يستشير الوزير المكلف بالبريد والاتصالات الإلكترونية سلطة الضبط بخصوص ما يأتي:

¹ المادة 19: تعدل أحكام المادة 36 من الأمر رقم 03 - 03 المؤرخ في 19 جمادى الأولى عام 1424 الموافق لـ 19 يوليو سنة 2003، الجريدة الرسمية، العدد 36، سنة 2008.

² شرع قدور، طبعة القانونية للسلطات الإدارية المستقلة، المرجع السابق، ص 146.

1. تحضير كل مشروع نص تنظيمي متعلق بقطاعي البريد والاتصالات الإلكترونية.
2. تحضير دفاتر الشروط.
3. تحضير إجراء انتقاء المترشحين لاستغلال رخص الاتصالات الإلكترونية.
4. ملائمة أو ضرورة اعتماد نص تنظيمي يتعلق بالبريد والاتصالات الإلكترونية.
5. تقديم كل توصية للسلطة المختصة قبل منح الرخص أو تعليقها أو سحبها أو تجديدها.
6. تحضير الموقف الجزائري في المفاوضات الدولية والاتصالات الإلكترونية.
7. في كل مسألة أخرى تتعلق بقطاعي البريد في مجال البريد والاتصالات الإلكترونية¹.

تكلف سلطة الضبط بالقيام بضمان ضبط أسواق البريد والاتصالات الإلكترونية لحساب الدولة هذه السلطة لها عدة مهام منها على سبيل مثال:

- 1 - الشهر على وجود منافسة فعلية ومشروعة في سوقي البريد والاتصالات الإلكترونية باتخاذ كل التدابير الضرورية لترقية أو استعادة المنافسة في هاتين السوقين.
- 2 - الشهر على تجسيد تقاسم منشآت الاتصالات الإلكترونية، في ظل احترام حق الملكية.
- 3- تخصيص الذبذبات لمعاملي شبكات الاتصالات الإلكترونية المفتوحة للجمهور في الحزم التي تمنحها لها الوكالة الوطنية للذبذبات، ومراقبة استخدامها وفق مبدأ عدم التمييز.

¹ القانون 04-18 المؤرخ في 24 شعبان 1439 الموافق لـ 10 مايو سنة 2018، يحدد القواعد العامة المتعلقة بالبريد والاتصالات الإلكترونية، الجريدة الرسمية، العدد 27، لسنة 2018.

الفصل الأول: الدور التنظيمي للسلطات الإدارية المستقلة.

- 4- إعدادا و تحيين وضعية الذبذبات التي تخصصها للمتعاملين وتبليغها بانتظام إلى الوكالة الوطنية لذبذبات.
- 5- إعداد مخطط وطني للترقيم ودراسة طلبات الأرقام ومنحها للمتعاملين.
- 6- المصادقة على العروض المرجعية للتوصيل البيني والنفاز إلى شبكات الاتصالات الإلكترونية.
- 7 - منح التراخيص العامة لإنشاء و استغلال شبكات الاتصالات الإلكترونية وتوفير خدمات الاتصالات الإلكترونية وتراخيص الشبكات الخاصة، و كذا تراخيص تقديم خدمات و أداء البريد.
- 8 - المصادقة على تجهيزات البريد والاتصالات الإلكترونية طبقا للمواصفات والمعايير المحددة عن طريق التنظيم.
- 9 - الفصل في النزاعات التي تنشأ بين المتعاملين عندما يتعلق الأمر بالتوصيل البيني والنفاز وتقاسم المنشآت والتجوال الوطني.
- 10- تسوية النزاعات التي تنشأ بين المتعاملين والمشاركين.
- 11- الحصول من المتعاملين على جميع المعلومات الضرورية للقيام بالمهام المخولة لها.
- 12 - التعاون في إطار مهامها مع السلطات الأخرى أو الهيئات الوطنية كانت أم الأجنبية ذات الهدف المشترك.

الفصل الأول: الدور التنظيمي للسلطات الإدارية المستقلة.

13 - إعدادا و نشر التقارير والإحصائيات الموجهة لجمهور المتعلقة بالبريد والاتصالات الإلكترونية بصفة منتظمة¹.

الاستشارة الاختيارية: هناك العديد من السلطات الإدارية المستقلة التي تقوم بممارسة مهمة الاستشارة مسألة معينة، وهذه دون إلزامها بذلك أي أنها تستطيع إبداء رأيها بخصوص الاستشارة هي اختيارية وفي نفس الوقت ليست ملزمة لمن طلبها، نجد بالنسبة لسلطة ضبط الكهرباء والغاز أنها تضطلع بالاستشارة²، وفقا لنص المادة 114 من قانون رقم 01-02 المتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات³، وهي يظهر كذلك الاختصاص الاستشاري للجنة ضبط الكهرباء والغاز في المادة 114/2 التي تنص على ما يلي: تضطلع اللجنة بالمهام الآتية:

1- مهمة استشارية لدى السلطات العمومية فيما يتعلق بتنظيم سوق الكهرباء والسوق الوطنية للغاز وسيرهما، وفي إطار هذه المهمة تقوم اللجنة بإبداء آرائها للسلطة التنفيذية إذا طلبت منها الحكومة ذلك أثناء إعدادها للتشريعات التطبيقية، أما عن طبيعتها القانونية فلم تشر المواد إلى ذلك، مما يدل على عدم إلزاميتها، كما أن لجوء الحكومة لطلب رأي اللجنة إجراء غير وجوبي، كما تستشار الوكالة الوطنية للموارد الصيدلانية المستعملة في الطب البشري من طرف السلطة التنفيذية، عند إعدادها لمشاريع نصوص تشريعية أو تنظيمية تسير مجال الصيدلة والمواد الصيدلانية والمستلزمات الطبية المستعملة في الطب البشري، من منطلق المادة 173 - 4/17 من قانون 13-08، نلاحظ أن إجراء الاستشارة هنا غير

¹ المادة 13 من القانون 04-18 المؤرخ في 24 شعبان 1439 الموافق لـ 10 مايو سنة 2018، يحدد القواعد العامة المتعلقة بالبريد والاتصالات الإلكترونية، الجريدة الرسمية، العدد 27، لسنة 2018.

² د. عماد صوالحية، القرارات الإدارية صادرة عن السلطات الإدارية المستقلة، مرجع السابق، ص 49.

³ القانون رقم 01-02 المؤرخ في 5 فيفري 2002 المتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات، الجريدة الرسمية، العدد 08، سنة 2002.

الفصل الأول: الدور التنظيمي للسلطات الإدارية المستقلة.

وجوبي، لعدم ورود أمر قانوني ملزم، لكنّ الوكالة ملزمة بإبداء رأيها والرد إن استشارتها السلطة التنفيذية في هذا المجال، لورود التكليف القانوني الملزم في نص قانوني¹، بالنسبة لسلطة ضبط الصحافة المكتوبة تتجلى صلاحية الاستشارة الاختيارية لسلطة ضبط الصحافة المكتوبة في صورة واحدة هي إبداء الرأي في المسائل التي تخطر بها من قبل بعض الجهات التي تملك سلطة تقديرية واسعة في إخطارها من عدمه، وهذا ما جاءت به المادة 44 من القانون العضوي رقم 05-12 والتي تنص بأنه: " يمكن كل هيئة تابعة للدولة أو جهاز صحافة إخطار سلطة ضبط الصحافة المكتوبة وطلب الرأي المتعلق بمجال اختصاصها " يستخلص منها العديد من ملاحظات نبيها كآلاتي استعمال عبارة يمكن، وهذا و إن دل على شيء فإنّما يدل على الطبيعة الاختيارية للرأي الذي تبديه سلطة ضبط الصحافة المكتوبة، بحيث تملك الجهة المستشارة الطالبة للرأي الحرية تامة في طلبه أو الامتناع عنه.

ب- عدم تعيين وتحديد المسائل والمواضيع التي يمكن أن تخطر بها سلطة ضبط الصحافة المكتوبة، وبالمقابل تحديد المجال الذي تستشار فيه، والذي ينص على المسائل المرتبطة بضبط نشاط الصحافة المكتوبة.

ج- التوسيع من دائرة الأشخاص الذين يملكون حق طلب الرأي الاختياري من سلطة ضبط الصحافة المكتوبة، بحيث تشمل جميع الهيئات التابعة للدولة، وكذا الأجهزة والمؤسسات الصحفية، وعليه فإن هي مكن للمجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة أن يطلب رأي سلطة ضبط الصحافة المكتوبة في مشاريع النصوص التشريعية المتعلقة بنشاط الصحافة المكتوبة،

1. فتوس خدوجة، اختصاص التنظيمي لسلطات الضبط الاقتصادي، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، كلية

الحقوق، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 28 جوان 2010، ص 50.

الفصل الأول: الدور التنظيمي للسلطات الإدارية المستقلة.

وللهيئات التابعة السلطة التنفيذية أن تطلب رأيها في مشاريع القرارات الفردية والتنظيمية المتعلقة بنشاط صحافة مكتوبة.

وقد وافقت المادة أعلاه ما كان معمولاً به ضمن القانون رقم 90-07 من جهة عدم تعيين مسائل ومواضيع الاستشارة الاختيارية والاكتفاء بتحديد مجالها المتعلق أساساً بنشاط الإعلام، إلا أنها خالفته من جهة تحديد الأشخاص الذين يملكون الحق في طلب الاستشارة الاختيارية، حيث حصر القانون رقم 90-07 الأشخاص الذين بإمكانها استشارة المجلس الأعلى للإعلام في ثلاثة (3) جهات فقط هي رئيس المجلس الشعبي الوطني، ورئيس الحكومة، وأجهزة الصحافة وذلك من خلال المادة 65 منه التي ورد فيها أنه يمكن لرئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس الحكومة وأجهزة الصحافة أن يستشيروا المجلس الأعلى للإعلام وأن يطلبوا منه دراسات تدخل في اختصاصه¹.

بالنسبة لسلطة ضبط السمعى البصرى:

تظهر الاستشارة الاختيارية في صلاحية إبداء الرأي المنصوص عليها في المادة 55/3 المطبة 7 من القانون رقم 14-04 والتي ورد فيها أنه: "تتمتع سلطة ضبط السمعى البصرى بقصد أداء مهامها بالصلاحيات الآتية: تبدي رأيها بطلب من أية جهة قضائية، في كل نزاع يتعلق بممارسة النشاط السمعى البصرى، والتي يستشف منها عديدة من ملاحظات هي:

استعمال عبارة "بطلب من..." وهذا ما يؤكد الطبيعة الاختيارية للاستشارة، بحيث يتوقف تدخل سلطة ضبط السمعى البصرى لإبداء رأيها على تقديم طلب لها من الجهات المعنية، والتي تملك سلطة تقديرية واسعة في طلبه من عدمه يحضر الجهات التي تملك صلاحية طلب الرأي الاختيارى من سلطة ضبط السمعى البصرى في الجهات القضائية سواء كانت

¹ مزيان هشام، ضبط نشاط الإعلام في قانون الجزائري، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2012-2020، ص 299.

الفصل الأول: الدور التنظيمي للسلطات الإدارية المستقلة.

جهات القضاء العادي (المحاكم العادية، مجالس القضاء، المحكمة العليا)، أو جهات القضاء الإداري (المحاكم الإدارية مجلس الدولة)، وبالمقابل فإن الجهات غير القضائية كالمجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، والأجهزة والهيئات التابعة لسلطة التنفيذية، والمؤسسات الإعلامية (مؤسسات السمعي البصري، ومؤسسات الصحافة المكتوبة) والجمعيات والمنظمات المهنية والأشخاص الطبيعية وغيرها لا تملك إمكانية طلب الرأي الاختياري من سلطة ضبط السمعي البصري¹.

الفرع الثاني: مساهمة عن طريق تقديم الاقتراحات و التوصيات.

تتمتع بعض السلطات الإدارية المستقلة بسلطة إبداء مقترحات نصوص تشريعية و تنظيمية، أو تعديل نصوص سابقة ضمن مجال نشاطها و مبدئيا هي خالية من أية قيمة إلزامية².

المجلس المنافسة: سلطة الاقتراح بمبادرة منه أو بطلب من الوزير المكلف بالتجارة، طرف آخر معني، حسب نص المادة 18 من القانون، المعدلة والمثبتة للمادة 34 من أمر 03-03 إذ يمكن لمجلس المنافسة أن يبدي ويقترح آراءه عند إعداد مشروع نص تنظيمي من طرف الحكومة له علاقة بالمنافسة، لكن الاختلاف هنا أن المجلس يتدخل بمبادرته الخاصة، ويمكنه اتخاذ هذا الإجراء في شكل نظام أو تعليمة أو منشور ينشر في الجريدة الرسمية للمنافسة، وحسب ما هو معروف أن التعليمة و المنشور يتمتعان بالقوة الملزمة، عند التدقيق في نص المادة 18 من قانون 08-12، يتضح أن المشرع قصد بالنظام فيها: القرار، لأن النظام بالمفهوم القانوني يعني ذلك الذي يتم نشره في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية وليس في النشرة لجنة الإشراف على التأمينات يتميز قطاع التأمين بالأهمية كونه

¹ مزيان هشام، ضبط نشاط الإعلام في قانون الجزائري، مرجع السابق، ص 230.

² رضواني نسيم، السلطة التنظيمية للسلطات الإدارية المستقلة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، جامعة أحمد بوقرة، بومرداس، 2010-2011، ص 30.

الفصل الأول: الدور التنظيمي للسلطات الإدارية المستقلة.

يعتبر كوسيلة لدرء المخاطر، كما أن المشرع عودنا عند منحه الاختصاص التنظيمي لبعض سلطات الضبط الاقتصادي أن يحدد مجال هذا الاختصاص¹.

لجنة الإشراف على التأمينات: يتميز قطاع التأمين بالأهمية كونه يعتبر كوسيلة لدرء المخاطر، فأنشئت لجنة الإشراف على التأمينات التي لم تحضي بتكليف صريح من طرف المشرع، بحيث اكتفى باعتبارها لجنة، فالمادة 26 من قانون 06-04 المعدلة للمادة 209 من الأمر رقم 95-07 المتعلق بالتأمينات تنص على ما يلي: "تتشأ لجنة الإشراف على التأمينات التي تتصرف كإدارة رقابة بواسطة الهيكل المكلف بالتأمينات لدى وزارة المالية تتمثل مهام لجنة الإشراف على التأمينات حسب المادة 28 المعدلة للمادة 210 من أمر 95-07".

السهر على احترام شركات ووسطاء التأمين المعتمد ينل لأحكام التشريعية والتنظيمية المتعلقة بالتأمين وإعادة التأمين التأكد من أن هذه الشركات تفي بالالتزامات التي تعاقدت عليها تجاهل مؤمن لهم و لازالت التحقق من المعلومات حول مصدر الأموال المستخدمة في إنشاء أو زيادة رأسمال شركة قادرة على الوفاء تأمين و/أو إعادة التأمين.

أما بصدور المرسوم التنفيذي الجديد رقم 113/08 الذي جاء ليوضح مهام لجنة الإشراف على التأمينات جعل هذه الأخيرة تساهم في الاختصاص التنظيمي بموجب تقديم الاقتراحات لتعديل النصوص التشريعية والتنظيمية المتعلقة بالتأمينات إذ تنص المادة 13 منه على ما يلي: " يمكن للجنة الإشراف على التأمينات وفي إطار المهام المخولة لها أن تعرض على الوزير المكلف بالمالية لاقتراح تعديل للتشريع و للتنظيم المعمول بهما" إن لجنة الإشراف على التأمينات مبدئيا هي هيئة رقابة على نشاط التأمين في الجزائر حلت محل الوزير

¹ فتوس خدوجة، الغموض المثار حول الاختصاص التنظيمي لبعض هيئات الضبط الاقتصادي بين تقييد النص وحرية الممارسة، المجلة الاكاديمية للبحث القانوني، المجلد 17، العدد 01، 2018، ص 385.

الفصل الأول: الدور التنظيمي للسلطات الإدارية المستقلة.

المكلف بالمالية الذي كان يمارس نفس الوظيفة بموجب المادة 209 من الأمر رقم 07-95 التي كانت تنص على ما يلي: "تمارس إدارة الرقابة مراقبة الدولة لنشاط التأمين"، ويُقصد بإدارة الرقابة الوزير المكلف بالمالية الذي يتصرف بواسطة الهيكل المكلف بالتأمينات، ويعتبر ذلك تطورًا كبيرًا في تنظيم نشاط التأمين، فبعد أن كانت السلطة التنفيذية هي التي تشرف على تنظيمه ورقابته تم تفويض هذه المهام لهيئة أخرى للقيام بنفس الصلاحيات¹.

ضبط البريد والاتصالات الإلكترونية: خولها مشروع سلطة إبداء اقتراحات وتوصيات، في نص المادة 13 من القانون رقم 04-18 والتي تنص على "تكلف سلطة الضبط بالقيام بضمان ضبط أسواق البريد و الاتصالات الإلكترونية لحساب الدولة وفي هذا الإطار تتولى الآراء و المهام الآتية: الفقرة 14: إعداد ونشر تقرير سنوي يتضمن قراراتها وآرائها وتوصياتها مع احترام واجب التحفظ حماية الخصوصية وسرية الأعمال ويرسل إلى البرلمان بغرفتيه والوزارة الأولى والوزارة المكلفة بالبريد و الاتصالات اللجنة الإلكترونية، ويمكن للجنة كذلك بموجب المادة 14 من القانون 04-18 الذي يجدد القواعد العامة المتعلقة بالبريد والاتصالات الإلكترونية إبداء توصيات للوزير المكلف بالبريد والاتصالات الإلكترونية سلطة الضبط بخصوص تحصن كل مشروع نص تنظيمي متعلق بقطاعي البريد والاتصالات الإلكترونية، وتحضر دفاتر الشروط، وأيضاً تحضير إجراء انتقاء المترشحين لاستغلال رخص الاتصالات الإلكترونية، وكل هذه الأمثلة السابقة عن صلاحيات تقديم التوصيات و الاقتراحات تدل على أن التطور الذي شهدته التقنية القانونية والذي كان عاملاً أساسياً في تدعيم التدخل بواسطة هذه التوصيات و الاقتراحات التي تعتبر اختصاصاً تمارسه بطرق مختلفة وبأشكال متعددة، وقد وجدت في السلطات الإدارية المستقلة الوسيلة الملائمة لتفعيل

¹ دحاس صونية، توزيع الاختصاص بين سلطة التنفيذية وسلطات الضبط الاقتصادي، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم القانونية، كلية الحقوق، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، سنة 2010-2011، ص 23.

الفصل الأول: الدور التنظيمي للسلطات الإدارية المستقلة.

تدخلاتها على الرغم من افتقادها لعنصر الإلزام لكنها تتمتع بالمصداقية والقوة الناتجتين عن الخصوصية التي تتمتع بها هذه السلطات والتي حولتها إلى هيئات أصيلة ومتميزة عن أجهزة الدولة التقليدية، وقد اعتبر بعض الفقهاء أن قياس مدى فعالية الآثار التي تحدثها التوصيات الصادرة عن هذه السلطات يتوقف على نوعية العلاقات بينها وبين المعنيين بتلك التوصيات، والذين تعد مشاركتهم في وضعها أمراً ضرورياً بل حتى أن بعض تلك السلطات تشرك هؤلاء للاستفادة من تجاربهم¹.

¹ د. عماد صوالحية، القرارات الإدارية صادرة عن السلطات الإدارية المستقلة، مرجع سابق، ص 60.

تمهيد

تعتبر الرقابة إحدى متطلبات الضبط الاقتصادي، لأن السهر على وجود بيئة قانونية تنافسية في إطار الضبط لا يمكن أن تتم إلا بإحكام قواعد الرقابة على مختلف المتعاملين الاقتصاديين، ويشكل الاختصاص الرقابي المتعرف به السلطات الضبط الاقتصادي، الصلاحية الثانية في تدرج هرم الاختصاصات الممنوحة لهذه الهيئات، ومن أهم الاختصاصات التي تعمل على ضمان حسن سير السوق والمنافسة، وحسن احترام وتطبيق التشريعات المنظمة للنشاطات الاقتصادية، لذا تستوجب هذه الدراسة تعريفه (أولاً)، ثم البحث في مجال ممارسته (ثانياً) ¹.

المبحث الأول: ماهية الرقابة السابقة للسلطات الإدارية المستقلة و مظاهرها.

تعتبر الرقابة القبلية (السابقة) عموماً تصرفاً إدارياً صادراً عن الإدارة تمارسه السلطة الإدارية بنفسها على نفسها وهو حق أصيل مقرر لها كسلطة عامة تستمد من المبادئ العامة للقانون ².

إذا كان مبدأ حرية التجارة والصناعة مكرس دستورياً، إلا أنه محدود بسبب تدخل السلطة العامة و ذلك في تنظيم بعض النشاطات الاقتصادية والمالية ذات طابع خاص، بفرضها لنظام الرخصة المسبقة التي تأخذ شكل الاعتماد أو الترخيص التي تمنحه بعض السلطات الإدارية المستقلة، حيث تعرف هذه الأخيرة تدخلاً قبل نشوب النزاعات المخالفات على مستوى السوق، للتأكد من مدى توافر الشروط المطلوبة و مدى احترام الإجراءات القانونية

¹ تتاح الزهرة و فرحاتي نجمة، آليات الضبط الاقتصادي في التشريع الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماستر في القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد البشير إبراهيمي، برج بو عرييج، ص 45.

² بالحبيب نو الهدى، بن ستو أسماء، دور الرقابة القبلية على برامج التنمية البلديات الدراسة الحالة بلدية أدرار، مذكرة لنيل شهادة الماستر أكاديمي، كلية العلوم الاقتصادية و التجارية وعلوم التسيير، جامعة أحمد دارية، أدرار، 2019-2020، ص 6.

الفصل الثاني: الدور الرقابي للسلطات الإدارية المستقلة.

من طرف الأعوان الاقتصاديين لممارسة و إنجاز نشاط ما بتعبير آخر تمارس السلطات الإدارية المستقلة رقابة سابقة والمقصود بها مراقبة الراغبين في الانضمام إلى المهنة، و تبرز مظاهر هذه الرقابة التحقق من استيفاء الشروط المطلوبة قانونياً في هؤلاء الراغبين، نقصد خاصة في السماح لهم بالانضمام¹.

فمن الضروري دراسة مفهوم الرقابة السابقة (المطلب الأول) و مظاهر الرقابة السابقة (المطلب الثاني).

المطلب الأول: مفهوم الرقابة السابقة للسلطات الإدارية المستقلة.

لتحديد مفهوم الرقابة السابقة لسلطات الإدارية المستقلة لابد أولاً من تحديد مفهوم الرقابة بشكل عام، بوصفها نشاطاً مهماً يمارس للتحقق من قيام العمل على أساس الأهداف المرسومة.

الفرع الأول: تعريف الرقابة بشكل عام.

نقصد بالرقابة بوجه عام، مجموعة القواعد والإجراءات والأساليب التي تدير عليها أو تتخذها السلطات الموكلة إليها مهمة الرقابة، بهدف الحفاظ على سلامة المراكز المالية و المساهمة في التنمية الاقتصادية والحفاظ على حقوق المودعين والمستثمرين، وبالتالي على قدرة الدولة والثقة بأدائها².

فقد بذل الفقهاء مجهوداً واضحاً في محاولة وضع تعريف ومفهوم يتفق مع الرقابة، إلا أن هذه المحاولات تفرقت واختلفت على تعريف واضح وثابت، ذلك لاختلاف الزاوية التي يقوم

¹ عمر بن غنية، فيصل بامون، الوظيفة الرقابية لسلطات الضبط الاقتصادي، مذكرة لنيل شهادة الماستر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة غرداية، 2018-2019، ص 49.

² زيان محمد، توزيع الاختصاص بين سلطات الضبط الاقتصادي والسلطة التنفيذية، مذكرة لنيل شهادة الماستر، 2018-2019، ص 49.

الفصل الثاني: الدور الرقابي للسلطات الإدارية المستقلة.

كل منهم وعليه فإن وضع تعريف جامع مانع لموضوع الرقابة يعد من الأمور الشائكة والبالغة الصعوبة وذلك للعوامل والأسباب الآتية:

أن الرقابة تعتبر وسيلة وليست هدفاً في حد ذاتها، إذ أنها تعد أحد الوظائف الرئيسية التي تقوم بها الجهات المنوطة بالرقابة وليست لذاتها، بل الهدف منها نجاح الرقابة في تحقيق أهداف المنظمة، واختلاط الوسيلة بالهدف بلا شك يؤدي إلى الخلط بين كل منهما بدراستها¹.

إن تعريف الرقابة يرتبط بمفاهيم متعددة ومتشابهة من المنظور القانوني، هذا الأمر ناتج من أنها إحدى الموضوعات التي تمس بمبدأ الفصل بين السلطات، و الذي مؤداه في الوقت الراهن الاستقلال والتعاون والرقابة المتبادلة بين السلطات المختلفة في الدولة، وحتى نتوصل إلى مفهوم أمثل للرقابة يجب أن نتطرق لمفهوم الرقابة لاسيما في الاصطلاح اللغوي والقانوني².

الرقابة في الاصطلاح اللغوي:

تعنى المراقبة والملاحظة والحراسة وهي مشتقة من الفعل راقب، وراقبه يعنى حرسه ولاحظه، ويتضح أن كلمة الرقابة وردت في القرآن الكريم مثال ذلك قوله تعالى: ﴿إِنَّ اللَّهَ كَانَ عَلَيْكُمْ رَقِيبًا﴾، "سورة النساء الآية واحد".

¹ بريش ريمة، الرقابة الإدارية على المرافق العامة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة العربي بن مهيدي، أم بواقي، 2012-2013، ص 11.

² بريش ريمة، الرقابة الإدارية على المرافق العامة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة العربي بن مهيدي، أم بواقي، 2012-2013، ص 12.

الفصل الثاني: الدور الرقابي للسلطات الإدارية المستقلة.

ويستدل من معنى الرقابة من هذه الآية هو محاسبة الله سبحانه وتعالى لعباده، وذلك عن طريق مراقبته سبحانه وتعالى لجميع النشاطات والأعمال¹.

وتعني في اللغة الفرنسية وفقاً لقاموس « EMEL LITRE »، ضد العمل، إذ أن أصلها ينقسم إلى جزئيين الأول "CONTRE"، وتعني فيه المواجهة، والجزء الثاني "ROL"، أي السجل والقائمة، وقد فقدت هذا المعنى بتطور الزمن وأصبحت تعني الإشراف والمتابعة.

الرقابة في الاصطلاح القانوني:

يقصد بها لأهداف المبتغاة والكشف عن معوقات تحقيقها، والعمل على إيجاد الحلول المناسبة وفق ما حددته القواعد القانونية للدولة وبصورة مرضية حيث ازدادت الرقابة مع اتساع نشاط الإدارة وتنوعه في جميع مجالات الحياة، فالرقابة بهذا المعنى تتضمن إداً مجموعة من العمليات التي تستهدف توجيه الأداء نحو ما رسم له من أهداف ومعايير وقياس درجة نجاح الأداء الفعلي في تحقيق الأهداف والمعايير².

وعليه يمكن أن نبرز أهم التعاريف الفقهية للرقابة:

جاء في تعريف (قابل) بأنها "التحقق مما إذا كان كل شيء يسير وفقاً للخطة المرسومة والتعليمات الصادرة والقاعدة المقررة".

هذا التعريف يؤكد لنا أن كل الأعمال تسير وفقاً للخطة والبرنامج والتعليمات التي تم تحديدها، فهدفها هو محاولة كشف الأخطاء والانحرافات بقصد اقتراح الحلول المناسبة لها، ومنع حدوثها مرة أخرى.

¹ بريش ريمة، الرقابة الإدارية على المرافق العامة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، نفس مرجع السابق، ص 13.

² بريش ريمة، الرقابة الإدارية على المرافق العامة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، نفس مرجع السابق، ص 14.

الفصل الثاني: الدور الرقابي للسلطات الإدارية المستقلة.

الرقابة هي التي تمارس على أعمال وأشخاص الإدارة من خلال الأجهزة سواء الداخلية أم الخارجية، وسواء السابقة أم اللاحقة، وأيضاً رقابة الإدارة المركزية على أجهزة و أعمال الإدارة المحلية.

وعرفها "الدكتور محمد ماهر عليش" على أنها العملية التي تسعى إلى التأكد من أن الأهداف المحددة والسياسات المرسومة والخطط والتعليمات الموجهة إنما تنفذ بدقة وعناية.

وعرفها "جورج تيري" بأنها قدرة المدير على التأثير في سلوك الأفراد في تنظيم معين بحيث يحقق هذا التأثير في النتائج المستهدفة¹.

كما عرفها الفرنسي "هنري فايول" الرقابة بأنها: التأكد مما إذا كان كل شيء يحدث تبقى للخطط تعليمات الصادرة والمبادئ المحددة وأن الغرض منها هو الإشارة إلى نقاط الضعف والأخطاء بقصد معالجتها ومنع تكرار حدوثها وهي تنطبق على كل شيء².

في هذا التعريف يحاول صاحبه أن يؤكد لنا أن الرقابة تحاول أن تتأكد من أن كل الأعمال تسير وفقاً للخطة و البرنامج و التعليمات التي تم تحديدها فهدفها هو محاولة كشف الأخطاء والانحرافات بقصد اقتراح الحلول المناسبة لها و منع حدوثها مرة أخرى، كما أشار بأن تطبيقها يكون على كل شيء³.

¹ بالحبيب نور الهدى، بن ستو أسماء، دور الرقابة القبلية على برامج تنمية البلديات الدراسة الحالة بلدية أدرار، المرجع السابق، ص 6.

² بوحوش منال، بولغيتي مريم، رقابة مالية على النفقات العمومية، مذكرة لنيل شهادة الماستر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرياح، ورقلة، 2020-2021، ص 22.

³ سعيد بلوم، أساليب الرقابة ودورها في تقييم أداء المؤسسة الاقتصادية دارسة الميدانية بالمؤسسة المحركات و الجزائر بالسوناكوم، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، كلية العلوم الإنسانية و العلوم الاجتماعية، جامعة منتوري، قسنطينة، 2017 - 2018، ص 27.

الفصل الثاني: الدور الرقابي للسلطات الإدارية المستقلة.

ونتيجة لما تقدم من تعريفات التي قيلت في الرقابة يمكننا تعريف الرقابة بأنها: "الأداة التي بها نتحقق من التزام الإدارة بالقوانين والأنظمة والكشف عن الانحرافات وتصحيحها وتحليل معوقاتهما، والسعي إلى علاجها بما يمنع حدوثها وتجاوزها مستقبلاً"، ومن خلال هذا التعريف الذي أشرنا إليه نجد أنه وحسب اعتقادنا، يشتمل على مقومات الرقابة التي يجب أن تمارس وهي ليست على سبيل الحصر باعتبار أن هذا علم من العلوم الاجتماعية يحتاج إلى إضافة أو حذف حسب توافر عوامل معينة دون أخرى¹.

الفرع الثاني: تعريف الرقابة السابقة.

وهي التي تمارس حيال موضوع القرار أو الإجراء قبل أن يستكمل مقومات إصداره وبذلك تعتبر الرقابة السابقة مرحلة يمر بها القرار قبل أن يصبح نافداً وقابلًا للتنفيذ وتفترض الرقابة السابقة تمتع جهة الرقابة بسلطة الموافقة السابقة على أعمال جهة الإدارة وأهم مثال لها الرقابة المالية قبل الصرف ويستلزم هذا الأمر حصول حوار دائم بين الجهتين، جهة الرقابة والجهة التي تقوم بالصرف و الميزة الأساسية لهذه الرقابة تجنب الأخطاء قبل وقوعها².

الرقابة المسبقة الفعالة هي أمر ضروري من أجل إدارة الأموال العامة إدارة سليمة وهي يمكن أن تمارس من قبل هيئة الرقابة المالية العليا أو من قبل هيئات الرقابة المالية الأخرى.

كما أن الرقابة السابقة التي تقوم بها هيئة عليا فائدة كبيرة وذلك لكونها قادرة علي منع المخالفة أو الضرر قبل حدوثه، ولكن لها محذور واحد وهو أنها تؤدي إلي زيادة وتعقيد في إجراءات العمل وإلى ضياع المسؤولية التي يحكمها القانون العام، يعتمد منح اختصاص

¹ بريش ريمة، الرقابة الإدارية على المرافق العامة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، نفس مرجع السابق، ص 15.

² د. حسين عبد العال محمد، الرقابة الإدارية بين علم و الإدارة والقانون الإداري، دار الفكر جامعي، الإسكندرية، 2004، ص 147.

الفصل الثاني: الدور الرقابي للسلطات الإدارية المستقلة.

الرقابة المسبقة للهيئة العليا للرقابة المالية في بلد ما على الوضع القانوني والظروف والمتطلبات الخاصة بذلك البلد¹.

المطلب الثاني: مظاهر الرقابة السابقة للسلطات الإدارية المستقلة.

تتدخل السلطات الإدارية المستقلة بصفة مسبقة في عملية الضبط ويأخذ هذا التدخل الرقابي شكل قرارات فردية متضمنة منح الاعتماد، وقد وضع الفقه في هذا الصدد عدة شروط وضوابط يجب توافرها في هذه القرارات حتى تخضع للمشروعية، فيجب أن يصدر القرار الإداري الفردي في نطاق من الشرعية القانونية، أي أن يكون في حدود القوانين واللوائح المنظمة للنشاط وبالتالي يتعين على السلطة الإدارية المختصة في حالة وجود قاعدة تنظيمية الالتزام بإصدار قراراتها في حدود تلك القاعدة، وإلا كانت غير مشروعة، ويراعي لمشروعية هذه القرارات عدم تعارضها مع القواعد التي تعلوها درجة مهما كان مصدرها².

الفرع الأول: منح الاعتماد وتلقي تصريح بالنشاط.

أولاً: مفهوم الاعتماد.

رغم تراجع دور الدولة في الحقل الاقتصادي، إلا أنها تضع قواعد صارمة قصد ممارسة النشاط الاقتصادي وتسهر على احترامها من طرف المستثمرين، ويتضح ذلك من خلال إخضاع بعض النشاطات الاقتصادية لنظام الاعتماد المسبق، والذي يتخذ عدة صور³.

¹ د. تقروت محمد و أ. حدبي عبد القادر، فعالية الرقابة السابقة للنفقات الملتزم بها بين الدور الرقابي والاستشاري للمراقب المالي، حوليات جامعة بشار في العلوم الاقتصادية، المجلد: 3، العدد: 1، ص 125.

² عماد صوالحية، القرارات الإدارية صادرة عن السلطات الإدارية المستقلة، مرجع سابق، ص 70.

³ عبديش ليلة، اختصاص منح الاعتماد لدى سلطات الإدارية المستقلة، مذكرة لنيل شهادة الماستر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 28 أكتوبر 2010، ص 13.

الفصل الثاني: الدور الرقابي للسلطات الإدارية المستقلة.

وعرف الموافقة المسبقة التي يتحصل عليها من الإدارة و التي بموجبها يمكن للأشخاص تحقيق المشاريع الاقتصادية، واستفادتهم من نظام مالي أو ضريبي ممتاز، كما يقصد بالاعتماد الترخيص الإداري اللازم لممارسة المهنة المصرفية والذي لا يمكن الحصول عليه إلا بعد استيفاء الشروط القانونية والتنظيمية للدخول إلى المهنة، فهو يعتبر ثاني إجراء بعد الحصول على الترخيص، وهو إجراء استثنائي لممارسة العملية التجارية والتي تعد خصوصية تتميز بها المهنة المصرفية، فالأصل هو حرية ممارسة الأعمال التجارية و عليه الحصول على الاعتماد خص به المشرع البنوك والمؤسسات المالية¹.

كما عرفه معجم المصطلحات الفرنسية:

«En général, l'agrément est une approbation ou autorisation à laquelle est soumis un projet, et qui suppose de l part de celui à qui on doit le demander, un pouvoir d'appréciation en général discrétionnaire².»

أساس منح سلطة الاعتماد:

الجزائر في مرحلة الإصلاحات الاقتصادية ومحاولة استرجاع التوازنات الاقتصادية وتوفير مناخ استثماري ملائم، وتكريس المبادئ النظام الليبرالي، قام المشرع الجزائري بسن نصوص قانونية من أجل إقرار مبدأ حرية الاستثمار، وعليه يجب التطرق إلى أهم النصوص القانونية المؤطرة لسلطة من حال اعتماد بداية أساسها الدستوري ثم التعرض إلى النصوص التشريعية المنظمة لها.

¹ أعراب أحمد، في مدى دستورية السلطات الإدارية المستقلة في الجزائر، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 17-05-2017، ص 73-74.

² CORNO Gérard : Vocabulaire juridique, Edition DELTA-P.U.F.Paris, 1996, p 38-24.

الفصل الثاني: الدور الرقابي للسلطات الإدارية المستقلة.

الأساس الدستوري: تنص المادة 61 من التعديل الدستوري لسنة 2020 على أن حرية التجارة و الاستثمار و المقاوله مضمونه وتمارس في إطار القانون¹.

من خلال نص المادة المشرع نص صراحة على مبدأ حرية التجارة و الاستثمار والمقاوله، لكنه من جهة أخرى أورد عبارة " تمارس في إطار القانون "، وهذا لفتح المجال أمام إمكانية إخضاعه لقيود تشريعية بشرط عدم المساس بالمبدأ في مجمله².

ومن بين هذه القيود إخضاع بعض النشاطات الاقتصادية لنظام الاعتماد المسبق، تستمد سلطات الضبط المستقلة سلطة منح الاعتماد من المادة 61 أعلاه، ومن العديد من النصوص التشريعية التي أسندت إلى كل سلطة منح الاعتماد في مجال نشاط معين.

الأساس التشريعي: إن تحول دور الدولة من متدخلة إلى ضابطة جعلها تقوم باستحداث أجهزة جديدة تعرف بسلطات الضبط المستقلة والتي أوكلت لها مهمة منح الاعتماد للمستثمرين كل حسب القطاع الخاضع لرقابتها. ومن بين النصوص التشريعية التي نصت على إنشاء سلطات الضبط المستقلة والتي أسندت لها مهمة منح الاعتماد سواء في المجال المالي أو المجال الاقتصادي و مجال الإعلام تذكر³.

¹ دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، مؤرخ في 28 نوفمبر 1996، المنشور بموجب مرسوم رئاسي رقم 438-96 مؤرخ في 07 ديسمبر 1996، معدل و متمم بموجب القانون رقم 02-03 مؤرخ في 10 أبريل 2002، ج ر عدد 25 مؤرخ في 14 أبريل 2002، معدل و متمم بموجب القانون 08-119 مؤرخ في 15 نوفمبر 2008، ج ر عدد 63، مؤرخ في 16 نوفمبر 2008، معدل و متمم بموجب القانون رقم 16-01 مؤرخ في 06 مارس 2016، ج ر عند 14 مؤرخ في 07 مارس 2016، معدل و متمم بموجب مرسوم رئاسي رقم 200-4 مؤرخ في 30 ديسمبر 2020، ج ر عدد 82، مؤرخ في 30 ديسمبر 2020.

² أوباية مليكة، مبدأ حرية الاستثمار في القانون الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، جامعة تيزي وزو، 2005، ص 85.

³ خرشي سليم، سوفي شمس الدين، اختصاص الرقابي للسلطات الضبط الاقتصادي، مذكرة لنيل شهادة الماستر في القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد صديق بن يحيى، جيجل، 2020-2021، ص 26.

في مجال النقدي و المالي:

قانون النقد والفرص الذي أسند سلطة منح الاعتماد في المجال المصرفي لمجلس النقد والقرض، القانون المتعلق ببورصة القيم المنقولة¹، الذي أسند سلطة منح الاعتماد في مجال البورصة إلى لجنة تنظيم عمليات البورصة مراقبتها "COSOB" وذلك في عدة اختصاصات واسعة كاعتماد الوسطاء في عملية البورصة والقواعد المهنية التي تطبق عليهم، فلا يمكن إنشاء شركة الاستثمار ذات رأس مال متغير إلا إذا تم اعتماد قوانينها الأساسية ويكون وفق شروط تحددها لائحة تصدر عن اللجنة بسلطة تقديرية واسعة في منح الاعتماد لجميع النشاطات المتعلقة بالوسيط في عمليات البورصة أو تحديد الاعتماد في جزء من تلك النشاط².

في المجال الاقتصادي: قانون البريد والمواصلات، الذي أسند له سلطة منح الاعتماد في النشاطات المرتبطة بالبريد والمواصلات السلكية واللاسلكية التي تم تعويضها بسلطة ضبط البريد والاتصالات الالكترونية، إلى سلطة ضبط مستقلة، إلا أن ذلك لا يمنع من إخضاع الأعوان الاقتصاديين لنظام رقابة صارم، نظرا لارتباطه باستغلال مرفق عام، القانون المتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز الذي أسند له سلطة منح الاعتماد في مجال تطبيقه إلى لجنة

¹ مرسوم تشريعي رقم 93-10 يتعلق بلجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، مؤرخ في 23 ماي 1993، يتعلق ببورصة القيم المنقولة، ج ر 11 مؤرخ في 19 جوان 1993، المعدل والمتمم بالأمر رقم 96-10 مؤرخ في 10 جانفي 1996، ج ر عدد 13 صادرة في 1996، وبالقانون رقم 03-04 مؤرخ في 17 فيفري 2003، ج ر عدد 11، مؤرخ في 19 فيفري 2003.

² لكل صالح، مدى انسحاب الدولة من الحقل الاقتصادي في الجزائر، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم تخصص القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية قسم الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2018، ص 151.

الفصل الثاني: الدور الرقابي للسلطات الإدارية المستقلة.

ضبط الكهرباء والغاز، قانون المنافسة الذي جعل منح الاعتماد في مجال المنافسة من اختصاص مجلس المنافسة¹.

في مجال الإعلام: في ظل التحول السياسي الذي عاشته الجزائر منذ سنة 1989، حيث استجابة السلطات السياسية لرغبة الجماهير الشعبية في إسماع صوتها وممارسة حريتها بما فيها الحرية الإعلامية، وتأسيسا على ذلك فتح مجال التعددية السياسية ومنها التعددية الإعلامية وفتح المجال للخوادم للاستثمار في هذا القطاع الذي سمح بولادة العديد من العناوين الصحفية، وشكلن بذلك التعددية الإعلامية في الجزائر تغيرا وفرقا في محتوى الرسالة الإعلامية، والذي جاء لصالح الرأي العام وخدمة المصلحة العامة للجمهور².

أنشأ المشرع السلطة ضبط الصحافة المكتوبة بهدف ضبط النشاط، القانون العضوي رقم 05-12 المتعلق بالإعلام، جاء في النص المادة 40 منه "تنشأ السلطة ضبط الصحافة المكتوبة وهي سلطة المستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية و الاستقلال المالي"³، المادة 11: إصدار كل نشرية دورية يتم بحرية، يخضع إصدار كل نشرة دورية لإجراءات التسجيل ومراقبة صحة المعلومات بإيداع تصريح مسبق موقع من طرف المدير مسؤول النشرية، لدى سلطة ضبط الصحافة المكتوبة المنصوص عليها في هذا القانون العضوي، ويسلم له فوراً وصل بذلك⁴.

المادة 12: يجب أن يتضمن التصريح المذكور في المادة 11 أعلاء، ما يأتي: عنوان النشرة وتوقيت صدورها، موضوع النشرية، مكان صدورها، لغة أو لغات النشرية، اسم ولقب

¹ خرشي سليم و سوفي شمس الدين، اختصاص الرقابي للسلطات الضبط الاقتصادي، المرجع السابق، ص 27.

² د. عماد صوالحية، القرارات الإدارية الصادرة عن السلطات الإدارية المستقلة، المرجع سابق، ص 71.

³ القانون العضوي رقم 05-12 المؤرخ في 18 صفر عام 1433، الموافق لـ 12 جانفي 2012، المتعلق بالإعلام، الجريدة الرسمية، العدد 02، لسنة 2012.

⁴ المادة 11 من القانون العضوي رقم 05-12 المتعلق بالإعلام، المرجع السابق.

الفصل الثاني: الدور الرقابي للسلطات الإدارية المستقلة.

وعنوان ومؤهل المدير مسؤول النشرة، الطبيعة القانونية لشركة نشر النشرة، أسماء وعناوين المالك أو الملاك، مكونات رأسمال الشركة أو المؤسسة المالكة لعنوان النشرة، المقاس و السعر¹، بعد إيداع التصريح المذكور في المادتين 11 و 12 أعلاه وتسليم الوصل، تمنح سلطة ضبط الصحافة المكتوبة الاعتماد في أجل ستين (60) يوما ابتداء من تاريخ إيداع التصريح².

ونستخلص أن قانون الإعلام الجديد 05-12 تضمن العديد من الايجابيات مقدمتها فتحه للمجال السمعي البصري بعد أن كان محتكرا للدولة كما أن الإشكالات القانونية المتعلقة بإعارة الاسم وإصدار الشخص الطبيعي للنشرة الدورية ويعتبر استحداث سلطة ضبط كهيئة مستقلة مختصة بتنظيم الصحافة المكتوبة مكسبا كبيرا سمح بتنظيم ورقابة المهنة الصحفية التي شهدت عدة تجاوزات، كذلك من ايجابياته أنه أسند منح الاعتماد لسلطة ضبط الصحافة المكتوبة³.

شروط منح الاعتماد:

فمن شروط منح الاعتماد قبل ممارسة النشاط المالي أو الاقتصادي ضمان قدر كاف من الحماية للمتعاملين الاقتصادي من جهة والمستهلكين من جهة أخرى، إلا أن البعض يعتبره بمثابة احتكار للأنشطة الاقتصادية على حد تعبير الأستاذ (Bonneau Hierry).

¹ المادة 12 من القانون العضوي رقم 05-12، المتعلق بالإعلام، المرجع السابق.

² المادة 13 من القانون العضوي رقم 05-12، المتعلق بالإعلام، مرجع السابق.

³ د. عماد صوالحية، القرارات الإدارية الصادرة عن السلطات الإدارية المستقلة، مرجع سابق، ص 76 ، 77.

الفصل الثاني: الدور الرقابي للسلطات الإدارية المستقلة.

فبعد العودة إلى القوانين المنشئة للسلطات الإدارية المستقلة، نجد أنها تتضمن عدة مقاييس يمكن أن تشمل صنفين أساسيين، صنف يتضمن شروط خاصة بالمشروع الاقتصادي، وصنف ثاني يتعلق بالأشخاص بحد ذاتهم¹.

1- الشروط المتعلقة بالمشروع الاقتصادي:

يجب على العون الاقتصادي الذي يبادر بمزاولة المشروع الاستثماري، أن يستوفي مجموعة من الشروط منها: احترام متطلبات المرفق العام (1)، الشروط التقنية (2)، وضرورة تطبيق حماية البعد البيئي في إطار التنمية المستدامة (3).

1- احترام متطلبات المرفق العام:

إذا كانت فكرة المرفق العام مرتبطة بالقانون الإداري، الذي اعتبر الدولة جسم خلاياه المرفق العامة²، فإنه توجد مجموعة من القطاعات الاقتصادية التي تخضع نشاطها لنظام قانوني خاص، من بينها نشاط إنتاج الكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة قنوات الذي يمارسه أشخاص خاضعون للقانون العام أو الخاص، في إطار قواعد المرفق العام الذي يحكمه مبدأ الاستمرارية والمساواة، نفس المبدأ نجده مكرسا كذلك في قطاع المياه، ومجال المواصلات السلكية واللاسلكية³.

¹ شرع قدور، طبيعة القانونية لسلطات الإدارية المستقلة، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام الاقتصادي، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة غرداية، 2019-2020، ص 154 .

² بوضياف عمار، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الثانية، الجسور للنشر وتوزيع، الجزائر، 2007، ص 306 .

³ عبدش ليلة، اختصاص منح الاعتماد لدى سلطات الإدارية المستقلة، مذكرة لنيل شهادة الماستر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 28 أكتوبر 2010، ص 23 .

2- الشروط التقنية:

إذا كان الاعتماد يخص مشروع الاستثمار، كترخيص التنقيب المنجمي، رخصة إقامة منشآت الكهرباء والغاز يحكمها مبدأ المنافسة الحرة، إلا أن ذلك لا ينف تأطيرها بقواعد صارمة تتعلق أساسا باحترام سلامة وأمن المنشآت، الفعالية الطاقوية، طبيعة مصادر الطاقة الأولية، اختيار المواقع وحياسة الأراضي، وتوفير العون الاقتصادي على القدرات التقنية، الاقتصادية المالية والخبرة المهنية الكافية¹.

3- احترام البعد البيئي في إطار التنمية المستدامة:

صدر الأمر رقم 03-04 المتعلق بالقواعد العامة المطبقة على عمليات استيراد البضائع وتصديرها، حيث نصت المادة 3 منه على يمكن إخضاع استيراد وتصدير المنتوجات التي تمس بالصحة البشرية والحيوانية وبالبيئة وبحمية الحيوان والنبات والحفاظ على النباتات وبالتراث الثقافي إلى تدابير خاصة تحدد شروط و كفاءات تنفيذها عن طريق التنظيم طبقا للنصوص التشريعية الخاصة بها ولأحكام هذا الأمر².

كما ضبط المشرع الجزائري المؤسسات المصنفة بالمرسوم التنفيذي رقم 06-198 في المادة 04 تعد رخصة استغلال المؤسسة المصنفة التي تهدف إلى تحديد تبعات النشاطات الاقتصادية على البيئة والتكفل بها، وثيقة إدارية تثبت أن المنشأة المصنفة المعنية تطابق الأحكام والشروط المتعلقة بحامية وصحة وأمن البيئة المنصوص عليها في التشريع والتنظيم

¹ عبدش ليلة، اختصاص منح الاعتماد لدى سلطات الإدارية المستقلة، نفس المرجع السابق، ص 23 .

² مادة 103 من الأمر رقم 03-04، المؤرخ في 19 جويلية 2003، يتعلق بالقواعد العامة المطبقة على عمليات الاستيراد البضائع وتصديرها، ج . ر . عدد 43، المؤرخة في 20 جويلية 2003 .

الفصل الثاني: الدور الرقابي للسلطات الإدارية المستقلة.

المعمول بهما، لاسيما أحكام هذا المرسوم¹، كما أضافت المادة 05 منه يسبق كل طلب رخصة استغلال مؤسسة مصنفة حسب الحالة وطبقا لقائمة المنشآت المصنفة ما يأتي:

- دراسة أو التأثير على البيئة بعد أن يصادق عليهما، حسب الشروط المحددة في التنظيم المعمول به.

- دراسة خطر تعد ويصادق عليها، حسب الشروط المحددة في المواد 13، 12 و لهذا المرسوم.

- تحقيق عمومي يتم طبقا للكيفيات المحددة في التنظيم المعمول به².

كما نصت المادة 6 الفقرة 3 من المرسوم التنفيذي رقم 07-294، المتعلق بإجراءات وشروط منح رخصة التنقيب على المحروقات، التزاما آخر على المتعاقد يتمثل في إعادة الأماكن إلى حالتها الأصلية بعد نهاية الأشغال في أجل لا يتعدى ثلاثة أشهر³.

¹ المادة 4 من المرسوم التنفيذي رقم 06-198، المؤرخ في 31 ماي 2006، الذي يضبط التنظيم المطبق على المؤسسات المصنفة لحماية البيئة، ج. ر عدد 37، المؤرخة 04 جوان 2006 .

² المادة 05 من المرسوم التنفيذي رقم 06-198، الذي يضبط التنظيم المطبق على المؤسسات المصنفة لحماية البيئة، مرجع سابق.

³ المادة 06 من المرسوم التنفيذي 07-294 المؤرخ في 26 سبتمبر 2007، المحدد لإجراءات وشروط منح رخصة التنقيب عن المحروقات، ج.ر عدد 62، المؤرخة في 03 أكتوبر 2007 .

الفصل الثاني: الدور الرقابي للسلطات الإدارية المستقلة.

الشروط المتعلقة بالأشخاص: تتمثل هذه الشروط في ما يلي :

✓ الشروط الخاصة بالشخص الطبيعي:

1- شرط السن: ففي عمليات البورصة مثلا اشترط المشرع الجزائري في الشخص الراغب في ممارسة الرقابة المالية، جملة من الشروط حددتها المادة 3 من النظام رقم 02-79، من بينها بلوغ 25 سنة على الأقل والتمتع بأخلاق حسنة¹.

2- الكفاءة المهنية: حيث أنه في قانون الكهرباء و توزيع الغاز بواسطة القنوات، يشترط أن تمارس مهنة نشاط الوكيل التجاري للغاز والكهرباء بحصوله على الترخيص بالممارسة تمنحه لجنة الضبط، و تتمثل مقاييس منح هذا الترخيص في تمتع المرشح بسمعة حسنة، تجربة و مؤهلات مهنية كافية.

3- النزاهة: لقد ركز قانون النقد و الفرض أيضا على شخصية المستثمرين، إذ اشترط تقديم قائمة بأسماء المسيرين الرئيسيين و صفات الأشخاص الذين يقدمون الأموال، كما اشترط القانون ضرورة تبرير مصدر الأموال المزمع استثمارها².

✓ الشروط الخاصة بالشخص المعنوي :

تقديم مشاريع القوانين الأساسية من الشروط الواجب تحضيرها من طرف العون الاقتصادي أن يقدم مشروعا مفصلا لقوانين الشركة الأساسية، مثلا إذا كانت شركة ذات الشكل التعاضدي³، إذا تعلق الأمر بمؤسسي شركة التأمين فعليها، أن تمثل القانون الأساسي المحدد عن طريق التنظيم، و الذي يجب أن يبين على الخصوص هدفها و مقرها

¹ نظام رقم 02-97 مؤرخ في 18 نوفمبر 1997، يتعلق بشروط تسجيل الأعوان المؤهلين للقيام بتداول القيم المنقولة في البورصة، ج ر عدد 87، 29 ديسمبر 1997.

² المادة 91 من الأمر رقم 03-11، المؤرخ في 26 أوت 2003، يتعلق بالنقد والقرض، ج. ر عدد 25، مؤرخ في 27 أوت 2003، معدل و متمم بالقانون رقم 10-04، مؤرخ في 26 أوت 2010، ج. ر عدد 57، 12 أكتوبر 2017 .

³ مرسوم تنفيذي رقم 09-13، مؤرخ في 11 جانفي 2009، يحدد القانون الأساسي النموذجي لشركات التأمين ذات الشكل التعاضدي، ج. ر عدد 03، 14 جانفي 2009 .

الفصل الثاني: الدور الرقابي للسلطات الإدارية المستقلة.

و تسميتها، والكيفية و الشروط العامة التي تعقد على أساسها الالتزامات بين الشركة و الأعضاء و كيفية توزيع الإيرادات، و كذا هيئات التسيير و الإدارة والمداولة، وكذلك تحدد الحد الأدنى للمنخرطين الذين لا يمكن أن يقل عن خمسة آلاف منخرط¹.

توفير حد أدنى من الرأسمال: مثلا الشركات التي تنشط في البورصة، يجب أن تمتلك رأسمال أدنى قدره عشرة ملايين دينار جزائري يدفع كليا و نقدا، غير أنه يمكنها الخضوع لمقاييس رؤوس أموال خاصة تحددها اللجنة حسب نص المادة 05 من نظام رقم 1-15²، كما نص النظام 03-18 على الحد الأدنى للرأسمال الذي يجب على البنوك والمؤسسات المالية العاملة في الجزائر أن تحرره عند تأسيسها والمقدر عشرين مليار دينار (20.000.000.000)، بالنسبة للبنوك المنصوص عليها في المادة 70 الأمر رقم 03-11 المتعلق بالنقد والقرض، و ستة ملايين وخمسمائة مليون دينار (6.500.000.000) بالنسبة للمؤسسات المالية المحددة في المادة 71 من الأمر السالف الذكر³.

الشكل القانوني للمؤسسة الاقتصادية: أسند المشرع الجزائري مهمة ممارسة الأعمال المصرفية إلى الأشخاص المعنوية دون الأشخاص الطبيعية، كما أوجب أن يؤسس البنك في

¹ مادة 34 من قانون الرقم 04-06، الموافق لـ 20 فيفري 2006، يعدل ويتم الأمر رقم 07-95، الموافق لـ 25 جانفي 1995، المتعلق بالتأمينات، ج. ر عدد 15، 12-03-2006 .

² المادة 05 من قانون رقم 04-06 المرجع السابق، المادة 05 من نظام رقم 01-15 مؤرخ في 15 أفريل 2015، يتعلق بشروط اعتماد الوسطاء في عمليات البورصة و مراقبتهم، ج. ر عدد 55، مؤرخ في 12 أكتوبر 2015.

³ المادة 02 من نظام رقم 03-18، مؤرخ في 4 نوفمبر 2018، يتعلق بالحد الأدنى لرأسمال البنوك والمؤسسات المالية العاملة في الجزائر، ج. ر عدد 73، مؤرخ في 9 ديسمبر 2018.

الفصل الثاني: الدور الرقابي للسلطات الإدارية المستقلة.

شكل شركة مساهمة، أما بالنسبة لشركات التأمين فهي تأخذ تكوينها شركة ذات أسهم، أو شركة تعاضديه¹.

أولاً: القيد في السجل التجاري: يلزم القانون التجاري كل شخص معنوي تاجر بالشكل، أو يكون موضوعه تجارياً ومقره في الجزائر العاصمة²، أو كان له مكتب أو فرع أو أي مؤسسة مقرها في الجزائر، إن التسجيل في السجل التجاري يمنح الحق في الممارسة الحرة للنشاط التجاري باستثناء المهن و النشاطات المقننة الخاضعة للقيد في السجل التجاري، و التي تخضع في ممارستها لضرورة الحصول على ترخيص أو اعتماد³.

ثانياً: التصريح بالنشاط:

عرفه الفقيه (CORNU Gérard) على أنه الشكلية التي غالباً ما تكون معلقة أو محددة المدة، تمثل بالنسبة للقائم بها الإدلاء للسلطة بوقائع يعترف بها شخصياً، عادة ما تقرض لغرض إخضاع المصريح لمجموعة من الالتزامات أو رقابة للسلطة أحياناً⁴.

شروط تلقي التصاريح:

يعتبر التصريح أحد صور التنظيم الضبط وهو من أقل الصور مساساً بالحرية الفردية، ويتم اللجوء إليه في الحالات التي يرى المشرع فيها أن محل تصريح لم يعد يمثل ضرراً على النظام العام، بحيث لم تعد هناك حاجة لفرض نظام الترخيص على هذا النشاط، أو على العكس من ذلك الاتجاه إلى تقييد نشاط بنظام التصريح بدلاً من إطلاقه من كل القيود، وبعد

¹ المادة 15 من القانون رقم 06-04، المرجع السابق.

² المادة 09 من الأمر رقم 75-59، مؤرخ في 26 سبتمبر 1975، يتضمن القانون التجاري، معدل ومتمم، ج. ر عدد 13، مؤرخ في 30 سبتمبر 1975.

³ عبديش ليلة، اختصاص منح الاعتماد لدى سلطات الإدارية المستقلة، مذكرة لنيل شهادة الماستر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 28 أكتوبر 2010، ص 32.

⁴ CORNU Gérard, Vocabulaire juridique, PUF et Delta, Paris, 1987, p. 236.

الفصل الثاني: الدور الرقابي للسلطات الإدارية المستقلة.

نظام التصريح أخف وطأة على ممارسة النشاط من نظام الترخيص، إذ يترتب على عدم المعارضة فيه أن يصبح النشاط المخطر عنه نهائيا غير قابل للتعديل والإلغاء¹.

والملاحظ أن حتى نظام التصريح يستلزم تدخل المشرع، ونميز هنا بين نوعين من التصريح فالأول، وهو غير المقترن بحق الإدارة في الاعتراض على ممارسة النشاط، ومن ثم فهذا النوع من التصريح يقع في دائرة وسط بين الإذن والإباحة لأنه أقل الأساليب الوقائية إعاقة للحرية أو للنشاط بالقياس إلى أسلوب الإذن أو الترخيص، بينما الثاني فيكون للإدارة فيه الحق في الاعتراض عليه، إذا لم يكن مستوفيا للبيانات والأحكام التي يقرها القانون، ولذلك فإنه في هذا النوع يقترب من نظام الترخيص، فالسلطة المسجلة للتصريح تمنح بالمقابل وصلا بذلك، قبل حتى القيام بعملية الرقابة للمعلومات المصرح بها، ولا يكون لها هذا الحق حتى تمنح الوصل، ولا يكون للإدارة ذلك إلا بموجب نص قانوني، فإذا ما تم منح ذلك الحق لها الرقابة قبل منح الوصل فهذا يعني أنه يحق لها معارضة التصريح².

بالإضافة للشروط الموضوعية العامة التي تتمثل في الأهلية، السبب، المحل، هناك شروط خاصة التي تختلف باختلاف المجالات، كما يجب على طالب التصريح تقديم المعلومات اللازمة المتعلقة بصاحب التصريح، و تمنح بالمقابل وصلا بذلك السلطة المسجلة للتصريح حتى قبل القيام بعملية رقابة المعلومات المصرح بها³.

¹ أيت سعيدي جميلة، أيت عمارة صورية، الاختصاص الرقابي للسلطات الضبط المستقلة في القانون الجزائري، لنيل شهادة ماستر في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة بجاية، 2018، ص 18.

² أيت سعيدي جميلة، أيت عمارة صورية، لاختصاص الرقابي للسلطات الضبط المستقلة في القانون الجزائري، لنيل شهادة ماستر في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة بجاية، 2018، ص 19.

³ أزرو سيغي سهام، الترخيص الإداري و المحل التجاري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير فرع قانون الأعمال، كلية الحقوق بن عكنون، جامعة الجزائر 1، 2011، ص 18-19.

الفرع الثاني: منح التراخيص.

الترخيص بالمفهوم الضيق هو عمل تسمح بموجبه سلطة إدارية المستفيد بممارسة نشاط أو التمتع بحقوق ممارسته، والتمتع بهما خاضعان للحصول على الترخيص، فهو وسيلة تمكن السلطة العامة من ممارسة رقابتها على الأنشطة الاقتصادية المقننة، من حيث ممارستها واستغلالها بصفة مستمرة حسب شروط مسبقة تكون متباينة يفرضها نوع النشاط، أما من حيث الطبيعة القانونية فهو عبارة عن عمل أو تصرف قانوني انفرادي يرفع أو يزيل منع قانوني معين، فهو قرار كاشف وليس منشئ¹.

ويمكن تعريفه على أنه وسيلة أو تقنية قانونية أو إدارية في يد السلطة الإدارية في مجال تنظيم ممارسة بعض الأنشطة، التي يستوجب الحصول على إذن مسبق من الإدارة المختصة حسب قطاع النشاط الذي تشرف عليه، أو الموضوع الذي يتعلق به الترخيص الإداري محل البحث²، كما يعتبر الإجراء الذي يمكن الإدارة أو السلطات العامة من خلاله ممارسة رقابتها الصارمة على بعض الأنشطة، عادة ما يتعلق بأنشطة اقتصادية حساسة، أو أنشطة يمكن أن تشكل خطراً على الأشخاص أو على الاقتصاد الوطني، بحيث تخضع هذه الأنشطة إلى دراسة مدققة ومفصلة³.

الشروط المتعلقة بمنح التراخيص:

تستوجب توفر الشروط الموضوعية العامة بالإضافة إلى طلب المعني، وعند استقتها يصدر قرار بموجبه يمارس صاحب الطلب المستفيد منه حرية من الحريات ونشاط من

¹ عمر بن غنية و فيصل بامون، الوظيفة الرقابية لسلطات الضبط الاقتصادي، مذكرة لنيل شهادة الماستر في القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة غرداية، 2018-2019، ص 8.

² أعراب أحمد، سلطات الإدارية في مجال مصرفي، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون فرع قانون الأعمال، كلية حقوق جامعة بوقرة، بومرداس، ص 65 .

³ أعراب أحمد ، سلطات الإدارية في مجال مصرفي، مرجع نفسه، ص 64 .

الفصل الثاني: الدور الرقابي للسلطات الإدارية المستقلة.

الأنشطة، وتشارك كل من الرخص والتراخيص في أنها تقوم على أساس تقديم طلب إلى سلطة الضبط المعنية، و يكون وفق نموذج مكتوب يتم تقديمه وفق ما تتطلبه ضروريات التنظيم و أن لا يكون مخالف للقانون، إلا أنه هنا نميز بين نوعين من الشروط:

الشروط الخاصة بالشخص الطالب نميز بين حالتين:

(1) في حالة الشخص الطبيعي: من بين أهم هذه الشروط ما يلي:

- الجنسية، السن، الأهلية، المؤهلات العلمية (الشهادات أو ما يعادلها).

(2) في حالة الشخص المعنوي: في هذه الحالة لابد من إرفاق ما يلي:

- مستخرج القيد في السجل التجاري.

- إرفاق القانون الأساسي للشركة.

- المعلومات و الوثائق الثبوتية للمسير.

الشروط الخاصة بنوع النشاط المراد ممارسته وهذه الشروط تختلف باختلاف نوع النشاط الممارس منها:

شروط ودراسات تقنية منها ما يستوجب أماكن مخصصة و مجهزة لممارسة نشاط معين، بالإضافة إلى دفع المقابل المالي، بالإضافة إلى حسن السيرة والسلوك لطالب الترخيص وغيرها من الشروط، نقوم بدراسة بعض سلطات الضبط التي تتمتع برقابة اصدر الرخص والتراخيص، وفقا لمجالين أولها المجال المالي وثانيها المجال الاقتصادي¹.

¹ أزرو سيغي سهام، الترخيص الإداري و المحل التجاري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، فرع قانون الأعمال، كلية الحقوق بن عكنون ، جامعة الجزائر 1، 2011، ص 22 .

في المجال المالي:

بالنسبة لمجلس النقد والقرض نجد هي ضمن حسن النظام المصرفي، كما تشمل مهمته الرقابية في رقابة احترام البنوك والمؤسسات المالية وتعاونيات الادخار والقرض، للأحكام التشريعية والتنظيمية المطبقة من طرفها، وتشمل هذه الأحكام التشريعية والتنظيمية المعايير المحددة في قانون النقد والقرض، لأحكام القانون التجاري خصوصا تلك المتعلقة بالقانون المطبق على شركات المساهمة والأنظمة التي يصدرها مجلس النقد والقرض، والتي تتشكل في مجملها معايير النشاط البنكي¹.

وبالعودة إلى نص المادة 81 من الأمر 03-11 نجدها تنص على شروط يجب توفرها في الأشخاص المعنويين، حيث تنص على « يمنع على كل مؤسسة من غير البنوك أو المؤسسات المالية أن تستعمل اسما أو تسمية تجارية أو شعارا، أو بشكل عام أية عبارات من شأنها أن تحمل على الاعتقاد أنها معتمدة كبنك أو مؤسسة مالية، يمنع على كل مؤسسة مالية أن توهم بأنها تنتمي إلى فئة من غير الفئة التي اعتمدت للعمل ضمنها وأن تثير اللبس بهذا الشأن، إذ يجوز لمكاتب التمثيل في الجزائر التابعة لبنوك و مؤسسة مالية أجنبية أن تستعمل التسمية أو الاسم التجاري للمؤسسات التي تنتمي إليها على أن توضح طبيعة النشاط المرخص لها بممارسته في الجزائر²، كما يشترط في طالب الترخيص شروط أخرى حددتها المادة 91 من الأمر رقم 03-11، المتعلق بالنقد والقرض، لأن تأسيس أي بنك أو

¹ خرشي إلهام، السلطات الإدارية المستقلة في ظل الدولة الضابطة، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه علوم في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة سطيف 2، 2015، ص 226 .

² المادة 81 من الأمر رقم 03-11، المؤرخ في 26 أوت 2003، يتعلق بالنقد والقرض، ج.ر عدد 25، مؤرخ في 27 أوت 2003، معدل ومنتقم بالقانون رقم 10-04، مؤرخ في 26 أوت 2010، ج.ر عدد 50، مؤرخ في 1 سبتمبر 2010، متمم بالقانون رقم 2017، المؤرخ في 11 أكتوبر 2017، ج.ر عدد 57، مؤرخ في 12 أكتوبر 2017 .

الفصل الثاني: الدور الرقابي للسلطات الإدارية المستقلة.

مؤسسة مالية يجب أن يكون خاضع لترخيص مسبق يمنحه المجلس حسب نص المادتين 82 و 84 من نفس الأمر أعلاه¹.

في المجال الاقتصادي:

في مجال المنافسة نجد أن قانون المنافسة لا يمنع إجراء التجميعات كما هو الشأن بالنسبة للممارسات المقيدة للمنافسة، بل يعتبر التجميع الاقتصادي أو التجميع احد العوامل المساعدة للمؤسسات الاقتصادية على مواجهة المنافسة الدولية، إلا أن إمكانية التحكم في السوق بشكل تعسفي جعلته يخضعه للترخيص المسبق من مجلس المنافسة²، وعليه فإن التجميعات ذات القوة الاقتصادية وذات التأثير القوي على السوق والذي يمس بالمنافسة يخض لرقابة و من شروط الحصول على الترخيص بالتجميع ما يلي:

الشرط الأول: هو تدخل مجلس المنافسة لغرض فرض رقابته على التجميع لوجود تجميعات تضر بالمنافسة من طرف المؤسسات، حيث تكون المراقبة في هذه الحالة بفرض عقوبات على السلوك التعسفي أو بالوقاية من التعسف المحتمل³، أما بالنسبة لرقابة التمرکزات الأجنبية، سكت عنها المشرع الجزائري ولم يذكرها وبالتالي لا يمكن فرض الرقابة إلا على التجميعات الوطنية داخل إقليم الدولة الجزائرية.

الشرط الثاني: الحد من عملية التجميع، وتطبيقا للمادة 18 من الأمر 03-03 تطبيق أحكام المادة 17، كلما كان التجميع يرمي إلى تحقيق حد يفوق 40% من المبيعات أو المشتريات المنجزة في سوق معينة، إلا أن نسبة 40% مجرد أساس لإخضاع التجميعات لمراقبة

¹ المواد 82-84-91 من الأمر رقم 03-11، المرجع نفسه.

² منيش نوال، الرقابة في مجال المنافسة في القانون الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع قانون الأعمال، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1-، 2013/2014، ص 48 17 .

³ خرشي سليم و سوفي شمس الدين، الاختصاص الرقابي للسلطات الضبط الاقتصادي، مرجع سابق، ص 18.

الفصل الثاني: الدور الرقابي للسلطات الإدارية المستقلة.

مجلس المنافسة، وليست كمؤشر لقبول أو لرفض التجميعات مما يمنح له سلطة تقديرية واسعة في قبولها أو رفضها.

وعلى هذا الأساس إذا توفر الشرطين المذكورين أعلاه وتجاوز الحجم القانوني والإضرار بالمنافسة، يتدخل مجلس المنافسة في ممارسة الرقابة على التجميعات، كما أنه يمكن الترخيص بالتجميعات الاقتصادية بموجب النص التشريعي دون أعمال شروط الخضوع للرقابة، والسماح بتشكيل التجميع الاقتصادي حتى في حال كونه ماسا بالمنافسة أو كونه يجعل من نصيب التجميع يجاوز عتبة 40 % من المبيعات أو المشتريات في سوق ما عندما تكون مزايا التجميع المحددة تشريعيا متوفرة، ويتعلق الأمر بالحالات المستحدثة بموجب القانون 08-12 من نص المادة 21 مكرر¹، لا يطبق الحد المنصوص عليه في المادة 18 أعلاه على التجميعات التي يمكن أن يثبت أصحابها أنها تؤدي إلى تطوير قدراتها التنافسية، أو تساهم في تحسين التشغيل، أو من شأنها السماح للمؤسسات الصغيرة والمتوسطة بتعزيز وضعيتها التنافسية في السوق.

كذلك هو الحال بالنسبة للجنة ضبط الكهرباء والغاز، حيث منحها المشرع من خلال قانون رقم 02-01 المتعلق بالكهرباء والغاز صلاحية منح رخص الاستغلال الخاصة ببعض الأنشطة منحا اسميا، وفي بعض الأنشطة تتشارك مع الوزير المكلف بالطاقة في اتخاذ قرار منح رخصة الاستغلال².

¹ المادة 21 مكرر من الأمر رقم 03-03، مؤرخ في 19 جويلية 2003، يتعلق بالمنافسة معدل ومتمم، ج. ر عدد 43، مؤرخ في 20 جويلية 2003.

² تنص المادة 115/16 من القانون رقم 02-01 المؤرخ في 5 فيفري 2002، يتعلق بالكهرباء والغاز، ج ر عدد 08، مؤرخ في 6 فيفري 2002، على ما يلي: تقوم اللجنة في إطار المهام المنصوص عليها في المادة 114 أعلاه بما يأتي ... دراسة الطلبات وتسليم الرخص لإنجاز وتشغيل المنشآت الجديدة لإنتاج الكهرباء والنقل بما في ذلك الخطوط المباشرة للكهرباء والقنوات المباشرة للغاز ومراقبة احترام رخص الاستغلال.

الفصل الثاني: الدور الرقابي للسلطات الإدارية المستقلة.

كذلك الحال في المجال المنجمي فقد منحت الوكالة الوطنية النشاطات المنجمية سلطة منح تجديد تعليق وسحب التراخيص المنجمية تحت رقابة الوزير المكلف بالمناجم طبقا لما جاء في قانون المناجم رقم 05-14، كما قد حددت أشكال هذه التراخيص في كل من مجال البحث المنجمي و الاستغلال المنجمي¹.

وفي قطاع الإعلام قام المشرع بإنشاء سلطتين تضمن تنظيم وضبط السوق في مجال اختصاصها وهما سلطة ضبط الصحافة المكتوبة بالقانون العضوي رقم (05-12) بموجب المادة 40²، وسلطة ضبط السمعي البصري بموجب المادة 64، حيث منح المشرع العديد من الوسائل القانونية للرقابة على السوق منها ما تعلق سن قرارات فردية تتضمن رخص و اعتمادات تسمح للمتعاملين بالدخول إلى السوق بناء على معايير انتقاء تنافسية.

فبالنسبة لسلطة ضبط السمعي البصري نجد أن المشرع لم يمنحها آليات فعالة الممارسة الرقابة، بحيث جعلها شريكة في منح التراخيص والمتمثلة في مهمة تنفيذ إجراءات منح الرخصة وهذا طبقا لنص المادة 22 من القانون رقم 2014، بإنشاء خدمة اتصال سمعي بصري موضوعاتي وإبرام اتفاقية بين السلطة والمستفيد تحدد بموجبها شروط استعمالها وفقا للكيفيات التي يحددها التنظيم³.

¹ المواد 40 و 62 من قانون رقم 05-14، مؤرخ في 24 فيفري 2014، يتضمن قانون المناجم، ج ر عدد 18، مؤرخ في 30 مارس 2014.

² قانون عضوي رقم 05-12، مؤرخ في 2012/01/12، يتعلق بالإعلام، ج ر عدد 02، مؤرخ في 2012/01/15.

³ المواد 23، 26 و 27 من المرسوم التنفيذي رقم 16-220، المؤرخ في 11 أوت 2016، المتعلق بتحديد شروط و كيفيات تنفيذ الإعلان عن الترشح لمنح رخصة إنشاء خدمة اتصال سمعي بصري موضوعاتي، ج ر عدد 48، مؤرخ في 17 أوت 2016.

إجراءات منح التراخيص:

إن ضبط النشاط الاقتصادي يرتكز أساساً على التأكد من الضمانات التي يمكن منحها من خلال الوثائق التي تطلب من كل مستثمر، هذه الوثائق وإن تظهر شكالية للبعض إلا أنها أصل ضبط النشاط¹، وتعد إجراءات منح التراخيص موحدة أو موجودة في كل النشاطات ولكن قد نجد بعض منها مؤطر بنص دون الآخر، على إجراءات منح التراخيص على سلطتي ضبط في مجال النشاط المصرفي والمجال البريد والاتصالات الإلكترونية.

المبحث الثاني: الرقابة اللاحقة لسلطات الإدارية المستقلة.

لقد رأينا في المبحث الأول كيف أن سلطات الضبط المستقلة تمارس رقابتها على النشاط الاقتصادي، أثناء محاولة أي شخص طبيعي أو معنوي الدخول إلى السوق، هذا الدور الذي تلعبه سلطات الضبط المستقلة، من خلال تقنيات متعددة كمنح الإعتمادات والتراخيص والرخص وتلقي التصاريح بالنشاط.

إن الدور الرقابي للسلطات الضبط المستقلة لا يتوقف عند حدود الدخول إلى السوق بل يمتد إلى غاية ما بعد الدخول إلى السوق حتى تتولى السلطات الضبط المستقلة رقابة النشاط الاقتصادي داخل السوق من خلال تقنيات متعددة².

المطلب الأول: الرقابة اللاحقة عن طريق التحقيقات.

يتطلب تنظيم قطاع معين أن يقوم المشرع بتزويد السلطات الموكلة لها مهمة تنظيم ذلك القطاع بصلاحيات واسعة تمكنها من الحفاظ على التوازنات الضرورية داخل ذلك القطاع

¹ منصور داود، الآليات القانونية لضبط النشاط الاقتصادي في الجزائر، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم، تخصص قانون الأعمال، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2015، ص 235.

² منقور قويدر، السلطات الإدارية المستقلة المعنية بضبط التوازن بين مصالح المتعاملين الاقتصاديين وحقوق، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد بن أحمد، وهران، 2015، ص 154.

الفصل الثاني: الدور الرقابي للسلطات الإدارية المستقلة.

وقد يصل الأمر إلى حد العمل على بناء تلك التوازنات، فهذه المهمة لا يمكن أن تتحقق إلا من خلال الرقابة الدائمة وليس فقط الرقابة القبلية¹، وذلك بالقيام بإجراءات التحقيقات (الفرع الأول)، من طرف السلطات المكلفة بذلك بمختلف الوسائل (الفرع الثاني).

الفرع الأول: القيام بإجراء التحقيقات.

تتمتع معظم سلطات الضبط المستقلة بسلطة تحقيق تسمح لها بالتحكم في القطاع الضبطي فهي سلطة حقيقية تركز الغاية من تواجدها و ذلك بمراقبة حسن سير السوق و المنافسة و حسن احترام القاعدة القانونية، غير أن هذه الأهداف لا تتحقق إلا من خلال إتباع إجراءات قانونية محددة².

الإخطار:

بعد الإخطار أول إجراء يتم بموجبه تحريك التحقيق لتمكين سلطة الضبط من فحص النزاع، ويكون موجها للأطراف المعنية و يأخذ أنواعا مختلفة³.

الإخطار التلقائي: وهو أن تتحرك سلطة الضبط من تلقاء نفسها بمجرد ملاحظة المخالفة بخلاف القاضي، هذا الشكل من الإخطار معمول به أمام نجل هيئات الضبط الجزائية و الفرنسية و يعتبر نقطة انطلاق التحقيق⁴.

¹ منقور قويدر، السلطات الإدارية المستقلة المعنية بضبط التوازن بين مصالح المتعاملين الاقتصاديين وحقوق، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد بن أحمد، وهران، 2015، ص 156.

² مزاري صبرينة، فكرة الاختصاص التنازعي للسلطات الإدارية المستقلة، مذكرة الحصول على شهادة الماجستير في القانون، فرع القانون العام، تخصص الهيئات العمومية و الحكومية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2014، ص 43.

³ عمر بن غنية و فيصل بامون، الوظيفة الرقابية لسلطات الضبط الاقتصادي، مرجع سابق، ص 46.

⁴ راضية شيبوتي، هيئات الإدارية المستقلة في الجزائر دراسة مقارنة، مذكرة دكتوراه القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الإخوة منتوري، قسنطينة، 2014-2015.

الفصل الثاني: الدور الرقابي للسلطات الإدارية المستقلة.

حيث يعتبر إخطار هيئات الضبط لنفسها دون أن تنتظر أن تخطر من الغير وسيلة أساسية للسماح لهذه الهيئات من مزاوله نشاطها بصفة دائمة، و نجاعة، وهو ما نلتمسه بالنسبة لمجلس المنافسة¹، حيث إن الإخطار التلقائي لمجلس المنافسة يكون غالبا في حالة حيازة هذا الأخير معلومات كافية عن ممارسة مقيدة للمنافسة تدخل في اختصاصه دون أن يتلقى أي إخطار ممن له صلاحية في ذلك أو في حالة كشفه عن وجود ممارسة أخرى مستقلة عن الممارسة التي أخطر بها بعد إجراءه التحقيق ولو أثبتتها لاحقا².

الإخطار من طرف الأشخاص المعنية:

قد تحول جهات أخرى صلاحيات إخطار الجهات الإدارية المستقلة كما هو الحال في مجال المنافسة حيث يمكن أن يخطر مجلس المنافسة من قبل وزير التجارة³، الجماعات المحلية، الهيئات الاقتصادية والمالية، المؤسسات، الجمعيات المهنية والنقابية أو جمعيات المستهلكين⁴، باقي سلطات الضبط القطاعية لا يمكن أخطارها من قبل الخواص طبيعيين، لكن يمكن إعلامها فقط بوضعيات الاختلال، كما يمكن للمواطنين تقديم شكاوي واحتجاجات من شأنها أن تستتبع بتحقيقات، وهو الأمر الذي نسيه التشريع الجزائري ليتذكره عند إنشاء سلطة ضبط الصحافة المكتوبة، حيث توهد المادة 45 من قانون الإعلام كل هيئة تابعة للدولة أو جهاز الصحافة إخطار سلطة الضبط⁵.

¹ مادة 44 من الأمر رقم 03-03، معدل و متمم بالقانون رقم 08-12، متعلق بالمنافسة، ج.ر عدد 36، صادر في 02 جويلية 2008.

² عمر بن غنية و فيصل بامون، الوظيفة الرقابية لسلطات الضبط الاقتصادي، مرجع سابق، ص 46.

³ المادتين 35 و 44 من الأمر رقم 03-03، المعدل والمتمم بالقانون رقم 08-12، المتعلق بمجلس المنافسة، المرجع السابق.

⁴ تنص المادة 44 من القانون العضوي 12-05، المتعلق بالإعلام " يمكن كل هيئة تابعة لدولة أو جهاز الإخطار سلطة ضبط الصحافة المكتوبة وطلب الرأي المتعلق في مجال اختصاصها".

⁵ شيبوتي راضية، الهيئات الإدارية المستقلة في الجزائر "دراسة مقارنة"، مرجع سابق، ص 183.

الإخطار من طرف الوزير:

إن التقيد بالإخطار من طرف الوزير محل الارتباط هو انتهاك صارخ لفعالية سلطة الضبط بشكل عام، واستقلاليتها بشكل خاص، وعادة ما نجد هذا النوع من الإخطارات أمام مجلس المنافسة سواء كان ذلك في القانون الفرنسي أو الجزائري¹، ففي فرنسا مثلا بنص القانون التجاري الفرنسي على أنه يمكن لمجلس المنافسة أن يخطر من طرف الوزير المكلف بالاقتصاد، أما في المجالات الأخرى، فالوزير المكلف يمكن أن يخطر هيئة الضبط من أجل مباشرة التحريات².

الإخطار من طرف مجلس المنافسة: لم تتضمن النصوص التأسيسية لسلطات الضبط المستقلة في الجزائر حدودا فاصلة بين اختصاصات مجلس المنافسة صاحب الاختصاص العام وبعض سلطات الضبط القطاعية التي تمارس نفس اختصاصاته، إلا أن المشرع الجزائري نص على ضرورة التعاون والتشاور بينها، وهذا ما نجده مكرسا في ظل الأحكام المتعلقة بالمنافسة وكذلك النصوص التأسيسية لبعض سلطات الضبط القطاعية³.

فمن مظاهر التعاون بين مجلس المنافسة وسلطات الضبط القطاعية، إمكانية إخطار هذه الأخيرة من طرف مجلس المنافسة، وهي فرضية يمكن للمشرع الجزائري الأخذ بها، توطيدا لعلاقة التعاون الوظيفي التي تضمنتها المادة 39 من الأمر 03-03 المتضمن قانون المنافسة المعدل والمتمم بالقانون 08-12 بالموجب نص المادة 21 منه⁴.

¹ شيبوتي راضية، الهيئات الإدارية المستقلة في الجزائر "دراسة مقارنة"، مرجع سابق، ص 184.

² أيت سعدي جميلة، أيت عمارة صورية، الاختصاص الرقابي للسلطات الضبط المستقلة في القانون الجزائري، لنيل شهادة ماستر في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2018، ص 45.

³ شرع قدور، الطبيعة القانونية لسلطات الإدارية المستقلة، المرجع السابق، ص 163.

⁴ المادة 39 من الأمر رقم 03-13، المتعلق بالمنافسة، معدل ومتمم، مصدر سابق، المادة 21 من القانون 8-12، المعدل والمتمم للأمر 03-03، مصدر سابق.

الفصل الثاني: الدور الرقابي للسلطات الإدارية المستقلة.

وخلاصة لما سبق فإن تجمع السلطات الإدارية المستقلة على وظائف عديدة بهدف تمكينها من أداء دورها بفعالية، ولأجل مواكبة ديناميكية النشاط الاقتصادي، وذلك بمنحها مراقبة دائمة ومستمرة والقدرة على إجراء التحقيقات بمختلف الأنماط والإجراءات وهذا بعد تكريس تدخلها بواسطة الإخطار حسب الإجراءات القانونية المسموح بما، حيث يكون التحقيق أو التحري¹.

ثانياً: أنواع التحقيقات.

تنقسم التحقيقات المخولة لسلطات الضبط المستقلة إلى نوعين تحقيقات إدارية بسيطة (أولاً)، وتحقيقات جبرية (ثانياً)².

تحقيقات بسيطة:

وهي تلك المتعلقة بعمليات الرقابة التي تجسد الحق في الدخول إلى محلات المؤسسة المعنية وفحص المستندات والوثائق فهي تحقيقات تقتصر على المعاينة فقط³، معظم السلطات الضبط المستقلة تضطلع بهذه المهام كما هو الحال بالنسبة للجنة المصرفية.

تحقيقات جبرية:

تتعدى التحقيقات القسرية عملية المعاينة إلى البحث عن المخالفات كونها تشمل التفتيش والحجز، وهي بذلك شبيهة بالتحقيقات التي يقوم بها ضباط وأعوان الشرطة القضائية، من أمثلة ممارسة الهيئات الضبط المستقلة لسلطة التحقيق القسرية ما حول لمجلس المنافسة الجزائري بمقتضى نص المادة 2/51 من الأمر رقم 03-03 المتعلقة بالمنافسة: " و يمكن

¹ شرع قدور، الطبيعة القانونية لسلطات الإدارية المستقلة، المرجع سابق، ص 163.

² مزري صبرينة، فكرة الاختصاص التنازعي للسلطات الإدارية المستقلة، مرجع السابق، ص 43.

³ ZOUAIMIA Rachid, De l'Articulation des rapports entre le conseil de la concurrence et les autorités de régulation sectorielles en droit algérien », Idara, n°1, 2007, p :33.

الفصل الثاني: الدور الرقابي للسلطات الإدارية المستقلة.

أن يطالب باستلام أية وثيقة حيثما وجدت ومهما تكن طبيعتها وحجز المستندات التي تساعد على أداء مهامه وتضاف المستندات المحجوزة إلى التقرير أو ترجع في نهاية التحقيق"، بالإضافة للجنة تنظيم عمليات البورصة و مراقبتها، لجنة ضبط البريد والمواصلات ولجنة الكهرباء والغاز¹.

الفرع الثاني: كيفية ممارسة السلطات الإدارية المستقلة لوظيفة التحقيق.

تمتلك أغلب سلطات الضبط بممارسة وظيفة التحقيق بغية تمكينها من التحكم في القطاع الضبطي من خلال سعيها وراء البحث عن المخالفات وذلك بتوظيف كل مقومات التحقيق القانوني الصحيح و كفالاته و ضماناته بأن تتوفر فيه الحيطة والاستقصاء لأجل الحقيقة، ويمكن تقسيم سلطات الضبط المكلفة بالتحقيق وفق مجالين سلطات مكلفة بالتحقيق في المجال المالي الفرع الأول و أخرى مكلفة بالتحقيق في المجال الاقتصادي².

سلطات الضبط المكلفة بالتحقيق في المجال المالي:

حددت مختلف النصوص القانونية السلطات التي بإمكانها القيام بالتحقيق في المجال المالي فصلها في كالاتي:

أولاً: اللجنة المصرفية.

خولت اللجنة المصرفية أداء المهمة الرقابة والمتابعة لمدى احترام قواعد البنوك والمؤسسات المالية للأحكام التشريعية والتنظيمية المطبقة عليها انطلاقاً من الأمر رقم 03-11 المتعلق بالنقد والقرض، كما تسهر اللجنة على احترام قواعد سير المهنة وفحص ضوابط استغلال البنوك والمؤسسات المالية.

¹ أيت سعيدي جميلة، أيت عمارة صورية، الاختصاص الرقابي للسلطات الضبط المستقلة في القانون الجزائري، المرجع السابق، ص 47.

² خرشي سليم و سوفي شمس الدين، الاختصاص الرقابي للسلطات الضبط الاقتصادي، مرجع سابق، ص 46.

الفصل الثاني: الدور الرقابي للسلطات الإدارية المستقلة.

وفي هذا الشأن خولها القانون أن تطلب من البنوك والمؤسسات المالية جميع المعلومات والإيضاحات والإثباتات اللازمة لممارسة مهمتها كما يمكنها أن تطلب من كل شخص معني بتبليغها بأي مستند بأية معلومة، دون الاحتجاج بالسر المهني¹، وبذلك يمكن للجنة اتخاذ جميع الإجراءات اللازمة لإعادة التوازن المالي في حالة معاينة مخالفات كما حولت اللجنة فيما يخص الالتزامات المحاسبية أن تأمر المؤسسات المعنية بالقيام بنشرات تصحيحية في حالة وجود بيانات غير صحيحة أو وقوع سهو في المستندات المنشورة².

لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها:

بالإضافة إلى تأطير سوق القيم المنقولة وفي إطار مهمتها لحماية الادخار، تكلف لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها بضمان الشفافية على السوق وتحقيق المساواة في المعاملة بين المساهمين بمناسبة اختتام العمليات المالية، تقوم اللجنة بفحص صحة ودقة المعلومات المقدمة من طرف المؤسسات المعنية، زيادة على ذلك تكلف اللجنة بضمان متابعة سوق القيم المنقولة، بهدف ضمان الشفافية والسير الحسن للمعاملات ولحماية المستثمرين في القيم المنقولة، فعلى سبيل المثال، تتأكد اللجنة من أن الشركات التي تم قبول تداول قيمها في البورصة تقيد بالأحكام التشريعية والتنظيمية السارية عليها كعقد الجمعيات العامة، تشكيلة أجهزة تسييرها ورقابتها، وكذا النشرات القانونية، كما يمكن للجنة أن تأمر هذه الشركات عند الاقتضاء بنشر استدراقات إذا ما لوحظ حالات سهو في الوثائق المنشورة والمقدمة³.

¹ المادة 109 من الأمر رقم 03-11، المرجع السابق.

² المادة 103، من الأمر رقم 03-11، المرجع نفسه.

³ ZOUAIMIA Rachid, Les instruments juridiques de la régulation économique en Algérie, Alger, Edition belkeise, 2010, p : 92.

الفصل الثاني: الدور الرقابي للسلطات الإدارية المستقلة.

كما تخضع هيئات التوظيف الجماعي للقيم المنقولة للمراقبة الدورية، من خلال مراقبة مدى احترامها للقواعد الاحترازية، لاسيما فيما يتعلق بخضوع إصدار الأسهم والحصص إلى مصادقة مسبقة من طرف لجنة تنظيم عمليات البورصة، ومراقبتها للنشرة الإعلامية التي تبين خصائص هيئات التوظيف الجماعي في القيم المنقولة المعنية¹.

إلى جانب هيئات التوظيف، يجب على الوسطاء في عمليات البورصة تسليم اللجنة الوثائق المحاسبية والمالية حسب فترات دورية تحددها هذه الأخيرة².

لجنة الإشراف على التأمينات:

تلعب لجنة الإشراف على التأمينات دور هام في مجال التأمينات يتجسد في الرقابة على الشروط العامة المتعلقة بالتأمين على النحو التالي:

- 1- من خلال التأشيرة التي يجب أن تخضع إليها الشروط العامة الواردة في الوثيقة (وثيقة التأمين)، أو أية وثيقة أخرى تحل محلها، كما تشمل السلطات الرقابية للجنة في هذا المجال أن تقيد شركات التأمين على العمل بشروط نموذجية³.
- 2- من خلال امتداد رقابة اللجنة إلى إلزام شركات التأمين بأن تعرض عليها كل الوثائق التجارية الموجهة للجمهور، والتي يمكنها أن تطلب تعديلها في أي وقت⁴.

¹ المادة 36 من الأمر رقم 97-04، مؤرخ في 25 نوفمبر 1997، يتعلق بهيئات التوظيف الجماعي في القيم المنقولة، ج ر عدد 87، صادر بتاريخ 29 ديسمبر 1997.

² أيت سعدي جميلة، أيت عمارة صورية، الاختصاص الرقابي للسلطات الضبط المستقلة في القانون الجزائري، المرجع السابق، ص 49.

³ المادة 210 من الأمر رقم 95-07، مؤرخ في 25 جانفي 1995، يتعلق بالتأمينات، معدل ومتمم، ج ر عدد 13، مؤرخ في 08 مارس 1995.

⁴ المادة 227 من الأمر رقم 95-07، المرجع نفسه.

الفصل الثاني: الدور الرقابي للسلطات الإدارية المستقلة.

ففي إطار ممارسة مهمتها الرقابية تتمتع اللجنة بصلاحيات واسعة في هذا المجال لحماية الطرف الضعيف في العقد، إذ تحاول اللجنة التأكد من عدم إدراج الشروط التعسفية من قبل شركة التأمين وبالتالي مخالفة التشريع والتنظيم المتعلقين بالتأمينات، ولا يتوقف الأمر عند هذا الحد وإنما تسهر على تطبيق الأحكام التجارية وخاصة تلك التي تتعلق بالشروط التعسفية.

من جهة أخرى تقوم لجنة الإشراف على التأمينات بمراقبة عمليات التجميع، حيث يتم في مجال التأمين بدمج أو تمركز لعدة شركات التأمين وهذا الدور يلاحظ عليه أنه من صلاحيات مجلس المنافسة كأصل وليس من اختصاص لجنة مراقبة التأمينات¹، إذن هناك تداخل في الاختصاص، لأن ذلك معناه تنازع في الاختصاص بين الهيئتين وهو ما يخلق نوع من الاضطراب لدى شركات التأمين أو إعادة التأمين إذا أرادت الدخول في تجميعات خاصة في حالة تعارض الهيئتين برفض من سلطة و قبول من أخرى و في الإطار يرى (الأستاذ زوايمية) أنه كان يستحسن أن يكون اختصاص للجنة إبداء الرأي وليس موافقة على تجميع².

سلطات الضبط المكلفة بالتحقيق في مجال الاقتصاد:

لجنة ضبط الكهرباء والغاز:

منح القانون رقم 01-022 لجنة ضبط الكهرباء والغاز في إطار المهام الموكلة لها جميع صلاحيات الرقابة كالاطلاع على الوثائق والمعلومات، للتأكد من مدى احترام المتعاملين ومختلف المتدخلين في سوق الكهرباء والغاز والقواعد والبنود المنظمة لنشاطهم وخاصة تلك الالتزامات المتعلقة بواجبات المرفق العام.

¹ المادة 19 من الأمر رقم 03-03، المرجع السابق.

² خرشي سليم و سوفي شمس الدين،، الاختصاص الرقابي للسلطات الضبط الاقتصادي، مرجع السابق، ص 48.

سلطة ضبط السمعى البصرى:

مكن المشرع سلطة ضبط السمعى البصرى بموجب المادة 84 من المرسوم التنفيذى رقم 16-222، صلاحية طلب كل وثيقة أو معلومة تراها ضرورية للقيام بمهامها من مدى احترام الالتزامات، كما ألزم نص المادة 85 من نفس المرسوم مسؤولى خدمات الاتصال السمعى البصرى بتمكنين سلطة ضبط السمعى البصرى من خلال ممثليها أو كل شخص تعيينه من الدخول إلى المقرات الرقابة مدى احترام الالتزامات المنصوص عليها فى دفتر الشروط العامة الذى يحدد القواعد العامة المفروضة على كل خدمة للبث التلفزيونى أو البث الإذاعى¹.

مجلس المنافسة:

هو جهاز الضبط العام (مجلس المنافسة)، تسند إليه مهمتى الرقابة الأفقية وسلطة التحقيق، إذ يقوم المقرر العام والمقررون بالتحقيق فى القضايا التى يسندها إليهم رئيس المجلس، وفى سبيل ذلك يمكن طلب استلام أية وثيقة مهما كانت طبيعتها وحيثما وحدث، وحجز كل مستند يمكن أن يساعد فى التحقيق فى القضية، وبالنظر إلى المادة 09/02 من الأمر رقم 03-03 المتعلق بقانون المنافسة، أن هناك شرط موضوعى فى مجال التجميع يتمثل فى ضرورة أن تهدف هذه الممارسات إلى تطور اقتصادى أو تقنى أو تساهم فى تحسين التشغيل أو من شأنه السماح للمؤسسات الصغيرة والمتوسطة بتعزيز وضعيتها التنافسية فى السوق، وهو يدخل فى إطار المفهوم الواسع للمصلحة العامة فى القانون الجزائرى بإمكانية الحكومة أن ترخص لمثل هذا التجميع للأهداف التكنولوجية².

¹ خرشى سليم و سوفي شمس الدين،، الاختصاص الرقابى للسلطات الضبط الاقتصادى، نفس المرجع، ص 50.

² عمر بن غنية وفيصل بامون، الوظيفة الرقابية لسلطات الضبط الاقتصادى، مرجع السابق، ص 41.

التفتيش و الحجز:

التفتيش هو أسلوب من الأساليب المتعددة في الرقابة، يهدف إلى (كيفية) أداء الوظيفة وبالتالي فهي مشابهة لحد بعيد للتحريات التي تقوم بها الضبطية القضائية التي لا تكتفي فقط بالمعاينة، وإنما للبحث عن كل مخالف موجودة¹.

وما يثار في هذا الجانب عند إعمال سلط التحقيق، منح المشرع الجزائري سلطة واسعة للمختصين للقيام هذه المهمة، بحيث لا يسبقها أية رخصة مسبقة من جهة مختصة التي في الأصل يؤل لها هذا الاختصاص وهي الجهة القضائية، مما قد يؤدي إلى التعدي على حريات المتعاملين والمساس بحقوقهم، خاصة في سلطة التحقيق القسرية، أين حول مجلس المنافسة بموجب أحكام المادة 51/02 من الأمر رقم 03-03 صلاحية حجز وتفتيش المستندات الوثائق دون إذن قضائي وهو ما يتعارض مع نص المادة 44/03 من الدستور. فتجد هنا أن المشرع الجزائري لم يحطها بأي من الضمانات التي كرسها القانون الفرنسي رغم اقتباسه الواسع للنصوص الفرنسية المنظمة للمنافسة، إذ كان من الأجدر للمشرع أن يسند أمر التحقيق لسلطات الضبط المستقلة تحت رقابة القاضي المختص لأجل حماية الحريات الفردية المكفولة دستوريا هذا من جهة، وضمان عدم التعدي على الاختصاص الأصيل للقاضي من جهة أخرى، لتكريس مبدأ الفصل بين السلطات².

¹ أيت سعدي جميلة وأيت عمارة صورية، ، الاختصاص الرقابي للسلطات الضبط المستقلة في القانون الجزائري، لنيل

شهادة ماستر في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة بجاية، 2018، ص 61

² عمر بن غنية و فيصل بامون، الوظيفة الرقابية لسلطات الضبط الاقتصادي، المرجع السابق، ص 45.

نتائج التحقيق:

في غالب الأحوال، ينتهي التحقيق بتحرير محاضر أو حتى تقارير الدراسة الاستقصائية للنصوص القانونية المنشئة والمنظمة للهيئات الإدارية المستقلة القطاعية تفضي لنوع من الاتفاق في العموم مع اختلاف في التفاصيل.

فإذا كانت اللجنة المصرفية تنهي التحقيق بتقرير كحوصلة عن مؤسسة القرض والنقائص الممكن ملاحظتها، لاسيما فيما يخص هيكل البنك وتنظيمه نشاطه، والمخاطر و المردودية...إلخ، فإن معظم هيئات الضبط الأخرى تنهي رقابتها بتحرير محاضر لاسيما في حال وجود مخالفات، أما فيما يخص لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة، فإنها تقدم تقريرا سنويا عن نشاط سوق القيم المنقولة إلى الحكومة¹.

والحال بالنسبة لمجلس المنافسة فموجب المرسوم التنفيذي رقم 11-241 المحدد لتنظيم مجلس المنافسة و سيره²، يرفع التقرير السنوي لمجلس المنافسة يرفع أمام الهيئة التشريعية و الوزير المكلف بالتجارة وأمام الوزير الأول طبقا للمادة 1/14 منه، وتطبيق الأحكام المادة 49 من الأمر رقم 03/03 المتعلق بمجلس المنافسة نصت المادة 2/14 من المرسوم 11-241 على نشر هذا التقرير في النشرة الرسمية للمنافسة والتي صدر بشأنها المرسوم التنفيذي رقم 11-242 المتضمن إنشاء النشرة الرسمية للمنافسة و يحدد مضمونها و كذا كيفيات إعدادها³.

¹ أيت سعيدي جميلة و أيت عمارة صورية، الاختصاص الرقابي للسلطات الضبط المستقلة في القانون الجزائري، لنيل شهادة ماستر في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة بجاية، 2018، ص 64.

² المادة 14 من المرسوم التنفيذي رقم 11-241، مؤرخ في 10 جويلية 2011، المحدد لتنظيم مجلس المنافسة وسيره، عدد 39، صادر في 13 جويلية 2011.

³ المادة 14 الفقرة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 11-242 مؤرخ في 10 جويلية 2011، يتضمن إنشاء النشرة الرسمية للمنافسة ويحدد مضمونها وكذا كيفيات إعدادها، ج ر ج عدد 39، صادر في 13 جويلية 2011.

الفصل الثاني: الدور الرقابي للسلطات الإدارية المستقلة.

أما سلطة ضبط الصحافة المكتوبة تنص المادة 43 من القانون العضوي 12-105 المتعلق بالإعلام "ترفع سلطة ضبط الصحافة المكتوبة سنويا تقريرا إلى رئيس الجمهورية و البرلمان تبين فيه نشاطها ... و ينشر هذا التقرير".

كما أنه هناك سلطات أخرى إلى جانب هذه السلطات المذكورة أعلاه أخضعها المشرع إلى إعداد التقارير السنوي مثل سلطة ضبط البريد و المواصلات السلوكية و لا سلوكية¹.

والحال كذلك بالنسبة للتأمينات في نهاية التحقيق تثبت وتسجل في محضر يوقع من قبل مفتشين في التأمين على الأقل المخالفات التي تضبط أثناء ممارسة شركات تأمين و/أو إعادة التأمين وفروع شركات التأمين الأجنبية وكذا وسطاء التأمين.

ما يمكن ملاحظته هو سكوت المشرع حول إجراءات نشر و إشهار التقارير التي تعدها هذه السلطات والتي تعتبر ضمانا هامة لتحقيق الشفافية خاصة و أنه سبق و أن اعتمد على هذا الأسلوب في مجلس المنافسة، فنتساءل عن مصير هذه التقارير السنوية بعد عرضها على السلطة المختصة².

وعلى أية حال، فإن ما يميز هذه المحاضر أنها صادرة عن أعوان، محلفين مؤهلين للتحقيق في أي وقت وفي أية عملية تدخل في نطاق قطاع النشاط محل الضبط، وتتضمن هذه المحاضر خصوصا المعلومات الكافية لوصف المخالفة وطبيعتها ومرتكبها وتاريخها بعد

¹ المادة 13-11 من القانون رقم 2000-03، المحدد القواعد العامة المتعلقة بالبريد و المواصلات السلوكية و اللاسلوكية، مرجع سابق.

² أيت سعدي جميلة و أيت عمارة صورية، الاختصاص الرقابي للسلطات الضبط المستقلة في القانون الجزائري، لنيل شهادة ماستر في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة بجاية، 2018، ص 65.

الفصل الثاني: الدور الرقابي للسلطات الإدارية المستقلة.

معابنتها، على أن تحرر المحاضر بشكل حضوري في مواجهة مرتكب المخافة أو ممثله القانوني الملتمزم بالتوقيع عليها، في حال الرفض يشير العون في المحضر إلى ذلك¹.

إن ما يمكننا استخلاصه من هذه النصوص، أن المحاضر هي نهاية لمرحلة التحقيق والبحث عن المخالفة، وقد تكون بداية لمرحلة العقوبة، تتمتع بحجة قانونية وذات قيمة ثبوتية بذاتها فهي تعتبر الدليل الدامغ على وجود مخالفة، ما لم يثبت العكس كاطعن فيها بالتزوير مثلا. وفي بعض الحالات يذهب المشرع لأبعد من ذلك ويمنحها قوة ثبوتية ذات طبيعة جزائية بعد التأشير عليها من قبل ضابط الشرطة القضائية، كما هو الحال في المادة 146 الفقرة الأخيرة من قانون توزيع الكهرباء والغاز، حيث جاء فيها: " تخضع المحاضر فيما يخص قوتها الإثباتية لأحكام قانون الإجراءات الجزائية²، بل إن الأعوان المحررين لها مؤهلين بموجب القانون لتحديد المبلغ الأقصى للغرامة ضمن المحضر، الذي يبلغ إلى الشخص المعني ولجنة الضبط التي تملك السلطة التقديرية لتحديد الغرامة أو أية عقوبة تراها مناسبة³.

فبعد إتمام هيئات الضبط المستقلة الرقابة تكون أمام احتمالين: الأول هو أن يكون هناك احترام للتشريع والتنظيم المعمول بهما من كل الجوانب، والثاني هو أن يتوصل الأعوان المؤهلون قانونا إلى التثبت من وجود مخالفة، وعليه يترتب من ذلك اتخاذ تلك الهيئات الإجراءات الواجبة قانونا من أجل إعادة الحالة إلى الوضع القانوني⁴.

¹ شيبوتي راضية، الهيئات الإدارية المستقلة في الجزائر: دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص 184.

² المادة 146 الفقرة الأخيرة من قانون 02-01، مؤرخ في 5 فيفري 2002، يتعلق بالكهرباء و توزيع الغاز بواسطة القنوات، معدل و متمم، مرجع سابق.

³ شيبوتي راضية، الهيئات الإدارية المستقلة في الجزائر: دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص 194.

⁴ كسال ليليا، السلطات الإدارية المستقلة في القطاع المالي في الجزائري، مذكرة التخرج لنيل إجازة المدرسة العليا للقضاء، الدفعة السادسة عشر، 2008، ص 74.

المطلب الثاني: الرقابة اللاحقة عن طريق تصحيح الأوضاع.

تبعاً للنتائج التحقيق حسب الوثائق والمستندات قد تلاحظ سلطات الإدارية المستقلة وجود مخالفات للأحكام القانونية و التنظيمية التي تحكم للمجالات محل الضبط، فحول المشرع لهذه الأخيرة في إطار الصلاحيات الرقابية و التأديبية تقوم باتخاذ مجموعة من التدابير الأزيمة لتصحيح و مواجهة أي مخالفة تكتشفها الفرع الأول، و إذا تطلب التحري و الفحص اللذين قامت بهما السلطات توقيع العقوبة فإنها تقوم بتسليط العقوبات الأزيمة الفرع الثاني.

الفرع الأول: سلطة توجيه الانتقادات.

إن سلطة توجيه الانتقادات الممنوحة للسلطات الإدارية المستقلة بهذه المراقبة قد تكون في شكل إغذارات أو ملاحظات أو تحذيرات.

أولاً : سلطة توجيه الإغذارات.

يعتبر الإغذار وسيلة لتنبية الموجه إليه بالإخلال المرتكب من قبله، وعلى هذا يمكن لسلطة ضبط الكهرباء والغاز في توجيه أغذار لصاحب رخصة استغلال المنشآت لإنتاج كهرباء بالتوقف عن مخالفة مرتكبة من طرف وإلا قررت سحب رخصة منه¹.

و أيضاً يمكن لسلطة ضبط البريد و المواصلات السلكية واللاسلكية أن تقوم بالإغذار كإجراء أولي، فقد منحها المشرع صلاحية توجيه إغذارات للمتعاقدين المستفيدين من رخص

¹ أيت سعيدي جميلة و أيت عمارة صورية، الاختصاص الرقابي للسلطات الضبط المستقلة في القانون الجزائري، لنيل شهادة ماستر في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة بجاية، 2018، ص 68.

الفصل الثاني: الدور الرقابي للسلطات الإدارية المستقلة.

إنشاء و استغلال شبكات عمومية في حالة عدم احترام للشروط المقررة بموجب النصوص التشريعية والتنظيمية المحددة في الرخصة¹.

أما بالنسبة القطاع لمنجمي، تقوم الوكالة الوطنية للجيولوجيا والمراقبة المنجمية باستعمال هذه التدابير لتنبية المتعاملين الاقتصاديين في هذا القطاع كأصحاب الرخص المنجمية أو مستأجري السندات المنجمية حيث مخالفتهم للنصوص القانونية المنجمية، فنقوم بإنذار للمستفيد منها مع منحه مهلة شهر لإعادة النظر في طريقة ممارسة نشاطه و الامتثال لالتزاماته أو تعليق السند بعد ذلك لمدة شهرين.

كما نجد في السلطة الضبط الصحافة المكتوبة حسب المادة 30 من القانون العضوي رقم 05-12 تراقب نشر صحيفة للحسابات عن كل نشرة دورية و في حالة عدم نشره توجه سلطة ضبط للصحافة المكتوبة إعدار النشرة الدورية لنشر حصيلة حساباتها وفي أجل 30 يوما، هذه الإجراءات تمكن السلطات الإدارية المستقلة من إضفاء شفافية القواعد الاقتصادية لتنظيم نشاط المؤسسات الناشئة².

سلطة توجيه الملاحظات:

تتفرد هذا التدبير الوقائي لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، وهذا حسب ما ورد في نص المادة 35 و 36 من المرسوم التشريعي رقم 10-93، ويكون ذلك عند تأكد حالات سهو في الوثائق المنشورة للشركات نتيجة تداول قيمتها المنقولة في البورصة، على أن يتم نشر هذه الملاحظات التي تهم الجمهور في النشرة الرسمية للتسعيرة أوفي أي أداة إعلامية أخرى³.

¹ خرشي إلهام، السلطات الإدارية المستقلة في ظل الدولة الضابطة، مرجع سابق، ص 232.

² أيت سعدي جميلة وأيت عمارة صورية، مرجع سابق، ص 68-69 .

³ عمر بن غنية وفيصل بامون، الوظيفة الرقابية لسلطات الضبط الاقتصادي، مرجع سابق، ص 51 .

أسلوب التحذير:

هو دعوة شكلية للمعنيين بالعودة إلى النظام المفروض وهو بدون عقاب ويمكن أن يحل كملاحظة عمومية، فهي أيضا ليست لها مضمون عقابي، ولا يمكن أن تكون موضوع طعن قضائي، وبموجب المادة 111 من قانون النقد والقرض، عندما تخل إحدى المؤسسات القرض الخاضعة لرقابة اللجنة بقواعد تسيير المهنية، توجه لها اللجنة تحذيرا وذلك بعد إتاحة الفرصة لمسيرى هذه المؤسسة بتقديم تفسير أهم، وهذا إجراء من أساس يهدف إلى بحث المعنى به على إصلاح وضعه¹.

سلطة توجيه الأوامر:

لا تكتفي السلطات الإدارية المستقلة في بعض الحالات بمعاينة المخالفات فقط، بل لها إضافة إلى ذلك إمكانية توجيه الأوامر للمتعاملين لتعديل سلوكهم المخالف للقواعد القانونية وهذا بهدف حماية مشروعة على اعتبار أن الوظيفة الأساسية للسلطات الإدارية مستقلة هي ضبط مجالات خاصة، فسلطة توجيه الأوامر الممنوحة لهذه الهيئات تقودها إلى مراقبة مدى مطابقة تصرفات المتعاملين مع القوانين و التنظيمات، باستقراء النصوص القانونية المنشأة لهذه الهيئات يتبين أن المشرع قد خول البعض منها صلاحية توجيه الأوامر للمتعاملين بهدف تصحيح الوضع المخالف لأحكام القواعد القانونية الموضوعية.

في المجال المصرفي يمكن للجنة المصرفية حسب المادة 112 من الأمر 11-03 إن تدعو الخاضعين لرقابتها، ضمن مهلة معينة لاتخاذ جميع التدابير ضرورية شأنها أن تعيد أو لدعم توازنهم المالي، أو تصحيح طرق تسييرهم وهذا حتى يتم إعطائهم الفرصة الأزمة لمعالجة الوضع.

¹ عمر بن غنية وفيصل بامون، الوظيفة الرقابية لسلطات الضبط الاقتصادي، نفس مرجع السابق، ص 50.

الفصل الثاني: الدور الرقابي للسلطات الإدارية المستقلة.

بالنسبة لمجال المنافسة فصب نص المادة 45 من الأمر 03-03 يوجه مجلس المنافسة أمر إلى الشخص المعني إذا تأكد إن الممارسات المرتكبة من قبله تمس بالمنافسة ، ويعد هذا التدبير الأبسط و هو ذو فعالية كبيرة بحيث يهدف إلى الحد مباشرة من مواصلة ارتكاب ممارسة المنافسة للمنافسة خاصة عندما يكون مرتكبها قد قام بها عن غير قصد، كما يمكن أن يأمر بنشر قراره أو مستخرجا منه أو توزيعه أو تعليقه¹.

الفرع الثاني: الصلاحيات العقابية للسلطات الإدارية المستقلة.

إذا استنفذت سلطات الإدارية المستقلة محاولات التصحيح و العودة للانتظام لجأت إلى العقوبة ردعا للمخالف قمعا للمخالفة، فالعقوبة في قانون الضبط هي جزاء لتصرف خاطئ فهي إجابة أو ردة فعل تهدف لتصحيح هذا الخطأ بعد تجهل موقف سلطة الضبط و الثابت أن بعض هيئات الضبط استفادة بإرادة المشرع من ترسانة العقوبات تتفاوت في شدتها و آثاره امن هيئة لأخرى حسب طبيعة و حساسية كل قطاع محل الضبط، وعلى هذا الأساس تأخذ العقوبات في المجال الاقتصادي والمالي عدة أشكال يصنفها الفقه إلى صنفين، عقوبات سالبة أو مقيدة للحقوق، العقوبات المالية².

العقوبات مقيدة للحقوق: هي عقوبات غير مالية تمارسها سلطات الضبط الاقتصادي، فهي لا تمس بالذمة المالية للشخص الطبيعي، وإنما تمس بالنشاط المهني أو المركز القانوني للمعول الاقتصادي، وقد حددت مختلف قوانين الضبط الاقتصادي حالات وأنواع العقوبات غير المالية، إلا أن هذا النوع من العقوبات لا تجده في مجلس المنافسة كونه سلطة ضبط عامة³.

¹ أيت سعدي جميلة وأيت عمارة صورية، مرجع سابق، ص 70.

² شيبوتي راضية، الهيئات الإدارية المستقلة في الجزائر دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص 209.

³ عمر بن غنية وفيصل بامون، الوظيفة الرقابية لسلطات الضبط الاقتصادي، المرجع السابق، ص 53.

العقوبات التي تتعلق بالنشاط المهني للشخص عموماً:

قد تستهدف هذه العقوبات التضييق من الحقوق، وتتعلق في مثل هذه الحالات بالمنع من ممارسة بعض العمليات، أو الحد ممارسة النشاط، أو التوقيف المؤقت لبعض المسيرين في المجال المصرفي، مثلاً للجنة المصرفية حق منع ممارسة بعض العمليات، أو الحد من ممارسة النشاط، أو أن تصدر قراراً بالتوقيف المؤقت لبعض المسيرين الذي يمكن أن يكون بين 3 أشهر و 3 سنوات مع تعيين قائم بالإدارة مؤقتاً، أو عدم تعيينه وذلك وفقاً للمادة 144 من الأمر رقم 03-211 المتعلق بالنقد والقرض، وكذا المادة 10 من النظام رقم 05-92 المتعلق بالشروط الواجبة التوفر في مؤسسي ومسيري وممثلي البنوك والمؤسسات المالية¹.

العقوبات السالبة للحقوق و المتعلقة بالمتعاملين: ويقصد بالمتعاملين الأشخاص الاعتبارية الناشطة في السوق فتخص سحب ترخيص أو اعتماد حسب كل قطاع.

في قطاع البورصة، تقوم الغرفة التأديبية التحكيمية التي تتوحد على مستوى لجنة تنظيم عملية البورصة و مراقبتها وفقاً لنص المادة 55 من المرسوم التشريعي 93-10 بسحب الاعتماد كله أو جزء منه².

في المجال البنكي، يعتبر سحب الاعتماد من أنواع العقوبات أخطر لأنه إجراء من شأنه أن يضع حداً لحياة البنك، إذ يليها مباشرة وضع البنك أو المؤسسات المالية قيد التصفية من طرف اللجنة وعليه فقد وقعت اللجنة عقوبات قصوى على عدة بنوك خاصة كقرار سحب

¹ حدادي نعيمة، خصوصية السلطة العقابية للسلطات الإدارية المستقلة، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، المجلد 12، العدد 2، 2021، ص 243-262.

² أيت سعيدي جميلة و أيت عمارة صورية، مرجع سابق، ص 73.

الفصل الثاني: الدور الرقابي للسلطات الإدارية المستقلة.

الاعتماد من بنك الخليفة و البنك التجاري و الصناعي (BCIA) ثم وضعها قيد التصفية¹.

أما في مجال الطاقة، فتقوم لجنة ضبط الكهرباء والغاز في حالة التقصير بالسحب المؤقت لرخصة الاستغلال لمدة لا تتجاوز سنة واحدة، كما يمكنها أن تقوم بالسحب النهائي لرخصة الاستغلال و يجب أن تسجل صراحة في قرار السحب حالات التقصير المعايين².

في قطاع الاتصالات، فإن العقوبات السالبة للحقوق تتدرج بخصوص الرخصة من التعليق الكلي أو الجزئي، لهذه الرخصة مدة 30 يوم إلى التعليق المؤقت للرخصة لمدة تتراوح ما بين شهرين إلى 03 أشهر أو تخفيض مدتها في حدود سنة، و في حالة عدم المتعامل عند انقضاء هذه الأجال يمكن أن تتخذ ضد سلطة الضبط قرار سحب نهائي امتثال للرخصة³.

و قد حددت المادة 37 من القانون رقم 03-2000 الشروط الموضوعية و الحالات المشترطة لسحب الرخصة و هي كالتالي:

✓ عدم الاحترام المستمر و المؤكد لصاحبها الالتزامات الأساسية المنصوص عليها في القانون.

✓ عدم دفع الحقوق أو الرسوم أو الضرائب المترتبة عنها.

✓ إثبات عدم كفاءة صاحبها لاستغلال الرخصة بطريقة فعالة⁴.

¹ أعراب أحمد، السلطات الإدارية المستقلة في المجال المصرفي، مرجع سابق، ص 142.

² أيت سعدي جميلة و أيت عمارة سورية، مرجع سابق، ص 73.

³ أيت سعدي جميلة و أيت عمارة سورية، مرجع نفسه، ص 74.

⁴ المادة 37 من القانون رقم 03-2000 ، المتعلق بالقواعد العامة للبريد و بالمواصلات السلوكية واللاسلكية، ج ر رقم

48، المؤرخة في 06 غشت 2000.

الفصل الثاني: الدور الرقابي للسلطات الإدارية المستقلة.

أما قطاع الإعلام، تقوم سلطة ضبط صحافة المكتوبة بموجب نص المادة 18 من القانون العضوي 05-12 بسحب الاعتماد في حالة عدم إصدار أجهزة الصحافة للنشرية الدورية في مدة سنة إبتداء من تاريخ تسليمها الاعتماد ، كما يسحب في حالة وقف كل نشرية دورية عن الصدور طيلة تسعين (90) يوما.

و في حالة سحب الاعتماد لخطأ مرتكب من طرف أجهزة الصحافة المكتوبة، فسلطة الضبط ملزمة باحترام حقوق الدفاع و لا يطابق ذلك في حالة سحب الاعتماد وفقا للأحكام المادة 18 من قانون الإعلام كونها خارجة عن نطاق الإجراءات التأديبية والضمانات التي يتمتع بها الأشخاص المعنيين.

مقارنة باللجنة المصرفية التي تطبق عقوبات تأديبية من خلال سحب الاعتماد في حالة الإخلال بالواجبات المهنية و أخلاقيات المهنة.

وفي القطاع المنجمي، فتقوم الوكالة الوطنية للجيولوجيات والمراقبة المنجمية بسحب السند لمنجمي وذلك بعد إنذار المستفيد منه وتعليق السند لمنجمي ولكن النتيجة بقيت سلبية.

بالإضافة إلى هذا الشكل من العقوبات يمكن لسلطات الضبط اتجاء عقوبات أخرى تأخذ شكل عقوبات مالية¹.

العقوبات المالية:

يقصد بالعقوبات المالية تلك العقوبات التي تمس بالذمة المالية للشخص المخالف وقد نص المشرع في كل النصوص المنشأة لسلطات الإدارية المستقلة على أهليتها في إتخاذ هذه العقوبات، تشترك مع الغرامة المالية الجزائية باعتبارها مبلغا ماليا يدفع إلى الخزينة العامة إلا أن الغرامة الجزائية في قانون العقوبات تكون محددة مسبقا بالحد الأقصى، على عكس

¹ أيت سعيدي جميلة و أيت عمارة صورية، مرجع سابق، ص 75.

الفصل الثاني: الدور الرقابي للسلطات الإدارية المستقلة.

الغرامة المالية الموقعة من طرف سلطات الضبط تخضع لمعايير مختلفة، تختلف من قانون ضبط لآخر نذكر منها ¹.

اللجنة المصرفية:

وفقا للمادة 114 من الأمر 03/11 المتعلق بالنقد و القرض فإن اللجنة المصرفية بالإضافة إلى العقوبات المنصوص عليها في هذه المادة، يمكن أن تقضي اللجنة إما بدلا عنها أو إضافة إليها، بعقوبة مالية تكون مساوية على الأكثر للرأس المال الأدنى الذي يلزم البنك أو المؤسسة المالية بتوفيره، ما يدل على منح المشرع سلطة تقديرية واسعة لهذه اللجنة في تقدير قيمة العقوبة المالية المعتمدة في ذلك على معيار الرأس مال ².

لجنة تنظيم عمليات البورصة و مراقبتها:

لقد حول المشرع الجزائري لغرفة التأديب سلطة فرض غرامات مالية ، يحدد مبلغها بعشر ملايين دينار، أو بمبلغ يساوي الربح المحتمل تحقيقه بفعل الخطأ المرتكب بمعنى أن المشرع الجزائري راعى ضمانات من بين الضمانات المعترف بها للمتهم والمتمثلة في مبدأ تناسب الجريمة مع العقوبة كما نشير إلى أن اللجنة اعتمدت معيار تحديد قيمة الغرامات بالدينار ³.

¹ خرشي سليم و سوفي شمس الدين، الاختصاص الرقابي للسلطات الضبط الاقتصادي، مرجع سابق، ص 61.

² زيان محمد، توزيع الاختصاص بين السلطات الضبط الاقتصادي والسلطة التنفيذية، مذكرة لنيل شهادة الماستر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الحميد بن باديس، مستغانم، 2018-2019، ص 68.

³ دحاس صونية، توزيع الاختصاص بين السلطة التنفيذية وسلطات الضبط الاقتصادي، مذكرة لنيل شهادة الماستر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2010-2011، ص 104.

الفصل الثاني: الدور الرقابي للسلطات الإدارية المستقلة.

بالنسبة للجنة ضبط الكهرباء والغاز: تتنوع العقوبات التي تصدر من طرف اللجنة، إذ نجد عقوبات مالية وأخرى مقيدة للحقوق وتتمثل العقوبات المالية في الغرامة المنصوص عليها في المادة 149 التي تصدر في حق كل متعامل لا يحترم:

- القواعد التي تحدد الكيفية التقنية والتجارية لتمويل الزبائن والتي يحتويها دفتر شروط لامتياز المذكورة في المادة 27.
- القواعد التقنية للإنتاج والتصميم وتشغيل الربط واستخدام شبكات النقل والتوزيع .
- قواعد النظافة والأمن وحماية البيئة.

ويحدد مبلغ الغرامة المنصوص عليها في المادة 141 في حدود 3% من رقم أعمال السنة الفارطة للمتعامل مرتكب المخالفة، دون أن يفوق المبلغ 5 مليون دينار، ويرفع المبلغ إلى 5 % في حالة العود، دون أن يفوق المبلغ 10 مليون دينار.

كما تصدر اللجنة عقوبة الحبس من 3 أشهر إلى سنة، وبغرامة من 5 مليون دينار إلى 10 مليون دينار لكل من قام ببناء أو استغلال منشأة إنتاج كهربائي أو خط مباشر للكهرباء، أو قناة مباشرة للغاز دون رخصة.

هذه الهيئة إذا تعتمد أسلوب المزج بين معيارين معيار الغرامة المحددة و معيار رقم الأعمال بحيث تقوم اللجنة بتوقيع غرامة في حدود 3% من رقم أعمال المتعامل مرتكب المخالفة دون أن يفوق مبلغ خمسة ملايين دينار ويرفع في حالة العود إلى 5% دون أن يفوق عشر ملايين ديناراً¹.

¹ زيان محمد، توزيع الاختصاص بين السلطات الضبط الاقتصادي والسلطة التنفيذية، مذكرة لنيل شهادة الماستر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الحميد بن باديس، مستغانم، 2018-2019، ص 78.

لجنة الإشراف على التأمينات:

يتعلق بلجنة الإشراف على التأمينات، فقد مزجت هي الأخرى بين معيارين لتحديد العقوبة المالية، هما معيار تحديد قيمة الغرامة و معيار رقم الأعمال، بحيث يمكن للجنة أن تفرض غرامات محددة القيمة بالنسبة لطائفة معينة من المخالفات وهذا في الحالات التالية: إذا لم تنفذ شركات التأمين وإعادة التأمين التزامها برفع التقارير السنوية وفق الأجل المحدد لها كآخر أجل 30 جوان من كل سنة إلى لجنة التأمينات فإنها تفرض عليها غرامة تأخير تقدر بـ 10.000 دج، إذا منحت لها فرصة الاستعادة من تمديد لهذه المهلة، ورغم ذلك لم تلتزم بإرسال تلك التقارير فإن الغرامة تضاعف إلى 100.000 دج، في حالة عدم إبلاغ لجنة الإشراف على التأمينات بمشاريع تعريفات التأمينات الاختيارية قبل تطبيقها، تتعرض شركات التأمين وإعادة التأمين إلى غرامة قدرها 1.000.000 دج.

غرامة تقدر بـ 1.000.000 دج في حالة عدم حصول شركة التأمين وإعادة التأمين على تأشير لوثائقها التأمينية، وفي هذا الصدد نلاحظ أنّ المادة 227 من الأمر رقم 95-07 لم تعدل فيما يتعلق بمن له صلاحية وضع هذه التأشيرة هل يدخل في اختصاص التأمينات أو من طرف الوزير المكلف بالمالية، لكن منطقيًا يفترض أن تدخل ضمن اختصاصات اللجنة ما دام أنها هي التي تراقب التزامات الشركة التأمينية وإعادة التأمين، كما اعتمد المشرع في تحديد هذه العقوبات على معيار رقم الأعمال، وفي هذا الصدد يطبق العقوبات التالية: عند مخالفة شركة التأمين وإعادة التأمين وفروع شركات التأمين الأجنبية لتسعيرة التأمينات الإجبارية تتعرض لغرامة لا تتعدى 1 % من رقم الأعمال، عندما تخالف شركة

الفصل الثاني: الدور الرقابي للسلطات الإدارية المستقلة.

التأمين أو إعادة التأمين أو فروع شركات التأمين الأجنبية الأحكام القانونية المتعلقة بالمنافسة فإنه تطبق غرامة تقدر بـ 10 % من رقم الأعمال¹.

مجلس المنافسة:

اعتمد مجلس المنافسة معيار رقم الأعمال لتحديد قيمة العقوبة المالية، وذلك بالمعاقبة على الممارسات المقيدة للمنافسة بغرامة لا تفوق 7% من رقم الأعمال، كما يعاقب المجلس على عمليات التجميع و التي أنجزت دون ترخيص المجلس، وتلك التي تمت بترخيص منه، وبشروط لم يتم احترامها، أما إذا تعلق الأمر بمخالفة صدرت عن شخص طبيعي أو معنوي أو منظمة مهنية لا تملك رقم أعمال محدد، يوقع المجلس غرامة لا تتجاوز 03 ملايين دينار كعقوبة مالية².

¹ دحاس صونية، توزيع الاختصاص بين السلطة التنفيذية وسلطات الضبط الاقتصادي، مذكرة لنيل شهادة الماستر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2010-2011، ص 105.

² دحاس صونية، توزيع الاختصاص بين السلطة التنفيذية وسلطات الضبط الاقتصادي، مذكرة لنيل شهادة الماستر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2010-2011، ص 106.

الخاتمة

السلطات الإدارية المستقلة تعددت، وتتنوع بمختلف مجالات القطاع الاقتصادي و المالي، وهذا التأسيس المتزايد لهيئات الضبط، كي لا يقتصر على تحقيق الجانب الكمي دون الكيفي، أضحت عملية تزويدها الفعلي بالصلاحيات التنظيمية و الرقابية و القمعية، أمر ضروري لا بد منه، فالهدف من إيجاد هذه الهيئات هو حماية الحريات الفردية للأشخاص من أي تعسف لأنها تمارس صلاحياتها بطريقة محايدة عكس ما كانت عليه الإدارة التقليدية، إذ تتصرف كخصم وحكم في نفس الوقت، ومن أجل ضمان تحقيق أهدافها وخلق التوازن ما بين انسحابها من الحقل الاقتصادي، وبين الاحتفاظ بدورها في الرقابة على النشاط الاقتصادي و بين حقوق والتزامات كل طرف موجود في السوق بالأسلوب الجديد، تبنت الدولة شكلا آخر من أشكال ممارسة السلطة العامة، بموجب سلطات الإدارية المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي على النحو المستعرض.

بعد انسحاب الدولة من المجال الاقتصادي، كان من الضروري إنشاء هيئات جديدة وتزويدها بصلاحيات لممارسة اختصاص التنظيم في المجال الذي تشرف عليه، خاصة في المجالات الجديدة التي تتميز بالتعقيد والتخصص، حيث شهدت هذه السلطات توغلا تدريجيا في السلطة التنظيمية وإذا كان يقتصر على الحق الممارسة، بالمقابل هناك من هذه السلطات من يمارس هذا الاختصاص فعليا أو بصورة ممارسة ويتعلق أمر بمجلس النقد و القرض ولجنة تنظيم عمليات البورصة و مراقبتها، حيث يقوم كل منهما بالإصدار الأنظمة في مجالات المخولة له.

ويعد هذا تعدد من السلطات الإدارية المستقلة، وتنوع في الجهات ممارسة، للوظيفة التنظيمية مؤشر المرونة وملائمة هذه الوظيفة، فكل جهة تتدخل في مجال مخصص له التحقيق

الضبط الاقتصادي ومن جهة أخرى تبقى السلطة التنفيذية محتفظة بعدة نواحي من هذا الاختصاص، بينما يتدخل من اختصاصها في حالات أخرى مع سلطات الضبط الاقتصادي في الوقت الذي تلعب فيه السلطة التنظيمية الممنوحة لسلطات الإدارية المستقلة دورا فعلا في الضبط الاقتصادي، وساهمت في دور تفعيل قاعدة القانونية في المجال الاقتصادي و المالي ونجد نقصا في التنظيم و تأطير التنظيمات التي تصدرها فهي عديدة ومبعثرة، قد لا تنشر في الجريدة الرسمية بسبب الاستعجال، لذا من يبحث عن قاعدة من قواعد الهيئات قد يجد نفسه تائها حتى ولو كان متخصصا، لأن التنظيمات غالبا لا نجد لها دلائل نسترشد بها للوصول إليها، في حين التشريع الذي يصدر من السلطة التشريعية أو التنظيم من السلطة التنفيذية نجده في جريدة الرسمية.

بالتالي لا يعد نقل الصلاحيات التنظيمية من السلطة إلى السلطات الإدارية المستقلة قفزة نوعية في مجال التنظيمي، كما لا يمكن تسليم بأن السلطات الإدارية المستقلة اختصاص التنظيم فعلي، وعليه التجربة الجزائرية بحاجة إلى تعزيز أكبر لمكانة هذه السلطات النظامين الاقتصادي و الإداري من خلال ضمان استقلالية الحقيقية، إضافة نقل كلي لصلاحيات الضبط لفائدتها.

ومن خلال دراستنا لموضوع الدور الرقابي لسلطات الإدارية المستقلة، توصلنا إلى معرفة مجموعة من الأدوات والصلاحيات التدخلية التي بحوزتها لقيامها بهذا الاختصاص، بمعنى أن سلطات الإدارية المستقلة تمارس الوظيفة الرقابية مرورا بمرحلتين الأولى تسمى بالرقابة القبليّة أو الرقابة السابقة للدخول إلى السوق والذي يكون عن طريق التأكد من مدى توفر الشروط و الإجراءات اللازمة التي تسمح للمتعاملين بالدخول إلى السوق و ممارسة نشاطهم ويظهر ذلك من خلال ربط ممارسة النشاط الاقتصادي بالحصول على قرارات تصدر عن سلطات الإدارية المستقلة المختصة حسب كل القطاعات، بصوره المختلفة من تراخيص

و إعتادات و تصاريح والتي من خلالها تمارس رقابة صارمة على بعض الأنشطة بدراسات مدققة ومفصلة، كما لا يمكن دخول السوق إلا بعد الحصول عليها، أما الثانية تسمى الرقابة البعدية أو الرقابة اللاحقة على دخول السوق، من خلاله تمارس سلطات الإدارية المستقلة رقابة على المتعاملين الاقتصاديين خلال تواجدهم في السوق، إذ تقوم بمتابعتهم والتأكد من مدى احترامهم للتعليمات والقوانين المنصوص عليها في مجال معاملاتهم ونشاطهم، وهذا التدخل يكون بإجراء التحقيقات بمختلف أنواعها من رقابة مستنديه من خلال فحص الوثائق والمعلومات في سبيل الكشف عن أية مخالفات و اختلالات محتملة ومعالجتها في مكانها، وكذا الرقابة الميدانية بإجراء المعاينة، التفتيش والحجز وغيرها حول نشاط المتعاملين الاقتصاديين، وإلى جانب الصلاحيات الممنوحة لسلطات الإدارية المستقلة في إطار اختصاصها الرقابي البعدي، نجد أن لها صلاحيات العقابية الذي يعتبر أهم وأخطر الصلاحيات الموكلة لهذه السلطات، نظرا لخصوصية القطاعات الاقتصادية، وكذا طبيعة المخالفات ومن أجل مشروعية هذا الاختصاص يشترط فيه أن تكون العقوبات الموقعة غير سالبة للحرية، مع إلزامية خضوع العقاب للمبادئ العقابية العامة، كاحترام حقوق الدفاع والطعن أمام الجهات المختصة ... إلخ، هذا ما يمنح ضمانات أكثر للمتعاملين ومصداقية أكبر للعقوبات المقررة.

و ما يميز القمع أمام سلطات الضبط هو التدرج في إنزال العقوبات حيث مكنها المشرع من قمع المخالفات بطرق شتى متدرجة في شدتها بدءا بالإجراءات الأولية كالتحذير و الإعدار لرفع حالة التيقظ لدى المتعاملين الاقتصاديين وتقويمهم، فهي إجراءات غايتها تدارك الأخطاء وتصحيح الأوضاع، وصولا للعقوبات المالية والسالبة للحقوق كسحب الرخصة أو الاعتماد.

إن خاتمة موضوعنا تحمل في طياتها عدة نتائج توصلنا إليها من خلال البحث والدراسة نجملها فيما يلي :

أولاً: إن سلطات الضبط الاقتصادي هي هيئات وطنية تشكل وجهة جديدة لدور الدولة في المجال الاقتصادي والمالي

ثانياً: إن اختصاصات سلطات الضبط الاقتصادي متعددة ومختلفة، تنظيمية، تحكيمية، قمعية، مما يجعل فكرة الضبط الاقتصادي كافية لوحدها لاستيعاب هذه الوظائف، فالضبط هو المهمة التي بموجبها يقام التوازن بين حقوق والتزامات كل طرف في السوق ، وهذا هو التوازن المراد من قبل الدولة.

في الأخير من المنطقي أن نخلص إلى مجموعة من الاقتراحات مستوحاة من تحليل هذا البحث والبحوث الأخرى:

- الاعتراف السلطات الإدارية المستقلة عن طريق نص الدستوري يخولها ممارسة السلطة التنظيمية، فدور هذه السلطات لا يقل أهمية عن غيرها من المؤسسات المدسترة، كون تخصصها متعلق بمجالات ذات أهمية كبيرة في تطوير الاقتصاد البلاد.

- تخلي المشرع عن تبني القواعد القانونية الفرنسية، أو على الأقل التأكد من مسايرة وملائمة هذا التقليد الانتقائي مع المنظومة القانونية الجزائرية، ومع الواقع الاقتصادي للدولة.

يجدر الإشارة إلى نجاح السلطات الإدارية المستقلة وتطورها مستقبلاً ذلك مرهون باحترام القانون ووجود إرادة سياسية قوية تسعى لتكريس دولة الحق، للقضاء على المشاكل التي تعاني منها ولن تقوم ما لم يتم تجسيد الديمقراطية كنهج أو كخيار سياسي لإدارة شؤون العامة يفترض فيه كفالة حماية الحقوق والحريات العامة على حد سواء.

قائمة المصادر:

أولاً: النصوص التشريعية:

1. دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، مؤرخ في 28 نوفمبر 1996، المنشور بموجب مرسوم رئاسي رقم 96-438 مؤرخ في 07 ديسمبر 1996، معدل ومتم بموجب القانون رقم 03-02 مؤرخ في 10 أبريل 2002، ج ر عدد 25، مؤرخة في 14 أبريل 2002، معدل ومتم بموجب القانون 08-19 مؤرخ في 15 نوفمبر 2008، ج ر عدد 63، مؤرخة في 16 نوفمبر 2008، معدل ومتم بموجب القانون رقم 01-16 مؤرخ في 06 مارس 2016، ج ر عدد 14 مؤرخ في 07 مارس 2016، معدل ومتم بموجب مرسوم رئاسي رقم 200-4 مؤرخ في 30 ديسمبر 2020، ج ر عدد 82، مؤرخة في 30 ديسمبر 2020.
2. القانون العضوي رقم 05-12 مؤرخ في 12 يناير 2012، المتعلق بالإعلام، ج ر عدد 02، مؤرخة في 15 يناير 2012.
3. القانون العضوي رقم 01-98 المؤرخ في 30 مايو 1998، المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه و عمله، ج ر عدد 37، مؤرخة في 01 يونيو 1998.
4. الأمر رقم 03-03 مؤرخ في 19 يوليو 2003، يتعلق بالمنافسة، معدل ومتم، ج ر عدد 43، مؤرخة في 20 يوليو 2003.
5. قانون رقم 08-12 مؤرخ في 25 جوان 2008، يعدل ويتم الأمر رقم 03-03 المؤرخ في 19 جويلية 2003، المتعلق بالمنافسة، ج ر العدد 36، المؤرخ في 02 جويلية 2008.
6. الأمر رقم 03-11 المؤرخ 27 جمادى الثانية عام 1424، الموافق لـ 26 غشت 2003، المتعلق بالنقد والقرض، ج ر عدد 52، مؤرخة في 27 غشت 2003.
7. الأمر رقم 04-10 مؤرخ في 26 أوت 2010، يعدل و يتم الأمر رقم 03-11، المؤرخ في 26 غشت 2003، يتعلق بالنقد والقرض، ج ر عدد 50، مؤرخة في 01 سبتمبر

- 2010، متمم بالقانون رقم 17-10 مؤرخ في 11 أكتوبر 2017، ج ر عدد 57، مؤرخة في 12 أكتوبر 2017 .
8. القانون رقم 03-2000 مؤرخ في 05 غشت 2000، يحدد القواعد العامة المتعلقة بالبريد و بالموصلات السلكية و اللاسلكية، ج ر عدد 48، مؤرخة في 06 غشت 2000.
9. القانون 04-18 المؤرخ في 10 مايو 2018، يحدد القواعد العامة المتعلقة بالبريد والاتصالات الإلكترونية، ج ر عدد 27، مؤرخة في 13 مايو 2018.
10. القانون رقم 01-02 المؤرخ في 5 فيفري 2002، المتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات، ج ر عدد 08، مؤرخة في 06 فبراير 2002.
11. الأمر رقم 66-154 المؤرخ في 08 يونيو 1066، المتضمن قانون الإجراءات المدنية، المعدل والمتمم بموجب القانون رقم 90-23 المؤرخ في : 18 أوت 1990، ج ر عدد 36، المؤرخة في 22 غشت 1990.
12. الأمر رقم 03-04 المؤرخ في 19 جويلية 2003، يتعلق بالقواعد العامة المطبقة على عمليات الاستيراد البضائع وتصديرها، ج ر عدد 43، المؤرخة في 20 جويلية 2003.
13. قانون الرقم 06-04 المؤرخ في 20 فيفري 2006، يعدل ويتمم الأمر رقم 95-07 المؤرخ في 25 جانفي 1995، المتعلق بالتأمينات، ج ر عدد 15، مؤرخة في 12 مارس 2006.
14. الأمر رقم 95-07 مؤرخ في 25 جانفي 1995، يتعلق بالتأمينات، معدل ومتمم، ج ر عدد 13، مؤرخة في 08 مارس 1995.
15. الأمر رقم 75-59 مؤرخ في 26 سبتمبر 1975، يتضمن القانون التجاري، معدل ومتمم، ج ر عدد 101، مؤرخة في 19 ديسمبر 1975.
16. قانون رقم 05-14 مؤرخ في 24 فيفري 2014، يتضمن قانون المناجم، ج ر عدد 18، مؤرخة في 30 مارس 2014.

17. نظام لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها رقم 97-04 مؤرخ في 25 نوفمبر 1997، يتعلق بهيئات التوظيف الجماعي في القيم المنقولة، ج ر عدد 87، مؤرخة في 29 ديسمبر 1997.

18. نظام رقم 97-02 مؤرخ في 18 نوفمبر 1997، يتعلق بشروط تسجيل الأعوان المؤهلين للقيام بتداول القيم المنقولة في البورصة، ج ر عدد 87، مؤرخة في 29 ديسمبر 1997.

19. نظام رقم 15-01 مؤرخ في 15 أبريل 2015، يتعلق بشروط اعتماد الوسطاء في عمليات البورصة و مراقبتهم، ج ر عدد 55، مؤرخة في 21 أكتوبر 2015.

20. نظام رقم 18-03 مؤرخ في 4 نوفمبر 2018، يتعلق بالحد الأدنى لرأسمال البنوك والمؤسسات المالية العاملة في الجزائر، ج ر عدد 73، مؤرخة في 9 ديسمبر 2018.

21. الجريدة الرسمية العدد 77 المؤرخة في 02 ديسمبر 2006، ألغى النظام رقم 93-01 المؤرخ في 03 جانفي 1993، الذي يحدد شروط تأسيس بنك ومؤسسة مالية وشروط إقامة فرع بنك ومؤسسة مالية أجنبية، المعدل والمتمم بالنظام رقم 2000-02 المؤرخ في 02 أبريل 2000، ج ر عدد 27 المؤرخة في 10 مايو 2000.

22. الجريدة الرسمية عدد 72، مؤرخة في 24 ديسمبر 2008.

23. الجريدة الرسمية عدد 19، مؤرخة في 27 مارس 2011.

ثانيا: النصوص التنظيمية:

24. المرسوم الرئاسي رقم 20-422 المؤرخ في 30 ديسمبر 2020، المتضمن إصدار التعديل الدستوري، المصادق عليه في استفتاء أول نوفمبر 2020، ج ر عدد 82 المؤرخة في 30 ديسمبر 2020.

25. المرسوم التنفيذي 07-294 المؤرخ في 26 سبتمبر 2007، المحدد لإجراءات وشروط منح رخصة التنقيب عن المحروقات، ج ر عدد 62، المؤرخة في 03 أكتوبر 2007.

26. المرسوم التنفيذي رقم 96-102 المؤرخ في 11 مارس 1996، المتضمن تطبيق المادة 32 من المرسوم التشريعي رقم 93-10 المؤرخ في 23 مايو 1993، والمتعلق ببورصة القيم المنقولة، ج ر عدد 18، مؤرخة في 20 مارس 1996.
27. مرسوم تنفيذي رقم 09-13 مؤرخ في 11 جانفي 2009، يحدد القانون الأساسي النموذجي لشركات التأمين ذات الشكل التعاضدي، ج ر عدد 03، مؤرخة في 14 جانفي 2009.
28. المرسوم التنفيذي رقم 16-220 المؤرخ في 11 أوت 2016، المتعلق بتحديد شروط وكيفيات تنفيذ الإعلان عن الترشح لمنح رخصة إنشاء خدمة اتصال سمعي بصري موضوعاتي، ج ر عدد 48، مؤرخة في 17 أوت 2016.
29. المرسوم التنفيذي رقم 11-241 مؤرخ في 10 جويلية 2011، المحدد لتنظيم مجلس المنافسة وسيره، ج ر عدد 39، مؤرخة في 13 جويلية 2011،
30. المرسوم التنفيذي رقم 11-242 مؤرخ في 10 جويلية 2011، يتضمن إنشاء النشرة الرسمية للمنافسة ويحدد مضمونها و كذا كيفيات إعدادها، ج ر عدد 39، مؤرخة في 13 جويلية 2011.
31. مرسوم تشريعي رقم 93-10 يتعلق بلجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، مؤرخ في 23 مايو 1993، يتعلق ببورصة القيم المنقولة، ج ر 11، مؤرخ في 19 جوان 1993، المعدل والمتمم بالأمر رقم 96-102 مؤرخ في 11 مارس 1996، ج ر عدد 13، مؤرخة في 1996، و بالقانون رقم 03-04 مؤرخ في 17 فيفري 2003، ج ر عدد 11، مؤرخ في 19 فيفري 2003.

المراجع:

المؤلفات:

أولاً: باللغة العربية:

- 1- دكتور حسين عبد العال محمد، الرقابة الإدارية بين علم الإدارة والقانون الإداري، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2004.
- 2- دكتور عمار عوابدي، نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة العامة والقانون الإداري، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2005.
- 3- دكتور بوضياف عمار، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الثانية، الجسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2007.
- 4- دكتور محمد الصغير بعلي، القرارات والعقود الإدارية، دار العلوم للنشر و التوزيع، عنابة، 2017.
- 5- دكتور عماد صوالحية، القرارات الإدارية صادرة عن السلطات الإدارية المستقلة، الطبعة الأولى، ألفا للوثائق للنشر وتوزيع، عمان الأردن، 2021.

ثانياً: باللغة الفرنسية:

1. ZOUAIMIA Rachid, De l'Articulation des rapports entre le conseil de la concurrence et les autorités de régulation sectorielles en droit algérien, Idara, n°1, 2007.
2. ZOUAIMIA Rachid, Les instruments juridiques de la régulation économique en Algérie, Alger , Edition belkeise, 2010.
3. CORNO Gérard, Vocabulaire juridique, Edition DELTA-P.U.F. Paris, 1996.
4. Abderrahmane Saker, Les limites de la politique budgétaire dans la régulation économique en Algérie, les cahiers du créas. Volume 4, numéro 18, 1989.

الرسائل و المذكرات العلمية:

أولاً: رسائل الدكتوراه:

1. راضية شيبوتي، هيئات الإدارية المستقلة في الجزائر "دراسة مقارنة"، مذكرة دكتوراه القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الإخوة منتوري، قسنطينة، 2014-2015.
2. منقور قويدر، السلطات الإدارية المستقلة المعنية بضبط التوازن بين مصالح المتعاملين الاقتصاديين وحقوق، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد بن أحمد، وهران، 2015.
3. خرشي إلهام، السلطات الإدارية المستقلة في ظل الدولة الضابطة، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في علوم القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة سطيف 2، 2015.
4. منصور داود، الآليات القانونية لضبط النشاط الاقتصادي في الجزائر، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه العلوم في الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2015-2016.
5. أعراب أحمد، في مدى دستورية السلطات الإدارية المستقلة في الجزائر، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في علوم القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 17-05-2017.
6. لكل صالح، مدى انسحاب الدولة من الحقل الاقتصادي في الجزائر، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم تخصص القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية قسم الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2018.

7. شرع قدور، الطبيعة القانونية للسلطات الإدارية المستقلة، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق، غرداية، 2019-2020.
8. مزيان هشام، ضبط نشاط الإعلام في قانون الجزائري، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2020-2021.
9. ثانيا: **مذكرات الماجستير و الماستر:**
10. أوباية مليكة، مبدأ حرية الاستثمار في القانون الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، جامعة تيزي وزو، 2005.
11. أعراب أحمد، السلطات الإدارية المستقلة في المجال المصرفي، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع قانون الأعمال، كلية الحقوق، جامعة أحمد بوقرة، بومرداس، 2007.
12. كسال ليليا، السلطات الإدارية المستقلة في القطاع المالي في الجزائري، مذكرة التخرج لنيل إجازة المدرسة العليا للقضاء، الدفعة السادسة عشر، 2008.
13. رضواني نسيم، السلطة التنظيمية للسلطات الإدارية المستقلة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، كلية الحقوق، جامعة أحمد بوقرة، بومرداس، 2009-2010.
14. فتوس خديجة، الاختصاص التنظيمي لسلطات الضبط الاقتصادي، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، كلية الحقوق، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 28 جوان 2010.
15. دحاس صونية، توزيع الاختصاص بين السلطة التنفيذية وسلطات الضبط الاقتصادي، مذكرة لنيل شهادة ماجستير في القانون، كلية الحقوق، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2010-2011.
16. أزرو سيغي سهام، الترخيص الإداري و المحل التجاري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، فرع قانون الأعمال، كلية الحقوق بن عكنون، جامعة الجزائر 01، 2011.

17. بريش ريمة، الرقابة الإدارية على المرافق العامة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة العربي بن مهيدي، أم بواقي، 2012-2013.
18. منيش نوال، الرقابة في مجال المنافسة في القانون الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع قانون الأعمال، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 01، 2013/2014.
19. مزاري صبرينة، فكرة الاختصاص التنازعي للسلطات الإدارية المستقلة، مذكرة الحصول على شهادة الماجستير في القانون، فرع القانون العام، تخصص الهيئات العمومية و الحكومية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2014.
20. رمضان فراق و بوجمعة بن طبولة، سلطة التنظيم والعقاب لسلطات الإدارية المستقلة، مذكرة لنيل شهادة الماستر في القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة 08 ماي 1945، قالمة، 2014-2015.
21. بوغويطة كوثر، السلطات الإدارية المستقلة في مجال الاقتصادي والمالي، مذكرة لنيل شهادة الماستر في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد، مغنية، 2015-2016.
22. سعيد بلوم، أساليب الرقابة ودورها في تقييم أداء المؤسسة الاقتصادية دراسة الميدانية بالمؤسسة المحركات و الجرارات بالسوناكوم، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، كلية العلوم الإنسانية والعلوم الاجتماعية، جامعة منتوري، قسنطينة، 2017-2018.
23. أيت سعدي جميلة، أيت عمارة صورية، الاختصاص الرقابي لسلطات الضبط المستقلة في القانون الجزائري، لنيل شهادة ماستر في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2018.
24. زيان محمد، توزيع الاختصاص بين سلطات الضبط الاقتصادي والسلطة التنفيذية، مذكرة لنيل شهادة الماستر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد حميد بن باديس، مستغانم، 2018-2019. عمر بن غنية، فيصل بامون، الوظيفة الرقابية لسلطات الضبط

الاقتصادي، مذكرة لنيل شهادة الماستر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة غرداية،
2018-2019.

25. شلقي مريم و أولاد سعد أمينة، الوظيفة التنظيمية في مجال الضبط الاقتصادي، مذكرة
لنيل شهادة الماستر في القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة غرداية، 2019-
2020.

26. تتاح الزهرة و فرحاتي نجمة، آليات الضبط الاقتصادي في التشريع الجزائري، مذكرة لنيل
شهادة الماستر في القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد البشير إبراهيمي،
برج بوعريريج، 2019 - 2020.

27. بالحبيب نور الهدى، بن ستو أسماء، دور الرقابة القبلية على برامج التنمية البلديات
"دراسة حالة: بلدية أدرار"، مذكرة لنيل شهادة الماستر أكاديمي، كلية العلوم الاقتصادية و
التجارية وعلوم التسيير، جامعة أحمد دارية، أدرار، 2019-2020.

28. خرشي سليم، سوفي شمس الدين، اختصاص الرقابي لسلطات الضبط الاقتصادي، مذكرة
لنيل شهادة الماستر في القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد صديق بن
يحي، جيجل، 2020-2021.

29. كريلية أميرة، كمري إيمان، السلطة التنظيمية في النظام السياسي الجزائري، مذكرة لنيل
شهادة الماستر في القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة 8 ماي 1945، قالمة،
2020-2021.

30. بوحوش منال، بولغيتي مريم، رقابة مالية على النفقات العمومية، مذكرة لنيل شهادة
الماستر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، 2020-2021.

ثالثا: المجالات:

1. د. منى بن لطرش، السلطة التنظيمية لمجلس النقد والقرض و الدستور، مجلة العلوم
الإنسانية، العدد 41، 2014.

2. الدكتور بن سعدي وهيبية، دور الوساطة المالية في تطوير البورصة في الجزائر، المجلة الجزائرية العلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، المجلد 52، العدد 1، كلية الحقوق، جامعة بن خدة، الجزائر 1، الجزائر، 2015.
3. د. تقروت محمد و أ. حدبي عبد القادر، فعالية الرقابة السابقة للنفقات الملتزم بها بين الدور الرقابي والاستشاري للمراقب المالي، حوليات جامعة بشار في العلوم الاقتصادية، المجلد: 3، العدد 1، 2016.
4. سايعي أسماء، اختصاص التنظيمي اللجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة ووسائل ممارسته، مجلة العلوم الإنسانية، جامعة منتوري، قسنطينة، العدد 49، المجلد أ، 2018.
5. د. بن سعود أحمد و د. بن رمضان عبد كريم، الاختصاص التنظيمي بين المبدأ والاستثناء في مجال الضبط الاقتصادي، مجلة العلوم القانونية والاجتماعية، جامعة زيان عاشور، الجلفة، العدد 11، 2018.
6. فتوس خدوجة، الغموض المثار حول الاختصاص التنظيمي لبعض هيئات الضبط الاقتصادي بين تقييد النص وحرية الممارسة، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، المجلد 17، العدد 01، 2018.
7. عباد رزيقة و جماله بن سالم، السلطة التنظيمية في ظل التعديل الدستوري لسنة 2020، مجلة الأفاق للعلوم، المجلد 7، العدد 3.
8. حدادي نعيمة، خصوصية السلطة العقابية للسلطات الإدارية المستقلة، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، المجلد 12، العدد 2، 2021.

فهرس المحتويات

إهداء

شكر وعرفان

قائمة المختصرات

- 1.....المقدمة
- 6.....الفصل الأول: الدور التنظيمي للسلطات الإدارية المستقلة
- 7.....المبحث الأول: ماهية السلطة التنظيمية ومبرراتها على سلطات الإدارية المستقلة
- 8.....المطلب الأول: مفهوم السلطة التنظيمية للسلطات الإدارية المستقلة
- 8.....الفرع الأول: مقصود بالسلطة التنظيمية العامة
- 12.....الفرع الثاني: خصائص السلطة التنظيمية
- 14.....المطلب الثاني: مبررات السلطة التنظيمية لسلطات الإدارية المستقلة
- 15.....الفرع الأول: تبرير السلطة التنظيمية للسلطات الإدارية المستقلة
- 20.....الفرع الثاني: دستورية السلطة التنظيمية الممنوحة للسلطات الإدارية المستقلة
- 24.....المبحث الثاني: القرارات التنظيمية أو اللائحية الصادرة عن السلطات الإدارية المستقلة
- 25.....المطلب الأول: ممارسة المباشرة لاختصاص التنظيمي
- 26.....الفرع الأول: مجلس النقد و القرض
- 32.....الفرع الثاني: لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها

- 35.....المطلب الثاني: المساهمة في الاختصاص التنظيمي
- 36.....الفرع الأول: المساهمة في الاختصاص التنظيمي عن طريق الاستشارة
- 43.....الفرع الثاني: مساهمة عن طريق تقديم الاقتراحات و التوصيات
- 47.....الفصل الثاني: الدور الرقابي للسلطات الإدارية المستقلة
- 47.....المبحث الأول: ماهية الرقابة السابقة للسلطات الإدارية المستقلة ومظاهرها
- 48.....المطلب الأول: مفهوم الرقابة السابقة للسلطات الإدارية المستقلة
- 48.....الفرع الأول: تعريف الرقابة بشكل عام
- 52.....الفرع الثاني: تعريف الرقابة السابقة
- 53.....المطلب الثاني: مظاهر الرقابة السابقة للسلطات الإدارية المستقلة
- 53.....الفرع الأول: منح الاعتماد وتلقي تصريح بالنشاط
- 65.....الفرع الثاني: منح التراخيص
- 72.....المبحث الثاني: الرقابة اللاحقة لسلطات الإدارية المستقلة
- 72.....المطلب الأول: الرقابة اللاحقة عن طريق التحقيقات
- 72.....الفرع الأول: القيام بإجراء التحقيقات
- 77.....الفرع الثاني: كيفية ممارسة السلطات الإدارية المستقلة لوظيفة التحقيق
- 85.....المطلب الثاني: الرقابة اللاحقة عن طريق تصحيح الأوضاع
- 86.....الفرع الأول: سلطة توجيه الانتقادات
- 89.....الفرع الثاني: الصلاحيات العقابية للسلطات الإدارية المستقلة

97.....الخاتمة

101.....قائمة المصادر والمراجع

فهرس المحتويات

ملخص مذكرة الماستر

ملخص مذكرة الماستر:

نتيجة لعجز السلطة التنفيذية عن تسيير كل الأنشطة الاقتصادية التي تمتاز بالسرعة والتجديد، عهدت جزاء من اختصاصها التنظيمي لبعض الهيئات الإدارية المستقلة، لكن يبقى الاختصاص التنظيمي مختلفا عن اختصاص السلطة التنفيذية نتيجة خضوعه لعراقيل تقف حاجزا أمام تكريسه الفعلي.

كما يحظى الدور الرقابي للسلطات الإدارية المستقلة بمكانة هامة، في من بين اختصاصات ممنوحة لسلطات الإدارية المستقلة، يعتبر امتياز السلطة العامة معترف به لدى المشرع لهذه السلطات قصد ممارسة حرية التجارة والصناعة، سواء كانت رقابة قبل الدخول إلى السوق من خلال سلطة إصدار بعد القرارات الفردية بموجب شروط شكلية وأخرى موضوعية منصوص عليها في النصوص المنشئة لها، ويتخطى الدور الرقابي لهيئات الإدارية المستقلة إلى ما بعد الدخول إلى السوق والذي يبرز من خلال مراقبة النشاط الاقتصادي، وفي حالة اكتشاف خرق لقواعد السوق، تقوم هيئات الإدارية باتخاذ الإجراءات الردعية تليها إجراءات عقابية إما عقوبات مالية أو عقوبات سالبة للحقوق.

الكلمات المفتاحية:

- 1/ السلطة الإدارية المستقلة.
- 2/ الدور الرقابي.
- 3/ الدور التنظيمي.
- 4/ السلطة التنفيذية.
- 5/ الاختصاص.
- 6/ سلطات الضبط.

Abstract of Master's Thesis

« as a result of the inability of the executive authority to manage all economic activities that are characterized by its rapidity and innovation, some of its regulatory responsibilities have been entrusted to some independent administrative bodies. Although the regulatory jurisdiction remains different from the jurisdiction of the executive authority as a consequence of facing some obstacles that prevent its actual implementation ».

« The independent administrative authorities' supervisory role has a great importance among the competencies granted to independent administrative authorities. The general privilege recognized by the legislator for these authorities is to practise trade and industry freely, whether there is a control before entering the market through the power to issue individual decisions under formal and objective conditions stipulated in the texts established for them. The supervisory role of independent administrative bodies goes beyond that ».

Key words:

- 1/ independent administrative authorities
- 2/ The supervisory role.
- 3/ The regulatory role.
- 4/ The executive authority.
- 5/ jurisdiction .
- 6/ The enforcement authority.