

جامعة عبد الحميد بن باديس مستغانم

المرجع:

كلية الحقوق والعلوم السياسية

قسم القانون العام

مذكرة نهاية الدراسة لنيل شهادة الماستر

الرقابة على أعمال السلطات الإدارية المستقلة

ميدان الحقوق والعلوم السياسية

التخصص قانون إداري

تحت إشراف الأستاذ:

بن عبو عفيف

من إعداد الطالبة:

عبو سارة

أعضاء لجنة المناقشة

رئيسا

عثماني محمد

الأستاذ

مشرفا ومقررا

بن عبو عفيف

الأستاذ

مناقشا

درعي عربي

الأستاذ

السنة الجامعية 2022-2023

نوقشت في: 2023/07/04

شكر ونفك

الحمد لله عز وجل الذي وفقني لإتمام هذا العمل المتواضع

أتقدم بجزيل الشكر والتقدير والعرفان إلى الأستاذ 'بن عبو عفيف' لقبوله الإشراف على هذا العمل بتوجيهاته
وارشاداته القيّمة.

وأشكر جميع أساتذتي الذين قابلتهم خلال مسيرتي الدراسية

إِهْدِنَا سَبِيلَكَ

الحمد لله حمدا كثيرا على فضلك وجميل عطائك، والصلاة والسلام على سيدنا محمد صلى الله عليه وسلم

أهدي هذا العمل المتواضع إلى:

والذي أطال الله في عمرهما...

اللهم أعني على برهما وارزقني رضاهما، وأجزل لهما الخير والمغفرة

أشكركما جزيل الشكر على ما أنا عليه اليوم بفضلكما

إلى روح جدي الطاهرة إلى جدتي الغالية أطال الله في عمرها

إلى جميع أفراد عائلتي وجميع أصدقائي

مقدمة

مقدمة:

يعتبر تطور المنظومة القانونية من أهم الأسباب التي أدت إلى ظهور السلطات الإدارية المستقلة، كقوة قانونية تقوم بمهمة الضبط في القطاعات المختلفة بدلا من الدولة، لكن هذه السلطات كانت محل العديد من النقاشات وطرحت العديد من التساؤلات، خاصة فيما يتعلق برقابة القضاء بصفة عامة عليها، ورقابة القاضي الإداري بصفة خاصة، نظرا لطبيعة هذه الأخيرة خاصة وأنها قد واكبت الأزمات الاقتصادية المختلفة، ففي الجزائر كان ظهورها نتيجة للأزمات الاقتصادية، فكانت بمثابة المفتاح للخروج منها.

كان الاقتصاد الاشتراكي أو الاقتصاد الموجه النموذج المفضل لدى معظم الدول الحديثة الاستقلال، وذلك لضمان التحكم بزمam الأمور السياسية والاقتصادية والاجتماعية، إلا أن هذا النموذج القائم على هيمنة الدولة على جميع المجالات أثبت فشله مع مرور الزمن، لهذا تحتم على هذه الدول اللجوء إلى نظام اقتصادي آخر، والذي يعرف بالنظام الاقتصادي الحر أو ما يسميه البعض باقتصاد السوق القائم على المبادرة الخاصة وحرية الصناعة والتجارة، وهذا ما دفع بالجزائر لتبني هذا النظام.

وتماشيا مع هذا النظام الجديد، قامت الدولة بإصدار مجموعة من الإصلاحات الاقتصادية لتكريس انسحابها الحقيقي من الحقل الاقتصادي لصالح السوق، وذلك بخصوصية المؤسسات العمومية الاقتصادية، وفتح المجال للقطاع الخاص لممارسة مختلف النشاطات الاقتصادية وفقا لقواعد السوق.

إن هذه الإصلاحات الاقتصادية ما هي في النهاية إلا انتقال من دولة الكل، المحتكر الوحيد لوظائف الاستغلال والتسيير والرقابة المكرسة عبر دستور 1976، إلى دولة الأقل أو ما يصطلح عليه بالدولة الضابطة، وهو انتقال عززه دستور 1996 بإقراره المبادئ الأساسية على غرار حرية الصناعة والتجارة، حماية الملكية الخاصة، إلى جانب ازدواجية النظام القضائي.

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

وتجدر الإشارة إلى أنه ليس للسلطات الإدارية المستقلة نظام موحد، حيث نجد أن تكوين هذه الهيئات وطريقة تعيين أعمالها، وأيضاً إجراءات الطعن في قراراتها، والطرق التي تؤمن استقلاليتها تختلف من هيئة إلى أخرى، أضف إلى ذلك أن هناك من بين هذه السلطات ما يتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي ومنها ما لا يتمتع ما، كما أنها لا تعتبر لجان استشارية ولا مرافق عامة، وكذلك لا تخضع لأي رقابة إدارية أو وصاية، وبالتالي لا تخضع لمبدأ التدرج الهرمي الذي تتميز به الإدارة والهيكل المكونة لها.

خول المشرع بموجب النصوص القانونية المنظمة لهذه السلطات الإدارية المستقلة عدة مهام وصلاحيات، وذلك حسب نوع القطاع الذي تعمل على ضبطه، ومن بين هذه السلطات نذكر سلطة إصدار القرارات التنظيمية والفردية، بالإضافة إلى سلطة توقيع العقاب في حالة مخالفة العون الاقتصادي للأنظمة والقوانين، وفي المقابل أخضع المشرع أعمال هذه السلطات الرقابة التي تمارسها الجهة القضائية المختصة.

غير أن اعتراف المشرع بشكل صريح أو ضمني باستقلالية هذه السلطات أدى إلى وجود خلاف بين الفقهاء حول مدى إلزامية خضوعها للرقابة القضائية، حيث يرى بعض من الفقهاء أن تكريس الرقابة القضائية يعتبر تعدي على استقلاليتها مما يعطل مهامها ويقلل من سلطتها الضبطية، إلا أن البعض الآخر من الفقهاء يرى ضرورة خضوعها لرقابة القضاء

شأنها شأن السلطات الإدارية التقليدية بحجة أن عدم خضوعها لرقابة القضاء يتنافى مع المبادئ الدستورية، ولا يتناقض تماما مع مبدأ الاستقلالية التي تتمتع به بل على العكس فهو يؤكد على الطابع الإداري.

أكد المشرع الجزائري من خلال النصوص القانونية المنشئة والمنظمة للسلطات الإدارية المستقلة خضوع أعمالها للقضاء، إذ لا يمكن أن تكون الوظيفة الضبطية المخولة لها قانونا شرعية إلا إذا كانت متطابقة مع النظام القانوني الذي يحكمها، والآلية الوحيدة التي تضمن شرعية قراراتها هي خضوعها إلى مبدأ رقابة القضاء والذي يستمد أساسه من المصدر الأساسي وهو الدستور والقانون العضوي المتعلق بتنظيم صلاحيات وعمل مجلس الدولة، والقوانين المنشئة لها بموجب نصوص خاصة.

إن الهدف من تكريس الرقابة القضائية على سلطات الضبط المستقلة هو إقحام فئة القضاة للمساهمة بعدة طرق في عملية الضم، وذلك عن طريق تقويم القرارات الصادرة من هذه السلطات الجديدة ومراجعة مدى تطابقها مع الأسس القانونية التي قامت عليها، غير أن الأصل في هذا أن عملية الضبط تعد من مهام الإدارة بشكل عام، أما القاضي إذا تدخل في هذه العملية فيكون من باب الرقابة اللاحقة فقط.

أسباب اختيار الموضوع:

أما بالنسبة لأسباب اختيار الموضوع، تكمن في حداثة سلطات الضبط المستقلة واختلافها عن الهيئات الإدارية التقليدية باعتبارها تتمتع بالاستقلالية، خاصة أمام تعدد النصوص التأسيسية لهذه الهيئات وتذبذب موقف المشرع الجزائري بين تكريس الرقابة القضائية على قراراتها أحيانا، ونصه على عدم قابلية هذه القرارات للطعن القضائي في أحيان أخرى. وأيضا أمام عدم تضمن المادة (09) من القانون العضوي رقم 01/98 بصفة صريحة لهذا النوع من الهيئات.

كما تهدف هذه الدراسة إلى تبيان مدى تمتع المتعاملين الاقتصاديين بضمانات قضائية تكفل حقوقهم وتضمن مصالحهم المشروعة من سوء استعمال السلطة المخولة لها قانوناً، وكذلك إبراز الإجراءات التي ينبغي إتباعها عند محاولة أي متعامل اقتصادي مخاصمة القرارات الصادرة عن هذه السلطات سواء كانت قرارات تنظيمية أو فردية.

أهمية الموضوع:

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

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

كما تكمن أهمية الموضوع في أنه ساهم في بعث حركة واسعة وشاملة في أكبر البلدان ديموقراطية في العالم، والتي تميل إلى الخروج من سياسة المركزية واللامركزية إلى أنماط جديدة من توزيع المهام، خاصة في المجالات الحساسة كمجال ممارسة الحريات العامة والمجال الاقتصادي، كما يعتبر موضوع النظام القانوني للسلطات الإدارية المستقلة موضوع الساعة نظراً لأهمية وحدائة مركزه وارتباطه الوثيق بالسلطة التنفيذية، وما يزيد من أهمية البحث في هذا المجال، أن الدراسة امتدت إلى بعض التشريعات المقارنة والمتشابهة مع

التشريع الجزائري وهذا من أجل وضع التشريع والقضاء والفقهاء الجزائريين على المحك، قصد
مسايرة التطور السائد في العالم.

الإشكالية:

فإن الإشكالية التي تتمحور عليها الدراسة هي كالتالي:

في ماذا تتمثل الرقابة القضائية على أعمال سلطات الضبط؟

المنهج المتبع:

طبيعة الدراسة الحالية ستفرض التنوع في مناهج البحث، وذلك حسب مقتضيات
النتائج المراد الوصول إليها في كل موضع من المواضع الواردة في هذه الدراسة، حيث سيتم
توظيف المنهج التاريخي، والمنهج الوصفي، والمنهج المقارن، والمنهج التحليلي.

إن ندرة المراجع الخاصة وكذا حداثة الموضوع، فرضت علينا إتباع المنهجين الوصفي
والتحليلي اللذان يستندان في المقام الأول على دراسة النصوص القانونية المتعلقة بمجال
البحث والتعليق عليها مع الاستعانة أحيانا بالمنهج التاريخي والمقارن وذلك بإرجاع الأمور
إلى أصولها قصد فهم موضوع البحث وكشف الأسباب والأهداف الكامنة وراء وجود
السلطات المستقلة.

هيكل الدراسة:

سنقوم بالإجابة على الإشكالية المطروحة من خلال تقسيم البحث إلى فصلين؛ حيث
تخصص الفصل الأول للنظام القانوني للسلطات الإدارية المستقلة بحيث يتعرض المبحث
الأول منها إلى السلطات الإدارية المستقلة، مفهومها وطبيعتها من خلال تحديد تعريف هذه
السلطات في المطلب الأول، ثم الطبيعة القانونية للسلطات الإدارية المستقلة وصلحاياتها
في المطلب الثاني، وسيتابع المبحث الثاني دراسة السلطات الإدارية المستقلة وخصائص
الاستقلالية.

أما الفصل الثاني، فسيتابع مسألة الرقابة القضائية على هذه السلطات من خلال التطرق إلى رقابة القاضي الإداري على السلطات الإدارية المستقلة في المبحث الأول من خلال البحث في القاضي الإداري وانعقاد الاختصاص لرقابة السلطات الإدارية المستقلة في المطلب الأول، ثم معرفة نطاق رقابة القاضي الإداري لهذه السلطات في المطلب الثاني.

أما المبحث الثاني فخصص للرقابة العادية للقاضي الإداري على السلطات الإدارية المستقلة من خلال التطرق لمدى اختصاص القاضي العادي في الرقابة بالنسبة للمطلب الأول، وحدود سلطته في هذه الرقابة بالنسبة للمطلب الثاني.

الفصل الأول:

النظام القانوني للسلطات الإدارية المستقلة

في التشريع الجزائري

تمهيد:

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

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

هذه السلطات حولها المشرع الجزائري اختصاصات رقابية وتنظيمية واسعة وجعلها خارج التدرج الهرمي، فلا تخضع لأية رقابة رئاسية كانت أو وصائية¹، كما أنه لم يخضعها لنظام قانوني موحد، فتشكيلة هذه السلطات وطريقة تعيين أعضائها وكذا الوسائل التي تضمن استقلاليتها، وحتى الأسلوب المستعمل لإنشائها يختلف من هيئة لأخرى.

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

¹ قوراري مجدوب، سلطات الضبط في المجال الاقتصادي، المرجع السابق، ص 10.

المبحث الأول: السلطات الإدارية المستقلة، مفهومها وطبيعتها:

السلطات الإدارية المستقلة هي لجان تتمتع باستقلالية معينة من أجل تنظيم قطاعات حساسة من الحياة الاقتصادية والاجتماعية مثل سوق الأوراق المالية أو تكنولوجيا المعلومات أو العلاقة بين الإدارة والتنظيم. وتعتبر رؤية متميزة لدور الدولة الجديد في المجال الاقتصادي. سنحاول دراسة مفهوم السلطات الإدارية المستقلة من خلال محاولة اعطاء تعريف للسلطات الإدارية المستقلة في المطلب الأول، ودراسة الطبيعة القانونية لهذه السلطات في المطلب الثاني.

المطلب الأول: تعريف السلطات الإدارية المستقلة:

إنّ تعدد الكلمات للدلالة على هذا النوع من الهيئات: لجنة، وكالة، جمعية، مجلس، مركز اختلاف تشكيلاتها وتعدد مجالات تدخلها وعدم توحيد طبيعتها القانونية يجعل من الصعب وضع تعريف جامع ومانع لها، ورغم أهمية السلطات الإدارية المستقلة إلا ان المشرعين لم يضعوا تعريفا لها فاتحين بذلك المجال للفقهاء واجتهاداتهم نذكر البعض منها¹:

▪ عرفها الفقيه هوريو على أنها "سلطات اداري تشبه المحاكم من دون ان تكون لها صفة قضائية وأنها سلطات إدارية تتمتع بنوع من الاستقلالية ولها سلطة القرار لكنها ليست بسلطات ادارية مستقلة تماما عن الدولة لأنها جزء من الإدارة وتخضع بالتالي لمبدأ السلطة التسلسلية بحيث تكون تابعة لوزارة معينة بالذات".

▪ كما عرفها الفقيهان GAUDET ET CHAPUS على أنها: "كيان لا يتمتع بالشخصية المعنوية وله قدرة على اتخاذ قرارات نافذة رغم عدم خضوعه للرقابة التسلسلية أو الوصائية".

¹ عراب مريم، السلطة الإدارية المستقلة ذات الاختصاص القضائي، مذكرة نهاية الدراسة لنيل شهادة الماستر، تخصص القانون الإداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الحميد بن باديس، مستغانم، 2021.

■ كما عرفها الفقيه MAITRE : على أنها "وسيلة لممارسة السلطة التنفيذية من خلال هيئة عامة مستقلة عن السلطتين السياسية والاقتصادية".

■ كما عرفها مجلس الدولة الفرنسي على أنها منشآت إدارية تتصرف باسم الدولة وتتمتع بسلطة حقيقية دون ان تخضع بذلك إلى سلطة الحكومة.

نظرا لحدثة هذا المفهوم في كل من فرنسا والجزائر لا يوجد تعريف قانوني للسلطات الإدارية المستقلة وهذا ما دفع بالباحثين آلة تفكيك المصطلحات المشكلة لتسميتها ودراسة كل واحد على حدى وهذا خلال الفرع.

الفرع الأول: السلطات الإدارية المستقلة في القوانين المقارنة:

إن أول ظهور للسلطات الإدارية المستقلة كان في القانون المقارن سواء كان ذلك في الولايات المتحدة الأمريكية أو في بريطانيا، إلا أنه تطور في فرنسا، وظهوره في الجزائر لم يأتي إلا عن طريق القانون المقارن انتهاجا بالتجربة الفرنسية.

أولاً: السلطات الإدارية المستقلة في الو.م.أ:

كان أول ظهور لهذه السلطات في الولايات المتحدة الامريكية عام 1889 عن طريق انشاء أول سلطة (لجنة) مستقلة من قبل الكونغرس الأمريكي، وهي اللجنة التجارية بين الولايات، وكانت هذه اللجنة تتبع وزارة الداخلية منذ انشائها عام 1887 إلا انه تم فصلها عنها عام سلطة 1889 لتصبح مستقلة بعدها قام الكونغرس الأمريكي بإنشاء العديد ان المكاتب والسلطات المستقلة كذلك بالوكالات المستقلة¹.

وقد شملت اختصاصات هذه السلطات أو الوكالات شتى الميادين نذكر منها اللجنة الفدرالية للتجارة والتي كلفت أساس لمحاربة الكارتلات الاقتصادية والمعاملات الاقتصادية غير المشروعة، بالإضافة إلى كلا من لجنة الأمن والصراف والتي يتمثل دورها في مراقبة

¹ حنفي عبد الله، السلطات الإدارية المستقلة، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2000، ص 37.

السوق المالي والبورصة، واللجنة الفيدرالية للاتصالات، واللجنة الفيدرالية للطاقة وكذلك وكالة حماية البيئة ولجنة ضبط الطاقة النووية.

يلاحظ ان هذه الهيئات جاءت تحت تسميات مختلفة (لحان، وكالات) أوجدتها مبررات سياسية واقتصادية، فالمبررات السياسية كانت محاولة لتطبيق الحياد السياسي للإدارة ترقية اختصاصاتها المهنية وضمان استقرارها، لذلك حاول الكونغرس عزل هذه السلطات عن تأثيرات السلطة التنفيذية.

أما المبررات الاقتصادية فكانت ترجع اساسا إلى قواعد التصور الامريكي لتدخل الدولة والذي ويجب ان يبرر حسب الظروف الخاصة بطريقة تتوافق مع منطق النظام الليبرالي، أي ان هذه السلطات وظيفتها ازالة ومنع الضبط الذاتي للسوق، دون ان يتعداه إلى وظيفة تسييرية أو تحويلة للنظام الاقتصادي.

غير أن التنظيم المفرط للسوق من قبل هذه السلطات ادى إلى انتقادات واسعة حيث وصفت بأنها مصدر للبيروقراطية ومعيقة للسوق ما أدى إلى اصلاحات عديدة مسّت هذه السلطات باختفاء بعضها وظهور سلطات جديدة¹.

ثانيا: السلطات الإدارية المستقلة في بريطانيا:

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

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

فالتعبير البريطاني لهذه السلطات (منظمات غير حكومية) يوضح أن هذه المنظمات غير حكومية، انها مستقلة عنها وشبه مستقلة مراعيًا ما قد يقيد بعضًا من هذه المنظمات من قيود قد تقلل من أي استقلاليتها¹.

ولقد كان لظهور هذه السلطات في بريطانيا عدة مبررات اختلفت باختلاف غالبية اللجوء اليها والتي يمكن ان تحصرها في رغبة السلطة التنفيذية في تقليص حجم المرافق العمومية نتيجة عدم رضا الافراد عن السلطات التنفيذية، فجاءت هذه السلطات كمحاولة من قبل السلطة لإعادة هذه الثقة، بالإضافة إلى مبررات أخرى².

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

- اعتماد النموذج الأمريكي على طابع الجماعية عكس النموذج البريطاني الذي تميز بالطابع الفردي للضابط البريطاني.
- استقلالية تامة للضابط البريطاني اتجاه السلطة التنفيذية عكس السلطات الإدارية المستقلة في أمريكا والتي تكون تابعة وظيفيا للكونغرس، بالإضافة إلى تمتع اللجان في بريطانيا بصلاحيات وواسعة على غرار اللجان في أمريكا.

ثالثا: السلطات الإدارية المستقلة في فرنسا:

¹ حدري سمير، السلطات الإدارية المستقلة الفاصلة في المواد الاقتصادية والمالية، مذكرة ماجستير كلية الحقوق جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2005، ص 6.

² يمكن ايجازها في مبررين:

- رغبة حكومة السيدة تانتشر في تقليص حجم السلطات المحلية عن طريق انشاء هيئات تخضع مباشرة للوزراء وتسهر على ضبط المرافق العامة المحلية.

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

كان أول ظهور لصفة السلطة المستقلة في فرنسا انطلاقا من سنة 1978، حيث انشا
المشعر اللجنة الوطنية للإعلام والحريات (CNIL) والتي كيفت صراحة على أنها سلطة
ادارية الفرنسي مستقلة، حيث انها لا تخضع لا لسلطة رئاسية ولا وصائية¹.

بعد ذلك انشئت العديد من السلطات من قبل المشعر الفرنسي استجابة متطلبات جديدة
خاصة بعد تقلص دور الدولة ومحدودية الهياكل الإدارية التقليدية في الاستجابة لمتطلبات
المجتمع والافراد.

وقد اختلفت بحالات تدخل هذه السلطات، حيث صنفها مجلس الدولة في ثلاثة مجالات:

■ حماية المواطنين عن طريق محاربة البيروقراطية.

■ ضبط اقتصاد السوق.

■ الاعلام والاتصال.

وباختلاف هذه المحالات ظهرت العديد من السلطات الإدارية المستقلة نذكر منها²:

■ وسيط الجمهورية نشأ بموجب القانون 06/73 سنة 1973.³

■ اللجنة المصرفية والتي أنشئت بموجب القانون 46/84 سنة 1984.

■ مجلس المنافسة والذي أنشئ بموجب الأمر رقم 1243/86 لسنة 1986.⁴

■ لجنة ضبط الطاقة والتي أنشأت بموجب القانون 2003/08 لسنة 2003.⁵

■ سلطة الاسواق المالية وانشأت بموجب القانون 2003/706 لسنة 2003 والتي هي

عبارة عن ثلاث سلطات:

¹ حنفي عبد الله، المرجع السابق، ص 25.

² تقرير مجلس الدولة الفرنسي حول السلطات الإدارية المستقلة لسنة 1983.

³ لم يكيف على أنه سلطة ادارية مستقلة إلا بعد سنة 1987.

⁴ ظهرت أول مرة بتسمية لجنة المنافسة ثم حل محلها ما يعرف بمجلس المنافسة.

⁵ كانت تسمى بلجنة ضبط الغاز والتي انشأت سنة 2000.

- لجنة عمليات البورصة: انشئت سنة 1967.

- المجلس التأديبي للتسيير المالي: انشئ سنة 1989.

- مجلس الاسواق المالية: انشئ سنة 1992.

أكد الفقه الفرنسي في العديد من المرات على ان الخاصية الاساسية لهذه السلطات هي الاستقلالية والتي تميزها عن غيرها من السلطات الأخرى، سواء الاستقلالية الوظيفية أو العضوية والتي تسمح بتحقيق أكبر قدر ممكن من العمل في إطار ضبط السوق الاقتصادي والمالي.

الفرع الثاني: السلطات الإدارية المستقلة في الجزائر:

إن التجربة الجزائرية في هذا المجال فنية جدا ولم تعرف تطورا كبيرا مقارنة بالتجارب الأخرى خاصة وان المشرع الجزائري نقل معظمها عن المشرع الفرنسي¹.

كان أول ظهور لهذه السلطات في الجزائر سنة 1990 تزامنا مع موجة الاصلاحات التي جاءت نتيجة الاضطرابات التي عرفت تلك الفترة، والتي بموجبها انتقلت الدولة من النظام الاشتراكي إلى نظام اقتصاد السوق (النظام الرأسمالي).

وعملا بالمبادئ التي أرساها دستور 1989 (حياد الادارة، حرية الصناعة والتجارة...) أنشأ المشرع أول سلطة مستقلة وهي المجلس الأعلى للإعلام²، حيث نصت المادة 59 منه على "يحدث مجلس أعلى للإعلام وهو سلطة ادارية مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي"، فهو بذلك سلطة ادارية ضابطة يتولى مهام كيفية تطبيق حقوق التعبير عن مختلف الآراء، كما أنه يضمن استقلال القطاع العمومي للبث الاذاعي والصوتي والتلفزيوني.

¹ لباد ناصر، السلطات الإدارية المستقلة، مجلة الادارة، العدد الأول 2001، ص 8.

² أنشئ بموجب القانون 90/07 المؤرخ في 03/04/1990 المتعلق بالأعلام، الجريدة الرسمية عدد 14 سنة 1990.

ولكن رغم كل الصلاحيات التي منحت لهذا المجلس إلا أنه لم يصمد طويلا في وجه المشاكل كان يعيشها الاعلام في الجزائر في تلك الفترة، وهو ما ترتب عليه حل المجلس سنة 1993 بموجب المرسوم الرئاسي 252/93.¹

بعد حل المجلس الاعلى للاعلام قام المشرع بإنشاء العديد من الهيئات الإدارية المستقلة وهي:

1. مجلس النقد والقرض: انشئ بموجب القانون 90/210، والذي كان يقوم بوظيفة ادارة البنك المركزي، بالإضافة إلى السلطة النقدية دون الإدارية التي حولت لمجلس ادارة البنك المركزي.

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

2. اللجنة المصرفية: انشئت بموجب القانون 10/90² لتتولى مهام الرقابة والتأديب، إذ تراقب مدى احترام البنوك والمؤسسات المالية للأحكام التشريعية والتنظيمية المطبقة من جهة، وقواعد حسن سير المهنة من جهة اخرى، بالإضافة إلى مهام اخرى عند الاقتضاء كمتابعة المخالفات المرتكبة من قبل اشخاص غير مرخص لهم القيام بأعمال البنوك والمؤسسات المالية وتوقيع العقوبات التأديبية عليهم.

¹ المرسوم الرئاسي رقم 252/93 المؤرخ في أكتوبر 1993 المتعلق بحل المجلس الاعلى للاعلام، الجريدة الرسمية عدد 69 سنة 1993.

² القانون 10/90 المؤرخ في 14/04/1990 المتعلق بالقرض والنقد، الجريدة الرسمية، عدد 16، سنة 1990 المعدل والمتمم بالأمر 01/01 المؤرخ في 27/02/2001، الجريدة الرسمية، عدد 14، سنة 2001 والأمر 11/03 المؤرخ في 26/08/2003 الجريدة الرسمية عدد 52 لسنة 2003.

3. المرصد الوطني لحقوق الانسان: أنشأ بمقتضى المرسوم الرئاسي 92-77¹، حيث نصت المادة 4 منه "على أن المرصد مؤسسة مستقلة تتمتع بالاستقلال المالي والإداري".
4. لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة: انشئت بموجب المرسوم التشريعي 10/93²، والتي تراقب وتنظم العمليات المالية التي تقوم بها البورصة.
- إلا ان المشرع وانطلاقا من المرسوم التشريعي 10/93 لم يحدد الطبيعة القانونية لهذه السلطة إلا بعد تعديله بموجب القانون 03/04 حيث كَيفها على أنها سلطة ضبط مستقلة لتنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي³.
5. مجلس المنافسة: أنشئ بموجب الأمر 06/95⁴ والذي يسهر على احترام قواعد المنافسة محاربة كل الاشكال والافعال التي من شأنها المساس بالمنافسة الشرعية.
- غير ان المشرع لم يحدد الطبيعة القانونية إلا انطلاقا من الأمر 03/03، حيث كَيف على أنه سلطة ادارية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، وهذا ما أكده القانون 08/12 المعدل والمتمم للأمر 03/03.
6. وسيط الجمهورية: أنشأ بموجب المرسوم الرئاسي 96-113⁵، حيث نص صراحة على أنه هيئة ادارية مستقلة.

¹ المرسوم الرئاسي 92-77 المؤرخ في 22-02-1992 المتعلق بإنشاء المرصد الوطني لحقوق الانسان، الجريدة الرسمية عدد 15.

² المرسوم التشريعي 10/93 المؤرخ في 23/03/1993 المتعلق ببورصة القيم المنقولة، الجريدة الرسمية، عدد 34 لسنة 1993 المعدل والمتمم بالقانون 03/04 المؤرخ في 17/02/2003، الجريدة الرسمية عدد 11 سنة 2003، المعدل والمتمم بالقانون 08/12 المؤرخ في 25/07/2008 الجريدة الرسمية عدد 36 لسنة 2008.

³ للاطلاع أكثر حول لجنة مراقبة وتنظيم البورصة: زوار حفيظة، لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة كسلطة ادارية مستقلة، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، بن عكنون، الجزائر، 2003/2004.

⁴ الأمر 06/95 المؤرخ في 25/1/1995 المتعلق بالمنافسة، الجريدة الرسمية عدد 9 لسنة 1995 المعدل والمتمم بموجب الأمر 03/03 المؤرخ في 19/07/2003 الجريدة الرسمية عدد 42 لسنة 2003، والمعدل والمتمم بالقانون 12/08 المؤرخ في 25/07/2008 الجريدة الرسمية عدد 36 لسنة 2008

⁵ المرسوم الرئاسي 96-113 المؤرخ في 13-03-1996 المتعلق بإنشاء وسيط الجمهورية، الجريدة الرسمية عدد 20.

7. لجنة اصلاح هياكل الدولة: انشأت بمقتضى المرسوم الرئاسي 2000-372¹ والذي نص صراحة على أن هذه اللجنة هي هيئة ادارية مستقلة.
8. سلطة ضبط البريد والمواصلات: أنشئت بموجب القانون 2000/03² والتي اسند لها مهام ضبط سوق البريد والمواصلات وذلك عن طريق اصدار قرارات فردية، كما تتمتع بسلطة المراقبة وتوقيع العقوبات.
9. هيئة الضبط في المجال المنجمي: وتتمثل في الوكالة الوطنية للممتلكات المنجمية والوكالة الوطنية للجيولوجيا والرقابة المنجمية، اللتين أنشئتتا بموجب القانون 2001/10³، واللتان تسهران على تسيير المنشآت الجيولوجية والممتلكات المنجمية ومراقبة المناجم.
10. لجنة ضبط الكهرباء والغاز: أنشئت بموجب القانون 2002/01⁴ والتي تسهر على السير التنافسي لسوق الكهرباء والغاز، كما تقوم بمهام استشارية وتسهر على احترام القوانين والتنظيمات المعمول بها ورقابتها.
11. سلطة ضبط النقل: انشئت بموجب القانون 2002/11⁵ وهي سلطة تسهر على احترام سوق النقل، والملاحظ أن هذا القانون لم يحدد صلاحياتها بل احوالها إلى التنظيم، كما يعاب عليها أنها لم تصدر بموجب تشريع خاص بها، إنما نص عليها ضمن قانون المالية لسنة 2003.

¹ المرسوم الرئاسي 2000-372 المؤرخ في 13-06-2000 المتعلق بلجنة اصلاح هياكل الدولة ومهامها، جريدة الرسمية، عدد 71.

² القانون 2000/03 المؤرخ في 5/8/2000 المتعلق بالقواعد العامة للبريد والمواصلات السلكية واللاسلكية، الجريدة الرسمية عدد 48 لسنة 2000.

³ القانون 2001/10 المؤرخ في 3/1/2001 المتعلق بالمناجم، الجريدة الرسمية عدد 35 لسنة 2001.

⁴ القانون 2002/01 المؤرخ في 5/2/2002 المتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز عبر القنوات، الجريدة الرسمية عدد 8 لسنة 2002.

⁵ القانون 2002/11 المؤرخ في 24/12/2002 المتضمن قانون المالية لسنة 2003، الجريدة الرسمية عدد 86 لسنة 2001.

12. سلطة ضبط المياه: أنشئت بموجب القانون 12/05¹ والتي تقوم بضبط المصالح العامة للمياه، إلا أنه تم إحالة تحديد صلاحياتها وقواعد عملها وسيرها وتنظيمها على التنظيم.
13. سلطة ضبط سوق التبغ والمواد التبغية: أنشئت بموجب المرسوم التنفيذي 04/331 المتعلق بتنظيم سوق التبغ من إنتاج وتوزيع واستيراد، إلا أننا لا يمكن اعتبارها سلطة إدارية مستقلة لأنها سلطة تابعة لوزارة المالية، كما أن المديرية العامة للضرائب هي التي تمارس صلاحيات هذه السلطة إلى غاية تنصيبها الفعلي.²
14. الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد: أنشئت بموجب القانون 01/06³ والتي تتصدى للفساد بكل أنواعه، وقد أنشئت بعد مصادقة الجزائر بتحفظ على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد بموجب المرسوم الرئاسي 128/04⁴.
15. لجنة الإشراف على التأمين: أنشئت بموجب القانون 04/06 المعدل والمتمم للأمر 07/95 المتعلق بالتأمين⁵، إلا أن المشرع اعتبرها هيئة إدارية تتبع وزارة المالية، وبالتالي لا يمكن اعتبارها سلطة إدارية مستقلة.
16. سلطة مكلفة بالطيران المدني: أنشئت سنة 1998 دون تحديد لطبيعتها القانونية، وهو ما تداركه المشرع في تعديل 2003⁶ بتحويل اختصاصها إلى الوزير المكلف بالطيران المدني.

¹ القانون 12/05 المؤرخ في 04/08/2005 المتعلق بالمياه، الجريدة الرسمية، عدد 60 لسنة 2005.

² راجع المادة 44 من المرسوم التنفيذي 331/04 المؤرخ في 18/10/2004 المتضمن صنع المواد التبغية واستيرادها وتوزيعها، ج ر 66 لسنة 2004.

³ القانون 01/06 المؤرخ في 20/12/2006 المتعلق بالوقاية من الفساد، الجريدة الرسمية، عدد 14 لسنة 2006.

⁴ المرسوم الرئاسي 128/04 المؤرخ في 19/04/2004 المتضمن المصادقة بتحفظ على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، الجريدة الرسمية، عدد 26 لسنة 2004.

⁵ الأمر 07/95 المؤرخ في 07 / 25 / 1995 المتعلق بالتأمين، الجريدة الرسمية، عدد 13 لسنة 1995 المعدل والمتسم بالقانون 06/04 المؤرخ في 12/03/2006 - جريدة الرسمية عدد 15 لسنة 2006.

⁶ القانون 06/98 المؤرخ في 27/10/1998 المتعلق بالطيران المدني، الجريدة الرسمية، عدد 48 لسنة 1998، المعدل والمتمم بالأمر 03/10 المؤرخ في 13/08/2003 - الجريدة الرسمية عدد 48 لسنة 2003.

17. في مجال الاعلام: صدر القانون العضوي 05/12 المؤرخ في 12 يناير 2012 المتعلق بالاعلام، حيث نصت المادة الأولى منه على أنه "يهدف هذا القانون العضوي إلى تحديد المبادئ والقواعد تحكم ممارسة الحق في الاعلام وحرية الصحافة"، وتحقيقا لذلك انشئت كل من:

■ سلطة ضبط الصحافة المكتوبة: وهي سلطة مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي¹.

■ سلطة ضبط السمعي البصري: وهي سلطة مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي².

وتجدر الاشارة انه ومن خلال محاولتنا حصر السلطات الإدارية المستقلة في الجزائر لاحظنا أن معظم أو كل هذه السلطات تنحصر اختصاصاتها في المجال الاقتصادي فقط، وبالتالي فان المشرع أغفل المجالات الأخرى، خاصة فيما يتعلق بالحقوق والحريات والرأي والملكية الفكرية وغيرها.

المطلب الثاني: الطبيعة القانونية للسلطات الإدارية المستقلة وصلاحياتها:

إنّ اختلاف الآراء الفقهية حول الطبيعة القانونية للسلطات الإدارية المستقلة وتنوع التكييف القانوني لها أدى إلى انعدام نظرة موحدة لنظامها القانوني، حيث أن التكييف الذي جاء به المشرع الجزائري في القوانين المختلفة المنشئة للسلطات الإدارية المستقلة يشوبه تردد في تحديد الطبيعة القانونية لهذه السلطات، إذ تجده قد سماها بعدة تسميات (سلطات، لجان، هيئات، مجلس).

إن تحديد الطبيعة القانونية لهذه السلطات تقتضي التعرف على العناصر المكونة لهذه السلطات من خلال النقاط التالية:

¹ المادة 40 من القانون العضوي 12/05 المؤرخ في 12/01/2012 المتعلق بالاعلام، ج ر عدد 2 لسنة 2012.

² المادة 64 من القانون العضوي 12/05 سابق الذكر وتجدر الاشارة إلى أنه لم يتم تجسيد هذه الهيئات بعد.

الفرع الأول: السلطة:

تعتبر الهيئات الإدارية المستقلة بمثابة سلطات، فهي ليست مجرد هيئات استشارية لأنها تتمتع بسلطة اصدار القرارات والتي كانت في الاصل من اختصاصات السلطة التنفيذية، أي إن انشاء هذه الهيئات أو السلطات هو بمثابة تحويل أو نزع بعض الاختصاصات التي تعود أصلا إلى السلطة التنفيذية لفائدة هذه السلطات الجديدة في مجال ضبط السوق¹.

أما فيما يخص وظائفها فهي لا تقوم بالتسيير، وإنما تقوم على ضبط وتأطير ومراقبة نشاط معين في المجال الاقتصادي والمالي، قصد تحقيق توازن معين يضمن مقدارا معيننا المنافسة².

بالرجوع إلى دستور 1996 تجده قسم السلطات إلى ثلاث، تنفيذية وقضائية وتشريعية، وبما ان السلطات الإدارية المستقلة سلطات جديدة فما هو موقعها من هذه السلطات؟

قدم الفقه الفرنسي عدة حلول لإدخال السلطات الإدارية المستقلة في النظام السياسي الإداري من أجل أن لا تبقى هذه السلطات بعيدا عن الرقابة، لذلك حاول البعض التأسيس لفكرة السلطة الرابعة، عكس البعض الذي اعتمد على فكرة التمثيل الاجتماعي، والبعض الآخر الذي أدمج هذه السلطات في السلطة التنفيذية دون التبعية السياسية.

1. فكرة السلطة الرابعة: انطلاقا من قرار RETAIL الصادر في 10 جويلية 1985³

أكد مجلس الدولة الفرنسي الطابع الإداري لوسيط الجمهورية، غير أن هذا القرار كان

¹ ZOUAIMIA Rachid, LES AUTORITES ADMINSTRATIVES INDEPENDANTES ET REGULATION ECONOMIQUES EN ALGERIE, EDITION HOUMA, ALGER ; 2005.p 19.

² حدري سمير، المرجع السابق، ص 25.

³ J.M AUBY RDP, 1981 notes de jurisprudence ; p1687.

محل نقد باعتبار ان هذه الهيئة لا تنتمي لا للسلطة التشريعية ولا للسلطة التنفيذية ولا للقضائية.

إنّ تكيف هذه الهيئات بالإدارية لعدم امكانية إلحاقها بإحدى السلطات الثلاث لم يكن ناتجا عن تفكير قانوني، وإنما عن طريق الخطأ، باعتبار أهذه الهيئات لا يمكن أن تكون إلا إدارية لهذا المسعى أدى إلى قراءة سيئة لمبدأ الفصل بين السلطات، حيث أكد البعض أن مبدأ الفصل بين السلطات لا يعني بالضرورة ثلاث سلطات فقط¹.

فالدستور لا يضع مبدأ مقيدا، فالمبدأ ليس ثلاث سلطات، وإنما هو الفصل بين السلطات، فالإعلان العالمي لحقوق الانسان والمواطن في المادة 16 منه نص على هذا المبدأ دون سواه، وقرارات المجلس الدستوري الجزائري وآراؤه تتدرج ضمن هذا السياق².

فلا يمكن الحديث عن مبدأ ثلاث سلطات، حيث أنه توجد سلطات أو هيئات منصوص عليها في الدستور دون ان نجد لها مكانا في السلطات الثلاث مثل المجلس الاعلى للقضاء والمجلس الدستوري. ان القول بأن السلطات الإدارية المستقلة تعد سلطة رابعة يؤدي بنا إلى البحث عن النص الدستوري المنشئ لهذه السلطات، وقد ثار النقاش في فرنسا حول انشاء المجلس الاعلى للصوتيات والمرئيات C SA الذي كان مقررا انشاؤه بنص دستوري على غرار باقي الهيئات الأخرى المنصوص عليها دستوريا.

إن فكرة السلطة الرابعة لا تشكل أي تعارض بينها وبين الدستور، وهذا ما ذهب إليه الأستاذ G. TIMSIT حيث انه يؤيد فكرة حداثة واصالة هذه السلطات الإدارية المستقلة،

¹ C- TEITGEN- COLIY ,les instances de regulation et la constitution, RDP N 01, 1990,P221.

² نظرا لأن مبدأ الفصل ما بين السلطات يحتم أن تمارس كل سلطة صلاحياتها في الميدان الذي اوكلها لها الدستور، ونظرا لأنه يجب ان تلتزم حدود اختصاصها لتضمن التوازن التأسيسي المقام - قرار رقم 2 ق م د 89 المؤرخ في 29 أوت 1989 المتعلق بالقانون الأساسي للقالب المنشور في أحكام الفقه الدستوري الجزائري (1) 1997 صفحة 21، ويعترف مجلس الدولة الجزائري بمبدأ الفصل بين السلطات (حيث لا يمكن للسلطة القضائية أن تتدخل في اعمال السلطة التنفيذية)، انظر ملف رقم 005814 مجلة مجلس الدولة العدد 04 لسنة 2003 ص 128.

وينتقد الرأي الذي يدرج هذه السلطات في النظام التقليدي للدولة بإلحاقها بالسلطة التنفيذية، الأمر الذي يؤدي إلى فقدانها لخصوصيتها، بل حتى أنه ذهب إلى أبعد من ذلك حيث طالب بضرورة ظهور منطوق جديد غير مزدوج يؤدي بالضرورة إلى الاختيار بين منطوق الدولة والبلادولة، وبين منطوق القانون واللاقانون¹.

تعرضت فكرة السلطة الرابعة للعديد من الانتقادات أهمها أنها تعتمد على الزامية وجود نص دستوري يسمح بإنشاء هذه السلطات، فالدستور لا يوجد فيه أي نص يمنع إنشاء هذه السلطات، ولكن المهم هو كيف يمكن أن نضع سلطات جديدة دون أن تمس السلطات الموجودة أصلاً، أي دون أن تتدخل في اختصاصات السلطات الأخرى.

2. مشروعية الحكماء: حاول البعض تبرير تكريس السلطات الإدارية المستقلة عن طريق تمنعها بمشروعية الحكماء بالنظر إلى تشكيلها، أين تكون مركز النقاشات والمواجهات تو بعدها يكون إجماع الآراء، هذا من جهة ومن جهة أخرى بالنظر إلى طريقة تدخلها المرن.

إن هذه الفكرة قريبة جداً من فكرة توازن السلطات على المفهوم الذي أتى به الدستور الإنجليزي، أي السلطة بلبين القوى الاجتماعية التي تمثل المجتمع وذلك لتقادي التعسف، فحسب الاستاذة TEITGEN - COLLY فإن هذه الفكرة إذا كانت حاضرة في تأسيس هذه الهيئات الضبطية المستقلة تكون كافية لإيجاد توازن آخر غير الذي بينه مونتسكيو، كون أن هذه الهيئات لا تمارس السلطة التشريعية تلكم رغم هذا فإن فكرة السلطات الإدارية المستقلة لقيت نفس المشكل في إنجلترا، أي مبدأ رقابة البرلمان على أعمال السلطة التنفيذية، فاستقلالية هذه السلطات يقلل من المسؤولية الوزارية ويؤدي إلى تخوف البرلمانين².

¹ G.TIMSIT. SYNTHÈSE- C.A.COLLIARD ,dirss ,LES A.A.I PLUF, PARIS ,P315.

² عيساوي عز الدين، السلطات القمعية للهيئات الإدارية المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق جامعة مولود معمري، تيزي وزو 2005، ص 152.

3. سلطات إدارية مستقلة تابعة للسلطة التنفيذية إداريا لا سياسيا: الحل في الولايات المتحدة الأمريكية جاء بقبول فكرة الرقابة السياسية على هذه السلطات من قبل الكونغرس الأمريكي عن طريق تعيين أعضاء فيها، كما تحدد ميزانيتها وإمكانية تعديل بعض القرارات التنظيمية التي يعتبرها غير ومشروعة عن طريق التنظيم.

في نفس النهج جاء قرار المجلس الدستوري الفرنسي في 18/09/1986 في قضية اللجنة الوطنية للاتصالات والحريات، حيث أكد استقلالية هذه السلطة ثم خضوعها للرقابة القضائية، وعلى مسؤولية الحكومة أمام البرلمان على نشاطات إدارات الدولة، فالمجلس الدستوري أدخل هذه السلطات في الجهاز السياسي الإداري¹.

فالسُّلطات الإدارية المستقلة تمثل الدولة بوصفها شخصا معنويا من القانون العام وليس بوصفها سلطة سياسية، أي الدولة بالمفهوم الإداري لا بالمفهوم الدستوري والدولي، فهناك تفكك في وظائف الدولة، فالمهام السياسية المحضة منحت للسلطة التنفيذية في حين أن السلطات الإدارية المستقلة تمثل الدولة منزوعا عنها السياسية، وهذا الأمر يستدعي إزاحة السلطة الرئاسية والوصاية الإدارية، فهناك إعادة توزيع للاختصاص بين السلطة السياسية والإدارة، فإذا كانت السلطة التنفيذية سلطة أمرأة اتجاه الإدارة التقليدية فهي منسقة في حالة السلطات الإدارية المستقلة².

أما الاستاذ J. CHEVALLIER فقد أدرج هذه السلطات ضمن حركة عامة وعميقة وجذرية تشهدها الإدارة، فالسلطات الإدارية المستقلة تركز تحول مزدوج من جهة بظهور شكل جديد لتدخل الدولة بواسطة الضبط، ومن جهة أخرى تحول في المبادئ التي تحكم التنظيم الإداري³.

¹ C. CONST n 86 -217 .18 / 09 / 1986.

² C- TEITGEN- COLIY, OP.CIT ,P41.

³ J. CHEVALLIER, REGULATION ET POLYCENTRISME DANS L'ADMINISTRATION FRANCAISE ,REVUE ADMINISTRATIVE ,1998 ,N1998.

وهذا ما نستكشفه من قراري مجلس الدولة الفرنسي في هذا الصدد والمؤرخين في 17 / 1987 / 01 والآخر 17/12/1987 فيما يتعلق بطبيعة هذه السلطات بقوله انه لا يمكن ان تكون إلا سلطة تنظيمية تنفيذية وليست مستقلة، وهذه السلطة لا بد أن تمارس في ظل احترام القانون، ولا يمكن أن تتعلق إلا بتدابير ذات أهمية محدودة سواء بالنسبة لمجال تطبيقها أو بالنسبة لمحتواها، ولا يمكن ان تؤثر بأي شكل من الاشكال على مبدأ الفصل بين السلطات.

أما بالرجوع إلى المشرع الجزائري وانطلاقا من دستوري 1989 و1996 بعد أن تأثيرات المنشئة للسلطات الإدارية المستقلة تعود أساسا إلى المادتين 115 من دستور 1989 بالنسبة للسلطات المنشئة في ظله، والمادة 122 من دستور 1996 بالنسبة للسلطات المنشئة بعد من دستور النصوص 1996.

وهنا يرى الاستاذ خلوفي رشيد أن المادة 115 من دستور 1989 تضم 26 معالا محددًا لا تدخل ضمنه هذه السلطات وبالتالي كيف يمكن تبرير انشاء هذه السلطات؟ وفي ظل غياب الاجتهاد الدستوري يرى الاستاذ خلوفي رشيد بإمكانية تبني التصور الفرنسي في هذا الصدد للخروج من الفراغ الدستوري.

أما بالنسبة للمادة 122 من دستور 1996 فيرى بإمكانية قبول هذه المادة للتوسع انطلاقا من فرضية أن المادة جاءت على صيغة الجمع فيما يخص لفظي فئات، مؤسسات والتي يمكن ان تندرج هذه السلطات ضمنها، ولكن بالرجوع إلى القانون 88/01 المؤرخ في 02/01/1988 المتعلق بالقانون الاساسي للمؤسسات العمومية الاقتصادية تجده قد اعطى تحديدا لمفهوم المؤسسات¹.

¹ KHELLOUFI Rachid, les institutions de régulation en droit algerien ,Revue ,IDARA n spéciale, 2004 ,n02 ,p 82.

وبذلك يكون المشرع قد كرس في المادة 122 المفهوم التقليدي الضيق لفظ المؤسسات والذي يتركنا أمام فراغ فيما يخص الاساس الدستوري لإنشاء هذه الهيئات.

أما الاستاذ "زوامية" فقد طرح فكرة دستورية السلطات الإدارية المستقلة من منطلق الاستقلالية، حيث ان استقلالية هذه الهيئات تعفيها من أي رقابة سلمية أو وصائية، غير أنه وبالرجوع إلى المادة 85 من الدستور والتي تنص على ان الوزير الأول يسهر على حسن سير الإدارة العمومية، فاذا كانت السلطات الإدارية المستقلة سلطات ادارية فهي تخضع للسلطة التنفيذية إلا ان استقلاليتها تعفيها من خضوعها للسلطة التنفيذية، وبالتالي التشكيك في الطابع الإداري لهذه السلطات¹.

الفرع الثاني: الطابع الإداري:

إن السلطات الإدارية المستقلة لا تقوم بالإدارة المباشرة للمرفق العام، وانما تقوم بوظيفة خاصة هي السهر على تطبيق القانون بحماية المنافسة ضمن المحال الخاص بها والعاملة في اطاره.

بالرجوع إلى المشرع الفرنسي فانه لا يصنف السلطات الإدارية المستقلة ضمن السلطات الإدارية التقليدية، بل صنفها على انها فئة جديدة ضمن الهيئات الإدارية معتمدا على طبيعة القرارات التي تصدر عنها، وكذا اختصاص القضاء الإداري بالفصل في المنازعات المتعلقة بهذه الهيئات.

وهذا ما أكده مجلس الدولة الفرنسي، حيث أقر بالطابع الإداري لهذه الهيئات وذلك بالاعتماد على معيارين أساسيين هما:

- طرق الطعن في قرارات هذه السلطات؛

¹ ZOUAIMIA Rachid, op.cit, p 20

- السلطات المخولة لها والمعترف بها للسلطات التقليدية¹.

أما المشرع الجزائري فقد أكد على الطابع الإداري لهذه السلطات انطلاقا من النصوص المنشئة لها، ويتعلق الأمر بكل من مجلس المنافسة حيث نصت المادة 23 من الأمر 03/03 المعدل والمتمم بالقانون 12/08 على "تنشأ سلطة إدارية مستقلة تدعى في صلب النص مجلس المنافسة"، ووكالتي الطاقة والمناجم حيث نصت المادة 43 من القانون 10/01 باعتبارهما " ... سلطة إدارية مستقلة ... " ونفس الوصف منح لسلطة ضبط المياه انطلاقا من المادة 62 من القانون 12/05 " ... تنشأ سلطة إدارية مستقلة " غير أنه أحال انشائها على التنظيم².

أما بالنسبة لباقي السلطات فنجد ان المشرع قد منحها تكييفات مختلفة سنحاول تبيانها كالآتي:

➤ **بالنسبة للجنة المصرفية:** وبالرجوع إلى القانون 10 / 90 حده لم يقدم تكييفا واضحا للجنة المصرفية، غير أن مجلس الدولة تدخل في إطار تكييفه لهذه اللجنة على أنها سلطة إدارية مستقلة تنتقي عنها الصفة القضائية.

➤ **بالنسبة للجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة وسلطة ضبط البريد والمواصلات:** نجد المشرع قد كیفهما على أنها سلطة ضبط مستقلة انطلاقا من القانونين 04/03 و03/2000 حيث نصت المادة 20 و10 على التوالي " تنشأ سلطة إدارية مستقلة " .

إن هذا التكييف يضيف نوع من الغموض حول الطبيعة القانونية لهذه الهيئات، لذلك يرى الاستاذ زواجية أن تكييفها على أنها سلطة ضبط مستقلة لا يمثل تكييفا حقيقيا، خاصة ان الضبط يتعلق بوظيفة، لذلك فالطبيعة القانونية لهاتين الهيئتين لا يمكن استخراجهما إلا

¹ حنفي عبد الله، المرجع السابق، ص 66.67.

² المرجع نفسه.

عن طريق المعايير المتبعة من قبل مجلس الدولة الفرنسي في تحديد الطابع الإداري للهيئات الإدارية المستقلة ويتعلق الأمر بـ:

- طرق الطعن في قراراتها (الاختصاص القضائي)؛

- السلطات المحولة لها (طبيعة القرارات التي تصدرها).

➤ أما بالنسبة لمجلس النقد والقرض ولجنة ضبط الكهرباء والغاز: وبالرجوع إلى القانون 90/10 تجده لا يبدي أي تكييف واضح بالنسبة للمجلس، حيث نصت المادة 44 على ان المجلس سلطة نقدية.

هنا نتساءل عن الطابع الإداري لهذا المجلس؟ وهذا ما يرجعنا إلى المعيار المادي لتحديد ذلك، حيث أن صلاحيات هذا المجلس حولت من السلطة التنفيذية، اي ان صلاحياته ادارية، بالإضافة إلى ان قرارات المجلس تكون محل طعن فيها امام القضاء الإداري¹.

➤ أما بالنسبة إلى لجنة ضبط الكهرباء والغاز: فقد تم تكييفها انطلاقاً من المادة 112 من القانون 02/01 على أنها هيئة مستقلة.

وعلى خلاف بطات الضبط الأخرى تنفرد سلطة ضبط المحروقات بتكييفها على أنها سلطة ضبط ذات طابع تجاري، وهذا ما جاءت به المادة 12 من القانون المتعلق بالمحروقات رقم 07/05 المؤرخ في 28/04/2005، اي ان القانون أسقط عنها الطابع الإداري.

الفرع الثالث: الاستقلال:

يعتبر طابع الاستقلالية الذي تتميز به السلطات الإدارية المستقلة من أهم المميزات التي تميزها عن الهيئات الإدارية التقليدية، حيث انها لا تخضع لا لرقابة سلمية ولا وصائية.

¹ المرجع نفسه.

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

وهنا نتساءل عن مدى أهمية هذه الاستقلالية؟ وهل عدم نص المشرع عليها صراحة يعني عدم خضوعها للرقابة السلمية أو الوصائية؟ وهذا ما سنحاول الإجابة عليه في المبحث الثاني.

الفرع الرابع: صلاحيات السلطات الإدارية المستقلة:

السلطات الإدارية المستقلة بمجموعة كبيرة من الصلاحيات والسلطات وذلك نظرا للدور الذي تقوم به والمهام العديدة المنوطة بها والتي كانت في الأصل تقوم بجزء منها السلطة التنفيذية. وقد منح المشرع السلطات الإدارية المستقلة عدة سلطات يمكن أن تحصرها في فئتين هما سلطات ذات طابع اداري وسلطات توقيع عقوبات جزائية.

1. صلاحيات وسلطات ذات طابع اداري: وهي تقريبا نفس الصلاحيات والسلطات التي كانت تقوم بها السلطة التنفيذية لتسيير القطاع الاقتصادي ويمكن جمعها في ثلاث سلطات:

أ. **الصلاحيات التنظيمية:** منح المشرع السلطات الإدارية المستقلة سلطة تنظيم السوق المالي والاقتصادي وذلك عن سلطة اصدار الانظمة التي تتمثل في وضع مجموعة من القواعد التي تهدف إلى تطبيق نصوص تشريعية طريق تنظيمية، وهذا الاختصاص في الأصل يعود إلى السلطة التنفيذية باعتبارها هي التي تسهر على تطبيق وتنفيذ القوانين والتنظيمات¹.

من بين هذه السلطات نذكر:

¹ المواد 85 و125 من دستور 1996 المعدل.

- إصدار الانظمة المصرفية بالنسبة لمجلس النقد والقرض¹.
- التأشيرات والاعتمادات بالنسبة للجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة².
- منح التراخيص في مجال انشاء الشبكات بالنسبة للجنة ضبط الكهرباء والغاز³.
- ب. صلاحيات رقابية:** تتمتع السلطات الإدارية المستقلة بسلطة الرقابة والبحث والتي تعتبر ذات اهمية، حيث تكمل الاختصاص الأول، فأصدار التنظيمات والقرارات يلزمه السهر على مدى تطبيقها وتنفيذها واحترامها، ومن بين السلطات الرقابية نذكر:
- سلطة الاطلاع على الوثائق الرئيسية، أو الحصول على الوثائق التي تراها الهيئة ضرورية لعملها، امكانية ارسال مراقبين للتأكد من مدى التقيد بالقوانين والتنظيمات.
- مراقبة الدخول للسوق والتدخلات التي تحدث فيه.
- وتختلف هذه السلطات باختلاف مجال تدخل كل هيئة وخصوصية كل قطاع.
- ج. صلاحيات استشارية:** بالإضافة إلى سلطة التنظيم والرقابة تمارس السلطات الإدارية المستقلة سلطات استشارية لصالح الهيئات التشريعية والتنفيذية، وهذا عندما يتعلق الأمر بمجال اختصاصها، فنجد مثلا استشارتها في التحضير لمشاريع القوانين التي تخص مجال تخصصها، واستشارتها في التحديد الجديد للتعريفات⁴ واستشارتها في استراتيجيات تطوير الخاصة بكل قطاع.

¹ أنظر الجريدة الرسمية عدد 39 لسنة 1990 فيما يخص التنظيمات التي يصدرها مجلس النقد والقرض والعدد 40 لسنة 1991.

² للاطلاع أكثر راجع المادة 15 من قانون رقم 04/03 المتعلق بلجنة مراقبة وتنظيم عمليات البورصة.

³ المادة 39 والمادة 64 من القانون 03/2000 المتعلق بالكهرباء والغاز.

⁴ المادة 13 الفقرة 2 من القانون 02/2000 المتعلق بالكهرباء والغاز.

وتجدر الإشارة إلى أن هذه الاستشارات بعضها يكون ذو طابع اجباري وذلك عندما يتعلق الأمر بمشاريع القوانين، والبعض الآخر يكون اختياري عندما يتعلق الأمر بإبداء الرأي في أي موضوع آخر¹.

2 **صلاحيات ذات طابع جزائي عقابي:** في الأصل يعود الاختصاص في توقيع العقوبات إلى السلطة القضائية، إلا أن المشرع منح السلطات الإدارية المستقلة بعض هذه الصلاحيات قصد ضبط السوق وذلك بإصدار عقوبات تمس المخالفين لقواعد حسن سير السوق، بالإضافة إلى هدف أساسي وهو إزالة التحريم في هذا المجال، فالعقوبات التي تصدرها هذه السلطات من شأنها أن تقلل من حجم التصرفات غير المشروعة، كما أنها تقلل من مجال تدخل السلطة القضائية، حيث أن المجال الاقتصادي والمالي يلزم الفصل في قضاياه دراية واسعة في هذا المجال، والذي يكون مختلفا نوعا ما عن مجال تخصص القاضي الإداري.

لذلك فضبط القطاع الاقتصادي والمالي يلزمه حلول غير مألوفة في القانون التقليدي، فالهيئات الإدارية المستقلة تتصدى مباشرة لكل خرق لقواعد وتنظيمات القطاع الذي تضبطه وذلك بواسطة توقيع العقوبات قصد إعادة التوازن للسوق، وهنا يظهر دور إزالة التجريم للهيئات الإدارية المستقلة في ضبط قطاعات النشاط الاقتصادي والمالي²، ومن بين هذه السلطات تذكر:

- سلطة الإنذار والتوبيخ³.

- سلطة إلغاء، سحب الاعتماد أو الرخصة¹.

¹ مونية جليل، سلطة الضبط للبريد والمواصلات السلكية واللاسلكية، رسالة ماجستير، كلية الحقوق بن عكنون الجزائر، 2004 / 2003، ص 85.

² عيساوي عز الدين، السلطات القمعية للهيئات الإدارية المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق جامعة مولود معمري، تيزي وزو 2005، ص 13.

³ راجع المواد 153 و154 من قانون 90/10 المتعلق بالنقد والقرض المعدل والمتمم.

- سلطة إصدار عقوبات مالية².

ويلاحظ مما سبق أن مفهوم السلطات الإدارية المستقلة لا يكون إلا من خلال دمج كل العناصر سابقة الذكر، والتي رأينا أنها تختلف من هيئة لأخرى، وبالتالي يصعب علينا إعطاء مفهوم شامل لكافة السلطات الإدارية المستقلة.

المبحث الثاني: السلطات الإدارية المستقلة وخصائص الاستقلالية:

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

المطلب الأول: مفهوم الاستقلالية:

إن مفهوم الاستقلالية بالمعنى القانوني يعني أن هذه السلطات لا تخضع لأي رقابة سلمية أو وصائية، سواء كانت هذه السلطات تتمتع بالشخصية المعنوية ام لا، باعتبار أن الشخصية المعنوية لا تعد بمثابة معيار أو عامل فعال لتحديد أو قياس درجة الاستقلالية³.

الفرع الأول: الاعتراف بالشخصية المعنوية:

اتفق الفقه وخاصة منه الفرنسي على عدم تمتع السلطات الإدارية المستقلة بالشخصية القانونية، فقاموس القانون الإداري الفرنسي يعرف هذه السلطات على أنها هيئات عمومية لا تتمتع بالشخصية المعنوية، أما الاستاذة MARIS - JOSE guédon فتري أن القواعد التي

¹ راجع المواد 156 قانون 10/90 و144 من الأمر 11/03 أو المادة 55 من المرسوم التشريعي 10/93 أو 153 من قانون 03/2000.

² راجع المواد 64 من المرسوم التشريعي 10/93 و151 من القانون 03/2000 والمواد من 56 إلى 62 من القانون 03/03 المتعلق بالمنافسة.

³ Zouaimia Rarachid, op.cit, p25.

ترتب استقلالية هذه السلطات تشكل منطقا هاما في طبيعة هذه السلطات، لان هذه الاستقلالية في حد ذاتها هي تعطي خصوصية وتفيد originalite لهذه السلطات ضمن جهاز الدولة، فسلطتها ومصادقيتها مرهونة بمدى استقلاليتها عن السلطات الاخرى، فهي سلطات غير عادية، اذ ليس لها شرعية ديمقراطية مباشرة ولم تكرسها الدساتير¹.

على ضوء التصور الفرنسي في عدم تمتع السلطات الإدارية المستقلة -باستثناء سلطة الاسواق المالية التي تتمتع بال شخصية المعنوية- فلم يخرج المشرع الجزائري عن هذا النهج بالنسبة للسلطات التي انشئت قبل سنة 2000، ويتعلق الأمر بكل من:

- مجلس النقد والقرض.

- اللجنة المصرفية.

- لجنة تنظيم عمليات البورصة.

- مجلس المنافسة.

أما بعد سنة 2000 فان المشرع الجزائري وبمناسبة انشائه لسلطات جديدة اعترف لها بالشخصية المعنوية، اضافة إلى بعض السلطات المنشئة من قبل بمناسبة تعديل قوانينها، لذلك فقد جات كل القوانين والنصوص المنشئة لهاته السلطات مكرسة للشخصية المعنوية انطلاقا من تعريفها.

وسنحاول تبين ذلك كالاتي:

- بالنسبة لسلطة ضبط البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية نصت المادة 10 على ما

يلي " تنشأ سلطة ضبط مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي".²

¹ GUEDON, J - M , les autorité adminstratives indépendantes LGDJ ,PARIS, 1991 , P49.

² المادة 10 من القانون رقم 2000 -03 المؤرخ في 05/08/2000، السلطة ضبط البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية، الجريدة الرسمية، رقم 48 الصادرة في 06/08/2000.

- بالنسبة لوكالتى الطاقة والمناجم نصت المادة 43 على ان هذه الاجهزة تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي¹.
- بالنسبة لسلطة ضبط الكهرباء والغاز فقد نصت المادة 112 على أن لجنة ضبط الكهرباء والغاز تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي².
- بالنسبة لسلطة ضبط المحروقات فقد نصت المادة 12 على تمتع سلطة ضبط المحروقات بالشخصية المعنوية والاستقلالي المالي.
- بالنسبة للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد تنص المادة 18 على أن الهيئة سلطة ادارية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي.
- أما بالنسبة للسلطات المنشئة قبل سنة 2000 نجد المشرع قد اضىف الشخصية المعنوية على بعض السلطات وذلك في إطار تعديل قوانينها ويتعلق الأمر بكل من:
- **لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة:** على خلاف المادة 20 من المرسوم التشريعي 10/93 نصت المادة 20 من القانون 04/03 المعدل له على انشاء سلطة ضبط تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي.
- مجلس المنافسة، حيث نصت المادة 23 من الأمر 03/03 على عكس المادة 16 من الأمر 06/95 على إضفاء الشخصية المعنوية والاستقلالي المالي على مجلس المنافسة، وهو ما اكده القانون 12/08 المعدل والمتمم للأمر 03/03.
- ويرى الاستاذ زوامية ان اعتراف المشرع الجزائري بالشخصية القانونية لهيئة ما يفهم على أنه يتضمن امتيازين هما¹:

¹ المادة 43 من القانون 01/10 المؤرخ في 03/07/2001، المتعلق بالمناجم، الجريدة الرسمية، رقم 35 الصادرة بتاريخ 04/07/2001.

² المادة 112 من القانون 2002/01 المؤرخ في 05/02/2002 المتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز عن طريق القنوات، الجريدة الرسمية، رقم 08 الصادرة بتاريخ 06/02/2002.

- من الناحية الوظيفية الهيئة تتمتع بنوع من الحرية سواء بالنسبة للتوظيف أو بالنسبة لتخصيص مواردها.

- من جهة اخرى فان منح الشخصية القانونية يجعل من هذه الهيئة مسؤولة عن أعمالها.

إذا كان الاعتراف بالشخصية المعنوية خاصة تفرد بها المشرع الجزائري فما هو يهدف إلى غاية معينة يمكن ان تعكس تصوره الفعلي لهاته السلطات².

الفرع الثاني: تضيق مفهوم الاستقلالية:

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

وهذا ما أكده الاستاد خلوفي قائلاً "أن ادخال عنصر الاعتراف بالشخصية المعنوية لهذه السلطات انطلقاً من سنة 2000 من شأنه ان يعيد مراجعة مفهوم السلطات الإدارية المستقلة في حد ذاته"³. فمن المتفق عليه ان الاستقلالية بمفهوم Indépendance تعني غياب أي رقابة على الهيئة سواء كانت سلمية أو وصائية، وذلك عكس الاستقلالية بمفهوم Autonomie والتي تعني عادة أن الهيئة موضوعة تحت وصاية ما على غرار تكريس هذا المفهوم بالنسبة للهيئات العمومية بمختلفة أنواعها. وعليه يمكن القول أنّ مفهوم الاستقلالية الذي أراد المشرع تكريسه بالنسبة للسلطات الإدارية المستقلة لا يمكن أن يخرج عن مفهوم Autonomie وليس Indépendance وهو ما يعكس طبيعة التصور الجزائري لمفهوم الاستقلالية.

¹ Zouaimia Rarachid, op cit, p27.

² بوجملين وليد، سلطات الضبط الاقتصادي في الجزائر، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق بن عكنون، 2006، ص 59.

³ IKHELLOUFI Rachid ,op.cit, p44.

إن مفهوم الاستقلالية بمفهوم Autonomie يرجعنا إلى نظريات الهيئات العمومية التي تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، لكن هذه الاستقلالية تبقى نسبية فهي محدودة بمفهوم Autonomie ولا يمكن ان تتعداه إلى استقلالية بمفهوم Indépendance خالية من الرقابة الوصائية باعتبار ان الهيئات العمومية تخضع لرقابة وصائية.

وعليه فإذا كان مفهوم الاستقلالية الذي اراد المشرع تكريسه انطلاقا من منح الشخصية المعنوية لهيئات الإدارية المستقلة هو المفهوم التقليدي لهيئات العمومية فان مفهوم السلطات الإدارية المستقلة يفقد معناه خاصة وان أصالة هذه السلطات تكمن في عدم تمتعها بالشخصية المعنوية¹.

وفي الاخير يمكن القول ان المشرع الجزائري وان كان قد انفرد - مقارنة بنظيره الفرنسي - باضفاء الشخصية المعنوية على حل السلطات الإدارية المستقلة، الأمر الذي من شأن أن يضفي نوعا من الاستقلالية على هذه السلطات خصوصا من ناحية الجانب المالي، وكذا مركزها بالنسبة لهيئات المركزية الأخرى، لكنه بالمقابل يؤدي إلى إعادة تكريس تصور السلطات العمومية التقليدية بالنسبة لهذه السلطات خصوصا وان هذا المعيار لا يشكل عنصرا مجددا في استقلالية هذه الهيئات في القانون الفرنسي.

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

¹ للاطلاع أكثر راجع المرسوم الرئاسي 372/2000 المؤرخ في 22/11/2000 المتضمن انشاء هيكل ومهام الدولة ج ر 71، حيث تبنى تقرير لجنة إصلاح هيكل الدولة التصور الفرنسي لمفهوم الاستقلالية.

وهذا ما اشار إليه الاستاذ زوايمية قائلًا " ويبقى ان الاعتراف بالشخصية المعنوية لسلطات الضبط يطرح قضية تشكيفية تتعلق بتكييف مكانة هذه الهيئات بالنسبة لنظرية الأشخاص العمومية، اذ ان القانون الإداري الكلاسيكي عادة ما يدرس الأشخاص المعنوية على انها الدولة والجماعات المحلية والهيئات العمومية.

من هنا تطرح صعوبة تصنيف السلطات الإدارية المستقلة ضمن هذه الفئة، إلا إذا سلمنا بأن الأمر يتعلق بفئة قانونية خاصة لها طبيعة مميزة وتمثل خصائص قانونية خاصة¹.

المطلب الثاني: مظاهر الاستقلالية وحدودها:

تعتبر استقلالية السلطات الإدارية المستقلة احدى أهم الخصائص والميزات التي تتمتع بها هاته السلطات، كونها الصفة البارزة في تمييزها، كما أنها تمثل المحرك الرئيس في اداء هذه السلطات لوظائفها على أحسن وجه، فالاستقلالية تجعل السلطة بعيدة عن اي تبعية لجهة اخرى خاصة السلطة التنفيذية، ولا يمكن ان تقاس هذه الاستقلالية إلا عن طريق مجموعة من المعايير منها ما يتعلق بالجانب العضوي وآخر بالجانب الوظيفي.

وعليه سنخصص الفرع الأول للجانب العضوي من خلال تحليل النصوص المتعلقة بأسلوب التعيين الذي ينصب به أعضاء الهيئة المستقلة عند تشكيلها، هذا من جهة ومن حيث مدة التعيين وطريقة العمل من جهة أخرى.

بينما تخصص الفرع الثاني للجانب الوظيفي حيث نتطرق للجانب المالي والاداري للسلطات الإدارية من جهة، ومن حيث وضعها لنظامها الداخلي من جهة أخرى².

الفرع الاول: المعيار العضوي المستقلة:

¹ IZOUAIMIA Rachid, op.cit, p27.

² نواره حسين، الابعاد القانونية لاستقلالية سلطات الضبط في المجال الاقتصادي والمالي، مداخلة ضمن الملتقى الوطني حول سلطات الضبط المستقلة، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2007 ص 66.

تختلف درجة استقلالية الهيئات الإدارية المستقلة من سلطة لأخرى باعتبار أن المشرع الجزائري اعترف صراحة لبعض السلطات بالاستقلالية عكس بعض السلطات التي لم يصف عليها طابع الاستقلالية صراحة، ففي الجانب العضوي يستعان بعدة عناصر لتحديد مدى درجة الاستقلال العضوي لهاته السلطات اهمها، التشكيلة، طريقة التعيين ومدته (العهدة)، ونظام التنافي.

أولاً: من حيث تشكيلة أعضاء السلطات الإدارية المستقلة: تعبر التشكيلة البشرية عاملاً حاسماً لقياس درجة الاستقلال العضوي لأي هيئة، فتجد أن هذه السلطات يغلب عليها طابع الجماعية، بالإضافة إلى تعدد واختلاف صفات الأعضاء.

أ. الطابع الجماعي للسلطات الإدارية المستقلة: تتميز التركيبة البشرية للسلطات الإدارية المستقلة بطابعها الجماعي التعددي، وهذا على غرار كل من الإدارة الاستشارية وإدارة المهام والتي تعتبر نمط جديد يخرج عن الانماط التقليدية الإدارية¹.

فتشعب الاعمال الاقتصادية والمالية وتوسعها جعل من امكانية جهاز واحد التحكم بمسارها وتنظيمها وضبطها أمراً صعباً جداً، لذلك نجد المشرع قد تبنى طابع الجماعية في تشكيل السلطات الإدارية المستقلة.

إن انتهاج المشرع لهذا النمط أو النهج مرتبط بمتطلبات الحياد والشفافية والتخصص والكفاءة المهنية والمرونة التي يجب ان تتميز بها هذه السلطات، والتي لا تتحقق إلا في ظل الإدارة الجماعية.

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

¹ يتميز هذا النمط بتكريس نظرية التنظيم الإداري البيروقراطي، حيث تركز على التنظيم المغلق والرسمية والحمود وغياب قنوات اتصال غير رسمية.

فالمضابط الفردي يتميز باتخاذ قرارات سهلة وسريعة تتماشى مع السرعة التي تتطلبها الأعمال الاقتصادية والمالية، عكس نظام الجماعة الذي يأخذ بعين الاعتبار اختلاف الآراء والتضارب، الأمر الذي قد يعطل عملية اتخاذ القرار والذي من شأنه تأخير المصالح، فقد افضت التجارب الأجنبية إلى حل وسط يتمثل في اقتراح سلطة جماعية مع ترجيح لصوت الرئيس¹.

ب. تعدد الأعضاء واختلاف صفاتهم ومراكزهم:

1. من حيث تعدد الاعضاء: يعتبر تعدد الأعضاء في السلطات الإدارية المستقلة واختلاف صفاتهم ومراكزهم القانونية مظهر يضمن الاستقلالية العضوية.

ونجد المشرع الجزائري على غرار نظيره الفرنسي قد كرس مبدأ الجماعة وهذا منذ انشائه لأول سلطة ضبط في الجزائر عام 1990 ويتعلق الأمر بالمجلس الأعلى للإعلام، إذ نص قانون الإعلام في المادة 72 على أن التركيبة البشرية للمجلس الأعلى للإعلام تحتوي على 12 عضو يمثلون جهات مهنية وتمثيلية وطنية².

أما بالنسبة للسلطات الإدارية المستقلة الأخرى فنجد أن أعضائها يتراوح عددهم ما بين 4 إلى 12 عضو كحد أقصى³.

وسنحاول توضيح عدد أعضاء السلطات الإدارية المستقلة كالاتي:

- لجنة ضبط الكهرباء والغاز تتكون من 4 أعضاء فقط.

¹ وليد بوجملين، المرجع السابق، عن 66.

² المادة 72 من قانون 90/07 المعدل والمتسم المؤرخ في 03/04/1990 المتعلق بالأعلام، الجريدة الرسمية رقم 11 لسنة 1990.

³ تجدر الإشارة إلى أن مجلس المنافسة قبل تعديله في 2003 كان عدد أعضائه 12 عضو طبقاً للأمر 95/06 المتعلق بالمنافسة.

-الوكالة الوطنية للممتلكات المنجمية والوكالة الوطنية للجيولوجيا والرقابة المنجمية وتتكون كل منهما من 5 أعضاء.

-اللجنة المصرفية: وبعد ان كانت تتكون من 5 أعضاء في ظل القانون 1990 أصبحت تتكون من 6 أعضاء وذلك بعد التعديل 2003.

-سلطة ضبط المحروقات وتتكون من 6 اعضاء،

-سلطة ضبط البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية وتتكون من 7 أعضاء.

- لجنة تنظيم البورصة وتتكون من 7 أعضاء الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد وتتكون من 7 اعضاء.

-مجلس النقد والقرض: بعد ان كان يتكون من 7 أعضاء في ظل قانون 1990، بعد تعديل سنة 2001 أصبح 10 اعضاء، ثم قلص في تعديل 2003 إلى 9 اعضاء.

-مجلس المنافسة ويتكون من 12 عضو طبقا للمادة 12 من القانون 12/08 المعدل والمتمم للأمر 03/03 المعدل والمتمم للأمر 06/95.

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

➤ بالنسبة للجنة ضبط الكهرباء والغاز تجدها تتكون من 4 أعضاء وهو ما لا يتناسب مع المهام المنوطة لها، حيث تجد ان المادة 115 من القانون 01/02 والتي أحصت 35 مهمة تفصيلية ولهاته اللجنة، في حين نجد ان مجلس النقد والقرض رغم انه يتكون من 9 أعضاء إلا ان صلاحياته قليلة ولا تبرر هذا العدد.

➤ بالنسبة لزيادة أو خفض الأعضاء نجد ان المشرع لم يخضعها لقاعدة معينة، فمثلا مجلس النقد والقرض تراوح عدد اعضائه بين 7 أعضاء في 1990 و 10 أعضاء في 2001 و 9 أعضاء في 2003، كذلك الأمر بالنسبة للجنة المصرفية والتي تراوح عدد أعضائها بين 5

أعضاء في 1990 و6 أعضاء في 2003، ومجلس المنافسة الذي كان عدد أعضائه 12 عضو في 1995 ثم خفض إلى 9 أعضاء في 2003 ثم رفع إلى 12 عضو في 2008. من خلال هذه الملاحظات تتساءل عن الاستراتيجية المتبعة من قبل المشرع في معالجته للتركيب البشرية لهذه الهيئات، وهل هناك رؤية واضحة حول التركيبة البشرية التي لم تشهد استقراراً منذ نشأة هذه الهيئات¹.

2 من حيث اختلاف صفاتهم ومراكزهم: انطلاقاً إذا كانت مسألة تعدد أعضاء (جماعية الهيئات) ضماناً مبدئية لاستقلالية هذه الهيئات، فلا يتصور تجسيد هذه الاستقلالية إلا باختلاف صفات الأعضاء ومراكزهم، فنجد أن المشرع الجزائري من هذه النقطة قد نص على اختلاف صفات الأعضاء والقطاعات التي ينتمون إليها، لتتراوح بين قضاة وإساتذة تعليم عالي ومحاسبين وذوي خبرة وشخصيات ومهنيين.

وسنحاول تفصيل ذلك كالاتي:

➤ **بالنسبة للقضاة:** نجد ان هناك سلطتان إداريتان مستقلتان تحوي تركيبتها البشرية على قاض أو أكثر وذلك بعد أن كانت ثلاث سلطات²، فبالنسبة للجنة المصرفية نجد انه يوجد ضمن تشكيلتها قاضيين، أما لجنة مراقبة عمليات البورصة فنجد قاض واحد فقط³.

➤ **بالنسبة للموظفين السامين:** نجد أن هيئة واحدة وهي مجلس النقد والقرض والذي يضم 3 موظفين سامين متخصصين في المجال الاقتصادي والمالي.

➤ **بالنسبة للشخصيات الكفأة:** نجد ثلاث سلطات تضم شخصيات ذات كفاءة في تعدادها، فنجد 6 أعضاء من أصل 12 يكونون من الشخصيات والخبراء في المجالات القانونية

¹ هذا بخلاف لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة التي لم تشهد تعديل لتركيبتها البشرية رغم تعديل النص المتعلق بها في 2003.

² حيث أن مجلس المنافسة أصبح خالي من أي تمثيل قضائي ضمن تشكيلة أعضائه طبقاً للمادة 24 من القانون 08/12 المعدل والمتمم للأمر 03/03.

³ تجدر الإشارة إلى أن اللجنة المصرفية كانت تتكون من قاضيين من أصل 5، وفي تعديل 2005 أصبح قاض واحد.

ومجلس المنافسة يضم والاقتصادية المعروفة بكفاءتهم في مجال المنافسة، بالإضافة إلى كل من مجلس النقد والقرض والذي يضم 5 أعضاء من أصل 9، واللجنة المصرفية والتي تضم 3 أعضاء أصل من 6 أعضاء.

➤ **بالنسبة للأساتذة:** لا نجد سوى سلطة واحدة وهي لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة، والتي أستاذًا واحدًا يقترحه وزير التعليم العالي والبحث العلمي، ورغم أهمية هذه الفئة نجد ان المشروع تضم قد غيبتها تقريبًا.

➤ **بالنسبة لمهني القطاع والسلطات المهنية:** رغم الأهمية الكبرى لهذه الفئة إلا أن تمثيلها ضمن تشكيلات السلطات الإدارية المستقلة اختصر في سلطتين فقط هما مجلس المنافسة والذي يضم 4 أعضاء من أصل 12 يختارون من بين المهنيين المؤهلين الممارسين أو مارسوا نشاطات ذات مسؤولية والحائزين على شهادات جامعية ولهم خبرة مهنية مدة 5 سنوات على الأقل في مجال الانتاج والتوزيع والحرف والخدمات والمهن الحرة وذلك طبقا للمادة 24 من القانون 08/12 المعدل والمتمم للأمر 03/03.

أما الهيئة الثانية فهي لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة والتي تضم عنصرين أحدهما ممثل عن مهني القطاع والآخر ممثل عن الهيئات المهنية.

➤ **جمعيات حماية المستهلكين:** لم يشر المشروع إلى أي تمثيل الجمعيات المستهلكين ضمن تشكيل السلطات الإدارية المستقلة رغم الأهمية الكبيرة التي تلعبها هذه الجمعيات في الحفاظ على النظام العام الاقتصادي باعتبار أن أهمية الضبط تكمن في ضبط السوق وحماية المستهلكين.

ونتيجة الانتقادات الموجهة للمشرع في هذا الباب فقد تدارك ذلك في إطار تعديل قانون المنافسة لسنة 2008 حيث نصت المادة 24 فقرة 3 على " عضوان مؤهلان يمثلان جمعيات حماية المستهلكين..."¹.

ومع ذلك بقي هنالك اغفال بالنسبة لتمثيل جمعيات المستهلكين ضمن تشكيلات السلطات الإدارية المستقلة الأخرى خاصة تلك المرتبط بالمستهلكين مثل لجنة ضبط الكهرباء والغاز وسلطة ضبط البريد والمواصلات. من خلال ما سبق يمكن إبداء الملاحظات التالية:

- يلاحظ عدم تناسق في التمثيل، فنجد ان معظم السلطات أو السلطات الإدارية المستقلة لا تتمتع بتركيبة متوازنة من حيث التمثيل، اذ نجد أن التمثيل يقتصر على فئة أو اثنين على الأكثر من بين الفئات المنصوص عليها سابقا².
- نجد أن المشرع الجزائري لم يحدد صفات أعضاء بعض الهيئات، ففي سلطة ضبط الكهرباء والغاز والهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ووكالتي المناجم وسلطة ضبط المحروقات وسلطة ضبط البريد والمواصلات لم يحدد المشرع فيها صفات أعضاء هذه الهيئات كليا، أما بالنسبة للهيئات الأخرى نجد كلا من مجلس النقد والقرض لم يحدد 4 أعضاء، اللجنة المصرفية عضو واحد، لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة 3 أعضاء، نجد أن مجلس المنافسة السلطة الوحيدة التي حددت صفات كل أعضائها إن عدم تحديد صفات الأعضاء لا يخدم استقلالية هذه الهيئات، ذلك أن المشرع قد ترك المجال مفتوحا أمام الجهات صاحبة التعيين وهذا ما قد يمس بمبدأ الكفاءة والتخصص لصالح معايير الخضوع والانتماء.

¹المادة 2005 تعديل.

² بخلاف لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة والتي تتمتع بتركيبة متوازنة اذ تضم 4 فئات مختلفة (قضاة، مهني القطاع، اساتذة، وممثلي هيئات مهني).

■ يلاحظ أيضا غياب التمثيل القانوني، نجد أن المشرع لم ينص على اختيار رجال القانون أو الأخصائيين في المحال القانوني إلا فيما يخص مجلس المنافسة وذلك إثر تعديل 2008 من خلال نص المادة 24 / ف 1.

وفي الأخير يمكن القول أن اختلاف الأعضاء المشكلين للهيئات الإدارية المستقلة في صفاتهم ومراكزهم يعد بمثابة مظهر مقوي ومدعم للاستقلالية هذه الهيئات، وبالتالي يؤدي إلى الحياد والشفافية في العمل، لكن لو فرضنا أن كل هؤلاء الأعضاء على اختلاف صفاتهم ومراكزهم يعينون من قبل جهة واحدة فهل هذا الأمر لا يمس باستقلالية هذه الهيئات؟

ج تعدد واختلاف الجهات المقترحة للأعضاء: إن تعدد واختلاف الجهات المقترحة لأعضاء السلطات الإدارية المستقلة يختلف من سلطة لأخرى. يعين الأعضاء حسب قدراتهم في المحالات القانونية والاقتصادية والمالية من طرف جهات مختلفة، إلا أنه في الغالب يعود الاختصاص لسلطة واحدة أو قد تتدخل عدة سلطات في ذلك.

الطريقة الأولى: التعيين حكر على رئيس الجمهورية: لم ينهج المشرع الجزائري النهج الفرنسي في مسألة التعيين، حيث لحد وخلافا للمشرع الفرنسي مسألة التعيين الذي يشرك عدة هيئات في:

• سلطة التعيين مختصرة في رئيس الجمهورية¹:

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

- مجلس النقد والقرض: طبقا للقانون 10/90 نجد أن مسألة التعيين مقسمة تقريبا بين رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة، حيث يعين رئيس الجمهورية 4 أعضاء بموجب مرسوم

¹ خلافا لحالة المجلس الأعلى للإعلام إذ يتقاسم التعيين كلا من رئيس الجمهورية ورئيس المجلس الشعبي الوطني، إضافة إلى انتخاب أعضاء من بين الصحفيين الذين يتمتعون ب 15 سنة اقدمية.

رئاسي ويعين رئيس الحكومة 3 أعضاء بموجب مرسوم تنفيذي، لكن بموجب الأمر 11/03 أصبح مسألة التعيين حكر على رئيس الجمهورية، حيث يعين كل أعضاء مجلس النقد والقرض بموجب مرسوم رئاسي يتخذه مجلس الوزراء¹.

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

- **مجلس المنافسة:** طبقا للأمر 06/95 يعين رئيس الجمهورية كل أعضاء مجلس المنافسة (12 عضو) بموجب مرسوم رئاسي باقتراح من وزير العدل ووزير التجارة، ولم يغير تعديل الأمر 06/95 بالأمر 03/03 من مسألة التعيين إلا في مسألة الاقتراح، اذ نجد أن رئيس الجمهورية يعين كل أعضاء مجلس المنافسة (قلص عدد أعضاء المجلس إلى 9) بموجب مرسوم رئاسي باقتراح من وزير الداخلية.

وهنا يمكن القول بأن المشرع لم يكن موقفا في اسناد مسألة الاقتراح إلى وزير الداخلية على اعتبار أن مهام مجلس المنافسة مرتبط بالمجال الاقتصادي التجاري وكان حري به ابقاء الأمر منوط بوزير التجارة، غير أن المشرع في تعديل 2008 ارجع عدد الأعضاء إلى 12 عضو، ولكنه لم يشر إلى أي جهة في مسألة الاقتراح، حيث ترك الأمر منوط برئيس الجمهورية في مسألة الاختيار والتعيين.

- **سلطة ضبط البريد والمواصلات:** طبقا للقانون 03/2000 نجد رئيس الجمهورية يعين كل أعضاء سلطة ضبط البريد والمواصلات بموجب مرسوم رئاسي.

¹ طريقة تعيين نواب المحافظ بموجب مرسوم رئاسي يتخذ بمجلس الوزراء طريقة تعيين منفردة مقارنة بطريقة تعيين السلطات الأخرى أنظر المادة 2 من المرسوم الرئاسي المؤرخ في 5 أفريل 1990.

- وكالتي الطاقة والمناجم: طبقا للقانون 10/01 يضطلع رئيس الجمهورية بتعيين كل أعضاء ووكالتي الطاقة والمناجم باقتراح من وزير الطاقة بواسطة مرسوم رئاسي.

- لجنة ضبط الكهرباء والغاز: طبقا للقانون 02/01 نجد رئيس الجمهورية يعين كل أعضاء لجنة ضبط الكهرباء والغاز باقتراح من وزير الطاقة بواسطة مرسوم رئاسي.

- سلطة ضبط المحروقات: نجد ايضا احتكار رئيس الجمهورية في مسألة تعيين كل أعضاء سلطة ضبط المحروقات بموجب مرسوم رئاسي باقتراح من وزير الطاقة.

- الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد: بموجب المرسوم الرئاسي 06/413 يعين رئيس الجمهورية كل أعضاء الهيئة بموجب مرسوم رئاسي¹.

من خلال ما سبق يمكن ان تلاحظ جلليا احتكار كلي لمسألة التعيين في يد رئيس الجمهورية دون مشاركة أي جهة أخرى، ويندرج هذا الاحتكار في إطار تركيز سلطة التعيين في يد رئيس الجمهورية ا من صدور المرسوم الرئاسي رقم 240/99².

انطلاقا إن هذا التركيز بالنسبة للتعين ينعكس بالسلب على هذه الهيئات باعتبار أنها هيئات مستقلة، وتعمل في إطار الشفافية، فهو يحد من نطاق استقلاليتها ويجعلها في تبعية شبه دائمة للسلطات التنفيذية.

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

الطريقة الثانية: حالة لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة: طبقا للنصوص المنشئة للجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة تعد السلطة الوحيدة التي تعرف غياب رئيس الجمهورية عن

¹ بوجملين وليد، المرجع السابق، ص 92.

² المرسوم الرئاسي 240/99 المؤرخ في 27/10/1999 المتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية والذي الغي المرسوم 44/89 حيث وسع من سلطة تعيين رئيس الجمهورية لتصل إلى حد تعيين الأمناء العاميين في بلديات مقرر الولاية.

سلطة التعيين، اذ نجد أن المشرع الجزائري قد خص هذه اللجنة بطريقة منفردة في تعيين أعضائها، ونجد أن المرسوم التنفيذي رقم 175/94¹ قد جاء بنظامين للتعين، نظام خاص بطريقة تعيين الرئيس ونظام خاص بطريقة تعيين الأعضاء الآخرين وذلك التالي:

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

➤ **بالنسبة لأعضاء:** يتعين أعضاء اللجنة بواسطة قرار وزاري يتخذ من طرف وزير المالية، وتنتهي مهامهم بنفس طريقة التعيين، وهو ما أشارت إليه المادة من المرسوم التنفيذي 175/94.

إن ما يمكن ملاحظته على طريقة التعيين هذه وان كانت مخالفة لطرق التعيين السابقة فإنها تنعكس بالسلب على استقلالية سلطات الضبط باعتبار أن التعيين بقرار وزاري من شأنه خلق علاقة تبعية سلمية اتجاه وزير المالية باعتباره هو المسؤول عن التعيين وعن إنهاء المهام وهو ما لا يخدم استقلالية هذه السلطة إطلاقا.

يلاحظ أيضا غياب الهيئة التشريعية عن عملية التعيين، وهذا مخالف لما هو معروف في القانون الفرنسي باعتبار ان المشرع الجزائري متأثر بالمشرع الفرنسي أين تجد هذا الأخير ينوع في جهات التعيين، فمثلا بالنسبة للجنة الوطنية للإعلام الآلي والحريات الفرنسية² نجد تنوع ملحوظ في طريقة تعيين أعضائها، فهي تتكون من 15 عضو يعينون كالآتي:

¹ المرسوم التنفيذي رقم 94/175 المؤرخ في 13 جوان 1994 المحدد كفاءات تطبيق المواد 21، 22، 29 من المرسوم التشريعي رقم 10/93 الجريدة الرسمية 41 لسنة 1994.

² بوجملين وليد، المرجع السابق، ص 70.

- عضوين منتخبين من طرف الجمعية الوطنية؛

- عضوين منتخبين من طرف مجلس الشيوخ؛

- عضوين يمثلان محكمة النقض؛

- عضوين يمثلان مجلس الدولة؛

- عضوين يمثلان مجلس المحاسبة؛

- عضوين مختصان بتطبيقات الاعلام الآلي؛

- ثلاثة أعضاء يعينون نظرا لكفاءتهم.

هذا التنوع الموجود في طريقة التعيين للأعضاء هو ما يساعد في تكريس الاستقلالية ويخلق نوع من الشفافية والمصادقية والتي تؤدي بلا شك إلى فعالية حقيقة.

من خلال ما سبق يمكن القول أن سلطة تعيين أعضاء سلطات الضبط مرتكزة في يد رئيس الجمهورية بخلاف لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة التي يعينها الوزير الاول، وهي سلطة منفردة ولا تخدم إطلاقا استقلالية هذه السلطات بخلاف السلطات في الدول الغربية التي تشرك عدة هيئات في سلطة التعيين تكريسا لفكرة الاستقلالية (سلطة تشريعية، وسلطة تنفيذية)¹.

ثانيا: النظام القانوني للأعضاء :

بعد التطرق إلى تشكيلة السلطات الإدارية المستقلة كمظهر من مظاهر الاستقلالية العضوية، يتم التطرق إلى النظام القانوني لأعضاء هذه السلطات باعتباره ركيزة هامة وحساسة في ضمان الاستقلالية أو العضوية، فقد حاول المشرع الجزائري تكريس هذه الاستقلالية من خلال نظام العهدة والتي تجعل العضو في حالة حصانة من التدخلات طيلة مدة عهده، كما ان امكانية تسريحه لا تكون إلا وفق حالات منصوص عليها قانونا، وقصد

¹ ZOUAMIA Rachid, op.cit, p41.

تحقيق هذه الحصالة والحياد للعضو وضع المشرع قواعد التنافي مراعاة الخصوصية الوظيفية التي تتطلب نوعا من الحياد والموضوعية، والتي بدورها تفرض التزامات وظيفية يتعين على العضو القيام بها ومراعاتها، وبالمقابل ترتب حقوقا للعضو الممارس لتلك الوظيفة.

أ نظام العهدة: يعتبر تحديد مدة انتداب رئيس سلطة ادارية ما واعضائها من بين أحد الركائز الهامة والمعتمد عليها قصد ابراز طابع الاستقلالية¹.

ولكننا في المقابل نتساءل عن ضمانات هذه الاستقلالية خصوصا وأن الأعضاء والرئيس يعينون من قبل السلطة التنفيذية؟

حاول البعض معالجة هذه الفكرة انطلاقا من فصل المسار الزمني السياسي للسلطة التنفيذية عن المسار المهني لأعضاء هاته الهيئات، وذلك بتعيين الأعضاء لمدة اطول من العهدة التنفيذية، اضافة إلى وعدم تحديد العهدة بالنسبة لأعضاء هذه الهيئات، وهذا ما يضمن نوعا من الاستقلالية.

حاول المشرع الجزائري تكريس نظام العهدة انطلاقا من أول سلطة مستقلة منشئة في الجزائر وهو المجلس الاعلى للإعلام²، إلا ان المشرع لم يعممها على باقي الهيئات الإدارية المستقلة الأخرى وذلك على النحو التالي:

1. بالنسبة لمجلس النقد والقرض: كرس المشرع نظام العهدة انطلاقا من القانون 10/90، حيث نص على عهدة المحافظ (6 سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة³) وعهدة النواب 5 سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة فقط نصه على حالات الاقالة، وهي حالة العجز الصحي المثبت قانونا وحالة الخطأ الفادح.

¹ حدري سمير، المرجع السابق، ص 48.

² المادة 73 من القانون 07/90 المتعلق بالأعلام والتي تنص على "تحدد عهدة الأعضاء بسنة سنوات غير قابلة للتجديد".

³ تحديد مدة العهدة ليس كلي بل هو جزئي يتعلق فقط بالمحافظ ونوابه ولا يمس جميع الأعضاء.

غير أن المشرع تراجع عن تحديد مدة العهدة في تعديل 2001 وفي تعديل 2003 وجعل مدة العهدة مفتوحة مما يجعل الأعضاء محل العزل في أي وقت، وهو ما ينعكس بالسلب على استقلالية هذه الهيئات وعلى حيادية عمل الاعضاء¹.

2. بالنسبة لأعضاء اللجنة المصرفية: كرس المشرع عهدة بصفة كلية تمس كل الأعضاء انطلاقاً من قانون 1990، حيث حدد عهدة المحافظ بـ 6 سنوات قابلة للتجديد و5 سنوات للأعضاء قابلة للتجديد دون تحديد عدد مرات التجديد، بالإضافة إلى عدم نضه على حالات الإقالة، غير أن العهدة بصفة 2003 كلية وجعلها جزئية، حيث نص على تحديد عهدة الأعضاء بـ 5 سنوات قابلة للتجديد ولم ينص على تحديد عهدة الرئيس، وهو ما يفتح الباب للتساؤل عن استقلالية الرئيس الذي يكون عرضة للعزل في أي وقت دون أي سبب قانوني.

3. لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة: نص المشرع على عهدة بصفة كلية سواء في قانون 1993 أو في تعديل على تحديد العهدة بـ 4 سنوات، مع تحديد حالات الإقالة والتي حصرها في حالتي الخطأ الجسيم والظروف الاستثنائية والظروف الطارئة.

رغم تحديد مدة العهدة إلا أن المشرع لم ينص على إمكانية التجديد أو عدم التجديد وهذا ما يفتح الباب أمام الجهة صاحبة التعيين لإقرار ذلك أم لا؟ وإذا كان الخطأ الجسيم معروف فغن التساؤل يطرح بخصوص الفرق بين ما المقصود بالظروف الاستثنائية والظروف الطارئة؟

4. مجلس المنافسة: 41 2003 جعل المشرع مدة العهدة كلية، أي تمس الرئيس ونائبه والاعضاء الآخرون وحددها بـ 5 سنوات قابلة للتجديد دون تحديد الحالات المستوجبة للإقالة، سواء في قانون 1995 أو في تعديل 2003، غير أنه وعلى إثر تعديل 2008 نجد أن المشرع جعل نظام العهدة جزئي بحيث حدده بـ 4 سنوات، حيث بالرجوع إلى نص

¹ للاطلاع أكثر راجع - تدريست كريمة، النظام القانوني للبنوك في القانون الجزائري، مذكرة ماجستير كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2003.

المادة 25 الفقرة 4 نجدها تنص "يتم تحديد عهدة أعضاء مجلس المنافسة كل 4 سنوات في حدود نصف أعضاء كل فئة من الفئات المذكورة في المادة 24 اعلاه"، وهنا يطرح التساؤل عن كيفية هذا التجديد النصفى للأعضاء في ظل غموض النص؟ وهل يدخل رئيس المجلس ضمن هذا التجديد وبالتالي يتمتع بعهدة محددة بـ 4 سنوات أم أن عهده غير محددة وتخضع لسلطة رئيس الجمهورية باعتباره جهة التعيين؟

5. الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد: نصت المادة 5 من المرسوم 413/06 على ان مدة عهدة الرئيس والاعضاء هي 5 سنوات قابلة للتجديد.

بالنسبة لباقي الهيئات الاخرى جعل المشرع لكل من سلطة ضبط البريد والمواصلات ووكالتي المناجم ولجنة ضبط الكهرباء والغاز وسلطة ضبط المحروقات عهدة مفتوحة، حتى أنه لا يمكن وتسميتها بالعهدة، ذلك ان العهدة عادة ما تكون محددة بفترة زمنية معينة.

فالمشرع لم يكرس أي عهدة لهاته السلطات، وهو ما يجعل الباب مفتوحا امام الجهة صاحبة التعيين، والذي من شأنه توسيع السلطة التقديرية على حساب الاستقلالية العضوية. بالرجوع إلى المشرع الفرنسي نجده في مسألة العهدة قد انتهج نوعين من العهدة:

- عهدة قصيرة قابلة للتجديد: تمتد من 3 إلى 5 سنوات قابلة للتجديد¹.

- عهدة طويلة غير قابلة للتجديد: تتحصر عادة في 6 سنوات ولا تكون قابلة للتجديد².

ب. نظام التنافي: إن نظام التنافي وجد قصد ضمان استقلالية عضوية لهيئات الضبط تجاه السلطة التنفيذية وتجاه القطاعات المضبوطة، اذ يقوم على ادخال حالات للتنافي بين وظيفة

¹ كرسست عهدة 3 سنوات بالنسبة لوكالات الصحافة ولجنة الحصول على الوثائق الادارية، أما 4 سنوات فقد كرسست لوسيط السينما.

² كرسست عهدة 6 سنوات بالنسبة للمجلس الأعلى للسعي البصري وسلطة ضبط الاتصالات ولجنة ضبط الكهرباء والغاز.

العضو في هذه السلطات وبين الوظائف الحكومية أو البرلمانية، مع استبعاد أن تكون للعضو مصالح في القطاع الخاص.

في هذا الصدد يقول الاستاذ زوامية أن نظام التنافسي هو نظام مطلق أو نسبي، فنظام التنافسي المطلق أو الكلي يظهر عندما تكون وظيفة أخرى سواء أكانت عمومية أو خاصة، وكذا مع أي نشاط مهني واية عهدة نيابية انتخابية، بالإضافة إلى امتناع الأعضاء للمصالح بصفة مباشرة أو غير مباشرة¹.

أما الاستاذ قودون فيرى GOUDIN FERIE ان وظيفة العضو في السلطات الإدارية المستقلة هي وظيفة عمومية ومن ثم فإنها تتنافى مع الوظائف الحكومية ومع اية عهدة انتخابية نيابية برلمانية.

أما بالنسبة لموقف المشرع الفرنسي من فكرة التنافسي فقد نص عليه المجلس الدستوري في قراره المؤرخ في 18/09/1986 على حالاته قائلا " التنافسي مع كل عهدة انتخابية، ووظيفة عمومية ونشاط مهني وهو نفس الموقف المتخذ من طرف المشرع الجزائري والذي يظهر في:

1 بالنسبة لمجلس النقد والقرض: نصت المادة 23 من القانون 10/90 على تنافسي وظائف المحافظ ونوابه مع أي عهدة نيابية أو مهمة حكومية أو أي وظيفة عمومية، وفي حالات مشتركة بين مجلس النقد والقرض واللجنة المصرفية، غير أن المادة 23 عدلت بموجب المادة 3 من الأمر 11/03 دون أي تعديل إلا فيما يخص الجمع بين حالات التنافسي وحالات المنع.

¹ Zouaimia Rachid, op.cit, p28.

2. بالنسبة للجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة: نصت المادة 25 من المرسوم التشريعي 10/93 على انه تمنع على رئيس لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة وجميع المستخدمين الدائمين في اللجنة القيام باي معاملات تجارية حول أسهم مقبولة في البورصة. أما المادة 14 من القانون 04/03 فقد نصت على التنافي مع اي وظيفة عمومية بالنسبة لأعضاء هذه اللجنة، وهي نفس الحالات المنصوص عليها في المادة 24 من المرسوم 10/93 باستثناء الشطة التعليم أو الابداع الفني والفكري.

3. بالنسبة لمجلس المنافسة: احالت المادة 34 من الأمر 06/95 حالات التنافي على النظام الداخلي، تحديد حالات المنع، وبالرجوع إلى النظام الداخلي¹ لحد المادة 34 نصت على "أن وظيفة العضو هي وظيفة عليا"، أي أن أعضاء مجلس المنافسة يخضعون لنفس حالات تنافي الاشخاص الذين يمارسون وظائف عليا في الدولة.

وبالرجوع إلى النظام الداخلي للمجلس نجده قد أشار في تأشيراته إلى المرسوم 90/226 والذي يحدد حقوق وواجبات العمال الذين يمارسون وظائف عليا في الدولة.²

أما المادة 29 من تعديل 2003 فقد نصت على تنافي وظيفة العضو مع أي نشاط مهني آخر دون تحديد طبيعة تلك الانشطة.

ولم ينفذ المشرع في نظام التنافي الخاص بمجلس المنافسة على المصالح الخاصة للأعضاء، اي أن الأعضاء يمكن أن يكون لهم مصالح في مؤسسات خاصة، غير أنه وبالرجوع إلى الأمر 03/03 المعدل والمتمم خاصة المادة 29 منه أكد المشرع على انه لا يمكن لأي عضو في مجلس المنافسة ان يتداول حول قضية له فيها علاقة قرابة من الدرجة الرابعة.

¹ المرسوم الرئاسي 96/44 المؤرخ في 17/01/1996 المتضمن النظام الداخلي لمجلس المنافسة، الجريدة الرسمية رقم

5 لسنة 1996.

² المرسوم الرئاسي 90/226 المؤرخ في

4. بالنسبة للجنة ضبط البريد والمواصلات: نص المشرع على نظام التنافي بالنسبة لهذه اللجنة، حيث أكدت المادة 18 من القانون 03/2000 على تنافي وظيفة العضو مع اي نشاط، منصب عمومي آخر، وكذا معا امتلاك مباشر أو غير مباشر لمصالح في مؤسسة تابعة قطاع البريد وأو المواصلات السلوكية واللاسلكية والسمعي البصري والمعلوماتية.

5. بالنسبة للجنة ضبط الكهرباء والغاز ولجنة ضبط قطاع المحروقات: قررت نفس الاحكام الخاصة بالتنافي، وهي التنافي مع اي وظيفة عمومية أو عهدة انتخابية أو اي نشاط مهني آخر.

فهكذا اتخذ المشرع نظام تنافي مطلق فيما يتعلق بلجنة ضبط الكهرباء والغاز، حيث نصت المادة 121 من القانون 01/02 على "تنافي وظيفة عضو اللجنة المديرة مع اي نشاط أو عهدة انتخابية وطنية أو محلية أو وظيفة عمومية، وكل امتلاك مباشر أو غير مباشر في مؤسسة تابعة لقطاع الطاقة أو مؤسسة لها صفة الزبون المؤهل"¹.

من خلال قراءة نص هذه المادة نجد المشرع قد تطرق إلى عدة حالات للتنافي لم ينص عليها من قبل خاصة فيما يتعلق بالامتلاك المباشر وغير المباشر لمصالح خاصة سواء تعلق الأمر بالقطاع العام أو الخاص والذي أطلق عليها لفظ الزبون المؤهل².

6. بالنسبة للجنة المصرفية: فان المشرع نص على انه لا يمكن للمحافظ ونوابه ممارسة أي نشاط مهني وان لا يتولوا اي منصب خلال مدة عهدهم، الا فيما يخص تمثيل الدولة لدى المؤسسات الدولية ذات الطابع الاقتصادي والمالي، كما لا يجوز للمحافظ ونوابه ممارسة أي نشاط، أو ان يديروا أو يعملوا لدى مؤسسة خاضعة لسلطة ومراقبة البنك المركزي لمدة سنتين من نهاية مدة عهدهم.

¹ المرجع نفسه.

² المرجع نفسه.

7. بالنسبة لوكالتي الطاقة والمناجم: فان المشرع نص على عدم ممارسة الأعضاء لأي نشاط مهني في القطاع، كما جمع بين حالات التنافي وحالات المنع، حيث نص على تنافي صفة العضو مع امتلاكه لمصلحة مباشرة أو غير مباشرة، كما منع القانون أعضاء الوكالتين من ممارسة أي نشاط في القطاع لمدة سنتين من بعد انتهاء عهدهم.

ج. حقوق الأعضاء والتزاماتهم: قصد ضمان استقلالية تسمح لأعضاء الهيئات الإدارية المستقلة بأداء وظائفهم في شفافية وحياد أوجد المشرع نظاما قانونا يحمي مصالح هؤلاء الأعضاء ضد الضغوطات، وبالتالي يخلق نوعا من الحصانة والتي تسمح بالمزيد من الشفافية والحياد في العمل.

بالمقابل وضع مجموعة من الالتزامات على عاتق الأعضاء تعزيزا لهذا الشفافية.

1. بالنسبة لحقوق أعضاء السلطات الإدارية المستقلة: تهدف هذه الحقوق إلى تكريس حماية قانونية من طرف المشرع قصد استبعاد أي تدخل أو ضغط من أي طرف كان في مجال عمل هذه الهيئات.

وقد كرست كل من المادتين 12 و 129 من قانون المحروقات وقانون الكهرباء والغاز على التوالي هذه الاستقلالية بنصهما على ما يلي "يمارس أعضاء اللجنة المديرية واعوان وكالة المحروقات -لجنة الضبط- وظائفهم بشفافية وحياد واستقلالية"¹.

نجد الأمر أكثر تفصيلا بالنسبة لمجلس المنافسة، فاذا كانت المادتين السابقتين قد اکتفينا بذلك المبدأ كأصل عام، فقد نص النظام الداخلي لمجلس المنافسة على آليات لحماية أعضاء مجلس المنافسة من مختلف الضغوطات والعراقيل ويتعلق الأمر بالمادة 32 و 33 واللتان نصتا على الحماية من:

- التهديدات والاهانات والسب والقذف والاعتداءات والمختلفة.

¹ المادة 12 من القانون 07/05 المتعلق بالمحروقات والمادة 129 من القانون 01/02 المتعلق بالكهرباء والغاز.

-تمكين المجلس من رفع دعوى مباشرة للحصول على تعويض لصالح أعضائه.

تمتع الأعضاء بالحماية من كل اشكال التدخل والضغوطات، والتي من شأنها ان تضر أو تؤثر على تأدية مهامهم.

أما بالنسبة لوكالتي الطاقة والمناجم فقد نص المشرع على ان الوكالتين مسؤولة عن حماية أعضاء مجلس الإدارة والامين العام من كل التهديدات والاهانات والسب والقذف والتهجمات مهما كانت طبيعتها، كما يمكنها أن تتأسس كطرف مدني أما الجهات القضائية الجزائرية¹.

2. بالنسبة لالتزامات أعضاء السلطات الإدارية المستقلة: مقابل الحقوق التي خص بها المشرع أعضاء السلطات الإدارية المستقلة وضع على عاتقهم مجموعة من الالتزامات الوظيفية يمكن حصرها في واجب التحفظ والانضباط والالتزام بمبدأ السر المهني.

لقد كرس المشرع مبدأ السر المهني أو الالتزام بالسر المهني في كامل نصوص الهيئات الإدارية المستقلة، باستثناء الادلاء بشهادة أمام العدالة،² وهذا ما نجده صراحة في نص المادة 29 فقرة 2 من الأمر 03/03 المعدل والمتمم المتعلق بالمنافسة والتي نصت على أنه " يلزم أعضاء مجلس المنافسة بالسر المهني ..."

بعض وفي حالة الاحلال بهذا المبدأ فقد رتب المشرع عدة آثار قانونية قد تصل إلى حد الاقالة، أما النصوص فقد إحالته إلى النظام الداخلي، على اعتبار أن مسألة التأديب مسألة داخلية وهذا ينطبق على معظم السلطات الإدارية المستقلة.

¹ المادة 26 من المرسوم التنفيذي رقم 93/01 المتعلق النظام الداخلي للوكالة الوطنية للممتلكات المنجمية، الجريدة الرسمية، عدد 20 لسنة 2004.

² المادة 11 من القانون 10/90 والمادة 44 من الأمر 06/95 والمادة 130 من القانون 01/02 والمادة 12 من القانون رقم 07/05.

أما بالنسبة لمجلس المنافسة فقد تبنى واجب التحفظ من خلال المادة 37 من النظام الداخلي له، إذ يتعين على أعضاء مجلس المنافسة عدم افشاء الوقائع والافعال أو المعلومات التي يطلعون عليها أثناء ممارسة مهامه.

بالإضافة إلى واجب التحفظ والسر المهني نص المشرع على بعض الواجبات الأخرى من بينها واجب المواظبة والعمل بنزاهة وفعالية وانضباط كما هو الشأن بالنسبة لوكالاتي الطاقة والمناجم¹.

وكما أشارت المادة 38 لذلك بالنسبة لأعضاء مجلس المنافسة من خلال نصها على التزام الأعضاء بالانضباط والمواظبة وإمكانية إقالة كل عضو لا يشار له في ثلاث جلسات متتالية دون عذر².

ثالثا: قيود الاستقلالية العضوية:

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

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

¹ المادة 24 من المرسومين التنفيذيين 04/93 و 04/94 المتعلقين بالنظامين الداخليين لكل من الوكالة الوطنية للممتلكات المنجمية والوكالة الوطنية للجيولوجيا والرقابة المنجمية.

² المادة 38 من المرسوم الرئاسي 44/96.

أ. تمتع السلطة التنفيذية بسلطة التعيين: يعتبر هذا المظهر من بين المظاهر الأساسية التي تقلص وتحد من الاستقلالية العضوية للسلطات الإدارية المستقلة، فنجد أن كل رؤساء الهيئات الإدارية المستقلة الضابطة في المحال المالي والاقتصادي يتم تعيينهم بموجب مرسوم رئاسي صادر عن رئيس الجمهورية، باستثناء لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة حيث يعين رئيسها بموجب مرسوم تنفيذي يتخذ في مجلس الحكومة بناء على اقتراح وزير المالية¹، أما بالنسبة إلى أعضاء السلطات الإدارية المستقلة فنجد نفس الشيء، حيث يعين كل أعضاء السلطات الإدارية المستقلة بموجب مرسوم رئاسي باستثناء:

- لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة حيث يعينون بموجب قرار من وزير المالية².

- لجنة ضبط الكهرباء والغاز ويعين أعضاؤها من قبل وزير الطاقة ووزير العدل³.

بالإضافة إلى ذلك يلاحظ تواجد ممثلين عن السلطة التنفيذية في بعض الهيئات مثل المجلس الاستشاري لسلطة ضبط البريد والمواصلات والذي يتكون من ممثلين عن الوزارات⁴.

فرغم اختلاف الجهات المقترحة للأعضاء إلا أن سلطة التعيين تكون بيد السلطة التنفيذية الأمر الذي يدفعنا إلى التساؤل عن استقلالية الأعضاء اتجاه الجهة صاحبة التعيين؟

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

¹ المادة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 175/94 المؤرخ في 13/06/1994 المتضمن تطبيق المواد 21 و22 و29 من المرسوم التشريعي 10/93، الجريدة الرسمية عدد 41 لسنة 1994.

² المادة 2 من نفس المرسوم.

³ المادة 134 من القانون 01/02 المتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز.

⁴ المادة 125 من القانون رقم 03/2000 المجدد للقواعد المتعلقة بالبريد والمواصلات أما فيما يخص تشكيل هذه المجلس راجع المادة 2 من المرسوم التنفيذي 433/06.

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

"نائب رئيس مجلس الدولة، الرئيس الأول المحكمة النقض، الرئيس الأول لديوان المحاسبات، رئيس مجلس الشيوخ، رئيس المجلس الوطني، رئيس المجلس الاقتصادي والاجتماعي، محافظ بنك فرنسا".

يلاحظ أن هذا التوزيع في مسألة التعيين يخلق نوعا من الاستقلالية تجاه السلطة التنفيذية¹.

ب. **عدم تحديد العهدة:** لم ينص المشرع على أية عهدة فيما يخص تعيين رؤساء وأعضاء السلطات الإدارية المستقلة لمدة معينة تجعلهم في منأى عن السلطة التقديرية لجهة التعيين، أي أنهم عرضة للعزل في اي وقت، وهذا يمس باستقلالية هذه الهيئات.

غير أن المشرع استثنى هئتين جعل لهما عهدة فيما يخص تعيين الرئيس والاعضاء، ويتعلق الأمر بكل من لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة واللجنة المصرفية، لكنه بالمقابل لم يشير لا بصفة صريحة ولا ضمنية إلى إمكانية تحديد العهدة وهذا ما يفتح الباب واسعا أمام الهيئة صاحبة التعيين.

ويذكر في هذا الصدد عزل محافظ بنك الجزائر سنة 1992 والذي كان يمارس أيضا وظيفة رئيس مجلس النقد والقرض قبل نهاية مدة عهده والمحددة بـ 6 سنوات طبقا للمادة 22 قبل تعديل 2001.

وهنا نتساءل عن سبب هذا العزل هل هو ضمن إطار محالات الاقالة المنصوص عليها في المادة 22 أم أنه خارجها؟

إن هذا يثير تساؤل آخر يتمثل في أهمية نظام العهدة وأثرها على الاستقلالية؟

¹ حدري سمير، المرجع السابق ص 87.

ج. غياب اجراء الامتناع: لا يقصد بإجراء الامتناع منع أعضاء السلطات الإدارية المستقلة من الجمع بين وظائفهم ووظائف أخرى أو امتلاك مصالح في مؤسسات ما، وإنما يقصد به استثناء الأعضاء من المداولات المتعلقة بمؤسسات لهم فيها مصالح.

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

وعليه فالأشخاص المعنيون ملزمون بإعلام الرئيس بالمصالح التي يمتلكونها، وهذا الاجراء لا يعد جديدا فقد نظمه الأمر 06/95، كما نص عليه النظام الداخلي لمجلس المنافسة¹.

أما بالنسبة للجنة المصرفية فهذا الاجراء غالب على مستواها، حيث لم يشر إليه المشرع خاصة في مواجهة الأعضاء الثلاثة غير الرئيس والقضاة الذين يخضعون لهذا الاجراء بحكم مراكزهم، وبالتالي ما جدوى مفهوم مبدأ الحياد والشفافية حين تنظر اللجنة المصرفية في مخالفات ترتكبها مؤسسات مالية يملك أعضاء اللجنة مصالح فيها؟ وعليه فغياب اجراء الامتناع ضمن الاحكام القانونية المتعلقة بالسلطات الإدارية المستقلة مسألة تمس باستقلالية الأعضاء وحيادهم في ممارسة وظائفهم.

مما سبق وعلى ضوء دراستنا لأهم المظاهر التي تحسد الاستقلالية العضوية من جهة، والقيود تحدها من جهة أخرى نخلص إلى وجود استقلالية عضوية اعترف بها المشرع وحاول تحشيدها لكنها جد محدودة نتيجة التدخل المستمر للسلطة التنفيذية في شؤون السلطات الإدارية المستقلة من حيث التعيين وهشاشة النظام القانوني للأعضاء وعدم تعميم نظام العهدة، والذي يخلق نوعا من عدم الحصانة للأعضاء، وهذا ما يبقى السلطة التنفيذية

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

محتفظة بمختلف اشكال الرقابة والتي تضفي على استقلالية السلطات الإدارية المستقلة من الناحية العضوية طابع النسبية أو الخيالية.

الفرع الثاني: المعيار الوظيفي:

يعتبر المعيار الوظيفي من بين أهم المؤشرات التي تساعد على معرفة مدى استقلالية السلطات الإدارية المستقلة، وعليه كان من الضروري التطرق لمظاهر الاستقلال الوظيفي من خلال مجموعة من العناصر تتكلم فيها عن استقلال هذه السلطات اداريا من خلال تحليل كفاءات اعدادها لقواعد عملها، ومدى كون هذه الصلاحيات من اختصاصها من خلال الفرع الأول، ويخصص الفرع الثاني لدراسة الاستقلال المالي لهذه السلطات من خلال الوسائل المالية التي تمتلكها هذه السلطات، ومدى توفرها على موارد خارج نطاق الميزانية العامة للدولة¹.

أولاً: الاستقلال الإداري:

يظهر استقلال السلطات الإدارية المستقلة من هذا الجانب من خلال كون البعض منها هي تقوم بتعيين وتحديد مهام المستخدمين من خلال وضع قواعد تنظم عملها في إطار اعداد ووضع نظامها الداخلي، كما أن "تمتع معظمها بالشخصية المعنوية وما يترتب عنه عدة نتائج يمكن أن تساهم في اظهار استقلاليتها.

أ. تحديد مهام المستخدمين: تقوم معظم السلطات الإدارية المستقلة بتحديد مهام المستخدمين وتصنيفهم وتحديد رواتبهم كما أن تنظيم المصالح الإدارية والتقنية يكون من صلاحيات واختصاصات رؤساء هذه السلطات.

وتطبيقاً لذلك نص النظام الداخلي للجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة ينص في مادته الثالثة على أنه "تحدد مهام وصلاحيات المصالح الإدارية والتقنية للجنة بقرار من

¹المرجع نفسه.

رئيس اللجنة"، أما المادة 50 السابعة من نفس النظام فنصت على أنه "تحدد رواتب المستخدمين وتصنيفهم بقرار من الرئيس بعد استشارة اللجنة..."¹

إضافة فإن المادة الرابعة من المرسوم الرئاسي 44/96 المحدد للنظام الداخلي لمجلس المنافسة نصت على أنه " يتولى الرئيس الإدارة العامة لمصالح مجلس المنافسة وفي حالة حدوث مانع له يخلفه أحد نائبيه، ويمارس السلطة السلمية على جميع المستخدمين.

ويلاحظ أنّ نفس الأمر ينطبق على باقي الهيئات الإدارية المستقلة الأخرى فيما يخص سلطة الرؤساء في تعيين وتحديد المستخدمين وتنظيم محالهم المهني والاشراف عليهم، الأمر الذي يكرس نوعا ما استقلالية هذه الهيئات خصوصا فيما يتعلق بمجال عملها.

ب. **وضع قواعد التنظيم والعمل:** تشكل هذه الخاصية مجالا هاما في اثبات استقلالية الهيئات الإدارية المستقلة إلا أن هذه الخاصية لا تتمتع بها جميع الهيئات المستقلة، فهناك سلطات تضطلع السلطة التنفيذية بوضع نظامها الداخلي.

وضع السلطات المستقلة لنظامها الداخلي:

ويتعلق الأمر بكل من مجلس النقد والقرض، وسلطة ضبط البريد والمواصلات، ولجنة ضبط الكهرباء والغاز، ولجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة، وسلطة ضبط المحروقات والهيئة الوطنية للوقاية من الفساد، واللجنة المصرفية.

- **بالنسبة لمجلس النقد والقرض:** اعترف المشرع لمجلس النقد والقرض بهذه الصلاحية

انطلاقا من تعديل 2003 وذلك من خلال المادة 60.¹

¹ راجع النظام رقم 03/2000 المؤرخ في 28/09/2000 المتضمن تنظيم وسير المصالح الإدارية والتقنية للجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة، الجريدة الرسمية 28 لسنة 2000

غير أن قانون 1990 أغفل هذه المسألة ونص على بعض الجوانب والتي جاءت بها المواد 33 إلى 41 والخاصة بنظام الجلسات وكيفيات التداول.

- **بالنسبة لسلطة ضبط البريد والمواصلات:** اعترف قانون 03/2000 لسلطة البريد والمواصلات بصلاحيات وضع نظامها الداخلي من خلال نص المادة 2، حيث نصت على أنّ سلطة ضبط البريد تعد نظامها الداخلي، ويشمل هذا النظام تنظيمها وعملها وحقوق وواجبات الاعضاء، وكذا القانون الأساسي للمستخدمين.

- **بالنسبة للجنة ضبط الكهرباء والغاز:** نصت المادة 126 من القانون رقم 02/01 على أن اللجنة هي التي تعد نظامها الداخلي وتصادق عليها ويحدد كيفية تنظيمها ويبين سيرها.

- **بالنسبة للجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة:** نصت المادة 26² على أن اللجنة تعد نظامها الداخلي وتصادق عليها خلال اجتماعها الأول وهو ما اكده تعديل 2003³.

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

¹ تنص المادة 60 من الأمر 11/03 المؤرخ في 26 غشت 2003 المعدل والمتهم المتعلق بالنقد والقرض "يرأس المجلس محافظ بنك الجزائر الذي يستدعيه للاجتماع ويحدد جدول اعماله ويحدد المجلس نظامه الداخلي وتتخذ القرارات بالأغلبية".

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

³ المادة 20 من النظام الداخلي للجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة المؤرخ في 28/02/1999.

نفهم أنّ استقلالية الهيئة تكمن في وضعها لنظامها الداخلي من خلال اختيارها لقواعد تنظيمها وسيرها، الا أننا نتساءل عن سبب مصادقة رئيس الجمهورية عليه ونشره بموجب مرسوم رئاسي في الجريدة الرسمية وهذا يمس مبدأ الاستقلالية.

- بالنسبة للجنة المصرفية: تعتبر حالة اللجنة المصرفية حالة خاصة، حيث انه لم يأت في قانون 1990 الخاص بالنقد والقرض أية احكام تتعلق بالنظام الداخلي، أما تعديل 2003 فقد نصت المادة 106 على أن اللجنة تتمتع بأمانة عامة تحدد صلاحياتها وكيفيات عملها بواسطة مجلس ادارة البنك المركزي باقتراح من اللجنة. وأمام هذا الفراغ تدخلت اللجنة المصرفية بإصدار نظامها الداخلي في 1993¹ رغم عدم تمتعها بهذه الصفة قانونا.

وهنا يطرح التساؤل من جهة عن صحة هذه القرار وهل يمكن أن يوصف بأنه غير مشروع باعتبار أنه جاء خارج الإطار القانوني؟ ومن جهة اخرى عن الاحكام التي يفرضها باعتبار أنه يمنح حقوق الاشخاص ويضع عقوبات خاصة فيما يتعلق بصلاحيات اللجنة القمعية والعقابية باعتبار أن هذه الحقوق والعقوبات لا يمكن تحديدها إلا عن طريق القانون².

- تدخل السلطة التنفيذية في وضع النظام الداخلي: تتدخل السلطة التنفيذية في وضع النظام الداخلي الخاص بباقي السلطات الإدارية المستقلة وإن كانت هذه السلطات تشارك في انتاج ووضع هذه القواعد التي تحكم تنظيمها وعملها وسيرها، إلا أنّ الهيئة التنفيذية هي التي تقوم بإصدار النظام الداخلي لهذه الهيئات وتكسبه الصيغة التنفيذية، ويتعلق الأمر بكل من:

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

² منى بلطرش، السلطات الإدارية المستقلة في المجال المصرفي، وجه جديد لدور الدولة، مجلة الادارة، 2002 عدد 2 ص 81.

• بالنسبة لمجلس المنافسة: نصت المادة 31 و32 من الأمر 03/03 على أن تنظيم مجلس المنافسة وسيره يحدد بموجب مرسوم¹، أي أن السلطة التنفيذية هي التي تحدد قواعد سير وتنظيم مجلس المنافسة، وهذا ما جاء به تعديل 2003 صراحة حيث نص على الحاق مجلس المنافسة برئيس الحكومة، وهذا عكس ما كان معمول به في ظل الأمر 1995، حيث كانت تنص المادة 34 على صلاحية المجلس في اعداد القواعد المتعلقة بسيره والذي يقدمه رئيسه كاقترح لرئيس الجمهورية الذي يقوم اصداره بموجب مرسوم رئاسي، كما هو الحال ايضا بالنسبة لمجلس المنافسة الفرنسي الذي يقوم بنفسه بوضع نظامه الداخلي ويصادق عليه².

غير أنه أثر تعديل الأمر 03/03 سنة 2008 بالقانون 08/12 تم تعديل المادتين 31 و32 وحيث اصبحتا تنصان على أنه يحدد تنظيم مجلس المنافسة ونظام اجور اعضائه والأمين العام والمقرر العام بموجب مرسوم تنفيذي.

ويلاحظ أنّ المشرع قد تدارك الفراغ القانوني المتعلق بالطبيعة القانونية للمرسوم المحدد لتنظيم مجلس المنافسة ونظام أجور اعضائه، حيث نص صراحة على أنه يكون بموجب مرسوم تنفيذي.

كما يلاحظ أن مجلس المنافسة وأثر التعديل وضع لدى الوزير المكلف بالتجارة بعد أن كان موضوعا لدى رئيس الحكومة وهذا إثر التعديل الذي حدث بموجب الأمر 03/03 مما يدفع للتساؤل عن الهدف والمبررات التي ادت بالمشرع إلى هذا التعديل، هل هو مجرد تقليد للمشرع الفرنسي الذي يتبع هذه الهيئة لوزير التجارة، أم أن المشرع اصاب بهذا التعديل على اعتبار أن وزير التجارة أكثر دراية واختصاصا في مجال المنافسة وهو ما يزيد من كفاءة هذه الهيئة؟

¹ يلاحظ أن نص المادتين 31 و32 لم تحددتا طبيعة المرسوم هل هم رئاسي باعتبار أن أعضاء مجلس المنافسة يعينون بموجب مرسوم رئاسي، أم تنفيذي باعتبار ان مجلس المنافسة هيئة تابعة لرئيس الحكومة.

² المادة 8 من المرسوم الرئاسي رقم 86/13309 المؤرخ في 1986، الجريدة الرسمية 30 للجمهورية الفرنسية.

• بالنسبة لوكالتي المناجم: منح المشرع صلاحية وضع النظام الداخلي لهاتين الوكالتين للسلطة التنفيذية دون أي تدخل أو مشاركة منها في إعداد نظاميهما الداخليين، حيث نصت المادة 51 من قانون المناجم لسنة 2001 على أن كلا الوكالتين تتمتعان بنظامين داخليين يتخذان بموجب مرسوم يحدد كفاءات عملها، وحقوق أعضاء مجلس الإدارة والأمين العام والتزاماتهما والقانون الأساسي للمستخدمين.

ولم يصدر هذين المرسومين إلا بعد 3 سنوات ووضعاً بناء على اقتراح من وزير الطاقة والمناجم¹.

ج. التمتع بالشخصية المعنوية: إن الاعتراف بالشخصية المعنوية للسلطات الإدارية المستقلة يترتب عنه عدة آثار من شأنها أن تساهم في إظهار مدى الاستقلالية التي تتمتع بها هذه الهيئات خاصة من الجانب الوظيفي.

وطبقاً للقواعد العامة فإن الاعتراف بالشخصية المعنوية للهيئات ينتج عنه الاعتراف لها بأهلية التقاضي وأهلية التعاقد ومسئوليتها عن أعمالها.

- أهلية التقاضي: للسلطات الإدارية المستقلة الحق في اللجوء للجهات القضائية ممثلة برئيسها بصفته مدعياً أو مدعى عليه، في هذا الصدد نصت المادة 119 فقرة 6 من القانون 03/2000 الخاص بلجنة ضبط الكهرباء والغاز على "يتولى رئيس اللجنة المديرية سير اشغال لجنة الضبط ويضطلع بجميع السلطات الضرورية ولا سيما في محال تمثيل اللجنة أمام العدالة ... "

¹ يتعلق الأمر بالمرسومين التنفيذييين 04/93 المؤرخ في 01/04/2004 المتضمن النظام الداخلي للوكالة الوطنية للممتلكات المنجمية، ج ر 20 لسنة 2004، و 94/04 المؤرخ في 1/4/2004 المتضمن النظام الداخلي للوكالة الوطنية للجيولوجيا والرقابة المنجمية، ج ر 20 لسنة 2004.

كما نصت المادة 20 من القانون 04/03 المنظم للجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة على أن اللجنة تتمتع بالشخصية المعنوية، وأن الرئيس هو صاحب الصفة في الخصومة اي هو الذي يمثلها أمام القضاء.

وينطبق هذا الاجراء تقريبا على باقي السلطات الإدارية المستقلة إلا المستثناءة بنص¹.

-أهلية التعاقد: تعتبر التعاقد من بين أهم نتائج الشخصية المعنوية والتي تمنح السلطات الإدارية المستقلة الضابطة في المحال الاقتصادي والمالي امكانية ابرام عقود واتفاقيات مع هيئات ولجان أخرى، سواء كانت وطنية أو أجنبية في إطار التعاون الدولي.

وفي هذا الصدد نصت المادة 13 من القانون 03/2000 الخاص بسلطة ضبط البريد والمواصلات على أنه "يمكن لسلطة ضبط البريد والمواصلات أن تتعاون في إطار مهامها مع السلطات الأخرى أو الهيئات الوطنية والاجنبية ذات الهدف المشترك".

كما تشير في هذا الجانب إلى لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة والتي هي عضو في المنظمة العالمية للجان القيم OICV والتي تضم كافة الهيئات المختصة بالرقابة على البورصات والاسواق المالية العالمية،² وبإمكانها تبادل الخبرات والمعلومات والتجارب والكفاءات على هذا الأساس تم في 25/01/2001 ابرام اتفاقية بين لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة الجزائرية COSOB ونظيرتها الفرنسية COB وتهدف إلى التعاون وتبادل المعلومات والخبرات والتجارب بهدف حماية الاستثمار في كلا البلدين³.

¹ باستثناء مجلس النقد والقرض واللجنة المصرفية اللتان لم يعترف لهما المشرع بالشخصية المعنوية باعتبار أنهما تابعا للبنك المركزي الجزائري.

² تم انشاء المنظمة العالمية للجان القيم سنة 1983 ولضم أكثر من 190 عضو، يقع مقرها بمدريد بإسبانيا.

³ للتفصيل أكثر راجع: تواني نصيرة، المركز القانوني للجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق جامعة تيزي وزو، 2005، ص 83.

-مسؤولية الهيئات الإدارية المستقلة: إن من أهم النتائج المترتبة على الاعتراف للهيئات الإدارية المستقلة بالشخصية المعنوية تحمل، وبذلك فهي ملزمة بتحمل جميع الآثار المترتبة على هذه الاعمال، خاصة إذا أعمالها المسؤولة عن جميع شأب هذه الاعمال الخطاء الحقت أضرارا بالغير، حيث تلزم بخبر الاضرار الناتجة عن اعمالها نتيجة الأخطاء الجسيمة من خلال تعويضات مستحقة للمتضررين تدفعها هذه السلطات من ذمتها المالية (بما أنها مستقلة ماليا)، وهذا ما يجعل هذه السلطات تتمتع بنوع من الاستقلالية فيما يخص هذا الجانب.

لكن يثار هذا التساؤل فيما إذا ما كانت قيمة التعويضات تفوق ميزانية هذه السلطات، فهنا من يتحمل هذا الفارق؟

بالرجوع إلى مصادر تمويل هذه الهيئات يلاحظ أن معظم ميزانيات هذه الهيئات تستفيد من تمويل من الخزينة العمومية، كما أن ميزانيتها تسجل ضمن الميزانية العامة للدولة، وبالتالي يمكن أن نستنتج أن تلك الفوارق تتحملها الخزينة العمومية للدولة¹.

ثانيا: الاستقلال المالي:

يعتبر الاستقلال المالي من بين أهم الركائز الأساسية المبينة للاستقلال الوظيفي، وقد كرس المشرع مبدئيا الاستقلال المالي لكل السلطات الإدارية المستقلة، كما أقر لهم الحق في ميزانية شاملة ووضع رؤساء هذه الهيئات هم الأمور بالصرف.

إلا أن المشرع استثنى السلطات التي تنشط في المحال البنكي ويتعلق الأمر بكل من مجلس النقد والقرض واللجنة المصرفية باعتبار انهما لا تتمتعان بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، حيث انهما تابعان ماليا للبنك المركزي، وهو مؤسسة وطنية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، وبالتالي فان هاتين الهيئتين تخضعان كليا لتمويل الميزانية العامة للدولة، ولم يرخص لهما المشرع تحصيل إيرادات مالية خارج إطار الميزانية.

¹ المرجع نفسه.

وسنحاول معالجة الاستقلال المالي للسلطات الإدارية المستقلة انطلاقا من نقطتين أساسيتين هما:

1. طرق تمويل الهيئات الإدارية المستقلة: يلزم تحقيق الاستقلال المالي للسلطات الإدارية المستقلة وجود تمويل شبه كلي بواسطة موارد ذاتية مغطاة أساسا من الاقتطاعات التي تفرضها الهيئة، بالإضافة إلى وجود استقلالية في تسيير هذه الموارد.

تعرف السلطات الإدارية المستقلة كفاءات مختلفة في التمويل سنحاول معالجتها كما يلي:

- بالنسبة للجنة مراقبة وتنظيم عمليات البورصة: تعد الهيئة الإدارية المستقلة الأكثر استقلالية في جانبها المالي مقارنة بالسلطات الأخرى في أنها تتمتع بتمويل ذاتي عن طريق أتاوات تدفع بواسطة متعاملي البورصة.
- أحال المشرع تحديد هذه النسب إلى الهيئة التنفيذية أو بالأحرى وزير المالية¹ والذي يحدد نسب هذه الأتاوات وكيفية تحصيلها بموجب قرار وزاري² وقد تم تحديد هذه النسب كالاتي:

- طلب اعتماد وسيط في عمليات البورصة يقدر ب 10000 دج يسدها الوسيط في عمليات البورصة.
- طلب تسجيل مفاوض في البورصة يقدر ب 50000 دج يسدها الوسيط في عمليات البورصة.

¹ تطبيقا للمادة 27 من المرسوم التشريعي 20/93 صدر المرسوم التنفيذي 170/98 المتعلق بالأتاوى التي تحصلها لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة، الجريدة الرسمية 34.

² القرار الوزاري المؤرخ في 02/08/1992 يتضمن تطبيق المادة 3 من المرسوم التنفيذي رقم 170/98، الجريدة الرسمية

- طلب اعتماد هيئة التوظيف الجماعي للقيم المنقولة يحدد ب 100000 دج تسدها شركات الاستثمار ذات راس المال المتغير أو مسير الصندوق المشترك لتوظيف القيم المنقولة¹.
- تأشيرة مذكرة الاعلام (عند اصدار قيم منقولة أو القرض العمومي لبيع قيم منقولة أو شرائها أو تبادلها وتحدد ب 0.075 % من مبلغ الاصدار أو العرض.
- تحقيق ينجز لدى وسيط في عمليات البورصة مقابل 2500 د ج عن كل يوم، وعن كل محقق يسدها الوسيط في عمليات البورصة.
- دراسة نزاع ذو صبغة تقنية ناتج عن تأويل النصوص القانونية التي تحدد سير البورصة وتحدد بمقابل كل ملف يعالج يسدها المطالب بالدراسة.
- الأتاوى المحصلة على شركة تسيير البورصة وتقدر ب 15 % من مبلغ العمولات التي تحصل عليها الشركة من عمليات البورصة.
- عمليات سنوية من هيئات التوظيف الجماعي للقيم المنقولة وتقدر ب 0.05 % من الأصل الصافي لهذه الهيئة².

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

➤ **بالنسبة للجنة ضبط الكهرباء والغاز:** اعترف المشرع للجنة ضبط الكهرباء والغاز بالاستقلالية المالية وهذا بموجب المادة 112 من القانون 02/01، اذ تستفيد اللجنة من عدة مصادر مالية 10000 فتمول أساسا من نشاط الكهرباء والغاز حيث تدخل هذه

¹ انظر فيما يخص هيئات التوظيف الأمر 08/96 المؤرخ في 10/01/1996 المتعلق بهيئات التوظيف في القيم المنقولة، الجريدة الرسمية 03.

² المادة 2 من القرار المؤرخ في 5/08/1998 المتضمن تطبيق المادة 52 من الأمر 08/96 المتعلق بهيئات التوظيف.

المصاريف في التكاليف الدائمة ولنشاطي الكهرباء والغاز بموجب نص المادة 94 من نفس القانون.

كما يمكن أن تمول عن طريق الخزينة العمومية بتقديمها للجنة الضبط تسبيقات قابلة للاسترجاع، كما تستفيد أيضا من التعويضات التي تتلقاها مقابل مصاريف ادائها للخدمة. رغم ان تمويل لجنة ضبط الكهرباء والغاز ونفقاتها يدخل ضمن الاعباء الدائمة لنشاطي الكهرباء والغاز، الا انها تحدد على اساس الميزانية السنوية والتي ترسل إلى وزير الطاقة والمناجم للموافقة عليها¹.

إن هذا الاجراء بعد قيادا على استقلالية هذه الهيئة وهو ما يرجعنا إلى الهيئات العمومية التقليدية التي تقدم ميزانيتها للإدارة المركزية الوصية للموافقة عليها.

➤ **بالنسبة لسلطة ضبط البريد والمواصلات:** تمول هذه السلطة عن طريق موارد خارجية تأتي من نشاط القطاع، حيث تشمل هذه الموارد الأتأوي والمكافآت مقابل اداء الخدمة، الأتأوي السنوية التي تطبق على المتعاملين اصحاب تراخيص انشاء شبكات الاتصال السلكية واللاسلكية، والتي تحدد طبقا لقانون المالية².

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

¹ المادة 127 من القانون 02/01 المتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز عبر القنوات.

² راجع في هذا الصدد المرسوم التنفيذي 37/02 المؤرخ في 3/1/2002 المتعلق بتحديد مبلغ الأتأوي المطلق على المتعاملين اصحاب تراخيص الشاء واستغلال شبكات الاتصال، الجريدة الرسمية عدد 04 لسنة 2003.

➤ **بالنسبة إلى وكالتي المناجم:** تستفيد الوكالتان من اعتمادات أولية من قبل الدولة تمول عن طريق صندوق الأملاك العمومية المنجمية ويشمل على أتاوى الاستخراج، وإعداد الوثائق الخاصة بالسندات المنجمية مقابل الرسم المساحي.

تحدد الأتاوى والرسوم من قبل وزير الطاقة والمناجم ويشرف على حساب التخصيص الخاص المتعلقة بصندوق الأملاك العمومية المنجمية.

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

➤ **بالنسبة لسلطة المحروقات:** فقد رأينا أن المشرع قد أضفى عليها الطابع التجاري، وبالتالي فإن مواردها قابلة للزيادة عن طريق التمويل الذاتي، ويدخل فيه عائدات الأتاوى المترتبة عن منح عقد البحث والاستغلال.

غير أن المشرع اخضع ميزانيتها للموافقة المسبقة من طرف وزير الطاقة والمناجم، وهذا ما يدفعنا للتساؤل عن استقلالية هذه الهيئة في مواجهة السلطة التنفيذية؟

2. **الرقابة المالية على الهيئات الإدارية المستقلة:** إن الاستقلالية المالية للسلطات الإدارية المستقلة لا تعني بالضرورة عدم الرقابة، فإيرادات ومداخيل هذه الهيئات تخضع لرقابة مالية وهذا لضمان الاستخدام العقلاني لهذه الاموال هذه الرقابة لا تعد بمثابة وصاية بل هي مجرد ضمانة لحماية المال العام باعتبار أن معظم تمويل هذه الهيئات يكون من الخزينة العمومية.

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

غير أنه بالرجوع للمادة 2 من المرسوم التنفيذي 414/92¹ نستنتج منه أنها رقابة مالية لاحقة فهو قد استعمل معيار عضوي جامد على سبيل الحصر، ولم يدرج هذه الفئة القانونية السلطات الإدارية المستقلة ضمنه)، وهذه الرقابة اللاحقة تقوم بها كل من المفتشية العامة للمالية²، ومجلس المحاسبة³ انطلاقا من النصوص المتعلقة بهما، هذا باعتبار أن المشرع استعمل المعيار العضوي والمادي لتحديد اختصاصاتها.

3. قيود الاستقلالية الوظيفية: رغم استقلال السلطات الإدارية المستقلة وظيفيا في بعض الجوانب إلا أن المشرع قد وضع قيودا وحدودا لهذه الاستقلالية بخلق نوع من الرقابة تفرضها السلطة التنفيذية على هذه الهيئات، ولعل أهم هذه القيود ما يلي:

- **إعداد التقرير السنوي وإرساله للحكومة:** يعتبر هذا الاجراء مقيدا لاستقلالية هذه السلطات فارضا نوعا من الرقابة التنفيذية عليها. نجد هذا الاجراء في العديد من السلطات الإدارية المستقلة كمجلس المنافسة مثلا حيث نصت المادة 27 فقرة 1 من الأمر 03/03 على انه يرفع مجلس المنافسة تقريرا سنويا عن نشاطه إلى الهيئة التشريعية وإلى رئيس الحكومة (الوزير الأول حاليا) وإلى الوزير المكلف بالتجارة.

كما أنه اشترط في الفقرة الثانية من نفس المادة على ضرورة نشر التقرير في الجريدة الرسمية أو أية وسيلة من وسائل الاعلام الاخرى، غير في تعديل 2008 نص على نشر التقرير في النشرة الرسمية للمنافسة، مع امكانية نشره كليا أو مستخرجات منه في أي وسيلة اعلامية أخرى ملائمة.

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

² المرسوم التنفيذي 78/92 المتعلق بالمفتشية العامة للمالية، الجريدة الرسمية عدد 15 سنة 1992.

³ الأمر 22/95 المتعلق بمجلس المنافسة، الجريدة الرسمية عدد 39 سنة 1995.

نجد هذا الاجراء أيضا في كل من سلطة ضبط البريد والمواصلات، غير أن المشرع لم يشر إلى الجهة التي يرسل لها التقرير¹.

بالإضافة إلى لجنة ضبط الكهرباء والغاز²، لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة³، وكذا وكالتي المناجم⁴.

- **الموافقة المسبقة على الانظمة:** حول المشرع السلطات الإدارية المستقلة عدة سلطات واختصاصات من بينها السلطة التنظيمية، تمارسها هيئتان إداريتان مستقلتان هما لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة ومجلس النقد والقرض. فبالنسبة للجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة فإنها تمارس السلطة التنظيمية عن طريق اصدار الأنظمة⁵، لكن المشرع اشترط موافقة الوزير عليها⁶ لتتشر بعدها مرفقة بموافقة الوزير.

وهنا نميز بين لفظ الموافقة والمصادقة، فالمصادقة هي شرط لدخول الانظمة حيز التنفيذ عن طريق النشر في الجريدة الرسمية، أما الموافقة فهي شرط لقبول الانظمة، أي أن الانظمة غير الموافق عليها تبقى مجرد مشروع ولا ترقى إلى درجة نظام.

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

أما بالنسبة لمجلس النقد والقرض فلوزير المالية الحق في طلب تعديل مشاريع الانظمة وذلك في أجل 10 أيام، وبالتالي يجب على المحافظ بصفته الرئيس أن يستدعي المجلس

¹ المادة 11 و13 من القانون 03/2000 المتعلق بالبريد والمواصلات.

² المادة 115 فقرة 33 من القانون 01/02 المتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز.

³ المادة 30 من القانون 04/03 المعدل للمرسوم التشريعي 10/93 المتعلق ببورصة القيم المنقولة.

⁴ المادة 6/8 من المرسوم التنفيذي 93/04 المتضمن النظام الداخلي للوكالة الوطنية للممتلكات المنجمية.

⁵ المادة 22 من المرسوم التشريعي 10/93.

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

10/93، الجريدة الرسمية عدد 18 سنة 1996.

للاجتماع في أجل 5 أيام ويعرض عليه التعديل المقترح بعدها يكون القرار الجديد نافذا مهما كان محتواه¹.

يمكن أن نستكشف من خلال هذا أن التعديل المقترح من قبل الوزير يمكن أن يكون الرد عليه من قبل المجلس بالقبول أو الرفض وبالتالي يخلق نوعا من الاستقلالية.

- تدخل السلطة التنفيذية في وضع النظام الداخلي للهيئات الإدارية المستقلة: تعتبر خاصية وضع النظام الداخلي من قبل الهيئة ضمانا لاستقلاليتها، غير أن المشرع قد أوكل للسلطة التنفيذية وضع النظام الداخلي لبعض السلطات الإدارية المستقلة نذكر منها:

• مجلس المنافسة: حيث نصت المادة 31 من الأمر 03/03 المعدل والمتمم بالقانون 12/08 على أنه "يحدد تنظيم مجلس المنافسة وسييره بموجب مرسوم تنفيذي ..."، وهو نفس الأمر بالنسبة لوكالتي المناجم حيث تنص المادة 51 من القانون 10/2001 "...تتمتع كل من الوكالة الوطنية للممتلكات المنجمية والوكالة الوطنية للجيولوجيا والمراقبة المنجمية بنظام داخلي يتخذ بموجب مرسوم تنفيذي ..."

من خلال ما سبق فإن تبعية السلطات الإدارية المستقلة للسلطة التنفيذية فيما يخص وضعها لنظامها الداخلي يحد بشكل كبير من الاستقلالية الوظيفية.

- سلطة الحلول: منح المشرع السلطة التنفيذية سلطة الحلول مكان السلطات الإدارية المستقلة في اتخاذ التدابير اللازمة خاصة في مجال البورصة، فوزير المالية يمكنه أن يحل محل لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة وذلك في حالة ثبوت عجز في

¹ المادة 63 من الأمر 11/03 المتعلق بالنقد والقرض.

ادائها لمهامها¹، كما يمكن لوزير المالية تعليق عمل البورصة وهذا في حالة اختلال في سير عمل البورصة أو حركة غير منظمة لأسعار البورصة².

-تجاوز قرارات السلطات الإدارية المستقلة: رخص المشرع للسلطة التنفيذية اصدار بعض القرارات التي هي من اختصاص سلطات ادارية مستقلة، مثلا في مجال المنافسة يمكن أن ترخص الحكومة تلقائيا إذا اقتضت المصلحة العامة ذلك، أو بناء على طلب الاطراف المعنية بالتجمع الذي كان محل رفض من مجلس المنافسة، وذلك بناء على تقرير الوزير المكلف بالتجارة والوزير الذي يتبعه القطاع المعنى بالتجميع³.

¹ المادة 50 من المرسوم التشريعي 10/93.

² المادة 48 من المرسوم التشريعي 10/93.

³ المادة 21 من الأمر 03/03 المعدل والمتمم بالقانون 12/08.

الفصل الثاني:

السلطات الإدارية المستقلة والرقابة

القضائية

تمهيد:

تمارس السلطات الإدارية المستقلة وظيفة ضبط النشاطات الاقتصادية والمالية عن طريق ترقية والمنافسة وحمايتها، وذلك بخلق سوق تنافسية وإزالة حالة عدم التوازن، لذلك فهي تتمتع بسلطات وواسعة منها ما هو تنظيمي يتعلق بتحديد القواعد المطبقة على سير السوق والمتدخلين فيه عن طريق إصدار الأنظمة والتعليمات وغيرها، كما تتمتع بسلطات قمعية تمكنها من توقيع عقوبات وجزاءات وعلى الأعوان الاقتصاديين في حالة مخالفتهم للقواعد والأنظمة المعمول بها.

ومع ذلك، فوظيفة الضبط ورغم بعدها الاقتصادي الهام إلا أنها تبقى وظيفة قانونية تهدف إلى تطبيق قاعدة قانونية.

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

ولا يعد هذا إنقاصاً من استقلاليتها بل هو إضفاء لصفة الشرعية على أعمالها في ظل دولة القانون. كقاعدة عامة أخضع المشرع رقابة أعمال هذه السلطات إلى القضاء الإداري باعتبار أن هذه السلطات سلطات إدارية ومنازعاتها تخضع لرقابة القاضي الإداري (المبحث الأول)، إلا أنه واستثناء أخضع المشرع بعض قرارات بعض السلطات الإدارية المستقلة لرقابة القاضي العادي (المبحث الثاني).

المبحث الأول: رقابة القاضي الإداري على السلطات الإدارية المستقلة:

بالنظر للطابع الإداري للسلطات الإدارية المستقلة، وتطبيقا للمعيار العضوي المعتمد عليه في تحديد الاختصاص القضائي فإن الطعن في قراراتها يعود في الأصل إلى القاضي الإداري وهذا ما نصت عليه المادة 9 من القانون العضوي 101/98¹.

إلا أن هذه الدعاوى المتعلقة بهذه السلطات تنفرد في بعض المسائل سواء من حيث رفع الطعون والآثار المترتبة عنها (المطلب الأول) ومن حيث تحديد مجال الاختصاص القاضي الإداري وطبيعة رقابته (المطلب الثاني).

المطلب الأول: القاضي الإداري وانعقاد الاختصاص لرقابة السلطات الإدارية المستقلة:

حول المشرع الجزائري النظر والفصل في الطعون المقدمة ضد قرارات السلطات الإدارية المستقلة لمجلس الدولة وذلك بموجب القوانين الخاصة المنشئة والمنظمة لهذه السلطات.

لكن وبالرجوع إلى القواعد الخاصة بمنازعات السلطات الإدارية نجد أن المادة 901 من قانون الاجراءات المدنية والادارية رقم 09/08² تنص على أنه "يختص مجلس الدولة كدرجة اولى وأخيرة بالفصل في دعاوى الالغاء والتفسير وتقدير المشروعية في القرارات الإدارية الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية"، وهو نفس الأمر الذي نصت عليه المادة 9 من القانون 01/98، فهنا نتساءل عن امكانية إضفاء صفة السلطات الإدارية المركزية على الهيئات الإدارية المستقلة؟ وبالتالي الرجوع عن القول أنها هيئات خاصة تختلف عن الهيئات التقليدية ومستقلة عنها؟

¹ القانون العضوي 98 / 01 المؤرخ في 30 / 05 / 1998 المعدل والمتمم، المتعلق باختصاص مجلس الدولة وتنظيمه وعمله ج ر عدد 37 السنة 1998.

² قانون الإجراءات المدنية والإدارية المؤرخ في 25 / 02 / 2008 ج ر عدد 21 لسنة 2008.

بالرجوع إلى طبيعة السلطات الإدارية المستقلة والمهام التي تقوم بها تحد أن اختصاصها يدخل ضمن اختصاصات الإدارة المركزية بالنظر إلى طابعها السيادي والشمولي، حيث تم تحويل هذه السلطات والمهام في إطار التحول الاقتصادي للدولة من الهيئات الإدارية المركزية إلى الهيئات الإدارية المستقلة.

وعليه لا يمكن القول بأن هذه السلطات هي هيئات إدارية مركزية باعتبار أن المادتين 9 و 901 السابقتين تحصران مفهوم الهيئات الإدارية المركزية في الوزارات عادة.

فتكييف هذه الهيئات على أنها إدارات مركزية يلغي خصوصية نظامها القانوني، كما بلغي الهدف من وجودها، لذلك لا يمكن أن نصف السلطات الإدارية المستقلة بهذا الوصف.

لكن بالنظر إلى منازعاتها والتي تخضع مجملها للاختصاص مجلس الدولة يمكن القول أن مفهوم السلطات الإدارية المستقلة من الناحية المنازعاتية يقترب من كون هذه السلطات هي هيئات إدارية مركزية خاصة، كما يمكن اعتبارها إدارات مركزية كونها متواجدة على مستوى العاصمة ويغطي نشاطها كامل إقليم الوطن، إضافة فإن المادة 901 أحالت مسألة اختصاص مجلس الدولة إلى النصوص الخاصة.

الفرع الأول: في الاختصاص والإجراءات والمواعيد:

أولاً: الاختصاص:

أخضع المشرع كل قرارات الهيئات الإدارية المستقلة لرقابة مجلس الدولة باستثناء مجلس المنافسة والذي يتميز بخصوصية معينة في منازعاته وسنحاول تبين ذلك كالاتي¹:

■ بالنسبة لمجلس النقد والقرض: نصت المادة 107 من الأمر 03/11 على أنه "تكون

قرارات اللجنة المتعلقة بتعيين قائم بالإدارة مؤقتاً أو مصفي والعقوبات التأديبية وحدها

قابلة للطعن القضائي تكون الطعون من اختصاص مجلس الدولة ...".

¹المرجع نفسه.

■ بالنسبة للجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة: فقد نصت المادة 57 من القانون 03/04 المعدلة والمتممة للمادة 57 من المرسوم التشريعي 93/10 على أنه "... تعد قرارات الغرفة الفاصلة في المجال التأديبي قابلة للطعن بالإلغاء أمام مجلس الدولة".

■ بالنسبة لسلطة ضبط البريد والمواصلات: نصت المادة 17 من القانون 03/02 المتعلق بالبريد والمواصلات على أنه "يجوز الطعن في قرارات سلطة الضبط أمام مجلس الدولة".

■ بالنسبة للجنة ضبط الكهرباء والغاز: نصت المادة 139 من القانون 02/01 على أنه "يجب أن تكون قرارات لجنة الضبط مبررة، ويمكن أن تكون موضوع طعن قضائي لدى مجلس الدولة".

■ بالنسبة لوكالتي الطاقة والمناجم: نصت المادة 48 من القانون 10/01 المتعلق بالمناجم على أنه "يمكن الطعن في قرارات مجلس الإدارة لدى مجلس الدولة".

■ بالنسبة لمجلس المنافسة: نصت المادة 19 في 3 من الأمر 03/03 المعدل والمتمم بالقانون 12/08 المعدل والمتمم بالقانون 10/05 على أنه "يمكن الطعن في قرارات رفض التجميع أمام مجلس الدولة".

من خلال تفحصنا لهذه النصوص المنشئة للسلطات الإدارية المستقلة يتضح لنا أن اختصاص الفصل في الطعون المرفوعة ضد قرارات السلطات الإدارية المستقلة يعود بمجلس الدولة، ومع ذلك يمكن ابداء الملاحظات التالية¹:

- استعمال المشرع العبارات مختلفة في منحه الاختصاص لمجلس الدولة حيث نجد: يمكن أن تكون موضوع طعن، يمكن الطعن، قابلة للطعن، يجوز الطعن ... فهل

¹المرجع نفسه.

اختلاف هذه العبارات يدل على مدلول واحد وهو أن الاختصاص يعود لمجلس الدولة وإذا كان ذلك صحيحا لماذا استعمل المشرع تعابير مختلفة أم أنها مجرد ترجمة حرفية؟

- حصره لبعض القرارات التي تكون محل طعن أمام مجلس الدولة دون القرارات الأخرى مثل: قرارات اللجنة المصرفية المتعلقة بتعيين قائم بالإدارة أو مصفي والعقوبات التأديبية وحدها تكون محل للطعن أمام مجلس الدولة، رفض قرارات التجميع بالنسبة لمجلس المنافسة تكون وحدها محل للطعن أمام مجلس الدولة، قرارات الغرفة الفاصلة في المجال التأديبي قابلة للطعن أمام مجلس الدولة. وهنا نتساءل عن القرارات الأخرى هل تكون محل طعن أمام مجلس الدولة أو لا يمكن الطعن فيها؟

ثانيا: التظلم الإداري المسبق:

لم تشر النصوص المنشئة للسلطات الإدارية المستقلة إلى اجراء التظلم الإداري المسبق كشرط القبول الدعوى، وهذا ما يرجعنا إلى القاعدة العامة المنصوص عليها في قانون الاجراءات المدنية الساري آنذاك قبل أن يلغى.

إذ ألزمت المادة 275 من قانون الإجراءات المدنية المدعي اجراء الطعن الإداري المسبق ضد قرارات السلطات الإدارية المركزية كشرط لقبول الطعن القضائي¹، حيث نصت المادة 275 "لا تكون الطعون بالبطلان مقبولة ما لم يسبقها الطعن الإداري التدرجي الذي يرفع أمام السلطة الإدارية التي تعلو مباشرة الجهة التي أصدرت القرار، فان لم توجد فأمام من أصدر القرار نفسه"، غير أن مجلس الدولة لم ينتهج هذا النهج وذلك من خلال قراراته. حيث انه قضى في قضية البنك الجزائري الدولي ضد محافظ بنك الجزائر بما يلي:

هذا الطعن يدخل في إطار المادة 146 من القانون 10/90 المتعلق بالنقد والقرض وأن هذه المادة تخرج عما هو مقرر في قانون الاجراءات المدنية فيما يخص الاجراءات

¹ قبل تعديل 23/90 المؤرخ في 18/08/1990 لقانون الاجراءات المدنية بأن اجراء الظلم الإداري المسبق شرط لقبول الدعوى ضد قرارات السلطات المركزية واللامركزية.

والآجال، بحيث لا تنص على طعن مسبق وانما تشترط فقط أن يرفع هذا الطعن في أجل 60 يوما¹.

وفي قرار ثان مجلس الدولة بحدده ينص على "حيث أن العارضة رفعت دعوى أمام مجلس الدولة وقدمت بالموازاة طعنا مسبقا قبل رفع هذه الدعوى"².

إن التبرير الذي قدمه بمجلس الدولة فيما يخص المادة 146 منتقد حيث أنه وحسب مجلس الدولة كلما وضع المشرع استثناء على مواعيد مطابقة للمواعيد المنصوص عليها في قانون الاجراءات المدنية لذلك لا يمكن تطبيق التظلم الإداري المسبق، أما إذا كانت المواعيد مطابقة للمواعيد المنصوص عليها في قانون الاجراءات المدنية يكون اجراء التظلم وجوبا، وبالتالي فالطعن مثلا في قرارات لجنة ضبط الكهرباء والغاز يلزم اجراء تظلم اداري مسبق حيث أن المشرع لم يضع استثناء على المواعيد³.

كما أن مجلس الدولة في قراره الثاني لم يذكر على المدعية لجوئها إلى التظلم المسبق قبل الطعن القضائي حيث أنه اعتبره اجراء تدعم به المدعية موقفها.

- فصل المشرع في هذه المسألة انطلاقا من صدور قانون الإجراءات المدنية والادارية حيث نصت المادة 907 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية على انه " عندما يفصل مجلس الدولة تطبق الاحكام المتعلقة بالآجال المنصوص عليها في المواد 829 إلى 832 أعلاه. وحدث تغيير بموجب المادة 830 التي تنصت على أنه لا يجوز للشخص المعني بالقرار الإداري تقديم تظلم إلى الجهة الإدارية مصدرة القرار التظلم أمام الجهة الإدارية بكل الوسائل المكتوبة ويرفق مع العريضة ..."

¹ قرار مجلس الدولة رقم 13 المؤرخ في 03/02/1999 مجلة الإدارة العدد 1 لسنة 1999 ص 173.

² قرار مجلس الدولة المؤرخ في 01/04/2003: مجلة مجلس الدولة 2005، ص 65.

³ المادة 139 من القانون 02/01 المتعلق بالكهرباء والغاز لم تحدد قال فيما يخص الطعن وبالتالي الرجوع للقاعدة العامة المنصوص عليها في ق اج م.

من خلال أول كلمة في نص المادة اعلاه (يجوز) يستنتج أن المشرع غير طبيعته من إجراء الزامي أمامه إلى اختياري أمام كل الجهات القضائية، فإن اختاره المدعي، عليه أن يثبت تقديمه أمام الجهة الإدارية المعنية ويرفق مع العريضة.

للإشارة هنا نصت المادة 87 من الأمر رقم 11/03 المتعلق بالقرض والنقد على "لا يمكن الطعن أمام مجلس الدولة في القرارات التي يتخذها المجلس بموجب المواد 82.84.85. أعلاه إلا بعد قرارين بالرفض ولا يجوز تقديم الطلب الثاني إلا بعد مضي أكثر من 10 أشهر من تبليغ رفض الطلب الأول".

من هنا نجد أن المشرع قد وضع استثناء فيما يخص قرارات مجلس النقد والقرض حيث لا تكون قابلة للطعن إلا بعد رفض طلبين من قبل المجلس، فهذا الإجراء يعد بمثابة تظلم إداري مسبق على أساس أن امكانية جواز الطعن مربوطة بشرط رفض الطلبين.

ثالثاً: بالنسبة للمواعيد:

نصت المادة 829 من قانون الإجراءات المدنية والادارية على الآجال المتبعة أمام مجلس الدولة وفقاً للآتي¹:

- يحدد أجل الطعن أمام المحكمة الإدارية بأربعة أشهر، يسري من تاريخ التبليغ الشخصي بنسخة من القرار الإداري الفردي، أو من تاريخ نشر القرار الإداري الجماعي أو التنظيمي.

أما بالرجوع إلى النصوص المنشئة والمنظمة للسلطات الإدارية المستقلة فنجد أن المشرع قد أخضع منازعات قراراتها إلى مواعيد مختلفة وغير موحدة تختلف من هيئة الأخرى وسنحاول تبيان ذلك كالاتي:

¹ المادة 907 من في احمد الخاصة بالمواعيد المنبئة أمام مجلس الدولة أحالت تطبيقها إلى نص المادة 829 وما يليها فيما يخص المواعيد.

- بالنسبة لمجلس النقد والقرض واللجنة المصرفية: نصت المادة 65/ف2 على أنه يجب أن يقدم الطعن خلال 60 يوما ابتداء من تاريخ نشره تحت طائلة رفضه شكلا "... هذا فيما يخص الانظمة الصادرة عن المجلس، أما قرارات المجلس فنصت المادة 65 في 5 على أن "يجب أن يقدم الطعن تحت طائلة رفضه شكلا خلال 60 يوما ابتداء من نشر القرار أو تبليغه، أما المادة 107 ف 3 فنصت على "يجب أن يقدم الطعن في اجل 60 يوما ابتداء من تاريخ التبليغ تحت طائلة رفضه شكلا ..."

- بالنسبة للجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة: نصت المادة 57 ف 2 من المرسوم التشريعي 93/10 على أنه لا يمكن الطعن في قرارات اللجنة أمام الغرفة الإدارية التابعة للمجلس القضائي وفقا للقانون الإجراءات المدنية"، أي أن المشرع اخضع مواعيد الطعن لقانون الاجراءات المدنية حيث تنص المادة 280 على أجل شهرين من تاريخ قرار الرفض الكلي للطعن الاداري، أو من تاريخ انتهاء الأجل المنصوص عليه في المادة 279 في حالة سكوت الإدارة عن الرد.

وبالرجوع إلى قانون الإجراءات المدنية والادارية نجد المادة 829 نصت على ميعاد 4 أشهر، غير أنه في تعديل 2003 المعدل والمتمم للمرسوم التشريعي 10/93 المتعلق ببورصة القيم المنقولة، رجع المشرع عن هذا الميعاد حيث نصت المادة 57 من القانون رقم 04/03 على أنه "تعد قرارات الغرفة الفاصلة في المجال التأديبي قابلة للطعن بالإلغاء أمام مجلس الدولة خلال أجل شهر من تاريخ تبليغ القرار موضوع الاحتجاج"¹.

- نجد نفس الميعاد بالنسبة لقرارات رفض اعتماد الوطاء حيث نصت المادة 9 ف 3 من القانون 03/04 على "يجوز لطالب الاعتماد أن يرفع طعنا بالإلغاء ضد قرارات اللجنة أمام مجلس الدولة في اجل شهر واحد من تاريخ تبليغ قرار اللجنة".

¹المرجع نفسه.

- بالنسبة لسلطة ضبط البريد والمواصلات: نصت المادة 17 من القانون 02/2000 على أنه "يجوز الطعن في قرارات مجلس سلطة الضبط أمام مجلس الدولة في أجل شهر واحد ابتداء من تاريخ تبليغها".

- بالنسبة لمجلس المنافسة: نصت المادة 19 ف 3 من الأمر 03/03 على أنه "يمكن الطعن في قرار رفض التجميع أمام مجلس الدولة".

- يحد أن المشرع الجزائري لم يحدد ميعاد للطعن في قرارات مجلس المنافسة عكس قرارات المجلس التي تكون محلا للطعن أمام مجلس قضاء الجزائر والتي حدد ميعادها بشهر وهو ما نصت عليه المادة 63 من الأمر 03/03 فهل يسري هذا الميعاد شهر واحد على الطعن في قرارات رفض التجميع أم أن سكوت المشرع يرجعنا إلى القاعدة العامة المنصوص عليها في قانون الإجراءات المدنية والإدارية وهو أجل 4 أشهر.

- بالنسبة لوكالتي المناجم: فقد نصت المادة 48 اف 5 من القانون 10/01 على أنه "يمكن الطعن في قرارات مجلس الإدارة لدى مجلس الدولة في أجل 30 يوم من تاريخ التبليغ".

- بالنسبة للجنة ضبط الكهرباء والغاز: فقد نصت المادة 139 و 155 من القانون 01/02 على أنه "تكون قرارات اللجنة محلا للطعن أمام مجلس الدولة دون تحديد لأي ميعاد مما يرجعنا إلى القاعدة العامة المنصوص عليها في قانون الإجراءات المدنية والإدارية وهو ميعاد 4 أشهر"¹.

من خلال تعرضنا لمختلف المواعيد الخاصة بالطعن في قرارات السلطات الإدارية المستقلة يمكن ابداء الملاحظات التالية:

¹المرجع نفسه.

- اختلاف في المواعيد باختلاف هذه السلطات حيث نجد ميعاد شهر واحد وميعاد 60 يوماً وميعاد 4 أشهر المنصوص عليه في قانون الاجراءات المدنية والادارية.
- عدم تساوي المواعيد من حيث النص على الحساب بالأشهر والأيام، فميعاد شهر لا يساوي بالضرورة 30 يوم باختلاف الأشهر وميعاد شهريين لا يساوي 60 يوماً، فميعاد شهر قد يزيد على 30 يوماً أو ينقص وميعاد شهريين قد يزيد على 60 يوم وقد ينقص، من خلال ما سبق يمكن القول أنّ كل هيئة من الهيئات الإدارية المستقلة لها نظام خاص بها في مسألة تحديد مواعيد الطعن.

الفرع الثاني: وقف تنفيذ قرارات السلطات الإدارية المستقلة:

تكون القرارات الصادرة عن السلطات الإدارية المستقلة قابلة للطعن أمام القضاء الاداري، إلا أن هذا الطعن له إثر موقف بالنسبة للقرارات الإدارية محل الطعن، ذلك أنها تتمتع بقرينة المشروعية وامتياز الأولوية الذين يسمحان بالتنفيذ الفوري للقرار الإداري محل الطعن¹.

غير أن هذا الأصل ورد عليه استثناء فرضته صعوبة تدارك آثار القرار غير المشروع وأكدته المادة 833 في 2 من القانون 09/08 المتعلق بالإجراءات المدنية والادارية بالنسبة للطعون ضد القرارات التي تعد من اختصاص المحاكم الإدارية، والمادة 919 من نفس القانون بالنسبة للقرارات التي تعد من اختصاص مجلس الدولة.

ويعد هذا الاستثناء القاصي بتطبيق مبدأ وقف التنفيذ المرجع الذي يستند إليه مجلس الدولة بالنسبة للطعون المرفوعة إليه بشأن القرارات الصادرة عن الهيئات الإدارية المستقلة، للفصل في الطلبات الرامية إلى وقف تنفيذها باعتبار أن قانون الاجراءات المدنية والادارية هو الشريعة العامة التي يرجع إليها في ظل غياب نص خاص.

¹ عيساوي عز الدين، الوجع سابق، ص 142.

ولأهمية هذا الاستثناء سنحاول تحديد طابعه الاستثنائي وشروطه ثم مبررات وقف تنفيذ قرارات السلطات الإدارية المستقلة.

أ. الطابع الاستثنائي لمبدأ وقف التنفيذ: القاعدة العامة بالنسبة للقرارات الإدارية هي النفاذ، غير أن هذه القاعدة أورد عليها المشرع استثناء تفرضه ضرورات هامة تقضي بإمكانية وقف التنفيذ درءا لضرر خطير، فالأصل إذن هو الأثر غير الموقوف للطعن في القرارات الإدارية.

1. نفاذ القرارات الإدارية المطعون فيها كأصل عام: كما رأينا أن القرارات الإدارية تتمتع بقرينة المشروعية وامتياز الأولوية الذين يسمحان بالتنفيذ الفوري للقرار رغم أنه محل للطعن أمام القاضي الإداري حيث يرى الأستاذ أحمد محيو ضرورة اقتران القرار الإداري بعنصر التنفيذ لتكامله قبل كل تحقق من قبل القاضي بقرينة ملائمة مع القانون التي تؤدي إلى نتائج هامة مرتبطة بامتياز الأولوية¹.

والقرار الإداري التنفيذي يعتبر قرارا معيننا بسلطة البث والتقرير التي تسمح للإدارة بضبط موقف والفصل في مسألة ووضع حل، وبعد تنفيذها لأنه ينفذ بصورة آلية ويبدأ في إنتاج آثاره بسرعة، كما انه يتمتع بفرضية المشروعية، وباعتبار أن القرار الإداري يتمتع بقرينة المشروعية وامتياز الأولوية فان ذلك سيسمح بتنفيذه الفوري مما يعني عدم جواز إخضاعه لمبدأ وقف التنفيذ بل على العكس من ذلك فان الطعن فيه بالإلغاء ليس له أثر موقوف وهو الأصل. وقاعدة الأثر غير الموقوف للطعن في القرارات الإدارية بالإلغاء تحد ميرارفا في:

- أن الإدارة تملك سلطة القيام بنفسها بتنفيذ قراراتها دون الحاجة إلى استئذان القضاء حتى عندما يكون تنفيذ القرار للمحافظة على مصلحة الغير².

- أما التبرير الثاني فيتمثل في مبدأ الفصل بين السلطتين التنفيذية والقضائية.

¹ عبد المجيد جبار، مفهوم القرار الإداري في القانون الجزائري، مجلة الإدارة، عدد 1، 1995، ص 56.

² عبد الغني بسيوني الله، وقف تنفيذ القرار الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، القاهرة، 1990، ص 13.

- أما الثالث فيستند إلى اعتبارات عملية تتلخص في كون أن الإدارة تعمل على اشباع الحاجات العامة وأن العمل الإداري يسعى إلى تحقيق المصلحة العامة فمن المنطقي أن يفترض فيه الضرورة والاستعجال وبالتالي لا يتصور أن تعرقل المصالح الخاصة المصالح العامة¹.

- بالإضافة إلى أن مبدأ انتظام سير المرفق العام الذي يعتبر من أهم المبادئ التي تقوم عليها المرافق العامة يستلزم عدم تعرض نشاط هذه المرافق للتوقف عن تقديم خدماته للجمهور. لذلك فالتنفيذ المباشر لا يعد امتيازاً للإدارة بقدر ما هو التزام وواجب يقع على عاتقها القيام به من أجل المصلحة العامة وفي الأخير يمكن القول أن التبوير العملي الذي تستند إليه قاعدة نفاذ القرارات الإدارية هو المصلحة العامة التي لم تصدر الإدارة هذه القرارات إلا لتحقيقها. رغم ذلك وإن كان الأصل هو نفاذ القرارات الإدارية المطعون فيها إلا أن المشرع قد وضع استثناء وهو وقف تنفيذ هذه القرارات.

2. وقف تنفيذ القرارات الإدارية كاستثناء: إن تطبيق الأثر غير الموقوف للتنفيذ على إطلاقه يؤدي في بعض الأحيان إلى الغاء دعوى الإلغاء في حد ذاتها باعتبار أنه لا يعيد الحال إلى ما كان عليه ولا يستطيع جبر الضرر الحاصل في حالة تنفيذ الإدارة لقراراتها على وجه السرعة.

في الحقيقة يعتبر هذا من اشد مساوئ تطبيق قاعدة الأثر غير الموقوف للقرار المطعون فيه، وهذا ما فرض على المشرع التدخل ووضع استثناء على هذه القاعدة انطلاقاً من المواد 833 إلى 836، 919 من قانون الاجراءات المدنية والادارية التي تمنح للقاضي سلطة تقديرية للحكم بتنفيذ القرار الإداري المطعون فيه في حالة توفر عدة شروط أهمها:

- أن تكون دعوى الإلغاء مرفوعة أمام نفس الجهة أي مجلس الدولة،

- أن تكون دعوى الإلغاء مرفوعة ضمن الآجال القانونية للطعن،

¹ عبد الغني بسيوني عبد الله، المرجع السابق، ص 14.

- استيفاء شرط التظلم المسبق إذا كان منصوص عليه قانونا،
- أن يقدم المدعي أسباب ودوافع من شأنها تبرير الغاء القرار،
- أن يكون الاستمرار في تنفيذ القرار من شأنه أن يخلق حالة يصعب تداركها في حالة الغائه والمشرع الجزائري بموقفه هذا يكون قد كرس نوعا ما مبدأ الشرعية باعتبار أن القاضي يمكنه أن يرغم الإدارة على احترام القانون في إطار اجراءات استثنائية كوقف التنفيذ¹.

وهذا ما أشارت إليه المحكمة العليا في قرارين، حيث تضمن القرار الأول أن القاضي لا ينطق بوقف التنفيذ إلا إذا كان الطعن الإداري له حظوظ في الاستجابة في الموضوع، وكان من شأن القرار التسبب في ضرر يصعب اصلاحه². وفي قرار ثان قضت بعدم امكانية وقف التنفيذ إلا إذا كان من شأن النطق به المساس بالنظام العام³.

وتظهر أهمية وقف التنفيذ خصوصا في مواجهة الصلاحيات القمعية للهيئات الإدارية المستقلة في المجالين الاقتصادي والمالي، حيث أن فكرة المصالح المالية والاقتصادية ذات اعتبار كبير في أي مؤسسة.

ووقف التنفيذ قد يسمح بتدارك المساس بهاذين الجانبين انطلاقا من أن القاضي الإداري قبل أن يفصل في دعوى الالغاء باعتبارها دعوى موضوع يظهر له أن القرار الذي يتضمن عقوبة يشوبه عيب اللامشروعية فوقف تنفيذه سيسمح بوضع حد للأثر الفوري للعقوبة التي قد تمس المصالح المالية والاقتصادية للشخص الصادر في حقه هذا القرار؛ فمثلا اذا كانت العقوبة الصادرة هي سحب الترخيص من بنك أو مؤسسة مالية ووضعها

¹ أحمد الصالح حراز، طبعة وقف تنفيذ القرار الإداري، مجلة دراسات قانونية، عدد 2، 2002، ص50.

² قرار المحكمة العليا، الغرفة الادارية، رقم 290170 المؤرخ في 10/07/1982، المجلة القضائية، العدد 2، 1989، ص 132.

³ قرار المحكمة العليا، الغرفة الادارية، رقم 66014 المؤرخ في 10/03/1991، نشرة القضاء، العدد 5، 1997، ص141.

محل تصفية بناء على قرار تقوم المؤسسة بالطعن بالإلغاء في القرار، لكن القرار يطبق باعتبار أنه فوري التطبيق، لكن بعد مدة يلغي القرار من طرف مجلس الدولة، فهنا يعد هذا الإلغاء بلا أهمية باعتبار أن القرار قد نفذ وقد سرت جميع آثاره¹.

وبخلاف المشرع الجزائري الذي اعتبر مسألة وقف التنفيذ استثناء من الأصل، نجد المشرع الفرنسي اعتبر وقف تنفيذ في نطاق الجزاءات الإدارية التي توقعها الهيئات الإدارية المستقلة مكرسة دستوريا ولا يمكن له التصل منها، وهو ما تحسد في قرار المجلس الدستوري الفرنسي بعدم دستورية القانون المعدل القانون المنافسة الفرنسي نظرا لإغفاله لضمانة امكانية وقف التنفيذ².

وعليه فإن الاعتراف للهيئات الإدارية المستقلة بالسلطة القمعية يجب أن يقترن بضمانة وقف التنفيذ، إذا يعتبرها المجلس الدستوري ضمانة من ضمانات الدفاع، فوقف التنفيذ وإن كان يعتبر حق يجب الحصول عليه إلا أنه ضرورة دستورية³.

ومجلس الدولة الفرنسي يقبل وقف تنفيذ القرارات استنادا إلى الطلبات المرفوعة إليه لكن بشروط تؤكد على طابعه الاستثنائي وهي:

- أن ينتج على القرار تعديل في الوضعية القانونية أو الواقعية مقارنة بما كانت عليه.
- أن يكون الضرر غير قابل للإصلاح أو صعب الإصلاح.
- أن تكون الأسباب المستند اليها جدية.

من خلال ما سبق يتضح لنا الطابع الاستثنائي لوقف التنفيذ، مع ذلك فهو يتميز بأهمية كبيرة إذ انه يشكل ضمانة من ضمانات الدفاع في مواجهة سلطات الهيئات الإدارية المستقلة. كما أن هذه الأهمية تظهر من خلال مبرراته.

¹ عيساوي عز الدين، المرجع السابق، ص 149.

² قرار رقم 224 / 86 / المؤرخ في 01 / 13 / 1987 الصادر عن مجلس الدستوري الفرنسي.

³ zouamia rachid. OP CIT P118

3. مبررات مبدأ وقف تنفيذ القرارات الادارية: إذا كان الحكم بالإلغاء له حجية مطلقة في مواجهة الكافة، حيث أنه يؤدي إلى اعدام القرار الإداري ويزيل جميع آثاره باثر رجعي، أي يعيد الحال إلى ما كان عليه، لكننا نتساءل عن كيفية انتاج حكم الالغاء لهذه النتائج اذا كانت الإدارة قامت بتنفيذ القرار وانتج جميع آثاره باعتبار أن الطعن في القرار لا يوقف التنفيذ، ومعنى ذلك أن تنفيذ الإدارة للقرار الإداري على مسؤوليتها رغم الطعن فيه بالإلغاء جعل الحكم الصادر بإلغائه لاحقاً لا قيمة له من الناحية العملية، لذا يصبح تنفيذ الحكم مستحيلاً من جهة، ومن جهة أخرى التعويض الذي يحكم به على الإدارة مهما كانت قيمته لا يمكن أن يعيد الحال إلى ما كان عليه، إذ لا يمكن اصلاح الضرر الحاصل كما هو الحال بالنسبة للقرار المتضمن سحب الاعتماد، فحتى وإن تم الغاء القرار فمن الصعب تصور التعويض المناسب للضرر الحاصل الذي قد يصل في الكثير من الأحيان إلى فقدان ثقة المتعاملين مع المؤسسة التي سحب منها الاعتماد.

لذلك فتطبيق الأثر غير الموقوف للتنفيذ على اطلاقه سيؤدي في كثيرا من الاحيان إلى عدم جدوى دعوى الالغاء في حد ذاتها، باعتبار أن حكم الالغاء لا ينتج آثاره ولا يعيد الحال إلى ما كان عليه، لذلك فإعمال مبدأ وقف التنفيذ سيسد هذه الثغرة القانونية.

وحيث أن وقف التنفيذ يحمي المصالح الفردية للمتقاضين مما قد يصيبهم من أضرار يستحيل جبرها بالتعويض المادي إذا تم التنفيذ دون انتظار حسم النزاع من قبل القضاء¹.

أما بالنسبة لوقف تنفيذ القرارات الإدارية الصادرة عن السلطات الإدارية المستقلة فهو يعتبر ضماناً من ضمانات الدفاع التي يتمتع بها الأشخاص وكذا المؤسسات في مواجهة السلطات القمعية الممنوحة لهذه الهيئات، فمبرر وقف التنفيذ هو السلطة القمعية، وهذا ما أكده المجلس الدستوري الفرنسي بمناسبة النظر في السلطة القمعية للمجلس الأعلى للسمعيات والمرئيات، حيث قرر أن العقوبة التي يوقعها المجلس يكون الطعن فيها موقوف

¹المرجع نفسه.

للتنفيذ وذلك في حالة المادة 03/42 الخاصة بعقوبة سحب الترخيص أما الحالات الأخرى فيكون طلب وقف التنفيذ وفقا للقانون العادي.

ووقف التنفيذ لا يمثل فقط قوة في مواجهة السلطات القمعية للسلطات الإدارية المستقلة وإنما هو العنصر الجوهرى الذى جعل المشرع يخول هذه الهيئات سلطات قمعية، فأينما تكون سلطة قمعية يقابلها إمكانية لوقف التنفيذ، لذلك فقد أصبح وقف التنفيذ في نطاق الجزاءات الإدارية التي توقعها الهيئات الإدارية المستقلة في فرنسا الزاما على المشرع لا يمكنه التوصل منه، فإذا كان لا يمكنه إصدار قانون ينص على الحرمان من هذه الضمانة في الدفاع، بالمقابل لا يمكنه حرمان الطاعن من الحق في طلب وقف التنفيذ¹.

وبالرجوع إلى المشرع الجزائري بحده قد منح الهيئات الإدارية المستقلة سلطات قمعية واسعة تؤثر بشكل كبير على المصالح المالية والاقتصادية للأشخاص والمتعاملين الاقتصاديين مع هاته الهيئات، لذلك كان لا بد من الاخذ بمبدأ وقف التنفيذ لمواجهة هذه السلطات القمعية.

هذا المبدأ يجد مصدره في التشريع ضمن القواعد العامة (قانون الاجراءات المدنية والادارية) كما نجده منصوص عليه ضمن القوانين الخاصة المنشئة للهيئات الإدارية المستقلة، فما مدى تكريس هذا المبدأ ضمن هذه النصوص؟

ب. مبدأ وقف التنفيذ أمام السلطات الإدارية المستقلة: بالرجوع إلى النصوص المنشئة للسلطات الإدارية المستقلة بحد اختلاف ملحوظا من سلطة الأخرى فيما يخص النص على مبدأ وقف التنفيذ ضد القرارات الصادرة عنها والمطعون فيها بالإلغاء، فرغم أهمية هذا المبدأ في مواجهة سلطات السلطات الإدارية المستقلة، إلا أن بعض النصوص استبعدت هذا المبدأ صراحة، بينما نجد نصوصا أخرى نصت على تطبيقه بشروط، في حين اتجهت أخرى إلى اغفاله وعدم النص عليه.

¹ العيساوي عز الدين، المرجع السابق، ص 149.

- تكريس مبدأ وقف التنفيذ بنص صريح: من خلال النصوص المنشئة للسلطات الإدارية المستقلة بحد أن هناك سلطتان فقط تضمنت نصوصهما المنشئة النص صراحة على مبدأ وقف التنفيذ وهما لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة ومجلس المنافسة.

- لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة: تتمتع اللجنة المصرفية باختصاصات هامة تمس بصفة خاصة المحال التنظيمي، إذ يمكنها اتخاذ لوائح وتنظيمات تنشر في الجريدة الرسمية، كما تقوم بوضع قواعد خاصة بالوسطاء، بالإضافة إلى سلطاتها التقديرية الواسعة في اتخاذ قرارات منح الاعتماد أو رفضه أو جعله جزئي¹.

وعليه فان لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة لها وظائف تنظيمية واخرى رقابية واخرى قمعية تمكنها من اتخاذ اجراءات تأديبية، يمكن الطعن في قرارات لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة طبقا للمادة 6 من القانون 04/03 التي تنص على أنه "في حالة رفض الاعتماد أو تحديد مجاله يجب أن يكون قرار اللجنة معللا يجوز لطالب الاعتماد أن يرفع طعنا بالإلغاء أمام مجلس الدولة في أجل شهر واحد من تاريخ تبليغ قرار اللجنة يبيت مجلس الدولة في الطعن بالإلغاء ويصدر قرارا خلال ثلاثة أشهر من تاريخ تسجيله".

اذن فقرارات اللجنة قابلة للطعن فيها بالإلغاء أمام مجلس الدولة الذي يجب أن يفصل فيها في آجال قصيرة مقارنة بالقواعد العامة، إلا أن المشرع سكت عن مسألة وقف التنفيذ، وهو ما يمكن تفسيره وارجاعه إلى قصر الآجال.

غير أن المشرع كرس مبدأ وقف التنفيذ بالنسبة للوائح والأنظمة الصادرة عن اللجنة، حيث نصت المادة 33 من المرسوم التشريعي 10/93 على أنه "يمكن في حالة حصول طعن قضائي أن يؤمر بتأخير تنفيذ احكام اللائحة إذا كانت هذه الأحكام مما يمكن أن ينجر عليه نتائج واضحة الشدة أو طرأت وقائع جديدة بالغة الخطورة منذ نشرها".

¹ تواتي نصيرة، المرجع السابق، ص 117.

من خلال هذه المادة نجد أن المشرع نص على مبدأ وقف التنفيذ استثناء وتوافر شروط تتمثل في خطورة النتائج، حدوث وقائع بالغة الخطورة، ومع ذلك يبقى موقف المشرع متذبذباً حيث أنه في لجنة واحدة استثنى بعض القرارات فيما يخص وقف التنفيذ وبشروط دون قرارات أخرى رغم أهمية بمجال البورصة في المجال الاقتصادي، هذا ما يتطلب تدخل المشرع لتوحيد هذا المبدأ ليشمل جميع القرارات المتخذة من قبل هذه اللجنة، خاصة التي يكون لها أثراً مباشراً على المتعاملين الاقتصاديين.

- **استبعاد وقف تنفيذ القرارات بنص صريح:** أكدت بعض النصوص المنشئة للسلطات الإدارية المستقلة على عدم خضوع القرارات والأنظمة الصادرة عنها المبدأ وقف التنفيذ، مما يجعلها تخضع لمبدأ التنفيذ الفوري لقرارها وهذا ما يعرض المصالح الاقتصادية والمالية للمتعاملين للخطر، ومن بين هذه الهيئات نجد:

• **مجلس النقد والقرض:** حيث نجد المادة 65 من الأمر 11/03 تنص على أنه " يكون النظام الصادر والمنشور كما هو مبين في المادة 64 اعلاه موضوع للطعن بالإبطال يقدمه الوزير المكلف بالمالية أمام مجلس الدولة ولا يكون لهذا الطعن أثر موقوف¹.

من خلال هذا النص يتضح لنا الاستبعاد الصريح لمبدأ وقف التنفيذ، فالطعن أمام مجلس الدولة ليس له اثر موقوف لتطبيق هذه الأنظمة، ويبدو أن هذا الموقف راجع إلى انفراد الوزير المكلف بالمالية بهذا الطعن الذي يحق له تقديم طلبه كما تؤكد ذلك المادة 63 من الأمر 11/03 وخلافاً لذلك نجد أن القرارات الفردية المتخذة بموجب المادة 62 من الأمر 11/03 والمتعلقة بالنشاطات المصرفية رغم تصريح المشرع بقبالية الطعن فيها للأشخاص الطبيعيين والمعنويين المخاطبين بما بدعوى الالغاء امام مجلس الدولة خلال 60 يوم من تاريخ نشر القرار أو تبليغه، إلا أنه سكت عن تحديد أثر هذا الطعن فيما اذا كان غير موقوف للتنفيذ على غرار الانظمة أم يجوز وقف تنفيذه؟ كذلك الأمر بالنسبة للمادة 87

¹ بلطرش منى، المرجع السابق، ص 50.

من الأمر 11/03 حيث نصت "لا يمكن الطعن أمام مجلس الدولة في القرارات التي يتخذها المجلس بموجب المواد 8482 و 85 أعلاه إلا بعد قرارين بالرفض، ولا يجوز تقديم الطلب الثاني إلا بعد مضي أكثر من 10 أشهر من تبليغ الرفض الأول".

والملاحظ أن المادة لم تحدد فيما إذا كان الطعن له أثر موقف أم لا؟

من خلال ما سبق نجد أن المشرع اختلف موقفه بين الاستبعاد الصريح لمبدأ وقف التنفيذ وعدم النص عليه، مع أن مجال عمل المجلس مجال خصب يحتاج إلى تطبيق مبدأ وقف التنفيذ بالنظر إلى خطورة هذه القرارات على المتعاملين الاقتصاديين.

• **اللجنة المصرفية:** نصت المادة 117 من الأمر 11/03 على "... تكون قرارات

اللجنة المتعلقة بتعيين قائم الإدارة مؤقتاً أو المصفي أو العقوبات التأديبية وحدها القابلة للطعن القضائي، يجب أن يقدم الطعن في أجل 60 يوم ابتداء من تاريخ التبليغ تحت طائلة رفضه شكلاً، يتم تبليغ القرارات بواسطة عقد غير قضائي أو طبقاً لقانون الاجراءات المدنية تكون الطعون من اختصاص مجلس الدولة وهي غير موقفة للتنفيذ¹.

نلاحظ من خلال نص المادة أن المشرع استبعد مبدأ وقف التنفيذ صراحة رغم خطورة القرارات المتخذة من قبل اللجنة المصرفية كقرار سحب الاعتماد والتصفية وقرار تعيين مدير مؤقت، والتي من شأنها أن تؤدي إلى نتائج لا يمكن تداركها بدعوى الالغاء باعتبار أن دعوى الالغاء تأخذ وقتاً يمكن خلاله تحقق كل أو بعض نتائج القرار المتخذ وبالتالي لا يمكن جبر الضرر الحاصل، لذلك لا يمكن جبر هذا الضرر إلا انطلاقاً من تمكين الطاعن من وقف تنفيذ القرار الصادر في حقه بإجراءات سريعة، وهو أمر ممكن في ظل غياب الموقف الصريح للمشرع، وهو ما يرجعنا إلى القواعد العامة المنصوص عليها في قانون الاجراءات المدنية والإدارية.

¹ المرجع نفسه.

أما عن موقف مجلس الدولة حول وقف تنفيذ القرارات الصادرة عن اللجنة المصرفية فنجده من خلال قرارين لا يطبق احكام المادة 117 من الأمر 11/03 التّاصة على امكانية وقف التنفيذ، بل يرجع لقواعد الأحكام العامة المنصوص عليها في قانون الاجراءات المدنية هما:

➤ **القرار الأول:** يخص قرار سحب اعتماد طعن فيه بالإلغاء، اين قضى المجلس بوقف تنفيذ سحب الاعتماد مستندا في ذلك القواعد قانون الإجراءات المدنية سابق (المادة 283 ف2)¹.

➤ **القرار الثاني:** يخص مقرر اللجنة المصرفية الرامي لتعيين متصرف إداري مؤقت يتولى تسيير نشاطات البنك الجزائري الدولي، فنجد أن المجلس رفض طلب المدعي الرامي إلى وقف التنفيذ كنتيجة الرفض الدعوى الأصلية في الموضوع فوقف التنفيذ يشكل اجراء تبعي للطعن الاصيلي، إلا أن المهم هنا هو كون المجلس في رفضه للطلب لم يستند إلى احكام المادة 117 وإنما استند إلى نص المادة 283 ف 2 ق. إ.ج.م.²

من خلال ما سبق يتضح لنا وانطلاقا من اختصاصات مجلس الدولة أهمية وقف التنفيذ في مواجهة سلطات السلطات الإدارية المستقلة، وكالتي الطاقة والمناجم نصت المادة 48 من القانون 10/01 على أنه "يمكن الطعن في قرارات مجلس الإدارة للوكالتين لدى مجلس الدولة في اجل 30 يوم من تاريخ التبليغ، ولا يوقف الطعن مجرى القرارات".

¹ القرار المؤرخ في 30/12/2003 ملف رقم 019432 لجلسة 12 / 30 / 2003 الغرفة الخاصة، مجلة مجلس الدولة، العدد 1، 2006.

² في القرار المؤرخ في 01/04/2003 ملف 14489 لجلسة 04 / 01 / 2003 الغرفة الخاصة، مجلة مجلس الدولة، العدد 5، 2003.

من خلال نص المادة نجد أن المشرع استبعد بشكل صريح وقف تنفيذ قرارات وكالتي الطاقة والمناجم من خلال الطعن فيها بالإلغاء رغم خطورة القرارات المتخذة من قبل الوكالتين وحساسية المحال الذي تنشط فيه.

• **لجنة ضبط البريد والمواصلات:** نصت المادة 17 من القانون 03/2000 على أنه "لا يجوز الطعن في قرارات مجلس سلطة الضبط أمام مجلس الدولة في أجل شهر واحد ابتداء من تاريخ تبليغها وليس لهذا الطعن أثر موقوف".

من خلال نص المادة نلاحظ أن المشرع استبعد بشكل صريح امكانية وقف تنفيذ قرارات اللجنة، وهذا ربما يرجع كون اللجنة لا تتمتع بصلاحيات توقيع الجزاءات التي تعود للوزير المكلف بالمواصلات السلكية واللاسلكية.

مما سبق يتضح لنا أن المشرع قد استبعد بشكل صريح امكانية وقف التنفيذ رغم أهميته، وهو ما يتصادم مع القانون الموحد للمنازعات الادارية، كما انه قلص من سلطات القاضي الإداري التقديرية الممنوحة له بموجب قانون الاجراءات المدنية والادارية بالنسبة لوقف التنفيذ¹.

بخلاف الوضع في الجزائر نجد المشرع الفرنسي خول محكمة استئناف باريس من خلال المادة 36/8111 من قانون البريد والمواصلات اختصاص وقف تنفيذ القرارات الصادرة عن اللجنة في مجال الاتصالات، باعتبار أن وقف التنفيذ ضرورة دستورية.

لذلك فالموقف السلبي باستبعاد امكانية وقف التنفيذ يمثل انتقاصا من الضمانات المنصوص عليها في قانون الاجراءات المدنية والإدارية وهو ما يستلزم من المشرع التدخل لإصلاح هذا الوضع، إلى جانب الاستبعاد الصريح نجد أن المشرع سكت في الكثير من النصوص المنشئة للهيئات الإدارية المستقلة النص على مبدأ وقف التنفيذ انطلاقا من:

¹ ZOIAMIA RACHID, OP.CIT, P118.

- لجنة ضبط الكهرباء والغاز: نصت كلا من المادة 139 من القانون 01/02 على أنه "لا يجب أن تكون قرارات لجنة الضبط مبررة ويمكن أن تكون موضوع طعن قضائي لدى مجلس الدولة"، والمادة 150 من نفس القانون على "يجب أن تكون العقوبات مبررة ويمكن أن تكون موضوع طعن قضائي" دون تحديد الجهة القضائية المختصة.

من خلال المادتين نجد أم المشرع لم ينص على امكانية وقف التنفيذ من عدمه مما يفتح المجال للاستعانة بالقواعد العامة المنصوص عليها في قانون الإجراءات المدنية والإدارية والتي تحول امكانية وقف التنفيذ بشروط.

- لجنة الإشراف على التأمينات: نصت المادة 213 ف 2 على أنه "تكون قرارات لجنة الاشراف على التأمينات فيما يخص تعيين المتصرف المؤقت قابلة للطعن أمام مجلس الدولة".

من خلال نص المادة نجد أن المشرع حصر امكانية الطعن في قرارات لجنة الاشراف على التأمينات في قرارات تعيين المتصرف المؤقت دون القرارات الاخرى التي تتخذها اللجنة رغم اهمية هذه القرارات وخطورتها.

كما أن المشرع لم يتطرق إلى مسألة وقف التنفيذ من عدمه وبغياب احكام مخالفة صراحة للقواعد العامة، سيسمح ذلك بالرجوع إلى احكام وقواعد قانون الإجراءات المدنية والإدارية وخصوصا نص المادة 911.

في الأخير ومن خلال استقراءنا للنصوص المختلفة المنشئة للهيئات الإدارية المستقلة ابداء الملاحظات التالية¹:

- رغم خطورة وحساسية المجال الذي تضبطه بعض الهيئات إلا أنها تستبعد بصورة صريحة امكانية وقف تنفيذ قراراتها، وهذا في الحقيقة انتقاص صارخ للضمانات التي

¹المرجع نفسه.

ينص عليها قانون الاجراءات المدنية والإدارية، خاصة بالنظر إلى خطورة القرارات الصادرة عن هذه الهيئات لا سيما المتعلقة منها باختصاصاتها القمعية، وهذا الاستبعاد من شأنه أن يفتح المجال أمام السلطة التعسفية لهذه الهيئات مما سيؤثر لا محال على المؤسسات والهيئات المتعاملة معها، خاصة إذا تبين فيما بعد أن العقوبات غير شرعية.

- إن غياب نصوص صريحة حول مسألة وقف تنفيذ القرارات الصادرة عن السلطات الإدارية المستقلة يشكل عبئا على مجلس الدولة عندما يكون بصدد دراسة هذه الطعون نظرا لغياب المرجع الذي يستند.

ولقد لاحظنا من خلال بعض قرارات مجلس الدولة أنه خرق بعض النصوص الراضية لمبدأ وقف التنفيذ واستند في قراره على القواعد العامة رغم وجود نص صريح بعدم إعمال وقف التنفيذ قراري اللجنة المصرفية سابقى الذكر).

رغم أن معظم نصوص السلطات الإدارية المستقلة نقلها المشرع حرفيا عن المشرع الفرنسي إلا أن التقليد الانتقائي جعل المشرع الجزائري يتجاهل أهمية مبدأ وقف التنفيذ التي يعتبرها المشرع الفرنسي ضرورة دستورية وضمانة هامة من ضمانات الدفاع في مواجهة السلطات القمعية للسلطات الإدارية المستقلة، لذا أضى من الضروري تدخل المشرع لتكريس الضمانات الكافية للمتعاملين مع هذه الهيئات والمكلفة بضبط ومراقبة نشاطهم بما يسمح بتحقيق تكافؤ بين حقوق المتعاملين الاقتصاديين والسلطات القمعية الممنوحة لهذه الهيئات¹.

المطلب الثاني: نطاق رقابة القاضي الإداري للسلطات الإدارية المستقلة:

بالرجوع إلى النصوص المنشئة للهيئات الإدارية المستقلة بعدها رغم أنها أكدت على امكانية الطعن في قراراتها أمام مجلس الدولة، إلا أنها لم تحدد طبيعة هذا الطعن، وهو ما

¹ المرجع نفسه.

يرجعنا إلى القواعد والأحكام التي تحكم الرقابة القضائية على أعمال السلطات الادارية، باعتبار أن الهيئات المستقلة هيئات ادارية، فالطعون ضد قراراتها بشكل عام توزع ما بين طعون ضد شرعية هذه القرارات (الفرع الأول) وطعون رامية لطلب التعويض (الفرع الثاني).

الفرع الأول: رقابة الإلغاء:

ينعقد الاختصاص لحس الدولة للنظر في الدعاوى المرفوعة ضد قرارات السلطات الإدارية المستقلة، ويتحدد نطاق اختصاصه بإلغاء هذه القرارات التنظيمية أو الفردية انطلاقا ومن رقابة القاضي الإداري لمدى شرعية هذه القرارات.

تخضع الطعون بالإلغاء ضد قرارات السلطات الإدارية المستقلة لتجاوز السلطة للقواعد العامة التي تحكم القرارات الإدارية بحيث ينظر القاضي الإداري في رقابة شرعية هذه القرارات من جانبين، المشروعية الشكلية أو الخارجية للقرار، والمشروعية الموضوعية أو الداخلية.

أولا: المشروعية الشكلية للقرار:

مشروعية القرار من الناحية الشكلية الاكثر اعتمادا من قبل القاضي الإداري في تقدير شرعية القرارات الإدارية المستقلة وبالتالي امكانية الغائها إذا ثبت للقاضي أن القرار مشوب بعيب يصيب الجانب الشكلي للقرار¹.

ويمكن تصنيف العيوب التي تصيب الجانب الشكلي للقرار إلى صنفين:

أ. عيب عدم الاختصاص: عرفه الأستاذ "بونار" بأنه "عدم القدرة على ممارسة عمل قانوني لكونه من اختصاص عضو آخر"، وهو نفس المعنى الذي تضمنه تعريف المحكمة الإدارية

¹ احسين فريحة، اجراءات دعوى الالغاء في الجزائر، مجلة الإدارة، 2002 ص 83.

في مصر في حكمها الصادر في 28/01/1952 على أنه عدم القدرة على مباشرة عمل قانوني معين جعله المشرع من سلطة هيئة أو فرد آخر¹.

من خلال التعريفين السابقين يتضح لنا أن القرار المشوب بعيب عدم الاختصاص هو القرار الصادر عن هيئة إدارية غير مختصة بإصداره، ومن هنا تظهر خطورة هذا العيب كونه يتعلق بفكرة الاختصاص باعتبارها تشكل حجر زاوية يقوم عليها القانون الحديث من خلال تحديد اختصاصات كل سلطة في الدولة. ويمكن تقسيم عيب عدم الاختصاص إلى:

1. عيب عدم الاختصاص الموضوعي: ومثال ذلك قرار مجلس الدولة في فحص مشروعية قرار متعلق بكل من اللجنة المصرفية وبمجلس القرض والنقد، حيث جاء في حيثيات القرار " حيث أن المدعية تتمسك بأن القرار المطعون فيه بشكل عقوبة تأديبية لا يمكن إصدارها إلا من طرف اللجنة المصرفية، وبالتالي فإن القرار المتخذ مشوب بعيب تجاوز السلطة..... حيث أن المحافظ بنك الجزائر، وباتخاذ مقرر السحب المؤقت لصفة الوسيط الممنوحة للمدعية فإنه تجاوز سلطته وبالتالي فإن قراره مشوب بعيب البطلان².

2. عيب عدم الاختصاص المكاني: يعني ممارسة الاختصاص خارج الدائرة الإقليمية المحددة، فالقانون يمنح لبعض السلطات الإدارية المستقلة انشاء فروع جهوية مثل وكالات الطاقة والمناجم، حيث نصت المادة 47 من القانون 10/01 على امكانية انشاء فروع جهوية، فهنا يقع مشكل عدم الاختصاص في حالة اتخذت الوكالتين لقرارات من حيث المكان هي من اختصاص فروعها الجهوية.

3 عيب عدم الاختصاص الزمني: ويقصد به صدور القرار عن سلطة في وقت لا تكون هي مختصة باتخاذ مثل اصدار وزير الاعلام لقرارات إلى غاية تنصيب سلطة ضبط

¹ عبد الغني بسيوني عبد الله، القضاء الإداري، طبعة 1946، ص 574.

² قرار مجلس الدولة المؤرخ في 05 /08 /2000 صادر في حق محافظ بنك الجزائر لصالح يونين بلق، سنة 2000.

الإعلام، لكن بمجرد تنصيب السلطة لا يمكن لوزير الاعلام اصدار هذه القرارات لأنها ليست من اختصاصه، بل عيب الشكل والإجراءات.

ويقصد به القواعد والاجراءات التي قررها القانون والتي يجب على الإدارة اتباعها في اصدار قراراتها، فقد تكون هذه الإجراءات بإصدار القرار في شكل معين أو اتباع اجراءات معينة قبل اتخاذه، ويكون جزاء مخالفة هذا الاجراء هو امكانية الالغاء.

ولكي تتفادى الإدارة امكانية الغاء قراراتها لا بد لها من مراعاة هذه الشكلية في اصدار قراراتها، حيث أن القاضي الإداري له سلطة تقديرية في تقدير مدى مراعاة القرارات المطعون فيها هذه الاجراءات، فهو يبحث عن مدى أهمية هذه الإجراءات عن طريق تحديده ما إذا كانت هذه الاجراءات والشكليات جوهرية، وبالتالي تستلزم الغاء القرار المطعون فيه، أم أن هذه الإجراءات والشكليات ثانوية وبالتالي لا تؤثر على القرار المطعون فيه. لذلك يمكن تقسيم عيب الشكل والاجراءات إلى قسمين:

1. الاشكال والإجراءات الجوهرية: وهي التي يفرضها القانون على الادارة، حيث أنها تشكل ضمانة لحقوق المتعاملين مع الإدارة بحيث أن استيفائها يمكن أن يغير ماهية أو محتوى القرار ولا يمكن للإدارة استبعادها ومنها¹:

- الإجراءات السابقة لاتخاذ القرار: ويمكن أن نذكر منها:

- تشكيل غير قانوني للهيئة مصدرة القرار.
- عدم الاستشارة المسبقة والتي نص عليها القانون قبل اتخاذ القرار.
- عدم الأخذ بالرأي الموافق.

- المظهر الخارجي للقرار: ونذكر منها:

- صدور القرار في شكل معين.

¹المرجع نفسه.

• تسبب القرار .

• المصادقة على القرار من قبل الهيئة مصدرة القرار .

2. الاشكال الثانوية: وهي التي لا تؤثر على محتوى القرار أو تمس بحقوق المتعاملين، بحيث أن مخالفتها لا تؤدي إلى امكانية الغاء القرار .

ومن الشكليات المقررة لصالح الإدارة يمكن تداركها واصلاحها بسهولة كنسيان الهيئة مصدرة القرار المطعون فيه تثبت مرجعه ورقمه .

ثانيا: **المشروعية الموضوعية للقرار**: بخلاف المشروعية الشكلية تقوم المشروعية الموضوعية للقرار الإداري بدراسة موضوع القرار من حيث خلوه من العيوب التي تصيب ركن السبب، المحل والهدف المرجو من اتخاذ القرار، ويمكن أن نحصر هذه العيوب في:

أ. **عيب الانحراف في استعمال السلطة**: ويقصد بعيب انحراف في استعمال السلطة هو استخدام الهيئة الإدارية لسلطاتها من اجل تحقيق غاية غير مشروعة، سواء باستهداف غاية بعيدة عن المصلحة العامة أو لابتغاء غاية أو هدف مغاير للهدف الذي حدده القانون والذي من اجله منحت لها هذه السلطات¹.

وهو ملازم للسلطة التقديرية للإدارة والذي يترك فيه المشرع للإدارة جانبا من الحرية في اتخاذ قراراتها، لذلك فالسلطة التقديرية للهيئات هي المجال الطبيعي لظهور عيب الانحراف في استعمال السلطة.

لذلك ففي مجال السلطة المقيدة لا يظهر هذا العيب لان الهيئة الإدارية ملزمة باتخاذ القرار طبقا للقانون وفي حدود اختصاصها، وبخلاف العيوب الأخرى التي تصيب القرار، فإن عيب الانحراف في استعمال السلطة يتميز في كون أن القاضي يرجع إلى مدى مشروعية الهدف المبتغى من اصدار القرار عن طريق البحث عن نية الهيئة الإدارية من

¹ عمار بوضياف، دعوى الالغاء في قانون الإجراءات المدنية والإدارية، صور للنشر والتوزيع، 2009، ص 176.

اصدار ذلك القرار، وهي عملية صعبة تتطلب التمييز بين الدوافع والبواعث. فاذا كان الباعث يتمثل في تلك الوقائع المادية أو القانونية التي أدت لصدور القرار مثل الباعث لقرار جزاء تأديبي لمؤسسة ما هو ارتكاب هذه المؤسسة لخطأ يلزم جزاء تأديبي فالدافع هو شخصي يتمثل في نية ورغبة صاحب القرار والغرض الذي يستهدفه لذلك، فرقابة القاضي لهذا العيب صعبة كونها تتعلق بنية الهيئة مصدرة القرار، لذلك نجد أن القاضي لا يرجع إليه إلا في حالة غياب بقية العيوب، ويمكن أن يتخذ هذا العيب عدة صور:

1. القرار يهدف إلى تحقيق غرض أجنبي عن المصلحة العامة: ولا يتصور ذلك إلا أن كان القرار يهدف إلى تحقيق غاية بعيدة أو مجانية للمصلحة العامة والأهداف الموكلة للهيئة الإدارية قانوناً، ويمكن أن نذكر منها:

- استهداف القرار تحقيق غرض شخصي.
- استهداف القرار تحقيق غرض سياسي.
- استهداف القرار تحقيق تفجع للغير.

2. مخالفة القرار لقاعدة تخصيص الأهداف: في هذه الحالة القرار لا يتنافى مع المصلحة العامة، وإنما يخالف قاعدة تخصيص الأهداف والتي تتمثل في أن المشرع عند منحه امتيازات السلطة العامة لهيئة إدارية من أجل تحقيق هدف محدد قانوناً فالهيئة الإدارية عندما تستعمل سلطتها من أجل تحقيق أهداف مغايرة للأهداف الموكلة لها قانوناً يكون قرارها مشوباً بعيب الانحراف في استعمال السلطة¹.

3. الانحراف في الإجراءات: وتتمثل هذه الصورة في لجوء السلطة الإدارية من أجل تحقيق أهدافها إلى استعمال اجراء قانوني بدل الاجراء القانون الملائم والمحدد قانوناً من أجل بلوغ نفس الاهداف مثل اصدار هيئة قرارا بعقوبة تأديبية في حق مؤسسة بدل ارسال انذار.

¹ عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 189.

ورغم أن هذا العيب يصعب اثباته على القاضي إلا أن الفقه قد وضع له بعض الحدود والمتمثلة في:

- عندما تصدر الهيئة الإدارية قرارا بناء على السلطة المقيدة فهنا الهيئة الإدارية محيرة على اتخاذ القرار وبالتالي سلامة الهدف،

- عندما تصدر الهيئة الإدارية قرار له عدة اهداف يكفي سلامة هدف واحد ليكون القرار سليما.

ب. **عيب مخالفة القانون:** ويعد أهم أوجه الالغاء وأكثرها تطبيقا من قبل القاضي، ويتعلق بالمشروعية الموضوعية للقرار، ويقصد بالقانون المفهوم الواسع، أي كل قاعدة قانونية ومنها الدستور والتشريع والنصوص التنظيمية التنفيذية. ويتجسد عيب مخالفة القانون في صورتين:

1. المخالفة المباشرة للقاعدة القانونية مهما كان مصدرها: وهذا بإتيان عمل تمنعه هذه القاعدة القانونية أو الامتناع على عمل تستلزمه، أي مخالفتها للقاعدة القانونية من خلال اصدار القرار المخاصم وهذا النوع عادة يكون واضحا في الواقع العملي كامتناع هيئة منح ترخيص لمتعامل رغم استيفائه لكافة الشروط.

2. الغلط القانوني والغلط المادي:

الغلط القانوني: ترتكب الهيئة الإدارية مصدرة القرار غلطا قانونيا في حالة تطبيقها لنص قانوني بصفة خاطئة ويكون ذلك إما:

- بالخطأ في تفسير القاعدة القانونية التي استندت اليها في اصدار القرار، وهذا بإعطائها معنى مغاير للمعنى الذي قصده المشرع، وهو ما يطلق عليه الفقهاء بسوء تفسير القاعدة القانونية¹.

¹ أوديع نادية، صلاحيات سلطة الضبط في مجال التأمين، مداخلة ضمن الملتقى الوطني حول سلطات الضبط، جامعة بجاية، 2007، ص 134.

- الخطأ في مدى نطاق القاعدة القانونية التي استندت إليها في اصدار القرار ليشمل حالات أو شروط لا تدخل في نطاقها اصلا كإحكام أحكام جديدة لم ينص عليها القانون المراد تنفيذه من خلال اصدار القرار أو استنادها لنص قانوني بدل النص الواجب التطبيق.

المادي: ويمكن أن تحصره في الغلط:

- عدم صحة الوقائع المادية التي استندت إليها السلطة الإدارية في اصدارها للقرار.
- عدم ملائمة القاعدة القانونية للوقائع المادية أي التحقق من صحة التكييف القانوني للوقائع المستند عليها في اصدار القرار.

أما بالنسبة لرقابة شرعية العقوبات الإدارية لهيئات الإدارية المستقلة فهي تخضع لنفس المبادئ الموضوعية التي تحكم شرعية العقوبات الجزائية، ومن أهم هذه القواعد التي يفحص القاضي مدى احترامها من قبل هيئات الضبط ما يلي:

- مدى شرعية العقوبات بالنظر إلى القواعد التي تعمل بها هذه الهيئات؛

- احترام مبدأ عدم رجعية القوانين؛

- عدم ازدواج العقوبة (عقوبات مالية مع عقوبة جزائية)؛

- تسبب القرارات المتضمنة عقوبات ادارية.

وفي هذا الشأن جاء في قرار مجلس الدولة بشأن العقوبات التي تصدرها اللجنة المصرفية فيما يتعلق بالتسبيب ما يلي: "حيث وبشأن انعدام التسبيب فان القرار المطعون فيه تأسس على معلومات بلغت إلى علم بنك الجزائر من شأنها الإخلال بالشروط العادية

للتفسير حيث أن هذا التسبيب كاف بناء على احكام المادة 155 من قانون النقد والقرض التي تحددتها الظروف المستوجبة لتعيين متصرف اداري¹.

الفرع الثاني: رقابة القضاء الكامل ومسؤولية الهيئات الإدارية المستقلة:

لم يفصل المشرع الجزائري بشأن الاختصاص القضائي في مجال الطعون بالمسؤولية في قرارات السلطات الإدارية المستقلة، فعبّر مختلف النصوص المنشئة لسلطات الضبط لم يحدد لا طبيعة الطعون الموجهة ضد قراراتها ولا الجهة القضائية المختصة في مجال دعوى القضاء الكامل، عكس المشرع الفرنسي حيث اخضع قرارات سلطات الضبط الرقابة القضاء الكامل انطلاقا من قرار المجلس الدستوري الفرنسي الصادر في 17 جانفي 1989 بخصوص المجلس الأعلى للسمعي البصري، حيث قضى بأن الاجتهاد القضائي هو الذي يحدد القواعد المطبقة في مجال مسؤولية سلطات الضبط انطلاقا من تحديد طبيعة النشاط الذي يدخل فيه القرار المنازع فيه².

وباعتبار أن سلطات الضبط في القانون الفرنسي لا تتمتع بالشخصية المعنوية وبالتالي فان دعاوى المسؤولية توجه ضد الدولة التي تتحمل مسؤولية الأخطاء المرتكبة من طرف هذه السلطات، وذلك عكس هيئات الضبط في الجزائر التي تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، وأمام صمت المشرع بشأن الاختصاص القضائي في مجال طعون المسؤولية ضد قرارات السلطات الإدارية المستقلة، يتم الرجوع للقواعد العامة المنصوص عليها في قانون الاجراءات المدنية والإدارية³.

وبالرجوع لنص المادة 801 قانون الإجراءات المدنية والادارية نجدها تنص على اختصاص المحاكم الإدارية في الفصل في دعاوى القضاء الكامل، باعتبار أن المحاكم الإدارية هي جهة الولاية العامة في المنازعات الإدارية التي تكون الدولة أو الولاية أو البلدية

¹ قرار مجلس الدولة المؤرخ في 01/04/2003، مجلة مجلس الدولة، 2005، ص 66.

² بوجملين وليد، المرجع السابق، ص 217.

³ راجع في ذلك المادة 800 من قانون الإجراءات المدنية والادارية رقم 09/08.

أو احدى المؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية طرفا فيها رغم عدم ذكر السلطات الإدارية المستقلة ضمن التعداد السابق إلا أن تكيفها القانوني يمكننا من تقريبها من مفهوم الدولة، انطلاقا من المفهوم الإداري للدولة.

أولا: مسؤولية الهيئات الإدارية المستقلة: يعد الخطأ الأساس القانوني الذي تقوم عليه المسؤولية الادارية، بالإضافة إلى المسؤولية القائمة على أساس نظرية المخاطر.

أ. المسؤولية القائمة على الخطأ: يعرف الخطأ الموجب للمسؤولية كقاعدة عامة بأنه الإخلال بالتزام قانوني، وبناء على هذا الإخلال بالالتزام يمكن أن تقوم مسؤولية الإدارة استناد إلى الخطأ الواقع منها منى سبب ضررا للغير. يفرق في الخطأ بين الخطأ المرفقي الذي ترتبه الإدارة والموجب للمسؤولية، والخطأ الشخصي غير الموجب للمسؤولية، لذلك يعد الخطأ مرفقيا إذا أمكن نسبه للإدارة ذاتها ولو قام به أحد موظفيها، اذ يفترض في هذه الحالة أن الإدارة هي التي تسببت في الضرر، ويمكن حصر الخطأ المرفقي في ثلاث صور هي¹:

- التنظيم السيئ للمرفق.

- التسيير السيئ للمرفق.

- الامتناع عن أداء الخدمة العامة.

ب. المسؤولية القائمة على المخاطر: تقوم المسؤولية القائمة على أساس المخاطر على فكرة تحقيق المساواة امام الاعباء العامة، ذلك أن كل ضرر يصيب فردا أو يجاوزه من حيث طبيعته أو مدته أو أهميته مما توجب الحياة تحمله، بحث من شأنه أن يخل بالتوازن في تحمل الأعباء العامة بين الأطراف، اذ يفرض على البعض تكاليف تزيد عن تلك التي

¹ عمار عوادي، نظرية المسؤولية الادارية، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة 2، 2004، ص 114.

يتحملها باقي الأفراد، ومن ثم يجب اعادة التوازن الحاصل بتحمل الأعباء العامة للتعويض عن الأضرار الناجمة عن عدم التوازن¹.

ثانيا: التعويض عن الضرر: أن مسؤولية الإدارة لا تقوم بمجرد توفر أساسها القانوني، وإنما لا بد من ضرر يلحق بالمدعي فالضرر ركن من اركان المسؤولية (ضرر من خطأ أو مخاطر وعلاقة سببية بينهما) لذلك فان الأثر المترتب على قيام هذه المسؤولية يفرض جزاء على المتسبب في الضرر كآتي:

أ الضرر: يشترط في الضرر أن يكون:

- **قائما وأكيدا:** لذلك فلا تعويض عن ضرر غير قائم، إلا أنه يمكن أن يكون محتتمل الوقوع، بان يكون قد وقع في جزء منه ومحتتمل الوقوع في جزء آخر، لذلك يمكن للقاضي تقدير الضرر الواقع، مع حفظ حق المضرور في المطالبة بالتعويض في حالة وقوعه.

- **أن يكون مشروعاً:** فالقاضي لا يمكن أن يعوض عن ضرر وقع على مصلحة غير مشروعة، باعتبار أن الضرر فقد أحد عناصره فلا تقوم المسؤولية في هذه الحالة.

- **أن يكون قابلاً للتقدير:** وهنا يفرق بين الضرر المادي الذي يلحق بالشخص في ماله أو شخصه، ويكون قابلاً للتقدير، والضرر المعنوي الذي لا يمكن تقديره باعتبار أنه يصيب امور يصعب تقديرها كالحزن....، لذلك يكون التقدير من القاضي جزافياً.

ب. التعويض: يشترط في التعويض أن يكون شاملاً لكل الاضرار ما لم ينص القانون على تقديره بنص صريح، أو لم يوجد فيه اتفاق².

¹ عمار عوايدي، نفس المرجع، ص 183.

² المرجع نفسه.

المبحث الثاني: الرقابة العادية للقاضي الإداري على السلطات الإدارية المستقلة:

منح المشرع الجزائري استثناء اختصاص الفصل في الطعون المقدمة ضد قرارات السلطات الإدارية المستقلة للقاضي العادي وهذا قصد تحقيق الفعالية وتوحيد المنازعات، وينعقد هذا الاختصاص للقاضي العادي ممارسة الرقابة على بعض قرارات مجلس المنافسة (المطلب الأول) كما يتمتع هذا الأخير بنفس السلطات الممنوحة للقاضي الإداري في هذا المجال (المطلب الثاني).

المطلب الأول: اختصاص القاضي العادي:

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

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

الفرع الأول: تخويل الاختصاص للقاضي العادي:

تشكل القرارات الصادرة عن مجلس المنافسة استثناء عن القاعدة العامة حيث نقلت من رقابة القاضي الإداري، حيث ينص القانون على منح الاختصاص للغرفة التجارية مجلس قضاء الجزائر رغم كون مجلس المنافسة سلطة إدارية مستقلة¹.

وبهذا الاستثناء يكون المشرع الجزائري قد قلد المشرع الفرنسي بنقله نفس الأحكام المطبقة على مجلس² المنافسة الفرنسي، حيث منح المشرع الفرنسي اختصاص النظر في الطعون المقدمة ضد قرارات مجلس المنافسة إلى محكمة استئناف باريس، كما أقر المجلس الدستوري الفرنسي لخروج المشرع عن القواعد التقليدية في توزيع الاختصاص القضائي³.

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

لكن المشكلة في نقل هذا الاختصاص تكمن في عدم إمكانية وقف تنفيذ قرارات مجلس المنافسة المطعون فيها أمام محكمة استئناف باريس، مما كان يفوت على المتقاضين ضمانات مهمة كانوا يتمتعون بها أمام مجلس الدولة، لذلك كان هذا الوضع يشكل مخالفة دستورية كونه يناقض مبدأ المساواة وضمانات التقاضي المنصوص عليها في الدستور الفرنسي⁴.

وقد أبدى المجلس الدستوري في إطار دراسته لمدى دستورية هذا القانون عدة ملاحظات خاصة فيما يتعلق بوقف التنفيذ، وعليه صدر في 1987/06/07 القانون الذي يخول محكمة استئناف باريس اختصاص النظر في الطعون المرفوعة ضد قرارات مجلس

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

² حول المشرع اختصاص النظر في الطعون المقدمة من قرارات مجلس المنافسة من مجلس الدولة إلى محكمة استئناف باريس بموجب القانون المؤرخ في 1966/12/20 المعدل والمتمم للأمر رقم 8612347 المتعلق بحرية الأسعار والمنافسة.

³ قرار المجلس الدستوري رقم 86/224 المؤرخ في 23/10/1987.

⁴ بوجملين وليد، المرجع السابق، ص 207.

المنافسة مراعيًا الملاحظات التي أبدتها المجلس الدستوري خاصة المتعلقة بوقف التنفيذ نجد أن المشرع الفرنسي عند نقله لهذا الاختصاص أبدى عدة مبررات يمكن إيجازها في:

- مبرر متعلق بتوحيد المنازعات في مجال معين وضمان العدالة الحسنة.
- مبرر متعلق بمدى استفادة النظام القضائي المعنى من هذا التحويل وبالرجوع إلى المشرع الجزائري بجده لم يبد أي مبررات أثناء نقله الاختصاص من مجلس الدولة إلى الغرفة التجارية لدى المجلس القضائي الجزائري، كما أنه لم يراع الأسس التي استند إليها المشرع الفرنسي لنقل هذا الاختصاص، لذلك يعاب على المشرع الجزائري ما يلي:
ولكن بالرجوع إلى المشرع الفرنسي بجده انطلاقًا من المادة 46 من المرسوم 2002/689 المحدد الشروط تطبيق الكتاب الرابع من التعديين التجاري الفرنسي المتعلق بحرية الأسعار والمنافسة تجدها نصت على:

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

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

- بالنسبة للقرارات المذكورة في المادة 6-464-L من التقنين التجاري تبلغ إلى مقدم الأخطار وإلى الأشخاص الذين درست سلوكياتهم من قبل المقرر لتطبيق أو عدم تطبيق المواد L.5.420, L.420.1, L.2.464 من التقنين نفسه وإلى الوزير المكلف بالاقتصاد.

- بالنسبة للقرارات المتخذة بحسب الاجراءات التحفظية المنصوص عليها في المواد 2، L.420 أو المادة 463 . L3 المادة 404 . 2 . L، المادة 464، L.5 من التقنين

التجاري وتبلغ إلى الأشخاص الذين ارسل اليهم تبليغ الاخذ والمقرر والي الوزير المكلف بالاقتصاد، من خلال ما سبق نجد أن المشرع الفرنسي قد وضع قواعد خاصة لكل نوع من أنواع الطعون في قرارات مجلس المنافسة يمكن أن تحصرها في ما يلي¹:

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

464 . 5 . و464 . L6 . إلى الأطراف المتخاصمة والى الوزير المكلف بالاقتصاد الذين يستطيعون في أجل مدته شهر واحد تقديم طعن الغاء أو تعديل أمام محكمة الاستئناف باريس".

من خلال نص المادتين نجد أن قرارات المجلس المتعلقة بالمضمون القرار بعدم قبول الاخطار وعدم متابعة الاجراءات، وتسليط العقوبات وتوجيه الأوامر إلى المعنيين بالأمر تكون قابلة للطعن لإلغائها أو تعديلها في أجل مدته شهر واحد من تاريخ التبليغ أو من يوم استلامها.

- يشترط في الطعن الاساسي أو الاصلي عدة اجراءات تحت طائلة رفضه شكلا تذكر -
تقليم الطعن الاصلي في أجل شهر واحد من تاريخ التبليغ،
- تقاسم الطعن الاصلي في تصريح مكتوب في ثلاث نسخ يودع لدى كتابة ضبط الهيئة القضائية المختصة.
- تقديم الطعن الاصلي من شخص مؤهل يمثل الطاعن.

¹المرجع نفسه.

- أن يكون محل الطعن أو موضوعه محددًا أو قابلاً للتحديد من خلال طبيعة مضمون القرار.

- تقدم دوافع قانونية لتبرير وتدعيم الطعن.

- يجب على مقدم الطعن تحت طائلة عدم قبول طعنه، أن يرسل في خلال خمسة أيام التالية على ابداع التصريح بالطعن بواسطة رسالة موصى عليها مع وصل الاشعار بالاستلام نسخة من التصريح بالطعن إلى الأطراف المعنية التي بلغ اليها قرار المجلس¹.

ثانياً: الطعن الفرعي: يمكن تقديم الطعن الفرعي لمن فاتته اجل تقديم الطعن الاصيلي، لذلك فالطعن الفرعي لا يكون مقبولاً الا إذا قدم في أجل يتجاوز شهر واحد من تاريخ استلام رسالة التصريح بالطعن الاصيلي لذلك يكون الطعن الفرعي:

- موجه ضد مقدمي الطعن الأصلي.

- لا يمكن تقديمه إلا من قبل الأشخاص المتخاصمة أمام مجلس المنافسة أو من قبل الوزير المختص.

- لا يمكن أن يكون مقبولاً إلا إذا قدم في اجل يتجاوز الشهر من تاريخ استلام التصريح بالطعن الأصلي.

- لا يمكن أن يكون مقبولاً إلا إذا كان الطعن الاصيلي مقبولاً.

- يجب على مقدم الطعن الفرعي تحت طائلة عدم قبوله أن يرسل في اجل خمسة أيام التالية على ابداع الطعن الفرعي أن يوجه رسالة موصى عليها مع وصل الاشعار بالاستلام نسخة عن الطعن إلى مقدم الطعن الاصيلي والملاحظ أنه عندما يقدم الوزير

¹ لختاري أعمر، اجراءات الطعن في قرارات مجلس المنافسة، ملتقى وطني حول سلطات الضبط في الجزائر، جامعة بجاية 2007، ص 260.

المختص طعنا سواء كان أصليا أو فرعيا فإنه يكون مقيدا بنفس الاجراءات والالتزامات التي تنقيد بما الأشخاص العادية¹.

ثالثا: التدخل العمدي الأصلي (الهجومي): يكون من حق الأشخاص الذين يهمهم الطعن وكانوا أطرافا متخاصمة أمام مجلس المنافسة أن ينضموا إلى المرافعة عن طريق تصريح مكتوب ومسبب يودع لدى كتابة الضبط مع مراعاة الشروط المنصوص عليها قانونا في أجل شهر واحد من تاريخ استلام رسالة الطعن ويبلغ التصريح المتعلق بالتدخل العمدي الأصلي إلى مقدمي الطعن. ويجب للتدخل العمدي الأصلي أن يراعي ما يلي:

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

رابعا: التدخل العمدي: شرع هذا التدخل لفائدة كل شخص له مصلحة في التدخل عمدا في المرافعة لتأييد وتدعيم طلبات أحد الاطراف والدفاع على أحد الخصوم وبالرجوع إلى قانون الإجراءات المدنية والادارية الجزائري بحده لا يجيز هذا التدخل إلا إذا كان صادر ممن له مصلحة قائمة وحالة في النزاع².

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

¹ لختاري اعمر، المرجع السابق، ص 263.

² المادة 198 من قانون الإجراءات المدنية والادارية رقم 09/08.

خامسا: الادخال الجبري أو الالزامي: يمكن لرئيس الهيئة القضائية المختصة أو ممثله أو الهيئة القضائية المختصة في اي وقت أن يدخل اشخاصا تلقائيا في الخصومة وتبليغ كاتب الضبط قرار الادخال في الخصومة إليهم بواسطة رسالة موسى عليها مع اشعار بالاستلام.

وتستعمل هذه الامكانية الاجرائية خاصة عندما يقدم الطعن من قبل شخص ملزم بتنفيذ قرار مشترك فيه مع عدة اشخاص لم يعلنوا بعد عدم قبولهم لقرار مجلس المنافسة، حيث تهدف هذه الامكانية الاجرائية إلى جعل القرار القضائي الصادر حجة في مواجهة جميع الأشخاص المخاطبين بقرار مجلس المنافسة، وكل الاشخاص الذي يمكن أن تمس حقوقهم بالقرار الذي سيتخذ حتى ولو لم يكونوا أطرافا متخاصمة أمام مجلس المنافسة.

بالنسبة للإجراءات المتبعة أمام مجلس قضاء الجزائر فقد نصت المادة 64 من الأمر 03/03 المعدل والمتمم على أنه "يرفع الطعن أمام مجلس قضاء الجزائر ضد قرارات مجلس المنافسة من قبل أطراف القضية طبقا لأحكام قانون الاجراءات المدنية" أي أنه تتبع نفس الاجراءات المتبعة أمام مجلس قضاء الجزائر.

بالنسبة للمواعيد فقد نصت المادة 63 من الأمر 03/03 المعدل والمتمم في فقرها الأولى على أنه "تكون قرارات مجلس المنافسة قابلة للطعن في أجل لا يتجاوز شهر واحد ابتداء من تاريخ استلام القرار".

أما بالنسبة للقرارات الصادرة عن مجلس المنافسة المتعلقة بالإجراءات المنصوص عليها في المادة 46 فإنه يمكن الطعن فيها في اجل 20 يوم طبقا للمادة 63 ف 2 من نفس الامر.

بالرجوع إلى نص المادة 46 سابقة الذكر نجدها تتعلق بتدابير واجراءات مؤقتة للحد من ممارسات مقيدة للمنافسة وذلك لتقادي اضرار محتملة، لذلك نجد أن المشرع قصر المواعيد إلى 20 يوم. يلاحظ أن المشرع في الأمر 03/03 اقتصر على ميعاد 8 ايام فقط، ولقصر هذه المدة تم الرجوع عنها وتعديلها في القانون 12/08 المعدل والمتمم للأمر

03/03 وجعلها 20 يوم. من خلال هذه المادة نجد أن المشرع قصر مواعيد الطعن في قرارات مجلس المنافسة بين شهر و20 يوم، وهي مواعيد قصيرة بالمقارنة مع المواعيد المتبعة أمام القضاء الإداري (4 أشهر)¹.

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

المطلب الثاني: سلطات القاضي العادي:

إن تحويل الغرفة التجارية لمجلس قضاء الجزائر العاصمة اختصاص النظر في الطعون المقدمة ضد قرارات مجلس المنافسة يجعلنا نتساءل عن طبيعة هذا الطعن؟

وبهذا الصدد تشير المادة 63 من الأمر 03/03 المعدلة والمتممة بالقانون 12/08 إلى أن قرارات مجلس المنافسة قابلة للطعن وليس للاستئناف مما يستنتج معه أن الغرفة التجارية لمجلس قضاء الجزائر تفصل بصفة ابتدائية وأنية في الطعن وليس بصفة ابتدائية. وكقاضي درجة أولى، لذلك يمكن تشبيهها بالقاضي الإداري لأن مجلس المنافسة ليس هيئة قضائية فلا يقدم الاستئناف إلا ضد الأحكام القضائية سواء تعلق الأمر بمنازعة مدنية أو إدارية.

وهذا ما انتهجته المشرع الفرنسي، حيث أنه ورغم غموض النص الذي يعطي الاختصاص المحكمة استئناف باريس فان التفسير لا يمكن أن يتم الا بالمقارنة مع المنازعة الإدارية التقليدية التي تؤدي إلى اعتبار محكمة استئناف باريس هي هيئة قضائية إدارية².

¹المرجع نفسه.

² عز الدين عيساوي، المرجع السابق، ص 125.

بالرجوع إلى الأمر 03/03 المعدل والمتمم المتعلق بالمنافسة وكذا قانون الإجراءات المدنية والادارية فإن الطعن في قرارات مجلس المنافسة يجعل الغرفة التجارية لمجلس قضاء الجزائر تنتظر في الدعاوي كقاضي الغاء وقاضي تعويض، حيث يمكنها والغاء أو تعديل أو تأييد القرار المطعون فيه، كما يملك رئيس الغرفة التجارية لمجلس قضاء الجزائر امكانية وقف تنفيذ قرارات مجلس المنافسة.

الفرع الأول: الغاء قرارات مجلس المنافسة:

تدخل قرارات مجلس المنافسة باعتبارها قرارات ادارية فردية ضمن السلطة العامة، فرغم كون الغرفة التجارية للمجلس هي هيئة قضائية عادية إلا أنها تستخدم تقنيات الرقابة التي يستعملها القاضي الاداري، حيث أنها تنتظر في مدى احترام مجلس المنافسة لاختصاصاته التي خولها له القانون، وكذا مدى احترامه للإجراءات المتعلقة بحقوق الدفاع كما يبحث القاضي عن مدى تطبيق مجلس المنافسة للقواعد الموضوعية المنصوص عليها في قانون الفعل المقترف.

وفي حالة ما إذا كان سبب الالغاء يتعلق بالأجراء بكامله ويمس بحقوق الدفاع أو يؤدي إلى افرغ الملف بإبعاد عناصر الاثبات، ففي هذه الحالة فإن قرار الغرفة التجارية القاضي بالإلغاء يضع حدا للمتابعات.

وفي الحالة العكسية فان الغرفة التجارية لدى مجلس قضاء الجزائر تنتظر في القضية من ناحية الوقائع والقانون من جديد وتقضي بـ:

- أما بترك مجلس المنافسة يواصل الاجراء ويقضي بقرار جديد وهذا ما تفعله الغرفة التجارية في حالة الغاء القرار لعدم القبول أو ألا وجه لدعوى رفعت دون تبليغ الطرف المعني. أما تنتظر من جديد فيما إذا كانت عناصر الملف تسمح للغرفة التجارية لدى المجلس أن تحل بقرارها محل قرار مجلس المنافسة في مجال الاوامر والعقوبات المالية واجراءات النشر والاجراءات التحفظية أو تنفيذ الأوامر.

- أخيرا تنتظر الغرفة من جديد بعدما تأمر بإجراء تحقيق¹.

الفرع الثاني: الحكم للمتضرر بالتعويض:

عندما يفصل القاضي العادي في قضايا المنافسة بالتعديل فإنه يحكم أيضا بالتعويض، ففي حالة تعديل قرار يقضي بعدم القبول أو بالا وجه للمتابعة واتخذ القرار دون تبليغ الطرف المعني يملك القاضي العادي سلطة الأمر بالتحقيق، كما يمكنه أن يحيل الإجراء لمجلس المنافسة ليتخذه مطابقا للقانون. وبالعكس لا يمكن للقاضي أن يعدل من العقوبة زيادة إلا إذا كان الطعن من وزير التجارة أو من الطرف الذي أخطر المجلس.

ويطرح الاشكال هنا عندما يصدر المجلس قرار ويتم الغاؤه من طرف الغرفة التجارية لمجلس قضاء الجزائر لتجاوز السلطة واراد الطرف المتضرر رفع دعوى التعويض ضد مجلس المنافسة فهل هنا دعوى التعويض ترفع أمام القاضي العادي باعتبار هو الذي الغي القرار أم أمام القاضي الإداري باعتباره صاحب الحق الاصيل²؟

يرى الاستاذ زوامية أنه يمكن تقديم تفسيرين أمام هذا الاشكال؛ - في التفسير الأول يمكن اعتبار اختصاص القاضي الإداري اختصاصا مبدئيا وأن تحويل اختصاصه لصالح القاضي التجاري ما هو إلا استثناء، ومن ثم فإن هذا التحويل لا يمس إلا دعاوى لإلغاء، وبالتالي يمكن تفسير صمت المشرع بخصوص دعوى التعويض لصالح القاضي الإداري والذي يجد في ذلك اختصاصه الطبيعي والعادي غير أن هذا التفسير لا يتماشى والغاية من هذا التحويل، أي توحيد المنازعات، وبالتالي فالتفسير السابق يؤدي إلى تجزئة منازعات مجلس المنافسة وتعقيد الاجراءات بالنسبة للمتقاضى تقديم طعنا بالإلغاء أمام مجلس قضاء الجزائر وتقديم طعنا للتعويض أمام القاضي الإداري.

¹المرجع نفسه.

²بوجملين وليد، المرجع السابق، ص 219.

وعليه وقصد ضرورة توحيد الاختصاص القضائي بالنظر إلى المادة 48 من الأمر 03/03 المعدل والمتمم التي تمنح اختصاص القاضي التجاري في مجال المسؤولية، ويمكن التسليم باختصاص مجلس قضاء الجزائر في مجال مسؤولية مجلس المنافسة عن قراراته حيث يمكن بذلك توحيد الاجتهاد القضائي في مجال المنافسة تحت ظل المحكمة العليا¹.

كما يمكن للمدعي في حالة رفض تأييد قرار مجلس المنافسة من طرف الغرفة التجارية لمجلس قضاء الجزائر الطعن ضد قرارها أما الغرفة التجارية للمحكمة العليا طبقا للقواعد العامة، وتتمارس هذه الأخيرة الرقابة على قرار الغرفة باعتبارها محكمة قانون، وإذا قضت بنقض قرار الغرفة التجارية للمجلس فإنها تحيلها إلى نفس المجلس الغرفة المصدرة للقرار وبتشكيلة أخرى.

الفرع الثالث: وقف تنفيذ قرارات مجلس المنافسة:

نصت المادة 02/63 من الأمر 03/03 المعدل والمتمم بالقانون 12/08 على أنه "لا يترتب على الطعن لدى مجلس قضاء الجزائر أثر موقف لقرارات مجلس المنافسة، غير انه يمكن لرئيس مجلس قضاء الجزائر في أجل لا يتجاوز خمسة عشر يوم أوقف تنفيذ التدابير المنصوص عليها في المادتين 46 و46 أعلاه الصادرة عن مجلس المنافسة عندما تقتضي ذلك الظروف أو الوقائع الخطيرة.

من خلال نص المادة 63 يتضح لنا أنه ليس للطعن في قرارات مجلس المنافسة أثر موقف للتنفيذ، إلا أنه يمكن للأطراف طلب وقف التنفيذ لدى رئيس مجلس قضاء الجزائر إذا وجدت ظروف خطيرة تستدعي ذلك.

وبالرجوع إلى نص المادة 69 من نفس الأمر نجدتها تنص على ما يلي " يتم طلب وقف التنفيذ المنصوص عليه في الفقرة 2 من المادة 63 أعلاه طبقا لأحكام قانون

¹ - نصت المادة 03/150 من الدستور الجزائري على أن المحكمة العليا ومجلس الدولة يقومان بتوحيد الاجتهاد القضائي.

الاجراءات المدنية يودع صاحب الطعن الرئيسي أو الوزير المكلف بالتجارة طلب وقف التنفيذ ولا يقبل الطعن إلا بعد تقديم تقديم الطعن الذي يجب أن يرفق بقرار مجلس المنافسة يطلب رئيس مجلس قضاء الجزائر رأي الوزير المكلف بالتجارة في طلب وقف التنفيذ عندما لا يكون هذا الأخير طرفاً في القضية¹.

من خلال نص المادة بحد أن الأمر 03/03 المعدل والمتمم أحال اجراءات وقف التنفيذ على قانون الاجراءات المدنية والادارية، هذا الأخير الذي اعتبر وقف التنفيذ اجراء يدخل ضمن التدابير الاستعجالية، ويلزم لتحقيقه توفر عدة شروط يعود تقديرها للقاضي الذي تحده ضوابط وشروط قانونية تتعلق به في حد ذاته، والمدعي والمدعى عليه من جهة أخرى، وسنحاول توضيح ذلك في ثلاث نقاط.

أولاً: ضوابط اختصاص القاضي في وقف التنفيذ: بعد ظرف الاستعجال شرط لتقدير اختصاص قاضي الامور المستعجلة بل وحتى تقدير الأمر بوقف التنفيذ، لذلك لا بد من اعطاء مفهوم فكرة الاستعجال.

في ظل انعدام التعريف القانوني لظرف الاستعجال كان لا بد من الرجوع للتعريف الفقهي، حيث عرف على أنه "الحالة التي يكون من شأن التأخير فيها وقوع ضرر لا يمكن ازالته". كما عرف على أنه "الحالة التي تستدعي ضرورة الحصول على الحماية القانونية العاجلة التي لا تتحقق من اتباع الإجراءات العادية للنقاضي نتيجة ظروف تمثل خطراً على حقوق الخصم أو تتضمن ضرراً قد يتعذر تداركه واصلاحه".

رغم تعدد التعاريف إلا أنها لا تعرف الاستعجال في حد ذاته وإنما تقتصر على ذكر لفظ الحالة، لذا نتساءل عن المعيار المحدد لهذه الحالة؟

¹المرجع نفسه.

بالرجوع إلى نص المادة 63 في 3 من الأمر 03/03 المعدل والمتسم نتحده استخدم عبارة الظروف والوقائع الخطيرة، لكن هنا نتساءل عن أساس التفرقة بين الخطر الحقيقي والخطر غير الحقيقي؟¹

بالرجوع إلى قانون الاجراءات المدنية والادارية نجد أن المشرع غالبا ما ينص على الحالات التي يختص بموجبها القاضي الاستعجالي دون أن يعرفها، باعتبار أن حالات الاستعجال لا يمكن حصرها فهي تتنوع بتنوع النزاع واختلافه. لذلك فمفهوم الاستعجال مفهوم نسبي تقديري قد يتسع وقد يضيق حسب الحالات ومرجع تقديره إلى القاضي.²

الا بعد الاستعجال شرطا للاختصاص فقط بل عنصرا من عناصر التقدير في الموضوع، حيث أن الحكم بعدم اختصاص القضاء المستعجل هو حكم برفض الدعوى، لأن مسألة الاختصاص ترتبط لدى القضاء المستعجل بالموضوع ارتباطا وثيقا عكس الدعوى العادية التي تكون فيها مسألة الاختصاص مستقلة عن الموضوع، إذ أن الفصل في الاختصاص لا يعبر عن رأي في الموضوع.³

إذا كانت القاعدة العامة أن الاختصاص النوعي لقاضي الموضوع في المواد الإدارية هو نفسه الاختصاص النوعي القاضي الأمور المستعجلة وذلك ما نصت عليه المادتين 836، 917 قانون الاجراءات المدنية والادارية على التوالي على "في جميع الأحوال تفصل التشكيلة التي تنتظر في الموضوع في الطلبات الرامية إلى وقف التنفيذ"، يفصل في مادة الاستعجال بالتشكيلة الجماعية المنوط بها الفصل في دعوى الموضوع بالرجوع إلى نص المادة 63 في 1 من الأمر 03/03 المعدل والمتسم نجد أن المشرع استثنى قرارات مجلس المنافسة بإخضاع الطعن فيها للقاضي التجاري لدى مجلس قضاء الجزائر بدل مجلس الدولة، وهذا رغبة منه في توحيد المنازعات في هذا المجال، وبما أن طلب وقف التنفيذ

¹ المرجع نفسه.

² الحسن بن الشيخ أت ملويا، الملتقي في قضاء الاستعجال الإداري، دار هومة، ص 276.

³ بشير بلعيد، القضاء المستعجل في الأمور الإدارية في مطابع عمار قرفي، باتنة، ص 36.

اجراء متفرع عن دعوى الالغاء، وحيث أن اختصاص قاضي الاستعجال لا يخرج عن اختصاص قاضي الالغاء، إلا أن المشرع لم يراعي التلازم الموجود بين الاصل (قاضي الموضوع) والفرع (قاضي الاستعجال)، اذ جعل الفصل في الموضوع من اختصاص القاضي التجاري مجلس قضاء الجزائر (نص المادة 63 ف 1) في حين جعل الفصل في وقف التنفيذ من اختصاص رئيس المجلس القضائي (المادة 63 ف 3) وهو رجوع عن ما هو معمول به أمام القضاء الإداري (المادة 836، و917 ق آج ما ساقبي الذكر)¹.

تستثنى من هذه القاعدة قرارات مجلس المنافسة الخاصة برفض التجميع، يحث يختص مجلس الدولة بالنظر في النزاع القائم بشأنها طبقا للمادة 19 من الأمر 03/03 المعدل والمتمم وبما أن وقف التنفيذ هو إجراء متفرع عن الدعوى فطلب وقف اجراء التنفيذ بالنسبة لقرارات رفض التجميع الصادرة عن مجلس المنافسة تكون من اختصاص مجلس الدولة.

في الأخير نستطيع القول أنّ المشرع قد قيد قاضي الاستعجال بان حصر اختصاصه بشأن التدابير الصادرة عن مجلس المنافسة، والمنصوص عليها في المواد 45 و46 من الأمر 03 / 03 المعدل والمتمم.

عندما تقتضي ذلك الظروف والوقائع الخطرة، فهو وان كانت سلطته تقديرية بشأن تقدير الظروف والوقائع الخطرة التي تستدعي وقف التنفيذ، إلا أن سلطته مقيدة من منطلقها اذا ما كان الطلب الرامي لوقف التنفيذ موضوعه تدابير اتخذها مجلس المنافسة غير تلك المنصوص عليها بموجب المواد 45 و46 سالفتي الذكر.

ثانيا: شروط وقف التنفيذ: بالرجوع إلى نص المادة 69 من الأمر 03/03 المعدل والمتمم والمادة 834 ق آج ما، نجدها تنص على مجموعة من الشروط المتعلقة بطلب وقف التنفيذ يمكن حصرها في:

¹ راجع في ذلك المادة 924 قانون الإجراءات المدنية والإدارية رقم 09/08.

أ. التلازم الزمني بين وقف تنفيذ القرار والطعن فيه: لا يعتبر وقف التنفيذ غاية في حد ذاته وإنما هو مجرد اجراء تمهيدا لإلغاء القرار من وجه نظر الطاعن على الاقل، حيث أن الحكمة منه هي درء الضرر المحتمل حصوله.

بالرجوع إلى نص المادة 834 ف 2 قانون الإجراءات المدنية والإدارية نجدتها تنص على "لا يقبل طلب وقف التنفيذ ما لم يكن متلازما مع دعوى مرفوعة في الموضوع...."، وهو ما نصت عليه المادة 69 ف 2 من الأمر 03/03 المعدل والمتمم بقولها "... يودع صاحب الطعن الرئيسي أو الوزير المكلف بالتجارة طلب وقف التنفيذ ولا يقبل الطلب إلا بعد تقديم الطعن الذي يجب أن يرفق بقرار مجلس المنافسة"، من خلال نص المادتين نجد أن طلب وقف التنفيذ لا يمكن أن يقبل إلا إذا سبقه طعن في القرار المراد وقف تنفيذه.

ب. الزامية توفر حالة من حالات التعدي أو الاستيلاء أو الغلق الإداري: اشارت المادة 921 ف 2 قانون الإجراءات المدنية والإدارية إلى امكانية وقف التنفيذ في حالات التعدي أو الاستيلاء أو الغلق الإداري.

• حالة التعدي: لم يعرفها المشرع الجزائري على غرار المشرع الفرنسي، لكن بالرجوع إلى محكمة التنازع الفرنسية فقد حاولت تعريفها بقولها التعدي هو تصرف صادر عن الإدارة لا يمكن ربطه بتطبيق نص قانوني أو تنظيمي¹.

فهو بذلك تصرف اداري مساس بحق الملكية وهو غير مرتبط بأي نص قانوني ولا بأي صلاحية تتمتع بها الإدارة في إطار ممارسة نشاطها، وهذا يشترط فيه:

1. مخالفة القانون مخالفة صارخة: يعتد بالمخالفة الحسيمة والتي يمكن أن تحدث في

شكليين:

- تعدي ناشئ عن القرار: كونه مشوب بعيب من عيوب عدم المشروعية.

¹ قرار محكمة السارع الفرنسية صادر بتاريخ 13/06/1955 نقلا عن: سي على محمد، مجلس المنافسة والإجراءات المتبعة أمامه في الملتقى الوطني حول الاستهلاك والمنافسة في القانون الجزائري، كلية الحقوق جامعة تلمسان، ص 93.

- تعدي ناشئ عن تنفيذ القرار: كون الإدارة لجأت في تنفيذها لقرارها لإجراءات التنفيذ الجبري في حالات لا تستدعي ذلك، فالقرار لا يعد تعديا وانما تنفيذه بتلك الطريقة بعد تعديا.

2. أن يكون هناك اعتداء على حق الملكية أو احدى الحريات العامة: سواء تعلق الأمر بعقار أو منقول فالأمر سواء، كذلك بالنسبة للحريات، حيث نصت المادة 920 ق آج ما على أن القاضي يأمر بكل التدابير للمحافظة على الحريات الأساسية.

- حالة الاستيلاء: عرفه القضاء الفرنسي على أنه "مساس من طرف الإدارة لحق ملكية عقارية الاحد الخواص في ظروف لا يكون فيها هذا الاعتداء فعلا من أفعال التعدي"¹.

ونتيجة لذلك فالاستيلاء لا يقع إلا على العقارات طبقا للقانون الفرنسي، بينما قد ينصب طبقا للقانون الجزائري على الأموال وكذا على الخدمة.

ولكي نكون أمام استيلاء يجب أن يكون هناك تحريد من الملكية أو نزع يد، أي وضع يد على ملكية خاصة سواء كانت عقار أو منقول أو خدمة.

- الغلق الإداري: وهو اجراء اداري صادر في حق المحلات التجارية أو المهنية بالغلق المؤقت، لذلك فالقرارات الصادرة بإجراء الغلق من قبل مجلس المنافسة هو اجراء مؤقت إلى غاية الفصل في المخالفة من قبل المجلس، لذلك فوقف التنفيذ هو اجراء من شأنه دره النتائج التي قد يخلفها اجراء مثل الغلق الإداري.

ثالثا: طبيعة الحكم الصادر بوقف التنفيذ: إن طلب وقف التنفيذ من الطلبات الوقتية المستعجلة السابقة عن الفصل في الموضوع، لذلك فان الأمر بوقف التنفيذ يكون مؤقتا وقطعيا من جهة اخرى، فهو مؤقت كونه لا يقيد الجهة القضائية حين الفصل في الموضوع، أي أن وقف تنفيذ قرار اداري لا يعني بالضرورة التمهيد لإلغائه، رغم ذلك فهو قطعي، اي

¹ الحسين بن الشيخ آت ملويا، المرجع السابق، ص 202.

له مقومات الاحكام وخصائصها، ويحوز قوة الشيء المقضي فيه، هذا ما أشارت إليه المادة 935 بفقراتها الثلاث من قانون الاجراءات المدنية والإدارية.

ينتهي أثر الأمر بوقف التنفيذ بالفصل في الموضوع طبقا لنص المادة 919 ف 3 قانون الاجراءات المدنية والإدارية، وبما أن الأمر بوقف التنفيذ له مقومات الاحكام وخصائصها فانه يمكن الطعن فيه، حيث نصت المادة 837 في 3 قانون الإجراءات المدنية والإدارية على إمكانية استئناف وقف التنفيذ أمام مجلس الدولة، وبما أن المادة 63 من الأمر 03/03 المعدل والمتمم جعلت رئيس المجلس القاضي الجزائر الناظر في وقف التنفيذ فلا يمكننا أن نتصور الاستئناف أمام نفس الجهة بل يكون أمام جهة أعلى، وبالتالي لا يمكن أن يكون إلا امام المحكمة العليا.

لم يشر المشرع إلى طرق الطعن الأخرى فهل يعني ذلك عدم جوازها؟

بالرجوع إلى نص المادة 936 قانون الاجراءات المدنية والادارية نجدها تنص على أن "الأوامر الصادرة تطبيقا للمواد 919 و921 و922 أعلاه غير قابلة لأي طعن"، أما المادة 937 ق آج ما فقد نصت على أنه "تخضع الأوامر الصادرة طبقا لأحكام المادة 920 اعلام، للطعن بالاستئناف أمام مجلس الدولة خلال 15 يوما التالية للتبليغ الرسمي أو التبليغ".

لحد من خلال نص هذه المادة أن الأوامر الصادرة طبقا لأحكام المادة 920 وحدها القابلة للطعن فيها بالاستئناف دون غيرها من طرق الطعن الأخرى، يرفع الطعن بالاستئناف أمام المحكمة العليا في اجل 15 يوم من تاريخ التبليغ وتفصل المحكمة العليا فيه في اجل 48 ساعة¹.

¹المرجع نفسه.

الفصل الثاني: السلطات الإدارية المستقلة والرقابة القضائية

بالنسبة لمواعيد إجراء وقف التنفيذ فقد أشارت إليها المادة 63 في 3 من الأمر 03/03 المعدل والمتمم وهي 15 يوم بالنسبة للتدابير المنصوص عليها في المادتين 45 و46 من نفس الأمر¹.

¹ المرجع نفسه.

خاتمة

خاتمة:

تعد مرحلة بداية التسعينات مرحلة حاسمة في تاريخ الجزائر بتبنيها للنظام الليبرالي الحر القائم على حرية المبادرة الفردية، وفتح المجال لممارسة الأنشطة الاقتصادية بدون تمييز في إطار قانوني شفاف وتحفيزي.

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

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

كما سعت هذه الدراسة إلى البحث عن مدى تكريس الرقابة القضائية على سلطات الضبط المستقلة خاصة أمام ربط هذه السلطات بالخاصية الإدارية والاستقلالية التي تعني

حسب إجماع الفقهاء عدم الخضوع لأية رقابة سلمية كانت أو وصائية، وذلك بتكريس الرقابة القضائية عليها من خلال البحث عن الأسس القانونية لها سواء في الدستور أو في التشريع، وكذا ازدواجية الاختصاص القضائي في الفصل في منازعات السلطات الإدارية المستقلة للقضاء الإداري والقضاء العادي، كما أوضحت لنا دراستنا طبيعة العلاقة بين السلطات الإدارية المستقلة والقضاء أن هناك تنوع وتعدد في صور العلاقة بينهما.

وقد تمكنا من خلال هذا البحث إلى الوصول بجملة من النتائج المتمثلة في الآتي:

النتائج:

1. إن مبدأ الرقابة القضائية على سلطات الضبط المستقلة يجد أساسه القانوني في الدستور الذي يكرسه كمبدأ عام، إلا أن هذه الرقابة تبقى نسبية، والعييب في ذلك راجع إلى كيفية صياغة النصوص التأسيسية لها، إذ لم يفلح المشرع في إقحام هذه الرقابة وفق قالب قانوني منسجم مع جميع القوانين العامة.
2. بالرجوع إلى النصوص التأسيسية والتي تؤكد على خضوع أعمال ونشاطات هذه السلطات لرقابة القضاء، نجد أن المشرع لم يوفق في العملية التشريعية والسبب الرئيسي في ذلك هو اعتماده على المشرع الفرنسي في إنشائها وعدم اكترائه بأوجه الاختلاف بين البلدين، مما أوقعنا في مشاكل قانونية لا حدود لها.
3. غموض وتناقض النصوص التأسيسية مع بعضها البعض ومع أحكام القانون الأساسي والمبادئ الدستورية، مما شكل حجر عثرة أمام القضاء والأعوان الاقتصاديين في محاولة منهم تفعيل هذه الرقابة وتحقيق الغاية الأساسية التي كرسها من أجلها.
4. إن تدخل القاضي العادي في مجال المنافسة تدخل متواضع وقليل الشأن، فالوضع القائم يؤكد على عدم تمتع الغرفة التجارية بوسائل قانونية كافية لممارسة مهامها الرقابية، فغالبا ما يجد القاضي نفسه مجبرا على العودة إلى لقانون الإداري بحثا عن حل للنزاع المعروض.

5. عجز المشرع عن وضع إجراءات موحدة لمنازعات سلطات الضبط المستقلة، فتارة يضع قواعد خاصة وتارة أخرى يحيلنا إلى القواعد العامة، ويظهر ذلك في تحديد الأشخاص الذين لهم حقي تقديم الطعن القضائي، كيفية تقديم هذا الطعن، ميعاد هذا الطعن، وجواز وقف التنفيذ من عدمه.
6. من الناحية القانونية تتمتع السلطات الإدارية المستقلة باستقلالية تجعلها تفلت من الرقابة الإدارية والوصائية (رقابة قانونية)، لكن بعد تحليلنا للنصوص المنشئة لها وجدناها لا تزال قاصرة من عدة جوانب، فمن ناحية نظامها القانوني والذي يوصف بالتعدد والاختلاف ورغم اشتراك معظم الهيئات في الطبيعة الإدارية، إلا أنها لا تتوفر على ضمانات كافية على المستوى العضوي والوظيفي، بل وجدنا أنها استقلالية نسبية، وهو ما يثبتته الواقع العملي.
7. من الجانب الإيجابي للسلطات الإدارية المستقلة، باعتبارها من أشخاص القانون العام، أن لها طبيعة خاصة في ممارسة ضبطها للقطاع، حيث يمكن أن تجمع ثلاث سلطات بيد سلطة واحدة: التنظيمية، الرقابية وفرض العقاب، وذلك بإجراءات التدخل عن طريق التدابير والإجراءات التحفظية التي تهدف إلى وضع حد للتجاوزات بشكل مؤقت على شكل أوامر أو تدابير مؤقتة أو حتى الحلول.
8. صعوبة إدماج هذه السلطات ضمن النظام الإداري والدستوري، فلم تتضح مكانتها ضمن الهيكل القانوني والمؤسسي للدولة، إذ لا تعتبر صورة من التنظيم الإداري المركزي ولا من التنظيم الإداري اللامركزي، إنما تشكل تنظيم من نوع خاص.
9. الاعتراف بالشخصية المعنوية خاصة في القانون الجزائري، إلا أنها لم تمنح لكل السلطات.
10. مجلس المنافسة كسلطة وحيدة في الضبط العام في مجال ضبط السوق، ورغم وصفه بالمستقل صراحة من قبل المشرع، إلا أنه مقيد بعدة حدود عضوية ووظيفية تجعل استقلاليته نسبية، فنفس المادة التي نصت على استقلاليته أقرت في مضمونها بتبعيته صراحة، فهو خاضع لوصاية وزارة التجارة.

11. وضع آليات تضمن للسلطات الإدارية المستقلة بالقيام بمهامها على أكمل وجه، والاستعانة بالمتعامل الاقتصادي في حدود صلاحياته.
12. تحديد اختصاصات السلطات الإدارية المستقلة بشكل دقيق لتقادي التفسير الواسع والضيق وبين المنح والتجريد خاصة فالاختصاصات التنظيمية والعقابية.
13. حل الإشكال القائم حول تحديد القاضي المختص في الفصل في دعاوي الإلغاء (مرة القاضي الإداري ومرة القاضي العادي) والحل الأنسب أن يمنح الاختصاص لمجلس الدولة لضمان السير الحسن لمرفق العدالة وحقوق المتعاملين الاقتصاديين.
14. الاهتمام أكثر بالرقابة القضائية على أعمال السلطات الإدارية المستقلة وذلك بتكوين القضاة (القاضي الإداري).
- وما يمكن قوله أخيرا انه يمكن لهذه السلطات أن تشكل أداة حكم راشد حقيقي في تسيير الشؤون الاقتصادية والمالية إذا وفرت الدولة البنية المؤسساتية والقانونية لتطورها وكذا تنظيم قواعد سير النظام العام الإجرائي المتعلق بمنازعاتها لتحقيق الأهداف التي أنشأت لأجلها.

قائمة المصادر والمراجع

أولاً: المصادر:

1 القوانين والأوامر:

- القانون 90/07 المؤرخ في 03/04/1990 المتعلق بالأعلام، الجريدة الرسمية عدد 14 سنة 1990.
- القانون 10/90 المؤرخ في 14/04/1990 المتعلق بالقرض والنقد، الجريدة الرسمية، عدد 16، سنة 1990 المعدل والمتمم بالأمر 01/01 المؤرخ في 27/02/2001، الجريدة الرسمية، عدد 14، سنة 2001 والأمر 11/03 المؤرخ في 26/08/2003 الجريدة الرسمية عدد 52 لسنة 2003.
- القانون 03/2000 المؤرخ في 5/8/2000 المتعلق بالقواعد العامة للبريد والمواصلات السلكية واللاسلكية، الجريدة الرسمية عدد 48 لسنة 2000.
- القانون 10/01 المؤرخ في 3/1/2001 المتعلق بالمناجم، الجريدة الرسمية عدد 35 لسنة 2001.
- القانون 01/02 المؤرخ في 5/2/2002 المتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز عبر القنوات، الجريدة الرسمية عدد 8 لسنة 2002.
- القانون 11/02 المؤرخ في 24/12/2002 المتضمن قانون المالية لسنة 2003، الجريدة الرسمية عدد 86 لسنة 2001.
- القانون 12/05 المؤرخ في 04/08/2005 المتعلق بالمياه، الجريدة الرسمية عدد 60 لسنة 2005.
- القانون 01/06 المؤرخ في 20/12/2006 المتعلق بالوقاية من الفساد الجريدة الرسمية عدد 14 لسنة 2006.

- القانون 06/98 المؤرخ في 27/10/1998 المتعلق بالطيران المدني، جريدة رسمية عدد 48 لسنة 1998، المعدل والمتمم بالأمر 03/10 المؤرخ في 13/08/2003 - جريدة رسمية عدد 48 لسنة 2003.
- القانون العضوي 98 / 01 المؤرخ في 30 / 05 / 1998 المعدل والمتمم، المتعلق باختصاص مجلس الدولة وتنظيمه وعمله ج ر عدد 37 السنة 1998.
- قانون الإجراءات المدنية والإدارية المؤرخ في 25/02/2008 ج ر عدد 21 لسنة 2008.
- الأمر 06/95 المؤرخ في 25/1/1995 المتعلق بالمنافسة، الجريدة الرسمية عدد 9 لسنة 1995 المعدل والمتمم بموجب الأمر 03/03 المؤرخ في 19/07/2003 الجريدة الرسمية عدد 42 لسنة 2003، والمعدل والمتمم بالقانون 12/08 المؤرخ في 25/07/2008 الجريدة الرسمية عدد 36 لسنة 2008.
- الامر 07/95 المؤرخ في 07 / 25 / 1995 المتعلق بالتأمين، جريدة رسمية عدد 13 لسنة 1995 المعدل والمتمم بالقانون 06/04 المؤرخ في 12/03/2006 - جريدة الرسمية عدد 15 لسنة 2006.
- الأمر 22/95 المتعلق بمجلس المنافسة، الجريدة الرسمية عدد 39 سنة 1995.

2 النصوص التنظيمية:

- المرسوم الرئاسي رقم 252/93 المؤرخ في أكتوبر 1993 المتعلق بجل المجلس الاعلى للإعلام، الجريدة الرسمية عدد 69 سنة 1993.
- المرسوم الرئاسي 92-77 المؤرخ في 22-02-1992 المتعلق بإنشاء المرصد الوطني لحقوق الانسان، جريدة رسمية عدد 15.
- المرسوم التشريعي 10/93 المؤرخ في 23/03/1993 المتعلق ببورصة القيم المنقولة، الجريدة الرسمية، عدد 34 لسنة 1993 المعدل والمتمم بالقانون 03/04 المؤرخ في

- 17/02/2003، الجريدة الرسمية عدد 11 سنة 2003، المعدل والمتمم بالقانون 08/12 المؤرخ في 25/07/2008 الجريدة الرسمية عدد 36 لسنة 2008.
- المرسوم الرئاسي 96-113 المؤرخ في 13-03-1996 المتعلق بإنشاء وسيط الجمهورية، جريدة رسمية عدد 20.
- المرسوم الرئاسي 2000-372 المؤرخ في 13-06-2000 المتعلق بلجنة اصلاح هياكل الدولة ومهامها، جريدة الرسمية، عدد 71.
- المرسوم الرئاسي 128/04 المؤرخ في 19/04/2004 المتضمن المصادقة بتحفظ على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، جريدة رسمية، عدد 26 لسنة 2004.
- المرسوم الرئاسي 2000/372 المؤرخ في 22/11/2000 المتضمن انشاء هياكل ومهام الدولة ج ر 71، حيث تبنى تقرير لجنة إصلاح هياكل الدولة التصور الفرنسي لمفهوم الاستقلالية.
- المرسوم الرئاسي 240/99 المؤرخ في 27/10/1999 المتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية والذي الغي المرسوم 44/89 حيث وسع من سلطة تعيين رئيس الجمهورية لتصل إلى حد تعيين الأمناء العاميين في بلديات مقر الولاية.
- المرسوم التنفيذي رقم 94/175 المؤرخ في 13 جوان 1994 المحدد كفاءات تطبيق المواد 21، 22، 29 من المرسوم التشريعي رقم 10/93 الجريدة الرسمية 41 لسنة 1994.
- المرسوم الرئاسي 96/44 المؤرخ في 17/01/1996 المتضمن النظام الداخلي لمجلس المنافسة، الجريدة الرسمية رقم 5 لسنة 1996.
- المرسوم الرئاسي 96/44 المؤرخ في 17/01/1996 المتعلق بالنظام الداخلي لمجلس المنافسة، ج ر عدد 05 لسنة 1996.
- بالمرسومين التنفيذيين 04/93 المؤرخ في 01/04/2004 المتضمن النظام الداخلي للوكالة الوطنية للممتلكات المنجمية، ج ر 20 لسنة 2004، و 94/04 المؤرخ في

1/4/2004 المتضمن النظام الداخلي للوكالة الوطنية للجيولوجيا والرقابة المنجمية، ج ر
20 لسنة 2004.

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

- المرسوم التنفيذي 78/92 المتعلق بالمفتشية العامة للمالية، الجريدة الرسمية عدد 15 سنة
1992.

ثانيا: قائمة المراجع باللغة العربية:

1. الكتب:

- حنفي عبد الله، السلطات الإدارية المستقلة، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة،
2000.

- عبد الغني بسيوني الله، وقف تنفيذ القرار الاداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، القاهرة،
1990.

- عبد الغني بسيوني عبد الله، القضاء الاداري، طبعة 1946.

- عمار بوضياف، دعوى الالغاء في قانون الإجراءات المدنية والإدارية، صور للنشر
والتوزيع، 2009.

- عمار عوابدي، نظرية المسؤولية الادارية، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة 2،
2004.

2. الرسائل الجامعية والمذكرات:

- بوجملين وليد، سلطات الضبط الاقتصادي في الجزائر، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق بن
عكنون، 2006.

- تدريست كريمة، النظام القانوني للبنوك في القانون الجزائري، مذكرة ماجستير كلية
الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2003.

- تواني نصيرة، المركز القانون للجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق جامعة تيزي وزو، 2005.
- حدري سمير، السلطات الإدارية المستقلة الفاصلة في المواد الاقتصادية والمالية، مذكرة ماجستير كلية الحقوق جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2005.
- زوار حفيظة، لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة كسلطة ادارية مستقلة، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، بن عكنون، الجزائر، 2003/2004.
- عراب مريم، السلطة الإدارية المستقلة ذات الاختصاص القضائي، مذكرة نهاية الدراسة لنيل شهادة الماستر، تخصص القانون الإداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الحميد بن باديس، مستغانم، 2021.
- عيساوي عز الدين، السلطات القمعية لهيئات الإدارية المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق جامعة مولود معمري، تيزي وزو 2005.
- عيساوي عز الدين، السلطات القمعية لهيئات الإدارية المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق جامعة مولود معمري، تيزي وزو 2005.
- مونية جليل، سلطة الضبط للبريد والمواصلات السلكية واللاسلكية، رسالة ماجستير، كلية الحقوق بن عكنون الجزائر، 2003 / 2004.

3. المجالات والجرائد:

- احسين فريحة، اجراءات دعوى الالغاء في الجزائر، مجلة الإدارة، 2002.
- أمجد الصالح حراز، طبعة وقف تنفيذ القرار الإداري، مجلة دراسات قانونية، عدد 2، 2002.
- عبد المجيد جبار، مفهوم القرار الإداري في القانون الجزائري، مجلة الإدارة، عدد 1، 1995.
- لباد ناصر، السلطات الإدارية المستقلة، مجلة الإدارة، العدد الأول، 2001.

- منى بلطرش، السلطات الإدارية المستقلة في المجال المصرفي، وجه جديد لدور الدولة، مجلة الإدارة، عدد2، 2002.

4. الملتقيات:

- أوديع نادية، صلاحيات سلطة الضبط في مجال التأمين، مداخلة ضمن الملتقى الوطني حول سلطات الضبط، جامعة بجاية، 2007.

- الحسن بن الشيخ أت ملويا، الملتقى في قضاء الاستعجال الإداري، دار هومة، د.س.

- سي على محمد، مجلس المنافسة والاجراءات المتبعة أمامه في الملتقى الوطني حول الاستهلاك والمنافسة في القانون الجزائري، كلية الحقوق جامعة تلمسان.

- لختاري أعمر، اجراءات الطعن في قرارات مجلس المنافسة، ملتقى وطني حول سلطات الضبط في الجزائر، جامعة بجاية 2007.

- ليلي ماديو، تكريس الرقابة القضائية على سلطات الضبط المستقلة في التشريع الجزائري، الملتقى الوطني حول سلطات الضبط في الجزائر، جامعة بجاية.

- نورة حسين، الأبعاد القانونية لاستقلالية سلطات الضبط في المجال الاقتصادي والمالي، مداخلة ضمن الملتقى الوطني حول سلطات الضبط المستقلة، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2007.

ثالثا: المراجع باللغة الأجنبية:

- C- TEITGEN- COLIY ,les instances de régulation et la constatation, RDP N 01, 1990.
- G. TIMSIT. SYNTHÈSE- C.A. COLLIARD ,dirss ,LES A.A.I PLUF, PARIS.
- GUEDON, J - M, les autorités administratives indépendantes LGDJ ,PARIS, 1991.
- J. CHEVALLIER, régulation et polycentrisme dans l'administration française , revue administrative ,1998.
- J.M AUBY RDP, 1981 notes de jurisprudence.

- KHELLOUFI Rachid, les institutions de régulation en droit algérien ,Revue , IDARA n spéciale, 2004.
- ZOUAIMIA Rachid, les autorités administratives indépendantes et régulation économique en Algérie, Edition Houma, Alger, 2005.

شكر وتقدير

إهداء

أ..... مقدمة

الفصل الأول: النظام القانوني للسلطات الإدارية المستقلة في التشريع الجزائري

2..... تمهيد

3..... المبحث الأول: السلطات الإدارية المستقلة، مفهومها وطبيعتها

3..... المطلب الأول: تعريف السلطات الإدارية المستقلة

4..... الفرع الأول: السلطات الإدارية المستقلة في القوانين المقارنة

8..... الفرع الثاني: السلطات الإدارية المستقلة في الجزائر

13..... المطلب الثاني: الطبيعة القانونية للسلطات الإدارية المستقلة وصلاحياتها

14..... الفرع الأول: السلطة

19..... الفرع الثاني: الطابع الإداري

22..... الفرع الثالث: الاستقلال

22..... الفرع الرابع: صلاحيات السلطات الإدارية المستقلة

25..... المبحث الثاني: السلطات الإدارية المستقلة وخصائص الاستقلالية

25..... المطلب الأول: مفهوم الاستقلالية

25..... الفرع الأول: الاعتراف بالشخصية المعنوية

28..... الفرع الثاني: تضيق مفهوم الاستقلالية

30..... المطلب الثاني: مظاهر الاستقلالية وحدودها

31..... الفرع الأول: المعيار العضوي المستقلة

54..... الفرع الثاني: المعيار الوظيفي

الفصل الثاني: السلطات الإدارية المستقلة والرقابة القضائية

تمهيد	70
المبحث الأول: رقابة القاضي الإداري على السلطات الإدارية المستقلة	71
المطلب الأول: القاضي الإداري وانعقاد الاختصاص لرقابة السلطات الإدارية المستقلة	71
الفرع الأول: في الاختصاص والإجراءات والمواعيد	72
الفرع الثاني: وقف تنفيذ قرارات السلطات الإدارية المستقلة	79
المطلب الثاني: نطاق رقابة القاضي الإداري للسلطات الإدارية المستقلة	92
الفرع الأول: رقابة الإلغاء	93
الفرع الثاني: رقابة القضاء الكامل ومسؤولية الهيئات الإدارية المستقلة	100
المبحث الثاني: الرقابة العادية للقاضي الإداري على السلطات الإدارية المستقلة	103
المطلب الأول: اختصاص القاضي العادي	103
الفرع الأول: تحويل الاختصاص للقاضي العادي	103
المطلب الثاني: سلطات القاضي العادي	110
الفرع الأول: إلغاء قرارات مجلس المنافسة	111
الفرع الثاني: الحكم للمتضرر بالتعويض	112
الفرع الثالث: وقف تنفيذ قرارات مجلس المنافسة	113
خاتمة	122
قائمة المصادر والمراجع	126
فهرس الموضوعات	134
ملخص الدراسة	136

ملخص الدراسة:

تمثل السلطات الإدارية المستقلة هيئات جديدة حولها المشرع لضبط وتنظيم قطاعات ذات أهمية كالجانب المالي، أو الاقتصادي، أو الإعلامي، حيث أسند لها المشرع بذلك مهام كانت من اختصاص السلطة التنفيذية نتيجة لتحول دور الدولة على ضوء المتغيرات التي شهدتها المنظومة الوطنية سواء القانونية أو الاقتصادية.

تمتع هاته السلطات في معظمها بالاستقلالية تجاه السلطة التنفيذية فهي لا تخضع لا للرقابة الوصائية أو الرقابة الرئاسية، إلا أنه وحرصاً من المشرع على المحافظة على مبدأ الشرعية، أخضع تصرفاتها لرقابة القاضي الإداري على مستوى مجلس الدولة كأصل باعتبارها تدخل ضمن الهيئات العمومية الوطنية، وكاستثناء رقابة القاضي العادي وذلك لتحسن سير العدالة باعتباره القاضي الطبيعي لهذه المنازعات.

تبين لنا من خلال هذه الدراسة عدم توحيد القواعد العامة التي تحكم منازعات هذه السلطات الحديثة، حيث تعرف فوضى في تحديد الاختصاص، الإجراءات، المواعيد، التأرجح بين تطبيق قواعد القانون الخاص والإحالة إلى قواعد القانون العام.

الكلمات المفتاحية: السلطات الإدارية المستقلة - رقابة القاضي الإداري - الهيئات العمومية الوطنية - رقابة القاضي العادي - تحديد الاختصاص - المواعيد.

Summary :

The independent administrative authorities created by the legislator with the aim of controlling the regulation of important sectors such as finance, the economy and information, are new institutions endowed with broad prerogatives in relation to the hierarchical executive power and supervision.

Moreover, and in the concern of the legislator for the principle of equality, to condition or subject its acts and actions to the control of the administrative judge, like the national public institutions, nevertheless, it is competence its instituted on a set regulatory bases relating to the nature of it's authorities and or legal provisions on the one hand excludes the supervision of the ordinary judge for the good | course of justice and this as being the competent judge for these contentions.

Moreover, the heterogeneity of the general rules governing their disputes has led to anarchy in the delimitation of competences, procedures, deadlines, and the switch between the application of the rules of private law and those of private law and those of audience.

Keywords:

independent administrative authorities - control of the administrative judge + supervision of the ordinary judge - national public institutions - competences - deadlines.