

جامعة عبد الحميد بن باديس مستغانم

المرجع:

كلية الحقوق والعلوم السياسية

قسم : القانون الخاص

مذكرة نهاية الدراسة لنيل شهادة الماستر

السلطة الإدارية المستقلة ذات الإختصاص القضائي في التشريع الجزائري

ميدان الحقوق والعلوم السياسية

التخصص: القانون الخاص

تحت إشراف الأستاذة :

بلعمري وسيلة

الشعبة: الحقوق

من إعداد الطالب:

بوخاتم زين الدين

أعضاء لجنة المناقشة

رئيسا

بن عوالي أحمد

الأستاذ

مشرفا مقرر

بلعمري وسيلة

الأستاذة

مناقشا

مجبر فاتحة

الأستاذة

السنة الجامعية: 2024/2023

نوقشت يوم: 2024/06/08



الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية
وزارة التعليم العالي والبحث العلمي
جامعة عبد الحميد بن باديس - مستغانم



كلية الحقوق و العلوم السياسية
مصلحة الترتيبات
الرقم :م.ت/

تصريح شرفي خاص بالالتزام بقواعد النزاهة العلمية لإنجاز البحث

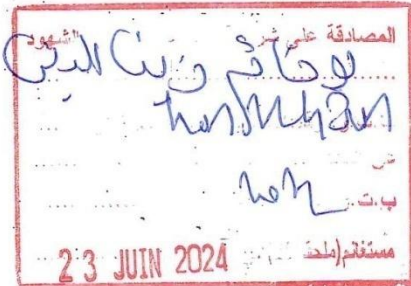
أنا الممضي أدناه،

السيد: بوخاتم زين الدينالصفة: المعلم
الحامل لبطاقة التعريف الوطنية رقم: 401224301 والصادرة بتاريخ: 2022/03/28
المسجل بكلية: الحقوق والعلوم السياسية قسم: القانون الضاري
والمكلف بإنجاز مذكرة ماستر بعنوان:
السلطة الإدارية المستقلة ذات الخصائص التعاويبي التسريع
العزائري
أصح بشرفي أنني ألتزم بمراعاة المعايير العلمية والمنهجية ومعايير الأخلاقيات المهنية والنزاهة الأكاديمية
المطلوبة في إنجاز البحث المذكور أعلاه.

التاريخ: 2024/08/23

امضاء المعنى

38



* ملحق القرار الوزاري رقم 933 المؤرخ في 28 جويلية 2016 الذي يحدد القواعد المتعلقة بالوقاية من السرقة العلمية و مكافحتها

الإهداء

أهدي هذا العمل إلى أعز ما يملك الإنسان في هذه الدنيا إلى ثمرة نجاحي إلى من أوصى بهما الله سبحانه وتعالى " وبالوالدين إحسانا " إلى الشمعة التي تحترق من أجل أن تضيء أيامي إلى من ذاقت مرارة الحياة وحلوها إلى قرّة عيني وسبب نجاحي وتوفيقي في دراستي إلى أمي "أطال الله في عمرها " إلى الذي كان رمز عطائي ووجهني نحو الصلاح والفلاح أبي "أطال الله في عمره".

إلى أخواتي التي أتمنى لهما النجاح في مشوارهم الدراسي.

إلى أستاذتي المشرفة بلعمري وسيلة وجميع الأساتذة الذين أضاءوا طريقي بالعلم.

وإلى كل من قدم لي العون والمساعدة في انجاز هذه المذكرة.

شكر وتقدير

أحمد الله العلي العظيم الذي وفقني لإنجاز هذا العمل، كما أتقدم بالشكر
الجزيل إلى الأستاذة المحترمة " بلعمري وسيلة " على قبولها الإشراف على
هذا العمل.

وكل من ساهم من قريب أو بعيد في توجيه أو ملاحظة أو مراجعة أو تدقيق
في هذه المذكرة.

كما أتوجه بالشكر للأساتذة أعضاء لجنة المناقشة لتفضلهم بقبول هذا العمل
وإثرائه وتكبد عناء المناقشة والمتابعة.

قائمة المختصرات

ص : الصفحة .

ع : العدد .

ط : الطبعة .

ج.ر.ج.ج. : الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

مقدمة

مقدمة

قامت الدولة إلى لعب دور الحارس بإنشاء هيئات جديدة مستقلة أسندت لها مهمة الضبط بمفهومه الجديد في مختلف القطاعات والمجالات الاقتصادية وهي السلطات الادارية المستقلة، حيث شكلت سلطات الضبط المستقلة ظاهرة قانونية سببها الأزمة الاقتصادية العالمية سنة 1929 ، فكان أول ظهور لها في الولايات المتحدة الأمريكية إذ تطلب الوضع إيجاد هيئات لرقابة السوق ، وكذلك ضمان حسن سير المنافسة بعيدا عن السلطات العمومية التقليدية، والأمر نفسه دفع بدول أوروبية إتباع هذا المنتج وخاصة منها فرنسا عام 1978 بإنشاء اللجنة الوطنية للاتصال والحريات خصصت لها سلطات جديدة، ثم توالى استخدامها في مختلف المجالات¹.

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

إن الأزمة الاقتصادية التي عرفتها الجزائر في أواخر القرن الماضي كشفت المستور عن سلبيات النظام الاقتصادي المكرس آنذاك، تظهر حدة الأزمة في سنة 1986 بتراجع أسعار

¹ - عبد الوهاب مرابط، سلطات الضبط الاقتصادي في الجزائر فتاعة أم تقليد، الملتقى الوطني حول السلطات الإدارية لمستقلة في الجزائر، يومي 13 و 14 نوفمبر 2012 ، جامعة 08 ماي 1945 ، قالمة الجزائر، ص 07 .

البتروال في الأسواق العالمية وانخفاض العائدات النفطية وتراكم الديون الخارجية الذي فجر الوضع السياسي والاجتماعي في البلاد.

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

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

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

لم يكتف المشرع الجزائري بتوسيع مجال تدخل القطاع الخاص و إنما شرع في تحرير النشاط الاقتصادي انطلاقا من تكريس عدة مبادئ نذكر منها :

- مبدأ حرية التجارة و الصناعة: حيث نصت المادة 122 من دستور 1996 على أن حرية التجارة و الصناعة مضمونة و تمارس في اطار القانون إن تأكيد المشرع على هذا المبدأ يعني انتهاج النهج الليبرالي عبر قواعد اقتصاد السوق التي تضمن حرية العمل التجاري و الصناعي في اطار القانون الذي سيعمل على وضع قواعد التنظيم مماسا هذه الحرية ، و تكفل للمتعاملين الاقتصاديين و كل المتدخلين أو الفاعلين ضمن اقرار المنافسة الحرة و النزاهة داخل اطار عام لحرية النشاطات الاقتصادية و التجارية ، بحيث يمكن للأشخاص سواء أكانوا طبيعيين أو معنويين دون الأشخاص العامة ، اختيار نشاطهم و مهنتهم دون وجود اي عارض يحول بينهم وبين ما يمكن الوصول اليه .

- خصوصية المؤسسات العمومية الاقتصادية:

فالخصوصية تعني تحويل ملكية المؤسسة العمومية إلى الخواص من أجل بناء اقتصاد تنافسي يكون فيه دور الدولة منظم فقط، و الذي بدوره يدفع لتحقيق الفعالية و الابداع ظهرت الخصوصية لأول مرة في قانون المالية التكميلي لسنة 1994² ، و الذي نص على امكانية فتح رأس مال المؤسسة للمساهمين الخواص ، بالإضافة الى امكانية التنازل عن اصول المؤسسات لفائدة الخواص (المادة 25 في 3) اسند دستور 1996 للبرلمان وضع قواعد نقل ملكية المؤسسات العمومية الاقتصادية الى القطاع الخاص ، حيث نصت المادة 122 منه على يشرع البرلمان في الميادين التي يخصصها له الدستور و كذلك في المجالات الأتية :

قواعد نقل الملكية من القطاع العام إلى القطاع الخاص.

²- المرسوم التشريعي 94-08 المؤرخ في 26 ماي 1994 المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 1994 ، جريدة رسمية

و بذلك صدر القانون 01-04 المتعلق بتنظيم المؤسسات الاقتصادية سيرها و خصوصتها ، و قد حاول وضع اطار عام لعملية الخوصصة و تحديد اهدافها ، إلا أن هذه العملية عرفت تراجعا نظرا لتخوف جهات كثيرة من الاثار السلبية على القطاع الاقتصادي و انعكاساته على الجانب الاجتماعي³.

أسباب اختيار الموضوع:

إن اختيارنا لهذا الموضوع كان دافعه قلة الدراسات في هذا المجال بالجزائر وانطلاقا من أن تشكيلة هذه السلطات وطريق تعيين أعضائها وكذا الأسلوب المستعمل في إنشائها يختلف من هيئة الأخرى، فإن أي دراسة مستوفية لهذه السلطات، يجب أن نتعرض لكل هيئة على حدي من أجل إيفائها حقها من التأصيل والتحليل.

أهمية الموضوع:

وتكمن أهمية موضوع سلطات الضبط انه ساهم في بعث حركة واسعة وشاملة في أكبر البلدان الديمقراطية في العالم والتي يميل إلى الخروج من سياسة المركزية اللامركزية إلى أنماط جديدة من توزيع المهام، خاصة في المجالات الحساسة كممارسة الحريات العامة والمجال الاقتصادي.

وما يزيد من أهمية وفعالية موضوع سلطات الضبط انه يقدم ضمانة قوية للرأي العام الحياد تدخلات الإدارة، كما يسمح بمشاركة واسعة للمهنيين في ضبط نشاطه بالإضافة إلى أنه يضمن فعالية تدخل الدولة في إطار السرعة والتكيف مع تطور الاحتياجات والأسواق واستمرارية العمل عن طريق مراقبة ومرافقة المعاملين الاقتصاديين.

³ - القانون 01-04 المؤرخ في 16-04-2001 المتعلق بتنظيم المؤسسات الاقتصادية و سيرها و خصوصتها ، جريدة

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

إشكالية الدراسة:

إن مسألة الرقابة على أعمال السلطات الادارية المستقلة أثارت عدة تساؤلات باعتبار أن هذه السلطات مستقلة عن السلطات الادارية التقليدية ، و بالتالي لا تخضع للرقابة السلمية و لا الوصائية الخاضعة لها الهيئات التقليدية ، لذلك سنحاول التركيز على الرقابة القضائية المفروضة على هذه السلطات ، دون اغفال مسألة الاستقلالية ، و التي تعتبر ميزة تختص بها السلطات الادارية المستقلة عن غيرها من السلطات الاخرى. بناء عليه سيكون الانطلاق من دراسة النصوص المنشئة لهذه السلطات من خلال التطرق إلى جانبين استقلالية هذه السلطات، خضوع اعمالها للرقابة القضائية ، و عليه فان الدراسة ستنحور حول الاشكالية التالية:

إلى أي مدى تخضع السلطات الادارية المستقلة للرقابة؟

وكيف كرس المشرع هذه الرقابة بالنظر الى طبيعة هذه السلطات؟

وستعالج هذه الإشكالية باتباع طريقة تحليلية أستقرائية للنصوص المنشئة للسلطات الادارية المستقلة .

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.

ولأجل الإجابة عن هذه الإشكالية والتساؤلات المتفرعة عنها قمنا بتقسيم بحثنا إلى فصلين تطرقنا في الأول إلى الفصل الأول بعنوان النظام المفاهيمي للسلطات الإدارية المستقلة حيث قسمنا هذا الفصل إلى مبحثين المبحث الأول ماهية السلطات الادارية المستقلة، وفي المبحث الثاني إلى استقلالية السلطات الإدارية المستقلة.

أما الفصل الثاني سنتطرق فيه الوسائل الرقابة القضائية على السلطات الادارية المستقلة في المبحث الأول سنتطرق رقابة القاضي الإداري، وفي المبحث الثاني سنتطرق إلى رقابة القاضي العادي على السلطات الادارية المستقلة.

وفي الأخير أنهينا هذا البحث بخاتمة تتضمن مجموعة من النتائج والتوصيات التي

توصلنا لها من خلال هذه الدراسة.

الفصل الأول

النظام المفاهيمي للسلطات الإدارية المستقلة

تمهيد

لقد أدت التطورات التي عرفتها الحياة الاقتصادية و السياسية و الاجتماعية الى تطور مفهوم الدولة ، فبعد أن كانت حارسة أصبحت متدخلة بعد الحرب العالمية الثانية و الازمة الاقتصادية العالمية و بنهاية الحرب الباردة ظهر نظام اقتصادي جديد يعرف بإقتصاد السوق و الذي تجسد في الواقع بما يسمى بالعولمة اي ازالة الحدود الاقتصادية بين الدول و تسهيل التعامل و هذا ما ادى الى تحول الدول من متدخلة الى دول ضابطة و تجسد ذلك من خلال انسحابها الشبه الكلي من السوق و احداث هيئات جديدة خولت لها مهمة ضبط النشاط الاقتصادي و المالي تسمى بالسلطات الادارية المستقلة.

تعتبر السلطات الادارية المستقلة سلطات انشأها المشرع نقلا عن تحارب دول أخرى، حيث نقل لها صلاحيات السلطات التقليدية ، وذلك قصد ضبط النشاط الاقتصادي بتحقيق التوازن في السوق ، هذه الصلاحيات طرحت العديد من التساؤلات خاصة في مسألة خضوعها للرقابة باعتبار أن هذه السلطات تختلف عن السلطات التقليدية كونها لا تخضع لا للرقابة الادارية ولا للرقابة الوصائية ، و لا تخضع لمبدأ التدرج الهرمي و ذلك لتميزها بخاصية الاستقلالية.

لذلك سنحاول دراسة هذه السلطات انطلاقا من دراسة مفهومها في المبحث الأول، و المبحث الثاني في مدى استقلاليتها بدراسة الجوانب العضوية و الوظيفية لهذه السلطات في المبحث الثاني.

المبحث الأول: ماهية السلطات الادارية المستقلة

حدد للسلطات الإدارية المستقلة مفهوم قانوني خاص والذي على أساسه اعتبرت نظام قائم بذاته في الدولة، كما تنوعت المجالات التي أضحت السلطات الإدارية المستقلة نظمها مما انعكس على توسيع مهامها وصلاحياتها هذا الأمر أدى بدوره على تمتع هذه السلطات بما يسمى بالاستقلالية. إن عنصر الاستقلالية تعتبر الخاصية المميزة للسلطات الإدارية المستقلة عن السلطات التقليدية، وهي تحقق من خلالها الغايات التي أنشئت أجلها هذه الأخيرة كتحقيق عدم التحيز والشفافية، ونظراً لأهمية خاصية الاستقلالية في عمل السلطات الإدارية المستقلة أصبحت لها نظام قانوني متضمن عناصر التنظيمها¹

ان التطور الاجتماعي و الاقتصادي يتطلب تطور القوانين و الانظمة و يتم ذلك اما بتعديل القوانين او باستحداث وسائل و اساليب جديدة في الادارة تعمل على تسهيل تسيير المرافق العامة و هذا ما حصل في مجموعة من الدول من بينها فرنسا عندما ظهر في التنظيم الاداري اسلوب جديد من اساليب الادارة يتمثل في هيئات و مجالس و لجان مستقلة عن السلطة التنفيذية تدخل كلها ضمن ما يسمى بالسلطات الادارية المستقلة .

سنحاول دراسة مفهوم السلطات الادارية المستقلة من خلال محاولة اعطاء تعريف للسلطات الادارية المستقلة في المطلب الأول ، و دراسة الطبيعة القانونية لهذه السلطات في المطلب الثاني.

المطلب الأول: مفهوم السلطات الادارية المستقلة

تثير مسألة تحديد تعريف السلطات الإدارية المستقلة إشكاليتين؛ الأولى تتعلق بتسمية النموذج في حد ذاته بين تسمية السلطات الإدارية المستقلة Les autorités

¹ - فالاستقلالية من الناحية القانونية هي عدم خضوع هذه السلطات لا رقابة إدارية سلمية ولا وصائية، بغض النظر عن تمتعها بالشخصية المعنوية من عدمها، مختار تقار، تراجع الدور القضائي في مجال الضبط الاقتصادي في ظل التشريع الجزائري، أطروحة دكتوراه في القانون العام، تخصص قانون عام اقتصادي، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، مخبر البحث في السياحة، الإقليم والمؤسسات جامعة غرداية، السنة الجامعية : 2019-2020، ص ت.

Les autorités regulation administratives indépendantes و سلطات الضبط الاقتصادية. Les autorités des régulation économique. وهنا يمكن القول أن تسمية السلطات الإدارية المستقلة أعم وأشمل كونها تشمل كل القطاعات الاقتصادية والمالية ومجال حماية الحقوق والحريات، في حين تسمية "سلطات الضبط" و"س ض ص" هي جزئية من السلطات الإدارية المستقلة كونها خاصة بضبط المجال الاقتصادي.

أما الإشكالية الثانية فتطرح من خلال التسميات التي جاء بها المشرع الجزائري في مختلف القوانين المنظمة للسلطات الإدارية المستقلة، فاستعمل مصطلح السلطة كسلطة ضبط البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية ومصطلح المجلس "مجلس المنافسة"، وكذا مصطلح اللجنة "لجنة ضبط الكهرباء والغاز" ، و"الوكالة الوطنية لضبط المحروقات" والهيئة كالهيئة الوطنية للوقاية ومكافحة الفساد، ولعل المبرر في ذلك هو :

- اختلاف المجالات المعالجة من قبل هذه السلطات الاقتصادية مالية، اجتماعية في مجال الحقوق والحريات العامة.

- اختلاف الأهداف المتوخاة من كل السلطة.

- اختلاف قواعد سيرها وخاصة التكوين البشري فيها واختصاصها.

وبالرغم من عدم الضبط الدقيق لمصطلح السلطات الإدارية المستقلة بسبب ما تم الإشارة إليه في التوضيح أعلاه، سنعرض بعض التعاريف لضبط تعريفها، وذلك بمقتضى والمجالات أو القطاعات التي شملها مصطلح السلطات الإدارية المستقلة.

الفرع الأول : تعريف السلطات الادارية المستقلة

توجد عدة تعاريف للسلطات الإدارية المستقلة مع وجود اختلاف في وجهات النظر التي ينظر منها لوضع تعريف للسلطات الإدارية المستقلة، ان تعدد الكلمات للدلالة على هذا النوع من الهيئات : لجنة ، وكالة ، جمعية ، مجلس ، مركز ... و اختلاف تشكيلاتها و تعدد مجالات تدخلها و عدم توحيد طبيعتها القانونية يجعل من الصعب وضع تعريف جامع و مانع

لها ، و رغم اهمية السلطات الادارية المستقلة الا ان المشرعين لم يضعوا تعريفا لها فاتحين بذلك المجال للفقهاء و اجتهاداتهم نذكر البعض منها :

عرفها الفقيه هوريو على انها سلطات اداري تشبه المحاكم من دون ان تكون لها صفة قضائية و انها سلطات ادارية تتمتع بنوع من الاستقلالية و لها سلطة القرار لكنها ليست بسلطات ادارية مستقلة تماما عن الدولة لانها جزء من الادارة و تخضع بالتالي لمبدأ السلطة التسلسلية بحيث تكون تابعة لوزارة معينة بالذات .

كما عرفها الفقيهان GAUDET ET CHAPUS على أنها : كيان لا يتمتع بالشخصية

المعنوية و له قدرة على اتخاذ قرارات نافذة رغم عدم خضوعه للرقابة التسلسلية او الوصائية كما عرفها الفقيه MAITRE على أنها: وسيلة لممارسة السلطة التنفيذية من خلال هيئة عامة مستقلة عن السلطتين السياسية و الإقتصادية .

كما عرفها مجلس الدولة الفرنسي على أنها منشأة إدارية تتصرف باسم الدولة و تتمتع بسلطة حقيقية دون ان تخضع بذلك الى سلطة الحكومة .

نظرا لحدثة هذا المفهوم في كل من فرنسا و الجزائر لا يوجد تعريف قانوني للسلطات الادارية المستقلة و هذا ما دفع بالباحثين الى تفكيك المصطلحات المشكلة لتسميتها و دراسة كل واحد على حدى و هذا خلال الفرع .

الفرع الثاني : السلطات الادارية المستقلة في القانون المقارن

لن تكتمل الصورة وتوضح إلا بدراسة نماذج واقعية لبعض السلطات الإدارية المستقلة حتى نطلع عن كثر على التجربة بطريقة عملية ونرى نجاح التجربة ومدى ما تتمتع به هذه السلطات من إستقلال وإمميزات وصلاحيات، حيث من الصعب جدا وضع إطار موحد لها في كافة الدول بل إن التجربة تختلف من دولة إلى أخرى حسب طبيعة النظام الدستوري والنظام الإداري والمعطيات الإجتماعية والإقتصادية والثقافية.

كما في القانون المقارن سواء كان ذلك في الولايات المتحدة الأمريكية أو في بريطانيا، إلا أنه تطور في فرنسا، وظهره في الجزائر لم يأتي إلا عن طريق القانون المقارن انتهاجا بالتجربة الفرنسية

أولا - السلطات الادارية المستقلة في الولايات المتحدة الأمريكية

إن أول دولة عرفت السلطات الادارية المستقلة هي الولايات المتحدة الامريكية تحت تسمية السلطات العامة او الوكالات المستقلة و كان ذلك على مرحلتين ففي اواخر القرن 18 عرفت عدد من هذه السلطات لفترة محددة و لم تعرف سلطات دائمة الا في اواخر القرن 19 اين تم انشاء "لجنة التجارة ما بين الولايات " و بالضبط في 1887 لمراقبة النقل و التجارة ما بين الولايات و بالضبط في 1887 لمراقبة النقل و التجارة بين الدول الفيدرالية و الغيت في 1995 و تم احالت مهامها الى وكالة اخرى².

وقد شملت اختصاصات هذه السلطات أو الوكالات شتى الميادين نذكر منها اللجنة الفدرالية للتجارة و التي كلفت اساس لمحاربة الكارتلات الاقتصادية و المعاملات الاقتصادية غير المشروعة، بالاضافة إلى كلا من لجنة الأمن و الصرف و التي يتمثل دورها في مراقبة السوق المالي و البورصة، و اللجنة الفيدرالية للاتصالات ، و اللجنة الفيدرالية للطاقة و كذلك وكالة حماية البيئة و لجنة ضبط الطاقة النووية.

يلاحظ أن هذه الهيئات جاءت تحت تسميات مختلفة (لجان ، وكالات) أوجدها مبررات سياسية و اقتصادية، 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 و الذي يجب أن يبرر حسب الظروف الخاصة بطريقة تتوافق مع منطق النظام الليبرالي، أي

² - حلفي عبد الله ، السلطات الادارية المستقلة، دراسة مقارنة ، دار النهضة العربية، القاهرة، 2000، ص 37.

أن هذه السلطات وظيفتها ازالة و منع الضبط الذاتي للسوق ، دون أن يتعداه إلى وظيفة تسييرية أو تحويلة للنظام الاقتصادي.

غير أن التنظيم المفرط للسوق من قبل هذه السلطات ادى الى انتقادات واسعة حيث وصفت بأنها مصدر للبيوقراطية و معيقة للسوق ما ادى الى اصلاحات عديدة مست هذه السلطات باختفاء بعضها و ظهور سلطات جديدة³.

ثانيا- السلطات الإدارية المستقلة في بريطانيا.

عرفتها في اواخر القرن 20 بعد الحرب العالمية الثانية تحت تسمية المنظمات غير الحكومية شبه المستقلة و اما تحت تسمية الاجهزة العامة غير الاقليمية ان ما يميز السلطات الادارية المستقلة في بريطانيا عنها في الولايات المتحدة الامريكية هو غياب الطابع الجماعي في تشكيلتها.⁴

ولقد كان لظهور هذه السلطات في بريطانيا عدة مبررات اختلفت باختلاف غائية اللجوء اليها و التي يمكن أن تحصرها في رغبة السلطة التنفيذية في تقليص حجم المرافق العمومية نتيجة عدم رضا الأفراد عن السلطات التنفيذية ، فجاءت هذه السلطات كمحاولة من قبل السلطة لاعادة هذه الثقة ، بالاضافة إلى مبررات أخرى

من خلال مقارنة السلطات الادارية المستقلة في الولايات المتحدة الأمريكية و بريطانيا يمكن ملاحظة عدة نقاط:

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

³ - هذه الاصلاحات جاءت في عهد الرئيس ريغن و جاءت في اطار سياسة فإن التنظيم القائم، غير أن هذه الهيئات تكون تابعة للكونغرس وظيفيا باعتباره هو الذي يقوم بانشائها و يحدد وظائفها و يقيم أدائها و ينهي مهامها .

⁴ - حدري سمير ، السلطات الادارية المستقلة الفاصلة في المواد الاقتصادية و المالية، مذكرة ماجستير ، كلية الحقوق جامعة مولود معمري ، يتيزي وزو ، 2005، ص 6

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

ثالثا: السلطات الادارية المستقلة في فرنسا.

لقد عرفت فرنسا السلطات الادارية المستقلة لأول مرة في سنة 1978 عندما قام المشرع الفرنسي بانشاء "اللجنة الوطنية للإعلام الالي و الحريات commission nationale CNIL de l'informatique et des libertes و نص على ذلك صراحة في المادة 08 من القانون 17-78 و بقيت التسمية مرتبطة بهذه اللجنة الى غاية 1984 حيث عادت و ظهرت من جديد في قرار مجلس الدولة الفرنسي رقم 284/88 فيما يخص الهيئة العليا للإتصالات السمعية و البصرية ، ثم زاد عددها بعد ذلك .

ان ما يميز هذه السلطات في فرنسا هو انها تعمل باسم الدولة دون ان تكون تابعة للحكومة و تتمتع بالاستقلالية للقيام بمهامها دون ان تكون خاضعة للتوجيه و الرقابة من طرف السلطة التنفيذية⁵.

بعد ذلك انشئت العديد من السلطات من قبل المشرع الفرنسي استجابة لمتطلبات جديدة خاصة بعد تقلص دور الدولة ومحدودية الهياكل الادارية التقليدية في الاستجابة لمتطلبات المجتمع و الأفراد وقد اختلفت مجالات تدخل هذه السلطات ، حيث صنفها مجلس الدولة في ثلاث حالات⁶:

- حماية المواطنين عن طريق محاربة البيروقراطية.

- ضبط اقتصاد السوق.

- الاعلام والاتصال.

وباختلاف هذه المجالات ظهرت العديد من السلطات الادارية المستقلة نذكر منها:

⁵- حنفي عبد الله ، مرجع سابق ، ص 25

⁶- تقرير مجلس الدولة الفرنسي حول السلطات الادارية المستقلة لسنة 1983

- وسيط الجمهورية نشأ بموجب القانون 06/73 سنة 1973⁷.
- اللجنة المصرفية و التي أنشئت بموجب القانون 46/84 سنة 1984 .
- مجلس المنافسة و الذي أنشئ بموجب الأمر رقم 1243/86 لسنة 1986.⁸
- لجنة ضبط الطاقة و التي أنشأت بموجب القانون 08/2003 لسنة 2003.⁹
- سلطة الاسواق المالية و التي انشأت بموجب القانون 706/2003 لسنة 2003.

و التي هي عبارة عن ثلاث سلطات :

- 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 أن الخاصية الاساسية لهذه السلطات في الاستقلالية والتي تميزها عن غيرها من السلطات الاخرى، سواء الاستقلالية الوظيفية أو العضوية والتي تسمح بتحقيق أكبر قدر ممكن من العمل في اطار ضبط السوق الاقتصادي و المالي.

الفرع الثالث: السلطات الادارية المستقلة في الجزائر

ان الجزائر لم تكن استثناء عن اغلب الدول خاصة منها الاشتراكية التي عرفت ازمت اقتصادية بحيث عرفت هي ايضا ازمة اقتصادية حادة في الثمانينات بفعل انخفاض سعر النفط و الذي انعكس سلبا على الاوضاع الاقتصادية ، الاجتماعية و السياسية¹⁰.

و من اجل مواجهة هذه الازمة اضطرت الدولة الى انتهاج النظام الليبرالي من خلال انسحابها من الحقل الاقتصادي و تحويل دورها من دولة متدخلة الى دولة ضابطة و لعل اهم

⁷- لم يكيف على انه سلطة ادارية مستقلة إلا بعد سنة 1987

⁸- ظهرت أول مرة بتسمية لجنة المنافسة ثم حل محلها ما يعرف بمجلس المنافسة.

⁹- كانت تسمى بلجنة ضبط الغاز و التي أنشأت سنة 2000

¹⁰- لباد ناصر ، السلطات الادارية المستقلة، مجلة الإدارة، العدد الأول 2001، ص8

خطوة في هذا الاتجاه كانت صدور المرسوم التنفيذي رقم 201/88 المؤرخ في 18/10/1988 المتضمن الغاء جميع الاحكام التنظيمية التي تخول المؤسسات الاشتراكية ذات الطابع الاقتصادي التفرد باي نشاط اقتصادي او احتكار للتجارة و هو الامر الذي تم تكريسه فيما بعد في دستور 1989 ثم في دستور 1996 باقراره لمبدأ حياد الادارة و مبدأ حرية التجارة و الصناعة .

ان انسحاب الادارة الجزائرية من النشاط الاقتصادي لم يكن كليا بل احتفظت ببعض الميكانيزمات و الاليات لتأطيره مراعاة لمقتضيات المرافق العامة و حماية المصلحة العامة .
ان هذا التأطير تجسد في الواقع من خلال انشاء هيئات جديدة عرفت بالسلطات الادارية المستقلة بالرغم من اختيار اغلبية الدول لطريقة انشاء السلطات الادارية المستقلة لضبط الاقتصاد بعد انسحابها من تسييره الا انه ما يمكن ان يقال عن الجزائر هو ان ظهور السلطات الادارية المستقلة راجع لظاهرة التقليد للنظام الفرنسي في اختيار هذه المؤسسات الا ان ما يميز السلطات الادارية المستقلة في الجزائر عنها في فرنسا هو ان اغلبها ظهرت في المجال الاقتصادي¹¹

ان اول ظهور للسلطات الادارية المستقلة في الجزائر كان من خلال انشاء المجلس الأعلى للإعلام بموجب القانون 07/90 و الذي كيف المجلس صراحة على انه سلطة ادارية مستقلة ثم تعددت السلطات و نذكر منها : مجلس النقد و القرض 1990 ، المرصد الوطني لحقوق الانسان اللجنة الوطنية الاستشارية لترقية حقوق الانسان و حمايتها 2001 ، لجنة تنظيمات عمليات البرصة و مراقبتها 1993 ، مجلس المنافسة ، سلطة ضبط البريد و المواصلات السلكية و اللاسلكية ، الوكالة الوطنية للممتلكات المنجمية ، لجنة ضبط الكهرباء و الغاز ، سلطة ضبط النقل ، سلطة ضبط سوق التبغ و المواد التبغية ، الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته 2006 ، سلطة ضبط الصحافة المكتوبة ، سلطة ضبط السمعي

¹¹ - أنشئ بموجب القانون 07/90 المؤرخ في 03/04/1990 المتعلق بالاعلام و الجريدة الرسمية عدد 14 سنة 1990

البصري ، الهيئة الوطنية للوقاية من الجرائم المتصلة بتكنولوجيا الاعلام و الاتصال و مكافحتها ، المجلس الوطني لحقوق الانسان

حيث نصت المادة 59 منه على " يحدث مجلس اعلى للاعلام و هو سلطة ادارية مستقلة تمتع بالشخصية المعنوية و الاستقلال المالي" فهو بذلك سلطة ادارية ضابطة يتولى مهام كيفية تطبيق حقوق التعبير عن مختلف الآراء، كما أنه يضمن استقلال القطاع العمومي للبحث الإذاعي و الصوتي و التلفزيوني .

ولكن رغم كل الصلاحيات التي منحت لهذا المجلس إلا أنه لم يصمد طويلا في وجه المشاكل التي كان يعيشها الاعلام في الجزائر في تلك الفترة، و هو ما ترتب عليه حل المجلس سنة 1993 بموجب المرسوم الرئاسي 1252/93¹².

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

1- مجلس النقد و القرض: انشئ بموجب القانون 10/90¹³، و الذي كان يقوم بوظيفة ادارة البنك المركزي، بالاضافة إلى السلطة النقدية دون الادارية التي حولت مجلس ادارة البنك المركزي. و نظرا للاهمية التي يلعبها القطاع المصرفي في المجال الاقتصادي تم اصدار الأمر 11/03 و الذي الغي كل الأحكام السابقة ، و بذلك اصبح مجلس النقد و القرض يتمتع بسلطة الانظمة و القرارات الفردية.

2- اللجنة المصرفية: انشئت بموجب القانون 10/90 لتولي مهام الرقابة و التأديب ، إذ تراقب مدى احترام البنوك و المؤسسات المالية لاحكام التشريعية و التنظيمية المطبقة من جهة ، و قواعد حسن سير المهنة من جهة اخرى، بالاضافة إلى مهام اخرى عند الاقتضاء كمتابعة

¹² - المرسوم الرئاسي رقم 252/93 المؤرخ في أكتوبر 1993 المتعلق بحل المجلس الأعلى للإعلام ، الجريدة الرسمية عدد 69 سنة 1993 .

¹³ - القانون 10/90 المؤرخ في 14/04/1990 المتعلق بالفرض و النقد ، الجريدة الرسمية عدد 16 سنة 1990 المعدل و المتمم بالأمر 01/01 المؤرخ في 27/02/2001 الجريدة الرسمية عدد 14 سنة 2001 و الأمر 11/03 المؤرخ في 26/08/2003 الجريدة الرسمية عدد 52 لسنة 2003 .

المخالفات المرتكبة من قبل اشخاص غير مرخص لهم القيام بأعمال البنوك و المؤسسات المالية و توقيع العقوبات التأديبية عليهم.

3- المرصد الوطني لحقوق الانسان: انشأ بمقتضى المرسوم الرئاسي 92-1477¹⁴ ، حيث نصت المادة 4 منه " على أن المرصد مؤسسة مستقلة تتمتع بالاستقلال المالي و الاداري.

4- لجنة تنظيم و مراقبة عمليات البورصة: انشئت بموجب المرسوم التشريعي 10/93¹⁵ و التي تراقب و تنظم العمليات المالية التي تقوم بها البورصة.

إلا أن المشرع و انطلاقا من المرسوم التشريعي 10/93 لم يحدد الطبيعة القانونية لهذه السلطة إلا بعد تعديله بموجب القانون 04/03 حيث كيبفها على أنها سلطة ضبط مستقلة لتنظيم عمليات البورصة و مراقبتها ، تتمتع بالشخصية المعنوية و الاستقلال المالي".¹⁶

5- مجلس المنافسة : أنشئ بموجب الامر 1706/95¹⁷ و الذي يسهر على احترام قواعد المنافسة و محاربة كل الاشكال و الافعال التي من شأنها المساس بالمنافسة الشرعية. غير أن المشرع لم يحدد الطبيعة القانونية إلا انطلاقا من الأمر 03/03 ، حيث كيف على أنه سلطة ادارية تتمتع بالشخصية المعنوية و الاستقلال المالي ، وهذا ما أكده القانون 12/08 المعدل و المتمم الامر 03/03.

¹⁴- المرسوم الرئاسي 92-77 المؤرخ في 22-02-1992 المتعلق بانشاء المرصد الوطني لحقوق الانسان ، جريدة رسمية عدد 15.

¹⁵- المرسوم التشريعي 10/93 المؤرخ في 23/03/1992 المتعلق ببورصة القيم المنقولة الجريدة الرسمية عدد 34 لسنة 1993 المعدل و المتمم بالقانون 04/03 المؤرخ في 17/02/2003 ، الجريدة الرسمية عدد 11 سنة 2003 ، المعدل و الميمم بالقانون 12/08 المؤرخ في 25/07/2008 . الجريدة الرسمية عدد 36 لسنة 2008،
¹⁶- للاطلاع اكثر حول لجنة مراقبة و تنظيم البورصة زوار حفيظة، لجنة تنظيم و مراقبة عمليات البورصة كسلطة ادارية مستقلة ، رسالة ماجستير كلية الحقوق، بن عكنون، الجزائر ، 2004/2003 .

¹⁷- الامر 06/95 المؤرخ في 25/01/1995 المتعلق بالمنافسة، الجريدة الرسمية عدد 9 لسنة 1995 المعدل و المتمم بموجب الامر 03/03 المؤرخ في 19/07/2003 الجريدة الرسمية عدد 42 لسنة 2003. و المعدل و المتمم بالقانون 12/08 المؤرخ في 25/07/2008 الجريدة الرسمية عدد 36 لسنة 2008 .

6- وسيط الجمهورية : انشأ بموجب المرسوم الرئاسي 96-113¹⁸ ، حيث نص صراحة على أنه هيئة إدارية مستقلة.

7- لجنة اصلاح هياكل الدولة : انشأت بمقتضى المرسوم الرئاسي 2000-372¹⁹ و الذي نص صراحة على أن هذه اللجنة هي هيئة إدارية مستقلة.

8-سلطة ضبط البريد و المواصلات : أنشئت بموجب القانون 03/2000²⁰ و التي اسند لها مهام ضبط سوق البريد و المواصلات و ذلك عن طريق اصدار قرارات فردية ، كما تتمتع بسلطة المراقبة و توقيع العقوبات.

9- هيئة الضبط في المجال المنجمي: و تتمثل في الوكالة الوطنية للممتلكات المنجمية و الوكالة الوطنية للجيولوجيا و الرقابة المنجمية، اللتين أنشئتتا بموجب القانون 10/01²¹، و اللتان تسهران على تسيير المنشآت الجيولوجية و الممتلكات المنجمية ومراقبة المناجم.

10-لجنة ضبط الكهرباء و الغاز : أنشئت بموجب القانون 01/02²² والتي تسهر على السير التنافسي السوق الكهرباء و الغاز ، كما تقوم بمهام استشارية وتسهر على احترام القوانين و التنظيمات المعمول بها و رقابتها.

11 -سلطة ضبط النقل: انشئت بموجب القانون 11/02²³ وهي سلطة تسهر على احترام سوق النقل ، و الملاحظ أن هذا القانون لم يحدد صلاحياتها بل أحالها إلى التنظيم ، كما يعاب

¹⁸- المرسوم الرئاسي 96-113 المؤرخ في 13-03-1996 المتعلق بانشاء وسيط الجمهورية جريدة رسمية عدد 20

¹⁹- المرسوم الرئاسي 2000-372 المؤرخ في 13-06-2000 المتعلق بلجنة اصلاح هياكل الدولة و مهامها، جريدة عدد 71.

²⁰- القانون 03/2000 المؤرخ في 05/08/2000 المتعلق بالقواعد العامة للبريد و المواصلات السلكية و اللاسلكية، الجريدة الرسمية عدد 48 السنة 2000.

²¹- القانون 10/01 المؤرخ في 03/01/2001 المتعلق بالمناجم و الجريدة الرسمية عدد 35 لسنة 2001

²²- القانون 01/02 المؤرخ في 05/02/2002 المتعلق بالكهرباء و توزيع الغاز عبر القنوات ، الجريدة الرسمية عدد 8 لسنة 2002 .

²³- القانون 11/02 المؤرخ في 24/12/2002 تضمن قانون المالية لسنة 2003 ، الجريدة الرسمية عدد 86 لسنة 2001

عليها أنها لم تصدر موجب تشريع خاص بها ، إنما نص عليها ضمن قانون المالية لسنة 2003.

12-سلطة ضبط المياه : أنشئت بموجب القانون 12/05²⁴ و التي تقوم بضبط المصالح العامة للمياه ، إلا أنه تم احالة تحديد صلاحياتها و قواعد عملها و سيرها و تنظيمها على التنظيم.

13-سلطة ضبط سوق التبغ و المواد التبغية : أنشئت بموجب المرسوم التنفيذي 331/04 المتعلق بتنظيم سوق التبغ من انتاج و توزيع و استيراد، إلا أننا لا يمكن اعتبارها سلطة ادارية مستقلة لانها سلطة تابعة لوزارة المالية ، كما أن المديرية العامة للضرائب هي التي تمارس صلاحيات هذه السلطة إلى غاية تنصيبها الفعلي²⁵.

14- الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد : انشئت بموجب القانون 01/06²⁶ و التي تتصدى للفساد بكل أنواعه ، و قد انشئت بعد مصادقة الجزائر يتحفظ على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد بموجب المرسوم الرئاسي 128/04²⁷.

15- لجنة الاشراف على التأمين: انشئت بموجب القانون 06/04 المعدل و المتمم للأمر 07/95 المتعلق بالتأمين²⁸، إلا أن المشرع اعتبرها هيئة ادارية تتبع وزارة المالية، و بالتالي لا يمكن اعتبارها سلطة ادارية مستقلة.

²⁴- القانون 12/05 المؤرخ في 04/08/2005 المتعلق بالمياه ، الجريدة الرسمية عدد 60 لسنة 2005 .

²⁵- راجع المادة 44 من المرسوم السعيدي 331/04 المؤرخ في 18/10/2004 المتضمن صنع المواد التبغية و استردادها و توزيعها ، ج ر 66 السنة 2004 .

²⁶- القانون 01/06 المؤرخ في 20/12/2006 المتعلق بالوقاية من الفساد والجريدة الرسمية عدد 14 لسنة 2006.

²⁷- المرسوم الرئاسي 128/04 المؤرخ في 19/04/2004 المتضمن المصادقة بتحفظ على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد ، جريدة رسمية ، عدد 26 لسنة 2004 .

²⁸- الأمر 07/95 المؤرخ في 25/07/1995 المتعلق بالتأمين ، جريدة رسمية عدد 13 لسنة 1995 المعدل و المتمم

بالقانون 04/06 المؤرخ في 12/03/2006 ، جريدة الرسمية عدد 15 لسنة 2006 .

16- سلطة مكلفة بالطيران المدني: انشئت سنة 1998 دون تحديد لطبيعتها القانونية، و هو ما تداركه المشرع في تعديل 2003²⁹ بتحويل اختصاصها إلى الوزير المكلف بالطيران المدني.

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 الى تحديد المبادئ و القواعد التي تحكم ممارسة الحق في الاعلام و حرية الصحافة" و تحقيقا لذلك انشئت كل من:

1- السلطة ضبط الصحافة المكتوبة: و هي سلطة مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية و الاستقلال المالي.³⁰

2- سلطة ضبط السمعي البصري : و هي سلطة مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية و الاستقلال المالي .³¹

وتجدر الاشارة انه ومن خلال محاولتنا حصر السلطات الادارية المستقلة في الجزائر لاحظنا أن معظم أو كل هذه السلطات تنحصر اختصاصاتها في المجال الاقتصادي فقط، و بالتالي فان المشرع أغفل المجالات الأخرى، خاصة فيما يتعلق بالحقوق والحريات و الرأي و الملكية الفكرية و غيرها.

المطلب الثاني: الطبيعة القانونية للسلطات الادارية المستقلة

ان اختلاف الآراء الفقهية حول الطبيعة القانونية للسلطات الادارية المستقلة و تنوع التكييف القانوني لها ادى الى انعدام نظرة موحدة لنظامها القانوني ، حيث أن التكييف الذي جاء به المشرع الجزائري في القوانين المختلفة المنشئة للسلطات الادارية المستقلة يشوبه تردد

²⁹ - القانون 06/98 المؤرخ في 1998/10/27 المتعلق بالطيران المدني، جريدة رسمية عدد 48 لسنة 1998 المعدل و المتمم بالأمر 10/03 المؤرخ في 2003/08/13 ، جريدة رسمية عدد 48 لسنة 2003.

³⁰ - المادة 40 من القانون العضوي 05/12 المؤرخ في 2012/01/12 المتعلق بالاعلام، ج ر عدد 2 لسنة 2012 .

³¹ - المادة 64 من القانون العضوي 05/12 سائق الذكر

وتجدر الاشارة الى أنه لم يتم تجميد هذه الهيئات بعد

في تحديد الطبيعة القانونية لهذه السلطات، إذ نجده قد سماها بعدة تسميات (سلطات ، لجان ، هيئات ، مجلس).

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

الفرع الأول: السلطة في (الهيئة)

تعتبر الهيئات الادارية المستقلة بمثابة سلطات ، فهي ليست مجرد هيئات استشارية لأنها تتمتع بسلطة اصدار القرارات و التي كانت في الأصل من اختصاصات السلطة التنفيذية، أي إن انشاء هذه الهيئات او السلطات هو بمثابة تحويل أو نزع بعض الاختصاصات التي تعود اصلا إلى السلطة التنفيذية لفائدة هذه السلطات الجديدة في مجال ضبط السوق.³² أما فيما يخص وظائفها فهي لا تقوم بالتسيير، وإنما تقوم على ضبط و تأطير و مراقبة نشاط معين في المجال الاقتصادي و المالي ، قصد تحقيق توازن معين يضمن مقدارا معيناً من المنافسة.³³

بالرجوع إلى دستور 1996 نجده قسم السلطات إلى ثلاث ، تنفيذية و قضائية و تشريعية، وبما أن السلطات الادارية المستقلة سلطات جديدة فما هو موقعها من هذه السلطات. قدم الفقه الفرنسي عدة حلول لادخال السلطات الادارية المستقلة في النظام السياسي الاداري من اجل أن تبقى هذه السلطات بعيدا عن الرقابة، لذلك حاول البعض التأسيس لفكرة السلطة الرابعة، عكس البعض الذي اعتمد على فكرة التمثيل الاجتماعي ، و البعض الآخر الذي ادمج هذه السلطات في السلطة التنفيذية دون التبعية السياسية.

1/ فكرة السلطة الرابعة : انطلاقاً من قرار RETAIL الصادر في 10 جويلية 1985³⁴

³² – ZOUAIMIA Rachid، LES AUTORITES ADMINSTRATIVES INDEPENDANTES ET REGULATION ECONOMIQUES EN ALGERIE، EDITION HOUMA، ALGER ;2005.p 19

³³ – حدري سمير ، مرجع سابق، ص 25

³⁴ – J.M AUBY RDP. 1981 notes de jurisprudence: p1687 2C-TEITGEN-COLIJY.les instances de regulation et la constitation. RDP N 01.1990P221

أكد مجلس الدولة الفرنسي الطابع الإداري لوسيط الجمهورية ، غير أن هذا القرار كان محل نقد باعتبار أن هذه الهيئة لا تنتمي لا للسلطة التشريعية و لا للسلطة التنفيذية ولا للقضائية.

إن تكيف هذه الهيئات بالإدارية لعدم امكانية إلحاقها بأحدى السلطات الثلاث لم يكن ناتجا عن تفكير قانوني ، و إنما عن طريق الخطأ، باعتبار أن هذه الهيئات لا يمكن أن تكون إلا إدارية هذا المعنى ادى الى قراءة سيئة لمبدأ الفصل بين السلطات، حيث أكد البعض أن مبدأ الفصل بين السلطات لا يعني بالضرورة ثلاث سلطات فقط³⁵.

فالدستور لا يضع مبدأ مقيدا ، فالمبدأ ليس ثلاث سلطات، و إنما هو الفصل بين السلطات ، فالإعلان العالمي لحقوق الانسان و المواطن في المادة 16 منه نص على هذا المبدأ دون سواه ، و قرارات المجلس الدستوري الجزائري و آراؤه تتدرج ضمن هذا السياق.³⁶ فلا يمكن الحديث عن مبدأ ثلاث سلطات ، حيث أنه توجد سلطات أو هيئات منصوص عليها في الدستور دون أن نجد لها مكانا في السلطات الثلاث مثل المجلس الأعلى للقضاء و المجلس الدستوري. إن القول بان السلطات الإدارية المستقلة تعد سلطة رابعة يؤدي بنا إلى البحث عن النص الدستوري المنشئ لهذه السلطات ، و قد ثار النقاش في فرنسا حول إنشاء المجلس الأعلى للصوتيات و المرئيات C S A الذي كان مقررا انشاؤه بنص دستوري على غرار باقي الهيئات الأخرى المنصوص عليها دستوريا-

إن فكرة السلطة الرابعة لا تشكل أي تعارض بينها و بين الدستور ، وهذا ماذهب إليه الاستاذ G.TIMSIT حيث انه يؤيد فكرة حداثة و اصالة هذه السلطات الإدارية المستقلة ، و ينتقد الرأي الذي يدرج هذه السلطات في النظام التقليدي للدولة بإلحاقها بالسلطة التنفيذية ،

³⁵ - نظرا لأن مبدأ الفصل ما بين السلطات يحلم أن تمارس كل سلطة صلاحياتها في الميدان الذي أوكفها لها الدستور او نظرا لأنه يجب ان تلزم حدود اختصاصها لتضمن التوازن التأسيسي المقام - قرار رقم 2 ق م د 89 المؤرخ في 29 أوت 1989 المتعلق بالقانون الاساسي للنائب والمنشور في أحكام الفقه الدستوري الجزائري (1) - 1997 صفحة 21،

³⁶ - يعترف 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 و 128

الامر 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 و اللا دولة ، و بين منطوق القانون و اللا قانون.³⁷

تعرضت فكرة السلطة الرابعة للعديد من الانتقادات أهمها انها تعتمد على الزامية وجود نص دستوري يسمح بانشاء هذه السلطات ، فالدستور لا يوجد فيه اي نص يمنع انشاء هذه السلطات ، ولكن المهم هو كيف يمكن أن نضع سلطات جديدة دون أن تمس السلطات الموجودة أصلا، أي دون أن تتدخل في اختصاصات السلطات الاخرى .

2- مشروعية الحكماء : حاول البعض تبرير تكريس السلطات الادارية المستقلة عن طريق تمتعها مشروعية الحكماء بالنظر إلى تشكيلها، اين تكون مركز النقاشات و المواجهات نو بعدها يكون اجماع الأراء ، هذا من جهة و من جهة اخرى بالنظر إلى طريقة تدخلها المرن . إن هذه الفكرة قريبة جدا من فكرة توازن السلطات على المفهوم الذي أتى به الدستور الانجليزي ، اي توزيع السلطة بلبين القوى الاجتماعية التي تمثل المجتمع و ذلك لتفادي التعسف فحسب الاستاذة TEITGEN – COLLY فان هذه الفكرة اذا كانت حاضرة في تأسيس هذه الهيئات الضبطية المستقلة تكون كافية لاجاد توازن آخر غير الذي بينه مونتسكيو ، كون أن هذه الهيئات لا تمارس السلطة التشريعية نلکم رغم هذا فان فكرة السلطات الادارية المستقلة لقيت نفس المشكل في انجلترا، أي مبدأ رقابة البرلمان على اعمال السلطة التنفيذية ، فاستقلالية هذه السلطات يقلل من المسؤولية الوزارية و يؤدي الى تخوف البرلمانين.³⁸

3- سلطات ادارية مستقلة تابعة للسلطة التنفيذية اداريا لا سياسيا:³⁹

فالسلطات الادارية المستقلة تمثل الدولة بوصفها شخصا معنويا من القانون العام و ليس بوصفها سلطة سياسية ، اي الدولة بالمفهوم الاداري لا بالمفهوم الدستوري و الدولي، فهناك

³⁷ – G.TIMSIT.SYNTHESE – C.A.COLLIARD.dirss.LES A.A.I PUF.PARIS.P315

³⁸ – عيساوي عز الدين ، السلطات القمعية للهيئات الادارية المستقلة في المجال الاقتصادي و المالي ، مذكرة ماجستير ، كلية الحقوق جامعة ،مولود معمري ، تيزي وزو 2005، ص 152.

³⁹ - C CONSTn 8 -17 .18/19/1986

تفكك في وظائف الدولة ، فالمهام السياسية المحضة منحت للسلطة التنفيذية في حين أن السلطات الادارية المستقلة تمثل الدولة منزوعا عنها السياسية ، و هذا الأمر يستدعي ازاحة السلطة الرئاسية و الوصاية الادارية ، فهناك اعادة توزيع الاختصاص بين السلطة السياسية و الادارة ، فاذا كانت السلطة التنفيذية سلطة أمرة اتحاد الادارة التقليدية فهي منسقة في حالة السلطات الادارية المستقلة.⁴⁰

اما الاستاذ CHEVALLIER , J فقد أدرج هذه السلطات ضمن حركة عامة و عميقة و جذرية تشهدها الادارة ، فالسلطات الادارية المستقلة تركز تحول مزدوج من جهة بظهور شكل جديد التدخل الدولة بواسطة الضبط ، و من جهة اخرى تحول في المبادئ التي تحكم التنظيم الاداري⁴¹.

وهذا ما نستشفه من قراري مجلس الدولة الفرنسي في هذا الصدد و المؤرخين في 1987/01/17 و الآخر 1987/12/17 فيما يتعلق بطبيعة هذه السلطات بقوله أنه لا يمكن أن تكون إلا سلطة تنظيمية تنفيذية و ليست مستقلة، و هذه السلطة لابد أن تمارس في ظل احترام القانون ، و لا يمكن أن تتعلق إلا بتدابير ذات أهمية محدودة سواء بالنسبة لمجال تطبيقها أو بالنسبة لمحتواها ، ولا يمكن أن تؤثر بأي شكل من الأشكال على مبدأ الفصل بين السلطات.

أما بالرجوع إلى المشرع الجزائري و انطلاقا من دستوري 1989 و 1996 نجد أن تأثيرات النصوص المنشئة للسلطات الادارية المستقلة تعود اساسا إلى المادتين 115 من دستور 1989 بالنسبة للسلطات المنشئة في ظله ، و المادة 122 من دستور 1996 بالنسبة للسلطات المنشئة بعد 1996 .

اما 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 و

⁴⁰ - C-TEITGEN-COLIY. OP. CIT.P41

⁴¹ - J.CHEVALLIER. REGULATION ET POLYCENTRISME DANS L ADMINISTRATION FRANCAISE.REVUE ADMINISTRATIVE.1998 N1998.

التي يمكن أن تتدرج هذه السلطات ضمنها، و لكن بالرجوع إلى القانون 01/88 المؤرخ في 1988/01/02 المتعلق بالقانون الأساسي للمؤسسات العمومية الاقتصادية نجده قد اعطى تحديدا لمفهوم المؤسسات.⁴²

و بذلك يكون المشرع قد كرس في المادة 122 المفهوم التقليدي الضيق للفظ المؤسسات و الذي يتركنا أمام فراغ فيما يخص الاساس الدستوري لإنشاء هذه الهيئات . أما الاستاذ زوامية فقد طرح فكرة دستورية السلطات الادارية المستقلة من منطلق الاستقلالية، حيث ان استقلالية هذه الهيئات تعفيها من أي رقابة سلمية أو وصائية، غير أنه و بالرجوع إلى المادة 85 من الدستور والتي تنص على أن الوزير الأول يسهر على حسن سير الادارة العمومية، فاذا كانت السلطات الادارية المستقلة سلطات ادارية فهي تخضع للسلطة التنفيذية إلا أن استقلاليته تعفيها من خضوعها للسلطة التنفيذية، و بالتالي التشكيك في الطابع الاداري لهذه السلطات.⁴³

الفرع الثاني : الطابع الاداري

أن السلطات الادارية المستقلة لا تقوم بالادارة المباشرة للمرفق العام، و انما تقوم بوظيفة خاصة هي السهر على تطبيق القانون بحماية المنافسة ضمن المجال الخاص بها و العاملة في اطاره.

بالرجوع إلى المشرع الفرنسي فانه لا يصنف السلطات الادارية المستقلة ضمن السلطات الادارية التقليدية ، بل صنفها على انها فئة جديدة ضمن الهيئات الادارية معتمدا على طبيعة القرارات التي تصدر عنها، و كذا اختصاص القضاء الإداري بالفصل في المنازعات المتعلقة بهذه الهيئات. و هذا ما أكده مجلس الدولة الفرنسي، حيث أقر بالطابع الاداري لهذه الهيئات و ذلك بالاعتماد على معيارين أساسيين هما:

⁴² – KHELLOUFI Rachid، les institutions de régulation en droit algerien Revue IDARA ، n spéciale 2004.n02 p 82.

⁴³ – ZOUAIMIA Rachid، op cit.p 20

- طرق الطعن في قرارات هذه السلطات ؛

- السلطات المخولة لها و المعترف بها للسلطات التقليدية.⁴⁴

أما المشرع الجزائري فقد أكد على الطابع الإداري لهذه السلطات انطلاقا من النصوص المنشئة لها، و يتعلق الأمر بكل من مجلس المنافسة حيث نصت المادة 23 من الامر 03/03 المعدل والمتمم بالقانون 12/08 على " تنشأ سلطة ادارية مستقلة تدعى في صلب النص مجلس المنافسة " ، ووكالتي الطاقة و المناجم حيث نصت المادة 43 من القانون 10/01 باعتبارهما "... سلطة ادارية مستقلة ...". و نفس الوصف منح لسلطة ضبط المياه انطلاقا من المادة 62 من القانون 12/05 .. تنشأ سلطة ادارية مستقلة "غير أنه احال انشائها على التنظيم. أما بالنسبة لباقي السلطات فنجد أن المشرع قد منحها تكييفات مختلفة سنحاول تبيانها كالآتي:

- بالنسبة للجنة المصرفية : و بالرجوع إلى القانون 10/90 نجده لم يقدم تكييفا واضحا للجنة المصرفية، غير أن مجلس الدولة تدخل في اطار تكييفه لهذه اللجنة على أنها سلطة ادارية مستقلة تنتفي عنها الصفة القضائية .

- بالنسبة للجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة و سلطة ضبط البريد و المواصلات، نجد المشرع قد كیفهما على انها سلطة ضبط مستقلة انطلاقا من القانونيين 04/03 و 03/2000 حيث نصت المادة 20 و 10 على التوالي "..... تنشأ سلطة ادارية مستقلة" إن هذا التكييف يضيف نوع من الغموض حول الطبيعة القانونية لهذه الهيئات ، لذلك يرى الاستاذ زوايمية أن تكييفها على أنها سلطة ضبط مستقلة لا يمثل تكييفا حقيقيا، خاصة أن الضبط يتعلق بوظيفة، لذلك فالطبيعة القانونية لهاتين الهيئتين لا يمكن استخراجهما إلا عن طريق المعايير المتبعة من قبل مجلس الدولة الفرنسي في تحديد الطابع الإداري للهيئات الادارية المستقلة وبتعلق الأمر ب:

⁴⁴ - حنفي عبد الله ، مرجع سابق ، ص 66-67

- طرق الطعن في قراراتها (الاختصاص القضائي)؛
- السلطات المخولة لها (طبيعة القرارات التي تصدرها).
- أما بالنسبة لمجلس النقد و القرض و لجنة ضبط الكهرباء و الغاز و بالرجوع إلى القانون 10/90 تحده لا يبدي أي تكييف واضح بالنسبة للمجلس، حيث نصت المادة 44 على أن المجلس سلطة نقدية. هنا نتساءل عن الطابع الاداري لهذا المجلس ؟
- و هذا ما ما يرجعنا إلى المعيار المادي لتحديد ذلك ، حيث أن صلاحيات هذا المجلس حولت من السلطة التنفيذية ، أي أن صلاحياته ادارية ، بالاضافة إلى أن قرارات المجلس تكون محل طعن فيها امام القضاء الاداري .
- اما بالنسبة إلى لجنة ضبط الكهرباء و الغاز فقد تم تكييفها انطلاقا من المادة 112 من القانون 01/02 على أنها هيئة مستقلة.
- وعلى خلاف سلطات الضبط الأخرى تنفرد سلطة ضبط المحروقات بتكييفها على أنها سلطة ضبط ذات طابع تجاري، و هذا ما جاءت به المادة 12 من القانون المتعلق بالمحروقات رقم 07/05 المؤرخ في 2005/04/28 ، أي أن القانون أسقط عنها الطابع الاداري.

الفرع الثالث : الاستقلال:

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

إعترف المشرع الجزائري لبعض السلطات الادارية صراحة بمسألة الاستقلالية على غرار كل من سلطة ضبط البريد و المواصلات ، و لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة، و لجنة ضبط الكهرباء و الغاز ووكالتا الطاقة و المناجم و ذلك عكس السلطات الاخرى التي لم يضاف عليها طابع الاستقلالية صراحة . وهنا نتساءل عن مدى أهمية هذه الاستقلالية ؟ و هل عدم نص المشرع عليها صراحة يعني عدم خضوعها للرقابة السلمية أو الوصائية؟

و هذا ما سنحاول الاجابة عليه في المبحث الثاني.

الفرع الرابع : صلاحيات السلطات الادارية المستقلة

تتمتع السلطات الادارية المستقلة بمجموعة كبيرة من الصلاحيات و السلطات و ذلك نظرا للدور الذي تقوم به و المهام العديدة المنوطة بها و التي كانت في الأصل تقوم بجزء منها السلطة التنفيذية .

وقد منح المشرع السلطات الادارية المستقلة عدة سلطات يمكن أن تحصرها في فئتين هما سلطات ذات طابع اداري و سلطات توقيع عقوبات جزائية .

أ- صلاحيات و سلطات ذات طابع اداري: و هي تقريبا نفس الصلاحيات و السلطات التي كانت تقوم بها السلطة التنفيذية لتسيير القطاع الاقتصادي و يمكن جمعها في ثلاث سلطات:

1/الصلاحيات التنظيمية :

منح المشرع السلطات الادارية المستقلة سلطة تنظيم السوق المالي و الاقتصادي و ذلك عن طريق سلطة اصدار الانظمة التي تتمثل في وضع مجموعة من القواعد التي تهدف إلى تطبيق نصوص تشريعية تنظيمية ، و هذا الاختصاص في الاصل يعود إلى السلطة التنفيذية باعتبارها هي التي تسهر على تطبيق و تنفيذ القوانين و التنظيمات.⁴⁵

من بين هذه السلطات نذكر:

- اصدار الانظمة المصرفية بالنسبة لمجلس النقد و القرض .⁴⁶
- منح التأشيرات و الاعتمادات بالنسبة للجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة.⁴⁷
- منح التراخيص في مجال انشاء الشبكات بالنسبة للجنة ضبط الكهرباء و الغاز.⁴⁸

⁴⁵- المواد 85 و 125 من دستور 1996 المعدل و المتمم .

⁴⁶- الجريدة الرسمية عدد 39 لسنة 1990 فيما يخص المنظمات التي يصدرها مجلس النقد و القرض، و العدد 40 لسنة 1991

⁴⁷- المادة 15 من قانون رقم 04/03 المتعلق بلجة مراقبة و تنظيم عمليات البورصة

⁴⁸- المادة 39 و المادة 64 من القانون 03/200 المتعلق بالكهرباء و الغاز .

2/صلاحيات رقابية:

تتمتع السلطات الادارية المستقلة بسلطة الرقابة والبحث و التي تعتبر ذات اهمية ، حيث تكمل الاختصاص الأول، فاصدار التنظيمات و القرارات يلزمه السهر على مدى تطبيقها و تنفيذها و احترامها، ومن بين السلطات الرقابية نذكر :

- سلطة الاطلاع على الوثائق الرئيسية ، أو الحصول على الوثائق التي تراها الهيئة ضرورية لعملها ،مع امكانية ارسال مراقبين للتأكد من مدى التقيد بالقوانين و التنظيمات.

- مراقبة الدخول للسوق و التدخلات التي تحدث فيه. وتختلف هذه السلطات باختلاف مجال تدخل كل هيئة و خصوصية كل قطاع .

3/ صلاحيات استشارية:

بالاضافة الى سلطة التنظيم و الرقابة تمارس السلطات الادارية المستقلة سلطات استشارية لصالح الهيئات التشريعية و التنفيذية، وهذا عندما يتعلق الأمر بمجال اختصاصها ، فنجد مثلا استشارها في التحضير لمشاريع القوانين التي تخص مجال تخصصها، واستشارتها في التحديد الحديد للتعريفات⁴⁹ و استشارها في استراتيجيات تطوير الخاصة بكل قطاع.

وتجدر الاشارة الى ان هذه الاستشارات بعضها يكون ذو طابع اجباري و ذلك عندما يتعلق الأمر مشاريع القوانين، و البعض الآخر يكون اختياري عندما يتعلق الأمر بابداء الرأي في أي موضوع آخر .⁵⁰

ب - صلاحيات ذات طابع جزائي عقابي:

في الاصل يعود الاختصاص في توقيع العقوبات إلى السلطة القضائية ، إلا أن المشرع منح السلطات الادارية المستقلة بعض هذه الصلاحيات قصد ضبط السوق وذلك باصدار عقوبات تمس المخالفين القواعد حسن سير السوق، بالاضافة إلى هدف اساسي و هو ازالة

⁴⁹- المادة 13 الفقرة 2 من القانون 03/2000 المتعلق بالكهرباء و الغاز

⁵⁰- مونية جليل، سلطة الضبط للبريد و المواصلات السلكية و اللاسلكية ، رسالة ماجستير ، كلية الحقوق بن عكنون الجزئر

التجريم 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 و المالي يلزم الفصل في قضاياها دراية واسعة في هذا المجال ، و الذي يكون مختلفا نوعا ما عن مجال تخصص القاضي الاداري.

لذلك فضبط القطاع الاقتصادي و المالي يلزمه حلول غير مألوفة في القانون التقليدي ، فالهيئات الادارية المستقلة تتصدى مباشرة لكل خرق لقواعد و تنظيمات القطاع الذي تضبطه و ذلك بواسطة توقيع العقوبات قصد اعادة التوازن للسوق ، و هنا يظهر دور ازالة التجريم للهيئات الادارية المساقلة في ضبط قطاعات النشاط الاقتصادي و المالي⁵¹ ومن بين هذه السلطات نذكر :

- سلطة الانذار و التوبيخ.⁵²

- سلطة الغاء ، سحب الاعتماد أو الرخصة.⁵³

- سلطة اصدار عقوبات مالية.⁵⁴

ويلاحظ مما سبق أن مفهوم السلطات الادارية المستقلة لا يكون إلا من خلال دمج كل العناصر سابقة الذكر ، و التي راينا أنها تختلف من هيئة لاخرى ، و بالتالي يصعب علينا اعطاء مفهوم شامل لكافة السلطات الادارية المستقلة.

⁵¹- عيساوي عز الدين ، السلطات القمعية للهيئات الادارية المستقلة في المجال الاقتصادي و المالي ، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق جامعة مولود معمري ، تيزي وزو 2005، ص 13 .

⁵²- المواد 153 و 154 من قانون 10/90 المتعلق بالنقد و الفرض المعدل و المتمم

⁵³- المواد 156 قانون 10/90 و 144 من الأمر 11/03 و المادة 55 من المرسوم التشريعي 10/93 او 153 من قانون (03/2000).

⁵⁴- المواد 69 من المرسوم التشريعي 10/93 و 151 من القانون 03/2000 و المواد من 56 الى 62 من القانون 03/03 المتعلق بالمنافسة.

المبحث الثاني: استقلالية السلطات الادارية المستقلة

تختلف درجة استقلالية السلطات الإدارية المستقلة من سلطة إلى أخرى، وبالرجوع إلى القوانين المنشئة لهذه الهيئات، نلمس في بعض النصوص ما يبين تجسيد الاستقلالية، وفي نصوص أخرى حدود هذه الاستقلالية.

تعتبر استقلالية السلطات الادارية المستقلة من مسألة الاستقلالية التي تمتاز بها السلطات الادارية المستقلة من بين المسائل التي أثارت العديد من التساولات سواء في التشريع الجزائري أو في التشريعات المقارنة، و عليه كان من الضروري التطرق اليها من خلال محاولة اعطاء مفهوم للاستقلالية في المطلب الأول ، و دراسة مختلف مظاهر هذه الاستقلالية في المطلب الثاني.

المطلب الأول: مفهوم الاستقلالية

إن مفهوم الاستقلالية بالمعنى القانوني يعني أن هذه السلطات لا تخضع لأي رقابة سلمية او وصائية ، سواء كانت هذه السلطات تتمتع بالشخصية المعنوية ام لا ، باعتبار أن الشخصية المعنوية لا تعد بمثابة معيار أو عامل فعال لتحديد او قياس درجة الاستقلالية⁵⁵ .

الفرع الأول: الاعتراف بالشخصية المعنوية

اتفق الفقه و خاصة منه الفرنسي على عدم تمتع السلطات الادارية المستقلة بالشخصية القانونية، فقاموس القانون الاداري الفرنسي يعرف هذه السلطات على أنها هيئات عمومية لا تتمتع بالشخصية المعنوية، أما الاستاذة MARIE - JOSE guedon فتري أن القواعد التي ترتب استقلالية هذه السلطات تشكل منطقا هاما في طبيعة هذه السلطات، لان هذه الاستقلالية في حد ذاتها هي التي تعطي خصوصية و تفريد originalite لهذه السلطات ضمن جهاز الدولة، فسلطتها و مصداقيتها مرهونة بمدى استقلاليتها عن السلطات الأخرى، فهي سلطات غير عادية، اذ ليس لها شرعية ديمقراطية مباشرة و لم تكرسها الدساتير⁵⁶.

⁵⁵ – Zouaimia Rarachid, op cit, p25.

⁵⁶ – GUEDON, J-M, les autorité adminstratives indépendantes, LGDJ,PARIS1991.P49

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

- مجلس النقد و القرض .

- اللجنة المصرفية .

- لجنة تنظيم عمليات البورصة.

- مجلس المنافسة.

اما بعد سنة 2000 فان المشرع الجزائري و بمناسبة انشائه لسلطات جديدة اعترف لها بالشخصية المعنوية، اضافة إلى بعض السلطات المنشئة من قبل بمناسبة تعديل قوانينها ، لذلك فقد جاءت كل القوانين و النصوص المنشئة لهاته السلطات مكرسة للشخصية المعنوية انطلاقا من تعريفها. وسنحاول تبين ذلك كالآتي:

- بالنسبة لسلطة ضبط البريد والمواصلات السلكية و اللاسلكية نصت المادة 10 على ما يلي " تنشأ سلطة ضبط مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية و الاستقلال المالي"⁵⁷.

- بالنسبة لوكالتي الطاقة و المناجم نصت المادة 43 على أن هذه الأجهزة تتمتع بالشخصية المعنوية و الاستقلال المالي⁵⁸.

- بالنسبة لسلطة ضبط الكهرباء و الغاز فقد نصت المادة 112 على أن لجنة ضبط الكهرباء و الغاز تتمتع بالشخصية المعنوية و الاستقلال المالي⁵⁹.

⁵⁷ - المادة 10 من القانون رقم 2000-03 المؤرخ في 05/08/2000 ، لسلطة ضبط البريد والمواصلات السلكية و اللاسلكية الجريدة الرسمية رقم 48 الصادرة في 06/03/2000 .

⁵⁸ - المادة 13 من القانون 10/01 المؤرخ في 03/07/2001، المتعلق بالمناجم الجريدة الرسمية رقم 35 الصادرة بتاريخ 04/07/2001 .

⁵⁹ - المادة 112 من القانون 01/2002 المؤرخ في 05/02/2002 المتعلق بالكهرباء و توزيع الغاز عن طريق القنوات الجريدة الرسمية رقم 08 الصادرة بتاريخ 06/02/2002.

- بالنسبة لسلطة ضبط المحروقات فقد نصت المادة 12 على تمتع سلطة ضبط المحروقات بالشخصية المعنوية و الاستقلالي المالي.
- بالنسبة للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد تنص المادة 18 على أن الهيئة سلطة ادارية تتمتع بالشخصية المعنوية و الاستقلال المالي أما بالنسبة للسلطات المنشئة قبل سنة 2000 بحد المشرع قد اضى الشخصية المعنوية على بعض السلطات و ذلك في اطار تعديل قوانينها و يتعلق الأمر بكل من :
- لجنة تنظيم و مراقبة عمليات البورصة: على خلاف المادة 20 من المرسوم التشريعي 10/93 نصت المادة 20 من القانون 04/03 المعدل له على انشاء سلطة ضبط تتمتع بالشخصية المعنوية و الاستقلال المالي.
- مجلس المنافسة، حيث نصت المادة 23 من الامر 03/03 على عكس المادة 16 من الأمر 06/95 على إضفاء الشخصية المعنوية و الاستقلالي المالي على مجلس المنافسة ، وهو ما اكده القانون 12/08 المعدل و المتمم للامر 03/03 ويرى الاستاذ زوامية أن اعتراف المشرع الجزائري بالشخصية القانونية لهيئة ما يفهم على انه يتضمن امتيازين هما:⁶⁰
- من الناحية الوظيفية تصبح الهيئة تتمتع بنوع من الحرية سواء بالنسبة للتوظيف أو بالنسبة التخصيص 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 الى غاية معينة يمكن أن تعكس تصوره الفعلي لهاته السلطات⁶¹ .

⁶⁰ – Zouaimia Rarachid، op cit، p27.

⁶¹ – بوجملين وليد، سلطات الضبط الاقتصادي في الجزائر، مذكرة ماجستير في كلية الحقوق بن عكنون، 2006، ص 59

الفرع الثاني: تضيق مفهوم الاستقلالية

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

و هذا ما أكده الاستاذ خلوني قائلاً "أن ادخال عنصر الاعتراف بالشخصية المعنوية لهذه السلطات انطلقاً من سنة 2000 من شأنه أن يعيد مراجعة مفهوم السلطات الادارية المستقلة في حد ذاته"⁶².

فمن المتفق عليه أن الاستقلالية بمفهوم Independance تعني غياب اي رقابة على الهيئة سواء كانت سلمية أو وصائية ، و ذلك عكس الاستقلالية بمفهوم Autonomie والتي تعني عادة أن الهيئة موضوعة تحت وصاية ما على غرار تكريس هذا المفهوم بالنسبة للهيئات العمومية مختلفة أنواعها . وعليه يمكن القول أن مفهوم الاستقلالية الذي اراد المشرع تكريسه بالنسبة للسلطات الادارية المستقلة لا يمكن أن يخرج عن مفهوم Autonomie وليس Independance و هو ما يعكس طبيعة التصور الجزائري لمفهوم الاستقلالية .

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

وعليه فإذا كان مفهوم الاستقلالية الذي اراد المشرع تكريسه انطلقاً من منح الشخصية المعنوية الهيئات الادارية المستقلة هو المفهوم التقليدي لهيئات العمومية فان مفهوم السلطات

62 – KHELLOUFI Rachid op cit,p44.

الإدارية المستقلة يفقد معناه خاصة وأن أصالة هذه السلطات تكمن في عدم تمتعها بالشخصية المعنوية.⁶³

وفي الأخير يمكن القول أن المشرع الجزائري و إن كان قد انفرد - مقارنة بنظيره الفرنسي - بإضفاء الشخصية المعنوية على جل السلطات الإدارية المستقلة، الأمر الذي من شأن أن يضفي نوعا من الاستقلالية على هذه السلطات خصوصا من ناحية الجانب المالي ، و كذا مركزها بالنسبة للهيئات المركزية الأخرى ، لكنه بالمقابل يؤدي الى إعادة تكريس تصور السلطات العمومية التقليدية بالنسبة لهذه السلطات خصوصا و أن هذا المعيار لا يشكل عنصرا محددًا في استقلالية هذه الهيئات في القانون الفرنسي.

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

و هذا ما اشار اليه الاستاذ زوايمية قائلا ".... و يبقى أن الاعتراف بالشخصية المعنوية السلطات الضبط يطرح قضية تشكيكية تتعلق بتكييف مكانة هذه الهيئات بالنسبة لنظرية الأشخاص العمومية ، إذ أن القانون الإداري الكلاسيكي عادة ما يدرس الأشخاص المعنوية على انها الدولة و الجماعات المحلية و الهيئات العمومية. من هنا تطرح صعوبة تصنيف السلطات الإدارية المستقلة ضمن هذه الفئة ، إلا اذا سلمنا بان الامر يتعلق بفئة قانونية خاصة لها طبيعة مميزة و تمثل خصائص قانونية خاصة .⁶⁴

⁶³ - المرسوم الرئاسي 372/2000 المؤرخ في 2000/11/12 المتضمن انشاء هياكل و مهام الدولة ج ر 71 ، حيث تبلى

تقرير لجنة إصلاح هياكل الدولة التصور الفرنسي لمفهوم الاستقلالية

المطلب الثاني: مظاهر الاستقلالية وحدودها

إن استقلالية السلطات الادارية المستقلة احدى أهم الخصائص و الميزات التي تتمتع بها هاته السلطات ، كونها الصفة البارزة في تتميتها ، 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 أن تقاس هذه الاستقلالية إلا عن طريق مجموعة من المعايير منها ما يتعلق بالجانب العضوي و آخر بالجانب الوظيفي.

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

بينما تخصص الفرع الثاني للجانب الوظيفي حيث نتطرق للجانب المالي و الاداري للسلطات الادارية المستقلة من جهة ، و من حيث وضعها لنظامها الداخلي من جهة أخرى.⁶⁵

الفرع الأول : المعيار العضوي

تختلف درجة استقلالية الهيئات الادارية المستقلة من سلطة الاخرى 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 و مدته (العهد) ، و نظام التنافي.

أولا/ من حيث تشكيلة أعضاء السلطات الادارية المستقلة

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

⁶⁵ - نورة حسين ، الأبعاد القانونية لاستقلالية سلطات الضبط في المجال الاقتصادي و المالي، مداخلة ضمن الملتقى

الوطني حول سلطات الضبط المستقلة، جامعة عبد الرحمان ميرة ، بجاية ، 2007، ص 66

أ/ الطابع الجماعي للسلطات الادارية المستقلة :

تتميز التركيبة البشرية للسلطات الادارية المستقلة بطابعها الجماعي التعددي ، و هذا على غرار كل من الادارة الاستشارية و ادارة المهام و التي تعتبر نمط جديد يخرج عن الأنماط التقليدية الادارية⁶⁶.

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

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

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

فالضابط الفردي يتميز باتخاذ قرارات سهلة و سريعة تتماشى مع السرعة التي تتطلبها الأعمال الاقتصادية و المالية ، عكس نظام الجماعية الذي يأخذ بعين الاعتبار اختلاف الآراء و التضارب، الأمر الذي قد يعطل عملية اتخاذ القرار و الذي من شأنه تأخير المصالح ، فقد افضت التجارب الأجنبية الى حل وسط يتمثل في اقتراح سلطة جماعية مع ترجيح لصوت الرئيس⁶⁷.

⁶⁶ - يتميز هذا النمط بتكريس نظرية التنظيم الإداري البيروقراطي ، حيث تركز على التنظيم المغلق و الرسمية و الجمود و

غياب قنوات اتصال غير رسمية .

⁶⁷ - وليد بوجملين، مرجع سابق ، ص 66

ب/ تعدد الأعضاء و اختلاف صفاتهم و مراكزهم:

1/ من حيث تعدد الاعضاء

يعتبر تعدد الاعضاء في السلطات الادارية المستقلة و اختلاف صفاتهم و مراكزهم القانونية مظهر يضمن الاستقلالية العضوية.

ونجد المشرع الجزائري على غرار نظيره الفرنسي قد كرس مبدأ الجماعية و هذا منذ انشائه لأول سلطة ضبط في الجزائر عام 1990 و يتعلق الأمر بالمجلس الاعلى للإعلام ، اذ نص قانون الاعلام في المادة 72 على أن التركيبة البشرية للمجلس الاعلى للإعلام تحتوي على 12 عضو يمثلون جهات مهنية و تمثيلية وطنية.⁶⁸

أما بالنسبة للسلطات الادارية المستقلة الاخرى فنجد ان اعضائها يتراوح عددهم ما بين 4 إلى 12 عضو كحد اقصى⁶⁹.

وسنحاول توضيح عدد أعضاء السلطات الادارية المستقلة كالاتي:

- لجنة ضبط الكهرباء و الغاز تتكون من 4 اعضاء فقط.
- الوكالة الوطنية للممتلكات المنجمية و الوكالة الوطنية للجيولوجيا و الرقابة المنجمية و تتكون كل منهما من 5 اعضاء .
- اللجنة المصرفية : و بعد ان كانت تتكون من 5 اعضاء في ظل القانون 1990 أصبحت تتكون من 6 اعضاء و ذلك بعد التعديل 2003.
- سلطة ضبط المحروقات و تتكون من 6 اعضاء
- سلطة ضبط البريد و المواصلات السلكية و اللاسلكية و تتكون من 7 اعضاء.
- لجنة تنظيم البورصة و تتكون من 7 اعضاء

⁶⁸- المادة 72 من قانون 90/07 المعدل و المتمم المؤرخ 1990/04/03 المتعلق بالاعلام ، الجريدة الرسمية رقم 11

لسنة 1990

⁶⁹- تجدر الإشارة إلى أن مجلس المنافسة فيل تعديله في 2003 كان عدد اعضائه 12 عضو طبقا للأمر 06/95 المتعلق بالمنافسة

- الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و تتكون من 7 اعضاء
- مجلس النقد و القرض : بعد أن كان يتكون من 7 اعضاء في ظل قانون 1990، بعد تعديل سنة 2001 اصبح 10 أعضاء ، ثم قلص في تعديل 2003 إلى 9 اعضاء.
- مجلس المنافسة و يتكون من 12 عضو طبقا للمادة 12 من القانون 12/08 المعدل و المتمم للامر 03/03 المعدل و المتمم للامر 06/95 ومن خلال تفحصنا للتركيبة البشرية للسلطات الإدارية المستقلة يمكن أبداء الملاحظات التالية:
- بالنسبة للجنة ضبط الكهرباء و الغاز نجدها تتكون من 4 اعضاء و هو ما لا يتناسب مع المهام المنوطة لها، حيث تجد أن المادة 115 من القانون 01/02 و التي أحصت 35 مهمة تفصيلية الهاته اللجنة ، في حين نجد أن مجلس النقد و القرض رغم انه يتكون من 9 أعضاء إلا أن صلاحياته قليلة و لا تبرر هذا العدد.
- بالنسبة لزيادة او خفض الاعضاء نجد أن المشرع لم يخضعها لقاعدة معينة ، فمثلا بمجلس النقد و القرض تراوح عدد اعضائه بين 7 اعضاء في 1990 و 10 أعضاء في 2001 و 9 اعضاء في 2003، كذلك الأمر بالنسبة للجنة المصرفية و التي تراوح عدد أعضائها بين 5 اعضاء في 1990 و 6 أعضاء في 2003، و مجلس المنافسة الذي كان عدد اعضائه 12 عضو في 1995 ثم خفض الى 9 اعضاء في 2003 ثم رفع الى 12 عضو في 2008.
- من خلال هذه الملاحظات نتساءل عن الإستراتيجية المتبعة من قبل المشرع في معالجته للتركيبة البشرية لهذه الهيئات، و هل هناك رؤية واضحة حول التركيبة البشرية التي لم تشهد استقرارا منذ نشأة هذه الهيئات⁷⁰.

2/ من حيث اختلاف صفاتهم ومراكزهم:

إذا كانت مسألة تعدد اعضاء (جماعية الهيئات) ضمانا مبدئية لاستقلالية هذه الهيئات، فلا يتصور تجسيد هذه الاستقلالية إلا باختلاف صفات الاعضاء و مراكزهم ، فنجد أن المشرع

⁷⁰ - هذا بخلاف لجنة تنظيم و مراقبة عمليات البورصة التي لم تشهد تعديل لتركيبها البشرية رغم تعديل النص المتعلق بها في 2003 .

الجزائري انطلاقا من هذه النقطة قد نص على اختلاف صفات الاعضاء والقطاعات التي ينتمون اليها ، تتراوح بين قضاة و أساتذة تعليم عالي و محاسبين و ذوي خبرة و شخصيات و مهنيين . وسنحاول تفصيل ذلك كالآتي:

بالنسبة للقضاة:

نجد أن هناك سلطتان اداريتان مستقلتان تحوي تركيبتها البشرية على قاض او اكثر و ذلك بعد أن كانت ثلاث سلطات⁷¹ ، فبالنسبة للجنة المصرفية نجد أنه يوجد ضمن تشكيلتها قاضيين ، أما لجنة مراقبة عمليات البورصة فنجد قاض واحد فقط⁷² .

- **بالنسبة للموظفين السامين :** نجد أن هيئة واحدة و هي مجلس النقد و القرض و الذي يضم 3 موظفين سامين متخصصين في المجال الاقتصادي و المالي.

- **بالنسبة للشخصيات الكفاءة:** نجد ثلاث سلطات تضم شخصيات ذات كفاءة في تعدادها ، فنجد مجلس المنافسة يضم 6 أعضاء من أصل 12 يكونون من الشخصيات و الخبراء في المجالات القانونية و الاقتصادية المعروفة بكفاءة تم في مجال المنافسة، بالإضافة إلى كل من مجلس النقد و القرض و الذي يضم 5 أعضاء من أصل 9 ، و اللجنة المصرفية و التي تضم 3 أعضاء من أصل 6 أعضاء .

- **بالنسبة للأساتذة :** لا نجد سوى سلطة واحدة وهي لجنة تنظيم و مراقبة عمليات البورصة، و التي تضم أستاذا واحدا يقترحه وزير التعليم العالي و البحث العلمي، و رغم أهمية هذه الفئة نجد أن المشرع قد غيها تقريبا.

- **بالنسبة لمهني القطاع و السلطات المهنية:** رغم الأهمية الكبرى لهذه الفئة إلا أن تمثيلها ضمن تشكيلات السلطات الادارية المستقلة اختصر في سلطتين فقط هما مجلس المنافسة و الذي يضم 4 اعضاء من أصل 12 يختارون من بين المهنيين المؤهلين الممارسين أو مارسوا

⁷¹- حيث أن مجلس المنافسة اصبح خالي من أي تمثيل قضائي ضمن تشكيلة اعانه طبقا للمادة 24 من القانون 12/08

المعدل و المتمم للأمر 03/03

⁷²- تجدر الاشارة الى أن اللجنة المصرفية كانت تتكون من قاضيين من أصل 5، و في تعديل 2005 اصبح قاض واحد.

نشاطات ذات مسؤولية و الحائزين على شهادات جامعية و لهم خبرة مهنية مدة 5 سنوات على الأقل في مجال الانتاج و التوزيع و الحرف و الخدمات و المهن الحرة و ذلك طبقا للمادة 24 من القانون 12/08 المعدل و المتمم للأمر 03/03.

أما الهيئة الثانية فهي لجنة تنظيم و مراقبة عمليات البورصة و التي تضم عنصرين أحدهما ممثل عن مهني القطاع و الآخر ممثل عن الهيئات المهنية ،
- **جمعيات حماية المستهلكين**: لم يشر المشرع الى أي تمثيل الجمعيات المستهلكين ضمن تشكيل السلطات الادارية المستقلة رغم الاهمية الكبيرة التي تلعبها هذه الجمعيات في الحفاظ على النظام العام الاقتصادي باعتبار أن أهمية الضبط تكمن في ضبط السوق و حماية المستهلكين.

ونتيجة الانتقادات الموجه للمشرع في هذا الباب فقد تدارك ذلك في اطار تعديل قانون المنافسة السنة 2008 حيث نصت المادة 24 فقرة 3 على " عضوان مؤهلان يمثلان جمعيات حماية المستهلكين...." ومع ذلك يبقى هنالك اغفال بالنسبة لتمثيل جمعيات المستهلكين ضمن تشكيلات السلطات الادارية المستقلة الأخرى خاصة تلك المرتبط بالمستهلكين مثل لجنة ضبط الكهرباء و الغاز وسلطة ضبط البريد و المواصلات.

من خلال ما سبق يمكن إبداء الملاحظات التالية:

* يلاحظ عدم تناسق في التمثيل ، فنجد أن معظم السلطات او السلطات الإدارية المستقلة لا تتمتع بتركيبة متوازنة من حيث التمثيل، اذ نجد أن التمثيل يقتصر على فئة أو اثنتين على الأكثر من بين الفئات المنصوص عليها سابقا⁷³.

* نجد أن المشرع الجزائري لم يحدد صفات أعضاء بعض الهيئات ، ففي سلطة ضبط الكهرباء و الغاز و الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و وكالتي المناجم و سلطة ضبط المحروقات و سلطة ضبط البريد و المواصلات لم يحدد المشرع فيها صفات أعضاء هذه الهيئات كليا، أما

⁷³- بخلاف لجنة تنظيم و مراقبة عمليات البورصة و التي تتمتع بتركيبة متوازنة اذ تضم 4 فئات مختلفة (قضاة ، مهني القطاع واسانذة ، و ممثلي هيئات مهنية .

بالنسبة للهيئات الأخرى نجد كلا من مجلس النقد و القرض لم يحدد 4 أعضاء ، اللجنة المصرفية عضو واحد، لجنة تنظيم و مراقبة عمليات البورصة 3 أعضاء، نجد أن مجلس المنافسة السلطة الوحيدة التي حددت صفات كل أعضائها إن عدم تحديد صفات الأعضاء لا يخدم استقلالية هذه الهيئات ، ذلك أن المشرع قد ترك المجال مفتوحا أمام الجهات صاحبة التعيين و هذا ما قد يحمس بمبدأ الكفاءة و التخصص لصالح معايير الخضوع و الانتماء.

* يلاحظ أيضا غياب التمثيل القانوني ، نجد أن المشرع لم ينص على اختيار رجال القانون أو الأخصائيين في المجال القانوني إلا فيما يخص مجلس المنافسة و ذلك أثر تعديل 2008 من خلال نص المادة 24/ف1 وفي الأخير يمكن القول أن اختلاف الأعضاء المشكلين للهيئات الإدارية المستقلة في صفاتهم و مراكزهم يعد بمثابة مظهر مقوي ومدعم للاستقلالية هذه الهيئات، و بالتالي يؤدي إلى الحياد و الشفافية في العمل، لكن لو فرضنا أن كل هؤلاء الأعضاء على اختلاف صفاقم و مراكزهم يعينون من قبل جهة واحدة فهل هذا الأمر لا يمس باستقلالية هذه الهيئات.

ج/ تعدد و اختلاف الجهات المقترحة للأعضاء :

إن تعدد و اختلاف الجهات المقترحة الأعضاء السلطات الإدارية المستقلة يختلف من سلطة لأخرى. يعين الأعضاء حسب قدراتهم في المجالات القانونية و الاقتصادية و المالية من طرف جهات مختلفة ، إلا أنه في الغالب يعود الاختصاص لسلطة واحدة أو قد تتدخل عدة سلطات في ذلك. ⁷⁴

- الطريقة الأولى / التعيين حكر على رئيس الجمهورية.

لم ينهج المشرع الجزائري النهج الفرنسي في مسألة التعيين، حيث نجد و خلافا للمشرع الفرنسي الذي يشرك عدة هيئات في مسألة التعيين .

⁷⁴ - خلافا لحالة المجلس الأعلى للإعلام اذ يتقاسم التعيين كلا من رئيس الجمهورية و رئيس المجلس الشعبي الوطني ، إضافة الى انتخاب اعضاء من بين الصحفيين الذين يتمتعون ب 15 سنة اقدمية.

• سلطة التعيين مختصرة في رئيس الجمهورية".

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

- **مجلس النقد و القرض**: طبقا للقانون 10/90 نجد أن مسألة التعيين مقسمة تقريبا بين رئيس الجمهورية و رئيس الحكومة ، حيث يعين رئيس الجمهورية 4 أعضاء بموجب مرسوم رئاسي و يعين رئيس الحكومة 3 أعضاء بموجب مرسوم تنفيذي، لكن بموجب الأمر 03/11 أصبح مسألة التعيين حكر على رئيس الجمهورية، حيث يعين كل أعضاء مجلس النقد و القرض بموجب مرسوم رئاسي يتخذه مجلس الوزراء.⁷⁵

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

- **مجلس المنافسة**: طبقا للأمر 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 اعضاء المجلس الى 9) بموجب مرسوم رئاسي باقتراح من وزير الداخلية .

و هنا يمكن القول بأن المشرع لم يكن موفقا في استناد مسألة الاقتراح إلى وزير الداخلية على اعتبار أن مهام مجلس المنافسة مرتبط بالمجال الاقتصادي التجاري و كان حري به ابقاء الأمر منوط بوزير التجارة غير أن المشرع في تعديل 2008 ارجع عدد الاعضاء الى 12

⁷⁵ - طريقة تعيين نواب المحافظ بموجب مرسوم رئاسي يتخذه مجلس الوزراء طريقة تعيين منفردة مقارنة بطريقة تعيين

السلطات الاخرى أنظر المادة 2 من المرسوم الرئاسي المؤرخ في 5 أفريل 1990.

عضو ، و لكنه لم يشر الى أي جهة في مسألة الاقتراح ، حيث ترك الأمر منوط برئيس الجمهورية في مسألة الاختيار و التعيين.

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

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

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

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

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

من خلال ما سبق يمكن أن نلاحظ جليا احتكار كلي لمسألة التعيين في يد رئيس الجمهورية دون مشاركة أي جهة اخرى ، و يندرج هذا الاحتكار في اطار تركيز سلطة التعيين في يد رئيس الجمهورية انطلاقا من صدور المرسوم الرئاسي رقم 240/99⁷⁶.

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

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

⁷⁶ - المرسوم الرئاسي 240/99 المؤرخ في 1999/10/27 المتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية و العسكرية و الذي الغي المرسوم 44/89 حيث وسع من سلطة تعيين رئيس الجمهورية لتصل الى حد تعيين الأمناء العاميين في بلديات مقر الولاية.

الطريقة الثانية: حالة لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة.

طبقا للنصوص المنشئة للجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة تعد السلطة الوحيدة التي تعرف غياب رئيس الجمهورية عن سلطة التعيين، اذ نجد أن المشرع الجزائري قد خص هذه اللجنة بطريقة منفردة في تعيين أعضائها ، ونجد أن المرسوم التنفيذي رقم 175/94⁷⁷ قد جاء بنظامين للتعيين ، نظام خاص بطريقة تعيين الرئيس و نظام خاص بطريقة تعيين الأعضاء الآخرين و ذلك التالي :

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

بالنسبة للأعضاء : يتعين أعضاء اللجنة بواسطة قرار وزاري يتخذ من طرف وزير المالية، و تنتهي مهامهم بنفس طريقة التعيين ، و هو ما أشارت له المادة من المرسوم التنفيذي 175/94.

إن ما يمكن ملاحظته على طريقة التعيين هذه و ان كانت مخالفة لطرق التعيين السابقة فائها 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 و عن إنهاء المهام وهو ما لا يخدم استقلالية هذه السلطة إطلاقا.

يلاحظ أيضا غياب الهيئة التشريعية عن عملية التعيين ، وهذا مخالف لما هو معروف في القانون الفرنسي باعتبار أن المشرع الجزائري متأثر بالمشرع الفرنسي أين نجد هذا الأخير

⁷⁷ - المرسوم التنفيذي رقم 175/94 المؤرخ في 13 جوان 1994 المحدد كليات تطبيق المواد 21، 22، 29 من المرسوم التشريعي رقم 10/93 الجريدة الرسمية 41 لسنة 1994.

ينوع في جهات التعيين ، فمثلا بالنسبة للجنة الوطنية للإعلام الآلي و الحريات الفرنسية⁷⁸ نجد تنوع ملحوظ في طريقة تعيين أعضائها ، فهي تتكون من 15 عضو يعينون كآآتي :

- 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 اعضاء يعينون نظرا لكفاءتهم.

هذا التنوع الموجود في طريقة التعيين للأعضاء هو ما يساعد في تكريس الاستقلالية و يخلق نوع من الشفافية والمصادقية و التي تؤدي بلا شك 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 الأول ، و هي 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 ، و سلطة تنفيذية)⁷⁹.

ثانيا: النظام القانوني للاعضاء:

بعد التطرق إلى تشكيلة السلطات الادارية المستقلة كمظهر من مظاهر الاستقلالية العضوية ، يتم التطرق إلى النظام القانوني لاعضاء هذه السلطات باعتباره ركيزة هامة و حساسة في ضمان الاستقلالية العضوية.

⁷⁸ - بوجملين وليد، مرجع سابق ، ص 70

⁷⁹ - ZOUAMIA Rachid ، op cit ، p41

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

أ/ نظام العهدة:

يعتبر تحديد مدة انتداب رئيس سلطة ادارية ما و اعضائها من بين احد الركائز الهامة و المعتمد عليها قصد ابراز طابع الاستقلالية⁸⁰.

ولكننا في المقابل نتساءل عن ضمانات هذه الاستقلالية خصوصا و أن الأعضاء و الرئيس يعينون من قبل السلطة التنفيذية؟.

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

حاول المشرع الجزائري تكريس نظام العهدة انطلاقا من أول سلطة مستقلة منشئة في الجزائر و هو المجلس الأعلى للإعلام⁸¹ ، إلا أن المشرع لم يعممها على باقي الهيئات الادارية المستقلة الاخرى و ذلك على النحو التالي:

⁸⁰ - حذري سمير ، مرجع سابق ، ص 48 .

⁸¹ - المادة 73 من القانون 07/90 المتعلق بالاعلام و التي تنص على " تحدد عهدة الاعضاء بسنة سنوات غير قابلة للتجديد .

1- بالنسبة لمجلس النقد و القرض:

كرس المشرع نظام العهدة انطلاقاً من القانون 10/90 ، حيث نص على عهدة المحافظ (6 سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة) و عهدة النواب 5 سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة فقط⁸² ، مع نصه على حالات الاقالة ، و هي حالة العجز الصحي المثبت قانوناً و حالة الخطأ الفادح.

غير أن المشرع تراجع عن تحديد مدة العهدة في تعديل 2001 و في تعديل 2003 و جعل مدة العهدة مفتوحة مما يجعل الاعضاء محل العزل في أي وقت ، و هو ما ينعكس بالسلب على استقلالية هذه الهيئات و على حيادية عمل الأعضاء⁸³.

2- بالنسبة لأعضاء اللجنة المصرفية:

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

3- لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة

نص المشرع على عهدة بصفة كلية سواء في قانون 1993 أو في تعديل 2003 على تحديد العهدة ب 4 سنوات ، مع تحديد حالات الاقالة و التي حصرها في حالتها الخطأ الجسيم و الظروف الاستثنائية و الظروف الطارئة.

⁸²- تحديد مدة العهدة ليس كلي بل هو جزئي يتعلق فقط بالمحافظ ونوابه و لا يمس جميع الأعضاء.

⁸³- تدرست كريمة ، النظام القانوني للبنوك في القانون الجزائري، مذكرة ماجستير ، كلية الحقوق ، جامعة مولود معمري،

تيزي وزو 2003.

رغم تحديد مدة العهدة إلا أن المشرع لم ينص على امكانية التجديد أو عدم التجديد وهذا ما يفتح الباب أمام الجهة صاحبة التعيين لاقرار ذلك أم لا؟ و اذا كان الخطأ الجسيم معروف فان التساؤل يطرح بخصوص الفرق بين ما المقصود بالظروف الاستثنائية و الظروف الطارئة؟.

4- مجلس المنافسة :

جعل المشرع مدة العهدة كلية، أي تمس الرئيس و نائبه و الاعضاء الآخرون و حدها ب 5 سنوات قابلة للتجديد دون تحديد الحالات المستوجبة للاقالة ، سواء في قانون 1995 أو في تعديل 2003، غير أنه و على إثر تعديل 2008 نجد أن المشرع جعل نظام العهدة جزئي بحيث جده ب 4 سنوات، حيث بالرجوع الى نص المادة 25 الفقرة 4 نجدها تنص " يتم تحديد عهدة اعضاء مجلس المنافسة كل 4 سنوات في حدود نصف اعضاء كل فئة من الفئات المذكورة في المادة 24 اعلاه" و هنا يطرح التساؤل عن كيفية هذا التجديد النصفي للاعضاء في ظل غموض النص؟ و هل يدخل رئيس المجلس ضمن هذا التجديد و بالتالي يتمتع بعهدة محددة ب 4 سنوات أم أن عهده غير محددة و تخضع لسلطة رئيس الجمهورية باعتباره جهة التعيين؟.

5- الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد: نصت المادة 5 من المرسوم 413 / 06 على أن مدة عهدة الرئيس و الأعضاء هي 5 سنوات قابلة للتجديد.

بالنسبة لباقي الهيئات الاخرى جعل المشرع لكل من سلطة ضبط البريد و المواصلات و وكالتي المناجم و لجنة ضبط الكهرباء و الغاز و سلطة ضبط المحروقات عهدة مفتوحة، حتى أنه لا يمكن تسميتها بالعهدة، ذلك أن العهدة عادة ما تكون محددة بفترة زمنية معينة. فالمشرع لم يكرس أي عهدة لهاته السلطات ، و هو ما يجعل الباب مفتوحا امام الجهة صاحبة التعيين، و الذي 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 للتجديد⁸⁴.
- عهدة طويلة غير قابلة للتجديد: تنحصر عادة في 6 سنوات ولا تكون قابلة للتجديد⁸⁵.

ب/نظام التنافي:

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

في هذا الصدد يقول الأستاذ زوامية أن نظام التنافي هو نظام مطلق أو نسبي ، فنظام التنافي المطلق أو الكلي يظهر عندما تكون وظيفة أخرى سواء أكانت عمومية أو خاصة، و كذا مع أي نشاط مهني و اية عهدة نيابية انتخابية ، بالإضافة إلى امتناع الاعضاء للمصالح بصفة مباشرة أو غير مباشرة⁸⁶.

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

اما بالنسبة لموقف المشرع الفرنسي من فكرة التنافي فقد نص عليه المجلس الدستور في قراره المؤرخ في 18/09/1986 على حالاته قائلا " التنافي مع كل عهدة انتخابية ، وظيفة عمومية و نشاط مهني " و هو نفس الموقف المتخذ من طرف المشرع الجزائري و الذي يظهر في :

⁸⁴- كرسى عهدة 3 سنوات بالنسبة لوكالات الصحافة و لجنة الحصول على الوثائق الادارية ، أما 4 سنوات فقد كرسى لوسيط السينما .

⁸⁵- كرسى عهدة 6 سنوات بالنسبة للمجلس الأعلى للسمعي البصري و سلطة ضبط الاتصالات و لجنة ضبط الكهرباء و الغاز .

⁸⁶ - Zouaimia Rachid, op cit ; p28.

1- بالنسبة لمجلس النقد و القرض : نصت المادة 23 من القانون 10/90 على تنافي وظائف المحافظ و نوابه مع أي عهدة نيابية أو مهمة حكومية أو أي وظيفة عمومية، و في حالات مشتركة بين مجلس النقد و القرض و اللجنة المصرفية، غير أن المادة 23 عدلت بموجب المادة 3 من الامر 11/03 دون اي تعديل إلا فيما يخص الجمع بين حالات التنافي و حالات المنع.

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

3- بالنسبة لمجلس المنافسة: أحالت المادة 34 من الأمر 06/95 حالات التنافي على النظام الداخلي⁸⁷ ، مع تحديد حالات المنع ، و بالرجوع إلى النظام الداخلي نحد المادة 34 نصت على "ان وظيفة العضو هي وظيفة عليا" أي ان اعضاء مجلس المنافسة يخضعون لنفس حالات تنافي الاشخاص الذين يمارسون وظائف عليا في الدولة.

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

ولم ينص المشرع في نظام التنافي الخاص بمجلس المنافسة على المصالح الخاصة للاعضاء، أي أن الاعضاء يمكن أن يكون لهم مصالح في مؤسسات خاصة، غير انه و

⁸⁷ - المرسوم الرئاسي 14/96 المؤرخ في 17/01/1996 المتضمن النظام الداخلي لمجلس المنافسة ، الجريدة الرسمية رقم

بالرجوع إلى الأمر 03/03 المعدل و المتمم خاصة المادة 29 منه أكد المشرع على أنه لا يمكن لأي عضو في مجلس المنافسة أن يتداول حول قضية له فيها علاقة قرابة من الدرجة الرابعة.

4- بالنسبة للجنة ضبط البريد و المواصلات : نص المشرع على نظام التنافي بالنسبة لهذه اللجنة ، حيث اكدت المادة 18 من القانون 03/2000 على تنافي وظيفة العضو مع أي نشاط مهني أو منصب عمومي آخر ، و كذا مع امتلاك مباشر أو غير مباشر لمصالح في مؤسسة تابعة قطاع البريد و المواصلات السلوكية و اللاسلوكية و السمعى البصري و المعلوماتية.

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

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

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

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

6- بالنسبة للجنة المصرفية:

فإن المشرع نص على أنه لا يمكن للمحافظ و نوابه ممارسة أي نشاط مهني و ان لا يتولوا أي منصب خلال مدة عهد تقم ، إلا فيما يخص تمثيل الدولة لدى المؤسسات الدولية ذات الطابع الاقتصادي و المالي ، كما لا يجوز للمحافظ و نوابه ممارسة أي نشاط ، أو أن يديروا أو يعملوا لدى مؤسسة خاضعة لسلطة و مراقبة البنك المركزي لمدة سنتين من نهاية مدة عهدتهم.

7- بالنسبة لوكالتي الطاقة و المناجم:

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

ج/ حقوق الاعضاء و التزاماتهم :

قصد ضمان استقلالية تسمح لاعضاء الهيئات الادارية المستقلة بأداء وظائفهم في شفافية و حياد أوجد المشرع نظاما قانونا يحمي مصالح هؤلاء الاعضاء ضد الضغوطات ، و بالتالي يخلق نوعا من الحصانة و التي تسمح بالمزيد من الشفافية و الحياد في العمل. بالمقابل وضع مجموعة من الالتزامات على عاتق الاعضاء تعزيزا لهذ الشفافية .

1- بالنسبة لحقوق اعضاء السلطات الادارية المستقلة :

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

و قد كرست كل من المادتين 12 و 129 من قانون المحروقات وقانون الكهرباء و الغاز على التوالي هذه الاستقلالية بنصهما على مايلي "يمارس اعضاء اللجنة المديرية و اعوان وكالة المحروقات - لجنة الضبط - وظائفهم بشفافية وحياد و استقلالية"⁸⁸.

نجد الامر اكثر 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 و العراقيل و يتعلق الأمر بالمادة 32 و 33 و اللتان نصتا على الحماية من :

- التهديدات و الاهانات والسب و القذف و الاعتداءات والمختلفة.

⁸⁸- المادة 12 من القانون 07/05 المتعلق بالمحروقات و المادة 129 من القانون 01/02 المتعلق بالكهرباء و الغاز .

- تمكين المجلس من رفع دعوى مباشرة للحصول على تعويض لصالح أعضائه تمنع الاعضاء بالحماية من كل أشكال التدخل و الضغوطات ، و التي من شأنها أن تضر أو تؤثر على تأدية مهامهم.

أما بالنسبة لوكالاتي الطاقة و المناجم فقد نص المشرع على أن الوكالتين مسؤولة عن حماية اعضاء مجلس الادارة و الامين العام من كل التهديدات و الاهانات و السب و القذف و التهجمات مهما كانت طبيعتها ، كما يمكنها أن تتأسس كطرف مدني أما الجهات القضائية الجزائية⁸⁹.

2/ بالنسبة لإلتزامات أعضاء السلطات الادارية المستقلة :

مقابل الحقوق التي خص بها المشرع اعضاء السلطات الادارية المستقلة وضع على عاتقهم مجموعة من الالتمامات الوظيفية يمكن حصرها في واجب التحفظ و الانضباط و الالتمام بمبدأ السر المهني.

لقد كرس المشرع مبدأ السر المهني أو الالتمام بالسر المهني في كامل نصوص الهيئات الادارية المستقلة ، باستثناء الادلاء بشهادة أمام العدالة⁹⁰، وهذا ما نجده صراحة في نص المادة 29 فقرة 2 من الأمر 03 / 03 المعدل و المتمم المتعلق بالمنافسة و التي نصت على أنه " يلزم اعضاء مجلس المنافسة بالسر المهني...".

وفي حالة الإخلال بهذا المبدأ فقد رتب المشرع عدة آثار قانونية قد تصل إلى حد الاقالة، أما بعض النصوص فقد احواله إلى النظام الداخلي ، على اعتبار أن مسألة التأديب مسألة داخلية و هذا ينطبق على معظم السلطات الادارية المستقلة.

⁸⁹ - المادة 26 من المرسوم التنفيذي رقم 93/01 المتعلق بالنظام الداخلي للوكالة الوطنية للملكات المنجمية والجريدة الرسمية عدد 20 لسنة 2004 .

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

اما بالنسبة لمجلس المنافسة فقد تبني واجب التحفظ من خلا المادة 37 من النظام الداخلي له ، اذ يتعين على اعضاء مجلس المنافسة عدم افساء الوقائع و الافعال او المعلومات التي يطلعون عليها أثناء ممارسة مهامه.

بالإضافة إلى واجب التحفظ والسر المهني نص المشرع على بعض الواجبات الأخرى من بينها واجب المواظبة و العمل ببنزاهة و فعالية و انضباط كما هو الشأن بالنسبة لوكالاتي الطاقة و المناجم⁹¹.

كما أشارت المادة 38 لذلك بالنسبة لأعضاء مجلس المنافسة من خلال نصها على التزام الاعضاء بالانضباط و المواظبة مع امكانية اقالة كل عضو لا يشار له في ثلاث جلسات متتالية دون عذر⁹².

ثالثا : قيود الاستقلالية العضوية

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

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

أ/ تمتع السلطة التنفيذية بسلطة التعيين :

⁹¹ - المادة 24 من المرسومين السيدين 93/04 و 94/04 المتعلقين بالنظامين الداخليين لكل من الوكالة الوطنية للملكات المحمية و الوكالة الوطنية للجيولوجيا والرقابة المنجمية.

⁹² - المادة 38 من المرسوم الرئاسي 44/96.

يعتبر هذا المظهر من بين المظاهر الأساسية التي تقلص و تحد من الاستقلالية العضوية للسلطات الادارية المستقلة ، فنجد أن كل رؤساء الهيئات الادارية المستقلة الضابطة في المجال المالي و الاقتصادي يتم تعيينهم بموجب مرسوم رئاسي صادر عن رئيس الجمهورية، باستثناء لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة حيث يعين رئيسها بموجب مرسوم تنفيذي يتخذ في مجلس الحكومة بناء على اقتراح وزير المالية⁹³ ، اما بالنسبة إلى أعضاء السلطات الادارية المستقلة فنجد نفس الشيء ، حيث يعين كل اعضاء السلطات الادارية المستقلة بموجب مرسوم رئاسي باستثناء:

- لجنة تنظيم و مراقبة عمليات البورصة حيث يعينون بموجب قرار من وزير المالية⁹⁴.

- لجنة ضبط الكهرباء و الغاز ويعين اعضاءها من قبل وزير الطاقة و وزير العدل⁹⁵.

بالاضافة الى ذلك يلاحظ تواجد ممثلين عن السلطة التنفيذية في بعض الهيئات مثل المجلس الاستشاري السلطة ضبط البريد و المواصلات و الذي يتكون من ممثلين عن⁹⁶ الوزارات .

فرغم اختلاف الجهات المقترحة للاعضاء إلا أن سلطة التعيين تكون بيد السلطة التنفيذية الامر الذي يدفعنا إلى التساؤل عن استقلالية الاعضاء تجاه الجهة صاحبة التعيين؟ .
فالمشروع بحصره جهة التعيين بيد السلطة التنفيذية قد خالف المشروع الفرنسي الذي نقل معظم تشريعات السلطات الادارية المستقلة عنه ، فالمشروع الفرنسي في مسألة التعيين وزع اختصاص التعيين على عدة سلطات مثلا بالنسبة للجنة عمليات البورصة الفرنسية في ظل قانون 1996 وزع سلطة تعيين اعضاء اللجنة على عدة هيئات مختلفة تشمل كل من : نائب

⁹³- المادة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 175/94 المؤرخ في 13/06/1994 المتضمن تطبيق المواد 21 و 22 و 29 من المرسوم التشريعي 10/93 ، الجريدة الرسمية عدد 41 لسنة 1994

⁹⁴- المادة 2 من نفس المرسوم

⁹⁵- المادة 134 من القانون 01/02 المتعلق بالكهرباء و توزيع الغاز .

⁹⁶- المادة 125 من القانون رقم 03/2000 المحدد للقواعد المتعلقة بالبريد و المواصلات أما فيما يخص تشكيل هذه

المجلس - المادة 2 من المرسوم التنفيذي 433/06

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

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

التنفيذية".⁹⁷

ب/ عدم تحديد العهدة:

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

غير أن المشرع استثنى هئتين جعل لهما عهدة فيما يخص تعيين الرئيس و الاعضاء ، و يتعلق الأمر بكل من لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة و اللجنة المصرفية، لكنه بالمقابل لم يشر لا بصفة صريحة و لا ضمنية إلى امكانية تحديد العهدة و هذا 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 و القرض قبل نهاية مدة عهده و المحددة ب 6 سنوات طبقا للمادة 22 قبل تعديل 2001.

وهنا نتساءل عن سبب هذا العزل هل هو ضمن اطار مجالات الاقالة المنصوص عليها في المادة 22 أم انه خارجها ؟ أن هذا يثير تساؤل آخر يتمثل في أهمية نظام العهدة و أثرها على الاستقلالية.

ج/ غياب إجراء الامتناع:

⁹⁷ - حذري سمير، مرجع سابق ، ص 87

لا يقصد بإجراء الامتناع منع اعضاء السلطات الادارية المستقلة من الجمع بين وظائفهم و وظائف اخرى أو امتلاك مصالح في مؤسسات ما، و انما يقصد به استثناء الأعضاء من المداولات المتعلقة بمؤسسات لهم فيها مصالح في هذا الصدد نصت المادة 29 من الأمر 03 / 03 " لا يمكن لاي عضو في مجلس المنافسة أن يشارك في مداولة تتعلق بقضية له فيما مصلحة أو يكون بينه و بين احد اطرافها صلة قرابة إلى الدرجة الرابعة، أو يكون قد مثل أو يمثل احد الأطراف المعنية ".

وعليه فالأشخاص المعنيون ملزمون بإعلام الرئيس بالمصالح التي يمتلكونها، و هذا الإجراء لا يعد جديدا فقد نظمه الأمر 06/95 ، كما نص عليه النظام الداخلي لمجلس المنافسة.⁹⁸

أما بالنسبة للجنة المصرفية فهذا الإجراء غائب على مستواها ، حيث لم يشر اليه المشرع خاصة في مواجهة الاعضاء الثلاثة غير الرئيس و القضاة الذين يخضعون لهذا الإجراء بحكم مراكزهم، و بالتالي ما جدوى مفهوم مبدأ الحياد و الشفافية حين تنظر اللجنة المصرفية في مخالفات ترتكبها مؤسسات مالية يملك اعضاء اللجنة مصالح فيها. وعليه فغياب اجراء الامتناع ضمن الأحكام القانونية المتعلقة بالسلطات الادارية المستقلة مسألة تمس باستقلالية الأعضاء و حيادهم في ممارسة وظائفهم.

مما سبق و على ضوء دراستنا لأهم المظاهر التي تجسد الاستقلالية العضوية من جهة، و القيود التي تحدها من جهة أخرى نخلص إلى وجود استقلالية عضوية اعترف بها المشرع و حاول تجسيدها لكنها جد محدودة نتيجة التدخل المستمر للسلطة التنفيذية في شؤون السلطات الادارية المستقلة من حيث التعيين و هشاشة النظام القانوني للأعضاء و عدم تعميم نظام العهدة، و الذي يخلق نوعا من عدم الحصانة للأعضاء ، و هذا ما يبقي السلطة التنفيذية

⁹⁸ - المرسوم الرئاسي 44/96 المؤرخ في 17/01/1996 المتعلق بالنظام الداخلي لمجلس المنافسة ، ج و عدد 05 لسنة

محتفظة بمختلف أشكال الرقابة و التي تضفي على استقلالية السلطات الادارية المستقلة من الناحية العضوية طابع النسبية او الخيالية .

الفرع الثاني: المعيار الوظيفي.

إن المعيار الوظيفي من بين أهم المؤشرات التي تساعد على معرفة مدى استقلالية السلطات الادارية المستقلة.

وعليه كان من الضروري التطرق لمظاهر الاستقلال الوظيفي من خلال مجموعة من العناصر نتكلم فيها عن استقلال هذه السلطات إداريا من خلال تحليل كفاءات اعدادها لقواعد عملها، و مدى كون هذه الصلاحيات من اختصاصها من خلال الفرع الأول، و يخصص الفرع الثاني لدراسة الاستقلال المالي لهذه السلطات من خلال الوسائل المالية التي تمتلكها هذه السلطات ، و مدى توفرها على موارد خارج نطاق الميزانية العامة للدولة.

أولا : الاستقلال الاداري

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

أ/ تحديد مهام المستخدمين

تقوم معظم السلطات الادارية المستقلة بتحديد مهام المستخدمين و تصنيفهم و تحديد رواتبهم كما أن تنظيم المصالح الادارية و التقنية يكون من صلاحيات و اختصاصات رؤساء هذه السلطات.

و تطبيقاً لذلك نص النظام الداخلي للجنة تنظيم و مراقبة عمليات البورصة ينص في مادته الثالثة على أنه " تحدد مهام وصلاحيات المصالح الادارية و التقنية للجنة بقرار من رئيس اللجنة" ، أما المادة السابعة من نفس النظام فنصت على أنه " تحدد رواتب المستخدمين و تصنيفهم بقرار من الرئيس بعد استشارة اللجنة."⁹⁹.

إضافة فإن المادة الرابعة من المرسوم الرئاسي 44/96 المحدد للنظام الداخلي لمجلس المنافسة نصت على أنه " يتولى الرئيس الإدارة العامة لمصالح مجلس المنافسة و في حالة حدوث مانع له يخلفه أحد نائبيه و يمارس السلطة السلمية على جميع المستخدمين." و يلاحظ أن نفس الأمر ينطبق على باقي الهيئات الادارية المستقلة الاخرى فيما يخص سلطة الرؤساء في تعيين و تحديد المستخدمين و تنظيم مجالهم المهني و الإشراف عليهم ، الأمر الذي يكرس نوعاً ما استقلالية هذه الهيئات خصوصاً فيما يتعلق بمجال عملها.

ب/ وضع قواعد التنظيم و العمل:

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

وضع السلطات المستقلة لنظامها الداخلي: و يتعلق الأمر بكل من مجلس النقد و القرض، و سلطة ضبط البريد و المواصلات، و لجنة ضبط الكهرباء و الغاز، و لجنة تنظيم و مراقبة عمليات البورصة، و سلطة ضبط المحروقات و الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد، و اللجنة المصرفية.

⁹⁹- راجع النظام رقم 03/2000 المؤرخ في 28/09/2000 المتضمن تنظيم و سير المصالح الادارية و التقنية للجنة تنظيم و مراقبة عمليات البورصة ، الجريدة الرسمية 28 لسنة 2000 .

- بالنسبة لمجلس النقد و القرض: اعترف المشرع لمجلس النقد و القرض بهذه الصلاحية انطلاقا من تعديل 2003 وذلك من خلال المادة 60¹⁰⁰.

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

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

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

- بالنسبة للجنة تنظيم و مراقبة عمليات البورصة: نصت المادة 26¹⁰¹ على أن اللجنة تعد نظامها الداخلي و تصادق عليها خلال اجتماعها الأول و هو ما أكدته تعديل 2003¹⁰².

- بالنسبة للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد: نصت المادة 19 من المرسوم الرئاسي رقم 413/06 على أن الهيئة تعد نظامها الداخلي و الذي ينشر في الجريدة الرسمية بموجب مرسوم رئاسي و يصادق عليه. نفهم أن استقلالية الهيئة تكمن في وضعها النظامها الداخلي من خلال اختيارها لقواعد تنظيمها و سيرها ، إلا أننا نتساءل عن سبب مصادقة رئيس الجمهورية عليه و نشره بموجب مرسوم رئاسي في الجريدة الرسمية و هذا يمس مبدأ الاستقلالية .

¹⁰⁰- نص المادة 60 من الأمر 11/03 المؤرخ في 26 غشت 2003 المعدل و المتمم المتعلقة بالنقد و القرض، "براس المجلس محافظ بنك الجزائر الذي يستدعيه للاجتماع و يحدد جدول أعماله و يحدد المجلس نقابة الداخلي و تتخذ القرارات بالأغلبية"

¹⁰¹- المادة 26 من المرسوم التشريعي 93-10 المؤرخ في 23/05/1993 المتعلقة بورصة القيم المنقولة : الجريدة الرسمية عدد 34 لسنة 1993.

¹⁰²- المادة 20 من النظام الداخلي للجنة تنظيم و مراقبة عمليات البورصة المؤرخ في 28/02/1999

- بالنسبة للجنة المصرفية : تعتبر حالة اللجنة المصرفية حالة خاصة ، حيث انه لم يأت في قانون 1990 الخاص بالنقد و القرض أية أحكام تتعلق بالنظام الداخلي ، أما تعديل 2003 فقد نصت المادة 106 على أن اللجنة تتمتع بأمانة عامة تحدد صلاحياتها و كفاءات عملها بواسطة مجلس ادارة البنك المركزي باقتراح من اللجنة . و أمام هذا الفراغ تدخلت اللجنة المصرفية بإصدار نظامها الداخلي في 1993¹⁰³ رغم عدم تمتعها بهذه الصفة قانونا.

وهنا يطرح التساؤل من جهة عن صحة هذه القرار و هل يمكن أن يوصف بأنه غير مشروع باعتبار أنه جاء خارج الاطار القانوني ؟ و من جهة أخرى عن الأحكام التي يفرضها باعتبار أنه يمنح حقوق الأشخاص و يضع عقوبات خاصة فيما يتعلق بصلاحيات اللجنة القمعية و العقابية باعتبار أن هذه الحقوق و العقوبات لا يمكن تحديدها إلا عن طريق القانون.¹⁰⁴

- تدخل السلطة التنفيذية في وضع النظام الداخلي

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

¹⁰³- القرار رقم 03-01 المؤرخ في 28/02/1999 المتضمن النظام الداخلي للجنة المصرفية(غير منشور).

¹⁰⁴- مني بلطرش ، السلطات الادارية المستقلة في المجال المصرفي ، وجه جديد لدور الدولة ، مجلة الإدارة . 2002 عدد 2

- بالنسبة لمجلس المنافسة : نصت المادة 31 و 32 من الأمر 03/03 على أن تنظيم مجلس المنافسة و سيره يحدد بموجب مرسوم¹⁰⁵، أي أن السلطة التنفيذية هي التي تحدد قواعد سير و تنظيم مجلس المنافسة، وهذا ما جاء به تعديل 2003 صراحة حيث نص على الحاق مجلس المنافسة برئيس الحكومة، وهذا عكس ما كان معمول به في ظل الأمر 1995، حيث كانت تنص المادة 34 على صلاحية المجلس في اعداد القواعد المتعلقة بسيره و الذي يقدمه رئيسه كاقترح لرئيس الجمهورية الذي يقوم اصداره بموجب مرسوم رئاسي، كما هو الحال ايضا بالنسبة لمجلس المنافسة الفرنسي الذي يقوم بنفسه بوضع نظامه الداخلي و يصادق عليه¹⁰⁶.

غير انه اثر تعديل الأمر 03/03 سنة 2008 بالقانون 12/08 تم تعديل المادتين 31, 32 وحيث أصبحتا تنصان على أنه يحدد تنظيم مجلس المنافسة و نظام أجور أعضائه و الأمين العام و المقرر العام بموجب مرسوم تنفيذي.

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

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

¹⁰⁵ - يلاحظ أن نص المادتين 31، 32 لم تحددنا طبيعة المرسوم هل هم رئاسي باعتبار ان اعضاء مجلس المنافسة يعيدون بموجب مرسوم رئاسي، أم تنفيذي باعتبار أن مجلس المنافسة هيئة تابعة لرئيس الحكومة .

¹⁰⁶ - المادة 8 من المرسوم الرئاسي رقم 1330986 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 اعداد نظاميهما الداخليين ، حيث نصت المادة 51 من قانون المناجم لسنة 2001 على أن كلا الوكالتين تتمتعان بنظامين داخليين يتخذان موجب مرسوم يحدد كفاءات عملها، و حقوق أعضاء مجلس الادارة و الأمين العام و التزاماتهما و القانون الأساسي للمستخدمين.

ولم يصدر هذين المرسومين إلا بعد 3 سنوات ووضعا بناء على اقتراح من وزير الطاقة و المناجم¹⁰⁷.

ج/ التمتع بالشخصية المعنوية:

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

- أهلية التقاضي:

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

¹⁰⁷- يتعلق الأمر بالمرسومين السفيذيين 93/04 المؤرخ في 2004/04/01 المتضمن النظام الداخلي للوكالة الوطنية للممتلكات المنجمية ، ج ر 20 لسنة 2004، و 94/04 المؤرخ في 2004.

الذي يمثلها أمام القضاء وينطبق هذا الاجراء تقريبا على باقي السلطات الادارية المستقلة إلا المستثناة بنص. ¹⁰⁸

- أهلية التعاقد

تعتبر أهلية التعاقد من بين أهم نتائج الشخصية المعنوية و التي تمنح السلطات الادارية المستقلة الضابطة في المجال الاقتصادي و المالي إمكانية إبرام عقود و اتفاقيات مع هيئات و لجان أخرى ، سواء كانت وطنية أو أجنبية في إطار التعاون الدولي. وفي هذا الصدد نصت المادة 13 من القانون 03/2000 الخاص بسلطة ضبط البريد و المواصلات على أنه "يمكن لسلطة ضبط البريد و المواصلات أن تتعاون في اطار مهامها مع السلطات الأخرى أو الهيئات الوطنية و الاجنبية ذات الهدف المشترك".

كما نشير في هذا الجانب إلى لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة و التي هي عضو في المنظمة العالمية للجان القيم OICV, التي تضم كافة الهيئات المختصة بالرقابة على البورصات و الاسواق المالية العالمية¹⁰⁹ ، و التي بإمكانها تبادل الخبرات و المعلومات و التجارب و الكفاءات..... على هذا الاساس تم في 25/01/2001 إبرام اتفاقية بين لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة الجزائرية COSOB و نظيرتها الفرنسية COB و تهدف إلى التعاون و تبادل المعلومات و الخبرات والتجارب بهدف حماية الاستثمار في كلا البلدين¹¹⁰.

- مسؤولية الهيئات الادارية المستقلة

إن من أهم النتائج المترتبة على الاعتراف للهيئات الادارية المستقلة بالشخصية المعنوية تحمل المسؤولية عن جميع اعمالها ، و بذلك فهي ملزمة بتحمل جميع الآثار المترتبة على هذه الأعمال ، خاصة اذا شاب هذه الأعمال أخطاء ألحقت أضرارا بالغير، حيث تلزم بجبر

¹⁰⁸- باستثناء مجلس النقد و القرض و اللجنة المصرفية اللعان لم يعرف لهما المشرع بالشخصية المعنوية باعتبار أنهما

تابعان للبنك المركزي الجزائري

¹⁰⁹- تم انشاء المنظمة العالمية للجان القيم سنة 1983 و تضم أكثر من 190 عضو ، يقع مقرها بمدريد باسبانيا .

¹¹⁰- للتفصيل اكثر راجع : ثواني قصيرة ، المركز القانون للجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة ، مذكرة ماجستير ، كلية

الحقوق جامعة تيزي وزو، 2005، ص 83.

الأضرار الناتجة عن أعمالها نتيجة الأخطاء الجسيمة من خلال تعويضات مستحقة للمتضررين تدفعها هذه السلطات من ذمتها المالية (بما انها مستقلة ماليا)، و هذا 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، و بالتالي يمكن أن نستنتج أن تلك الفوارق تتحملها الخزينة العمومية للدولة.

ثانيا: الاستقلال المالي.

يعتبر الاستقلال المالي من بين أهم الركائز الأساسية المبينة للاستقلال الوظيفي، و قد كرس المشرع مبدئيا الاستقلال المالي لكل السلطات الادارية المستقلة ، كما أقر لهم الحق في ميزانية شاملة ووضع رؤساء هذه الهيئات هم الآمرون بالصرف. إلا أن المشرع استثنى السلطات التي تنشط في المجال البنكي و يتعلق الأمر بكل من مجلس النقد والقرض و اللجنة المصرفية باعتبار انهما لا تتمتعان بالشخصية المعنوية و الاستقلال المالي، حيث انهما تابعان ماليا للبنك المركزي، و هو مؤسسة وطنية تتمتع بالشخصية المعنوية و الاستقلال المالي، و بالتالي فإن هاتين الهيئتين تخضعان كليا لتمويل الميزانية العامة للدولة ، و لم يرخص لهما المشرع تحصيل إيرادات مالية خارج اطار الميزانية. وسنحاول معالجة الاستقلال المالي للسلطات الادارية المستقلة انطلاقا من نقطتين أساسيتين هما :

1- طرق تمويل الهيئات الادارية المستقلة :

يلزم تحقيق الاستقلال المالي للسلطات الادارية المستقلة وجود تمويل شبه كلي بواسطة موارد ذاتية مغطاة اساسا من الاقتطاعات التي تفرضها الهيئة ، بالإضافة إلى وجود استقلالية في تسيير هذه الموارد. تعرف السلطات الادارية المستقلة كصفات مختلفة في التمويل سنحاول معالجتها كما يلي:

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

- أحال المشرع تحديد هذه النسب إلى الهيئة التنفيذية أو بالأحرى وزير المالية¹¹¹ و الذي يحدد نسب هذه الأتاوات و كيفية تحصيلها بموجب قرار وزاري¹¹² ، و قد تم تحديد هذه النسب كالآتي:

- طلب اعتماد وسيط في عمليات البورصة تقدر ب 10000 دج يسدها الوسيط في عمليات البورصة .

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

- طلب اعتماد هيئة التوظيف الجماعي للقيم المنقولة يحدد ب 100000 دج تسدها شركات الاستثمار ذات راس المال المتغير أو مسير الصندوق المشترك لتوظيف القيم المنقولة.¹¹³

- تأشيرة مذكرة الاعلام (عند اصدار قيم منقولة أو القرض العمومي لبيع قيم منقولة أو شرائها أو تبادلها و تحدد ب 0.075 % من مبلغ الاصدار أو العرض.

¹¹¹ - تطبيقا للمادة 27 من المرسوم التشريعي 10/93 صدر المرسوم التنفيذي 170/98 المتعلق بالأتاوى التي تحصلها لجنة تنظيم و مراقبة عمليات البورصة، الجريدة الرسمية 34

¹¹² - القرار الوزاري المؤرخ في 1992/08/02 يتضمن تطبيق المادة 3 من المرسوم التنفيذي رقم 170/98 ، الجريدة الرسمية 70.

¹¹³ - فيما يخص هيئات التوظيف الأمر 08/96 المؤرخ في 1996/01/10 المتعلق بهيئات التوظيف في القيم المنقولة ، الجريدة الرسمية 03 .

- تحقيق إنجاز لدى وسيط في عمليات البورصة مقابل 2500 دج عن كل يوم ، و عن كل محقق يسدها الوسيط في عمليات البورصة
- دراسة نزاع ذو صبغة تقنية ناتج عن تأويل النصوص القانونية التي تحدد سميير البورصة و تحدد ب 10000 دج مقابل كل ملف يعالج يسدها المطالب بالدراسة.
- الأتاوى المحصلة على شركة تسيير البورصة و تقدر ب 15% من مبلغ العمولات التي تحصل عليها الشركة من عمليات البورصة.
- عمليات سنوية من هيئات التوظيف الجماعي للقيم المنقولة و تقدر ب 0.05 % من الأصل الصافي لهذه الهيئة¹¹⁴.

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

- بالنسبة لجنة ضبط الكهرباء والغاز: اعترف المشرع للجنة ضبط الكهرباء و الغاز بالاستقلالية المالية و هذا موجب المادة 112 من القانون 01/02 ، اذ تستفيد اللجنة من عدة مصادر مالية فتمول اساسا من نشاط الكهرباء و الغاز حيث تدخل هذه المصاريف في التكاليف الدائمة النشاطي الكهرباء و الغاز بموجب نص المادة 94 من نفس القانون.
- كما يمكن أن تمول عن طريق الخزينة العمومية بتقديمها للجنة الضبط تسبيقات قابلة للاسترجاع، كما تستفيد أيضا من التعويضات التي تتلقاها مقابل مصاريف ادائها للخدمة .
- رغم أن تمويل لجنة ضبط الكهرباء و الغاز و نفقاتها يدخل ضمن الأعباء الدائمة لنشاطي الكهرباء و الغاز، إلا أنها تحدد على أساس الميزانية السنوية و التي ترسل إلى وزير الطاقة و المناجم للموافقة عليها.¹¹⁵
- إن هذا الإجراء يعد قييدا على استقلالية هذه الهيئة و هو ما يرجعنا إلى الهيئات العمومية التقليدية التي تقدم ميزانيتها للادارة المركزية الوصية للموافقة عليها .

¹¹⁴ - المادة 2 من القرار المؤرخ في 05/08/1998 المتضمن تطبيق المادة 52 من الأمر 08/96 المتعلق بهيئات التوظيف.

¹¹⁵ - المادة 127 من القانون 02/01 المتعلق بالكهرباء و توزيع الغاز عبر القنوات

- بالنسبة لسلطة ضبط البريد و المواصلات : تمول هذه السلطة عن طريق موارد خارجية تأتي من نشاط القطاع ، حيث تشمل هذه الموارد الأتأوى و المكافآت مقابل أداء الخدمة ، الأتأوى السنوية التي تطبق على المتعاملين اصحاب تراخيص انشاء شبكات الاتصال السلكية و اللاسلكية، و التي تحدد طبقا لقانون المالية¹¹⁶.

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

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

تحدد الأتأوى و الرسوم من قبل وزير الطاقة و المناجم و يشرف على حساب التخصيص الخاص المتعلقة بصندوق الاملاك العمومية المنجمية. إن هذا الاجراء من شأنه أن يمس بمبدأ الاستقلالية و يفرض نوعا من التبعية تجاه السلطة التنفيذية.

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

¹¹⁶- في هذا الصدد المرسوم التنفيذي 37/02 المؤرخ في 03/01/2002 المتعلق بتحديد مبلغ الأتأوى المطلق على المتعاملين اصحاب تراخيص انشاء و استغلال شبكات الاتصال / الجريدة الرسمية عدد 04 لسنة 2003

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

2- الرقابة المالية على الهيئات الادارية المستقلة:

إن الاستقلالية المالية للسلطات الادارية المستقلة لا تعني بالضرورة عدم الرقابة ، فإيرادات و مداخيل هذه الهيئات تخضع لرقابة مالية و هذا لضمان الاستخدام العقلاني لهذه الأموال ؛ هذه الرقابة لا تعد بمثابة وصاية بل هي مجرد ضمانة لحماية المال العام باعتبار أن معظم تمويل هذه الهيئات يكون من الخزينة العمومية. نص المشرع على خضوع السلطات الادارية المستقلة للرقابة المالية دون تحديد لنوع هذه الرقابة هل هي سابقة ام لاحقة؟

غير أنه بالرجوع للمادة 2 من المرسوم التنفيذي 414/92¹¹⁷ نستنتج منه أنها رقابة مالية لاحقة فهو قد استعمل معيار عضوي جامد على سبيل الحصر ، و لم يدرج هذه الفئة القانونية (السلطات الادارية المستقلة ضمنه)، وهذه الرقابة اللاحقة تقوم بها كل من المفتشية العامة للمالية¹¹⁸ ، و مجلس المحاسبة¹¹⁹ انطلاقا من النصوص المتعلقة بما ، هذا باعتبار أن المشرع استعمل المعيار العضوي و المادي لتحديد اختصاصتها.

3- قيود الاستقلالية الوظيفية

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

- اعداد التقرير السنوي وإرساله للحكومة:

¹¹⁷ - المرسوم التنفيذي رقم 1992 المؤرخ في 14/11/1992 المتعلق بالرقابة المسبقة على النفقات الخزينة العمومية، الجريدة الرسمية عدد 32 لسنة 1992 .

¹¹⁸ - المرسوم التنفيذي 78/92 المتعلق بالمفتشية العامة للمالية ، الجريدة الرسمية عدد 15 سنة 1992

¹¹⁹ - الأمر 22/95 المتعلق بمجلس المنافسة في الجريدة الرسمية عدد 39 سنة 1995.

يعتبر هذا الاجراء مقيدا لاستقلالية هذه السلطات فارضا نوعا من الرقابة التنفيذية عليها. بعد هذا الاجراء في العديد من السلطات الادارية المستقلة كمجلس المنافسة مثلا حيث نصت المادة 27 فقرة 1 من الأمر 03/03 على انه "يرفع مجلس المنافسة تقريرا سنويا عن نشاطه إلى الهيئة التشريعية و الى رئيس الحكومة (الوزير الأول حاليا) و إلى الوزير المكلف بالتجارة."

كما أنه اشترط في الفقرة الثانية من نفس المادة على ضرورة نشر التقرير في الجريدة الرسمية أو أية وسيلة من وسائل الاعلام الأخرى، غير أنه في تعديل 2008 نص على نشر التقرير في النشرة الرسمية للمنافسة ، مع امكانية نشره كليا أو مستخرجات منه في أي وسيلة اعلامية اخرى ملائمة نجد هذا الاجراء أيضا في كل من سلطة ضبط البريد و المواصلات ، غير أن المشرع لم يشر الى الجهة التي يرسل لها التقرير.¹²⁰

بالإضافة إلى لجنة ضبط الكهرباء و الغاز¹²¹ ، لجنة تنظيم و مراقبة عمليات البورصة و كذا وكالتى المناجم¹²².

- الموافقة المسبقة على الأنظمة :

خول المشرع السلطات الادارية المستقلة عدة سلطات و اختصاصات من بينها السلطة التنظيمية ، تمارسها هيئتان إداريتان مستقلتان هما لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة و مجلس النقد و القرض. فبالنسبة للجنة تنظيم و مراقبة عمليات البورصة فانها تمارس السلطة التنظيمية عن طريق اصدار الانظمة لكن المشرع اشترط موافقة الوزير عليها لتنتشر بعدها مرفقة بموافقة الوزير وهنا نميز بين لفظ الموافقة و المصادقة، فالمصادقة هي شرط لدخول الانظمة حيز التنفيذ عن طريق النشر في الجريدة الرسمية ، أما الموافقة فهي شرط لقبول

¹²⁰ - المادة 11 و 13 من القانون 03/2000 المتعلق بالبريد و المواصلات

¹²¹ - المادة 115 فقرة 33 من القانون 01/02 المتعلق بالكهرباء و توزيع الغاز

¹²² - المادة 6/8 من المرسوم السعيدي 93/04 ، المتضمن النظام الداخلي للوكالة الوطنية للممتلكات المنجمية

الانظمة¹²³، أي أن الأنظمة غير الموافق عليها¹²⁴ تبقى مجرد مشروع و لا ترقى إلى درجة نظام.

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

أما بالنسبة لمجلس النقد و القرض فلوزير الماية الحق في طلب تعديل مشاريع الانظمة و ذلك في أجل 10 أيام ، و بالتالي يجب على المحافظ بصفته الرئيس أن يستدعي المجلس للإجتماع في أجل 5 أيام و يعرض عليه التعديل المقترح بعدها يكون القرار الجديد نافذا مهما كان محتواه

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

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

- **مجلس المنافسة** : حيث نصت المادة 31 من الامر 03/03 المعدل و المتمم بالقانون 12/08 على أنه "يحدد تنظيم مجلس المنافسة و سيره بموجب مرسوم تنفيذي..."، وهو نفس الأمر بالنسبة لوكالتي المناجم حيث تنص المادة 51 من القانون 10/2001 .. تتمتع كل من الوكالة الوطنية للممتلكات المنجمية والوكالة الوطنية للجيولوجيا و المراقبة المنجمية بنظام داخلي يتخذ بموجب مرسوم تنفيذي...". من خلال ما سبق فإن تبعية السلطات الادارية المستقلة للسلطة التنفيذية فيما يخص وضعها لنظامها الداخلي يحد بشكل كبير من الاستقلالية الوظيفية.

¹²³- المادة 22 من المرسوم التشريعي 10/93 .

¹²⁴- المادة 1 من المرسوم التنفيذي 102/96 المؤرخ في 11/03/1996 المتضمن تطبيق المادة 52 من المرسوم التشريعي

10/93 ن الجريدة الرسمية عدد 18 سنة 1996.

- سلطة الحلول:

منح المشرع السلطة التنفيذية سلطة الحلول مكان السلطات الادارية المستقلة في اتخاذ التدابير اللازمة خاصة في مجال البورصة ، فوزير المالية يمكنه أن يحل محل لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة و ذلك في حالة ثبوت عجز في ادائها لمهامها¹²⁵، كما يمكن لوزير المالية تعليق عمل البورصة و هذا في حالة اختلال في سير عمل البورصة أو حركة غير منظمة الاسعار البورصة¹²⁶.

- تجاوز قرارات السلطات الادارية المستقلة :

رخص المشرع للسلطة التنفيذية اصدار بعض القرارات التي هي من اختصاص سلطات ادارية مستقلة ، مثلا في مجال المنافسة يمكن أن ترخص الحكومة تلقائيا اذا اقتضت المصلحة العامة ذلك ، أو بناء على طلب الاطراف المعنية بالتجمع الذي كان محل رفض من مجلس المنافسة، و ذلك بناء على تقرير الوزير المكلف بالتجارة و الوزير الذي يتبعه القطاع المعني بالتجميع .

¹²⁵ - المادة 50 من المرسوم التشريعي 10/93

¹²⁶ - المادة 48 من المرسوم التشريعي 10/93.

الفصل الثاني

الرقابة القضائية على السلطات الإدارية المستقلة

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

ورغم أن السلطات الإدارية المستقلة لا تنتمي إلى السلطات الإدارية التقليدية فهي مستقلة عنها ولكنها لا تخرج عن نطاق الدولة، لذلك وتطبيقاً لمبدأ الشرعية فقد أخضعها المشرع لرقابة القاضي حماية لحقوق المتعاملين مع هذه الهيئات. ولا يعد هذا إنقاصاً من استقلاليتها بل هو إضفاء لصفة الشرعية على أعمالها في ظل دولة القانون

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

وحتى لو وجدت مبررات تركز الرقابة القضائية على السلطات الإدارية المستقلة من جهة ، فإنه من جهة أخرى يمكن القول بأن السلطات الإدارية المستقلة تمارس مهمة الرقابة ، فهذا يبقى جزئياً ، لأن الأصل فهو من اختصاص القضاء ، ومنه وجب علينا البحث وتحليل العلاقة بين السلطات الإدارية المستقلة . والسلطة القضائية ، خصوصاً أنها تتمتع بطبيعة شبه (المبحث الأول)، إلا أنه و استثناء اصنع المشرع بعض قرارات بعض السلطات الادارية المستقلة لرقابة القاضي العادي (العدلي) (المبحث الثاني).

المبحث الأول : رقابة القاضي الاداري

إن للطابع الاداري للسلطات الادارية المستقلة ، و تطبيقا للمعيار العضوي المعتمد عليه في تحديد الاختصاص القضائي فإن الطعن في قراراتها يعود في الأصل إلى القاضي الاداري و هذا ما نصت عليه المادة 9 من القانون العضوي 01/98¹ إلا أن هذه الدعاوى المتعلقة بهذه السلطات تنفرد في بعض المسائل سواء من حيث رفع الطعون و الآثار المترتبة عنها (المطلب الأول) و من حيث تحديد مجال الاختصاص القاضي الاداري و طبيعة رقابته (المطلب الثاني).

المطلب الأول: إنعقاد الاختصاص للقاضي الاداري

خول المشرع الجزائري النظر والفصل في الطعون المقدمة ضد قرارات السلطات الادارية المستقلة لمجلس الدولة و ذلك بموجب القوانين الخاصة المنشئة و المنظمة لهذه السلطات. لكن و بالرجوع إلى القواعد الخاصة بمنازعات السلطات الادارية نجد أن المادة 901 من قانون الاجراءات المدنية و الادارية رقم 09/08² تنص على انه " يختص مجلس الدولة كدرجة اولى و أخيرة بالفصل في دعاوى الالغاء و التفسير و تقدير المشروعية في القرارات الادارية الصادرة عن السلطات الادارية المركزية، "، وهو نفس الامر الذي نصت عليه المادة 9 من القانون 01/98 فهنا نتساءل عن امكانية إضفاء صفة السلطات الادارية المركزية على الهيئات الادارية المستقلة ؟ و بالتالي الرجوع عن القول أنها هيئات خاصة تختلف عن الهيئات التقليدية و مستقلة عنها؟

بالرجوع إلى طبيعة السلطات الادارية المستقلة و المهام التي تقوم بها تحد أن اختصاصها يدخل ضمن اختصاصات الادارة المركزية بالنظر إلى طابعها السيادي و

¹ - القانون العضوي 01 /98 المؤرخ في 05/30/1998 المعدل و المتمم ، المتعلق باختصاص مجلس الدولة و تنظيمه و عمله ج ر عدد 37 السنة 1998

² - قانون الإجراءات المدنية و الإدارية المؤرخ في 02/25/2008 ج ر عدد 21 لسنة 2008

الشمولي، حيث تم تحويل هذه السلطات و المهام في اطار التحول الاقتصادي للدولة من الهيئات الادارية المركزية إلى الهيئات الادارية المستقلة ، و عليه لا يمكن القول بأن هذه السلطات هي هيئات ادارية مركزية باعتبار أن المادتين 9 و 901 السابقتين تحصران مفهوم الهيئات الادارية المركزية في الوزارات عادة فتكيف هذه الهيئات على أنها ادارات مركزية يلغي خصوصية نظامها القانوني ، كما بلغي الهدف من وجودها، لذلك لا يمكن أن نصف السلطات الادارية المستقلة بهذا الوصف لكن بالنظر إلى منازعاتها و التي تخضع مجملها الاختصاص مجلس الدولة يمكن القول أن مفهوم السلطات الادارية المستقلة من الناحية المنازعاتية يقترب من كون هذه السلطات هي هيئات ادارية مركزية خاصة. كما يمكن اعتبارها ادارات مركزية كونها متواجدة على مستوى العاصمة و يغطي نشاطها كامل اقليم الوطن ، اضافة فإن المادة 901 احالت مسألة اختصاص مجلس الدولة إلى النصوص الخاصة .

الفرع الأول : في الإختصاص و الإجراءات و المواعيد

أولاً: الإختصاص

أخضع المشرع كل قرارات الهيئات الادارية المستقلة لرقابة مجلس الدولة باستثناء مجلس المنافسة و الذي يتميز بخصوصية معينة في منازعاته و سنحاول تبين ذلك كالآتي:

- بالنسبة لمجلس النقد و القرض : نصت المادة 107 من الأمر 03/11 على انه "تكون قرارات اللجنة المتعلقة بتعيين قائم بالادارة مؤقتاً أو مصفي و العقوبات التأديبية وحدها قابلة للطعن القضائي تكون الطعون من اختصاص مجلس الدولة..."

- بالنسبة للجنة تنظيم و مراقبة عمليات البورصة: فقد نصت المادة 57 من القانون 03/04 المعدلة و المتممة للمادة 57 من المرسوم التشريعي 93/10 على أنه "... تعد قرارات الغرفة الفاصلة في المجال التأديبي قابلة للطعن بالالغاء أما مجلس الدولة".

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

_ بالنسبة للجنة ضبط الكهرباء و الغاز : نصت المادة 139 من القانون 02/01 على انه " يجب أن تكون قرارات لجنة الضبط مبررة ، و يمكن أن تكون موضوع طعن قضائي لدى مجلس الدولة "

- بالنسبة لوكالتي الطاقة و المناجم: نصت المادة 48 من القانون 10/01 المتعلق بالمناجم على انه "يمكن الطعن في قرارات مجلس الادارة لدى مجلس الدولة".

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

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

- استعمال المشرع العبارات مختلفة في منحه الاختصاص لمجلس الدولة حيث نجد :
يمكن أن تكون موضوع طعن ، يمكن الطعن ، قابلة للطعن ، يجوز الطعن... فهل اختلاف هذه العبارات يدل على مدلول واحد وهو أن الاختصاص يعود لمجلس الدولة و اذا 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 و العقوبات 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 الاداري المسبق:

لم تشر النصوص المنشئة للسلطات الادارية المستقلة إلى اجراء التظلم الاداري المسبق كشرط القبول الدعوى ، و هذا 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 الاداري المسبق ضد قرارات السلطات الادارية المركزية كشرط لقبول الطعن القضائي³ ، حيث نصت المادة 275 " لا تكون الطعون بالبطلان مقبولة ما لم يسبقها الطعن الاداري التدرجي الذي يرفع أمام السلطة الادارية التي تعلق مباشرة الجهة التي أصدرت القرار ، فان لم توجد فأمام من اصدر القرار نفسه" - غير أن مجلس الدولة لم ينتهج هذا النهج و ذلك من خلال قراراته ، حيث انه قضى في قضية البنك الجزائري الدولي ضد محافظ بنك الجزائر بما يلي "

هذا الطعن يدخل في اطار المادة 146 من القانون 10/90 المتعلق بالنقد و القرض و أن هذه المادة تخرج عما هو مقرر في قانون الاجراءات المدنية فيما يخص الاجراءات و الأجل ، بحيث لا تنص على طعن مسبق و انما تشترط فقط أن يرفع هذا الطعن في اجل 60 يوما⁴.

وفي قرار ثان مجلس الدولة بحده ينص على ذلك حيث أن العارضة رفعت دعوى أمام مجلس الدولة و قدمت بالموازاة طعنا مسبقا قبل رفع هذه الدعوى⁵.

إن التبرير الذي قدمه بمجلس الدولة فيما يخص المادة 146 منتقد حيث أنه و حسب مجلس الدولة كلما وضع المشرع استثناء على مواعيد مطابقة للمواعيد المنصوص عليها في قانون الاجراءات المدنية لذلك لا يمكن تطبيق التظلم الاداري المسبق ، أما اذا كانت المواعيد

³ - قبل تعديل 23/90 المؤرخ في/08/18 1990 لقانون الاجراءات المدنية بان اجراء الظلم الاداري المسبق شرط لقبول الدعوى ضد قرارات السلطات المركزية و اللا مركزية

⁴ - قرار مجلس الدولة رقم 13 المؤرخ في 03/02/1999 مجلة الإدارة العدد 1 لسنة 1999 ص 173

⁵ - قرار مجلس الدولة المؤرخ في 01/04/2003: مجلة مجلس الدولة 2005 ، ص 65

مطابقة للمواعيد المنصوص عليها في قانون الاجراءات المدنية يكون اجراء التظلم وجوبا ، و بالتالي فالطعن مثلا في قرارات لجنة ضبط الكهرباء و الغاز يلزم اجراء تظلم اداري مسبق حيث أن المشرع لم يضع استثناء على المواعيد.⁶

كما أن مجلس الدولة في قراره الثاني لم ينكر 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 و الادارية حيث نصت المادة 907 من قانون الإجراءات المدنية و الإدارية على انه " عندما يفصل مجلس الدولة تطبيق الاحكام المتعلقة بالأجال المنصوص عليها في المواد 829 إلى 832 اعلاه." و حدث تغيير بموجب المادة 830 التي تنصت على أنه "لا يجوز للشخص المعني بالقرار الاداري تقديم تظلم إلى الجهة الادارية مصدرة القرار يثبت ايداع التظلم أمام الجهة الادارية بكل الوسائل المكتوبة و يرفق مع العريضة..."

من خلال أول كلمة في نص المادة أعلاه (يجوز) يستنتج أن المشرع غير طبيعته من اجراء الزامي أمامه إلى اختياري امام كل الجهات القضائية، فإن اختاره المدعي ، عليه ان يثبت تقديمه أمام الجهة الادارية المعنية و يرفق مع العريضة.

- للاشارة هنا نصت المادة 87 من الأمر رقم 11/03 المتعلق بالقرض و النقد على " لا يمكن الطعن أمام مجلس الدولة في القرارات التي يتخذها المجلس بموجب المواد 85 و 884 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 و القرض حيث لا تكون قابلة للطعن إلا بعد رفض طلبين من قبل المجلس ، فهنا هذا الاجراء يعد بمثابة تظلم اداري مسبق على اساس أن امكانية جواز الطعن مربوطة بشرط رفض الطلبين .

⁶- المادة 139 من القانون 01/02 المتعلق بالكهرباء و الغاز لم تحدد قال فيما يخص الطعن و بالتالي الرجوع للقاعدة العامة المنصوص عليها في ق ا ج م

ثالثا _ بالنسبة للمواعيد:

نصت المادة 829 من قانون الإجراءات المدنية و الادارية على الآجال المتبعة أمام مجلس الدولة وفقا للآتي⁷:

- يحدد أجل الطعن أمام المحكمة الادارية بأربعة أشهر، يسري من تاريخ التبليغ الشخصي بنسخة من القرار الاداري الفردي، أو من تاريخ نشر القرار الاداري الجماعي أو التنظيمي أما بالرجوع إلى النصوص المنشئة و المنظمة للسلطات الادارية المستقلة فنجد أن المشرع قد اخضع منازعات قراراتها إلى مواعيد مختلفة و غير موحدة تختلف من هيئة الأخرى و سنحاول تبيان ذلك كالآتي :

- بالنسبة لمجلس النقد و القرض و اللجنة 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 ان " يجب أن يقدم الطعن تحت طائلة رفضه شكلا خلال 60 يوما ابتداء من نشر القرار او تبليغه...."، أما المادة 107 ف3 فنصت على "يجب أن يقدم الطعن في اجل 60 يوما ابتداء من تاريخ التبليغ تحت طائلة رفضه شكلا..."

- بالنسبة للجنة تنظيم و مراقبة عمليات البورصة: نصت المادة 57 ف2 من المرسوم التشريعي 10/93 على أنه لا يمكن الطعن في قرارات اللجنة أمام الغرفة الادارية التابعة للمجلس القضائي وفقا للقانون الإجراءات المدنية "، أي أن المشرع اخضع مواعيد الطعن لقانون الاجراءات المدنية حيث تنص المادة 280 على اجل شهريين من تاريخ قرار الرفض الكلي للطعن الاداري، او من تاريخ انتهاء الاجل المنصوص عليه في المادة 279 في حالة سكوت الادارة عن الرد.

⁷ - المادة 829 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية

- و بالرجوع إلى قانون الإجراءات المدنية و الادارية نجد المادة 829 نصت على ميعاد 4 اشهر ، غير أنه في تعديل 2003 المعدل و المتمم للمرسوم التشريعي 10/93 المتعلق ببورصة القيم المنقولة ، رجع المشرع عن هذا الميعاد حيث نصت المادة 57 من القانون رقم 04/03 على انه " تعد قرارات الغرفة الفاصلة في المحال التأديبي قابلة للطعن بالالغاء أمام مجلس الدولة خلال اجل شهر من تاريخ تبليغ القرار موضوع الاحتجاج. "
- 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 بالالغاء ضد قرارات اللجنة أمام مجلس الدولة في اجل شهر واحد من تاريخ تبليغ قرار اللجنة".
- بالنسبة لسلطة ضبط البريد و المواصلات: نصت المادة 17 من القانون 03/2000 على لأنه "يجوز الطعن في قرارات مجلس سلطة الضبط أمام مجلس الدولة في أجل شهر واحد ابتداء من تاريخ تبليغها".
- بالنسبة لمجلس المنافسة : نصت المادة 19 ف3 من الامر 03/03 على أنه "يمكن الطعن في قرار رفض التجميع أمام مجلس الدولة".
- بحد أن المشرع الجزائري لم يحدد ميعاد للطعن في قرارات مجلس المنافسة عكس قرارات المجلس التي تكون محلا للطعن أمام مجلس قضاء الجزائر و التي حدد ميعادها بشهر و هو ما نصت عليه المادة 63 من الامر 03/03 فهل يسري هذا الميعاد شهر واحد على الطعن في قرارات رفض التجميع ام ان سكوت المشرع يرجعنا إلى القاعدة العامة المنصوص عليها في قانون الإجراءات المدنية و الإدارية و هو أجل 4 اشهر .
- بالنسبة لوكالتي المناجم: فقد نصت المادة 48 ف5 من القانون 10/01 على انه " يمكن الطعن في قرارات مجلس الادارة لدى مجلس الدولة في اجل 30 يوم من تاريخ التبليغ".
- بالنسبة للجنة ضبط الكهرباء و الغاز: 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 و الادارية و هو ميعاد 4 أشهر .

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

* اختلاف في المواعيد باختلاف هذه السلطات حيث نجد ميعاد شهر واحد و ميعاد 60 يوما و ميعاد 4 اشهر المنصوص عليه في قانون الاجراءات المدنية و الادارية.

* عدم تساوي المواعيد من حيث النص على الحساب بالاشهر و الايام، فميعاد شهر لا يساوي بالضرورة 30 يوم باختلاف الاشهر و ميعاد شهريين لا يساوي 60 يوما، فميعاد شهر قد يزيد على 30 يوما أو ينقص و ميعاد شهريين قد يزيد على 60 يوم و قد ينقص. من خلال ما سبق يمكن القول أن كل هيئة من الهيئات الادارية المستقلة لها نظام خاص بها في مسألة تحديد مواعيد الطعن.

الفرع الثاني: وقف تنفيذ قرارات السلطات الادارية المستقلة

إن وقف التنفيذ ذو طبيعة استثنائية وتحفظية، يهدف إلى تفادي ما يمكن أن يلحق المدعي في دعوى الإلغاء من أضرار بالغة لا يمكن تداركها أو إصلاحها فيما لو تم إلغاء القرار.⁸

تكون القرارات الصادرة عن السلطات الادارية المستقلة قابلة للطعن أمام القضاء الاداري، إلا أن هذا الطعن له اثر موقف بالنسبة للقرارات الادارية محل الطعن ، ذلك أنها تتمتع بقرينة المشروعية و امتياز الأولوية الذين يسمحان بالتنفيذ الفوري للقرار الاداري محل الطعن.⁹

⁸ - محمد الصالح خراز، طبيعة قضاء وقف تنفيذ القرارات الإدارية، مجلة دراسات القانونية، مجلة متخصصة في الدراسات والبحوث القانونية، دار القبة للنشر والتوزيع، الوادي، الجزائر، العدد الرابع، 2002، ص51.

⁹ - عيساوي عز الدين الوجع سابق ، ص 142

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

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

و لأهمية هذا الاستثناء سنحاول تحديد طابعه الاستثنائي و شروطه ثم مبررات وقف تنفيذ قرارات السلطات الادارية المستقلة.

أ/ الطابع الإستثنائي لمبدأ وقف التنفيذ:

القاعدة العامة بالنسبة للقرارات الادارية هي النفاذ، غير أن هذه القاعدة أورد عليها المشرع استثناء تفرضه ضرورات هامة تقضي بإمكانية وقف التنفيذ درءا لضرر خطير ، فالأصل أذن هو الأثر غير الموقوف للطعن في القرارات الادارية.

1- نفاذ القرارات الادارية المطعون فيها كأصل عام: كما رأينا أن القرارات الادارية تتمتع بقرينة المشروعية و امتياز الأولوية اللذان يسمحان بالتنفيذ الفوري للقرار رغم أنه محل للطعن أمام القاضي الاداري حيث يرى الأستاذ أحمد محيو ضرورة اقتران القرار الاداري بعنصر التنفيذ لتكامله قبل كل تحقق من قبل القاضي بقرينة ملائمة مع القانون التي تؤدي إلى نتائج هامة مرتبطة بامتياز الأولوية¹⁰.

و القرار الاداري التنفيذي يعتبر قرارا معبئا بسلطة البث و التقرير التي تسمح للادارة بضبط موقف و الفصل في مسألة و وضع حل ، و يعد تنفيذيا لانه ينفذ بصورة آلية و يبدأ في

¹⁰ - عبد المجيد جبار ، مفهوم القرار الاداري في القانون الجزائري، مجلة الإدارة عدد 1 سنة 95، ص 56

إنتاج آثاره بسرعة، كما انه يتمتع بفرضية المشروعية، و باعتبار أن القرار الاداري يتمتع بقرينة المشروعية و امتياز الأولوية فإن ذلك سيسمح بتنفيذه الفوري مما يعني عدم جواز إخضاعه لمبدأ وقف التنفيذ بل على العكس من ذلك فإن الطعن فيه بالإلغاء ليس له أثر موقوف و هو الأصل و قاعدة الأثر غير الموقوف للطعن في القرارات الادارية بالالغاء تحد في:

- أن الادارة تملك سلطة القيام بنفسها بتنفيذ قراراتها دون الحاجة إلى استئذان القضاء حتى عندما يكون تنفيذ القرار للمحافظة على مصلحة الغي¹¹.

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

- أما الثالث فيستند إلى اعتبارات عملية تتلخص في كون أن الادارة تعمل على اشباع الحاجات العامة و أن العمل الإداري يسعى إلى تحقيق المصلحة العامة فمن المنطقي أن يفترض فيه الضرورة و الاستعجال و بالتالي لا يتصور أن تعرقل المصالح الخاصة المصالح العامة¹².

- 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 للادارة بقدر ما هو التزام وواجب يقع على عاتقها القيام به من أجل المصلحة العامة وفي الاخير يمكن القول أن التبرير العملي الذي تستند اليه قاعدة نفاذ القرارات الادارية هو المصلحة العامة التي لم تصدر الادارة هذه القرارات إلا تحقيقها. رغم ذلك و ان كان الأصل هو نفاذ القرارات الادارية المطعون فيها إلا أن المشرع قد وضع استثناء و هو وقف تنفيذ هذه القرارات.

¹¹- عبد الغني بسيوني عبد الله ، وقف تنفيذ القرار الاداري ، منشأة المعارف الإسكندرية والقاهرة 1990، ص 13

¹²- عبد الغني بسيوني عبد الله، نفس المرجع ، ص 14

2- وقف تنفيذ القرارات الإدارية كاستثناء:

إن تطبيق الاثر غير الموقوف للتنفيذ على اطلاقه يؤدي في بعض الاحيان الى الغاء دعوى الالغاء في حد ذاتها باعتبار أنه لا يعيد الحال إلى ما كان عليه ولا يستطيع جبر الضرر الحاصل في حالة تنفيذ الادارة لقراراتها على وجه السرعة.

في الحقيقة يعتبر هذا من أشد مساوئ تطبيق قاعدة الأثر غير الموقوف للقرار المطعون فيه ، و هذا ما فرض على المشرع التدخل ووضع استثناء على هذه القاعدة انطلاقا من المواد 833 الى 836, 919 من قانون الاجراءات المدنية و الادارية التي تمنح للقاضي سلطة تقديرية للحكم بتنفيذ القرار الاداري المطعون فيه في حالة توفر عدة شروط أهمها:

- أن تكون دعوى الالغاء مرفوعة أمام نفس الجهة أي مجلس الدولة،
- أن تكون دعوى الالغاء مرفوعة ضمن الأجل القانونية للطعن،
- استيفاء شرط التظلم المسبق اذا كان منصوص عليه قانونا،
- أن يقدم المدعي اسباب و دوافع من شأنها تبرير الغاء القرار،
- أن يكون الاستمرار في تنفيذ القرار من شأنه أن يخلق حالة يصعب تداركها في حالة الغائه و المشرع الجزائري بموقفه هذا يكون قد كرس نوعا ما مبدأ الشرعية باعتبار أن القاضي يمكنه أن يرغم الادارة على احترام القانون في اطار اجراءات استثنائية كوقف التنفيذ¹³.

و هذا ما اشارت اليه المحكمة العليا في قرارين، حيث تضمن القرار الأول أن القاضي لا ينطق بوقف التنفيذ إلا إذا كان الطعن الاداري له حظوظ في الاستجابة في الموضوع ، و

¹³- أمحمد الصالح خراز ، طبيعة وقف تنفيذ القرار الاداري ، مجلة دراسات قانونية، عدد 2 سنة 2002، ص 50

كان من شأن القرار التسبب في ضرر يصعب اصلاحه،¹⁴. و في قرار ثان قضت بعدم امكانية وقف التنفيذ إلا إذا كان من شأن النطق به المساس بالنظام العام¹⁵.

و تظهر أهمية وقف التنفيذ خصوصا في مواجهة الصلاحيات القمعية للهيئات الادارية المستقلة في المجالين الاقتصادي و المالي ، حيث أن فكرة المصالح المالية و الاقتصادية ذات اعتبار كبير في أي مؤسسة .

و وقف التنفيذ قد يسمح بتدارك المساس بهذين الجانبين انطلاقا من أن القاضي الاداري قبل أن يفصل في دعوى الالغاء باعتبارها دعوى موضوع يظهر له أن القرار الذي يتضمن عقوبة يشوبه عيب اللامشروعية فوقف تنفيذه سيسمح بوضع حد للآثر الفوري للعقوبة التي قد تمس المصالح المالية و الاقتصادية للشخص الصادر في حقه هذا القرار؛ فمثلا اذا كانت العقوبة الصادرة هي سحب الترخيص من بنك أو مؤسسة مالية ووضعها محل تصفية بناء على قرار تقوم المؤسسة بالطعن بالالغاء في القرار ، لكن القرار يطبق باعتبار أنه فوري التطبيق ، لكن بعد مدة يلغى القرار من طرف مجلس الدولة ، فهنا يعد هذا الالغاء بلا اهمية باعتبار أن القرار قد نفذ و قد سرت جميع آثاره¹⁶.

و بخلاف المشرع الجزائري الذي اعتبر مسألة وقف التنفيذ استثناء من الأصل ، نجد المشرع الفرنسي اعتبر وقف تنفيذ في نطاق الجزاءات الادارية التي توقعها الهيئات الادارية المستقلة مكرسة دستوريا و لا يمكن له التصل منها ، و هو ما تحسد في قرار المجلس

¹⁴- قرار المحكمة العليا ، الغرفة الادارية ، رقم 290170 المؤرخ في 10/07/1982 ، المجلة القضائية العدد 2 لسنة 1989، م132

¹⁵- قرار المحكمة العليا ، الغرفة الادارية ، رقم 66014 المؤرخ في 10/03/1991 نشرة القضاة ، العدد 5 لسنة 1997 ، ص141

¹⁶- عيساوي عز الدين، مرجع سابق ، ص 149

الدستوري الفرنسي بعدم دستورية القانون المعدل القانون المنافسة الفرنسي نظرا لاغفاله لضمانة امكانية وقف التنفيذ¹⁷.

وعليه فإن الاعتراف للهيئات الادارية المستقلة بالسلطة القمعية يجب أن يقترن بضمانة وقف التنفيذ، اذا يعتبرها المجلس الدستوري ضمانة من ضمانات الدفاع ، فوقف التنفيذ و إن كان يعتبر حق يجب الحصول عليه إلا أنه ضرورة دستورية¹⁸.

و مجلس الدولة الفرنسي يقبل وقف تنفيذ القرارات استنادا إلى الطلبات المرفوعة اليه لكن بشروط تؤكد على طابعه الاستثنائي و هي:

- 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 اذ انه يشكل ضمانة من ضمانات الدفاع في مواجهة سلطات الهيئات الادارية المستقلة، كما أن هذه الأهمية تظهر من خلال مبرراته.

3- مبررات مبدأ وقف تنفيذ القرارات الادارية:

إذا كان الحكم بالالغاء له حجية مطلقة في مواجهة الكافة ، حيث أنه يؤدي إلى اعدام القرار الاداري و يزيل جميع آثاره باثر رجعي ، أي يعيد الحال إلى ما كان عليه، لكننا نتساءل عن كيفية إنتاج حكم الالغاء لهذه النتائج إذا كانت الادارة قامت بتنفيذ القرار و أنتج جميع آثاره بإعتبار أن الطعن في القرار لا يوقف التنفيذ، و معنى ذلك أن تنفيذ الادارة للقرار الاداري على مسؤوليتها رغم الطعن فيه بالالغاء جعل الحكم الصادر بالغاءه لاحقا لا قيمة له من الناحية العملية، لذا يصبح تنفيذ الحكم مستحيلا من جهة، ومن جهة اخرى التعويض الذي يحكم به على الادارة مهما كانت قيمته لا يمكن أن يعيد الحال إلى ما كان عليه، اذ لا يمكن اصلاح

¹⁷- قرار رقم 224 / 86 المؤرخ في 13/01/1987 الصادر عن مجلس الدستوري الفرنسي

¹⁸ 3 -zouamia rachid. OP CIT P118

الضرر الحاصل كما هو الحال بالنسبة للقرار المتضمن سحب الاعتماد، فحتى و ان 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 الاثر غير الموقف للتنفيذ على اطلاقه سيؤدي في كثيرا من الاحيان الى 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 اذا تم التنفيذ دون انتظار حسم النزاع من قبل القضاء. أما بالنسبة لوقف تنفيذ القرارات الادارية الصادرة عن السلطات الادارية المستقلة فهو يعتبر ضمانا من ضمانات الدفاع التي يتمتع بها الأشخاص و كذا المؤسسات في مواجهة السلطات القمعية الممنوحة لهذه الهيئات ، فمبرر وقف التنفيذ هو السلطة القمعية ، و هذا ما أكده المجلس الدستوري الفرنسي بمناسبة النظر في السلطة القمعية للمجلس الاعلى للسمعيات و المرئيات، حيث قرر ان العقوبة التي يوقعها المجلس يكون الطعن فيها موقف للتنفيذ و ذلك في حالة المادة 03/42 الخاصة بعقوبة سحب الترخيص أما الحالات الاخرى فيكون طلب وقف التنفيذ وفقا للقانون العادي.

و وقف التنفيذ لا يمثل فقط قوة في مواجهة السلطات القمعية للسلطات الادارية المستقلة و إنما هو العنصر الجوهري الذي جعل المشرع يخول هذه الهيئات سلطات قمعية، فأينما تكون سلطة قمعية يقابلها إمكانية لوقف التنفيذ، لذلك فقد اصبح وقف التنفيذ في نطاق الجزاءات الادارية التي توقعها الهيئات الادارية المستقلة في فرنسا إلزاما على المشرع لا يمكنه التنصل منه، فاذا كان لا يمكنه إصدار قانون ينص على الحرمان من هذه الضمانة في الدفاع ، بالمقابل لا يمكنه حرمان الطاعن من الحق في طلب وقف التنفيذ¹⁹.

¹⁹ - اعيساوي عز الدين ، مرجع سابق ، ص 149.

- و بالرجوع إلى المشرع الجزائري بحده قد منح الهيئات الادارية المستقلة سلطات قمعية واسعة تؤثر بشكل كبير على المصالح المالية و الاقتصادية للاشخاص و المتعاملين الاقتصاديين مع هاته الهيئات ، لذلك كان لا بد من الاخذ بمبدأ وقف التنفيذ لمواجهة هذه السلطات القمعية.

ب- مبدأ وقف التنفيذ أمام السلطات الادارية المستقلة:

بالرجوع إلى النصوص المنشئة للسلطات الادارية المستقلة بحد اختلاف ملحوظا من سلطة الاخرى فيما يخص النص على مبدأ وقف التنفيذ ضد القرارات الصادرة عنها و المطعون فيها بالالغاء ، فرغم اهمية هذا المبدأ في مواجهة سلطات السلطات الادارية المستقلة ، إلا أن بعض النصوص استبعدت هذا المبدأ صراحة ، بينما نجد نصوصا اخرى نصت على تطبيقه بشروط، في حين اتجهت اخرى الى اغفاله و عدم النص عليه.

- تكريس مبدأ وقف التنفيذ بنص صريح:

من خلال النصوص المنشئة للسلطات الادارية المستقلة بحد أن هناك سلطتان فقط تضمنت نصوصهما المنشئة النص صراحة على مبدأ وقف التنفيذ و هما لجنة تنظيم و مراقبة عمليات البورصة و مجلس المنافسة.

- لجنة تنظيم و مراقبة عمليات البورصة:

تتمتع اللجنة المصرفية باختصاصات هامة تمس بصفة خاصة المحال التنظيمي ، اذا يمكنها اتخاذ لوائح و تنظيمات تنشر في الجريدة الرسمية ، كما تقوم بوضع قواعد خاصة بالوسطاء ، بالاضافة إلى سلطانها التقديرية الواسعة في اتخاذ قرارات منح الاعتماد أو رفضه او جعله جزئي²⁰.

وعليه فإن لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة لها وظائف تنظيمية و اخرى رقابية و اخرى قمعية تمكنها من اتخاذ اجراءات تأديبية، يمكن الطعن في قرارات لجنة تنظيم و مراقبة عمليات البورصة طبقا للمادة 6 من القانون 04/03 التي تنص على أنه "في حالة رفض

²⁰- اتواتي نصيرة ، مرجع سابق ، ص 117

الاعتماد او تحديد مجاله يجب أن يكون قرار اللجنة معللا يجوز لطالب الاعتماد أن يرفع طعنا بالالغاء أمام مجلس الدولة في أجل شهر واحد من تاريخ تبليغ قرار اللجنة ببيت مجلس الدولة في الطعن بالالغاء و يصدر قرارا خلال ثلاثة اشهر من تاريخ تسجيله ."

اذن فقرارات اللجنة قابلة للطعن فيها بالالغاء أمام مجلس الدولة الذي يجب أن يفصل فيها في آجال قصيرة مقارنة بالقواعد العامة، إلا أن المشرع سكت عن مسألة وقف التنفيذ ، و هو ما يمكن تفسيره و ارجاعه إلى قصر الأجال.

غير أن المشرع كرس مبدأ وقف التنفيذ بالنسبة للوائح و الأنظمة 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 اذا كانت هذه الأحكام مما يمكن أن ينجر عليه نتائج واضحة الشدة أو طرأت وقائع جديدة بالغة الخطورة منذ نشرها"

من خلال هذه المادة نجد أن المشرع نص على مبدأ وقف التنفيذ استثناء و بتوافر شروط تتمثل في خطورة النتائج ، حدوث وقائع بالغة الخطورة، ومع ذلك يبقى موقف المشرع متذبذبا حيث أنه في لجنة واحدة استثنى بعض القرارات فيما يخص وقف التنفيذ و بشروط دون قرارات اخرى رغم اهمية بمحال بالبورصة في المجال الاقتصادي، هذا ما يتطلب تدخل المشرع لتوحيد هذا المبدأ ليشمل جميع القرارات المتخذة من قبل هذه اللجنة، خاصة التي يكون لها أثرا مباشرا على المتعاملين الاقتصاديين.

- استبعاد وقف تنفيذ القرارات بنص صريح:

أكدت بعض النصوص المنشئة للسلطات الادارية المستقلة على عدم خضوع القرارات و الأنظمة الصادرة عنها المبدأ وقف التنفيذ ، مما يجعلها تخضع لمبدأ التنفيذ الفوري لقرارها و هذا ما يعرض المصالح الاقتصادية و المالية للمتعاملين للخطر ، ومن بين هذه الهيئات بحد :

- مجلس النقد و القرض، حيث نجد المادة 65 من الأمر 11/03 تنص على أنه يكون النظام الصادر و المنشور كما هو مبين في المادة 64 اعلاه موضوع للطعن بالابطال يقدمه الوزير المكلف بالمالية أمام مجلس الدولة و لا يكون لهذا الطعن أثر موقف²¹.

من خلال هذا النص يتضح لنا الاستبعاد الصريح لمبدأ وقف التنفيذ ، فالطعن أمام مجلس الدولة ليس له اثر موقف لتطبيق هذه الأنظمة ، و يبدو أن هذا الموقف راجع الى انفراد الوزير المكلف بالمالية بهذا الطعن الذي يحق له تقديم طلبه كما تؤكد ذلك المادة 63 من الامر 11/03 وخلافا لذلك نجد أن القرارات الفردية المتخذة بموجب المادة 62 من الامر 11/03 و المتعلقة بالنشاطات المصرفية رغم تصريح المشرع بقابلية الطعن فيها للأشخاص الطبيعيين و المعنويين المخاطبين بما بدعوى الالغاء امام مجلس الدولة خلال 60 يوم من تاريخ نشر القرار او تبليغه، إلا أنه سكت عن تحديد أثر هذا الطعن فيما اذا كان غير موقف للتنفيذ على غرار الانظمة أم يجوز وقف تنفيذه؟ كذلك الأمر بالنسبة للمادة 87 من الامر 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 ، و لا يجوز تقديم الطلب الثاني إلا بعد مضي أكثر من 10 اشهر من تبليغ الرفض الأول".

والملاحظ أن المادة لم تحدد فيما اذا كان الطعن له اثر 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 الامر 11/03 على "..... تكون قرارات اللجنة المتعلقة بتعيين قائم الادارة مؤقتا او المصفي أو العقوبات التأديبية وحدها القابلة للطعن القضائي، يجب أن يقدم الطعن في أجل 60 يوم ابتداء من تاريخ التبليغ تحت طائلة رفضه شكلا، يتم تبليغ القرارات بواسطة

²¹- بلطرش منى، مرجع سابق، ص 50

عقد غير قضائي أو طبقا لقانون الاجراءات المدنية . تكون الطعون من اختصاص مجلس الدولة و هي غير موقفة للتنفيذ"

نلاحظ من خلال نص المادة أن المشرع استبعد مبدأ وقف التنفيذ صراحة رغم خطورة القرارات المتخذة من قبل اللجنة المصرفية كقرار سحب الاعتماد و التصفية و قرار تعيين مدير مؤقت، و التي من شأنها أن تؤدي إلى نتائج لا يمكن تداركها بدعوى الالغاء باعتبار أن دعوى الالغاء تأخذ وقتا يمكن خلاله تحقق كل أو بعض نتائج القرار المتخذ و بالتالي لا يمكن جبر الضرر الحاصل، لذلك لا يمكن جبر هذا الضرر إلا انطلاقا من تمكين الطاعن من وقف تنفيذ القرار الصادر في حقه باجراءات سريعة، و هو أمر ممكن في ظل غياب الموقف الصريح للمشرع ، و هو ما يرجعنا إلى القواعد العامة المنصوص عليها في قانون الاجراءات المدنية و الادارية.

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

- القرار الأول، يخص قرار سحب اعتماد طعن فيه بالالغاء ، اين قضى المجلس بوقف تنفيذ سحب الاعتماد مستندا في ذلك القواعد قانون الإجراءات المدنية سابق(المادة 283 ف 2) ²².

- القرار الثاني يخص مقرر اللجنة المصرفية الرامي لتعيين متصرف اداري 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 الاصيل، إلا أن

²²- القرار المؤرخ في 2003/12/30 ملف رقم 019432 لجلسة 2003 /12/30 الغرفة الخاصة ، مجلة مجلس الدولة ، العدد 1 لسنة 2006

المهم هنا هو كون المجلس في رفضه للطلب لم يستند إلى احكام المادة 117 و إنما استند إلى نص المادة 283 ف2 ق آج م²³.

من خلال ما سبق يتضح لنا و انطلاقا من اختصاصات مجلس الدولة أهمية وقف التنفيذ في مواجهة سلطات السلطات الادارية المستقلة. وكالتي الطاقة و المناجم نصت المادة 48 من القانون 10/01 على أنه " يمكن الطعن في قرارات مجلس الادارة للوكالتين لدى مجلس الدولة في اجل 30 يوم من تاريخ التبليغ ، و لا يوقف الطعن مجرى القرارات " من خلال نص المادة نجد أن المشرع استبعد بشكل صريح وقف تنفيذ قرارات وكالتي الطاقة و المناجم من خلال الطعن فيها بالالغاء رغم خطورة القرارات المتخذة من قبل الوكالتين و حساسية المحال الذي تنشط فيه. لجنة ضبط البريد و المواصلات: 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 و ليس لهذا الطعن أثر موقف". من خلال نص المادة نلاحظ أن المشرع استبعد بشكل صريح امكانية وقف تنفيذ قرارات اللجنة، و هذا ربما يرجع كون اللجنة لا تتمتع بصلاحيات توقيع الجزاءات التي تعود للوزير المكلف بالمواصلات السلوكية و اللاسلوكية.

مما سبق يتضح لنا أن المشرع قد استبعد بشكل صريح امكانية وقف التنفيذ رغم أهميته، و هو ما يتصادم مع القانون الموحد للمنازعات الادارية ، كما انه قلص من سلطات القاضي الادارية التقديرية الممنوحة له بموجب قانون الاجراءات المدنية و الادارية بالنسبة لوقف التنفيذ²⁴.

²³ - في القرار المؤرخ في 01/04/2003 ملف 14489 لجلسة 01/04/2003 الحرفة الخاصة، مجلة مجلس الدولة ، العدد

5 لسنة 2003

بخلاف الوضع في الجزائر نجد المشرع الفرنسي خول محكمة استئناف باريس من خلال المادة 36/8111 من قانون البريد و المواصلات 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 و الإدارية و هو ما يستلزم من المشرع التدخل لاصلاح هذا الوضع. إلى جانب الاستبعاد الصريح نجد أن المشرع سكت في الكثير من النصوص المنشئة للهيئات الادارية المستقلة النص على مبداء وقف التنفيذ انطلاقا من :

- لجنة ضبط الكهرباء و الغاز : 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" و المادة 150 من نفس القانون على " يجب أن تكون العقوبات مبررة و يمكن أن تكون موضوع طعن قضائي " دون تحديد الجهة القضائية المختصة.

من خلال المادتين نجد أن المشرع لم ينص على امكانية وقف التنفيذ من عدمه مما يفتح المجال للاستعانة بالقواعد العامة المنصوص عليها في قانون الإجراءات المدنية و الإدارية و التي تخول امكانية وقف التنفيذ بشروط.

- لجنة الاشراف على التأمينات:

نصت المادة 213 ف2 على أنه " تكون قرارات لجنة الاشراف على التأمينات في ما 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 و خطورها.

كما أن المشرع لم يتطرق إلى مسألة وقف التنفيذ من عدمه و بغياب احكام مخالفة صراحة للقواعد العامة، سيسمح ذلك بالرجوع إلى احكام و قواعد قانون الإجراءات المدنية و الإدارية و خصوصا نص المادة 911.

في الاخير و من خلال استقراءنا للنصوص المختلفة المنشئة للهيئات الادارية المستقلة ابداء الملاحظات التالية:

- رغم خطورة و حساسية المجال الذي تضبطه بعض الهيئات إلا أنها تستبعد بصورة صريحة امكانية وقف تنفيذ قراراتها ، و هذا في الحقيقة انتقاص صارخ للضمانات التي ينص عليها قانون الاجراءات المدنية و الإدارية، خاصة بالنظر إلى خطورة القرارات الصادرة عن هذه الهيئات لا سيما المتعلقة منها باختصاصاتها القمعية ، و هذا الاستبعاد من شأنه أن يفتح المجال أمام السلطة التعسفية لهذه الهيئات مما سيؤثر لا محال على المؤسسات و الهيئات المتعاملة معها، خاصة اذا تبين فيما بعد أن العقوبات غير شرعية.

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

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

رغم أن معظم نصوص السلطات الادارية 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 الادارية المستقلة، لذا اضحى من الضروري تدخل المشرع لتكريس الضمانات الكافية للمتعاملين مع هذه الهيئات و المكلفة بضبط و مراقبة نشاطهم بما يسمح بتحقيق تكافؤ بين حقوق المتعاملين الاقتصاديين و السلطات القمعية الممنوحة لهذه الهيئات

المطلب الثاني: نطاق رقابة القاضي الاداري

في حالة عدم استجابة سلطات الضبط المستقلة لتظلم التعامل الطاعن في قرارها أو في تصرفها سواء المادي أو القانوني. فله اللجوء إلى الطريق الثاني وهو رفع دعواه أمام القاضي الإداري المختص بذلك. كما يمكنه مباشرة الحق بدون اللجوء إلى التعلم إلا إذا فرضه القانون، والطعن القضائي هو الدعوى القضائية التي يرفعها الأشخاص أمام القاضي عارضين عليه الخصومة ويلتمسون منه إصدار حكم فيها، وتخضع هذه الطعون إلى إجراءات محددة وخاصة من طريق القانون، والتي سبق وأن تطرقنا لها، و هو ما يرجعنا إلى القواعد و الأحكام 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) و طعون رامية لطلب التعويض (الفرع الثاني) .

الفرع الأول: رقابة الالغاء

دعوى الإلغاء هي دعوى ضد قرار إداري، يدعى صدوره مشوبا يعيب من عيوب عدم المشروعية، فهي تهدف إلى مخاصمة قرار إداري معيب. بقصد التوصل إلى إلغائه. وينحصر دور القاضي في التحقق من عدم المشروعية، ومتى ثبت له وجود هذا العيب. قضي بإلغاء القرار المطعون فيه، بحكم لا يقتصر أثره على رفع الدعوى، ولكنه يسري في مواجهة كافة²⁵.
ينعقد الاختصاص لمجلس الدولة للنظر في الدعاوى المرفوعة ضد قرارات السلطات الادارية المستقلة، و يتحدد نطاق اختصاصه بالغاء هذه القرارات التنظيمية أو الفردية انطلاقا من رقابة القاضي الاداري لمدى شرعية هذه القرارات.

تخضع الطعون بالالغاء ضد قرارات السلطات الادارية المستقلة لتجاوز السلطة للقواعد العامة التي تحكم القرارات الادارية ، ينظر القاضي الاداري في رقابة شرعية هذه القرارات من جانبين، المشروعية الشكلية أو الخارجية للقرار ، و المشروعية الموضوعية أو الداخلية.
أولاً: المشروعية الشكلية للقرار :

²⁵ - خالد خالاف ، الرقابة القضائية على أعمال سلطات الضبط المستقلة، مرجع سابق، ص 95.

مشروعية القرار من الناحية الشكلية الاكثر اعتمادا من قبل القاضي الإداري في تقدير شرعية القرارات الادارية المستقلة و بالتالي امكانية الغائها إذا ثبت للقاضي أن القرار مشوب بعيب يصيب الجانب الشكلي للقرار²⁶.

و يمكن تصنيف العيوب التي تصيب الجانب الشكلي للقرار الى صنفين :
أ/ عيب عدم الاختصاص :

يقصد بعيب عدم الاختصاص عدم القدرة قانونا على مباشرة عمل إداري معين، فالاختصاص في مجال القرارات الإدارية هو سلطة إصدارها لذلك، حتى يكون القرار الإداري سليما، فإنه يجب أن يصدر عن موظف مختص بإصداره²⁷.
عرفه الأستاذ " بونار " بأنه "عدم القدرة على ممارسة عمل قانوني لكونه من اختصاص عضو آخر" وهو نفس المعنى الذي تضمنه تعريف المحكمة الادارية في مصر في حكمها الصادر في 1952/01/28 على أنه "عدم القدرة على مباشرة عمل قانوني معين جعله المشرع من سلطة هيئة أو فرد آخر"²⁸.

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 الى :

1 - عيب عدم الاختصاص الموضوعي:

ومثال ذلك قرار مجلس الدولة في فحص مشروعية قرار متعلق بكل من اللجنة المصرفية و بمجلس القرض و النقد، حيث جاء في حيثيات القرار حيث أن المدعية تتمسك بأن القرار المطعون فيه بشكل عقوبة تأديبية لا يمكن إصدارها إلا من طرف اللجنة المصرفية، و

²⁶- احسين فريجة ، اجراءات دعوى الالغاء في الجزائر ، مجلة الإدارة، 2002 ص 83

²⁷- خالد خلائف ، مرجع سابق، ص 68

²⁸- عبد الغني بسيوني عبد الله، القضاء الاداري ، طبعة 1946، ص 574

بالتالي فإن القرار المتخذ مشوب بعيب تجاوز السلطة حيث أن المحافظ بنك الجزائر و باتخاذ مقرر السحب المؤقت لصفة الوسيط الممنوحة للمدعية فانه تجاوز سلطته و بالتالي فان قراره مشوب بعيب البطلان²⁹.

2 - عيب عدم الاختصاص المكاني:

يعني ممارسة الاختصاص خارج الدائرة الاقليمية المحددة ، فالقانون يمنح لبعض السلطات الادارية المستقلة انشاء فروع جهوية مثل وكالتي الطاقة و المناجم ، حيث نصت المادة 47 من القانون 10/01 على امكانية انشاء فروعاً جهوية ، فهنا يقع مشكل عدم الاختصاص في حالة اتخذت الوكالتين لقرارات من حيث المكان هي من اختصاص فروعها الجهوية .

3 - عيب عدم الاختصاص الزمني:

و يقصد به صدور القرار عن سلطة في وقت لا تكون هي المختصة باتخاذ مثل اصدار وزير الاعلام لقرارات إلى غاية تنصيب سلطة ضبط الإعلام، لكن بمجرد تنصيب السلطة لا يمكن لوزير الاعلام اصدار هذه القرارات لانها ليست من اختصاصه. با عيب الشكل و الاجراءات:

ويقصد به القواعد و الاجراءات التي قررها القانون و التي يجب على الادارة اتباعها في اصدار قراراتها، فقد تكون هذه الإجراءات باصدار القرار في شكل معين أو اتباع اجراءات معينة قبل اتخاذه، و يكون جزاء مخالفة هذا الاجراء هو امكانية الالغاء.

ولكي تتفادى الادارة امكانية الغاء قراراتها لا بد لها من مراعاة هذه الشكلية في اصدار قراراتها ، حيث أن القاضي الاداري له سلطة تقديرية في تقدير مدى مراعاة القرارات المطعون فيها هذه الاجراءات ، فهو يبحث عن مدى أهمية هذه الإجراءات عن طريق تحديده ما اذا كانت هذه الاجراءات و الشكليات جوهرية ، و بالتالي تستلزم الغاء القرار المطعون فيه، أم أن

²⁹- قرار مجلس الدولة المؤرخ في 08/05/2000 صادر في حق محافظ بنك الجزائر لصالح يونين بنك سنة 2000 .

هذه الإجراءات و الشكليات ثانوية و بالتالي لا تؤثر على القرار المطعون فيه. لذلك يمكن تقسيم عيب الشكل و الاجراءات الى قسمين :

1- الاشكال و الإجراءات الجوهرية:

وهي التي يفرضها القانون على الادارة ، حيث أنها تشكل ضمانة لحقوق المتعاملين مع الادارة بحيث أن استيفائها يمكن أن يغير ماهية أو محتوى القرار ولا يمكن للادارة استبعادها و منها:

- الاجراءات السابقة لاتخاذ القرار: و يمكن أن نذكر منها:

- تشكيل غير قانوني للهيئة مصدرة القرار
- عدم الاستشارة المسبقة و التي نص عليها القانون قبل اتخاذ القرار.

• عدم الأخذ بالرأي الموافق

- المظهر الخارجي للقرار و نذكر منها :

* صدور القرار في شكل معين.

* 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.

و من الشكليات المقررة لصالح الادارة يمكن تداركها و اصلاحها بسهولة كنسيان الهيئة مصدرة القرار المطعون فيه تثبيت مرجعه و رقمه.

ثانيا/ الموضوعية الموضوعية للقرار:

بخلاف الموضوعية الشكلية تقوم الموضوعية الموضوعية للقرار الاداري بدراسة موضوع القرار من حيث خلوه من العيوب التي تصيب ركن السبب ، المحل والهدف المرجو من اتخاذ القرار ، و يمكن أن نحصر هذه العيوب في :

أ- عيب الانحراف في استعمال السلطة:

ويقصد بعيب انحراف في استعمال السلطة هو استخدام الهيئة الادارية لسلطاتها من اجل تحقيق غاية غير مشروعة، سواء باستهداف غاية بعيدة عن المصلحة العامة أو لابتغاء غاية أو هدف مغاير للهدف الذي حدده القانون و الذي من اجله منحت لها هذه السلطات³⁰.

و هو ملازم للسلطة التقديرية للادارة و الذي يترك فيه المشرع للادارة 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 لأن الهيئة الادارية ملزمة باتخاذ القرار طبقا للقانون و في حدود اختصاصها و بخلاف العيوب الاخرى 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 الادارية من اصدار ذلك القرار، وهي عملية صعبة تتطلب التمييز بين الدوافع و البواعث. 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 و رغبة صاحب القرار و الغرض الذي يستهدفة لذلك، فرقابة القاضي لهذا العيب صعبة كونها تتعلق بنية الهيئة مصدرة القرار ، لذلك نجد أن القاضي لا يرجع اليه إلا في حالة غياب بقية العيوب. و يمكن أن يتخذ هذا العيب عدة صور :

1- القرار يهدف إلى تحقيق غرض اجنبي عن المصلحة العامة:

ولا يتصور ذلك إلا أن كان القرار يهدف إلى تحقيق غاية بعيدة أو مجانية للمصلحة العامة و الأهداف الموكلة للهيئة الادارية قانونا، و يمكن أن نذكر منها:

³⁰- عمار بوضياف ، دعوى الالغاء في قانون الإجراءات المدنية و الإدارية، صور للنشر و التوزيع ،2009، ص176

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

2- مخالفة القرار لقاعدة تخصيص الأهداف:

في هذه الحالة القرار لا يتنافى مع المصلحة العامة ، و انما يخالف قاعدة تخصيص الأهداف و التي تتمثل في أن المشرع عند منحه امتيازات السلطة العامة لهيئة ادارية من أجل تحقيق هدف محدد قانونا فالهيئة الادارية عندما تستعمل سلطتها من أجل تحقيق اهدافي مغايرة للأهداف الموكلة لها قانونا يكون قرارها مشوبا بعيب الانحراف في استعمال السلطة³¹.

3- الانحراف في الإجراءات:

و تتمثل هذه الصورة في لجوء السلطة الادارية من أجل تحقيق أهدافها إلى استعمال إجراء قانوني بدل الاجراء القانون الملائم و المحدد قانونا من أجل بلوغ نفس الاهداف مثل اصدار هيئة قرارا بعقوبة تأديبية في حق مؤسسة بدل ارسال انذار. ورغم أن هذا العيب يصعب إثباته على القاضي إلا أن الفقه قد وضع له بعض الحدود و المتمثلة في :

- عندما تصدر الهيئة الادارية قرارا بناء على السلطة المقيدة فهنا الهيئة الادارية محيرة على اتخاذ القرار و بالتالي سلامة الهدف.

- عندما تصدر الهيئة الادارية قرار له عدة اهداف يكفي سلامة هدف واحد ليكون القرار

سليما

ب - عيب مخالفة القانون

ويعد أهم أوجه الالغاء و اكثرها تطبيقا من قبل القاضي، و يتعلق بالمشروعية الموضوعية للقرار ، و يقصد بالقانون المفهوم الواسع ، اي كل قاعدة قانونية و منها الدستور و التشريع و النصوص التنظيمية التنفيذية.

³¹- عمار بوضياف ، مرجع سابق، ص 189.

و يتجسد عيب مخالفة القانون في صورتين:

1 - المخالفة المباشرة للقاعدة القانونية مهما كان مصدرها :

و هذا باتيان 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 و الغلط المادي: الغلط القانوني: ترتكب الهيئة الادارية مصدرة القرار

غلطا قانونيا في حالة تطبيقها لنص قانوني بصفة خاطئة و يكون ذلك إما:

• بالخطأ في تفسير القاعدة القانونية التي استندت اليها في اصدار القرار ، و هذا باعطائها معنى مغاير للمعنى الذي قصده المشرع ، و هو ما يطلق عليه الفقهاء بسوء تفسير القاعدة القانونية³².

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

- الغلط المادي: و يمكن أن تحصره في:

* عدم صحة الوقائع المادية التي استندت اليها السلطة الادارية 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 الادارية لهيئات الادارية المستقلة فهي تخضع لنفس المبادئ الموضوعية التي تحكم شرعية العقوبات الجزائية ، و من أهم هذه القواعد التي يفحص القاضي مدى احترامها من قبل هيئات الضبط ما يلي:

³²- أوديع نادية ، صلاحيات سلطة الضبط في مجال التأمين ، مداخلة ضمن الملتقى الوطني حول سلطات الضبط ، جامعة

- 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 بالتسبب ما يلي : "حيث و بشأن انعدام التسبب فان القرار المطعون فيه تأسس على معلومات بلغت الى علم بنك الجزائر من شأنها الإخلال بالشروط العادية للتسيير " حيث أن هذا التسبب كاف بناء على احكام المادة 155 من قانون النقد و القرض التي تحدد الظروف المستوجبة لتعيين متصرف اداري³³.

الفرع الثاني: رقابة القضاء الكامل و مسؤولية الهيئات الادارية المستقلة

لم يفصل المشرع الجزائري بشأن الاختصاص القضائي في مجال الطعون بالمسؤولية في قرارات السلطات الادارية المستقلة، فعبر 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 الاعلى للسمعي البصري ، حيث قضى بان الاجتهاد القضائي هو الذي يحدد القواعد المطبقة في مجال مسؤولية سلطات الضبط انطلاقا من تحديد طبيعة النشاط الذي يدخل فيه القرار المنازع فيه³⁴.

و باعتبار أن سلطات الضبط في القانون الفرنسي لا تتمتع بالشخصية المعنوية و بالتالي فان دعاوى المسؤولية توجه ضد الدولة التي تتحمل مسؤولية الأخطاء المرتكبة من

³³- قرار مجلس الدولة المؤرخ في 01/04/2003 مجلة مجلس الدولة 2005، ص 66

³⁴- بوجملين وليد، مرجع سابق ، ص 217

طرف هذه السلطات، و ذلك عكس هيئات الضبط في الجزائر التي تتمتع بالشخصية المعنوية و الاستقلال المالي، و أمام صمت المشرع بشأن الاختصاص القضائي في مجال طعون المسؤولية ضد قرارات السلطات الادارية المستقلة ، يتم الرجوع للقواعد العامة المنصوص عليها في قانون الاجراءات المدنية و الادارية ³⁵.

و بالرجوع لنص المادة 801 قانون الإجراءات المدنية و الادارية نجدتها تنص على اختصاص المحاكم الادارية في الفصل في دعاوى القضاء الكامل ، باعتبار أن المحاكم الادارية هي جهة الولاية العامة في المنازعات الادارية التي تكون الدولة أو الولاية أو البلدية أو احدى المؤسسات العمومية ذات الصبغة الادارية طرفا فيها رغم عدم ذكر السلطات الادارية المستقلة ضمن التعداد السابق إلا أن تكييفها القانوني يمكننا من تقريبها من مفهوم الدولة، إنطلاقا من المفهوم الاداري للدولة.

أولا/ مسؤولية الهيئات الادارية المستقلة.

يعد الخطأ الاساس القانوني الذي تقوم عليه المسؤولية الادارية ، بالاضافة إلى المسؤولية القائمة على أساس نظرية المخاطر.

أ/ المسؤولية القائمة على الخطأ:

يعرف الخطأ الموجب للمسؤولية كقاعدة عامة بانه الإخلال بالتزام قانوني، و بناء على هذا الإخلال بالالتزام يمكن أن تقوم مسؤولية الادارة استناد إلى الخطأ الواقع منها منى سبب ضررا للغير. يفرق في الخطأ بين الخطأ المرفقي الذي ترتكبه الادارة و الموجب للمسؤولية ، و الخطأ الشخصي غير الموجب للمسؤولية، لذلك يعد الخطأ مرفقيا اذا أمكن نسبته للادارة ذاتها و لو قام به احد موظفيها، اذ يفترض في هذه الحالة أن الادارة هي التي تسببت في الضرر، و يمكن حصر الخطأ المرفقي في ثلاث صور هي ³⁶:

- التنظيم السيئ للمرفق .

³⁵ - راجع في ذلك المادة 800 من قانون الإجراءات المدنية و الادارية رقم 09/08

³⁶ - عمار عوايدي : نظرية المسؤولية الادارية ، ديوات المطبوعات الجامعية ، الطبعة 2، سنة 2004، ص 114،

• التسيير السيئ للمرفق .

• الامتناع عن أداء الخدمة العامة .

ب / المسؤولية القائمة على المخاطر .

تقوم المسؤولية القائمة على اساس المخاطر على فكرة تحقيق المساواة امام الاعباء العامة ، ذلك أن كل ضرر يصيب فردا أو يجاوزه من حيث طبيعته أو مدته أو أهميته من ما توجب الحياة تحمله ، بحث من شأنه أن يخل بالتوازن في تحمل الأعباء العامة بين الأطراف، اذ يفرض على البعض تكاليف تزيد عن تلك التي يتحملها باقي الأفراد، و من ثم وجب اعادة التوازن الحاصل بتحمل الأعباء العامة للتعويض عن الأضرار الناجمة عن عدم التوازن³⁷.

ثانيا / التعويض عن الضرر:

أن مسؤولية الادارة لا تقوم بمجرد توفر اساسها القانوني ، وإنما لا بد من ضرر يلحق بالمدعي فالضرر ركن من اركان المسؤولية (ضرر من خطأ أو مخاطر و علاقة سببية بينهما) لذلك فان الأثر المترتب على قيام هذه المسؤولية يفرض جزاء على المتسبب في الضرر كالآتي :

أ/ الضرر : يشترط في الضرر أن يكون :

• قائما و أكيدا ، لذلك فلا تعويض عن ضرر غير قائم ، إلا أنه يمكن أن يكون محتمل الوقوع ، بان يكون قد وقع في جزء منه و محتمل 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 يعرض عن ضرر وقع على مصلحة غير مشروعة ، باعتبار أن الضرر فقد احد عناصره فلا تقوم المسؤولية في هذه الحالة. :
أن يكون قابلاً للتقدير : و هنا يفرق بين الضرر المادي الذي يلحق بالشخص في ماله أو شخصه ، ويكون قابلاً للتقدير ، و الضرر المعنوي الذي لا يمكن تقديره باعتبار أنه يصيب امور يصعب تقديرها كالحزن، لذلك يكون التقدير من القاضي جزافياً.

³⁷ - عمار عوايدي، نفس المرجع ، ص 183

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

المبحث الثاني : رقابة القاضي العادي (العلي) على السلطات الادارية المستقلة

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

المطلب الأول : اختصاص القاضي العادي :

رأينا أن المشرع اخضع بعض قرارات مجلس المنافسة لرقابة الغرفة التجارية لمجلس قضاء الجزائر طبقا للمادة 63 من الامر 03 / 03 المعدل و المتمم ، رغم أن مجلس المنافسة ذو طبيعة ادارية و هو ما نص عليه المشرع صراحة في المادة 23 بقوله " تنشأ سلطة ادارية مستقلة تدعى في صلب الموضوع 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 مشاجة للاجراءات المتبعة أمام القاضي الاداري 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 : تحويل الاختصاص للقاضي العادي

تشكل القرارات الصادرة عن مجلس المنافسة استثناء عن القاعدة العامة حيث نقلت من رقابة القاضي الاداري ، حيث ينص القانون على منح الاختصاص للغرفة التجارية مجلس قضاء الجزائر رغم كون مجلس المنافسة سلطة ادارية مستقلة³⁸.

³⁸ - اليلى ماديو ، تكريس الرقابة القضائية على سلطات الضبط المستقلة في التشريع الجزائري، الملتقى الوطني حول سلطات

الضبط في الجزائر ، جامعة بجاية : ص 280

و بهذا الاستثناء يكون المشرع الجزائري قد قلد المشرع الفرنسي بنقله نفس الاحكام المطبقة على مجلس المنافسة الفرنسي، حيث منح المشرع الفرنسي اختصاص النظر في الطعون المقدمة ضد قرارات مجلس³⁹ المنافسة إلى محكمة استئناف باريس ، كما أقر المجلس الدستوري الفرنسي خروج المشرع عن القواعد التقليدية في توزيع الاختصاص القضائي⁴⁰.
و ذلك كون القضاء العادي في فرنسا يختص ببعض المنازعات الادارية ، باعتبار القاضي العادي هو حصن الحريات الفردية.

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

وقد ابدى المجلس الدستوري في اطار دراسته لمدى دستوية هذا القانون عدة ملاحظات خاصة فيما يتعلق بوقف التنفيذ، و عليه صدر في 06/07/1987 القانون الذي يخول محكمة استئناف باريس اختصاص النظر في الطعون المرفوعة ضد قرارات مجلس المنافسة مراعيًا الملاحظات التي أبدتها المجلس الدستوري خاصة المتعلقة بوقف التنفيذ

. نجد أن المشرع الفرنسي عند نقله لهذا الاختصاص ابدى عدة مبررات يمكن ايجازها في :

- مبرر متعلق بتوحيد المنازعات في مجال معين و ضمان العدالة الحسنة.⁴¹
- مبرر متعلق بمدى استفادة النظام القضائي المعني من هذا التحويل و بالرجوع إلى المشرع الجزائري بجده لم يبد اي مبررات اثناء نقله الاختصاص من مجلس الدولة إلى الغرفة التجارية لدى المجلس القضائي الجزائر ، كما أنه لم يراع الأسس التي استند اليها المشرع الفرنسي لنقل هذا الاختصاص ، لذلك يعاب على المشرع الجزائري ما يلي:

³⁹- حول المشرع اختصاص النظر في الطعون المقدمة ضد قرارات مجلس المنافسة من مجلس الدولة الى محكمة استئناف باريس بموجب القانون المؤرخ في 20/12/1986 المعدل و المتمم للأمر رقم 8612347 المتعلق بحرية الأسعار و المنافسة

⁴⁰- قرار المجلس الدستوري رقم 224 / 86 المؤرخ في 23/10/1987

⁴¹- بوجملين وليد، مرجع سابق، ص 207

ولكن بالرجوع إلى المشرع الفرنسي بجده انطلاقا من المادة 46 من المرسوم 689/2002 المحدد الشروط تطبيق الكتاب الرابع من التقنين التجاري الفرنسي المتعلق بحرية الاسعار والمنافسة نجدها نصت على:

- بالنسبة للقرارات المذكورة في المادة 1- 464 L. من التقنين التجاري تبلغ إلى مقدم طلبا لاجراءات التحفظية وإلى الأشخاص الذين قدم ضدهم هذا الطلب و الى محافظ الحكومة .
- بالنسبة للقرارات المذكورة في المادة 8- 462 L من التقنين التجاري تبلغ إلى مقدم الأخطار و الى الوزير المكلف بالاقتصاد.
- بالنسبة للقرارات المذكورة في المادة 6-464 L من التقنين التجاري تبلغ إلى مقدم الأخطار و إلى الأشخاص الذين درست سلوكاتهم من قبل المقرر لتطبيق أو عدم تطبيق المواد 1 420. L و 2 . 420 L و 5 . 420 L من التقنين نفسه و الى الوزير المكلف بالاقتصاد.
- بالنسبة للقرارات المتخذة بحسب الاجراءات التحفظية المنصوص عليها في المواد 2، 420. L و المادة 3 . 463 L . المادة 2 . 464 L . المادة 5 . 464 L من التقنين التجاري و تبلغ إلى الاشخاص الذين ارسل اليهم تبليغ الاخذ و المقرر و الى الوزير المكلف بالاقتصاد. من خلال ما سبق نجد أن المشرع الفرنسي قد وضع قواعد خاصة لكل نوع من أنواع الطعون في قرارات مجلس المنافسة .

الفرع الثاني : اجراءات الطعن في قرارات مجلس المنافسة

أولا: الطعن الاساسي أو الأصلي: نصت المادة 1 / 63 من الأمر 03 / 03 المعدل و المتمم على أنه " تكون قرارات مجلس المنافسة المتعلقة بالممارسات المقيدة للمنافسة قابلة للطعن أمام مجلس قضاء الجزائر الذي يفصل في المواد التجارية من قبل الأطراف المعنية أو من طرف الوزير المكلف بالتجارة في أجل لا يتجاوز شهر واحد ابتداء من تاريخ استلام القرار" 464 . 5 L. و 464 . 6 L إلى الأطراف المتخاصمة و الى 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 و عدم متابعة الاجراءات ، وتسليط العقوبات و توجيه الأوامر الى المعنيين بالأمر تكون قابلة للطعن لالغائها أو تعديلها في اجل مدته شهر واحد من تاريخ التبليغ أو من يوم استلامها.

- يشترط في الطعن الاساسي أو الاصيلي عدة اجراءات تحت طائلة رفضه شكلا نذكر منها:
- تقليم الطعن الاصيلي في اجل شهر واحد من تاريخ التبليغ.
- تقاسم الطعن الاصيلي في تصريح مكتوب في ثلاث نسخ يودع لدى كتابة ضبط الهيئة القضائية المختصة.
- تقديم الطعن الاصيلي من شخص مؤهل يمثل الطاعن.
- أن يكون محل الطعن أو موضوعه محددًا أو قابلاً للتحديد من خلال طبيعة مضمون القرار.
- تقدم دوافع قانونية لتبرير و تدعيم الطعن.
- يجب على مقدم الطعن تحت طائلة عدم قبول طعنه، أن يرسل في خلال خمسة ايام التالية على ابداع التصريح بالطعن بواسطة رسالة موصى عليها مع وصل الاشعار بالاستلام ، نسخة من التصريح بالطعن إلى الأطراف المعنية التي بلغ اليها قرار المجلس⁴².

ثانيا: الطعن الفرعي:

- يمكن تقديم الطعن الفرعي لمن فاتته اجل تقديم الطعن الاصيلي ، لذلك فالطعن الفرعي لا يكون مقبولا الا اذا قدم في اجل يتجاوز شهر واحد من تاريخ استلام رسالة التصريح بالطعن الاصيلي لذلك يكون الطعن الفرعي:
- موجه ضد مقدمي الطعن الاصيلي .
 - لا يمكن تقديمه إلا من قبل الأشخاص المتخاصمة أمام مجلس المنافسة أو من قبل الوزير المختص.

⁴² - الحضاري أعمر ، اجراءات الطعن في قرارات مجلس المنافسة، ملقى وطني حول سلطات الضبط في الجزائر ، جامعة بجاية 2007، ص260

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

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

- يجب على مقدم الطعن الفرعي تحت طائلة عدم قبوله أن يرسل في اجل خمسة ايام التالية على ابداع الطعن الفرعي أن يوجه رسالة موصى عليها مع وصل الاشعار بالاستلام نسخة عن الطعن إلى مقدم الطعن الاصيلي و الملاحظ أنه عندما يقدم الوزير المختص طعنا سواء كان أصليا أو فرعيا فانه يكون مقيدا بنفس الاجراءات و الالتزامات التي تنقيد بما الأشخاص العادية⁴³.

ثالثا:التدخل العمدي الأصلي (الهجومي):

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

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

⁴³- لختاري اعمر ، مرجع سابق ، ص 263

رابعاً: التدخل العمدي

شرع هذا التدخل لفائدة كل شخص له مصلحة في التدخل عمدا في المرافعة لتأييد و تدعيم طلبات احد الاطراف و الدفاع على احد الخصوم و بالرجوع إلى قانون الإجراءات المدنية و الادارية الجزائري بحده لا يجيز هذا التدخل إلا اذا كان صادر ممن له مصلحة قائمة و حالة في النزاع⁴⁴.

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

خامساً: الادخال الجبري أو الالزامي:

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

و تستعمل هذه الامكانية الاجرائية خاصة عندما يقدم الطعن من قبل شخص ملزم بتنفيذ قرار مشترك فيه مع عدة اشخاص لم يعلنوا بعد عدم قبولهم لقرار مجلس المنافسة، حيث تهدف هذه الامكانية الاجرائية إلى جعل القرار القضائي الصادر حجة في مواجهة جميع الأشخاص المخاطبين بقرار مجلس المنافسة، و كل الاشخاص الذي يمكن أن تمس حقوقهم بالقرار الذي سيتخذ حتى ولو لم يكونوا اطرافا متخاصمة أمام مجلس المنافسة. بالنسبة للإجراءات المتبعة أمام مجلس قضاء الجزائر فقد نصت المادة 64 من الامر 03/03 المعدل و المتمم على أنه " يرفع الطعن أمام مجلس قضاء الجزائر ضد قرارات مجلس المنافسة من قبل اطراف القضية طبقا لاحكام قانون الاجراءات المدنية" أي انه تتبع نفس الاجراءات الكمتبعة أمام مجلس قضاء الجزائر.

⁴⁴ - المادة 198 من قانون الإجراءات المدنية و الادارية رقم 09/08

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

بالرجوع إلى نص المادة 46 سابقة الذكر نجدها تتعلق بتدابير و اجراءات مؤقتة للحد من ممارسات مقيدة للمنافسة و ذلك لتفادي اضرار محتملة ، لذلك نجد أن المشرع قصر المواعيد الى 20 يوم. يلاحظ أن المشرع في الامر 03 / 03 اقتصر على ميعاد 8 ايام فقط، و لقصر هذه المدة تم الرجوع عنها و تعديلها في القانون 12/08 المعدل و المتمم للامر 03/03 و جعلها 20 يوم. من خلال هذه المادة نجد أن المشرع قصر مواعيد الطعن في قرارات مجلس المنافسة بين شهر و 20 يوم ، و هي مواعيد قصيرة بالمقارنة مع المواعيد المتبعة أمام القضاء الاداري (4 اشهر).

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

المطلب الثاني: سلطات القاضي العادي (العدلي)

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 الامر 03/03 المعدلة و المتممة بالقانون 12/08 إلى أن قرارات مجلس المنافسة قابلة للطعن و ليس للاستئناف مما يستتج معه أن الغرفة التجارية لمجلس قضاء الجزائر تفصل بصفة ابتدائية و ائية في الطعن و ليس بصفة ابتدائية و كقاضي درجة اولى، لذلك يمكن تشبيهها بالقاضي الاداري لأن مجلس المنافسة ليس هيئة

قضائية فلا يقدم الاستئناف إلا ضد الاحكام القضائية سواء تعلق الأمر بمنازعة مدنية او ادارية.

و هذا ما انتهجته المشرع الفرنسي، حيث أنه و رغم غموض النص الذي يعطي الاختصاص المحكمة استئناف باريس فان التفسير لا يمكن أن يتم الا بالمقارنة مع المنازعة الادارية التقليدية التي تؤدي إلى اعتبار محكمة استئناف باريس هي هيئة قضائية ادارية⁴⁵.

بالرجوع إلى الأمر 03 / 03 المعدل و المتمم المتعلق بالمنافسة و كذا قانون الإجراءات المدنية و الادارية فان الطعن في قرارات مجلس المنافسة يجعل الغرفة التجارية لمجلس قضاء الجزائر تنظر في الدعاوى كقاضي الغاء و قاضي تعويض ، حيث يمكنها الغاء أو تعديل أو تأييد القرار المطعون فيه، كما يملك رئيس الغرفة التجارية لمجلس قضاء الجزائر امكانية وقف تنفيذ قرارات مجلس المنافسة

الفرع الأول: إلغاء قرارات مجلس المنافسة

تدخل قرارات مجلس المنافسة باعتبارها قرارات ادارية فردية ضمن السلطة العامة، فرغم كون الغرفة التجارية للمجلس هي هيئة قضائية عادية الا أنها تستخدم تقنيات الرقابة التي يستعملها القاضي الاداري، حيث أنها تنظر في مدى احترام مجلس المنافسة لاختصاصاته التي خولها له القانون، و كذا 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 بالاجراء بكامله و يمس بحقوق الدفاع أو يؤدي إلى افرغ الملف بابعاد عناصر الاثبات، ففي هذه الحالة فإن قرار الغرفة التجارية القاضي بالالغاء يضع حدا للمتابعات.

⁴⁵- عز الدين عيساوي، مرجع سابق ، ص 125.

وفي الحالة العكسية فان الغرفة التجارية لدى مجلس قضاء الجزائر تنظر في القضية من ناحية الوقائع و القانون من جديد و تفضي ب :

- إما بترك مجلس المنافسة يواصل الاجراء و يقضي بقرار جديد وهذا ما تفعله الغرفة التجارية في حالة الغاء القرار لعدم القبول أو ألا وجه لدعوى رفعت دون تبليغ الطرف المعني.
- إما تنظر من جديد فيما اذا كانت عناصر الملف تسمح للغرفة التجارية لدى المجلس أن تحل بقرارها محل قرار مجلس المنافسة في مجال الاوامر و العقوبات المالية و اجراءات النشر و الاجراءات التحفظية أو تنفيذ الأوامر.
- أخيرا تنظر الغرفة من جديد بعدما تأمر باجراء تحقيق.

الفرع الثاني: الحكم للمتضرر بالتعويض

عندما يفصل القاضي العادي في قضايا المنافسة بالتعديل فانه يحكم ايضا بالتعويض، ففي حالة تعديل قرار يقضي بعدم القبول او بالا وجه للمتابعة و اتخذ القرار دون تبليغ الطرف المعني يملك القاضي العادي سلطة الامر بالتحقيق ، كما يمكنه أن يحيل الإجراء مجلس المنافسة ليتخذه مطابقا للقانون. و بالعكس لا يمكن للقاضي أن يعدل من العقوبة زيادة الا اذا كان الطعن من وزير التجارة أو من الطرف الذي اخطر المجلس.

و يطرح الاشكال هنا عندما يصدر المجلس قرار و يتم الغاؤه من طرف الغرفة التجارية لمجلس قضاء الجزائر لتجاوز السلطة و اراد الطرف المتضرر رفع دعوى التعويض ضد مجلس المنافسة فهل هنا دعوى التعويض ترفع أمام القاضي العادي باعتبار هو الذي الغي القرار أم أمام القاضي الاداري باعتباره صاحب الحق الاصيل؟⁴⁶

يرى الاستاذ زوامية أنه يمكن تقديم تفسيرين أمام هذا الاشكال

⁴⁶- بوجملين وليد، مرجع سابق ، ص 219

- في تفسير أول يمكن اعتبار اختصاص القاضي الاداري اختصاصا مبدئيا و أن تحويل اختصاصه لصالح القاضي التجاري ما هو إلا استثناء ، و من ثم فان هذا التحويل لا يمس إلا دعاوى لالغاء، و بالتالي يمكن تفسير صمت المشرع بخصوص دعوى التعويض لصالح القاضي الاداري و الذي يجد في ذلك اختصاصه الطبيعي و العادي غير أن هذا التفسير لا يتماشى و الغاية من هذا التحويل ، أي توحيد المنازعات ، و بالتالي فالتفسير السابق يؤدي إلى تجزئة منازعات مجلس المنافسة و تعقيد الاجراءات بالنسبة للمتقاضى تقديم طعنا بالالغاء أمام مجلس قضاء الجزائر و تقديم طعنا للتعويض أمام القاضي الاداري.

و عليه و قصد ضرورة توحيد الاختصاص القضائي بالنظر إلى المادة 48 من الامر 03/03 المعدل و المتمم التي تمنح اختصاص القاضي التجاري في مجال المسؤولية ، و يمكن التسليم باختصاص مجلس قضاء الجزائر في مجال مسؤولية مجلس المنافسة عن قراراته حيث يمكن بذلك توحيد الاجتهاد القضائي في مجال المنافسة تحت ظل المحكمة العليا⁴⁷.

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، و تمارس هذه الأخيرة الرقابة على قرار الغرفة باعتبارها محكمة قانون ، و اذا قضت بنقض قرار الغرفة التجارية للمجلس فائها تحيلها إلى نفس المجلس الغرفة المصدرة للقرار و بتشكيلة اخرى.

الفرع الثالث: وقف تنفيذ قرارات مجلس المنافسة نصت المادة 2 / 63 من الامر 03/03 المعدل و المتمم بالقانون 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 يوقف تنفيذ التدابير المنصوص عليها في المادتين 48 و 63 أعلاه الصادرة عن مجلس المنافسة عندما تقتضي ذلك الظروف أو الوقائع الخطيرة"

⁴⁷- نصت المادة 3 / 152 من الدستور الجزائري على أن المحكمة العليا و مجلس الدولة يقمان توحيد الاجتهاد القضائي.

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

و بالرجوع إلى نص المادة 69 من نفس الامر نجدنا تنص على ما يلي " يتم طلب وقف التنفيذ المنصوص عليه في الفقرة 2 من المادة 63 اعلاه طبقا لأحكام قانون الاجراءات المدنية. يودع صاحب الطعن الرئيسي أو الوزير المكلف بالتجارة طلب وقف التنفيذ و لا يقبل الطعن إلا بعد تقليم تقديم الطعن الذي يجب أن يرفق بقرار مجلس المنافسة يطلب رئيس مجلس قضاء الجزائر رأي الوزير المكلف بالتجارة في طلب وقف التنفيذ عندما لا يكون هذا الاخير طرفا في القضية"

من خلال نص المادة نجد أن الأمر 03 / 03 المعدل و المتمم أحال اجراءات وقف التنفيذ على قانون الاجراءات المدنية و الادارية ، هذا الأخير الذي اعتبر وقف التنفيذ اجراء يدخل ضمن التدابير الاستعجالية، ويلزم لتحقيقه توفر عدة شروط يعود تقديرها للقاضي الذي تحده ضوابط و شروط قانونية تتعلق به في حد ذاته، و المدعي و المدعى عليه من جهة أخرى . و سنحاول توضيح ذلك في ثلاث نقاط

أولاً: ضوابط اختصاص القاضي في وقف التنفيذ:

يعد ظرف الاستعجال شرط لتقدير اختصاص قاضي الامور المستعجلة بل و حتى تقدير الامر 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 خطرا على حقوق الخصم أو تتضمن ضررا قد يتعذر تداركه و اصلاحه"

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

بالرجوع الى نص المادة 63 في 3 من الامر 03 / 03 المعدل و المتمم نتحده استخدم عبارة الظروف و الوقائع الخطيرة ، لكن هنا نتساءل عن اساس التفرقة بين الخطر الحقيقي و الخطر غير الحقيقي؟

بالرجوع الى قانون الاجراءات المدنية و الادارية نجد أن المشرع غالبا ما ينص على الحالات التي يختص بموجبها القاضي الاستعجالي دون أن يعرفها، باعتبار أن حالات الاستعجال لا يمكن حصرها فهي تتنوع بتنوع النزاع و اختلافه. لذلك فمفهوم الاستعجال مفهوم نسبي تقديري قد يتسع و قد يضيق حسب الحالات و يرجع تقديره إلى القاضي⁴⁸.

لا يعد الاستعجال شرطا للاختصاص فقط بل عنصرا من عناصر التقدير في الموضوع، حيث أن الحكم بعدم اختصاص القضاء المستعجل هو حكم برفض الدعوى ، لأن مسألة الاختصاص ترتبط لدى القضاء المستعجل بالموضوع ارتباطا وثيقا عكس الدعوى العادية التي تكون فيها مسألة الاختصاص مستقلة عن الموضوع، اذا أن الفصل في الاختصاص لا يعبر عن رأي في الموضوع⁴⁹.

اذا كانت القاعدة العامة أن الاختصاص النوعي لقاضي الموضوع في المواد الادارية هو نفسه الاختصاص النوعي القاضي الأمور المستعجلة و ذلك ما نصت عليه المادتين 836، 917 قانون الاجراءات المدنية و الادارية 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 المادتين 63 في 1 من الامر 03 / 03 المعدل و المتمم نجد أن المشرع استثنى قرارات مجلس

⁴⁸ - الحسن بن الشيخ أث ملويا: الملثقي في قضاء الاستعجال الإداري ، دار هومة ، ص 276

⁴⁹ - بشير بلعيد ،، القضاء المستعجل في الأمور الأدارية في مطابع عمار قرفي ، بائبة ، ص36.

المنافسة باختصاص 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 اجراء متفرع عن دعوى الالغاء ، وحيث أن اختصاص قاضي الاستعجال لا يخرج عن اختصاص قاضي الالغاء، إلا أن المشرع لم يراعي التلازم الموجود بين الاصل (قاضي الموضوع) و الفرع (قاضي الاستعجال) ، اذ جعل الفصل في الموضوع من اختصاص القاضي التجاري مجلس قضاء الجزائر (نص المادة 63 ف1) في حين جعل الفصل في وقف التنفيذ من اختصاص رئيس المجلس القضائي (المادة 63 ف3) و هو رجوع عن ما هو معمول به أمام القضاء الاداري (المادة 836 ، و 917 ق آج ما سابقي الذكر)⁵⁰.

تستثنى من هذه القاعدة قرارات مجلس المنافسة الخاصة برفض التجميع، يحث يختص مجلس الدولة بالنظر في النزاع القائم بشأنها طبقا للمادة 19 من الامر 03/03 المعدل و المتمم و بما أن وقف التنفيذ هو اجراء متفرع عن الدعوى فطلب وقف اجراء التنفيذ بالنسبة لقرارات رفض التجميع الصادرة عن مجلس المنافسة تكون من اختصاص مجلس الدولة . في الاخير نستطيع القول أن المشرع قد قيد قاضي الاستعجال بان حصر اختصاصه بشأن التدابير الصادرة عن مجلس المنافسة، والمنصوص عليها في المواد 45 و 46 من الامر 03/ 03 المعدل و المتمم

عندما تقتضي ذلك الظروف و الوقائع الخطرة، فهو و ان كانت سلطته تقديرية بشأن تقدير الظروف و الوقائع الخطرة التي تستدعي وقف التنفيذ ، إلا أن سلطته مقيدة من منطلقها اذا ما كان الطلب الرامي لوقف التنفيذ موضوعه تدابير اتخذها مجلس المنافسة غير تلك المنصوص عليها بموجب المواد 45 و 46 سالفتي الذكر.

⁵⁰ - المادة 924 قانون الإجراءات المدنية و الإدارية رقم 09/08

ثانيا شروط وقف التنفيذ : بالرجوع إلى نص المادة 69 من الامر 03 / 03 المعدل و المتمم و المادة 834 ق اج ما ، نجدها تنص على مجموعة من الشروط المتعلقة بطلب وقف التنفيذ يمكن حصرها في:

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

بالرجوع إلى نص المادة 834 ف2 قانون الإجراءات المدنية و الادارية نجدها تنص على "لا يقبل طلب وقف التنفيذ ما لم يكن متلازما مع دعوى مرفوعة في الموضوع" وهو ما نصت عليه المادة 69 ف2 من الامر 03/03 المعدل و المتمم بقولها "... يودع صاحب الطعن الرئيسي او الوزير المكلف بالتجارة طلب وقف التنفيذ و لا يقبل الطلب إلا بعد تقديم الطعن الذي يجب أن يرفق بقرار مجلس المنافسة" من خلال نص المادتين نجد أن طلب وقف التنفيذ لا يمكن أن يقبل إلا اذا سبقه طعن في القرار المراد وقف تنفيذه.

ب- الزامية توفر حالة من حالات التعدي أو الاستيلاء أو الغلق الاداري

أشارت المادة 921 ف2 قانون الإجراءات المدنية و الإدارية الى امكانية وقف التنفيذ في حالات التعدي أو الاستيلاء أو الغلق الاداري.

• حالة التعدي:

لم يعرفها المشرع الجزائري على غرار المشرع الفرنسي ، لكن بالرجوع إلى محكمة التنازع الفرنسية فقد حاولت تعريفها بقولها " التعدي هو تصرف صادر عن الادارة لا يمكن ربطه بتطبيق نص قانوني او تنظيمي "51.

فهو بذلك تصرف اداري مساس بحق الملكية و هو غير مرتبط بأي نص قانوني و لا بأي صلاحية تتمتع بها الادارة في اطار ممارسة نشاطها ، و هذا يشترط فيه :

51- قرار محكمة السارح الفرنسية صادر بتاريخ 13/06/1955 نقلا عن : سي علي محمد ، مجلس المنافسة و الاجراءات المتبعة أمامه في الملتقى الوطني حول الاستهلاك و المنافسة في القانون الجزائري، كلية الحقوق جامعة تلمسان ، ص 93

1- مخالفة القانون مخالفة صارخة: يعتد بالمخالفة الحسيمة و التي يمكن أن تحدث في شكلين:

- تعدي ناشئ عن القرار : كونه مشوب بعيب من عيوب عدم المشروعية.
- تعدي ناشئ عن تنفيذ القرار : كون الادارة لجأت في تنفيذها لقرارها لاجراءات التنفيذ الجبري في حالات لا تستدعي ذلك، فالقرار لا يعد تعديا و إنما تنفيذه بتلك الطريقة يعد تعديا.
2/ أن يكون هناك اعتداء على حق الملكية أو احدى الحريات العامة ، سواء تعلق الأمر يعقار أو منقول فالامر 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 انه " مساس من طرف الادارة لحق ملكية عقارية الاحد الخواص في ظروف لا يكون فيها هذا الاعتداء فعلا من أفعال التعدي"⁵².
و نتيجة 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:** و هو اجراء اداري صادر في حق المحلات التجارية أو المهنية بالغلق المؤقت، لذلك فالقرارات الصادرة باجراء الغلق من قبل مجلس المنافسة هو اجراء مؤقت إلى غاية الفصل في المخالفة من قبل المجلس، لذلك فوقف التنفيذ هو اجراء من شأنه درء النتائج التي قد يخلفها اجراء مثل الغلق 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 و قطعيا من جهة اخرى.

⁵² - الحسين بن الشيخ آث ملويا ، مرجع سابق ، ص 202

فهو مؤقت كونه لا يقيد الجهة القضائية حين الفصل في الموضوع ، اي ان وقف تنفيذ قرار اداري لا يعني بالضرورة التمهيد لإلغائه، رغم ذلك فهو قطعي ، اي له مقومات الاحكام و خصائصها، ويحوز قوة الشيء المقضي فيه، هذا ما أشارت اليه المادة 935 بفقراتها الثلاث من قانون الاجراءات المدنية و الإدارية.

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

- لم يشر المشرع الى طرق الطعن الاخرى فهل يعني ذلك عدم جوازها ؟

بالرجوع الى نص المادة 936 قانون الاجراءات المدنية و الادارية نجدها تنص على أن " الأوامر الصادرة تطبيقا للمواد 919 و 921, 922 أعلاه غير قابلة لاي طعن" أما المادة 937 ق اج ما فقد نصت على أنه " تخضع الأوامر الصادرة طبقا لاحكام المادة 920 اعلاه ، للطعن بالاستئناف أمام مجلس الدولة خلال 15 يوما التالية للتبليغ الرسمي أو التبليغ".

لحد من خلال نص هذه المادة أن الأوامر الصادرة طبقا لاحكام المادة 920 وحدها القابلة للطعن فيها بالاستئناف دون غيرها من طرق الطعن الاخرى. يرفع الطعن بالاستئناف أمام المحكمة العليا في اجل 15 يوم من تاريخ التبليغ و تفصل المحكمة العليا فيه في اجل 48 ساعة. بالنسبة لمواعيد اجراء وقف التنفيذ فقد أشارت اليها المادة 63 في 3 من الامر 03/03 المعدل و المتمم و هي 15 يوم بالنسبة للتدابير المنصوص عليها في المادتين 45 و 46 من نفس الامر

خاتمة

إن التجربة الجزائرية في هذا المجال أحدثت ذلك التناقض بين محتوى النصوص القانونية وبين الممارسات العملية، إذ أن سلطات الضبط المعتمدة إلى اليوم تنحو إلى التبعية الإدارية أكثر مما تنحو إلى الاستقلالية. وتملك الإدارة الكثير من الوسائل للتأثير على السلطات الإدارية المستقلة سواء في الجانب العضوي أو الجانب الوظيفي مما يبين أن الاستقلالية في مفهوم النظام السياسي غير مرحب بها برغم النصوص القانونية التي تكرسها. وللتذكير فإن السلطة القضائية في الواقع تعاني في حد ذاتها من هيمنة السلطة التنفيذية ويبقى أمر استقلاليتها نسبي ونظري أكثر مما هو واقعي ونفس الملاحظة تصلح اتجاه السلطة التشريعية مما يجعلنا ننادي بضرورة تكريس المبادئ الأساسية لدولة القانون قبل الانتقال إلى مثل هذه التفاصيل. بالتالي توصلنا للنتائج التالية:

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

- صعوبة إدماج هذه السلطات ضمن النظام الإداري والدستوري ولم 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.

- انتقاد هذه السلطات لأساسها الدستوري، ما أدى إلى الخلاف حول مدى دستورتيتها خاصة وأنها تضطلع بصلاحيات واسعة وخطيرة، والأمر الذي يزيد من حدة غموض موقف المؤسس الدستوري حول هذه المسألة رغم تنبئه بالنص على دسترة "الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته في التعديل الدستوري لسنة 2016.

- تبعية السلطات الإدارية المستقلة للسلطة التنفيذية، بشكل أو بآخر، ويتضح ذلك من خلال الحدود والقيود المفروضة على مظاهر الإستقلالية.
- فقدان الآليات القانونية الفعالة والكفيلة لضمان وتكريس إستقلالية فعلية.
- وأخيرا ومن أجل تفعيل أداء السلطات الإدارية المستقلة فإننا نقترح:
- ضرورة إعداد نصوص قانونية مضبوطة بدقة من طرف المشرع الجزائري فيما يتعلق بالنظام القانوني للسلطات الإدارية المستقلة.
- الحد من القيود والتضييق من خلال السلطات التنفيذية.
- إعادة النظر في طريقة دسترة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، وذلك بإدراج فصل خاص بالسلطات الإدارية في الدستور ومنحها نصوص تحدد كيفية العمل بها ومدى صلاحياتها وعدم التضييق عليها من خلال المؤسسات الأخرى.
- اعتماد الانتخاب كوسيلة أساسية لنيل العضوية في هذه السلطات على أن تحدد الهيئة الناخبة من بين الفاعلين المتخصصين في مجال النشاط.
- تمارس العضوية لعهد واحد غير قابلة للتجديد. كما نرى ضرورة تدعيم مبادئ الاستقلالية وظيفيا بما يضمن عدم تأثير السلطة على قراراتها ولا المقاولات.
- أن تتخذ القرارات بأغلبية مشروطة قانونا وأن تخضع للطعن القضائي الموحد لدى مجلس الدولة لا غير.
- كما نؤكد على ضرورة ضبط صلاحياتها بشكل حصري حتى لا تتداخل فيما بينها بل تتكامل وتتعاون من أجل هدف أسمى يخدم الاقتصاد الوطني ويحفز عملية جلب الاستثمار الأجنبي وبالتالي المساهمة في تحريك التنمية بمفهومها الشامل.

المصادر والمراجع

القوانين والتنظيمات:

1/ القوانين والأوامر:

- قانون 07/90 المعدل و المتمم المؤرخ في 03/04/1990 المتعلق بالاعلام ، الجريدة الرسمية رقم 11 لسنة 1990
- القانون 10/90 المؤرخ في 14/04/1990 المتعلق بالقرض و النقد ، الجريدة الرسمية عدد 16 سنة 1990 المعدل و المتمم بالأمر 01/01 المؤرخ في 27/02/2001 ، الجريدة الرسمية عدد 14 سنة 2001 و الأمر 11/03 المؤرخ في 26/08/2003 الجريدة الرسمية عدد 52 السنة 2003
- المرسوم التشريعي 10/93 المؤرخ في 23/05/1993 المتعلق ببورصة القيم المنقولة ، الجريدة الرسمية عدد 34 لسنة 1993 المعدل و المتمم بالقانون 04/03 المؤرخ في 17/02/2003 ، الجريدة الرسمية عدد 11.
- الامر 06/95 المؤرخ في 25/01/1995 المتعلق بالمنافسة، الجريدة الرسمية عدد 9 لسنة 1995 المعدل و المتمم بموجب الامر 03 / 03 المؤرخ في 19/07/2003 الجريدة الرسمية عدد 42 السنة 2003. و المعدل و المتمم بالقانون 12/08 المؤرخ في 25/07/2008 الجريدة الرسمية عدد 36 لسنة 2008.
- الامر 07/95 المؤرخ في 28/07/1995 المتعلق بالتأمين ، جريدة رسمية عدد 13 لسنة 1995 المعدل و المتمم بالقانون 04/06 المؤرخ في 12/03/2006 جريدة الرسمية عدد 15 لسنة 2006.
- الأمر 22/95 المتعلق بمجلس المنافسة ، الجريدة الرسمية عدد 39 سنة 1995
- الأمر 08 / 96 المؤرخ في 10/01/1996 المتعلق بهيئات التوظيف في القيم المنقولة ، الجريدة الرسمية 03
- القانون العضوي 01 / 98 المؤرخ في 30/05/1993 المعدل و المتمم المتعلق باختصاص مجلس الدولة و تنظيمه و عمله، ج ر عدد 37 لسنة 1998

- القانون 08/96 المؤرخ في 27/10/1998 المتعلق بالطيران المدني ، جريدة رسمية عدد 48 لسنة 1998 المعدل و المتمم بالامر 10/03 المؤرخ في 13/08/2003 ، جريدة رسمية عدد 48 لسنة 2003.
- القانون 03/2000 المؤرخ في 05/08/2000 المتعلق بالقواعد العامة للبريد و المواصلات السلكية و اللاسلكية، الجريدة الرسمية عدد 48 لسنة 2000
- القانون 10/01 المؤرخ في 03/01/2001 المتعلق بالمناجم، الجريدة الرسمية عدد 35 لسنة 2001
- القانون 10/01 المؤرخ في 05/02/2002 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 07/05 المؤرخ في 28/04/2005 المتعلق بالمحروقات، الجريدة الرسمية عدد 50 لسنة 2005.
- القانون 12/05 المؤرخ في 04/08/2005 المتعلق بالمياه ، الجريدة الرسمية عدد 60 السنة 2005.
- القانون 01/06 المؤرخ في 20/12/2006 المتعلق بالوقاية من الفساد ، الجريدة الرسمية عدد 14 لسنة 2006
- القانون 04/06 المؤرخ في 20/02/2006 المتعلق بالتأمينات ، الجريدة الرسمية عدد 15 لسنة 2006.
- قانون الإجراءات المدنية و الادارية رقم 09/08 المؤرخ في 17/04/2008 ج ر عدد 21 السنة 2008
- القانون العضوي 05 / 12 المؤرخ في 12/01/2012 المتعلق بالاعلام ، ج ر عدد 2 لسنة 2012.

2- / التنظيم

- المرسوم الرئاسي رقم 252/93 المؤرخ في أكتوبر 1993 المتعلق بحل المجلس الاعلى للاعلام ، الجريدة الرسمية عدد 69 لسنة 1993.
- المرسوم الرئاسي 44/96 المؤرخ في 01/17/ 1996 المتضمن النظام الداخلي لمجلس المنافسة، الجريدة الرسمية عدد 5 لسنة 1996.
- المرسوم الرئاسي 128/04 المؤرخ في 04/19/ 2004 المتضمن المصادقة بتحفظ على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد ، جريدة رسمية عدد 26 لسنة 2004
- المرسوم الرئاسي 372/2000 المؤرخ في 11/22/ 2000 المتضمن انشاء هياكل و مهام الدولة الجريدة الرسمية عدد 71 لسنة 2000
- المرسوم التنفيذي رقم 414/92 المؤرخ في 14/11/1992 المتعلق بالرقابة المسبقة على النفقات الملتمزم بها، الجريدة الرسمية عدد 32 لسنة 1992
- المرسوم التنفيذي 78/92 المتعلق بالمفتشية العامة للمالية ، الجريدة الرسمية عدد 15 سنة 1992
- المرسوم التنفيذي رقم 175/94 المؤرخ في 13 جوان 1994 المحدد كليات تطبيق المواد 21، 22، 29 من المرسوم التشريعي رقم 93/10 الجريدة الرسمية 41 لسنة 1994.
- المرسوم التنفيذي 102/96 المؤرخ في 11/03/1996 المتضمن تطبيق المادة 52 من المرسوم التشريعي 10/93 ، الجريدة الرسمية عدد 18 لسنة 1996
- المرسوم التنفيذي 170/98 المتعلق بالأتاوى التي تحصلها لجنة تنظيم و مراقبة عمليات البورصة، الجريدة الرسمية 34 لسنة 1998
- المرسوم التنفيذي رقم 03/2000 المؤرخ في 28/09/ 2000 المتضمن تنظيم و سير المصالح الادارية والتقنية للجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة ، الجريدة الرسمية 28 لسنة 2000.

- المرسوم التنفيذي 37/02 المؤرخ في 01 / 03 / 2002 المتعلق بتحديد مبلغ الأتاوى المطلق على المتعاملين اصحاب تراخيص انشاء و استغلال شبكات الاتصال / الجريدة الرسمية عدد 04 لسنة 2003
- المرسوم التنفيذي رقم 93/04 المتعلق النظام الداخلي للوكالة الوطنية للممتلكات المنجمية ، الجريدة الرسمية عدد 20 لسنة 2004.
- المرسوم التنفيذي 94/04 المؤرخ في 01/04/2004 المتضمن النظام الداخلي للوكالة الوطنية للجيولوجيا و الرقابة المنجمية ، الجريدة الرسمية عدد 20 لسنة 2004.
- القرار الوزاري المؤرخ في 02/08/1998 يتضمن تطبيق المادة 3 من المرسوم التنفيذي رقم 170/98 ، الجريدة الرسمية عدد 70 لسنة 1998.

الكتب:

1. بشير بلعيد ،، القضاء المستعجل في الامور الادارية ، مطابع عمار قري ، باتنة ، 2002
2. حنفي عبد الله ، السلطات الادارية المستقلة، دراسة مقارنة ، دار النهضة العربية، القاهرة، 2000
3. عبد الغني بسيوني عبد الله القضاء الاداري ، طبعة 1946
4. عمار بوضياف ، دعوى الالغاء في قانون الإجراءات المدنية و الإدارية، صور للنشر و التوزيع 2009
5. عمار عوابدي ، نظرية المسؤولية الادارية ، ديوان المطبوعات الجامعية ، المطبعة 2، سنة 2004.
6. لحسن بن الشيخ أث ملويا: الملتقي في قضاء الاستعجال الاداري ، دار هومة .2002.
7. وقف تنفيذ القرار الاداري ، منشأة المعارف الاسكندرية ، القاهرة 1990.

المذكرات

1. - توانتي نصيرة ، المركز القانون للجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة ، مذكرة ماجستير ، كلية الحقوق جامعة تيزي وزو ، 2005 .

2. - حدري سمير ، السلطات الادارية المستقلة الفاصلة في المواد الاقتصادية و المالية، مذكرة ماجستير ، كلية الحقوق جامعة مولود معمري ، بتيزي وزو ،2005.
3. - عيساوي عز الدين ، السلطات القمعية للهيئات الادارية المستقلة في المجال الاقتصادي و المالي ، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق جامعة مولود معمري ، تيزي وزو 2005.
4. بوجملين وليد ، سلطات الضبط الاقتصادي في الجزائر ، رسالة ماجستير ، كلية الحقوق ، بن عكنون، الجزائر 2006 /2007
5. جليل مونية ، سلطة الضبط للبريد و المواصلات السلكية و اللاسلكية ، رسالة ماجستير ، كلية الحقوق بن عكنون، الجزائر 2003 /2004
6. زوار حفيظة، لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة كسلطة ادارية مستقلة ، رسالة ماجستير ، كلية الحقوق، بن عكنون، الجزائر 2003 /2004
7. عبد الوهاب مرابط، سلطات الضبط الاقتصادي في الجزائر قناعة أم تقليد، الملتقى الوطني حول السلطات الإدارية لمستقلة في الجزائر ، يومي 13 و 14 نوفمبر 2012 ، جامعة 08 ماي 1945 ، قالمة الجزائر.

المقالات و المداخلات:

1. بلطرش مني ، السلطات الادارية المستقلة في المجال المصري ، وجه جديد لدور الدولة ، مجلة الادارة، عدد 2 سنة 2002.
2. عبد المجيد جبار، مفهوم القرار الاداري في القانون الجزائري، مجلة الادارة ، عدد 1 سنة 1995.
3. لياد ناصر ، السلطات الادارية المستقلة، مجلة الادارة، العدد الأول 2001،
4. مجلة الادارة ، المدرسة العليا للادارة ، الجزائر، العدد1 لسنة 1999.
5. أوديع نادية ، صلاحيات سلطة الضبط في مجال التأمين، مداخلة ضمن الملتقى الوطني حول سلطات الضبط ، جامعة بجاية سنة 2007.
6. حسين فريجة ، اجراءات دعوى الالغاء في الجزائر ، مجلة الادارة، 2002 .

7. الحضاري أعمر ، اجراءات الطعن في قرارات مجلس المنافسة، ملتقى وطني حول سلطات الضبط في الجزائر ، جامعة بجاية 2007
8. سي علي محمد ، مجلس المنافسة و الاجراءات المتبعة أمامه ، الملتقى الوطني حول الاستهلاك و المنافسة في القانون الجزائري، كلية الحقوق جامعة تلمسان ،2007.
9. ليلي ماديو ، تكريس الرقابة القضائية على سلطات الضبط المستقلة في التشريع الجزائري، الملتقى الوطني حول سلطات الضبط في الجزائر، جامعة بجاية .
10. مجلة مجلس الدولة ، عدة أعداد العدد5 لسنة 2003، العدد 4 لسنة 2006.
11. محمد الصالح حراز، طبيعة وقف تنفيذ القرار الاداري ، محلة دراسات قانونية، عدد 2 سنة2002
12. نواره حسين ، الأبعاد القانونية الاستقلالية سلطات الضبط في المجال الاقتصادي و المالي، مداخلة ضمن الملتقى الوطني حول سلطات الضبط المستقلة، جامعة عبد الرحمان ميرة ، بجاية. 2007 .

المواقع الالكترونية

<http://dSPACE.univ-bouira.dz:8080/jspui/bitstream/>

<https://ds.univ-oran2.dz:8443/handle/123456789/1>

ثانيا/ المراجع بالفرنسية:

- GUEDON, J-M, les autorités administratives indépendantes ,LGDJ ,PARIS1991.
- ZOUIMIA Rachid, les autorités administratives indépendantes et régulation économiques en algérie EDITION HOUMA, Alger ;2005,
- KHELLOUFI Rachid , les institutions de régulation en droit algérien. Revue IDARA.n spéciale. 2004.n02.

الفهرس

إهداء

الشكر

قائمة المتخصصات

01	.....	مقدمة
08	.....	الفصل الأول : النظام المفاهيمي للسلطات الإدارية المستقلة
09	.....	المبحث الأول: ماهية السلطات الادارية المستقلة
09	.....	المطلب الأول: مفهوم السلطات الادارية المستقلة
10	.....	الفرع الأول: تعريف السلطات الادارية المستقلة
11	.....	الفرع الثاني: السلطات الادارية المستقلة في القانون المقارن
15	.....	الفرع الثالث: السلطات الادارية المستقلة في الجزائر
21	.....	المطلب الثاني : الطبيعة القانونية للسلطات الادارية المستقلة
22	.....	الفرع الأول: السلطة في (الهيئة)
26	.....	الفرع الثاني : الطابع الاداري
28	.....	الفرع الثالث: الاستقلال
29	.....	الفرع الرابع : صلاحيات السلطات الادارية المستقلة
32	.....	المبحث الثاني : استقلالية السلطات الادارية المستقلة
32	.....	المطلب الأول : مفهوم الاستقلالية
32	.....	الفرع الأول: الاعتراف بالشخصية المعنوية
35	.....	الفرع الثاني : تضيق مفهوم الاستقلالية
37	.....	المطلب الثاني : مظاهر الاستقلالية و حدودها
37	.....	الفرع الأول : المعيار العضوي
60	.....	الفرع الثاني : المعيار الوظيفي
74	.....	الفصل الثاني : الوسائل الرقابية القضائية على السلطات الادارية المستقلة

77.....	المبحث الأول: رقابة القاضي الاداري
77.....	المطلب الأول: انعقاد الاختصاص للقاضي الاداري
77.....	الفرع الأول: في الاختصاص و الاجراءات و المواعيد
83.....	الفرع الثاني : وقف تنفيذ قرارات السلطات الادارية المستقلة
97.....	المطلب الثاني : نطاق رقابة القاضي الاداري
97.....	الفرع الأول: رقابة الالغاء
104.....	الفرع الثاني: رقابة القضاء الكامل و مسؤولية السلطات الادارية المستقلة
107.....	المبحث الثاني : رقابة القاضي العادي على السلطات الادارية المستقلة
107.....	المطلب الأول: اختصاص القاضي العادي
107.....	الفرع الأول : تحويل اختصاص القاضي العادي
109.....	الفرع الثاني : اجراءات الطعن في قرارات مجلس المنافسة
113.....	المطلب الثاني : سلطات القاضي العادي
114.....	الفرع الأول: الغاء قرارات مجلس المنافسة
115.....	الفرع الثاني : الحكم للمتضرر بالعويض
116.....	الفرع الثالث : وقف تنفيذ قرارات مجلس المنافسة
123.....	الخاتمة
126.....	قائمة المراجع

ملخص مذكرة الماستر

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

فكان الظهور الأول لهذه الفئة من السلطات الإدارية المستقلة في سنة 1990 بإنشاء المجلس الأعلى للإعلام معتمدا في ذلك على التجربة الفرنسية ثم عمم هذا النموذج ليشمل مجالات مختلفة مجال الحريات العامة و المجال الإقتصادي والمالي. طرح هذا النوع الجديد من السلطات عدة إشكالات من حيث العناصر المميزة لها سواء من حيث طابعها السلطوي، الإداري وخصوصا الإستقلالية التي تصبغها، وهذه الإستقلالية تجعلها تتموقع خارج السلطة الرئاسية أو الوصاية الإدارية أي خارج السلطة تنفيذية، حيث توصلنا من خلال هذه الدراسة إلى أنها ليست مطلقة سواء من حيث كونها سلطة أو كونها مستقلة وان كان المعروف عنها تميزها بالإستقلالية إلا أن ذلك يبقى نسبي غير مطلق سواء من حيث عدم تكريس بعض العناصر التي تجسد ذلك الطابع أو من حيث تدخلات الدولة سواء من الجانب العضوي أو الوظيفي.

الكلمات المفتاحية :

1- السلطات الادارية المستقلة 2- الاختصاص 3- الرقابة القضائية

Abstract of The master thesis

Hence, we conclude that the independent administrative authorities, which have witnessed a continuous development and proliferation since they were approved in 1990, on the occasion of the establishment of the first independent control authority in Algeria. Despite this, we find that the legislator has not yet settled on a unified system for these authorities, as we find it every time he introduces new things and labels within its legal system, which indicates that the concept of independent administrative authorities has not been fully enshrined in the Algerian legislator, and for the reason that the fact that The legislator wanted these authorities to be in line with the requirements and requirements of the political, economic and social conditions in Algeria without prejudice to the major concepts of the Algerian legal system, but this situation did not serve these authorities at all and prevented their success, as the lack of an appropriate atmosphere for the work of these authorities He did not want the desired results from these authorities. Therefore, the legislator transferred the independent administrative authorities to important competencies through which they control the economic field by establishing the rules of competition and ensuring market balance.

Keywords:

-1 Independent administrative authorities 2- Jurisdiction 3- Judicial oversight