



جامعة 8 ماي 1945 قالمة
كلية الحقوق والعلوم السياسية



تخصص قانون عام (منازعات إدارية)

قسم العلوم القانونية والإدارية

مذكرة تخرج لنيل شهادة الماستر في القانون

السلطات الإدارية المستقلة بين الإستقلالية والتبعية

تحت إشراف:

الدكتورة: العايب سامية

إعداد الطالبتين:

- سلطاني نجوى
- رقطي منيرة

تشكيل لجنة المناقشة

رقم	الأستاذ	الجامعة	الرتبة العلمية	الصفة
1	د/ العايب سامية	قالمة	أستاذة محاضرة	مشرفا
2	د/ عصام نجاح	قالمة	أستاذ محاضر	رئيسا
3	د/ حسون محمد علي	قالمة	أستاذ محاضر	عضوا مناقشا

السنة الجامعية: 2015-2016

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

﴿ وَمَا أُوتِيتُمْ مِنَ الْعِلْمِ إِلَّا قَلِيلًا ﴾

صدق الله العظيم

[الآية 85 من سورة الإسراء]

تشكرات

ما من شكر إلا لله ربي

فالحمد و الشكر لله عز وجل الذي وفقنا و هداانا على إتمام هذا العمل
وما كنا لنهتدي لولا أن هداانا، سبحانك ربي.

نتقدم بعظيم الشكر للأساتذة "العايب سامية" لقبولها الإشراف على هذا
العمل، الذي تعهدته بالتصويب وشدة حرصها في تقديم الإرشادات
والتوجيهات، فرغم إنشغالها لم تنشغل علينا، فجزاها الله عنا خير الجزاء
و الشكر لمن سيقم عملنا بالنقد البناء و النصح و الإرشاد، فلن ننسى
وقفنا أمامكم.

لكل أساتذة قسم العلوم القانونية والإدارية بجامعة قالمة خاصة الأستاذ
"بوقندورة عبد الحفيظ"، و لكل من علمنا وشفانا من جهلنا ولو بحرف
فنحن ممتنون له.

و الشكر و التقدير لمن قدموا لنا يد العون و المساعدة من قريب أو بعيد.

شكرًا جميعًا

الإهداء

بسم الله الرحمن الرحيم

"ولئن شكرتم لأزيدنكم"

أولاً لك الحمد ربي على كثير فضلك وجميل عطائك

والصلاة والسلام على رسول الله

إلى التي بحنانها إرتويت وبدفئها إحتميت، وبنورها إهتديت ولحقها ما وفيت

" أمي أطال الله في عمرها"

إلى ينبوع العطاء الذي زرع في نفسي الطموح والمثابرة

" أبي العزيز شفاه الله وعافاه"

إلى سندي في الحياة، إلى من أثروني عن أنفسهم

"إخوتي وأخواتي وأزواجهم"

إلى الكتكوتة آلاء الرحمن

إلى زوجي الفاضل الذي عايش معي آلام هذا البحث وآماله

إلى والدي زوجي وكل عائلته

إلى صديقتي "خديجة"، وصديقتي ورفيقتي التي قاسمتي هذا البحث

"منيرة"

إلى كل موظفي مديرية الصناعة والمناجم

إلى كل أساتذتي

وإلى كل دفعة ماستر المنازعات الإدارية

وإلى كل من قدم لي يد العون والمساعدة

الإهداء

شكرًا لك ربي

شكرًا أمي شكرًا أبي على الدعاء وحب الخيري

شكرًا و ألف شكرًا على مساعدتي لن أنسى تعبكما معي و مع أطفالي

أسأل الله أن يقدرني على إرجاع ولو الشيء القليل لكما

أتمنى لكما دوام الصحة و العافية و ثواب الدنيا و الآخرة.

لك " كمال " زوجي و سندي في حياتي ، فلن أنسى معروفك معي شكرًا ،
شكرًا ، شكرًا.

لك " هناء " ابنتي و عزيزتي أتني لك النجاح في حياتك بنيتي الغالية.

لك " آدام " صغيري ، حبوبي ، و دبذوبي ، لك حبي و دعائي بالخير و النجاح.

لك " نجوى " صديقتي و رفيقتي في دراستي ، إن شاء الله نلتقي في أعلى
المراتب.

لكل أفراد عائلتي ، و عائلة زوجي ، كبيرهم و صغيرهم كل باسمه.

لكل من عرف " منيرة رقطي "

قائمة المختصرات

liste des abréviations

أولاً: باللغة العربية:

- 1- ج ر : الجريدة الرسمية.
- 2- ق.إ.م.إ : قانون الإجراءات المدنية والإدارية.
- 3- ر.م.ش.و : رئيس المجلس الشعبي الوطني.
- 4- ر.م. الأمة : رئيس مجلس الأمة.
- 5- ص : الصفحة.
- 6- ص ص : من الصفحة إلى الصفحة.
- 7- و م أ : الولايات المتحدة الأمريكية.

ثانياً: باللغة الفرنسية:

- 1- **AAI** : **A**utorités **A**dmistratives **I**ndépendantes
- 2- **ART** : **A**utorité de **R**égulation des **T**ransports.
- 3- **CREG** : **C**ommission de **R**égulation de L'**E**lectricité et du **G**az.
- 4- **ARPT** : **A**utorité de **R**égulation de la **P**oste et des **T**élécommunications.
- 5- **CSI** : **C**onseil **S**upérieur de L'**I**nformation.
- 6- **CC** : Le **C**onseil de **C**oncurrence.
- 7- **COSOB** : **C**ommission D'**O**rganisation et **S**urveillance des **O**pération de **B**ourse.
- 8- **CMC** : **C**onseil de la **M**onnaie et du **C**rédit.
- 9- **CB** : **C**ommission **B**ancaire.
- 10- **MR** : **M**éiateur de la **R**épublique.
- 11- **ANPM** : **A**gence **N**ationale de **P**atrimoine **M**inier.

- 12- **ANGCM** : Agence Nationale de la **G**éologie et du **C**ontrôle **M**inier.
- 13- **ANCRADH** : Agence Nationale de **C**ontrôle et de **R**égulation des **A**ctivité dans le **D**omaine des **H**ydrocarbures.
- 14- **ALNAFT** : Agence Nationale pour la **V**alorisation des **R**essources en **H**ydrocarbures.
- 15- **ARSPE** : Autorité de **R**égulation des **S**ervices **P**ublics de **L**'eau.
- 16- **ARMTPT** : Autorité de **R**égulation du **M**arché du **T**abac et des **P**roduits **T**abagiques.
- 17- **GTH** : **G**lobal **T**elecom **H**olding.
- 18- **OTA** : **O**racom **T**élecom **A**lgérie
- 19- **ARMPDSP** : L'Autorité de **R**égulation des **M**archés **P**ublics et des **D**élégation de **S**ervice **P**ublic.
- 20- **ARPE** : Autorité **R**égulation de la **P**resse **E**crite.
- 21- **ARA** : Autorité **R**égulation **L**'**A**udiovisuel.
- 22- **ONPLC** : L'**O**rgane **N**ational de **P**révention et de **L**utte contre la **C**orruption
- 23- **ANVRH** : l'Agence **N**ational pour la **V**alorisation des **R**essources **H**ydrocarbures
- 24- **P** : **P**age.

مقدمة

المقدمة:

لقد كان دور الدولة لعقود طويلة يقوم على تأمين خدمات الأمن والدفاع الخارجي والقضاء وهو ما يعرف بالدولة الحارسة، وإبتداء من منتصف القرن 19 تزايد تدخل الدولة في المجالات الاقتصادية والاجتماعية، وتعود بوادر هذا التحول إلى أزمة سنوات الثلاثينيات التي أعطت دفعا جديدا لتدخل الدولة في الحياة الاقتصادية والتي يتمثل دورها الأساسي في توفير الخدمات الأساسية للمجتمع، وضع القواعد العامة المنظمة للنشاط الاقتصادي، وضع نظام قضائي لحماية الحقوق وإحترام التعاقدات، فرض الضرائب، السيطرة على النظام النقدي (إصدار العملة الوطنية)، ولكن في منتصف السبعينات عرفت العديد من إقتصاديات الدول المتقدمة أزمة حادة، وعلى الرغم من محاولات الإصلاح التي قامت بها هذه الدول للخروج من الأزمة إلا أن هذه المحاولات باءت بالفشل.

لقد مثلت أعراض هذه الأزمة والتخمينات الليبرالية عوامل أساسية في تجديد الفكر الليبرالي في تلك الفترة، حيث كان هذا الفكر يقوم على إعتبار أن تعاضم دور الدولة وما لذلك من آثار على مختلف الأنشطة هو السبب في إستمرار واستفحال أزمة الإقتصاديات الغربية.¹

ولأسباب متعلقة بالنظام الإيديولوجي والتقني كرفض تدخلات الدولة المباشرة في بعض المجالات وبصفة خاصة القطاع الاقتصادي، وعدم توافرها والوسائل الكلاسيكية للتعبير عن السلطة العمومية - قرارات تنفيذية أكثر سلطوية، زجر قضائي بدون فعالية² - والتي كشفت لنا عن عجز الدولة في قدرتها على الإستمرارية للقيام بدور الدولة المتدخلة، الأمر الذي أدى إلى حتمية إعادة النظر في الدور الذي تلعبه الدولة فكان التغيير من دولة متدخلة إلى دولة حارسة، وذلك بالنظر إلى ما حدث من تغييرات على مستوى معظم دول العالم منها الجزائر التي ظلت ولوقت طويل تقبع تحت هيمنة النظام الاشتراكي هذا النظام الذي يقوم على أساس تدخل الدولة المطلق في كل القطاعات، فكانت النتيجة أزمات اقتصادية

¹ - تيشات سلوى، آفاق الوظيفة الجزائرية في ظل تطبيق المناجمنت العمومي الجديد بالنظر إلى بعض

التجارب الأجنبية - نيوزيلاندا، فرنسا والولايات المتحدة الأمريكية - رسالة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في شعبة علوم التسيير، تخصص تسيير المنظمات، جامعة أحمد بوقرة ، بومرداس 2015/2014.

² - قوراري مجدوب، سلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي، لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة وسلطة البريد والمواصلات نموذجين، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة ابوبكر بلقايد تلمسان، 2010/2009، ص 13.

مقدمة

متعددة لتثبت بذلك فشل الدولة في تنظيم المجال الإقتصادي إضافة إلى مجال الحريات والحقوق العامة الذي له الإرتباط الوثيق مع سياسة الدولة والأنظمة السياسية والإقتصادية المتبعة فيها.

وكل هذا دفع بالدولة الجزائرية للإستجابة لمتطلبات التغيير وتقرر الإنسحاب تدريجيا من الحقل الإقتصادي للتخلص من رواسب السياسة الإحتكارية المتدخلة، لذا تم التفكير في إنشاء أجهزة تعمل على تليين سلطوية الإدارة.

وأمام هذا الوضع دخلت الجزائر برامج إعادة الهيكلة الذاتية التي امتدت من 1986 إلى غاية 1988، لكن هذه الأخرى منيت بالفشل بل وزادت الأوضاع سوءاً وذلك بسبب أنها كانت تفتقد للرؤية الإستراتيجية.

وكانت نقطة التحول الجذري سنة 1988 عقب إصدار القانون رقم 88-01¹ نتيجة الأحداث التي كانت تعبر عن انفجار الوضع الاجتماعي و التي تعرف بأحداث أكتوبر 1988، وكل هذا دفع بالطبقة السياسية إلى تبني تغييرات جذرية، فكان لازماً عليها التخلي عن فكرة التسيير الإداري المركزي للقطاعات الإقتصادية في مقابل آليات جديدة تقوم على أساس مبادئ المنافسة الحرة وحرية التجارة، وبهذا نجد أن هناك تغيير في الدور الذي تلعبه الدولة من دولة حارسة إلى دولة ضابطة.

ولقد كرست الجزائر هذه الإصلاحات بموجب نصوص قانونية، فكانت البداية بالتعديل الدستوري الجوهري لسنة 1989²، الذي هيا المحيط القانوني لتحرير النشاط الإقتصادي حاملاً في طياته أفكار ليبرالية حرة وما لازمه من تغيير في النظام السياسي من نظام الحزب الواحد إلى نظام التعددية الحزبية وكل هذا أدى إلى تعزيز أكثر للحقوق والحريات العامة لما كان عليه الوضع في دستور 1976 إلى غاية

¹ - القانون رقم 01/88 المؤرخ في جانفي 1988، المتضمن القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الإقتصادية، ج ر العدد 02 لسنة 1988.

² - دستور الجزائر لسنة 1996، المؤرخ في 08 ديسمبر 1996، ج ر عدد 76، الصادرة في 08 ديسمبر 1969، المعدل والمتمم بالقانون رقم 03/02، المؤرخ في 10 أفريل 2002، المتضمن تعديل الدستور، ج ر العدد 25، الصادرة بتاريخ 14 أفريل 2002، والمعدل بالقانون رقم 19/08، المؤرخ في 15 نوفمبر 2008، المتضمن تعديل الدستور، ج ر العدد 63، الصادرة في 16 نوفمبر 2008، المعدل والمتمم بالقانون رقم 01/16، المؤرخ في 26 جمادى الأولى 1437 الموافق لـ 06 مارس 2016، المتضمن التعديل الدستوري، ج ر العدد 14، الصادرة بتاريخ 27 جمادى الأولى 1437 الموافق لـ 07 مارس 2016.

مقدمة

دستور 1996 حيث نجد أن هناك العديد من النصوص القانونية الدستورية مثل المادة 23 منه تنص على مبدأ حياد الإدارة¹، والمادة 37 تنص على مبدأ حرية الصناعة والتجارة².

وبهذا التكريس الدستوري تمكن المشرع الجزائري من القيام بمجموعة من الإصلاحات لمحاولة تجاوز الفشل الذي كان نتيجة لعدة أزمات إقتصادية واجتماعية وغيرها بسبب سوء تسيير وتنظيم الحياة الاقتصادية، على حد قول أحد الكتاب : أن الدولة تضع طاقاتها لتقوم بما هو غير مطلوب منها القيام به وهذا ما يحولها عن ما يجب عليها القيام به، والمشكل ليس في كونها تشغل مكاناً كبيراً لكنه في كونها ليست في دورها.

لقد ترجمت هذه الإصلاحات بإنشاء هيئات غير مألوفة في النظام المؤسسي في الدولة من أجل تخفيف العبء على السلطات التقليدية وإعطائها أكثر فاعلية للقيام بما هو منوط بها، خصوصاً بعد فقدان الثقة وسوء العلاقة بين المواطن والإدارة بسبب عدم تلبية كل احتياجاته ومتطلباته المتزايدة والمتغيرة حسب التطورات الدولية والوطنية.

وهذه الهيئات اتفق الفقه مؤخراً على تسميتها بـ: "السلطات الإدارية المستقلة"، وهي طريقة جديدة ومميزة للتدخل العمومي بعد عجز ومحدودية الطرق التقليدية، ويمكن اعتبارها نموذجاً جديداً للحكم الراشد نظراً لما تنتجه من متطلبات الشفافية، وهي أداة وساطة وجهات مختصة للنظر في الطعون والاحتجاجات باعتبارها هيئات ضبط، ولقد تم إنشاء العديد من هذه السلطات خاصة في المجالات ذات الأولوية والأهمية في الدولة مثل قطاع المحروقات وقطاع الإعلام بمعنى في القطاعات الاقتصادية إضافة الى قطاع الحريات والحقوق العامة.

ومن أجل ذلك زودت هذه السلطات بمجموعة من الاختصاصات مثل سلطة اتخاذ القرارات وتوقيع بعض الجزاءات إضافة إلى تمتعها بعدة خصائص منها: خاصية الاستقلالية.

فعند القول أن هذه السلطات الإدارية مستقلة تمارس الاختصاصات المنوطة بها من أجل ضمان أحسن تنظيم وضبط للقطاعات الحيوية في الدولة ولتخفيف العبء على السلطات التقليدية للدولة ومن أجل إيجاد نوع من التوازن في توزيع الاختصاصات بين هذه الهيئات تفادياً للوقوع من جديد في أزمات

¹ - تقابلها المادة 25 من القانون رقم 01/16، المؤرخ في 07 مارس 2016، المتضمن التعديل الدستوري لسنة 2016 ص 9.

² - المعدلة بموجب المادة 43 من القانون رقم 01/16، المتضمن التعديل الدستوري، والتي تنص على: « حرية الإستثمار والتجارة معترف بها، وتمارس في إطار القانون...»، ص 11.

مقدمة

يصعب حلها، وهي الغاية المرجوة من إنشاء هذه السلطات في النظام القانوني والمؤسساتي للدولة الجزائرية.

وبالنظر إلى الدور المستحدث للدولة وهو دور الدولة الضابطة ومع وجود سلطات تقليدية لا يمكن الاستغناء عن أي منها خاصة السلطة التنفيذية التي تعتبر كمسير للدولة في ظل نظام سياسي يكتفه الغموض ويتسم بعدم الاستقرار أحيانا وعدم الوضوح أحيانا أخرى، والمسألة هنا تكمن في مدى إمكانية تصور إستقلالية مطلقة للسلطات الإدارية المستقلة في مواجهة السلطات التقليدية للدولة والتي تعتبر الركائز التي تقوم عليها الدولة ككل، خاصة وأنه معترف لهذه السلطات الإدارية الجديدة بعدم الخضوع لا للسلطة الرئاسية ولا للوصايا الإدارية، وتبقى فكرة تعايش السلطات التقليدية مع السلطات الإدارية المستقلة بين الاستقلالية المطلقة أو إستقلالية فيها نوع من التبعية تثير عدة تساؤلات، إلا أن أهم إشكالية تطرح نفسها في هذا الصدد تتمثل في:

ما مدى نسبية استقلالية السلطات الإدارية المستقلة في النظام القانوني الجزائري؟

والتي بدورها تفرع عنها عدة تساؤلات واستفسارات لا يمكن اغفالها وتجاهلها وتتمثل فيما يلي:

- ماهي السلطات الإدارية المستقلة؟ وماهي إختصاصاتها؟
- ما مدى تقبل البنية المؤسساتية للدولة الجزائرية لفكرة السلطات الإدارية المستقلة على مستوى النظام الإداري والنظام الدستوري في الدولة؟
- ماهي المظاهر التي يستشف من خلالها تجسيد الإستقلالية العضوية والوظيفية؟ وماهي حدودها؟
- ماهي الضمانات القانونية المتاحة لضمان استقلالية السلطات الإدارية المستقلة؟ وما مدى فعاليتها الواقعية؟

المنهج المتبع:

للإجابة على هذه التساؤلات إعتدنا في هذا البحث على المنهج الوصفي التحليلي الذي يستند على دراسة النصوص القانونية المتعلقة بموضوع البحث والتعليق عليها، بالإضافة إلى الإستعانة ببعض أدوات كل من المنهج التاريخي والمنهج المقارن في بعض جوانب الدراسة من خلال دراسة نشأة وتطور السلطات الإدارية المستقلة في الجزائر والنظم المقارنة، ومقارنة بعض من النصوص المتعلقة بهذه السلطات بغيرها من النصوص القانونية للسلطات الإدارية المستقلة في النظم المقارنة كلما أمكن ذلك.

مقدمة

أهمية الموضوع:

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

أما من الناحية العملية تكمن أهمية الموضوع في أنه ساهم في بعث حركة واسعة وشاملة في أكبر البلدان ديموقراطية في العالم والتي تميل إلى الخروج من سياسة المركزية واللامركزية إلى أنماط جديدة من توزيع المهام، خاصة في المجالات الحساسة كمجال ممارسة الحريات العامة والمجال الإقتصادي، كما يعتبر موضوع النظام القانوني للسلطات الإدارية المستقلة موضوع الساعة نظرا لأهمية وحدائة مركزه وإرتباطه الوثيق بالسلطة التنفيذية.

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

أسباب إختيار الموضوع:

وإن كانت هذه الهيئات الجديدة محل دراسات هامة خاصة في فرنسا، إلا أن الأمر مختلف في الجزائر ولذلك بقي موضوع السلطات الإدارية المستقلة غير معروف، مما دفعنا إلى إختيار هذا الموضوع ولأهميته البالغة في الوضع الراهن.

الدراسات السابقة:

قد إعتمدنا في هذه الدراسة على مجموعة من الدراسات السابقة ومن أهمها: رسالتين لنيل درجة الماجستير الأولى بعنوان سلطات الضبط الإقتصادي للطالب بوجملين وليد، والثانية بعنوان السلطات الإدارية المستقلة الفاصلة في المواد الإقتصادية والمالية للطالب حدري سمير، ورسالة لنيل درجة الدكتوراه بعنوان مدى تأثر المنافسة الحرة بالممارسات التجارية للطالبة جلال مسعد.

الصعوبات:

قد واجهتنا عدة صعوبات أثناء إنجاز بحثنا هذا تتمثل في حداثة الموضوع وقلة المراجع المتخصصة، وكثرة القوانين وصعوبة تجميعها، بالإضافة إلى التعديلات المستمرة لها، الصعوبة في

مقدمة

توظيف المراجع خاصة باللغة الأجنبية، ضيق الوقت لإنجاز هذا البحث، بالإضافة إلى تشعب وتوسع الموضوع وتعدد جوانبه (قانونية، إقتصادية، سياسية) مما أدى إلى صعوبة الإلمام به. وحتى نعطي هذا الموضوع حقه بالبحث والدراسة، إرتأينا تقسيم بحثنا هذا إلى فصلين:

الفصل الأول : النظام القانوني للسلطات الإدارية المستقلة.

الفصل الثاني: نسبة إستقلالية السلطات الإدارية المستقلة في الجزائر.

الفصل الأول: النظام القانوني للسلطات الإدارية المستقلة

الفصل الأول: النظام القانوني للسلطات الإدارية المستقلة:

إن مفهوم السلطات الإدارية المستقلة حديث نسبياً، حيث ظهر لأول مرة في سنوات الثلاثينات في الولايات المتحدة الأمريكية، ثم إنتقل في سنوات السبعينات إلى فرنسا، كهيئة إدارية مستقلة غير قضائية، تهدف أساساً إلى التوفيق بين ضوابط الوصاية الإدارية ومقتضيات النشاط الوظيفي للمرافق العمومية والمرافق الإقتصادية أو المتعاملين الخدمائيين أو الإقتصاديين الذي يتعلق نشاطهم بحق من حقوق المواطن.

غير أن البنية القانونية والإدارية لهذه الهيئات قد تطورت في النظام الفرنسي، ولازلت بكرة في الجزائر بالرغم من أن الإصطلاحات الإقتصادية التي أعقبت صدور القانون رقم 01/88 المتعلق بالقانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الإقتصادية¹، قد مهدت الأرضية لظهور بعض النماذج من هذه الهيئات الإدارية.

ولقد أدى ظهور السلطات الإدارية المستقلة كأسلوب من أساليب تطوير وحماية حقوق الإنسان وكضرورة ملحة أفرزتها الأساليب الجديدة في تنظيم القطاع الإقتصادي إلى وجوب تحديد مكانة هذه الهيئات في التنظيم المؤسسي للدولة.

وهذا ما يدفعنا إلى طرح هذين التساؤلين:

- ماهي السلطات الإدارية المستقلة؟ وماهي إختصاصاتها؟
- ما مدى تقبل البنية المؤسسية للدولة الجزائرية لفكرة السلطات الإدارية المستقلة على مستوى النظام الإداري والنظام الدستوري في الدولة؟

سنحاول الإجابة على هذين التساؤلين في هذين المبحثين:

المبحث الأول: ماهية السلطات الإدارية المستقلة.

المبحث الثاني: مكانة السلطات الإدارية المستقلة ضمن النظام المؤسسي للدولة.

¹ - والذي ألغي جزئياً بموجب المادة 28 من الأمر رقم 25/95، المؤرخ في 25 سبتمبر 1995، المتعلق بتسيير الأموال التجارية التابعة للدولة، ج ر العدد 55، لسنة 1995.

الفصل الأول: النظام القانوني للسلطات الإدارية المستقلة

المبحث الأول: ماهية السلطات الإدارية المستقلة:

يتكون النظام الهيكلي للدولة من عدة هيئات وجدت مع وجودها تتمثل في السلطات التقليدية الثلاث - تنفيذية، تشريعية، قضائية- المعترف بها في أغلب دساتير الدول غير أنه ومع تغير دور الدولة من دولة متدخلة إلى دولة حارسة، الأمر الذي أدى إلى حتمية ظهور هيئات جديدة غير مألوفة في النظام المؤسساتي للدول وهي ما يطلق عليها مصطلح " السلطات الإدارية المستقلة " .

هل إنشاء السلطات الإدارية المستقلة ضرورة حتمية أم تقليد أو أنه كان إستجابة لضغوط القوى الإقتصادية الكبرى؟ وما المقصود بالسلطات الإدارية المستقلة؟

سنتناول في المطلب الأول: نشأة وتطور السلطات الإدارية المستقلة.

أما المطلب الثاني فسنتناول فيه: مفهوم السلطات الإدارية المستقلة.

المطلب الأول: نشأة وظهور السلطات الإدارية المستقلة:

إن السلطات الإدارية المستقلة تشكل اليوم وجهة جديدة لدور الدولة، وأول ظهور لها كان في القانون المقارن، سواء كان في الو.م.أ أو في بريطانيا، كما ظهرت وتطورت في القانون الفرنسي، ولقد إمتد ظهورها إلى الدول العربية ومنها الجزائر، وكان ظهورها في الجزائر تقليدا للنظام الفرنسي.

سنتناول في الفرع الأول: ظهور وتطور السلطات الإدارية المستقلة في النظم القانونية المقارنة.

أما الفرع الثاني فسنتناول فيه: ظهور وتطور السلطات الإدارية المستقلة في الجزائر.

الفرع الأول: ظهور وتطور السلطات الإدارية المستقلة في النظم القانونية المقارنة:

مع بداية القرن الماضي وتحت تأثيرات تباطؤ النمو في الدول الرأسمالية، وتزايد نسبة البطالة، وتسارع التضخم، برز تيار ليبرالي شديد المقاومة للدولة المتدخلة وبالأخص في و.م.أ وإنجلترا ثم إنتقل بعدها إلى بقية الدول الغربية كفرنسا، كان نتاج ذلك إبعاد السلطة السياسية عن التسيير المباشر لبعض النشاطات وإستبدال الشكل العمودي للإدارة الكلاسيكية، مما أدى بها إلى ضرورة إنشاء أجهزة جديدة تمثلت في السلطات الإدارية المستقلة.

الفصل الأول: النظام القانوني للسلطات الإدارية المستقلة

أولاً: النموذج الأمريكي:

لقد وجدت فكرة الضبط الإقتصادي في و.م.أ في ثلاثينيات القرن العشرين نتيجة للأزمة الاقتصادية العالمية، وكانت تشكل تنظيمًا وسياسة عامة من نوع خاص ذات وظيفة أساسية تتمثل في مراقبة المتعاملين لبعض الأسواق،¹ والتي تعرف بالوكالات المستقلة Indépendants Agencies أو لجان الضبط المستقلة Regulatory Commission Indépendants،² وقد أنشأتها السلطات الفيدرالية بإسم النفع العام، وعلى الرغم من أن إقتصاد و.م.أ كان دائماً قائماً على الحرية الإقتصادية ومعتمداً على مبدأ إقتصاد السوق، إلا أن هذا الضبط لم يوفر الضبط الآلي والذاتي للسوق والذي عادة ما ينسب إليه.³

عرفت و.م.أ فكرة إنشاء مؤسسات أو هيئات مستقلة خارج قواعد ومبادئ الوظيفة العامة منذ وقت طويل، فقد تم إنشاء أول مؤسسة سنة 1889 وهي اللجنة التجارية بين الولايات المتحدة الأمريكية Inter States Commerce Commission، وكانت هذه اللجنة تتبع وزارة الداخلية منذ إنشائها عام 1887 وتم فصلها عن وزارة الداخلية عام 1889 لتصبح هيئة مستقلة.⁴

بعد عام 1889 تعددت صور هذه السلطات وشملت مجالات كثيرة، وما تجدر الإشارة إليه أن المشرع الأمريكي، إصطلح تسميات مختلفة على السلطات الإدارية المستقلة مثل لجان "Commission" أو مجالس "Conseils" أو مكاتب "Offices".*

¹ العايب سامية، السلطات الإدارية المستقلة، محاضرات لمقابلة على طلبية السنة الأولى ماستر، منازعات إدارية، قسم العلوم القانونية والإدارية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة 08 ماي 1945 قالمة، 2015، منشورة على الموقع الخاص بالجامعة، ص7.

² رحموني موسى، الرقابة القضائية على السلطات الضبط المستقلة في التشريع الجزائري، مذكرة لنيل درجة الماجستير في العلوم القانونية، تخصص قانون إداري وإدارة عامة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر باتنة، 2013/2012، ص 8.

³ العايب سامية، المرجع السابق، ص 7.

⁴ منصور داود، الآليات القانونية لضبط النشاط الإقتصادي في الجزائر، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه العلوم في الحقوق، تخصص قانون الأعمال، قسم الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة، 2016/2015، ص 76.

* نذكر على سبيل المثال منها: لجنة الأمن والأوراق المالية (SEL) وكذا المجلس الوطني لعلاقات العمل (NLRB).

الفصل الأول: النظام القانوني للسلطات الإدارية المستقلة

بعد مضي مدة من الزمن وببطء، تم وضع الوكالات الأولى المستقلة من طرف الكونغرس وذلك في ظروف نزاعية، خاصة عند تدخل الرئيس الأمريكي "روزفلت" في تعيين الرئيس والأعضاء أو لإنهاء مهامهم، مما يمس باستقلالية هذه الوكالات ولم ينته أمر هذا النزاع إلا بعد صدور قرار المحكمة العليا الأمريكية في سنة 1935 والذي أقر مايلي:

« إن إنهاء مهام عضو من اللجنة الفدرالية للتجارة Federal Trade Commission من

طرف الرئيس الأمريكي وذلك قبل نهاية عهده القانونية والعادية يعد عملاً غير شرعي ».¹

جاء في القرار أيضاً أنه: « فيما يخص إختيار الأعضاء فإن الكونغرس حر في ممارسة ذلك

دون تصريح من أعضاء الإدارة الأمريكية وفي هذا السياق فإنه لم يخالف القواعد الدستورية ».²

رغم كل هذه النزاعات التي وقعت بين السلطة التنفيذية والكونغرس، إلا أن مهام الوكالات في و.م.أ لم تكن محددة، بل كانت في مجالات جد حساسة في المجال الإقتصادي والمالي، كتنظيم السياسة المالية ومراقبة عمليات البورصة، والحماية ضد الممارسات المنافية للمنافسة... الخ.

علمًا أن الفقه الأمريكي ومنه الفقيه "Strans" يتحدث دائماً فيما يخص الهيئات المستقلة عن

مفهوم السلطة الرابعة "La notion on le spectre d'un quatrième pouvoir"، أما الفقيه الفرنسي

"L-Cuther" فيتساءل: هل كل وكالة مستقلة تشكل بحد ذاتها سلطة خاصة "Pouvoir particulier".³

وتعددت الوكالات المستقلة في الولايات المتحدة، إذ تبلغ حوالي 57 سلطة، نذكر منها:

- اللجنة الفدرالية للتجارة Federal Trade commission

- لجنة الأمن والصرف Security and exchange agency

¹- رحموني موسى، المرجع السابق، ص 9.

²- قوراري مجدوب، المرجع السابق، ص 17.

³- رحموني موسى، المرجع السابق، ص 9.

الفصل الأول: النظام القانوني للسلطات الإدارية المستقلة

الأولى كلفت أساسا بمحاربة الكارتلات* الإقتصادية والمعاملات التجارية غير المشروعة والثانية تمثل دورها في مراقبة السوق المالي والبورصة.¹

- لجنة ضبط الطاقة النووية Nuclear regulatory commission
- اللجنة الفدرالية للطاقة Federal Power Commission
- اللجنة الفدرالية للإتصالات Federal Communication
- وكالة حماية البيئة Environmental protection Agency
- اللجنة الفدرالية للعمل Federal Travel Commission
- الإدارة الوطنية للفضاء والملاحقة الجوية NASA

إلا أن الأستاذة "Toinet" حددت عددها بأربعين (40) سلطة على المستوى الفيدرالي منها ثمانين (08) سلطات عبارة عن لجان تملك سلطة التنظيم والعقاب.²

إن إنشاء هذه الوكالات في و.م.أ مرده خلفية سياسية تتعلق برغبة الكونغرس في عزل هذه الهيئات الإدارية عن تأثير الرئاسة والوزارات أي السلطة التنفيذية، وانطلاقا من الثمانينات عرفت هذه الهيئات اضطرابات حادة، حيث عرفت إنتقادات كبيرة كونها رمز للإفراط في التنظيم ومنع لبيروقراطية مكلفة ومعيقة للسوق، وهو ما أدى في النهاية إلى إصلاحات في عهد الرئيس "Reagan" في إطار سياسة إزالة أو فك التنظيم القائم "Déréglementation" مما أدى إلى إختفاء البعض منها وظهور هيئات جديدة.

أما عن النظام القانوني لهذه الهيئات فهي تتمتع بإستقلالية كبيرة خصوصا من الناحية العضوية بالنظر إلى:

*- الكارتل: هو إتفاق ناتج عن تجمع بين مؤسسات وطنية أو دولية، لتحديد الأسعار من أجل زيادة أرباح الأعضاء فيه، فعلى سبيل المثال منظمة OPEC هي كارتل نفطي، بمعنى آخر: إتفاق بين عدد من الشركات أو المشروعات الكبرى على تثبيت أسعار منتجاتها، وتوزيع حصص السوق في المناطق والقطاعات والدول المختلفة بهدف التوصل إلى أرباح إحتكارية.

¹- راشدي سعيدة، مفهوم السلطات الإدارية المستقلة، الملتقى الوطني حول السلطات الضبط المستقلة في المجال الإقتصادي والمالي، كلية الحقوق والعلوم الإقتصادية، جامعة عبد الرحمان ميرة بجاية، يومي 24/23 ماي 2007، منشورة على الأترنت، ص 403.

²- رحموني موسى، مرجع السابق، ص 10.

الفصل الأول: النظام القانوني للسلطات الإدارية المستقلة

- تركيبتها الجماعية؛
- تمتع أعضائها لعهددة تتجاوز عهددة الرئيس؛
- تعيين الأعضاء يتم بالتشارك بين الرئيس ومجلس الشيوخ؛
- إختيار الأعضاء من الأوساط المهنية.

غير أن هذه الهيئات تبقى في حالة خضوع للكونغرس من الناحية الوظيفية، حيث أنه هو الذي ينشأ ويحدد إختصاصاتها، كما يقوم بتقسيمات دورية حول دورها والفائدة من تواجدها ومن ثم إمكانية إنهاء وجودها.¹

نخلص من خلال النموذج الأمريكي إلى أن هناك تجربة أمريكية للسلطات المستقلة، رغم أنها أنشئت بطريقة "برغماتية" تقوم بنفس الدور الذي تقوم به السلطات الإدارية المستقلة في بريطانيا وفرنسا.²

ثانيا: النموذج البريطاني:

يعتبر حديثاً مقارنة بنظيره الأمريكي، حيث تطور إبتداء من الثمانينات وعرف بـ: الضبط المستقل المشخص وهو شخص وحيد يكون مسؤولاً أمام السلطات السياسية، ثم تطورت هذه السلطات لتأخذ الشكل الأمريكي تحت تسمية "Quangos"³ أي "Quasi Autonomous Non Governmental Organisation" بمعنى المنظمات غير الحكومية شبه المستقلة، وهي عادة ما تتخذ شكل دواوين.

إن الهدف من اللجوء إلى إنشاء هذه الدواوين ليس موحداً، فلكل هيئة قصتها لكن على العموم يمكن حصر خمسة (05) أسباب لذلك:

- رغبة الحكومة في تقليص حجم المرفق العام.
- كونها تقع خارج السلم الإداري التقليدي، ومن ثم فإن إنشاؤها يعني حصر مهام الوزراء في المسائل ذات الأهمية الإستراتيجية الكبرى.

¹- قوراري مجدوب، المرجع السابق، ص 10.

²- رحموني موسى، المرجع السابق، ص 10.

³- العايب سامية، المرجع السابق، ص 09.

الفصل الأول: النظام القانوني للسلطات الإدارية المستقلة

- عدم رضا الجمهور تجاه السلطة السياسية ومن ثم ضرورة إنشاء هيئات جديدة لإعادة بعث الثقة وحل مشاكل جد حساسة.

- رغبة حكومة السيدة "Teacher" في تقليص حجم صلاحيات السلطة المحلية، لذلك تم على المستوى المحلي إنشاء البعض من هذه الهيئات والتي تخضع مباشرة للوزراء وتسهر على ضبط المرفق العام المحلي.

- أخيراً، ظهور مفهوم التسيير العمومي الجديد *New public management*.¹

إن السلطات الإدارية المستقلة في بريطانيا تتدخل في عدة مجالات مختلفة إقتصادية، إجتماعية، ثقافية... الخ، وإن وظيفتها تكون إدارية وذات طابع شبه قضائي.*

إلا أن وزير الوظيفة العمومي الإنجليزي قدم لنا تعريفاً لمفهوم "السلطة الإدارية المستقلة" أو بالأحرى المنظمة غير الحكومية شبه المستقلة وهو كما يلي :

«عبارة عن هيئات تنشأ عن طريق السلطة أو بواسطة قرار والتي يمكن أن تكون ديباجة ملكية أو بالتشريع أو بقرار وزاري بسيط، ذلك بهدف تأدية وطنية تريد الحكومة أن تقوم بها، وبالتالي دون أن تكون مسؤولة مباشرة لوزير أو قسم وزاري معين».

«...Il s'agit d'institution créées par voie d'autorité (par une decision qui peut être une charte royal, une loi ou une simple decision ministérielle) pour remplir une fonction que le government souhaite voir accomplir sans qu'elles soit de la responsabilité directe d'un minister ou d'un département ministerial »²

ونجد أن الفقه الإنجليزي ومنهم الفقيه "Howard Machin" كيف هذه الإستقلالية بالنسبة "Indépendance Relative" أي ليست إستقلالية تامة من جهة، كما أن حياد الأعضاء مشكوك فيها، بما أن سلطة التعيين من إختصاص الوزراء من جهة أخرى.³

¹ - رحموني موسى، المرجع السابق، ص ص 10، 11.

* - في بداية القرن العشرين كانت "Quangos" أي المنظمات غير الحكومية شبه المستقلة ذات عدد قليل، وفي سنة 1959 بدأت تظهر عدة هيئات مستقلة وكان عددها يفوق المائة، وبعد ذلك في سنة 1978 أصبح عددها 252 هيئة، في هذا السياق انظر مرجع GENTÔT M , Les A.A.I, op. cit, p 26 عن حدري سمير ص 13.

² - حدري سمير، السلطات الإدارية المستقلة الفاصلة في المواد الاقتصادية والمالية، مذكرة لنيل درجة ماجستير في القانون، فرع قانون أعمال، كلية الحقوق والعلوم التجارية، جامعة أحمد بوقرة بومرداس، دون تاريخ، ص 14.

³ - راشدي سعيدة، المرجع السابق، ص 403.

الفصل الأول: النظام القانوني للسلطات الإدارية المستقلة

وهذا ما يدعونا إلى القول بأن طريقة التعيين سيطغى عليها الجانب السياسي، وبالتالي الإستقلالية الممنوحة لهذه الهيئات المستقلة ترفع مشاكل قانونية وسياسية في آن واحد.¹

إن أصالة النموذج البريطاني للمنظمات غير الحكومية شبه المستقلة تبدو جلية من خلال خاصيتين:

- كون سلطات الضبط المستقلة في بريطانيا هيكل فردية، فالمدير العام لا يتأسس نخبة معينة، بل هو المسؤول الشخصي والوحيد عن عملها، وهو خيار جاء كرد فعل معارض للنموذج الأمريكي، باعتبار أن الجماعية تساهم في طول وتعقيد عملية اتخاذ القرار.
 - كون قرارات سلطات الضبط البريطانية قابلة للطعن أمام الهيئة المكلفة بالمناقشة.²
- ويمكن القول أن هناك الكثير من اللجان والمجالس والمؤسسات المستقلة في بريطانيا في الوقت الراهن ومن أكثرها شهرة:

British Film Institute	مؤسسة الفيلم البريطاني	-
British Broadcasting Corporation	هيئة الإذاعة البريطانية	-
Medical Research Council	مجلس أبحاث الدواء	-
Civile Aviation Authority	سلطة الطيران المدني	-
Centre for Environnemental Studie	مركز دراسة البيئة	-

ثالثا: النموذج الفرنسي:

إن ظهور السلطات الإدارية المستقلة في فرنسا له خلفيات تتعدد أسبابها منها ما يرجع إلى قصور الإدارة الكلاسيكية عن مسايرة متطلبات المواطنين الإدارية والإقتصادية بما يتوافق مع التطور الحاصل، ومنها ما يرجع إلى أسباب سياسية وإقتصادية محضة.³

¹- حدري سمير، المرجع السابق، ص 14.

²- العايب سامية، المرجع السابق، ص 09.

³- المرجع السابق، ص 10.

الفصل الأول: النظام القانوني للسلطات الإدارية المستقلة

فقد إستوحى المشرع الفرنسي هذه الهيئات من النموذج الأنجلوساكسوني سواء الأمريكي أو البريطاني، فأول إستعمال لعبارة "السلطات الإدارية المستقلة" من طرف المشرع الفرنسي كان في القانون الصادر بتاريخ 06 جانفي 1978 المتمثل في قانون الإعلام الآلي للحريات.

فمع تطور الإعلام وجدت هناك ضرورة لحماية الحريات وإعطاء ضمانات أكثر للمواطنين، فتم إنشاء اللجنة الوطنية للإعلام الآلي والحريات «CNIL» Commission nationale de l'informatique et des libertés التي كيفت صراحة بسلطة إدارية مستقلة وهذا مانصت عليه المادة 08 من القانون المذكور أعلاه.¹

وتم إعتقاد هذه الفكرة من طرف "مجلس الشيوخ" بعدما كان المجلس الوطني قد إعتد فكرة "مجرد مصلحة" تابعة لوزارة العدل.²

إذا كان إنشاء هذه السلطات يعود إلى سنوات السبعينات، فإنه عرف تزايداً في سنوات الثمانينات وهو تزايد لم يخضع حسب الفقهاء لخطة مسبقة ولا لأي تصور شامل.³

ورغم ذلك إلا أن إنشاء هذه السلطات يندرج في حقبة تاريخية عرفت اضطرابات بشأن حجم سلطة الدولة وطرق ممارستها.

إن هذا الإنشاء هو تلبية لمتطلبات جديدة بخصوص دور الدولة ومحدودية الهياكل الإدارية التقليدية في الاستجابة لمشاكل المجتمع المعقدة والمتغيرة، وبذلك فإن السلطات الإدارية في فرنسا شكلت استجابة للدور الجديد للدولة المتعلق أساساً بالتحكيم والضبط سواء في المجال الإقتصادي أو مجال الحريات.

فقد تم إنشاء عدة هيئات من نفس النموذج أهمها الهيئة العليا للسمعي البصري La haut autorité audiovisuel في القانون الصادر في 29 جويلية 1982، وتم إنشاء اللجنة المتعلقة بشفافية وتعددية الصحافة في قانون 23 أكتوبر 1983 Commission pour la transparence et la

¹ - رحموني موسى، المرجع السابق، ص 13.

² - العايب سامية، المرجع السابق، ص 10.

³ - بوجملين وليد، سلطات الضبط الإقتصادي في القانون الجزائري، رسالة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق والعلوم الإدارية، جامعة الجزائر، 2007/2006، ص ص 09، 12.

الفصل الأول: النظام القانوني للسلطات الإدارية المستقلة

pluralisme de la presse، أما عن لجنة عمليات البورصة الفرنسية (COB) فقد عرفت تكييفات مختلفة باختلاف القوانين المنظمة لها، إذ بعد أن كفيها في ظل الأمر رقم 23/68 المؤرخ في 03 جانفي 1968، بهيئة خاصة ذات طابع عمومي، عرفت تغيرا جذريا بصدر القانون رقم 597/96 المؤرخ 02 جويلية 1996، حيث أصبح يكيها على أنها سلطة إدارية مستقلة.¹

أما عن عدد السلطات الإدارية المستقلة في فرنسا فهو أربعون (40) هيئة عمومية كسلطة إدارية مستقلة.²

إن الفقه الفرنسي يؤكد على أن الخاصية الأساسية هي الاستقلالية، وهي عنصر مميز بين السلطات المستقلة والهيئات الإدارية الكلاسيكية الأخرى، وأن عنصر الإستقلالية، سواء الاستقلالية العضوية أو الوظيفية هي التي تسمح للهيئات الإدارية المستقلة بتحقيق المهمة الموكلة لها وقد انتشر هذا الأسلوب الإداري في ثوبه الفرنسي إلى العديد من الدول العربية ومنها الجزائر التي اعتمدت على هذا النمط الإداري حديثا³، كما سيتم تبينه لاحقا.

الفرع الثاني: ظهور وتطور السلطات الإدارية المستقلة في الجزائر:

بدخول الجزائر إقتصاد السوق، فُرض على الدولة الإنسحاب من الحقل الاقتصادي وبذلك تغير دورها من دولة ضابطة إلى دولة حارسة، ما أدى إلى إنشاء السلطات الإدارية المستقلة، وتعتبر هذه الأخيرة مؤسسات جديدة من المؤسسات المكونة لجهاز الدولة في الجزائر، ولم يظهر هذا النوع من السلطات في القانون الجزائري إلا مع بداية التسعينات، بحيث إتمد المشروع الجزائري في ذلك على التجربة الفرنسية.

¹ - حدري سمير، المرجع السابق، ص ص 15، 16.

² - العايب سامية، المرجع السابق، ص 12.

³ - راشدي سعيدة، المرجع السابق، ص 404.

الفصل الأول: النظام القانوني للسلطات الإدارية المستقلة

أولاً: أسباب ظهور السلطات الإدارية المستقلة في الجزائر:

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

أ- الأسباب الاقتصادية:

شهدت الجزائر مع بداية الثمانينات -1983- إنخفاض أسعار النفط وهو ما أدى إلى بروز سلسلة المشاكل التي تمثلت مظاهرها في:

- تخلف مشاريع الدولة وإنخفاض قدراتها الشرائية، وتخليها عن دعم أسعار المواد الإستهلاكية بالإضافة إلى انتشار الفساد الإداري، كل ذلك أدى إلى فقدان الثقة في السلطة وخلفت ردود أفعال تطالب بالتغيير.

وعليه كانت للظروف الاقتصادية أثراً بالغاً على الشعب والدولة على حد سواء، كل هذه الأسباب ساهمت في صدور دستور 23 فيفري 1989¹ والذي حمل في طياته جملة من الإصلاحات الاقتصادية والإدارية المتمثلة في تحديث الإدارة وتكييفها مع المستجدات وتقريبها من المواطن وذلك بعد فشل الإدارة التقليدية في أداء المهام المنوطة بها.²

إفتقدت مؤسسات الدولة الاقتصادية والمالية خصوصاً مواصفات الترشيح والعقلنة ولم تعد ملائمة لمواكبة متغيرات الإقتصاد الوطني والدولي المتسمة بسياسة التحرير والإفتاح التجاري وبظهور التكتلات الاقتصادية الجهوية والقارية، حيث ظلت هيكلتها تتسم بالبدائية وتجاوزها الزمن بفعل عدم قدرتها على التكيف مع الخصوصيات الجديدة للمحيط وطبيعة المهام.³

أما فيما يخص الإصلاحات الاقتصادية:

¹ - دستور الجزائر لسنة 1963، الإعلان المتضمن نشر دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية المؤرخ في 10 سبتمبر 1963، ج ر العدد 64، الصادرة في 10 سبتمبر 1963.

² - العايب سامية، المرجع السابق، ص ص 15، 20.

³ - منصور داود، المرجع السابق، ص 74.

الفصل الأول: النظام القانوني للسلطات الإدارية المستقلة

فبعد أن كان هذا القطاع مرهقا بسبب عدم نجاعة السياسة الإقتصادية المنتهجة جاء دستور 1989¹ لتجديد وتحديث القواعد المسيرة للإقتصاد وعلاقتها بالدولة وذلك من خلال عدة نصوص نذكر منها:

- 1- تخلي الدستور عن إحتكار الدولة للتجارة الخارجية.
 - 2- إقرار حق الملكية الخاصة من دون قيد.
 - 3- حصر الملكية العامة في الثروات الطبيعية والمرافق العامة.
 - 4- تحرير الإقتصاد من التسيير الإداري وهو ما أدى بالدولة الجزائرية إلى رفع الإحتكار وانسحابها من النشاط الإقتصادي وذلك في ظل الإصلاحات الليبرالية وهو ما دفع بالسلطات العمومية لتبني مطالب دعاة الإصلاح الإقتصادي المرتبط بفتح المجال لقانون السوق والقطاع الخاص دون قيد.
- وانسحاب الدولة من النشاط الإقتصادي لا يفهم منه إنسحابها كلياً بل يعني بقاؤها من خلال إنشاء ما يصطلح عليه "السلطات الإدارية المستقلة"، ومن خلال تغير دورها من دولة متدخلة إلى دولة ضابطة، ومن هنا ظهرت سلطات الضبط المستقلة التي تعد الصورة الجديدة للدولة في النشاط الإقتصادي وفي نفس الوقت تعثر الإستجابة لطرق جديدة في ضبط الأنشطة الإقتصادية.²
- وعليه فإن دستور 1989 بإقراره التعددية الحزبية ومبدأ الفصل بين السلطات والتوجه الإقتصادي الليبرالي، يكون قد فتح الباب الواسع لإنشاء وبروز هذه السلطات وهو ما دعمه دستور 1996 وبإقراره لمبدئي حياد الإدارة وحرية التجارة والصناعة، وهما مبدأين يشكلان الإطار الدستوري العام الذي يضفي الشرعية على إنشاء هذه السلطات.³

ومبدأ حرية التجارة والصناعة المنصوص عليه في المادة 37 من الدستور* ما هو إلا تأكيد على تبني الجزائر اقتصاد السوق، وتأكيد على نية واتجاه المشرع نحو تكريس النصوص القانونية ذات الطابع

¹- دستور الجزائر لسنة 1989، المؤرخ في 23 فيفري 1989، الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 89/18، المؤرخ في 28 فيفري 1989، يتعلق بنشر التعديل الدستوري الموافق عليه بموجب إستفتاء 23 فيفري 1989، ج ر العدد 09 الصادرة في 01 مارس 1989.

²- العايب سامية، المرجع السابق، ص ص 15، 16.

³- بوجمليين وليد، المرجع السابق، ص ص 13، 17.

*- المعدلة بموجب المادة 43 من القانون رقم 01/16 المتضمن التعديل الدستوري، والتي تنص على: « حرية الإستثمار والتجارة معترف بها، وتمارس في إطار القانون...»، ص 11.

الفصل الأول: النظام القانوني للسلطات الإدارية المستقلة

الليبرالي، والإقرار بحرية المنافسة، فالمنافسة الحرة مسألة ملازمة للتجارة والصناعة، فلا يتحقق الاعتراف بحرية النشاط التجاري والصناعي في محيط لا يسوده التنافس.

وتجدر الإشارة إلى أن المشرع الجزائري قد اعترف بمبدأ حرية المنافسة منذ سنة 1995¹، ليكرس بعد سنة من ذلك مبدأ حرية التجارة والصناعة.²

ب- الأسباب السياسية:

- الحذر أو عدم الثقة في الدولة، والرغبة في خلق تغيير أوسع من التغيير الذي يقدمه التمثيل السياسي.
- تقديم ضمانات قوية لحيايد تدخلات الدولة.
- تطبيق سياسة إصلاح الدولة من منتجة للضوابط والمقاييس إلى دولة ضابطة (Stat (régulateur).
- المتطلبات الأوربية بالنسبة لدول الإتحاد، حيث يفرض هذا الأخير فتح قطاعات معينة على المنافسة كالمواصلات والطاقة وإقامة نظام ضبط خاصة بكل قطاع.

ت- الأسباب القانونية:

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

ث- الأسباب التقنية:

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

¹- الأمر رقم 06/95، المؤرخ في 23 شعبان 1415 الموافق لـ 25 يناير 1995، يتعلق بالمنافسة، ج ر العدد 09، الصادرة في 22 رمضان 1415 الموافق لـ 22 فيفري 1995 (ملغى).

²- إدريس خبابة، دور الدولة في ضبط النشاط الإقتصادي - الآليات، التخطيط، التنظيم، دار التعليم الجامعي، الإسكندرية، 2014، ص 167.

الفصل الأول: النظام القانوني للسلطات الإدارية المستقلة

- تطبيق أسس الضبط الإقتصادي للقطاعات الهامة في الدولة، وتكريس نظام تسيير يتكيف مع التحولات الإقتصادية المعاصرة.
- السماح بمشاركة واسعة للأشخاص من أصول وإختصاصات مختلفة، وخاصة المهنيين في ضبط قطاع نشاطهم.¹

ثانيا: إحصاء السلطات الإدارية المستقلة في الجزائر:

يبلغ عدد السلطات الإدارية المستقلة حاليا حوالي ثمانية عشر (18) سلطة، وما يمكن ملاحظته بالنسبة لهاته السلطات في القانون الجزائري هو حصرها في سلطات الضبط الإقتصادي وهو ما يؤكد تأثير الأسباب الإقتصادية في ظهور أو بروز السلطات الإدارية المستقلة في الجزائر وفي ذات الوقت غياب السلطات المكلفة بمحاربة البيروقراطية وحماية الحريات العامة خاصة بعد إلغاء المجلس الأعلى للإعلام، إلا أنه إستدرك الوضع مؤخرا بإنشاء عدة سلطات إدارية مستقلة في هذا المجال، لذلك سنقسم السلطات الإدارية المستقلة إلى سلطات إدارية مستقلة في المجال الاقتصادي والمالي وأخرى في مجال الحريات.

أ- في مجال الحريات العامة:

ظهرت عدة سلطات إدارية مستقلة في مجال الحريات العامة، وتتمثل في:

1) المجلس الأعلى للإعلام: (CSI)

فقد ظهر مفهوم السلطات الإدارية المستقلة لأول مرة في الجزائر بإنشاء المجلس الأعلى للإعلام بموجب قانون رقم 207/90، إذ نصت المادة 59 منه على أنه:

¹ - بن زيطة عبد الهادي، نطاق إختصاص السلطات الإدارية المستقلة في القانون الجزائري، دراسة حالة لجنة تنظيم عمليات البورصة وسلطة البريد والمواصلات، الملتقى الوطني حول سلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، كلية الحقوق والعلوم الاقتصادية، جامعة عبد الرحمن ميرة بجاية، يومي 23/24 ماي 2007، منشورة على الأنترنت، ص 166.

² - قانون رقم 07/90، المؤرخ في 08 رمضان 1410 الموافق لـ 3 أفريل 1990، يتعلق بالإعلام، ج ر العدد 14 الصادرة بتاريخ 19 رمضان 1410 الموافق لـ 4 أفريل 1990.

الفصل الأول: النظام القانوني للسلطات الإدارية المستقلة

« يحدث مجلس أعلى للإعلام وهو سلطة إدارية مستقلة... وتتمتع بالشخصية المعنوية والإستقلال المالي ».

وكان الهيئة الأولى في مجال الإعلام والذي كيف صراحة من طرف المشرع بأنها هيئة إدارية مستقلة.¹

ويعتبر المجلس سلطة ضابطة وبهذه الصفة يتولى مهام كيفية تطبيق حقوق التعبير عن مختلف الآراء كما أنه يتضمن إستقلال القطاع العمومي للبث الإذاعي والصوتي والتلفزي.²

ورغم الصلاحيات التي منحت لهذا المجلس بموجب المادة 59 من القانون 07/90، إلا أنه لم يصمد طويلا في مواجهة المشاكل التي كان الإعلام يعيشها في الجزائر مما ترتب عنه حل هذا المجلس في 1993 بموجب المرسوم الرئاسي 253/93³، ومنها إنشاء فرع مختص في جرائم الصحافة أمام محكمة الجزائر، وإيقاف نشر بعض الصحف وحبس معظم الصحافيين إلى جانب عدم نشر أي تقرير سنوي رغم إلزامية المجلس الأعلى للإعلام بنشره.⁴

كما تجدر الإشارة أن المرسوم التشريعي رقم 13/93⁵ المؤرخ في 26 أكتوبر 1993 يلغي كذلك الأحكام الخاصة بالمجلس الأعلى التي يتضمنها القانون رقم 07/90 المؤرخ في 03 أبريل 1990.

¹ عيساوي عز الدين، الهيئات الإدارية المستقلة في مواجهة الدستور، الملتقى الوطني حول سلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، كلية الحقوق والعلوم الاقتصادية، جامعة عبد الرحمان ميرة بجاية، 24/23 ماي 2007، منشورة على الأنترنت، ص 24.

² عبد المنعم نعيمة: "حرية الإعلام في الجزائر كمتغير مفاهيمي قانوني"، جامعة الجزائر 1، شبكة الضياء للمؤتمرات والدراسات، منشورة على الأنترنت، على الموقع:

http://diae.net/21086_22/02/2016, 20:45.

³ المرسوم الرئاسي رقم 253/90، المؤرخ في 26 أكتوبر 1993، المتعلق بالمجلس الأعلى للإعلام، الجريدة الرسمية، العدد 69، لسنة 1993.

⁴ حدري سمير، المرجع السابق، ص 19.

⁵ المرسوم التشريعي رقم 13/93، المؤرخ في 10 جمادى الأولى عام 1414 الموافق ل 26 أكتوبر 1993 يخص بعض أحكام القانون رقم 07/90، المؤرخ في 3 أبريل 1990 والمتعلق بالإعلام، ج ر العدد 69، الصادرة في 11 جمادى الأولى 1414 الموافق ل 27 أكتوبر 1993.

الفصل الأول: النظام القانوني للسلطات الإدارية المستقلة

إن حرية الإعلام في الجزائر كمفهوم قانوني، عرفت سلسلة من التعديلات التي تعكس بوضوح التغيير المفاهيمي الذي طال هذا المفهوم من ناحية تشريعية وقانونية، وتعكس أيضا التغيير في التوجهات الإيديولوجية والسياسية للنظام السياسي القائم في الجزائر منذ صدور أول قانون للإعلام في العام 1982 وانتهاءً بالقانون العضوي للإعلام رقم 105/12¹ والقانون رقم 204/14²، مروراً بقانون الإعلام لعام 1990.

(2) سلطة ضبط الصحافة المكتوبة: (ARPE)

لقد سجل صدور القانون العضوي للإعلام رقم 05/12 نقلة نوعية في مفهوم حرية الإعلام، من خلال التكريس الأمثل لحدود الانفتاح الإعلامي والتجسيد الأكمل لمفهوم التعددية الإعلامية التي لا تقتصر على قطاع إعلامي دون آخر.³

وفي إطار دعم التعددية الإعلامية وتعزيز حرية العمل الإعلامي تقرر إستحداث سلطة ضبط الصحافة المكتوبة تخضع لعدة صلاحيات منها "تشجيع التعددية الإعلامية" كما صرحت بذلك المادة 40-2، وفي السياق نفسه كان على السلطة أن تستدرك تقصيرها في فتح قطاع السمع البصري وتستكمل ما وعدت به التعددية التي كرسها قانون الإعلام لعام 1990.

(3) سلطة ضبط السمع البصري: (ARA)

حفاظا على رسالة الإعلام ومكسب إنفتاحه وبالموازاة مع سلطة ضبط الصحافة المكتوبة المستحدثة، تقرر إنشاء سلطة ضبط نشاط الإعلام السمع البصري تشرف على سيره الحسن طبقا لنص المادة 64 من قانون 05/12 التي تنص على:

« وتحدد مهام وصلاحيات سلطة ضبط السمع البصري وكذا وتشكيلتها وسيرها بموجب القانون المتعلق بالنشاط السمع البصري " طبقا للمادة 65 من القانون نفسه ».

¹ - القانون العضوي رقم 05/12، المؤرخ في 18 صفر 1433 الموافق لـ 12 يناير 2012، المتعلق بالإعلام، ج ر العدد 02، الصادرة في 21 صفر 1433 الموافق لـ 15 يناير 2012.

² - القانون رقم 04/14، المؤرخ في 24 ربيع الثاني 1435 الموافق لـ 24 فيفري 2014، يتعلق بالنشاط السمع البصري، ج ر العدد 16، الصادرة في 21 جمادى الأولى 1435 الموافق لـ 23 مارس 2014.

³ - عيد المنعم نعيمة، المرجع السابق.

الفصل الأول: النظام القانوني للسلطات الإدارية المستقلة

وبتاريخ 24 فيفري 2014 تمت المصادقة على القانون رقم 04/14 المتعلق بالنشاط السمعي البصري، وبموجبه تم استحداث الأرضية القانونية لتفعيل مضامين المادة 64، حيث حددت المواد 52-56 منه مهام وصلاحيات سلطة ضبط السمعي البصري وحصرتها في عناوين كبرى: مجال الضبط، مجال المراقبة ومجال تسوية المنازعات، أما تشكيلتها وتنظيمها وسيرها حددتها المواد 57-90 منه.

مبدئياً، بالنظر إلى مستجدات نصوص التشريع الإعلامي في الجزائر، خاصة منها ما تعلق باستحداث سلطة ضبط السمعي البصري فمثلا عن سلطة ضبط الصحافة المكتوبة، يمكننا التأكيد على أن هذه السلطة أستخدمت لحماية مكسب التعددية الإعلامية والإبقاء على حرية العمل الإعلامي بعيدة عن أي تصرف من شأنه المساس بأخلاقيات العمل النزيه أو الحر، سواء صدر هذا التصرف من جانب الإعلاميين أو السياسيين أو أية جهة أخرى رسمية كانت أو غير رسمية، تستغل هذه المكسب استغلالا غير أخلاقي وغير قانوني.¹

4 وسيط الجمهورية: (MR)

تعد حماية حقوق المواطن عموما ومستعملي الإدارة خصوصا من بين المجالات الحساسة في الحياة الإجتماعية التي اهتمت بها السلطات الإدارية المستقلة.

ومن بين هذه السلطات التي تندرج في هذا الإطار "هيئة وسيط الجمهورية" التي أنشئت في فرنسا بمقتضى القانون رقم 06/73 المؤرخ في 03/01/1973 وصنفت كسلطة مستقلة بمقتضى القانون الصادر سنة 1978، وكذلك اللجنة الوطنية للإعلام الآلي والحريات 1978، ولجنة الوصول للوثائق الإدارية.²

أما في الجزائر فقد أنشأ بموجب المرسوم الرئاسي رقم 113/96 المؤرخ في مارس 1996³، ويدخل إنشاء هذه الهيئة في إطار محاربة البيروقراطية في بعض الأحيان، من جهة تعسف الإدارة فيما

¹ - المرجع السابق.

² - العايب سامية، المرجع السابق، ص 76.

³ - المرسوم الرئاسي رقم 96 / 113، المؤرخ في 23 مارس 1996، المتضمن تأسيس وسيط الجمهورية، ج ر العدد 20، الصادرة في 31 مارس 1996.

الفصل الأول: النظام القانوني للسلطات الإدارية المستقلة

يخص حقوق المواطن، ومن جهة أخرى أصبحت قدرة القضاء غير كافية لحماية حقوق الموظفين وذلك لكثرة المنازعات المطروحة أمامها.¹

وتطبيقاً لنص المادة 12 من المرسوم الرئاسي رقم 113/96 السالف الذكر، صدر المرسوم الرئاسي رقم 114/96 المتضمن تعيين وسيط الجمهورية السيد " عبد السلام حباشي".²

ولقد جاء مرسوم الإلغاء بعد حوصلة وتقييم أعمال هذه الهيئة من قبل الرئيس عبد العزيز بوتفليقة إثر إستقالة الرئيس اليمين زروال وهذا بغية إرشاد نفقات الدولة وعقلنتها، ضف إلى ذلك فشل هذه المؤسسة في حل مشاكل المواطنين، فكان مصير هيئة وسيط الجمهورية الإلغاء بموجب المرسوم رقم 170/99 المتضمن إلغاء مؤسسة وسيط الجمهورية.³

وتجدر الإشارة أن هناك سلطة إدارية مستقلة في مجال حماية حقوق الإنسان والحريات العامة وهي المرصد الوطني لحقوق الإنسان، والذي أنشأ بموجب المرسوم الرئاسي رقم 77/92، وقد حل هذا المرصد وحلت محله اللجنة الإستشارية الوطنية لترقية حقوق الإنسان بمقتضى المرسوم الرئاسي رقم 72/01، المتضمن إحداث اللجنة الوطنية لترقية حقوق الإنسان وحمايته، وقد تضمن تعديل الدستور لسنة 2016 في المادة 216 منه على إستمرارية عملها إلى غاية تطبيق المادتين 198-199 والتي تنص على إحداث هيئة استشارية جديدة وهي "مجلس وطني لحقوق الإنسان"

5) الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته: (ONPLC)

إن كل من القانون الإتفاقي والتشريع الجزائري يحرص على ضرورة إحداث هيئة لمواجهة ظاهرة الفساد مع جعلها تحضى بالإستقلالية.

¹ - حدري سمير، المرجع السابق، ص 19.

² - المرسوم الرئاسي رقم 114/96، المؤرخ في 23 مارس 1996، المتضمن تعيين وسيط الجمهورية، ج ر، العدد 20، الصادرة في 31 مارس 1996.

³ - المرسوم الرئاسي رقم 170/99، المؤرخ في 20 ربيع الثاني 1420 الموافق لـ 2 أوت 1999، يتضمن إلغاء مؤسسة وسيط الجمهورية، ج ر العدد 52، الصادرة في 22 ربيع الثاني 1420 الموافق لـ 4 أوت 1999.

الفصل الأول: النظام القانوني للسلطات الإدارية المستقلة

ويمكن القول أن الهيئة المكلفة بالوقاية من الفساد تعد إستراتيجية جديدة للدولة الجزائرية في مكافحة الفساد بشتى أنواعه، وذلك ما أكدته المادة 17 من القانون رقم 01/06¹ والتي نصت على مايلي:

« تنشأ هيئة وطنية مكلفة بالوقاية من الفساد ومكافحته قصد تنفيذ الإستراتيجية الوطنية في مجال مكافحة الفساد»، وقد أكد المشرع الجزائري على إستقلالية هذه الهيئة في نص المادة 18 من ذات القانون والتي نصت على مايلي: « الهيئة سلطة إدارية مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، توضع لدى رئيس الجمهورية ».²

وتجدر الإشارة إلى أن تعديل الدستور لسنة 2016 قد دستر الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته كسلطة إدارية مستقلة حيث نصت المادة 202 من الدستور على:

« تؤسس هيئة وطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، وهي سلطة إدارية مستقلة توضع لدى رئيس الجمهورية، تتمتع الهيئة بالإستقلالية الإدارية والمالية...»

كما نصت المادة 203 على:

« تتولى الهيئة على الخصوص مهمة إقتراح سياسة شاملة للوقاية من الفساد، تركز مبادئ دولة الحق والقانون وتعكس النزاهة والشفافية والمسؤولية في تسيير الممتلكات والأموال العمومية، والمساهمة في تطبيقها.

ترفع الهيئة إلى رئيس الجمهورية تقريرا سنويا عن تقييم نشاطاتها المتعلقة بالوقاية من الفساد ومكافحته، والنقائص التي سجلتها في هذا المجال والتوصيات المقترحة عند الإقتضاء ».³

وبهذا يكون المؤسس الدستوري قد خطى خطوة هامة بدسترة هذه الهيئة.

ب- في المجال الاقتصادي والمالي:

¹ - القانون رقم 01/06، المؤرخ في 21 محرم 1427 الموافق لـ 20 فيفري 2006، يتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، ج ر العدد 14، 08 صفر 1427 الموافق لـ 08 مارس 2006.

² - قراري مجدوب، المرجع السابق، ص 37.

³ - الدستور الجزائري لسنة 1996 المعدل والمتمم بالقانون رقم 01/16، المؤرخ في 6 مارس سنة 2016، المرجع السابق، ص 32.

الفصل الأول: النظام القانوني للسلطات الإدارية المستقلة

بدخول الجزائر إلى إقتصاد السوق، وانسحاب الدولة من المجال الاقتصادي والمالي يبرز تطور دور الدولة من دولة مسيرة إلى دولة ضابطة "un etat regulateur" وذلك بوضع أشكال جديدة للضبط في المجال الاقتصادي والمالي دورها ضبط نشاط معين له مكانة جد معتبرة في الإقتصاد الوطني.

(1) مجلس النقد والقرض: (CMC)

بعد تبني الجزائر لمختلف الإصلاحات الإقتصادية ابتداءً من سنة 1988، في مختلف الميادين، وفي القطاع المصرفي (البنكي) بشكل خاص، أدخلت تعديلات هامة على هيكل النظام المصرفي، سواء المتعلقة بهيكل البنك المركزي (سابقاً) أو بالخلية المكلفة بالسلطة النقدية هذه الأخيرة التي أنشأها القانون رقم 10/90¹ المتعلق بالنقد والقرض والمتمثل في "مجلس النقد والقرض".

La loi 90/10 sur la monnaie et le crédit consacré pour la première fois dans l'histoire de l'Algérie, la liberté d'investir dans le secteur bancaire au profit des investisseurs nationaux et étrangers.²

بعد ما كان مجلس النقد والقرض يحتكر وظيفة إدارة البنك المركزي سابقاً من جهة والسلطة النقدية من جهة أخرى، أصبح حالياً ينفرد بالسلطة النقدية دون الإدارية، هذه الأخيرة خولت لمجلس إدارة البنك المركزي* (سابقاً) حسب أحكام الأمر رقم 01/01.³

إن التشريعات المنظمة للقطاع المصرفي لم تتوقف عند الأمر رقم 01/01 بل أصبح الهيكل المصرفي محل اهتمام الدولة، نظراً لأهميتها البالغة في الإقتصاد الوطني، وكذا تماشياً مع الظروف الاقتصادية التي تمر بها الدولة، وعلى هذا الأساس تم إصدار الأمر رقم 11/03، المعدل والمتمم بالأمر

¹ - قانون رقم 10/90، المؤرخ في 19 رمضان 1410 الموافق لـ 14 أبريل 1990، المتعلق بالنقد والقرض، ج ر العدد 14، الصادرة يوم الأربعاء 05 ذي الحجة 1421 الموافق لـ 28 فيفري 2001.

² - Alloui Farida, L'impact de l'ouverture du marché sur le droit de la concurrence, Mémoire en vue d'obtention du diplôme de magister en droit, option Droit des affaires, Faculté de Droit Université Mouloud Mammeri Tizi-ouzou, Le 23/06/2011, P 40.

* - يتشكل مجلس إدارة بنك الجزائر من: المحافظ رئيساً، ثلاث نوابه وثلاث شخصيات ذوي كفاءة في المجال الاقتصادي والمالي (حسب تعديل 2003).

³ - الأمر رقم 01/01، المؤرخ في 04 ذي الحجة 1421 الموافق لـ 27 فيفري 2001، يعدل ويتم القانون رقم 10/90، المؤرخ في 19 رمضان 1410 الموافق لـ 14 أبريل 1990، المتعلق بالنقد والقرض، ج ر العدد 14، المؤرخة في 05 ذي الحجة 1421 الموافق لـ 28 فيفري 2001.

الفصل الأول: النظام القانوني للسلطات الإدارية المستقلة

رقم 104/10¹ المتعلق بالنقد والقرض، والذي يلغي كل الأحكام السابقة المخالفة له، يتشكل مجلس النقد والقرض حسب أحكام الأمر 11/03² من أعضاء مجلس الإدارة، إضافة إلى شخصين يختاران بحكم كفاءتهما في المسائل الاقتصادية والنقدية³، وتعيينان كعضوين في المجلس بموجب مرسوم يصدره رئيس الجمهورية⁴.

وفي إطار الأمر رقم 11/03 أصبح مجلس النقد والقرض يتمتع بسلطة إصدار الأنظمة والقرارات الفردية فقط، بمعنى انه أداة مشرّعة في المجال المصرفي، أما مهمة التأديب والرقابة، فقد حولها المشرع إلى هيئة أخرى وهي اللجنة المصرفية⁵.

وفي فرنسا فإن المجلس الوطني للقرض وبمقتضى المادة 25 من القانون المؤرخ في 25 يناير 1984 يترأسه الوزير المكلف بالاقتصاد والمالية وينوبه محافظ بنك فرنسا ويتشكل من 47 عضواً⁶.

(2) اللجنة المصرفية: (CB)

أنشأت اللجنة المصرفية بمقتضى القانون رقم 10/90⁷ المتعلق بالنقد والقرض، لتراقب مدى احترام البنوك والمؤسسات المالية للأحكام التشريعية والتنظيمية المطبقة عليها من جهة وقواعد حسن سير المهنة من جهة أخرى⁸.

¹ - الأمر رقم 11/03، المؤرخ في 27 جمادى الثاني 1424 الموافق لـ 26 أوت 2003، يتعلق بالنقد والقرض، ج ر العدد 52، الصادرة بتاريخ 28 جمادى الثاني 1424 الموافق لـ 27 أوت 2003.

² - الأمر رقم 04/10، المؤرخ في 16 رمضان 1431 الموافق لـ 26 أوت 2001، يعدل ويتمم الأمر رقم 11/03، المؤرخ في 27 جمادى الثانية 1424 الموافق لـ 26 أوت 2003، المتعلق بالنقد والقرض، ج ر العدد 50، الصادرة في 22 رمضان 1431 الموافق لأول سبتمبر 2010.

³ - قراري مجدوب، المرجع السابق، ص 28.

⁴ - المادتان 58 و 59 من الأمر رقم 11/03، المؤرخ في 26 أوت 2003، المتعلق بالنقد والقرض، المرجع السابق، ص 9، 10.

⁵ - حدري سمير، المرجع السابق، ص 22.

⁶ - قراري مجدوب، المرجع السابق، ص 28.

⁷ - بموجب نص المادة 143 من القانون رقم 10/90، المؤرخ في 14 أبريل 1990، المتعلق بالنقد والقرض، المرجع السابق، ص 536.

⁸ - حدري سمير، المرجع السابق، ص 22.

الفصل الأول: النظام القانوني للسلطات الإدارية المستقلة

كما تتولى اللجنة المصرفية عن الاقتضاء البحث عن مخالفات التي يرتكبها أشخاص غير مرخص لهم يقومون بأعمال البنوك والمؤسسات المالية، بالإضافة إلى إنزال عقوبات تأديبية على المخالفين للقواعد القانونية وأخلاقيات المهنة.¹

إن قانون النقد والقرض الساري المفعول حالياً، مثله مثل سابقه، لم يكيف ولم يشر صراحة في ظل أحكامه إلى الطبيعة القانونية للجنة المصرفية، لكن بعض الفقهاء ومنهم الأستاذ "سعيد ديب" ذكر بأن اللجنة المصرفية عند ممارستها لمهام الرقابة على مدى تطبيق القوانين من طرف البنوك والمؤسسات المالية تتصرف كهيئة إدارية مستقلة، فمثلاً عند ممارستها لسلطة العقاب، وممارستها لسلطة التحقيق، لكن عند ممارستها لسلطة العقاب كتعيين مدير مؤقت، مصفي، المنع من ممارسة بعض العمليات، سحب الإعتماد، في هذه الحالات يمكن تكييف اللجنة المصرفية كسلطة قضائية إدارية، بتعبير آخر تتمتع اللجنة المصرفية بازواجية طابعها القانوني، فهي من جهة سلطة إدارية مستقلة، ومن جهة أخرى هيئة قضائية حيث ميز المشرع بين القرارات القابلة للطعن القضائي وبين تلك التي لا تخضع للرقابة القضائية،² مثل التكييف الذي تتمتع باللجنة المصرفية الفرنسية،³ إلا أن هذا الموقف يبقى مجرد رأي، وبغية الفصل والحسم في هذه المسألة تدخل مجلس الدولة الجزائري ليضفي الطابع الإداري على اللجنة المصرفية ويستبعد بالتالي الطابع القضائي.

ونشير في هذا الصدد، إلى أن مجلس الدولة الجزائري قد اعتمد معيار قابلية الطعن بالإلغاء في قضية "Union Bank" في تكييفه للجنة المصرفية وذلك في قراره الصادر سنة 2000 حيث رفض وصف اللجنة المصرفية بالقضاء الإداري المتخصص بل كيفها بالهيئة الإدارية المستقلة، وأن قراراتها ذات طابع إداري بما في ذلك تلك المتعلقة بممارسة سلطة التأديب كتوجيه الإنذارات وسحب الاعتماد ومنع بعض العمليات واعتبرها على هذا الأساس هيئة رقابة وتأديب،⁴ رغم غياب أي نص صريح ضمن

¹ - بن لطرش منى: "السلطات الإدارية المستقلة في المجال المصرفي وجهة حديثة لدور الدولة"، مجلة إدارة، العدد 02، سنة 2002، ص 67.

² - المادة 107-21 من الأمر رقم 11/03، المؤرخ في 26 أوت 2003، المتعلق بالنقد والقرض، المرجع السابق، ص 17.

³ - حدري سمير، المرجع السابق، ص 23.

⁴ - أعراب أحمد، السلطات الإدارية المستقلة في المجال المصرفي، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع قانون الأعمال، كلية الحقوق، جامعة محمد بوقرة بومرداس، 2007/2006، ص 95.

الفصل الأول: النظام القانوني للسلطات الإدارية المستقلة

قانون النقد والقرض بحيز الطعن بالإلغاء في القرارات الصادرة عن اللجنة المصرفية، كما تجدر الإشارة في الأخير أن اللجنة المصرفية لا تتمتع بالشخصية المعنوية.¹

يعتبر كل من مجلس النقد والقرض واللجنة المصرفية، السلطان الإداريتان المستقلتان الضابطتان في المجال المصرفي وأساس ضبط النشاط الاقتصادي، بل أكثر من ذلك فهما محركا السوق المصرفية والمالية نظرا لإتساع مجال عملهما ونطاق تدخلهما وكذا حساسية وخطورة النشاط المصرفي باعتباره عصب النظام العام لإقتصاد الدولة.²

3) لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة: (COSOB)

وُضع الإطار القانوني للجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة بموجب المرسوم التشريعي رقم 10/93³، المتعلق ببورصة القيم المنقولة المعدل والمتمم بالقانون رقم 04/03⁴، بمقتضى الفقرة الأولى من المادة 20 من المرسوم التشريعي رقم 10/93 والتي تنص على أنه:

« تتشأ لجنة تنظيم البورصة ومراقبتها»، غير أن هذا النص المنشئ للجنة لم يتضمن أية إشارة أي تحديد الطبيعة القانونية لهذه الهيئة بل إكتفى بإعتبارها سلطة سوق القيم المنقولة وهذه العبارة خالية تماما من أي مؤشر مهما يكن نوعه لإعطاء تكييف قانوني للجنة، لذا نستخلص أن المرسوم التشريعي رقم 10/93 لم يكيف اللجنة قانونا.⁵

¹ - قوراري مجدوب، المرجع السابق، ص 30.

² - حامد نادية وحاج مسعود أمال، السلطات الإدارية المستقلة في المجال المصرفي، مذكرة تخرج لنيل شهادة الماستر في القانون، تخصص قانون عام (منازعات إدارية)، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة 08 ماي 1945، 2014/2013، ص 102.

³ - المرسوم التشريعي رقم 10/93 المؤرخ في 02 ذي الحجة 1413 الموافق لـ 23 ماي 1993، يتعلق ببورصة القيم المنقولة، ج ر العدد 34، الصادرة بتاريخ 2 ذي الحجة 1413 الموافق لـ 23 ماي 1993.

⁴ - القانون رقم 04/03، المؤرخ في 16 ذي الحجة 1423 الموافق لـ 17 فيفري 2003، يعدل ويتم المرسوم التشريعي رقم 10/93، المؤرخ في 02 ذي الحجة 1413 الموافق لـ 23 ماي 1993، يتعلق ببورصة القيم المنقولة، ج ر العدد 11، الصادرة بتاريخ 18 ذي الحجة 1423 الموافق لـ 19 فيفري 2003.

⁵ - مزوالي محمد، القواعد الإجرائية للجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة في الجزائر، الملتقى الوطني حول سلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، كلية الحقوق والعلوم الاقتصادية، جامعة عبد الرحمن ميرة بجاية، يومي 24/23 ماي 2007، منشورة على الأنترنت، ص 20.

الفصل الأول: النظام القانوني للسلطات الإدارية المستقلة

أما المادة 20 من المرسوم التشريعي رقم 10/93 بعد تعديلها بموجب المادة 12 من القانون رقم 04/03 تنص على مايلي:

« تؤسس سلطة ضبط مستقلة لتنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي».¹

إن هذه المادة مثلها مثل المادة السالفة الذكر لم تنص صراحة على الطبيعة القانونية للجنة لكنها تتضمن أحكاما جديدة مقارنة بالقانون السابق، هذه الأحكام تتمثل في منح الشخصية المعنوية والإعتراف لها بالاستقلالية.²

فالمادة 20 المذكورة أعلاه وصفت اللجنة بأنها سلطة ضبط مستقلة، إلا أنه وبعد الإستناد إلى أهم المعايير المعتمدة فقها وقضاءً، والممثلة في كل المعايير الشكلية من جهة والمادية أو الموضوعية من جهة أخرى، تطبيقا لهاته المعايير تم إضفاء الطابع الإداري على اللجنة، وإستبعاد الطابع القضائي والشبه القضائي، وعليه حسم الخلاف القائم في هذا الشأن، إلا أن الطبيعة القانونية الحقيقية للجنة لا تتوقف عند الطابع الإداري فقط إنما تضاف إليها صفة الإستقلالية، لتصبح سلطة إدارية مستقلة، هذه العبارة الأخيرة- الإستقلالية - التي تميز اللجنة عن السلطات الإدارية العادية، تبقى نسبتها أو درجتها محدودة، سواء في جانبها العضوي أو الوظيفي نتيجة التدخل أو التأثير المستمر للحكومة في شؤون اللجنة.³

أما عن لجنة عمليات البورصة الفرنسية (COB) فقد عرفت تكييفات مختلفة باختلاف القوانين المنظمة لها بعد أن كیفها المشرع الفرنسي في ظل الأمر رقم 833/67 المؤرخ في 28 سبتمبر 1967 بأنها هيئة خاصة ذات طابع عمومي، عرفت تغييرا جذريا بصدور القانون رقم 97/99 المؤرخ في 02 جويلية 1996، حيث أصبح تكييفها على أساس أنها سلطة إدارية مستقلة.⁴

¹ - قراري مجدوب، المرجع السابق، ص 302.

² - تواتي نصيرة، مدى دستورية السلطة التنظيمية للسلطات الإدارية المستقلة مثال لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة، الملتقى الوطني حول السلطات الإدارية المستقلة في الجزائر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة 08 ماي 1945 قالم، يومي 14/13 نوفمبر 2012، منشورة على الموقع الخاص بالجامعة، ص 06.

³ - حدري سمير، المرجع السابق، ص ص 24، 25.

⁴ - المرجع السابق، ص 15.

الفصل الأول: النظام القانوني للسلطات الإدارية المستقلة

(4) مجلس المنافسة: (CC)

La concurrence est une rivalité d'intérêt entre commerçons ou industriels qui tentent d'attirer à eux la clientèle par les meilleures conditions de ..prix, de qualité ...etc.

régime de la libre concurrence, système économique qui ne comporte aucune intervention de l'état en vue de limité la liberté de l'industrie et du commerce et qui considère les coalitions de producteurs comme des délits¹

يستنتج من هذا التعريف اللغوي للمنافسة أن المنافسة الحرة نظام إقتصادي يعبر عن مزاحمة بين منتجين وتجار، دون تدخل من طرف الدولة فالمنافسة الحرة مسالة ملازمة لحرية التجارة والصناعة، فلا يتحقق الإعتراف بحرية النشاط التجاري والصناعي مالم يضمن حق القيام بهذا النشاط في نظام تسوده المزاحمة والتنافس، والمنافسة الحرة تفرض أن يلعب كل متنافس دوره بدون عوائق أو حواجز، ويفرض مبدأ المنافسة الحرة إمتناع الدولة عن تقييد المنافسة.²

لهذا أنشأ مجلس المنافسة* الذي يعتبر أداة أساسية في تطبيق التشريع المضاد للممارسات المنافسة للمنافسة فهو أداة ضبط وتنظيم الحياة الإقتصادية التي تسود فيها المنافسة الحرة.³

تم تكييف مجلس المنافسة في الأصل تكييفاً ناقصاً وذلك بموجب أحكام الأمر رقم 06/95 حيث أعتبر "مؤسسة تتمتع بالإستقلال الإداري والمالي".⁴

¹-Petit Larousse, Illustré, dictionnaire de la langue française, libraire la rousse, Paris,1976 p238.

²-كسال سامية، مبدأ حرية التجارة والصناعة أساس قانوني للمنافسة الحرة، الملتقى الوطني حول حرية المنافسة في القانون الجزائري، يومي 14/13 أفريل 2013، جامعة مولود معمري تيزي وزو، منشورة على الأنترنت، على الموقع: BR.sassan.over-blog.com/ article -118105389.html, 12/02/2016 , 10:45.

*- أنشأ مجلس المنافسة بموجب المادة 16 من الأمر رقم 06/95 والذي تم إلغائه بموجب الأمر رقم 03/03.

³- قوراري مجدوب، المرجع السابق، ص32.

⁴- الأمر رقم 06/95، المؤرخ في 23 شعبان 1415 الموافق لـ 25 جانفي 1995، المتعلق بالمنافسة، ج ر العدد 09، الصادر بتاريخ 22 رمضان 1415 الموافق لـ 22 فيفري 1995، وتم تنصيبه سنة 1996.

الفصل الأول: النظام القانوني للسلطات الإدارية المستقلة

ثم نصت المادة 23 من الأمر رقم 03/03¹ المتعلق بالمنافسة على أنه:

« تنشأ لدى رئيس الحكومة سلطة إدارية تدعى في صلب النص مجلس المنافسة تتمتع بالشخصية القانونية والإستقلال المادي...»

وبعد تعديل هذه المادة بموجب صدور قانون 2008 رقم 12/08² إعتترف بصريح العبارة على أن مجلس المنافسة سلطة إدارية مستقلة، حيث أصبحت تنص على مايلي:

« تنشأ سلطة إدارية مستقلة تدعى في صلب النص مجلس المنافسة تتمتع بالشخصية القانونية والإستقلال المالي توضع لدى الوزير المكلف بالتجارة ».

5 سلطة ضبط البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية: (ARPT)

تمت ترجمة التوجه نحو عدم إلزامية الدولة في الجانب الاقتصادي في ميدان البريد والاتصالات السلكية واللاسلكية بنقل جانب من إمتيازات الوزارة المكلفة بقطاع البريد والمواصلات إلى سلطة الضبط للبريد والمواصلات التي أنشأها القانون رقم 03/2000³، المحدد للقواعد المتعلقة بالبريد والمواصلات إلى سلطة بمقتضى المادة العاشرة⁴ منه، وأضفى عليها الشخصية المعنوية وزودها بصلاحيات واسعة تدرج في إطار السهر على وجود منافسة فعلية ومشروعة تقوم على أساس المساواة وعدم التمييز بين المتعاملين أنفسهم وبينهم وبين المرتفقين.

¹ - الأمر رقم 03/03، المؤرخ في 19 جمادى الأولى 1424 الموافق لـ 19 جويلية 2003، ج ر العدد 43، الصادرة بتاريخ 20 جمادى الأولى الموافق لـ 20 جويلية 2003.

² - القانون رقم 12/08، المؤرخ في 25 جوان 2008، يعدل ويتمم الأمر رقم 03/03، المؤرخ في 19 جويلية 2003، المتعلق بالمنافسة، ج ر العدد 36، الصادرة في 02 جويلية 2008.

³ - القانون رقم 03/2000، المؤرخ في 05 جمادى الأولى 1421 الموافق لـ 05 أوت 2000، يحدد القواعد المتعلقة بالبريد والمواصلات السلكية واللاسلكية، ج ر العدد 48، الصادرة بتاريخ 08 جمادى الأولى 1424 الموافق لـ 06 أوت 2000.

⁴ - تنص المادة 10 من القانون رقم 03/2000، على مايلي:

« تنشأ سلطة ضبط مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية والإستقلال المالي، يكون مقر سلطة الضبط بالجزائر العاصمة »، ص 8.

الفصل الأول: النظام القانوني للسلطات الإدارية المستقلة

وعلى اعتبار أن مجالات الإتصالات السلكية واللاسلكية من أهم القطاعات الحيوية في الدول الحديثة، فإن تخويل سلطة الضبط للبريد والمواصلات صلاحية مراقبته راجع إلى أنها المختص الوحيد في هذا الميدان.¹

كما تجدر الإشارة أن المشرع الجزائري خول لسلطة ضبط البريد والمواصلات سلطة إصدار قرارات فردية، سلطة المراقبة إلى جانب توقيع بعض العقوبات.²

وتتشكل سلطة الضبط البريد والمواصلات من مجلس ومدير عام، يقوم هذا الأخير الذي يعينه رئيس الجمهورية بتسيير سلطة الضبط، أما مجلس سلطة الضبط فيتشكل من سبعة أعضاء من بينهم الرئيس. والملفت للانتباه أن القانون رقم 03/2000 السالف الذكر لم يذكر طبيعة التشكيلة أو مؤهلات الأعضاء.³

وأخيرا يمكن القول أن سلطة ضبط البريد والمواصلات تعتبر بمثابة سلطة إدارية مستقلة رغم نسبية إستقلاليتها، سواء كان ذلك عضويا أو وظيفيا.⁴

6) لجنة ضبط الكهرباء والغاز: (CREG)

لضمان التموين بالكهرباء والغاز عبر مجموع التراب الوطني في أحسن شروط الأمن والجودة والسعر، واحترام القواعد التقنية والبيئية، ولغرض السير التنافسي والشفاف لسوق الكهرباء والسوق الوطنية للغاز لفائدة المستهلكين والمتعاملين،⁵ كان لابد من إنشاء سلطة إدارية مستقلة لتضبط ذلك.

لذلك أنشئت لجنة ضبط الكهرباء والغاز بموجب القانون رقم 01/02 الصادر بتاريخ 05 فيفري 2002 والمتعلق بالكهرباء ونقل الغاز وبواسطة القنوات.⁶

¹ - قوراري مجدوب، المرجع السابق، ص 34.

² - حدري سمير، المرجع السابق، ص 26.

³ - قوراري مجدوب، المرجع السابق، ص 34.

⁴ - حدري سمير، المرجع السابق، ص 26.

⁵ - قوراري مجدوب، المرجع السابق، ص 35.

⁶ - القانون رقم 01/02، المؤرخ في 22 ذو القعدة 1422 الموافق لـ 05 فيفري 2002، يتعلق بالكهرباء والغاز بواسطة القنوات، ج ر العدد 08، الصادرة في 23 ذو القعدة 1422، الموافق لـ 06 فيفري 2002.

الفصل الأول: النظام القانوني للسلطات الإدارية المستقلة

ولخصت مادته الثانية في فقرتها الرابعة المهام الموكلة لهذه اللجنة بقولها:

« لجنة ضبط الكهرباء والغاز هيئة مكلفة لضمان احترام التنظيم التقني، والاقتصادي والبيئي، وحماية المستهلك، وشفافية إبرام الصفقات وعدم التمييز بين المتعاملين »

كما تجدر الإشارة على أنه، تتولى إدارة لجنة ضبط الكهرباء والغاز لجنة مديرة، تتشكل من رئيس وثلاثة مدراء، يتم تعيينهم بمرسوم رئاسي، بناء على اقتراح من الوزير المكلف بالطاقة، كما يمكن للجنة المديرة الإستعانة بمديريات للقيام بمهامها على أكمل وجه.

وبرجوعنا إلى القانون المنشئ للجنة ضبط الكهرباء والغاز، نجد أن المشرع أسند لها ممارسة مهام عامة ويهدف ممارسة هذه المهام خولت لها عدة سلطات.¹

لكن وعلى الرغم من أن المهام الموكلة لهذه اللجنة تمثل تحديات ضخمة وعلى الرغم من ورود ذكر إسم اللجنة في جل مواد القانون رقم 01/02 وهذا لما لها وللمهام التي كلفت بها من أهمية إلا أن هذا القانون لم يحدد الطبيعة القانونية لهذه اللجنة واكتفى بإعطائها وصف الهيئة المستقلة المتمتعة بالشخصية القانونية والإستقلال المالي، وهذا مانصت عليه المادة 112 بقولها: « لجنة ضبط الكهرباء والغاز هيئة مستقلة، تتمتع بالشخصية القانونية والاستقلال المالي ويكون مقرها بمدينة الجزائر ».²

ومهما كانت النتائج التي حققتها لجنة ضبط الكهرباء والغاز، إلا أنه لا يمكن الحكم عليها على الأقل في الوقت الراهن نظرا لخصوصيات هذا القطاع، إذ أن حتى الدول التي سبقتنا في تحرير قطاعاتها، وفي تكريس تفعيل السلطات الإدارية المستقلة (على غرار فرنسا)، لا يزال هذا القطاع في مراحل الأولى من التوجه نحو التكريس الفعلي للمنافسة.

¹ - حدري سمير، المرجع السابق، ص 27.

² - نوبال لزهري، المركز القانوني للجنة ضبط الكهرباء والغاز في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون الإداري، فرع الإدارة العامة وإقليمية القانون، جامعة منتوري قسنطينة، 2011/2012، ص 14.

الفصل الأول: النظام القانوني للسلطات الإدارية المستقلة

فلا يزال هذا القطاع يعيش الإحتكار الطبيعي من طرف شركة سونلغاز، إذ أن الوحدات التي ظهرت منذ 2002، أي منذ بداية تحرير القطاع تعتبر "سونلغاز" المالكة لأغلبية الأسهم فيها.¹

(7) سلطة ضبط النقل: (ART)

يعتبر النقل نشاطا للمرفق العام، هذا الأخير الذي يسمح للأشخاص التنقل من مكان إلى آخر عبر كامل التراب الوطني، وكذلك وسيلة فعالة لتفعيل الإقتصاد الوطني.

وللوصول إلى أحسن شروط الأمن، الجودة، السعر واحترام القواعد العامة المنصوص عليها في قانون النقل، وكذلك تحقيق السير التنافسي والشفاف لسوق النقل لفائدة المستهلكين والمتعاملين.

تم إنشاء سلطة لضبط النقل بموجب قانون المالية لسنة 2003² مكيفا إياها سلطة ضبط، تتمتع بالشخصية المعنوية والإستقلال المالي، كما أن صلاحيات سلطة الضبط ستحدد عن طريق التنظيم.³

(8) سلطة ضبط سوق التبغ والمواد التبغية: (ARMTPT)

أنشأت سلطة ضبط سوق التبغ والمواد التبغية بقانون المالية لسنة 2000⁴ بموجب المادة 33 منه التي تنتم قانون الضرائب غير المباشرة بفصل ثالث "صنع التبغ" يتضمن المواد من 298 إلى 300.

حيث نصت المادة 298 على:

« تحدث لدى الوزير المكلف بالمالية سلطة ضبط سوق التبغ والمواد التبغية..... »

¹ - عسالي عبد الكريم، لجنة ضبط قطاع الكهرباء والغاز، الملتقى الوطني حول سلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، كلية الحقوق والعلوم الإقتصادية، جامعة عبد الرحمن ميرة بجاية، يومي 23 / 24 أبريل 2007، منشورة على الأنترنت، ص 164.

² - القانون رقم 11/02، المؤرخ في 20 شوال 1423 الموافق لـ 24 ديسمبر 2002، المتضمن قانون المالية لسنة 2003، ج ر العدد 86، الصادرة في 21 شوال 1423 الموافق لـ 25 ديسمبر 2002.

³ - المادة 102 من القانون رقم 11/02، المرجع السابق، ص 38.

ويعتبر هذا النص الوحيد الذي أنشأ لجنة ضبط النقل، وحسب الأستاذ "خلوفي رشيد" أن هذه اللجنة كان يهدف مقابلة الصعوبات التي تعانيتها الدولة في تشييد المطار الدولي للجزائر العاصمة.

⁴ - القانون رقم 06/2000، المؤرخ في 27 رمضان 1421 الموافق لـ 23 ديسمبر 2000، ج ر العدد 80، الصادرة في 28 رمضان 1421 الموافق لـ 24 ديسمبر 2000.

الفصل الأول: النظام القانوني للسلطات الإدارية المستقلة

يعتبر نشاط صناعة التبغ من بين الأنشطة الصناعية والتجارية التي تولت السلطة التنفيذية تنظيمية، وذلك بموجب المرسوم التنفيذي رقم 331/04 المؤرخ في 18 أكتوبر 2004 المتضمن تنظيم نشاطات صنع المواد التبغية وإستيرادها وتوزيعها.¹

فواضح من ذلك إخضاع ممارسة هذا النشاط التجاري والصناعي لنظام الترخيص الإداري المسبق كشرط واقف في إطار نظام الرقابة الوقائية على ممارسة النشاط الفردي، وهو نظام من صنع الحكومة وابتداعها بشكل مستقل عن أي نص تشريعي سابق وبدون إحالة من المشرع بل ان هذا الأخير لم يسبقها التنظيم أصلا ما عدا الجانب الضريبي في قانون المالية.

هذا فيما يتعلق بصلاحيات سلطة ضبط سوق التبغ والمواد التبغية، وفيما يخص تشكيلة هذه السلطة ونظامها القانوني نبقى في انتظار صدور التنظيم حسب ما جاء في نص المادة 44 من المرسوم المذكور أعلاه.²

9 سلطة ضبط الخدمات العمومية للمياه: (ARSPE)

بههدف السير الحسن للخدمات العمومية للمياه، أنشأت سلطة ضبط للمياه بمقتضى المادة 65 من القانون رقم 12/05 المؤرخ في 04 أوت 2005، المتعلق بالمياه³، والذي كيف سلطة الضبط للمياه صراحة على أنها سلطة إدارية مستقلة تسهر على إحترام المبادئ التي تسيّر الأنظمة التسعيرية، كما تقوم بالتحقيقات والخبرات والدراسات، بالإضافة إلى إصدار النشريات المتعلقة بتقييم نوعية الخدمات المقدمة للمرتفقين، وفيما يخص تشكيلة سلطة ضبط المياه وقواعد عملها وتسييرها سيحدد كل ذلك عن طريق التنظيم.⁴

¹-المرسوم التنفيذي رقم 331/04، المؤرخ في 18 أكتوبر 2004، المتضمن تنظيم نشاطات صنع المواد التبغية وإستيرادها وتوزيعها، ج ر العدد 66، لسنة 2004.

²- قراري مجدوب، المرجع السابق، ص36.

³-القانون رقم 12/05، المؤرخ في 28 جمادى الثانية 1426 الموافق لـ 4 أوت 2005، المتعلق بالمياه، ج ر العدد 60، الصادرة بتاريخ 30 رجب 1426 الموافق لـ 30 سبتمبر 2005.

⁴- قراري مجدوب، المرجع السابق، ص36.

الفصل الأول: النظام القانوني للسلطات الإدارية المستقلة

ومن خلال المادة 65 من قانون المياه يمكن تعريف سلطة ضبط الخدمات العمومية للمياه على أنها هيئة إدارية عمومية غير قضائية تتمتع بالشخصية المعنوية هدفها ضبط قطاع المياه والعمل على الموازنة بين المصلحة العامة والمصلحة الخاصة لمستعملي المياه مع ضمان عدم تدخل السلطة التنفيذية - وزارة الموارد المائية- لدى تأديتها لمهامها.¹

وتطبيقا لهذا النص صدرت العديد من النصوص التنظيمية التي نظمتها وهي على التوالي:

- المرسوم التنفيذي رقم 303/08² المحدد لصلاحيات وكذا قواعد تنظيم سلطة ضبط الخدمات العمومية للمياه وعملها والذي تضمن 24 مادة قسمت إلى 5 فصول:
 - تضمن الفصل الأول أحكاما عامة،
 - تضمن الفصل الثاني صلاحيات هذه السلطة،
 - تضمن الفصل الثالث تنظيم وتسيير هذه السلطة،
 - تضمن الفصل الرابع أحكام مالية،
 - تضمن الفصل الخامس أحكام ختامية،
- القانون رقم 05/09³ المؤرخ في 11 أكتوبر سنة 2009، المتضمن الموافقة على الأمر رقم 01/09⁴ المؤرخ في 22 جويلية 2009 والمتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2009.

¹-بوخميس سهيلة، دور سلطة ضبط الخدمات العمومية للمياه في تحقيق الأمن المائي، الملتقى الدولي حول الأمن المائي- تشريعات الحماية وسياسات الإدارة-، قسم العلوم القانونية والإدارية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة 08 ماي 1945، يومي 15/14 ديسمبر 2014، منشورة على الأنترنت.

²- المرسوم التنفيذي رقم 303/08، المؤرخ في 27 رمضان 1429 الموافق لـ 27 سبتمبر 2008، يحدد صلاحيات وكذا قواعد تنظيم سلطة ضبط الخدمات العمومية للمياه وعملها، ج ر العدد 56، الصادرة بتاريخ 28 رمضان 1429 الموافق لـ 28 سبتمبر 2008.

³- القانون رقم 05/09، المؤرخ في 22 شوال 1430 الموافق لـ 11 أكتوبر 2009، المتضمن الموافقة على الأمر رقم 01/09 المؤرخ في 29 رجب 1430 الموافق لـ 22 جويلية 2009 والمتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2009، ج ر العدد 59، 25 الصادرة في شوال 1430 الموافق لـ 14 أكتوبر 2009.

⁴- الأمر رقم 01/09، المؤرخ في 29 رجب 1430 الموافق لـ 22 جويلية 2009، يتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2009، ج ر العدد 44، الصادرة في 04 شعبان 1430 الموافق لـ 26 جويلية سنة 2009.

الفصل الأول: النظام القانوني للسلطات الإدارية المستقلة

- القانون رقم 06/09¹ المؤرخ في 11 أكتوبر 2009، المتضمن الموافقة على الأمر رقم 02/09² المؤرخ في 29 جويلية 2009 المعدل والمتمم للقانون 12/05 المتعلق بالمياه.
 - المرسوم التنفيذي 261/10³ المؤرخ في 21 أكتوبر 2010 والمتضمن المصادقة على القانون الأساسي لمستخدمي سلطة ضبط الخدمات العمومية للمياه والذي يهدف إلى تحديد القواعد الأساسية المطبقة على مستخدمي هذه الهيئة.
- (10) الوكالة الوطنية للممتلكات المنجمية (ANPM) والوكالة الوطنية للجيولوجيا والرقابة المنجمية (ANGCM):**

صدر القانون رقم 01/01⁴ لتنظيم أنشطة المنشآت الجيولوجية* والبحث المنجمي* واستغلال المواد المعدنية المتحجرة*.

¹ - القانون رقم 06/09، المؤرخ في 22 شوال 1430 الموافق لـ 11 أكتوبر 2009، المتضمن الموافقة على الأمر رقم 02/09 المؤرخ في 29 رجب 1430 الموافق لـ 22 جويلية 2009 المعدل والمتمم للقانون رقم 12/05، المؤرخ 28 جمادى الثانية 1426 الموافق لـ 4 أوت 2005، المتعلق بالمياه ج ر العدد 59، 25 شوال 1430 الموافق لـ 14 أكتوبر 2009.

² - الأمر رقم 02/09، المؤرخ في 29 رجب 1430 الموافق لـ 22 جويلية 2009، يعدل ويتمم القانون رقم 12/05، المؤرخ في 28 جمادى الثانية 1426 الموافق لـ 4 أوت 2005، المتعلق بالمياه، ج ر العدد 44، الصادرة في 04 شعبان 1430 الموافق لـ 26 جويلية سنة 2009.

³ - المرسوم التنفيذي رقم 261/10، المؤرخ في 13 ذي القعدة 1431 الموافق لـ 21 أكتوبر 2010، يتضمن المصادقة على القانون الأساسي لمستخدمي سلطة ضبط الخدمات العمومية للمياه، ج ر العدد 64، الصادرة في 20 ذي القعدة 1431 الموافق لـ 28 أكتوبر 2010.

⁴ - القانون رقم 01/01، المؤرخ في 03 جويلية 2000، المتضمن قانون المناجم، ج ر العدد 35، الصادرة في 4 جويلية 2001.

*- تعتبر أشغال المنشآت الجيولوجية، الأشغال التي تهدف إلى إكتساب معلومات أساسية عن الأرض وعن باطنها، لاسيما عن طريق التخریط الجيولوجي، وبإشتراك علوم النيولوجيا، الجيوديزيا، الجيوفيزياء، الجيوكيمياء، المادة 10 من القانون رقم 01/01 المذكور اعلاه، ص 6.

*- ينقسم البحث المنجمي الى مرحلتين هما التنقيب المنجمي والاكتشاف المنجمي.

*- يعتبر استغلال المواد المعدنية كل نشاط يتمثل في الأشغال التحضيرية لهيئة عمليات الإستخراج و/ أو تركيز المواد المعدنية وتثمينها طبقا للمادة 16 من القانون رقم 01/01 المذكور اعلاه، ص 7.

الفصل الأول: النظام القانوني للسلطات الإدارية المستقلة

وقد عمدت الدولة قصد تسيير هذا القطاع إلى إنشاء هاذين الجهازين ليتكفلان بذلك، كيفهما
المشرع المنشئ لها صراحة بالسلطات الإدارية المستقلة،¹ تتمتعان بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي،²
يتكفلان بممارسة صلاحيات السلطة العمومية المتعلقة بأنشطة المنشآت الجيولوجية والبحث والاستغلال
المنجمي من قبل الوزارة المكلفة بالمناجم.

11) لجنة الإشراف على التأمينات: (CSA)

من بين القطاعات التي ضُبطت عن طريق سلطة إدارية مستقلة نجد قطاع التأمين الذي أهمل
المشرع إخضاعه إلى سلطة ضبط حتى سنة 2006 رغم الوظائف التي يؤديها التأمين، إذ يلعب دورا لا
يستهان به، فرؤوس الأموال الضخمة التي تجمعها عدة شركات التأمين من أقساط التأمين تبلغ حدا تجعل
الإقتصاد الوطني ينتفع بها إنتقاعا كبيرا، دون أن ننسى دوره الفعال في تحقيق التنمية الإقتصادية للبلاد.³
لهذا الغرض أنشأ المشرع الجزائري لجنة الإشراف على التأمينات بمقتضى المادة 26 من القانون
رقم 04/06⁴ المعدلة للمادة 205 من الأمر رقم 07/95⁵ المؤرخ في يناير 1995 المتعلق بالتأمينات
والتي تنص على أنه:

¹ - المادتين 44 و 45 من القانون رقم 01/01، المؤرخ في 03 جويلية 2001، المتضمن قانون المناجم، المرجع السابق، ص 11.

² - المادة 43 من القانون رقم 01/01، المؤرخ في 03 جويلية 2001، المتضمن قانون المناجم، المرجع السابق، ص 11.

³ - تياب نادية، دور لجنة الإشراف على التأمينات في ضبط قطاع التأمين، الملتقى الوطني حول السلطات الإدارية المستقلة في الجزائر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة 08 ماي 1945، 14/13 نوفمبر 2012، منشورة على الموقع الخاص بالجامعة، ص 03.

⁴ - القانون رقم 04/06، المؤرخ في 21 محرم 1427 الموافق لـ 20 فيفري 2006، يعدل ويتم الأمر رقم 07/95 المؤرخ في 23 شعبان 1415 الموافق لـ 25 جانفي 1995، المتعلق بالتأمينات، ج ر العدد 15، الصادرة في 12 صفر 1427 الموافق لـ 12 مارس 2006.

⁵ - الأمر رقم 07/95، المؤرخ في 23 شعبان 1415 الموافق لـ 25 جانفي 1995، المتعلق بالتأمينات، ج ر العدد 13، الصادرة في 07 شوال 1415 الموافق لـ 08 مارس 1995.

الفصل الأول: النظام القانوني للسلطات الإدارية المستقلة

« تتشأ لجنة الإشراف على التأمينات التي تتصرف كإدارة رقابة بواسطة الهيكل المكلف بالتأمينات لدى وزارة المالية ».

وبصدور القانون رقم 04/06 الذي عدل الأمر رقم 07/95 ليطماشى وسياسة الإقتصاد الجديدة، فأصبحت رقابة الدولة على نشاط التأمين وإعادة التأمين من إختصاص لجنة الإشراف على التأمينات، وتمارس شركات التأمين و/أو إعادة التأمين نشاطها بالقيام بالعمليات المنبثقة عن إكتتاب وتسيير عقود التأمين ومعاهدات إعادة التأمين.

12) وكالتي ضبط المحروقات:

تراجعت الدولة الجزائرية عن دورها كمحتكر لقطاع المحروقات، هذا الدور الذي يكرس عمليا مع إبرام اتفاقية "Getty" بموجب الأمر رقم 591/68 المؤرخ في 31 أكتوبر 1968 الذي كرس بعد الإعلان عن حركة تأميم المحروقات بموجب الأمر رقم 24/71 المؤرخ في 12 أبريل 1971، و منذ ذلك التاريخ أصبح قطاع المحروقات قطاع محتكر من قبل الدولة تشغله بموجب تعويض خاص شركة سونطراك

وانطلاقا من المادة الأولى والثانية من القانون رقم 07/05¹ المؤرخ في 28 أبريل 2005 المتعلق بالمحروقات استرجعت الدولة الجزائرية صلاحيتها في ضبط المحروقات، وذلك ما تضمنته المادة 12 من القانون رقم 07/05 المذكور أعلاه، في أنه تتشأ وكالتان و طنيتان مستقلتان تتمتعان بالشخصية القانونية والإستقلالية المالية تدعيان و كالتالي المحروقات²:

- الوكالة الوطنية لمراقبة النشاطات وضبطها في مجال المحروقات (ANCRPDH).
- الوكالة الوطنية لتثمين موارد المحروقات (ALNAFT).

وقد تم تعديل هذا القانون بالأمر 10/06³.

¹- القانون رقم 07/05، المؤرخ في 19 ربيع الأول 1426 الموافق لـ 28 أبريل 2005، يتعلق بالمحروقات، ج ر العدد 50، الصادرة في 12 جمادى الثانية 1426، الموافق لـ 19 جويلية 2005.

²- قراري، المرجع السابق، ص 37.

³- الأمر رقم 10/06، المؤرخ في 3 رجب 1427 الموافق لـ 29 جويلية 2006، يعدل ويتم القانون رقم 07/05، المؤرخ 19 ربيع الأول 1426 الموافق 28 أبريل 2005، والمتعلق بالمحروقات، ج ر العدد 48، الصادرة في 04 رجب 1427 الموافق لـ 30 جويلية 2006.

الفصل الأول: النظام القانوني للسلطات الإدارية المستقلة

12) الوكالة الوطنية للمواد الصيدلانية: (ANPP)

بموجب القانون رقم 13/08 المتعلق بالصحة تم إنشاء الوكالة الوطنية للمواد الصيدلانية، و هذا ما نصت عليه المادة 1/173 من القانون السابق الذكر:

« تنشأ وكالة وطنية للمواد الصيدلانية المستعملة في الطب البشري والمسماة أدناه الوكالة.

سلطة إدارية مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية و الاستقلال المالي»¹

13) سلطة ضبط الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام: (ARMPDSP)

استحدثت المشرع الجزائري بموجب نص المادة 213 من المرسوم الرئاسي رقم 247/15 المتعلق بتنظيم الصفقات العمومية و تفويضات المرفق العام والإحصاء الاقتصادي للطلب العمومي لسنة 2015 حيث نصت على:

"تنشأ لدى الوزير مكلف بالمالية سلطة ضبط الصفقات العمومية و تفويضات المرفق العام تتمتع بالاستقلالية و تتمثل مرصدا للطلب العمومي و هيئة وطنية لتسوية النزاعات"²

ثالثا: مستجدات السلطات الإدارية المستقلة في التعديل الدستوري لسنة 2016:

إن القراءة الأولية للقانون المتضمن تعديل الدستور المصادق عليه من قبل البرلمان الجزائري المنعقد بغرفتيه معا يوم 07 فيفري 2016، نجد أن موضع دراستنا هذا قد أخذ نصيباً من هذا التعديل، حيث بقي محافظا على المكتسبات الوطنية في الشق الإقتصادي بما يرسم دخول الجزائر للاقتصاد الليبرالي حيث تم تعديل نص المادة 37 من الدستور، من:

« حرية التجارة و الصناعة مضمونة و تمارس في إطار القانون »،

بالمادة 43 إلى:

« حرية الاستثمار و التجارة معترف بها، و تمارس في إطار القانون.

¹- القانون رقم 13/08، المؤرخ في 17 جويلية 2008 الموافق لـ 20 جويلية 2008، يعدل ويتم القانون رقم 05/85، المؤرخ 26 جمادى الأولى 1405 الموافق لـ 16 فيفري 1985، المتعلق بحماية الصحة وترقيتها، ج ر العدد 44، الصادرة في أول شعبان 1429 الموافق لـ 3 أوت 2008.

²- المرسوم الرئاسي رقم 247/15، المؤرخ في 02 ذي الحجة عام 1436 الموافق لـ 16 سبتمبر 2015، يتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، ج ر العدد 50، الصادرة 06 ذو الحجة عام 1436 الموافق لـ 20 سبتمبر 2015.

الفصل الأول: النظام القانوني للسلطات الإدارية المستقلة

تعمل الدولة على تحسين مناخ الأعمال و تشجع على إزدهار المؤسسات دون تمييز خدمة للتنمية الإقتصادية الوطنية.

تكفل الدولة ضبط السوق، ويحمي القانون المستهلكين، يمنع القانون الإحتكار والمنافسة غير النزيهة* .
كما كرس هذا التعديل حرية الصحافة بإضافة المادة 50 والتي نصت على مايلي:
« حرية الصحافة المكتوبة والسمعية البصرية وعلى الشبكات الإعلامية مضمونة ولا تقيد بأي شكل من أشكال الرقابة القبلية.

لا يمكن إستعمال هذه الحرية للمساس بكرامة الغير وحررياتهم وحقوقهم، نشر المعلومات والأفعال والصور والآراء بكل حرية مضمونة في إطار القانون وإحترام ثوابت الأمة وقيمتها الدينية، الأخلاقية والثقافية.

لا يمكن أن تخضع جنة الصحافة لعقوبة سالبة للحرية ».

وإعتبر البروفسور " نصر الدين الأخضرى " أستاذ جامعي بكلية الحقوق بجامعة قاصدي مرياح أن المادة 41 مكرر¹ من تعديل الدستور التي تلغي التجريم عن الصحفي تكتسي أهمية بالغة في الحياة الديمقراطية للبلاد وذلك في ندوة حول الأحكام المتعلقة بالإعلام بعنوان " المادة 41 مكرر مكسب هام لبلوغ إحترافية حقيقية للصحافة في الجزائر".

وتجسيدا للإلتزام الذي أكده رئيس الجمهورية من أجل محاربة الفساد، تضمن تعديل الدستور تأسيس ودرسة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته حيث نصت المادة 202 على:
« تؤسس هيئة وطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، وهي سلطة إدارية مستقلة توضع لدى رئيس الجمهورية.

تتمتع بالاستقلالية الإدارية والمالية.

إستقلال هذه الهيئة مضمون على الخصوص من خلال أداء أعضائها وموظفيها اليمين، ومن خلال الحماية التي تكفل لهم من شتى أشكال الضغوط أو النزاهة أو التهديد أو الشتم أو التهجم، أيا كانت طبيعة التي قد يتعرضون لها من خلال ممارسة مهامهم »

*- حيث جاءت هذه المادة لتكرس إنخراط الجزائر في إقتصاد السوق وترد على مطالب بعض الجهات السياسية لتسيير الإقتصاد والتجارة الخارجية.

¹- المادة 50 حسب آخر تعديل كانت تحمل رقم 41 مكرر 2 في المشروع التمهيدي لتعديل الدستور.

الفصل الأول: النظام القانوني للسلطات الإدارية المستقلة

و نصت المادة 203 على:

« تتولى الهيئة على الخصوص مهمة إقتراح سياسة شاملة للوقاية من الفساد، تركز مبادئ دولة الحق والقانون وتعكس النزاهة والشفافية والمسؤولية في تسيير الممتلكات والأموال العمومية، والمساهمة في تطبيقها.

ترفع الهيئة إلى رئيس الجمهورية تقريرا سنويا عن تقييم نشاطاتها المتعلقة بالوقاية من الفساد ومكافحته والنقائص التي سجلتها في هذا المجال والتوصيات المقترحة عند الاقتضاء».¹

المطلب الثاني: مفهوم السلطات الإدارية المستقلة:

إن فكرة السلطات الإدارية المستقلة، لا يمكن إستيعابها ولا فهمها بطريقة سهلة ومباشرة إلا بعد تحديد مفهوم هذه السلطات وتوضيح معناها، إضافة إلى تمييزها عن مختلف المصطلحات المتشابهة معها ضمن النظام القانوني والمؤسسي للدولة، ثم تبيان أهم الخصائص والإختصاصات التي منحت لهذه الأخيرة، لذا وجب علينا في بادئ الأمر التطرق لهذه النقاط في ما يلي:

الفرع الأول: تعريف السلطات الإدارية المستقلة:

إن وضع تعريف للسلطات الإدارية المستقلة، والتي خولها المشرع الجزائري صلاحيات جد واسعة كل في مجال تخصصه، مسألة تستوجب الوقوف عند الكثير من النقاط أولها المقصود بعبارة السلطات الإدارية المستقلة، والتي تعتبر بمثابة سلطات مكلفة بمهمة ضبط النشاط الإقتصادي فهي لا تكتفي بالتسيير، إنما تراقب نشاط معين في المجال الإقتصادي لتحقيق التوازن.²

¹ - القانون رقم 01/16، المؤرخ في 06 مارس 2016، والمتضمن التعديل الدستوري، المرجع السابق، ص 35.

² - نزليوي صليحة، سلطات الضبط المستقلة، آلية للانتقال من الدولة المتدخلية الى الدولة الضابطة ، الملتقى الوطني حول سلطات الضبط المستقلة في المجال الإقتصادي والمالي، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة بجاية، يومي 24/23 ماي 2007، منشورة على الأنترنيت، ص 18.

الفصل الأول: النظام القانوني للسلطات الإدارية المستقلة

أولاً: السلطات الإدارية المستقلة وتمييزها عما يقاربها من مصطلحات مشابهة لها:

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

أ- مصطلح السلطات الإدارية المستقلة:

تعتبر السلطات الإدارية المستقلة والمسماة كذلك "سلطات الضبط" "Institutions de régulation"، مؤسسات جديدة من مؤسسات جهاز الدولة في الجزائر، ولم يظهر هذا النوع من السلطات في القانون الجزائري إلا في بداية التسعينات.¹

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

أ-1- التعريف اللغوي:

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

1) السلطات:

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

¹ - حدري سمير، المرجع السابق، ص 15.

الفصل الأول: النظام القانوني للسلطات الإدارية المستقلة

فتعني أهلية قانونية لممارسة إختصاص وصلاحيه، كما تعني قوة أو قدرة فردية أو جماعية تكون قادرة على إخضاع الآخرين وجعلهم يطيعون أو يمنحون إرادتهم، وفي القانون الدستوري يمكن النظر إلى السلطة من خلال جهتي نظر وظيفية وعضوية.

- الجانب الوظيفي: السلطة هي القدرة أو الإمكانية في إتخاذ قرار تنفيذي.

- الجانب العضوي: تشير السلطة إلى العضو الذي يتولى الوظيفة الإجتماعية المطابقة له.¹

وميزة السلطة تستمد من قوة صاحبها وما يتميز به من علم وخبرة، وكذلك تطلق على تلك الهيئات التي تتولى التنفيذ اليومي للقوانين وإدارة المرافق العامة للدولة²، وتعتبر السلطات الإدارية المستقلة من بين المرافق العمومية كما سيأتي توضيحه.

(2) الإدارية:

في اللغة اللاتينية ينطوي فعل "Administare" أولاً على معنى الموازنة، المساعدة، الخدمة، التوجيه، الحكم، ولقد احتفظ الإسم الفرنسي المشتق من ذلك الفعل بهذه المعاني المختلفة مع التشديد على وظائف الإدارة والتوجيه والرقابة.

وفي القانون الإداري الإدارة هي مجموعة الأشخاص المعنوية في القانون العام والتي تؤمن تلبية المصلحة العامة، وتتمتع بهذا الغرض بامتيازات خارقة عن القانون العادي.³

تعرف الإدارة من الناحية القانونية أنها صلاحية تمنح لشخص لحفظ وإستغلال مال معين بمقتضى القانون،⁴ وهناك من يعرفها على أنها أحد العناصر المكونة للقيادة، والقيادة جزء من مهام الإدارة.⁵

1- أحمد سعيقان، قاموس المصطلحات السياسية والدستورية والدولية، الطبعة الأولى، مكتبة لبنان ناشرون، لبنان، 2004، ص 204.

2- إبراهيم شهاب الخالدي، معجم الإدارة الموسوعة الإدارية، الطبعة الأولى، دار أسامة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2010، ص 258.

3- أحمد سعيقان، المرجع السابق، ص 62.

4- عبد الواحد كرم، معجم المصطلحات القانونية (شريعة - قانون) الطبعة الأولى، دار الكتب القانونية، مصر، 1995، ص 28.

5- عامر مصباح، معجم العلوم السياسية والعلاقات الدولية، الطبعة الأولى، دار الكتاب الحديث، القاهرة، 2009، ص 15، 16.

الفصل الأول: النظام القانوني للسلطات الإدارية المستقلة

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

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

- الحفاظ على الأمن العام.
- الحفاظ على الصحة العمومية.
- الحفاظ على السكينة العامة.

ونظرًا لإزدياد وتدخل الدولة في مختلف الميادين والقطاعات، فقد إتسع مفهوم الضبط ليمتد إلى المجالات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، حيث أصبحت السلطات الإدارية تتمتع مثلاً بـ:

الإختصاص بضبط وتوجيه حرية التجارة والصناعة المنصوص عليها بنص المادة 37 من الدستور الجزائري لسنة 1996¹، تقابلها المادة 43 من التعديل الدستوري الأخير لسنة 2016.

نستنتج هنا أن مصطلح الضبط الاقتصادي ظهر نتيجة تطور دور الدولة في تنظيم الحياة الاقتصادية، فمن الضبط الإداري إلى الضبط الاقتصادي، هذا المصطلح الذي عرف سلسلة من التطورات التاريخية فسنة 1973 ظهرت أول أزمة للبترو (حرب أكتوبر) مما أدى إلى إرتفاع سعر البترول، ونتيجة لهذا ظهر ما يسمى بالمعسكر الغربي الذي يقوم على الليبرالية المفرطة والتي تقتضي إبتعاد الدولة عن كل الأنشطة فعرف مصطلح "Déréglementation" التي تعني القوانين التي لا نطبقها نلغيها، وكذلك عبارة "Dérégulation" والتي تقضي بتقليل تدخل الدولة، وفتح المجال للمتعاملين الإقتصاديين وللسوق، ولأن الفكرة الأساسية أن السوق تقوم على الضبط الذاتي فهو ليس في حاجة إلى تدخل الدول الذي يؤدي إلى تشويش في مفهوم الضبط الذاتي، ثم ظهر مصطلح " Régulation

¹ - محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، (التنظيم الإداري -النشاط الإداري)، دار النشر والتوزيع، الجزائر، 2004، ص 259.

الفصل الأول: النظام القانوني للسلطات الإدارية المستقلة

"économique" الذي يعني أنه لا يمكن أن نثق في آليات السوق بطريقة مطلقة ولا بد من تدخل بعض الهيئات لتعديل وضبط الأداء الحسن للسوق ولذا تمّ اعتماد "سلطات الضبط"¹ محل الدراسة.

(3) المستقلة:

من مصطلح الإستقلالية التي تعني عدم خضوع إحدى الهيئات الإدارية لسلطة هيئة أخرى، والإستقلال المالي يعني وجود ذمة مالية مستقلة للمؤسسات العامة وحريتها في التصرف بالموارد المالية المتاحة لها ضمن ضوابط قانونية معينة.²

هذا من الناحية اللغوية أما التعريف الإصطلاحي، سنحاول توضيحه من ثلاث مستويات:

أ-2- التعريف الاصطلاحي:

سيوضح لنا أكثر بالتطرق إلى مختلف التعريفات التشريعية والفقهية والقضائية:

(1) التعريف التشريعي:

من خلال قراءة معظم القوانين والمراسيم المتعلقة بالسلطات الإدارية المستقلة نجد أنها لم تعرف هذه السلطات بل تكتفي في البعض منها بتوضيح وظائف ومهام كل سلطة والبعض الآخر تطرق إلى التشكيكة مثلاً و كيفية عمل هذه السلطات، وهذا غير كاف لتحديد مفهوم السلطات الإدارية المستقلة.

بالنظر إلى الدستور الذي يعتبر أسمى القوانين في الدولة، نجده هو الآخر لم يعرف هذه السلطات، وإن كان قد عرف هيئات أخرى كالمجلس الدستوري والمجلس الأعلى للقضاء، إلا أن مثل هذه الهيئات ليس لها سلطات كتلك الممنوحة لسلطات الإدارية المستقلة فمثلاً المادة 20 من القانون رقم 04/03

¹ - شعوة لمياء، سلطات الضبط الإقتصادي في القانون الجزائري ، رسالة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، فرع الدولة والمؤسسات العمومية ، كلية الحقوق والعلوم الادارية ، جامعة الجزائر، 2006/2007، ص ص 8، 9.

² - عبد الواحد كرم، المرجع السابق، ص 41.

الفصل الأول: النظام القانوني للسلطات الإدارية المستقلة

المتعلق ببورصة القيم المنقولة¹، والمادة 58 من الأمر رقم 11/03 المتعلق بالنقد والقرض تنص على تشكيلة المجلس والمادة 62 من نفس الأمر تنص على صلاحياته.

(2) التعريف الفقهي:

وجدنا أن المشرع ترك مهمة وضع التعاريف للفقهاء ورجال القانون، ونظراً لتعدد التسميات التي أطلقت على هذه الهيئات والمتباينة بين الوكالات، اللجان، السلطات، والجمعيات، مراكز، مكاتب وهيئات وغيرها من التسميات، والذي لا يدل على إختلاف في معناها إنما هي ذات نفس المعنى، إلا أن هذا المعنى والمضمون الموضح للسلطات الإدارية المستقلة في حد ذاته وجد نوع من الإختلاف في تحديده من طرف شراح القانون، فهناك العديد من التعريفات الفقهية تختلف من فقيه لآخر ومن دولة لأخرى، فمثلاً وزير الوظيف العمومي الإنجليزي قدم تعريفاً كما يلي:

« المنظمة غير الحكومية شبه المستقلة وهي عبارة عن هيئات تنشأ عن طريق السلطة أو بواسطة قرار والتي يمكن أن تكون بديباجة ملكية أو بالتشريع أو بقرار وزاري بسيط، ذلك بهدف تأدية وظيفية تريدها الحكومة أن تقوم بها وبالتالي دون أن تكون المسؤولية مباشرة لوزير أو قسم معين»، الواضح من هذا التعريف أنه لم يحدد المفهوم الدقيق لهذه المنظمات غير الحكومية على حد قوله بقدر ما وضح طريقة الإنشاء وحدود الإستقلالية فيها، كما أنه يقر صراحة على أنها طريقة لتدخل الحكومة بطريقة غير مباشرة، وهذا الأمر أدى إلى إثارة ضجة إعلامية في بريطانيا²، وذلك بسبب هذا التصريح الإستفزازي.

ويعد مصطلح "سلطات الضبط" مفهوماً جديداً في القانون الوضعي وبذلك فهو يكرس لأول مرة قطيعة مع التقسيمات التقليدية وأن حداثة هذا المصطلح وغموضه أحياناً جعل من الصعب الإتفاق على مفهوم موحد ففيما ينكر البعض وجود مفهوم جديد للسلطات الإدارية المستقلة، يأخذ البعض الآخر موقفاً

¹ - القانون رقم 04/03، المؤرخ في 16 ذي الحجة 1423 الموافق ل 17 فيفري 2003 يعدل ويتم المرسوم التشريعي رقم 10/93 المؤرخ في 23 ماي 1993 المتعلق ببورصة القيم المنقولة، ج ر العدد 11، الصادرة في 18 ذي الحجة 1423 الموافق ل 19 فيفري 2003.

² - حدري سمير، المرجع السابق، ص 14.

الفصل الأول: النظام القانوني للسلطات الإدارية المستقلة

أكثر تفتحًا، حيث أن غياب نظام قانوني موحد لها، لا ينفي وجود هذا المصطلح، إذ يمكن عادة الرجوع للإجتهد القضائي¹.

عموماً يقترح الفقه معايير تقليدية مستتبطة من المصطلح ذاته لتحديد مفهومه، وهي الأصل الخصائص التي تتمتع بها وسيأتي الحديث عنها لاحقاً بالتفصيل.

ولقد عرفها الأستاذ "رشيد زوايمية" على أنها:

«Ces nouvelles structures, dénommées autorités administratives indépendantes, que l'état utilise au lieu et place de l'administration classique pour remplir les nouvelles tâches que commande la régulation des activités économiques et financières»².

تعريف آخر عرفها على أنها: "هيئات وطنية ذات طابع إداري صرف، لا تخضع لا للسلطة الرئاسية ولا للوصاية الإدارية، فهي عكس الإدارة التقليدية تتمتع بالإستقلالية العضوية والوظيفية ولا تخضع إلا للرقابة القضائية"³.

وعرفت أيضاً على أنها: "سلطات تضبط المجال الإقتصادي وتعتبر سلطات الضبط الإقتصادي مؤسسات جديدة من المؤسسات المكونة بجهاز الدولة في الجزائر مهمتها الأساسية هي ضبط القطاعات الإقتصادية، فهي لا تكتفي بالتنسيق وإنما تراقب وتضبط نشاط معين في المجال الاقتصادي بهدف الحفاظ على توازنه وتختلف هذه الهيئات باختلاف علاقتها مع الدولة خاصة السلطة التنفيذية وإختلاف

¹ - بوجملين وليد، المرجع السابق، ص 20.

² - Zouaimia Rachid, Les autorités administratives indépendantes et la régulations économiques, Idara, n° 28, 2004, p. 6.

³ - بركيبة حسام الدين، الرقابة القضائية على أعمال سلطات الضبط المستقلة، مذكرة الاستكمال متطلبات ماستر أكاديمي، تخصص قانوني إداري، جامعة قاصدي مرياح، ورقلة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، 2014 / 2013، ص 09.

الفصل الأول: النظام القانوني للسلطات الإدارية المستقلة

نشاطها، فيمكننا القول أن الدولة بواسطة هذه الهيئات قد سلكت طريقاً غير مباشر لضبط وتنظيم المجال الاقتصادي".¹

أ-3- التعريف القضائي:

يرى مجلس الدولة الفرنسي أن هذا المصطلح لا يخلو من الغموض ذلك أن المشرع الفرنسي عند تكليفه للجنة الوطنية للإعلام الآلي والحريات بأنها "سلطة إدارية مستقلة" لم يقصد أبداً خلق فئة قانونية جديدة في النظام الإداري للدولة، بل مجرد جعل هذه الهيئة تستفيد من أكبر قدر ممكن من الإستقلالية لا غير، حماية للحريات العامة مع تزايد إستعمال الإعلام الآلي.²

لقد عرفها مجلس الدولة الفرنسي هذه السلطات الإدارية المستقلة على أنها: "منشآت إدارية تتصرف بإسم الدولة وتتمتع بسلطة حقيقية دون أن تخضع بذلك إلى سلطة الحكومة".

و نصه باللغة الفرنسية كما يلي:

« Organismes administrative qui agissent au nom de l'état disposent d'un réel pouvoir, sans pour autant relever de l'autorité du gouvernement »³

أما بالنسبة لمجلس الدولة الجزائري، فإن الباحثين في هذا المجال لم يعثروا على أي قرار قضائي تم من خلاله تعريف هذه السلطات حيث نجده قد إعترف فقط بوجودها كما هو الحال في القرار رقم 13 الصادر بتاريخ 1999/12/09 في قضية "يونين بنك" ضد محافظ بنك الجزائر.

ب- تمييز السلطات الإدارية المستقلة عن ما يقاربها من مصطلحات مشابهة:

بقراءة مصطلح "السلطات الإدارية المستقلة" يتبادر لذهن القارئ أنه أمام عبارة قانونية يقصد بها عملية من عمليات إدارة معينة لأن السلطة العامة ليست السلطة الإدارية فقط التي يقصد منها سلطة إدارة

¹- قوراري مجذوب، المرجع السابق ، ص 10.

²- بوجملين وليد، المرجع السابق ، ص 20.

³- العايب سامية ، مرجع سابق ، ص 31.

الفصل الأول: النظام القانوني للسلطات الإدارية المستقلة

خاصة، بينما هنا نكون أمام سلطة عامة تصدر من إدارة عمومية قصد تحقيق غاية عامة، وإعتبار المرافق التي تصدر بمناسبةها تكون دائما مرتبطة مثلاً بمرافق إقتصادية.¹

وما دامت هذه السلطات الإدارية المستقلة إدارة عامة كان لابد من العودة للإعتماد على المعيار العضوي لتحديد الإختصاص القضائي المختص، المعتمد من طرف المشرع الجزائري، فيتضح لنا هذا المجال أن هناك تعدد وتنوع في الأشخاص الإدارية سواء بالإعتماد على قانون الإجراءات المدنية والإدارية أو بالعودة للقانون العضوي لمجلس الدولة فمثلاً القانون رقم 09/08² المتعلق بقانون الإجراءات المدنية والإدارية وخاصة المادة 800 منه مصطلح "السلطات الإدارية المركزية" هذا المصطلح الذي يتشابه كثيراً مع "السلطات الإدارية المستقلة"، وتتمثل السلطات الإدارية المركزية في رئاسة الجمهورية، رئاسة الحكومة، المؤسسات العمومية المركزية ذات الصبغة الإدارية وهذه بدورها مقسمة إلى مؤسسات عمومية مركزية ذات طابع إداري مثل الوزارات بما فيها من هيئات ومؤسسات التشريع المتمثلة في البرلمان أي السلطة التشريعية، ومؤسسات عمومية مركزية أخرى تتمثل في المؤسسات المركزية القضائية وهي مجلس الدولة، والمحكمة العليا، بمعنى هي "السلطات التقليدية في الدولة".³

في القانون رقم 01/98 المتعلق بمجلس الدولة، وفي المادة 09 منه تتحدث عن السلطات الإدارية المركزية والهيئات العمومية الوطنية وأخرى أشخاص إعتبارية خاصة والتي سماها المشرع الجزائري "المنظمات المهنية الوطنية".⁴

كما نجد أيضا مصطلح آخر قد يتقارب مع مصطلح السلطات الإدارية المستقلة والمتمثل في "الهيئات الوطنية الاستشارية" وإن كانت هذه الهيئات لا تدخل في نطاق دراستنا إلا أنه سنحاول الإشارة لها ولو لمحة موجزة نظرا لوجود بعض التشابه البسيط بينها وبين "السلطات الإدارية المستقلة" فمثلا

¹ - بوجادي عمر، إختصاص القضاء الإداري الجزائري، رسالة لنيل درجة الدكتوراه دولة في القانون، جامعة مولود معمري تيزوزو، 13 جويلية 2011، ص 244.

² - القانون رقم 09/08، المؤرخ في 25 فيفري 2008، المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، ج ر العدد 21، الصادرة في 17 ربيع الثاني 1429 الموافق لـ 23 أبريل 2008.

³ - بوجادي عمر، المرجع السابق، ص 223.

⁴ - القانون العضوي رقم 01/98، المؤرخ في 23 ماي 1998، المتعلق بمجلس الدولة، ج ر العدد 37، الصادرة في 06 صفر 1423 الموافق لـ 01 جوان 1998.

الفصل الأول: النظام القانوني للسلطات الإدارية المستقلة

المجلس الاقتصادي الاجتماعي، المجلس الإسلامي، المجلس الأعلى للأمن وغيرها من الهيئات الإستشارية والمنصوص عليها بموجب النصوص القانونية التالية:

- الأمر رقم 610/68 المؤرخ في 18 نوفمبر 1968 المتعلق بإختصاصات المجلس الاقتصادي الاجتماعي.¹
- المرسوم الرئاسي رقم 33/98 المؤرخ في 24 جانفي 1998، يتعلق بالمجلس الإسلامي الأعلى.²
- المرسوم الرئاسي رقم 89/196 المؤرخ في 24 أكتوبر 1989، المتضمن تنظيم المجلس الأعلى للأمن.³

كذلك بعض النصوص الدستورية مثل المادة 177 من التعديل الدستوري 1996 التي تنص على إنشاء المجلس الأعلى للأمن برئاسة رئيس الجمهورية.

بالإضافة لهيئات إستشارية أخرى حتى وإن لم يكن إختصاصها الإستشاري إختصاصاً أصيلاً إنما إختصاص ثانوي، مثل المجلس الدستوري ومجلس الدولة، فعند تحليل هذه النصوص مع بقية القوانين الخاصة بالسلطات الإدارية المستقلة، نجد أن هناك بعض النقاط التي توضح لنا نقاط الفرق بينها وبين بقية الهيئات المتشابهة وهي كما يلي :

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

إن السلطات التقليدية وأهم الهيئات التي تقوم عليها أي دولة يتم النص عليها في الدستور، وبالنسبة للسلطات الإدارية المستقلة نجد أن معظم النصوص القانونية المنشأة لها تتمثل في بعض القوانين و الأوامر والمراسيم على عكس الهيئات الوطنية الاستشارية، والسلطات الإدارية المركزية، وتبقى مسألة صعوبة إدماج هذه السلطات في النظام الدستوري للدولة من المسائل التي لقيت نوع من إختلاف في

¹ - الأمر رقم 610/68، المؤرخ في 08 نوفمبر 1968، المتعلق باختصاصات المجلس الاقتصادي الاجتماعي، ج ر العدد 90، الصادرة بتاريخ 17 شعبان 1388 الموافق لـ 08 نوفمبر 1968.

² - المرسوم الرئاسي رقم 33/98، المؤرخ في 26 رمضان 1418 الموافق لـ 24 جانفي 1998، يتعلق بالمجلس الإسلامي الأعلى، ج ر العدد 04، الصادرة في 30 رمضان 1418 الموافق لـ 28 جانفي 1998.

³ - المرسوم الرئاسي رقم 89/196، المؤرخ في 24 ربيع الأول 1410 الموافق لـ 24 أكتوبر 1989، المتضمن تنظيم المجلس الأعلى للأمن، ج ر العدد 45، الصادرة في 25 ربيع الأول 1410 الموافق لـ 25 أكتوبر 1989.

الفصل الأول: النظام القانوني للسلطات الإدارية المستقلة

وجهاً النظر بين الفقهاء، ورجال القانون فمثلاً مجلس الدولة منصوص عليه في المادة 152 من دستور 1996، وكذلك في بعض النصوص القانونية مثل القانون رقم 01/98 السابق الذكر الخاص بمجلس الدولة، على خلاف المجلس النقد والقرض نص عليه القانون رقم 10/90¹، إلا إن المشرع في التعديل الأخير لهذه السنة -2016- قد نص صراحة على سلطة واحدة من السلطات الإدارية المستقلة وهي " الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته"، ولا ندري ما الغاية من ذلك؟

ب-2- السلطات الإدارية المستقلة ذات إختصاصات إدارية محضة:

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

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

كما يختص بتقديم التوصيات التي تتم من خلالها المشاركة الفعلية في رسم السياسة العامة للدولة من الناحية الإقتصادية والاجتماعية دون إلزامية هذه التوصيات، وهذا ما تم النص عليه في المرسوم التشريعي رقم 225/93.²

¹ - القانون رقم 10/90، المؤرخ في 14 أبريل 1990، المتعلق بالنقد والقرض، المرجع السابق ص 14.

² - المرسوم الرئاسي رقم 225/93، المؤرخ في 19 ربيع الثاني 1414 الموافق ل 05 أكتوبر 1993، المتضمن إنشاء المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي، ج ر العدد 64، الصادرة في 24 ربيع الثاني 1414 الموافق ل 10 أكتوبر 1993.

الفصل الأول: النظام القانوني للسلطات الإدارية المستقلة

بينما في المقابل نجد أن السلطات الإدارية المستقلة ذات إختصاصات إدارية محضة، فمثلا المادة 62 من الأمر رقم 11/03 المتعلق بالنقد والقرض تنص على صلاحيات هذا المجلس بقولها "...يتخذ المجلس القرارات الفردية الآتية:

...ترخيص بفتح البنوك والمؤسسات المالية وسحب الاعتماد وتفويض الصلاحيات وهذا فيه إختصاص إداري بحت بعيد عن الإختصاصات التشريعية والقضائية وغيرها... إضافة إلى الإختصاص الإداري هناك إختصاص يدخل ضمن السلطة النقدية لهذا المجلس، ولكن بالرغم من اختلاف صلاحياتها ومجالات تبقى لهذه السلطات إختصاصات إدارية محضة، ولا يمكن أن تكون غير ذلك لأن الغاية من إنشائها¹ هي الضبط.

ب-3- السلطات الإدارية المستقلة خاضعة للرقابة القضائية:

إنطلاقاً من الفقرة أعلاه والتي تؤكد على أن السلطات الإدارية المستقلة تصدر قرارات إدارية من أجل تنفيذ ما هو مطلوب منها القيام به، وهذه القرارات كغيرها من القرارات الإدارية التي يمكن الطعن فيها من كل من له مصلحة أمام الجهة القضائية المختصة، وتعتبر من إختصاص مجلس الدولة على إعتبار أن هذه السلطات هي من السلطات المركزية في الدولة بمعنى إختصاص وطني،² فمثلاً المادة 17 من القانون رقم 03/2000 والمادة 139 من القانون رقم 01/02 المتعلق بالكهرباء والغاز، فقراراتها يجب أن تكون مبررة ويمكن الطعن فيها أمام مجلس الدولة، وهذا فيه تكريس "مبدأ المشروعية" و"مبدأ خضوع الجميع للقانون".

فقد أقر المجلس الدستوري الفرنسي صراحة بخضوع هذه السلطات لرقابة القضاء حيث جاء في حكمه رقم 86/217 الصادر في 18 سبتمبر 1987 "إن... في ممارستها لاختصاصاتها فإن اللجنة الوطنية للاتصالات والحريات على غرار أي سلطة إدارية تخضع لرقابة المشروعية والتي يمكن ان تتم

¹ المادة 62 من الأمر رقم 11/03، المؤرخ في 26 أوت 2003، المتعلق بالنقد والقرض، المرجع السابق، ص 10.

² بوجادي عمر، المرجع السابق، ص 252.

الفصل الأول: النظام القانوني للسلطات الإدارية المستقلة

إما بواسطة الحكومة وهي مسؤولة أمام البرلمان عند نشاط إدارات الدولة وإما عن طريق أي شخص له مصلحة".¹

في المقابل نجد أن آراء وتوصيات الهيئات الاستشارية تبقى مجرد آراء غير ملزمة، ولا يمكن تصورها خاضعة للرقابة القضائية، بغض النظر بقية القرارات الإدارية التي تصدرها هذه الأخيرة، والتي لا يمكن إقصاءها من مجال الرقابة القضائية على غرار بقية القرارات الإدارية الأخرى من أعلى الهرم الإداري إلى أسفله وهي على عكس الإدارات التقليدية فهي أجهزة وطنية لا تخضع للرقابة الرئاسية ولا للرقابة الوصائية إذ تتمتع باستقلالية عضوية ووظيفية سواء بالنسبة للسلطة التنفيذية أو السلطة التشريعية لكنها تخضع للرقابة القضائية ولها سلطات واسعة تجعلها تختلف عن الأجهزة الاستشارية.²

ثانيا: الطابع السلطوي، الإداري والاستقلالي للسلطات الإدارية المستقلة (خصائصها):

بالرجوع إلى المصطلح في حد ذاته فإنه يمكن إستخلاص أهم الخصائص التي تميز هذه السلطات الإدارية المستقلة وهي:

أ- الطابع السلطوي للسلطات الإدارية المستقلة:

إن الهيئات الإدارية المستقلة تعتبر بمثابة سلطات من جهتين أو وجهين.

الأولى: من حيث وظائفها إذ لا تقوم بالتسيير وإنما بالضبط، أي لا تقوم بتسيير نشاطات معينة في الإقتصادي والمالي وذلك بهدف تحقيق وإحترام توازن معين.

الثانية: أنها تتمتع بسلطة إصدار قرارات يعود إختصاصها في الأصل للسلطة التنفيذية والسلطة هي السيطرة والتحكم وهي الحق في أن توجه الآخرين والسلطة تعتبر أحد الأركان الواجب توافرها لتكوين دولة ما، فإذا توافرت باقي الأركان مثل الأرض والشعب دون وجود سلطة فإننا لا نكون أمام دولة، والمعروف أن سلطة في أي دولة ما توجهها الحكومة (سلطة تنفيذية، البرلمان، القضاء).³

¹ - أعراب أحمد، المرجع السابق، ص 31.

² - المرجع السابق، ص 04.

³ - حدري سمير، المرجع السابق، ص 33.

الفصل الأول: النظام القانوني للسلطات الإدارية المستقلة

ذلك أن "السلطة" "Le pouvoir" يقصد بها إستخدام وممارسة الحكم كقوة وفق صلاحيات توصف بالأمر والنهي وتقرر بما تمنع أو تمنح، وهي تعد الركن الأساسي في وجود الدولة.¹

الجدير بالذكر في هذا المقام توضيح ما تعنيه كلمة "Autorité" في اللغة الفرنسية حيث تختلط هذه الكلمة بكلمة أخرى تحمل نفس المعنى "pouvoir" إلا أن هذه الكلمة الأخيرة يقصد بها السلطة العامة بمعناها العام ويوضح مصطلح "Autorité" أي "سلطات" أننا بصدد هيئات ليست ذات صفة إستشارية لإبداء الرأي فقط، إنما يبرز المصطلح السلطات الممنوحة لهذه الهيئات.

ومن هنا نتضح لنا عدة تساؤلات عن موقع هذه السلطات في النظام المؤسسي الدستوري في الدولة ؟

إن هذا السؤال عند طرحه وجد العديد من المواقف الفقهية إلا أن الفقه الفرنسي متفق على أنها ليست سلطة رابعة، ولن تكون أبداً، وإن أطلق عليها وصف سلطة إلا أنه ينبغي أن نبين أن الطبيعة الخاصة لها وإخراجها من إطار السلطات التقليدية وهذا فيه تأكيد على رغبة المشرع على إضفاء الطابع الإداري فقط.

المشرع الجزائري نوع في التسميات التي أطلقها على هذه الهيئات بالنظر إلى إختلاف الهيئات الإدارية المستقلة في النظم المقارنة التي إقتبسها منها (مجلس، لجنة، وكالة، هيئة، سلطة)، ولكن الطابع السلطوي لها يترجمه عن طريق إختصاص هذه السلطات بإصدار القرارات حيث أن السلطة لا تنحصر في الآراء الإستشارية أو تقديم آراء وإستشارات، وإنما هو تمتع هذه السلطات بسلطة إصدار القرار والتي يعود إختصاصها للسلطة التنفيذية، وهذا الإعتراف من المشرع أقره القضاء في العديد من قراراته،² إضافة إلى بعض المواد مثل المادة 31 من قانون 1989 المتعلق بالأسعار³: " كل فعل يرمي إلى تجميع المؤسسات قصد التحكم الفعلي في جزء هام من السوق الوطنية ينبغي على أصحابه الحصول على

¹ - عمتوت عمر، قاموس المصطلحات القانونية في تسيير شؤون الجماعات المحلية، دار هومة، الجزائر، سنة 2009، ص 172.

² - حدري سمير، المرجع السابق، ص ص 35، 36.

³ - القانون رقم 12/89، المؤرخ في 02 ذو الحجة 1409 الموافق لـ 05 جويلية 1989، المتعلق بالأسعار، ج ر العدد 29، الصادرة في 16 ذو الحجة 1409 الموافق لـ 19 جويلية 1989.

الفصل الأول: النظام القانوني للسلطات الإدارية المستقلة

ترخيص مسبق، وتحدد كليات هذا المبدأ بموجب قانون خاص"، وهذا يدخل ضمن إختصاص مجلس المنافسة كأهم سلطة ضابطة في السوق، كما سنوضح ذلك فيما بعد بأكثر تفصيل.

ب- الطابع الإداري للسلطات الإدارية المستقلة:

لقد أقر المجلس الدستوري الفرنسي بالطابع الإداري لسلطات الضبط المستقلة وذلك بمناسبة إصداره للحكم رقم 226DG86 بتاريخ 23 يناير 1987 المتعلق بمجلس المنافسة جاء فيه "إن مجلس المنافسة هيئة إدارية وهو مدعو للقيام بدوره في تطبيق العديد من القواعد المتعلقة بقانون المنافسة"، وعلى غرار مجلس الدولة الجزائري الذي أكد بدوره على الطابع الإداري لهذه السلطات، في المجال الإقتصادي في قراره رقم 19081 الصادر بتاريخ 30 ديسمبر 2003 بين مساهمين البنك التجاري الصناعي الجزائري واللجنة المصرفية، وتصدى المجلس لهذا الطعن وقضى بوقف تنفيذ هذا القرار، وبهذا يكون قد أضفى على هذه القرارات الطابع الإداري.¹

فالطابع الإداري يتضح أكثر من خلال وصف المشرع لهذه التنظيمات أو الأعمال أنها سلطات إدارية، هذا يعني أنه لا بد أن تكون تابعة من جهاز أو هيئة عامة لها صلاحية إصدار هذه القرارات وهنا يمكن لنا إعتماده كمعيار عضوي يحدد به الإختصاص القضائي الإداري²، وكما قلنا أن هذه سلطات أعمال تدخل ضمن الأعمال الإدارية فهي بالضرورة تدخل في فئة المرافق العمومية، حيث أنه يمكن أن نستخدم مصطلح المرافق العمومية بمعنيين إحداهما عضوي شكلي والآخر مادي موضوعي.

يقصد بالمعنى العضوي أو الشكلي للمرفق العام المنظمة أو الهيئة العامة التي تقوم السلطة العامة بإنشائها لإدارة نشاط معين ذات نفع عام ومن الأمثلة طبقاً لهذا المعنى المستشفيات والجامعات وأقسام الشرطة والوزارات بكل فروعها.

أما المعنى المادي أو الموضوعي، فينصرف إلى النشاط أو العمل الذي يمارس تحقيقاً للنفع العام بصرف النظر عن الجهة التي تقوم به ومن أمثلة المرافق العامة طبقاً لهذا النشاط التعليمي وحماية

¹- قوراري مجدوب، المرجع السابق، ص31.

²- بوجاري عمر، المرجع السابق، ص248.

الفصل الأول: النظام القانوني للسلطات الإدارية المستقلة

الصحة وصيانة الأمن¹، وبإسقاط هذين المعنيين على مفهوم السلطات الإدارية المستقلة نجد أن في المعنى العضوي أو الشكلي يتضح في هذا السلطات هي عبارة عن مؤسسات أو هيئات متخصصة في نشاط محدد يحقق منفعة عامة وهذا متوفر، والمعنى المادي أو الموضوعي المتمثل في النشاط هو الآخر واضح وحتى في الدور الذي تلعبه هذه السلطات من أجل حماية وضبط النشاط الاقتصادي ومجال الرابات العامة في الدولة.

غير أن هناك من الفقهاء من لا يعتبرها مرافق عامة ويقول أنها "سلطات الضبط المستقلة تختلف عن السلطات التقليدية أنها لا تخضع لأية رقابة إدارية أو وصائية ولا تخضع لمبدأ التدرج الهرمي الذي تتميز به الإدارة والهيكل المكونة لها، كما لا تعتبر هذه السلطات المستقلة هيئات إستشارية ولا مرافق عامة"².

ت - الطابع الإستقلالي للسلطات الإدارية المستقلة:

إن هذا المعيار هو عنصر محدد في التعريف، ذلك أن الإستقلالية هي المبرر الرئيسي لإنشاء هذه السلطات، فمن المتفق عليه فقها أن الإستقلالية "Indépendance" تعني غياب أي رقابة على الهيئة سواء كانت سلمية أو وصائية، وذلك عكس الإستقلالية بمفهوم "Autonomie" تعني عادة أن الهيئة موضوعة تحت وصاية ما على غرار تكريس هذا المفهوم بالنسبة للهيئات العمومية بمختلف أنواعها وعموما فإن إستقلالية هذه السلطات لا بد أن تأخذ شكليات بالنسبة للسلطة السياسية، وبالنسبة للقطاعات المهنية المضبوطة أو الإستقلالية بالنسبة للسلطة السياسية هي الأخرى تأخذ شكلين إستقلالية عضوية وإستقلالية وظيفية³، وسيتم التطرق له لاحقا بنوع من التفصيل.

بالإضافة إلى هذه الخصائص الأساسية هناك بعض الخصائص الأخرى التي لا يمكن تجاهلها وتتمثل في أنها:

¹ - سعيد السيد علي، أسس وقواعد القانون الإداري - التعريف بالقانون الإداري، التنظيم الإداري وتطبيقه، المرافق العامة، الضبط الإداري-، دار الكتاب الحديث القاهرة، مصر، 2009، ص212.

² - رحموني موسى، المرجع السابق، ص14.

³ - بوجملين وليد، المرجع السابق، ص 22.

الفصل الأول: النظام القانوني للسلطات الإدارية المستقلة

- ليست مجرد لجان إستشارية مادامت تتمتع بسلطة إصدار قرارات وقد أنشأت من أجل خلق شكل جديد يسمح بفصل أعضائها عن السلطة التنفيذية وتنتقل عنها.
- ليست سلطة قضائية لأن الأحكام التي تتخذها ليست مصبوغة بحجبه الشيء المقضي فيه.
- أنشأت من أجل ممارسة صلاحيات جدّ خاصة في المجالات الحساسة والمعقدة المتعلقة بالنشاط الإقتصادي والحريات العامة حيث لا تصلح المرافق الإدارية التقليدية لممارستها.
- أنها سلطات حديثة نسبياً إذ لم تظهر إلا في السنوات الأخيرة من القرن الماضي.
- إنها تتصرف -السلطات الإدارية المستقلة- بإسم الدولة وهي تشكل جزءاً مهماً من هذه الدولة فالسلطات الإدارية المستقلة رغم تمتعها بالإستقلال العضوي والوظيفي إلا أنها لا تتمتع غالباً بالشخصية المعنوية وتحمل الدولة المسؤولية عنها.¹
- تصنف خارج التشكيلة الإدارية التقليدية بالنظر للإستقلالها عن جماعات الرقابة التسلسلية والوصائية وعن السلطات العمومية التي لا يمكنها أن توجهها ولا أن تقدم النصائح البسيطة، كما لا يمكن عزل أعضائها.
- هذه السلطات ليس لها نظام قانوني موحد فهي تختلف من حيث تشكيلة وطريقة تعيين الأعضاء² وكذلك مسألة الشخصية المعنوية التي تعتبر ميزة للسلطات الإدارية المستقلة الجزائرية تستشف من خلال النصوص القانونية المنشئة لهذه السلطات، وهي خاصية الإعتراف بالشخصية المعنوية والتي تعتبر ميزة لهذه السلطات في القانون الجزائري منذ سنة 2000، عكس المشرع الفرنسي³.

¹- العايب سامية، المرجع السابق، ص ص 32، 33.

²- المرجع السابق، ص 33.

³- بوجملين وليد، المرجع السابق، ص 56.

الفصل الأول: النظام القانوني للسلطات الإدارية المستقلة

الفرع الثاني: الإختصاصات الممنوحة للسلطات الإدارية والمستقلة:

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

فالغاية هي تجاوز ما شهده العالم من أزمات إقتصادية متتالية بسبب تأكد فشل الدولة بدور الدولة المتدخلة كما سبق القول، وقبل الحديث عن الإختصاصات التي خولت لهذه السلطات كان لا بد علينا الحديث عن الأهداف المرجوة من خلال إنشائها أو ما أطلق عليها بمصطلح "غاية السلطات الإدارية المستقلة" والتي يمكن إجمالها في ثلاث متطلبات وهي: متطلبات عدم التحيز، متطلبات الإحترافية ومتطلبات الفاعلية، وذلك بالنظر إلى طبيعة الحاجيات الخاصة التي تحاول السلطات الإدارية المستقلة الإستجابة لها فهدف عدم التحيز "d'impartialité les exigences" يكمن في محاولة إستبعاد التسييس المتزايد للإدارة الكلاسيكية بسبب النظام السياسي المتعدد والليبرالية المعتمدة مؤخراً وحتى يمكن تحقيق ذلك كان لا بد من طلب الإحترافية، "de professionnalisme" بمعنى أن يولى هذه المهمة والمتمثلة في ضبط القطاعات الحساسة في الدولة لا بد أن يكون من طرف أشخاص مؤهلين وأصحاب علم ودراية بكل هذه القطاعات، والنتيجة المرادفة للإحترافية بالتأكيد هي "الفاعلية" "d'efficacité" حيث أنه مادامت من أهلا للإختصاص يستوجب أن تكون بطريقة أسرع وذات فعالية أكثر من ما إذا كانت من سلطة أخرى ذات إختصاصات متعددة.¹

حتى ولو كانت هذه السلطات ذات مجالات مختلفة إلا أن الهدف واحد وهو ضبط قطاع معين وهي تجمع فيما بينها على عدة خصائص وإختصاصات مع بعض من الإختلاف البسيط إلا أن أهم هذه الإختصاصات:

السلطة التنظيمية وسلطة إصدار القرار (أولاً)

السلطة التحقيقية والسلطة التحكيمية (ثانياً)

سلطة القمع وتوقيع الجزاءات (ثالثاً)

¹-المرجع السابق، ص ص 25، 28.

الفصل الأول: النظام القانوني للسلطات الإدارية المستقلة

أولاً: السلطة التنظيمية وسلطة إصدار القرارات:

إن مسألة الضبط تكون بطبيعة الحال بإصدار قرارات سواء تنظيمية أو قرارات فردية، ومن مظاهر السلطة التنظيمية أيضاً الأنظمة والتوصيات والتعليمات والمقترحات والآراء¹، وكل ماله علاقة في الإدارة من أجل ممارسة عملية التنظيم.

أ- السلطة التنظيمية:

تتمتع سلطات الضبط في المجال الإقتصادي بسلطة سن قواعد عامة ومجردة غير موجهة إلى شخص محدد بهذه القواعد تنشأ التزامات على عاتق المتعاملين الإقتصاديين كما تمنح لهم حقوق ونقل الإختصاص التنظيمي لهذه الهيئات ليس مطلقاً، ففي بعض الأحيان تخضع وجوباً لمصادقة وزير معين، فمثلاً لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها تخضع لإجراء المصادقة من طرف وزير المالية حسب المرسوم التنفيذي رقم 102/96²، المؤرخ في 11 مارس 1996 المتعلق بتطبيق المادة 32 من المرسوم رقم 93/ 10 المتعلق بالبورصة والقيم المنقولة، وتحويل لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها إضافة إلى مجالس أخرى مثل مجلس النقد والقرض الإختصاص التنظيمي عوض السلطة التنفيذية يثير إشكالية دستورية بالنظر لنص المادة 125 من التعديل الدستوري الجزائري 1996، التي لا تجيز هذا الإختصاص إلا للوزير الأول في إطار تنفيذ القوانين خاصة إذا علمنا إن أنظمة مجلس النقد والقرض تخضع للمصادقة من طرف الوزير المكلف بالمالية³، وهذا يدخل في الإستقلالية بمظاهرها الوظيفية والعضوية وخاصة في الحدود التي يمكن تصورها في هذا المجال وسيأتي توضيح ذلك في الفصل الثاني من هذه المذكرة.

هذه الصلاحية تختلف من سلطة لأخرى حسب المجال المنظم فمثلاً في المجال المصرفي مجال النقد والقرض خولت له سلطة ضبط مجال الصرف والسوق المالية وذلك بإصدار أنظمة لتنظيم مجال

¹ - حدري سمير، المرجع السابق، ص ص 100، 107.

² - المرسوم التنفيذي رقم 102/96، المؤرخ في 11 مارس 1996 المتعلق بتطبيق المادة 32 من المرسوم رقم 93/ 10 المتعلق بالبورصة والقيم المنقولة المؤرخ في 11 مارس 1996، المتعلق ببورصة القيم المنقولة، ج ر العدد 11، الصادرة في أول ذي القعدة الموافق لـ 20 مارس 1996.

³ - قراري مجدوب، المرجع السابق، ص 45.

الفصل الأول: النظام القانوني للسلطات الإدارية المستقلة

معين في النشاط المصرفي وعلى سبيل المثال إصدار البنك الجزائري أنظمة تتمثل في نظام رقم 02/90¹، وغيرها من الأنظمة الداخلية كنظام رقم 08/95 المتعلق بسوق الصرف ونظام رقم 06/96 المحدد لكيفيات تأسيس شركات الإعتماد التجاري.²

وفي هذا الصدد تحدث الأستاذ زوايمية رشيد عن مدى دستورية السلطة التنظيمية للسلطات الإدارية في فرنسا:

En France, la question de la reconnaissance d'un pouvoir réglementaire au profit des autorités de regulation n'a pas manqué de susciter des discussions doctrinales, en ce qu'elle conduit à «un émiettement de l'état (qui) prive le gouvernement d'une partie de son pouvoir réglementaire». Il reste que le conseil constitutionnel français est intervenu pour encadrer un tel pouvoir en ces termes : si les dispositions de l'article 21 de la constitution attribuent au premier ministre le pouvoir réglementaire, elles « ne font pas obstacle à ce que le législateur confie à une autorité publique autre que le premier ministre le soin de fixer les normes permettant de mettre en œuvre une loi», mais « à la condition que cette habilitation ne concerne que des mesures de portée limitée tant par leur champ d'application que par leur contenu ». Il s'agit en somme d'un «pouvoir réglementaire spécial et cantonné à la mise en œuvre de la loi , qui doit respecter non seulement les lois mais aussi les règlements», ce à quoi il faut ajouter que doit règlement édictés par ces autorités sont généralement soumis à homologation ministérielle.³

¹ - النظام رقم 02/90، المؤرخ في 08 سبتمبر 1990 تحدد شروط فتح وسير حسابات بالعملة الصعبة للأشخاص المعنوية ج ر العدد 45، الصادرة في 24 أكتوبر 1990.

² - سمير حدري، المرجع السابق، ص 54.

³ - Zouaimia Rachid, le pouvoir réglementaire des autorités administratives indépendantes en Algérie , séminaire national : Les Autorités administratives indépendantes en algérie, faculté de droit et science politique, université de 08 mai 1945 guelma, 13/14 novembre 2012, p 9.

الفصل الأول: النظام القانوني للسلطات الإدارية المستقلة

ب- سلطة إصدار القرارات:

هو مظهر من مظاهر الإستقلالية حيث أن القرار الإداري هو عمل قانوني صادر من سلطة إدارية مختصة أي أن القرارات الإدارية أعمال من بين أعمال السلطة العامة الإدارية* وهو يخلق آثاراً قانونية عن طريق إنشاء مراكز قانونية عامة أو خاصة لم تكن موجودة وقائمة أو بالتعديل أو إلغاء حيث إن الإدارة تقوم بإفصاح عن إرادتها الملزمة بما لها من سلطة تقتضي القوانين واللوائح حتى تكون نافذة لابد أن تكون متوفرة على كل أركان القرار وإلا كانت محل الطعن.¹

حيث نجد مجلس النقد والقرض يتصرف كصفة سلطة عامة ذات إمتيازات عند إصداره للقرارات الإدارية التنظيمية والقرارات الفردية لأنها تهدف إلى فرض سيادة القانون وتحقيق المنفعة العامة ومن بين أهم تلك القرارات نجد قرار الترخيص الإعتماد إضافة إلى الأنظمة وتفويض بعض الصلاحيات وتوضيح شروط كل من هذه القرارات.²

يتخذ المجلس قراراته عن طريق عقد الإجتماعات ونظام التصويت المتبعة فيه³، وفي لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة سلطة إتخاذ القرارات متعددة الجوانب تماشياً مع تعدد الإختصاصات التنظيمية العامة الخاصة بها، فمثلاً إعتماد الوسطاء، إعتماد مشاريع أنظمة الصناديق المشتركة للتوظيف من أجل تأسيسها، إصدار مقررات قبول القيم المنقولة في عمليات التداول أو شطبها، إصدار مقررات شطب القيم المنقولة من جدول الأسعار وغيرها من القرارات وبالتالي فإن الإختصاص بإتخاذ القرارات والإختصاص التنظيمي لهذه اللجنة واسع وشامل وهو ما يمكنها من أداء مهمتها على الوجه المطلوب، وكذا إحكام سيطرتها على كل المتدخلين من أجل السير الحسن للبورصة، وهذه الشمولية تتأكد وتدعم عندما نعلم أن

*- تعتبر عملية التمييز بين القرارات الإدارية والعمل الحكومي عملية جد صعبة ومعقدة نظراً للتداخل والتشابك في الإختلاط العضوي و المادي بين العمل الحكومي والقرار الإداري وهنا تداخل بين السلطة التنفيذية وبقية السلطات منها السلطات الإدارية المستقلة.

¹- عمار عوابدي، القانون الإداري، الجزء الثاني، النشاط الإداري، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، دون سنة، ص ص 92، 93.

²- حامد نادية ومسعود حاج أمال، المرجع السابق، ص ص 20، 21.

³- أعراب أحمد، المرجع السابق، ص 36.

الفصل الأول: النظام القانوني للسلطات الإدارية المستقلة

اللجنة بإمكانها إقتراح نصوص تشريعية وتنظيمية للحكومة، تخص تنظيم البورصة وسير عملها... غير أن هذا الإتساع في الإختصاص يبقى خاضع في مجال الأنظمة لموافقة الوزير المكلف بالمالية¹.

هذا ما يدخل في مسألة مدى نسبية إستقلالية هذه السلطات وسنحاول التطرق لها في الفصل الثاني بالتفصيل، وما ينتج عن ممارسة هذه السلطة هو حتمية خضوعها للرقابة القضائية، وهذا ما تم النص عليه صراحة في العديد من النصوص القانونية المنظمة لها، والهدف من ذلك هو إقحام فئة القضاة للمساهمة بعدة طرق في عملية الضبط تماثيا مع مبدأ المشروعية وذلك عن طريق تقويم القرارات الصادرة عنها ومراجعة مدى تطابقها مع الأسس القانونية التي قامت عليها، وهذا ما يؤكد لنا الطابع الإداري لهذه السلطات²، وسيتم توضيح هذه الفكرة في الفصل الموالي المتعلق بعلاقتها بالسلطة القضائية.

ثانيا: السلطة التحقيقية والسلطة التحكيمية:

بما أن هذه السلطات ظهرت في وسط إقتصادي تحكمه الليبرالية وحرية التجارة، هذا ينتج عنه بطبيعة الحال جملة من النزاعات سواء في مجال الضبط الإقتصادي أو مجال الحريات العامة بين المتعاملين الإقتصاديين الإجتماعيين فيما بينهم أو بينهم وبين المؤسسات العمومية التابعة للدولة، ومادامت هذه السلطات كانت نتيجة الأزمات المتتالية بسبب إختلاف المصالح وتعارضها، لذا فمن باب أولى تُمنح لهذه السلطات نوع من سلطة التحقيق من أجل جمع المعلومات وتوضيح المسائل محل النزاع لمحاولة إيجاد نوع من التوازن بين هذه المصالح المتناقضة خاصة في الجانب المالي والإقتصادي ومجال الحريات العامة كأهم المجالات الحيوية في الدولة، وهذا يكمل عمل آخر والمتمثل في التوفيق والتحكيم بين الأشخاص المعنوية العامة والخواص وكل الأطراف المساهمة في المجال المصرفي، بطريقة أكثر سرعة وفعالية من أصحاب الإختصاص والحيلولة دون اللجوء إلى الجهات القضائية التي قد تتسم بالتعقيد في الإجراءات والتكاليف الباهظة، وكل ذلك من أجل تخفيف العبء على القضاء، وسنحاول توضيح كل من هاتين الصلاحيتين في ما يلي:

¹ - عبد الهادي بن زيطة، نطاق إختصاص السلطات الإدارية المستقلة، مجلة الدراسات القانونية، جامعه أدرار، العدد 01، دون تاريخ، ص ص 32، 34.

² - بركيبة حسام، المرجع السابق، ص 06.

الفصل الأول: النظام القانوني للسلطات الإدارية المستقلة

أ- سلطة التحقيق:

أو ما يطلق عليها بسلطة الرقابة والبحث قصد حماية الإقتصاد الوطني من جهة وحماية المستهلك من جهة أخرى، ولتحقيق هذه الغاية يستلزم الأمر رقابة معمقة لإحترام القوانين والأنظمة، ولقد إستقر أغلب الفقه على أن هذه السلطات لها أن تقوم بمراقبة قطاع نشاط محدد، وبالتالي تكون على علم بكل ما يجري في ذلك القطاع فيمكنها فتح الملفات الإدارية للمؤسسات والخواص إن كان ذلك ضرورياً، وللحصول على أي معلومة تحتاج لها في إطار **التحقيقات الإقتصادية** التي تؤديها وذلك دون أن تعترض الإدارة الطابع السري للوثائق التي تملكها، وهناك من يرى أنها أخطر السلطات التي منحت لهذه الهيئات وتشمل سلطة الإطلاع على الوثائق الرسمية وممارسة الرقابة على أرض الواقع للمراقبة عن كثب، وهي تختلف من سلطة إلى أخرى، وهناك **تحقيقات قصرية** وهذه الأخيرة تتم في إطار البحث عن المخالفات تمتاز بإمكانية التفتيش والحجز وبطبيعة الحال فإن هذه السلطة تمس بالحرية الفردية المنصوص عليها في المادة 66 من الدستور الفرنسي لذا تدخل المجلس الدستوري الفرنسي لوضع الشروط الأساسية في حالة اللجوء إلى هذه الوسيلة فهي لا تكون بطريقة عشوائية¹.

ب- سلطة التحكيم:

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

وبسبب سوء العلاقة بين المواطن والإدارة التقليدية كانت هذه السلطات بمثابة أداة وسلطة وفضاءات مميزة للطعن والاحتجاج فمثلاً وسيط الجمهورية كسلطة إدارية سابقاً ومنذ تأسيسه إلى بداية شهر أوت سنة 1996 تلقى حوالي 1058 شكوى صادرة من المواطنين.²

إضافة إلى لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها وفي تقريرها سنة 2010 أقرت بإختصاصاتها كسلطة تأديب وتحكيم، حيث جاء فيه أن من بين مهام هذه الأخيرة أنها تتشأ ضمنها غرفة تأديبية

¹- حدري سمير، المرجع السابق، ص107، 118.

²- بوجملين وليد، المرجع السابق، ص26.

الفصل الأول: النظام القانوني للسلطات الإدارية المستقلة

وتحكيمية تتكون من الرئيس وعضوين منتخبين من ضمن أعضاء لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها وقاضيين يعينين من طرف وزير العدل إضافة إلى أمانة عامة.

هذه الغرف في المجال التأديبي تختص بدراسة كل إخلال بالالتزامات المهنية والأدبية للوسطاء في عملية البورصة، وكل مخالفة للأحكام التشريعية والتنظيمية المطبقة عليها.

وفي المجال التحكيمي تختص بدراسة كل نزاع تقني يترتب عن تغيير القوانين والتنظيمات التي تحكم سوق البورصة الذي قد يحدث بين الوسطاء، ومن أجل ذلك زودت بمصالح تقنية¹.

ثالثا: سلطة القمع و توقيع الجزاءات:

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

أ- سلطة القمع:

يجب توضيح أن سلطة القمع المخولة لهذه السلطات تختلف عن السلطة المخولة للقاضي الجزائي، فإذا ما رأته الجهة المختصة أن هذه القرارات تتجاوز السلطة لتدخل في سلطة القاضي هنا عليها أن تحيل القضية للقضاء، خاصة في الشق الجزائي منها تقادياً للتعدي على الإختصاصات الأصلية للقضاء، والتي لا يمكن تجاوزها إعمالاً لمبدأ الفصل بين السلطات المكرس دستورياً، وباعتبار أن السلطات الإدارية المستقلة في الجزائر تتمتع بهذه السلطات القمعية ونتيجة لدورها المؤثر في المصالح الإقتصادية والمالية للأشخاص الذين تخاطبهم كان لا بد عليها الأخذ كذلك بحق الطعن في قرار المتخذ ضد من له مصلحة، وذلك إنطلاقاً من مبدأ يعرف بـ "مبدأ التناسب"، فأينما كانت سلطة قمعية يجب أن

¹ - تقرير لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة السنوي، لسنة 2010، منشورات اللجنة، الجزائر، بن عكنون، ص 10.

الفصل الأول: النظام القانوني للسلطات الإدارية المستقلة

يقابلها إمكانية وقف التنفيذ ففي فرنسا مثلاً أصبح وقف التنفيذ في نطاق الجزاءات الإدارية إلزاماً لا يمكن التنصل منه¹.

ب- سلطة توقيع الجزاءات:

إن سلطة القمع التي تمارسها هذه السلطات تتجسد في إتخاذ بعض الجزاءات الردعية فقط، وهذه الأخيرة تتسم بنوع من القسوة ولها على الأقل بالغ الأثر على من توقع عليه وهي لذلك تمثل مساساً بأحد حقوقه، إما إنتقاصاً أو حرماناً ولذا يجب أن تحاط بطائفة من الضمانات التي تحول دون الإنحراف في تطبيقها وتكفل في الوقت نفسه لمن يخضع لها حماية من التعسف في إنزالها، وتوقيع الجزاء يكون عن طريق تطبيق العقوبة المناسبة والتي تعبر عن إعادة التوازن بين الفعل المرتكب والإساءة إلى المجتمع، وبالنظر إلى العقوبات التي توقعها السلطات الإدارية المستقلة في المجال الإقتصادي والمالي نلاحظ أنها تمتاز بالشدّة وأنها تقترب من العقوبات الجزائية، فلذا تُوقع هذه الهيئات في الغالب عقوبات مالية بالنظر إلى المعيار الإقتصادي وغير أن هذه الهيئات يمكن أن توقع عقوبات غير مالية أيضاً.

العقوبة الاقتصادية (المالية): هي التي تلحق الذمة المالية للشخص المخالف فهي تتلاقى مع الغرامة الجزائية في أنها تدفع للدولة عن طريق الخزينة العامة، رغم هذا التشابه إلا أنها تختلف عنها بعض النقاط، فالعقوبة في الجزائي محددة² مسبقاً بموجب نصوص قانونية كحد أقصى، بينما في قانون الضبط يعرف معايير أخرى لحساب الغرامات التي يجب على المخالف دفعها.

العقوبات غير المالية: التي تمس الجانب المهني للنشاط وعقوبات معنوية كسحب الترخيص وسحب الاعتماد.³

¹ فتحي وردية، وقف تنفيذ القرارات الصادرة عن السلطات الادارية المستقلة، الملتقى الوطني حول سلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، كلية الحقوق والعلوم الاقتصادية ، جامعة عبد الرحمن ميرة ، بجاية، يومي 24/23 ماي 2007، منشورة على الأنترنت، ص 324.

² حدري سمير، المرجع السابق، ص 135.

³ المرجع السابق، ص 136.

الفصل الأول: النظام القانوني للسلطات الإدارية المستقلة

المبحث الثاني: مكانة السلطات الإدارية المستقلة ضمن النظام المؤسسي للدولة:

إن إنشاء السلطات الإدارية المستقلة هو إستجابة لمتطلبات جديدة بخصوص دور الدولة ومحدودية الهياكل الإدارية التقليدية في الإستجابة لمشاكل المجتمع المعقدة والمتطورة، ولقد طرحت عدة تساؤلات وإشكالات من قبل رجال القانون والفقهاء إنصبت معظمها حول مدى تقبل البنية المؤسسية للدولة لمثل هذه السلطات المستحدثة،¹ فمنها ما تعلق بمدى مشروعية أعمالها ومدى دستورية السلطات الممنوحة لها، ومع وجود السلطات التقليدية الكلاسيكية الثلاثة المعروفة بالسلطة التنفيذية، السلطة التشريعية والسلطة القضائية وإعتبارها أهم الهيئات التي تقوم عليها أي دولة يتبادر لأذهاننا عدة تساؤلات، خاصة مع تعدد وإختلاف المجالات التي تختص بها هذه السلطات تتمثل فيما يلي:

- كيف يمكن دمج وإدخال السلطات الإدارية المستقلة ضمن النظام المؤسسي للدولة ؟ وكيف عالج الدستور فكرة إستحداث سلطات إدارية مستقلة ؟
- وماذا عن العلاقة التي قد تربط السلطات الإدارية المستقلة الحديثة بالسلطات التقليدية في الدولة؟
- وهل هناك نقاط إلتقاء بين هذه السلطات الإدارية المستقلة، بصفاتها متباينة ومتعددة الإختصاصات والجوانب؟

سنقسم هذا المبحث إلى مطلبين، نتناول في المطلب الأول: الطبيعة القانونية للسلطات الإدارية المستقلة. أما المطلب الثاني سنخصصه لـ: علاقة السلطات الإدارية المستقلة بالسلطات التقليدية في الدولة وعلاقتها فيما بينها.

المطلب الأول: الطبيعة القانونية للسلطات الإدارية المستقلة:

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

¹ - بوجملين وليد، المرجع السابق، ص 16.

الفصل الأول: النظام القانوني للسلطات الإدارية المستقلة

فإذا كان من الصعب إعطاء تعريف دقيق للسلطات الإدارية المستقلة، ونظراً لغياب تكييف قانوني صريح وواضح لها في إطار التشريع والقضاء الجزائري، فإنه يمكن على الأقل ذكر ما يميزها عن بقية السلطات الأخرى في النظام القانوني والمؤسساتي للدولة وذلك بالرجوع إلى أهم الخصائص التي تميز هذه السلطات والمذكورة سابقاً والمتمثلة في عنصر السلطة، عنصر الضبط وعنصر الإستقلالية¹، لتتضح لنا الطبيعة القانونية لهذه السلطات ولكن هذا غير كاف فكان من الضروري التطرق إلى تحديد الإطار القانوني لهذه السلطات وعلاقتها مع الدستور والنظام الإداري السياسي في الدولة، إضافة إلى التعرض لأهم الضمانات القانونية التي يمكن من خلالها الإحاطة بكل الجوانب القانونية التي تتعلق بمسألة السلطات الإدارية المستقلة وهذا ما سنحاول توضيحه من خلال هذين الفرعين:

الفرع الأول: السلطات الإدارية المستقلة والنظام الدستوري والإداري للدولة:

يُطرح مصطلح "سلطات الضبط المستقلة" نظراً لغموضه وحدائته صعوبات بشأن تكييف مكانة وموقع هذه السلطات الجديدة بالنسبة للنظام الدستوري للدولة، كما أن خصوصية النظام القانوني لهذه السلطات وخاصة ما تعلق منه بإستقلاليته ونظراً للسلطات الواسعة التنظيمية، التنفيذية، شبه القضائية (قمعية)² وغيرها من السلطات التي تتمتع بها تطرح عدة صعوبات وعراقيل أمام إدماج هذه الهيئات وإدخالها ضمن النظام الدستوري والنظام السياسي والإداري للدولة وهذا ما سنحاول توضيحه فيما يلي:

أولاً: مدى دستورية السلطات الإدارية المستقلة:

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

أما في الجزائر فإن المجلس الدستوري لم يسجل له رأياً أو قراراً دقيقاً في هذا الموضوع، وبقي النقاش بين الفقهاء مستمرًا بين من يحاول أن يجد لها مكانًا ضمن الإختصاصات المخولة للسلطة

¹ - قوراري مجدوب، المرجع السابق، ص 23.

² - رحموني موسى، المرجع السابق، ص 17.

الفصل الأول: النظام القانوني للسلطات الإدارية المستقلة

التشريعية، وبين من يرى أنها خرقت لمبدأ الفصل بين السلطات، أو أنه يشكك حتى في طبيعتها الإدارية¹، وتبقى هذه مجرد آراء فقهية نظرية.

لقد فصل المجلس الدستوري الفرنسي ولو بصورة ضمنية بشأن مبدأ وجود السلطات الإدارية المستقلة، وذلك بمناسبة فحصه للنصوص الأولى المتعلقة بإنشائها، ذلك أنه لم يبدي أبدا أية ملاحظة بشأن مدى دستوريته، ولكنه في المقابل حدد بطريقة دقيقة القواعد التي تسمح بضمان وحدة السلطة التنظيمية، وذلك بتأطير إستعمالها من طرف المشرع، فمن هذه الزاوية، فإن أول صعوبة في النظام الدستوري الفرنسي تأتي من المادة 21 من الدستور الفرنسي، والتي تجعل من الوزير الأول المالك الوحيد للسلطة التنظيمية على المستوى الوطني، ففي قراره المؤرخين في 17 ديسمبر و 17 جانفي 1987، فصل المجلس الدستوري في هذه المسألة معتبرا أن أحكام المادة 21 لا تشكل أية عقبة أمام منح القانون سلطة تنظيمية للسلطات الإدارية المستقلة.²

تثور إشكالية مدى دستورية هذه السلطات كهيئات قائمة بذاتها، كما تنص على مدى دستورية السلطات أو الإختصاصات الممنوحة لها، الموضحة سابقاً والواسعة النطاق.

ففيما يتعلق بطبيعة ومدى دستورية هذه الإختصاصات "السلطة التنظيمية مثلاً"، فحسب المجلس الدستوري الفرنسي فإنها لا يمكن أن تكون إلا سلطة تنظيمية تنفيذية وليست مستقلة، وتمارس في إطار ما يسمح به القانون ولا يمكن أن تكون إلا بتدابير ذات أهمية محدودة سواء بالنسبة لمجال تطبيقها أو بالنسبة لمحتواها، فالأمر يتعلق إذن بسلطة تنظيمية جد ضيقة ولا يمكن أن تؤثر بأي شكل من الأشكال على "مبدأ الفصل بين السلطات".

نفس الشيء بالنسبة لمدى دستورية "سلطة توقيع العقوبات"، فقد إعتترف المجلس الدستوري بصلاحيته هذه العقوبات في إطار القانون، ودون المساس بمبدأ الفصل بين السلطات السابق الذكر.³

¹ - العايب سامية، المرجع السابق، ص 45.

² - بوجملين وليد، المرجع السابق، ص 29.

³ - المرجع السابق، ص 30.

الفصل الأول: النظام القانوني للسلطات الإدارية المستقلة

في دراسة قام بها الفقيه (J)Chevallier حول رهانات إزالة التنظيم، لاحظ أن الهيئات الإدارية المستقلة تستخلف السلطة التنفيذية في جملة من المجالات الحساسة، إننا نحضر لظاهرة نقل مركز ممارسة السلطة التنظيمية، فالجوء لهذه الهيئات يُظهر توزيع أو تكسير السلطة، ويكرس تعدد مراكز القرار والمسؤولية، وحسب الأستاذ (P) Sabourin يجب طرح السؤال الآتي:

أي نظرية من نظريات الدولة يمكنها إستيعاب فكرة الهيئات الإدارية المستقلة؟ والمشكل طرح أول مرة في فرنسا حول طابع هذه الهيئات.¹

أما في الجزائر فإن السؤال الذي يمكن طرحه على هذا المستوى هو:

هل دستور 1989 و 1996 إعترا بوجود هذه الفئة من المؤسسات؟² وماذا عن التعديل الدستوري الأخير لسنة 2016 ؟

إن كل النصوص المنشئة للسلطات الإدارية المستقلة تعود عبر تأشيراتها إلى الأحكام الدستورية المتعلقة بمجال التشريع أي المادة 115 من دستور 1989 والمادة 122 من دستور 1996.*

فهل يمكن إعتبار هذه الأحكام هي الأساس الدستوري لإنشاء هذه السلطات في الجزائر ؟

في هذا الصدد يرى الأستاذ "خلوفي رشيد" أنه لا بد هنا من التفرقة بين السلطات التي أنشأت في إطار دستور 1989 والتي أنشأت في ظل دستور 1996.

إن النصوص المنشأة لهذه السلطات في إطار دستور 1989 (المجلس الأعلى للإعلام، مجلس النقد والقرض، اللجنة المصرفية، لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة ومجلس المنافسة) أُشرت بالمادة 115، غير أنه ومن بين 26 مجالاً المحددة في هذه المادة لا توجد أية أحكام تسمح بإنشاء هذه السلطات، وفي نفس الوقت فإن النص الدستوري لا يوئل السلطة التنفيذية لإنشائها، إلا إذا تم التسليم

¹ - عزالدين عيساوي: "المكانة الدستورية للهيئات الإدارية المستقلة مآل الفصل بين السلطات"، مخبر أثر الإجتهد القضائي على حركة التشريع، جامعة محمد خيضر بسكرة، العدد الرابع، ص 205.

² - بوجملين وليد، المرجع السابق، ص 30.

* المادة 122 من دستور 1996 تقابلها المادة 140 من التعديل الدستوري لسنة 2016 بموجب القانون رقم 01/16.

الفصل الأول: النظام القانوني للسلطات الإدارية المستقلة

بإدراج هذا الإختصاص في إطار التنظيمات المستقلة لرئيس الجمهورية والتي تكون في المجالات غير المخصصة للقانون حسب نص المادة 125 من الدستور.

يرى الأستاذ "خلوفي" أنه وفي ظل غياب أي إجتهد دستوري حول هذه السلطات يمكن تبني وقبول الطريقة التي قدمها المجلس الدستوري الفرنسي لتبرير إنشاء هذه السلطات.

أما بخصوص السلطات المنشأة في إطار دستور 1996، فإن النصوص المنشأة لها تؤشر بالمادة 122 من الدستور، إذ تنص الفقرة 29 من أصل 30 مجالاً المخصصة للتشريع على صلاحية السلطة التشريعية بإنشاء فئات المؤسسات، ومن ثم هل يمكن القول أن هذه العبارة قد تضم الفئة الجديدة للسلطات الإدارية المستقلة ومن تم تبرير إنشائها دستورياً؟¹

يرى الأستاذ خلوفي بفرضية إنفتاح الأفق المؤسساتي للفقرة 29 وقابليتها للتكيف مع الحاجيات الجديدة خاصة وأن لفظي فئات ومؤسسات قد جاء على صيغة الجمع ويمكن أن يحملا في طياتهما فكرة مجموعة موسعة من الأشخاص المعنوية ذات الطبيعة الإدارية، غير أنه لا يمكن الأخذ بهذه الفرضية الأكثر إتساعاً ذلك أن المشرع نفسه كان قد أعطى من قبل تحديداً تشريعياً لمفهوم المؤسسات من خلال القانون رقم 01/88 أي حصر هذه الهيئات في:

- الهيئة العمومية ذات الطابع الإداري.

- الهيئة العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري.

- الهيئة العمومية المحلية.

- الهيئة العمومية ذات الطابع الخاص.

- مراكز البحث والتنمية، وعليه فإن هذه الفرضية مردودة ذلك أن المعنى المكرس من قبل المشرع لمصطلح المؤسسات هو المعنى الضيق بالمفهوم التقليدي للقانون الإداري أي هيئة القانون العام المكلفة بتسيير مرفق عام.

¹ - بوجملين وليد، المرجع السابق، ص 30.

الفصل الأول: النظام القانوني للسلطات الإدارية المستقلة

أما الأستاذ "زوايمية" فيطرح مسألة دستورية هذه السلطات إنطلاقاً من مفهوم الإستقلالية الممنوح لها والتي عادة ما تطرح مشكلة صارخة اتجاه القانون الأساسي في الدولة¹.

إذ أن الباب الثاني من الدستور نجد أنه يحدد السلطات في الدولة ويقسمها إلى ثلاث (تشريعية تنفيذية، قضائية) والدستور لا يعترف بسلطة أخرى غيرها، وبالتالي كيف يمكن للمشرع ودون خرق للدستور أن يضع هيئات لا تخضع للرقابة ونجدها تتمتع بسلطات تنظيمية وقضائية؟ أي يمكن القول أنها سلطة رابعة في الدولة؟²

إذا حاولنا إسقاط أحكام الدستور الجزائري على هذه السلطات نجد أنها تثير نقاشات حادة، فحسب نص المادة 85 من دستور 1996 المعدل والمتمم في سنة 2008، فإن الوزير الأول يمارس سلطة السهر على حسن سير الإدارة العمومية.³

بمعنى آخر مبدأ تبعية الإدارة العامة للحكومة وهذا المبدأ يرمي إلى حسن سير المرفق العام ووحدة السلطة التنفيذية الذي يجد مبرراته في الديمقراطية ونظرية السيادة، والديمقراطية تمارس عن طريق الإنتخاب⁴، إن إستقلالية هاته الهيئات الإدارية يجعلها تتموقع خارج السلطة الرئاسية أو الوصاية الإدارية أي خارج السلطة التنفيذية، وبالتالي فهي تعمل حسب منطقها، فيمكن القول أن كل إدارة لا تراقبها الحكومة تخالف الدستور.⁵

على ضوء المادة 85 من الدستور الجزائري يمكن الإستنتاج أنه إذا كانت السلطات الإدارية المستقلة هيئات إدارية، فلا يمكن التشكيك في خضوعها للسلطة التنفيذية على غرار السلطات الإدارية الأخرى، لكن في المقابل فإن إستقلاليتها تعفيها من مبدأ الخضوع إتجاه السلطة التنفيذية ومن ثمة التشكيك حول طبيعتها الإدارية.

¹ - المرجع السابق، ص 32.

² - رحموني موسى، المرجع السابق، ص 18.

³ - بوجملين وليد، المرجع السابق، ص 32.

⁴ - رحموني موسى، المرجع السابق، ص 18.

⁵ - عيساوي عز الدين، المكانة الدستورية للهيئات الإدارية المستقلة مآل الفصل بين السلطات، المرجع السابق، ص 205.

الفصل الأول: النظام القانوني للسلطات الإدارية المستقلة

إن هذا الطرح هو الآخر يقود إلى مأزق قانوني يعترض التكييف الحقيقي لهذه السلطات بالنسبة للنص الأساسي في الدولة¹، ومن هذا المنطلق نجد أن فكرة السلطة الرابعة، فكرة منتقدة فهي فكرة تستدعي أن تشترك هذه السلطة مع السلطات الأخرى قاسما مشتركا، يكون أصله الدستور يؤهلها أن تكون سلطة رابعة، والذي يؤدي بنا إلى البحث عن ضرورة وجود نص دستوري لإنشاء هذه الهيئات².

إن هذه المعادلة والنقاشات تمت معالجتها في القانون الفرنسي، وذلك بالإعتراف للسلطات الإدارية المستقلة بنظام قانوني هجين³، بمعنى هل وجود نص دستوري يسمح بإنشاء هذه الهيئات سيقضي حتما على المشكل؟

الإجابة ستكون بالنفي فالدستور لا يوجد فيه أي نص يعارض إنشاء سلطات الضبط المستقلة، والمهم كيف لنا أن نضع هيئات دون أن تمس الهيئات الموجودة أصلا، أي دون أن تتدخل في إختصاص هيئات أخرى؟

هذا غير ممكن فمهام سلطات الضبط المستقلة سواء بوجود نص دستوري أو عدم وجوده تمس إختصاص الهيئات الأخرى، إن المبدأ ليس "ثلاثية السلطات" لكن هو "مبدأ الفصل بين السلطات"⁴.

بالنسبة للتعديل الدستوري الجديد نجد أن المشرع الجزائري نص صراحة على دسترة "الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته"، إلا أنه أدرجها ضمن الفصل الخاص بالهيئات الإستشارية.*

ثانيا: السلطات الإدارية المستقلة والنظام الإداري السياسي للدولة:

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

¹ - بوجملين وليد، المرجع السابق، ص 32.

² - رحموني موسى، المرجع السابق، ص 19.

³ - بوجملين وليد، المرجع السابق، ص 33.

⁴ - رحموني موسى، المرجع السابق، ص 19.

* - أنظر عنوان: مستجدات السلطات في التعديل الدستوري لسنة 2016 ص ص 41، 42.

الفصل الأول: النظام القانوني للسلطات الإدارية المستقلة

إن هذه الفكرة قريبة جداً من فكرة توازن السلطات على المفهوم الذي أتى به الدستور الإنجليزي، أي توزيع السلطات بين القوى الإجتماعية التي تمثل المجتمع، وذلك لتفادي التعسف، وإن هذه الفكرة كانت حاضرة في تأسيس هذه الهيئات الضبطية المستقلة وهي كافية لإيجاد توازن آخر غير الذي بينه "مونتسكيو" كون أن هذه الهيئات لا تمارس السلطة التشريعية.¹

الحل في الولايات المتحدة الأمريكية جاء بقبول فكرة الرقابة السياسية على هذه الهيئات من طرف الكونغرس عن طريق تعيين أعضاء فيها وتحديد ميزانيتها وإمكانية تعديل بعض القرارات التنظيمية التي يعتبرها غير مشروعة عن طريق التشريع.

في نفس النهج جاء قرار المجلس الدستوري الفرنسي في 18 سبتمبر 1986 في قضية اللجنة الوطنية للاتصالات والحريات، حيث أكد على إستقلالية هذه الهيئة ثم خضوعها للرقابة القضائية وعلى مسؤولية الحكومة أمام البرلمان على نشاطات إدارات الدولة، فالمجلس الدستوري أدخل هذه الهيئات في الجهاز السياسي الإداري²، وفي بريطانيا فإن هذه الفكرة لقيت نفس المشكل أين ساد مبدأ رقابة البرلمان على أعمال السلطة التنفيذية، فالاستقلالية لهذه الهيئات تقلل من المسؤولية الوزارية ويؤدي إلى تفوق البرلمانين.³

إن سلطات الضبط المستقلة لا تشكل خروجاً عن النظام القانوني السائد في الدولة، ذلك أن الرغبة في إبعادها عن سلطة الحكومة لا يمكن أن تؤدي إلى إقصاء فكرة كونها جزء من الدولة، ومن ثمة وباستثناء بعض الأحكام الخاصة المحددة عن طريق القانون، فهي تخضع للنظام القانوني المشترك للهيئات الإدارية للدولة، لكن هذا لا يلغي في المقابل خصوصية نظامها القانوني.⁴

أما في القانون الجزائري وبالرجوع إلى التكييفات القانونية التي أعطاهها المشرع إلى هذه السلطات قصد إستنتاج طابعها الإداري، إذ إن أغلبها كُيفت على أنها هيئات إدارية تخضع لقراراتها لرقابة القاضي الإداري، وهذا رغم أن تنظيم الرقابة القضائية على قراراتها بشكل مزدوج موزع بين القاضي الإداري

1- المرجع السابق، ص 20.

2- عيساوي عز الدين، المكانة الدستورية للهيئات الإدارية المستقلة مآل الفصل بين السلطات، المرجع السابق، ص 207.

3- رحموني موسى، المرجع السابق، ص 20.

4- المرجع السابق، ص 21.

الفصل الأول: النظام القانوني للسلطات الإدارية المستقلة

والعادي قد يشكك في الطبيعة الإدارية لها، خاصة بالنظر للمادة 801 من ق.إ.م.إ والمادة 09 من القانون 01/98 اللتان تكرسان المعيار العضوي لإختصاص القاضي الإداري¹.

يمكن أن نستنتج أن سلطات الضبط المستقلة تثير مشاكل وصعوبات جمة بالنسبة للنص الأساسي للدولة (الدستور)، إلا أن الإجتهد القضائي وخاصة الفرنسي منه تدخل لملائمة وموافقة سلطات الضبط المستقلة مع الدستور والنظام الإداري في الدولة²، وللتوضيح أكثر لابد من التفصيل في بعض المسائل المتعلقة خاصة بعلاقتها مع السلطة التنفيذية وبقية السلطات الأخرى وهذا ما يتم التعرض له في الفرع الموالي.

الفرع الثاني: طريقة إنشاء السلطات الإدارية المستقلة:

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

أولا: الإنشاء بقانون ضمانة مبدئية للإستقلالية:

على عكس الهيئات العمومية Etablissement Publics والتي عادة ما يُرجع إختصاص إنشائها إلى السلطة التنفيذية،* ولا يعود للمشرع إلا إختصاص تحديد فئاتها طبقا للفقرة رقم 29 من المادة 122

¹ - القانون العضوي رقم 13/11، المؤرخ في 24 شعبان 1432 الموافق لـ 26 جويلية 2011، يعدل ويتم القانون العضوي رقم 01/98 المؤرخ في 04 صفر 1419 الموافق لـ 30 ماي 1998، المتعلق بإختصاصات مجلس الدولة، ج ر العدد 43 الصادرة في 03 أوت 2011.

² - رحموني موسى، المرجع السابق، ص 22.

* - على غرار الهيئات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري كبريد الجزائر مثلا والتي تم إنشاؤها بموجب المرسوم التنفيذي رقم 43/02 أين يعود في تأشيراته إلى المواد من 44 إلى 47 من القانون 01/88 وهي الأحكام المتعلقة بفئات

الفصل الأول: النظام القانوني للسلطات الإدارية المستقلة

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

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

إلا أن اعتماد الفقرة (29) من المادة (122) يبدو فرضية غير كافية لتبرير دستورية هذه السلطات، ذلك أن المشرع ذاته لم يدرج هذه الفئة القانونية ضمن مفهومه لفئات المؤسسات وبالتالي فإنها تبقى دون سند دستوري.

وبالرجوع إلى فحص المادة 122 من الدستور (المادة 140 بعد تعديل 2016) يوحى باختصاص البرلمان بمايلي:

- نظام إصدار النقود ونظام البنوك والقرض والتأمينات.
- النظام العام للمياه.
- النظام العام للمناجم والمحروقات.

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

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

المؤسسات العمومية إضافة إلى المادتين 85، 04 تقابلها المادة 99 في تعديل الدستور لسنة 2016 والمادة 125 فقرة 02 والتي تقابلها المادة 143 من تعديل الدستور لسنة 2016، واللذان تنصان على السلطة التنظيمية للوزير الأول.

*- المادة 122 من دستور 1996 والتي تقابلها المادة 140 من تعديل 2016، الفقرة 29: " إنشاء فئات المؤسسات"

*- بالنسبة للفقرة 01 من المادة 122 يستعمل المشرع الدستوري باللغة العربية نفس اللفظ " نظام" أما باللغة الفرنسية يستعمل لفظين متباينين "Régime" و "Règlement"، إن لفظ "Règlement" يبقى غامض المحتوى خصوصاً وأنه عادة ما يستعمل للدلالة على إختصاص السلطة التنظيمية "لائحة" وهو عكس ما إستعمله الدستور الفرنسي في المادة

Le régime d'émission de la monnaie 34

الفصل الأول: النظام القانوني للسلطات الإدارية المستقلة

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

ورغم عدم وجود تصنيف صريح في المادة 122 لحجم ومدى الإختصاص التشريعي مقارنة بالتنظيم إلا أنه يمكن إستنباط نوع من التصنيف بالنظر إلى التكرار المنتظم أحيانا للفظ "القواعد العامة".* والتي يمكن أن تشكل فئة بذاتها وهي الفئة التي تخص المجالات التي يختص فيها البرلمان بتحديد المبادئ الأساسية فقط فيها يعود للسلطة التنفيذية التطبيقية بفضل تفسير هذه المبادئ، خلافا لهذه الفئة فإن هناك فئة ثانية تشكل صلب إختصاص المشرع وهي تندرج ضمنها الفقرات (14، 23، 24) حيث يختص المشرع بتحديد النظام العام Régime général.¹

إن تفسير كلمة نظام "Régime" لغويا يوحي بوجود نسق منتظم وعناصر متداخلة ومتراصة تتحرك في إطار منسجم ومتكامل وهو ما يُمكن من إدراج سلطات الضبط ضمن هذا المفهوم، إذ أنها تعد عنصرا مشكلا لسير هذا النظام، ومن ثم هل يمكن القول بأن لفظ نظام عام لا يشمل القواعد العامة التي تحكم سير هذا النظام فقط بل كل هذه العناصر التي تدخل في تركيبه وتحكم سيره.

يبدو أن هذا التفسير الذي تبناه المشرع فيما يخص إنشاء كل من مجلس النقد والقرض، اللجنة المصرفية، وكالتي المناجم وسلطتي ضبط المحروقات، حيث إعتد في الأولى والثانية على أحكام الفقرة 15 من المادة 122، والثالثة على أحكام الفقرة (24) الخاصة بالنظام العام للمناجم والمحروقات.

أما فيما يخص ضبط المياه فرغم نص الفقرة 23 على النظام العام للمياه إلا أن المشرع لا يذكر هذه الفقرة في تأشيريات النص المنشئ بل إكتفى بالنص على المادة، أما عن سلطات الضبط الأخرى فقد إعتد المشرع في إنشائها على المادة 122 دون تحديد، ويتعلق الأمر بكل من لجنة تنظيم ومراقبة

*- حيث أن المؤسس الدستوري يستعمل الألفاظ التالية للتعبير عن الإختصاص التشريعي: القواعد العامة، الشروط، التشريع الأساسي، القواعد، النظام.

*- تكرر إستعمال هذا اللفظ بصفة متتابعة ومنتظمة من خلال الفقرات 16، 17، 18، 19، 20 وبصفة منفردة في الفقرات 05، 08، 27.

¹- بوجملين وليد، المرجع السابق، ص ص37، 38.

الفصل الأول: النظام القانوني للسلطات الإدارية المستقلة

عمليات البورصة، مجلس المنافسة وسلطة ضبط البريد والمواصلات، وهذا رغم أن نص المادة لا يسمح بإدماج إنشائها ضمن أي مجال من المجالات المحددة فيها.

أما بخصوص الاستثناءات فيتعلق الأمر بمجلس المنافسة والذي لم ينشأ بموجب قانون بل تم إنشائه عن طريق الأمر، وهنا يمكن التساؤل عن غاية ذلك.

هل يتعلق الأمر بمجرد بروز تزايد استعمال طريقة التشريع بالأوامر خلال الفترة الإنتقالية؟

أم أن الأمر يتعلق بطبيعة الإستقلالية الممنوحة لهذه الهيئة خاصة وأن الأمر 2003 المعدل ربط مجلس المنافسة سلمياً بطريقة مباشرة برئيس الحكومة*؟

أو أن الأمر يعد أن يكون مجرد تقليد لا غير، خاصة وأن مجلس المنافسة الفرنسي قد تم إنشائه عن طريق أمر.

كما يثور التساؤل على إنشاء كل من سلطتي ضبط النقل وضبط سوق التبغ والمواد التبعية عن طريق قانون المالية.¹

يرى الأستاذ "خلوفي" أن سبب إستغلال قانون المالية لإنشاء سلطة ضبط ما حسب إجراء Les cavaliers budgétaires على نفس رأي مجلس الدولة الفرنسي هو كون أن هذه السلطات لا يمكن أن تنشأ إلا إستجابة لمشاكل معينة في فترات معينة في ظل سياق معين.

إذا كان الإنشاء بقانون يشكل ضماناً مبدئية لإستقلالية سلطات الضبط، فإنه في المقابل لا يمكن إستبعاد الأحكام التنظيمية التي أحيل إليها بموجب هذه القوانين في تقدير طبيعة وحجم الإستقلالية الممنوحة من قبل المشرع لهذه السلطات.²

إذ يعتبر إنشاء السلطات المستقلة بموجب نص تشريعي عامل مساعد على إستقلاليتها بالمقارنة مع التي يتم إنشائها بموجب التنظيم، كما أن النص على كيفية تنظيمها وتسييرها ومنحها صلاحيات

*- وجاء تعديل 2008 ليضع مجلس المنافسة لدى الوزير المكلف بالتجارة.

¹- بوجملين وليد، المرجع السابق، ص ص 39، 40.

²- المرجع السابق، ص ص 40، 41.

الفصل الأول: النظام القانوني للسلطات الإدارية المستقلة

بموجب النص التشريعي يكون عامل مساعد على الإستقلالية أفضل من النص على ذلك بموجب التنظيم.¹

ثانيا: مجالات الإحالة على التنظيم:

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

¹ - أحسن غربي: "نسبية الإستقلالية الوظيفية للسلطات الإدارية المستقلة"، مجلة البحوث والدراسات الإنسانية، جامعة 20 أوت 1955 سكيكدة، العدد 05، سنة 2015، ص 237.

الفصل الأول: النظام القانوني للسلطات الإدارية المستقلة

مجالات الإحالة على التنظيم	ع/ الإحالات فيما يخص سلطة الضبط	ع/ الإحالات على التنظيم	ع/المواد المخصصة لسلطة الضبط	ع/مواد النص المنشئ	النص المنشئ	سلطة الضبط
المرقيات	01	10	32	215	القانون رقم 10/90	مجلس النقد والقروض
/	/	10	15	215	القانون رقم 10/90	اللجنة المصرفية
تعيين الرئيس وإنهاء مهامه، شروط إنهاء مهام الأعضاء	03	03	37	65	المرسوم التشريعي رقم 10/93	لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البرصة
الأجور، النظام الداخلي	03	03	15	100	الأمر رقم 06/95	مجلس المنافسة
نظام الأجور	01	10	13	151	القانون رقم 03/2000	سلطة ضبط البريد والموصلات
النظام الداخلي	01	23	12	240	القانون رقم 10/01	سلطتي ضبط المناجم
الأجور، تشكيلة المجلس الاستشاري، القواعد الإجرائية أمام غرفة التحكيم	03	12	29	181	القانون رقم 01/02	لجنة ضبط الغاز والكهرباء
التنظيم والعمل	01	41	01	135	قانون المالية رقم 11/02	سلطة ضبط النقل
الأجور، تشكيلة المجلس الاستشاري	03	24	05	115	القانون رقم 07/05	سلطة ضبط المحركات
الصلاحيات وقواعد العمل	01	25	01	183	القانون رقم 12/05	سلطة ضبط المياه

الفصل الأول: النظام القانوني للسلطات الإدارية المستقلة

مجالات الإحالة على التنظيم	ع/ الإحالة فيها يخص سلطة الضبط	ع/ الإحالات على التنظيم	ع/المواد المخصصة لسلطة الضبط	ع/مواد النص المنشئ	النص المنشئ	سلطة الضبط
التشكيلة، التنظيم وكيفية السير، صيغة اليمن.	02	04	08	73	القانون رقم 01/06	الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته
تعيين التشكيلة، التنظيم وكيفيات السير، الصلاحيات، القانون الأساسي لمفتشي التأمين، القانون الأساسي وكيفيات سير "صندوق ضمان المؤمن لهم"	06	26	08	63	القانون رقم 04/06	لجنة الإشراف على التأمينات
التنظيم والسير، تحديد أسعار المواد الصيدلانية	02	11	10	30	القانون رقم 13/08	الوكالة الوطنية للمواد الصيدلانية
تحديد بنود دفتر الشروط	01	22	(مادة وحيدة)	71	القانون رقم 06/2000	سلطة ضبط سوق التبغ والمواد التبغية
تعيين عون محاسب، تعيين التشكيلة، تحديد التعويضات	03	15	18	132	القانون العضوي رقم 05/12	سلطة ضبط الصحافة المكتوبة
تعيين عون محاسب، تعيين التشكيلة - تحديد التعويضات	03	13	37	113	القانون رقم 04/14	سلطة ضبط السمععي البصري
التنظيم وكيفيات السير، تحديد نموذج بطاقة الإحصاء الاقتصادي للطلاب العمومي	02	49	02	220	المرسوم الرئاسي رقم 247/15	سلطة ضبط الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام

الجدول رقم 01 : يتضمن طريقة إنشاء السلطات الإدارية المستقلة.

الفصل الأول: النظام القانوني للسلطات الإدارية المستقلة

أ- من حيث الأهمية الحجمية ومكانة سلطة الضبط ضمن النص: من خلال الجدول السابق نستخلص مايلي:

- تحتل كل من لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة وسلطة ضبط السمي البصري¹ المرتبة الأولى ضمن قائمة سلطات الضبط من حيث الحجم الشكلي المخصص لها ضمن النص، وذلك لأهمية لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة بالنسبة للمشرع (37 مادة من أصل 65) أي بنسبة تفوق 50 %، أما سلطة ضبط السمي البصري فعدد المواد المخصصة لها (37 من أصل 113 مادة) أي بنسبة تفوق 33 %؛
- تحتل سلطة ضبط النقل المرتبة الأخيرة بخصوص الحجم الشكلي المخصص لها ضمن النص المنشئ (مادة واحدة في قانون المالية الذي يتضمن 135 مادة)، إضافة إلى سلطة ضبط المياه (مادة واحدة من أصل 183 مادة)² وسلطة ضبط سوق التبغ والمواد التبغية³ (مادة واحدة من أصل 71 مادة)؛
- أما بقية السلطات فتتراوح مكانتها الشكلية ما بين (32 مادة من أصل 215) بالنسبة لمجلس النقد والقرض و(18 مادة من أصل 132) بالنسبة لسلطة ضبط الصحافة المكتوبة⁴ و(10 مواد من أصل 30) بالنسبة للوكالة الوطنية للمواد الصيدلانية⁵ و(08 مواد من أصل 73) بالنسبة للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته⁶ و(08 مواد من أصل 63) بالنسبة للجنة الإشراف على التأمينات⁷ و(5 مواد من أصل 115) بالنسبة لسلطة ضبط المحروقات، و(مادتين من أصل 220 مادة) بالنسبة لسلطة ضبط الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام⁸؛

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

² - بوجملين وليد، المرجع السابق، ص ص 41، 43

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

⁴ - القانون العضوي رقم 05/12، المؤرخ في 12 جانفي 2012، المتعلق بالإعلام، المرجع السابق.

⁵ - القانون رقم 13/08، المؤرخ في 20 جويلية 2008، المتعلق بحماية الصحة وترقيتها، المرجع السابق.

⁶ - القانون رقم 01/06، المؤرخ في 20 فيفري 2006، يتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، المرجع السابق.

⁷ - القانون رقم 04/06، المؤرخ في 20 فيفري 2006، المتعلق بالتأمينات، المرجع السابق.

⁸ - المرسوم الرئاسي رقم 247/15، المؤرخ في 16 سبتمبر 2015 المتعلق بالصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام،

المرجع السابق.

الفصل الأول: النظام القانوني للسلطات الإدارية المستقلة

- يعد النص الخاص بإنشاء سلطتي ضبط المناجم الأكبر حجماً فهو يتضمن 240 مادة ورغم ذلك فلم تحظ هاتين الوكالتين معاً إلا بـ 12 مادة فقط منه.

ب- من حيث الإحالة على التنظيم بخصوص كامل النص: من خلال الجدول السابق نستخلص مايلي:

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

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

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

ت- من حيث الإحالة على التنظيم فيما يخص سلطة الضبط: من خلال الجدول السابق نستخلص مايلي:

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

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

- تحتل لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة وسلطة ضبط السمعي البصري المرتبة ما قبل الأخيرة فمن أصل (37) مادة المخصصة لها لم تتم الإحالة على التنظيم إلا في (03 مواد منها) ؛

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

ث- من حيث الإحالة على السلطة التنظيمية لسلطة الضبط: من خلال الجدول السابق نستخلص مايلي:

بشأن هذه النقطة يمكن الملاحظة بأن كل من مجلس النقد والقرض ولجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة هما السلطتين الوحيدتين اللتين أحال المشرع على سلطتهما التنظيمية، فقد تمت الإحالة على السلطة التنظيمية للجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها (09) مرات، إن هذه الملاحظة تدل على أن

الفصل الأول: النظام القانوني للسلطات الإدارية المستقلة

هاذين السلطتين الوجدتين اللتان تتمتعان بسلطة معيارية (تتمتعان بصلاحيات تحديد قواعد تنظيمهما وعملهما).¹

ج- من حيث مجالات الإحالة على التنظيم: من خلال الجدول السابق نستخلص مايلي:

- كلا من سلطتي ضبط النقل وضبط المياه تمت الإحالة على التنظيم في نصيها على كل الأحكام المتعلقة بهما (التنظيم العمل والصلاحيات)؛
- كل من الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، لجنة الإشراف على التأمينات، سلطة ضبط الصفقات العمومية وسلطة ضبط المواد الصيدلانية تمت الإحالة على التنظيم في الأحكام المتعلقة ب (التنظيم وكيفيات السير)؛
- تتعلق هذه الإحالات بتحديد ووضع النظام الداخلي فيما يخص كل من مجلس المنافسة وسلطتي ضبط المناجم؛
- تتعلق هذه الإحالات بتحديد نظام الأجور فيما يخص كل من مجلس النقد والقرض، مجلس المنافسة، لجنة ضبط الغاز والكهرباء، وسلطة ضبط المحروقات، سلطة ضبط البريد والمواصلات؛
- تتفرد لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة بكونها سلطة الضبط الوحيدة التي تم بشأنها الإحالة على التنظيم لتحديد شروط تعيين رئيس اللجنة وإنهاء مهامه ووضع القانوني وكذا شروط إنهاء مهام الأعضاء إضافة إلى قواعد حساب الأتاوي وتحصيلها.²

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

تتكون الإدارة على المستوى المركزي في الجزائر من السلطات الإدارية المخول لها إتخاذ القرار، وتوجد إلى جانبها مؤسسات أخرى تلعب دورا إستشاريا لدى هذه السلطات تدعى بالأجهزة الاستشارية.

أما في المجال الاقتصادي، فتتواجد الدولة من خلال شركات وطنية تخضع لقوانين خاصة ومخططات الدولة، لكن بالدخول إلى إقتصاد السوق أخضعت المؤسسات التي كانت تحتكر المجال

¹- بوجملين وليد، المرجع السابق، ص 44.

²- المرجع السابق، ص ص 43-45.

الفصل الأول: النظام القانوني للسلطات الإدارية المستقلة

الاقتصادي تدريجيا للقانون الخاص، وفتح المجال أمام القطاع الخاص الذي كثرت مؤسساته وأصبحت تنشط في مجالات عدة.

ويتجسد دور الدولة في ظل إقتصاد السوق، من خلال تبني شكل جديد من أشكال ممارسة السلطة العامة وتتمثل في السلطات الإدارية المستقلة التي تستخدمها الدولة بدلا من الإدارة والكلاسيكية للقيام بالمهام الجديدة التي يفرضها ضبط النشاطات الإقتصادية والمالية.¹

وتتمتع هذه الهيئات بسلطة تنظيمية حقيقية، تتمثل في تحديد القواعد المطبقة على سير السوق الموضوعة تحت رقابتها وغيرها من الإختصاصات الواسعة النطاق، ولكن بالمقابل تخضع سلطات الضبط المستقلة للرقابة القضائية التي تمارسها الجهات القضائية على أعمالها، وتتكسر هذه الرقابة من خلال إمكانية الطعن ضد قراراتها وأعمالها، وتتصف هذه الرقابة بغياب هيئة قضائية مختصة برقابة كل الهيئات وتعمل على توحيد الاجتهاد القضائي في مجال الضبط الاقتصادي. وكل هذا من أجل التطبيق الحسن للقوانين والتشريعات التي تم إصدارها من طرف السلطة التشريعية، والتي كان لها القسط الوافر من الحق في إنشاء مثل هذه السلطات الإدارية المستقلة، كما تم توضيح ذلك سابقا، ولقد عرفنا أن لهذه السلطات مجالات عدة مثل ما هو الحال في مجال الاقتصاد والمال وأخرى في مجال الحقوق والحريات العامة، لذا السؤال الذي يطرح نفسه في هذا الصدد:

ما موقع سلطات الضبط المستقلة ضمن المنظومة القانونية والمؤسسية للدولة؟ وكيف يمكن وصف مختلف العلاقات التي قد تربط هذه السلطات مع بقية السلطات في الدولة؟ وكيف تم توزيع الاختصاص فيما بينها كهيئات ضبط جديدة؟.

¹ - ليلي ماديو، تكريس الرقابة القضائية على السلطات الضبط المستقلة في التشريع الجزائري، الملتقى الوطني حول سلطات الضبط المستقلة في المجال الإقتصادي والمالي، كلية الحقوق والعلوم الاقتصادية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، يومي 23/24 ماي 2007، منشورة على الأنترنت، ص 266.

الفصل الأول: النظام القانوني للسلطات الإدارية المستقلة

الفرع الأول: علاقة السلطات المستقلة بالسلطات التقليدية:

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

وبظهور السلطات الإدارية المستقلة، موضوع دراستنا وأمام تعدد وتباين المجالات التي تختص بها هذه الأخيرة من قطاعات إقتصادية مالية وكذلك في مجال الحريات والحقوق العامة نجد أن هناك نوع من التداخل في هذا الصدد، فكيف يمكن وصف العلاقة التي تربط بين السلطات الإدارية المستقلة والسلطات الكلاسيكية؟ هذا ما سنحاول التطرق له في مايلي :

أولاً: علاقة السلطات الإدارية المستقلة بالسلطة التنفيذية:

إن السلطة التنفيذية في الدولة تتمثل في الجهاز التنفيذي للدولة، وقد ساير الدستور الجزائري النظام البرلماني في الأخذ بثنائية الجهاز التنفيذي وتشكيله من رئيس الجمهورية ومن الوزارة، وقد عمل الدستور على تقوية سلطة رئيس الجمهورية وجعله المقر الرئيسي لسياسة الدولة، وتعتبر الحكومة الوجه الثاني من السلطة التنفيذية تتكون من الوزير الأول والوزراء وأمناء الدولة.²

وقد حدد الدستور صلاحيات كل من هذه الشخصيات، وبالمقابل نجد أن سلطات هذه الدراسة إختصاصاتها لها علاقة مباشرة بالسلطة التنفيذية، وتظهر علاقة هذه السلطات بالسلطة التنفيذية من خلال السلطة التنظيمية للسلطات الإدارية المستقلة التي تعتبر في الأصل من إختصاص السلطة التنفيذية وسلطة الرقابة التي تفرضها السلطة التنفيذية على هذه الأخيرة والتي تتخذ أشكالاً مختلفة، فهذه السلطات تتمتع في المجال الإقتصادي والمالي بسلطة التنظيم التي تقوم بوضع قواعد وأنظمة بهدف تنظيم المجال

¹ - ليلي ماديو، المرجع السابق، ص 266.

² - محمد كاظم المشهداني، القانون الدستوري - الدولة، الحكومة - الدستور، مؤسسة الثقافة الجامعية، 2008، الإسكندرية، ص ص 218، 223.

الفصل الأول: النظام القانوني للسلطات الإدارية المستقلة

المخصص للهيئة الإدارية المستقلة، وهذه الأنظمة تتمثل في وضع مجموعة من القواعد التي تأتي لتطبيق نصوص تشريعية وتنظيمية وضعت سابقا.¹

لذا يسميها البعض بالسلطة التنظيمية التطبيقية، إلا أن السلطة التنظيمية لهذه السلطات تخول لها بطريقتين، بصفة مباشرة وبواسطة القانون، أو أن تتدخل الهيئات المستقلة عن طريق الصلاحيات الإستشارية المخولة لها، والملاحظ أن المشرع لم يخول هذا الإختصاص إلا للقليل من السلطات الإدارية المستقلة الفاصلة في المواد الاقتصادية والمالية، وعن مفهوم هذه السلطة التنظيمية والتي سبق الإشارة لها، وبغض النظر عن مدى دستورية هذه السلطة. بقي لنا توضيح مدى تمتع هذه السلطات بهذه الصلاحية المتمثلة في سلطة إصدار الأنظمة والقرارات بنوعها الفردية والتنظيمية ؟

ومع غياب التبريرات على مستوى التشريع الجزائري، نشير في هذا الشأن إلى عدم وجود ما يبرر ذلك سواء قانونيا أو قضائيا وعدم تدخل المجلس الدستوري الجزائري لتوضيح الأمر، على عكس التشريعات المقارنة خاصة الفرنسية، يمكن لنا إعتقاد عدم تعارض أحكام ممارسة الهيئات الإدارية المستقلة للسلطة التنظيمية مع الأحكام الدستورية، وذلك يعود لعدة أسباب يكمن أهمها في كيفية إصدار هذه الأنظمة على مستوى هذه الهيئات، وبالتالي نلاحظ أن المشرع الجزائري أحاط هذه السلطة بقيود موضوعية، وأخرى شكلية إجرائية، فمثلا القيود الموضوعية تتمثل في تحديد وحصر مجال ممارسة السلطة التنظيمية فهي لا تتمتع بسلطة تنظيمية عامة مثل الوزير الأول، إنما يمكن وصفها بسلطة تنظيمية خاصة ومقيدة وحصرية، أي تتعلق بمجال ما ينحصر في تنظيم المجال المخصص للهيئة الإدارية المستقلة.

أما القيود الشكلية فتتعلق بالإجراء الذي يتخذه الوزير المكلف بالمالية مثلا، والمتمثل في الموافقة على مشاريع أنظمة تنظيم عمليات البورصة². وستوضح الصورة أكثر عند التطرق لمظاهر الاستقلالية العضوية والوظيفية وحدودها التي سنتناولها في الفصل الموالي والتي تمثل لنا لب موضوع الدراسة،

¹ - العايب سامية، المرجع السابق، ص 59.

² - المرجع السابق، ص ص 59، 61.

الفصل الأول: النظام القانوني للسلطات الإدارية المستقلة

وتجدر الإشارة إلى أن مجلس النقد والقرض ولجنة تنظيم عمليات البورصة لها الحق بالتمتع بهذه السلطة.¹

ثانيا: علاقة السلطات بالسلطة التشريعية:

قبل الحديث عن علاقة هذه السلطات بالسلطة التشريعية علينا أولاً توضيح دور هذه الأخيرة، والذي ينحصر أساساً في وضع القواعد العامة المجردة، فالسلطة التشريعية هي التي تعبر عن إرادة الأمة ممثلة في برلمانها طبقاً للمبادئ التقليدية في الديمقراطية الكلاسيكية،² فما دام دور السلطة التشريعية هو التشريع إذ وكما سبق القول حول مسألة إنشاء السلطات الإدارية المستقلة تبين لنا أن الإنشاء الذي يكون من السلطة التشريعية يعد لنا نوع من الضمانة القانونية التي تكفل الإستقلالية، إضافة إلى أن هذه السلطات الإدارية تمارس دوراً إستشارياً فعلاً لدى السلطة التشريعية، إضافة إلى السلطة التنفيذية فيما يخص تحضير مشاريع النصوص القانونية، التي لها علاقة بمجال المنافسة مثلاً إضافة إلى بقية المجالات حسب كل سلطة .

فمثلاً مجلس المنافسة يرفع تقريراً سنوياً إلى السلطة التشريعية إضافة إلى رئيس الجمهورية، ويحتوي هذا التقرير على عناصر التحليل الخاصة بسيره، ومجمل قراراته بالقضايا المدروسة.³

من هنا نجد أن العلاقة بين السلطات الإدارية المستقلة وبقية السلطات التنفيذية والتشريعية وحتى القضائية تختلف عن علاقتها مع السلطة التشريعية، وكذلك نجد السلطة القضائية تلتزم بالسياسة العامة للدولة التي تقرها السلطة التشريعية والتي تتطور في النهاية في صورة قوانين، ولكنها لا تخضع لتوجيهاتها كما تخضع السلطة الإدارية المستقلة لتوجيهات السلطة التنفيذية.⁴

¹ - المرجع السابق، ص 68.

² - السعيد بالشعير، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة، الجزء الثاني، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة الخامسة، الجزائر 2003، ص 10.

³ - حسين نواره، المرجع السابق، ص 71.

⁴ - قراري مجدوب، المرجع السابق، ص 49.

الفصل الأول: النظام القانوني للسلطات الإدارية المستقلة

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

إذا فالعلاقة بين السلطات الإدارية المستقلة والسلطة التشريعية علاقة تبادل، فالسلطة التشريعية تصدر قانون لإنشاء السلطة الإدارية المستقلة، وهذه الأخيرة في إطار قيامها بما أنيط لها من مهام تقدم تقارير واقتراحات للسلطة المنشأة لتوضيح الحقائق وما هو موجود على أرض الواقع من أجل تفادي النقائص في نصوص القوانين المتواجدة في الدولة.

بمعنى السلطة التشريعية تمنح للسلطة الإدارية المستقلة أساس الوجود، لتكفل لها ضمان استقلالها، وهذه السلطات الإدارية المستقلة تقدم نوع من التقارير يستشف منها بعض الاقتراحات للسلطة التشريعية من أجل سن القوانين الأكثر فعالية.

كما أن السلطات الإدارية المستقلة عند قيامها باختصاصاتها فإنها تعتمد في ذلك على عدة قوانين كان منشأها السلطة التشريعية في الدولة¹ فالعلاقة هي علاقة تكامل وتعاون.

ثالثاً: علاقة السلطات الإدارية المستقلة بالسلطة القضائية:

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

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

وتتمتع هذه الأخيرة بسلطة شبه قضائية والمتمثلة في السلطة القمعية - السابقة الذكر - عن طريق توقيع بعض الجزاءات التأديبية، فكان لا بد على هذه السلطات أن تترتب وتدقق في قراراتها قبل إصدارها

¹ - المرجع السابق، ص 49.

الفصل الأول: النظام القانوني للسلطات الإدارية المستقلة

خوفا من التدخل فيما يدخل في اختصاصها، بمعنى أن تكون من أصحاب الإختصاص داخل هذه المؤسسات كون هذا من الإختصاص الأصيل للسلطة القضائية في الدولة.

وتجدر الإشارة أن التنظيم القضائي في الجزائر يقوم على مبدأ الإزدواجية القضائية فبعد الإصلاح القضائي الثاني لسنة 1996 الذي تميز بالفصل بين الهيئات القضائية العادية عن القضاء الإداري، وبالتالي خلق إزدواجية في الجهاز القضائي، ولكن من حيث الهيكل فقط، أما من حيث العنصر البشري قد يكون مستقبلا، وتوزيع الإختصاص يعتمد على المعيار العضوي.¹

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

إضافة إلى حق القاضي الإداري في الرقابة على أعمال السلطات الإدارية المستقلة، نجد أن الإختصاص ينعقد للقاضي العادي كذلك، فمثلا مجلس المنافسة يخضع لرقابة القاضي العادي رغم أنه سلطة إدارية مستقلة، ويتمتع القاضي العادي في هذا الصدد بنفس السلطات الممنوحة للقاضي الإداري في هذا المجال، وهذا الإستثناء على القاعدة، حيث يفلت من إختصاص القاضي الإداري حيث ينص القانون صراحة على أنها تعود لإختصاص مجلس قضاء الجزائر العاصمة الفاصل في المواد التجارية*، وذلك رغم أن القانون يعتبر مجلس المنافسة هيئة إدارية صراحة. وهذا فيه تقليد للمشرع الفرنسي ولقد أقر المجلس الدستوري الفرنسي، خروج المشرع عن القواعد التقليدية في توزيع الإختصاص القضائي، لأن القاضي العادي هو حصن الحريات الفردية.²

¹ - خليل بوصنوبرة، الوسيط شرح قانون الإجراءات المدنية الإدارية - قانون رقم 09/08 - المؤرخ في 25 فيفري 2008، الجزء الأول، منشورات نوميديا، الجزائر، 2010، ص 18.

* المادة 64 من الأمر رقم 03/03 المتعلق بمجلس المنافسة: يرفع الطعن أمام مجلس قضاء الجزائر ضد قرارات مجلس المنافسة من قبل أطراف القضية، طبقا لأحكام قانون الإجراءات المدنية.

² - ليلي ماديو، المرجع السابق، ص 275.

الفصل الأول: النظام القانوني للسلطات الإدارية المستقلة

والهيئة القضائية المختصة سواء القضاء العادي أو الإداري، لها سلطة إلغاء قرارات مجلس المنافسة مثلا أو تعديلها (مراجعتها) ولهذه السلطة حدود لا يمكن تجاوزها، والهيئة القضائية المختصة لها سلطات محدودة مستمدة أصلا من سلطات مجلس المنافسة كسلطة إدارية مستقلة ضابطة ومتدخلة في مجال المنافسة.¹

ونشير في هذا الصدد إلى أن مجلس الدولة الجزائري قد إعتد على معيار قابلية القرارات للطعن بالإلغاء في قضية "Union bank" لتكليف اللجنة المصرفية ليتوصل في الأخير ضمن قرار صادر منه إلى اعتبار هذه الأخيرة سلطة إدارية مستقلة، رغم غياب أي نص صريح ضمن قانون النقد والقرض يتضمن مصطلح الطعن بالإلغاء - ويتضح ذلك في قراره الصادر عنه.²

وتجدر الإشارة في الأخير إلى أن اللجنة المصرفية لا تتمتع بالشخصية المعنوية.³

أما في فرنسا يوجد حاليا في فرنسا ما يقارب أربعين (40) سلطة إدارية مستقلة، بدأت تأخذ مكانها في المحيط المؤسسي، وتمثل ذلك في تحسين علاقتها بالهيئات القضائية والهيئات الإدارية المستقلة الأخرى، غير أنه لا بد من الإشارة إلى أن مهمة بعضا من تلك السلطات تستدعي أن يكون معها علاقات تعاون مع تلك الأجهزة.

كما تجدر الإشارة أن السلطات الإدارية المستقلة والأجهزة القضائية مطالبة بتكثيف التعاون، وهكذا يمكن بعض تلك السلطات أن تلجأ إلى القضاء الإستعجالي لأنه يوجه أوامر ضد متعاملين إقتصاديين.

¹ - لخضاري أمير، إجراءات الطعن في قرارات مجلس المنافسة، الملتقى الوطني حول سلطات الضبط المستقلة في المجال الإقتصادي والمالي، كلية الحقوق والعلوم الاقتصادية، جامعة عبد الرحمن ميرة، بجاية، 24/23 ماي 2007، منشورة على الأنترنيت، ص 259، 260 .

² - القرار رقم 13، الصادر في 09 فيفري 1999، قضية إتحاد بنك المؤسسة المالية في شكل شركة المساهمة (يونين بنك) ضد محافظ بنك الجزائر، مجلة إدارة، عدد 01 لسنة 1999.

³ - سمير حدري، المرجع السابق، ص 23.

الفصل الأول: النظام القانوني للسلطات الإدارية المستقلة

وفي المقابل الهيئات القضائية يمكن أن تطلب من السلطات الإدارية المستقلة خبرة في قضية ما، وكذلك أن تستخدم وسائلها، وذلك في مرحلة القرار القضائي ووضعها لحل النزاع الذي تنظر فيه.¹

الفرع الثاني: علاقة السلطات الإدارية المستقلة فيما بينها:

إن مصطلح السلطات الإدارية المستقلة هو مصطلح فقهي المنشأ، للدلالة على تلك الهيئات التي تتميز باستقلالية عن سلطة الدولة، وهي سلطات إدارية مزودة بنموذج تنظيم مشترك، متحررة من السلطة التسلسلية مهمتها ضبط قطاع معين (إقتصادي، مالي، أو قطاع الحريات). وهي كذلك هيئات إدارية غير قضائية، غير خاضعة لسلطة الحكومة أو أي تأثير، خول لها القانون مهمة ضبط بعض القطاعات الحساسة إقتصاديا وماليا وكذا ضمان إحترام بعض حقوق مستعملي الإدارة.²

من خلال هذه التعاريف المختلفة لمصطلح السلطات الإدارية المستقلة يتضح لنا معيار مشترك بينها كلها وتتمثل في أن مجال تواجد سلطات الضبط:

إما في المجال الإقتصادي والمالي أو مجال الحقوق والحريات، وفي كل مجال في حد ذاته نجد أن هناك العديد من السلطات المحدودة لكل نشاط والقوانين المنشأة لهذه السلطات فيها ما يكفي لتوضيح اختصاصات كل منها، ولكن ما يثير الانتباه هو: كيف تم توزيع إختصاص الضبط بين هذه السلطات ؟ هذا السؤال ستكون الإجابة عنه وفق النقاط التالية :

أولاً: حول توزيع الإختصاص، ثانياً: على العلاقة الوظيفية التي قد تكون بين مجلس المنافسة وبقية الهيئات الأخرى كنموذج.

أولاً: توزيع الإختصاص ما بين سلطات الضبط المستقلة:

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

¹ - نجاح عصام، السلطات الإدارية المستقلة في فرنسا، الملتقى الوطني حول السلطات الإدارية المستقلة في الجزائر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة 08 ماي 1945 قالمة، يومي 13 و14 نوفمبر، غير منشورة، ص 6.
² - بن زيطة عبد الهادي، المرجع السابق، ص 167.

الفصل الأول: النظام القانوني للسلطات الإدارية المستقلة

أ- المجال الإقتصادي:

لقد كان هدف الضبط في قطاع إقتصاد السوق هو الدافع لتأسيس السلطات الإدارية المستقلة، فبمقتضى الأمر المؤرخ في سنة 1941 أنشئت لجنة مراقبة البنوك ، ولجنة عمليات البورصة COB في 1967/09/28، وكذا لجنة ضبط الكهرباء بمقتضى القانون 2000/02/10.

ب- الإعلام والاتصال والمواصلات:

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

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

ت- حماية حقوق الإنسان:

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

كما احتوى القانون الصادر في 2000/04/12 والمتعلق بحقوق المواطنين في علاقتهم مع الإدارة على عدة أحكام تمدد من إختصاص بعض السلطات المستقلة في النظام الفرنسي وهي: الوسيط، اللجنة الوطنية للإعلام الآلي والحريات، لجنة الوصول للوثائق الإدارية.¹

¹ - المرجع السابق، ص 168.

الفصل الأول: النظام القانوني للسلطات الإدارية المستقلة

من خلال ما سبق يتبين لنا أن هناك توزيع يمكن القول عليه توزيع من سابق ومتكامل فيما بين هذه السلطات، فبتحديد الاختصاص الذي يعتبر من النظام العام، إذ لا يجوز الإتفاق على خلافه، يكون المشرع بذلك قد وضح نطاق إختصاص كل سلطة حتى لا يكون هناك تعارض في الاختصاصات .

والمشرع الجزائري في ذلك قد ساير المشرع الفرنسي كونه السباق لفكرة السلطات الإدارية المستقلة.

وستتضح الفكرة أكثر حول هذا التوزيع في الإختصاصات من خلال محاولة تحليل العلاقة الوظيفية لمجلس المنافسة على إعتباره سلطة إدارية مستقلة مع بقية سلطات الضبط المستقلة.

ثانيا: العلاقة الوظيفية بين مجلس المنافسة وبين سلطات الضبط الأخرى كنموذج للدراسة:

من المتعارف عليه في الدول ذات الإقتصاد الحر، أن تكريس مبدأ المنافسة الحرة يعتبر من أهم العوامل التي تؤدي إلى خلق بيئة تنافسية فعالة، ولا يكون ذلك إلا في إطار إلتزام جميع الأشخاص الذين يمارسون نشاطاً اقتصادياً في السوق بأحكام القانون .

وتؤكد المواد الواردة في الأمر رقم 03/03 المتعلق بالمنافسة، أن تطبيق قانون المنافسة موزع بين مجلس المنافسة والهيئات القضائية بصفة عامة، والهيئات القضائية العادية خاصة، حسب المادتين 43، 44 والمادتين 13، 63 من نفس الأمر، حول الإختصاص القضائي للقضاء العادي، لرقابة قرارات مجلس المنافسة.¹

ولكون حماية المنافسة ضرورة حتمية لتدعيم الفعالية الإقتصادية حفاظاً على حقوق المستهلكين وتحسين مستواهم المعيشي، كان لا بد من البحث على حماية شاملة لمبادئ المنافسة الحرة تضمن التصدي لكل ممارسة تعرقل السير الطبيعي للسوق، بغض النظر عن الشكل الذي تأخذه (إتفاق مناف للمنافسة، تعسف في وضعية الهيمنة..). وتحقيق هذه النتيجة لن يكون بالاعتماد المطلق على سلطات مجلس المنافسة في هذا المجال لكونها تتصف بالمحدودية،² لذا كان لا بد من إعطاء بعض الصلاحيات في ذلك للقضاء كجهة تعمل على حماية المنافسة بطريقة مشروعة ومضبوطة .

¹ - موساوي ظريفة، المرجع السابق، ص ص 01، 02.

² - المرجع السابق، ص 02.

الفصل الأول: النظام القانوني للسلطات الإدارية المستقلة

كما أن مجلس المنافسة باعتباره هيئة مختصة ومتخصصة في تنظيم المنافسة وضبطها ملزم بممارسة صلاحياته في إطار القانون والمشروعية، وأمام إتساع الأفق الإقتصادي والإفتتاح على السوق العالمية وتعدد الأطراف المسيرة للسوق وكثرة المؤسسات المالية والنقدية والتي تعتمد على المال والاقتصاد وعلاقة ذلك بمجال الحريات، نجد أن مجلس المنافسة كهيئة إدارة لا يمكنه القيام بالدور المنوط به بصفة إنفرادية ولوحده، لذا كان لا بد من التنسيق في عمله مع بقية السلطات الإدارية المستقلة المتواجدة في الدولة والتي جاءت كلها بهدف التصدي للآزمات ومحاولة الحيلولة دون اتساعها وتشبعها كون المتضرر الأول والأخير هو المواطن، وذلك يتبين من خلال تحديد العلاقة الوظيفية بين مجلس المنافسة وبقية السلطات الإدارية المستقلة الأخرى.¹

إن أول ما يمكن ملاحظته في هذا الصدد هو:

- تداخل الإختصاص بين مجلس المنافسة وسلطات الضبط المستقلة حيث أن الفكرة الأساسية التي تجمع مجلس المنافسة مع سلطات الضبط الأخرى هي الوصف القانوني لها باعتبارها سلطات إدارية مستقلة جاءت كضرورة حتمية للتغيير الذي شهده الإقتصاد، وتكون العلاقة بينهما أكثر غموضا عندما تتقاسم أهدافا مشتركة.

لذلك فتداخل الإختصاص بين مجلس المنافسة وسلطات الضبط المستقلة، لا يمكن فهمه إلا من خلال محاولة تحديد الدور المنوط بكل جهة.

إن سلطات الضبط جاءت في إطار سياسة عدم تدخل الدولة في النشاط الإقتصادي، وفي مواجهة معطيات تقنية أكثر تعقيدا، فالدولة تمنح في كل مرة تفويضا للسلطة إلى السلطات الإدارية المستقلة، والتي يمر نشاطها على الخصوص من خلال بعض المعايير التي لا تخضع للتصنيفات التقليدية للإدارات إضافة إلى أن إنشائها مرتبط أساسا بالحاجة إلى التخصص والخبرة.

¹- عدنان دفاص، العلاقة الوظيفية بين مجلس المنافسة وسلطات الضبط الأخرى، الملتقى الوطني حول سلطات الضبط المستقبلية في المجال الاقتصادي والمالي، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمن ميرة بجاية، يومي 24/23 ماي 2007، منشورة على الأنترنت، ص 379.

الفصل الأول: النظام القانوني للسلطات الإدارية المستقلة

فالقانون التجاري أصبح قانونا للخبراء ولا بد للإدارة أن تتكيف مع هذا التطور، وعليه فإنشاء سلطات الضبط جاء كرد على نوعين من المتطلبات ضمان فتح السوق، وضمان توازن السوق.¹

وعند تحديد دور مجلس المنافسة في القطاعات المنظمة نجد أنها تتخذ شكلين:

- التدخل المسبق لمجلس المنافسة: حيث أن له دور مهم وفعال في تفعيل ميكانيزمات تنظيمية قطاعية، وينتأى له ذلك من خلال إعطاء رأيه في مشاريع القوانين، وأكثر من ذلك له إمكانية القيام بتحقيقات حول شروط تطبيق النصوص التشريعية والتنظيمية ذات الصلة بالمنافسة.
- صورة التدخل اللاحق لمجلس المنافسة: يكون في حالة عدم إمتلاك سلطة الضبط لصلاحيات في مجال المنافسة أو أنها تدخلت لكنها فشلت في ضمان إحترام قواعد المنافسة، أو كان تصرفها مناف للمنافسة، عندها يمكنه أن يطلب المعلومات المفصلة من طرف السلطة القطاعية فيما يخص هيكل السوق المعني، وأكثر ما يؤثر على المنافسة ويعتبر خطرا كبيرا بالنسبة لها هو هيمنة مؤسسة على السوق وتعسفها في ذلك، لذلك فإن مجلس المنافسة يفرض رقابة مسبقة على التجمعات الاقتصادية على الرغم من أنها لا تشكل ممارسة مقيدة للمنافسة، ويفرض كذلك رقابة بعدية على التعسف في وضعية الهيمنة.

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

التنظيم القانوني لهذه العلاقة، وفكرة آليات التعاون لحل النزاعات.

¹ - المرجع السابق، ص 380.

الفصل الأول: النظام القانوني للسلطات الإدارية المستقلة

أ- التنظيم القانوني لهذه العلاقة:

إن العلاقة بين مجلس المنافسة وسلطات الضبط الأخرى يمكن أن نلمسها من خلال نوعين من النصوص، فمن جهة نجد الأمر رقم 03/03 المتعلق بالمنافسة ومن جهة أخرى لا بد من الرجوع إلى النصوص الخاصة التي تنظم دور هذه السلطات.¹

حيث جاء في نص المادة 39 من الأمر رقم 03/03:

« عندما ترفع قضية أمام مجلس المنافسة حول ممارسة تتعلق بقطاع نشاط يكون تحت مراقبة سلطة ضبط، فإن مجلس المنافسة يرسل نسخة من الملف إلى السلطة المعنية لإبداء الرأي.

يقوم مجلس المنافسة في إطار مهامه بتوطيد علاقة التعاون والتشاور، وتبادل المعلومات مع سلطات الضبط.»

كما أن المجلس يمكن أن يستفيد من خبرة هذه السلطات بناءً على نص المادة 34 من نفس الأمر، مجلس المنافسة يقوم بهذه الأدوار عن طريق أعضائه وهذه النقطة سنحاول التطرق لها بالتفصيل في الفصل الموالي كدراسة حالة وهناك نصوص خاصة، نجد مثلاً المادة 13 من القانون رقم 03/2000 الذي يحدد القواعد العامة المتعلقة البريد المواصلات، والمادة 30 من المرسوم التشريعي رقم 10/93 المتعلق ببورصة القيم المنقولة، كما نجد أيضاً القانون رقم 01/02 المتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات الذي نص على: «...التعاون مع المؤسسات المعنية من أجل إحترام قواعد المنافسة في إطار القوانين والتنظيمات السارية المفعول».²

كذلك نلاحظ هذه العلاقة من خلال فكرة الإستشارة، فمجلس المنافسة يملك سلطة الإخطار الذاتي التي من خلالها يتدخل لإبداء الرأي حتى لولم يطلب منه طبقاً للمادة 34 من الأمر رقم 03/03، والمادة

1- المرجع السابق، ص ص 380 - 383.

2- المادة 15-3 من القانون رقم 01/02، المؤرخ في 05 فيفري 2002، المتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات، المرجع السابق، ص 17.

الفصل الأول: النظام القانوني للسلطات الإدارية المستقلة

39 من نفس الأمر تقابلها بالإستشارة المتبادلة والضرورية التي تقوم بها سلطة الضبط لإستشارة مجلس المنافسة في كل قضية تتعلق بالمنافسة.¹

وتطبيقا للمادتين 39 و 50 من الأمر رقم 03/03، توجه رئيس مجلس المنافسة في شهر نوفمبر 2013 إلى مسؤولي مختلف سلطات الضبط القطاعية الوطنية (08 سلطات) بهدف إقتراح وضع أسس إطار للتفاهم والتنسيق والتعاون بين مجلس المنافسة وكل سلطة ضبط.

ولم تستجب لطلب الرئيس بعقد عمل إستكشافي إلا إثنان منها فقط وهما لجنة ضبط الكهرباء والغاز والوكالة الوطنية لتنظيم موارد المحروقات، والأكثر من ذلك أن لجنة الكهرباء والغاز نظمت إجتماع التنسيق بتاريخ 28 جانفي 2014.²

ومنه نجد أن العلاقة بين مجلس المنافسة وبقية السلطات هي علاقة تكاملية ومبنية على مصالح متجاورة، فمجلس المنافسة له مصلحة تتمثل في فرض وجوده وإختصاصه الأصيل، أما سلطات الضبط الأخرى فتسعى إلى إعطاء نوع من المشروعية لقراراتها.

ب- آليات التعاون لحل النزاعات:

وفيما يخص آليات التعاون لحل النزاعات، فإن المشرع الجزائري لم يحدد آليات دقيقة للتعاون، واكتفى ببعض العبارات الفضفاضة والتي تتماشى مع التخصص الذي أصبح النشاط الإقتصادي يتطلبه، وفي ظل النقص الذي يعتري إمكانية سلطات الضبط المختلفة بما فيها مجلس المنافسة وضرورة التنسيق في المهام والتكامل في العمل وفق برامج مضبوطة.

وتعتبر التجربة الرومانية الأكثر رواجًا والتي تقوم على:

1) قاعدة تعاون الثنائية:

تقوم على إبرام إتفاقيات أو بروتوكولات تعاون ثنائية مع سلطات الضبط كل في مجال قطاعها من طرف الخبراء والمسيرين.

¹ - عدنان دفاص، المرجع السابق، ص 285.

² - rapport d'activité du conseil de la concurrence, sur le cite de le conseil de la concurrence : www.conseil-concurrence.dz, année 2014 , p 81.

الفصل الأول: النظام القانوني للسلطات الإدارية المستقلة

(2) آلية أفواج العمل الوزارية:

والهدف منها هو تحليل جدوى التنظيم، ويكون ذلك عن طريق أفواج وإجتماعات الأفواج - فهاتين الآليتين - كان لهما الفضل الواسع في ردم الهوة بين مجلس المنافسة وبقية سلطات الضبط في رومانيا، وقد أثبتت نجاحات كبيرة، وغيرها من الطول الأخرى،¹ مثل وضع معالم واضحة لتقسيم الاختصاص عن طريق إعادة صياغة النصوص القانونية بشكل متناغم ومتناسق وعدم الاكتفاء بالمفاهيم المجردة.

وفي الجزائر نجد المادة 9-2 من الأمر رقم 03/03 والتي تضمنت عبارة «...الممارسات التي يمكن أن يثبت أصحابها بأنها تؤدي إلى تطور إقتصادي أو تقني...» وفي هذه الحالة ماذا نقصد بالتطور الإقتصادي والتطور التقني، وعليه لابد من إعطاء مدلولات تقريبية لهذه المفاهيم، حتى يتم تطبيق القانون تطبيقاً سليماً، وأحسن طريقة لذلك هي عرض الأمر على أفواج العمل الوزارية.²

¹ - عدنان دفاص، المرجع السابق، ص 386.

² - المرجع السابق، ص 387.

الفصل الأول: النظام القانوني للسلطات الإدارية المستقلة

خاتمة الفصل:

إن إستحداث السلطات الإدارية المستقلة كان مرتبطا بضرورة إيجاد أسلوب جديد لتدخل الدولة من أجل ضبط بعض المجالات الحساسة، وتعد الولايات المتحدة الأمريكية والعديد من الدول الأوربية كبريطانيا وفرنسا السبابة في إنشاء ما يعرف بـ" السلطات الإدارية المستقلة".

أما التجربة الجزائرية في هذا المجال فتتسم بالحدثة، فلم تعرف هذه السلطات إلا مع بداية التسعينات من القرن الماضي، وإنطلاقا من معاناة المواطنين والمتعاملين الإقتصاديين والماليين من البيروقراطية، وفقدان الثقة في الإدارة الكلاسيكية خاصة مع تمركز القرار وغياب الشفافية، ظهرت هذه السلطات واقتطفت جزءا من الصلاحيات المخولة في الأصل للسلطات الثلاث التقليدية، وللقيام بالمهام الموكلة لها، تم تزويدها بعدة خصائص تتلائم مع طبيعتها الإدارية وشبه القضائية.

ويمكن القول أن السلطات الإدارية المستقلة هي هيئات إدارية دخلت النظام القانوني المؤسسي للدولة حديثاً، تتولى عملية ضبط وتسيير بعض المجالات الحساسة نتيجة فشل الإدارة التقليدية في ذلك، تتمتع بجملة من الخصائص من أجل القيام بمجموعة من الإختصاصات، وقد تكون في المجال الإقتصادي المالي أو في مجال الحريات العامة .

ويعتبر موضوع السلطات الإدارية المستقلة محط أنظار العديد من رجال القانون والإقتصاد، فهي هيئات هجينة داخل النظام القانوني المؤسسي في الدولة، هذا ما أدى إلى إثارة عدة نقاشات فقهية حول مدى دستورية هذه السلطات ، وخلص الكلام إلى أنها ليست سلطة رابعة، وسلطاتها تقتقد للأساس الدستوري الصريح بغض النظر عن التعديل الدستوري الجديد لسنة 2016، أين تمت دسترة الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد، كأهم هيئة لمحاولة التحكم في الوضع، خاصة مع إنتشار الفساد والمحاباة داخل المجتمع الجزائري من أعلى الهرم الإداري إلى أسفله وأمام تشعب هذا الفساد وعجز الإدارة التقليدية عن الحد منه، والسؤال الذي يطرح في هذا الصدد : ما غاية المؤسس الدستوري من دسترة هذه الهيئة دون غيره؟!

وفيما يخص تقبل السلطات الإدارية المستقلة ضمن النظام الإداري، يقودنا للحديث عن علاقتها مع السلطات الكلاسيكية خاصة السلطة التنفيذية بصفتها ممثلة للهيئة الحاكمة في الدولة، هذه العلاقة التي يمكن وصفها بعلاقة التبعية خصوصاً بعد تنازل السلطة التنفيذية عن جزء من صلاحياتها الأصلية،

الفصل الأول: النظام القانوني للسلطات الإدارية المستقلة

المتمثلة في السلطة التنظيمية، أما عن علاقتها بالسلطة التشريعية نقول أنها علاقة تكامل وتعاون وتكامل، نجد علاقتها مع السلطة القضائية علاقة "إستقلالية" من جهة، ومن جهة أخرى هي علاقة تعاون وتكامل إلا أن هذه الأخيرة بحاجة إلى تكثيف.

هذا عن علاقتها مع السلطات التقليدية، أما عن علاقة السلطات الإدارية المستقلة فيما بينها وخاصة مع تعدد هذه السلطات، نجد نوعا من التكامل فيما بينها، إلا أنه ورغم ذلك هناك بعض نقاط تداخل وتعارض بين هذه السلطات من حيث الإختصاص، ورغم الإصلاحات التي قام بها المشرع الجزائري إزاء ذلك، حول إقتراحه للتشاور الذي هو فكرة أخلاقية وليست قانونية، نبقى في إنتظار وضع نصوص قانونية واضحة لتحديد هذه الإختصاصات عن طريق إجراءات قانونية مضبوطة بدقة لتكون أكثر فعالية.

الفصل الثاني: نسبة إستقلالية السلطات الإدارية المستقلة

الفصل الثاني: نسبة إستقلالية السلطات الإدارية المستقلة:

بعد تحليلنا للنظام القانوني الذي يبين ماهية ومكانة السلطات الإدارية المستقلة في الهيكل القانوني والمؤسساتي للدولة، نجد أن موضوع السلطات الإدارية المستقلة يطرح عدة إشكالات سواء من حيث طابعها السلطوي، الإداري وخصوصًا الإستقلالية التي تصبغها، وهذه الإستقلالية تجعلها تتموقع خارج السلطة الرئاسية أو الوصاية الإدارية أي خارج السلطة تنفيذية، وهذا ما يدفعنا إلى طرح التساؤل التالي:

إلى أي مدى كرس المشرع الجزائري إستقلالية السلطات الإدارية المستقلة؟ وهل حظيت كل السلطات بنفس الإستقلالية العضوية والوظيفية من قبل المشرع أم هناك إختلاف من سلطة إدارية الى سلطة اخرى؟ أي هل الإستقلالية تعني الإنعدام المطلق للرقابة على أعضاء وتصرفات السلطة الادارية المستقلة أم أن المقصود منها هو الحد من تدخل وتأثير السلطات الأخرى عليها ؟

سنحاول الإجابة عن هذا السؤال في هذا الفصل، وحتى نتبين مدى الإستقلالية جليا إرتأينا إختيار أحد السلطات الإدارية المستقلة في الجزائر كنموذجًا للدراسة ووقع الخيار على "مجلس المنافسة" بإعتباره السلطة الوحيدة للضبط العام لإسقاط هذه الدراسة عليه، وإبراز مدى تمتع أعضائه بالإستقلالية سواء من حيث النظام القانوني لعضويتهم في المجلس، أو من حيث قيامهم بالإلتزاماتهم وتمتعهم بحقوقهم هذا من جهة وتوضيح مدى نسبة إستقلالية الجهاز أو السلطة في حد ذاتها كهيكل مستقل ضابط في مجال المنافسة؟

حيث ستكون الإجابة ممنهجة ضمن مبحثين:

المبحث الأول: سنتعرض فيه لمظاهر كل من الإستقلالية العضوية والإستقلالية الوظيفية، مع توضيح ما يقابل هذه المظاهر من قيود وضوابط.

أما المبحث الثاني: سنتصّب الدارسة فيه على مجلس المنافسة كسلطة إدارية مستقلة، وتوضيح مدى تمتعه بالإستقلالية العضوية والوظيفية من الناحية النظرية والتطبيقية.

الفصل الثاني: نسبة إستقلالية السلطات الإدارية المستقلة

المبحث الأول: الإستقلالية العضوية والوظيفية للسلطات الإدارية المستقلة:

يقصد بالإستقلالية من الناحية القانونية عدم خضوع الجهاز لرقابة السلطة الرئاسية ولا لرقابة الوصاية الإدارية، ولا تخضع لمبدأ التدرج الهرمي الذي تتميز به الإدارة والهيكل المكونة لها، كما أن الهيئات الإدارية المستقلة لا تعتبر لجان إستشارية،¹ وإن كان المشرع قد إعترف بالإستقلالية لبعض الهيئات الإدارية المستقلة بصورة صريحة،² فإنه في حالة مجلس النقد والقرض واللجنة المصرفية مثلا لم يعترف لها بالإستقلالية، وكذلك مجلس المنافسة في قانون إنشائه.

لكن بالمقابل إعترف بهذه الإستقلالية لبعض الهيئات الإدارية المستقلة الأخرى، نذكر منها لجنة البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية بصريح العبارة: " تنشأ سلطة ضبط مستقلة"³، لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها إستعمل العبارة نفسها " تؤسس سلطة ضبط مستقلة".⁴

كما أن المشرع الجزائري عند عدم إقراره صراحة بالإستقلالية لأحد هذه السلطات، هذا ليس معناه أنها لا تتمتع بأية إستقلالية، فالإستقلالية إذن تجعل الهيئة بعيدة عن أية تبعية لأي هيئة عمومية، فلن تتلقى الأوامر والإقتراحات من أية جهة، إذ تتخذ القرار بنفسها ولا تقدم أي تقرير لأي جهة.⁵

من هذا المنطلق نجد أن الإستقلالية تظهر من خلال معيارين:

- المعيار العضوي الذي يخص أعضاء هذه السلطات (تعيين، شروط التعيين، نظام العهدة..)، سنتاول هذه الإستقلالية العضوية في المطلب الأول.
- المعيار الوظيفي الذي يحدد لنا أهم الوظائف والمهام المنوطة بهؤلاء الأعضاء، وكيفية إصدار القرارات، وسنتاول الإستقلالية الوظيفية في المطلب الثاني.

¹ - دموش حكيمة، مدى إستقلالية اللجنة المصرفية وظيفيا، الملتقى الوطني حول سلطات الضبط المستقلة في المجال الإقتصادي والمالي، كلية الحقوق والعلوم الإقتصادية، جامعة عبد الرحمان ميرة بجاية، يومي 24/23 ماي 2007، منشورة على الأنترنت، ص 80.

² - العايب سامية، المرجع السابق، ص 82.

³ - المادة 10 من القانون رقم 03/2000، المؤرخ في 05 أوت 2000 المتعلق بالبريد والمواصلات، المرجع السابق، ص 8

⁴ - المادة 20 من المرسوم التشريعي رقم 10/93، المؤرخ في 23 ماي 1999، المرجع السابق، ص 6.

⁵ - دموش حكيمة، المرجع السابق، ص 81.

الفصل الثاني: نسبة إستقلالية السلطات الإدارية المستقلة

المطلب الأول: الإستقلالية العضوية للسلطات الإدارية المستقلة:

يقصد بالإستقلالية في مجال الضبط الإداري تمتع سلطات الضبط في هذه القطاعات بنوع من الحرية في إتخاذ القرار، وتوقيع العقوبة دون أي تبعية أو رقابة من السلطة الوصائية أو الرئاسية الإدارية، تحت ما يسمى بالسلم التدرجي المعروف في القانون الإداري، فهي ليست إدارة بالمفهوم التقليدي، وتتجسد الإستقلالية من حيث المعيار العضوي في أسلوب التعيين الذي ينصب به كل أعضاء السلطة المستقلة عند تشكيلها من جهة، ومن حيث مدة صلاحية الخدمة وطريقة العمل من جهة ثانية¹، بمعنى أن هذه الإستقلالية تظهر وتكرس من خلال تعدد أعضاء السلطة، وكذا مدى مراعاة مبدأ الحياد.

فبالنسبة لتعدد الأعضاء تظهر إستقلالية السلطة، مثلا مجلس النقد والقرض، من خلال القواعد المنظمة له والخاصة بتعيين أعضائه وتشكيلته، فهذه الهيئة مشكلة تشكيلا جماعيا، إضافة إلى إختلاف صفات ومراكز هؤلاء الأعضاء إذ يعتبر ذلك مظهر يضمن الإستقلالية العضوية للجهاز، ذلك أنه بالرجوع إلى التركيبة البشرية نجد أنها تتشكل من أعضاء ينتمون إلى جهات مختلفة، كما أنهم ذوي الخبرة والدراية في المجالين الإقتصادي والمالي ومجال الحريات العامة وموظفون سامون من أعلى المراتب، وهذا كله يدعم إستقلالية (التعدد والتنوع)، وذلك يؤدي إلى شفافية العمل على العكس إذا كانوا كلهم من سلك واحد.²

فهل هي إستقلالية عضوية مطلقة أم أنها استقلالية نسبية؟

سنحاول الإجابة عليها من خلال التعرض لمظاهر الإستقلالية العضوية في الفرع الأول وحدود هذه الإستقلالية في الفرع الثاني.

¹ - حسين نواره، الأبعاد القانونية لإستقلالية سلطات الضبط في المجال الإقتصادي والمالي، الملتقى الوطني حول سلطات الضبط المستقلة في المجال الإقتصادي والمالي، كلية الحقوق والعلوم الإقتصادية، جامعة عبد الرحمان ميرة بجاية، يومي 24/23 ماي 2007، منشورة على الأنترنت، ص 73.

² - العايب سامية، المرجع السابق، ص 83.

الفصل الثاني: نسبة إستقلالية السلطات الإدارية المستقلة

الفرع الأول: مظاهر الإستقلالية العضوية:

أمام تشعب الأعمال الإقتصادية والمالية وإتساعها والذي أدى إلى عدم إمكانية جهاز واحد ببضعة أعضائه التحكم والضبط الفعلي لمهامه ومن ثمة يصبح تابعا لجهات أخرى مما ينقص من إستقلاليته¹. كما سبق القول فإن الإستقلالية العضوية تتجسد من خلال التركيبة البشرية ومن حيث طريقة تعيين الأعضاء، إضافة إلى النظام القانوني للأعضاء (العهدة)، وسنتأوله بالتفصيل في مايلي:

أولاً: من حيث التركيبة البشرية:

عند الحديث عن التركيبة البشرية المكونة للهيئات الإدارية المستقلة، يجب التطرق إلى الطابع الجماعي وطابع التنوع لها.

فيعتبر تعدد أعضاء السلطات الإدارية المستقلة وإختلاف صفتهم ومراكزهم القانونية مظهراً من مظاهر الإستقلالية العضوية، إذ بالرجوع إلى تشكيلة بعض السلطات المستقلة نجدها تتكون من أعضاء يختلف قطاع إنتمائهم أو عملهم، ليتراوح بين القضاة وأساتذة التعليم العالي والمحاسبي، ومن ذوي الخبرة سواء في المجال الإقتصادي والمالي²، أو مجال الحريات.

نجد مثلاً مجلس النقد والقرض في المادة 58 من الأمر 11/03 المتعلق بهذا الأخير، والتي تطرقت إلى تشكيلة المجلس، يتضح لنا أنها جاءت عامة وغير واضحة، حيث تركت سلطة تقديرية واسعة لرئيس الجمهورية عند إختيار الأعضاء بناء على معايير غير شفافة وعلى إعتبرات سياسية، أو بالمساومات، هذا فيما يخص التعدد، أما بالنسبة لمبدأ الحياد، يقصد به خضوع الأحكام الصادرة عن السلطة المستقلة المختصة لمبدأ الحياد، فهو من العناصر الأساسية التي تضمن الإستقلالية، وهو ما يظهر من خلال نظام التنافي وإجراء الإمتناع³.

¹ - شيخ ناجية، المركز القانوني للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، ملقنى حول السلطات الإدارية المستقلة في المجال الإقتصادي والمالي، كلية الحقوق العلوم للإقتصادية، جامعة عبد الرحمن ميرة، بجاية، يومي 24/23 ماي 2007، منشورة على الأنترنت، ص 94.

² - حدري سمير، السلطات الإدارية المستقلة وإشكالية الإستقلالية، المرجع السابق، ص 45.

³ - العايب سامية، المرجع السابق، ص 83.

الفصل الثاني: نسبة إستقلالية السلطات الإدارية المستقلة

كما تجدر الإشارة إلى أن المشرع الجزائري لا يشارك المهنيين والحرفيين أو المتعاملين ضمن تشكيلة السلطات الإدارية المستقلة، أو يشاركهم بنسبة ضئيلة كما هو الأمر بالنسبة لتشكيلة مجلس المنافسة، وبالتالي في حالة ما إذا كانت تتشكل من أعضاء تابعين لمختلف أجهزة الدولة، فإن هذا يعزز من إستقلالية هذه السلطات.

إلا أن هناك سلطات لم يتطرق المشرع بتاتا إلى صفة الأعضاء فيها ومراكزهم القانونية، وهو الأمر نفسه بالنسبة للوكالتين المنجميتين، و لجنة ضبط الغاز والكهرباء.

يمكن القول أن إختلاف هؤلاء الأعضاء المشكلين للسلطات الإدارية المستقلة في مراكزهم وصفاتهم، مظهر يدعم ويضمن الإستقلالية، وبالتالي يؤدي إلى شفافية العمليات، فإن فرضنا أن كل أعضاء السلطات الإدارية المستقلة في المجال الإقتصادي والمالي،¹ وحتى السلطات ذات الإختصاص في مجال الحقوق والحريات، ينتمون إلى سلك واحد، فهذا أمر قد يمس بحيادهم وبالتالي بالإستقلالية.

أ- من حيث الطابع الجماعي:

فيما يخص الطابع الجماعي نجد المشرع الجزائري حذا حذو المشرع الفرنسي، إذ يغلب الطابع الجماعي لتشكيلة معظم سلطات الضبط ويختلف عدد أعضاء تشكيلة كل هيئة من سلطة لأخرى لينحصر عدد الأعضاء ما بين أربعة (04) أعضاء إلى أربعة عشرة (14) عضو.

فمثلاً نجد سلطة تتكون من أربع (04) أعضاء مثل لجنة ضبط الكهرباء والغاز وسلطة ضبط قطاع المياه،² وهناك سلطات فيها خمسة (05) أعضاء وأخرى (08) أعضاء وأخرى (09) أعضاء...، وهناك من تتكون من 14 عضواً، ويتعلق الأمر بسلطة ضبط الصحافة المكتوبة.³

غير أنه نجد هناك سلطة تتكون من عضو واحد وهي سلطة وسيط الجمهورية التي تعتبر سلطة إدارية مستقلة أنشأها رئيس الجمهورية إستناداً إلى دستور 1989⁴، وذلك بموجب المرسوم الرئاسي رقم

¹ - حدري سمير، السلطات الإدارية المستقلة وإشكالية الإستقلالية، المرجع السابق، ص 46.

² - حسين نورة، المرجع السابق، ص 73.

³ - المادة 50 من القانون العضوي رقم 05/12، المؤرخ في 12 جانفي 2012، المرجع السابق، ص 07.

⁴ - المواد 67 و 74 و 116 من دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1989، المؤرخ في 23 فيفري 1989، المرجع السابق، ص 6 و 10.

الفصل الثاني: نسبة إستقلالية السلطات الإدارية المستقلة

113/96 المتضمن تأسيس وسيط الجمهورية، إلى أنها ألغيت بموجب المرسوم الرئاسي رقم 170/99 المتضمن إلغاء هيئة وسيط الجمهورية¹.

ب- من حيث الطابع المختلط (التنوع):

فيما يخص الطابع المختلط نجد أن هناك فئة من القضاة، وفئة الموظفين السامين والشخصيات المؤهلة، فئة مهنيي القطاع، فئة الأساتذة، فئة الهيئات الوطنية وجمعيات المستهلكين، وتختلف من سلطة لأخرى.

من هنا يمكن القول أن إختلاف الأعضاء المشكلين للسلطات الإدارية المستقلة في مراكزهم وصفاتهم مظهر يدعم ويضمن الإستقلالية، وبالتالي يؤدي إلى شفافية العمليات.

وللتوضيح أكثر أنظر الجدول التالي:

¹ - المرسوم الرئاسي رقم 170/99، المؤرخ في 02 أوت 1999، المتضمن إلغاء هيئة وسيط الجمهورية، المرجع السابق.

الفصل الثاني: نسبة إستقلالية السلطات الإدارية المستقلة

ثانيا: من حيث طريقة تعيين الأعضاء:

يعين الأعضاء* حسب قدراتهم في المجالات القانونية، الإقتصادية والمالية من طرف جهات مختلفة، تتمثل في كل من رئيس الجمهورية، السلطة التنفيذية ومحافظ بنك الجزائر وممثلين لأجهزة مهنية، علما أن إختلاف جهات الإقتراح مظهر يؤثر على درجة الإستقلالية، لأنه لو كانت مهمة إقتراح الأعضاء مخولة لجهة واحدة فقط فلن نكون أمام نفس الإستقلالية.

أ- في المجال المصرفي والمالي:

نذكر على سبيل المثال، لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها والتي نلاحظ من خلال تشكيلتها إختلاف الجهات المقترحة للأعضاء¹ فنجد:

الرئيس:

- نورالدين إسماعيل المعين بمرسوم رئاسي في جويلية سنة 2008.

الأعضاء:

- عبد الكريم كيحل المقترح من وزير العدل.
- مصطفى تاملغاغت، المقترح من الوزير المكلف بالمالية.
- أحمد قودري، المقترح من الوزير المكلف بالتعليم العالي.
- سعيد ديب، المقترح من محافظ بنك الجزائر.
- عبد الكريم، ممثلاً للأشخاص المعنويين مصدري القيم المنقولة.
- كمال الدين، المقترح من المنظمة الوطنية للخبراء، محافظي الحسابات المحاسبين المعتمدين.

حيث أنه يعين أعضاء اللجنة بموجب قرار من وزير المالية، بناءً على إقتراح من السلطات والوزارات المعنية بحسب كفاءتهم في مجال المالية والبورصة لمدة 04 سنوات².

* كنتيجة للتعدد و التنوع في الأعضاء المكونين للسلطات الإدارية المستقلة، سيكون هناك حتماً تنوع وتعدد في الجهات المقترحة لتعيينهم، فلكل سلطة جهات متنوعة لها الحق في الإقتراح غير أن التعيين يكون من السلطة التنفيذية.

¹ - حدري سمير، السلطات الإدارية المستقلة وإشكالية الإستقلالية، المرجع السابق، ص 47.

² - تقرير لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها السنوي 2010، المرجع السابق، ص ص 08-11.

الفصل الثاني: نسبة إستقلالية السلطات الإدارية المستقلة

فرغم إقتراح الأعضاء من طرف جهات مختلفة إلا أن سلطة التعيين تعود لسلطة واحدة وهي السلطة التنفيذية، وهذا يؤثر على درجة الإستقلالية أيضا.¹

وفيما يخص مجلس النقد والقرض مثلا يتكون بموجب الأمر 01/01 من:

- أعضاء مجلس إدارة بنك الجزائر (07 أعضاء)
- ثلاثة (03) أشخاص يختارون بحكم كفاءتهم في المسائل النقدية والإقتصادية، حيث أصبح عدد أعضاء المجلس عشرة (10) أعضاء بعدما كانوا سبعة (07) أعضاء فقط.²

أما عددهم في ظل الأمر 11/03 المتعلق بالنقد والقرض من:

- أعضاء مجلس إدارة بنك الجزائر (07 أعضاء) حسب المادة 18 من الأمر 11/03.
- شخصيتان (02) تختاران بحكم كفاءتهما في المسائل النقدية والإقتصادية حسب المادة 58 من الأمر 11/03 المعدلة.

ب- في مجال الحريات العامة:

في مجال الحريات، نجد سلطة ضبط الصحافة المكتوبة مثلا تتشكل من إداري مسير وتشكيل رئاسي يتألف من الأعضاء أصحاب السلطة لإتخاذ القرارات الهامة، لذا فان سلطة ضبط الصحافة المكتوبة تتشكل من مستخدمين إداريين منظمين في هياكل، حيث جاء في نص المادة 48 من القانون العضوي رقم 05/12 المتعلق بالإعلام:

« تضم سلطة ضبط الصحافة المكتوبة هياكل توضع تحت سلطة رئاسية »، وتتشأ هياكل سلطة ضبط الصحافة المكتوبة لتسهيل عمل الهيئة، وتعتبر هذه الهياكل تكملة لما كان عليه المجلس الأعلى للإعلام، الذي كان يضم لجان أحدثت بموجب المادة 67 من القانون رقم 07/90 المتعلق بالإعلام مع تغيير التسمية فقط، من لجان إلى هياكل.

¹ - حدري سمير، السلطات الادارية المستقلة وإشكالية الاستقلالية، المرجع السابق، ص 47.

² - ميهوبي مراد، السلطات الإدارية المستقلة في الجزائر، الملتقى الوطني حول السلطات الإدارية المستقلة في الجزائر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة 08 ماي 45 قالة، يومي 14/13 نوفمبر 2012، منشورة في الموقع الخاص بالجامعة، ص ص 08، 09.

الفصل الثاني: نسبية إستقلالية السلطات الإدارية المستقلة

هذه السلطة تتشكل من أربعة عشر (14) عضو يعينون بمرسوم رئاسي على النحو التالي:

- ثلاثة (03) أعضاء يعينهم رئيس الجمهورية ومن بينهم رئيس سلطة الضبط.
- عضوان (02) غير برلمانيين يقترحهما رئيس المجلس الشعبي الوطني.
- عضوان (02) غير برلمانيين يقترحهما رئيس مجلس الأمة.
- سبعة (07) أعضاء ينتخبون بالأغلبية المطلقة من بين الصحفيين المحترفين الذين يثبتون 15 سنة على الأقل من الخبرة في المهنة.¹

ثالثا: من حيث النظام القانوني للأعضاء (العهد، نظام التنافي، إجراء الإمتناع، وحقوق والتزامات الأعضاء):

عند الحديث عن النظام القانوني للأعضاء يعني بالضرورة الحديث عن نظام العهد، نظام التنافي وإجراء الإمتناع، إضافة إلى تحديد حقوق والتزامات الأعضاء، وسنوضح كل هذا فيما يلي:

أ- نظام العهد:

بمعنى مدة التعيين والقيام بالمهام، فنجد مثلا اللجنة المصرفية حددت مدة التعيين لأعضائها بخمس (05) سنوات، وأربع (04) سنوات لأعضاء لجنة البورصة، أما بالنسبة لأعضاء مجلس النقد والقرض فالمحافظ يعين لمدة ستة (06) سنوات، أما مساعد المحافظ فلمدة خمس (05) سنوات، أما مجلس المنافسة فمدة عهدته أعضائه كانت في ظل الأمر رقم 03/03 محددة بخمس (05) سنوات قابلة للتجديد لكل من الرئيس ونائبه وبقية الأعضاء، أما في تعديل 2008 أصبحت أربع (04) سنوات يتم تجديدها في حدود نصف أعضاء كل فئة من الفئات الثلاث المذكورة في المادة 24، حيث لا تشمل مدة التعيين على ضمان بالحياد والإستقلالية في مواجهة أعضائها إلا إذا كانت غير قابلة للتجديد.

« Un mandat unique non renouvelable, expressément constitue un gage d'indépendance »

¹ - مرابط عبد الرزاق، سلطة ضبط الصحافة المكتوبة، الملتقى الوطني حول السلطات الإدارية المستقلة في الجزائر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة 08 ماي 1945 قالمة، يومين 13 و14 نوفمبر، منشورة على الموقع الخاص بالجامعة، ص 06.

الفصل الثاني: نسبة إستقلالية السلطات الإدارية المستقلة

لأن تحديد المدة هو أيضا تحديد للصلاحية، الأمر الذي يدفع بالسلطات المعنية إلى إتمام مهامها خلال هذه المدة.

فالإستقلالية بالمفهوم السابق إذن تتعلق بالجانب العضوي، يقصد به أن يكون الأعضاء المشكلين للهيئات المستقلة المختلفة معينين بموجب أسلوب تعيين لا يفتح المجال لأية جهة أو سلطة كانت إقالتهم أو عزلهم عن وظائفهم مادام لا يوجد أسباب تبرر ذلك أو حالات استثنائية تتطلب ذلك هذا من جهة وأن تمدد مدة صلاحياتهم لمدة كافية تسمح لهم خلالها بأداء مهامهم من جهة ثانية، وكل ما يخالف ذلك إنتقاص فعلي للإستقلالية وتحديد لها.¹

ويعتبر تحديد مدة الإنتداب من بين أهم الركائز الهامة والمعتمد عليها قصد إبراز طابع الإستقلالية، حيث تعتبر مدة الإنتداب المحددة قانونًا مؤشراً يجسد إستقلالية السلطات الإدارية المستقلة من الناحية العضوية²، لأن جعل الأعضاء عرضة للعزل في أي وقت من طرف سلطة تعيينهم ينفي الإستقلالية العضوية، فمثلا الرئيس السابق لمجلس النقد والقرض السيد "عبد الرحمان الرستمي" الذي يعد محافظ لبنك الجزائر، قد تم عزله بعد سنتين فقط من تاريخ تعيينه رغم أن عهده كانت مدتها ستة (06) سنوات، ويرجع ذلك إلى تشدده في التمسك بإستقلالية بنك الجزائر في رسم السياسة النقدية للدولة.

إن التعيين والعزل في مثل هذه الوظائف تتوقف على إرادة السلطة التي تتولى سلطة التعيين، فسواء كان التعيين بمرسوم رئاسي أو بمرسوم تنفيذي أو بقرار وزاري، يتوقف إكتمال مدة العهدة والبقاء في المنصب المعين على إدارة السلطة التنفيذية تبعًا لمدى إستجابة المعينين لأهوائهم، ونتيجة لذلك يمكن القول أن عنصر الإستقلالية العضوية المزمع توفره في السلطات الإدارية المستقلة يكاد يكون منعدمًا طالما لا تلتزم السلطة التنفيذية بإحترام قاعدة العهدة المحددة المدة لكل عضو من أعضاء الأجهزة المشكلة للسلطات الإدارية المستقلة، وهذا فيه نوع من حدود وضوابط لمظاهر الإستقلالية الذي سنوضحه أكثر في الفرع الموالي.

¹ - حسين نورة، المرجع السابق، ص 75.

² - كسال سامية، مدى شرعية السلطات الإدارية المستقلة، الملتقى الوطني حول السلطات الإدارية المستقلة في الجزائر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة 08 ماي 45 قالمة، يومي 13 و14 نوفمبر 2012، منشورة في الموقع الخاص بالجامعة، ص 09.

الفصل الثاني: نسبية إستقلالية السلطات الإدارية المستقلة

ومن شروط ممارسة العهدة بحيث تكون مدة العهدة غير قابلة للتجديد l'inamovibilités membre حيث أن عدم إستقرار الأعضاء وكذا إمكانية تجديد مدة إنتدابهم لا يضمن إستقلالية السلطات، لذا ينبغي تحديد مدة العهدة وعدم تجديدها، قصد ضمان حياد الأعضاء وإستقلالية الجهاز¹.

ومثال عن العهدة القابلة للتجديد مرة واحدة عهدة أعضاء الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد، التي تتشكل من رئيس وستة (06) أعضاء يعينون بموجب مرسوم رئاسي لمدة خمس (05) سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة، بالإضافة إلى المديرية التابعة لها كمديرية الوقاية والتحسيس، مديرية التحليل والتحقيقات، ومجلس اليقظة والتقييم، لهم نفس العهدة.²

ب- نظام التنافي وإجراء الإمتناع، (مبدأ الحياد):

قصد ضمان إستقلالية السلطات الإدارية المستقلة، إستوجب الأمر تكريس لمبدأ الحياد الذي يضمن بدوره نظام التنافي وإجراء الإمتناع.

1) نظام التنافي: " le régime d'incompatibilité "

يكون هذا النظام مطلقاً أو نسبياً، فنظام التنافي المطلق أو الكلي يظهر عندما يمارس العضو وظيفة أخرى سواء كانت عمومية أو خاصة، أو أي نشاط مهني وأية إنابة إنتخابية.

نجد مثل هذا النظام أي نظام التنافي المطلق في أحكام القانون المتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز، ونفس الأحكام وردت في القانون المتعلق بالبريد والمواصلات السلوكية واللاسلكية، إلا أن هذا الأخير لم يشر إلى العهدة الإنتخابية، حيث تنص المادة 18 منه على تنافي وظيفة العضو في المجلس مع أي نشاط مهني أو منصب عمومي آخر، ويكتفي المشرع في حالات أخرى بمنع أعضاء الهيئات المهنية من ممارسة أي نشاط مهني آخر،³ مثلما هو الوضع في مجلس المنافسة.

¹ - المرجع السابق، ص 10.

² - مزياني فريدة، الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد، الملتقى الوطني حول السلطات الإدارية المستقلة في الجزائر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة 08 ماي 1945 قالمة، يومي 14/13 نوفمبر 2012، منشورة في الموقع الخاص بالجامعة، ص 03.

³ - حدري سمير، السلطات الإدارية المستقلة وإشكالية الإستقلالية، المرجع السابق، ص 49.

الفصل الثاني: نسبة إستقلالية السلطات الإدارية المستقلة

إن نظام التنافي النسبي معناه أن لا يكون نظام التنافي مطلق إنما يكون بطريقة نسبية، بمعنى أن العضو في تشكيلة من تشكيلات السلطات الإدارية المستقلة يحضر عنه القيام بما يتنافى مع وظيفته، فكان يطبق نظام التنافي النسبي على بقية السلطات الإدارية المستقلة كاللجنة المصرفية، إلا أن المشرع الجزائري عمل على توحيد القواعد المطبقة في مجال التنافي، الأمر الذي دفعه إلى إصدار قانون يتعلق بالتنافي يطبق على سلطات الضبط المستقلة دون إستثناء، وذلك من خلال الأمر رقم 01/07¹ المتعلق بحالات التنافي والإلتزامات الخاصة ببعض المناصب والوظائف.

2- إجراء الإمتناع: " Leprocéde de l'êmpêchement "

يختلف إجراء الإمتناع نوعا ما عن نظام التنافي والذي لا يهدف إلى منع هؤلاء الأعضاء من الجمع بين وظيفة العضو ضمن هيئة من هذه الهيئات ووظيفة أو نشاط آخر، وإنما فقط يمنعهم من المشاركة في المداولات المتعلقة بقضايا لهم فيها مصلحة أو صلة قرابة مع أحد أطرافها.²

ت- حقوق والإلتزامات الأعضاء:

تتعلق هذه الحقوق بتكريس حماية قانونية من قبل المشرع لصالح الأعضاء وبذلك إستبعاد لأي شكل من أشكال التدخل أو الضغط، وكمثال على ذلك نجد المادة 129 من قانون الغاز والكهرباء تنص على ما يلي:

« يمارس أعضاء اللجنة المسيرة وأعاون وكالة المحروقات لجنة ضبط وظائفهم بشفافية وحياد وإستقلالية ».³

وبالمقابل، فإن الإلتزامات والواجبات هي الأخرى تحافظ على نوع من الإستقلالية حتى لا يكون هناك تدخل أو إضطلاع على عمل أي سلطة، وذلك من خلال محافظة الأعضاء والمسؤولين عن السر المهني، وواجب التحفظ والإنضباط، كقواعد ممارسة المهنة المصرفية تتمثل في القواعد الخاصة

¹ - الأمر رقم 01/07، المؤرخ في 01 مارس 2007، الذي يتضمن توحيد حالات نظام التنافي والإلتزامات الخاصة ببعض المناصب والوظائف، ج ر العدد 16، الصادرة بتاريخ في 07 مارس 2007.

² - نوبال لزهري، المرجع السابق، ص 98.

³ - المادة 129 من القانون رقم 01/02، المؤرخ في 05 فيفري 2002، المتعلق بالكهرباء والغاز، المرجع السابق، ص

الفصل الثاني: نسبة إستقلالية السلطات الإدارية المستقلة

بالعمليات البنكية والمحاسبية وقواعد الحذر في التسيير والإحتياط الإلزامي¹، إضافة إلى الإلتزام بالواجب المهني.

من خلال التعرض للمظاهر التي تجسد الإستقلالية العضوية، وجدنا أن هذه المظاهر ليست مطلقة حيث أن هناك نوع من الحدود والضوابط التي تعرقل هذه الإستقلالية، فأين تكون إستقلالية تخصص الأعضاء سواء فيما يخص التركيبة وطريقة التعيين، وكذلك من حيث النظام القانوني للأعضاء أو بالنسبة لكل ما يحدد حقوقهم والتزاماتهم، تكون هناك نوع من القيود التي تحول دون هذه الإستقلالية. وسنحاول التعرض لها في الفرع الثاني بعنوان حدود الإستقلالية العضوية للسلطات الإدارية المستقلة.

الفرع الثاني: حدود الإستقلالية العضوية للسلطات الإدارية المستقلة:

لقد إعترف المشرع الجزائري وبصفة صريحة بإستقلالية معظم السلطات الإدارية المستقلة، إلا أن هذه الإستقلالية كثيراً ما تخنفي ويكفي التمعن في بعض النصوص القانونية الصادرة في هذا الشأن ناهيك عن الواقع العملي الذي يثبت ذلك، مما يجعل البعض يصف أو يكيف إستقلالية السلطات الإدارية المستقلة بالنسبية، ومنهم من يصفها بالإستقلالية المظهرية أو النظرية، والإفتراضية أو الخيالية...إلخ.

بعد تحليل أهم أوجه مظاهر الإستقلالية العضوية، نجد أن هذه الإستقلالية لم تكتمل، إذ غالباً ما تصطدم بعراقيل توقفها أو تعرقل مسارها، ويعود ذلك إلى إحتفاظ السلطة التنفيذية ببعض وسائل التأثير، حيث رغم تنازلها عن بعض صلاحياتها في ممارسة الوظيفة الضبطية لهذه السلطات إلا أنها مازالت تمارس الرقابة عليها بطرق مختلفة ومن بين أهم ما يعرقل الإستقلالية العضوية:

- تمتع السلطة التنفيذية بسلطة التعيين وظروف إنتهاء عضوية الرئيس والأعضاء.
- وكذلك عدم تحديد مدة انتداب الرئيس والأعضاء.
- إضافة إلى غياب إجراء الامتناع.²

والتي سنتناولها بشيء من التفصيل في ما يلي:

¹ - أعراب أحمد، المرجع السابق، ص 54.

² - حدري سمير، السلطات الإدارية المستقلة وإشكالية الإستقلالية، المرجع السابق، ص 50.

الفصل الثاني: نسبة إستقلالية السلطات الإدارية المستقلة

أولاً- تمتع السلطة التنفيذية بسلطة التعيين وظروف إنتهاء العضوية:

وجدنا فيما سبق أن تعيين الأعضاء يكون بناءً على إقتراح من الجهات المخول لها كل حسب النصوص المنشأة لمختلف السلطات الإدارية المستقلة، سواء في مجال الصرف، المال والإقتصاد أو في مجال الحقوق والحريات العامة، هذا فيه نوع من الإستقلالية، من خلال التعدد والتنوع كما سبق شرحه ولكن: من أي جهة يكون هذا التعيين؟

إن هذا السؤال الجواب عنه يكاد يكون واضح، يتمثل في السلطة التنفيذية سواء رئيس الجمهورية أو بموجب مرسوم تنفيذي، من رئيس الحكومة سابقا والوزير الأول حالياً، كما قد يكون التعيين من الوزير المختص.

أ- تمتع السلطة التنفيذية بسلطة التعيين:

كانت سلطة تعيين أعضاء مجلس النقد والقرض في ظل قانون رقم 10/90 المتعلق بالنقد والقرض، يتقاسمها كل من رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة، فالأول يعين المحافظ ونواب المحافظ الثالث، بينما رئيس الحكومة (الوزير الأول حالياً) ، يعين الموظفين ذوي المراتب العليا ومساعدتهم، ولكن بصدور الأمر رقم 01/01 المعدل والمتمم لقانون 10/90، بقيت نفس طريقة التعيين مع تغيير في تشكيلة المجلس.

إلا أنه بصدور القانون الجديد المتعلق بالنقد والقرض رقم 11/03 تغيرت كيفية تعيين الأعضاء حيث آلت سلطة التعيين إلى رئيس الجمهورية، منفرداً بذلك على حساب رئيس الحكومة الذي فقد صلاحية التعيين في المناصب العليا، وهذا يتضح منه بطريقة واضحة وجالية أن طريقة التعيين التي إنتهجها المشرع هي في غير صالح الإستقلالية، وذلك بسبب إقصاء الهيئات التمثيلية الوطنية، وهما المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة في إقتراح أعضاء مجلس النقد والقرض.¹

هذا ما يعطي لطريقة تعيين أعضاء السلطات الإدارية المستقلة طابعاً خاصاً، يختلف عن ذلك السائد على مستوى الهيئات المماثلة في الدول الغربية، أين يتقاسم البرلمان بغرفتيه والسلطة التنفيذية صلاحية التعيين.

¹- أعراب أحمد، المرجع السابق، ص39.

الفصل الثاني: نسبة إستقلالية السلطات الإدارية المستقلة

في مجال الحريات العامة نجد أن المجلس الأعلى للإعلام سابقا يضاهي الهيئات الغربية المماثلة في درجة الإستقلالية،¹ وهنا نوع من تكريس للإستقلالية على خلافها إذا كانت كلها بيد جهة واحدة ومحصورة دوما في يد السلطة التنفيذية، وهو ما أدى بالمشروع الجزائري إلى تعدد أعضاء سلطة ضبط الصحافة المكتوبة والمتكونة من أربعة عشر (14) عضواً، كما سبق الحديث عنها.

إن أسلوب تعيين الرئيس والأعضاء لهذه السلطات يتيح لنا فرصة التأكد من مدى وجود الإستقلالية التي نص عليها القانون من عدمها، فمن خلال النصوص القانونية المنشئة لها، نجد أن أسلوب التعيين يختلف من هيئة لأخرى.

إن النتيجة الحتمية هي أن إنفراد السلطة التنفيذية بمهمة التعيين يؤدي إلى تقليص الإستقلالية الممنوحة للهيئات الإدارية المستقلة أو إلى الحد منها.²

للتوضيح أكثر أنظر للجدول التالي:

¹ - المرجع السابق، ص 34.

² - قراري مجذوب، المرجع السابق، ص 61.

الفصل الثاني: نسبية إستقلالية السلطات الإدارية المستقلة

طريقة التعيين	سلطة الإقتراح	سلطة التعيين	سلطة الضبط	مجال الضبط
مرسوم رئاسي مرسوم تنفيذي	/	1990: - رئيس الجمهورية. 04 أعضاء. - رئيس الحكومة. 03 أعضاء.	مجلس النقد والقرض	في المجال المصرفي المالي
مرسوم رئاسي في مجلس الوزراء	/	2003: - رئيس الجمهورية بطريقة منفردة		
مرسوم رئاسي	مشتركة بين الوزير المكلف بالعدل والوزير المكلف بالتجارة	1995: - رئيس الدولة. 12 عضو.	مجلس المنافسة	في مجال الحريات العامة
مرسوم رئاسي	/	2003: 09 أعضاء 2008: 12 عضو رئيس الجمهورية		
مرسوم رئاسي	02 يقترحها رئيس المجلس الشعبي الوطني 02 يقترحها رئيس مجلس الأمة	2012: - رئيس الجمهورية. - 07 أعضاء و 07 أعضاء منتجين بالأغلبية من ذوي الخبرة.	سلطة الصحافة المكتوبة	
مرسوم رئاسي	02 يقترحها رئيس مجلس الشعبي الوطني 02 رئيس مجلس الأمة الوطني	2014: 09 أعضاء يعينهم رئيس الجمهورية منهم 05 يختارهم رئيس الجمهورية	سلطة ضبط السمعي البصري	

• نموذجين للسلطات الإدارية المستقلة في المجال الاقتصادي ونموذجين في مجال الحريات العامة.

الجدول رقم 03 : تركيز سلطة التعيين في يد رئيس الجمهورية.

الفصل الثاني: نسبة إستقلالية السلطات الإدارية المستقلة

من خلال هذا الجدول:

نجد أن رئيس الجمهورية يحتكر سلطة التعيين، ويندرج هذا الإحتكار في إطار تركيز سلطة التعيين في يده إنطلاقاً من صدور المرسوم الرئاسي رقم 240/99، الذي وسع من سلطته في التعيين لتصل إلى حد تعيين الأمناء العاملين لبلديات مقر الولايات¹، ولكن رغم كل هذا فإن رئيس الجمهورية لا يتمتع بالسلطة المطلقة، إذ أن معظم النصوص المتعلقة بهذه السلطات تشترط وجود سلطة إقتراح عادة ما تكون وزارية.²

حيث أنه بموجب المرسوم الرئاسي رقم 240/99 المتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية العليا - السابق الذكر - أن التعيين في الوظائف العليا يتم بموجب مرسوم رئاسي وفقاً لهذا الأخير، حيث أكد الوزير الأول الحالي "عبد المالك سلال" أن صفة شاغل الوظائف العليا في الدولة، يتم تحديدها بشكل واضح في مضمون المرسوم التنفيذي رقم 226/90 المؤرخ في 25 جويلية 1990، موضحاً أن منح هذه الصفة لن يكون كذلك إلا بالتأهيل في المنصب عن طريق مرسوم رئاسي.

كما أكد الوزير الأول أن المرسوم التنفيذي - السابق الذكر - و الذي يحدد حقوق العمال الذين يمارسون وظائف عليا في الدولة وواجباتهم - المعدل والمتمم - أعطى للسلطة المعنية بصفة إستثنائية إمكانية التعيين بقرار القائم بأعمال مؤقتة قصد ضمان السير الحسن للإدارات والمؤسسات العمومية، مضيفاً أن القائم بالأعمال المؤقتة لا تمنح لصاحبه صفة شاغل الوظائف العليا وهو يستفيد فقط بالراتب المرتبط بالوظيفة، ولا يمكنه الإستفادة من الحقوق الأخرى التي تمنح له بالتعيين بمرسوم رئاسي.³

من هنا يتضح لنا إتساع سلطة رئيس الجمهورية في مجال التعيين في الوظائف العليا للدولة، وتعتبر مناصب أعضاء السلطات الإدارية المستقلة ضمن الوظائف العليا للدولة طبعاً، لذا فإن التعيين هنا يخص هؤلاء الأعضاء ويكون عن طريق مرسوم رئاسي.

¹ - المرسوم الرئاسي رقم 240/99، المؤرخ في 17 رجب 1420 الموافق لـ 27 أكتوبر 1999، المتضمن التعيين في الوظائف المدنية والعسكرية للدولة، ج ر العدد 76، الصادرة 21 رجب 1420 الموافق لـ 31 أكتوبر 1999.

² - بوجملين وليد، المرجع السابق، ص 78.

³ - زهير آيت سعادة: "الوظائف العليا في الدولة لا تمنح إلا بمرسوم رئاسي"، مقال منشور على الأنترنت، يوم 2013/06/22 على الموقع:

الفصل الثاني: نسبة إستقلالية السلطات الإدارية المستقلة

تعتبر لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة سلطة الضبط الوحيدة التي تعرف غياب رئيس الجمهورية عن تعيين أعضائها، وهي بذلك تكون الحالة الخاصة الوحيدة في فكرة التعيين ضمن السلطات الإدارية المستقلة في الجزائر، إذ أن المشرع كرس بشأنها طريقة منفردة في التعيين خاصة وأنه أحال على التنظيم لتحديد طريقة وشروط تعيين أعضائها.

في هذا الصدد صدر المرسوم التنفيذي رقم 175/94 إذ وعلى عكس السلطات الأخرى يفرق المشرع بين نظامين مختلفين، نظام خاص بالرئيس ونظام خاص بالأعضاء رغم إشتراكهما في مدة العهدة.

بالنسبة لتعيين الرئيس، ينفرد بكونه الرئيس الوحيد من ضمن رؤساء سلطات الضبط الأخرى يعين من طرف رئيس الحكومة (الوزير الأول) بواسطة مرسوم تنفيذي، يتخذ في مجلس الحكومة بناءً على إقتراح من وزير المالية.

أما بالنسبة للأعضاء فيعينون حسب المادة 06 من هذا المرسوم بقرار من الوزير المكلف بالمالية، وتنتهي مهامهم بنفس الكيفية، وهذا خاص بهذه اللجنة دون غيرها من السلطات الإدارية المستقلة الأخرى.¹

ومقارنة بنظيرتها الفرنسية، أي لجنة عمليات البورصة الفرنسية (COB) في ظل القانون رقم 597/96 المؤرخ في 02 جويلية 1996، فإن هذا الأخير يضمن لها إستقلالا تاماً في مواجهة السلطات العامة عن طريق توزيع سلطة تعيين أعضاء المجمع بين عدة هيئات مختلفة تتراوح بين نائب رئيس مجلس الدولة، الرئيس الأول لمحكمة النقض، والرئيس الأول لديوان المحاسبات، إضافة إلى رئيس مجلس الشيوخ ورئيس المجلس الوطني، رئيس المجلس الإقتصادي والإجتماعي ومحافظ بنك فرنسا.

وعليه نلاحظ من خلال هذه التشكيلة، غياب تدخل السلطة التنفيذية في تعيين أعضاء المجمع لتدخل فقط في تعيين الرئيس وإعتماد تعيين المدير والأمين العام.²

¹ - بوجملين وليد، المرجع السابق، ص 79.

² - حدري سمير، السلطات الإدارية المستقلة وإشكالية الإستقلالية، المرجع السابق، ص 50.

الفصل الثاني: نسبة إستقلالية السلطات الإدارية المستقلة

وعلى هذا الأساس نقترح توزيع الإختصاص في تعيين أعضاء لجنة البورصة الجزائرية بين كل من السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية، والجهاز القضائي وكذا المجلس الوطني الإقتصادي الإجتماعي، وذلك من أجل ضمان إستقلالية اللجنة عن السلطة التنفيذية، وذلك من أجل وجود كل الجهات الموجودة في النظام القانوني للدولة، عن طريق العضو أو الأعضاء الممثلة لها، للحفاظ على كل الحقوق سواء للمواطن أو المؤسسة أو الدولة ككل.

ب- ظروف إنتهاء عضوية الرئيس والأعضاء:

إن رؤساء السلطات الإدارية المستقلة، يتم تعيينهم من طرف رئيس الجمهورية بموجب مرسوم رئاسي، تنتهي مهامهم أثناء ممارستهم النيابة إلا في حالة إرتكاب خطأ مهني جسيم أو لظروف إستثنائية. وهو الأمر نفسه بالنسبة لمحافظ بنك الجزائر ونوابه في ظل القانون رقم 10/90 المتعلق بالنقد والقرض، إلا أنه في التعديل الجديد لسنة 2003 تم إلغاء ذلك.

أما بالنسبة للأعضاء فتنتهي مهامهم بنفس طريقة تعيينهم، إلا أنه لا توجد أية إشارة لظروف أو أسباب إنهاء عضويتهم خلال مدة نيابتهم، وفي هذا الصدد كان على المشرع وضع هذا الضمان، أي عدم إمكانية العزل خلال فترة النيابة في النصوص التشريعية والتطبيقية على جميع السلطات الإدارية الموجودة.¹

فعلى سبيل المثال كان في مجلس النقد والقرض نظام العهدة الجزئي فيم يخص مدة الإنتداب للمحافظ ستة (06) سنوات والنواب خمسة (05) سنوات، وهي قابلة للتجديد مرة واحدة، وحالات الإقالة تثبت بسبب العجز الصحي المثبت قانونا، والخطأ الفادح.²

محافظ البنك عند إقالته إختلفت الآراء فهناك من يقول قد تمت إقالته بسبب مقاومته للتدخل، وتشدده في التمسك بالإستقلالية كما سبق ذكره³، و البعض الآخر يرجع سبب إقالته إلى الخطأ الفادح وتبقى هذه حقائق وأراء كل حسب التيار الذي ينتمي، والحقيقة تكمن في رفض التدخل المتزايد مما يجعل المسؤول يتشدد حتى يحكم عليه بالعزل للخطأ الفادح، فتكون إقالته بطريقة شرعية وقانونية.

¹ - المرجع السابق، ص ص 50، 51.

² - بوجملين وليد، المرجع السابق، ص 85.

³ - كسال سامية، مدى شرعية السلطات الإدارية المستقلة، المرجع السابق، ص 10.

الفصل الثاني: نسبة إستقلالية السلطات الإدارية المستقلة

وبالنسبة للجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة كانت عهدتها ذات نظام الكلي بأربع (04) سنوات للرئيس والأعضاء، وكانت الإقالة بين خطأ مهني جسيم وظروف إستثنائية وظروف طارئة، سواء سنة 1993 أو سنة 2003 وما جاءت به من تعديل.¹

ثانيا: عدم تحديد مدة الإنتداب (الرئيس والأعضاء):

بالحديث عن مدة الإنتداب والمتمثلة في العهدة، نجد هناك ثلاث² أنظمة للعهدة:

- النظام الأول: يكرس العهدة بصفة كلية، ويشمل كل من أعضاء مثل مجلس المنافسة، اللجنة المصرفية (ماعدًا المحافظ إنطلاقًا من سنة 2001) ولجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة.
- النظام الثاني: لا يكرس العهدة إلا بالنسبة لجزء من أعضاء مجلس النقد والقرض، ويتعلق الأمر بكل من نواب المحافظ ونوابه في قانون رقم 10/90، وهذا قبل إلغاء المادة 22 منه في تعديل 2001.
- النظام الثالث: هذا النظام لا يكرس أية عهدة، بالنسبة لسلطة ضبط البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية، لجنة ضبط الكهرباء والغاز، وكالتي المناجم وسلطة ضبط المحروقات، وهو ما قد يقلص من إستقلالية واستقرار هذه السلطات، خاصة وأن التعيين خارج أية عهدة من شأنه توسيع السلطة التقديرية لجهة التعيين.

بخصوص مدة العهدة، فقد إعتبر مجلس الدولة الفرنسي في تاريخ 07 جويلية 1989 في قضية له بخصوص مجلس المنافسة أن المدة المحددة للعهدة من طرف المشرع تهدف إلى ضمان إستقلالية وسلطة هذه الهيئة، وتجدر الإشارة هنا إلى وجود نوعين من العهدة، عهدة قصيرة قابلة للتجديد وعهدة طويلة غير قابلة للتجديد.³

إن عدم تحديد مدة الإنتداب من شأنه خلق فوضى في السلطات الإدارية المستقلة، حيث أنه بالنسبة لخمس سلطات مستقلة نذكر على سبيل المثال سلطة ضبط البريد والمواصلات، فلم يحدد المشرع مدة إنتداب الرئيس والأعضاء، وبالتالي هم عرضة للعزل في أي وقت، وهذا يمس بإستقلالية السلطة

¹ - بوجملين وليد، المرجع السابق، ص 81.

² - المرجع السابق، ص 82.

³ - المرجع السابق، ص 83.

الفصل الثاني: نسبية إستقلالية السلطات الإدارية المستقلة

كهيئة إدارية مستقلة ضابطة في مجال البريد والمواصلات، وكذلك بالنسبة للجنة ضبط الكهرباء والغاز، والوكالتين المنجميتين، ومجلس النقد والقرض.

بالنسبة لسلطتي لجنة تنظيم عمليات البورصة واللجنة المصرفية، حيث حدد المشرع صراحة مدة الإنتداب (العهد) للرئيس والأعضاء، ولكن في المقابل لم يشر لا بصفة صريحة ولا ضمنية إلى إمكانية تجديد هذه المدة، وبالتالي، فأمام سكوت المشرع في هذا الشأن تكون هذه النيابة قابلة للتجديد على أساس غياب أحكام صريحة تنص على ذلك، وهذه المسألة أي قابلية مدة الإنتداب للتجديد مظهر يمس بسير الأعمال نتيجة عدم إستقرار الوظيفة من جهة، وعدم إستقلالية الأعضاء تجاه سلطة تعيينهم من جهة أخرى.¹

ثالثا: غياب إجراء الامتناع:

إن من مظاهر الإستقلالية العضوية من حيث النظام القانوني للأعضاء نجد إجراء الإمتناع ولا يقصد منه منع أعضاء أجهزة إدارة السلطات الإدارية المستقلة من الجمع بين وظائفهم ووظائف أخرى أو نشاطات أخرى، أو إمتلاك مصالح في مؤسسة معينة، إنما يقصد به تقنية تستثني بعض أعضاء الهيئة من المشاركة في المداولات المتعلقة بالمؤسسات محل المتابعة، بحجة وضعيتهم الشخصية تجاهها.²

في هذا الصدد تنص المادة 29 من الأمر رقم 03/03 المتعلق بالمنافسة على أنه:

«لا يمكن لأي عضو مجلس المنافسة أن يشارك في مداولة تتعلق بقضية له فيها مصلحة، أو يكون بينه وبين أحد أطرافها صلة قرابة إلى الدرجة الرابعة أو يكون قد مثل أحد الأطراف المعنية».³

وهذا ما يسمح بإضفاء صفة الموضوعية والحياد على مداولات هذا المجلس.

أما بالنسبة للجنة المصرفية فنجد أن إجراء الإمتناع غائب على مستواها، حيث لم يشر له المشرع الجزائري خاصة في مواجهة الأعضاء الثلاثة غير الرئيس والقضاة، الذين يخضون لهذا الإجراء بحكم

¹ - حدري سمير، السلطات الإدارية المستقلة وإشكالية الإستقلالية، المرجع السابق، ص 52، 53.

² - المرجع السابق، ص 54.

³ - المادة 29 من الأمر رقم 03/03، الخاص بمجلس المنافسة، المرجع السابق، ص 29.

الفصل الثاني: نسبة إستقلالية السلطات الإدارية المستقلة

مراكزهم وبالتالي نتساءل عن مبدأ الحياد وفقدانه ضمن هذه اللجنة التي تعتبر من بين أهم السلطات الضابطة في المجال المصرفي، الذي تكثر فيه المصالح والتلاعبات.

وغياب مثل هذا الإجراء ضمن الأحكام القانونية المتعلقة بالسلطات الإدارية المستقلة، مسألة تمس بإستقلالية الأعضاء وحيادهم في ممارسة وظائفهم¹.

بالإضافة إلى هذه المظاهر التي تم ذكرها وما يقابلها من قيود في الإطار العضوي، هناك مظاهر أخرى وحدود متعددة، تظهر من خلال الممارسة الواقعية للإختصاصات الممنوحة لهذه السلطات فيما يخص طريقة التعيين... وغيرها من الأمور ذات الصلة بالجانب العضوي كمظهر من مظاهر الإستقلالية وما يقابله من حدود وقيود.

من خلال ما سبق التعرض له فيما يخص الإستقلالية من الناحية العضوية، والتي عالجنها من خلال مظاهر الإستقلالية وحوادثها، نجد أن هناك فعلا نقاط توضح وجود خاصية الإستقلالية بالنسبة بهذه السلطات الإدارية المستقلة، والأساس في ذلك يعود إلى النصوص القانونية المنشئة لمختلف السلطات الإدارية المستقلة، فلا يوجد ضامن أكثر من النص القانوني، ولكن كون هذه النصوص القانونية يشوبها نوع من الغموض أحيانا والنقصان أو التجاهل أحيانا أخرى، يجعل من السهل التغلغل ضمن هذه القوانين لإيجاد ثغرات ومخارج تسهل من عملية التدخل في صلاحية التعيين، وتحديد مدة الإنتداب للأعضاء المكونين للسلطات الإدارية المستقلة، وبالنتيجة نجد أن هناك بعض القيود والضوابط التي تحد من هذه الإستقلالية لتجعل منها إستقلالية نسبية وليست مطلقة، هذا فيما يخص الجانب العضوي لهذه السلطات، بغية الحديث عن الجانب الوظيفي، أو مظاهر الإستقلالية الوظيفية وحدودها.

المطلب الثاني: الإستقلالية الوظيفية للسلطات الإدارية المستقلة:

إن السلطات الإدارية المستقلة لا تتمتع فقط بالإستقلال العضوي الذي يترجم من خلال تركيبها والنظام الذي تخضع له، وإنما تتمتع بالإستقلال الوظيفي في ممارسة مهامها فهي لا تتلقى أية تعليمات أو توجيهات قبل ممارسة إختصاصاتها لا من الحكومة ولا من البرلمان الذي يكتفي بتحديد إطار تدخلها من خلال النص المنشأ لها.

¹ - حدي سمير، السلطات الإدارية المستقلة وإشكالية الإستقلالية، المرجع السابق، ص 53 ، 54.

الفصل الثاني: نسبة إستقلالية السلطات الإدارية المستقلة

كما أن قرارات السلطات الإدارية المستقلة لا تخضع للرقابة الرئاسية أو الوصاية الإدارية، إلا أن هذا لا يعني عدم خضوعها لرقابة السلطة القضائية، كما تتمتع معظم السلطات الإدارية المستقلة باستقلال قانوني إداري ومالي نتيجة لتمتعها بالشخصية المعنوية، فإلى أي مدى كرس المشرع الجزائري الإستقلالية الوظيفية للسلطة الإدارية المستقلة، وهل حظيت كل السلطات بنفس المكانة الوظيفية من قبل المشرع أم هناك إختلاف من سلطة إدارية الى سلطة اخرى؟ أي هل الإستقلالية تعني الإنعدام المطلق للرقابة على تصرفات السلطة الادارية المستقلة أم أن المقصود منها هو الحد من تدخل وتأثير السلطات الأخرى على تصرفاتها؟

فهل هي إستقلالية وظيفية مطلقة أم أنها إستقلالية نسبية؟

سنحاول الإجابة على هذه التساؤلات في نقطتين، مظاهر الإستقلالية الوظيفية (فرع أول)، وحدود هذه الإستقلالية (فرع ثاني).

الفرع الاول: مظاهر الإستقلالية الوظيفية:

من بين أهم المؤشرات التي تبين إستقلالية السلطات الإدارية المستقلة في الجانب الوظيفي المالي والإداري، والذي اعترف به المشرع الجزائري بصفة خاصة إلى جانب وضع الهيئة المستقلة لنظامها الداخلي وكذلك الشخصية المعنوية للسلطة الإدارية المستقلة ورغم أنه ليس بعامل حاسم لقياس درجة الإستقلالية.¹

أولاً: من حيث الإستقلال المالي:

تتعلق الإستقلالية المالية للسلطات الإدارية المستقلة بتمويل شبه كلي بواسطة موارد ذاتية، حيث تكون نفقات الضبط مغطاة أساساً بواسطة إقتطاعات من القطاع المعني، وهو ما يترجم بإستقلالية الميزانية، وعموما بإستقلالية تسيير السلطات الإدارية المستقلة، كما أنه من الضروري أن تكون هذه الإقتطاعات كافية للسماح للسلطات الإدارية المستقلة بالحصول على الخبرة الإقتصادية والتقنية والتي عادة ما تكون مكلفة.

¹ -- حردي سمير، السلطات الإدارية المستقلة الفاصلة في المواد الإقتصادية والمالية، المرجع السابق، ص 77.

الفصل الثاني: نسبة إستقلالية السلطات الإدارية المستقلة

مبدئياً إعترف المشرع الجزائري بالإستقلال المالي لمعظم السلطات الإدارية المستقلة من الناحية النظرية، كما أقر لها الحق في ميزانية شاملة Budget global تتماشى وحاجياتها، إضافة إلى ذلك فإن رؤساء هاته الهيئات هم الأمرون الرئيسيون بالصرف، وتطبق هذه الأحكام على كل السلطات الإدارية المستقلة ما عدا تلك التي تنشط في المجال البنكي، إذ لا يتمتع كلا من مجلس النقد والقرض واللجنة المصرفية بالشخصية المعنوية والإستقلال المالي وهما هيئتان تابعتان مالياً إلى البنك المركزي، والذي هو مؤسسة وطنية تتمتع بالشخصية المعنوية والإستقلال المالي، ومن ثم يمكن القول أن الوسائل المالية لهاتين الهيئتين تخضع كلياً لتمويل الميزانية العامة للدولة ولم يؤهلها المشرع لتحصيل إيرادات مالية خارج هذا الإطار.¹

يعتبر الإستقلال المالي من بين أهم الركائز الأساسية المبينة للإستقلال الوظيفي، والإستقلال المالي مكرس عند معظم السلطات الإدارية المستقلة بإستثناء مجلس النقد والقرض، اللجنة المصرفية ولجنة الإشراف على التأمينات.²

وبما أن هاته السلطات الثلاث لا تتمتع بالشخصية المعنوية، وبالتالي يبقين تابعتين للسلطة التنفيذية من حيث التمويل.³

إن معالجة إشكالية الإستقلال المالي للسلطة الإدارية المستقلة يقتضي تحديد مفهوم الإستقلال المالي والذي يتحدد من خلال ثلاثة عناصر وهي:

- كفيات تحويل هذه السلطات إما بواسطة إيرادات ذاتية أي تمول نفسها بنفسها أو بواسطة إعانات تقدمها الخزينة العمومية أو إدراجها ضمن ميزانية الحكومة.
- إستقلالية التسيير.
- إستقلالية البرمجة وتنفيذ الميزانية.⁴

¹ - بوجملين وليد، المرجع السابق، ص 98، 99.

² - انظر المادة 209 مكرر 3 من الأمر رقم 07/95، المتممة بالمادة 26 من القانون رقم 04/06، المؤرخ في 20 فيفري 2006، المتعلق بالتأمينات، والتي تنص على أنه: « تتكفل ميزانية الدولة بمصاريف تسيير لجنة الإشراف على التأمينات...»، المرجع السابق، ص 7.

³ - قوراري مجدوب، المرجع السابق، ص 76.

⁴ - بوجملين وليد، المرجع السابق، ص 98.

الفصل الثاني: نسبة إستقلالية السلطات الإدارية المستقلة

لا تتمتع كل السلطات الإدارية المستقلة بالإستقلال المالي وخصوصا عملية تمويل نشاطها، إذ هناك من السلطات من تمويل نفسها بنفسها، في حين هناك طائفة أخرى تمويل نفسها غير أنها تكون في بعض الأحيان خاضعة لتمويل من ميزانية الدولة في حين هناك فئة لا تستطيع تمويل نشاطها بنفسها مما يجعل ميزانيتها تدرج ضمن ميزانية الوزارة المعنية.¹

قد إترف المشرع الجزائري بالإستقلال المالي للجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة COSOB وذلك بصفة صريحة.²

تعتبر لجنة البورصة السلطة الإدارية المستقلة الوحيدة الأكثر إستقلالية في جانبها المالي، مقارنة بالسلطات الأخرى كاللجنة المصرفية ومجلس النقد والقرض، مجلس المنافسة... إلخ، التي تعتمد على مواد الدولة قصد تسييرها والقيام بوظائفها وبالتالي تبعيتها للسلطة التنفيذية من هذا الجانب.³

لكن رغم الإعراف للجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها بالإستقلال المالي، إلا أنه ليس إستقلالا مطلقا نتيجة التأثيرات التي تمارسها الدولة والتي تظهر من جانبيين:

- لا يقتصر تمويل اللجنة على مواردها فقط، وإنما تعتمد كذلك على إعانات التسيير التي تخصص لها من ميزانية الدولة، مما يؤدي بالدولة إلى ممارسة نوع الرقابة على هذه الإعانات.
- تولي السلطة التنفيذية مهمة تحديد قواعد أساس هذه الأتاوى وحسابها وبالتالي التقليل من حرية اللجنة في تسيير ميزانيتها والتأثير على إستقلالها المالي.⁴

كما تجدر الإشارة بالنسبة لسلطة ضبط البريد والمواصلات والتي تتمتع بالإستقلال المالي⁵، بحيث تنص المادة 10 من القانون رقم 03/2000 والذي يحدد القواعد العامة المتعلقة بالبريد والمواصلات السلوكية واللاسلكية على:

¹ - أحسن غربي، نسبة الإستقلالية الوظيفية للسلطات الإدارية المستقلة، جامعة 20 أوت 1955 سكيكدة، مجلة البحوث والدراسات الإنسانية، العدد 11، سنة 2015، ص 238.

² - المادة 20 من المرسوم التشريعي رقم 10/93، المعدل والمتمم بالقانون رقم 04/03، المرجع السابق، ص 06.

³ - قوراري مجدوب، المرجع السابق، ص 76.

⁴ - حدري سمير، المرجع السابق، ص 76.

⁵ - قوراري مجدوب، المرجع السابق، ص 78.

الفصل الثاني: نسبة إستقلالية السلطات الإدارية المستقلة

« تتشأ سلطة ضبط مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي...».

وكذلك بالنسبة للجنة ضبط الكهرباء والغاز، والتي تتمتع بالاستقلال المالي،¹ ومن خلال دراسة الأحكام القانونية المنظمة للجنة نلاحظ أن المشرع الجزائري من جهة يمنح الإستقلال المالي للجنة ومن جهة أخرى يخضع تسييرها لرقابة الدولة مما يجعل إستقلالها نسبي وليس مطلق،² وكذلك بالنسبة لسلطة ضبط البريد والمواصلات تخضع للرقابة المالية للدولة، وهذا ما نصت عليه المادة 11 من القانون رقم 03/2000.

بخصوص الوكالة الوطنية للممتلكات المنجمية والوكالة الوطنية للجيولوجيا والمراقبة المنجمية، قد نصت المادة 43 من القانون رقم 01/01 على تمتعها بالإستقلال المالي وعلى ضرورة أن تضمن لها القوانين الأساسية للإستقلال المالي كما نصت المادة 52 على طرق تمويل نشاطها وهي:

- الإعتمادات المالية الأولية التي تمنحها الدولة.
- من موارد صندوق الأملاك العمومية المنجمية.
- إعتمادات تكميلية ضرورية تقترحها السلطة المستقلة على وزير الطاقة والمناجم يتم إدراجها ضمن الميزانية العامة للدولة، وهذا ما يؤثر على إستقلاليتها ويجعلها إستقلالية نسبية.

تعد الوكالة الوطنية للمواد الصيدلانية المستعملة في الطب البشري أكثر إستقلالا في تمويلها، حيث تمول نشاطها طبقا للمواد 173-5، 173-6، 173-8 من القانون رقم 13/08 لسنة 2008 وفق الموارد المالية التالية:

- الموارد الخاصة لاسيما الناتجة عن الرسوم المتعلقة بالتسجيل والمصادقة والإشهار الخاصة بالمواد الصيدلانية والمستلزمات الطبية ذات الإستعمال البشري.
- مداخيل الخدمات المقدمة.
- الهبات والوصايا.

¹ - أنظر المادة 112 من القانون رقم 01/02، مؤرخ في 5 فيفري 2002، يتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات، المرجع السابق، ص 17.

² - المادة 140 من القانون رقم 01/02، المرجع السابق، ص 21.

الفصل الثاني: نسبة إستقلالية السلطات الإدارية المستقلة

- كل الموارد ذات الصلة بنشاطها.
- قد تضع الخزينة العمومية شبيهاً مالياً قابلاً للتعويض تحت تصرف السلطة لتمكينها من ممارسة نشاطها ويتم ذلك بموجب إتفاقية بين الخزينة العمومية والوكالة.
- تسجل عند الحاجة الإعتمادات الإضافية الضرورية في ميزانية الدولة ونصت المادة 173 مكرر 9 على: « تمسك محاسبة الوكالة حسب الشكل التجاري »

تتمتع سلطة ضبط الخدمات العمومية للمياه بالإستقلال المالي المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 303/08 وتعتمد في تمويل نشاطها على نفسها من جهة وعلى إعانة الدولة من جهة ثانية، طبقاً للمادة 19 من المرسوم حيث تتكون إيراداتها من:

- مساهمات الصندوق الوطني للمياه الصالحة للشرب.
- إعانات الدولة.
- كل الموارد الأخرى ذات الصلة بنشاطاتها.¹

غير أن سلطة ضبط الخدمات العمومية للمياه على الرغم من أنها مستقلة، إلا أنها تخضع لرقابة جهة الوصاية لأنها إذا كانت تشكل صورة من اللامركزية في جانبها المرفقي فإن ذلك لا يقطع كل علاقة بينها وبين سلطة الوصاية بل تظل خاضعة لنظام الوصاية، فمن حق الوزارة المكلفة بالموارد المائية أن تراقب نشاطها.²

أما فيما يخص سلطتي ضبط الصحافة المكتوبة والسمعي البصري فقد نصت المادتين 40 و64 من القانون رقم 05/12 على إنشاء سلطتي ضبط الصحافة المكتوبة والسمعي البصري، وهما سلطتان مستقلتان تتمتعان بالشخصية المعنوية والإستقلال المالي.³

كما نصت المادة 49 من نفس القانون على:

« تقيد الإعتمادات الضرورية لقيام سلطة ضبط الصحافة المكتوبة بمهامها في الميزانية العامة للدولة، الأمر بالصرف هو رئيس سلطة ضبط الصحافة المكتوبة.

¹ - أحسن غربي، المرجع السابق، ص ص 240، 241.

² - بوخميس سهيلة، المرجع السابق، ص 5.

³ - المادتين رقم 40 و64 من القانون رقم 05/12، المتعلق بالإعلام، ص ص 25، 28.

الفصل الثاني: نسبة إستقلالية السلطات الإدارية المستقلة

تمسك محاسبة سلطة ضبط الصحافة المكتوبة طبقا لقواعد المحاسبة العمومية من قبل عون محاسب يعينه الوزير المكلف بالمالية.

تمارس مراقبة نفقات سلطة ضبط الصحافة المكتوبة طبقا للإجراءات المحاسبية العمومية».

تعد الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته سلطة إدارية مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية والإستقلال المالي، توضع لدى رئيس الجمهورية¹، وهذا ما نصت عليه المادة 18 من قانون رقم 01/06 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته على:

« الهيئة سلطة إدارية مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية والإستقلال المالي، توضع لدى رئيس الجمهورية...»

ثانيا: من حيث الإستقلال الاداري:

يظهر إستقلال السلطات الإدارية المستقلة من هذا الجانب نتيجة كون البعض منها هي التي تقوم بتحديد مهام المستخدمين وتصنيفهم وتحديد رواتبهم، كما أن تنظيم وتنسيق المصالح الإدارية والتقنية يكون تحت سلطة رئيس الهيئة من الهيئات المستقلة، وتطبيقاً لهذه الأحكام نذكر على سبيل المثال لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، وبالتالي تنص المادة 03 من النظام رقم 03/2000 المؤرخ في 28 سبتمبر 2000 المتضمن تنظيم وسير المصالح الإدارية والتقنية للجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها² على أنه:

« يحدد مهام وصلاحيات المصالح الإدارية والتقنية للجنة بقرار من رئيس اللجنة».

أما المادة 07 من نفس النظام فتتص على أن:

« تحدد رواتب المستخدمين وتصنيفهم بقرار من الرئيس بعد إستشارة اللجنة».³

¹ - مزياي فريدة، المرجع السابق، ص 05.

² - قرار وزير المالية المؤرخ في 14 جانفي 2001 يتضمن المصادقة على نظام لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها رقم 03/2000، المؤرخ في 28 سبتمبر 2000 المتضمن تنظيم وسير المصالح الإدارية والتقنية للجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، ج ر العدد 08 لسنة 2001.

³ - قراري مجذوب، المرجع السابق، ص ص 77، 78.

الفصل الثاني: نسبة إستقلالية السلطات الإدارية المستقلة

وهو الأمر بالنسبة لمجلس المنافسة كسلطة إدارية مستقلة ضابطة في مجال المنافسة، بحيث أن تحديد مهام المستخدمين وتصنيفهم، وكذا التنسيق والتنشيط للمصالح الإدارية يكون تحت سلطة رئيس المجلس، وهو ما جاء به المرسوم الرئاسي رقم 44/96 والذي يحدد النظام الداخلي لمجلس المنافسة.¹

إن لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها تتوافر على الإستقلال الإداري بإعتبارها سلطة إدارية مستقلة حيث تتوافر على هيكل إداري مستقل يتكون من:

- أعضاء اللجنة.
- رئيس اللجنة.
- أمانة اللجنة.
- الغرفة التأديبية والتحكيمية.

نجد كمثل آخر أن رئيس سلطة ضبط السمعي البصري له صلاحية التعيين في الوظائف داخل السلطة بناء على إقتراح من الأمين العام، كما تتوافر سلطة الضبط على مصالح إدارية وتقنية تحدد تنظيمها وسيرها بموجب أحكام داخلية، توضع تحت سلطة رئيس سلطة الضبط وهذا ما يؤكد على الإستقلال الإداري الممنوح لهذه السلطة، والأمر متشابه بالنسبة لمعظم السلطات الإدارية المستقلة في الجزائر.

تتضح فكرة الإستقلال الإداري أكثر من حيث:

أ- غياب الرقابة الإدارية:

تتجسد الرقابة الإدارية في إحدى الصورتين إما أن تكون رقابة رئاسية تمارس داخل نظام المركزية الإدارية وتأخذ عدة أوجه تتمثل في الرقابة السابقة من خلال توجيه التعليمات والأوامر للمرؤوس والرقابة البعيدة من خلال التصديق والإلغاء والسحب والحلول وإما أن تكون رقابة وصاية تمارس من قبل السلطة

¹ نص المادة 4 من المرسوم الرئاسي رقم 44/96، المؤرخ في 17 جانفي 1996، يحدد النظام الداخلي في مجلس المنافسة يتولى الرئيس الإدارة العامة لمصالح مجلس المنافسة وفي حالة حدوث مانع له يخلفه أحد نائبيه، ويمارس السلطة السلمية على جميع المستخدمين.

أما المادة 05 في نفس المرسوم الرئاسي تنص « ينسق الأمين العام ويراقب أنشطة المصالح التي تتكون من...»

الفصل الثاني: نسبة إستقلالية السلطات الإدارية المستقلة

المركزية على السلطات اللامركزية وتكون محدودة وضيقة جدا وإستثنائية، في إطار مبدأ لا وصاية إلا بنص.¹

مبدئيا السلطة الإدارية المستقلة، لا تخضع لأي رقابة رئاسية أو وصائية من أية جهة كانت، إنما تخضع فقط لنظام الرقابة المالية في الدولة ورقابة القاضي، فبعد تحويل صلاحيات الضبط من الإدارة المركزية لصالحها ولم تعد تربطها بالهيئة التنفيذية إلا علاقات الإستشارة والإقتراح بعيداً عن أية علاقة وصائية أو تدخلية.²

بالرجوع إلى النصوص التي تحكم معظم السلطات الإدارية المستقلة في الجزائر نجدتها تتحرر من الرقابة الرئاسية السابقة والبعدية، وحتى من رقابة الوصاية الإدارية، كما أن مداولات السلطات الإدارية المستقلة تعتبر صحيحة بمجرد إستكمال إجراءاتها والتصويت عليها وفق ما ينص عليه القانون، فهي لا تحتاج إلى مصادقة وموافقة جهة إدارية معينة كما تكون في منأى من أي تعديل أو إلغاء إداري، ولا يمكن أن تحل إدارة محل السلطة الإدارية المستقلة إلا نادراً.

فضلا على أن أعضاء السلطة الإدارية المستقلة يتمتعون بكل الإستقلالية عن الجهات التي ينتمون إليها، فهم يتداولون ويصوتون بكل حرية وفق ما يحدده القانون والنظام الداخلي لكل سلطة إدارية مستقلة.³

ب- إختصاص السلطة الإدارية المستقلة بوضع نظامها الداخلي:

يمكن الإعتماد كذلك على إمكانية السلطات الإدارية المستقلة في وضع نظامها الداخلي لتقدير مدى إستقلاليتها الوظيفية.

فالإستقلالية الوظيفية حسب هذا المظهر تتجلى في حرية السلطة الإدارية المستقلة في إختيار مجموع القواعد التي من خلالها تقرر كيفية تنظيمها وسيرها دون مشاركتها مع أية جهة أخرى

¹ - أحسن غربي، المرجع السابق، ص 242.

² - بوجملين وليد، المرجع السابق، ص 111.

³ - أحسن غربي، المرجع السابق، ص 243.

الفصل الثاني: نسبة إستقلالية السلطات الإدارية المستقلة

وبالخصوص مع السلطة التنفيذية، كما تظهر الإستقلالية من خلال عدم خضوع النظام الداخلي للسلطة الإدارية المستقلة للمصادقة عليه من السلطة التنفيذية.¹

كما تظهر الإستقلالية أيضا من خلال عدم خضوع النظام الداخلي للسلطات المستقلة للمصادقة عليه من السلطة التنفيذية وقابليته للنشر، كما أن السلطة الإدارية التي تُعد نظامها الداخلي بنفسها تعطي لنفسها ولأعضائها إمتيازات عديدة قد لا تُمنح لها فيما لو تم وضع نظامها الداخلي بواسطة جهة أخرى، زيادة على الإعتبار والشرف الذي تكسبه جراء تمتعها بسيادة نفسها وعدم تبعيتها لجهة أخرى.

بالنسبة لمجلس النقد والقرض، لم يتم الإعتراف له بهذه الصلاحية صراحة إلا إنطلاقا من تعديل سنة 2003 من خلال المادة 60 وذلك بعد أن أغفل قانون النقد والقرض لسنة 1990 هذه المسألة، واكتفى من خلال مواده (من 33 إلى 41) بالنص ولو نسبياً على بعض القواعد الخاصة بنظام الجلسات وكيفيات التداول.²

كما نذكر في هذا الصدد، لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، فبالرجوع الى أحكام القانون المنشئ لها نجد أن المشرع الجزائري خول اللجنة الحق في إعداد نظامها الداخلي والمصادقة عليه خلال إجتماعها الأول.³

أما فيما يخص مجلس المنافسة فنجد أنه في ظل الأمر رقم 06/95 الملغى، كان يتمتع بهذه السلطة، حيث تنص المادة 2/34 منه على أنه:

« يحدد النظام الداخلي لمجلس المنافسة بمرسوم رئاسي بناء على إقتراح رئيس مجلس المنافسة وبعد مصادقة المجلس عليه ».

إلا أن الوضع لم يبق على حاله إذ بصدر الأمر رقم 03/03، قلصت إستقلالية المجلس من هذه الزاوية، حيث تنص المادة 31 منه:

¹ - قوراري مجدوب، المرجع السابق، ص 78.

² - بوجملين وليد، المرجع السابق، ص 95.

³ - المادة 26 من المرسوم التشريعي رقم 10/93، المتعلق ببورصة القيم المنقولة، مرجع سابق، ص 6.

الفصل الثاني: نسبة إستقلالية السلطات الإدارية المستقلة

« يحدد تنظيم مجلس المنافسة وسيره بموجب مرسوم»¹، فبعدما كانت قواعد تسيير المجلس تحده المجلس ذاته ويصادق عليه، أصبحت في ظل الأمر رقم 03/03 من إختصاص السلطة التنفيذية في المجالات التي حددتها المادتين 31 و32 من هذا الأمر (مجال التنظيم وسير العمل و القانون الأساسي ونظام أجور الأعضاء بموجب مرسوم تنفيذي).

أما بالنسبة للجنة المصرفية والتي تعرف حالة خاصة في هذا المجال، إذ أن قانون النقد والقرض رقم 10/90 لا ينص على أية أحكام تتعلق بالنظام الداخلي، وأمام هذا الفراغ القانوني تدخلت اللجنة المصرفية سنة 1993 بإصدار قرار يتضمن نظامها الداخلي رغم عدم تمتعها بهذه الصلاحية بصفة قانونية رسمية، وعليه يمكن أن يوصف هذا القرار بأنه غير مشروع، خاصة وأنه يطرح مشاكل قانونية هامة نظرا لإحتوائه على أحكام تتعلق بقواعد وإجراءات وحقوق الأشخاص الخاضعة لرقابة اللجنة في حدود صلاحياتها القمعية والعقابية، وهو ما قد يخل بحقوق الدفاع المحفوظة دستوريا والتي لا يمكن تحديدها إلا عن طريق القانون.¹

منح المشرع الجزائري الوكالة الوطنية للمواد الصيدلانية المستعملة في الطب البشري سلطة إعداد النظام الداخلي والمصادقة عليه بكل حرية طبقا لنص المادة 173-4 من تعديل قانون الصحة لسنة 2008.²

إعترف المشرع في قانون السمي البصري لسلطة الضبط بصلاحية إعداد النظام الداخلي والمصادقة عليه بكل حرية طبقا لنص المادة 55 منه، ومنحت الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته صلاحية إعداد النظام الداخلي الخاص بها والذي يحدد كفاءات عملها وسيرها وتتم المصادقة عليه من قبل مجلس اليقظة والتقييم والتسيير وينشر في الجريدة الرسمية وهذا ما نصت عليه المادة 19 المعدلة بالمادة 15 من المرسوم الرئاسي رقم 64/12 سنة 2012.³

¹ - بوجملين وليد، المرجع السابق، ص 96.

² - قانون رقم 13/08، المؤرخ في 20 جويلية 2008، المتعلق بحماية الصحة وترقيتها، المرجع السابق، ص 05.

³ - المادة 19 من المرسوم الرئاسي رقم 64/12، المؤرخ في 14 ربيع الأول 1433 الموافق لـ 70 فيفري 2012، يعدل ويتم المرسوم الرئاسي رقم 413/06، المؤرخ في أول ذي القعدة 1427 الموافق لـ 29 نوفمبر 2006، الذي يحدد تشكيلة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحتها وتنظيمها وسيرها، ج ر العدد 02، الصادرة في 22 ربيع الأول 1433 الموافق لـ 15 فيفري 2012.

الفصل الثاني: نسبية إستقلالية السلطات الإدارية المستقلة

ثالثا: من حيث الشخصية المعنوية:

إن مفهوم الإستقلالية بالمعنى القانوني يعني أن هذه السلطات لا تخضع لأية رقابة سلمية أو وصائية، وهذا بغض النظر إن كانت هذه الهيئات تتمتع بالشخصية القانونية أم لا على إعتبار أن هذا العنصر ليس معياراً حاسماً في قياس درجة إستقلاليتها.¹

إن الأساس عند المشرع الجزائري هو منح الشخصية المعنوية للسلطات الإدارية المستقلة بإستثناء ثلاث منها، عكس نظيره الفرنسي الذي لم يعترف بالشخصية المعنوية إلا في الآونة الأخيرة وللبعث منها.²

في هذا الصدد يتفق الفقه وخاصة الفرنسي منه إنطلاقاً من تعريف مصطلح السلطات الإدارية المستقلة على عدم تمتعها بالشخصية المعنوية، بالإضافة إلى الفقه، فإن قاموس القانون الإداري هو الآخر يعرف هاته السلطات على أنها هيئات عمومية لا تتمتع بالشخصية القانونية:

« Les autorités administratives indépendants ce sont des organismes publics non doté de la personnalité juridique ».

على غرار هذا التصور الفرنسي، لم يخرج المشرع الجزائري عن هذا المبدأ بالنسبة للسلطات الإدارية المستقلة التي تم إنشاؤها قبل سنة 2000 ويتعلق الأمر تباعاً بكل من مجلس النقد والقرض، اللجنة المصرفية، لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة وكذا بالنسبة لمجلس المنافسة.

أما إنطلاقاً من سنة 2000 ومع إنشاء سلطة ضبط البريد والمواصلات عرف القانون الجزائري منحى آخر وذلك بإعترافه بالشخصية المعنوية لكل السلطات المنشأة إنطلاقاً من هذا التاريخ إضافة إلى بعض السلطات المنشأة من قبل بمناسبة تعديل قوانينها المنشئة.

وعلى هذا الأساس جاءت كل النصوص المنشئة مكرسة للشخصية المعنوية لهذه السلطات إنطلاقاً من تعريفها وتكييفها القانوني،³ إذ نجد مثلاً، سلطة ضبط البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية،

¹ - بوجملين وليد، المرجع السابق، ص 55.

² - حدري سمير، السلطات الإدارية المستقلة الفاصلة في المواد الإقتصادية والمالية، المرجع السابق، ص 80.

³ - بوجملين وليد، المرجع السابق، ص 57.

الفصل الثاني: نسبة إستقلالية السلطات الإدارية المستقلة

حيث نصت المادة 10 من القانون رقم 03/2000 على ما يلي: « تتشأ سلطة ضبط مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية والإستقلال المالي»¹، وهو نفس المعطى بالنسبة لوكالتي المناجم، إذ تنص المادة 43 من القانون رقم 01/01 في فقرتها الثانية على أن هذه الأجهزة تتمتع بالشخصية المعنوية والإستقلال المالي²، بالإضافة إلى ذلك، فإن لجنة ضبط الكهرباء والغاز هي الأخرى إعترف لها القانون بالشخصية المعنوية والإستقلال المالي من خلال المادة 112 من القانون رقم 01/02.³

هذا وتجدر الإشارة إلى أن المشرع قد أضفى الشخصية المعنوية على بعض السلطات المنشأة من قبل وذلك بعد تعديله للنصوص المتعلقة بها، ويتعلق الأمر هنا بكل من لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة ومجلس المنافسة سنة 2003.

إذ، وعلى خلاف المادة 20 من المرسوم التشريعي رقم 10/93، تنص نفس المادة من القانون رقم 04/03 المعدل له على إنشاء سلطة ضبط مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية والإستقلال المالي.⁴

أما في مجال المحروقات، فقد إعترف المشرع لسلطتي ضبط المحروقات (الوكالة الوطنية لمراقبة النشاطات وضبطها في مجال المحروقات والوكالة الوطنية لتأمين موارد المحروقات بالشخصية القانونية والإستقلال المالي).⁵

وبالنسبة للوكالة الوطنية للمواد الصيدلانية إعترف لها المشرع بالشخصية المعنوية صراحة في نص إنشائها وذلك في المادة 1/173:

« تتشأ وكالة وطنية للمواد الصيدلانية المستعملة في الطب البشري والمسماة أدناه "الوكالة".

¹ - القانون رقم 03/2000، المؤرخ في 06 أوت 2000، المحدد للقواعد العامة المتعلقة بالبريد والمواصلات، المرجع السابق، ص 8.

² - القانون رقم 01/01، المؤرخ في 03 جويلية 2001، المتعلق بالمناجم، المرجع السابق، ص 11.

³ - القانون رقم 01/02، المؤرخ في 05 فيفري 2002، يتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القوات، المرجع السابق، ص 17.

⁴ - القانون رقم 04/03، المؤرخ في 16 ذي الحجة 1423 الموافق لـ 17 فيفري 2003، يعدل ويتم المرسوم التشريعي رقم 10/93 المؤرخ في 02 ذي الحجة 1413 الموافق لـ 23 ماي 1993، المتعلق ببورصة القيم المنقولة، ج ر عدد 11، الصادرة في 18 ذو الحجة 1423 الموافق لـ 19 فيفري 2003، ص 23.

⁵ - المادة 12 من القانون رقم 07/05، المتعلق بالمحروقات، المؤرخ في 19 جويلية 2005، المرجع السابق، ص 9

الفصل الثاني: نسبة إستقلالية السلطات الإدارية المستقلة

الوكالة سلطة إدارية مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية والإستقلال المالي».¹

بالنسبة لسلطتي ضبط الصحافة المكتوبة والسمعي البصري إعترفت لهما المادتين 40 و64 من القانون العضوي رقم 05/12، بالشخصية المعنوية، حيث نصت المادة 40 من قانون رقم 05/12 على أنه: « تنشأ سلطة ضبط الصحافة المكتوبة، وهي سلطة مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية والإستقلال المالي...».

ونصت المادة 64 من نفس القانون على أنه: « تؤسس سلطة ضبط السمعي البصري، وهي سلطة مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية والإستقلال المالي».²

وأخيرا يمكننا تبيان مدى إعتراف المشرع بالشخصية المعنوية للسلطات الإدارية المستقلة من خلال هذا الجدول:

¹ - القانون رقم 13/08، يعدل ويتم القانون رقم 05/85، المتعلق بحماية الصحة وترقيتها، المرجع السابق، ص 05.

² - المادة 40 و64 من القانون رقم 05/12، المتعلق بالإعلام، المرجع السابق، ص 25، 28.

الفصل الثاني: نسبة إستقلالية السلطات الإدارية المستقلة

رقم المادة	منحها الشخصية المعنوية أو لا	السلطة الإدارية المستقلة	المجال
/	لا	مجلس النقد والقرض	المجال المصرفي
/	لا	اللجنة المصرفية	المجال المالي
المادة 12 من القانون رقم 03/04 تعدل المادة 20 من المرسوم التشريعي رقم 10/93	نعم (بعد التعديل)	لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة	المجال المالي
المادة 9 من القانون رقم 12/08 تعدل المادة 23 من الامر رقم 03/03	نعم (بعد التعديل)	مجلس المنافسة	
المادة 10 من القانون رقم 2000/03 (النص المنشأ لها)	نعم	سلطة ضبط البريد والمواصلات	
المادة 112 من القانون رقم 01/02 (قانون إنشائها)	نعم	لجنة ضبط الكهرباء والغاز	
المادة 43 من القانون رقم 01/01 (من قانون إنشائها)	نعم	وكالتي المناجم	مجال المحروقات
المادة 12 من القانون رقم 07/05 المتعلق بالمحروقات (قانون إنشائها)	نعم	سلطتي ضبط المحروقات	
المادة 102 من قانون المالية لسنة 2003 رقم 11/02 (النص المنشأ لها)	نعم	سلطة ضبط النقل	
المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 303/08 المحدد لصلاحيات وقواعد تنظيم سلطة ضبط الخدمات العمومية للمياه	نعم	سلطة ضبط الخدمات العمومية للمياه	
/	لا	لجنة الاشراف على التأمينات	
المادة 1-173 من القانون رقم 13/08 المعدل والمتمم للقانون رقم 05/85 المتعلق بحماية الصحة وترقيتها	نعم	الوكالة الوطنية للمواد الصيدلانية	
المادة 18 من القانون رقم 01/06، يتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته	نعم	الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته	
المادة 40 من القانون العضوي رقم 05/12 المتعلق بالإعلام (النص المنشأ لها)	نعم	سلطة ضبط الصحافة المكتوبة	مجال الحریات
المادة 64 من القانون العضوي رقم 05/12 المتعلق بالإعلام (النص المنشأ لها)	نعم	سلطة ضبط السمعوي البصري	

الجدول رقم 04 : يتضمن منح الشخصية المعنوية للشخصية المعنوية للسلطات الإدارية المستقلة.

الفصل الثاني: نسبية إستقلالية السلطات الإدارية المستقلة

ويبقى الغموض يدور حول كل من سلطة ضبط سوق التبغ والمواد التبغية وسلطة ضبط الصفقات العمومية، وللتين لم يعترف لهما النص المنشئ لهما بالشخصية المعنوية والإستقلال المالي خاصة وأنهما أحيلتا على التنظيم فيما يخص تحديد كفيات سيرهما وعملهما، فهل سيعترف لهما التنظيم بذلك؟ خاصة وأن المشرع نص في النص المنشئ لكليهما على: « تنشأ لدى الوزير المكلف بالمالية سلطة...!! »

أما بالنسبة لسلطة ضبط الخدمات العمومية للمياه والتي لم يعترف لها المشرع بهاته الصلاحية في النص المنشئ لها إلا أنها قد منحت لها الشخصية المعنوية بموجب مرسوم تنفيذي، وهذا ما يؤثر سلبا على إستقلاليتها.

ويترتب على منح الشخصية المعنوية الآثار التالية:

أ- الذمة المالية:

تشكل الأموال التي تخصص للسلطة أو التي تكتسب فيما بعد ذمتها المالية الخاصة، فمثلا إذا وضعت بناية أو مقر تحت تصرفها فإنها تصبح مالكة لها مع كل ما يترتب على ذلك من حقوق الملكية. يترتب على منح الشخصية المعنوية إستقلال الأشخاص المعنوية العامة بذمتها المالية بما فيها المنقولات والأموال الخاصة بها والتي تستقل في التصرف فيها في حدود القانون، كما لها أملاك عامة تستخدمها في تحقيق أغراضها في إطار القانون، وتتفرد بميزانيتهما وبحق لها قبول الهبات وذلك دون مشاركة الأشخاص المعنوية العامة الأخرى.¹

ب- أهلية التقاضي:

تمتع معظم السلطات الإدارية المستقلة الضابطة بالشخصية المعنوية، فللرئيس الحق في اللجوء الى الجهات القضائية بصفته مدعيا أو مدعى عليه. ونذكر على سبيل المثال لجنة ضبط الكهرباء والغاز، والتي تتمتع بالشخصية المعنوية بصفة صريحة، وأكثر من ذلك أقر المشرع في نص المادة 119-6 على أن:

¹ - أحسن غربي، المرجع السابق، ص ص 246، 247.

الفصل الثاني: نسبة إستقلالية السلطات الإدارية المستقلة

« يتولى رئيس اللجنة المديرية سير أشغال لجنة الضبط ويضطلع بجميع السلطات الضرورية ولاسيما في مجال:

- تمثيل اللجنة أمام العدالة...»

أما بالنسبة للجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، فإنها تتمتع بالشخصية المعنوية، وبالتالي الرئيس هو صاحب الصفة في الخصومة، وبذلك نستخلص الإستقلالية الوظيفية للسلطات المستقلة في المجال الإقتصادي والمالي، من هذا الجانب.¹ وبالمقابل لا نجد مثل هذا الحق - أهلية التقاضي - لدى السلطات الإدارية المستقلة التي تفتقد للشخصية المعنوية، الأمر الذي يحول دون تمثيل هذه الأخيرة للدولة أمام القضاء بصفتها ممثلة لها، وكتب في هذا السياق " Pascale Idoux " :

D'une façon générale, le droit d'ester en justice est largement reconnu aux AAI, par l'intermédiaire de leur président. Pour les véritables AAI, dépourvues de personnalité juridique propre, ce point a tout de même été à l'origine de quelques difficultés, liées à la dérogation aux règles habituelles de représentation de l'État en justice. Ces difficultés n'ont pas été traitées à l'identique par les juridictions judiciaires et les juridictions administratives. Alors que la jurisprudence administrative a fait découler un droit spécifique des AAI de défendre elles-mêmes leurs actes de leur indépendance.²

ت - مسؤولية السلطات الإدارية المستقلة:

من بين النتائج المترتبة دائما عن الشخصية المعنوية، إلقاء المسؤولية على عاتق السلطات الإدارية المستقلة الضابطة في المجال الإقتصادي والمالي بالإضافة إلى مجال الحريات، نتيجة الأضرار الناجمة عن أخطائها الجسيمة، أما إذا كانت سلطة مستقلة لا تتمتع بالشخصية المعنوية، فإن مسؤوليتها عن الأخطاء الصادرة عنها تتحملها الدولة.³

¹ - حدري سمير، السلطات الإدارية المستقلة الفاصلة في المواد الإقتصادية والمالية، المرجع السابق، ص ص 81، 82.
² - Pascale Idoux, Autorités administratives indépendantes et garanties procedurales, Professeur à l'Université Montpellier I, Centre de recherche et d'études administratives de Montpellier, RFDA 2010 (p 920) p 18.

³ - قوراري مجدوب، المرجع السابق، ص ص 80، 81.

الفصل الثاني: نسبة إستقلالية السلطات الإدارية المستقلة

ث- أهلية التعاقد:

طبقا للقواعد العامة، نجد أن من بين أهم نتائج الشخصية المعنوية أهلية التعاقد، أي إمكانية السلطات الإدارية المستقلة الضابطة في المجال الإقتصادي إبرام عقود وإتفاقيات مع لجان وهيئات أخرى في إطار التعاون الدولي، ونشير في هذا الصدد، إلى أن لجنة البورصة الجزائرية عضوة في المنظمة العالمية للجان القيم (OICV)*، التي تضم كافة الهيئات المختصة بالرقابة على البورصات والأسواق المالية والعالمية، هذا الإطار يُمكن كافة الأطراف في هذه المنظمة من تبادل الخبرات، التجارب والمعلومات... الخ، وبالتالي تم إبرام إتفاقية بين لجنة البورصة الجزائرية COSOB ونظيرتها الفرنسية COB وذلك في إطار التعاون وتبادل المعلومات والتجارب، بهدف حماية الإستثمار في كلا البلدين، وهو الأمر نفسه بالنسبة لسلطة ضبط البريد والمواصلات.*

ج- نائب يعبر عن إرادتها:

بالرجوع إلى النصوص القانونية المنظمة للسلطات الإدارية المستقلة نجد أن رئيس السلطة المستقلة هو من خوله القانون صلاحية التعبير عن إرادة السلطة.

لقد ثار نقاش فقهي واسع حول الإعتراف بالشخصية المعنوية للسلطات الإدارية المستقلة، ولإسيما حول المكانة التي توصف بها هذه السلطات إزاء نظرية الأشخاص المعنوية العامة المعروفة في القانون الإداري، إذ ذهب جانب من الفقه مدعوما بموقف مجلس الدولة الفرنسي إلى القول بأنها أشخاص معنوية تشكل صنفاً جديداً ذو طبيعة خاصة.¹

الفرع الثاني: حدود الإستقلالية الوظيفية:

من بين القيود أو الحدود المتعلقة بالجانب الوظيفي للسلطات الإدارية المستقلة، نجد التقرير السنوي الذي تعده الهيئة المعنية وتقوم بإرساله للسلطة التنفيذية أو التشريعية أو لهما معا، بالإضافة إلى موافقة الوزارة المختصة على الأنظمة الصادرة عن بعض الهيئات المستقلة، كما أن هناك بعض السلطات الإدارية المستقلة خاضعة للسلطة التنفيذية التي تقوم بوضع نظام داخلي لها أو موافقتها عليه، بالإضافة

*- تم إنشاء المنظمة العالمية للجان القيم (OICV) في سنة 1983، وتضم أكثر من 190 عضواً، يقع مقرها بمديريد.

*- تم إبرام الإتفاقية بين (COSOB) و(COB) في 25 جانفي 2001 بمدينة باريس الفرنسية، لأكثر تفاصيل أنظر تواتي نصيرة، المركز القانوني للجنة تنظيم عمليات البورصة، المرجع السابق، ص 183.

¹- أحسن غربي، المرجع السابق، ص ص 248، 249.

الفصل الثاني: نسبة إستقلالية السلطات الإدارية المستقلة

إلى أن البعض من السلطات الإدارية المستقلة لم يمنحها المشرع الشخصية المعنوية صف إلى ذلك التبعية المالية للبعض منها.

أولاً: تبعية بعض السلطات الإدارية المستقلة من الناحية المالية:

نلاحظ من خلال دراسة النصوص القانونية التي تحكم معظم السلطات الإدارية المستقلة في الجزائر أنها أبقت على نوع من التبعية المالية لهذه السلطات ولكن بدرجات متفاوتة، فنجد مثلاً لجنة ضبط الكهرباء والغاز تعد ميزانيتها السنوية، غير أنها تكون خاضعة لموافقة الوزير المكلف بالطاقة كما يمكن أن تستفيد من تسبيق مالي من الخزينة العمومية على سبيل الإسترجاع مع خضوعها لرقابة الدولة طبقاً للمادة 140 من قانون إنشائها، وهذا ما يؤثر سلباً على إستقلاليتها ويجعلها خاضعة لوزير الطاقة، كما تخضع ميزانية الوكالتان الوطنيتان في مجال المحروقات لموافقة الوزير المكلف المحروقات بالإضافة إلى التسبيق المالي الذي تقدمه الدولة لهما خلال السنة (06) أشهر الأولى من تسيير الوكالتين، ويتم ذلك بموجب إتفاقية بين الخزينة العمومية والوكالة المعنية طبقاً للمادة 15 من قانون المحروقات.¹

فيما يخص مجلس النقد والقرض بإعتباره لا يتمتع بالشخصية المعنوية، فلا يستفيد من إستقلالية مالية Autonomie Financière ولا من ميزانية خاصة، بحيث أن الوسائل المالية وأعباءه يتكفل بها بنك الجزائر.²

وبالنسبة للجنة المصرفية فهي لا تتمتع بميزانية خاصة بها، ولا إمكانية الحصول على مداخيل أخرى (كالغرامات المالية)، ولكنها تخضع لميزانية بنك الجزائر، وبالتالي يظهر إنتفاء الإستقلال المالي للجنة.³

بالإضافة إلى لجنة الإشراف على التأمينات التي لا تتمتع بالشخصية المعنوية والإستقلال المالي، حيث تتكفل ميزانية الدولة بمصاريف تسيير اللجنة طبقاً لنص المادة 27 من تعديل 2006 لقانون التأمينات.⁴

¹ - أحسن غربي، المرجع السابق، ص 255.

² - أعراب أحمد، المرجع السابق، ص 43.

³ - المرجع السابق، ص 149.

⁴ - المادة 27 من القانون رقم 04/06، المؤرخ في 12 مارس 2006، المتعلق بالتأمينات والتي تتم أحكام الأمر 07/95، المؤرخ في 25 يناير 1995، المرجع السابق، ص 07.

الفصل الثاني: نسبة إستقلالية السلطات الإدارية المستقلة

بخصوص سلطة ضبط السمعي البصري فتقيّد إعماداتها الضرورية المقترحة من قبلها ضمن ميزانية الدولة، كما تمسك محاسبة السلطة ضمن القواعد التي تحكم المحاسبة العمومية، وذلك من قبل عون معين من قبل وزير المالية وتخضع السلطة لمراقبة النفقات طبقاً لإجراءات المحاسبة العمومية،¹ وهذا ما ينقص من إستقلالية هذه السلطة ويجعلها تابعة في هذا المجال للسلطة التنفيذية.

إن إعتداد ميزانية السلطة الإدارية المستقلة ضمن ميزانية الدولة يعتبر عامل تبعية يشكل خطراً على إستقلالية السلطة المستقلة، لأنه كما يقال من يملك المال يملك السلطة.²

كما أن سلطة ضبط الصحافة تقيّد إعماداتها الضرورية ضمن الميزانية العامة للدولة، والأمر نفسه بالنسبة للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته التي تسجل ميزانيتها في الميزانية العامة للدولة، حيث تتمثل إيراداتها بشكل نهائي في إعانة الدولة وتخضع لقواعد المحاسبة العمومية، ويتم تعيين لها عون محاسب ومراقب مالي بقرار من وزير المالية.

كما أن باقي السلطات الإدارية الأخرى التي يمكنها أن تمول نفسها بنفسها قد تحتاج إما لتسويق مالي على سبيل الإسترجاع وإما إلى إعانات من الدولة أو تقيّد لها إعمادات إضافية لسد العجز في ميزانية الدولة وذلك بموافقة الوزارة المعنية في ذلك القطاع مثل سلطة الضبط في مجال الاتصالات السلكية واللاسلكية يمكنها أن تقيّد سنوياً إعمادات إضافية في ميزانية الدولة، وبالتالي تخضع لسلطة المراقبة المالية للدولة طبقاً لنص المادتين 11 و22 من قانون إنشائها، والوكالة الوطنية للمواد الصيدلانية التي تستفيد من تسويق مالي قابل للتعويض تضعه الخزينة العمومية تحت تصرف الوكالة لتمكنها من ممارسة نشاطها، ويكون ذلك بموجب إتفاقية تبرم بين الوكالة والخزينة العمومية، بالإضافة إلى تسجيل نفقات أو إعمادات مالية عند الحاجة في الميزانية العامة للدولة طبقاً للمادة 52 من قانون إنشائها.

كما تتضمن موارد تمويل ميزانية سلطة ضبط الخدمات العمومية للمياه إعانة الدولة، ويعين وزير الموارد المائية محافظ الحسابات، كما تستفيد من إعانة مالية أولية تمنحها الدولة.³

¹ انظر المادة 73 من القانون رقم 04/14، المؤرخ في 23 مارس 2014، المتعلق بنشاط السمعي البصري، المرجع السابق، ص 16.

² خميلية سمير، عن سلطة مجلس المنافسة في ضبط السوق، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع تحولات الدولة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2013، ص 97.

³ أحسن غربي، المرجع السابق، ص 256، 257.

الفصل الثاني: نسبة إستقلالية السلطات الإدارية المستقلة

ثانيا: التبعية الإدارية للسلطة التنفيذية:

تتجلى تبعية السلطات الإدارية المستقلة للسلطة التنفيذية من الناحية الإدارية من خلال تدخل السلطة التنفيذية بوضع النظام الداخلي لبعض السلطات الإدارية المستقلة ومن خلال التدخل بإجراء الموافقة أو المصادقة على الأنظمة الصادرة عن بعض من هذه السلطات، كما تظهر هذه التبعية من خلال عرض هذه الأخيرة التقارير السنوية على السلطة التنفيذية.

أ- وضع السلطة التنفيذية النظام الداخلي لبعض السلطات:

إن بعض السلطات الإدارية المستقلة، تبقى تابعة إزاء السلطة التنفيذية فيما يخص وضع نظامها الداخلي،¹ وإن كان بعضها يشارك في إنتاج ووضع القواعد القانونية المتعلقة بتنظيمها وسيرها إلا أن السلطة التنفيذية تتدخل لإصداره وإعطائه الصيغة التنفيذية، ويتعلق الأمر هنا بكل من مجلس المنافسة ووكالتي المناجم.²

فبالنسبة لمجلس المنافسة يحدد نظامه الداخلي بموجب مرسوم رئاسي هذا في ظل الأمر 06/95.³ أما في مجال المناجم، فإن المشرع يُخضع هذه الصلاحية مباشرة إلى السلطة التنفيذية دون أية مشاركة لوكالتي المناجم في إعداد نظاميهما الداخليين،⁴ حيث تنص المادة 51 من القانون رقم 01/01 المتضمن قانون المناجم على أن:

« تتمتع كل من الوكالة الوطنية للممتلكات المنجمية والوكالة الوطنية للجيولوجيا والمراقبة المنجمية بنظام داخلي يُتخذ بموجب مرسوم...».⁵

يحدد هذا المرسوم كفاءات عملهما، حقوق أعضاء مجلس الإدارة والأمين العام والتزاماتها والقانون الأساسي للمستخدمين، هذا ولم يصدر هذين النصين إلا بعد ثلاثة (03) سنوات، ويتعلق الأمر بمرسومين تنفيذيين وضعا بناءً على إقتراح من وزير الطاقة والمناجم⁶ وهما:

¹ - حدري سمير، السلطات الإدارية المستقلة الفاصلة في المواد الإقتصادية والمالية، المرجع السابق، ص 87.

² - بوجملين وليد، المرجع السابق، ص 97.

³ - المرسوم الرئاسي رقم 44/96، المؤرخ في 26 شعبان 1416 الموافق لـ 17 جانفي 1996، يحدد النظام الداخلي لمجلس المنافسة، ج ر العدد 05، الصادرة في 1 رمضان 1416 الموافق لـ 21 جانفي 1996.

⁴ - بوجملين وليد، المرجع السابق، ص 97.

⁵ - القانون رقم 01/01، المؤرخ 04 جويلية 2001، المتعلق بالمناجم، المرجع السابق، ص 12.

⁶ - بوجملين وليد، المرجع السابق، ص 98.

الفصل الثاني: نسبة إستقلالية السلطات الإدارية المستقلة

- المرسوم التنفيذي رقم 93/04، المؤرخ في 01/04/2004، يتضمن النظام الداخلي للوكالة الوطنية للممتلكات المنجمية.¹
 - المرسوم التنفيذي رقم 94/04 المؤرخ في 01/04/2004 يتضمن النظام الداخلي للوكالة الوطنية للجيولوجيا والمراقبة المنجمية.²
- وتبين تأشيريات النص أن هاتين الوكالتين لم تشاركا بناتا في إعداد نظاميهما الداخليين وأنهما مفروضين من قبل السلطة التنفيذية من خلال ذكر المرسوم التنفيذي المتعلق بصلاحيات وزير الطاقة والمناجم.

بالنسبة للجنة الإشراف على التأمينات لم يحدد القانون رقم 04/06 لسنة 2006 الجهة التي تعد النظام الداخلي حيث نص في المادة 27 منه على:

«... يحدد النظام الداخلي للجنة كفاءات تنظيمها وسيورها»، وهنا نرى بأنها فرصة سانحة للجنة لأن تعد هذا النظام لأنه لو كان غرض المشرع من ذلك منح النظام بموجب مرسوم لكان قد نص على ذلك، فالمشرع هنا ترك الحرية للجنة في وضع نظامها الداخلي وبالتالي تحدد من خلاله كفاءات تنظيمها وسيورها، كما لم يبين قانون الإعلام الجهة التي تعد النظام الداخلي لسلطة ضبط الصحافة المكتوبة حيث نصت المادة 45 من القانون رقم 05/12 المتعلق بالإعلام على:

« يحدد سير سلطة ضبط الصحافة المكتوبة وتنظيمها بموجب أحكام داخلية تنشر في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية »، وهنا أيضا لهذه السلطة أن تعد نظامها الداخلي بنفسها وهذا حتى تؤكد إستقلاليتها أكثر فأكثر.³

ب- موافقة الوزارة المختصة على الأنظمة الصادرة عن بعض السلطات الإدارية المستقلة:

خول المشرع الجزائري للسلطات الإدارية المستقلة عدة صلاحيات، منها السلطة التنظيمية التي تمارسها سلطتان إداريتان مستقلتان، وهما مجلس النقد والقرض ولجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها.⁴

¹ - المرسوم التنفيذي رقم 93/04، المؤرخ في 11 صفر 1425 الموافق لـ 01 أبريل 2004، يتضمن النظام الداخلي للوكالة الوطنية للممتلكات المنجمية، ج ر العدد 20، الصادرة في 14 صفر 1425 الموافق لـ 04 أبريل 2004.

² - المرسوم التنفيذي رقم 94/04، المؤرخ في 11 صفر 1425 الموافق لـ 01 أبريل 2004، يتضمن النظام الداخلي للوكالة الوطنية للجيولوجيا والمراقبة المنجمية، ج ر العدد 20، الصادرة في 14 صفر 1425 الموافق لـ 04 أبريل 2004.

³ - أحسن غربي، المرجع السابق، ص 251.

⁴ - قراري مجدوب، المرجع السابق، ص 83.

الفصل الثاني: نسبة إستقلالية السلطات الإدارية المستقلة

فبالنسبة للجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة الجزائرية فإنها تمارس السلطة التنظيمية عن طريق إصدار الأنظمة¹، ولكن بعد موافقة وزير المالية عليها،² تنشر بعدها في الجريدة الرسمية متبوعة بقرار وزير المالية المتضمن الموافقة عليها.

للوهلة الأولى، يمكن لنا إعتقاد أن مصطلح الموافقة (Approbation) مرادف لمصطلح المصادقة (Homologation)، وفي هذه الحالة، لا يعتبر قرار وزير المالية سببا لإضفاء الطابع التنظيمي على قرارات اللجنة فالمصادقة ما هي إلا شرط لدخول الأنظمة حيز النفاذ عن طريق النشر في الجريدة الرسمية، خلافا للموافقة التي فضل المشرع إستعمالها بدلا من المصادقة، والتي تجعل النص غير الموافق عليه مجرد مشروع فقط، ولا يرتقي إلى درجة النظام وعليه نخلص إلى أن اللجنة لا تتمتع بالسلطة التنظيمية بمعناها الحقيقي إلا بعد تدخل السلطة التنفيذية في ذلك، مما يجعل اللجنة تابعة للسلطة التنفيذية في هذا الجانب.³

أما بالنسبة لمجلس النقد والقرض فإن وزير المالية له الحق في طلب تعديل مشاريع الأنظمة وذلك في أجل عشرة (10) أيام، وبالتالي يجب على المحافظ بصفته رئيسا للمجلس أن يستدعي حينئذ المجلس للاجتماع في أجل خمسة (05) أيام ويعرض عليه التعديل المقترح، وفي الأخير يكون القرار الجديد الذي يتخذه المجلس نافذاً مهما يكن مضمونه.⁴

ت - عرض التقرير السنوي على الحكومة:

يعتبر هذا المظهر تقييداً لحرية السلطات الإدارية المستقلة في القيام بنشاطها، نتيجة الرقابة التي تمارسها الحكومة على النشاطات السنوية للسلطات المستقلة.⁵

¹ - المادة 32 من المرسوم التشريعي رقم 10/93، المؤرخ في 23 ماي 1993 والمتعلق ببورصة القيم المنقولة، المرجع السابق، ص 7.

² - المادة 01 من المرسوم التنفيذي رقم 102/96، المؤرخ في 22 شوال 1416 الموافق لـ 11 مارس 1996، المتضمن تطبيق المادة 32 من المرسوم التشريعي رقم 10/93، والمتعلق ببورصة القيم المنقولة، ج ر العدد 18، الصادرة في أول ذي القعدة الموافق لـ 20 مارس 1996.

³ - حدري سمير، السلطات الإدارية المستقلة الفاصلة في المواد الإقتصادية والمالية، المرجع السابق، ص 86.

⁴ - قوراري مجذوب، المرجع السابق، ص 83.

⁵ - حدري سمير، السلطات الإدارية المستقلة الفاصلة في المواد الإقتصادية والمالية، المرجع السابق، ص 84.

الفصل الثاني: نسبة إستقلالية السلطات الإدارية المستقلة

ونجد مثل هذه الرقابة على مستوى العديد من السلطات الإدارية المستقلة، كمجلس المنافسة مثلا، طبقا للأمر رقم 03/03.¹

كما نجد أيضا مثل هذه الرقابة على مستوى سلطة ضبط البريد والمواصلات إلا أنه لم يتم الإشارة إلى الجهة التي تمارس هذه الرقابة،² و نفس الأمر بالنسبة الوكالتين المنجميتين.³

بالنسبة للجنة الكهرباء والغاز تعرض التقرير السنوي على الوزير المكلف بالطاقة، يتعلق بتنفيذ نشاطاتها ونظام تطوير السوق طبقا لنص المادة 115 الفقرة 33 من قانون الكهرباء والغاز،⁴ كما نجد أيضا الوكالة الوطنية للمواد الصيدلانية تعد تقرير سنوي يرسل إلى الوزير المكلف بالصحة حول وضعية سوق المواد الصيدلانية والمستلزمات الطبية المستعملة في الطب البشري وتطويرها، كما تعد أيضا حصيلة سنوية للوزير عن نشاطاتها طبقا للمادة 173-4 من قانون الصحة في تعديل سنة 2008،⁵ وأيضا سلطة ضبط الخدمات العمومية للمياه التي تعد تقرير سنوي تقدمه لوزير الموارد المائية حول نشاطاتها والإقتراحات الهادفة إلى تحسين الخدمات العمومية للمياه طبقا للمادة 06 من المرسوم التنفيذي رقم 303/08،⁶ كما ترسل اللجنة المصرفية تقريرا سنويا لرئيس الجمهورية حول رقابتها للبنوك والمؤسسات المالية طبقا للمادة 116 مكرر من قانون النقد والقرض في تعديل سنة 2010.⁷

¹ المادة 27-1 من الأمر رقم 03/03، المتعلق بمجلس المنافسة، المرجع السابق، ص 29.

² تنص المادة 11 من القانون رقم 03/2000، المؤرخ في 06 أوت 2000، المحدد للقواعد العامة المتعلقة بالبريد والمواصلات السلكية واللاسلكية، المرجع السابق التي نصت على:

« تخضع سلطة الضبط للمراقبة الحالية للدولة طبقا للتشريع المعمول به »، من خلال أحكام هذه المادة تستخلص أن المشرع لم يشر إلى أية جهة يرسل إليها التقرير السنوي.

³ أنظر المادة 8-6 من المرسوم التنفيذي رقم 93/04، يتضمن النظام الداخلي الوطنية للممتلكات المنجمية، المرجع السابق، ص 4.

⁴ القانون رقم 01/02، المؤرخ في 06 فيفري 2002، والمتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القوات، المرجع السابق.

⁵ المادة 173-4 ف 17 و 18 من القانون رقم 13/08، المؤرخ في 20 جويلية 2008، المعدل والمتمم للقانون رقم 05/85، المتعلق بحماية الصحة وترقيتها، المرجع السابق، ص 6.

⁶ المرسوم التنفيذي رقم 303/08، المؤرخ في 28 سبتمبر 2008، المحدد لصلاحيات وكذا قواعد تنظيم سلطة ضبط الخدمات العمومية للمياه وعملها، المرجع السابق، ص 11.

⁷ القانون رقم 04/10، المؤرخ في 01 سبتمبر 2010، المعدل والمتمم للقانون رقم 10/90، المتعلق بالنقد والقرض، المرجع السابق، ص 6.

الفصل الثاني: نسبة إستقلالية السلطات الإدارية المستقلة

ألزم المشرع الجزائري لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها بتقديم تقرير سنوي عن نشاط سوق القيم المنقولة للحكومة طبقا للمادة 30 من قانون إنشائها المعدلة سنة 2003¹، وترفع الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته طبقا لنص المادة 24 من قانون إنشائها تقريرا سنويا لرئيس الجمهورية يتضمن تقييما للنشاطات ذات الصلة بالوقاية من الفساد ومكافحته، وكذا النقائص المعالجة والتوصيات المقترحة التي تراها ضرورية لتغطية هذه النقائص²، وهذا ما أكده المؤسس الدستوري في التعديل الدستوري لسنة 2016 من خلال المادة 203-2.

ترسل سلطة ضبط السمعي البصري تقريرا سنويا لكل من رئيس الجمهورية ورئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة، يتضمن وضعية تطبيق القانون المتعلق بالنشاط السمعي البصري ويتم نشر التقرير خلال ثلاثون (30) يوما الموالية لتسليمه للجهات المعنية دون تحديد القانون لطبيعة الوثيقة التي ينشر فيها، كما ترسل سلطة الضبط تقريرا ثلاثيا يتضمن نشاطاتها للسلطة صاحبة التعيين وذلك على سبيل الإعلام، كما تكون مطالبة بتبليغ كل معلومة يطلبها وزير الإتصال³، وهذا ما ينقص من إستقلاليتها الوظيفية، ويجعلها تابعة للسلطة التنفيذية والتشريعية.

كما ألزمت المادة 43⁴ من قانون الإعلام سلطة ضبط الصحافة المكتوبة بتقديم تقرير سنوي عن نشاطاتها لرئيس الجمهورية والبرلمان، كما أن التقرير ينشر دون أن تبين المادة كيفية نشره والوثيقة الرسمية التي ينشر فيها.

ثالثا: عدم تمتع بعض السلطات الإدارية المستقلة بالشخصية المعنوية:

أضفى المشرع الجزائري الشخصية المعنوية لمعظم السلطات الإدارية المستقلة، على خلاف المشرع الفرنسي، إلا انه لم يعترف بها لكل من مجلس النقد والقرض واللجنة المصرفية ولجنة الإشراف على التأمينات*، ولكن بالرغم من عدم إعتبار الشخصية المعنوية عاملاً حاسماً وفعالاً لقياس درجة الإستقلالية، إلا أنه يؤثر ويساعد بنسبة معينة في إظهار هذه الإستقلالية خاصة من الجانب الوظيفي.

¹ المعدلة بموجب المادة 14 من القانون رقم 04/03، المؤرخ في 19 فيفري 2003، يعدل ويتم المرسوم التشريعي رقم 10/93، المؤرخ في 03 ماي 1993، المتعلق ببورصة القيم المنقولة المعدل والمتمم، المرجع السابق، ص 23.

² القانون رقم 01/06، المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، المرجع السابق، ص 8.

³ المادتين 86 و 87 من القانون رقم 04/14، المتعلق بالنشاط السمعي البصري، المرجع السابق، ص 17.

⁴ المادة 43 من القانون العضوي رقم 05/12، المتعلق بالإعلام، المرجع السابق، ص 26.

* لتفصيل أكثر أنظر الفرع السابق المتعلق بمظاهر الإستقلالية الوظيفية (مظهر الشخصية المعنوية).

الفصل الثاني: نسبية إستقلالية السلطات الإدارية المستقلة

وبالرغم من جملة الضمانات التي قدمها المشرع الجزائري من أجل منح إستقلالية السلطات الإدارية المستقلة ولاسيما على المستوى الوظيفي، إلا أنها تبقى إستقلالية نسبية وليست مطلقة وذلك راجع لعدة إعتبارات تتعلق بالجوانب المالية والقانونية والرقابة.

ويبقى التساؤل حول: هل نسبية هذه الإستقلالية لها خلفية تدل على ضرورة تدخل السلطة التنفيذية في هذه السلطات بصفتها السلطة المنفذة للنصوص القانونية في الدولة، أو أن ضعف كيان الدولة ككل يجعل من هذه السلطة التنفيذية المحتكر الوحيد لسلطة التنظيم والتنفيذ، خاصة مع نقص الوعي لدى المواطن الجزائري؟.

المبحث الثاني: مجلس المنافسة في القانون الجزائري:

بعد تحليلنا للنظام القانوني للسلطات الإدارية المستقلة، إضافة إلى توضيح أهم مظاهر الإستقلالية على جانبيها العضوي والوظيفي مع ذكر أهم الحدود أو الضوابط والقيود التي تقابل هذه المظاهر، وكل هذا من أجل محاولة إستيعاب موضوع دراستنا المتمثل في السلطات الإدارية المستقلة وإشكالية إستقلالية هذه الهيئات داخل النظام القانوني والمؤسساتي للدولة، وللتوضيح أكثر كان لابد من التوسع في هذا المجال وذلك لن يكون إلا بأخذ نموذج للدراسة بطريقة أكثر تفصيل حتى نتضح لنا معالم الإستقلالية لهذه السلطات.

أمام تعدد وتباين مجالات السلطات الإدارية المستقلة في القانون الجزائري، وأهمية كل منها، لم يبقى لنا سوى إختيار أحد هذه السلطات الإدارية المستقلة والمتمثل في "مجلس المنافسة" كأحد أهم السلطات في المجال الإقتصادي وذلك نظراً لما يعرفه المجتمع الجزائري والعالم ككل من إنفتاح السوق وحرية التجارة التي عرفت تطوراً ملحوظاً في الآونة الأخيرة خاصة مع تحضير الجزائر للإلتزام بالمنظمة العالمية للتجارة، وماينتج عن ذلك من تعدد المتعاملين الإقتصاديين وإزدياد المنافسة فيما بينهم سواء مواطنين أو أجانب.

سنحاول التطرق لمجلس المنافسة كأهم سلطة ضبط في هذا المجال، وسنحدد هل هو يتمتع بإستقلاليته العضوية والوظيفية المطلقة في أداء مهامه؟

سنجيب عن هذا التساؤل من خلال هذا المبحث المقسم إلى مطلبين.

الفصل الثاني: نسبية إستقلالية السلطات الإدارية المستقلة

المطلب الأول: الإطار القانوني التنظيمي لمجلس المنافسة في الجزائر كسلطة إدارية مستقلة.

المطلب الثاني: نخصه لمسألة الإستقلالية العضوية والوظيفية لمجلس المنافسة في القانون الجزائري.

المطلب الأول: الإطار القانوني التنظيمي لمجلس المنافسة في الجزائر:

إن مجلس المنافسة يعتبر بمثابة القلب النابض في المجال الإقتصادي، فهو السلطة الإدارية المستقلة المكلفة بضبط مجال المنافسة، وسنحاول التعرض لمفهوم مجلس المنافسة في الفرع الأول وأهم إختصاصاته في الفرع الثاني.

الفرع الأول: مفهوم مجلس المنافسة في القانون الجزائري:

حتى نتمكن من تحديد مفهوم هذا المجلس كان لابد علينا من التعرض لكل من تعريفه وتشكيله إضافة إلى كيفية سير عمله، وكذلك الإجراءات المتبعة أمامه (مجلس المنافسة).

أولاً: تعريف مجلس المنافسة في القانون الجزائري، ظهوره وتطوره:

سنتناول التعريف ثم ظهور وتطور المجلس عبر مختلف مراحل النصوص القانونية.

أ- تعريف مجلس المنافسة الجزائري:

بالرجوع إلى الأمر رقم 03/03، المتعلق بالمنافسة السابق الذكر، نجد أن المشرع قد وضع تعريف لمجلس المنافسة على أنه: « سلطة إدارية تنشأ لدى رئيس الحكومة وتتمتع بالشخصية القانونية والإستقلال المالي»¹.

هذه المادة التي عدلت بموجب القانون رقم 08/12، المؤرخ في 25 جويلية 2008، المعدل و المتمم للأمر رقم 03/03، حيث نجد أن هذه المادة جاءت كمايلي:

¹ - المادة 23 من الأمر رقم 03/03، المؤرخ في 19 جويلية 2003، المتعلق بمجلس المنافسة، المرجع السابق، ص

الفصل الثاني: نسبة إستقلالية السلطات الإدارية المستقلة

« تنشأ سلطة إدارية مستقلة تدعى في صلب النص مجلس المنافسة تتمتع بالشخصية المعنوية والإستقلال المالي توضع لدى الوزير المكلف بالتجارة ».¹

إن هذا التعريف جاء موجزاً ومختصراً، وسيوضح لنا أكثر من خلال تحديد الطبيعة القانونية لهذا الأخير، من خلال التعرض لتشكلته وكذلك التسيير الإداري له.

أما في فرنسا فقد عرفه مجلس الدولة بأنه: « جهاز إداري مستقل ذو طبيعة غير قضائية ينصب كسلطة لمراقبة السوق ».²

ب- ظهور وتطور مجلس المنافسة في القانون الجزائري:

إن الدولة الجزائرية طرأت عليها جملة من التحولات المؤسساتية خلال العشرية الأخيرة، أين انسحبت من الحقل الإقتصادي بصفة تدريجية متوجهة للنظام الليبرالي، وهذا يعبر عن الإنتقال من صفة الدولة المتدخلة إلى الدولة الضابطة، وحفاظاً على المنافسة الحرة وترقيتها في إطار إقتصاد السوق إستحدث لأول مرة مجلس المنافسة سنة 1995، وتواصلت الإصلاحات بفتح المنافسة تدريجياً للخدمات مثل سلطة ضبط المواصلات السلكية واللاسلكية والنقل.. إلخ، وتم وضع هيئات وسلطات ضبط تتمثل مهمتها في السهر لحسن للمنافسة في السوق، ومسايرة لهذا الوضع أصدر المشرع الأمر رقم 03/03 من أجل تعزيز صلاحيات مجلس المنافسة.

ب-1- مجلس المنافسة في ظل الأمر 06/95 (الملغى):

إن صدور الأمر رقم 06/95، المؤرخ في 25 جانفي 1995، جاء لوضع الأسس والقواعد المنظمة لتصرفات الأعوان الإقتصاديين في محيط يسوده التنافس بعدما تم تحرير التجارة الخارجية.

إن وضع هذه المنظومة التشريعية أصبح أمراً لا بد منه، خاصة ونحن الآن أمام مرحلة تتميز بإنقضاء وزوال إحتكار الدولة على معظم النشاطات الإقتصادية مما يستدعي الأخذ بنظام إقتصادي

¹ المادة 23 المعدلة والمتممة بالمادة 09 من القانون رقم 12/08، المؤرخ في 25 جوان 2008، المعدل للأمر رقم 03/03، المرجع السابق، ص 12.

² تيورسي محمد، قواعد المنافسة والنظام العام الإقتصادي- دراسة مقارنة-، رسالة لنيل شهادة الدكتوراه، كلية العلوم القانونية والإدارية، جامعة أوبكر بلقايد تلمسان، 2010/2011، ص 243.

الفصل الثاني: نسبة إستقلالية السلطات الإدارية المستقلة

جديد تكون فيه حريات التعاقد والتنافس بمثابة أسس له، وإن ممارسة هذه الحريات بصفة عامة تجد إطارها التنظيمي المرجعي في الأمر رقم 06/95، المتعلق بالمنافسة والذي يهدف إلى حماية وتطوير المنافسة عن طريق إنشاء مجلس المنافسة.¹

إن تخصيص هذا الجهاز بضبط المنافسة أمّلته عدة أسباب وعوامل منها عدم ملائمة المحاكم الجزائرية لمتابعة الممارسات المقيدة للمنافسة، لأن القاضي لا يملك كل المعطيات والإعلام والتكوين الضروري، ولا سيما عندما يتعلق الأمر بظاهرة إقتصادية، إلى جانب عامل إزالة التنظيم في الإقتصاد وإزالة الوصف الجزائي عن هذه الأنشطة الإقتصادية التي تتسم بالحركية والتعقيد إذن فإن الفصل الرئيسي في إنشاء مجلس المنافسة يعود للإطار التشريعي رقم 06/95، إلا أن المشرع تدارك فيما بعد عدة نقائص فقام بإدخال تعديلات الهدف منها تعزيز صلاحيات مجلس المنافسة.²

ب-2- مجلس المنافسة في ظل الأمر رقم 03/03:

إن هذا الأمر جاء بقواعد لتزيد من الفعالية الإقتصادية، وتحسين ظروف معيشية الفرد وترفع القدرة الإنتاجية للمؤسسات وتحمي المستهلك من تواطؤ الأعوان الإقتصاديين.

إن الهدف من وضع هذا النص الجديد هو توسيع الطابع التنافسي للأسواق والأنشطة الإقتصادية عن طريق تدعيم القواعد الهادفة إلى تصحيح الممارسات من شأنها عرقلة المنافسة.

خلافاً للأمر السابق رقم 06/95، فإن الأمر رقم 03/03، المتعلق بالمنافسة، جعل المشرع مجلس المنافسة سلطة إدارية تنشأ لدى رئيس الحكومة تتمتع بالشخصية القانونية والإستقلال المالي مع الإقرار له بممارسة السلطة لضبط ميدان المنافسة.³

¹ - ولجي عزيز، ظهور وتطور مجلس المنافسة في القانون الجزائري، مقال منشور على الإنترنت المدونة الإلكترونية، القانون الشامل، على الموقع:

www.Algerieicon/droit/fblogspot.com, 21/04/2016, 18 :00

² - الأمر رقم 06/95، المؤرخ في 25 جانفي 1995، المتعلق بالمنافسة، المرجع السابق.

³ - عزيزولجي، المرجع السابق، ص 02.

الفصل الثاني: نسبة إستقلالية السلطات الإدارية المستقلة

ب-3- مجلس المنافسة في ظل القانون رقم 12/08:

جاء هذا القانون بعدة تعديلات منها ما يتعلق بالجهة التي ينشأ لديها هذا المجلس فبعد أن كان ينشأ لدى رئيس الحكومة أصبح تابع للوزير المكلف بالتجارة، و التعديل الآخر يتمثل في تغيير في التشكيلة فبعد أن كان في ظل الأمر رقم 06/95، يتكون من 12 عضو، جاء الأمر رقم 03/03 بتغيير فأصبحت 9 أعضاء، ثم ليأتي هذا القانون ويرجع التشكيلة الأولى من جديد، أي 12 عضو كما سنوضح ذلك لاحقاً.

ثانياً: تشكيلة مجلس المنافسة وسير عمله:

حتى يتضح لنا الطبيعة القانونية لهذا المجلس سنتطرق إلى:

أ- تشكيلة مجلس المنافسة الجزائري:

جاءت تشكيلة مجلس المنافسة موضحة في الباب الثاني من الأمر رقم 03/03 من المادة 24 منه، وقد تم تعديلها في سنة 2008، حيث أصبح يتشكل من 12 عضو، لمدة أربع (04) سنوات قابلة للتجديد في حدود نصف أعضاء كل فئة من الفئات المذكورة في المادة 24 من القانون رقم 12/08، وذلك دون تعديل طريقة تعيين كل من الرئيس و نائباً الرئيس و الأعضاء الآخرون والذي يكون بموجب مرسوم رئاسي، وتنتهى مهامهم بنفس الأشكال.

تجدر الإشارة هنا إلى أن الشيء الجديد الإيجابي الذي جاءت به المادة 25 من الأمر رقم 03/03، هو أنها بينت الطريقة التي يتم بها إنهاء مهام الأعضاء، عكس الأمر رقم 06/95 الذي تطرق لحالة الإستقالة في المادة 45 منه.

الأعضاء ملزمون بأداء واجبه المهنى وإلا تعرضوا للإيقاف في حالة الخطأ الجسيم، وبالمقابل يتمتعون بالحماية من كل أنواع الضغوطات التي من شأنها الإضرار بأداء مهامهم، فالوظيفة التي يؤدونها هي من الوظائف العليا في الدولة.

زيادة على ذلك فقد تتعدى أعمال مجلس المنافسة حدود الإقليم الجزائري حيث يتعامل مع السلطات الأجنبية وذلك في حدود إختصاصه، وهذا فيهما يكرس ويبين لنا إستقلالية هذا المجلس عضوياً ووظيفياً وسنوضح ذلك أكثر في المطلب التالي.

الفصل الثاني: نسبية إستقلالية السلطات الإدارية المستقلة

ب- سير عمل مجلس المنافسة الجزائري:

جاء المرسوم التنفيذي رقم 241/11¹ في الفصل الثاني منه موضحا كيفية سير المجلس، حيث يتم إخطار المجلس بعريضة مكتوبة ترسل إلى رئيسه، وتحدد كيفيات إخطاره بموجب نظامه الداخلي.²

وحسب النظام الداخلي لسنة 1996 يتولى رئيس المجلس تحديد رزنامة الجلسات وجدول أعمال كل جلسة ويرسل جدول الأعمال مصحوبا بالإستدعاء قبل ثلاثة أسابيع من إنعقاد الجلسة إلى أعضاء المجلس، الأطراف المعنية، المقررين المعينين، ممثل الوزير المكلف بالمالية، وفي حالة غياب المقرر المكلف بالتحقيق يعين الرئيسمقررا آخر لتقديم التقرير في الجلسة.³

يشرف على أعمال مجلس المنافسة الرئيس أو نائب الرئيس الذي يخلفه في حالة غيابه أو حدوث مانع له، ولا تصح جلسات المجلس إلا بحضور ثمانية (08) أعضاء،⁴ بعدما كانت لا تصح إلا بحضور ستة (06) أعضاء منه على الأقل، وتتخذ قراراته بالأغلبية البسيطة مع ترجيح صوت الرئيس في حالة التساوي في جلسات غير علنية وهو ما نجده في القانون الفرنسي، على خلاف ماكان معمول به في ظل الأمر رقم 06/95، حيث كانت جلساته علنية، ويتم نشر القرار في النشرة الرسمية للمنافسة.

ثالثا: الإجراءات المتبعة أمام مجلس المنافسة:

يعتبر المرسوم الرئاسي رقم 44/96 المتضمن النظام الداخلي للمنافسة بمثابة القانون الإجرائي للمنافسة، إذ أن هذا الأخير لا يتميز كثيرا عن القوانين الإجرائية سواء من حيث إعماله، وسير أعماله وفقاً

¹ - المرسوم التنفيذي رقم 241/11، المؤرخ في 08 شعبان 1432 الموافق لـ 10 جويلية سنة 2011، يحدد تنظيم مجلس المنافسة وسيره، ج ر العدد 39، الصادرة بـ 11 شعبان 1432 الموافق لـ 13 جويلية 2011.

² - المادة 08 من المرسوم التنفيذي رقم 241/11، المؤرخ في 10 جويلية 2011، يحدد تنظيم مجلس المنافسة وسيره، المرجع السابق، ص 19.

* - وتجدر الإشارة إلى أن المجلس بقي إلى غاية 2013 يعتمد على النظام الداخلي لسنة 1996، الذي جاء في ظل الأمر رقم 06/95 الملغى على الرغم من تعارضه مع أحكام الأمر رقم 03/03، وكذلك تعديل 2008 بموجب القانون رقم 12/08، إضافة إلى المرسوم التنفيذي رقم 240/11 .

³ - عبدالله لعويجي، حمزة بوخروبة، إختصاصات مجلس المنافسة الجزائري، الملتقى الوطني حول حرية المنافسة في القانون الجزائري، يومي 04/03 أبريل 2013، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة باجي مختار عنابة، منشورة على الأنترنت، ص 2، 3.

⁴ - المادة رقم 14 من القانون رقم 12/08، المعدلة للمادة 28 من الأمر رقم 03/03، المرجع السابق، ص 14.

الفصل الثاني: نسبية إستقلالية السلطات الإدارية المستقلة

لمبدأ المواجهة بين الخصوم وإحترام حقوق الدفاع المكرسة دستورياً، وكذلك من حيث طرق مواعيد الطعن ضد القرارات الصادرة عن المجلس.

حتى يقوم المجلس بأعماله قد وضع القانون قواعد إجرائية لتنظيم سيرها، ومن الواجب إحترامها والتي تتمثل في إخطار المجلس كإجراء أول، ثم التحقيقات من طرف الأعوان المؤهلة لذلك ثم تأتي مرحلة تنظيم الجلسات وأخيراً إصدار القرارات والأراء.

أ- الأشخاص المؤهلين لإخطار مجلس المنافسة الجزائري:

يعد الإخطار أول إجراء يكون أمام المجلس من طرف:

- الوزير المكلف بالتجارة: من بين الأشخاص المؤهلين لإخطار مجلس المنافسة، حيث يتولى الوزير الإخطار بعد الإنتهاء من التحقيقات التي تقوم بها المصالح المكلفة بالتحقيقات الإقتصادية، فتتولى الوزارة دراسة الملف شكلاً وموضوعاً فإذا إستوفي الشروط تتولى الوزارة التحضير للإخطار الوزاري للمجلس، وإذا أثبتت عيباً في الملف يتم إرجاعه إلى الهيئة التي قامت بالتحقيق وذلك قصد تصحيحه.¹
- المؤسسات الإقتصادية: يقصد بها كل شخص طبيعي أو معنوي يمارس بصفة دائمة نشاطات الإنتاج والتوزيع والخدمات وهذه السلطة (الإخطار) ممنوحة للمؤسسات الاقتصادية دون الإدارة، وهذا يثبت نية إخراج قانونالمنافسة من النهج المسير بإنسحاب الإدارة من النشاط الإقتصادي فكل عون إقتصادي يتضرر من جراء الممارسات المنافسة للمنافسة يحق له إخطار المجلس.²
- الجماعات المحلية: كون أن هذه الأخيرة تتمتع بالشخصية المعنوية التي تسمح لها بإبرام العقود وفقاً لقانون الصفقات العمومية،³ وبالمقابل يحق إخطار المجلس حول الممارسات المقيدة للمنافسة.
- جمعيات المستهلكين: رغم أن هذه الجمعيات ليست أشخاص ضمن قانون المنافسة غير أن قانون هذه الأخيرة أشركهم في محاربة الممارسات المنافسة للمنافسة عن طريق رفع الدعاوى إضافة إلى إخطار مجلس المنافسة.

¹ - المادة 34 من القانون رقم 12/08، المؤرخ في 25 جوان 2008، المتعلق بالمنافسة، المرجع السابق، ص 13.

² - عبد الله لعويجي، حمزة بوخروبة، المرجع السابق، ص 02.

³ - المادة 06 من المرسوم الرئاسي رقم 247/15، المؤرخ في 16 سبتمبر 2015، المتضمن قانون الصفقات العمومية، المرجع السابق، ص 05.

الفصل الثاني: نسبية إستقلالية السلطات الإدارية المستقلة

- الجمعيات المهنية النقابية: في حالة المساس بمهامها يحق لها إخطار مجلس المنافسة.

إضافة إلى هذه الهيئات يمكن أن يكون الإخطار بطريقة ذاتية أو تلقائية.¹

ب- إجراءات التحقيق: بعد الإخطار تأتي مرحلة التحقيق:

- الأشخاص المؤهلين للقيام بالتحقيق: حسب المادة 50 من القانون رقم 12/08 هو المقرر، حيث أنه الوحيد المؤهل بالتحقيق دون غيره وهذا عكس الأمر السابق المتعلق بالمنافسة، بحيث نص على عدة أصناف من الموظفين للقيام بالتحقيقات.

- تنظيم إجراء التحقيق: يتم إجراء التحقيق بمرحلتين:

✓ مرحلة تحضير التحقيق: حيث يتولى المقرر تحرير تقرير أولي يتضمن عرض للوقائع ثم تبليغه للمعنيين والوزير المكلف بالتجارة ورئيس المجلس.

✓ مرحلة غلق التحقيق: مع إمكانية إقتراح تدابير تنظيمية من طرف الوزير المكلف بالتجارة مع إبداء ملاحظاته الشفوية قبل 15 يوماً من تاريخ الجلسة.²

ت- تنظيم الجلسات وإصدار المقررات:

- بعد التحقيق تأتي مرحلة تنظيم الجلسات لإصدار القرارات والآراء.
- تنظيم الجلسات: تم التعرض لها سابقاً فيما يخص سير عمل المجلس.
- المقررات والآراء: يتمتع المجلس بسلطة إتخاذ مقررات وعقوبات مالية قصد وضع حد للممارسات المنافسة للمنافسة.³

يعتبر مجلس المنافسة مجلس يتمتع بمجال أوسع من مجرد سلطة ضبط، ومن حق المتعاملين اللجوء إليه، وذلك حسب ما أشار إليه وزير التجارة "السيد مصطفى بن بادة" حسب ما صرح به "للخبر" بأن المجلس يعنى بكل القطاعات الإقتصادية والنشاطات، وأنه من حق المتعاملين إيداع شكاوى حول كافة مجالات النشاط الإقتصادي، فعلى خلاف سلطة الضبط التي تهتم بقطاع محدد، فإن مجلس

¹ المواد (06، 07، 08، 10، 11، 12) من القانون رقم 12/08، المؤرخ في 25 جوان 2008، المتعلق بالمنافسة، المرجع السابق، ص 12.

² عبد الله لعويجي، حمزة بوخروبة، المرجع السابق، ص 03.

³ المرجع السابق، ص 03.

الفصل الثاني: نسبية إستقلالية السلطات الإدارية المستقلة

المنافسة يستقبل ويعالج كافة الملاحظات والشكاوى التي تخص النشاطات الإقتصادية المقننة، خاصة إذا إعتبر أن ممارسات ما تعارض قواعد المنافسة، أو تسجيل أي إختلال، كما أوضح أن مجلس المنافسة منذ إنشائه سنة 2003 لكنه بقي غير عملي وتقرر مع سنة 2013 إعادة بعثه من جديد، كما يمكن أن يضمن مجلس المنافسة رقابة قبلية وبعدية على المؤسسات الإقتصادية لتفادي أي شكل من أشكال التعسف، وأي هيمنة أو إحتكار، كما يستقبل شكاوى المتعاملين في حق متعاملين آخرين أو حتى سلطة ضبط.¹

بغض النظر عن النقاشات وأراء الفقهاء حول مدى دستورية سلطة إتخاذ القرارات وتوقيع العقوبات من طرف مجلس المنافسة كسلطة إدارية مستقلة تتولى عملية ضبط مجال المنافسة والتجارة الحرة، نجد أن هذه السلطة أي سلطة العقاب تستند إلى المادة 30 من القانون رقم 03/03 المتعلق بقانون المنافسة.²

قرارات مجلس المنافسة إما تكون: بقرار عدم قبول الإخطار، مثل قرار عدم قبول الإخطار المقدم من شركة «سوتيبوب» ضد مديرية «الإيدروليك» المهنية في حالة ما إذا تبين له أن الملفات المرفوعة لا تدخل في إطار المواد: 06، 07، 10، 11 و 12 من الأمر رقم 03/03، أو أن العرائض والشكاوى المقدمة لا تتضمن أحكاماً قانونية وتنظيمية، أو عناصر لإثبات مقنعة.

أو تكون قرارته بالرفض في حالة الإخطار من شخص غير ذي صفة ومصلحة.

وقد يكون القرار بالمتابعة إذا تبين من خلال الملفات والوقائع أنه مختص، وعندها يتخذ المجلس مقررات تتضمن ما يلي:

- إما تصنيف الممارسات وفقاً لقانون المنافسة من أجل تقدير الوقائع وتكييفها.

¹ - حفيظ صواليلي: " مجلس المنافسة يتمتع بمجال أوسع من سلطة الضبط"، مقال منشور على الأنترنت، ونشر في جريدة الخبر يوم: 2011/06/19 على الموقع:

www.djagairr.com/elkhalrar, 21/04/2016, 18 :15.

² - المادة 30 من القانون رقم 03/03، المؤرخ في 19 جويلية 2008، المتعلق بالمنافسة، المرجع السابق، ص 29. والتي تنص على: « يستمع مجلس المنافسة حضورياً إلى الأطراف المعنية في القضايا المرفوعة إليه والتي يجب عليها تقديم مذكرة بذلك...»

الفصل الثاني: نسبة إستقلالية السلطات الإدارية المستقلة

- أو يتخذ أوامر، حيث يتخذ المجلس تدابير مؤقتة في شكل أوامر تهدف إلى ضمان حرية المنافسة في قطاع معين، كإتخاذ تدابير مؤقتة للحد من الممارسات المقيدة للمنافسة، ذات الطابع الإستعجالي، لتفادي وقوع أضرار محقة لا يمكن إصلاحها لفائدة المؤسسات التي تأثرت مصالحها، أو عند الإضرار بالمصلحة الإقتصادية العامة، وهذا الطلب يكون مسبباً كافيًا ومن نفس الأشخاص المؤهلة والمخولة للإخطار.¹

الفرع الثاني: أهم إختصاصات مجلس المنافسة الجزائري.

يتمتع مجلس المنافسة الجزائري بمجموعة من الإختصاصات حيث يعتبر أنه من أهم سلطات الضبط في المجال الإقتصادي وتتمثل صلاحياته في:

أولاً: الوظيفة التنازعية:

من خلال المواد 06، 07، 09، 10، 11، 12 من قانون المنافسة السابق الذكر، أراد المشرع أن يجعل من مجلس المنافسة الضابط الأساسي للمنافسة والخبير الرسمي في ميدانها بعدما أظهرت سلطة القضاء الموكلة للقاضي محدوديتها، حيث يحق له أن يتدخل في كل الخلافات التنازعية المتعلقة بالمنافسة، كون أن هذه الممارسات تتسم بالتقنية ومع مبدأ إزالة التجريم في مجال المنافسة، يسمح بتدخل هذا الأخير في القطاعات والمجالات التي لا يمكن ضبطها بالطرق التقليدية.

بالمقابل ليس كل ما يتعلق بالممارسات المقيدة للمنافسة يعد من إختصاص مجلس المنافسة، إنما هناك حالات بالرغم من كونها تدخل في تطبيق المواد المذكورة إلا أنها تخرج من إختصاصه.

أ- مجال الوظيفة التنازعية: فمجال هذه الوظيفة التنازعية يكمن في:

- الممارسات والأعمال المدبرة والإتفاقات الصريحة أو الضمنية.²
- التعسف الناتج عن الهيمنة في الأسواق.³
- التعسف في إستغلال وضعية التبعية لمؤسسات أخرى المادة 11 من القانون رقم 12/08.
- البيع بأسعار منخفضة بشكل تعسفي، وهنا يكون إختصاصه بالمتابعة.

¹ عبد الله لعويجي، حمزة بوخروبة، المرجع السابق، ص 04.

² المادة 06 من القانون رقم 12/08، المؤرخ في 25 جوان 2008، المتعلق بالمنافسة، المرجع السابق، ص 12.

³ المادة 07 من القانون رقم 12/08، المؤرخ في 25 جوان 2008، المتعلق بالمنافسة، المرجع السابق، ص 12.

الفصل الثاني: نسبة إستقلالية السلطات الإدارية المستقلة

ب- **حدود الوظيفة التنازعية:** بالمقابل هناك حدود لهذه الصلاحية تتمثل في:

- إبطال الإتفاقات والعقود: إذا كانت منافية للمنافسة يبطل من طرف القاضي المدني ويكون من إختصاص القاضي التجاري إذا كانت الإتفاقيات بين التجار.¹
- المسؤولية الجزائية للأشخاص الطبيعية: بصدور قانون المنافسة الجديد الأمر رقم 03/03 المعدل والمتمم بالقانون رقم 12/08، ثم التخفيف بكيفية واسعة من القسم القمعي للأمر رقم 06/95 (الملغى) عن طريق حذف عقوبة الحبس، عملاً بمبدأ إزالة التجريم و التركيز بصفة أكثر على العمل الوقائي، وللإشارة فإن الأمر رقم 06/95 سابقاً إذا ثبتت المسؤولية الجزائية للشخص الطبيعي يخطر مجلس المنافسة وكيل الجمهورية المختص إقليمياً قصد المتابعة القضائية.
- الفصل في طلبات التعويض: فهي من إختصاص القضاء العادي طبقاً للتشريع المعمول به لتعويض الأشخاص المتضررة من الأعمال والممارسات المقيدة للمنافسة.²

ت- **كيفية تدخل مجلس المنافسة:**

يكون تدخل المجلس إما عن طريق الإدعاء أمام مجلس المنافسة، وإما أن يكون تدخلاً تلقائياً في حالة وصول القضية إلى علمه، ويرى أنها تدخل في مجال إختصاصه، ومن شروط قبول الإدعاء أن يكون من الأشخاص المؤهلة لذلك،³ وهم الوزير المكلف بالتجارة والمؤسسات المعنية المتضررة، وكذلك أحد هذه الهيئات الجماعات المحلية، الهيئات الإقتصادية والمالية والمؤسسات والجمعيات المهنية والنقابية، وكذا جمعيات المستهلكين المعتمدة من طرف الدولة، والمادة 44 أضافت شرط المصلحة، إضافة إلى الوثائق التي تدعم قضاياهم، وأيضا المادة 16 من النظام الداخلي قد أوجبت إرسال هذه العريضة والوثائق الملحقة للمجلس من أربع نسخ.⁴

¹ - عبد الله لعويجي، حمزة بوخروبة، المرجع السابق، ص 05 .

² - المرجع السابق، ص ص 05، 06.

³ - المادة 35 من الأمر 03/03، المؤرخ في 19 جويلية 2003، المتعلق بالمنافسة، المرجع السابق، ص 30.

⁴ - المادة 16 من النظام الداخلي لمجلس المنافسة الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 44/96، المؤرخ في 23 شعبان 1416 الموافق لـ 17 جانفي 1996، ج رالعدد 5، الصادرة في 01 رمضان 1416 الموافق لـ 21 جانفي 1996، ص 5.

الفصل الثاني: نسبة إستقلالية السلطات الإدارية المستقلة

أما في حالة عدم توافر هذه الشروط سيكون على المجلس عدم قبول الإِدعاء المقدم إما لعدم الإختصاص، أو عدم كفاية عناصر الإقناع وذلك بقرار معلل بعدم قبول الإخطار، كما يمكن أن يقرر عدم قبول الإِدعاء بسبب تقادم الدعوى، حسب المادة 44 من الأمر رقم 12/08 الفقرة الثالثة منها أنه لا يمكن أن ترفع الدعوى إلى المجلس إذا ما تجاوزت مدتها ثلاثة سنوات ولم يحدث أي بحث أو معانية أو عقوبة، وقد يكون تدخل المجلس عن طريق المبادرة التلقائية له، ولقد أعطاه المشرع هذا الحق لمحاولة توسيع دوره وكذلك السماح له من خلال هذه الآلية بإعطاء توجيهاته الحقيقية بخصوص السياسة التنافسية، وإمكان دفع الأشخاص الأخرى المؤهلة لإخطاره إلى القيام بذلك، وكذلك إخضاع أكبر عدد من الممارسات المنافسة للمنافسة لنظر المجلس عن طريق تنويع سبل تدخله.¹

ثانيا: التحقيق في القضايا:

يتعين على مجلس المنافسة بصدد أي إدعاء مقدم إليه أن يحقق في الموضوع في الإِدعاء وذلك بعد قبول الإِدعاء طبعاً، إلا أنه أحيانا تضطر ظروف الحال المجلس وقبل الوصول إلى إصدار القرار المناسب، إتخاذ بعض التدابير الأولية كحل وقائي يمنع تفاقم المخالفة، ومن ثم وجب التطرق لهذه التدابير قبل الحديث عن إجراء التحقيق.

أ- التدابير المؤقتة:

يعتبر مستحدث بموجب المادة 46 من الأمر رقم 03/03 بنصها:

« يمكن مجلس المنافسة بطلب من المدعي أو من الوزير المكلف بالتجارة، إتخاذ تدابير مؤقتة للحد من الممارسات المقيدة للمنافسة موضوع التحقيق إذ إقتضت ذلك الظروف المستعجلة لتفادي وقوع ضرر محقق غير ممكن إصلاحه لفائدة المؤسسات التي تأثرت مصالحها من جراء هذه الممارسة أو عند الإضرار بالمصلحة الإقتصادية العامة، والشرط هنا وجود حالة الإستعجال².»

ب- إجراء التحقيق:

¹ - عبد الله لعويجي، حمزة بوخروبة، المرجع السابق، ص 08.

² - المادة 46 من الأمر رقم 03/03، المؤرخ في 19 جويلية 2003، المتعلق بقانون المنافسة، المرجع السابق، ص 46.

الفصل الثاني: نسبية إستقلالية السلطات الإدارية المستقلة

حسب المادة 05 من الأمر رقم 03/03 تسند مهمة التحقيق للمقرر، وذلك من قبل رئيس مجلس المنافسة، وأول ما ينظر له المقرر هو الطلبات والشكاوى بموجب الفقرة الثالثة من المادة 44 من نفس الأمر حول عدم قبول الإدعاء بقرار معطل ولقد أعطت المادة 19 من النظام الداخلي لمجلس المنافسة الحق للمقرر بالإستعانة بمقررين آخرين*.

لقد حاول المشرع من خلال قانون المنافسة تمكين المجلس من إتباع كل السبل التي يمكنه من خلالها الوصول إلى نتيجة في الموضوع، كل ذلك تدعيماً لدور المجلس، وإعتباره بحق سلطة قادرة على إتخاذ القرارات، وفرضها في مجال المنافسة، ومن بين الضمانات التي أقرها المشرع في إجراء التحقيق، المطالبة بفحص أي وثيقة أو مستند ضروري للتحقيق دون أن يكون هناك إحتجاج بالسر المهني من طرف مقدم الوثيقة، إضافة إلى الحق في إستلام أي وثيقة مهما كانت طبيعتها وحجز مختلف المستندات التي تساعده في أداء مهمته، وكذا المطالبة بكل المعلومات الضرورية من أي مؤسسة أو أي شخص آخر، وهذا ما تؤكدته المادة 51 من الأمر رقم 03/03 الفقرة الثالثة.¹

من بين القضايا التي طُلب من المجلس أن يفصل فيها قضية " الوكالة الوطنية لإتصالات الجزائرية "نجمة" ضد المجمع "أوراسكوم تيليكوم" الجزائر المعروفة تجارياً بـ "جازي"، حيث أكد المدير التنفيذي للوكالة الوطنية "نجمة" السيد "جوزيف جد" أنهم سيتوجهون إلى المحاكم العامة للفصل في القضية المتعلقة بالتجاوزات التي قام بها المجمع والذي لم يحترم حتى قرارات سلطة الضبط الرديعية (مجلس المنافسة).

كما دعى المتحدث "مجلس المنافسة" للقضاء على المنافسة غير المشروعة لذات المتعامل على مدار الثلاث سنوات الأخيرة أي منذ 2006، والذي حسبته لم يحترم قرارات سلطة الضبط ولم ينفذها مطلقاً، مضيفاً أنهم كشركة يتقون في سلطة الضبط الجزائرية، وفي قراراتها المنظمة لسوق المنافسة، إلا أنهم فضلوا إدخال القضية إلى أروقة المحاكم للفصل فيها بصفة نهائية، وأنهم كمتعامل إقتصادي فعّال في السوق الجزائرية يطالبون مجلس المنافسة بالتدخل لحسم الأمر، ومراجعة كافة أعمال الشركة والتدقيق

*- لقد حدد الأمر رقم 12/08 عدد المقررين بموجب المادة 12 المعدلة للمادة 26 من الأمر رقم 03/03 من مقرر عام ومقررون (لم يحدد عددهم) إلى أمين عام ومقرر عام وخمسة (05) مقررين.

¹- المادة 51 من الأمر 03/03، المؤرخ في 19 جويلية 2003، المتعلق بقانون المنافسة، المرجع السابق، ص 31.

الفصل الثاني: نسبة إستقلالية السلطات الإدارية المستقلة

فيها منذ وجودها إلى حد الساعة نتيجة العديد من التصرفات غير الشرعية التي صدرت من المتعامل الرائد في سوق الهاتف النقال "NOKIA" خصوصًا خلال الثلاث سنوات الأخيرة.¹

ثالثًا: الوظيفة الإستشارية:

يتمتع مجلس المنافسة في الجزائر بنفس الدور الملقى على مجلس المنافسة الفرنسي حيث أنه ملزم بتقديم آراءه حول كل مسألة مرتبطة بالمنافسة متى طلبت منه الحكومة، أو المحترفين أو المستهلكين، تطبيقًا لنص المادة 462 من التقنين (التجاري الفرنسي)، حيث يعتبر المستهلك المعني بالدرجة الأولى بالعملة التنافسية وتعد الإستشارة أمام المجلس وسيلة في متناول جميع المشاركين في الحياة الإقتصادية والإجتماعية داخل الدولة إبتداءً من السلطة العامة الى المواطن البسيط،² وقد بدأ التفكير في الدور الإستشاري لبعض الهيئات المكلفة بذلك في إطار المرسوم الرئاسي رقم 372/2000 المتضمن "لجنة إصلاح هياكل الدولة" الذي وضع لجنة فرعية تسمى "اللجنة الفرعية للإستشارة والضبط والمراقبة".³

وتتنوع الإستشارة التي يقدمها مجلس المنافسة من إستشارة قانونية وأخرى إختيارية.

أ- الإستشارة القانونية (الإلزامية):

يستشار إلزاميًا في حالة إتخاذ إجراءات إستثنائية للحد من إرتفاع أو تحديد للأسعار بسبب إضطرابات السوق أو كارثة أو صعوبات مزمنة في التموين داخل قطاع نشاط معين، أو في منطقة جغرافية معينة أو حالات الإحتكار، فلا يمكن تصور مثلاً الزيادة في الإستهلاك في حين هناك غياب لأهم السلع الضرورية.

¹ راضية حجاب، "تجمة" تتابع "جازي" قضائياً وتدعو مجلس المنافسة للفصل في القضية، مقال منشور على الأنترنت بتاريخ: 2009/10/13، بتاريخ 20 افريل 2016، على الموقع:

www.ennaharonline.om/ar/meus , 22/04/2015, 15 :30

² عبد الله لعويجي، حمزة بوخروبة، المرجع السابق، ص 12.

³ المرسوم الرئاسي رقم 372/2000، المؤرخ في 26 شعبان 1421 الموافق لـ 22 نوفمبر 2000، المتضمن إحداث لجنة إصلاح هياكل الدولة ومهامها، ج ر العدد 71، الصادرة في 30 شعبان 1421 الموافق لـ 26 نوفمبر 2000.

الفصل الثاني: نسبة إستقلالية السلطات الإدارية المستقلة

فبالتالي لا بد من الرجوع إلى مجلس المنافسة والتقييد بإستشارته كونه الخبير في مجال السوق وقيامه بالدراسة الجيدة للسوق و مختلف الأبعاد، فمثلاً عدم تقديم تصريح بمزاولة نشاط ما بمثابة ممارسة منافية لا بد من طلب الإستشارة فيه.

ب- الإستشارة الإختيارية:

فتكون هذه الإستشارة من طرف الهيئة التشريعية حول أي مشروع قانون أو مسألة لها إرتباط بالمنافسة حسب المادة 35 من قانون المنافسة و للهيئات القضائية الحق في طلب الإستشارة من المجلس حسب المادة 78 من نفس الأمر رقم 03/03.

عموماً يمكن إستشارة مجلس المنافسة من طرف كل من المصالح التابعة لرئاسة الحكومة وكذا الوزارت والبلديات والمؤسسات الإقتصادية كالبنوك سواء كانت من القطاع العام أو القطاع الخاص.

حيث أن أخذ السلطة طالبة الإستشارة بمضمون هذه الإستشارة أو عدم الأخذ بها فإن ذلك يتعلق بالأثر المترتب على قيام الهيئة الإستشارية بإختصاصها، وهذا الأثر ليس له علاقة بإختصاص كل من الهيئة مصدره الإستشارة أو السلطة طالبة الإستشارة فكل منها له عمل مستقلاً عن الآخر.¹

تجدر الإشارة إلى قلة الإهتمام بالوظيفة الإستشارية لمجلس المنافسة، حيث أنه ما بين سنتي 2013 و 2014 لم يرد من وزارة التجارة إلا طلب إبداء رأي واحد لمجلس المنافسة والذي كان يتعلق بسوق الإسمنت في الجزائر، وبصف خاصة بشأن سلوك مجموعة "لافارج الجزائر"، ويعود ذلك إلى الجهل أو سوء فهم النصوص المنظمة للمجلس من قبل الأطراف المحيطة.²

الفرع الثالث: عمل وقرارات مجلس المنافسة الجزائري في الميزان:

هناك العديد من القرارات والآراء الصادرة عن مجلس المنافسة الجزائري، في إطار قيامه بمهمة ضبط السوق والمنافسة الحرة، ومن هذه القرارات والتصريحات التي جاءت على لسان الرئيس الحالي للمجلس المتعددة منها ما جاء على الشركات كمتعامل إقتصادي، وأخرى حول موضوع الصفقات العمومية ومشكلة التواطؤ وأخرى خاصة بثقافة المنافسة في الجزائر.

¹ - عبد الله العويجي، حمزة بوخروبة، المرجع السابق، ص 13.

² - Rapport d'activité de la conseil de la concurrence, op.cit, pp 56, 57.

الفصل الثاني: نسبية إستقلالية السلطات الإدارية المستقلة

أولاً: بعض الحقائق حول عمل مجلس المنافسة الجزائري:

إن مجلس المنافسة الجزائري ومنذ إعادة بعثه سنة 2013 إسترجع نشاطه من خلال القضايا الموجهة له، فمن الناحية الواقعية تتضح العديد من المعطيات التي تترجم في بعض الحقائق المصرح بها من طرف الممثل القانوني له- رئيس المجلس- نذكر منها:

أ- فيما يخص الشركات كمتعامل إقتصادي في السوق:

قد صرح رئيس مجلس المنافسة السيد "عمارة زيتوني" للإذاعة الجزائرية:

" أن الشركات التي لا تلتزم بالقانون يخصم 12 بالمائة من رقم أعمالها وأول مانئيه أن المنافسة النزيهة في الإقتصاد الحر ذات دور فعال حيث أن لها علاقة وطيدة مع التنمية لإنشاء مناصب شغل ومحاربة الفقر وتشجيع الإبتكار مشيراً أن المادة الأولى من القانون رقم 03/03 تنص على حماية المستهلك وفي نفس الوقت تحمي النجاعة الإقتصادية للشركات، كما يسهر المجلس على توازن السوق، وأنه فيما يخص هذه الشركات هناك عقوبة أخرى تتمثل في تخلي الشركة عن بعض النشاطات".

كما بين أن الإبتكار هو الوضعية المهيمنة على السوق وليس ممنوعاً في القانون الجزائري والدولي، والممنوع عالمياً هو التجاوز والتعسف في الإحتكار، وكشف عن شكاوى بعض القطاعات كتوزيع المياه المعدنية والسكر وكذا خدمة الإنترنت، وأضاف أنه بعد إعادة تنشيط المجلس سنة 2013 والذي وردت له 22 ملف يعمل اليوم على متابعته.¹

ب- فيما يخص التواطؤ في مجال الصفقات العمومية:

حذر السيد رئيس مجلس المنافسة من مخاطر « تكتلات » رجال الأعمال جزائريين أو الأجانب من أجل الظفر بالصفقات العمومية وظاهرة الإحتكار على الإقتصاد الوطني الذي يعتمد بنسبة كبيرة على الإستثمارات الأجنبية، وأن هذا التواطؤ لا يتم على مستوى الإدارة إنما على مستوى المؤسسات كما صرح

¹ - مقابلة مع السيد "عمارة زيتوني" ، رئيس مجلس المنافسة الجزائري، الشركات التي لا تلتزم بقانون المنافسة، بتاريخ 2015/02/25، القناة الإذاعية الأولى، ركن ضيف الصباح، منشورة على الأنترنت عبر الموقع:

الفصل الثاني: نسبة إستقلالية السلطات الإدارية المستقلة

بقوله أن "الكارتيلات" (التكتلات) الأجنبية كما أسماها تتواطؤ للظفر بالصفقات العمومية وهذا فيه تهديد للإقتصاد الوطني.

ت- فيما يخص ثقافة المنافسة في الجزائر:

أكد رئيس مجلس المنافسة أن ثقافة المنافسة ليست مترسخة في الجزائر، وهو عائق كبير يحول دون تطوير الإقتصاد الوطني، مضيفاً أنه منذ إعادة تفعيل مجلس المنافسة سنة 2013 لم تتقدم أي شركة جزائرية خاصة أو عامة لطلب الإستشارة من المجلس، فيما يخص قوانين المنافسة أو التنظيم المعمول به في أي من مجالات السوق الوطنية، وأن المؤسسات الأجنبية فقط من طلبت إستشارة مجلس المنافسة، مشيراً إلى أن المجلس تلقى شكاوى فيما يخص الإحتكار من طرف مؤسستين عمومية وخاصة وأنه تم الفصل في القضيتين.¹

ثانياً: عينات لمجالات تدخل مجلس المنافسة حسب السوق:

لقد فصل مجلس المنافسة في العديد من القضايا التي أحيلت له بمناسبة قيامه بالدور المبوط به والمتمثل في ضبط مجال المنافسة من الممارسات غير المشروعة من هذه القضايا نذكر مثلاً:

أ- في مجال سوق المياه:

من أبرز القضايا التي طرحت على مجلس المنافسة وتم الفصل فيها، هي قضية الموزع "سليمانى مجيد" ضد شركة "ifri" بشأن خطأ خاص بالممارسات التمييزية في الأسعار التي تكون شركة "ifri" قد إركتبها ضد الموزع المذكور، مجلس المنافسة قضى في هذه القضية بعقوبة مالية متمثلة في الحد الأدنى المحدد في قانون المنافسة.

ب- في مجال سوق الخدمات:

قضية الشركة ذات المسؤولية المحدودة "إستراذغرب" SARL OUEST IMPORT ضد مجموعة «سيفيتال» والتي يشتكي المدعي من ممارسات أسعار تعسفية تطبقها الشركة موصوفة بأنها

¹ - المرجع السابق.

الفصل الثاني: نسبة إستقلالية السلطات الإدارية المستقلة

تدخل في إطار إستغلال وضع مهيمن إستناداً لنص المادة 07 من الأمر المتعلق بالمنافسة خلص مجلس المنافسة أن الملف غير مدعم بأي وثيقة إثباتية من شأنها تأكيد الواقعة، فقرر المجلس رفض الملف.

ت- في مجال العقود التمييزية:

هو المطلب الذي وصف بالمبرر إستناداً للمرسوم رقم 97/435 المتضمن تنظيم تخزين وتوزيع المواد البترولية وخاصة المادة 07 التي تنص على أن كل الأشخاص الطبيعيين والمعنويين المستجيبين للشروط المحددة بمرسوم الحال والتعهدات برسم دفاتر الشروط الملحقة، يمكنهم القيام بالنشاطات المذكورة الخاضعة لتصريح مسبق من الوزارة المكلفة بالمحروقات.

بالإضافة إلى العديد من القضايا الأخرى مثل قضية الصندوق الوطني الإستثمار و"جلوبال تيلكوم هولدينغ" (GTH)، حيث توجهت الشركتان للمجلس سنة 2014 بطلب متعلق بعملية شراء حصة 51% من رأسمال الشركة (OTA) أورسكوم تيليكوم الجزائر للتأكد من أن العملية لا تشكل تركيز بمعنى تجميع غير مرخص يحتاج إلى تصريح مسبق من مجلس المنافسة وهنا يجب التفرقة بين المشاركة في رأس المال والتنازل عن حصص سوق إضافية إذ لا يشكل الأمر تركيز إقتصادي والعملية تخرج عن الأمر المتعلق بالمنافسة.¹

المطلب الثاني: مدى إستقلالية مجلس المنافسة:

لم يعد هناك أي شك أن مجلس المنافسة سلطة "إدارية"، إلا أن أمر إعتبره هيئة إدارية مستقلة في الوقت نفسه، ومن المسائل التي تثير جدلاً ونقاشاً فقهيًا وقانونيًا حادًا، خاصة في الأنظمة القانونية المقارنة لاسيما منها الفقه الفرنسي.

من بين أهم التساؤلات المطروحة في هذا الشأن هو كيف يكون مجلس المنافسة هيئة إدارية تابعة للسلطة التنفيذية وفي الوقت ذاته "مستقلة" لا تتلقى أي أمر أو تعليمة ولا تخضع لأي رقابة كانت؟

¹ بوقندورة عبد الحفيظ، مجلس المنافسة، يوم دراسي وتحسيبي بعنوان تحرير المنافسة من الممارسات غير النزيهة وغير المشروعة، يوم 27 أبريل 2016، دار الثقافة عبد الحميد المجيد الشافعي، قامة.

الفصل الثاني: نسبة إستقلالية السلطات الإدارية المستقلة

وهو تناقض يجعل إستقلالية المجلس مجردة من مضمونها ومعناها الحقيقيين رغم إعتراف المشرع بإستقلالية صراحة.¹

لمحاولة حل هذا التناقض، إعتبر مجلس الدولة الفرنسي أنه يصعب تصنيف الهيئات الإدارية المستقلة ضمن المؤسسات الإدارية العمومية الكلاسيكية لأن الأمر يتعلق بصنف جديد وهي الهيئات الإدارية المستقلة التي تتفرد بطبيعة وخصائص متميزين، وعليه يتطلب الأمر البحث عن مدى توفر هذه الإستقلالية بالإستناد على معيارين:

أولهما عضوي (سنتناوله في الفرع الأول) والثاني وظيفي (سنتناوله في الفرع الثاني).

الفرع الأول: الإستقلالية العضوية لمجلس المنافسة:

تترجم نسبة الإستقلالية العضوية لمجلس المنافسة من عدة جوانب، منها التركيبة البشرية لهذا الأخير والنظام القانوني الذي تخضع له هذه التركيبة من حيث طريقة التعيين، الجهة المكلفة به، مدة العضوية ومدى قابليتها للتجديد من عدمه، كما تتجسد الإستقلالية العضوية لهذا المجلس بمدى تجسيد كل من مبدأ التنافي وإجراء الإمتناع، وهذا ماسنوضحه في مايلي:

أولاً: التشكلية الجماعية للمجلس المنافسة:

يتميز مجلس المنافسة بتشكليه "جماعية" وهذا يمثل أول عنصر من عناصر الإختلاف بينه وبين المؤسسات العامة التقليدية.

يتكون مجلس المنافسة الجزائري من إثني عشر (12) عضواً* معينين من قبل رئيس الجمهورية بموجب مرسوم رئاسي لممارسة مهامهم في إطار عهدة مدتها أربع (04) سنوات، قابلة للتجديد في حدود نصف أعضاء كل فئة من الفئات الثلاثة التالية ذكرها.²

¹- تنص المادة 23 من الأمر رقم 03/03 على: « تنشأ لدى رئيس الحكومة سلطة إدارية تدعى في صلب النص "مجلس المنافسة"...» المعدلة والمتممة بالمادة 9 من القانون رقم 12/08 على: « تنشأ سلطة إدارية مستقلة...توضع لدى الوزير المكلف بالتجارة»، ص 9.

*- تجدر الإشارة أن أعضاء مجلس المنافسة قد تغير عددهم، حيث كان عددهم 12 عضو في الأمر رقم 06/95 تم أصبح عددهم 9 أعضاء بموجب الأمر رقم 03/03، وفي التعديل الأخير بمقتضى القانون رقم 12/08 نص المشرع من جديد على تشكيل مجلس المنافسة من 12 عضو.

²- المادة 25 من الأمر رقم 03/03، المعدلة والمتممة بالمادة 11 من القانون رقم 12/08، المتعلق بالمنافسة، المرجع السابق، ص 12.

الفصل الثاني: نسبة إستقلالية السلطات الإدارية المستقلة

الفئة الأولى: تتكون الفئة الأولى من ستة (06) أعضاء يتم إختيارهم ضمن الشخصيات والخبراء الحائزين على شهادة الليسانس أو شهادة جامعية ماثلة على الأقل وخبرة مهنية مدتها 8 سنوات على الأقل في المجال القانوني أو الإقتصادي، والتي لها مؤهلات في مجالات المنافسة والإستهلاك والتوزيع وفي مجال الملكية الفكرية.¹

نلاحظ في هذه الفئة التغيير الذي طرأ على تشكيلة مجلس المنافسة الجزائري بالمقارنة مع التشكيلة التي نص عليها المشرع في كل من الأمرين 1995 و 2003.*

نلاحظ أن المشرع الجزائري قام بالنص على المعايير والشروط الواجب توافرها في الأعضاء المكونين للمجلس بإستخدام عبارات تحمل معاني عامة، وهذا يمنح السلطة المختصة بالتعيين سلطة تقديرية واسعة في إختيار الأعضاء بناءً على معايير أخرى غير تلك المرتبطة بالتأهيل، بمعنى معايير ذاتية لا تضمن إستقلالية المجلس ولا فعاليتها فعلى سبيل المثال، لم يكتف القانون البلجيكي المتعلق بالمنافسة بالنص على معايير لتعيين الأعضاء بل إضافة إلى ذلك، فهو يُخضع المترشحين للعضوية في سلطة المنافسة لإختبار يثبتون فيه أنهم حائزين على تجربة مفيدة.²

¹ - المادة 24-1 من الأمر رقم 03/03 المعدلة والمتممة بالمادة 10 من القانون رقم 12/08 المعدل والمتمم للأمر رقم 03/03، المرجع السابق، ص 12.

* - في الأمر 1995 كانت الفئة الأولى تتكون مما يلي:
خمسة (05) أعضاء عملوا أو يعملون في المحكمة العليا أو في جهات قضائية أخرى، أو في مجلس المحاسبة بصفة قاضي أو عضو (المادة 29 من الأمر رقم 06/95).
وفي أمر 2003 كانت الفئة الأولى تشتمل على ما يلي:
عضوان يعملان أو عملا في مجلس الدولة أو في المحكمة العليا أو في مجلس المحاسبة بصفة قاضي أو مستشار (المادة 24 من الامر رقم 03/03).

- وبعد تعديل قانون المنافسة في 2008، نلاحظ أن الفئة الأولى لم تعد تشتمل على قضاة بنائاً وأكثر من ذلك، لقد تم حذف الفئة الأولى التي تحتوي على القضاة بعد ما تم إنقاص عددهم إلى قاضيان في 2003 وهذا يختلف عن الأحكام القانونية الفرنسية التي إستمد منها المشرع الجزائري قواعد قانون المنافسة.

2 - جلال مسعد، مدى تأثير المنافسة الحرة بالممارسات التجارية، رسالة لنيل درجة الدكتوراه في القانون، فرع قانون الأعمال، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري تيزي وزو، 2012/12/06، ص 257.

الفصل الثاني: نسبية إستقلالية السلطات الإدارية المستقلة

الفئة الثانية: تتضمن الفئة أربعة (04) أعضاء يتم إختيارهم ضمن المهنيين المؤهلين الممارسين أو الذين مارسوا نشاطات ذات مسؤولية والحائزين على شهادة جامعة، ويتمتعون بخبرة مهنية مدتها خمس (05) سنوات على الأقل في مجالات الإنتاج والتوزيع والحرف والخدمات والمهن الحرة.¹

تجدر الإشارة إلى أن المشرع الجزائري كان قد حذف هذه الفئة بموجب الأمر رقم 03/03 بعدما كان قد نص عليها في الأمر رقم 06/95، ثم أعاد إدراجها في القانون رقم 12/08 المعدل والمتمم للأمر 2003، وهذا يدل على تردد المشرع الجزائري وعدم ثبات موقفه، ومن ناحية أخرى، لقد أحسن الفعل لأن من مميزات الهيئات الإدارية المستقلة، عامل الإستعانة بخبرة المهنيين إلى جانب خبرة المتخصصين.²

الفئة الثالثة: تضم هذه الفئة عضوان مؤهلان يمثلان جمعيات حماية المستهلكين.³

أما رئيس المجلس فيتم إختياره ضمن أعضاء الفئة الأولى كما يختار نائبان له ضمن أعضاء الفئة الثانية والثالثة.

وما نلاحظه على تشكيلة المجلس غياب فئة القضاة، ويستحسن أن تتضمن تشكيلة هذا المجلس على هذه الفئة نظرا لكونه يتمتع بصلاحيات شبه قضائية.

بالإضافة إلى الأعضاء المنصوص عليهم في الفئات الثلاثة السابقة، تنص المادة 26 المعدلة بموجب القانون رقم 12/08⁴ على مايلي:

1- المادة 24-2 من الأمر رقم 03/03 المعدلة والمتممة بالمادة 10 من القانون رقم 12/08 المعدل والمتمم للأمر رقم 03/03، المرجع السابق، ص 12

2- جلال مسعد، المرجع السابق، ص 258.

3- المادة 24-3 من الأمر رقم 03/03، المعدلة والمتممة بالمادة 10 من القانون رقم 12/08، المعدل والمتمم للأمر رقم 03/03، المرجع السابق، ص 12.

4- المعدلة والمتممة بموجب المادة 12 من القانون 12/08، المرجع السابق، ص 12.

الفصل الثاني: نسبة إستقلالية السلطات الإدارية المستقلة

« يعين لدى مجلس المنافسة أمين عام ومقرر عام وخمسة مقررين* بموجب مرسوم رئاسي...».

وبالرجوع إلى المرسوم التنفيذي رقم 241/11 المتضمن تنظيم وسير مجلس المنافسة نجده قد أشرك المقررين في تسيير وإدارة مجلس المنافسة إلى جانب الرئيس وذلك بموجب المادة 03 من المرسوم السابق الذكر التي نصت على:

« تضم إدارة مجلس المنافسة تحت سلطة الرئيس الذي يساعده الأمين العام والمقرر العام والمقررين ».

وتجدر الإشارة إلى أن هذه المادة قد خرقت مبدأ الفصل بين جهة التحقيق (المقررين) والجهة المختصة بإتخاذ القرار (أعضاء المجلس)، ولتحقيق العدالة فإن هذا المبدأ لا يعطي الحق للمقررين بالتدخل في تسيير مجلس المنافسة حيث أن الرئيس هو الأمر بالصرف* كما أنه لا يمنح الحق للرئيس بالتدخل في إجراءات التحقيق في القضايا لأنه يرأس تشكيلة المجلس إضافة إلى أنه يملك صوتاً مرجحاً عند التصويت.¹

وما نلاحظه على هذا المرسوم أنه مليء بالنقائص القانونية فبالإضافة إلى المادة السابقة نجد غياب الإشارة الواضحة لطرق تعيين المديرين ورؤساء مصالح المجلس، وهذا ما أدى إلى عرقلة سير المجلس بعد عامين من إعادة تفعيل نشاطه.

في هذا الإطار فإن مجلس المنافسة إقترح في 18 مارس 2014 مشروع مرسوم تنفيذي معدل ومتمم للمرسوم المذكور أعلاه، وبالفعل تم صدور المرسوم التنفيذي رقم 79/15 يعدل ويتمم المرسوم

*- يلاحظ من خلال هذه المادة تردد المشرع مرة أخرى في تحديد عدد المقررين فقد حدده بخمسة (05) مقررين بعد تعديل 2008 وهذا خلافاً لما نص عليه في كل من أمر 2003 و1995 حيث لم ينص الأمرين على تحديد عدد المقررين، بل أكثر من ذلك نصت المادة 36 الأمر 1995 على إمكانية توظيفهم من طرف مجلس المنافسة وتركت لهذا الأخير السلطة التقديرية في تحديد العدد اللازم للمقررين الذين يحتاجهم، كما لم ينص الأمر رقم 03/03 على الرتب والمؤهلات الواجب توافرها في المقررين، ما عدا ما جاء به أمر 1995 على أن يكون للمقررين رتبة متصرف إداري أو ما يعادلها.

* وتجدر الإشارة أن المشرع عدل في المادة 33 من الأمر 03/03 سنة 2008، حيث خفض من سلطات رئيس المجلس بحذف صفة الأمر الرئيسي بالصرف، وهذا يترجم عدم قدرة الرئيس على تفويض سلطاته إلى معاونيه من أجل فاعلية أفضل التسيير وفي أفق إبعاد المجلس عن أية ضغوط أو تدخلات أثناء إتخاذ القرارات.

¹ -Rapport d'activité du conseil de la concurrence, op.cit, p 78.

الفصل الثاني: نسبية إستقلالية السلطات الإدارية المستقلة

التنفيذي رقم 241/11،¹ حيث عدل هذا المرسوم المادتين الثالثة والخامسة، ونصت المادة الثالثة المعدلة بموجب المادة الثانية :

« تتكون إدارة المجلس تحت سلطة الرئيس الذي يساعده الأمين العام من الهياكل الإدارية الآتية:....».

ثانيا: طريقة تعيين أعضاء المنافسة:

بخلاف الأمر رقم 06/95 الذي يقتضي تعيين أعضاء مجلس المنافسة من طرف رئيس الدولة بناء على إقتراح من الوزير المكلف بالعدل والوزير المكلف بالتجارة، فإن مهمة تعيين أعضاء المجلس في إطار الأمر رقم 03/03 المعدل والمتمم يستأثر بها رئيس الجمهورية وذلك دون إقتراح من الحكومة.²

حيث تنص الفقرة 1 من المادة 25 من الأمر رقم 03/03 المعدل بالقانون رقم 12/08:

« يعين رئيس المجلس ونائبا الرئيس والأعضاء الآخرون بمجلس المنافسة، بموجب مرسوم رئاسي...».

يلاحظ من خلال هذا النص الإحتكار التام لسلطة التعيين في يد رئيس الجمهورية لأعضاء مجلس المنافسة، مما يدفع للتساؤل حول ما إذا كان يراد فعلا الإستقلالية لهذا المجلس، والمؤسف أنه ومنذ إنتخاب رئيس الجمهورية الحالي في عهده الإنتخابية الأولى نلاحظ تركيز سلطة التعيين في يده في المناصب النوعية، وعليه فإنه لا يفهم سبب إقصاء البرلمان في التجربة الجزائرية عن المشاركة في تعيين أعضاء مجلس المنافسة، أو بالأحرى لماذا ألقى البرلمان نفسه عن لعب هذا الدور، وقد كان بوسع أن يعدل نصوص القوانين المعروضة عليه أثناء المناقشة ويلغي ما يراه غير مناسباً أو غير ديموقراطياً وهذا

¹ - المرسوم التنفيذي رقم 79/15، المؤرخ في 17 جمادى الأولى 1436 الموافق لـ 08 مارس 2015، يعدل ويتمم المرسوم التنفيذي رقم 241/11، المؤرخ في 08 شعبان 1432 الموافق لـ 10 جويلية 2011، الذي يحدد تنظيم مجلس المنافسة وسيره، ج ر العدد 13، الصادرة في 20 جمادى الأولى 1436 الموافق لـ 11 مارس 2015.

² - كحال سلمى، مجلس المنافسة وضبط النشاط الإقتصادي، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم القانونية، فرع قانون الأعمال، جامعة أمحمد بوقرة بومرداس، كلية الحقوق، 2010/2009، ص 39.

الفصل الثاني: نسبة إستقلالية السلطات الإدارية المستقلة

ما يجعلنا نقول بكل أسف أن البرلمان يفنقذ إلى الإستقلالية هو نفسه وهو أبعد بكثير عن كونه سلطة حقيقية تواجه وتراقب السلطة التنفيذية.¹

إن الأسلوب الذي تبناه المشرع الجزائري لتعيين وإختيار أعضاء المجلس لا يخدم إستقلالية بسبب إبعاد المؤسسات الوطنية الممثلة للشعب بمعنى البرلمان بغرفيته.²

ويقول أحد الكتاب:

le principe de l'indépendance de l'autorité de la régulation signifie que les urgences des pouvoirs politiques et le gouvernement n'impriment aucune direction dans le choix et les décisions des régulateurs, la mise en œuvre de ce principe suppose que processus de nomination des régulateurs repose sur le mérite et la collégialité.³

يتضح لنا من خلال هذا التعريف أن تعدد جهات تعيين أعضاء سلطات الضبط الإقتصادي تشكل إحدى الدعامات الأساسية لتجسيد إستقلالية هذه السلطات وهذا الإجراء معمول به في التشريعات المقارنة⁴، وهذا بالإضافة إلى وجوب إنتخاب رئيس مجلس المنافسة من طرف أعضائه من أجل الحفاظ على إستقلالية المجلس وضمان عدم تبعيته للسلطة التنفيذية، وفي الحقيقة أن هذا الوضع يختلف قليلا عن وضع سلطة المنافسة الفرنسية حيث يتم تعيين أعضائها وعددهم 17 لمدة خمس (05) سنوات قابلة للتحديد بموجب مرسوم بعد إقتراح من الوزير المكلف بالإقتصاد بعد إستشارة لجان البرلمان المختصة في ميدان المنافسة، وذلك لمدة خمس (05) سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة فقط.⁵

ثالثا: مدة تعيين الأعضاء ووضعهم بالنسبة لعضويتهم:

تسمح دراسة وضع أعضاء مجلس المنافسة ومدة تعيينهم بالكشف عن درجة إستقلالية المجلس سواء في مواجهة السلطة التنفيذية أو في مواجهة المؤسسات الخاضعة لرقابته.

¹ - خمايلية سمير، المرجع السابق، ص 94.

² - جلال مسعد، المرجع السابق، ص 260.

³ - خمايلية سمير، المرجع السابق، ص 92.

⁴ - جلال مسعد، المرجع السابق، ص 93.

⁵ - المرجع السابق، ص 260.

الفصل الثاني: نسبة إستقلالية السلطات الإدارية المستقلة

تبرز الإستقلالية العضوية للمجلس إتجاه السلطة التنفيذية أيضا من حيث مدة تعيين أعضائه.¹

أ- مدة تعيين الأعضاء:

يتم تعيين أعضاء مجلس المنافسة من قبل رئيس الجمهورية بموجب مرسوم رئاسي، وذلك لمدة أربع (04) سنوات مع إمكانية تحديد عهدة أعضاء مجلس المنافسة في حدود نصف أعضاء كل فئة من الفئات المشار إليها في نص المادة 24 من القانون رقم 12/08 المتعلق بالمنافسة.²

حسب المعيار العضوي نجد أن إستقلالية أعضاء مجلس المنافسة مكرسة مادامت العهدة المحددة قابلة للتجديد.³

وفي سنة 2010 تم تعديل وإتمام الأمر رقم 03/03،⁴ لاسيما الفقرة الأخيرة من المادة 24 منه حيث أصبحت تنص على ما يلي:

« يمكن أعضاء مجلس المنافسة ممارسة وظائفهم بصفة دائمة»، بعدما كانت نفس المادة في الأمر رقم 03/03 تنص على: « يمارس الأعضاء المنافسة ووظائفهم بصفة دائمة».*

لقد صدر المرسوم التنفيذي رقم 204/12⁵ الذي يحدد نظام أجور أعضاء مجلس المنافسة والأمين العام والمقرر العام والمقررين، حيث يمارس رئيس مجلس المنافسة والأعضاء المصنفون في الفئة الأولى ووظائفهم بصفة دائمة وبتوقيت كلي، في حين يمارس باقي الأعضاء المصنفون في الفئتين الثانية والثالثة

¹ - كمال سلمى، المرجع السابق، ص 40.

² - المادة 40 من الأمر رقم 03/03، المرجع السابق، ص 30.

³ - كمال سلمى، المرجع السابق، ص 40.

⁴ - القانون رقم 05/10، المؤرخ في 05 رمضان 1431 الموافق لـ 15 أوت 2010، المعدل والمتمم للأمر رقم 03/03، المؤرخ في 19 جمادى الأولى 1424 الموافق لـ 19 جويلية 2003، المتعلق بالمنافسة، ج ر العدد 46، الصادرة في 8 رمضان 1431 الموافق لـ 18 أوت 2010.

* - وهذا بعد أن كان المشرع الجزائري في أمر 2003 يؤكد على صفة الجوازية في ممارسة أعضاء المجلس لوظائفهم بصفة دائمة، أكد في تعديل سنة 2010 على صفة اللزوم في ممارسة ووظائفهم بصفة دائمة.

⁵ - المرسوم التنفيذي رقم 204/12، المؤرخ في 14 جمادى الثانية عام 1433 الموافق 6 ماي 2012، يحدد نظام أجور أعضاء مجلس المنافسة والأمين العام والمقرر العام والمقررين، ج ر العدد 29، الصادرة في 21 جمادى الثانية 1433 الموافق لـ 3 ماي 2012.

الفصل الثاني: نسبية إستقلالية السلطات الإدارية المستقلة

وظائفهم بصفة غير دائمة خلال الفترة المخصصة لمشاركتهم في أشغال المجلس، ويعتبرون في حالة غياب مرخص.

نص قانون المنافسة الجزائري على مسألة إنهاء مهام أعضاء مجلس المنافسة ولكن دون الإشارة إلى أسبابه لكن ومن جهة أخرى، وبما أن الأعضاء يمارسون مهامهم لمدة ثمانية (08) سنوات قابلة للتجديد فربما يقصد المشرع الجزائري أنه لا يمكن إنهاء مهام الأعضاء أثناء هذه العهدة إلا لأسباب استثنائية، ولكن هذا الأمر لا يخدم فعالية وشفافية وإستقلالية المجلس بل يقلصها.¹

ب- وضع الأعضاء بالنسبة لعضويتهم:

كما تبرز إستقلالية المجلس في مواجهة المؤسسات الخاضعة لرقابته، من خلال النظام القانوني للعضوية، ويظهر ذلك بتكريس نوعين من القواعد تفرض نفسها على أعضاء المجلس وهما نظام التنافي بين وظيفة العضو في المجلس وبين الوظائف الحكومية أو البرلمانية، وفي المقابل إستبعاد تواجد مصالح له في المجلس من خلال إجراء الإمتناع.

(1) مبدأ التنافي: "le principe d'incompatibilité"

إذا كانت إستقلالية سلطات الضبط الإقتصادي يراد بها عدم خضوعها لا للسلطة الرئاسية ولا للوصاية الإدارية، فإن حيادها في أدائها لوظائفها يعتبر وجها آخر لتلك الإستقلالية من خلال تكريس ما يعرف "بمبدأ التنافي"، ويمكن أن يكون التنافي كلياً أو جزئياً.²

التنافي الكلي أو المطلق هو تنافي وظيفة أعضاء مجلس المنافسة مع أي وظيفة أخرى³ سواء في القطاع العام أو القطاع الخاص، وأستثنت مسألة دخول أحد الأعضاء في عهدة إنتخابية وكذلك مسألة إكتساب مصالح لدى مؤسسة معينة، وفي هذه الحالة الأخيرة طرح مسألة حياد أعضاء المجلس، لاسيما عندما يتم مخاصمه المؤسسة التي يكسب فيها أعضاء المجلس مصالح معينة أمام المجلس.⁴

¹ - جلال مسعد، المرجع السابق، ص 262.

² - خميلية سمير، المرجع السابق، ص 30.

³ - المادة 29-3 من الأمر رقم 03/03، المرجع السابق، حيث نصت على: «..تتنافى وظيفة عضو مجلس المنافسة مع أي نشاط مهني آخر»، ص 29.

⁴ - جلال مسعد، المرجع السابق، ص 263.

الفصل الثاني: نسبية إستقلالية السلطات الإدارية المستقلة

حيث تنص الفقرة الأخيرة من المادة 29 من الأمر رقم 03/03 على أنه: «تتفانى وظيفة عضو مجلس المنافسة مع أي نشاط مهني آخر».

(2) إجراء الإمتناع: "le procède de l'ènpèchement"

يعتبر هذا الإجراء أحد المظاهر الأخرى المجسدة لإستقلالية سلطات الضبط الإقتصادي وحيادها في ممارسة وظائفها، فإذا كان نظام التنافي يمنع العضو من ممارسة بعض النشاطات المعينة التي قد تؤثر سلبا على حياد المجلس عند النظر في النزاع، فإن نظام التنحي يمنع العضو من المشاركة في المداولة نظراً لوجود مصالح معينة تربطه بأحد الأطراف وهذا ما نصت عليه المادة 29-1 من الأمر رقم 03/03 بأنه:

« لا يمكن أي عضو في مجلس المنافسة أن يشارك في مداولة تتعلق بقضية له فهيها مصلحة أو يكون بينه وبين أحد أطرافها صلة قرابة إلى الدرجة الرابعة أو يكون قد مثل أو يمثل أحد الأطراف المعنية...»¹.

الفرع الثاني: الإستقلالية الوظيفية لمجلس المنافسة:

إلى جانب المعيار العضوي، فإنه يمكن أن نحلل مدى إستقلالية مجلس المنافسة بالنظر إلى القواعد التي تحكم سيره، وكذلك بالنظر في العلاقة التي تجمع بين المجلس والسلطة التنفيذية والتي تتسم بنوع من الغموض، وذلك من خلال النقاط التالية:

أولاً: الإستقلالية الإدارية النسبية عن السلطة التنفيذية:

لقد نصت المادة 23 من قانون المنافسة المعدل والمتمم² على أنه:

« تنشأ سلطة إدارية مستقلة تدعى في صلب النص "مجلس المنافسة" تتمتع بالشخصية القانونية والإستقلال المالي، وتوضع لدى الوزير المكلف بالتجارة».

¹ خميلية سمير، المرجع السابق، ص 31.

² المادة 23 من الأمر رقم 03/03 المعدلة والمتممة بموجب المادة 9 من القانون رقم 12/08، ص 12.

الفصل الثاني: نسبة إستقلالية السلطات الإدارية المستقلة

وقد نصت نفس المادة من الأمر رقم 03/03 أي قبل تعديلها على أنه: «تتشأ لدى رئيس الحكومة سلطة إدارية تدعى في صلب النص مجلس المنافسة».

يلاحظ أنه لا وجود لمثل هذا النص في إطار الأمر رقم 06/95 الملغى مما يدل على مدى الإستقلالية التي كان يتمتع بها في ظل هذا الأمر¹، وأقل ما يمكن قوله هو أن المشرع الجزائري قد أخضع مجلس المنافسة نهائيا لتبعية وزارة التجارة خضوعا مباشرا بفعل تراجعته عن الموقف الذي إتخذه في الأمر رقم 06/95 ذلك بموجب تعديل المادة 23 من الأمر رقم 03/03 في سنة 2008 وبموجب صدور المرسوم التنفيذي رقم 241/11²، حيث ألزم المشرع الجزائري مجلس المنافسة بأن يرسل القرارات التي يتخذها للوزير المكلف بالتجارة، وليس القرارات والأنظمة فحسب بل يلتزم كذلك بإرسال التعليمات والمنشورات التي يتخذها³.

التساؤل المطروح هو:

لماذا إعتبر المشرع مجلس المنافسة هيئة مستقلة وفي الوقت نفسه هيئة تابعة لوزارة التجارة ولماذا هذا التناقض؟ وهل هذه التبعية تنفي إستقلالية مجلس المنافسة إزاء الحكومة؟

لقد عارض الأستاذ زوايمية هذا الموقف، ورأى أنه لا ضرورة لنفي إستقلالية مجلس المنافسة لمجرد وضعه لدى رئيس الحكومة مادام أنه لا يخضع لأي رقابة رئاسية أو وصائية تجعله تابعا لأي وزارة ويضف أنه قد يكون إلحاق المجلس برئيس الحكومة (وزارة التجارة) لأغراض تتعلق بقواعد الميزانية، كما أنه بالرجوع إلى المذكرة التمهيدية لمشروع قانون المنافسة نجدها قد أوضحت أن مجلس المنافسة "مؤسسة مستقلة"⁴.

¹ - كحال سلمى، المرجع السابق، ص 45.

² - المادة 13 من المرسوم التنفيذي رقم 241/11، المؤرخ في 10 جويلية 2011، يحدد تنظيم مجلس المنافسة وسيره، المرجع السابق، ص 19.

³ - جلال مسعد، المرجع السابق، ص 269.

⁴ - كحال سلمى، المرجع السابق، ص 45.

الفصل الثاني: نسبية إستقلالية السلطات الإدارية المستقلة

ثانيا: الشخصية المعنوية:

إعترف المشرع الجزائري لمجلس المنافسة بالشخصية المعنوية والإستقلال المالي بموجب المادة 23 من الأمر رقم 03/03 على عكس المادة 16 من الأمر رقم 06/95 والتي لم تعترف إلا بالاستقلالية الإدارية والمالية.

تجدر الإشارة هنا أن المشرع لم يضيف الشخصية المعنوية على مجلس المنافسة في النص المنشئ له وإنما أضفها عند تعديله للنص المتعلق به وذلك سنة 2003 ذلك أن المشرع الجزائري لم يعترف بالشخصية المعنوية للسلطات الإدارية المستقلة إلا ابتداءً من سنة 2000.

إذا كان الإعراف بالشخصية المعنوية لمجلس المنافسة لا يتضمن بالضرورة مزايا وأثار قانونية على طبيعة المهام التي يباشرها، إلا أن هذا النوع من الإعراف يحتوي على فوائد من شأنها أن ترشح إستقلاليته ويكون ذلك من ناحيتين،

الأولى: يقضي تمتع مجلس المنافسة بالشخصية المعنوية إلى تمتعه بذمة مالية خاصة به.

الثاني: تتعلق بتمتعه بأهلية التعاقد.

إن الشخصية القانونية تمنح المجلس أهلية قانونية على الصعيد الإجرائي كما أنها تتطوى على تحمل المجلس لمسؤولية تصرفاته، حيث بإمكان المؤسسات أن ترفع دعوى أمام القضاء للمطالب بالتعويض عن الأضرار الناجمة عن تصرفاته إذ يتحمل المجلس بذلك مسؤولية دفع التعويض من ذمته المالية.¹

ثالثا: عدم إختصاص مجلس المنافسة في وضع ميزانيته:

لا يعتبر مجلس المنافسة مستقلا في إعداد ميزانيته حيث تنص المادة 33 من الأمر رقم 03/03 المعدلة والمتممة² على:

¹ - جلال مسعد، المرجع السابق، ص 265.

² - المادة 33 المعدلة والمتممة بموجب المادة 17 من القانون رقم 12/08، المرجع السابق، ص 13.

الفصل الثاني: نسبية إستقلالية السلطات الإدارية المستقلة

« تسجل ميزانية مجلس المنافسة ضمن أبواب ميزانية وزارة التجارة وذلك طبقاً لإجراءات التشريعية والتنظيمية المعمول بها... »

في حين كانت تسجل قبل التعديل ضمن أبواب ميزانية رئيس الحكومة، كما أن ميزانيتها تخضع زيادة على ذلك للقواعد العامة للتسيير المطبقة على ميزانية الدولة.¹

إن اعتماد المجلس على ميزانية الدولة بشكل كلي ليس بالأمر الذي يكرس إستقلاليته فهو عامل تبعية، بل هو أخطر عامل لأنه كما يقال من يملك المال يملك السلطة، فلا غرابة في تحكم الجهاز التنفيذي في المجلس لأنه في النهاية هو الذي يحدد ميزانيته، هذا ما أدى بالبعض ومن بينهم الأستاذ زوايمية إلى إطلاق الإفتراضية على الإستقلالية التي يتمتع بها المجلس Indépendance virtuelle.²

رابعاً: رفع التقرير السنوي إلى الهيئة التشريعية وممثلي الحكومة:

تنص المادة 27 من الأمر رقم 03/03 على أنه:

« يرفع مجلس المنافسة تقريراً سنوياً عن نشاطه إلى الهيئة التشريعية وإلى رئيس الحكومة وإلى الوزير المكلف بالتجارة... ».

وعدلت هذه المادة بموجب المادة 13 من القانون رقم 12/08 وأضافت إلى جانب الفقرة السابقة فقرة ثانية تنص على:

« ...ينشر النشاط في النشرة الرسمية للمنافسة والمنصوص عليها في المادة 49 من هذا الأمر، كما يمكن نشره كلياً أو مستخرجاً منه في أي وسيلة إعلامية أخرى ملائمة ».

فبعد ما كان يكتفي في إطار الأمر رقم 06/95 الملغى برفعه إلى رئيس الجمهورية والهيئة التشريعية فقط، وهذا يعتبر مظهرًا من مظاهر تقييد حرية المجلس في القيام بنشاطه بكل إستقلالية نتيجة الرقابة التي تمارسها الحكومة على النشاطات السنوية للمجلس.³

¹ - الفقرة 3 من المادة 33 والتي تنص على:

«...تخضع ميزانية مجلس المنافسة للقواعد العامة للتسيير والمراقبة المطبقة على ميزانية الدولة...»

² - خمابلية سمير، المرجع السابق، ص 97.

³ - خمابلية سمير، المرجع السابق، ص 98.

الفصل الثاني: نسبة إستقلالية السلطات الإدارية المستقلة

خامسا: إمكانية الحكومة الترخيص بالتجميع:

تعرف التجميعات الإقتصادية بأنها إجراء يؤدي إلى تحويل حق ملكية أو التمتع بكيان إقتصادي لمصلحة كيان إقتصادي آخر بشكل كلي أو جزئي، أو تشكيل كيان إقتصادي جديد، بما من شأنه المساس بهيكل السوق، من خلال النقل من عدد الأعوان الإقتصاديين المتواجدين داخل سوق الخدمة أو السلعة محل التنافس.

يمكن أن تأخذ التجميعات الإقتصادية أشكالا ثلاث أوردتها المادة 15 من الأمر رقم 03/03:

• الإندماج: fusion-absorption

تتحقق هذه الحالة بالنسبة لتشكيل مؤسستين مستقلتين أو أكثر شخصا قانونيا واحدا، بما يلغي الشخص القانوني المنحل داخل الشخص القانوني الآخر، ويقلل بذلك من عدد الأعوان الإقتصاديين داخل السوق.

• السيطرة: prise de contrôle

تتحقق هذه الحالة في الوضع الذي يتمكن فيها عون إقتصادي من الحصول على غالبية الأسهم أو الحصص داخل الشركة، بما يمكنه مقابل ذلك من السيطرة على أجهزة العون الإقتصادي المنافس الآخر، الذي يصبح في هذه الحالة مجرد فرع من فروع.

• تشكيل كيان إقتصادي جديد:

يتحقق في الوضع الذي يجتمع فيه عونين إقتصاديين أو أكثر لأجل تشكيل شخص قانوني جديد مع إنحلال الأعوان الإقتصاديين المشكلين له.

يمكن للحكومة أن تعيق عمل مجلس المنافسة، إذ بعدما كان هذا الأخير في إطار الأمر رقم 06/95 الملغى يستأثر بمهمة ترخيص أو رفض التجميعات الإقتصادية، أصبح بإمكان الحكومة في ظل الأمر رقم 03/03 أن تتدخل في قرارات مجلس المنافسة التي يتخذها في مجال التجميع¹، وذلك من خلال منحها حق الترخيص بالتجميع حتى ولو سبق للمجلس أن أصدر قرار برفضه بالرغم من كون المجلس سلطة إدارية مستقلة تتمتع بالإستقلالية في إتخاذ القرار عن السلطة التنفيذية.

¹ المادة 21 من الأمر رقم 03/03 على: « يمكن أن ترخص الحكومة تلقائيا، إذا إقتضت المصلحة العامة ذلك، أو بناء على طلب من الأطراف المعنية، بالتجميع الذي كان محل رفض من مجلس المنافسة، وذلك بناءً على تقرير الوزير المكلف بالتجارة والوزير الذي يتبعه القطاع المعني بالتجميع ».

الفصل الثاني: نسبة إستقلالية السلطات الإدارية المستقلة

إذا كانت إمكانية الحكومة في الترخيص بالتجميع تحد من إستقلالية مجلس المنافسة الجزائري، فإن الأمر على خلافه بالنسبة لمجلس المنافسة الفرنسي في هذا المجال، ذلك أن هذا الأخير لا يمكنه التدخل لترخيص أو رفض عمليات التجميع إلا من خلال إبداء رأيه الاستشاري بشأنها دون أن يتعداه إلى سلطة إتخاذ القرار، وجعل الإختصاص في الترخيص بالتجميع من عدمه يؤول إلى السلطات الإدارية التقليدية ممثلة في الوزير المكلف بالاقتصاد.¹

ونستخلص في الأخير أنه إذا كان من غير الممكن تصنيف مجلس المنافسة ضمن المؤسسات العمومية فإن تصنيفه كهيئة إدارية مستقلة مشكوك فيه، إنطلاقاً من الأسباب الآتية:

- المجلس - بعد تعديل 2008 - مباشرة تحت وصاية وزارة التجارة (كجهة إدارية) والتي تعمل بدورها تحت رقابة الحكومة، وهو ما يقلص في تقديرنا من هامش حركية المجلس إستقلاله الإداري، خاصة مع حضور ممثل تابع للوزارة لجلسات المجلس.
 - الحق في التدخل الذي تملكه الحكومة فيما يتعلق بالترخيص بعملية التجميع في حالة صدور قرار بالرفض من مجلس المنافسة.
 - إحتكار السلطة التنفيذية الممثلة في رئيس الجمهورية لسلطة تعيين أعضاء المجلس (الرئيس ونائبا الرئيس والأعضاء الآخرون)، وذلك على عكس ما يجري عليه العمل، مثلاً في فرنسا، حيث وزع المشرع هذه المهمة بين عدة جهات.
 - تحديد تنظيم المجلس وطريقة سيره، بالإضافة إلى القانون الأساسي و نظام أجور أعضائه الذي يتم بموجب مرسوم تنفيذي.
 - التقرير السنوي الذي يرفعه المجلس عن نشاطه خاصة إلى الحكومة والوزير المكلف بالتجارة، والذي في تقديرنا رقابة إدارية مباشرة على أعمال المجلس، بحيث لم يكتفي بوجود ممثل للوزارة يشارك في أشغال المجلس ويدافع مباشرة من الداخل عن وجهة نظر السلطة التنفيذية، وهو قد يؤدي إلى المساس بإستقلالية المجلس بالرغم من كون هذا الممثل لا يشارك في التصويت على قرارات المجلس.²
- نستنتج من كل هذا نسبة الطابع الإداري لمجلس المنافسة، ويتضح ذلك من خلال عدم تمتع هذا الأخير بالإستقلال الإداري المطلق مما يجعل منه سلطة مشكوك في صفتها الإدارية، وما يبرز أكثر نسبة إدارية

¹ - كحال سلمى، المرجع السابق، ص 46.

² - تيورسي محمد، المرجع السابق، ص 244.

الفصل الثاني: نسبية إستقلالية السلطات الإدارية المستقلة

مجلس المنافسة منح الإختصاص في الطعن ضد قراراته إلى القضاء العادي (مجلس قضاء الجزائر) وهذا ما نصت عليه المادة 63 من الأمر 03/03¹ ويعتبر إستثناء من القاعدة العامة والتي تخضع قرارات السلطات الإدارية المستقلة للقضاء الإداري (المعيار العضوي)، وإستثناء على الإستثناء أخضع المشرع بموجب المادة 19 من الأمر 03/03² الطعن في قرارات رفض التجميع أمام مجلس الدولة.

سادسا: وضع النظام الداخلي لمجلس المنافسة:

لم يبق موقف المشرع الجزائري ثابتا لمسألة تحديد النظام الداخلي للهيئات الإدارية المستقلة، فإذا كان قد أعطى الحرية في وضع النظام الداخلي لبعضها فإنه لم يمنحها للبعض الآخر.

أ- تأطير النظام الداخلي لمجلس المنافسة بموجب المرسوم الرئاسي رقم 44/96:

إعتمد مجلس المنافسة على النظام الداخلي المنصوص عليه بموجب المرسوم الرئاسي رقم 44/96 والذي جاء تطبيقا للأمر رقم 06/95 (الملغى) وبقي معتمدا عليه حتى في ظل الأمر رقم 03/03.

1) في ظل الأمر رقم 06/95 (الملغى):

إن مجلس المنافسة الجزائري هو الذي كان يحدد قواعد سيره وحقوق وواجبات أعضائه وكذلك قواعد التنافى في ممارسة هؤلاء لمهامهم، إذ كان يعد نظامه الداخلي بناءً على إقتراح من رئيسه بعد مصادقة المجلس عليه وهذا بناء على المادة 34 من الأمر رقم 06/95 (الملغى) والتي تنص على:

« يحدد النظام الداخلي لمجلس المنافسة على وجه الخصوص، قواعد سير المجلس وحقوق وواجبات أعضائه، وكذلك قواعد التنافى المشار إليها في ممارسة مهامهم.

يحدد النظام الداخلي لمجلس المنافسة بمرسوم رئاسي بناءً على إقتراح رئيس مجلس المنافسة وبعد مصادقة المجلس عليه.»

¹ - المعدلة والمتممة بالمادة 31 من القانون رقم 12/08، المؤرخ في 25 جوان 2008، المتعلق بالمنافسة، ص 15.

² - المعدلة والمتممة بالمادة 07 من القانون رقم 12/08، المؤرخ في 25 جوان 2008، المتعلق بالمنافسة، ص 12.

الفصل الثاني: نسبية إستقلالية السلطات الإدارية المستقلة

وتطبيقاً لهذه المادة صدر المرسوم الرئاسي رقم 44/96 المتضمن النظام الداخلي لمجلس المنافسة.

(2) في ظل الأمر رقم 03/03:

جاء الأمر رقم 03/03 بالإحالة إلى التنظيم بموجب - مرسوم تنفيذي - فيما يخص تنظيم المجلس وسيره ونظام أجور أعضائه بموجب مرسوم وهو الأمر ذاته الذي أكد ووضحه قانون 2008 حيث تنص المادة 31 من الأمر رقم 03/03 المعدلة والمتممة¹ على ما يلي:

« يحدد تنظيم مجلس المنافسة وسيره بمقتضى مرسوم تنفيذي ».

كما تنص المادة 32 من الأمر رقم 03/03 المعدلة والمتممة² على أن:

« يحدد نظام أجور أعضاء مجلس المنافسة والأمين العام والمقرر العام والمقررين بموجب مرسوم تنفيذي ».

وفي 13 جويلية 2011 صدر بالفعل المرسوم التنفيذي رقم 241/11 يحدد تنظيم مجلس المنافسة وسيره³، كما صدر المرسوم التنفيذي الذي يحدد نظام أجور أعضاء مجلس المنافسة والأمين العام والمقرر العام والمقررين في 2012⁴، ولم يترك للمجلس سوى تحديد نظامه الداخلي والمصادقة عليه مع إرساله لوزير التجارة علماً أن هذا الأخير لا يشمل إلا على توزيع الأعمال والمهام بين أعضاء المجلس وتحديد كفاءات إخطار هذا الأخير⁵، وهذا إن دلّ على شيء فهو يدلّ على تقليص إستقلالية مجلس المنافسة وتبعيته إتجاه السلطة التنفيذية تبعية شديدة، لذا أصبح مجلس المنافسة مجرد مؤسسة عمومية ذات طبيعة خاصة أكثر مما هو هيئة إدارية مستقلة⁶.

¹ - المادة 31 المعدلة بموجب المادة 15 من القانون رقم 12/08، المتعلق بالمنافسة، المرجع السابق، ص 13.

² - المادة 32 المعدلة بموجب المادة 16 من القانون رقم 12/08، المتعلق بالمنافسة، المرجع السابق، ص 13.

³ - المرسوم التنفيذي رقم 241/11، المؤرخ في 10 جويلية 2011، يحدد تنظيم مجلس المنافسة وسيره، المرجع السابق.

⁴ - المرسوم التنفيذي رقم 204/12، المؤرخ في 6 ماي 2012، يحدد نظام أجور أعضاء مجلس المنافسة والأمين العام والمقرر العام والمقررين، المرجع السابق.

⁵ - المادة 8 و 15 من المرسوم التنفيذي رقم 241/11، المرجع السابق، ص 19، 20.

⁶ - جلال مسعد، المرجع السابق، ص 266.

الفصل الثاني: نسبة إستقلالية السلطات الإدارية المستقلة

ب- تعزيز إستقلالية مجلس المنافسة الجزائري في إعداد نظامه الداخلي في ظل النصوص القانونية الجديدة (بعد تفعيله سنة 2013):

إنطلاقا من المادة 15 من المرسوم التنفيذي رقم 241/11 المحدد لتنظيم مجلس المنافسة وسيره والتي نصت على:

« يعد المجلس نظامه الداخلي ويصادق عليه ويرسله إلى الوزير المكلف بالتجارة.

ينشر النظام الداخلي في النشرة الرسمية للمنافسة ».

ما تجدر الإشارة إليه في هذا الصدد أنه تم تفعيل مجلس المنافسة في الجزائر في سنة 2013 حيث نصب رسميا في 29 جانفي 2013 من طرف الوزير المكلف بالتجارة بعد غياب على الساحة المؤسساتية دامت أزيد من عشر سنوات.¹

وبعد تفعيل هذا المجلس وطيلة سنة 2013 تم تسيير مجلس المنافسة بالنظام الداخلي المنصوص عليه بالمرسوم الرئاسي رقم 44/94 السابق الذكر والذي جاء تنفيذا للأمر رقم 06/95 المتعلق بالمنافسة (الملغى).

وعلى هذا الأساس فإن مجموعتي العمل اللتين تم إنشاؤهما أثناء سنة 2013، على مستوى مجلس المنافسة وإقترحامشروعا للنظام الداخلي للمجلس والذي قام بإقراره في جلسته بتاريخ 24 جويلية 2013.² وقد تم نشر القرار في 24 جويلية 2013، المتضمن النظام الداخلي في النشرة الرسمية للمنافسة،³ والتي أنشئت بموجب المرسوم التنفيذي رقم 242/11.⁴

يتضمن هذا النظام تسعة وأربعون (49) مادة، ونصت المادة الأخيرة منه على:

¹ - النشرة الرسمية للمنافسة، رقم 4، لسنة 2014، ص 7، المنشورة على الموقع:

www.conseil-concurrence.dz .

² - rapport d'activité du conseil de la concurrence, op.cit, p 27

³ - القرار رقم 01، المؤرخ في 24 جويلية 2013، المحدد للنظام الداخلي لمجلس المنافسة، النشرة الرسمية للمنافسة، رقم 03 لسنة 2014.

⁴ - المرسوم التنفيذي رقم 242/11، المؤرخ في 08 شعبان 1432 الموافق لـ 10 جويلية 2011، يتضمن إنشاء النشرة الرسمية للمنافسة ويحدد مضمونها وكذا كفاءات إعدادها، ج ر العدد 39، الصادرة في 11 شعبان 1432 الموافق لـ 13 جويلية 2011.

الفصل الثاني: نسبة إستقلالية السلطات الإدارية المستقلة

« تطبيقاً لأحكام المادة 15 من المرسوم رقم 11/241 المؤرخ في 10 جويلية 2011، المحدد لتنظيم وسير عمل مجلس المنافسة، يرسل هذا النظام الداخلي إلى الوزير المكلف بالتجارة بعد المصادقة عليه.

يدخل حيز التنفيذ بعد يوم واحد من نشره في النشرة الرسمية»¹.

وقد أكد مجلس المنافسة في تقريره السنوي لسنة 2014 على أنه يشكل منذ ذلك التاريخ أداة عمل مهمة، خاصة لجلسات عمل المجلس، رغم إغفاله الإشارة إلى القيام بإجراء الإرسال إلى الوزير المكلف بالتجارة، أو أنه لم يتم به فعلاً؟.

إن هذا الإغفال يدفعنا إلى طرح إحدى الفرضيتين:

1- غياب الإجراء: والذي يثير إشكالية مشروعية النظام الداخلي لمجلس المنافسة وذلك لعدم إتمامه لركن الإجراءات المتمثل في إجراء إرسال النظام الداخلي إلى الوزير المكلف بالتجارة (عيب في الشكل) بإعتبره قراراً إدارياً.

2- القيام بالإجراء: هذه الفرضية تحيلنا بدورها إلى فرضيتين:

الأولى: إذا كان هذا الإجراء (الإرسال) على سبيل الإعلام فقط:

في هذه الحالة نرى تعزيز إستقلالية مجلس المنافسة فيما يخص إعداده لنظامه الداخلي، إلا أن هذه الإستقلالية ليست على إطلاقها فهناك ما يحدها بتقليص المجالات التي ينظمها النظام الداخلي بإحالتها على التنظيم ويتجلى هذا في المادتين 31 و32 من الأمر رقم 03/03، وذلك فيما يخص مجال تنظيم وتسيير المجلس ومجال تحديد القانون الأساسي ونظام أجور أعضاء المجلس عن طريق مرسوم تنفيذي، وهذا مساس بإستقلالية المجلس.

الثاني: أما إذا كان هذا الإجراء قصد الحصول على موافقة الوزير المكلف بالتجارة بإصداره في شكل قرار وزاري فهذا ينقص من إستقلالية المجلس ويجعله في تبعية.

¹ - القرار رقم 01، المؤرخ في 24 جويلية 2013، المحدد للنظام الداخلي لمجلس المنافسة، المرجع السابق، ص 12.

الفصل الثاني: نسبة إستقلالية السلطات الإدارية المستقلة

والسؤال يبقى مطروح:

ما غاية المشرع من تضمين إجراء الإرسال إلى الوزير المكلف بالتجارة فيما يخص النظام الداخلي لمجلس المنافسة؟ هل هذا إجراء شكلي لمجرد الإعلام أم أنه يقر بعدم منح المجلس للإستقلالية المطلقة وإبقائه تحت تبعية وزير التجارة؟.

خاتمة الفصل:

لتحديد مدى نسبة إستقلالية السلطات الإدارية المستقلة كان لابد علينا من التطرق إلى مظاهر الإستقلالية بجانبها العضوي والوظيفي، والتي لمسنا فيها عدة حدود مقيدة لها مما يؤثر في إستقلالية هذه السلطات ويجعل منها إستقلالية نسبية، وهو الأمر ذاته فيما يخص مجلس المنافسة.

إن عامل تقليد النصوص التشريعية الفرنسية، يصطدم مع عامل تركيز سلطة القرار في يد السلطة المركزية وشدة التبعية إزاء السلطة التنفيذية التي ترفض أن تتنازل عن بعض من صلاحياتها وتصر على الإحتفاظ بها، وهذا ما يجعل نظام الهيئات الإدارية المستقلة المكرس في الجزائر يبتعد كلياً عن النموذج الذي أراد المشرع أن يقلده، لذا ينبغي على المشرع أن يعيد النظر في بعض الأحكام المنصوص عليها في القوانين المتعلقة بالسلطات الإدارية المستقلة عموماً والقانون المتعلق بالمنافسة خصوصاً بشكل يدعم إستقلاليتها وبالتالي فعاليتها في أداء مهامها المتنوعة التي أثبتت فعاليتها في الضبط سواء في المجال الإقتصادي أو مجال الحريات عموماً، وضبط المنافسة في السوق وحمايتها خصوصاً.

الخاتمة:

بعد تحليلنا للنظام القانوني للسلطات الإدارية المستقلة وكذا مظاهر الإستقلالية في جانبها العضوي والوظيفي لهذه السلطات لمعرفة مدى إستقلاليتها عن السلطات التقليدية في الدولة، وعلى الرغم من عدم خضوع السلطات الإدارية المستقلة لا للسلطة الرئاسية ولا للوصاية الإدارية، إلا أنّ التدقيق في النصوص القانونية المتعلقة بها نجد أنّ هذه السلطات تتبع السلطة التنفيذية تبعية شديدة سواء من الناحية العضوية أو الوظيفية، وهذا ما يجعلها إستقلالية نسبية.

وتتضح هذه النسبية في النتائج التالية :

✚ السلطات الإدارية المستقلة أجهزة تم إنشائها كأسلوب جديد لتدخل الدولة في مجال السوق والإقتصاد وكذا مجال الحريات العامة، وأن منحها لخاصية الإستقلالية تأكيد على نوع من المصادقية والشفافية المصطنعة، وهذا من أجل محاولة إسترجاع ثقة المواطنين في الإدارة الكلاسيكية للدولة.

✚ صعوبة إدماج هذه السلطات ضمن النظام الإداري والدستوري، فلم تتضح مكانتها ضمن الهيكل القانوني والمؤسسي للدولة، إذ لا تعتبر صورة من التنظيم الإداري المركزي ولا من التنظيم الإداري اللامركزي ، إنما تشكل تنظيم من نوع خاص.

✚ إفتقاد هذه السلطات لأساسها الدستوري، ما أدى إلى الخلاف حول مدى دستوريته 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، ما أدى إلى زيادة الغموض بدل إزالة اللبس، فلماذا خص المؤسس الدستوري هذه الهيئة بالنص عليها ودسترتها بطريقة إنفرادية دون غيرها من السلطات رغم أهمية المجالات والقطاعات الحساسة التي تظبطها؟، والأكثر من ذلك، لماذا كان النص عليها في الفصل الخاص بـ "الهيئات الوطنية الإستشارية"، فما غاية المؤسس الدستوري من هذا التعديل؟

الخاتمة

تعدد وتنوع هذه السلطات أدى إلى عدم إستقرار المشرع الجزائري، فتارة نجده ينص على إنشاء بعض السلطات، وما أن يلبث سنوات قليلة حتى نجده ينص على إلغائها أو تجميدها، والأكثر من ذلك النص على إنشاء بعض منها دون تجسيدها فعليا، فربما يعود الأمر لعدم توفر الإمكانيات المادية أو البشرية، أو لأسباب نجهلها وتخرج عن نطاقنا.

إستقلالية تتصف بالمحدودية والنسبية، وليست مطلقة، فكلما منحت نوع من الإستقلالية في جانب نجد ما يحده في جوانب أخرى.

هي إستقلالية زائفة مغطاة ببعض النصوص والإجراءات القانونية المليئة بالثغرات والنقائص والغموض، الأمر الذي يحول دون تمتع هذه السلطات بإستقلالية حقيقية.

تبعية السلطات الإدارية المستقلة للسلطة التنفيذية، بشكل أو بآخر، ويتضح ذلك من خلال الحدود والقيود المفروضة على مظاهر الإستقلالية بجانبها العضوي والوظيفي.

الإعتراف بالشخصية المعنوية خاصة في القانون الجزائري، إلا أنها لم تمنح لكل السلطات.

عدم إضفاء صفة الإستقلالية لبعض الهيئات صراحة من طرف المشرع، ما أدى إلى إختلافات حول مدى إعتبارها سلطة إدارية مستقلة أو لا، كما هو الحال بالنسبة للجنة الوطنية لمراقبة الإنتخابات ولجنة إصلاح هياكل الدولة.

الخاتمة

✚ مجلس المنافسة كسلطة وحيدة في الضبط العام في مجال ضبط السوق، ورغم وصفه بالمستقل صراحة من قبل المشرع، إلا أنه مقيد بعدة حدود عضوية ووظيفية تجعل إستقلاليته نسبية، فنفس المادة التي نصت على إستقلالية أقرت في مضمونها بتبعيته صراحة، فهو خاضع لوصاية وزارة التجارة.

✚ تعزيز إستقلالية مجلس المنافسة من الناحية الوظيفية بمنحه أحقية إعداد نظامه الداخلي والمصادقة عليه، إلا أنها قلصت في مجالاته بإحالة جزء منه للسلطة التنفيذية

✚ فقدان الآليات القانونية الفعالة والكفيلة لضمان وتكريس إستقلالية فعلية.

✚ هذه الإستقلالية مجرد إستقلالية شكلية ذات رونق جميل متضمن بين أسطر وعبارات بعض النصوص القانونية.

وفي الأخير لم يبقى لنا سوى التقدم ببعض التوصيات والمتمثلة فيما يلي:

✚ ضرورة إعداد نصوص قانونية مضبوطة بدقة من طرف المشرع الجزائري فيما يتعلق بالنظام القانوني **للسلطات الإدارية المستقلة**، والسهر على تطبيقها على أرض الواقع حتى لا تكون مجرد أفكار تمت صياغتها ضمن نصوص حبراً على ورق.

✚ ضرورة إنشاء السلطات الإدارية المستقلة بموجب نص تشريعي لأنه يمنحها ضمانات لإستقلاليته بالمقارنة مع التي يتم إنشائها بموجب التنظيم، والتقليل من حالات الإحالة على التنظيم فيما يخص كيفية تنظيمها وسيرها ومنحها صلاحيات، وهذا ما يعزز إستقلاليته.

الخاتمة

✚ محاولة التخفيف من التدخل المستمر والدائم للسلطة التنفيذية في عمل هذه السلطات، وذلك عن طريق تكريس آليات فعالة تتولي عملية ضبط العلاقة بين السلطات الإدارية المستقلة والسلطة التنفيذية، بحيث تضمن إستقلالية هذه السلطات من جهة، وقيام السلطة التنفيذية بدورها من جهة أخرى.

✚ تعزيز إستقلالية السلطات الإدارية المستقلة من خلال التخفيف من حدة تركيز سلطة التعيين بيد السلطة التنفيذية من خلال أساليب أكثر ديمقراطية كطريقة الإنتخاب، أو مسابقات التوظيف على المستوى المطلوب مادام ليس هناك ما يمنع ذلك.

✚ الإهتمام بالسلطات الإدارية المستقلة بوضع آليات تضمن لها القيام بالأعمال والمهام المنوطة بهم على أكمل وجه، وتفعيل هذا الدور من خلال الإستعانة بها سواء من مؤسسات الدولة أو المتعاملين الإقتصاديين والإجتماعيين وحتى من المواطن ذاته، في حدود صلاحياتها كونها الأدرى بالحقائق والمعطيات.

✚ إعادة النظر في طريقة دسترة "الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته"، وذلك بإدراج فصل خاص بالسلطات الإدارية المستقلة في الدستور وعدم تضمينها مع المؤسسات الأخرى لإزالة اللبس و الغموض عنها.

✚ دسترة السلطات الإدارية المستقلة ، فدور هذه السلطات لا يقل أهمية عن غيرها من المؤسسات المدسترة، بل قد يكون أكثر تأثيرا وأهمية، كون تخصصها متعلق بمجالات ذات الأثر المباشر والبلوغ في تطوير مستوى البلاد، وكل ذلك من أجل إسترجاع ثقة الشعب في حكومته، والعمل معا على رقى البلاد و حمايته، والمحافظة عليه من كل التحديات والإغراءات والضغوط الخارجية، حتى نعيش في سلم ووثام لنا ولأبنائنا مستقبلا.

قائمة المراجع

قائمة المراجع:

المراجع باللغة العربية:

أولاً: النصوص القانونية.

• الدساتير:

- 1- دستور الجزائر لسنة 1963، الإعلان المتضمن نشر دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المؤرخ في 10 سبتمبر 1963، ج ر العدد 64، الصادرة في 10 سبتمبر 1963.
- 2- دستور الجزائر لسنة 1989، المؤرخ في 23 فيفري 1989، الصادر بموجب المرسوم الرئاسي 89/18، المؤرخ في 28 فيفري 1989، يتعلق بنشر التعديل الدستوري الموافق عليه بموجب إستفتاء 23 فيفري 1989، ج ر العدد 09 الصادرة في 01 مارس 1989.
- 3- دستور الجزائر لسنة 1996، المؤرخ في 08 ديسمبر 1996، ج ر عدد 76 الصادرة في 08 ديسمبر 1969، المعدل والمتمم بالقانون رقم 03/02 المؤرخ في 10 أبريل 2002، المتضمن تعديل الدستور، ج ر العدد 25، الصادرة بتاريخ 14 أبريل 2002، والمعدل بالقانون 19/08 المؤرخ في 15 نوفمبر 2008، المتضمن تعديل الدستور، ج ر العدد 63، الصادرة في 16 نوفمبر 2008، المعدل والمتمم بالقانون 01/16 المؤرخ في 26 جمادى الأولى 1437 الموافق لـ 06 مارس 2016، المتضمن التعديل الدستوري، ج ر العدد 14، الصادرة بتاريخ 27 جمادى الأولى 1437 الموافق لـ 07 مارس 2016.

• القوانين:

القوانين العضوية:

- 1- القانون العضوي رقم 01/98، المؤرخ في 04 صفر 1423 الموافق لـ 30 ماي 1998، المتعلق بمجلس الدولة، ج ر العدد 37، الصادرة في 06 صفر 1432 الموافق لـ 01 جوان 1998.
- 2- القانون العضوي رقم 13/11، المؤرخ في 24 شعبان 1432 الموافق لـ 26 جويلية 2011، يعدل ويتمم القانون العضوي رقم 01/98 المؤرخ في 04 صفر 1419 الموافق لـ 30 ماي 1998، المتعلق باختصاصات مجلس الدولة، ج ر العدد 43 الصادرة في 03 أوت 2011.
- 3- القانون العضوي رقم 05/12، المؤرخ في 18 صفر 1433 الموافق لـ 12 يناير 2012، يتعلق بالإعلام، ج ر العدد 02، الصادرة في 21 صفر 1433 الموافق لـ 15 يناير 2012.

قائمة المراجع

القوانين العادية :

- 1- الأمر رقم 610/68، المؤرخ في 08 نوفمبر 1968، المتعلق باختصاصات المجلس الإقتصادي والإجتماعي، ج ر العدد 90، الصادرة بتاريخ 17 شعبان 1388 الموافق لـ 08 نوفمبر 1968.
- 2- القانون رقم 01/88، المؤرخ في جانفي 1988، المتضمن القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الوطنية، ج ر العدد 02 سنة 1988.
- 3- القانون رقم 12/89، المؤرخ في 02 ذو الحجة 1409 الموافق لـ 05 جويلية 1989، المتعلق بالأسعار، ج ر العدد 29، الصادرة بتاريخ 02 ذو الحجة 1409 الموافق لـ 05 جويلية 1989.
- 4- قانون رقم 07/90، المؤرخ في 08 رمضان 1410 الموافق لـ 3 أفريل 1990، يتعلق بالإعلام، ج ر العدد 14 الصادرة في 19 رمضان 1410 الموافق لـ 14 افريل 1990.
- 5- القانون رقم 06/2000 المؤرخ في 27 رمضان 1421 الموافق لـ 23 ديسمبر 2000، ج ر العدد 80، الصادرة في 28 رمضان 1421 الموافق لـ 24 ديسمبر 2000.
- 6- القانون رقم 10/90، المؤرخ في 19 رمضان 1410 الموافق لـ 14 أفريل 1990، المتعلق بالنقد والقرض، ج ر العدد 14، الصادرة يوم 05 ذي الحجة 1421 الموافق لـ 28 فيفري 2001.
- 7- المرسوم التشريعي رقم 10/93، المؤرخ في 02 ذي الحجة 1413 الموافق لـ 23 ماي 1993، يتعلق ببورصة القيم المنقولة، ج ر العدد 34، الصادرة في 02 ذي الحجة 1413 الموافق لـ 23 ماي 1993.
- 8- المرسوم التشريعي رقم 13/93، المؤرخ في 10 جمادى الأولى عام 1414 الموافق لـ 26 أكتوبر 1993، يخص بعض أحكام القانون رقم 07/90 المؤرخ في 02 أفريل 1990 والمتعلق بالإعلام، ج ر العدد 69، الصادرة بتاريخ 11 جمادى الأولى 1414 الموافق لـ 27 أكتوبر 1993.
- 9- الأمر رقم 06/95، المؤرخ في 23 شعبان 1415 الموافق لـ 25 جانفي 1995، المتعلق بالمنافسة، ج ر العدد 09، الصادرة بتاريخ 22 رمضان 1415 الموافق لـ 22 فيفري 1995.
- 10- الأمر رقم 07/95، المؤرخ في 23 شعبان 1415 الموافق لـ 25 جانفي 1995، المتعلق بالتأمينات، ج ر العدد 13، الصادرة في 07 شوال 1415 الموافق لـ 08 مارس 1995.
- 11- الأمر رقم 25/95، المؤرخ في 25 سبتمبر 1995، المتعلق بتسيير الأموال التجارية التابعة للدولة، ج ر العدد 55، لسنة 1995.
- 12- القانون رقم 03/2000، المؤرخ في 05 جمادى الأولى 1421 الموافق لـ 05 أوت 2000، يحدد القواعد المتعلقة بالبريد والمواصلات السلكية واللاسلكية، ج ر العدد 48، الصادرة في 08 جمادى الأولى 1424 الموافق لـ 06 أوت 2000.

قائمة المراجع

- 13- الأمر رقم 01/01، المؤرخ في 04 ذي الحجة 1421 الموافق لـ 27 فيفري 2001، يعدل ويتم القانون 10/90، المؤرخ في 19 رمضان 1410 الموافق لـ 14 أفريل 1990، المتعلق بالنقد والقرض، ج ر العدد 14، الصادرة في 05 ذي الحجة 1421 الموافق لـ 28 فيفري 2001.
- 14- القانون رقم 01/01، المؤرخ في 03 جويلية 2001، المتضمن قانون المناجم، ج ر العدد 35، الصادرة في 4 جويلية 2001.
- 15- القانون رقم 01/02، المؤرخ في 22 ذو القعدة 1422 الموافق لـ 05 فيفري 2002، يتعلق بالكهرباء والغاز بواسطة القنوات، ج ر العدد 08، الصادرة في 23 ذو القعدة 1422، الموافق لـ 06 فيفري 2002.
- 16- القانون رقم 11/02، المؤرخ في 20 شوال 1423 الموافق لـ 24 ديسمبر 2002، المتضمن قانون المالية لسنة 2003، ج ر العدد 86، الصادرة بتاريخ 21 شوال 1423 الموافق لـ 25 ديسمبر 2002.
- 17- القانون رقم 04/03، المؤرخ في 16 ذي الحجة 1423 الموافق لـ 17 فيفري 2003، يعدل ويتم المرسوم التشريعي رقم 10/93، المؤرخ في 02 ذي الحجة 1413 الموافق لـ 23 ماي 1993، يتعلق ببورصة القيم المنقولة، ج ر العدد 11، الصادرة في 18 ذي الحجة 1423 الموافق لـ 19 فيفري 2003.
- 18- الأمر رقم 03/03، المؤرخ في 19 جمادى الأولى 1424 الموافق لـ 19 جويلية 2003، ج ر العدد 43، الصادرة في 20 جمادى الأولى الموافق لـ 20 جويلية 2003.
- 19- الأمر رقم 11/03، المؤرخ في 27 جمادى الثاني 1424 الموافق لـ 26 أوت 2003، يتعلق بالنقد والقرض، العدد 52، الصادرة بتاريخ 28 جمادى الثاني 1424 الموافق لـ 27 أوت 2003.
- 20- القانون رقم 07/05، المؤرخ في 19 ربيع الأول 1426 الموافق لـ 28 أفريل 2005، يتعلق بالمحروقات، ج ر العدد 50، الصادرة في 12 جمادى الثانية 1426، الموافق لـ 19 جويلية 2005.
- 21- القانون رقم 12/05، المؤرخ في 28 جمادى الثانية 1426 الموافق لـ 04 أوت 2005، المتعلق بالمياه، ج ر العدد 60، الصادرة في 30 رجب 1426 الموافق لـ 30 سبتمبر 2005.
- 22- القانون رقم 01/06، المؤرخ في 21 محرم 1427 الموافق لـ 20 فيفري 2006، يتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، ج ر العدد 14، 08 صفر 1427 الموافق لـ 08 مارس 2006.
- 23- القانون رقم 04/06، المؤرخ في 21 محرم 1427 الموافق لـ 20 فيفري 2006، يعدل ويتم الأمر رقم 07/95، المؤرخ في 23 شعبان 1415 الموافق لـ 25 جانفي 1995، المتعلق بالتأمينات، ج ر العدد 15، الصادرة في 12 صفر 1427 الموافق لـ 12 مارس 2006.

قائمة المراجع

- 24- الأمر رقم 10/06، المؤرخ في 03 رجب 1427 الموافق لـ 29 جويلية 2006، يعدل ويتم القانون رقم 07/05، المؤرخ 19 ربيع الأول 1426 الموافق لـ 28 أبريل 2005، والمتعلق بالمحروقات، ج ر العدد 48، الصادرة في 04 رجب 1427 الموافق لـ 30 جويلية 2006.
- 25- الأمر رقم 01/07، المؤرخ في 01 مارس 2007، الذي يتضمن توحيد حالات نظام التنافي والالتزامات الخاصة ببعض المناصب والوظائف، ج ر العدد 16 الصادرة في 07 مارس 2007.
- 26- القانون رقم 09/08، المؤرخ في 25 فيفري 2008، المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، ج ر العدد 21، الصادرة في 17 ربيع الثاني 1429 الموافق لـ 23 أبريل 2008.
- 27- القانون رقم 12/08، المؤرخ في 25 جوان 2008، يعدل ويتم الأمر رقم 03/03، المؤرخ في 19 جوان 2003، المتعلق بالمنافسة، ج ر العدد 36، الصادرة في 02 جويلية 2008.
- 28- القانون رقم 13/08، المؤرخ في 17 جويلية 2008 الموافق لـ 20 جويلية 2008، يعدل ويتم القانون رقم 05/85، المؤرخ 26 جمادى الأولى 1405 الموافق لـ 16 فيفري 1985، المتعلق بحماية الصحة وترقيتها، ج ر العدد 44، الصادرة في أول شعبان 1429 الموافق لـ 03 أوت 2008.
- 29- الأمر رقم 01/09، المؤرخ في 29 رجب 1430 الموافق لـ 22 جويلية 2009، يتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2009، ج ر العدد 44، الصادرة في 04 شعبان 1430 الموافق لـ 26 جويلية سنة 2009.
- 30- الأمر رقم 02/09، المؤرخ في 29 رجب 1430 الموافق لـ 22 جويلية 2009، يعدل ويتم القانون رقم 12/05، المؤرخ في 28 جمادى الثانية 1426 الموافق لـ 4 أوت 2005، المتعلق بالمياه، ج ر العدد 44، الصادرة في 04 شعبان 1430 الموافق لـ 26 جويلية سنة 2009.
- 31- القانون رقم 05/09، المؤرخ في 22 شوال 1430 الموافق لـ 11 أكتوبر 2009، المتضمن الموافقة على الأمر رقم 01/09، المؤرخ في 29 رجب 1430 الموافق لـ 22 جويلية 2009 والمتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2009، ج ر العدد 59، الصادرة في 25 شوال 1430 الموافق لـ 14 أكتوبر 2009.
- 32- القانون رقم 06/09، المؤرخ في 22 شوال 1430 الموافق لـ 11 أكتوبر 2009، المتضمن الموافقة على الأمر رقم 02/09 المؤرخ في 29 رجب 1430 الموافق لـ 22 جويلية 2009، المعدل والمتمم للقانون 12/05، المؤرخ 28 جمادى الثانية 1426 الموافق لـ 4 أوت 2005، المتعلق بالمياه ج ر العدد 59، الصادرة في 25 شوال 1430 الموافق لـ 14 أكتوبر 2009.
- 33- القانون رقم 05/10، المؤرخ في 05 رمضان 1431 الموافق لـ 15 أوت 2010، يعدل ويتم الأمر رقم 03/03، المؤرخ في 19 جمادى الأولى 1424 الموافق لـ 19 جويلية 2003، المتعلق بالمنافسة، ج ر العدد 46، الصادرة في 08 رمضان 1431 الموافق لـ 18 أوت 2010.

قائمة المراجع

34- الأمر رقم 04/10، المؤرخ في 16 رمضان 1431 الموافق ل 26 أوت 2010، يعدل ويتمم الأمر رقم 11/03، المؤرخ في 27 جمادى الثانية 1424 الموافق ل 26 أوت 2003، المتعلق بالنقد والقرض، ج ر العدد 50، الصادرة في 22 رمضان 1431 الموافق ل 01 سبتمبر 2010.

35- القانون رقم 04/14، المؤرخ في 24 ربيع الثاني 1435 الموافق ل 24 فيفري 2014، يتعلق بالنشاط السمعي البصري، ج ر العدد 16 الصادرة في 21 جمادى الأولى 1435 الموافق ل 23 مارس 2014.

• النصوص التنظيمية:

- 1- المرسوم الرئاسي رقم 196/89، المؤرخ في 24 ربيع الأول 1410 الموافق ل 24 أكتوبر 1989، المتضمن تنظيم المجلس الأعلى للأمن، ج ر العدد 45، الصادرة في 25 ربيع الأول 1410 الموافق ل 25 أكتوبر 1989.
- 2- المرسوم الرئاسي رقم 225/93، المؤرخ في 19 ربيع الثاني 1414 الموافق ل 05 أكتوبر 1993، المتضمن إنشاء المجلس الوطني الاقتصادي الاجتماعي، ج ر العدد 64، الصادرة في 10 أكتوبر 1993.
- 3- المرسوم الرئاسي رقم 253/93، المؤرخ في 26 أكتوبر 1993، المتعلق بالمجلس الأعلى للإعلام، ج ر العدد 69، لسنة 1993.
- 4- المرسوم الرئاسي رقم 44/96، المؤرخ في 26 شعبان 1416 الموافق ل 17 جانفي 1996، يحدد النظام الداخلي لمجلس المنافسة، ج ر العدد 05، الصادرة في 1 رمضان 1416 الموافق ل 21 جانفي 1996.
- 5- المرسوم الرئاسي رقم 113/96، المؤرخ في 23 مارس 1996، المتضمن تأسيس وسيط الجمهورية، ج ر العدد 20، الصادرة في 31 مارس 1996.
- 6- المرسوم الرئاسي رقم 114/96، المؤرخ في 23 مارس 1996، المتضمن تعيين وسيط الجمهورية، ج ر العدد 20، الصادرة في 31 مارس 1996.
- 7- المرسوم الرئاسي رقم 33/98، المؤرخ في 26 رمضان 1418 الموافق ل 24 جانفي 1998، يتعلق بالمجلس الإسلامي الأعلى، ج ر العدد 04، الصادرة في 30 رمضان 1418 الموافق ل 28 جانفي 1998.
- 8- المرسوم الرئاسي رقم 170/99، المؤرخ في 20 ربيع الثاني 1420 الموافق ل 02 أوت 1999، يتضمن إلغاء مؤسسة وسيط الجمهورية، ج ر العدد 20، الصادرة في 22 ربيع الثاني 1420 الموافق ل 02 أوت 1999.

قائمة المراجع

- 9- المرسوم الرئاسي رقم 240/99، المؤرخ في 17 رجب 1420 الموافق لـ 27 أكتوبر 1999، المتضمن التعيين في الوظائف المدنية والعسكرية للدولة، ج ر العدد 76، الصادرة 21 رجب 1420 الموافق لـ 31 أكتوبر 1999.
- 10- المرسوم الرئاسي رقم 372/2000، المؤرخ في 26 شعبان 1421 الموافق لـ 22 نوفمبر 2000، المتضمن إحداث لجنة إصلاح هياكل الدولة ومهامها، ج ر العدد 71، الصادرة في 30 شعبان 1421 الموافق لـ 26 نوفمبر 2000.
- 11- المرسوم الرئاسي رقم 64/12، المؤرخ في 14 ربيع الأول 1433 الموافق لـ 07 فيفري 2012، يعدل ويتم المرسوم الرئاسي رقم 413/06، المؤرخ في أول ذي القعدة 1427 الموافق لـ 29 نوفمبر 2006، الذي يحدد تشكيلة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحتها وتنظيمها وسيرها، ج ر العدد 02، الصادرة في 22 ربيع الأول 1433 الموافق لـ 15 فيفري 2012.
- 12- المرسوم الرئاسي رقم 247/15، المؤرخ في 02 ذي الحجة عام 1436 الموافق لـ 16 سبتمبر 2015، يتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، ج ر العدد 50، الصادرة 06 ذو الحجة عام 1436 هـ الموافق لـ 20 سبتمبر 2015.
- 13- المرسوم التنفيذي رقم 102/96، المؤرخ في 22 شوال 1416 الموافق لـ 11 مارس 1996، المتضمن تطبيق المادة 32 من المرسوم التشريعي رقم 10/93 والمتعلق ببورصة القيم المنقولة، ج ر العدد 18، الصادرة في أول ذي القعدة الموافق لـ 20 مارس 1996.
- 14- المرسوم التنفيذي رقم 93/04، المؤرخ في 11 صفر 1425 الموافق لـ 01 أبريل 2004، يتضمن النظام الداخلي للوكالة الوطنية للممتلكات المنجمية، ج ر العدد 20، الصادرة في 14 صفر 1425 الموافق لـ 04 أبريل 2004.
- 15- المرسوم التنفيذي رقم 94/04، المؤرخ في 11 صفر 1425 الموافق لـ 01 أبريل 2004، يتضمن النظام الداخلي للوكالة الوطنية للجيولوجية والمراقبة المنجمية، ج ر العدد 20، الصادرة في 14 صفر 1425 الموافق لـ 04 أبريل 2004.
- 16- المرسوم التنفيذي رقم 331/04، المؤرخ في 18 أكتوبر 2004 المتضمن تنظيم نشاطات صنع المواد التبغية واستردادها وتوزيعها، ج ر العدد 66، لسنة 2004.
- 17- المرسوم التنفيذي رقم 303/08، المؤرخ في 27 رمضان 1429 الموافق لـ 27 سبتمبر 2008، يحدد صلاحيات وكذا قواعد تنظيم سلطة ضبط الخدمات العمومية للمياه وعملها، ج ر العدد 56، الصادرة بتاريخ 28 رمضان 1429 الموافق لـ 28 سبتمبر 2008.
- 18- المرسوم التنفيذي رقم 261/10، المؤرخ في 13 ذي القعدة 1431 الموافق لـ 21 أكتوبر 2010، يتضمن المصادقة على القانون الأساسي لمستخدمي سلطة ضبط الخدمات العمومية للمياه، ج ر العدد 64، الصادرة في 20 ذي القعدة 1431 الموافق لـ 28 أكتوبر 2010.

قائمة المراجع

19- المرسوم التنفيذي رقم 241/11، المؤرخ في 08 شعبان 1432 الموافق لـ 10 جويلية سنة 2011، يحدد تنظيم مجلس المنافسة وسييره، ج ر عدد 39، الصادر في 11 شعبان 1432 الموافق لـ 13 جويلية 2011.

20- المرسوم التنفيذي رقم 242/11، المؤرخ في 08 شعبان 1432 الموافق لـ 10 جويلية 2011، يتضمن إنشاء النشرة الرسمية للمنافسة ويحدد مضمونها وكذا كفاءات إعدادها، ج ر العدد 39، الصادرة في 11 شعبان 1432 الموافق لـ 13 جويلية 2011.

21- المرسوم التنفيذي رقم 204/12، المؤرخ في 14 جمادى الثانية عام 1433 الموافق لـ 06 ماي 2012، يحدد نظام أجور أعضاء مجلس المنافسة والأمين العام والمقرر العام والمقررين، ج ر عدد 29 الصادر في 21 الثانية 1433 الموافق لـ 3 ماي 2012.

22- المرسوم التنفيذي رقم 79/15 المؤرخ في 17 جمادى الأولى 1436 الموافق لـ 08 مارس 2015، يعدل ويتم المرسوم التنفيذي رقم 241/11 المؤرخ في 08 شعبان 1432 الموافق لـ 10 جويلية 2011، الذي يحدد تنظيم مجلس المنافسة وسييره، ج ر العدد 13 الصادرة في 20 جمادى الأولى 1436 الموافق لـ 11 مارس 2015.

• القرارات الوزارية:

1- قرار وزير المالية المؤرخ في 14 جانفي 2001 يتضمن المصادقة على نظام لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها رقم 03/2000، المؤرخ في 28 سبتمبر 2000 المتضمن تنظيم وسيير المصالح الإدارية والتقنية للجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، ج ر العدد 08 لسنة 2001.

• قرارات (مجلس المنافسة):

1- القرار رقم 01 المؤرخ في 24 جويلية 2013، المحدد للنظام الداخلي لمجلس المنافسة، النشرة الرسمية للمنافسة، رقم 03 لسنة 2014.

• الأنظمة والتقارير:

1- النظام رقم 02/90، المؤرخ في 08 سبتمبر 1990 تحدد شروط فتح وسيير حسابات بالعملة الصعبة للأشخاص المعنوية ج ر العدد 45، الصادرة بتاريخ 24 أكتوبر 1990.

2- تقرير لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها السنوي 2010، منشورات اللجنة، الجزائر، لسنة 2010.

3- النشرة الرسمية للمنافسة، رقم 4، لسنة 2014.

قائمة المراجع

• القرارات القضائية:

- 1- القرار رقم 13 الصادر في 09 فيفري 1999، قضية إتحاد بنك المؤسسة المالية في شكل شركة المساهمة (يونين بنك) ضد محافظ بنك الجزائر، مجلة إدارة، العدد 01 لسنة 1959.

ثانيا: المؤلفات:

- 1- إبراهيم شهاب الخالدي، معجم الإدارة، الموسوعة الإدارية، الطبعة الأولى، دار أسامة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2010.
- 2- أحمد سعيقان، قاموس المصطلحات السياسية والدستورية والدولية، الطبعة الأولى، مكتبة لبنان ناشرون، لبنان، سنة 2004.
- 3- إدريس خبابة، دور الدولة في ضبط النشاط الاقتصادي الآليات، التخطيط، التنظيم، دار التعليم الجامعي، الإسكندرية، 2014.
- 4- خليل بوصنوبرة، الوسيط شرح قانون الإجراءات المدنية الإدارية - قانون رقم 09/08 - المؤرخ في 25 فيفري 2008، الجزء الأول، منشورات نوميدنا، الجزائر، 2010.
- 5- سعيد السيد علي، أسس وقواعد القانون الإداري، التعريف بالقانون الإداري، التنظيم الإداري وتطبيقه، المرافق العامة، الضبط الإداري، دار الكتاب الحديث القاهرة، مصر، 2009 .
- 6- السعيد بوالشعير، القانون الدستوري و النظم السياسية المقارنة، الجزء الثاني، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2003.
- 7- عامر مصباح، معجم العلوم السياسية والعلاقات الدولية، الطبعة الأولى، دار الكتاب الحديث، القاهرة 2009.
- 8- عبد الواحد كرم، معجم المصطلحات القانونية (شريعة - قانون)، الطبعة الأولى، دار الكتب القانونية، مصر، سنة 1995.
- 9- عمار عوابدي القانون الإداري، الجزء الثاني، النشاط الإداري، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، دون سنة.
- 10- عمتوت عمر، قاموس المصطلحات القانونية في تسيير شؤون الجماعات المحلية، دار هومة، الجزائر، سنة 2009.
- 11- محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، (التنظيم الإداري - النشاط الإداري)، دارالنشر والتوزيع، الجزائر سنة 2004.

قائمة المراجع

- 12- محمد كاظم المشهداني، القانون الدستوري -الدولة، الحكومة، الدستور-، مؤسسة الثقافة الجامعية، 2008، الإسكندرية.
- ثالثا: الرسائل الجامعية:
- 1- بوجادي عمر، إختصاص القضاء الإداري الجزائري، رسالة لنيل درجة الدكتوراه دولة في القانون، جامعة مولود معمري تيزوزو، 13 جويلية 2011.
 - 2- تيورسي محمد، قواعد المنافسة والنظام العام الإقتصادي- دراسة مقارنة-، رسالة لنيل شهادة الدكتوراه، كلية العلوم القانونية والإدارية، جامعة أوبكر بلقايد تلمسان، 2011/2010.
 - 3- تيشات سلوى، أفاق الوظيفة الجزائرية في ظل تطبيق المناجمنت العمومي الجديد بالنظر إلى بعض التجارب الأجنبية - نيوزيلاندا، فرنسا والولايات المتحدة الأمريكية- رسالة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في شعبة علوم التسيير، تخصص تسيير المنظمات، جامعة أحمد بوقرة ، بومرداس 2015/2014.
 - 4- جلال مسعد، مدى تأثير المنافسة الحرة بالممارسات التجارية، رسالة لنيل درجة الدكتوراه في القانون، فرع قانون الأعمال، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري تيزي وزو، 2012/12/06.
 - 5- منصور داود، الآليات القانونية لضبط النشاط الإقتصادي في الجزائر، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه العلوم في الحقوق، تخصص قانون الأعمال، قسم الحقوق كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة، 2016/2015.
 - 6- أعراب أحمد، السلطات الإدارية المستقلة في المجال المصرفي، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع قانون الأعمال، كلية الحقوق، جامعة أحمد بوقرة بومرداس، 2007/2006.
 - 7- بوجملين وليد، سلطات الضبط الاقتصادي في القانون الجزائري، رسالة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق والعلوم الادارية، جامعة الجزائر، 2007/2006.
 - 8- حدري سمير، السلطات الإدارية المستقلة الفاصلة في المواد الاقتصادية والمالية، مذكرة لنيل درجة ماجستير في القانون، فرع قانون أعمال، كلية الحقوق والعلوم التجارية، جامعة أحمد بوقرة بومرداس، دون تاريخ،
 - 9- خمايلية سمير، عن سلطة مجلس المنافسة في ضبط السوق، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع تحولات الدولة ، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2013.
 - 10- رحموني موسى، الرقابة القضائية على السلطات الضبط المستقلة في التشريع الجزائري، مذكرة لنيل درجة الماجستير في العلوم القانونية،تخصص قانون إداري وإدارة عامة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر باتنة، 2013/2012.

قائمة المراجع

- 11- شعوة لمياء، سلطات الضبط الإقتصادي في القانون الجزائري ، رسالة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، فرع الدولة والمؤسسات العمومية ، كلية الحقوق والعلوم الادارية ، جامعة الجزائر، 2007/2006.
- 12- قوراري مجدوب، سلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي، لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة وسلطة البريد والمواصلات نموذجين، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة ابوبكر بلقايد تلمسان، 2010/2009.
- 13- كحال سلمى، مجلس المنافسة وضبط النشاط الإقتصادي، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم القانونية، فرع قانون الأعمال، جامعة محمد بوقرة بومرداس، كلية الحقوق، سنة 2010/2009.
- 14- نوبال لزهر، المركز القانوني للجنة ضبط الكهرباء والغاز في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون الإداري، فرع الإدارة العامة وإقليمية القانون، جامعة منتوري قسنطينة 2012/2011.
- 15- بركيبة حسام الدين، الرقابة القضائية على أعمال سلطات الضبط المستقلة، مذكرة الاستكمال متطلبات ماستر أكاديمي، تخصص قانوني إداري، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، 2014 /2013.
- 16- حامد نادية وحاج مسعود أمال، السلطات الإدارية المستقلة في المجال المصرفي، مذكرة تخرج لنيل شهادة الماستر في القانون، تخصص قانون عام (منازعات إدارية)، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة 08 ماي 1945، 2014/2013.

رابعا: المقالات:

- 1- أحسن غربي: "نسبية الإستقلالية الوظيفية للسلطات الإدارية المستقلة"، مجلة البحوث والدراسات الإنسانية، جامعة 20 أوت 1955 سكيكدة، العدد 11، سنة 2015، (233- 266).
- 2- بن زيطة عبد الهادي، نطاق إختصاص السلطات الإدارية المستقلة في القانون الجزائري، دراسة حالة لجنة تنظيم عمليات البورصة وسلطة البريد والمواصلات، الملتقى الوطني حول سلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، كلية الحقوق والعلوم الاقتصادية، جامعة عبد الرحمن ميرة بجاية، يومي 24/23 ماي 2007.
- 3- بن زيطة عبد الهادي: نطاق إختصاص السلطات الإدارية المستقلة، مجلة الدراسات القانونية، جامعته أدرار، العدد 01، دون تاريخ.
- 4- بن لطرش منى: "السلطات الإدارية المستقلة في المجال المصرفي وجهة حديثة لدور الدولة"، مجلة إدارة، العدد 02، سنة 2002.

قائمة المراجع

- 5- بوخميس سهيلة، دور سلطة ضبط الخدمات العمومية للمياه في تحقيق الأمن المائي، الملتقى الدولي حول الأمن المائي - تشريعات الحماية وسياسات الإدارة-، قسم العلوم القانونية والإدارية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة 08 ماي 1945، يومي 15/14 ديسمبر 2014، منشورة على الأنترنت.
- 6- بوقندورة عبد الحفيظ، مجلس المنافسة، يوم دراسي، وتحسي بعنوان تحرير المنافسة من الممارسات غير النزليهة وغير المشروعة، يوم 27 أبريل 2016، دار الثقافة عبد الحميد المجيد الشافعي، قالمة.
- 7- تواتي نصيرة، مدى دستورية السلطة التنظيمية للسلطات الإدارية المستقلة مثال لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة 08 ماي 1945 قالمة، الملتقى الوطني حول السلطات الإدارية المستقلة في الجزائر، يومي 14/13 نوفمبر 2012.
- 8- تياب نادية، دور لجنة الإشراف على التأمينات في ضبط قطاع التأمين، الملتقى الوطني حول السلطات الادارية المستقلة في الجزائر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة 08 ماي 1945، 14/13 نوفمبر 2012.
- 9- حدري سمير، السلطات الإدارية المستقلة وإشكالية الإستقلالية، مداخلة لمقاة في الملتقى الوطني حول السلطات الإدارية المستقلة، المذكور سابقا بولاية بجاية.
- 10- حسين نواره، الأبعاد القانونية لإستقلالية سلطات الضبط في المجال الإقتصادي والمالي، الملتقى الوطني حول سلطات الضبط المستقلة في المجال الإقتصادي والمالي، كلية الحقوق والعلوم الإقتصادية، جامعة عبد الرحمان ميرة بجاية، 24/23 ماي 2007، منشورة على الأنترنت.
- 11- دموش حكيمة، مدى إستقلالية اللجنة المصرفية وظيفيا، الملتقى الوطني حول سلطات الضبط المستقلة في المجال الإقتصادي والمالي، كلية الحقوق والعلوم الإقتصادية، جامعة عبد الرحمان ميرة بجاية، يومي 24/23 ماي 2007، منشورة على الأنترنت.
- 12- راشدي سعيدة، مفهوم السلطات الإدارية المستقلة، الملتقى الوطني حول السلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، كلية الحقوق والعلوم الإقتصادية، جامعة عبد الرحمان ميرة بجاية، 24/23 ماي 2007.
- 13- شيخ ناجية، المركز القانوني للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، ملتقى حول السلطات الإدارية المستقلة في المجال الإقتصادي والمالي، كلية الحقوق والعلوم الإقتصادية، جامعة عبد الرحمن ميرة، بجاية، 24/23 ماي 2007. ، منشورة على الإنترنت.
- 14- عبد الله العويجي، حمزة بوخروبة، إخصاصات مجلس المنافسة الجزائرية، الملتقى الوطني حول حرية المنافسة في القانون الجزائري، يومي 04/03 أبريل 2013، كلية الحقوق والعلوم الساسية، جامعة باجي مختار عنابة، منشورة على الإنترنت.

قائمة المراجع

- 15- عدنان دفاص، العلاقة الوظيفية بين مجلس المنافسة وسلطات الضبط الأخرى، الملتقى الوطني حول سلطات الضبط المستقبلية في المجال الاقتصادي والمالي، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمن ميرة بجاية، يومي 24/23 ماي 2007، منشورة على الأنترنت.
- 16- عسالي عبد الكريم، لجنة ضبط قطاع الكهرباء والغاز، الملتقى الوطني حول سلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، كلية الحقوق والعلوم الاقتصادية، جامعة عبد الرحمن ميرة بجاية، 24 /23 أبريل 2007.
- 17- عيساوي عزالدين، الهيئات الإدارية المستقلة في مواجهة الدستور، الملتقى الوطني حول سلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، كلية الحقوق والعلوم الاقتصادية، جامعة عبد الرحمان ميرة بجاية، يومي 24/23 ماي 2007.
- 18- عيساوي عزالدين: "المكانة الدستورية للهيئات الإدارية المستقلة مآل الفصل بين السلطات"، مخبر أثر الإجتهد القضائي على حركة التشريع، جامعة محمد خيضر بسكرة، العدد الرابع.
- 19- فتحي وردية ، وقف تنفيذ القرارات الصادرة عن السلطات الادارية المستقلة، الملتقى الوطني حول سلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، كلية الحقوق والعلوم الاقتصادية ، جامعة عبد الرحمن ميرة ، بجاية، يومي 24/23 ماي 2007، منشورة على الأنترنت.
- 20- كسال سامية، مبدأ حرية التجارة والصناعة أساس قانوني للمنافسة الحرة، الملتقى الوطني حول حرية المنافسة في القانون الجزائري، يومي 14/13 أبريل 2013، جامعة مولود معمري تيزي وزو.
- 21- كسال سامية، مدى شرعية السلطات الإدارية المستقلة، مداخلة لمقابلة في الملتقى الوطني حول السلطات الإدارية المستقلة في الجزائر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة 08 ماي 45 قالة، يومي 13 و14 نوفمبر 2012، منشورة على الموقع الخاص بالجامعة.
- 22- لخضاري أعمار، إجراءات الطعن في قرارات مجلس المنافسة، الملتقى الوطني حول سلطات الضبط المستقلة في المجال الإقتصادي والمالي، كلية الحقوق والعلوم الاقتصادية، جامعة عبد الرحمن ميرة، بجاية، 24/23 ماي 2007، منشورة على الأنترنت.
- 23- ليلي ماديو، تكريس الرقابة القضائية على السلطات الضبط المستقلة في التشريع الجزائري، الملتقى الوطني حول سلطات المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، كلية الحقوق والعلوم الاقتصادية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، يومي 24/23 ماي 2007 .
- 24- مرابط عبد الرزاق، سلطة ضبط الصحافة المكتوبة، الملتقى الوطني حول السلطات الإدارية المستقلة في الجزائر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة 08 ماي 1945 قالة، يومي 14/13 نوفمبر، منشورة على الموقع الخاص بالجامعة.

قائمة المراجع

- 25- مزوالي محمد، القواعد الإجرائية للجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة في الجزائر، الملتقى الوطني حول سلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، كلية الحقوق والعلوم الاقتصادية، جامعة عبد الرحمن ميرة بجاية، يومي 24/23 ماي 2007.
- 26- مزياني فريدة، الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد، الملتقى الوطني حول السلطات الإدارية المستقلة في الجزائر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة 08 ماي 1945 قالمة، يومي 14/13 نوفمبر 2012، منشورة على الموقع الخاص بالجامعة.
- 27- ميهوبي مراد، السلطات الإدارية المستقلة في الجزائر، مداخلة لمقابلة في ملتقى وطني حول السلطات الإدارية المستقلة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة 08 ماي 45 قالمة، يومي 13 و14 نوفمبر 2012، منشورة على الموقع الخاص بالجامعة.
- 28- نجاح عصام، السلطات الإدارية المستقلة في فرنسا، الملتقى الوطني حول السلطات الإدارية المستقلة في الجزائر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة 08 ماي 1945 قالمة، يومي 13 و14 نوفمبر، غير منشورة.
- 29- نزيوي صليحة، سلطات الضبط المستقلة، آلية للإنتقال من الدولة المتدخلة الى الدولة الضابطة، الملتقى الوطني حول سلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة بجاية، يومي 24/23 ماي 2007، منشورة على الأنترنت.
- 30- العايب سامية، السلطات الإدارية المستقلة، محاضرات لمقابلة على طلبة السنة الأولى ماستر، منازعات إدارية، قسم العلوم القانونية والإدارية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة 08 ماي 1945 قالمة، 2015، منشورة على الموقع الخاص بالجامعة.

خامسا: مقالات منشورة علي مواقع الأنترنت:

- 1- زهير آيت سعادة: "الوظائف العليا في الدولة لا تمنح إلا بمرسوم رئاسي"، مقال منشور على الأنترنت، يوم 2013/06/22 على الموقع:
www.djagairress.com/elayem, 24/04/2016, 18:00.
- 2- عزيز ولجي: "ظهور وتطور مجلس المنافسة في القانون الجزائري"، مقال منشور على الأنترنت المدونة الإلكترونية، القانون شامل، على الموقع:
www.Algerieicon/droifblogspot.com, 21/01/2016, 18:00.
- 3- حفيظ صواليلي: "مجلس المنافسة يتمتع بمجال أوسع من سلطة الضبط"، مقال منشور على الأنترنت، ونشر في جريدة الخبر يوم 2011/06/19 على الموقع:
www.djagairress.com/elkhalrar, 18:15.12/04/2016

قائمة المراجع

4- راضية حجاب: "تتابع "جازي" قضئيا وتدعو مجلس المنافسة للفصل في القضية"، مقال منشور على الإنترنت بتاريخ: 2009/10/13، صحيفة النهار أون لاين، ثم بتاريخ 20 افريل 2016، على الموقع: www.ennaharonline/om/ar/meus , 22/04/2016, 15 :30.

5- عبد المنعم نعيمي: "حرية الاعلام في الجزائر كمتغير مفاهيمي قانوني"، جامعة الجزائر 1، شبكة الضياء للمؤتمرات والدراسات، منشورة على الأنترننت، على الموقع: <http://diae.net/21086> ,22/02/2016,20:45

6- مقابلة مع السيد: عمارة زيتوني، رئيس مجلس المنافسة الجزائري، الشركات التي لا تلتزم بقانون المنافسة، بتاريخ 2015/02/25، القناة الإذاعية الاولى، ركن ضيف الصباح منشورة على الإنترنت عبر الموقع: www.radioalgeriedz/meuis/ar:22/04/2016, 15 :30.

المراجع باللغة الفرنسية:

Les ouvrages :

1- Petit Larousse, Illustré, dictionnaire de la langue française, libraire la rousse, Paris, 1976.

Les mémoires :

1- Alloui Farida, L'impact de l'ouverture du marché sur le droit de la concurrence, Mémoire en vue d'obtention du diplôme de magister en droit, option Université Mouloud Mammeri Tizi-ouzou, Droit des affaires, Faculté de Droit Le 23/06/2011.

Les articles :

1- Pascale Idoux, Autorités administratives indépendantes et garanties procédurales, Professeur à l'Université Montpellier I, Centre de recherche et d'études administratives de Montpellier, RFDA 2010 (p 920).

2- Zouaimia Rachid, Les autorités administratives indépendantes et la régulations économiques, Idara, n° 28, 2004.

3- Zouaimia Rachid, le pouvoir réglementaire des autorités administratives indépendantes en Algérie , séminaire national : Les Autorités administratives indépendantes en Algérie, faculté de droit et science politique, université de 08 mai 1945 guelma, 13/14 novembre 2012.

Les rapports :

1- Rapport d'activité du conseil de la concurrence, sur le cite du conseil de la concurrence : www.conseil-concurrence.dz, année 2014.

الفهرس:

التشكرات

الإهداء

قائمة المختصرات:

الرقم	العنوان
1	المقدمة.....
7	الفصل الأول: النظام القانوني للسلطات الإدارية المستقلة.....
8	المبحث الأول: ماهية السلطات الإدارية المستقلة.....
8	المطلب الأول: نشأة وظهور السلطات الإدارية المستقلة.....
8	الفرع الأول: ظهور وتطور السلطات الإدارية المستقلة في النظم القانونية المقارنة.....
9	أولاً: النموذج الأمريكي.....
12	ثانياً: النموذج البريطاني.....
14	ثالثاً: النموذج الفرنسي.....
16	الفرع الثاني: ظهور وتطور السلطات الإدارية المستقلة في الجزائر.....
17	أولاً: أسباب ظهور السلطات الإدارية المستقلة في الجزائر.....
17	أ- الأسباب الإقتصادية.....
19	ب- الأسباب السياسية.....
19	ت- الأسباب القانونية.....
19	ث- الأسباب التقنية.....
20	ثانياً: إحصاء السلطات الإدارية المستقلة في الجزائر.....
20	أ- في مجال الحريات العامة.....

25	ب- في المجال الاقتصادي والمالي
41	ثالثا: مستجدات السلطات الإدارية المستقلة في التعديل الدستوري لسنة 2016
43	المطلب الثاني: مفهوم السلطات الإدارية المستقلة
43	الفرع الأول: تعريف السلطات الإدارية المستقلة
44	أولا: السلطات الإدارية المستقلة وتمييزها عما يقاربها من مصطلحات مشابهة لها
44	أ- مصطلح السلطات الإدارية المستقلة
50	ب- تمييز السلطات الإدارية المستقلة عن ما يقاربها من مصطلحات مشابهة
55	ثانيا: الطابع السلطوي، الإداري والاستقلالي للسلطات الإدارية المستقلة (خصائصها)
55	أ- الطابع السلطوي للسلطات الإدارية المستقلة
57	ب- الطابع الإداري للسلطات الإدارية المستقلة
58	ت- الطابع الإستقلالي للسلطات الإدارية المستقلة
60	الفرع الثاني: الإختصاصات الممنوحة للسلطات الإدارية والمستقلة
61	أولا: السلطة التنظيمية وسلطة إصدار القرارات
61	أ- السلطة التنظيمية
63	ب- سلطة إصدار القرارات
64	ثانيا: السلطة التحقيقية والسلطة التحكيمية
65	أ- سلطة التحقيق
65	ب- سلطة التحكيم
66	ثالثا: سلطة القمع و توقيع الجزاءات
66	أ- سلطة القمع
67	ب- سلطة توقيع الجزاءات

68	المبحث الثاني: مكانة السلطات الإدارية المستقلة ضمن النظام المؤسساتي للدولة
68	المطلب الأول: الطبيعة القانونية للسلطات الإدارية المستقلة
69	الفرع الأول: السلطات الإدارية المستقلة والنظام الدستوري والإداري للدولة
69	أولاً: مدى دستورية السلطات الإدارية المستقلة
74	ثانياً: السلطات الإدارية المستقلة والنظام الإداري السياسي للدولة
76	الفرع الثاني: طريقة إنشاء السلطات الإدارية المستقلة
76	أولاً: الإنشاء بقانون ضمانه مبدئية للإستقلالية
80	ثانياً: مجالات الإحالة على التنظيم
83	أ- من حيث الأهمية الحجمية ومكانة سلطة الضبط ضمن النص
84	ب- من حيث الإحالة على التنظيم بخصوص كامل النص
84	ت- من حيث الإحالة على التنظيم فيما يخص سلطة الضبط
84	ث- من حيث الإحالة على السلطة التنظيمية لسلطة الضبط
85	ج- من حيث مجالات الإحالة على التنظيم
85	المطلب الثاني: علاقة السلطات الإدارية المستقلة بالسلطات التقليدية في الدولة وعلاقتها فيما بينها ..
87	الفرع الأول: علاقة السلطات المستقلة بالسلطات التقليدية
87	أولاً: علاقة السلطات الإدارية المستقلة بالسلطة التنفيذية
89	ثانياً: علاقة السلطات بالسلطة التشريعية
90	ثالثاً: علاقة السلطات الإدارية المستقلة بالسلطة القضائية
93	الفرع الثاني: علاقة السلطات الإدارية المستقلة فيما بينها
93	أولاً: توزيع الاختصاص ما بين سلطات الضبط المستقلة
94	أ- المجال الإقتصادي

94	ب- الإعلام والإتصال والمواصلات.....
94	ت- حماية حقوق الإنسان
95	ثانيا: العلاقة الوظيفية بين مجلس المنافسة وبين سلطات الضبط الأخرى كنموذج للدراسة
98	أ-التنظيم القانوني لهذه العلاقة.....
99	ب-آليات التعاون لحل النزاعات
101	خاتمة الفصل
103	الفصل الثاني: نسبة إستقلالية السلطات الإدارية المستقلة
104	المبحث الأول: الإستقلالية العضوية والوظيفية للسلطات الإدارية المستقلة.....
105	المطلب الأول: الإستقلالية العضوية للسلطات الإدارية المستقلة
106	الفرع الأول: مظاهر الإستقلالية العضوية.....
106	أولاً: من حيث التركيبة البشرية.....
107	أ- من حيث الطابع الجماعي.....
108	ب- من حيث الطابع المختلط (التنوع)
110	ثانيا: من حيث طريقة تعيين الأعضاء.....
110	أ- في المجال المصرفي والمالي
111	ب- في مجال الحريات العامة.....
	ثالثا: من حيث النظام القانوني للأعضاء (العهد، نظام التنافي، إجراء الإمتناع، وحقوق والتزامات
112	الأعضاء).....
112	أ- نظام العهد.....
114	ب- نظام التنافي وإجراء الإمتناع، (مبدأ الحياد).....
115	ت- حقوق والتزامات الأعضاء.....

116.....	الفرع الثاني: حدود الإستقلالية العضوية للسلطات الإدارية المستقلة.
117.....	أولاً- تمتع السلطة التنفيذية بسلطة التعيين وظروف إنتهاء العضوية
117.....	أ-تمتع السلطة التنفيذية بسلطة التعيين
122.....	ب-ظروف إنتهاء عضوية الرئيس والأعضاء
123.....	ثانيا: عدم تحديد مدة الإنتداب (الرئيس والأعضاء)
124.....	ثالثا: غياب إجراء الامتناع.
125.....	المطلب الثاني: الإستقلالية الوظيفية للسلطات الإدارية المستقلة.
126.....	الفرع الاول: مظاهر الإستقلالية الوظيفية
126.....	أولاً: من حيث الإستقلال المالي
131.....	ثانيا: من حيث الإستقلال الاداري
132.....	أ- غياب الرقابة الإدارية
133.....	ب- إختصاص السلطة الإدارية المستقلة بوضع نظامها الداخلي
136.....	ثالثا: من حيث الشخصية المعنوية
140.....	أ- الذمة المالية
140.....	ب- أهلية التقاضي
141.....	ت- مسؤولية السلطات الإدارية المستقلة.
142.....	ث- أهلية التعاقد
142.....	ج- نائب يعبر عن إرادتها
142.....	الفرع الثاني: حدود الإستقلالية الوظيفية
143.....	أولاً: تبعية بعض السلطات الإدارية المستقلة من الناحية المالية
145.....	ثانيا: التبعية الإدارية للسلطة التنفيذية

- أ- وضع السلطة التنفيذية النظام الداخلي لبعض السلطات 145
- ب- موافقة الوزارة المختصة على الأنظمة الصادرة عن بعض السلطات الإدارية المستقلة..... 146
- ت- عرض التقرير السنوي على الحكومة..... 147
- ثالثاً: عدم تمتع بعض السلطات الإدارية المستقلة بالشخصية المعنوية 149
- المبحث الثاني: مجلس المنافسة في القانون الجزائري..... 150
- المطلب الأول: الإطار القانوني التنظيمي لمجلس المنافسة في الجزائر 151
- الفرع الأول: مفهوم مجلس المنافسة في القانون الجزائري 151
- أولاً: تعريف مجلس المنافسة في القانون الجزائري، ظهوره وتطوره..... 151
- أ- تعريف مجلس المنافسة الجزائري..... 151
- ب- ظهور وتطور مجلس المنافسة في القانون الجزائري 152
- ثانياً: تشكيلة مجلس المنافسة وسير عمله..... 154
- أ- تشكيلة مجلس المنافسة الجزائري..... 154
- ب- سير عمل مجلس المنافسة الجزائري..... 155
- ثالثاً: الإجراءات المتبعة أمام مجلس المنافسة 155
- أ- الأشخاص المؤهلين لإخطار مجلس المنافسة الجزائري 156
- ب- إجراءات التحقيق 157
- ت- تنظيم الجلسات وإصدار المقررات 157
- الفرع الثاني: أهم إختصاصات مجلس المنافسة الجزائري. 159
- أولاً: الوظيفة التنازعية 159
- أ- مجال الوظيفة التنازعية..... 159
- ب- حدود الوظيفة التنازعية..... 160

160.....	ت-كيفية تدخل مجلس المنافسة.
161.....	ثانيا: التحقيق في القضايا
161.....	أ- التدابير المؤقتة.
161.....	ب- إجراء التحقيق
163.....	ثالثا: الوظيفة الإستشارية.
163.....	أ- الإستشارة القانونية (الإلزامية).
164.....	ب- الإستشارة الإختيارية
164.....	الفرع الثالث: عمل وقرارات مجلس المنافسة الجزائري في الميزان
165.....	أولا: بعض الحقائق حول عمل مجلس المنافسة الجزائري
165.....	أ-فيما يخص الشركات كمتعامل إقتصادي في السوق
165.....	ب-فيما يخص التواطؤ في مجال الصفقات العمومية.
166.....	ت-فيما يخص ثقافة المنافسة في الجزائر
166.....	ثانياً: عينات لمجالات تدخل مجلس المنافسة حسب السوق
166.....	أ-في مجال سوق المياه.
166.....	ب-في مجال سوق الخدمات.
167.....	ت-في مجال العقود التمييزية.
167.....	المطلب الثاني: مدى إستقلالية مجلس المنافسة
168.....	الفرع الأول: الإستقلالية العضوية لمجلس المنافسة
168.....	أولا: التشكلية الجماعية للمجلس المنافسة
172.....	ثانيا: طريقة تعيين أعضاء المنافسة
173.....	ثالثا: مدة تعيين الأعضاء ووضعهم بالنسبة لعضويتهم

الفهرس

174.....	أ-مدة تعيين الأعضاء
175.....	ب-وضع الأعضاء بالنسبة لعضويتهم
176.....	الفرع الثاني: الإستقلالية الوظيفية لمجلس المنافسة
176.....	أولاً: الإستقلالية الإدارية النسبية عن السلطة التنفيذية
178.....	ثانياً: الشخصية المعنوية
178.....	ثالثاً: عدم إختصاص مجلس المنافسة في وضع ميزانية
179.....	رابعاً: رفع التقرير السنوي إلى الهيئة التشريعية وممثلي الحكومة
180.....	خامساً: إمكانية الحكومة الترخيص بالتجميع
182.....	سادساً: وضع النظام الداخلي لمجلس المنافسة
182.....	أ-تأطير النظام الداخلي لمجلس المنافسة بموجب المرسوم الرئاسي رقم 44/96:
184.....	ب-تعزير إستقلالية مجلس المنافسة الجزائري في إعداد نظامه الداخلي في ظل النصوص القانونية الجديدة (بعد تفعيله سنة 2013).
186.....	خاتمة الفصل:
187.....	الخاتمة:
191.....	قائمة المراجع:
205.....	الفهرس:

الملخص:

إن الهيئات الإدارية المستقلة وليدة أزمة عدم الثقة في الإدارات التقليدية، وثمرتها بحث عن بدائل لإنسحاب الدولة من الحقل الإقتصادي وما رافقه من أعباء ومهام جديدة تعجز الإدارة التقليدية عن النهوض بها، وهو ما إستوجب إعادة النظر في هياكل الدولة ومهامها بغية تحديد إطار عام لتدخل هذه الهيئات في مجال ضبط ورقابة السوق وحماية الحقوق والحريات العامة وفق معايير الفعالية والنجاعة، بما يكفل حماية النظام العام الإقتصادي والإجتماعي 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 - المجال الإقتصادي والمالي).

طرح هذا النوع الجديد من الهيئات 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 و/أو كونها مستقلة، وإن 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.

Résumé :

Les autorités administratives indépendantes sont nées de La défiance envers les administrations traditionnelles. Elles représentent le fruit d'une quête d'alternatives visant à limiter l'intervention de l'état dans le secteur économique imposant de nouvelles charges et missions qui dépassent les compétences d'une administration traditionnelle. De ce fait, une reconsidération des structures de l'état ainsi de ses missions a été strictement prise en considération dans le but de déterminer le cadre d'intervention de ces autorités dans la régulation et le control du marché, ainsi que la protection des droits et libertés publiques selon les normes d'efficacité assurant la protection du système économique et social, et de l'intérêt public de l'état face aux difficultés intérieures et crises économiques mondiales.

Cette catégorie d'autorités administratives indépendantes est apparue pour la première fois en 1990, par la création du conseil supérieur de l'information. Se basant sur l'expérience française, le modèle a été généralisé par la suite pour couvrir d'autres secteurs différents (dont le domaine économique, financier et les libertés publiques.)

Cette nouvelle structure a néanmoins posé des problèmes malgré ses atouts ; aussi bien par sa vocation autoritaire et administrative que par son caractère indépendant qui la place en dehors de l'autorité présidentielle ou hors de tutelle administrative, elle est donc placée en dehors des compétences de l'autorité exécutive, et nous avons déduit de cette recherche qu'elle n'est pas entièrement absolue, de par sa qualité d'autorité ou par son indépendance. De ce fait et bien qu'elle soit reconnue indépendante, cet aspect d'indépendance reste relatif et non absolu vu que d'une part, certains éléments concrétisant ce fait ne sont pas complètement dévolus, et de l'autre part l'intervention de l'état dans un cadre organique ou fonctionnel.