



جامعة 8 ماي 1945 قالمة



كلية الحقوق والعلوم السياسية

قسم العلوم القانونية والإدارية

مذكرة مقدمة لاستكمال متطلبات شهادة الماستر في العلوم القانونية

تخصص: منازعات إدارية

## التنظيم الإداري الحديث في الجزائر

تحت إشراف الدكتورة :

سماح فارة

إعداد الطلبة:

1/ زيادة أسامة

2/ عز الدين محمد أمين

### أعضاء لجنة المناقشة

الرقم	الأستاذ	الجامعة	الرتبة العلمية	الصفة
1	د. راضية مشري	جامعة 8 ماي 1945	أ. محاضر - ب	رئيسا
2	د. سماح فارة	جامعة 8 ماي 1945	أ. محاضر - ب	مشرفا و مقررا
3	د. نجاح عصام	جامعة 8 ماي 1945	أستاذ تعليم عالي	عضوا مناقشا

السنة الجامعية: 2017/2016

# شكراً وتقديراً

بعد حمد الله والثناء عليه أن وفقنا للقيام بهذا العمل، نتوجه بالشكر  
الجزيل لكل من كان سنداً وعوناً على تكميل المسار الدراسي من خلال هذا  
الاجتهاد،

وذكراً للشكر موصول للجنة المناقشة التي ستكون محطة هامة، كما نتوجه  
بالشكر الجزيل لأستاذتنا الفاضلة:

## فأية أستاذة

راجين لها من الله تمام التوفيق والسداد في مسارها المهني.

محمد الأمين  
أستاذة

أستاذة  
أستاذة

# الْحَمْدُ لِلَّهِ عَزَّ وَجَلَّ

الحمد لله عمرا كثيرا، كما ينبغي لجلاله وعظمته، وصلى الله وسلم على نبينا محمد وآله، وسلم  
تسليما كثيرا.

نتقدم بثمره هزا الجهر إلى:

كل من علمنا حرفا في هذه الحياة

الذين كان لهم الفضل في تربيتنا وتعليمنا

كل الأهل والأصدقاء

كل الأساتذة والزملاء

نرجو من الله أن يجعله جثا نال حظا وافرا من التوفيق، وأن تعم به الفائدة.

بِحَمْدِ اللَّهِ  
عَزَّ وَجَلَّ

بِحَمْدِ اللَّهِ  
عَزَّ وَجَلَّ

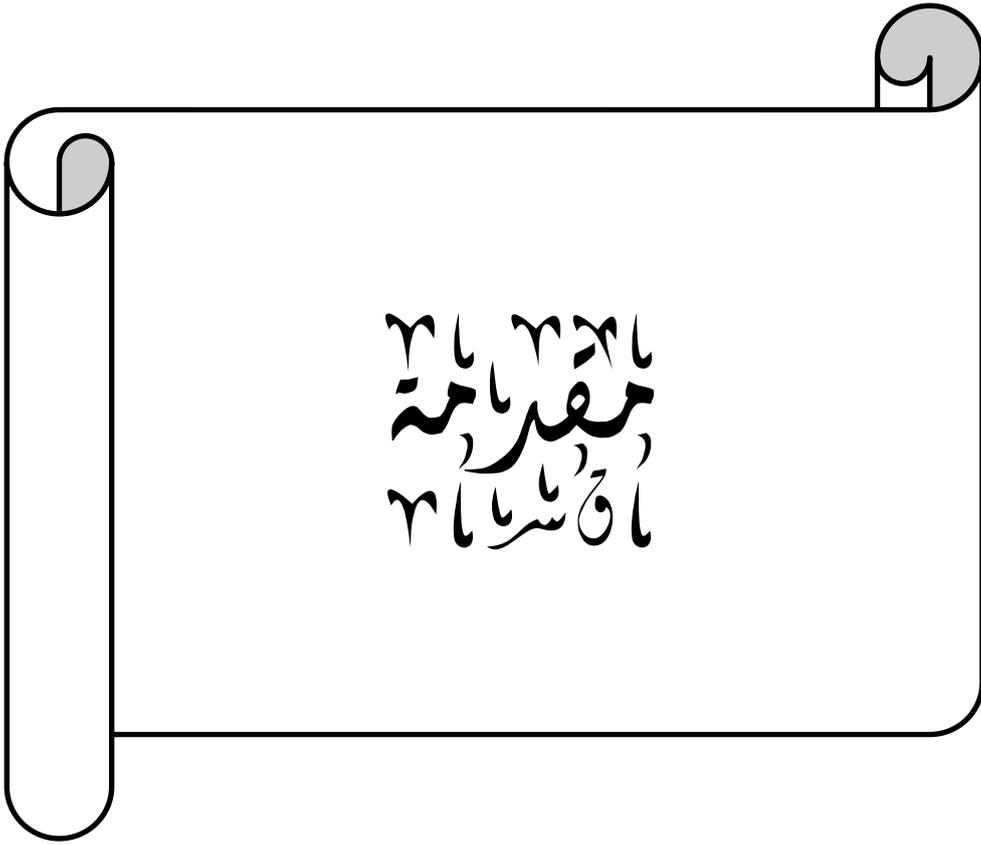
## قائمة المختصرات

### أولاً: باللغة العربية

- ج ر ج ج: الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية.
- ق: قانون.
- ص: الصفحة.
- ق إ م إ: قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

### ثانياً: باللغة الفرنسية

- A.A.I : Autorité administrative indépendante.
- Op.cit. : Ouvrage Précité.
- P : Page.
- COSOB : Commission D'Organisation et Surveillance des Opération de Bourse.
- CSA : Conseil Supérieur Audiovisuel.
- CREG : Commission de Régulation de l'Électricité et du Gaz.



بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

من المعلوم أن وظائف الدولة الأساسية القانونية، تتمثل في المهام التشريعية، التنفيذية والقضائية، أما الوظائف السياسية التي لا خلاف عليها، فهي المتعلقة بالأمن الخارجي، والأمن الداخلي حفاظا على أرواح وممتلكات الأفراد المتواجدين داخل إقليمها، وإقامة العدالة بينهم.

هذه الوظائف التقليدية الأساسية الملقاة على عاتق الدولة، كدولة حارسة، تعتبر من الأمور المسلم بها، إضافة إلى وظائف أخرى مرتبطة بالمجال الاقتصادي، الاجتماعي والثقافي.

وتختلف وظيفة الدولة، أو مدى تدخلها في هذه المجالات حسب المذهب الذي تعتقه، حيث يعتبر مرآة لجملة من الأفكار والتوجهات، تترجم بوسائل، لنقلها من البنية الفكرية إلى البنية القانونية والحركية في إطار الدولة.

لقد هيمن النظام الاشتراكي لفترة ليست باليسيرة، ليطوي صفحته بأزمة حادة أصابت البلاد، وكلفتها تدهورا حادا، ووضعية اقتصادية مزرية، كل ذلك عبر عن فشل الدولة في التسيير الرشيد لاستيعاب الوضع.

حيث أظهرت أحداث أكتوبر عيب أسلوب التنمية المتبع، فأجبرت السلطات لأول مرة على الاعتراف العلني بالصعوبات الاقتصادية والاجتماعية التي تعاني منها الجزائر، وكذا أخطاء الماضي، الشيء الذي يحتم إدخال تغييرات وإصلاحات عميقة تسمح بالقضاء على المشاكل المطروحة.

فأظهر انخفاض العائدات من العملة الصعبة عيب أسلوب التنمية المتبع، فبناء المصانع وإقامة الهياكل لا يكفي وحده، إذا لم تكن هناك فعالية اقتصادية، تؤكد على الاستخدام الحسن لعناصر الإنتاج، وللمحافظة عليها، لا بد من اتخاذ إجراءات وأدوات تسمح بالانتقال إلى أسلوب التنمية المكثف، الذي يعني الاستخدام الأمثل للموارد المتاحة، وذلك يتطلب لا مركزية في الأعمال والسلطات من أجل تحرير المبادرات وتسريع النشاط.

إن الضغوطات الداخلية المرتبطة بصراع النخب والحساسيات السياسية في السلطة، والعوامل الخارجية المرتبطة بانهيار أسعار النفط في الأسواق الدولية، وارتفاع المديونية الخارجية، كل ذلك مهّد لإدخال مجموعة من الإصلاحات الاقتصادية، استجابة لمتطلبات الاقتصاد العالمي، وقد ترجمت تلك الإصلاحات، بتحول دور الدولة من متدخلة إلى ضابطة، حيث تراجعت عن احتكار المجال الاقتصادي

وتبنت مبادئ ليبرالية عكست إيديولوجية جديدة، تعتبر مختلفة تماما عن سابقتها، تتماشى مع تحرير السوق، بتشجيع القطاع الخاص، وتكريس مبدأ حرية الصناعة والتجارة .

فالتغييرات والإصلاحات جاءت لتكريس استقلالية المؤسسات وإدخال آليات نظام السوق بالنسبة لها، وإعطائها المبادرات والحريات من أجل التكيف مع الواقع الاقتصادي والاجتماعي الجديد، واستخدام مقاييس التسيير السليم، للقضاء على الرداءة.

فالمسألة هنا هي مسألة إدراك طبيعة التحديات التي تفرضها العولمة بمختلف مظاهرها وهياكلها، ومن ثم إدراك طبيعة الوسائل الكفيلة اقتصاديا بمواجهة فعالة لهذه التحديات، وذلك بصياغة البدائل الفعالة، وإعداد الاستراتيجيات التي من شأنها تأهيل الاقتصاد الوطني أن يندمج في الاقتصاد الدولي وفق المستجدات الأخيرة بأحسن كيفية.

وتداركا لما سبق، فقد أسفرت الأوضاع عن انبثاق هيئات حديثة كانت موازية لأزمات حانقة أصابت البلاد، تعبر عن آليات وطرائق ضبئية للنشاط الاقتصادي، تمثلت في "السلطات الإدارية المستقلة"، وقد كانت بدايتها في الجزائر سنة 1990، لتتوالى بعد ذلك سلسلة إنشاء هذه السلطات إلى اليوم، حيث تضطلع بجوانب محددة، نظرا لتموقع الدولة في وضعية خارجية بالنسبة للعبة الاقتصادية.

### أهمية الموضوع:

تتضح أهمية الموضوع في الجانب العلمي والعملية من خلال:

#### أ- الأهمية العلمية:

- تكمن أهمية الموضوع في توضيح الجانب النظري، مع دراسة أبعاد استقلالية السلطات الإدارية المستقلة.

- بالإضافة إلى أهمية الموضوع وحدائه مركزه وارتباطه الوثيق بالسلطة التنفيذية، نجد أنّ هناك تجديدا لمس وظائف الدولة، نظرا لتطور دورها في إطار العولمة ومتطلبات الحكم الراشد، فهذه السلطات تمثل مظهرا جديدا من مظاهر تدخّل الدولة، نظرا لأدائها لمهام حساسة، وتحقيقها لأهداف كبيرة واقتحامها كل المجالات سواء الحريات العامة، أو المجال الاقتصادي، كما أنها شكلت ضمانة كبيرة لحيايد الإدارة.

ب- الأهمية العملية:

تظهر من خلال إبراز الثراء الجلي للنصوص القانونية والتشريعات المتفرقة الخاصة بهذا الموضوع، كون كل سلطة إدارية مستقلة لها جملة من النصوص الخاصة بها، إضافة إلى أن هذا البحث يغير من المجالات الحركية ذات الخصوصية القانونية.

أسباب اختيار الموضوع:

أ- الدوافع الذاتية:

- الرغبة لخوض مضمار البحث العلمي في مجال السلطات الإدارية المستقلة كتنظيم إداري حديث، إذ أن حداثة هذا الموضوع مع علاقته بالتنظيم الإداري التقليدي، يعتبر مجالا خصبا لإبراز الثراء القانوني في هذا البحث.

- بروز إشكالات واضحة حول هذا النوع من السلطات الإدارية على اختلافها، مما زاد من ضرورة الوقوف على هذا الموضوع من كل جوانبه.

ب- الدوافع الموضوعية:

إن أسباب اختيارنا للموضوع تكمن في أنه حديث يكتسي أهمية بالغة في الوضع الراهن، راغبين في المساهمة لتقديم دراسة تسعى إلى أن تجد مكانا بين مواضع النقص التي تكتنف هذا الموضوع، بإثرائه بما تيسر من كم معرفي في إطار التشريع الجزائري.

أهداف اختيار الموضوع:

وترتكز على أهداف من الجانب العلمي والتكويني:

أ- الجانب العلمي:

- السعي إلى توضيح معالم السلطات الإدارية المستقلة كتنظيم إداري حديث، وعلاقتها بالسلطات الإدارية الكلاسيكية.

- تسليط الضوء على الدور الذي تلعبه هذه السلطات الإدارية كونها حديثة العهد في الجزائر.

- القيام بدراسة تحليلية للنصوص الصادرة في هذا المجال والوقوف على مدى نجاعتها في التنظيم الإداري.

### ب- المجال التكويني:

يعتبر هذا البحث موضوعا ثريا وحديثا في المادة الإدارية، يدعم الثقافة القانونية، ويساهم في التحكم وضبط المنهجية العلمية.

### الدراسات السابقة:

هناك العديد من الدراسات التي تناولت السلطات الإدارية المستقلة، من أطروحات، رسائل ماجستير ودكتوراه، نذكر على سبيل المثال:

دراسة الطالبة هاشمي إلهام، تحت عنوان استقلالية سلطات الضبط الإدارية في التشريع الجزائري، وهي الدراسة التي تقدمت بها كمنكرة لنيل درجة ماجستير في القانون، بكلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة العربي بن مهيدي أم البواقي، لسنة 2014-2015، والتي بالرغم من جديتها إلا أنها حصرت مجال البحث ضمن الطبيعة القانونية لسلطات الضبط الإدارية المستقلة، وأغفلت تماما تأثير السلطات الإدارية المستقلة على التنظيم الإداري، ولهذا استرشدنا بها في الجانب المفاهيمي للسلطات الإدارية المستقلة. دراسة الدكتورة خرشى إلهام، تحت عنوان السلطات الإدارية المستقلة في ظل الدولة الضابطة، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه علوم في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة سطيف 2، لسنة 2014-2015، والتي تناولت مشروعية السلطات الإدارية المستقلة في مواجهة النظام القانوني والمؤسساتي في الدولة، كونها المرشدة في مختلف فترات البحث.

### الصعوبات:

إن ندرة المراجع المتخصصة بشكل كبير، نظرا لحدثة الموضوع وتشعبه، وكثرة النصوص القانونية، إضافة لتركيز العديد من المراجع واقتصارها على ما جاءت به القوانين، فضلا عن أن هذه الأخيرة يشوبها نقص وفراغ حاد في أحيان كثيرة، بالإضافة إلى محاولة توظيف المراجع باللغة الأجنبية، كلها شكلت صعوبات نحو توظيف المادة العلمية التي تخدم البحث.

وتجدر الإشارة أيضا أنه تمّ التنقل عبر مختلف جامعات الوطن بداية بالشرق من عنابة، سكيكدة، أم البواقي، سطيف، مرورا ببجاية، تيزي وزو ثم الجزائر العاصمة، إلا أن ذلك لم يجرى عن العنور على مراجع تخدم الموضوع بدقة وتخصص.

### الإشكالية:

لقد أوجد المشرع سلطات إدارية مستقلة، وخولها قانونا مجموعة من الصلاحيات الواسعة التي كانت ترجع في الأصل إلى السلطات العامة، فسلطات الضبط المستقلة، أو السلطات الإدارية المستقلة، رغم اختلاف التسميات الممنوحة لها، إلا أنّها تشترك في خصائص أساسية، لكن ذلك لم يحل دون إثارة جدل حول إمكانية إدراج هذا النوع من السلطات ضمن النظام المؤسسي للدولة.

إن سلطة تلك الهيئات ومصادقيتها تبقى مرهونة باستقلاليتها، خاصة عن السلطة المركزية، كتنظيم إداري كلاسيكي، ولما كان مبدأ التنظيم الإداري الحديث يعني سلطات ضبط إدارية مستقلة، فهل هذا المبدأ يحمل في طياته الانفصال التام عن السلطة المركزية؟ أم أنّ هذه الأخيرة احتفظت لنفسها بوسائل تمكنها من التدخل؟

يثير هذا التساؤل دفعا قويا لفتح النقاش وطرح الإشكال:

- ما مدى اعتبار السلطات الإدارية المستقلة كتنظيم إداري حديث، نموذجا يعكس رغبة الدولة في التخلي عن فكرة التنظيم الإداري الكلاسيكي (مركزية، لا مركزية)، أم هي مجرد تنظيم جديد يتماشى مع التطورات الحديثة؟

للإجابة عن هذه الإشكالية، عمدنا إلى اتباع المنهج الوصفي التحليلي، نظرا لطبيعة الموضوع، من أجل الإلمام والإحاطة الشاملة به، وإزالة الغموض عنه، من حيث غائية إنشائها وتوضيح حقيقة استقلاليتها، وتبيان أهم السلطات الممنوحة لها، ووصف ذلك بدقة إضافة للتطرق للنصوص القانونية، والاستعانة بالمواقف الفقهية، والتعليق عليها، لتكييف الشكل الإداري الجديد ومحاولة معرفة موقعه ضمن البنية المؤسسية للدولة، منطلقين من قاعدة معطيات وصولا إلى استنتاجات، وقد تم الاستئناس أحيانا بالمشرع الفرنسي لما له من أثر في ظهورها ضمن المنظومة القانونية الجزائرية.

مع الإشارة إلى أنه تم الاستئناس ببعض أدوات المنهج المقارن والتاريخي بصفة ضئيلة، عند تتبع تطور السلطات الإدارية المستقلة منذ ظهورها في المنظومة القانونية الجزائرية إلى اليوم.

### خطة البحث:

وعلاجا لهذا الموضوع، سوف نتناوله بالدراسة والتحليل من خلال فصلين هما:

### الفصل الأول: الإطار المفاهيمي للسلطات الإدارية المستقلة

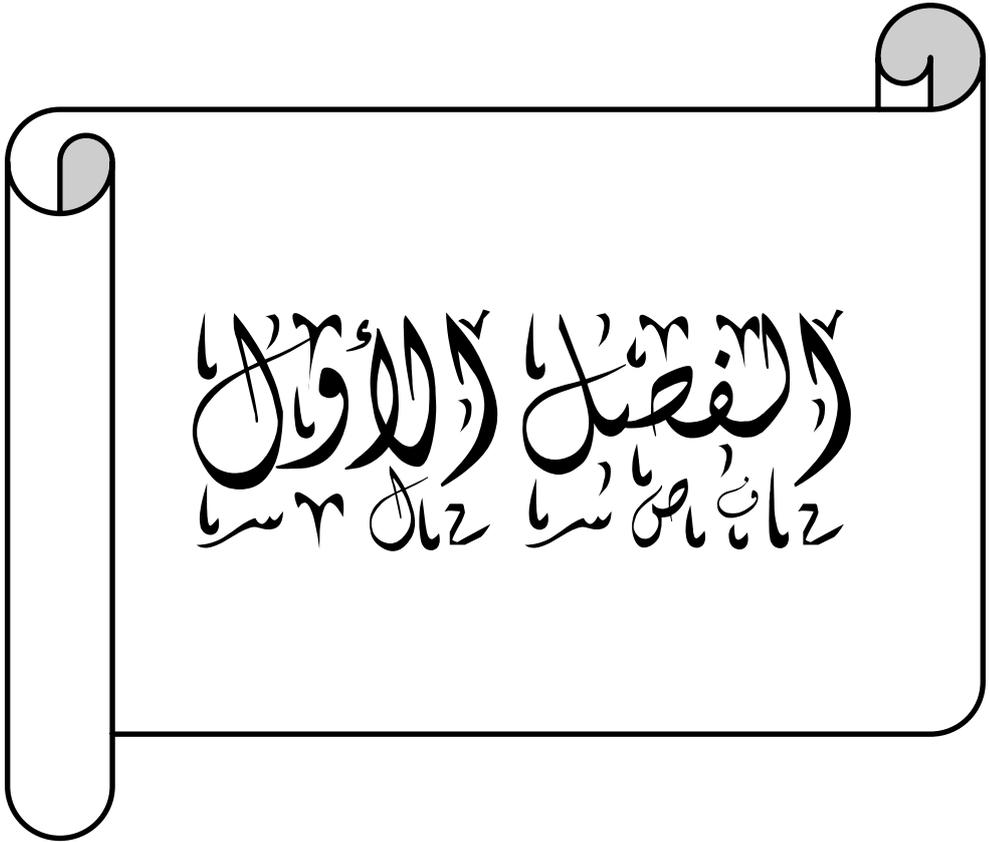
وقسمناه إلى مبحثين:

مفهوم السلطات الإدارية المستقلة (المبحث الأول)، والإشكالية الدستورية للسلطات الإدارية المستقلة (المبحث الثاني).

### الفصل الثاني: تأثير السلطات الإدارية المستقلة في التنظيم الإداري

وقسمناه إلى مبحثين:

النظام القانوني للسلطات الإدارية المستقلة (المبحث الأول)، دمج السلطات الإدارية المستقلة في التنظيم الإداري (المبحث الثاني).



الفصل الاول  
زمانه من سنة ٢٠١٥

يرجع ظهور السلطات الإدارية المستقلة إلى الدول الأنجلوسكسونية، وبالتحديد الولايات المتحدة الأمريكية (الوكالات المستقلة أو لجان الضبط المستقلة)، إلى خلفية سياسية أكثر منها اقتصادية، حيث كانت استجابة لمحاولة التحييد السياسي للإدارة وضمان استقرار السلطات الموضوعة تحت رقابة الكونغرس، وكانت أول سلطة مستقلة هي اللجنة التجارية بين الولايات التي أسست سنة 1889، ثم تطور العمل بهذه المؤسسات بشكل متسارع، بإنشاء عدة مؤسسات من طرف الكونغرس تعرف باسم *Agence independent*، أما في بريطانيا فقد ظهرت تحت تسمية كونغوس *Quanges*،

« *Quasi Autonomous Non Governmental Organisation* »، والمقصود بالعبارة أنها بمثابة منظمة غير حكومية شبه مستقلة<sup>1</sup>.

أما بالنسبة للمشرع الفرنسي فقد أنشأ أول هيئة إدارية مستقلة، عرفت باللجنة الوطنية للإعلام الآلي والحريات بموجب القانون رقم 78-17 المؤرخ في 02 جانفي سنة 1978 المتعلق بالإعلام الآلي والحريات، واستجابة لمتطلبات دور الدولة ومحدودية الهياكل الإدارية التقليدية في الاستجابة لمشاكل المجتمع، ظهرت سلطات إدارية مستقلة أهمها اللجنة المصرفية، وسيط الجمهورية، مجلس المنافسة، لجنة ضبط الطاقة وسلطة الأسواق المالية<sup>2</sup>.

إن مفهوم السلطات الإدارية المستقلة حديث نسبيا، حيث ظهر لأول مرة في سنوات الثلاثينيات في الولايات المتحدة الأمريكية، ثم انتقل في سنوات السبعينات إلى فرنسا كهيئة إدارية مستقلة غير قضائية، تهدف أساسا إلى التوفيق بين ضوابط الوصاية الإدارية ومقتضيات النشاط الوظيفي للمرافق العمومية والمرافق الاقتصادية أو المتعاملين الاقتصاديين اللذين يتعلق نشاطهم بحق من حقوق المواطن<sup>3</sup>.

إن تبني مختلف الدول لفكرة السلطات الإدارية المستقلة، وإدخالها ضمن المنظومة القانونية والمؤسسية خاصة في فرنسا والدول الغربية، وكذلك الجزائر التي أدخلت هذه الآليات

1- جبري محمد، السلطات الإدارية المستقلة والوظيفة الاستشارية، رسالة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق بن عكنون، جامعة الجزائر 1، السنة الجامعية 2013-2014، ص 31.

2- نداتي حسين، آليات الضبط الاقتصادي في القانون الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماستر، تخصص إدارة الأعمال، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الجبلاي بونعامة، خميس مليانة، السنة الجامعية 2013-2014، ص 13.

3- سلطاني نجوى، رقطي منيرة، السلطات الإدارية المستقلة بين الاستقلالية والتبعية، مذكرة لنيل شهادة الماستر في القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة 8 ماي 1945 قالم، السنة الجامعية 2015-2016، ص 7.

ضمن البناء المؤسسي لها، وهيئت كل الظروف المناسبة لتوفير المناخ الملائم لها، الأمر الذي خلق غموضاً حول موقع هذه السلطات في النظام الإداري<sup>1</sup>.

كل ذلك يؤدي إلى طرح التساؤلات التالي:

- إلى أي مدى يمكن إبراز طبيعة السلطات الإدارية المستقلة من حيث الخصوصية والأهداف؟

- إلى أي مدى يمكن مطابقة هذه السلطات على البنية المؤسسية و النظام القانوني للدولة؟

وعلاجا لهذه التساؤلات، سنحاول من خلال هذا الفصل التطرق إلى الإطار المفاهيمي، الذي يتضمن في طياته الجانب النظري لهذه السلطات، من خلال معالجة مفهومها، خصائصها، وغايتها (المبحث الأول).

كما سننتقل إلى الإشكالية الدستورية للسلطات الإدارية المستقلة وموقف المشرع الجزائري منها عبر مختلف الفترات (المبحث الثاني).

1- جيري محمد، المرجع السابق، ص 11.

## المبحث الأول: مفهوم السلطات الإدارية المستقلة

من الناحية اللغوية الضبط هو مصطلح إنجليزي، ومفاده كل عمل رقابي يسعى للحفاظ على وضعية معينة، وذلك من خلال الاعتماد على مجموعة قواعد تحكم المسار وتصدر وتحفظ من طرف السلطة، أما من الناحية الاقتصادية، الضبط يساير مفهوم التحول من الدولة المحتكرة للاقتصاد إلى الدولة الضابطة للاقتصاد، المكتفية بفرض قواعد اللعبة والسهر على حسن تطبيقها والسهر عليها، وبالتالي تنصيب الدولة كحكم للعبة الاقتصادية والاجتماعية<sup>1</sup>.

إن مصطلح الضبط يؤخذ به في شتى العلوم، غير أنه وحسب رأي العديد من الباحثين استخدم في الميدان القانوني لأول مرة في الولايات المتحدة الأمريكية، لكن سرعان ما تأثرت به التشريعات الأخرى فكرسته ضمن منظومتها القانونية<sup>2</sup>.

ويرى الأستاذ زوايمية رشيد الضبط بأنه يتميز بخاصية أساسية تكمن في تجميع وظائف متعددة بين يدي هيئات، تجعلها قادرة على تدرج تدخلاتها والتأثير على ملفات مختلفة، بدء بالمساهمة في وضع قواعد اللعبة بين المتعاملين الاقتصاديين، مروراً بتحديد التوازنات المرغوبة، ووصولاً إلى تسوية النزاعات وقمع المخالفات، إن مصطلح "السلطة"، يستعمل فقط للدلالة على إحدى الإدارات التقليدية الثلاث، فيقال السلطة التنفيذية، السلطة التشريعية، السلطة القضائية، إلا أن المشرع حذب استعماله للدلالة على الهيئات المستحدثة بهدف تفعيل فكرة الضبط، فسامها "سلطات الضبط"<sup>3</sup>.

بالرجوع إلى القانون الجزائري، نجد أنه تم استعمال مصطلح الضبط لأول مرة من طرف المشرع في القانون المتعلق بالأسعار لسنة 1989، وانتشر هذا المصطلح بتزايد إنشاء السلطات المتعارف عليها<sup>4</sup>، وللإحاطة بجوانب السلطات الإدارية المستقلة لا بد من التطرق إلى تعريفها، خصائصها والغاية من إنشائها.

1- نداتي حسين، المرجع السابق، ص 30.

2- هاشمي إلهام، استقلالية سلطات الضبط الإدارية في التشريع الجزائري، مذكرة لنيل درجة ماجستير في القانون، تخصص قانون الإدارة العامة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة العربي بن مهيدي أم البواقي، السنة الجامعية 2014-2015، ص 16.

3- المرجع نفسه، ص 12.

4- نداتي حسين، المرجع السابق، ص 30.

## المطلب الأول: تعريف السلطات الإدارية المستقلة

ليس من السهولة وضع تعريف دقيق وواضح للسلطات الإدارية المستقلة، باعتبارها تنظيمات إدارية مستحدثة، وتعدد الميادين التي تضبطها، وكذا اختلاف وتباين طرق عملها من دولة لأخرى، وقد تنوعت الاتجاهات لإيجاد تعريف للسلطات الإدارية المستقلة سواء من الجانب التشريعي (الفرع الأول)، الفقهي (الفرع الثاني)، والقضائي (الفرع الثالث).

## الفرع الأول: التعريف التشريعي

أطلقت تسمية السلطة لأول مرة على هيئات غير تلك الإدارية التقليدية المعروفة في التشريع الفرنسي، بمناسبة إنشاء اللجنة الوطنية للإعلام الآلي الاتصالات والحريات، كيفت على أنها سلطة إدارية مستقلة بالقانون رقم 78-17 الصادر في 06 جانفي 1978<sup>1</sup>.

حيث يرى مجلس الدولة الفرنسي أن هذا المصطلح يكتفه الكثير من الغموض، ذلك أن المشرع الفرنسي لم يقصد أبدا خلق فئة قانونية جديدة في النظام الإداري للدولة، بل مجرد جعل الهيئة تستفيد من أكبر قدر ممكن من الاستقلالية، حماية للحريات مع تزايد استعمال الإعلام الآلي<sup>2</sup>.

وقد أطلق المشرع الفرنسي صراحة صفة السلطات الإدارية المستقلة على العديد من المنظمات واللجان، نذكر منها لجنة "المنافسة" التي أنشأت بالقانون الصادر في 30 ديسمبر 1985، التي أصبحت ابتداء من الفاتح أوت 1986 تحمل اسم مجلس المنافسة، ولم يبد المجلس الدستوري موقفا معارضا بشأن النصوص التنظيمية المتعلقة بإنشاء ووجود هذه السلطات، بل أقرها، حيث قام المشرع بتأطيرها<sup>3</sup>، كما تم إنشاء هيئات أخرى من نفس النموذج، أهمها الهيئة العليا للسمعي البصري « La haute autorité de l'audiovisuel »، في القانون

1- العايب سامية، السلطات الإدارية المستقلة، محاضرات ملقاة على طلبة السنة الأولى ماستر، تخصص منازعات إدارية، قسم العلوم القانونية والإدارية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة 08 ماي 1945 قالم، السنة الجامعية 2015، ص 24.

2- بوجملين وليد، سلطات الضبط الاقتصادي في القانون الجزائري، رسالة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، فرع الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق والعلوم الإدارية، جامعة الجزائر، السنة الجامعية 2006-2007، ص 20.

3 \_ العايب سامية، المرجع السابق، ص 25.

الصادر في 29 جويلية 1982، وتم إنشاء اللجنة المتعلقة بشفافية وتعددية الصحافة في قانون 23 أكتوبر 1984، « Commission pour la transparence et le pluralisme de la presse ».

أما عن لجنة عمليات البورصة الفرنسية، فقد عرفت تكييفات مختلفة باختلاف القوانين المنظمة لها، إذ بعد أن كيفها المشرع في ظل الأمر رقم 68-23 المؤرخ في 03 جانفي 1968 بهيئة خاصة ذات طابع عمومي، عرفت تغييرا جذريا بصدور القانون رقم 96-597 المؤرخ في 02 جويلية 1996، حيث أصبح يكيف لجنة عمليات البورصة بسلطة إدارية مستقلة<sup>1</sup>.

إن فكرة الضبط واسعة غير أن المشرع الجزائري حصرها على مجال المنافسة، وعرف الضبط في القانون المتعلق بالمنافسة على أنه:

" كل إجراء أيا كانت طبيعته، صادر عن أي هيئة عمومية يهدف بالخصوص إلى تدعيم وضمان توازن قوى السوق وحرية المنافسة، ورفع القيود التي بإمكانها عرقلة الدخول إليها وسيرها المرن، وكذا السماح بالتوزيع الاقتصادي الأمثل لموارد السوق بين مختلف أعوانها"<sup>2</sup>.

لقد تأثر المشرع الجزائري بنظيره الفرنسي في وضعه النصوص المكرسة لفكرة الضبط الاقتصادي، وذلك بإنشاء هيئات إدارية مستقلة سنة 1990، وأول هيئة في مجال الإعلام تمثلت في المجلس الأعلى للإعلام، والذي كيف صراحة من طرف المشرع بأنه هيئة إدارية مستقلة، وهذا ما جاء في القانون المتعلق بالإعلام الذي نص على: " يحدث مجلس أعلى للإعلام وهو سلطة إدارية مستقلة، ويتمتع المجلس بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي"<sup>3</sup>.

من خلال قراءة معظم المراسيم والقوانين الجزائرية المتعلقة بالسلطات الإدارية المستقلة، نجد أنها لم تعرف هذه السلطات، بل تكتفي في البعض منها بتوضيح وظائف ومنهاج كل

1- حدري سمير، السلطات الإدارية المستقلة الفاصلة في المواد الاقتصادية والمالية، مذكرة لنيل درجة الماجستير في القانون، فرع قانون الأعمال، كلية الحقوق والعلوم التجارية، جامعة محمد بوقرة بومرداس، السنة الجامعية 2006، ص 15 و 16.

2- أنظر المادة 3 من القانون 08-12 المؤرخ في 25 جوان سنة 2008، المتعلق بالمنافسة، ج ر عدد 36 المؤرخة في 02 جويلية سنة 2008، المعدل والمتمم بالقانون 10-05، المؤرخ في 15 أوت سنة 2010، ج ر ج عدد 46، المؤرخة في 18 أوت 2010، المعدل والمتمم.

3- أنظر المادة 59 من القانون رقم 90-07 المؤرخ في 03 أفريل سنة 1990، المتعلق بالإعلام، ج ر عدد 14 المؤرخة في 04 أفريل سنة 1990، والمتعلق بالإعلام.

سلطة، والبعض الآخر تطرق إلى التشكيكية مثلا وكيفية عمل هذه السلطات، وهذا غير كاف لتحديد مفهوم السلطات الإدارية المستقلة، فبالنظر 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 للسلطات الإدارية المستقلة<sup>1</sup>.

### الفرع الثاني: التعريف الفقهي

لقد ترك المشرع مهمة وضع التعاريف للفقهاء ورجال القانون، ونظرا لتعدد التسميات التي أطلقت على هذه الهيئات والمتباينة بين الوكالات، اللجان، السلطات، فهناك العديد من التعريفات الفقهية، تختلف من فقيه لآخر ومن دولة لأخرى<sup>2</sup>.

وقد حاول العديد من الفقهاء إيجاد تعريف لتلك السلطات، سنقتصر على ذكر بعضها واستعراضها فيما يلي:

فحسب **Evelyne dieckhoff**:

لتعريف السلطات الإدارية المستقلة، يمكن القول أنها لجان لها سلطات تنظيمية مستقلة في الميدان الذي أنشئت من أجله، كما هو ملاحظ فالأمر يتعلق بقطاعات حساسة تخص الحياة الاقتصادية والاجتماعية للبلد، والتي من المهم أن يمنح لها هامش من الحرية إلى جانب المراقبة التي تمارسها الدولة بطريقة غير مباشرة، وعليه فإن سلطة الضبط ستمنح لهذه الهيئات<sup>3</sup>.

وحسب Jean-Jaques Israël:

إن مفهوم السلطات الإدارية المستقلة موحد نسبيا، نستنتج منه تعريفا للسلطات المعنية على أنها سلطات إدارية بها نمط تنظيم مشترك، محررة من السلطة الرئاسية وتكمن مهمتها في

1 \_ سلطاني نجوى، رقطي منيرة، المرجع السابق، ص 47.

2- المرجع نفسه، ص 48.

3\_ Evelyne dieckhoff , « les autorités administratives indépendants » ,Note de synthèse ,Diplôme supérieur de bibliothécaire, école national supérieur de bibliothécaire, université CLAUDE BERNARD LYON I.1991. P04 et 05. « Pour définir les autorités administratives indépendantes , on peut dire que sont des commissions qui ont un pouvoir de réglementation autonome dans le domaine dans lequel elles ont vocation pour agir ,comme on peut le remarquer, ce sont des secteurs sensibles de la vie économique et social d'un pays pour lesquels il est important d'établir une large part de liberté parallèlement un contrôle de l'état qui ne peut être exercé directement . le rôle de régulation est ainsi attribué à ces instances.

On a donc assisté à la naissance d'une nouvelle catégorie juridique qui ne rentre pas dans le schéma classique de nos institutions politiques ».

ضبط قطاع اقتصادي أو مالي معين، كذلك فإجراء مقارنة قانونية بحتة ترخص بإعادة النظر لصالح السلطات التي بالإضافة إلى طابعها الإداري لها سلطة إصدار قرارات إكراهية. إلا أن مفهوم السلطة الإدارية المستقلة يتجاوز بكثير هذا التعريف، والعلامات المميزة لهذه المؤسسة، أنها تستند أيضا لمعايير ليست قانونية بحتة، ومنها خصوصا نوع التأثير الذي تمارسه هذه الهيئات على سلوكات الإدارة والمواطنين، وكذلك على العلاقات بين المتعاملين الاقتصاديين<sup>1</sup>.

- هي سلطات إدارية مزودة بنموذج تنظيم مشترك متحررة من السلطة التسلسلية مهمتها ضبط قطاع اقتصادي أو مالي محدد<sup>2</sup>.

- وقد قدم وزير الوظيف العمومي الإنجليزي تعريفا لمفهوم السلطة الإدارية المستقلة أو بالأحرى المنظمة غير الحكومية شبه المستقلة، وهو كما يلي:

"هي عبارة عن هيئات تنشأ عن طريق السلطة أي بواسطة قرار، والتي يمكن أن تكون ديباجة ملكية أو بالتشريع أو بقرار بسيط، وذلك بهدف تأدية وظيفة تريد الحكومة أن تقوم بها، وبالتالي دون أن تكون المسؤولية مباشرة لوزير أو قسم وزاري معين"<sup>3</sup>.

أما الأستاذ رشيد زوايمية عرفها على أنها:

" Ces nouvelles structures dénommées autorités administratives indépendantes, que l'état utilise aux lieux et place de l'administration classique pour remplir les nouvelles tâches que commande la régulation des activités économiques et financières"<sup>4</sup>.

1\_ jean -jaques Israël , "Les autorités administratives indépendantes dans le domaine économique et financier", faculté de droit PARIS XII , SAINT MAUR , université PARIS Val de Marne , JANVIER 2001, P03. la notion d'autorité administrative indépendante est relativement homogène, et permet de dégager une définition selon laquelle les autorités concernées sont des autorités administratives dotées d'un modèle d'organisation commun libérées du pouvoir hiérarchique ou a -hiérarchique, dont la mission consiste en la régulation d'un secteur économique ou financier déterminé .De plus ,, une approche strictement juridique autorise un recentrage au profil des autorités bénéficiant -outre leur caractère administratif et leur indépendance du pouvoir d'édicter des actes faisant grief.

Tout fois , la notion d'autorité administrative indépendante dépasse très largement cette définition et les signes distinctifs de l'institution reposent aussi sur des critères non exclusivement juridiques , en particulier , le type d'influence que ces instances exercent sur les comportements , de l'administration et des administrés , ainsi que sur les relations entre agents économiques."

2- خليل عائشة، دور السلطات الإدارية المستقلة في تجديد الشريعة العامة للعقود، مذكرة لنيل درجة الماجستير في العلوم القانونية، فرع قانون أعمال، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة 08 ماي 1945 قالمة، ص 39.

3 - حدري سمير، المرجع السابق، ص 49.

4 - zouaimia rachid, "les autorités administratives indépendantes et la régulation économique en algérie", édition Houma, alger, 2005, p 06.

- وعرفت أيضا على أنها "هيئات إدارية غير قضائية غير خاضعة لسلطة الحكومة، أو أي تأثير، حول لها القانون مهمة ضبط بعض القطاعات الحساسة اقتصاديا وماليا، وكذا ضمان احترام بعض مستعملي الإدارة"، وكذلك عرفت بأنها: "سلطات مكلفة بتأمين انتظام القطاعات الحساسة للحياة الاجتماعية، وتشكل نمطا جديدا من التدخل السياسي"<sup>1</sup>.

### الفرع الثالث: التعريف القضائي

لقد عرفها مجلس الدولة الفرنسي على أنها: " منشآت إدارية تتصرف باسم الدولة وتتمتع بسلطة حقيقية دون أن تخضع بذلك إلى سلطة الحكومة"، ونصه باللغة الفرنسية كما يلي:

« Organismes administratives qui agissent au nom de l'état et dispose d'un réel pouvoir, sans pour autant relever de l'autorité du gouvernement »<sup>2</sup>.

فقد أقر مجلس الدولة الفرنسي الطابع الإداري للهيئات الإدارية المستقلة، أما في القضاء الدستوري، فقد أتيحت الفرصة للمجلس الدستوري الفرنسي بإقرار الطابع الإداري للهيئات الإدارية المستقلة، وذلك في حكم متعلق بمجلس المنافسة الفرنسي صادر في 23 جانفي 1987 (الحكم رقم 86-224DC)، ويقرر المجلس الدستوري ما يلي:

"مجلس المنافسة هي هيئة إدارية، وهو مدعم للقيام بدور هام في تطبيق العديد من القواعد المتعلقة بقانون المنافسة..."<sup>3</sup>.

أما مجلس الدولة الجزائري، فنجدته قد اعترف بمفهوم السلطة الإدارية المستقلة، وذلك في قراره رقم 13 الصادر في 09 فيفري 1999، في قضية اتحاد البنك المؤسسة المالية في شكل شركة مساهمة "يونين بنك" ضد محافظ بنك الجزائر<sup>4</sup>.

علما أنه توصل في الأخير ضمن قراره هذا، إلى اعتبار اللجنة المصرفية سلطة إدارية مستقلة رغم غياب أي نص صريح ضمن قانون النقد والقرض، يتضمن مصطلح الطعن بالإلغاء<sup>5</sup>.

1 - خليل عائشة، المرجع السابق، ص 40.

2- العايب سامية، المرجع السابق، ص 29.

3- حدري سمير، المرجع السابق، ص 40.

4- العايب سامية، المرجع السابق، ص 29.

5- حدري سمير، المرجع السابق، ص 41.

## المطلب الثاني: خصائص السلطات الإدارية المستقلة

إن السلطات الإدارية المستقلة ليست لها نفس المهام التي تتمتع بها السلطات التقليدية (السلطة التنفيذية، السلطة التشريعية، السلطة القضائية)، أضف إلى ذلك أنها هيئات ذات مراكز قانونية مختلفة، كما أن طبيعة علاقتها مع الدولة (السلطة التنفيذية)، تختلف باختلاف أنشطتها<sup>1</sup>.

ل للوصول إلى أهم الخصائص التي تتميز بها السلطات الإدارية المستقلة، والتي تضي عليها خصوصية تجعلها مختلفة عن باقي الهيئات الموجودة في الدولة، يجب تحليل مضمون عبارة " السلطة الإدارية المستقلة"، وفي بادئ الأمر نتطرق إلى خاصية السلطة (الفرع الأول)، ثم ندرس الطابع الإداري (الفرع الثاني)، وفي الأخير نتطرق إلى الاستقلالية الممنوحة للسلطات الإدارية المستقلة (الفرع الثالث).

## الفرع الأول: خاصية السلطة

من المعروف أن السلطة تعتبر من أحد الأركان الواجب توافرها لتكوين دولة ما، فإذا توافرت باقي الأركان مثل الأرض والشعب دون وجود سلطة، فإننا لا نكون أمام دولة وفقا لقواعد القانون الدولي، ومن المعروف أيضا أن السلطة في دولة ما تتولاها الحكومة (السلطة التنفيذية) والبرلمان (السلطة التشريعية) والقضاء (السلطة القضائية)<sup>2</sup>.

## أولا: تعريف السلطة

## 1- التعريف اللغوي:

السلطة لغة هي التسلط والسيطرة والتحكم، والتسلط هو الحق في أن توجه الآخرين أو أن تأمرهم بالاستماع إليك وطاعتك، والسلطة تتطلب قوة، غير أن القوة بلا سلطة ظلم واستبداد وهكذا فإن السلطة تعني الحق<sup>3</sup>.

1- آيت وزو زينة، دراسة نقدية في سلطات الضبط المستقلة "شرعية سلطات الضبط المستقلة"، الملتقى الوطني حول سلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، كلية الحقوق والعلوم الاقتصادية جامعة بجاية، يومي 23 - 24 ماي سنة 2007، ص 353.

2- رحموني موسى، الرقابة القضائية على سلطات الضبط المستقلة في التشريع الجزائري، مذكرة مكملة لنيل درجة الماجستير في العلوم القانونية والإدارية، تخصص قانون إداري وإدارة عامة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر باتنة، السنة الجامعية 2012-2013، ص 23.

3- حدري سمير، المرجع السابق، ص 33.

قبل الخوض في التعريف الفقهي لمصطلح السلطة يجب الإشارة إلى أن مصطلح السلطة الإدارية يقابله باللغة الفرنسية مصطلح *autorité administrative*، ويجب توضيح ما تعنيه كلمة *autorité* في اللغة الفرنسية، حيث تخلط هذه الكلمة بكلمة أخرى تحمل نفس المعنى وهي *pouvoir* والتي يقصد بها السلطة العامة<sup>1</sup>.

## 2- التعريف الفقهي:

إن السلطة في نطاق القانون الإداري هي أحد الأصول العامة للإدارة عند Henri Fayol، حيث أن إعطاء الأوامر والصلاحيات للمنطقة الصحيحة هي جوهر السلطة، والسلطة متأصلة في الأشخاص والمناصب فلا يمكن تصورهما كجزء من المسؤولية<sup>2</sup>. يفترض من مصطلح "السلطة" أداء اختصاص الأمر، وحسب الأستاذ Paul Sabourin، يعتبر جهاز معين "سلطة"، إذا تحصل على اختصاص اتخاذ قرارات قابلة للتنفيذ نتيجة لذلك إمكانية الطعن فيها بالإلغاء<sup>3</sup>.

يرى الأستاذان "F.Gazier et Y.Cannac"، أن السلطة يجب أن لا نحصرها في مدلولها القانوني، فيمكن أن تكون سلطة معنوية، إلا أن الذي يعني بالأجهزة لا يكون محصوراً فقط في الدراسة والإرشاد، ولا يقتصر على إصدار آراء سابقة عن القرارات، فبالعكس هذه التدخلات بالرغم من أنها لا تترجم بقرارات لها مضمون، وتتدخل في نشاط متناسق وهي تفرض بقوة وتعمل كسلطة<sup>4</sup>.

أجمع الفقه الفرنسي على أن المشرع لم يقيم بإنشاء سلطة رابعة بجوار السلطات الثلاث التقليدية، وإن أطلق المشرع وصف السلطة على منظمة أو هيئة ما، فإنه ينبغي في ذلك بيان الطبيعة الخاصة وإخراجها من إطار السلطات الإدارية التقليدية، وهذا ما يؤكد رغبة المشرع في

1- آيت وزو زينة، المرجع السابق، ص 353.

2- هاشمي إلهام، المرجع السابق، ص 13.

3 - بري نور الدين، محاضرات في قانون الضبط الاقتصادي، سنة ثانية ماستر، تخصص قانون أعمال، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة بجاية، السنة الجامعية 2015-2016، ص 26.

4- قوراري مجدوب، سلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي " لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة وسلطة الضبط للبريد والمواصلات أنموذجين"، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة أبو بكر بلقايد تلمسان، السنة الجامعية 2009-2010، ص 23.

إضفاء الطابع الإداري على هذه السلطات، بهدف تبنيها على أنها ليست كباقي الإدارات التقليدية<sup>1</sup>.

أما بالنسبة للأستاذ زوايمية رشيد، فأجهزة الضبط "سلطات" بما أنها ليست أجهزة استشارية بسيطة، وأن سلطاتها في اتخاذ القرار كانت من اختصاص السلطة التنفيذية<sup>2</sup>. اختلفت التسميات التي أطلقها المشرع الجزائري على هذه الهيئات، بالنظر إلى اختلاف الهيئات الإدارية المستقلة في النظم المقارنة التي اقتبسها منها (مجلس، لجنة، وكالة، هيئة، سلطة)<sup>3</sup>.

وهذا ما يؤدي إلى خلق فوضى من المصطلحات "Anarchie terminologique" وهذا يسهل الأمر لإحصاء وحوصلة السلطات الإدارية المستقلة<sup>4</sup>.

### ثانيا: معايير تحديد الطابع السلطوي

إن الباحث في هذه المعايير يجب عليه معرفة مدى تكريس المشرع الطابع السلطوي الذي خص به أغلب السلطات الإدارية المستقلة، والكشف عما إذا كانت تلك الهيئات تتمتع بوصف السلطة أم باختصاص السلطة.

#### 1. المعايير الفقهية:

يقول الأستاذ Paul Sabourin: "أنه إذا كانت الهيئات التي تتم دراستها لا تتمتع بسلطة إصدار الأنظمة ولا بسلطة اتخاذ القرارات الفردية، لا يمكن وصفها بالسلطة الإدارية"، وهو نفس الاتجاه الذي ذهب إليه الفقيه René Chapus، حين أكد على منح وصف السلطة لهيئة ما، لا يمكن أن يكون مبررا، إلا إذا كانت الهيئة تتمتع بسلطة قرار فعلية بمناسبة ممارسة مهامها<sup>5</sup>.

1- راشدي سعيدة، مفهوم السلطات الإدارية المستقلة، الملتقى الوطني حول سلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، كلية الحقوق والعلوم الاقتصادية، جامعة عبد الرحمان ميرة بجاية، يومي 23-24 ماي 2007، ص 413.

2-zouaimia rachid, les AAI et la régulation économique en algérie, op. cit, p 19.

3- سلطاني نجوى، رقطي منيرة، المرجع السابق، ص 56.

4 - حدري سمير، المرجع السابق، ص 35.

5- هاشمي إلهام، المرجع السابق، ص 15.

## 2- موقف القضاء والتشريع:

ذهب مجلس الدولة الفرنسي في بداية الأمر إلى اعتبار هيئة ما سلطة، لا يكون مبررا إلا إذا كانت الهيئة تتمتع بسلطة اتخاذ القرارات الفردية النافذة، لكن سرعان ما تراجع المجلس عن هذا الموقف، ليقرر بأن الهيئات التي تملك مجرد القدرة على التأثير يمكن اعتبارها سلطات، فالمجلس تبنى معيار التأثير لتحديد الطابع السلطوي، أما المشرع الجزائري فلقد تبنى هو الآخر ذات الموقف، حيث جعل بعض الهيئات تتمتع بخاصية السلطة رغم أن مختلف الاختصاصات الممنوحة لها لا تتعدى الطابع الاستشاري<sup>1</sup>.

## الفرع الثاني: الطابع الإداري

إن السلطات الإدارية المستقلة لا تقوم بالإدارة المباشرة لمرفق من المرافق العامة، ولكنها تتقلد على المستوى الإداري وظائف خاصة، إذ تسهر على تطبيق القانون في المجال الخاص المعهود إليها العمل في إطاره<sup>2</sup>.

يرى الفقه الفرنسي أن السلطات الإدارية المستقلة لا يمكن تصنيفها ضمن الهيئات الإدارية التقليدية، إلا أنها تشكل فئة جديدة ضمن الهيئات الإدارية، والأساس في ذلك هو طبيعة القرارات الصادرة عن هذه الهيئات، وكذلك اختصاص القضاء الإداري فيما يخص المنازعات المتعلقة بالهيئات الإدارية المستقلة<sup>3</sup>.

وكذا القضاء الإداري الفرنسي الذي أبدى رأيه حول الطابع الإداري للهيئات الإدارية المستقلة، فقد أقر مجلس الدولة الفرنسي الطابع الإداري للهيئات الإدارية المستقلة وذلك بالاعتماد على معيارين أساسيين هما:

1. طرق الطعن في قرارات الهيئات الإدارية المستقلة.
2. السلطات المخولة لهذه الأخيرة والمعترف بها للسلطات الإدارية التقليدية<sup>4</sup>.

1- هاشمي إلهام، المرجع السابق، ص 16.

2- راشدي سعيدة، المرجع السابق، ص 407.

3- حدري سمير، المرجع السابق، ص 32.

4- قوراري مجدوب، المرجع السابق 25.

بالنسبة للمشرع الجزائري فقد نص صراحة على الطابع الإداري لبعض الهيئات كما هو الحال بالنسبة لمجلس المنافسة والذي كيفه الأمر 03-03 المتعلق بالمنافسة الذي نص على أن: "تتشأ لدى رئيس الحكومة سلطة إدارية..."<sup>1</sup>.

وكذلك ما جاء في القانون 10-01 المتعلق بالمناجم الذي نص على:

"تشأ وكالة وطنية للممتلكات المنجمية وهي سلطة إدارية مستقلة"<sup>2</sup>.

إن الإشكال يطرح إذا لم ينص المشرع صراحة على الطابع الإداري للسلطات الإدارية المستقلة، إذ أن المشرع يستعمل تارة مصطلح سلطة ضبط مستقلة، وتارة أخرى هيئة مستقلة، مثل لجنة ضبط الكهرباء والغاز، سلطة ضبط البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية، لذا يجب البحث عن الطابع الإداري لهذه الأجهزة، وهذا الأخير يثبت استنادا إلى المعيارين التاليين<sup>3</sup>:

#### أولا: المعيار المادي

تسهر هذه الهيئات على تطبيق القانون في المجال الذي تضبطه، ويتضح ذلك فيما نص عليه قانون النقد والقرض، حيث نص على أن: اللجنة المصرفية مكلفة بما يلي: "مراقبة مدى احترام البنوك والمؤسسات المالية للأحكام التشريعية والتنظيمية المطبقة عليها"<sup>4</sup>.

كذلك تخصص لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها (C.O.S.O.B) بإصدار أنظمة وبالمقابل تسهر على تنفيذها، فالقرارات الفردية والتنظيمية الصادرة عن سلطات الضبط في المجال الاقتصادي، هي في الأصل قرارات إدارية تشمل بوضوح مظهرا من مظاهر ممارسة هذه الهيئات المستقلة لامتيازات السلطة العامة، التي تتمتع بها الهيئات الإدارية عموما<sup>5</sup>.

1- المادة 23 من الأمر 03-03 المؤرخ في 19 جويلية 2003، المتعلق بالمنافسة، ج رج ج، عدد 43 المؤرخة في 20 جويلية 2003، المعدل والمتمم.

2- المادة 44 من القانون رقم 10-01 المؤرخ في 03 جويلية سنة 2001، المتضمن قانون المناجم، ج رج ج، عدد 35 المؤرخة في 04 جويلية سنة 2001.

3- بري نور الدين، المرجع السابق، ص 27.

4- المادة 105 من الأمر 11-03 المؤرخ في 26 أوت 2003، المتعلق بالنقد والقرض، ج.ر عدد 52 الصادرة في 27 أوت 2003.

5- قوراري مجدوب، المرجع السابق، ص 25.

## ثانياً: المعيار العضوي

يعتبر المعيار العضوي "Le critère organique"، أساس تحديد المنازعة الإدارية، حيث يعتمد على طبيعة أحد أطراف الخصومة، لذا يتميز بالسهولة، إذ يستطيع المتقاضى العادي تحديد مجال اختصاص القاضي الإداري، فيكفي أن يكون أحد الأشخاص الإدارية العمومية لينعقد الاختصاص للقضاء الإداري<sup>1</sup>.

فكل نشاط أو تصرف صادر من الإدارة هو نشاط إداري ينظمه القانون الإداري ويخضع بذلك في منازعته لاختصاص القضاء الإداري<sup>2</sup>.

إن القرارات الصادرة عن سلطات الضبط في المجال الاقتصادي قابلة للتنازع بشأنها أمام القاضي الإداري، كما ذكرنا أنه مثلما هو الشأن بالنسبة لقرارات الغرفة التأديبية والتحكيمية على مستوى لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها (C.O.S.O.B)، التي يطعن في قراراتها أمام مجلس الدولة خلال شهر واحد من تاريخ القرار التأديبي، ومثال ذلك قرار برفض اعتماد أحد الوسطاء أو قرار بسحب اعتماده مثلاً<sup>3</sup>.

وكذلك ما جاء به القانون المحدد للقواعد العامة المتعلقة بالبريد والمواصلات السلوكية واللاسلكية على أنه: "يجوز الطعن في قرارات مجلس سلطة الضبط أمام مجلس الدولة في أجل شهر واحد من تاريخ تبليغها، وليس لها أثر موقوف"<sup>4</sup>.

أما القانون المتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات، فينص على أنه: "يجب ان تكون قرارات لجنة الضبط مبررة، ويمكن أن تكون موضوع ملغى قضائي لدى مجلس الدولة"<sup>5</sup>.

1 - محمدي سميرة، منازعات سلطات الضبط الإدارية في المجال الاقتصادي، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، قانون المنازعات الإدارية، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، تاريخ المناقشة 2014/12/17، ص 12.

2- حسن السيد بسيوني، دور القضاء في المنازعات الإدارية، دراسة مقارنة للنظم القضائية في مصر، فرنسا والجزائر، القسم الأول، عالم الكتاب، القاهرة، 1988، ص 129.

3- قوراري مجدوب، المرجع السابق، ص 25.

4- أنظر المادة 17 من القانون رقم 03-2000، المؤرخ في 05 أوت 2000، يحدد القواعد العامة المتعلقة بالبريد والمواصلات السلوكية واللاسلكية، ج ر ج ج، العدد 48 المؤرخة في 06 أوت 2000.

5- أنظر المادة 139 من القانون رقم 01-02، المؤرخ 05 فيفري 2002، يتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات، ج ر ج ج، العدد 08 المؤرخة في 06 فيفري 2002.

تجدر الإشارة إلى أن القرارات الصادرة عن مجلس المنافسة تشكل استثناء ولا تخضع لاختصاص القضاء الإداري، بما أن القانون يخضعها لاختصاص القضاء العادي، أي أمام مجلس قضاء الجزائر الذي يفصل في المواد التجارية<sup>1</sup>.

وما يمكن قوله أن تقديم هذا الاختصاص لا يعني أن مجلس المنافسة لا يعد جهازا إداريا، بما أن المشرع اعترف له بذلك بصريح العبارة كما هو مذكور سابقا، وهذا ما يعد دليلا على التقليد الإيمائي "le minétisme administratif"، وبالتالي قام المشرع الجزائري بإعادة صياغة النص الفرنسي المتعلق بالمنافسة، دون الأخذ بعين الاعتبار الاختلاف الموجود في النظام القضائي في كل من الجزائر وفرنسا<sup>2</sup>.

### الفرع الثالث: الاستقلالية

تعتبر الاستقلالية إحدى أهم الخصائص التي تميز السلطات الإدارية المستقلة، ذلك أنها الصفة البارزة في تنميتها، والمحرك الرئيسي في أداء هذه السلطات لمهامها، وتميزها عن الإدارات التقليدية مع اختلاف واضح في درجة تمتع كل سلطة بها<sup>3</sup>.

تطرق القانون المقارن خاصة الفقه الفرنسي إلى المقصود بالاستقلالية، فحسب الأستاذة "Teitgen -Colly Catherine"، هو عدم خضوع السلطات الإدارية المستقلة لأي رقابة إدارية، بمعنى أن الأجهزة السياسية والحكومية لا تتدخل في توجيه اختيارات وقرارات هذه السلطات، أي عدم الخضوع لا للعلاقة الرئاسية ولا للوصاية الإدارية<sup>4</sup>.

أما في الجزائر، فتوصل الأستاذ زوايمية رشيد إلى أن المقصود بالاستقلالية هو عدم الخضوع لأي رقابة سلمية كانت أو وصائية، سواء كانت السلطة المعنية تتمتع بالشخصية المعنوية أم لا، على أساس أن الشخصية المعنوية لا تعد بمثابة معيار أو عامل فعال لتحديد أو قياس درجة الاستقلالية<sup>5</sup>.

لقد أثارت الاستقلالية الممنوحة لهذه السلطات جدلا فقهيًا وقانونيًا واسعًا، حيث يمكن تبيانها على مستوى مختلف الجوانب العضوية (أولا)، والوظيفية (ثانيا).

1- أنظر المادة 31 من القانون 08-12، يتعلق بالمنافسة.

2- حرري سمير، المرجع السابق، ص 38.

3- رحموني موسى، المرجع السابق، ص 35.

4- جبري محمد، المرجع السابق، ص 116.

5 -zouaimia rachid, les AAI et la régulation économique en algérie, op cit, p 16 et 17.

## أولاً: مظاهر الاستقلالية العضوية

اعترف المشرع لبعض السلطات الإدارية بالاستقلالية بصريح العبارة، وعلى سبيل المثال سلطة الضبط في مجال البريد والمواصلات التي كيفها المشرع بالمستقلة<sup>1</sup>، والوكالتين المنجميتين<sup>2</sup>.

وكذلك بالنسبة للجنة ضبط الكهرباء وتوزيع الغاز عبر القنوات، هي بمثابة هيئة مستقلة<sup>3</sup>، بالإضافة إلى لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة، فلقد اعترف لها المشرع بالاستقلالية وذلك بعبارة تؤسس سلطة ضبط مستقلة<sup>4</sup>، عكس بعض السلطات الأخرى التي لم يصف عليها المشرع طابع الاستقلالية، مثل مجلس النقد والقرض، سلطة ضبط النقل، وكالتي ضبط المحروقات، ولقياس استقلالية هذه السلطات من الناحية العضوية يجب دراسة تشكيلتها وطريقة التعيين وإنهاء المهام ومدة انتدابهم.

## 1- تشكيلة السلطات الإدارية المستقلة:

تعتبر تشكيلة السلطات الإدارية المستقلة جماعية، إلا أنه في بعض الأحيان تتشكل من شخص واحد مثلما هو الحال في "وسيط الجمهورية"<sup>5</sup>، ومدافع الحقوق في فرنسا "Défenseur des droits"، المكيفين بسلطات إدارية مستقلة، لذلك فإن عدد تشكيلة السلطات الإدارية المستقلة يختلف من هيئة إلى أخرى<sup>6</sup>.

ويقصد بمبدأ الجماعية اتخاذ القرار التنظيمي أو الفردي من قبل السلطات الإدارية بأغلبية الأعضاء الحاضرين، ويرجح صوت الرئيس في حالة تساوي الأصوات.

والجدير بالذكر أن تشكيلة معظم الهيئات لا تخضع لأي معيار متعلق بمدى الاختصاصات المخولة لها، حيث نجد لجنة ضبط الكهرباء والغاز تتكون من 4 أعضاء رغم

1- أنظر المادة 10 من القانون رقم 2000-03، يحدد القواعد العامة المتعلقة بالبريد والمواصلات السلكية واللاسلكية.

2- أنظر المادة 44 من القانون 01-10، المتضمن قانون المناجم.

3- أنظر المادة 112 من القانون 02-01، يتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات.

4- أنظر المادة 20 من المرسوم التشريعي رقم 93-10 مؤرخ في 23 ماي 1993، ج ر ج ج، عدد 34، المؤرخة في 23 ماي 1993، المتعلق ببورصة القيم المنقولة المعدل والمتمم بالقانون 03-04.

5- أنشأت هذه الهيئة بالمرسوم الرئاسي 96-113 ممضي في 23 مارس 1996، ج ر ج ج، عدد 20، مؤرخة في 31 مارس 1996، يتضمن تأسيس وسيط الجمهورية (وتم حله في 02 أوت 1999).

6- بري نور الدين، المرجع السابق، ص 28.

تنوع اختصاصاتها، في حين أن مجلس النقد والقرض يتكون من 9 أعضاء رغم اختصاصاته العادية والبسيطة<sup>1</sup>.

كذلك فيما يخص صفة الأعضاء يبدو أن المشرع لم يأخذ بأي معيار في شأن اختيار الأعضاء المكونين لهذه الهيئات ، ففي بعض الهيئات لا يشترط المشرع أي صفة أو تكييف خاص بالأعضاء كما هو الشأن بالنسبة لسلطة ضبط البريد والمواصلات ، التي اكتفت بالنص على تكوين اللجنة من 7 أعضاء من بينهم الرئيس يتم تعيينه من طرف رئيس الجمهورية<sup>2</sup>، وتعتبر المؤهلات المهنية لأعضاء السلطات الإدارية المستقلة مهمة لاستقلاليتها من السلطة التنفيذية ومن الأعوان الاقتصاديين ، وما يمكن القول في الأخير أن أحكام وقواعد التعيين جاءت عامة في غياب معايير لتعيين الأعضاء وهذا لا يخدم هذه الهيئات<sup>3</sup>.

## 2- التعيين وإنهاء المهام:

### أ- تعيين أعضاء السلطات الإدارية المستقلة:

يمكن إيضاح طريقتين في التعيين:

#### الطريقة الأولى:

التعيين حكر لرئيس الجمهورية بصفة انفرادية، يتم بمرسوم رئاسي مثل تعيين أعضاء مجلس النقد والقرض وسلطة ضبط البريد والمواصلات السلوكية واللاسلكية.

#### الطريقة الثانية:

توزيع الاختصاص في التعيين بين عدة سلطات (رئيس الجمهورية والبرلمان مثلاً)، ولكن هذا لا يعني إبعاد رئيس الجمهورية من تنصيب الأعضاء، ونجد هذه الطريقة معتمدة في تعيين أعضاء اللجنة المصرفية، لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة ولجنة ضبط الكهرباء والغاز، والوكالتين المكلفتين بضبط النشاط المنجمي<sup>4</sup>. ولمزيد من المعلومات حول طريقة تعيين الأعضاء<sup>5</sup>.

1- راشد سعيدة، المرجع السابق، ص 416.

2-أنظر المادة 15 من القانون 2000-03، يحدد القواعد العامة المتعلقة بسلطة ضبط البريد والمواصلات السلوكية واللاسلكية.

3- بري نور الدين، المرجع السابق، ص 29.

4- المرجع نفسه، ص 29.

5 -أنظر الملحق رقم (01).

ب-إنهاء المهام:

تنتهي مهام أغلب أعضاء السلطات الإدارية المستقلة بنفس أشكال واجراءات تعيينهم كما هو الحال بالنسبة لأعضاء الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، مجلس المنافسة، اللجنة الوطنية لترقية حقوق الإنسان وحمايتها، سلطة ضبط البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية...<sup>1</sup>.

3-العهد (مدة الانتداب):

إن تكريس نظام العضوية يعد تجسيدا لمبدأ الاستقلالية، وركيزة أساسية في ضمان بنائه القانوني، ومن ثم ينبغي أن يحاط العضو بتأطير قانوني مناسب، يضمن له أداء وظيفته بكل حرية بعيد عن أي تدخل أو ضغط، يمكن أن يمس بمهمته، وبذلك ينعكس سلبا على المبادئ الأساسية لغاية وجود هذه السلطات<sup>2</sup>.

ثانيا: الاستقلالية من الناحية الوظيفية

من بين أهم المؤشرات التي تبين استقلالية السلطات الإدارية المستقلة من الناحية الوظيفية والتي يمكن حصرها في:

منح الشخصية المعنوية لها، اختصاص وضع أنظمتها الداخلية، وعنصر يرتبط باستقلالها المالي.

1- الشخصية المعنوية:

منح المشرع الجزائري الشخصية المعنوية لغالبية السلطات الإدارية المستقلة باستثناء مجلس النقد والقرض، اللجنة المصرفية، ولجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة قبل تعديل 2003<sup>3</sup>، عكس المشرع الفرنسي الذي لم يعترف بالشخصية المعنوية للسلطات الإدارية المستقلة<sup>4</sup>، ورغم ذلك فإنه تعتبر هذه السلطات مستقلة تجاه السلطة التنفيذية بإقرار أغلب الفقهاء، ولقد اعترف المشرع الفرنسي لبعضها في الآونة الأخيرة، وهذا ما يعني أن التمتع

1 - هاشمي إلهام، المرجع السابق، ص 73.

2 - جبري محمد، المرجع السابق، ص 135.

3- حيث أصبحت تتمتع بالشخصية المعنوية في ظل القانون 03-04، مؤرخ في 17 فيفري، 2003 والمتعلق ببورصة القيم المنقولة، ج ر ج ج عدد 11، مؤرخة في 19 فيفري 2003.

4- غربي أحسن، نسبية الاستقلالية الوظيفية للسلطات الإدارية المستقلة، مجلة البحوث والدراسات الإنسانية، العدد 11 سنة 2011، جامعة 20 أوت 1955 سكيكدة، ص 246.

بالشخصية المعنوية ليس بعامل حاسم لقياس درجة الاستقلالية، إلا أنه يساعد في إظهارها، خاصة من الجانب الوظيفي وذلك بالنظر إلى الآثار المترتبة عن الشخصية المعنوية كأهلية التقاضي والتعاقد وتحمل المسؤولية<sup>1</sup>.

## 2- وضع النظام الداخلي:

تحدد كفاءات عمل السلطات الإدارية المستقلة في أنظمتها الداخلية، وتظهر الاستقلالية الوظيفية في حرية هذه الهيئات في وضع مجموعة القواعد التي من خلالها تقرر كيفية تنظيمها و سيرها الداخلي، بالإضافة إلى تحديد حقوق وواجبات الأعضاء، وهذا دون مشاركتها ذلك مع أية جهة أخرى، وبالخصوص السلطة التنفيذية، كما تظهر الاستقلالية من خلال عدم خضوع النظام الداخلي لهذه الهيئات للمصادقة عليه من قبل السلطة التنفيذية وعدم قابليته للنشر<sup>2</sup>. نذكر على سبيل المثال سلطة ضبط السمعي البصري<sup>3</sup>، لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها<sup>4</sup>، وكالتي المحروقات<sup>5</sup>.

إن بعض السلطات الإدارية المستقلة تبقى تابعة للسلطة التنفيذية في وضع نظامها الداخلي، وهذا ما يقلص من استقلاليتها من الجانب الوظيفي ونذكر على سبيل المثال الوكالتان الوطنيتان للمناجم التي تضمنها القانون 01-10 على أنه: «تتمتع كل من الوكالة الوطنية للممتلكات المنجمية والوكالة الوطنية للجيولوجيا والمراقبة المنجمية بنظام داخلي يتخذ بموجب مرسوم»<sup>6</sup>.

## 3- الاستقلال المالي:

يعتبر الاستقلال المالي من بين أهم الدعائم التي يركز عليها الاستقلال الوظيفي، إذ بالرجوع إلى النصوص القانونية المنظمة للسلطات الإدارية المستقلة في الجزائر، نجد أن

1- بري نور الدين، المرجع السابق، ص 32.

2- كسال سامية، مدى شرعية السلطات الإدارية المستقلة، الملتقى الوطني حول السلطات الإدارية المستقلة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة 08 ماي 1945 قالمة، يومي 13 و14 نوفمبر 2012، ص 12.

3- أنظر المادة 55 والمادة 74 من القانون 14-04 مؤرخ في 24 فيفري 2014، المتعلق بالنشاط السمعي البصري، ج ر ج عدد 16، المؤرخة في 23 مارس 2014.

4- أنظر المادة 26 من المرسوم التشريعي 93-10، المتعلق ببورصة القيم المنقولة.

5- أنظر المادة 12 من القانون 05-07 المؤرخ في 28 أبريل 2005، المتعلق بالمحروقات، ج ر ج عدد 50، صادرة في 19 جويلية 2005.

6- أنظر المادة 51 من القانون رقم 01-10، المتعلق بالمناجم.

الاستقلال المالي مكرس قانونا عند معظم السلطات الإدارية المستقلة، باستثناء مجلس النقد والقرض واللجنة المصرفية ولجنة الإشراف على التأمينات، حيث لا تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، مما يجعلها تابعة للسلطة التنفيذية من حيث التمويل<sup>1</sup>.

إن استقلالية السلطات الإدارية المستقلة من الناحية المالية في القانون الجزائري، لا نجده مجسدا تجسيدا كلياً، بحيث نجد دائماً حدوداً وقيوداً عليها<sup>2</sup>، ومن ضمن هذه القيود إمكانية السلطة التنفيذية التدخل بشكل معين من حيث الرقابة أو تحديد قواعد الأتاوى وحسابها<sup>3</sup>.

### المطلب الثالث: غائية السلطات الإدارية المستقلة

بما أن السلطات الإدارية المستقلة تعتبر آليات حديثة، جاءت مسابرة لمستجدات اقتصادية، فقد أوجدتها جملة من العوامل لتحقيق أهداف تتلاءم وخصوصيتها.

#### الفرع الأول: عوامل إنشاء السلطات الإدارية المستقلة

يمكن إرجاع أسباب إنشاء السلطات الإدارية المستقلة إلى عوامل مختلفة، اقتصادية، سياسية، قانونية وتقنية.

#### أولاً: العوامل الاقتصادية

لقد فرض التحول الاقتصادي بأبعاده المختلفة التقليص من تدخل الدولة، وفرض أساليب جديدة للتدخل في العديد من المجالات، بانتهاج قواعد وآليات جديدة. ويمكن إرجاع أهم العوامل الاقتصادية التي أدت لإنشاء هذه السلطات إلى مايلي:

#### 1- تبني نظام اقتصاد السوق:

لطالما كانت الدول هي المتدخل الوحيد لتنظيم النشاطات الاقتصادية، إلى غاية نهاية سنوات السبعينيات، حيث شهدت تلك التدخلات توسعا لم تشهده من قبل، وكان ذلك من خلال أنظمة التخطيط الاقتصادي، لكن مع بداية سنوات الثمانينات، دخل النظام الاقتصادي عهداً جديداً من التحري، والذي تبنته معظم الدول على الأقل في أول الأمر، الدول الرائدة وهي

1- غربي أحسن، المرجع السابق، ص 237 و 238.

2- جبري محمد، المرجع السابق، ص 147 و 148.

3- في تقييد الاختصاص المالي، أنظر نص المادة 112 و 140 من القانون 01-02 المتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز عبر القنوات، كما يمكن الرجوع لنص المادة 11 من القانون 03-2000 المحدد القواعد العامة المتعلقة بالبريد والمواصلات السلكية واللاسلكية.

الولايات المتحدة الأمريكية، بريطانيا، ودول أوروبا الغربية، في إطار الإتحاد الأوروبي وبعد تبني هذا النظام، غيرت هذه الدول من أشكال تدخلاتها الكلاسيكية<sup>1</sup>.

إن الإصلاحات الاقتصادية بغرض تبني نظام السوق، ترجمت بترسانة من النصوص القانونية، التي كان غرضها الأساسي تقليص الدور التدخلية المباشر للدولة في المجال الاقتصادي، تمهيدا لانسحابها الكلي منه باستثناء بعض المجالات التقليدية، لذلك فإن الخلفية الدستورية لإنشاء سلطات الضبط الاقتصادي، تتمثل أساسا في اعتماد المبادئ الأساسية للنظام الليبرالي، وما طرحته من تحديات في مجال إصلاح هيكل الدولة<sup>2</sup>.

كما تم إنشاء هيئات غير مألوفة في النظام المؤسساتي، من أجل إعطاء أكثر فاعلية للسلطات الإدارية التقليدية، ومرافقة الإصلاحات الاقتصادية أخذا بعين الاعتبار متطلبات المرتفقين<sup>3</sup>.

إن بناء اقتصاد السوق يتطلب انسحاب الدولة من المجال الاقتصادي، وفتح المجال أمام المبادرة الخاصة، بتكريس المبادئ الليبرالية، وانسحاب الدولة من النشاط الاقتصادي لا يفهم منه انسحابها كليا، بل يعني بقائها من خلال انشاء ما يصطلح عليه «السلطات الإدارية المستقلة»، ومن خلال تغيير دورها من دولة متدخلة إلى دولة ضابطة، ومن هنا ظهرت سلطات الضبط المستقلة، التي تعد الصورة الجديدة للدولة في النشاط الاقتصادي<sup>4</sup>.

## 2- تكريس مبدأ حرية الصناعة والتجارة:

يعبر تكريس هذا المبدأ عن قناعة المؤسس الدستوري الجزائري، بضرورة الانتقال من التشريع التوجيهي الذي يعتني بتوجيه سلوك المتعامل الاقتصادي بدقة وشمولية، إلى تشريع ليبرالي لا يعتني سوى بتنظيم الحدود التي يمارس داخلها النشاط الاقتصادي، ويفترض هذا التوجه إعطاء دور أساسي للقطاع الخاص في قيادة قطار التنمية<sup>5</sup>، كما يقتضي هذا المبدأ

1- خرشي إلهام، السلطات الإدارية المستقلة في ظل الدولة الضابطة، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه علوم في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة سطيف2، السنة الجامعية 2014-2015، ص 59 و60.

2- مرابط عبد الوهاب، سلطات الضبط الاقتصادي في الجزائر (قناعة أم تقليد)، الملتقى الوطني حول السلطات الإدارية المستقلة في الجزائر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة 08 ماي 1945، يومي 13 و14 نوفمبر 2012، ص 04 و05.

3- بوجملين وليد، المرجع السابق، ص 25.

4 - العايب سامية، المرجع السابق، ص 15 و16.

5- مرابط عبد الوهاب، المرجع السابق، ص 05.

مساهمة القطاع الخاص في كل المجالات الاقتصادية، لكن هذا لا يمنع تدخل القطاع العام شريطة أن يتم في كنف التنافسية<sup>1</sup>.

### 3- خصوصية المؤسسات العمومية الاقتصادية:

يقصد بالخصوصية تحويل ملكية المؤسسات العمومية إلى الخواص، وتعتبر هذه العملية نتيجة منطقية للانتقال من النظام الاقتصادي الاشتراكي، المسير إداريا في إطار التخطيط المركزي إلى نظام اقتصاد السوق، فالخصوصية تهدف إلى بناء اقتصاد قائم على أساس قواعد المنافسة، أين يكون للدولة دور المنظم، مما سيسمح بتحقيق الفعالية الاقتصادية<sup>2</sup>.

### 4- ضبط السوق:

فالدولة تقوم بمراقبة الممارسات والاستخدامات التي يمكن أن تنجم عن ممارسة حرية المنافسة، ومعاقبة السلوكات التي من شأنها إخراج المنافسة عن مجراها الطبيعي، وأهدافها الأساسية، كون المقاول أداة لتحقيق الفعالية الاقتصادية، لهذا أولت الدولة كسلطة عامة اهتماما خاصا يمنع هذه الممارسات الاحتكارية للسوق، وعملت على محاربتها لما لها من أضرار بالغة على المنافسة الحرة، فالدولة كسلطة عامة تعمل على تطبيق قانون المنافسة، ومحاربة مختلف الصور المقيدة للمنافسة، إذ يتعين عليها ضمان نزاهة وشفافية الممارسة التجارية، وكذا ضمان مناخ خال من الاحتكارات<sup>3</sup>.

### ثانيا: العوامل السياسية

#### - تأثير العولمة والالتزامات الأوروبية:

لم تكن مبررات تبني الضبط داخلية فقط، والمتمثلة في تغيير النظام الاقتصادي، فقد لعبت العوامل الخارجية أيضا دورا مهما في فرض هذه الفكرة، وهي تدور أساسا حول العولمة والالتزامات الأوروبية، فبالنسبة للعولمة فقد بدأت ملامحها مع نهاية الحرب العالمية الثانية، وإنشاء مؤسسات صندوق النقد الدولي والبنك الدولي ومنظمة التجارة العالمية على إثر اتفاقية Bretton Woods، التي فرضت من بين ما فرضت، ضرورة التحول نحو الشكل الجديد للتدخل

1- مرابط عبد الوهاب، المرجع السابق، ص 07.

2- نزيوي صليحة، «سلطات الضبط المستقلة آلية للانتقال من الدولة المتدخلة إلى الدولة الضابطة»، الملتقى الوطني

حول سلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، يومي 23/24 ماي 2007، كلية الحقوق والعلوم الاقتصادية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، ص 07.

3- إقلاوي أولد رابح صافية، المرجع السابق، ص 10 و 11.

وهو الضبط المستقل على المستويين الاقتصادي والمالي ، من خلال هيئات الضبط المستقلة، كنتيجة حتمية لتراجع دور الدولة في الحقل الاقتصادي، وفتح حدودها أمام حركة رؤوس الأموال والخدمات، بالإضافة إلى ما فرضته من التزامات، في إطار تبني وتجسيد مبادئ الحكم الراشد بكل أبعاده المتعلقة بشفافية، حياد وفعالية تدخلات الدولة في جميع القطاعات من دون استثناء<sup>1</sup>.

- بالرجوع إلى النموذج الأمريكي، فإن إنشاء الوكالات المستقلة مرده إلى خلفية سياسية أكثر منها اقتصادية، حيث كان استجابة لمحاولة التجسيد السياسي للإدارة وضمان استقرار الهيئات الموضوعة تحت سلطة الكونغرس<sup>2</sup>.

- إن السلطات الإدارية المستقلة في الجزائر وخصوصا سلطات الضبط منها، جاءت لتأطير انسحاب الدولة من التسيير المباشر للاقتصاد والاكتفاء بمهام الضبط، وعليه، فإن هذه السلطات من هذه الزاوية يمكن إدراجها في قلب الإشكالية العامة لإصلاح هيكل الدولة، إذ يرى تقرير لجنة إصلاح هيكل الدولة ومهامها، أن أهم التدابير المهيكلة الواجب اتخاذها من طرف الدولة قصد إنجاح الانتقال إلى اقتصاد السوق والاندماج في الاقتصاد العالمي، يتمثل فيما يلي:

تحديد كفاءات تنظيم وتسيير المرافق العمومية والهيكل القاعدية طبقا لقواعد الفعالية والنجاعة (سلطات الضبط القطاعية في مجال المرافق العمومية الشبكية)<sup>3</sup>.

- إن إنشاء السلطات الإدارية المستقلة هي استجابة سياسية لطرق وبدائل جديدة في المجالات المختلفة التي كانت من صلاحيات واختصاصات الإدارة التقليدية، وبهذا فإنها طريقة مميزة للتدخل العمومي بعد عجز ومحدودية الطرق التقليدية، يمكن اعتبارها نموذجا للحكم الراشد، نظرا لما يتيحه هذا الشكل من متطلبات الشفافية والوساطة، وذلك من خلال الخصائص القانونية التي تستجيب لهذه الخلفية<sup>4</sup>.

1- خرشي إلهام، المرجع السابق، ص 61.

2- جبري محمد، المرجع السابق، ص 79.

3- بوجملين وليد، المرجع السابق، ص 25.

4- جبري محمد، المرجع السابق، ص 80.

- أما المبرر الأوروبي، فقد كان الاتحاد الأوروبي مصدر إلزام لتبني الضبط من طرف الدول الداخلة فيه، كنتيجة حتمية لفتح القطاعات أمام المنافسة وخصوصا الاتصالات، الطاقة، البريد والنقل، وقد تحقق ذلك من خلال التوجيهات الأوروبية المتضمنة وضع نظام ضبط للسوق<sup>1</sup>.

ويضيف Abdoulay Diarra: "إن إنشاء السلطات الإدارية المستقلة في إفريقيا السوداء، مرتبط أساسا بالرغبة السياسية في توطيد الديمقراطية ودولة القانون"<sup>2</sup>.

### ثالثا: العوامل القانونية والتقنية

1. إخضاع النشاطات والحريات للقواعد والنظم القانونية المناسبة التي تحكم ذلك المجال، بما لا يمس أو يخل بالنظام العام، الذي يمثل الأسس والمبادئ التي يستند عليها المجتمع، مما يتعين حمايتها والمحافظة عليها، لأنها في النهاية تمثل المبرر الأساسي لتدخل السلطات في محاولة لتحقيق أمنه واستقراره<sup>3</sup>.

2. كما يرجع إنشاء هذه السلطات إلى أسباب تتمثل في متطلبات حماية الحريات العامة للأفراد، لذلك تم تكليف السلطات الإدارية المستقلة بضبط قطاعات حساسة ذات علاقة مباشرة بحرية الأفراد<sup>4</sup>.

3. عدم تطابق الإدارة التقليدية مع المتطلبات الجديدة للضبط الاقتصادي والاجتماعي، ولحماية الحريات، وأنها مرتبطة بضرورة تصحيح انسحاب الدولة من الحقل الاقتصادي<sup>5</sup>.

4. من بين العوامل التي تكتسي طابعا تقنيا، حيث تقوم بمراقبة المتعاملين الاقتصاديين، وتساعدهم وتوجههم تقنيا بصفة دائمة.

5. عدم تكيف الوسائل التقليدية للتعبير عن السلطة السياسية مع متطلبات القطاعات، وتطبيق أسس الضبط الاقتصادي للقطاعات الهامة في الدولة، وتكريس تسيير نظام يتكيف مع التحولات الاقتصادية المعاصرة، والسماح بالمشاركة الواسعة للأشخاص وخاصة المهنيين

1- خرشي إلهام، المرجع السابق، ص 61.

2 - Abdoulay DIARRA , les Autorités Administratives indépendantes dans les États Francophones d'Afrique noire ,du Sénégal et du Bénin , 2000,www.Afrilex.P03." la création des autorités administratives indépendantes dans les états francophones d'Afrique noire serait surtout liée a une volonté politique de consolidation de la démocratie et de l'état de droit . "

3- جبيري محمد، المرجع السابق، ص 80 و 81.

4- سلطاني نجوى، رقطي منيرة، المرجع السابق، ص 19.

5- بري نور الدين، المرجع السابق، ص 21.

في ضبط قطاع نشاطهم، وأساسا التوفيق بين ضوابط الوصايا الإدارية ومقتضيات النشاط الوظيفي للمرافق العمومية والمرافق الاقتصادية، أو المتعاملين الخدمائين أو الاقتصاديين اللذين يتعلق نشاطهم بحق من حقوق المواطن، إلى جانب كل هذا يضاف سبب فتح المجال لوظيفة الوساطة، لتحقيق شفافية أكبر للنشاط العمومي<sup>1</sup>.

### الفرع الثاني: أهداف السلطات الإدارية المستقلة

إن إنشاء السلطات الإدارية المستقلة جاء استجابة لتحقيق ثلاثة أهداف رئيسية يمكن حصرها فيما يلي:

#### أولاً: تحقيق هدف الحياد<sup>2</sup>

الحياد مفهوم واسع، يمكن استعماله في عدة أنظمة ومجالات على اختلاف طبيعتها، حيث يتميز بالمرونة الضرورية لتطابقه مع عدة مفاهيم أخرى، وخاصة الإدارة العامة الملتزمة مع نموذج الفكر الشعبي باعتناقه دون شروط، ولأي اعتبار خارج عن قاعدة الديمقراطية المتجسدة عمليا على الحالات الاجتماعية<sup>3</sup>.

إن البحث عن ضمان الحياد في تدخلات الدولة، كان السبب الجوهري في البحث عن هيئات أخرى غير أجهزة الدولة الكلاسيكية، ويمكن أن يكون ذلك ناتجا عن الحذر الشديد من مواجهة السلطة السياسية والسلطة الإدارية، وهذا الحذر ليس بالجديد، ويرجع سببه إلى فكرة حماية الشخص ضد تحكم وتعسف هذه الأخيرة، ففي المجالات الحساسة حيث تحتك فيها حقوق الأشخاص، انسحبت الدولة تاركة ضبط القطاع من اختصاص السلطات الإدارية المستقلة، وذلك لافتقادها عنصر الحياد وهيمنة تسييس الإدارة، ومن أهم المجالات: الإعلام الآلي ومجال المعلوماتية، والاتصال السمعي البصري<sup>4</sup>.

1- خليل عائشة، المرجع السابق، ص 39.

2- بوجملين وليد، المرجع السابق، ص 30. تجدر الإشارة إلى ضرورة التفريق بين مصطلحي الحياد *neutralité* وعدم التحيز *impartialité*، ذلك أنه لا يمكن أبدا التفكير حول مبدأ حياد الإدارة، لأن هذه الأخيرة عادة ما تكون في خدمة برنامج سياسي معين، بحكم كونها أداة في يد الحكومة ذات الأغلبية.

3- بوحفص سيدي محمد، مبدأ حياد الإدارة العامة في القانون الجزائري، رسالة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة أبو بكر بلقايد تلمسان، السنة الجامعية 2006-2007، ص 31.

4- خرشي إلهام، المرجع السابق، ص 68 و 69.

إن المرفق العام من حيث مفهومه لا يمكن أن يكون قانونيا مجردا وسياديا، بل ليس له معنى إلا في ضوء محتواه والتقنيات الاقتصادية والاجتماعية، والتي يجب تحديدها مسبقا قبل إعداد النظام القانوني للمرفق العام، وتحديد الجهة المؤهلة لإحداث هذا المرفق أو ذلك، وعليه فإنه لا بد من مواكبته واستجابته للمبادئ الجديدة، التي تحكم سير المرفق العام أو كما اصطلح عليها بقواعد التسيير الجديدة وهي كالتالي<sup>1</sup>:

### 1- مبدأ شفافية المرفق العمومي

تطمح الإدارة العامة في ممارسة صلاحياتها إلى تحقيق غايتين، ترقية فكرة الدولة من جهة باعتبارها جزء منها، والبقاء في خدمة الجمهور، هذه المسؤولية المزدوجة ثقيلة لا تتحملها أية سلطة عامة أخرى التشريعية والقضائية، العزلة والتعامل الاستبدادي لا يخدمها بتاتا، على العكس اللجوء إلى هذه الوسائل، يترتب عنه الكثير من المشاكل التي تحاسب عليها حصرا، إضافة إلى ذلك يجب على الإدارة العامة إذا أرادت أن تظهر بشفافية إيجابية، يجب أن تحرص على أن تكون المرافق العامة حقا للجميع<sup>2</sup>، حيث يؤدي هذا الوضع حتما إلى تقليص التفاوت الاجتماعي و بروز ظاهرة المساواة.

### 2- مبدأ المشاركة في تسيير المرفق العمومي

إن النظرة الغالبة اليوم هي ضرورة إشراك أكبر قدر ممكن من الفعاليات البناءة في اتخاذ القرار والمشاركة في التسيير والتأطير في ظل مبدأ التسيير الجماعي، في منظور عام محكم ومنظم، تتجسد في المشاركة الجماعية بإدخال وإشراك المتعاملين في اتخاذ القرارات المتعلقة بالتنظيم

والتسيير، سواء على المستوى القيادي<sup>3</sup>، أو على المستوى التداولي<sup>4</sup>، أي من خلال تشكيل نمط ونموذج يجمع هذه التفاعلات وينظمها<sup>5</sup>.

1- جبري محمد، المرجع السابق، ص 82.

2- بوحفص سيدي محمد، المرجع السابق، ص 234.

3- يجب تفعيل دور قيادات الهيئات الإدارية وإشراكهم في اتخاذ القرارات الاستراتيجية، والتي لها علاقة مباشرة بمجالات ونطاق عملهم، وذلك بمنحهم مركزا قانونيا فعالا وقويا يضمن حرياتهم ويدعم آرائهم.

4- يجب تحقيق نوع من التوازن العددي بين ممثلي الدولة وممثلي المتعاملين الاقتصاديين بصفة عامة في سياق تحقيق ديمقراطية التسيير والتأطير.

5- جبري محمد، المرجع السابق، ص 83.

## 3- مبدأ النوعية في خدمات المرفق العمومي

إن غاية هذا المبدأ هو التكفل الحقيقي والفعال بانشغالات المرتفقين، وحرصه على بلوغ تطلعاتهم، من خلال تهيئة كل الظروف المناسبة لضمان نجاح مهامهم، وفق نظام إداري متناسق، وعبر أسس قانونية واضحة ومتسقة من حيث المبادئ العامة والأهداف الأساسية، التي تضمن التسيير المستمر والسليم للدولة، وتحديد شروط وإجراءات ومدة الحصول على التراخيص والاعتمادات وغيرها<sup>1</sup>.

## ثانياً: تحقيق هدف الاستمرارية

إن مبدأ الاستمرارية من المبادئ الأساسية الضابطة للمرافق العمومية، والذي يقضي بأن يتم تسيير المرفق بكيفية مستمرة ودائمة وبدون انقطاع، كيفما كانت طبيعة العراقيل الموجودة ومهما كانت الظروف، ذلك أن المرفق العمومي يسدي للمواطنين منفعة عامة كبرى، وقد يؤدي توقفه إلى المساس بالمجتمع وإلحاق أضرار بالغة بالمواطنين مثلاً: التعليم، الصحة، النقل<sup>2</sup>.

## ثالثاً: تحقيق هدف الفعالية

إن غاية الضبط الإداري هو تدقيق الفعالية بدرجة عالية من الكفاءة فهو يقوم على مقومات أهمها:

- تحديد إجراءات وأنظمة متكاملة تهدف إلى ضبط الأداة كما وكيفا.
- إقامة أنظمة محاسبية ومعلوماتية تتسم بالدقة والشمولية، وترمي إلى توفير المعلومات والبيانات بهدف تزويد الإدارة في مختلف مستوياتها بالتقارير اللازمة.

وصدق من ذهب للقول إن الدولة تستطيع أن تخطط كيفما تشاء، بيد أنه ينبغي عليها أن تخطط عن طريق السوق لا عن طريق التوجيه المركزي بعيداً عن جهاز الأسعار<sup>3</sup>.

1- جبري محمد، المرجع السابق، ص 83.

2- [https:// milafaty.blogspot.com](https://milafaty.blogspot.com)، 02/04/2017 à 16:20

3- جبري محمد، المرجع السابق، ص 84-85.

## المبحث الثاني: الإشكالية الدستورية للسلطات الإدارية المستقلة في الجزائر

لقد أثار ظهور السلطات الإدارية المستقلة في الجزائر مشاكل قانونية كثيرة، أهمها مسألة عدم شرعيتها، ذلك أن الدستور يعرف ثلاث سلطات وهي: السلطة التشريعية، التنفيذية والقضائية، في حين تختلف السلطات الإدارية المستقلة عن هذه السلطات الثلاث، من حيث المهام والاختصاص والتنظيم<sup>1</sup>، كما أن الخصوصية للنظام القانوني لهذه السلطات، وخاصة ما تعلق منه باستقلاليتها، ونظرا للسلطات الواسعة (تنفيذية، تشريعية وشبه القضائية)، التي تتمتع بها يطرح إشكالا حول إدخال تلك السلطات في النظام السياسي والإداري للدولة<sup>2</sup>.

إن سلطات الضبط المستقلة، نظرا لحداتها، واجهت صعوبات بشأن مكانتها وموقعها بالنسبة للنظام المؤسساتي في الدولة، وهذا ما أوقع غموضا حول الطبيعة الإدارية الجديدة بالنسبة للنص الأساسي من الدولة ألا وهو الدستور، إضافة إلى مكانة هذه السلطات ضمن النظام الإداري، خاصة في القانون الجزائري الذي يشهد غياب أي اجتهاد قضائي دستوري أو إداري بشأن هذه السلطات<sup>3</sup>.

كل ذلك أدى إلى طرح تساؤلات وإشكاليات عديدة تتمثل فيما يلي:

- إلى أي مدى يمكن تحديد موقع السلطات الإدارية المستقلة من النظام الدستوري والبنية المؤسساتية للدولة؟

- ما هو موقف المشرع الجزائري من ذلك في إطار التسلسل الزمني لاستحداث هذه الهيئات؟

للإجابة عن هذه الإشكاليات سيتم تقسيم المبحث إلى ثلاثة مطالب:

المطلب الأول: الموقف المعارض لدستورية السلطات الإدارية المستقلة

المطلب الثاني: الموقف المؤيد لدستورية السلطات الإدارية المستقلة

المطلب الثالث: السلطات الإدارية المستقلة في الدستور الجزائري

المطلب الأول: الموقف المعارض لدستورية السلطات الإدارية المستقلة

بالرغم من الفترة الزمنية المعتبرة التي ظهرت وتطورت فيها السلطات الإدارية المستقلة في كل من الولايات المتحدة الأمريكية وفرنسا وغيرهما من الدول، لم تأت دساتير هذه الدول

1- كسال سامية، المرجع السابق، ص 15.

2- رحموني موسى، المرجع السابق، ص 17.

3- بوجمليين وليد، المرجع السابق، ص 29.

وغيرها على تكريس هذه الهيئات كقئة على مستوى نصوص هذه الأخيرة، وإذا أتينا إلى النصوص التشريعية المنشئة لهذه السلطات، والتي لم تكن دقيقة في تحديد طبيعتها القانونية، من حيث كونها سلطات إدارية مستقلة حيث تغيب الإشارة الواضحة والتأكيد على هذه الطبيعة بالذات في كثير من الأحيان بخصوص العديد من السلطات هذا من جهة، ومن جهة ثانية لم تكن تلك النصوص متناسقة ومنسجمة فيما بينها في إضفاء طبيعة قانونية واحدة وموحدة بين هذه الهيئات<sup>1</sup>.

فالاعتراف بالطبيعة الهجينة للسلطات الإدارية المستقلة، تتعارض مع نصوص المواد من الدستور، التي تفرض علاقة تبعية واضحة بين الهيئات الإدارية في الدولة والحكومة، وبالخصوص نص المادة 20 من الدستور الفرنسي، بالأخص الفقرة الثانية، 02 والتي تقابلها نص المادة 85 فقرة 6 من الدستور الجزائري لسنة 1996، حتى ولو كان هذا النص لا يتطابق مع النص الفرنسي، ولكن طبيعة النظام السياسي والإداري الجزائري القريب من النظام الفرنسي، يجعل من قراءة النص الفرنسي مقبولة في الإطار الجزائري إلى حد معين، مع فارق هيكلية وتنظيم المؤسسات السياسية المختلفة، وتركيز السلطة الشديد على مستوى السلطة التنفيذية في الجزائر، التي لا تقبل التنازل عن اختصاصاتها، إلا في وجود رقابة ضيقة على الأجهزة والهيئات التي تنازلت لها عن تلك الاختصاصات، ومنه فإذا اعتبرنا هذه الهيئات سلطات إدارية، فستخضع لرقابة السلطة التنفيذية دون منازع، ولكن على الأقل، فالاستقلالية التي تميزها تخلصها ولو نسبيا من تلك التبعية، وذلك يثير الشكوك حول طابعها الإداري الكلاسيكي<sup>2</sup>.

وقد لاحظ الأستاذ Jacques Chevalier أن السلطات الإدارية المستقلة تشكل للوهلة الأولى هيئات لا تتلاءم مع المبادئ الأساسية التي تقوم عليها الدولة الفرنسية، وهي مبادئ سياسية وتنظيمية ترتكز على فكرة الوحدة، والتي تجعل من الإدارة جهازا مرتبطا ومتناسقا يسير من طرف واحد، هذا المبدأ يعد مبدأ دستوريا مستقرا في فرنسا لضمان حسن سير المصالح ووحدة الدولة<sup>3</sup>.

1- خرشي إلهام، المرجع السابق، ص 116.

2- المرجع نفسه، ص 117.

3- المرجع نفسه، ص 118.

يذهب الكثير من الشراح إلى أن إنشاء السلطات الإدارية المستقلة يضع موضع الشك النظرية التقليدية للدولة، وذلك من ناحية أن إنشاء هذه السلطات يعد مساساً بمبدأ ديمقراطية القاضي، فجميع سلطات الدولة يجب أن تمارس تحت سلطة ورقابة ممثلي الأمة، ومن ناحية أن أجهزة الدولة يجب أن تكون منظمة جميعها في شكل جهاز متكامل، يعمل بانسجام في نسق واحد، وبذلك اعتبر أنصار هذا الاتجاه أن إنشاء سلطات إدارية مستقلة، لا يتوافق وأحكام الدستور بل يشكل خرقاً لأحكام هذا الأخير<sup>1</sup>.

### الفرع الأول: عدم وجود أساس قانوني للسلطات الإدارية المستقلة

في دراسة قام بها الفقيه *chevalier* 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 إلى هذه الهيئات يظهر توزيع أو تكسير السلطة *Diffraction* ويكرس تعدد مراكز القرار والمسؤولية *Polycentrique*، وحسب الأستاذ *SABOURIN* يجب طرح السؤال الآتي: أي نظرية من نظريات الدولة يمكنها استيعاب فكرة الهيئات الإدارية المستقلة؟ والمشكل طرح لأول مرة في فرنسا حول طابع هذه الهيئات، أكثر دقة حول استقلاليتها<sup>2</sup>.

فلو حاولنا إسقاط أحكام الدستور على هذه الهيئات لوجدنا أنها تثير نقاشات حادة، فحسب نص المادة 99 من الدستور<sup>3</sup>، فإن الوزير الأول يمارس سلطة السهر على حسن سير الإدارة العمومية، أي بمعنى آخر مبدأ تبعية الإدارة العامة للحكومة، وهذا المبدأ يرمي إلى حسن سير المرفق العام ووحدة السلطة التنفيذية، الذي يجد مبرراته في الديمقراطية، ونظرية

1- عباسي سهام، المكانة الدستورية للسلطات الإدارية المستقلة في النظام القانوني الجزائري، الملتقى الوطني حول السلطات الإدارية المستقلة في الجزائر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة 08 ماي 1945 قالم، يومي 13 و14 نوفمبر 2012، ص 08.

2 - عيسوي عز الدين، المكانة الدستورية للهيئات الإدارية المستقلة، مآل مبدأ الفصل بين السلطات، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد الرابع، مخبر آثار الاجتهاد القضائي على الحركة التشريعية، جامعة محمد خيضر بسكرة 2015، ص 205.

3 \_ دستور الجمهورية الجزائرية لسنة 1996، المعدل بالقانون 02-03 المؤرخ في 10 أبريل 2002، ج ج ج ج عدد 15، المؤرخة في 14 أبريل 2002، والمعدل بالقانون رقم 08-19 المؤرخ في 15 نوفمبر 2008، ج ج ج ج عدد 63، المؤرخة في 16 نوفمبر 2008. المعدل والمتمم بالقانون رقم 16-01، المؤرخ في 06 مارس 2016، المتضمن التعديل الدستوري ج ج ج ج عدد 14، المؤرخة في 07 مارس 2016.

السيادة والديمقراطية تمارس عن طريق الانتخاب، إذن لا تكون هناك شرعية إلا إذا كانت هناك تبعية للمنتخبين، واحترام مبدأ مسؤولية الحكومة أمام البرلمان يفسر بصفة واضحة مبدأ تبعية الإدارة إلى الحكومة، إذن فاستقلالية هذه الهيئات الإدارية يجعلها تتموقع خارج السلطة الرئاسية أو الوصاية الإدارية، أي خارج السلطة التنفيذية، بالتالي فهي تعمل حسب منطقتها، فيمكن القول أن كل إدارة لا تراقبها الحكومة تخالف الدستور، الذي يحدد السلطات في الدولة ويقسمها إلى ثلاث سلطات، تشريعية تضع القوانين، تنفيذية تتولى حسن تنفيذ هذه القوانين وسلطة قضائية تنطبق بالعدالة، والدستور لا يعرف سلطة أخرى غير هذه السلطات الثلاث، والسؤال المطروح كيف يمكن للمشرع ودون خرق للدستور أن يضع هيئات لا تخضع للرقابة، وتتمتع بسلطات تنظيمية وقضائية، ولا يعرف الدستور هذه الهيئات المستقلة، وإذا كان يعرف هيئات أخرى كالمجلس الدستوري والمجلس الأعلى للقضاء، إلا أن هذه الهيئات ليس لها سلطات كذلك المخولة للهيئات الإدارية المستقلة، فمهام الهيئات الإدارية المستقلة سواء بوجود نص دستوري أو عدم وجوده تمس اختصاص هيئات أخرى<sup>1</sup>.

إن المبدأ ليس ثلاثية السلطات، لكن هو الفصل بين السلطات، وحتى الإعلان العالمي لحقوق الإنسان والمواطن في مادته السادسة عشر (16)، نص على هذا المبدأ دون سواه، وقرارات المجلس الدستوري الجزائري وآراؤه، تتدرج ضمن هذا السياق، فلا يمكن الحديث عن مبدأ ثلاثية السلطات، كون أن الدستور ينص على هيئات أخرى مثل المجلس الدستوري، المجلس الأعلى للقضاء والمجلس الإسلامي الأعلى، غير أن السلطات المخولة لهذه الهيئات مجرد سلطات رقابية، لا يمكن مقارنتها بالسلطات الممنوحة للهيئات الإدارية المستقلة، وبالتالي فإن هذه الهيئات المنصوص عليها دستوريا تمس نظرية السيادة الوطنية، وكذا مبدأ الاقتراع العام (الشرعية الديمقراطية) طالما لا يمكن مساءلة الحكومة عنها<sup>2</sup>.

لكن مع ذلك لم توجد نصوص دستورية واضحة يعتمد عليها لظهور أو ميلاد هذه السلطات بشكل قطعي، يزيل أي التباس حول المرجعية الدستورية لهذه السلطات في النظام القانوني الجزائري، بل بالعكس تماما فإن المؤسس الدستوري رغم إقراره بتلك المبادئ الأساسية لتبني الليبرالية، وانحصار دور الدولة، إلا أنه لم يؤسس لبناء قانوني واضح لهذه السلطات،

1\_ عيساوي عز الدين، المرجع السابق، ص 206

2- المرجع نفسه، ص 206.

ربما يعود ذلك لتردده وعدم وضوح الرؤية لديه عن هذه السلطات، خاصة وأن الجدل القانوني لا زال قائما حول الطبيعة القانونية لها<sup>1</sup>.

إضافة إلى ما سبق فإن مشكل الاستقلالية يطرح من كون هذه السلطات تفتقد إلى أساس دستوري، حيث أن وجودها مستمد من القانون الذي يعتبر مصدر قيامها وإنشائها، وبترتب على ذلك أن وضعية هذه السلطات الإدارية المستقلة غير مضمونة ولا مستقرة، لأن ما ينشئه القانون قد يلغيه قانون آخر، وفي هذا المجال يمكن في حالة صدور قانون جديد، أن يعيد النظر في قواعد الاستقلال المقررة للسلطة في إطار القانون القديم<sup>2</sup>.

**الفرع الثاني: تمتع السلطات الإدارية المستقلة بصلاحيات تعود في الأصل لإحدى السلطات الثلاثة**

تمارس السلطات الإدارية المستقلة العديد من الاختصاصات التي تعد من صميم اختصاص إحدى السلطات الدستورية الثلاثة ومنها:

**أولاً: ممارسة السلطات الإدارية المستقلة لسلطة التنظيم:**

إن الاختصاص التنظيمي اختصاص أصيل للسلطة التنفيذية، لكن بالرغم من ذلك تتمتع السلطات الإدارية المستقلة بممارسة الاختصاصات التنظيمية، وسن قواعد مجردة غير موجهة إلى شخص محدد، وهي القواعد التي تنشئ التزامات على المتعاملين في المجال الخاضع لاختصاص هذه السلطات، وتمنح لهم في المقابل العديد من الحقوق، فممارستها لسلطة التنظيم تتناقض وأحكام الدستور، ويبرز هذا التناقض أكثر عندما لا تخضع تنظيمات السلطات الإدارية المستقلة لتصديق السلطات التنفيذية المختصة<sup>3</sup>.

**ثانياً: ممارسة السلطات الإدارية المستقلة لسلطة التحقيق والعقاب:**

بالرغم من أن ممارسة مهام التحقيق وتوقيع العقوبات اختصاصات أصيلة للسلطات القضائية دون غيرها، إلا أن السلطات الإدارية المستقلة يمكنها أيضاً ممارسة هذا الاختصاص بجانب السلطة القضائية.

1- جبري محمد، المرجع السابق، ص 15.

2- كسال سامية، المرجع السابق، ص 17.

3- عباسي سهام، المرجع السابق، ص 9 و 10.

### ممارسة السلطات الإدارية المستقلة لسلطة التحقيق:

تملك معظم السلطات الإدارية المستقلة خصوصاً في المجال الاقتصادي والمالي وسائل تحقيق تسمح لها بالحصول على معلومات حول القطاع الذي تتولى ضبطه. وإذا كان النوع الأول من التحقيقات لا يثير إشكالية التعدي على اختصاصات السلطة القضائية، فإن الاختصاص الثاني يمثل تعدياً على اختصاص هو في الأصل من مهام القاضي دون غيره، إذ أن أمام هذا الاختصاص الممنوح للسلطة الإدارية المستقلة، نحرّم السلطة القضائية من ممارسة اختصاص منحه لها الدستور والقانون، وبذلك نجد أن ممارسة اختصاص التحقيق من طرف السلطات الإدارية المستقلة، يعد خرقاً لأحكام الدستور ومخالفاً لها، وبذلك يتسم بعدم الدستورية<sup>1</sup>.

#### 1. ممارسة السلطات الإدارية المستقلة لسلطة العقاب:

تعد سلطة قمع المخالفات اختصاصاً أصيلاً من اختصاصات القاضي الجنائي، لكن السلطات الإدارية المستقلة أصبحت تمارس هذا الاختصاص القمعي، ولأن الدساتير الحديثة تعتمد مبدأ تقسيم السلطات إلى تنفيذية وتشريعية وقضائية، وتمنح هذه الأخيرة اختصاص توقيع العقوبات، فإنه ينبغي عدم تدخل أي سلطة في اختصاصات سلطة أخرى مستقلة، كما يرى الفقيه WALINE أنها ظاهرة خطيرة جداً<sup>2</sup>.

فالأصل أن سلطة توقيع العقوبات من اختصاص القاضي الجنائي، وذلك استناداً لنص المادة 146 من دستور 1996، التي تقضي بأن القضاة يختصون بإصدار الأحكام، لكن بالنظر إلى الصلاحيات الممنوحة لبعض السلطات الإدارية المستقلة، كاللجنة المصرفية، مجلس المنافسة، لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة، نجدها تمارس اختصاصات قضائية، لذلك نتساءل ألا يعتبر ذلك انتهاكاً لمبدأ الفصل بين السلطات ومساساً بأحكام الدستور؟<sup>3</sup>

الأصل هو تطبيق مبدأ الفصل بين السلطات وهو مبدأ مكرس دستورياً، وهذا المبدأ يقتضي عدم تدخل أي سلطة في اختصاصات السلطة الأخرى، لذلك يثار التساؤل بأي حق تمارس السلطات الإدارية المستقلة سلطة توقيع العقوبات وهي لا تتعد باسم الشعب؟

1- عباسي سهام، المرجع السابق، ص 10.

2 \_ المرجع نفسه، ص 10 و 11.

3- كسال سامية، المرجع السابق، ص 19.

إن مبدأ الفصل بين السلطات له مفهومان: أولاً مبدأ تخصص في السلطات، فهذه الهيئات إدارية وليست قضائية، وثانياً يحمل هذا المبدأ فكرة عدم الجمع بين سلطتين، حيث أنه لا يمكن للهيئة التي لا تضع القاعدة القانونية أن تعاقب عليها، إذ لا يمكن للشخص أن يوقع العقوبة التي يتولى بنفسه تفسير أنظمتها، تخرق هذه الهيئات هذا المبدأ مرتين، من جهة فهي لها سلطتان، سلطة تنظيمية وسلطة توقيع العقوبات، مثل لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة، ومن جهة أخرى، فإن هذه الهيئات تتدخل في اختصاص هيئات أخرى بالأخص السلطات القضائية<sup>1</sup>.

### المطلب الثاني: الموقف المؤيد لدستورية السلطات الإدارية المستقلة

بخلاف الرأي السابق يرى أصحاب هذا الاتجاه، أن إنشاء السلطات الإدارية المستقلة لا يتعارض مع أحكام الدستور، مستندين في ذلك على مجموعة من المبررات التي تعتبر في الأساس بمثابة ردود على الاتجاه القائل بعدم دستورية إنشاء هذه الهيئات، وذلك ما سنوضحه من خلال النقاط التالية:

### الفرع الأول: عدم وجود نص دستوري يمنع إنشاء السلطات الإدارية المستقلة

لا ينص الدستور على عدم إنشاء السلطات الإدارية المستقلة، وفي هذه الحالة ليس هناك ما يفيد تعارض إنشاء هذه الهيئات مع نصوص الدستور الذي لا يمنع إنشائها<sup>2</sup>. إن ما يعزز هذا الطرح، هو أن المشرع الدستوري ذاته قد حمى نصوص الدستور من أي خرق، وذلك من خلال آلية الرقابة على دستورية القوانين، واستناداً لمبدأ سمو الدستور فإنه من الضروري أن تكون كل القواعد القانونية الأخرى مطابقة له، وبدون هذه الرقابة فإن التمييز بين القواعد الأعلى والأدنى تتعدم وبالتالي لا يكون لها أي معنى<sup>3</sup>.

فمبدأ سمو الدستور يعني احترام قواعده، وإلا عدت مجرد نصائح يمكن بمنتهاى اليسر أن تتحى جانباً، وتطابق العمل التشريعي مع أحكام الدستور يعني ضمان الحريات والحقوق

1- كسال سامية، المرجع السابق، ص 19، 20.

2- عباسي سهام، المرجع السابق، ص 11.

3- شيتور جلول، الرقابة القضائية على دستورية القوانين، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد الرابع، جامعة محمد خيضر بسكرة، بدون سنة، ص 64.

المنصوص عليها بين دفتيه، فحق التشريع وإن كان مقررا للهيئة التشريعية، إلا أن ذلك لا يعني أن تتعدى على غيرها من السلطات في الدستور<sup>1</sup>.

إذ نص المؤسس الدستوري على ضرورة إخطار المجلس الدستوري بدراسة أي قانون مشوب بعدم تطابقه مع الدستور، وذلك من طرف: رئيس الجمهورية، رئيس مجلس الأمة، رئيس المجلس الشعبي الوطني، الوزير الأول، كما يمكن إخطاره من طرف خمسين (50) نائبا من المجلس الشعبي الوطني، أو ثلاثين (30) عضوا من مجلس الأمة<sup>2</sup>.

فلا يمكن أن نتصور أن المؤسسات الدستورية السالفة الذكر يمكنها إغفال استشارة المجلس الدستوري حول مدى دستورية النصوص القانونية المنشئة للسلطات الإدارية المستقلة، إذا ما رأت أن تلك النصوص تتعارض مع ما تضمنه الدستور من أحكام.

يقدم الفقه العديد من الحلول لإدخال السلطات الإدارية المستقلة ضمن النظام الإداري والمؤسساتي للدولة، فهناك من يحاول التأسيس لسلطة رابعة (أولا)، وجانب آخر من الفقه يحاول منحها المشروعية بالنظر إلى فكرة التمثيل الاجتماعي، أو ما يعرف بمشروعية الحكماء (ثانيا).

#### أولا: فكرة السلطة الرابعة

حسب الأستاذة "C.Teitgen Colly"، فإن تكييف هذه الهيئات بالإدارية، مرده عدم إمكانية إلحاقها بالسلطتين التشريعية والقضائية، فهذه الهيئات إدارية لأنها لا يمكن أن تكون غير ذلك، ومبدأ الفصل بين السلطات لا يعني حتما ثلاثية السلطات، وأنه لمن البساطة التسليم بفكرة وجود ثلاثة اختصاصات مختلفة مخولة لثلاث أجهزة مختلفة<sup>3</sup>.

إن القول بأن الهيئات الإدارية المستقلة تعد كأنها خلق لسلطة رابعة، يؤدي بنا إلى البحث عن ضرورة وجود نص دستوري لإنشاء هذه الهيئات، ولقد ثار النقاش في فرنسا بشأن إنشاء المجلس الأعلى للصوتيات CSA، الذي كان مقررا أن ينشأ بنص دستوري على غرار الهيئات الأخرى المنصوص عليها دستوريا، وبالتالي هذه الهيئات تشكل سلطة جديدة، وفكرة

1- مدور جميلة، بوسطة شهرزاد، مبدأ الرقابة على دستورية القوانين وتطبيقاته في التشريع الجزائري، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد الرابع، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة، بدون سنة طبع، ص 345.

2- أنظر المادة 187 من دستور 1996، للجمهورية الجزائرية، المعدل والمتمم.

3- قوراري مجدوب، المرجع السابق، ص 40.

السلطة الرابعة وحدها التي تمثل الإجابة المقنعة لمشكلة إدخال الهيئات الإدارية المستقلة في النموذج المؤسساتي الكائن والغير الممكن<sup>1</sup>، غير أن الفقه المؤيد لهذه الفكرة لا يرى أي تعارض بينها وبين الدستور، فلا يوجد أي مبدأ دستوري يقف أمام الاعتراف بدستورية "السلطة الرابعة"، كما أشار إلى ذلك الفقيه "J.L. Autin"، أنه من المشروع المرافعة لمساندة نموذج مؤسساتي مابين واستثنائي، وكما يسميه "J.Chevalier" حركة تعدد مراكز القرار<sup>2</sup>.

ولقد وجه لهذا الرأي عدة انتقادات أهمها:

- إنشاء سلطة جديدة يتطلب أكثر من مجرد صدور قانون عادي، بل يحتاج إلى وسيلة دستورية وهي السلطة التأسيسية.
- ليس من المنطقي إدراج السلطات الإدارية المستقلة ضمن سلطات الدولة التقليدية المعروفة لمجرد إطلاق المشرع اسم السلطة على بعض هذه السلطات المستقلة<sup>3</sup>.

#### ثانياً: مشروعية الحكماء

لقد حاول البعض تبرير تكريس الهيئات الإدارية، فهناك من يقول أن هذه الهيئات تتمتع بمشروعية خاصة هي مشروعية الحكماء، فمن جهة من حيث تشكيلها أين تكون مركز نقاشات ومواجهة، وبعدها يكون إجماع الآراء، ومن جهة أخرى يكون بالنظر إلى طريقة تدخلها المرن.

إن هذه الفكرة قريبة كثيراً من فكرة توازن السلطات على المفهوم الذي أتى به الدستور الانجليزي، أي توزيع السلطة بين القوى الاجتماعية التي تمثل المجتمع نقادياً للتعسف<sup>4</sup>.

فحسب الأستاذة Teitgen، فن هذه الفكرة وإن كانت معتبرة في تأسيس هذه السلطات، تكون كافية لإيجاد توازن آخر غير الذي بينه مونتسكيو، كون هذه السلطات لا تمارس السلطة التشريعية، فاستقلالية السلطات الإدارية المستقلة يقلل من المسؤولية الوزارية ويؤدي إلى تخوف

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، يومي 13-14 نوفمبر 2012، ص 27 و 28.

2- قوراري مجدوب، المرجع السابق، ص 41.

3- كسال سامية، المرجع السابق، ص 15.

4- عيساوي عز الدين، الهيئات الإدارية المستقلة في مواجهة الدستور، الملتقى الوطني حول سلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي. المرجع السابق، ص 30.

البرلمانيين، لقد أفضت التجربة الأمريكية إلى قبول فكرة الرقابة السياسية على السلطات الإدارية المستقلة من طرف الكونغرس عن طريق تعيين أعضاء فيها ، وتحديد ميزانيتها وإمكانية تعديل بعض القرارات التنظيمية التي اعتبروها غير شرعية انطلاقاً من التشريع الساري<sup>1</sup>، وفي نفس المنهج جاء قرار المجلس الدستوري الفرنسي في 18 سبتمبر 1986 في قضية اللجنة الوطنية للاتصالات والحريات، حيث أكد على استقلالية هذه الهيئة ثم خضوعها للرقابة القضائية ومسؤولية الحكومة أمام البرلمان على نشاطات إدارات الدولة، فالمجلس الدستوري أدخل هذه الهيئات في الجهاز السياسي الإداري<sup>2</sup>.

### الفرع الثاني: مطابقة الاختصاصات القمعية الممنوحة للسلطات الإدارية المستقلة لأحكام الدستور

لقد نصت المحكمة الدستورية الألمانية سنة 1967 على منح المشرع إمكانية تحويل بعض العقوبات الجزائية إلى عقوبات إدارية، بشرط عدم المساس بالنواة الصلبة للقانون الجنائي، كما أن القاضي الدستوري الإيطالي ذهب إلى نفس الاتجاه سنة 1970، حين سمح بتبني فكرة إزالة التجريم بمناسبة تحويل العقوبات الجزائية إلى عقوبات إدارية، لما اعترفت المحكمة العليا الأمريكية بالسلطة القمعية للهيئات الإدارية المستقلة، من خلال منحها حق إصدار أوامر وتوقيع عقوبات تشبه تلك التي يوقعها القاضي الجزائي<sup>3</sup>.

إضافة إلى أن المجلس الدستوري الفرنسي اعترف للسلطات الإدارية المستقلة بسلطة ممارسة السلطات القمعية، وقراراته في هذا الشأن كثيرة، نذكر منها على سبيل المثال القرار رقم: 155/82 الذي يعترف فيه للإدارة بحق توقيع العقوبات في المجال الضريبي وأكد على أن مبدأ عدم الرجعية لا يطبق فقط على العقوبات التي تنطبق بها الهيئات القضائية، وإنما يستند إلى عقوبات ذات طابع إداري طالما أن هذه الأخيرة لها صفة الردعية<sup>4</sup>.

ولقد نص المجلس الدستوري الفرنسي سنة 1989 بصفة صريحة على دستورية سلطة الهيئات الإدارية المستقلة في توقيع العقوبات، وذلك بالنظر إلى دستورية القانون المتضمن

1- جبري محمد، المرجع السابق، ص 23.

2- عيسوي عز الدين، المكانة الدستورية للسلطات الإدارية المستقلة، مجلة الاجتهاد القضائي، المرجع السابق، ص 207.

3- عباسي سهام، المرجع السابق، ص 12.

4- المرجع نفسه، ص 13.

إنشاء المجلس الأعلى للصوتيات والمرئيات CSA، ولقد كانت إجابة المجلس الدستوري تتمحور كما يلي: " بالنظر إلى الصعوبات التقنية المجهولة حول وسائل الاتصال السمعية والبصرية، وكذلك الأهداف ذات القيمة الدستورية كاحترام حقوق المؤلف والحفاظ على النظام العام، وعلى تعددية تيارات التعبير الاجتماعية والثقافية، إذ يمكن لوسائل الاتصالات أن تمس هذه الاعتبارات، وبالتالي فيمكن ربطها بنظام الترخيص وبالنظر كذلك إلى محدودية الذبذبات، وقد يعهد إلى هيئة إدارية مستقلة مهمة السهر على احترام جميع هذه المبادئ، في إطار التراخيص التي تمنحها، ويمكن أن تتمتع بسلطة عقابية دون أن يكون هناك مساس بمبدأ الفصل بين السلطات"<sup>1</sup>.

### المطلب الثالث: السلطات الإدارية المستقلة في الدستور الجزائري

تعتبر التجربة الجزائرية حديثة في مجال السلطات الإدارية المستقلة، مقارنة بالنماذج الكبرى الرائدة في هذا المجال، كالنموذج الأنجلوسكسوني والنموذج الفرنسي، إذ تأخر إحداث السلطات الإدارية المستقلة في الجزائر، ويمكن تفسير ذلك من جهتين:

- نظرا لحدثة الدولة الجزائرية وطول مسار بناء الدولة وهياكلها الإدارية<sup>2</sup>.
- نظرا لطبيعة المشروع الاجتماعي، الاقتصادي والسياسي المكرس في دستور 1976، المبني على إقرار نظام الحزب الواحد، وطبيعة النظام الاشتراكي السائد في الدولة<sup>3</sup>.

وسنتطرق في هذا المطلب إلى السلطات الإدارية المستقلة قبل التعديل الدستوري الأخير لسنة 2016 (الفرع الأول) وبعد التعديل الدستوري (الفرع الثاني).

### الفرع الأول: قبل التعديل الدستوري لسنة 2016

بصدور دستور سنة 1989<sup>4</sup>، الذي نص ولو بصفة ضئيلة على أفكار ليبرالية وتبعه قانون الأسعار لسنة 1989، بعد ذلك عمل المشرع على هذا الأساس، وأنشأ عددا معتبرا من

1- عيساوي عز الدين، الهيئات الإدارية المستقلة في مواجهة الدستور، الملتقى الوطني حول سلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، المرجع السابق، ص 37.

2- رحموني موسى، المرجع السابق، ص 14.

3- دستور الجمهورية الجزائرية لسنة 1976، المنشور بموجب الأمر 76-97، المؤرخ في 22 نوفمبر 1976، ج ر ج عدد 94، المؤرخة في 24 نوفمبر 1976.

4- دستور الجمهورية الجزائرية لسنة 1989، المؤرخ في 28 فيفري 1989، المنشور بموجب المرسوم الرئاسي 89-18، ج ر ج عدد 09، المؤرخة في 01 مارس سنة 1989.

السلطات التي أناطها بمجموعة من الصلاحيات، قصد الحفاظ على توازن السوق والتوفيق بين المصالح الخاصة والمصلحة العامة الاقتصادية<sup>1</sup>.

ولقد ظهرت أول سلطة إدارية مستقلة في المناخ المؤسسي الجزائري سنة 1990، ويتعلق الأمر بالمجلس الأعلى للإعلام<sup>2</sup>.

إن ميلاد هذه الهيئة خلال هذه الفترة المحددة ليس وليد الصدفة، وإنما يندرج أساسا في مشروع المجتمع الذي جاء به دستور 1989 خاصة في بعض أحكامه، إذ كرس لأول مرة مبدأ الفصل بين السلطات، كما أقر بالملكية الخاصة وبصفة مطلقة ودون أي قيد، ولقد تميز هذا الدستور بإبعاده عن الأحكام المكرسة للدولة الراعية أو الدولة الكل "La Tout État"، وبتكريسه للملكية الخاصة، يكون قد رسم معالم الدور الاقتصادي الجديد، والذي لا يمكن أن يكون غير الضبط "La Régulation"، إذ به تستبدل القرارات الإدارية الصادرة عن الإدارة التقليدية، بأدوات الضبط الاقتصادي في إطار ما يسمى بظاهرة إزالة التنظيم "La déréglementation"<sup>3</sup>.

إن النصوص القانونية المنشئة لهذه السلطات في إطار دستور 1989 والمتمثلة في:

المجلس الأعلى للإعلام، مجلس النقد والقرض، اللجنة المصرفية، المرصد الوطني لحقوق الإنسان، لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة، مجلس المنافسة، وسيط الجمهورية.

عمد المشرع إلى إنشاء عدد معتبر من السلطات الإدارية المستقلة حيث يمكن التمييز خلال هذه الفترة بين مرحلتين:

#### أ- المرحلة من 1996 إلى 2006:

لقد تسارع إنشاء هذه السلطات، حيث تم إنشاء 11 سلطة في ظرف 10 سنوات، إضافة إلى تعديل معظم النصوص القانونية<sup>4</sup>، المتعلقة بالسلطات المنشأة في دستور 1989 وإلغاء بعضها:

1- رحموني موسى، المرجع السابق، ص 15.

2- قانون رقم 90-07، المتعلق بالإعلام.

3- مرابط عبد الوهاب، المرجع السابق، ص 5.

4- بوجمليين وليد، المرجع السابق، ص 18.

1. سلطة ضبط البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية سنة 2000.
  2. لجنة إصلاح هياكل الدولة ومهامها سنة 2000.
  3. سلطة ضبط سوق التبغ والمواد التبغية سنة 2000.
  4. اللجنة الوطنية الاستشارية لترقية حقوق الإنسان وحمايتها سنة 2001.
  5. هيئة الضبط في المجال المنجمي سنة 2001.
  6. لجنة ضبط الكهرباء والغاز سنة 2002.
  7. سلطة ضبط النقل سنة 2003.
  8. سلطة ضبط الخدمات العمومية للمياه سنة 2005.
  9. الوكالتان الوطنيتان للمحروقات سنة 2005.
  10. الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته سنة 2006.
  11. لجنة الإشراف على التأمينات سنة 2006.
- ب- المرحلة من 2006 إلى 2012:

تميزت هذه الفترة بإنشاء ثلاث سلطات وهي:

1. الوكالة الوطنية للمواد الصيدلانية سنة 2008.
2. سلطة ضبط الصحافة المكتوبة سنة 2012.
3. سلطة ضبط السمع البصري سنة 2012.

إن السلطات التي تم إنشاؤها في ظل دستور 1996، تم التأشير عليها بالمادة 140 من دستور 1996 المعدل والمتمم، والذي حدد (30) ثلاثين مجالا للعمل التشريعي للبرلمان حيث نصت على: «يشرع المجلس الشعبي الوطني في المجالات التي خولها الدستور، ويدخل كذلك في مجال القانون ما يأتي: "28...-إنشاء فئات المؤسسات..."<sup>1</sup>.

وعليه هل يمكن أن نعتبر أن هذه السلطات الإدارية المستقلة تدخل ضمن فئات المؤسسات التي نص عليها الدستور؟ وبالتالي إيجاد السند الدستوري لها؟

يرى الأستاذ خلوفي بفرضية انفتاح الفقرة، 28 وقابليتها للتكيف مع الحاجات الجديدة، خاصة وأن لفظي "فئات" و"المؤسسات"، قد جاء على صيغة الجمع ويمكن أن يحملا في

1- المادة 140 من دستور 1996 للجمهورية الجزائرية، المعدل والمتمم.

طياتها فكرة مجموعة موسعة من الأشخاص المعنوية ذات الطبيعة الإدارية<sup>1</sup>، غير أنه لا يمكن الأخذ بهذه الفرضية على اعتبار أن المشرع في القانون 88-01<sup>2</sup>، حيث حصر هذه الفئات في:

- الهيئات العمومية ذات الطابع الإداري.

- الهيئات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري.

- الهيئة العمومية المحلية.

- الهيئة العمومية ذات الطابع الخاص.

- مراكز البحث والتنمية<sup>3</sup>.

كما نجد أن القانون 98-11 المتضمن القانون التوجيهي والبرنامج الخماسي حول البحث العلمي وتطوير التكنولوجيا، قد أنشأ الهيئة العمومية ذات الطابع العلمي والتكنولوجي وبدوره قانون 99-05 المتضمن القانون التوجيهي للتعليم العالي، أنشأ الهيئة العمومية ذات الطابع الثقافي والمهني<sup>4</sup>.

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، أما الأستاذ زوايمية فيطرح مسألة دستورية هذه السلطات انطلاقاً من مفهوم الاستقلالية الممنوحة لها، والتي عادة ما تطرح مشكلة صارمة تجاه القانون الأساسي في الدولة، إن الباب الثاني من الدستور المتعلق بتنظيم السلطات قسم إلى ثلاث فصول متعلقة بالسلطة التنفيذية، التشريعية والقضائية<sup>5</sup>.

والسؤال المطروح هو أين يمكن موقعة السلطات الإدارية المستقلة نظراً لاستقلاليتها، أي عدم خضوعها لأي رقابة سلمية أو وصائية؟

1- بوجملين وليد، المرجع السابق، ص 34.

2- قانون رقم 88-01، المؤرخ في 22 جانفي سنة 1988، يتضمن القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الاقتصادية، ج ر ج عدد 02 لسنة 1988.

3- أنظر المواد من 43 إلى 53 من القانون 88-01.

4- جبري محمد، المرجع السابق، ص 17.

5- بوجملين وليد، المرجع السابق، ص 35.

## الفرع الثاني: بعد 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 موضوع دراستنا هذا قد أخذ نصيبا من هذا التعديل، حيث بقي محافظا على المكتسبات الوطنية في الشق الاقتصادي، بما يرسم دخول الجزائر للاقتصاد الليبرالي<sup>1</sup>، حيث نجد أن المشرع في دستور 1996 قبل آخر تعديل له، أشار في ديباجته إلى: «...ويعمل على بناء اقتصاد منتج وتنافسي في إطار التنمية المستدامة والحفاظ على البيئة» كما تم تعديل نص المادة 37 من الدستور التي كانت تنص على: «حرية التجارة والصناعة مضمونة وتمارس في إطار القانون»، وقد عدلت بالمادة 43 من الدستور المعدل والمتمم، التي نصت على: "حرية الاستثمار والتجارة معترف بها، وتمارس في إطار القانون.

تعمل الدولة على تحسين مناخ الأعمال وتشجع على ازدهار المؤسسات دون تمييز، خدمة للتنمية الاقتصادية الوطنية.

تتكفل الدولة بضبط السوق، ويحمي القانون المستهلكين، يمنع القوانين غير النزيهة".

بالإضافة إلى أن هذا التعديل كرس حرية الصحافة، من خلال المادة 50 من الدستور المعدل والمتمم، والتي نصت على ما يلي:

«حرية الصحافة المكتوبة والسمعية البصرية على الشبكات الإعلامية مضمونة، ولا تقيد بأي شكل من أشكال الرقابة.

لا يمكن استعمال هذه الحرية للمساس بكرامة الغير وحياتهم وحقوقهم.

نشر المعلومات والأفعال والصور والآراء بكل حرية مضمونة في إطار القانون، واحترام ثوابت الأمة وقيمتها الدينية، الأخلاقية والثقافية، لا يمكن أن تخضع جناحة الصحافة لعقوبة سالبة للحرية».

ولقد اعتبر البروفيسور نصر الدين الأخضرى<sup>1</sup> أستاذ بجامعة قاصدي مباح أن المادة

41 مكرر من تعديل الدستور، التي تلغي التجريم عن الصحفي، تكتسي أهمية بالغة في الحياة

1- سلطاني نجوى، رقطي منيرة، المرجع السابق، ص 41.

الديمقراطية للبلاد، وذلك في ندوة حول الأحكام المتعلقة بالإعلام بعنوان "المادة 41 مكرر مكسب هام لبلوغ احترافية حقيقية للصحافة في الجزائر"<sup>1</sup>.

وفي إطار محاربة الفساد وتجسيدها للالتزام الذي أكدته رئيس الجمهورية في هذا المجال، تم تأسيس ودسترة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، وذلك من خلال المادة 202 من دستور 1996 المعدل والمتمم، حيث نصت على ما يلي:

«تؤسس هيئة وطنية للوقاية من الفساد ومكافحته وهي سلطة إدارية مستقلة، توضع لدى رئيس الجمهورية تتمتع باستقلالية إدارية ومالية.

استقلال 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 التهم، أي كانت الطبيعة التي قد يتعرضون لها من خلال ممارسة مهامهم».

وكذلك نصت المادة 203 من نفس الدستور على: «تتولى الهيئة على الخصوص مهمة اقتراح سياسة شاملة للوقاية من الفساد، تكريس 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-سلطاني نجوى، رقطي منيرة، المرجع السابق، ص 42.

## خلاصة الفصل:

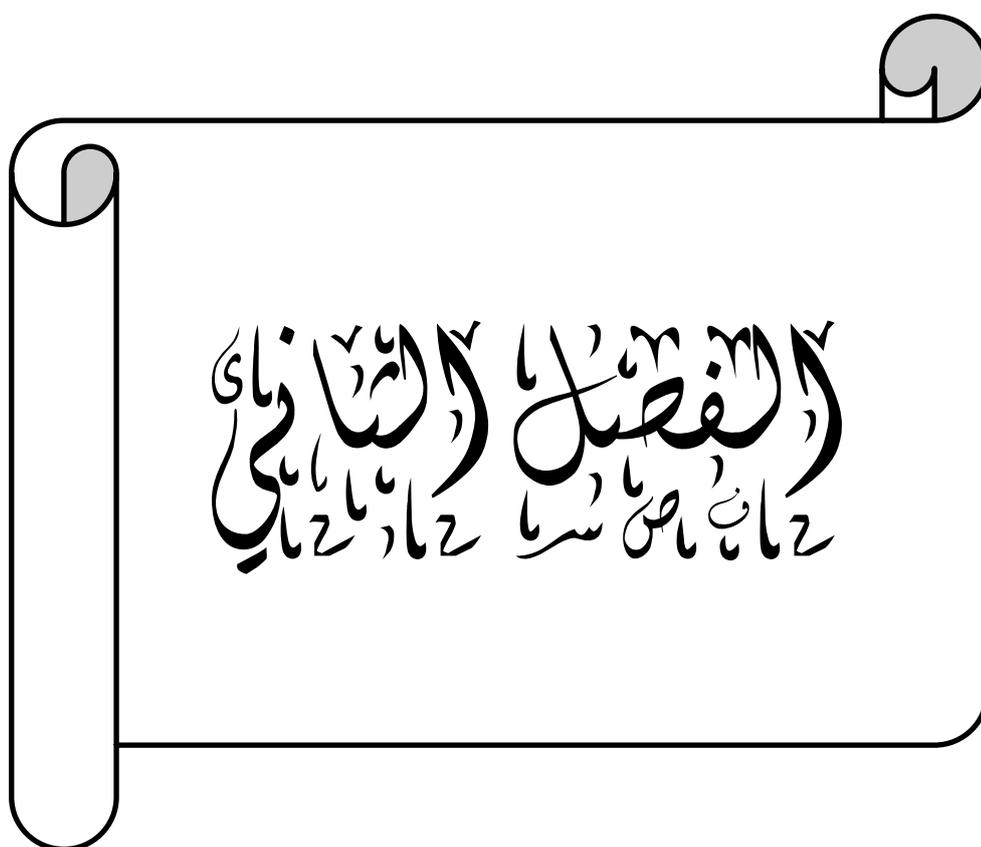
من التحليل السابق، نستنتج أن سلطات الضبط المستقلة آليات جديدة، جاءت لتسد فراغا تعجز الدولة عن احتوائه، أوجدها المشرع وأحاطها بمجموعة من الوسائل والصلاحيات للقيام بوظيفة الضبط، وذلك بتنظيم العلاقات والممارسات في المجال المنوط بها.

فهي مؤسسات ذات طابع متميز من حيث الوظائف، تعمل في إطار الأهداف التي تسطرها الدولة، للحفاظ على النظام والاستقرار في المجال الذي تختص به، فهي تعتبر بمثابة وسيلة للدولة، تمكنها من تجسيد رقابة فعالة لضمان احترام المبادئ والقواعد التي تفرضها.

كما تتمتع سلطات الضبط المستقلة بمركز قانوني خاص ومميزات لصيقة بها، تتمثل في: السلطة، الطابع الإداري، الاستقلالية العضوية والوظيفية، لتحقيق الأهداف التي وجدت من أجلها مع خضوعها للرقابة القضائية، كل ذلك يجعل لها خصوصية وتميزا عن باقي الهيئات الموجودة في الدولة.

وتجدر الإشارة إلى أن هنالك اختلافا فقهيها حول المكانة القانونية لهذه السلطات، ومدى تقبلها ضمن البنية المؤسساتية للدولة، حيث نميز موقفين متعارضين، رأي قائل بعدم دستورية إنشائها، يقابله رأي معارض، لكل منهما حجج يستند عليها.

وأخيرا، نخلص أن فكرة إنشاء السلطات الإدارية المستقلة هي فكرة حديثة نسبيا، استدعتها الضرورات الاقتصادية، السياسية، القانونية والتقنية، كانت دافعا وراء استحداث هذه السلطات، لتحقيق أهداف عملية وميدانية متمثلة في الحياد، الاستمرارية والفعالية، فهي بذلك تعمل على ضبط السوق في كل تقنية وموضوعية.



الفصل الثاني  
التمثيل  
حماة سرا

لقد كانت الإدارة بشكلها التقليدي لا تمتاز بالسرعة في التدخل لتنظيم الحياة الاقتصادية، وترتبط بشكل كبير بالحياة السياسية، وتحول دون مسايرة التطور الاجتماعي والاقتصادي والسياسي<sup>1</sup>، فالتنظيم الكلاسيكي لا يتوافق مع طبيعة وظيفة الدول وكذا تحركات وتقلبات السوق، كون الإدارة التقليدية يغلب عليها الطابع الإيديولوجي، مما يجعلها غير محايدة عند معالجتها للقضايا المطروحة في الحقلين الاجتماعي والاقتصادي<sup>2</sup>.

لقد شهدت الدولة الحديثة تغيرات هامة بداية بالتغيرات السياسية والقانونية، التي كرست معالم الحرية والديمقراطية ودولة القانون، غير أن هذه التطورات ما فتئت أن صاحبها تطورات أخرى على المستوى الاقتصادي، بأن تطورت وظيفة الدولة وتنوعت أعباؤها، حيث أخذت الدولة أدوارا متعددة في سبيل الوصول إلى النمو الذي يرقى بها إلى مصف دولة الرفاهية، فمن دولة حارسه إلى دولة متدخلة، وصولا إلى مرحلة الدولة الضابطة، ففي هذا الدور الجديد أخذت الدولة تستفيد من تجارب غيرها، على كل الأصعدة ومن ذلك على مستوى التنظيم الإداري لمؤسساتها<sup>3</sup>، ومن ذلك ما أخذت به بعض الدول ونخص بالذكر الجزائر التي أحدثت هيئات إدارية جديدة، وهي السلطات الإدارية المستقلة<sup>4</sup>.

وسيتيم معالجة هذا الفصل الأول من خلال النقاط التالية:

- النظام القانوني للسلطات الإدارية المستقلة (المبحث الأول).
- دمج السلطات الإدارية المستقلة في التنظيم الإداري (المبحث الثاني).

1- زابدي حميد، السلطات الإدارية المستقلة بين السلطة القمعية ورقابة القضاء، الملتقى الوطني للسلطات الإدارية المستقلة في الجزائر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة 08 ماي 1945، يومي 13-14 نوفمبر سنة 2012، ص 02.

2 - قواسمية سهام، مدى استقلالية الهيئات الإعلامية الضابطة على ضوء القانون 05-12 في التشريع، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة 08 ماي 1945، يومي 13-14 نوفمبر سنة 2012، ص 02.

3 - فارة سماح، إشكالية السلطات الإدارية المستقلة أفضية إدارية متخصصة؟، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة 8 ماي 1945، يومي 13-14 نوفمبر، سنة 2012، ص 04.

4 - بري نورالدين، المرجع السابق، ص 18.

### المبحث الأول: النظام القانوني للسلطات الإدارية المستقلة

في البداية تجدر الإشارة إلى أن هذه الهيئات الجديدة لا تتمتع بنظام قانوني موحد، سواء في فرنسا أو في الجزائر، ولذلك يجب علينا في هذا المبحث أن نركز في دراستنا، على إبراز التركيبة البشرية لمختلف أعضاء السلطات الإدارية المستقلة (المطلب الأول)، على أن تكون متبوعة بالبحث عن صلاحيات هذه السلطات في ممارسة الوظيفة الحديثة للدولة (المطلب الثاني).

#### المطلب الأول: تركيبة السلطات الإدارية المستقلة

تعد التركيبة البشرية عاملا حاسما لقياس درجة الاستقلالية، لما لها من تأثير مباشر على سير أعمال السلطة الإدارية، وذلك بإيجاد الحلول والقرارات التوافقية، ولذلك يجب أن يعطى لها محتوى عملي حقيقي، في إيجاد صيغة تركيبية متوازنة تمثل كافة الجهات ذات الصلة، وسيتم معالجة هذا المطلب من خلال:

طبيعة المحتوى النوعي للتركيبية البشرية (الفرع الأول)، الشروط القانونية لاختيار الأعضاء (الفرع الثاني)، القواعد المتعلقة بالنظام القانوني للأعضاء (الفرع ثالث).

#### الفرع الأول: طبيعة المحتوى النوعي للتركيبية البشرية

إن من أهم الأسباب التي جعلت المشرع يعتمد على أسلوب التعدد في تركيبية أعضاء السلطات الإدارية المستقلة، هو البحث عن الحلول المتوازنة والمتوافقة التي تخدم الأطراف الفاعلة في ميدان تدخل هذه السلطات، حتى يضمن في النهاية تواجدا حقيقيا لسلطة الدولة دون الشعور بالإرهاصات ومخلفات النظام الإداري الكلاسيكي وبيروقراطية<sup>1</sup>، ولذلك عمد المشرع إلى توسيع مبدأ التعدد<sup>2</sup> ليشمل كلا من:

#### أولا: فئة القضاة

إن الدعوة إلى وجود قضاة في تشكيلة السلطات الإدارية المستقلة أمر منطقي، كون وظائفها ليست بعيدة عن وظيفة السلطة القضائية، لذا نجد لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها تضم قاضي يقترحه وزير العدل<sup>3</sup>، ولجنة الإشراف على التأمينات تضم عضوين

1- جيري محمد، المرجع السابق، ص 131.

2 - أنظر الملحق رقم (02).

3- أنظر المادة 13، من الأمر رقم 03-04، المتعلق ببورصة القيم المنقولة.

يحملان صفة القضاة تقترحهما المحكمة العليا<sup>1</sup>، وبالنسبة للجنة المصرفية تضم عضوين ينتخب الأول من المحكمة العليا والثاني من مجلس الدولة<sup>2</sup>.

أما مجلس المنافسة كان يضم بموجب الأمر 95-06 المتعلق بالمنافسة، خمسة أعضاء عملوا أو يعملون في المحكمة العليا أو جهات قضائية أخرى أو في مجلس المحاسبة بصفة قاض أو عضو، ثم تقلص عدد القضاة بموجب الأمر 03-03 المتعلق بالمنافسة إلى عضوين يعملان أو عملا في مجلس الدولة أو المحكمة العليا أو في مجلس المحاسبة، بصفة قاض أو مستشار، إلا أن المشرع الجزائري من خلال تعديل قانون المنافسة في سنة 2008 أبقى فئة القضاة تماما من تشكيلة هذا المجلس<sup>3</sup>.

#### ثانيا: شخصيات كفاءة

ينفرد مجلس المنافسة بكونه أشرك عددا من الأعضاء الأكفاء في تركيبته:

فمن أصل اثنا عشرة (12) عضوا يضم ستة (06) أعضاء من ضمن الشخصيات المعروفة بكفاءتها القانونية، الاقتصادية، أو من مجال المنافسة، أربعة (04) أعضاء من ضمن المهنيين المؤهلين في مجال الإنتاج والتوزيع والحرف، والخدمات والمهن الحرة، عضوان (02) مؤهلان يمثلان جمعيات حماية المستهلكين<sup>4</sup>.

1- أنظر المادة 209 مكرر 2، التي أدرجتها المادة 27 من القانون رقم 06-04، المؤرخ في 20 فيفري سنة 2006، ج ر ج ج عدد 15، المؤرخة في 12 مارس 2006، يعدل ويتمم الأمر رقم 95-07، المؤرخ في 25 جانفي 1995، ج ر ج ج عدد 13، المؤرخة في 08 مارس 1995، المتعلق بالتأمينات.

2- أنظر المادة 106، بعد تعديلها بموجب المادة 27 من القانون رقم 10-04، المؤرخ في 26 أوت 2010، يعدل ويتمم الأمر 03-11، المتعلق بالنقد والقرض.

3- ديب نذيرة، استقلالية سلطات الضبط المستقلة في القانون الجزائري، مذكرة لنيل درجة الماجستير في القانون، فرع القانون العام، تخصص تحولات الدولة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري-تيزي وزو، 2011-2012، ص17.

4- أنظر المادة 24 من الأمر 03-03، بعد تعديلها بموجب المادة 100، من القانون رقم 08-12، المعدل ويتمم للأمر 03-03 المتعلق بالمنافسة.

فيما عرف مجلس النقد والقرض إشراك خمسة (05) أعضاء من أصل تسعة (09)، بينما عرفت اللجنة المصرفية إشراك ثلاث (03) شخصيات كفؤة من أصل ستة (06) أعضاء<sup>1</sup>.

### ثالثاً: مهنيو القطاع

إن هذه الفئة تعتبر من أهم الفئات التي يجب أن تحظى بالتمثيل داخل السلطات الإدارية المستقلة، نظراً لارتباطها الوثيق بالقطاع ومعرفتها الدقيقة بخواصه، ومع ذلك فإنها لم تمثل إلا في لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة بعضو واحد<sup>2</sup>، ومجلس المنافسة بأربعة (04) أعضاء.

### رابعاً: الأساتذة

لم يتم إشراك هذه الفئة في تركيب السلطات الإدارية المستقلة إلا بالنسبة للجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة، والتي تضم أستاذاً يقترحه وزير التعليم العالي والبحث العلمي<sup>3</sup>.

### خامساً: الهيئات المهنية الوطنية

لم تكرر هذه الفئة إلا بالنسبة للجنة تنظيم عمليات البورصة، والتي تضم عضواً تقترحه الهيئة الوطنية للمحاسبين الخبراء<sup>4</sup>.

### سادساً: جمعيات المستهلكين

نلاحظ الإغفال التام والمطلق من قبل المشرع لهذه الفئة في نظام اقتصادي ليبرالي، أين تلعب جمعيات المستهلكين دوراً هاماً في الحفاظ على النظام العام الاقتصادي وحماية المستهلك، وهذا مع الإشارة إلى استثناء واحد يتعلق بمجلس المنافسة، أين تم إضافة عضوين من تركيبته يمثلان جمعيات حماية المستهلكين<sup>5</sup>.

1- بوجملين وليد، المرجع السابق، ص 68.

2- جبري محمد، المرجع السابق، ص 132.

3- بوجملين وليد، المرجع السابق، ص 68.

4- جبري محمد، المرجع السابق، ص 132.

5- بوجملين وليد، المرجع السابق، ص 69.

على ضوء ما سبق، يمكن ملاحظة أن لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة، هي السلطة الإدارية الوحيدة التي تتمتع بتركيبة تعددية متوازنة، إذ تضم قضاة، مهنيو القطاع، ممثلي الهيئة الوطنية المهنية، أساتذة.

### الفرع الثاني: الشروط القانونية لاختيار الأعضاء

من خلال استقراء القوانين المنشأة للسلطات الإدارية المستقلة، والموضحة في الجدول رقم (03)<sup>1</sup> فيما يخص الشروط القانونية لاختيار الأعضاء، نلاحظ أن المشرع الجزائري قد ميز بين حالتين.

- الحالة الأولى: تحديد بعض أعضاء السلطات الإدارية المستقلة بصيغة كلية أو جزئية نذكر على سبيل المثال:

المجلس الأعلى للإعلام الذي يتكون من اثنتا عشر (12) عضواً، حيث اشترط المشرع في أعضائه الستة (06) المنتخبين بالأغلبية المطلقة من بين الصحافيين المحترفين في قطاعات التلفزة والإذاعة والصحافة المكتوبة خبرة في المهنة لمدة خمس عشرة سنة (15).

كما اشترط المشرع في أعضاء سلطة ضبط الصحافة المكتوبة الاحترافية والخبرة لمدة خمس عشرة سنة (15) على الأقل بالنسبة للأعضاء السبعة (07) المنتخبين<sup>2</sup>.

أما بالنسبة للجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها فلقد اشترط المشرع من أعضائها القدرة في المجال المالي، الخبرة والاختصاص في المجال المصرفي بالإضافة إلى شخصية قضائية<sup>3</sup>.

وبالرجوع لمجلس المنافسة الذي يتكون من اثنتا عشر (12) عضواً، قد اشترط المشرع لستة (06) من أعضائه يختارون من الشخصيات والخبراء، الحائزين على الأقل على شهادة الليسانس أو شهادة جامعية مماثلة، وأربعة (04) أعضاء يختارون من ضمن المهنيين المؤهلين

1 - أنظر الملحق رقم (03).

2- أنظر المادة 50 من القانون العضوي رقم 12-05، المؤرخ في 12 جانفي 2012، المتعلق بالإعلام، ج ر ج ج عدد 02، المؤرخة في 15 جانفي 2012.

3 - أنظر المادة 13 من القانون رقم 03-04، يعدل ويتمم المادة 22، من المرسوم التشريعي رقم 93-10، المتعلق ببورصة القيم المنقولة، المعدل والمتمم.

الممارسين أو الذين مارسوا نشاطات ذات مسؤولية، وعضوان مؤهلان يمثلان جمعيات حماية المستهلكين<sup>1</sup>.

- الحالة الثانية: عدم تحديد أعضاء السلطات الإدارية المستقلة بصفة كلية أو جزئية نذكر على سبيل المثال:

سلطة ضبط البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية، لجنة ضبط الكهرباء والغاز، سلطة ضبط الخدمات العمومية للمياه، الوكالتين الوطنيتين للمناجم.

#### الفرع الثالث: القواعد المتعلقة بالنظام القانوني للأعضاء

عند الحديث عن النظام القانوني للأعضاء، يجب التطرق بالضرورة إلى نظام العهدة (أولاً)، مبدأ الحياد (ثانياً)، ويتضح ذلك فيما يلي:

#### أولاً: العهدة

يقصد بالعهدة المدة القانونية المخولة للأعضاء ممارسة مهامهم خلالها، حيث لا يمكن عزلهم أو وقفهم أو تسريحهم، إلا في حالة ارتكابهم لخطأ جسيم، وهذا ضماناً لاستقلاليتهم، وعدم وقوعهم تحت أي ضغط أو تأثير من طرف السلطة التي تملك حق تعيينهم أو فصلهم<sup>2</sup>، ويمكن التفرقة بين ثلاث أنظمة<sup>3</sup> للعهدة:

**النظام الأول:** يكرس العهدة بصفة كلية، ويشمل كلا من أعضاء مجلس المنافسة، اللجنة المصرفية ولجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة.

**النظام الثاني:** لا يكرس العهدة إلا بالنسبة لجزء من أعضاء مجلس النقد والقرض، وهذا من قبل إلغاء المادة 22 من تعديل 2001<sup>4</sup>.

**النظام الثالث:** لا يكرس أية عهدة بالنسبة لسلطة ضبط الكهرباء والغاز، سلطة ضبط البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية، الوكالتان الوطنيتان في المجال المنجمي، لجنة الإشراف على التأمينات، وكالتي المحروقات.

1- أنظر المادة 10 من القانون 08-12، يعدل ويتمم المادة 24 من الأمر 03-03، المتعلق بالمنافسة.

2- جبيري محمد، المرجع السابق، ص 137.

3 - أنظر الملحق رقم (04).

4- بوجملين وليد، المرجع السابق، ص 75.

ثانياً: مبدأ الحياد

هي تلك الصفة في الشخص الذي يتولى العدالة، فيحترم رمزها المتمثل في الميزان بين الاتهام والدفاع، ولا يعطي أفضلية لأي كان، فحياد القاضي مبدأ مكرس أمام الهيئات القضائية الجزائية، أما أمام الهيئات الإدارية المستقلة، فطالما أن الأعضاء الذين يمارسون السلطة القمعية أمام هذه الهيئات من بينهم مهنيون في القطاع المراد ضبطه، فإن مسألة المصالح يجب أخذها بعين الاعتبار، وذلك بتكريس نظام التنافى (1) ونظام التحية (2)، ثم من واجب الهيئة الإدارية المستقلة تسبب العقوبات التي تقوم بتوقيعها (3)<sup>1</sup>.

**1- نظام التنافى:** يتخذ هذا النظام شكلين:

- أ- إما شكل التنافى الكلي: والذي يظهر عندما تكون وظيفة العضو تتنافى مع أي وظيفة أخرى عمومية أو خاصة، وكذا أي نشاط مهني آخر أو أية عهدة انتخابية، بالإضافة إلى امتناع امتلاك الأعضاء للمصالح بصفة مباشرة أو غير مباشرة، وقد كرس المشرع هذا النظام بموجب قوانين أساسية بالنسبة لأعضاء كل من لجنة ضبط الكهرباء والغاز، سلطة ضبط البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية، مجلس المنافسة، وكالتي ضبط المحروقات، سلطة ضبط الصحافة المكتوبة، سلطة ضبط السمعي البصري<sup>2</sup>.
- ب- أما بالنسبة لشكل التنافى الجزئي: معناه ألا يكون نظام التنافى مطلقاً، إنما بطريقة نسبية، بمعنى أن العضو في تشكيلة من تشكيلات السلطات الإدارية المستقلة، يحظر عليه القيام بما يتنافى مع وظيفته<sup>3</sup>، كما قد يخص بعض الأعضاء دون الآخرين، ومن بين القوانين التي وردت بها أحكام هذا الشكل من التنافى القانون المتعلق بالمنافسة، حيث اكتفى المشرع بمنع أعضاء المجلس من ممارسة أي نشاط مهني آخر، دون منعهم من الجمع بين عضويتهم في المجلس والعهدة الانتخابية، أو امتلاك مصالح في مؤسسة تتعلق بمجال المنافسة<sup>4</sup>.

1- عيساوي عزالدين، الرقابة القضائية على السلطة القمعية للهيئات الإدارية المستقلة في المجال الاقتصادي، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم، تخصص القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري -تيزي وزو، تاريخ المناقشة 18 مارس 2015، ص371.

2- هاشمي إلهام، المرجع السابق، ص85.

3-سلطاني نجوى، رقطي منيرة، المرجع السابق، ص115.

4- هاشمي إلهام، المرجع السابق، ص86.

كما طبق هذا النظام على كل من أعضاء الوكالتين الوطنيتين للمناجم<sup>1</sup>، بالإضافة إلى كل من لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة<sup>2</sup>، ولجنة الإشراف على التأمينات<sup>3</sup>، دون بقية الأعضاء.

## 2- نظام التنحي (إجراء الامتناع)

إذا كان نظام التنافي يمنع العضو من ممارسة بعض النشاطات التي قد تؤثر سلبا على حياده عند النظر في النزاع، فإن نظام التنحي يمنع على العضو المشاركة في مداولة، نظرا لوجود مصالح معينة تربطه بأحد الأطراف<sup>4</sup>.

طبق المشرع هذا النظام على أعضاء مجلس المنافسة بنص المادة 29 فقرة أولى من الأمر 03-03 التي جاء في محتواها: "لا يمكن لأي عضو في مجلس المنافسة أن يشارك في مداولة تتعلق بقضية له فيها مصلحة، أو يكون بينه وبين أحد أطرافها صلة قرابة الى الدرجة الرابعة، أو يكون قد مثل أو يمثل أحد الأطراف المعنية".

إن تطبيق مثل هذا الاجراء (مبدأ الحياء) أمر صعب من الناحية الواقعية، لأنه يتعلق بذاتية العضو وقوة شخصيته التي تمكنه أن يتجرد أو يترفع عن مثل هذه الأمور، بحيث يصل الى درجة تجعله يتنازل عن مصلحته الشخصية، أو علاقة القرابة لصالح المصلحة العامة أو من أجل مصداقيته وحياد السلطة الادارية المستقلة التي هو عضو فيها.

وعليه فإن اقرار مبدأ التنافي وإجراء الامتناع عن المشاركة في المداولات التي يكون للعضو في السلطة الإدارية المستقلة مصلحة أو قرابة فيها، يعد عنصرا أساسيا في دعم استقلالية السلطات الادارية المستقلة، ودعما أكيدا لحيادها وموضوعيتها والتي تشكل عاملا أساسيا ومؤثرا على الوظيفة الاستشارية لهذه السلطات<sup>5</sup>.

1- أنظر المادة 49 من القانون رقم 01-10، المتضمن قانون المناجم.

2- أنظر المادة 27 من القانون رقم 03-04، المتعلق ببورصة القيم المنقولة.

3- أنظر المادة 27 من القانون رقم 06-04، المتعلق بتأمينات.

4- عيساوي عزالدين، الرقابة القضائية على السلطة القمعية للهيئات الإدارية المستقلة في المجال الاقتصادي، المرجع السابق، ص 371.

5- جبري محمد، المرجع السابق، ص 141.

3- التسبيب:

التسبيب هو بيان الأدلة الواقعية والحجج القانونية التي بنى عليها القاضي حكمه، فيحكم القاضي النزاع طبقاً للقانون، ووفقاً لقناعاته الشخصية، مع التزامه ببيان الأدلة التي أدت إلى إصدار حكمه، والقاضي ملزم بتسبيب الأحكام لتحقيق العدالة<sup>1</sup>.

بالرجوع إلى التعديل الدستوري الأخير لسنة 2016، نجد أن المشرع قد ضمن هذا المبدأ في المادة 162، فالأحكام القضائية يجب أن تعلق.

إن بعض الهيئات الإدارية المستقلة ملزمة بتسبيب قراراتها، ك لجنة ضبط قطاع الكهرباء والغاز، كذلك الأمر بالنسبة لمجلس المنافسة<sup>2</sup>.

أما الهيئات الأخرى فلم تتناول نصوص هذا المبدأ، لكن هذا لا يعني أنها غير ملزمة بالتسبيب، إذ أن الإدارة ملزمة بتسبيب قراراتها، ولقد سبق لمجلس الدولة أن أثار هذه النقطة في قضية يونين بنك ضد محافظ بنك الجزائر، فرغم أن قانون النقد والقرض لا يحتوي أي نص يلزم اللجنة المصرفية بتسبيب قراراتها، لكن قضى مجلس الدولة بوجود التسبيب: "إن المقرر المتضمن وقف الاعتماد جاء غير مسبب مخالفاً بذلك المبادئ العامة للقانون التي تشترط في هذه الحالة تسبيب القرار الذي يضر بحقوق الطرف الآخر"<sup>3</sup>.

المطلب الثاني: صلاحيات السلطات الإدارية المستقلة في ممارسة الوظيفة الحديثة للدولة

استجابة لمتطلبات الاقتصاد العالمي من إزالة الحواجز والحدود الاقتصادية، ومسايرة للدور الجديد للدولة بتراجعها من متدخلة إلى ضابطة، إضافة لخدمة الضبط الاقتصادي، تم اللجوء إلى استحداث آليات جديدة تمثلت في السلطات الإدارية المستقلة لتولي مهام معينة، تحقيقاً لجملة من الأهداف.

وفي هذا الصدد، زودها المشرع بمجموعة من الوسائل والصلاحيات التي تساعد على تحقيق الأهداف المنوطة بها حسب القطاع الذي وجدت فيه، وتتمثل هذه الاختصاصات في:

1- عيساوي عزالدين، الرقابة القضائية على السلطة القمعية للهيئات الإدارية المستقلة في المجال الاقتصادي، المرجع السابق، ص 373.

2- أنظر المادة 45 من الأمر 03-03، المتعلق بالمنافسة، المعدل والمتم.

3- عيساوي عزالدين، الرقابة القضائية على السلطة القمعية للهيئات الإدارية المستقلة في المجال الاقتصادي، المرجع السابق، ص 373.

الصلاحيات الرقابية المسبقة، إما من خلال: الاختصاص التنظيمي (الذي قد يكون بالممارسة الفعلية، أو عن طريق المساهمة)، أو بسلطة إصدار القرارات الفردية المتمثلة في منح الاعتمادات والتراخيص (الفرع الأول).

كما تتمتع باختصاصات شبه قضائية، متمثلة في: التحقيق والمراقبة، العقاب، والتحكيم (الفرع الثاني).

### الفرع الأول: الصلاحيات الرقابية المسبقة

تضطلع سلطات الضبط المستقلة بسلطات واسعة في مجال ضبط السوق، تتمثل فيما يلي:

#### أولاً: الاختصاص التنظيمي

حيث يعتبر اختصاصا هاما، له وزنه في مجال الضبط.

#### 1- المقصود بالاختصاص التنظيمي:

يطلق على مصطلح الاختصاص التنظيمي مصطلح اللوائح، وقد تعددت التعريفات الفقهية للوائح

أو الأنظمة.

أجمع الفقه المصري على أنها قرارات إدارية تحتوي على قواعد قانونية عامة ومجردة وملزمة، تطبق على عدد غير محدد من الحالات أو الأفراد، أما الفقه الفرنسي فيكاد يجمع على أنها قرارات إدارية وليست شخصية، وتتمثل اللوائح أيضا، في مجموعة القواعد التي تأتي لتطبيق نصوص تشريعية وتنظيمية سابقة، لذا يسميها البعض بالسلطة التنظيمية التطبيقية<sup>1</sup>.

كان هذا الاختصاص في السابق للسلطة التنفيذية باعتراف دستوري، إلا أن الاتجاه الجديد للدولة

سمح لها بالتنازل عن جزء منه لصالح سلطات الضبط الإدارية<sup>2</sup>.

إن السلطات الإدارية المستقلة تصدر قرارات تنظيمية وهي قواعد عامة مجردة، تهدف إلى حماية المجال الموكل إليها سواء كان هنا المجال ماليا أو اقتصاديا، أو مجال حماية الحقوق والحريات، وهو في النهاية تجسيد لمبدأ حماية النظام العام في مفهومه الجديد والمتطور، لذا يعاقب كل من يخالف هذه التعليمات والقرارات، ويكون تحت طائلة العقوبات التي تضي على هذه القرارات طابعا خاصا<sup>3</sup>.

وذلك لا يعتبر انتزاعا لاختصاص كان من صلاحية السلطة التنفيذية، ولكنه عبارة عن امتداد

طبيعي ومنطقي لاختصاص هيئة إدارية، تمارس الضبط الإداري لمجال معين يدخل ضمن جوهر

1 - رحموني موسى، المرجع السابق، ص 61 و62.

2 - محمدي سميرة، المرجع السابق، ص 40.

3 - جبري محمد، المرجع السابق، ص 86.

وجودها وغاية تأسيسها، طالما أنها تعمل باسم الدولة ولحسابها وتحقيقها للغاية العليا، والهدف الأسمى وهو حماية النظام العام للدولة والمجتمع<sup>1</sup>.

## 2- دوافع إسناد الاختصاص التنظيمي للسلطات الإدارية المستقلة:

نظرا لعجز السلطة التنفيذية عن القيام بمهمة الضبط وتسايرا مع الدور الجديد للدولة، تم اللجوء إلى إنشاء سلطات الضبط المستقلة التي جاءت لتعويض الدولة في الحقل الاقتصادي، ومن أجل قيامها بمهمتها الضبطية على أحسن وجه، تم تخويلها عدة صلاحيات من بينها سلطة التنظيم<sup>2</sup>.

من المعلوم أن السلطة التنظيمية تعود إلى السلطة التنفيذية، ذلك أن السلطة التشريعية تقتصر عادة إلى الخبرة والدراسة والقرب من الواقع وشؤون التنفيذ والتطبيق بما يمكنها من تحديد الطرق وكيفية التطبيق والسبل الكفيلة بضمان تطبيق القاعدة القانونية و نفاذها، وعليه، فإن السلطة التنفيذية هي الأقدر على معرفة التفاصيل اللازمة لوضع هذه المبادئ والقواعد حيز التنفيذ، لطبيعتها وظيفتها وبحكم معرفتها الميدانية المتواصلة، هذا الأمر شهد ويشهد تطورا في درجاته وكيفياته، ذلك أن الأمر قد أسند إلى درجة أخص وأقرب إلى الميدان، والأعرف بخصوصياته وتشعباته، لأن الأمر يتعلق بميدان دقيق وخاص وتقني، يتطلب معرفة دقيقة لا تتوفر عند الإدارة التقليدية بحكم عموميتها وشموليتها من حيث النظرة والاختصاص، فهذه السلطات إذن هي الأقدر على ضبط ميدانها ووضع القواعد والأنظمة المناسبة لذلك<sup>3</sup>.

## 3- توافق منح الاختصاص التنظيمي للسلطات الإدارية المستقلة مع نصوص الدستور الجزائري لا

سيما المادتين 99 و 143 منه:

يبدو أن الإطار الدستوري لمنح السلطة التنظيمية يختلف بين النظامين الفرنسي والجزائري، من حيث كون الوزير الأول في النظام الجزائري لا يملك إلا المجال التنظيمي التنفيذي للقانون، من دون أن يشارك رئيس الجمهورية المجال التنظيمي المستقل، طبقا لنص المادة 143 من الدستور الجزائري، والتي تنص على: " يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون، يندرج

1 - جبري محمد، المرجع السابق، ص 88.

2 - رحموني موسى، المرجع السابق، ص 62.

3 - جبري محمد، المرجع السابق، ص 87.

تطبيق القوانين في المجال التنظيمي الذي يعود للوزير الأول<sup>1</sup>، ومنه فالسلطة التنظيمية الممنوحة للسلطات الإدارية المستقلة لا يمكن أن تكون إلا تطبيقاً للقانون، ومن ناحية ثانية لم يصدر عن المجلس الدستوري الجزائري ما يؤسس مشروعياً السلطة التنظيمية الممنوحة لهذه الهيئات من عدمها، من خلال فحصه لقوانين إنشائها التي لم تعرض عليه لرقابة مدى دستوريتها، لكن مثلما شهدته تطور واقع المؤسسات الإدارية وواقع القانون الإداري في فرنسا، استدعت الضرورة نفسها أن يكون لغير الوزير الأول سلطة تنظيمية في مجال نشاطهم كالوزراء، الولاة، رؤساء البلديات، الأشخاص المعنوية الخاصة والسلطات الإدارية المستقلة، بموجب نصوص إنشائها، وعليه، يمكن تمثيل السلطة الممنوحة للوزير الأول بالنواة الصلبة، محاطة بسحابة رقيقة تتشكل من السلطات التنظيمية التطبيقية أو التقنية المحدودة الممنوحة لمجموع السلطات الإدارية المستقلة وغيرها من السلطات المذكورة أعلاه، والتي نظراً لخاصيتها الواسعة والمتنوعة، فالدستور لم ينص إلا على نواتها الصلبة<sup>2</sup>.

#### 4- صور ممارسة سلطات الضبط المستقلة للاختصاص التنظيمي:

تعد السلطة التنظيمية الأكثر تعبيراً عن الممارسة الحقيقية لوظيفة الضبط، إذ يصبح إنتاج القاعدة القانونية من اختصاص سلطات الضبط المستقلة، بالإضافة إلى السهر على حسن تنفيذها واحترامها، وتختلف كيفية تدخل سلطات الضبط لممارسة هذا الاختصاص التنظيمي بين من تمارسه مباشرة، وبين من تقوم فقط بالمساهمة فيه<sup>3</sup>.

#### أ- الممارسة المباشرة للاختصاص التنظيمي

هناك سلطتان فقط من بين سلطات الضبط تمارسان الاختصاص التنظيمي بصفة مباشرة، وهما مجلس النقد والقرض، ولجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها. يمارس مجلس النقد والقرض صلاحيات هامة ذات تأثير مباشر على النظام المصرفي، كما يقوم بتحديد السياسة النقدية والإشراف عليها ومتابعتها، وكذلك تأطير عمليات البنك المركزي<sup>4</sup>، كما يقوم بإصدار أنظمة في الميادين المتعلقة بشروط إقامة البنوك والمؤسسات المالية وفروعها، وكذا شروط إقامة

1 - حيث تنص المادة 99 في فقرتها الثانية على: "يسهر الوزير الأول على تنفيذ القوانين والتنظيمات".

2 - خرشي إلهام، المرجع السابق، ص 204 و 205.

3 - رحموني موسى، المرجع السابق، ص 62.

4- أنظر المادة 41 و62 فقرة (ب) من الأمر رقم 03-11.

شبكاتها<sup>1</sup>؛ كما كلف المجلس كذلك بتنظيم حركة رؤوس الأموال لتشجيع الاستثمار الأجنبي وبتنظيم سوق الصرف<sup>2</sup>.

إلى جانب مجلس النقد والقرض، نجد كذلك لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، التي تتمتع هي الأخرى بسلطة تنظيم واسعة، فاللجنة تتدخل لوضع قواعد تتعلق بسير سوق القيم المنقولة، والمقصود بالقيم المنقولة، الأسهم والسندات محل العمليات القائمة بين المتعاملين داخل البورصة، إذ تقوم اللجنة بسن ما تراه مناسباً من أنظمة من أجل سير سوق القيم المنقولة، وتقوم بنشرها في الجريدة الرسمية مرفقة بالنص القانوني المتضمن الموافقة عليها من الوزير المكلف بالمالية<sup>3</sup>.

كما تبين للجنة من خلال هذه القواعد شروط إصدار هذه القيم وقبول تداولها وأحكام أخرى خاصة بشطبها (القيم)، كما تقوم بوضع القواعد المتعلقة بالمتدخلين في البورصة، سواء تعلق الأمر بالمصدرين للقيم المنقولة، وهم هؤلاء الذين يعرضون الورقة للبيع أول مرة مهما تكن صفتهم، أو تعلق الأمر بالمستثمرين الذين يتقدمون لشراء تلك الأوراق المعروضة للبيع، أو بصفة الوسطاء التي تتوسط بينهما.

وإلى جانب هاتين الهيئتين اللتان تمارسان السلطة التنظيمية بصفة مباشرة، نجد أن هناك هيئات أخرى يقتصر دورها على المساهمة في الاختصاص التنظيمي<sup>4</sup>.

#### ب- المساهمة في الاختصاص التنظيمي:

✓ الاستشارة:

- تعريف الاستشارة:

تعرف الاستشارة بأنها إجراء سابق عن صدور القرارات من جانب واحد، وقد تكون ثابتة بنص، وتعد بمثابة اقتراح خال من الأثر القانوني، كما أن مصدر القرار هو من طلبها، وليس لهذا الإجراء أثر في تقسيم الاختصاص<sup>5</sup>.

1 -أنظر الفقرة رقم (و) و (ز) من المادة 12 الأمر رقم 03-11.

2 - رحموني موسى، المرجع السابق، ص 63.

3 -أنظر المادة 31 من المرسوم التشريعي رقم 93-10.

4 - رحموني موسى، المرجع السابق، ص 64.

5 - خليل عائشة، المرجع السابق، ص 48.

إذا كانت السلطة التنظيمية لا تمثل أداة التدخل الرئيسية بالنسبة لنشاط سلطات الضبط، فإن هذه الأخيرة تعرف مشاركة واسعة في عملية إعداد القواعد القانونية الخاصة بقطاعات نشاطاتها، عن طريق الوظيفة الاستشارية، ومن هذه الزاوية فإن سلطات الضبط ونظرا لتنوع تركيبها وتخصصها، تعتبر بحق مستشار الحكومة وشريكها في عملية إعداد النصوص التنظيمية المنظمة لقطاعاتها<sup>1</sup>.

#### - أنواع الاستشارة:

تنقسم الاستشارة التي تبديها الهيئات المساهمة في الاختصاص التنظيمي إلى: استشارة وجوبية واستشارة اختيارية.

#### الاستشارة الوجوبية:

وسميت كذلك لأن النصوص القانونية ألزمت السلطة التنفيذية باللجوء إليها، ومثالها ما جاء في قانون المنافسة (الأمر 03/03 المعدل والمتمم بالقانون 12/08) بشأن الاستشارة المسبقة لمجلس المنافسة<sup>2</sup>.

حسب المادة 36 من الأمر رقم 03-03، يستشار مجلس المنافسة في كل مشروع نص تنظيمي له صلة بالمنافسة أو يدرج تدابير من شأنها على الخصوص:

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

أما عن طبيعة النصوص المستشار حولها، فهي بنص الأمر تتعلق بالنصوص التنظيمية فقط ذات الصلة بالمنافسة، غير أنه عمليا حدث وأن استشير المجلس حول نصوص تشريعية كما الحال بالنسبة لمشروع قانون المحروقات<sup>3</sup>.

غير أن ما يلاحظ بشأن الاستشارة الإلزامية، أنه وإن كان لزاما على السلطة التنفيذية للقطاعات التنفيذية في طلبها من السلطة الإدارية المستقلة، غير أن الآراء التي تصدرها هذه الأخيرة ليست ملزمة، ويبقى للسلطة التنفيذية حرية الأخذ بها أو عدم الأخذ بها، كما أنه لا يمكن للسلطات الإدارية المستقلة في

1 - بوجملين وليد، المرجع السابق، ص 158.

2 - أنظر المواد 05 و06 من الأمر 03-03، المتعلق بالمنافسة.

3 - بوجملين وليد، المرجع السابق، ص 159.

إطار ممارسة اختصاصها في إبداء الرأي، فحص مشروعية أو تأويل أي نص تشريعي أو تنظيمي لأن ذلك من اختصاص الجهات القضائية<sup>1</sup>.

### الاستشارة الاختيارية:

وسميت هذه الاستشارة بالاختيارية كون الإدارة من تطلبها من تلقاء نفسها، لأنها غير مفروضة عليها بنص يعطيها صفة الإلزام، كما لا تكون الإدارة ملزمة بالرأي الذي تطلبه، غير أنها تعد تعبيراً عن مساهمة السلطات الإدارية المستقلة في الاختصاص التنظيمي، إلا أنه متى طلبت السلطة التنفيذية استشارة اختيارية توجب على سلطات الضبط الرد وإبداء رأيها الاستشاري<sup>2</sup>.

وتطبيقات الاستشارة الاختيارية متعددة منها نص المادة 35 من الأمر 03-03 المتعلق بقانون المنافسة<sup>3</sup> والمادة 13<sup>4</sup> من قانون 03-2000، الذي يحدد القواعد العامة المتعلقة بالبريد و المواصلات السلوكية و اللاسلكية.

### ✓ التعليمات:

لا تتمتع هذه التعليمات حسب آراء الفقه بقوة إلزامية، لكن كونها تساعد على اتخاذ القرارات الفردية، فهي واجبة الاحترام وملزمة الاتباع من طرف الأشخاص المعنية، فهي عادة نصوص تطبيقية، تتخذ خاصة في مجال القرارات الفردية، تسمح بتحديد الشروط العامة التي على أساسها تتخذ سلطة إدارية مستقلة معينة، قراراً فردياً معيناً.

وفي المجال التطبيقي لإصدار التعليمات، نجد أن لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها تتمتع بسلطة إصدار تعليمات، وفعلاً قامت اللجنة منذ بداية عملها بإصدار تعليمات جاءت لتطبيق نصوص تنظيمية، بتحديد تفاصيلها<sup>5</sup>.

### ✓ التوصيات:

تتمثل هذه التوصيات في تفسير مختلف النصوص التشريعية والتنظيمية والتعليق عليها، وتختلف عن التعليمات، في كون الأولى تصدر خاصة في المجالات التي لا تتمتع فيها السلطة الإدارية المستقلة بسلطة اتخاذ قرارات فردية، كما تختلف عن الأنظمة من خلال القوة الإلزامية، إذ في حين تتمتع الأنظمة

1 - خليل عائشة، المرجع السابق، ص 48 و 49.

2 - المرجع نفسه ، ص 49.

3 - نصت المادة على: "بيدي مجلس المنافسة رأيه في كل مسألة مرتبطة بالمنافسة إذا طلبت منه الحكومة ذلك".

4- تضمنت المادة ما يلي: "تتولى سلطة الضبط المهام الآتية: ...إبداء الرأي لاسيما في الآتي .....".

5 - حدري سمير، المرجع السابق، ص 102.

بقوة إلزامية يعاقب كل مخالف لها، نجد المعنى بهذه التوصيات حراً في اتباعها، أو عدم تطبيقها، أما بالنسبة لوضع السلطات الإدارية المستقلة الفاصلة في المواد الاقتصادية والمالية، فلم يسبق لها أن أصدرت توصيات منذ نشأتها.<sup>1</sup>

#### ✓ إبداء الآراء:

تقوم سلطة إدارية مستقلة معينة بإبداء آراء لتفسير النصوص التشريعية والتنظيمية، أو لتوضيح الغموض الذي يشوب نصاً معيناً، كما تسمح بالتعرف على رأيها في مسألة معينة غير واردة صراحة ضمن النصوص القانونية، وهذه الآراء مجردة وخالية بصورة كلية ومطلقة من أية قوة إلزامية، لكن لها تأثير أكيد على سلوك المخاطبين بها، نظراً للمركز الذي تتمتع به السلطة الإدارية المستقلة.<sup>2</sup>

#### ✓ المقترحات:

يعد تقديم مقترحات نصوص تشريعية وتنظيمية من طرف السلطات الإدارية المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي للحكومة، سبيلاً من سبل ممارسة السلطة التنظيمية أو السلطة التشريعية غير المباشرة، ففي مجال البورصة مثلاً، نجد لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، حولها القانون المنشئ لها صراحة، سلطة تقديم مقترحات نصوص تشريعية وتنظيمية للحكومة، تخص إعلام حاملي القيم المنقولة والجمهور، وتنظيم بورصة القيم المنقولة وسيرها والوضعية القانونية للوسطاء في عمليات البورصة.<sup>3</sup>

#### ثانياً: سلطة منح الاعتمادات والترخيص

إن اتباع نظام اقتصاد السوق أو السوق الحر وما يتضمنه من مبادئ تتعلق بحرية التجارة والصناعة والمنافسة، لا يعني إلغاء كلياً للتدخل من طرف السلطات العمومية، وبالخصوص عندما يتعلق الأمر ببعض القطاعات أو النشاطات الخاصة، وذلك من خلال فرضها للقيود أو الحدود لدخول السوق من خلال آليات الاعتمادات والترخيص الممنوحة لبعض السلطات الإدارية المستقلة، الفكرة الأساسية تتمثل في جعل رقابة دخول السوق ليست من اختصاص الدولة، لأنها قد تكون متعاملاً عمومياً (كلياً أو

1 - حدري سمير، المرجع السابق، ص 103.

2 - المرجع نفسه، ص 104.

3 - المرجع نفسه، ص 106.

جزئياً)، ومنه وضرورة ضمان مبدأ الحياد، العدالة والمساواة بين المتعاملين منحت هذه الصلاحية لسلطة مستقلة<sup>1</sup>.

### 1- إصدار القرارات الفردية للسلطات الإدارية المستقلة:

تتمتع السلطات الإدارية المستقلة بصلاحيات جديدة ترتبط بدخول الأعوان الاقتصاديين إلى السوق الذي تضبطه، وهذا ما يمكن أن نسميه الرقابة القبلية على السوق، ومن بين هذه الصلاحيات، نذكر اختصاص منح الاعتماد، الرخص والرخصة، وفي بعض الأحيان اختصاص اعتماد التجهيزات والمعدات اللازمة للاستثمار في القطاع المعني، لكن في معظم الأحيان، يعتبر هذا الاختصاص موزعا بين هيئات الضبط والوزير المكلف بالقطاع، وهذا لا يعد تعديا على صلاحيات هيئات الضبط، خاصة ما هو مرتبط بالنشاطات الإستراتيجية وذات الطابع السيادي، ونذكر على سبيل المثال، منح رخصة الاستثمار في قطاع الاتصالات السلكية واللاسلكية التي تمنح بموجب مرسوم تنفيذي، وذلك بعد أخذ رأي سلطة ضبط القطاع<sup>2</sup>.

تسمح الرخص والاعتمادات للمتعاملين بالدخول إلى السوق بناء على معايير انتقاء تنافسية، ويشكل تفويض صلاحية الترخيص للنشاط في السوق لصالح سلطات ضبط مستقلة عاملا هاما في التحرير الاقتصادي، كما يهدف إلى تشجيع المتعاملين وتأمين شروط الاستثمار، نظرا لكون هذا الاختصاص امتياز سلطة عامة من منظور القانون الإداري<sup>3</sup>.

### 2- تعريف القرارات الفردية وصورها:

يقصد بالقرارات الفردية الأوامر والنواهي والتراخيص الصادرة عن السلطات الإدارية المستقلة، بهدف احترام قواعد ومبادئ وأصول العمل ضمن المجال المخصص لعمل هذه السلطات، بتطبيقها على شخص معين أو أشخاص معينين لذواتهم وملزمين بتنفيذ وتطبيق هذه القرارات، وقد يتضمن القرار الفردي أمرا بعمل معين أو الامتناع عن عمل محدد، أو مزاولة نشاط معين، ويشترط في القرار الفردي أن يكون مجرد تطبيق لقاعدة عامة على حالة فردية تتوفر فيها الشروط القانونية، وهو ما ذهب إليه العميد هوريو "

1 - خرشي الهام، المرجع السابق، ص 221.

2 - بري نور الدين، المرجع السابق، ص 36.

3 - بوجملين وليد، المرجع السابق، ص 148 و 149.

أن كل قرار إداري فردي في موضوع معين يجب أن يكون مسبقاً بقاعدة عامة تشريعية أو تنظيمية، صادرة في ذات الموضوع بحيث يكون الفرد خاضعاً لا للقرار الفردي وإنما لقرار قاعدي<sup>1</sup>.

أما الاعتماد فيعتبر أسلوباً لتدخل الإدارة في المجال الاقتصادي، ويعرف على أنه: "الموافقة المسبقة التي يتحصل عليها من الإدارة، والتي بموجبها يمكن للأشخاص تحقيق المشاريع الاقتصادية، واستفادتهم من نظام مالي أو ضريبي ممتاز"<sup>2</sup>.

أما الترخيص فيمثل الإذن السابق لممارسة نشاط معين، وهو يرتب مركزاً قانونياً مكتسباً لصالح المرخص له في مواجهة الغير، لذا يجب أن يكون صريحاً ومحدداً<sup>3</sup>.

هذا ويتخذ الترخيص عدة صور، كالترخيص بالإنشاء، التعديل والإقامة، ورغم أن الترخيص والاعتماد من القرارات الإدارية، فإنه يمكن التمييز بينهما على الشكل التالي:

- الترخيص الإداري إجراء يسمح بممارسة نشاط ما، دون أن يستفيد صاحبه من امتيازات خاصة، سواء كانت جبائية أو قانونية، وهذا عكس نظام الاعتماد.

- يكون منح الاعتماد بتوفر شروط محددة، وهذا ما يسمح للإدارة بسحبه في حالة عدم احترام هذه الشروط، أما حين منحها للترخيص فهي (أي الإدارة) تتأكد من أن النشاط المراد القيام به يتطابق ومقتضيات المصلحة العامة<sup>4</sup>.

باستقراء النصوص القانونية المتعلقة بسلطات الضبط، نجد أن معظمها تملك سلطة إصدار هذا النوع من القرارات الفردية، بناء على معايير تنافسية، ففي كل مرة تتأكد من مدى توافر المقاييس والشروط التي تفرضها قوانين هذه السلطات من أجل منح هذا الاعتماد، وحتى بعد منحه، إذا تبين لها تخلف شرط من هذه الشروط، فلها أن تقوم بسحبه، ففي مجال البورصة تعتمد لجنة تنظيم عمليات البورصة وفقاً للمادة 09 من النص القانوني المنشئ لها، وفي حالة رفضها منح الاعتماد يجب عليها أن تبين أسباب ذلك في قرار الرفض، كما يستفيد من رفض طلبه من الحق في الطعن<sup>5</sup>.

1 - جبيري محمد، المرجع السابق، ص 89.

2 - رحموني موسى، المرجع السابق، ص 79.

3 - جبيري محمد، المرجع السابق، ص 89.

4 - رحموني موسى، المرجع السابق، ص 78.

5 - المرجع نفسه، ص 79.

### 3- أساس سلطة منح الاعتماد:

إن أساس سلطة منح الاعتماد أو الترخيص منصوص عليه في القوانين التأسيسية لسلطات الضبط المستقلة سواء في المجال المالي (أ)، وفي المجال الاقتصادي (ب)، و في مجال الإعلام (ج).  
أ/ في المجال النقدي والمالي:

منح المشرع صلاحيات إصدار قرارات لمجلس النقد والقرض، الذي يمنح ترخيص إنشاء البنوك أو تعديل هذه الترخيصات أو الرجوع عنها، بحيث يخاطب مجلس النقد والقرض بهذه القرارات البنوك والمؤسسات المالية التي تنشط في الجزائر، والملاحظ أن الصلاحيات الممنوحة لهذا الأخير لا نجدها في الكثير من السلطات الإدارية، فمثلا قرار منح الاعتماد أو سحبه بالنسبة لمجال التأمين يتخذه وزير المالية، وليس لجنة الإشراف على التأمينات، كما يملك مجلس النقد والقرض الترخيص بفتح مكاتب تمثيل البنوك الأجنبية، وأيضا تفويض الصلاحيات في مجال تطبيق التنظيم الخاص بالصرف<sup>1</sup>.

### ب/ في المجال الاقتصادي:

بالنسبة لسلطة ضبط قطاع البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية، تمنح التراخيص في مجال إنشاء الشبكات وتقديم الخدمات الخاضعة لنظام الترخيص، وتمنح الترخيص كذلك لاستغلال خدمات البريد<sup>2</sup>.

### ج/ في مجال الإعلام:

أنشأ المشرع سلطتي ضبط في مجال الإعلام، وهي سلطة ضبط الصحافة المكتوبة، وسلطة ضبط السمعي البصري، وذلك حسب القانون رقم 05-12، فالأولى تم تحديد اختصاصها في نفس القانون أما الثانية، فأحال مهامها واختصاصها إلى قانون رقم 04-14 المتعلق بالسمعي البصري، الذي صدر في 23 مارس 2014، فبالنسبة لسلطة ضبط الصحافة المكتوبة فإنها تصدر قرارات فردية بمنح الاعتماد، حيث يعتبر إصدار نشرية دورية حقا يتم بكل حرية، لكن هذه الحرية في الإصدار، تخضع وجوبا لإجراءات التسجيل ومراقبة صحة المعلومات عن طريق إيداع تصريح مسبق من طرف مسؤول النشرية لدى سلطة ضبط الصحافة المكتوبة<sup>3</sup>.

1 - بركبية حسام الدين، الرقابة القضائية على أعمال سلطات الضبط المستقلة، مذكرة لاستكمال متطلبات ماستر أكاديمي في ميدان الحقوق والعلوم السياسية، شعبة الحقوق، تخصص قانون إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، السنة الجامعية 2013-2014، ص25.

2 -أنظر المادة 37 و38 من القانون 03/2000، المتعلق بسلطة ضبط البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية.

3 - بركبية حسام الدين، المرجع السابق، ص 26.

#### 4- شروط منح الاعتماد:

يهدف المشرع من خلال القوانين المنظمة لسلطة منح الاعتماد، خاصة القوانين المؤسسة للهيئات الإدارية المستقلة، إلى التحكم في عملية الدخول إلى النشاط الاقتصادي، وذلك بوضع شروط ومقاييس تختلف من قانون لآخر، حسب النشاط المراد الدخول فيه من طرف المتعاملين الاقتصاديين، ويمكن تصنيف هذه الشروط إلى مجموعتين أساسيتين، شروط متعلقة بالمشروع الاستثماري (أ)، وشروط متعلقة بالشخص المستثمر (ب).

#### أ- الشروط المتعلقة بالمشروع الاستثماري:

- فيما يخص الشروط المتعلقة بالمشروع الاقتصادي يمكن حصرها في متطلبات المرفق العام، والقواعد الفنية والتقنية، بالإضافة إلى المتعلقة بحماية البيئة.
- احترام واجبات المرفق العام

يقصد بالمرفق العام كل مشروع تتقدم به الإدارة بنفسها، أو تعهد به لشخص آخر، يتولاه تحت إشرافها ورقابتها ويكون القصد تحقيق النفع العام والغاية من المرفق العام هي سد الحاجات العامة.

#### ✓ الشروط التقنية:

لقد وضع المشرع عدة شروط تقنية تتعلق أساسا باحترام سلامة وأمن المنشآت، الفعلية الطاقوية، طبيعة مصادر الطاقة الأولية، واختيار المواقع، وحيازة الأراضي، إضافة لتوفر العون الاقتصادي على القدرات التقنية، الاقتصادية، والمالية والخبرة المهنية الكافية<sup>1</sup>.

#### ✓ احترام شروط حماية البيئة:

يعد احترام شروط حماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، من أهم الشروط التي وضعها المشرع أثناء إنشاء أي مشروع أو القيام باستثمار في عدة مجالات، وذلك بتقدير مدى تأثير النشاط أو عند القيام ببناء الهيكل الذي يحتوي على مكونات البيئة والصحة العمومية<sup>2</sup>.

1 - بركبية حسام الدين، المرجع السابق، ص27.

2 - قانون رقم 03-10، مؤرخ في 19 جويلية 2003، يتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، ج ر ج ج، عدد 43، المؤرخة في 20 جويلية 2003.

ب- الشروط المتعلقة بالأشخاص:

نجد أن المشرع نظم بشكل أساسي الشروط المتعلقة بالأشخاص ضمن النصوص التأسيسية لسلطات الضبط المستقلة، وهذه الشروط إلزامية، أي أنه في حالة عدم توفرها نكون بصدد رفض منح الاعتماد أو الترخيص<sup>1</sup>.

وسنتطرق إلى الشروط المتعلقة بالأشخاص الطبيعية.

✓ شرط السن:

نجد من الشروط التي وضعها المشرع بالنسبة للأشخاص الطبيعيين الراغبين في ممارسة نشاط الوسطاء، في عمليات البورصة، أن يكون عمرهم (25) سنة على الأقل، عند تاريخ تقديم الطلب<sup>2</sup>.

✓ الكفاءة المهنية:

نجد في المجال المتعلق بالبورصة، أن توفر شرط الكفاءة في المسؤول على الأقل المكلف بإدارة الشركة، كما أحاط قانون التأمين مهنة وسطاء التأمين بشروط صارمة، لحيازة شهادة نهائية، الدراسات الثانوية أو شهادة معادلة لها، وإثبات تجربة مهنية في الميدان التقني الخاص بالتأمين لا تقل مدتها عن 10 سنوات، ويكون حائزا على تجربة مدتها 10 سنوات في منصب مسؤول في الميدان المالي القانوني أو في شركة أو مؤسسة وطنية، إضافة إلى إلزامية إجراء تربص مدته ستة أشهر في شركة أو وسيط معتمد، والنجاح في امتحان مهني تنظمه الوزارة المكلفة بالمالية<sup>3</sup>.

✓ النزاهة:

كما اشترط تقديم الوثائق بأسماء المسيرين الرئيسيين، وصفات الأشخاص الذين يقدمون الأموال، وضرورة تبرير مصدر الأموال المزمع استثمارها، إضافة إلى ما سبق نجد إلزامية تضمين ملف طلب الترخيص، ووثائق ما يثبت نوعية وشرعية المساهمين، وأيضا ضرورة إرفاق الملف بصحيفة السوابق القضائية رقم 03 أو ما يعادلها بالنسبة للرعايا الأجانب<sup>4</sup>.

1 - بركبية حسام الدين، المرجع السابق، ص28.

2 - المرجع نفسه، ص28.

3 -أنظر المادة 18 و19 من المرسوم التنفيذي رقم 95-340 مؤرخ في 30 أكتوبر 1995، يحدد شروط منح وسطاء التأمين الاعتماد والأهلية المهنية ومكافأته، ومراقبتهم، ج ر ج عدد 05، المؤرخة في 31 نوفمبر 1995.

4 - أنظر المادة 90 من الأمر 03-11، المتعلق بالنقد والقرض.

### الفرع الثاني: الاختصاصات شبه القضائية

قصد ضمان وجود منافسة شرعية وشريفة في السوق وحماية مصالح المتعاملين والمستهلكين على حد سواء، مكن المشرع سلطات الضبط من نظام رقابي دائم يشمل من الناحية المادية مدى احترام القوانين والتنظيمات السارية المفعول، ومن الناحية العضوية كل الفاعلين في السوق من متعاملين ومستهلكين والعلاقات البينية التي تجمعهم<sup>1</sup>.

#### أولاً: سلطة المراقبة والتحقيق

##### 1- تعريف سلطة المراقبة والتحقيق:

سلطة التحقيق هي قيام سلطات الضبط المستقلة بوظيفة التحقيق في كل القضايا والملفات التي ترفع إليها، قصد التحقق من إثبات المخالفة، وعدم احترام القواعد والأنظمة القانونية وفق إجراءات وكيفيات محددة قانوناً حفاظاً على مصالح الأطراف وحقوق الدفاع<sup>2</sup>.

استقر أغلب الفقه، على أن السلطات الإدارية المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي تقوم بمراقبة قطاع نشاط محدد، وبالتالي تكون السلطات الإدارية المستقلة على علم بكل ما يجري في ذلك القطاع، ويمكن لها فتح الملفات الإدارية للمؤسسات والخواص إن كان ذلك ضرورياً، كما أن للسلطات الإدارية المستقلة الفاصلة في المواد الاقتصادية والمالية الحق في الحصول على المعلومات التي تراها ضرورية في إطار التحقيقات الاقتصادية التي تؤديها، وذلك دون أن تفرض الإدارة الطابع السري للوثائق التي تملكها.

وقد توصل الفقه إلى نتيجة، أن سلطة الرقابة والبحث المخولة للسلطات الإدارية المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي متنوعة ومختلفة من سلطة إدارية مستقلة إلى أخرى، وبفضل هذه السلطة المخولة لها، يمكن لها جمع معلومات، أدلة إثبات واقتناع، كما يمكن لها الحصول على شهادات، تسمح لها بالتدخل في قضية معينة، وبالتالي ممارسة السلطة المخولة لها بإتقان<sup>3</sup>.

##### 2- أهمية الاختصاص الرقابي:

إن الرقابة التي تمارسها السلطات الإدارية المستقلة تعد الاختصاص الأكثر أهمية، وذلك لانتساعه وتأثيره المباشر على المجال المخصص له، فهي تقوم بعمل الرقابة المسبقة أي قبل وقوع المخالفة أو أي

1 - بوجملين وليد، المرجع السابق، ص 161.

2 - جبيري محمد، المرجع السابق، ص 91.

3 - حدري سمير، المرجع السابق، ص 108 و 109.

تجاوز مهما كان نوعه، وذلك بالتأكد من مدى توفر الشروط المطلوبة ومدى احترام الإجراءات القانونية المقررة، فهو يكمل الاختصاص التنظيمي ويتمه، ويعمل على ضمان تطبيقه واحترامه، فالاختصاص الرقابي يتميز بالاستمرارية والديمومة لأنه عمل يومي متواصل، لا يمكن أن يفصل أو ينقطع و إلا فلن يصل الهدف المنشود والغاية المقصودة منه، وهي ضمان تنفيذ وتطبيق الأنظمة واحترام القواعد الضابطة للنشاط<sup>1</sup>.

تتميز سلطة الرقابة والبحث باتساع مجال ممارستها، حيث تعرف السلطات الإدارية المستقلة تدخلا قبل نشوب نزاعات ومخالفات على مستوى السوق الاقتصادية والمالية، عن طريق التأكد من مدى توافر الشروط المطلوبة ومدى احترام الإجراءات القانونية من طرف الأعوان الاقتصاديين لممارسة وانجاز عملية ما، بتعبير آخر تمارس السلطات الإدارية المستقلة رقابة سابقة، والمقصود بهذه الرقابة، مراقبة الراغبين في الانضمام إلى المهنة، وتبرز مظاهر هذه الرقابة خاصة في التأكد والتحقق من استيفاء الشروط المطلوبة قانونا لدى هؤلاء الراغبين، قصد السماح لهم بالانضمام إلى المهنة، كما أنها تمارس رقابة على مستوى السوق تتمثل في مدى احترام الأعوان الاقتصاديين للقوانين والأنظمة المنصوص عليها في المجال المختص لهم<sup>2</sup>.

### 3- المهام الرقابية:

- التأكد من احترام المتعاملين لمبادئ المرفق العام، ومدى ضمان الخدمة في قطاعات المرافق العامة الشبكية المفتوحة على المنافسة،
- التأكد من عدم وجود وضعيات منافية للمنافسة (وضعيات احتكارية، وضعيات الهيمنة، والتجميعات الاقتصادية).
- ضمان احترام المتعاملين للإطار القانوني وجملة القواعد المؤطرة للقطاع.
- حماية النظام العام الاقتصادي<sup>3</sup>.

إن سلطة الرقابة مخولة للسلطات الإدارية المستقلة تسمح لها بمعرفة كل ما يجري في قطاع النشاط، فيمكن لها فتح الملفات الإدارية للمؤسسات والخواص إن كان ذلك ضروريا، كما يحق لها

1 - جبري محمد، المرجع السابق، ص 90 و 91.

2 - راشدي سعيدة، المرجع السابق، ص 414.

3 - بوجملين وليد، المرجع السابق، ص 162.

الحصول على المعلومات الضرورية في إطار التحقيقات الاقتصادية التي تؤديها، ولا يمكن للإدارة أن ترفض الطابع السري للوثائق التي تملكها<sup>1</sup>.

#### 4- وسائل التحقيق الممنوحة لمختلف السلطات الإدارية المستقلة:

تشمل المجالات التي منح فيها المشرع هذه الهيئات صلاحيات رقابة السوق في القطاع المصرفي، قطاع البورصة، قطاع البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية وأخيرا مجال المنافسة وقطاع التأمينات، حيث منح المشرع هذه السلطات المشرفة على هذه القطاعات وسائل متعددة وقوية للتحقيق، وصلاحيات واسعة تتمثل أهمها في:

- طلب الاطلاع على جميع الوثائق الضرورية للتحقيق، والدخول والنفوذ إلى جميع الأماكن ذات الاستعمال المهني (أو أراضي أو تجهيزات).

- استدعاء الأشخاص وطلب كل المعلومات أو التبريرات الضرورية<sup>2</sup>.

فاللجنة المصرفية مثلا تتمتع بسلطات واسعة للتحقيق، للقيام برقابة الوثائق والأماكن بواسطة أعوان البنك الجزائري لحساب اللجنة، التي يمكنها أيضا تكليف أي شخص آخر من اختيارها<sup>3</sup>.

أما المؤسسات المعنية فهي مجبرة على إمدادها وإطلاعها على كل الوثائق والمعلومات والتوضيحات التي ترى أنها ضرورية للتحقيق، من دون إمكانية مواجهتها بالسر المهني<sup>4</sup>.

#### ثانيا: سلطة توقيع العقوبات

تتمتع سلطات الضبط الإدارية بالاختصاصات القمعية، التي تسمح لها بتوقيع العقوبات، والتي فرضتها مهمة الضبط لديها، فإن حصل ولم يمتثل العون الاقتصادي للقواعد القانونية المطبقة في المجال

1 - خليل عائشة، المرجع السابق، ص 54.

2 - خرشي الهام، المرجع السابق، ص 228.

3- أنظر المادة 108 من الأمر 03-11 المتعلق بالنقد والقرض.

4 - أنظر المادة 109 من الأمر رقم 03-11.

الاقتصادي، فلها الحق في توقيع العقوبات التي تراها ضرورية والتي تنازلت عنها الدولة لتمكينها من ممارسة نشاطها بشكل فعال<sup>1</sup>.

### 1- تعريف سلطة العقاب:

هي سلطة فرض العقوبات في حالة الإخلال بالالتزامات أو مخالفة القرارات، سواء كانت هذه القرارات تنظيمية عامة أو فردية، فالطابع الإلزامي للقرارات المتخذة من طرف هذه السلطات لا تستمد من النظام العام، ولكن هي ناتجة عن مجموعة الإجراءات المتضمنة عمل هذه الهيئات المستقلة<sup>2</sup>.

### 2- غاية سلطة العقاب الممنوحة للهيئات الإدارية المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي:

تتمثل غاية سلطة العقاب للهيئات الإدارية المستقلة في غايتين أساسيتين، أولاهما تكون غاية الضبط في هذه الحالة وقائية، كما أنها في حالة ما إذا كانت هذه الهيئات تستعمل سلطة العقاب فغايتها كأنها تهدد الأعوان الآخرين أي غاية ردعية، فبالنسبة للحالة الأولى، أي الغاية الوقائية، تتمثل في اعتراف المشرع بأهمية الضبط بواسطة قنوات أخرى غير القمع، حيث أنه في المجالات التقنية التي توّطرها هذه الهيئات الإدارية المستقلة بسلطات أخرى في ضبط القطاع الاقتصادي والمالي، نجد أن بعض الهيئات في السوق لا تتمتع بسلطة العقاب كمجلس النقد والقرض الذي له سلطة إصدار تنظيمات، فهو برلمان مصغر للبنوك والمؤسسات المالية، أما لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة فتتمتع بسلطة وضع قواعد سوق البورصة عن طريق الأنظمة أو منح تأشيرات وكذا نظام الاعتماد.

لذا تتدخل الهيئات الإدارية المستقلة بدورها الردعي، وذلك لتحقيق الغاية المرجوة، فإذا كانت العقوبات الجزائية تهدف إلى ردع الفاعل، فإن هذه الغاية نجدها في مادة الضبط الاقتصادي، فالهيئات الإدارية المستقلة تستعمل أولا الأدوات الوقائية، ثم تنتقل إلى الأدوات الردعية، فتكون هذه العقوبات رادعة لكل من تسول له نفسه ارتكاب مثل هذه الأفعال وذلك بإعلانها<sup>3</sup>.

1 - محمدي سميرة، المرجع السابق، ص 47.

2 - بوضيبة محمد، عريوات راضية، علاقة الضبط الاقتصادي بالحكم الراشد، مذكرة لنيل شهادة الماستر، تخصص إدارة أعمال، قسم الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الجبالي بونعامة خميس مليانة، السنة الجامعية 2014-2015، ص 44.

3 - حردي سمير، المرجع السابق، ص 125 و 126.

3- شروط ممارسة هيئات الضبط المستقلة لسلطة العقاب:

أ- ألا تكون هذه الجزاءات سالبة للحرية:

فالقاضي وحده من يملك سلطة توقيع عقوبات سالبة للحرية، وهذه الأخيرة هي الفاصل بين القاضي والإدارة.

ب- خضوع سلطة التأديب الممنوحة لهيئات الضبط المستقلة للضمانات القانونية والقضائية:

يجب أن تخضع هذه السلطة التأديبية للضمانات التي تكفل حماية الحقوق والحريات المكرسة دستوريا، أي خضوعها لذات المبادئ العقابية.

فهكذا إذن، يكون لسلطات الضبط صلاحية توقيع عقوبات متنوعة كل في القطاع المخصص لها، باستثناء تلك السالبة للحرية، مع ضرورة خضوع هذه العقوبات لنفس النظام الإجرائي المتبع أمام القاضي الجزائي، وضرورة استقلالية وحياد سلطة الضبط بتكريس نظامي التنافي والامتناع، وكذا ضرورة اتباعها لنظام إجرائي حمائي لحق الدفاع، الذي يعتبر مبدأ كلاسيكيا يخص كل إجراء يهدف إلى معاقبة شخص ما جنائيا، مدنيا، أو تأديبيا، هذا إلى جانب ضرورة تكريس ضمانات خضوع هذه القرارات لرقابة القضاء<sup>1</sup>.

4- أنواع العقوبات:

توقع سلطات الضبط الاقتصادي نوعين من العقوبات، تتمثل في العقوبات المالية إضافة إلى العقوبات الغير مالية.

أ-العقوبات المالية:

هي تلك العقوبات التي تمس الذمة المالية للشخص المخالف، وقد نص المشرع في كل النصوص المنشأة لسلطات الضبط على أهليتها في اتخاذ هذه العقوبات.

نجد أن المشرع الجزائري نص في مجال المنافسة على نظام عقابي مالي تصاعدي، حسب طبيعة ونوعية المخالفة ونذكر من أهم هذه العقوبات ما يلي:

-الممارسات المقيدة للمنافسة، يعاقب عليها الأمر 03-03 بمبلغ 07 بالمائة من رقم الأعمال المحقق في الجزائر خلال السنة المالية الحالية من غير رسوم<sup>2</sup>.

1- رحموني موسى، المرجع السابق، ص 68 و69.

2 - أنظر المادة 56 من الأمر 03-03، المتعلق بمجلس المنافسة، المعدل و سنة 2008 لتصبح الغرامة بحد أقصى تقدر بـ 20 % من رقم الأعمال.

ب-العقوبات الغير مالية:

يطلق عليها كذلك العقوبات السالبة للحقوق، وهي أشد قسوة من العقوبات المالية تطبق على الأشخاص الطبيعية وعلى المتعاملين بصفتهم أشخاصا اعتبارية<sup>1</sup>.

5- شروط ممارسة سلطة العقاب:

يظهر من خلال قرارات المجلس الدستوري الفرنسي، خاصة تلك المتعلقة بلجنة عمليات البورصة بأن المشرع حر في تنظيم نطاق العقوبات الإدارية، فمرونة تدخل الدولة في المجال الاقتصادي والاجتماعي يتطلب هذا النوع من سلطة العقاب، لكن القاضي الدستوري اشترط من أجل ممارسة الهيئات الإدارية المستقلة لسلطة العقاب شرطين أساسيين وهما:

أ- ألا تكون هذه الجزاءات سالبة للحرية:

حسب قضاء المجلس الدستوري فإن العقاب للهيئات الإدارية المستقلة لا تمثل مساسا بمبدأ الفصل بين السلطات، طالما أن هذه الهيئات لا يمكن لها أن توقع عقوبات سالبة للحرية، كالحبس والسجن، ففي هذه الحالة تكون الهيئات الإدارية قد اقتحمت مجالا كان يحتكره القضاء.

ب- خضوع السلطة القمعية لذات المبادئ العقابية:

إن إسباغ عقوبة ما بالطابع الردعي له هدف محدد، إلا أنه يستوجب تطبيق المبادئ التي تخضع لها العقوبة الجزائية<sup>2</sup>.

6- قبول سلطة العقاب دستوريا وقضائيا:

لا تثار العراقيل السابقة في الدول التي تبنت فكرة القمع الإداري دستوريا كإسبانيا والبرتغال، أما في الدول الأخرى فقد قام القاضي الدستوري بالاعتراف بهذه السلطة القمعية.

أ- الاعتراف الدستوري بسلطة العقاب:

أعطى الدستور الإسباني لسنة 1978 مكانا للعقوبات الإدارية، فالفقرة الأولى من المادة 25 من هذا الميثاق، تقضي بأنه لا يمكن أن يدان أو يعاقب أي شخص بمناسبة ارتكاب أفعال لا تمثل جريمة أو مخالفة إدارية في الوقت الذي ارتكبت فيه، وذلك بالنظر إلى النص القانوني الساري المفعول وقت

1 - بوضبية محمد، عريوات راضية، المرجع السابق، ص 47.

2 - حدري سمير، المرجع السابق، ص 131 و132.

ارتكابها، وفي نفس السياق تحظر الفقرة الثالثة من نفس المادة على الإدارة توقيع العقوبات السالبة للحرية<sup>1</sup>.

#### ب- الاعتراف القضائي بسلطة العقاب:

أما الدول التي لم تنص دساتيرها على هذا النظام، فنجد أن القاضي الدستوري قام بقبول فكرة القمع الإداري، فالمحكمة الدستورية الألمانية في سنة 1967، منحت للمشرع إمكانية تحويل بعض العقوبات الجزائية إلى عقوبات إدارية، لكن بشرط عدم المساس بالنواة الصلبة للقانون الجنائي، ونجد كذلك أن القاضي الدستوري الإيطالي قد ذهب في نفس الاتجاه سنة 1970، حيث سمح بتبني فكرة إزالة التجريم بمناسبة تحويل العقوبات الجزائية إلى عقوبات إدارية<sup>2</sup>.

#### ثالثا: سلطة التحكيم

حظيت السلطات الإدارية المستقلة باختصاص حل النزاعات بين الأعوان الاقتصاديين التي قد تنور في القطاعات المكلفة بضبطها، من خلال سلطة التحكيم، وإن كان الأمر محصورا في ثلاث سلطات وهي لجنة ضبط الكهرباء والغاز، سلطة ضبط البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية، لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها<sup>3</sup>.

#### 1- تعريف التحكيم:

يعرف التحكيم اصطلاحا، أنه اتفاق أطراف علاقة قانونية معينة، عقدية أو غير عقدية، على أن يتم في المنازعات التي ثارت بينهم بالفعل، أو التي يحتمل أن تنور، عن طريق أشخاص يتم اختيارهم كمحكمين، ويتولى الأطراف تحديد الأشخاص المحكمين أو على الأقل يضمنون اتفاقهم على التحكيم، بيانا لكيفية اختيار المحكمين، أو أن يعهدوا لهيئة أو مراكز التحكيم الدائمة، لتتولى تنظيم عملية التحكيم وفقا للقواعد أو اللوائح الخاصة بهذه الهيئات أو المراكز<sup>4</sup>.

1 - حدري سمير، المرجع السابق، ص 129.

2 - المرجع نفسه، ص 129.

3 - خليل عائشة، المرجع السابق، ص 61.

4 - رحموني موسى، المرجع السابق، ص 75.

## 2- أحكام التحكيم:

إن الأحكام التحكيمية الصادرة بمناسبة التحكيم العادي (التقليدي)، لا يمكن تنفيذها إلا بعد إمرارها بالصيغة التنفيذية من المحكمة المختصة، كما نص على ذلك قانون إ م إ<sup>1</sup>، أما القرارات أو الأحكام التحكيمية الصادرة عن السلطات الإدارية المستقلة بمناسبة أعمال اختصاصها التحكيمي، فهي ليست بحاجة إلى الصيغة التنفيذية، بل تتمتع بقوة تنفيذية ذاتية، وهي ملزمة للطرفين رغم قابليتها للطعن. فقرارات التحكيم الصادرة عن السلطات الإدارية المستقلة، باستثناء تلك الصادرة عن الغرف التحكيمية للجنة ضبط الكهرباء والغاز التي لا تقبل الطعن فيها، يطعن فيها إما بالإلغاء أو بعدم المشروعية أمام مجلس الدولة (القضاء الإداري)<sup>2</sup>.

## 3- خصوصية التحكيم:

- يعتبر التحكيم ضماناً رئيسية بالنسبة للاستثمار، وخاصة الأجنبي المباشر، خصوصاً في ظل اقتصاد سوق مفتوح يعامل فيه المتعاملون العموميون والخواص، المحليون والأجانب، على قدم المساواة.
- شهدت معظم القطاعات الاقتصادية انفتاحاً على الاستثمار الأجنبي، لذلك خول المشرع الجزائري لسلطات الضبط سلطة تحكيم حقيقية، تهدف إلى تسوية النزاعات بين المتعاملين، وذلك من أجل ضمان مصالح الأطراف الفعالة في السوق، ومن ثمة حفظ التوازنات الضرورية لحسن سير المنافسة<sup>3</sup>.
- بطبيعة الحال إذا كانت هنالك مصالح متعارضة كانت هناك نزاعات، وما دامت هذه السلطات وجدت من أجل التخفيف منها تفادياً لما هو أعظم إلى المستوى الوطني، زودت بسلطة التحكيم كونها من أصحاب العلم والدراية والخبرة<sup>4</sup>.
- يحقق الاختصاص التحكيمي للسلطات الإدارية المستقلة عدة مزايا عملية، إذ يساهم في توفير الوقت والجهد والنفقات على الأطراف المتنازعة مقارنة بالهيئات القضائية، كما أن هذه السلطات تسمح بعرض النزاع على جهات أكثر دراية وإلماماً بملابسات النزاع، سيما عندما يتعلق الأمر بمسألة تقنية، كون سلطة الضبط أكثر إحاطة بالقطاع الذي تتولى ضبطه من القاضي الذي كثيراً ما يفتقد إلى تكوين اقتصادي<sup>5</sup>.

1 - أنظر المواد 1035 و1037 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

2 - خليل عائشة، المرجع السابق، ص 65 و66.

3 - رحموني موسى، مرجع سابق، ص 75 و76.

4 - سلطاني نجوى، رقطي منيرة، المرجع السابق، ص 65.

5 - خليل عائشة، المرجع السابق، ص 61.

4- التحكيم في إطار لجنة ضبط قطاع الكهرباء والغاز (CREG):

أوكل المشرع الجزائري لهذه اللجنة سلطة التحكيم وتسوية النزاعات، حيث نص على تأسيس مصلحة تدعى غرفة التحكيم، تتولى الفصل في الخلافات بين المتعاملين بناء على طلب أحد الأطراف، وذلك باستثناء الخلافات المتعلقة بالحقوق والواجبات التعاقدية.

- تضم غرفة التحكيم ثلاثة (3) أعضاء من بينهم رئيس، وثلاثة (3) أعضاء إضافيين يعينهم وزير العدل...<sup>1</sup>.

- تفصل غرفة التحكيم في القضايا باتخاذ قرار مبرر، بعد الاستماع إلى الأطراف المعنية، ويمكن أن تقوم بكل التحريات بنفسها أو بواسطة غيرها، كما يمكنها تعيين خبراء عند الحاجة، وأن تستمع إلى الشهود، ولها عند الاستعجال أن تأمر بتدابير تحفظية، أما عن القرارات الصادرة عنها فهي غير قابلة للطعن، وبهذه الصفة فهي واجبة التنفيذ.<sup>2</sup>

1 - أنظر المادة 133 و134 من قانون 01-02، المتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات.  
2 - أنظر المادة 135 و137 من القانون 01-02، المتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات.

## المبحث الثاني: دمج السلطات الإدارية المستقلة في التنظيم الإداري

يرتكز التنظيم الإداري على أساليب فنية (تقنية)، تتمثل في: المركزية، واللامركزية، ككيفية لتوزيع النشاط الإداري بين مختلف الأجهزة والهيئات الإدارية بالدولة<sup>1</sup>. فهو يتأثر في كل مجتمع بالظروف السياسية والاجتماعية المحيطة به، وإذا كان ما يميز المجتمعات القديمة، هو ظاهرة تركيز السلطة بجميع أنواعها وجوانبها في يد واحدة نتيجة معتقدات معينة (تأليه الملك) من جهة، ولضمان تأمين الدولة والحرص على قوتها، وحفظا لها من كل خطر قد يدهمها من جهة أخرى، فالصفة التي تميز الدول المعاصرة هو اعترافها لبعض الهيئات الإدارية بالشخصية المعنوية، وبالتالي الاستقلال المالي والإداري، وهذا بهدف مساعدتها (أي الدولة في أداء مهامها)، غير أن هذه الوحدات الإدارية المستقلة تم ربطها بالأجهزة المركزية بتطبيق نظام الوصاية، ويجب أن لا يفهم من ذلك أن نظام المركزية نظام عرفته المجتمعات القديمة، ولم يعد له أي تطبيق في ظل الدولة المعاصرة، بل النظام المركزي لا يزال يطبق في جوانب كثيرة نظرا لمحاسنه<sup>2</sup>.

وبناء على ما سبق، فالدول تنتهج أسلوبين في تنظيمها الإداري، هما: المركزية الإدارية واللامركزية الإدارية، فتأخذ بقدر من هذا المظهر أو ذاك وفقا لظروفها السياسية والاجتماعية، بغرض تلبية حاجيات المواطنين<sup>3</sup>.

إن من المظاهر المستجدة على التنظيم الإداري نجد: السلطات الإدارية المستقلة، كوسيلة تم اللجوء إليها لتلبية حاجيات جديدة لا تصلح لتلبيتها المرافق الإدارية التقليدية، لما للمجالات التي تدخل فيها من تعقيد وخصوصية، فهي تقوم بوظيفة التنظيم الملقاة أصلا على عاتق الدولة<sup>4</sup>. فهذه السلطات ليست لها نفس المهام ولا السلطات، وهي تبقى مختلفة عن السلطة التنفيذية أو التشريعية أو القضائية، كما أنها متعددة بعضها يتمتع بالشخصية المعنوية، بينما البعض الآخر لا يتمتع بها.

1- بعلي محمد الصغير، القانون الإداري "التنظيم الإداري، النشاط الإداري"، دار العلوم للنشر والتوزيع عنابة، الجزائر، 2004، ص45.

2- بوضياف عمار، الوجيز في القانون الإداري، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2012، ص154.

3- تياب نادية، محاضرات في مادة القانون الإداري، الجزء الأول: التنظيم الإداري، السنة الأولى ل م د، قسم الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمن ميرة بجاية، السنة الجامعية 2014-2015، ص 28.

4- آيت وازو زابينة، المرجع السابق، ص346 و347.

### المطلب الأول: مكانة السلطات الإدارية المستقلة كمقاربة للإدارة المركزية

يعتبر النظام الإداري مركزيا عندما يتجه لتوحيد كل السلطات بين يدي السلطة المركزية، فيوجد عندها جهاز مركزي واحد (الدولة) يعتبر وكلائه من البنى التسلسلية الموضوعة تحت السلطة المباشرة والعليا لمختلف الوزراء الذين يمثلون الدولة، والذين تتمثل مهمتهم في تأمين تنفيذ الإجراءات التي تقرها السلطة المركزية<sup>1</sup>.

فالمقصود بالمركزية الإدارية قصر الوظيفة الإدارية في الدولة على ممثلي الحكومة في العاصمة، وهم الوزراء، دون مشاركة من هيئات أخرى، فهي بالتالي تقوم على توحيد الإدارة وجعلها تنبثق من مصدر واحد مقره العاصمة.

ففي ضوء هذا النظام تباشر السلطة المركزية الشؤون الوطنية والمحلية عن طريق ممثليها في العاصمة، فهي إذن تقوم على استقطاب السلطات الإدارية وتجميعها في يد شخص آخر أو هيئة واحدة<sup>2</sup>. ويقوم النظام المركزي على الأركان التالية:

#### 1. تركيز الوظيفة الإدارية

ويترتب على ذلك، تجريد أعوان الإدارة في مختلف الأجهزة والنواحي من سلطة القرار والتفرد به، وهذا لا يعني أن يقوم الوزير المختص بكل صغيرة وكبيرة في إقليم الدولة، لأن هذا الأمر من المحال تحقيقه في أرض الواقع العملي، بل القصد من ذلك أن يتولى الإشراف والهيمنة على معاونيه مهما اختلفت مستوياتهم، وسواء وجدوا في العاصمة أو في باقي أجزاء الإقليم<sup>3</sup>.

#### 2. التدرج السلمي

ومعناه أن يخضع موظفو الإدارة المركزية لمبدأ التدرج الذي يأخذ شكل مثلث أو هرم مترابط، تكون الدرجات الدنيا تابعة للدرجات التي تعلوها وصولا إلى أعلى السلم الإداري، وهذه الدرجات تكون ما يسمى بنظام التسلسل الإداري، ومن خلاله تتشكل طبقتي الرئيس والمرؤوس، ومن هنا تبرز علاقة التبعية والسلطة الرئاسية<sup>4</sup>.

1- محيو أحمد، محاضرات في المؤسسات الإدارية، الطبعة الخامسة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ص105.

2- بوضياف عمار، المرجع السابق، ص155.

3- المرجع نفسه، ص156.

4- تياب نادية، المرجع السابق، ص29.

### 3. السلطة الرئاسية

حيث يتمتع الموظف الأعلى(الرئيس)، بسلطات معينة تجاه الموظف الأدنى منه(المرووس) بالنسبة لشخصه أو أعماله، مما يؤدي إلى وضع هذا الأخير في علاقة تبعية لأول، فالسلطة الرئاسية إذن عبارة عن العلاقة القائمة بين الرئيس والمرووس أثناء ممارسة النشاط الإداري<sup>1</sup>. ويأخذ نظام المركزية شكلين أساسيين:

❖ **التركيز الإداري:** يتمثل هذا الأسلوب في تركيز جميع السلطات الإدارية في أيدي الحكومة المركزية بالعاصمة التي يعود إليها البت في جميع المسائل الإدارية، فيجعل ممثلي الأقاليم مجرد منفذين للأوامر والتعليمات الوزارية، فيتعين عليهم الرجوع إلى السلطة المركزية قبل القيام بأي تصرف، وهي الصورة البدائية للمركزية الإدارية، ويطلق عليها أيضا بالمركزية المتطرفة أو المتشددة<sup>2</sup>.

❖ **عدم التركيز الإداري:** هو ما يطلق عليه أيضا المركزية المخففة أو النسبية أو اللاوزارية، هذه الصورة أملاها اتساع مجالات النشاط الإداري الذي أصبح يمس مختلف الميادين والقطاعات بتطور وظيفة الدولة (الدولة المتدخلة)، حيث أدى ذلك التغيير إلى ضرورة التخفيف من درجة التركيز الإداري، على أساس فكرة التفويض لضمان نجاعة النشاط الإداري، إضافة لعدم منح الاستقلال القانوني<sup>3</sup>.

#### الفرع الأول: صلاحيات الإدارة كهيئة في المستوى المركزي الكلاسيكي

سنحاول التطرق لصلاحيات بعض السلطات على المستوى المركزي الكلاسيكي من خلال:

#### أولا: الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته

إن الهيئة المكلفة بالوقاية من الفساد تعد فئة قانونية جديدة في المنظومة القانونية، أنشأها المشرع ونظمها بموجب ترسانة من النصوص القانونية، تشريعية كانت أو تنظيمية، حيث تنص المادة 17 من القانون رقم 06-01<sup>4</sup> أنه: "تتأه هيئة وطنية مكلفة بالوقاية من الفساد ومكافحته، قصد تنفيذ الاستراتيجية الوطنية في مجال مكافحة الفساد".

1- بعلي محمد الصغير، المرجع السابق، ص48.

2- تياب نادية، المرجع السابق، ص30.

3- بعلي محمد الصغير، المرجع السابق، ص57.

4- القانون رقم 06-01، المؤرخ في 20 فيفري 2006، المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، ج ر ج ج عدد 14، مؤرخة في 08 مارس 2006.

لتصنيف المادة نفسها من ذات القانون أن: "الهيئة سلطة إدارية مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، توضع لدى رئيس الجمهورية"<sup>1</sup>.

### 1. محدودية الاستقلال الإداري:

إنه وبالرغم من التكريس القانوني الصريح للاستقلالية الإدارية للهيئة، وبالرغم من عدم خضوع هذه الأخيرة لأي رقابة وصائية أو سلطة رئاسية، ومن ثمة لا يمكن للسلطة التنفيذية أن تتدخل في الصلاحيات والقرارات التي تتخذها الهيئة، نصطفد خروجاً عن هذا الأمر، ويظهر جلياً في أحكام نص المادة 02 من المرسوم الرئاسي رقم 06-413<sup>2</sup> التي تذكر أن: "الهيئة سلطة إدارية مستقلة، توضع لدى رئيس الجمهورية" ومن جهة أخرى تذكر المادة 08 من ذات المرسوم أنه: "يحدد التنظيم الداخلي للهيئة بقرار مشترك بين السلطة المكلفة بالوظيفة العمومية والوزير المكلف بالمالية".

فهذه كلها أمور تتنافى مع مقتضيات الاستقلالية مما يجعل تبعية الهيئة للسلطة التنفيذية أمراً مفروغاً منه<sup>3</sup>.

### 2. تقديم التقرير السنوي لرئيس الجمهورية:

تنص المادة 24 من القانون رقم 06-01: ترفع الهيئة إلى رئيس الجمهورية تقريراً سنوياً يتضمن تقييماً للنشاطات ذات الصلة بالوقاية من الفساد ومكافحته، وكذا النقائص المعايينة والتوصيات المقترحة عند الإقتضاء".

وأضافت المادة 11 في فقرتها 6 من المرسوم الرئاسي رقم 06-413 أنه: "يبدي مجلس اليقظة والتقييم رأيه في:

- التقرير السنوي الموجه إلى رئيس الجمهورية الذي يعده رئيس الهيئة".

وتبعاً لذلك، نفهم أن رئيس هيئة مكافحة الفساد، وبعد إعداده للتقرير السنوي يكون ملزماً بإحالة هذا الأخير إلى رئيس الجمهورية ليكون هذا الأمر بمثابة مظهر يقيد من حرية هيئة الفساد في القيام بنشاطها، نتيجة الرقابة اللاحقة التي تمارسها السلطة التنفيذية على النشاطات السنوية للهيئة<sup>4</sup>.

1 - شيخ ناجية، "المركز القانوني للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته"، الملتقى الوطني حول سلطات الضبط في المجال الاقتصادي والمالي، كلية الحقوق والعلوم الاقتصادية، جامعة عبد الرحمن ميرة بجاية، يومي 23، 24 ماي 2007، ص 92.

2- المرسوم الرئاسي رقم 06-413، المؤرخ في 29 نوفمبر 2006، يحدد تشكيلة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته وتنظيمها وسيرها، ج ر ج ج عدد 74، المؤرخة في 22 نوفمبر 2006، المعدل والمتمم بالمرسوم الرئاسي رقم 12-64، المؤرخ في 07 فيفري 2012، ج ر ج ج عدد 02، الصادرة في 15 فيفري 2012 .

3 - شيخ ناجية، المرجع السابق، ص 102.

4- المرجع نفسه، ص 102.

## 3. تقييد سلطة الهيئة في علاقاتها بالقضاء:

تنص المادة 22 من القانون رقم 06-01 المتعلق بالوقاية من الفساد أنه: "عندما تتوصل الهيئة إلى وقائع ذات وصف جزائي، تحول الملف إلى وزير العدل، حافظ الأختام، الذي يخطر النائب العام المختص لتحريك الدعوى العمومية عند الاقتضاء"، وهو ما يتضمنه أيضا البند التاسع في الفقرة الثامنة منه من المرسوم الرئاسي رقم 06-413 السابق.

وعليه، نلاحظ أن هيئة مكافحة الفساد ليست مؤهلة لتحويل الملف إلى النائب العام مباشرة، وإنما ملزمة بتكليف وزير العمل بالمهمة، على عكس لجنة الإشراف على التأمينات المستحدثة بموجب القانون رقم 06-04، التي لها الحق في تحويل المحاضر التي تثبت ممارسات مخالفة للقانون إلى وكيل الجمهورية ودون الاتصال بأية جهة أخرى.

كما أن عجز الهيئة على إحالة الملف أمام القضاء ودون الاستعانة بالوزير، هي سمة أخرى تقلص من الاستقلالية الوظيفية للجهاز، فالمشروع ويصدد تأطيره القانوني للهيئة يكون مانحا بيد ما ينتزعه باليد الأخرى، لتبقى استقلالية الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته شكلية، نظرا لارتباطها الوثيق بالسلطة المركزية<sup>1</sup>.

## ثانيا: مجلس النقد والقرض

نظرا لأهمية القطاع المصرفي في المجال الاقتصادي، تم إصدار الأمر رقم 03-11 المتعلق بالنقد والقرض، والذي ألغى كل الأحكام السابقة المخالفة له، وأصبح مجلس النقد والقرض بموجب هذا الأمر (03-11) يتمتع بسلطة إصدار الأنظمة والقرارات الفردية فقط، أي أداة مشروعة في المجال المصرفي، كما أنه لم يشر صراحة في أحكامه إلى الطبيعة القانونية لمجلس النقد والقرض<sup>2</sup>.

يخول القانون لمجلس النقد والقرض سلطات واسعة، تتمثل في تأطير القطاع المصرفي وتنظيم حركة رؤوس الأموال وسوق الصرف، كما يخول القانون كذلك سلطة وضع نظامه الداخلي، لكن هذا لا يعني بالضرورة استقلاله، فرغم كونه لا يخضع للرقابة الرئاسية ولا الوصاية الإدارية، ولا يتمتع بشخصية قانونية أو شخصية معنوية، يؤدي إلى تبعيته من الناحية المالية، مادام ليست له ذمة مالية مستقلة، أي لا يتمتع بحرية التصرف بالكامل في الأموال التي يشرف على تنظيمها<sup>3</sup>.

فمجلس النقد والقرض يخضع للسلطة التنفيذية، وذلك عن طريق الرقابة على القرارات التنظيمية التي تأخذ شكل مداولة ثانية، فمن الناحية الوظيفية، يصدر مجلس النقد والقرض أنظمة وقرارات فردية تتمتع بامتياز الأولوية، وبقوة التنفيذ بنفس الدرجة مع القرارات التنظيمية الصادرة عن السلطة العامة، فلا

1- شيخ ناجية، المرجع السابق، ص 103.

2- المرجع نفسه، ص 103.

3- ميهوبي مراد، "الطابع الإداري لمجلس النقد والقرض في الجزائر ومدى استقلاليته" الملتقى الوطني حول: "السلطات الإدارية المستقلة في الجزائر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قلمة، يومي 13، 14 نوفمبر 2012، ص 09.

يمكن لوزير المالية أن يعدلها أو يسحبها ولا يملك سوى حق الطعن فيها، أي رفع دعوى الإلغاء أمام القضاء الإداري (مجلس الدولة)، مع العلم أن رفع دعوى إلغاء أمام القضاء الإداري لا توقف عملية تنفيذ هذه اللوائح والأنظمة والقرارات الفردية، بقدر ما هي آليات متاحة للسلطة الوصائية الممثلة في وزير المالية، الذي يسهر على رقابة المشروعية والمطابقة مع القوانين والتنظيمات في القطاع الذي يشرف على إدارته وتسييره.

غير أنه في حقيقة الأمر، القرارات التنظيمية أصلا لا تدخل حيز النفاذ بمجرد المصادقة عليها من طرف مجلس النقد والقرض، لأنها تصدر في شكل مشاريع أنظمة تعرض على وزير المالية خلال اليومين المواليين للمصادقة على النظام، ويملك الوزير مهلة عشرة (10) أيام لطلب تعديلها، وفي هذه الحالة يقوم المحافظ باستدعاء أعضاء مجلس النقد والقرض للانعقاد، وبالتالي فإن سلطة الوزير في طلب قراءة ثانية لمشاريع الأنظمة التي يصدرها مجلس النقد والقرض من التصرف والإصدار الانفرادي للأنظمة واللوائح، مما يجعل استقلالية مجلس النقد والقرض مسألة جد نسبية<sup>1</sup>.

### ثالثا: اللجنة المصرفية

أنشئت اللجنة المصرفية لتتولى مهمة الرقابة والتأديب، إذ تراقب مدى احترام البنوك والمؤسسات المالية للأحكام التشريعية والتنظيمية المطبقة عليها من جهة وقواعد حسن سير المهنة من جهة أخرى. كما تتولى اللجنة المصرفية عند الاقتضاء، البحث عن المخالفات التي يرتكبها أشخاص غير مرخص لهم يقومون بأعمال البنوك والمؤسسات المالية، بالإضافة إلى إنزال عقوبات تأديبية على المخالفين للقواعد القانونية وأخلاقيات المهنة<sup>2</sup>.

### 1. الانتقال من اختصاص السلطة التنفيذية في مراقبة البنوك إلى اختصاص اللجنة:

قبل صدور القانون 90-10 والأمر رقم 03-11 المتعلقين بالنقد والقرض كانت الرقابة المصرفية موكلة للجنة التقنية للمؤسسات المصرفية، التي كانت تحت سلطة وزير المالية والتي تم حلها بموجب القانون 86-12 المتعلق بنظام البنوك والقرض، وعوضت بجهاز سمي لجنة الرقابة على المؤسسات المصرفية، وتقوم هذه اللجنة بتقديم آرائها وتوصياتها بشأن جميع المسائل التي تهم المهنة المصرفية كما تقوم بتسهيل تنسيق النشاط الذي تمارسه المؤسسات المالية<sup>3</sup>.

1- ميهوبي مراد، المرجع نفسه، ص10.

2- راشدي سعيدة، المرجع السابق، ص 404.

3- دموش حكيمة، مدى استقلالية اللجنة المصرفية وظيفيا، الملتقى الوطني حول سلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، كلية الحقوق والعلوم الاقتصادية، جامعة عبد الرحمن ميرة بجاية، يومي 23 و24 ماي، 2007، ص83.

ولقد كانت اللجنة التقنية للمؤسسات المصرفية تابعة بصفة مباشرة لسلطة وزير المالية، ولا يمكن لها أن تأخذ أي تدبير من تدابير التقويم إلا بعد أخذ رأي وزير المالية، وقد نص الأمر رقم 47-71 على ما يلي:

- "تدرس اللجنة التقنية أوضاع وحسابات وميزانيات كل واحدة من المؤسسات المالية وتعرضها مصحوبة بملاحظاتها وتوصياتها على مصادقة وزير المالية الذي يرخص عند الاقتضاء في نشرها"<sup>1</sup>.
- لكن وكما قلنا سابقا فإن القانون رقم 90-10 والأمر رقم 03-11 المتعلقين بالنقد والقرض، قد أقصيا السلطة التنفيذية من رقابة البنوك والمؤسسات المالية، وبذلك اللجنة المصرفية تقوم بمهامها دون أي تدخل من وزير المالية<sup>2</sup>.

## 2. الطابع الحصري لاختصاص اللجنة:

معناه أن السلطات المخولة لها من طرف المشرع تمارسها وحدها دون أي تدخل من السلطة التنفيذية، فهي تقوم بمراقبة البنوك والمؤسسات المالية، بناء على الوثائق والمستندات وفي عين المكان، وتقوم بتنظيم برامج عمليات المراقبة التي تقوم بها، كما تحدد قائمة التقديم وصيغته، وأجال تبليغ الوثائق والمعلومات التي تراها مفيدة، ولها أن تطلب من البنوك والمؤسسات المالية كل المعلومات التي تحتاجها، وإلى جانب ما تقدم نسجل عدم تدخل السلطة التنفيذية من أجل تعديل أو إلغاء القرارات الصادرة عن اللجنة المصرفية، حيث تخضع في الرقابة على قراراتها إلى القضاء فقط، إذ يختص مجلس الدولة بالنظر في معظم قراراتها، بالإضافة إلى ذلك فإن اللجنة المصرفية تتعرض إلى رقابة الحكومة التي تمارسها على النشاطات السنوية لها، وهذا ما نستخلصه من مضمون المادة 1/29 من الأمر 03-11 التي تنص على: "يرفع المحافظ إلى رئيس الجمهورية خلال الأشهر الثلاثة التي تلي اختتام كل سنة مالية الحصيلة وحسابات النتائج، مع تقرير يتضمن عرض حال عن العمليات بينك الجزائر ووضع مراقبة البنوك والمؤسسات المالية والعيبر المستخلصة من نشاط مركزية المخاطر"<sup>3</sup>.

أخيرا لم ينص القانون ولا النظام الداخلي للجنة على تحديد مهام المستخدمين وتصنيفهم وتحديد رواتبهم، وتنسيق المصالح الإدارية والتقنية، والذي من المفروض أن يكون تحت سلطة رئيس اللجنة<sup>4</sup>.

1- المادة 13 من الأمر رقم 47-71، مؤرخ في 30 جوان سنة 1971، المتضمن تنظيم مؤسسات القرض، ج ر ج ج

عدد 55، المؤرخة في 06 جويلية 1971.

2 - دموش حكيمة، المرجع السابق، ص 84.

3- عجرود وفاء، دور اللجنة المصرفية في ضبط النشاط البنكي في الجزائر، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير، فرع

القانون الخاص، قانون الأعمال، كلية الحقوق، جامعة منتوري، قسنطينة، السنة الجامعية 2008-2009، ص 45.

4- المرجع نفسه، ص 46.

رابعاً: مجلس المنافسة

حفاظاً على المنافسة الحرة وترقيتها في اقتصاد السوق، تم استحداث مجلس المنافسة في سنة 1995 دون أن يحدد طبيعته القانونية، لكن بالرجوع إلى الأمر 03-03 المتعلق بالمنافسة، فيتضح أن مجلس المنافسة سلطة إدارية تنشأ لدى رئيس الحكومة، يتمتع بالشخصية القانونية والاستقلال المالي، بالتالي له سلطة اتخاذ القرار دون استشارة أي جهاز، كما له صلاحيات السلطة القمعية لضبط المنافسة الحرة عن طريق تسليط العقوبات و صلاحية الضبط العام لجميع النشاطات الاقتصادية للإنتاج والتوزيع، فيسهر على مدى خضوع السوق لمبدأ حرية المنافسة الذي يعد أحد المبادئ القاعدية للاقتصاد الليبرالي<sup>1</sup>.

1- من بين خصوصية استقلال سلطات الضبط الاقتصادي، أن لها الحق في إعداد نظامها الداخلي من تلقاء نفسها، وهذا ما لا نجده في تنظيم مجلس المنافسة، مما يحد من استقلاليته، فنظامه الداخلي يحدد بموجب مرسوم تنفيذي صادر من رئيس الحكومة<sup>2</sup>.

2- من جهة أخرى بالرجوع إلى الأحكام المتعلقة بمنح ترخيص التجميع، إذا صدر قرار من مجلس المنافسة يرفض منح التجميع، فإن لرئيس الحكومة أن يتدخل لمنح الترخيص، حيث يمكن أن ترخص الحكومة تلقائياً إذا اقتضت المصلحة العامة ذلك، وبناء على طلب من الأطراف المعنية بالتجميع، الذي كان محل رفض من مجلس المنافسة، وذلك بناء على تقرير الوزير المكلف بالتجارة، والوزير الذي يتبعه القطاع المعني بالتجميع<sup>3</sup>.

فتدخل رئيس الحكومة يكون اعتماداً على عبارة -إذا اقتضت المصلحة العامة ذلك-، وهذا تطبيقاً لما جاء في المادة 99 من الدستور التي تنص على:

" يسهر رئيس الحكومة على حسن سير الإدارة العمومية".

3- كما نجد أيضاً أن ميزانيته مستمدة من مصالح رئاسة الحكومة، فالهيئة الإدارية على مستوى الحكومة تؤثر على مجلس المنافسة، مادام هذا الأخير يستمد إعانات مالية من الدولة في إطار ميزانية التسيير، فهو في تبعية للسلطة التنفيذية<sup>4</sup>.

4- " يرفع مجلس المنافسة تقريراً سنوياً عن نشاطه إلى الهيئة التشريعية وإلى رئيس الحكومة وإلى الوزير المكلف بالتجارة"<sup>5</sup>.

1- طايبي وهيبية، سلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، الملتقى الوطني حول سلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، كلية الحقوق والعلوم الاقتصادية، جامعة عبد الرحمن ميرة بجاية، يومي 23 و 24 ماي 2007، ص 391 و 392.

2- المادة 31 من الأمر 03-03 المتعلق بالمنافسة.

3-أنظر المادة 21 من الأمر 03-03، المتعلق بالمنافسة.

4-أنظر المادة 33 من الأمر 03-03، المتعلق بالمنافسة.

5-المادة 27 من الأمر 03-03، المتعلق بالمنافسة.

فكما نلاحظ أن إعداد التقرير السنوي وتقديمه للمجلس، يكون نتيجة للرقابة الممارسة على كل نشاطاته وهذا ما يؤدي إلى الإنقاص من استقلاليته الوظيفية<sup>1</sup>.

لمزيد من المعلومات حول التزام الهيئات الإدارية المستقلة بإعداد التقرير السنوي وإرساله إلى السلطة التنفيذية<sup>2</sup>.

### الفرع الثاني: تطور صلاحيات التنظيم الإداري بتطور الدولة على المستوى المركزي

عرفت الأجهزة الإدارية المركزية في الجزائر العديد من التطورات شأنها شأن الدول الأخرى.

يطلق مصطلح الإدارة المركزية على المصالح الإدارية الموجودة في قمة الهرم الإداري، وهي تلك المصالح الموجودة بالجزائر العاصمة.

تتمثل السلطات التي لها الصفة القانونية في اتخاذ القرارات الإدارية في رئاسة الجمهورية، يساعده في ذلك أجهزة تنفيذية واستشارية تابعة له وخاضعة لسلطاته الرئاسية المباشرة، بالإضافة إلى الحكومة، وهي أهم مؤسسة تنفيذية على المستوى المركزي، والسلطات الإدارية المستقلة التي يطلق عليها بالأجهزة الممركزة، كما يدخل في إطار التنظيم الإداري المركزي الوالي، كأهم مؤسسة ممثلة للدولة على المستوى المحلي، وكذا المديرية التنفيذية، ويطلق عليها "بالأجهزة غير الممركزة"<sup>3</sup>.

### أولاً: التطور التاريخي للإدارة المركزية في الجزائر

يمكن التمييز بين مرحلتين أساسيتين، كانت قد مرت بهما الإدارة المركزية الجزائرية، مرحلة الاستعمار ومرحلة الاستقلال.

#### 1- مرحلة الاستعمار:

بعد احتلال الجزائر، ومنذ 1835 قامت السلطة الاستعمارية الفرنسية بإنشاء مؤسسة إدارية مركزية بالجزائر، تمثلت في منصب "الحاكم العام"، حيث كانت مختلف القطاعات والمصالح والمرافق العامة بالجزائر تعمل تحت تصرف هذه المؤسسة المرتبطة مباشرة بوزارة الحرب، مما جعلها تكتسي طابعاً عسكرياً لمواجهة المقاومة الوطنية الجزائرية، والسيطرة على الوضع بالبلاد، وفي عام 1845، أصبحت مختلف تلك القطاعات والمصالح تابعة مباشرة للوزارات المختلفة في فرنسا في سياق ما عرف بـ "سياسة الإلحاق"<sup>4</sup>.

1- دموش حكيمة، المرجع السابق، ص 89.

2 - أنظر الملحق رقم 05.

3- تياب نادية، المرجع السابق، ص 40.

4- بعلي محمد الصغير، المرجع السابق، ص 86 و 87.

وخلال النصف الثاني من القرن التاسع عشر، عرفت المؤسسات الإدارية الاستعمارية بالجزائر، وخاصة مؤسسة الحاكم أو الوالي العام عدة تغييرات وتعديلات، بصورة يمكن معها التجاوب مع حدة المقاومة الشعبية، مثل فكرة المملكة العربية، التي طرحها نابوليون الثالث حتى يكون إمبراطورا على العرب أيضا، والتخفيف من الطابع العسكري للحاكم العام، وإحداث وزارة المستعمرات والجزائر، وأخيرا الاعتراف بالشخصية المعنوية للجزائر سنة 1900<sup>1</sup>.

وبعد الحرب العالمية الثانية، ونظرا للمستجدات والمعطيات الداخلية (خاصة أحداث 8 ماي 1945) والدولية (إنشاء هيئة الأمم المتحدة وما تضمنه ميثاقها من مبادئ كمبدأ تقرير المصير)، عمدت السلطات الفرنسية إلى مواجهة الوضع الجديد عن طريق إصدار ما عرف بالقانون الأساسي الخاص بالجزائر، الصادر في 1947، والذي أعاد تنظيم الإدارة المركزية بالجزائر بإنشاء "الجمعية أو المجلس الجزائري" إلى جانب الاحتفاظ بمنصب الحاكم العام ومجلس حكومته وتوسيع سلطاته.

أما بعد اندلاع ثورة الفاتح من نوفمبر 1954، فقد تم حل المجلس الجزائري سنة 1956 لنقل صلاحياته إلى الحاكم العام، والذي سيخلفه فيما بعد المفوض العام، الذي زود بأوسع السلطات لمجابهة الثورة ومحاصرتها وقمعها بكافة الوسائل الإدارية وغيرها، وقد كان يساعده في مهمته كاتب عام، وكاتبان مساعدان للشؤون الإدارية والشؤون الاقتصادية<sup>2</sup>.

#### ❖ إدارة ثورة التحرير:

بعد اندلاع ثورة نوفمبر 1954، تشكلت هيئات وأجهزة إدارية لتوجيه الثورة التحريرية ومقاومة الاستعمار الفرنسي، قد تمثلت أساسا في:

#### 1- اللجنة الثورية للوحدة والعمل:

حيث تولى بعض أعضائها مهمات عسكرية وسياسية بالداخل، والبعض الآخر النشاط السياسي والدبلوماسي بالخارج.

#### 2- المجلس الوطني للثورة الجزائرية:

وهو هيئة منبثقة عن مؤتمر الصومام، يمثل السلطة العليا للشعب الجزائري، يتولى وضع السياسة العامة للثورة، كما يختص أيضا بتعيين الهيئة التنفيذية.

1- بعلي محمد الصغير، المرجع السابق، ص 87.

2- المرجع نفسه، ص 89.

### 3- لجنة التنسيق والتنفيذ:

يختار أعضاؤها من أعضاء مجلس الثورة، ولها سلطات واسعة.

### 4- الحكومة المؤقتة للثورة الجزائرية:

وقد حلت محل لجنة التنسيق والتنفيذ في إدارة شؤون الثورة<sup>1</sup>.

### 2- مرحلة الاستقلال:

إن رئاسة الجمهورية كانت قد شكلت في ظل دستور 1963، المؤسسة الإدارية المركزية الرئيسية، اعتبارا لأهمية الصلاحيات الموكلة لرئيس الجمهورية، في إطار نظام سياسي يقوم على الأحادية، وبعد 19 جوان 1965 تشكل " مجلس الثورة " باعتباره "صاحب السيادة" في البلاد، في إطار ما يسمى بالتصحيح الثوري، وطبقا لأحكام الأمر 65-182 المؤرخ في 10 جويلية 1965، المعروف "بالدستور الصغير"، فقد كانت الحكومة هي الجهاز الإداري الأساسي، التي تعمل بتفويض من مجلس الثورة وتحت سلطته ومراقبته، عن طريق ما يصدر عن رئيسها من أوامر ومراسيم.

وقد ترتب على الوضع اتساع صلاحيات رئيس الدولة باعتباره رئيسا للحكومة ولمجلس الوزراء ولمجلس الثورة<sup>2</sup>.

وفي ظل نظام تأسسي يقوم على مبدأ الحزب الواحد، كما هو الشأن في مختلف الأنظمة الاشتراكية السائدة آنذاك، تم الأخذ بموجب دستور 1976، بوحدة السلطة مع ممارستها في صورة وظائف متنوعة، منها الوظيفة التنفيذية التي اضطلع بها رئيس الجمهورية، حيث تدل أحكام دستور 1976 بصورة واضحة على مدى اتساع سلطات رئيس الجمهورية في المجال الإداري، إذ يهيمن على النشاط الحكومي من حيث تعيين أعضاء الحكومة، وتحديد صلاحيات أعضائها وممارسة الحكومة للوظيفة التنفيذية بقيادته، كما يتمتع بسلطة تنظيمية واسعة بالنسبة للشؤون الإدارية، إلى جانب اختصاصه بالتشريع عن طريق الأوامر.

وبهذا الصدد، تجدر الإشارة إلى تأثير النظام التأسسي الدستوري القائم على الأحادية الحزبية على المركز القانوني لرئيس الجمهورية، من حيث دور الحزب \_جبهة التحرير الوطني\_ سواء بالنسبة

1- بعلي محمد الصغير، المرجع السابق، ص 89.

2 - المرجع نفسه، ص 90 و 91.

لاقتراح ترشيحه للرئاسة أو إنهاء مهامه، إلى حين اعتماد التعددية السياسية بموجب دستور 23 فيفري 1989<sup>1</sup>.

ثانيا: هياكل الإدارة المركزية في القانون الجزائري

1- رئاسة الجمهورية:

أ- تعتبر رئاسة الجمهورية المؤسسة الإدارية الأولى في الدولة الجزائرية، وهي نموذج للإدارات المركزية الأخرى، والمعول عليها في تسيير البلاد في جميع النواحي<sup>2</sup>.

ب- صلاحيات رئيس الجمهورية:

تتمثل أهم صلاحيات رئيس الجمهورية في:

• سلطة التعيين<sup>3</sup>.

• السلطة التنظيمية<sup>4</sup>.

• الحفاظ على أمن الدولة وسلامتها<sup>5</sup>.

2- الوزير الأول:

تم تكريس منصب رئيس الحكومة (سابقا) في دستور 1989، وثبت في دستور 1996<sup>6</sup>، غير أن هذا المنصب استبدل باسم الوزير الأول.

-صلاحيات الوزير الأول:

• سلطة التعيين.

• السهر على حسن سير الإدارة العامة.

1- بعلي محمد الصغير، المرجع السابق، ص 91 و92.

2- تنص المادة 84 من دستور 1996، للجمهورية الجزائرية، المعدل والمتمم بالقانون رقم: 01-16: "يجسد رئيس الجمهورية رئيس الدولة وحدة الأمة، وهو حامي الدستور، ويجسد وحدة الدولة داخل البلاد وخارجها، له أن يخاطب الأمة مباشرة".

3- أنظر المادة 92 من دستور 1996، للجمهورية الجزائرية، المعدل والمتمم.

4- أنظر المادة 91 من دستور 1996، للجمهورية الجزائرية، المعدل والمتمم.

5- أنظر المادة 91 من دستور 1996، للجمهورية الجزائرية، المعدل والمتمم.

6- بوضياف عمار، المرجع السابق، ص 205.

• توزيع الصلاحيات بين أعضاء الحكومة.

• السلطة التنظيمية<sup>1</sup>.

3- الوزارة:

يمثل كل وزير في قطاع نشاطه الدولة، ويتصرف باسمها ويعمل على تنفيذ سياساتها في القطاع الذي يشرف عليه<sup>2</sup>.

أ- أنواع الوزارات: يمكن تصنيفها إلى:

- وزارات السيادة.
- الوزارات ذات الطابع الاقتصادي.
- الوزارات ذات الطابع الاجتماعي والثقافي<sup>3</sup>.

ب- تنظيم الوزارة:

- الإدارة المركزية للوزارة؛
- المصالح الخارجية (غير الممركزة للوزارة)<sup>4</sup>.

4- الهيئات الاستشارية المركزية:

- المجلس الأعلى للتربية.
- المجلس الأعلى للشباب.
- المجلس الاقتصادي والاجتماعي.
- اللجنة الوطنية الاستشارية للترقية وحماية حقوق الإنسان.
- المجلس الأعلى للغة العربية.
- المجلس الوطني للمحاسبة.
- المجلس الوطني للمرأة<sup>5</sup>.

1 - أنظر المادة 99 من دستور 1996، للجمهورية الجزائرية، المعدل والمتمم.

2- بوضياف عمار، المرجع السابق، ص 207.

3 - المرجع نفسه، ص 115.

4- المرجع نفسه، ص 116 و 117.

5- المرجع نفسه، ص 215 إلى 219.

ثالثاً: ظهور سلطات الضبط المستقلة في التنظيم الإداري بالمفهوم الحديث:

تعود أسباب إتباع الدولة الجزائرية لنمط السلطات الإدارية المستقلة إلى التعددية الحزبية ومبدأ الفصل بين السلطات، والتوجه الاقتصادي الليبرالي الذي أقره دستور 1989، مما فتح الباب لظهور هذا النوع من السلطات<sup>1</sup>، حيث تم استحداث أول هيئة سنة 1990، وهو المجلس الأعلى للإعلام الذي كلفه المشرع صراحة بالهيئة الإدارية المستقلة، وفي السنة نفسها صدر قانون النقد والقرض، الذي أنشأ كلا من مجلس النقد والقرض واللجنة المصرفية، واعتبرهما هيئتين مستقلتين، وبعدها توالت النصوص القانونية، لتتسأ هيئات أخرى في مجالات مختلفة، حيث أنشأت لجنة تنظيم و مراقبة عمليات البورصة ومراقبتها سنة 1993، ثم مجلس المنافسة سنة 1995<sup>2</sup>، إلى حين مجيء دستور 1996 الذي أقر مبدأ حياد الإدارة، وحرية الصناعة والتجارة، وهما مبدئان يشكلان الإطار الدستوري العام الذي يضيف الشرعية على إنشاء هذه السلطات<sup>3</sup>.

واستمر إنشاء هذه السلطات ليمر بسلطة ضبط البريد والمواصلات سنة 2000، ثم الوكالتين الوطنيتين للوكالات المنجمية والمراقبة المنجمية في 2001، وبعده لجنة ضبط الكهرباء والغاز في سنة 2002، وفي مجال النقل سلطة ضبط النقل، كما تم إحداث الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، وسلطة الضبط في قطاع التأمينات في سنة 2006<sup>4</sup>، وفي سنة 2008 تم إنشاء الوكالة الوطنية للمواد الصيدلانية المستعملة في الطب البشري، واستحدثت مؤخرًا سلطتا ضبط قطاع الإعلام بموجب القانون العضوي المتعلق بالإعلام رقم 12-05<sup>5</sup>.

الفرع الثالث: مقارنة السلطات الإدارية المستقلة بالإدارة المركزية:

تدخل ضمن الاستقلالية عدة مظاهر من الجانب العضوي سنعمل على إبرازها ومقارنتها مع السلطة المركزية على النحو التالي:

- 1- نداتي حسين، المرجع السابق، ص14.
- 2- تياب نادية، المرجع السابق، ص54.
- 3- رحموني موسى، المرجع السابق، ص14.
- 4- تياب نادية، المرجع السابق، ص54.
- 5- رحموني موسى، المرجع السابق ص17.

أولاً: من الجانب الشكلي

1- لجنة ضبط الكهرباء والغاز:

أ- التعيين:

نص القانون المتعلق بسلطة ضبط الكهرباء ونقل الغاز بواسطة القنوات على: " تتشكل اللجنة المديرة من رئيس وثلاثة مديرين (3)، يتم تعيينهم بمرسوم رئاسي، بناء على اقتراح من الوزير المكلف بالطاقة .."<sup>1</sup>.

ب- مدة الانتداب: لم يتم التطرق إليها في القانون المتعلق بلجنة ضبط الكهرباء ونقل الغاز عبر القنوات.

ج- الطابع الجماعي: مكرس ويلاحظ ذلك من خلال تشكيلة اللجنة.

د- نظام التنافى: كرس المشرع نظام التنافى في القانون المتعلق بلجنة ضبط الكهرباء ونقل الغاز عبر القنوات، إذ نص على: " تتنافى وظيفة عضو اللجنة المديرة مع أي نشاط مهني، وعهدة انتخابية وطنية أو محلية أو وظيفة عمومية، أو كل امتلاك مباشر أو غير مباشر لمنفعة في مؤسسة تابعة لقطاع الطاقة أو مؤسسة لها صفة الزبون المؤهل"<sup>2</sup>.

2- لجنة الإشراف على التأمينات:

أ- التعيين: نص القانون المتعلق بالتأمينات على: " تعيين رئيس لجنة الإشراف على التأمينات بموجب مرسوم رئاسي بناء على اقتراح الوزير المكلف بالمالية..."<sup>3</sup>.

ب- مدة الانتداب: لم يحددها المشرع.

ج- الطابع الجماعي:

نستشف من ق 06-04 أن: أعضاء اللجنة يختارون لكفاءتهم في مجال التأمين والمالية والقانون<sup>4</sup>.

د- نظام التنافى:

نصت المادة 209 مكرر 1 في فقرتها الثانية على: " تتنافى وظيفة رئيس لجنة الإشراف على التأمينات مع كل من العهدة الانتخابية أو الوظائف الحكومية"، وقد اقتصر التنافى هنا على رئيس اللجنة دون الأعضاء.

1 - أنظر المادة 117 من قانون 02-01، المتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات.

2 - أنظر المادة 121 من قانون 02-01.

3 - أنظر المادة 209 مكرر 1، قانون 06-04، مؤرخ في 20 فيفري 2006.

4 - أنظر المادة 209 مكرر 1، الفقرة 2 من القانون 06-04.

3- الوكالتين المنجميتين:

أ-التعيين:

نص القانون المتعلق بالمناجم على: "... من خمسة (5) أعضاء، منهم الرئيس يعينهم رئيس الجمهورية، بناء على اقتراح من الوزير المكلف بالمناجم"<sup>1</sup>.

ب-مدة الانتداب: لم يحددها المشرع.

ج-الطابع الجماعي: مكرس وذلك من خلال تشكيلة هذه السلطة.

د-نظام التنافى: كرس المشرع نظام التنافى في القانون المتعلق بالوكالتين المنجميتين، حيث نص على: " تتنافى عضوية مجلس الإدارة المنصوص عليه في المادة 48 أعلاه، مع امتلاك مصلحة مباشرة أو غير مباشرة في أي مؤسسة تابعة للقطاع المنجمي"<sup>2</sup>.

وكالتي المحروقات:

أ- التعيين: نص القانون المتعلق بالمحروقات على: "...تتكون اللجنة المديرة من رئيس وخمسة (5)

أعضاء يدعون مديرين، يعينون بمرسوم رئاسي بناء على اقتراح من الوزير المكلف بالمحروقات ..."<sup>3</sup>.

ب-مدة الانتداب: لم يحددها المشرع.

ج- الطابع الجماعي: مكرس ويلاحظ ذلك من خلال تشكيلة وعدد أعضاء الوكالتين.

د- نظام التنافى: كرس المشرع نظام التنافى وذلك من خلال المادة 2 من الأمر 10-06 المتعلق بالمحروقات، إذ نصت على: "تتنافى وظيفة رئيس اللجنة المديرة أو العضوية فيها أو وظيفة الأمين العام مع أي نشاط مهني أو عهدة انتخابية وطنية أو محلية، وأي وظيفة عمومية وكل امتلاك لمنافع في مؤسسة تابعة لقطاع المحروقات، بصفة مباشرة أو غير مباشرة".

أما بالنسبة لإنهاء مهام أعضاء السلطات الإدارية المستقلة، فكما تم التطرق إليها فإن الجهة التي قامت بالتعيين هي نفسها التي تقوم بالعزل.

بالرجوع إلى السلطات السالفة الذكر، نلاحظ أن السلطات المركزية والمتمثلة في الوزارات لها

علاقة بالهيئات الإدارية المستقلة وخاصة في مجال التعيين نذكر على سبيل المثال:

1- أنظر المادة 48 من القانون رقم 10-01، يتضمن قانون المناجم.

2- أنظر المادة 49 من القانون رقم 10-01، يتضمن قانون المناجم.

3- أنظر المادة 2 من الأمر رقم 10-06، المؤرخ في 29 جويلية سنة 2006، ج ج ج ج عدد 48، المؤرخة في 30 جويلية 2006، يعدل ويتم القانون رقم 07-05 والمتعلق بالمحروقات.

أعضاء لجنة ضبط الكهرباء والغاز يتم تعيينهم من قبل رئيس الجمهورية، باقتراح من الوزير المكلف بالطاقة، وكذلك الحال بالنسبة للجنة الإشراف على التأمينات التي يعين أعضائها بمرسوم رئاسي باقتراح من الوزير المكلف بالمالية.

### الوزير كسلطة مركزية:

سيتم تناول هذا العنصر من خلال:

#### ❖ التعيين:

تنص المادة 93 من الدستور على: "يعين رئيس الجمهورية أعضاء الحكومة بعد استشارة الوزير الأول؛

-ينسق الوزير الأول عمل الحكومة؛

-تعد الحكومة مخطط عملها وتعرضه في مجلس الوزراء".

لا توجد شروط خاصة ومحددة يجب توافرها في الوزير، إلا أنه يشترط لصحة التعيين (المرسوم الرئاسي)، أن يمر بإجراء جوهري وهو استشارة الوزير الأول.

وعليه فإن مثل هذا الإجراء من شأنه إيجاد توازن بين سلطتي الوزير الأول ورئيس الجمهورية بالنسبة لتعيين الوزراء: فالأول مختص بالاستشارة، والثاني بالتعيين النهائي<sup>1</sup>.

#### ❖ انتهاء المهام: إضافة إلى الوفاة تنتهي مهام عضو الحكومة (الوزير) في صورتين هما:

-الإقالة: إعمالا لقاعدة توازي الأشكال، يمكن للوزير الأول أن يقترح على رئيس الجمهورية إقالة أحد الوزراء بموجب إصدار مرسوم رئاسي.

#### -الاستقالة:

\_ الاستقالة الإرادية: يمكن لأي وزير أن يقدم استقالته من الحكومة بإرادته.

\_ الاستقالة الحكيمة (الوجوبية): ويكون ذلك في حالة إقالة أو استقالة الوزير الأول<sup>2</sup>.

#### ثانيا: من الجانب الموضوعي

##### 1- صلاحيات السلطات الإدارية المستقلة:

تتعدد الاختصاصات الموكلة لهذه الهيئات وتختلف من سلطة إلى أخرى، نذكر على سبيل المثال:

1- بعلي محمد الصغير، المرجع السابق، ص111.

2- المرجع نفسه، ص112.

أ- سلطة ضبط الصحافة المكتوبة:

بموجب القانون المتعلق بالإعلام، تختص سلطة ضبط الصحافة المكتوبة بمنح الاعتماد إلى المؤسسة الناشئة، وكذلك منح التراخيص لاستيراد النشريات الدورية<sup>1</sup>.

ب- لجنة الإشراف على التأمينات:

طبقا للمرسوم التنفيذي الذي يوضح مهام لجنة الإشراف على التأمينات، ترخص اللجنة كل مساهمة في رأسمال شركة التأمين وإعادة التأمين<sup>2</sup>.

ج- الوكالة الوطنية للمواد الصيدلانية المستعملة في الطب البشري:

بموجب القانون المتعلق بحماية الصحة وترقيتها، تقدم الوكالة الوطنية للمواد الصيدلانية الترخيص المؤقت لاستعمال الأدوية الغير مسجلة في الجزائر، وكذلك منح مقرر لتسويق بعض المواد الصيدلانية<sup>3</sup>.

د- سلطة ضبط سوق التبغ والمواد التبغية:

طبقا للمرسوم التنفيذي تتولى هذه السلطة الترخيص بممارسة نشاط صانع التبغ (كإجراء أولي)، الترخيص لصانعي المواد التبغية للعمل بصفة موزعين، الترخيص بالاستيراد، وكذلك منح الاعتماد كإجراء ثاني في كلتا الحالتين السابقتين<sup>4</sup>.

2- صلاحيات الوزير:

طبقا للمادة 99 (فقرة 1) من الدستور فإن الوزير الأول هو الذي "يوزع الصلاحيات بين أعضاء الحكومة مع احترام الأحكام الدستورية، حيث يتم تحديد صلاحيات الوزير بموجب مرسوم تنفيذي صادر عن الوزير الأول، يبين مهام كل عضو في الحكومة المشكلة.

أ- السلطة التنظيمية:

الحقيقة أن الوزير لا يتمتع بسلطة تنظيمية مستقلة، ومع ذلك فهو يساهم في تنفيذ وتطبيق أحكام المراسيم التنفيذية (السلطة التنظيمية للوزير الأول) بموجب القرارات التنظيمية التي يصدرها<sup>5</sup>.

1- أنظر المواد 13 و 37 من القانون 12-05 المتعلق بالإعلام.

2- المادة 9 من المرسوم التنفيذي رقم 08-113، المؤرخ في 9 أبريل سنة 2008، يوضح مهام لجنة الإشراف على التأمينات، ج ر ج ج عدد 20، المؤرخة في 13 أبريل سن 2008.

3- أنظر المادة 175 مكرر 1 من القانون 08-13، المؤرخ في 20 جويلية سنة 2008، يعدل وينتم القانون 85-05، المؤرخ في 16 فيفري سنة 1985، والمتعلق بحماية الصحة وترقيتها، ج ر ج ج عدد 44، المؤرخة في 3 أوت 2008.

4- أنظر المواد 5 و 7 و 36-65 من المرسوم التنفيذي 04-331، المؤرخ في 18 أكتوبر سنة 2004، والمتضمن تنظيم نشاطات صنع المواد التبغية واستيرادها وتوزيعها، ج ر ج ج عدد 66، المؤرخة في 20 أكتوبر 2004.

5 - محيو أحمد، المرجع السابق ص 148.

ب- السلطة الرئاسية:

تخول المراسيم التنفيذية المحددة لصلاحيات أعضاء الحكومة (الوزراء)، ممارسة مظاهر السلطة الرئاسية بمختلف عناصرها، على جميع الموظفين العاملين بالوزارة.

ج- الوصاية (الرقابة الإدارية):

يمارس الوزير وصايته أو رقابته الإدارية على مختلف المؤسسات الإدارية العاملة في قطاع وزارته، والتي تتمتع بشخصية معنوية، فمثلا يمارس وزير التعليم العالي الوصاية على الجامعات<sup>1</sup>.

3- تدخل السلطة المركزية في اختصاصات الهيئات الإدارية المستقلة:

إن مجال تدخل السلطة المركزية في اختصاصات السلطات الإدارية المستقلة عديدة، نذكر منها على سبيل المثال:

➤ سلطة ضبط الصحافة المكتوبة:

يخضع إصدار واستيراد النشريات الدورية المجاني إلى ترخيص من الوزارة المكلفة بالخارجية<sup>2</sup>.

➤ لجنة الإشراف على التأمينات:

يمنح الاعتماد لممارسة شركات التأمين وإعادة التأمين لنشاطها من طرف الوزير المكلف بالمالية<sup>3</sup>، وكذلك يختص بمنح الرخص لفتح فروع شركات التأمين الأجنبية في الجزائر، وكذا مكاتب تمثيل شركات التأمين وإعادة التأمين<sup>4</sup>.

➤ لجنة ضبط الكهرباء والغاز:

يختص الوزير المكلف بالطاقة بتسليم رخص الاستغلال إلى مدير شبكة نقل الكهرباء بعد الأخذ برأي لجنة الضبط<sup>5</sup>.

لمزيد من المعلومات حول تدخل السلطة المركزية في صلاحيات الهيئات الإدارية المستقلة<sup>6</sup>.

1 - بعلي محمد الصغير، المرجع السابق ص113.

2 - أنظر المادة 30 من القانون رقم 05-12، المتعلق بالإعلام.

3 - أنظر المادة 204 من الأمر رقم 07-95، المتعلق بالتأمينات.

4 - أنظر المادة 204 مكرر 2 من القانون رقم 04-06، المتعلق بالتأمينات.

5 - أنظر المادة 29 من القانون رقم 01-02، المتعلق بالكهرباء والغاز.

6 - أنظر الملحق رقم 06.

### المطلب الثاني: مكانة السلطات الإدارية المستقلة كمقاربة للإدارة اللامركزية

يقوم نظام اللامركزية الإدارية على توزيع الوظائف الإدارية بين الحكومة المركزية وبين الهيئات المحلية والمصالح المستقلة، بعبارة أخرى توزيع الوظيفة الإدارية بين الأجهزة المركزية وبين سلطات لامركزية إقليمية أو مرفقية، مستقلة نسبيا، وتخضع لرقابة السلطة المركزية<sup>1</sup>، بينما تقوم الهيئات الإدارية المستقلة على ضبط القطاعات الاقتصادية، مما سمح بوجود نوع من الفاصل بين السلطة التنفيذية والقطاع المراد ضبطه، بما يعطي شعورا بنقص تدخل الدولة<sup>2</sup>.

وستتناول في هذا المطلب ثلاثة فروع: بداية بصلاحيات الإدارة كهيئة ضبط على المستوى اللامركزي (الفرع الأول)، مروراً بمقارنة السلطات الإدارية المستقلة بالإدارة اللامركزية (الفرع الثاني)، وانتهاءً بمقاربة صورة التنظيم الإداري الحديث بين الإدارة المركزية واللامركزية (الفرع الثالث).

#### الفرع الأول: صلاحيات الإدارة كهيئة ضبط على المستوى اللامركزي

بغرض السماح للهيئات الإدارية المستقلة بأداء مهامها، زودها المشرع بسلطات واسعة كسلطة التنظيم، وسلطات تشبه التي يتمتع بها القضاء، أو توقيع العقوبات، ولكن الصلاحيات المخولة لهذه الهيئات لا تتعدى الوصول إلى الإدارة، حيث تبقى الصلاحيات المنوطة بها على مستواها فقط، مع تطبيق التشريعات القانونية، دون الولوج في صلاحيات الإدارة المركزية، لذلك فإنه على اختلاف أنواع هذه الهيئات، إلا أن صلاحياتها تضطلع بها على مستواها فقط، سواء من حيث التنظيم أو التسيير.

#### الفرع الثاني: مقارنة السلطات الإدارية المستقلة بالإدارة المركزية

إن سلطات الضبط الإدارية المستقلة وجدت بهدف ضبط قطاعات حساسة، خاصة ما تعلق منها بالمجالين الاقتصادي والمالي، غير أن هذا الوجود لا يكون فعالاً ولا محققاً للأهداف المرجوة، إلا إذا زودت تلك الهيئات بمجموعة من الأدوات القانونية الكفيلة بجعلها تمارس الاختصاصات الممنوحة لها بكل حياد واستقلالية.

1- بوضياف عمار، التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية والتطبيق، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، الطبعة الأولى، 2010، ص 29.

وأيضا: بعلي محمد الصغير، المرجع السابق، ص 62.

2- عيساوي عز الدين، مآل مبدأ الفصل بين السلطات، مجلة الاجتهاد القضائي، المرجع السابق، ص 205.

أما اللامركزية الإدارية، فوجدت كجانب سياسي، يتمثل في تمكين الأجهزة المحلية المنتخبة من قبل الشعب من تسيير شؤونها بيدها مما يحقق مبدأ الديمقراطية الإدارية، أما الجانب القانوني فيتجسد في توزيع الوظيفة الإدارية في الدولة بين الأجهزة المركزية والهيئات المستقلة<sup>1</sup>.

وحتى يتسنى لنا توضيح المقارنة بين السلطات الإدارية والإدارة اللامركزية، وجب علينا التطرق لبعض النقاط كمحاور للمقارنة.

#### أولاً: من جانب الاستقلالية (الشخصية المعنوية)

تعتبر الشخصية المعنوية السند القانوني لتوزيع الوظيفة الإدارية بالدولة، مع إعطاء بعض الأجهزة الاستقلال القانوني حيث تتمكن من القيام بنشاطاتها، بما يترتب عن ذلك من حقوق والتزامات وتحمل المسؤولية<sup>2</sup>.

بعد سنة 2000 أصبح الأساس في النصوص التشريعية المنظمة لهيئات الضبط هو التمتع بالشخصية المعنوية، بحيث تكون لها ذمة مالية، وأهلية التقاضي، لكن لا مجال للحديث عن صفة التقاضي إذا كانت هيئة الضبط لا تتمتع بالشخصية القانونية، إضافة إلى قدرة هاته الهيئات على إبرام عقود واتفاقيات مع هيئات أخرى سواء كانت وطنية أم أجنبية.

إضافة إلى ما سبق، فإن من النتائج الواضحة عن التمتع بالاستقلالية هو تحمل المسؤولية، حيث أن الطابع الاستقلالي الذي يميز سلطات الضبط عن باقي السلطات، لا يمكن أن يعفيها من المسؤولية<sup>3</sup>، حيث تكون مجبرة على دفع التعويضات لجبر الأضرار الناتجة عن خطأ صادر منها.

أما بالنسبة لاستقلالية الإدارة اللامركزية، فهو استقلالها عن السلطة المركزية، وهذا الاستقلال يخولها الحق في اتخاذ القرار وتسيير شؤونها بيدها، دون تدخل من الجهاز المركزي، مما يقتضي الاعتراف للوحدة الإدارية المحلية أو المرفقية بالشخصية المعنوية، ليتم الإعلان الرسمي لفصلها عن الدولة<sup>4</sup>.

فالملاحظ أن كلا من السلطات الإدارية المستقلة، والإدارة اللامركزية تتمتعان بالشخصية المعنوية، ولكن كل في حدود طبيعته.

1- بوضياف عمار، المرجع السابق، ص 29.

2- بوضياف عمار، الوجيز في القانون الإداري، دار الريحانة، الجزائر، دون سنة، ص 34.

وأيضاً، محمد الصغير بعلي، قانون الإدارة المحلية الجزائرية، دار العلوم والنشر والتوزيع، عنابة، 2004، ص 16.

3- Emilie debaeat, les A.A.I et le principe démocratique : recherche sur le concept d'indépendance ;disponible sur le site : www ,unam ,mx /wcccl, ponencias, p 8 .le : 20/05/2017 à 11 :30.

4- بوضياف عمار، التنظيم الإداري في الجزائر، المرجع السابق، ص 33.

### ثانيا: من جانب الرقابة

بالنسبة لسلطات الضبط على اعتبار أنها مستقلة، فهي لا تتدرج ضمن التدرج الرئاسي الإداري، ولا تخضع لرقابة السلطة السلمية علنا، إلا ما نص عليه النص القانوني صراحة، فقد جاء في نص المادة 140 من القانون 01-02 المتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز عبر القنوات: "يخضع سير لجنة الضبط لرقابة الدولة".

أما بالنسبة للإدارة اللامركزية كتنظيم كلاسيكي، فإنها إذا كانت تتمتع بصلاحيات أصيلة تمارسها بعيدا عن السلطة المركزية، بحيث تتوزع الوظيفة الإدارية بين الشخص المعنوي العام الأساسي أي الدولة، والأشخاص العامة القانونية الأخرى كالمجموعات المحلية، فإن هذا الاستقلال لا يصل الى حد الانفصال المطلق، وإلى انعدام كل العلاقة بين هذه الأشخاص والدولة، بل تظل العلاقة قائمة بين الهيئة المستقلة والدولة بموجب نظام الوصاية الإدارية<sup>1</sup>.

### الفرع الثالث: مقارنة صورة التنظيم الإداري الحديث بالإدارة المركزية واللامركزية

على اعتبار أن السلطات الإدارية المستقلة هي شكل من أشكال التنظيم الإداري الحديث، إلا أن هذا لا ينفي بعض الشيء العلاقة فيما بينها وبين التنظيم الإداري الكلاسيكي، المتمثل في الإدارة المركزية واللامركزية، خاصة بالنسبة للإدارة المركزية، كون السلطات الإدارية المستقلة، والتي سبق ذكر أنواعها لها علاقة بالوزارة المعنية، سواء من جانب التنظيم والتسيير والتشريع، فتكون بذلك علاقة شبه مباشرة في التنظيم الإداري المركزي.

على العكس من ذلك فإن الإدارة اللامركزية (الهيئات المحلية البلدية والولائية)، لا يمكن ربطها بصورة مباشرة بهذا النوع من التنظيم الإداري الحديث، إلا في جانب الاستقلالية كونها يتمتعان بالاستقلالية والشخصية المعنوية، فبإحداث هذه المقاربة، فإن الصورة تكون أقرب ما بين السلطات الإدارية المستقلة والإدارية المركزية، إذ أن السلطات الإدارية ما هي إلا هيئات تتولى مهمة الضبط بإشراف من السلطة التنفيذية، الهدف من إنشائها تخفيف العبء عن الإدارة المركزية فقط.

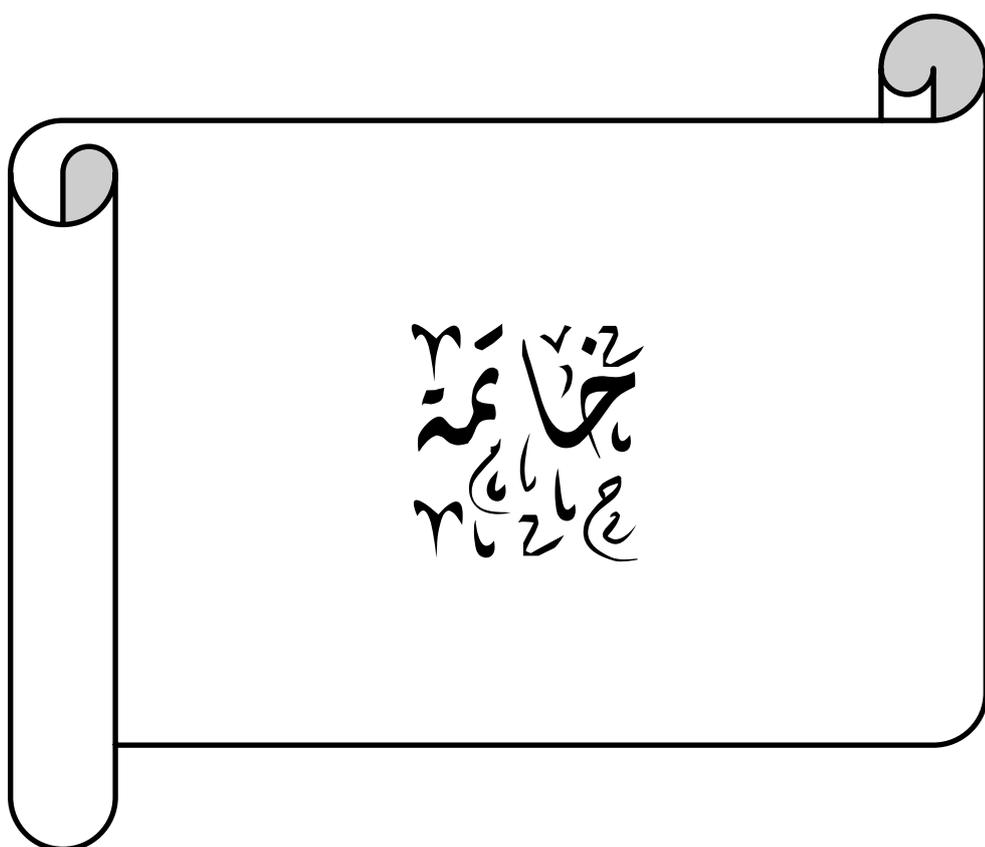
1 - بوضياف عمار، التنظيم الإداري في الجزائر، المرجع السابق، ص36.

## خلاصة الفصل:

نستنتج مما سبق بيانه، أنه من المفترض أن تتمتع السلطات الإدارية المستقلة بالاستقلالية سواء العضوية أو الوظيفية، من خلال توفر جملة من المعايير تتمثل في التشكيلة، طريقة التعيين، مدة الانتداب، وذلك على المستوى العضوي، أما على المستوى الوظيفي فينبغي أن تكون المؤشرات متمثلة في الاستقلال المالي والإداري، ووضع النظام الداخلي.

يضاف إلى ذلك أن فكرة الضبط الاقتصادي، اقتضت تجميع جملة من الصلاحيات لهذه السلطات، تنظيمية، استشارية، رقابية، وعقابية، لأن موقعها يجعلها الأقدر على أداء وظيفتها بشكل دقيق.

إن السلطات الإدارية المستقلة تعتبر كيانا قانونيا حديثا ومتميزا عن أساليب التنظيم الإداري الكلاسيكي، مع وجود نوع من العلاقة التي تربطها بالسلطة المركزية، وانتفاء وجود ترابط مباشر مع الإدارة اللامركزية إلا في جوانب محدودة.



لقد أقرت الجزائر مبدأ الانفتاح الاقتصادي وإنهاء الاحتكار، فمنذ سنة 1989، بعدما كانت المالك الوحيد لوظائف الرقابة والتسيير، أصبحت دولة ضابطة.

أفرز هذا التغيير الجذري إيجاد آليات ضابطة لأداء وظيفة الضبط، تم استيحاؤها من تجارب الدول ذات الشأن في المجال، و بالأخص فرنسا.

فالسطات الإدارية المستقلة ذات أهمية كبرى في ضبط الاقتصاد، و تكريس المشرع لفكرة الضبط كان لابد منه لمسايرة التطورات و التحولات الراهنة استجابة لمتطلبات اقتصاد السوق.

وعلى ضوء الدراسة التي قمنا بها، من خلال التطرق إلى مفهوم السلطات الإدارية المستقلة، و إبراز المواقف المتعارضة المتعلقة بمبدأ تقبلها داخل البنية المؤسساتية ضمن الفصل الأول، ثم إبراز تأثيرها على التنظيم الإداري ببيان نظامها القانوني، و دمجها في التنظيم الكلاسيكي بإجراء مقاربات لكل شكل من أشكاله (المركزية واللامركزية الإدارية)، وبعد بيان أسس كل نظام و مدى وجود علاقة الاتصال أو الانفصال بينه و بين السلطات الإدارية المستقلة كتتنظيم حديث، تسفر الدراسة على اعتبار هذه السلطات تنظيما حديثا يجسد كيانا جيدا لا يندرج ضمن التنظيم الإداري المركزي ولا اللامركزي، فهي فئات جديدة ذات خصوصية وتميز عن كلا النظامين.

### النتائج:

يمكن إبراز أهم النتائج المرتبطة بالدراسة فيما يلي:

#### من حيث الطبيعة:

- فكرة إنشاء السلطات الإدارية المستقلة هي فكرة حديثة، فرضتها ظروف اقتصادية، اجتماعية، وثقافية، بعد فشل السلطات التقليدية في استيعاب الأوضاع في المجالات المنوطة بها.
- السلطات الإدارية المستقلة متعددة بتعدد المجالات والميادين الاقتصادية، الاجتماعية والثقافية.
- تصنف السلطات الإدارية المستقلة خارج التشكيلات الإدارية التقليدية، نظرا لعدم خضوعها للرقابة التسلسلية والوصائية، لكنها تخضع للرقابة القضائية.
- إن السلطة، الاستقلالية، والطابع الإداري من أهم المميزات للصيقة بالهيئات الإدارية المستقلة.
- تعتبر السلطات الادارية المستقلة من إدارات الدولة، فهي إدارة ذات خصوصية لا تنتمي للسلطة القضائية ولا التشريعية، ولا تعتبر سلطة رابعة.

➤ صعوبة تحديد طبيعة السلطات الادارية المستقلة ومركزها القانوني، نظرا لكونها مسألة محل جدل لاختلاف الآراء القائلة بدستورية او بعدم دستورية إنشاء هذه الهيئات.

➤ إن تقليد المشرع الجزائري لنظيره الفرنسي، أوقعه في غموض ونقص فيما يخص تنظيمه للنصوص المنشأة لهذه السلطات.

➤ تعتبر السلطات الادارية المستقلة كيانا جديدا لا يندرج ضمن التنظيم الإداري المركزي ولا اللامركزي، فهي ذات خصوصية وتميز، رغم وجود علاقة ولو بشكل طفيف مع المركزية.  
**من حيث الصلاحيات:**

➤ السلطات الادارية المستقلة ليست لها نفس المهام ولا الصلاحيات، كما تختلف من حيث تشكيلتها وطريقة تعيين أعضائها، إضافة لاختلافها عن السلطات الثلاث.

➤ إن السلطات الادارية المستقلة تعمل على تلبية حاجيات جديدة، عجزت المرافق الإدارية التقليدية عن تلبيتها، لما لها من تعقيد وخصوصية، كما أنها تمتع بكفاءة عالية في المجالات الحساسة.

➤ السلطات الادارية المستقلة هيئات خول لها المشرع صلاحيات واسعة أهمها:

- تعتبر أداة لسن قواعد قانونية تطبق في المجال المالي والاقتصادي.
- تعتبر هيئات استشارية في الأمور الاقتصادية والمالية.
- أجهزة للفصل في النزاعات التي تدور بين المتعاملين الاقتصاديين.
- سلطة رقابية قبلية وبعديّة على دخول السوق.
- تتمتع بالسلطة القمعية عند مخالفة قواعد السوق.

**من حيث الاستقلالية:**

➤ القول باستقلالية السلطات الإدارية المستقلة، ويقصد به توزيع الاختصاص بين السلطة السياسية والإدارة، فإذا كانت السلطة التنفيذية سلطة آمرة تجاه الإدارة التقليدية، فهي منسقة في حالة السلطات الإدارية المستقلة.

➤ إن الملاحظ على الاستقلالية العضوية أنها جد محدودة، نتيجة التدخل المستمر للسلطة التنفيذية في شؤون هذه السلطات، والتي تظهر في احتكار رئيس الجمهورية لسلطة تعيين معظم أعضاء هذه الهيئات، وتظهر كذلك في التبعية إزاء السلطة التنفيذية، في كون بعض السلطات لم يكرس لها المشرع ضمانات العهدة، مما يجعل أعضائها عرضة للعزل في أي وقت.

➤ من خلال عرضنا لأهم المظاهر المجسدة للاستقلالية الوظيفية، نخلص إلى أن هذه السلطات تتمتع بها، بوجود مجموعة من العناصر أهمها: عدم خضوع هذه السلطات للرقابة الوصائية والرئاسية، إلى

جانب المتمتع بحق إعداد النظام الداخلي، وعدم تبعية الوسائل البشرية والمالية للسلطة التنفيذية، لكن هذه الاستقلالية الوظيفية جد محدودة، نتيجة تدخل السلطة التنفيذية في إعداد النظام الداخلي، وعدم الاعتراف لبعض السلطات بالاستقلال المالي، أو اعتمادها على إعانات تخصص لها من ميزانية الدولة.

➤ إذا كان القانون يكرس استقلالية السلطات الإدارية المستقلة، إلا أن السياسة تعمل على تدمير معناها، فتصبح عديمة الجدوى، نظرا للتدخل المستمر في شؤونها.

### من حيث الرقابة:

➤ الطابع النسبي أو الخيالي لاستقلالية السلطات الادارية المستقلة عضويا ووظيفيا، نتيجة التدخل والتأثير المتواصل للحكومة على أعمال السلطات الادارية المستقلة.

➤ من الناحية القانونية، السلطات الإدارية المستقلة تقلت عن الرقابة الوصائية، وكذلك عن الرقابة الإدارية، ولكن من الناحية العملية، نجد أنها تحت رقابة ومتابعة السلطة التنفيذية.

➤ إن ما تنازلت به السلطة التنفيذية من بعض الصلاحيات للسلطات الإدارية المستقلة باليد اليمنى أخذته باليد اليسرى، من خلال التأثير في قراراتها بواسطة الرقابة غير المباشرة عليها.

➤ إن السلطة التنفيذية تمارس الرقابة على القرارات التنظيمية لهذه السلطات، وذلك عبر إجراء القراءة الثانية والموافقة، كما أن لها سلطة الحل محل هذه الهيئات، وتجاوز بعض القرارات الصادرة عنها، كل ذلك يجسد صورا رقابية ممارسة على هذه السلطات، كما أن إلزامها بتقرير سنوي يؤثر سلبا على استقلاليتها.

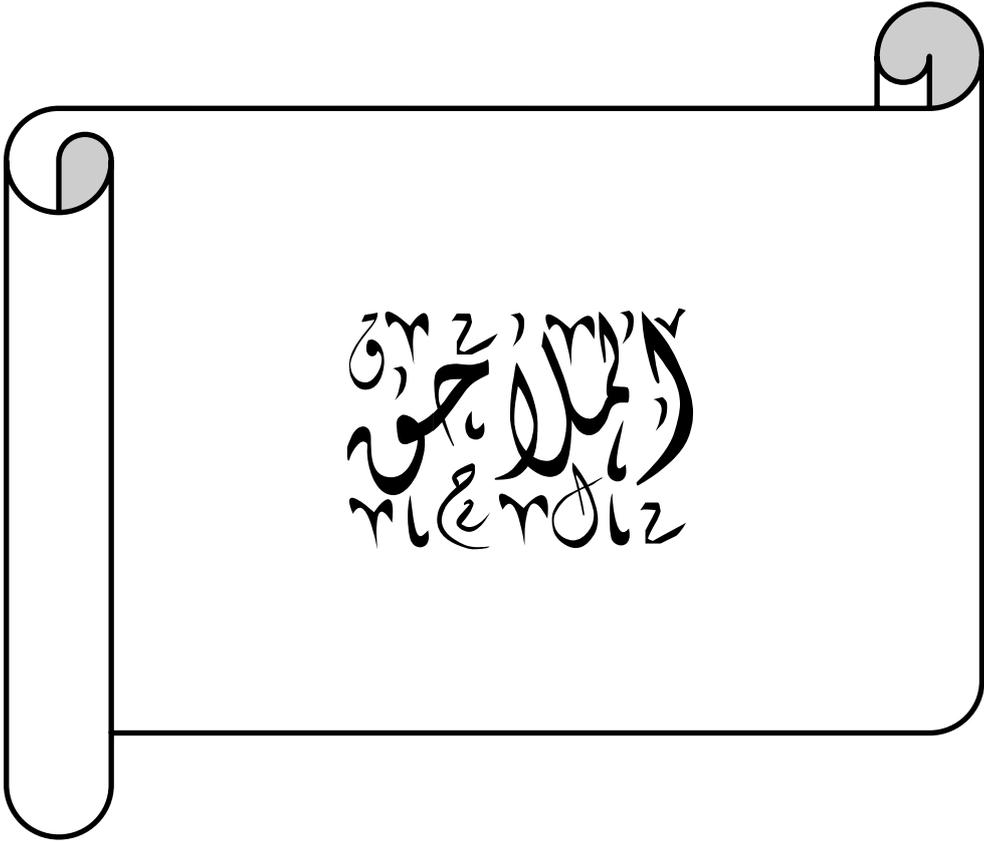
➤ إن عدم قدرة السلطات الإدارية المستقلة على الابتعاد عن تأثير السلطة التنفيذية، يرجع إلى عدم بلوغ الثقافة القانونية للإدارة الجزائرية مرحلة متقدمة، تجعلها تخول هذه السلطات القدر الكافي من الاستقلالية.

### التوصيات:

يمكن تقديم جملة من التوصيات والاقتراحات المتمثلة فيما يلي:

✓ ضرورة التفات المشرع الجزائري والقضاء لتحديث المبادئ القانونية التي يقوم عليها التنظيم الإداري في الجزائر، بإعادة تنظيم المواد 15 وما بعدها من الدستور، نظرا لوجود فئة جديدة تستدعي إيفائها حقها من العناية القانونية خاصه في القانون الأسمى للدولة.

- ✓ ضرورة تولي القانون إعداد جملة من القواعد العامة المتعلقة بهذه السلطات، ليأتي بعد ذلك التنظيم بالتخصيص لكل سلطة حتى يكون هناك تناسق، مع وضع تقنين خاص بكل سلطة، لتسهيل الاطلاع على كل ما تصدره.
- ✓ ضرورة دسترة هذه السلطات بشكل يوضح مركزها القانوني بكل وضوح، بتدخل المجلس الدستوري الجزائري.
- ✓ التخلي عن التقليد الأعمى للمشرع الفرنسي، والتأكد من مسايرة وملاءمة القواعد المقتبسة مع المنظومة القانونية الجزائرية.
- ✓ جعل مجال إنشاء السلطات الإدارية المستقلة من اختصاص السلطة التشريعية دعما لاستقلاليتها، وإبعادا لها عن التبعية للسلطة التنفيذية.
- ✓ ترسيخ قناعة قائمة على قبول السلطة السياسية والإدارة التقليدية لوجود مراكز مستقلة لاتخاذ القرار، بإحداث شكل من محدودية السلطة التنفيذية.
- ✓ تمكين استقلالية السلطات الادارية المستقلة بتوفير ضمانات كافية لآداء الوظائف المنوطة بها بكل حرية ودون أي تدخل من السلطة التنفيذية، من خلال انتهاج أساليب وآليات تعمل على تحقيق الاستقلالية بشكل واقعي.
- ✓ إننا ندعو لربط تمثيل أعضاء السلطات الإدارية المستقلة بمعايير الكفاءة، الخبرة وضمان إشراك الجمعيات المدنية الفاعلة في المجتمع، بما يضمن التوازن الفعلي والحقيقي داخلها، تحقيقا للديمقراطية في أوجهها، وذلك ما يضمن في النهاية انتصارا للفعالية والنجاحة في تحقيق أهداف الدولة والمجتمع.
- ويعد هذه الدراسة، لا بأس أن نورد أن مختلف الشعب المتعلقة بالسلطات الإدارية المستقلة، لم يتم إثراؤها على نحو يحقق غزارة علميه تسد حاجة المكتبة القانونية، فقد كان هذا الاجتهاد بمثابة بداية، ومنطلقا لاستمرارية البحث من الراغبين في إتمام العمل، وتغطية مواضع النقص التي تشوب هذا السياق.



بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ  
مَنْ عَمِلْ عَمَلًا نَجِيًّا

## ملحق رقم 01: يوضح طريقة تعيين الأعضاء.

السلطة	انفراد رئيس الجمهورية بصلاحيه التعيين:	توزيع سلطة التعيين بين عدة جهات:	الاعتماد على طريقتي الانتخاب أو المسابقة:
	دون اقتراح	باقتراح من جهات أخرى	
المجلس الأعلى للإعلام (ملغى)	المادة 72 ق.رقم 07-90: 3 أعضاء.	- يشترك المجلس الشعبي الوطني في تعيين 3 أعضاء.	- البقية ينتخبون بالأغلبية المطلقة.
الصحافة المكتوبة	المادة 50 ق.رقم 05-12: 3 أعضاء.	- اثنان يقترحهما المجلس الشعبي الوطني. - عضوان يقترحهما رئيس مجلس الأمة.	- 7 أعضاء ينتخبون بالأغلبية المطلقة.
السمعي البصري	المادة 57 ق.رقم 04-14: 5 أعضاء.	- عضوان غير برلمانيين يقترحهما مجلس الأمة وآخرين يقترحهما المجلس الشعبي الوطني.	
لجنة ضبط الكهرباء والغاز	المادة 17 ق.رقم 01-02: - الرئيس - 3 أعضاء - يعنون بمرسوم رئاسي باقتراح من الوزير المكلف بالطاقة.		
سلطة ضبط البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية	المادة 15 ق.رقم 03-2000 - كل الأعضاء		
سلطة ضبط الخدمات العمومية للمياه	المادة 7 مرسوم تنفيذي رقم 303-08: يعين الأعضاء بموجب مرسوم رئاسي، باقتراح من الوزير المكلف بالموارد المائية.		
الوكالتان الوطنيتان في مجال المناجم	المادتان 48، 50 ق.رقم 10-01: - كل الأعضاء. - الاقتراح يكون من طرف الوزير المكلف بالمناجم.		
لجنة الإشراف على	المادة 209 مكرر 2-1		

		ق.رقم 04-06. يتم التعيين بناء على اقتراح من الوزير المكلف بالمالية. - أما القاضيان فتقترحهما المحكمة العليا.		التأمينات.
		المادة 13 ق.رقم 04-03: الاقتراح يكون من طرف - وزير العدل. - الوزير المكلف بالمالية. - الوزير المكلف بالتعليم العالي. - محافظ بنك الجزائر. - المصف الوطني للخبراء والمحاسبين ومحافظي الحسابات والمحاسبين المعتمدين.	أثبت الواقع العملي أنه تم تعيين رئيس اللجنة بموجب مرسوم رئاسي مؤرخ في 1 جوان 2008، ج ر عدد 20.	لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها.
			المادة 5 مرسوم رئاسي رقم 413-06: - كل الأعضاء.	الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته.
	- العضوان القاضيان ينتدبان من المحكمة العليا يختاره رئيسها الأول و الثاني من مجلس الدولة بعد استشارة المجلس الأعلى لل قضاء. - ممثل عن مجلس المحاسبة يختاره رئيس المجلس...		المادة 106 المعدلة بالمادة 8 أمر رقم 04-10). كل الأعضاء بما فيهم أعضاء بنك الجزائر.	اللجنة المصرفية.
			المادتان 59- 13 من الأمر رقم 11-03. - كل الأعضاء	مجلس النقد والقرض
				سلطة ضبط النقل.
			المادتان 11 12 من ق.رقم 12-08: - كل الأعضاء.	مجلس المنافسة.

			لم يحدد المشرع الجهة المختصة بتعيين الأعضاء.	الوكالة الوطنية للمواد الصيدلانية.
				سلطة ضبط سوق التبغ والمواد التبغية.
		المادة 8 من المرسوم الرئاسي رقم 71-01: يتم التعيين باقتراح من: المؤسسات الوطنية وجمعيات المجتمع المدني ذات الطابع الوطني التي يتصل موضوعها بحقوق الإنسان.		اللجنة الوطنية الاستشارية لترقية حقوق الإنسان وحمايتها.
			المادة 12 من المرسوم الرئاسي رقم 96-113.	وسيط الجمهورية (ملغى).
		المادة 12 ق. رقم 07-05 المعدلة بالمادة 2 أمر رقم 10-06: - يتم التعيين باقتراح من الوزير المكلف بالمحروقات.		سلطة ضبط المحروقات.

ملحق رقم 02: محتوى التركيبة البشرية للسلطات الإدارية المستقلة

الفئات المكونة للسلطات الإدارية المستقلة					عدد الأعضاء	سلطة الضبط (النص القانوني)
أساتذة	الهيئات الوطنية المهنية	مهني القطاع	شخصيات كفاءة	موظفين سامين		
/	/	(07) ينتخبون من الصحفيين المحترفين بالأغلبية المطلقة		(02) يقترحهم ر م ش و (02) يقترحهم ر م الأمة (03) يعينهم رئيس الجمهورية	/	14 عضوا سلطة ضبط الصحافة المكتوبة ق.رقم (05-12)
/	/	/		(02) برلمانيين يقترحهم ر م الأمة (02) غير برلمانيين يقترحهم ر م ش و (05) يعينهم رئيس الجمهورية	/	9 أعضاء سلطة ضبط السمعي البصري ق.رقم (04-14)
عضو (01)	عضو (01)	عضو (01)	/	/	عضو (01)	7 أعضاء لجنة تنظيم عمليات البورصة و مراقبتها ق.رقم (04-03)
/	/	/	/	/	عضوين (02)	7 أعضاء الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته م.رقم (413-06)
/	/	/	عضوين (02)	(03) أعضاء و محافظ بنك الجزائر و (03) نواب	/	9 أعضاء مجلس النقد و القرض أمر رقم (11-03)
/	عضوين (02)	(04) أعضاء	(06) أعضاء	/	/	12 عضوا مجلس المنافسة ق.رقم (12-08)

ملاحظة: إن بقية السلطات الإدارية التي لم يتم التطرق إليها في هذا الجدول لا تحتوي على تركيبة بشرية متنوعة.

ملحق رقم 03: يوضح الشروط القانونية لاختيار الأعضاء.

شروط اختيار الأعضاء	السلطة
. الاحترافية و الخبرة لمدة 15 سنة على الأقل بالنسبة للأعضاء المنتخبين فقط (المادة 72 ق.رقم 0790).	المجلس الأعلى للإعلام (ملغى)
. الاحترافية و الخبرة لمدة 15 سنة على الأقل بالنسبة للأعضاء المنتخبين فقط (المادة 50 ق. رقم 05.12).	سلطة ضبط الصحافة المكتوبة
. الكفاءة و الخبرة و الاهتمام بالنشاط السمي البصري (المادة 59 ق.رقم 04.14).	سلطة ضبط السمي البصري
لم تحدد.	لجنة ضبط الكهرباء و الغاز
لم تحدد.	سلطة ضبط البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية
لم تحدد.	سلطة ضبط الخدمات العمومية للمياه
لم تحدد.	الوكالتان الوطنيتان للمناجم
. عضو واحد يتطلب فيه شرط الخبرة في ميدان التأمين. . قاضيان (المادة 209 مكرر 2 ق.رقم 04.06).	لجنة الإشراف على التأمينات
. القدرة في المجال المالي و المصرفي. . شخصيات خبيرة في المجال المصرفي. . شخصيات مهنية مختصة. - شخصيات قضائية (قاض). المادة 13 ق.رقم 03-04 المعدلة للمادة 22 مرسوم تشريعي رقم 10.93).	لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها
- من بين الشخصيات الوطنية المستقلة التي تمثل المجتمع المدني. . النزاهة و الكفاءة.(المادة 10 مرسوم رئاسي رقم 413.06).	الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته
. الكفاءة في المجال المالي و المصرفي و المحاسبي. - قاضيان.(المادة 8 أمر رقم 04-10 المعدلة للمادة 106 أمر رقم 11.03).	اللجنة المصرفية
. الكفاءة في المسائل الاقتصادية و المالية.(المواد 13، 58 أمر رقم 11.03).	مجلس النقد و لقرض
. من بين الشخصيات و الخبراء الحائزين على الأقل على شهادة الليسانس أو شهادة جامعية ماثلة.	مجلس المنافسة

<p>. الخبرة المهنية:لمدة 8 سنوات على الأقل في المجال القانوني و /أو الاقتصادي.و لمدة 5 سنوات على الأقل في مجال الإنتاج و التوزيع و الحرف و الخدمات و المهن الحرة</p> <p>. التأهيل:في مجالات المنافسة و التوزيع و الاستهلاك في مجال الملكية الفكرية.(المادة 10 ق.رقم 12.08 المعدلة لأحكام المادة 24 أمر رقم 03.03).</p> <p>. شروط أخرى أضافتها وزارة التجارة ضمن إعلانها عن الترشيح تحسبا لتتصيب مجلس المنافسة على أساس التشكيلة الجديدة المحددة بأحكام القانون رقم 12.08.</p>	
<p>لم تحدد.</p>	<p>الوكالة الوطنية للمواد الصيدلانية</p>
<p>لم تحدد.</p>	<p>سلطة ضبط سوق التبغ و المواد التبغية</p>
<p>. الكفاءة الأكيدة. . الخلق الرفيع. . الاهتمام بحقوق الإنسان و حماية الحريات.</p>	<p>اللجنة الوطنية الاستشارية لترقية حقوق الإنسان و ترقيتها</p>
<p>لم تحدد</p>	<p>وسيط الجمهورية (ملغى)</p>
<p>لم تحدد.</p>	<p>سلطة ضبط المحروقات</p>

ملحق رقم 04: يوضح القواعد المتعلقة بعهدة الأعضاء.

سلطة	تحديد مدة الانتداب	قابلية العهدة للتجديد	شروط قابلية العهدة للقطع (شروط عزل الأعضاء)
المجلس الأعلى للإعلام (ملغى).	6 سنوات (المادة 73 ق.رقم 0790)	غير قابلة للتجديد	غير قابلة للإلغاء.
سلطة ضبط الصحافة المكتوبة.	6 سنوات (المادة 51 ق.رقم 0512)	غير قابلة للتجديد.	
سلطة ضبط السمعى البصري.	6 سنوات (المادة 60 ق.رقم 0414)	غير قابلة للتجديد.	. صدور حكم نهائي بعقوبة مشينة و مخلة بالشرف. (المادة 69 ق.رقم 0414)
لجنة ضبط الكهرباء و الغاز.	لم تحدد.		. صدور حكم قضائي نهائي مخل بالشرف ضد العضو. (المادة 123 ق.رقم 0102)
البريد و المواصلات السلكية و اللاسلكية.	لم تحدد.		
سلطة ضبط المياه.	5 سنوات (المادة 7 مرسوم تنفيذي رقم 30308)	. مرة واحدة.	
الوكالتان الوطنيتان في المجال المنجمي.	لم تحدد.		
لجنة الاشراف على التأمينات.	لم تحدد.		
وكالتي المحروقات.	لم تحدد.		
لجنة تنظيم عمليات البورصة.	4 سنوات (المادة 13 ق.رقم 0403)	يجدد نصف التشكيلة فيما عدا الرئيس كل سنتين	. ارتكاب خطأ مهني جسيم . الظروف الإستثنائية.

	(المادة 23 مرسوم تشريعي رقم 1093).		
	مرة واحدة	5 سنوات (المادة 5 مرسوم رئاسي رقم 41306)	الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته.
. الخطأ الفادح (المادة 15 أمر رقم 1103)		5 سنوات ماعدا المحافظ (المادة 106 أمر رقم 1103)	اللجنة المصرفية.
	تجدد عهدة الأعضاء كل 4 سنوات، في حدود نصف أعضاء كل فئة من الفئات المحددة بنص المادة 2	5 سنوات (المادة 11 ق. رقم 12/08)	مجلس المنافسة.
		لم تحدد في ظل الأمر رقم 1103.	مجلس النقد و القرض.
		لم تحدد.	سلطة ضبط النقل.
		لم تحدد.	الوكالة الوطنية للمواد الصيدلانية المستعملة في الطب البشري.
		لم تحدد.	سلطة ضبط التبغ في المواد التبغية.
		4 سنوات (المادة 9 مرسوم رقم 7101)	اللجنة الوطنية الاستشارية لترقية حقوق الانسان.
		لم تحدد.	وسيط الجمهورية (ملغى)

	قابلة للتجديد لعدد غير محدد من المرات.	3)سنوات بالنسبة لأعضاء مجلس الادارة.	المركز الوطني للسجل التجاري.
--	--	--	---------------------------------

ملاحظة: ترك الخانة فارغة يدل على غياب موقف المشرع

ملحق رقم 05: يوضح الالتزام بإعداد التقرير السنوي و إرساله إلى السلطة التنفيذية.

السلطة	إعداد التقرير السنوي و إرساله إلى السلطة التنفيذية
المجلس الأعلى للإعلام (ملغى)	. بموجب المادة 63 ق.رقم 07.90 يرفع التقرير سنويا إلى رئيس الجمهورية ورئيس المجلس الشعبي الوطني، ورئيس الحكومة يبين فيه المجلس نشاطه ومدى تنفيذه للقوانين واحترامه دفاتر الشروط وينشر هذا التقرير.
سلطة ضبط الصحافة المكتوبة	. بموجب نص المادة 43 ق.رقم 05.12، يرفع التقرير إلى رئيس الجمهورية والبرلمان تبين فيه سلطة الضبط نشاطها وينشر هذا التقرير.
سلطة ضبط السمعي البصري	. بموجب المادة 86 ق.رقم 04.14، ترفع تقريرا خاصا بوضعية تطبيق القانون المتعلق بالسمعي البصري، إلى رئيس الجمهورية و إلى رئيس غرفتي البرلمان .و ينشر التقرير خلال 30 يوم من تسليمه . كما ترسل كل 3 أشهر تقريرا إلى السلطة المخولة للتعين حسب المادة 87 من نفس القانون.
لجنة ضبط الكهرباء والغاز	. بموجب المادة 15 ف 33 ق.رقم 01.02، تقوم اللجنة بعرض تقرير سنوي إلى الوزير المكلف بالطاقة يتعلق بتنفيذ مهامها و تطوير الأسواق.
سلطة ضبط البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية	. بموجب المادة 13 ق.رقم 03.200، تعد سلطة الضبط تقريرا سنويا يتضمن وصف نشاطها و ملخص لقراراتها و آراءها و توصياتها.
سلطة ضبط الخدمات العمومية للمياه	. بموجب المادة 6 المرسوم التنفيذي رقم 303.08، تعرض سلطة الضبط سنويا تقريرا على الوزير المكلف بالموارد المائية حول نشاطاتها والاقترحات الهادفة إلى تحسين تسيير الخدمات العمومية للمياه..
الوكالتان الوطنيتان للمناجم	. بموجب المادتان 8.8 من المرسومين التنفيذييين رقم 94.04/93.04، تعد الوكالتان تقريرا سنويا.
لجنة الإشراف على التأمينات	
لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها	. بموجب المادة 14 ف أخيرة ق.رقم 04.03، ترفع اللجنة تقريرا سنويا عن نشاط سوق القيم المنقولة إلى الحكومة.
الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته	. بموجب المادة 24 ق.رقم 01.06، ترفع الهيئة التقرير السنوي لرئيس الجمهورية يتضمن تقييما للنشاطات ذات الصلة بالوقاية من الفساد و مكافحته، وكذا النقائص المعاينة و التوصيات المقترحة عند الاقتضاء.

اللجنة المصرفية	. بموجب المادة 116 مكرر ق.رقم 0410 ترفع اللجنة تقريرا سنويا حول رقابة البنوك و المؤسسات المالية إلى رئيس الجمهورية.
مجلس النقد و القرض	. بموجب المادة 29 من الأمر رقم 1103 يرسل محافظ البنك الجزائري التقرير إلى رئيس الجمهورية.
سلطة ضبط النقل	
مجلس المنافسة	. بموجب المادة 13 ق.رقم 1208 يرفع المجلس التقرير إلى الهيئة التشريعية وإلى رئيس الحكومة وإلى الوزير المكلف بالتجارة. وينشر هذا التقرير في أية وسيلة إعلام أو في الجريدة الرسمية. وفي النشرة الرسمية للمجلس حسب المادة 49. . أما بموجب المادة 14 مرسوم تنفيذي 241.11 يرفع المجلس التقرير إلى الهيئة التشريعية، الوزير الأول، الوزير المكلف بالتجارة.
الوكالة الوطنية للمواد الصيدلانية	. بموجب المادة 7 ق.رقم 1308 تعد الوكالة التقرير و ترسله إلى الوزير المكلف بالصحة، حول وضعية سوق المواد الصيدلانية و المستلزمات الطبية المستعملة في الطب البشري و تطورها.
سلطة ضبط سوق التبغ و المواد التبغية	
اللجنة الوطنية الاستشارية لترقية حقوق الإنسان وترقيتها	. بموجب المادة 7 من المرسوم الرئاسي رقم 0701 تعد اللجنة التقرير السنوي عن حالة حقوق الإنسان و ترسله إلى رئيس الجمهورية وينشر هذا التقرير.
وسيط الجمهورية (ملغى)	. بموجب المادة 8 من المرسوم الرئاسي رقم 11396 يرفع الوسيط التقرير إلى رئيس الجمهورية.
المركز الوطني للسجل التجاري	. بموجب المادة 20 من المرسوم رقم 6892 و يعد المركز تقريرا حول نشاطاته ويرسله وزير العدل. لكن حاليا يُرفع إلى وزير التجارة حسب المادة 4 من المرسوم التنفيذي رقم 11-37.

ملحق رقم 06: يوضح حدود اتخاذ السلطات للقرارات الإدارية الفردية الغير تأديبية في

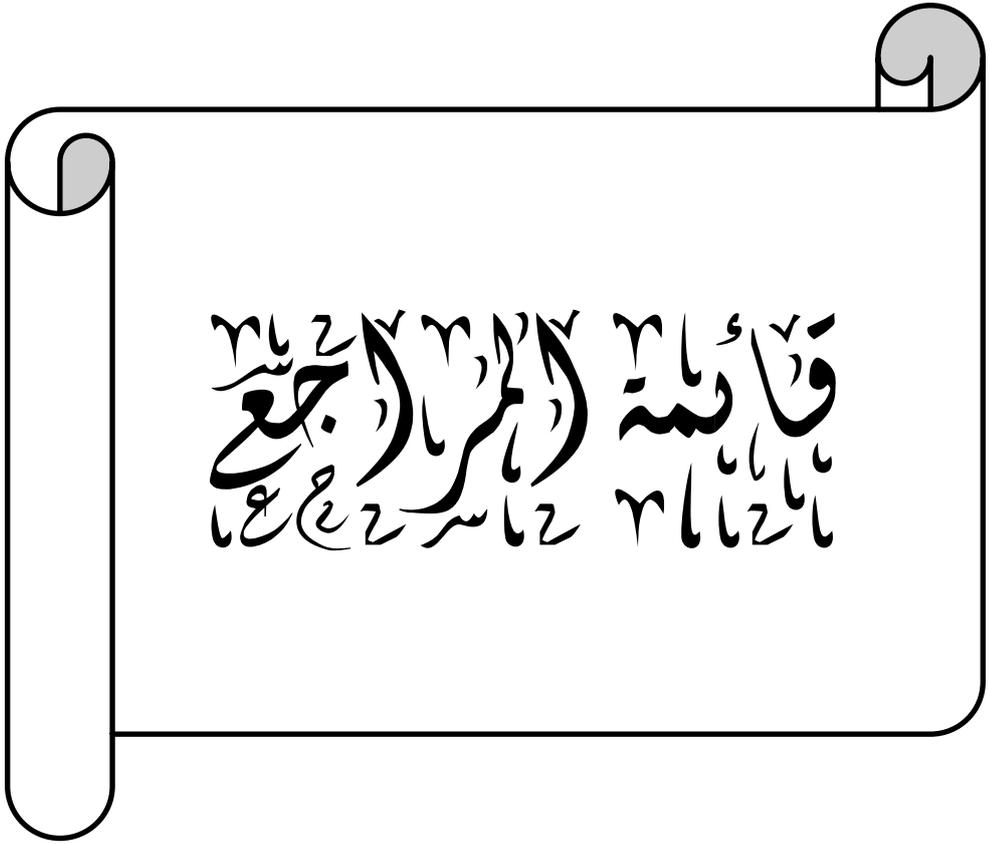
شكل رخص اعتمادات

السلطة	القرارات الإدارية الفردية:مضمونها وشكلها	تدخل السلطة المركزية
المجلس الأعلى للإعلام (ملغى)	بموجب المواد 31، 61 ق.رقم 07.90: . منح الاعتماد. . تسليم الرخص.	
سلطة ضبط الصحافة المكتوبة	بموجب المواد 13، 37 ق.رقم 05.12: . منح الاعتماد للمؤسسة التي تريد نشر دورية. . الترخيص لاستيراد النشريات الدورية.	بموجب المواد 35، 38 ق 12.05: . تمنح الوزارة المكلفة بالخارجية الترخيص لإصدار و استيراد النشريات الدورية الأجنبية ... . يخضع بيع و توزيع النشريات في الطريق العام إلى تصريح لدى المجلس الشعبي الوطني.
سلطة ضبط السمعي البصري		بموجب المادة 63 ق.رقم 05.12: . رئيس الجمهورية وحده المختص بمنح أو رفض الترخيص المتعلق بالتوزيع عبر خط الإرسال الإذاعي المسموع أو التلفزيوني، واستخدام الترددات الإذاعية الكهربائية و ذلك بموجب مرسوم رئاسي.
لجنة ضبط الكهرباء و الغاز	بموجب المواد:10، 21، 82، 115 ق.رقم 01.02: - منح الرخص لإنشاء واستغلال المنشآت في المجال الطاقوي. - الترخيص بممارسة نشاط الوكيل التجاري للغاز والكهرباء.	بموجب المادة 29 نفس القانون: . يختص الوزير المكلف بالطاقة بتسليم رخص الاستغلال إلى مسير شبكة نقل الكهرباء بعد الأخذ برأي لجنة الضبط.
سلطة ضبط البريد و المواصلات السلكية و اللاسلكية	بموجب المواد 13، 39، 40، 41 ق.رقم 03.2000: . الترخيص بالاستغلال. . التصريح البسيط.	بموجب المادة 2 المرسوم التنفيذي رقم 123.01: . تمنح رخصة إنشاء أو توفير استغلال شبكات عمومية للمواصلات السلكية

<p>و اللاسلكية أو توفير خدمات هاتفية بما فيها خدمات تحويل الصوت على الإنترنت بموجب مرسوم تنفيذي.</p>	<p>. منح الاعتماد.</p>	
	<p>بموجب المادة 45 ق.رقم 1001: . تسليم رخص استغلال المنشآت الجيولوجيا. . اعتماد الخبراء في مجال المناجم و الجيولوجيا.</p>	<p>الوكالة الوطنية للجيولوجيا و المراقبة المنجمية</p>
<p>المادة 44 نفس القانون: تسلم السندات المنجمية و الرخص تحت رقابة الوزير المكلف بالمناجم.</p>	<p>المواد:44، 95، 102، 116، 127، 131، 132: . تسليم رخص التنقيب الاستكشاف، الاستغلال المنجمي و مقالع الحجارة، رخص عملية اللم...</p>	<p>الوكالة الوطنية للممتلكات المنجمية</p>
<p>المادة 204 الأمر رقم 0795 المعدل و المتمم: . يختص الوزير المكلف بالمالية بمنح الاعتماد لممارسة شركات التأمين و إعادة التأمين لنشاطها. يقتصر دور اللجنة حينها على تقديم الاستشارة. المادة 204 مكرر 2 ق.رقم 0406: . يختص الوزير المكلف بالمالية بمنح الرخص لفتح فروع لشركات التأمين الأجنبية في الجزائر، وكذا مكاتب تمثيل شركات التأمين و إعادة التأمين.</p>	<p>بموجب المادة 9 مرسوم تنفيذي رقم 11308: . ترخص اللجنة كل مساهمة في رأسمال شركة التأمين و إعادة التأمين... بموجب المادة 204 مكرر 4 المدرجة ضمن المادة 50 ق المالية التكميلي رقم 0110: . تسليم رخصة ممارسة النشاط على مستوى السوق الجزائرية للتأمين غير أنه يتم الموافقة عليها بموجب مرسوم تنفيذي.</p>	<p>لجنة الإشراف على التأمينات</p>
<p>المادة 10 ق.رقم 1106: . تخضع ممارسة نشاط الرأسمال الاستثماري إلى الحصول على رخصة مسبقة من الوزير المكلف بالمالية بعد</p>	<p>بموجب المواد 9، 31، 41 مرسوم تشريعي رقم 1093: . التأشير على المذكرة الإعلامية. . اعتماد الوسطاء.</p>	<p>لجنة تنظيم عمليات البورصة و مراقبتها</p>

<p>استشارة اللجنة و بنك الجزائر .</p>	<p>بموجب المواد 6، 18 الأمر رقم 0896 المتعلق بهيئات التوظيف الجماعي . اعتماد شركات الاستثمار ذات الرأسمال المتغير، و الصندوق المشترك للتوظيف الجماعي . اعتماد شركات التأمين و إعادة التأمين .</p>	
<p>بموجب المادة 92 الأمر رقم 11.03: . في حالة منح المجلس للترخيص لا يمكن للشركة أو المؤسسة أن تتأسس إلا بعد تقديمها لطلب اعتمادها، و يمنح الاعتماد بمقرر من محافظ بنك الجزائر بصفة انفرادية . بموجب المادة 94 نفس الأمر: . يرخّص المحافظ مسبقا بكل تعديل في القوانين الأساسية للبنوك و المؤسسات المالية... بموجب المادة 4 من المرسوم التنفيذي رقم 331.95: . يختص الوزير المكلف بالمالية بمنح التأهيل للشركات التي تمارس تحويل الفواتير .</p>	<p>بموجب المادة 62 الأمر رقم 11.03: . الترخيص بفتح البنوك و المؤسسات المالية، وتعديل قوانينها . . الترخيص بفتح مكاتب تمثيل البنوك الأجنبية... بموجب القانون رقم 01.07 المتعلق بتعاونيات الادخار: . . الترخيص بفتح تعاونيات الادخار و القرض .</p>	<p>مجلس النقد والقرض</p>
<p>بموجب المادة 19 المعدلة بالمادة 7 ق.رقم 12.08: . . الترخيص بالتجميع يتم بعد الأخذ برأي الوزير المكلف بالتجارة و الوزير المكلف بالقطاع المعني بالتجميع . . الترخيص التلقائي من طرف الحكومة إذا اقتضت المصلحة العامة ذلك أو بناء على طلب الأطراف المعنية....</p>	<p>بموجب المادة 19 الأمر 03.03 المعدل و المتمم: . . الترخيص بالتجميع أو رفضه . بموجب المادة 9 من نفس الأمر: . . الترخيص بالاتفاقات و الممارسات...</p>	<p>مجلس المنافسة</p>

<p>بموجب المادة 178 ق.رقم 05.85 المعدلة بالمادة 13 ق.رقم :1308 . يمنح الترخيص المتعلق بتجريب الأدوية، والترخيص للمستشفيات بانتزاع الأنسجة و الأعضاء البشرية...من طرف الوزير المكلف بالصحة.</p>	<p>المادة 11 ق.رقم 13.08 المعدلة للمادة 175 مكرر 1 ق.رقم 05.85: الترخيص المؤقت لاستعمال الأدوية الغير مسجلة في الجزائر . . منح مقرر لتسويق بعض المواد الصيدلانية... المادة 5، 7، 36، 65 المرسوم التنفيذي رقم 331.04: . الترخيص بممارسة نشاط صانع التبغ (كإجراء أولي) . الترخيص لصانعي المواد التبغية للعمل بصفة موزعين. . الترخيص بالاستيراد. . منح الاعتماد كإجراء ثان في كلتا الحالتين السابقتين.</p>	<p>الوكالة الوطنية للمواد الصيدلانية المستعملة في الطب البشري</p>
<p>المادة 19 قانون المالية التكميلي لسنة :2010 يعتمد صانعو التبغ من طرف وزير المالية.</p>	<p>المادة 5، 7، 36، 65 المرسوم التنفيذي رقم 331.04: . الترخيص بممارسة نشاط صانع التبغ (كإجراء أولي) . الترخيص لصانعي المواد التبغية للعمل بصفة موزعين. . الترخيص بالاستيراد. . منح الاعتماد كإجراء ثان في كلتا الحالتين السابقتين.</p>	<p>سلطة ضبط سوق التبغ والمواد التبغية.</p>
<p>بموجب المادة 5 مرسوم تنفيذي رقم 68.92 المعدل و المتمم: . التصريح البسيط</p>	<p>بموجب المادة 20 ق 0. رقم 075 المعدلة بالمادة 2 الأمر 10.06: رخص التنقيب.</p>	<p>المركز الوطني للسجل التجاري</p>
<p>حسب المادة نفسها: . تخضع الرخص إلى موافقة الوزير المكلف بالمحروقات. . يتم منح رخص البحث عن المحروقات بموجب مرسوم تنفيذي مثل: المرسوم التنفيذي رقم 121.01 المؤرخ في 9 مايو 2001، يتضمن منح الشركة الوطنية سونا طراك رخصة البحث عن المحروقات بالمساحة المسماة غورد يعقوب (الكتلة: 406أ)، ج.ر عدد 27، صادر في 13 مايو 2001.</p>	<p>بموجب المادة 20 ق 0. رقم 075 المعدلة بالمادة 2 الأمر 10.06: رخص التنقيب.</p>	<p>سلطة ضبط المحروقات</p>



قَائِلَةٌ  
بِأَنَّهَا  
الْمَرْأَةُ  
الْمَجْعُوعَةُ

المراجع باللغة العربية:

أولاً: النصوص القانونية

✚ الدساتير:

1. دستور الجمهورية الجزائرية لسنة 1976، المنشور بموجب الأمر 76-97، المؤرخ في 22 نوفمبر 1976، ج ر ج ج عدد 94، المؤرخة في 24 نوفمبر 1976.
2. دستور الجمهورية الجزائرية لسنة 1989، المؤرخ في 28 فيفري 1989، المنشور بموجب المرسوم الرئاسي 89-18، ج ر ج ج عدد 09، المؤرخة في 01 مارس سنة 1989.
3. دستور الجمهورية الجزائرية لسنة 1996، المنشور بموجب المرسوم الرئاسي رقم 96-438، يتعلق بنشر تعديل الدستور الموافق عليه في استفتاء 28 نوفمبر 1996، ج ر ج ج عدد 09، مؤرخة في 08 ديسمبر 1996، المعدل بالقانون 02-03 المؤرخ في 10 أبريل 2002، ج ر ج ج عدد 15، المؤرخة في 14 أبريل 2002، والمعدل بالقانون رقم 08-19 المؤرخ في 15 نوفمبر 2008، ج ر ج ج عدد 63، المؤرخة في 16 نوفمبر 2008. المعدل والمتمم بالقانون رقم 16-01، المؤرخ في 06 مارس 2016، المتضمن التعديل الدستوري ج ر ج ج عدد 14، المؤرخة في 07 مارس 2016.

✚ القوانين

▪ القوانين العضوية:

1. القانون العضوي رقم 05-12، المؤرخ في 12 جانفي 2012، المتعلق بالإعلام، ج ر ج ج عدد 02، المؤرخة في 15 جانفي 2012،

▪ القوانين العادية

أ/ القوانين:

1. القانون رقم 88-01، المؤرخ في 22 جانفي سنة 1988، يتضمن القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الاقتصادية، ج ر ج ج عدد 2، مؤرخة في 13 جانفي لسنة 1988.
2. القانون رقم 90-07 المؤرخ في 03 أبريل سنة 1990، المتعلق بالإعلام، ج ر ج ج عدد 14، المؤرخة في 04 أبريل سنة 1990.

## قائمة المراجع

3. القانون رقم 03-2000، المؤرخ في 05 أوت 2000، يحدد القواعد العامة المتعلقة بالبريد والمواصلات السلكية واللاسلكية، ج ر ج ج، العدد 48 المؤرخة في 06 أوت 2000.
  4. القانون رقم 01-10 المؤرخ في 03 جويلية سنة 2001، المتضمن قانون المناجم، ج ر ج ج، عدد 35 المؤرخة في 04 جويلية سنة 2001.
  5. القانون رقم 01-02، المؤرخ 05 فيفري 2002، يتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات، ج ر ج ج، العدد 08 المؤرخة في 06 فيفري 2002.
  6. القانون رقم 03-10، مؤرخ في 19 جويلية 2003، يتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، ج ر ج ج ج ج عدد 43، المؤرخة في 20 جويلية 2003.
  7. القانون 03-04، مؤرخ في 17 فيفري، 2003 والمتعلق ببورصة القيم المنقولة، ج ر ج ج ج عدد 11، مؤرخة في 19 فيفري 2003.
  8. القانون 05-07 المؤرخ في 28 أبريل 2005، المتعلق بالمحروقات، ج ر ج ج ج عدد 50، صادرة في 19 جويلية 2005.
  9. القانون رقم 01-06، المؤرخ في 20 فيفري 2006، المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، ج ر ج ج عدد 14، مؤرخة في 08 مارس 2006.
  10. القانون رقم 04-06، المؤرخ في 20 فيفري سنة 2006، ج ر ج ج ج عدد 15، المؤرخة في 12 مارس 2006، يعدل ويتم الأمر رقم 95-07، المؤرخ في 25 جانفي 1995، ج ر ج ج ج عدد 13، المتعلق بالتأمينات. المؤرخة في 08 مارس 1995.
  11. القانون 08-13، المؤرخ في 20 جويلية سنة 2008، يعدل ويتم القانون 85-05، المؤرخ في 16 فيفري سنة 1985، والمتعلق بحماية الصحة وترقيتها، ج ر ج ج ج عدد 44، المؤرخة في 03 أوت 2008.
  1. القانون رقم 04-10، المؤرخ في 26 أوت 2010، المتعلق بالنقد والقرض، يعدل ويتم الأمر 03-11.
  2. القانون رقم 04-14 مؤرخ في 24 فيفري 2014، المتعلق بالنشاط السمعي البصري، ج ر ج ج عدد 16، المؤرخة في 23 مارس 2014.
- ب/ الأوامر:
- 1- الأمر رقم 71-47، مؤرخ في 30 جوان سنة 1971، المتضمن تنظيم مؤسسات القرض، ج ر ج ج عدد 55، المؤرخة في 06 جويلية 1971.

## قائمة المراجع

2- الأمر 03-11 المؤرخ في 26 أوت 2003، المتعلق بالنقد والقرض، ج ر ج ج عدد 52، المؤرخة في 27 أوت 2003.

3- الأمر 03-03 المؤرخ في 19 جويلية 2003، المتعلق بالمنافسة، ج ر ج ج، عدد 43 المؤرخة في 20 جويلية 2003، المعدل بالقانون 08-12 المؤرخ في 25 جوان سنة 2008، المتعلق بالمنافسة، ج ر ج ج عدد 36 المؤرخة في 02 جويلية سنة 2008، المتمم بالقانون 10-05، المؤرخ في 15 أوت سنة 2010، ج ر ج ج ج عدد 46، المؤرخة في 18 أوت 2010، المعدل والمتمم.

### ▪ النصوص التنظيمية:

#### أ/ المراسيم الرئاسية:

1- المرسوم الرئاسي 96-113، المؤرخ في 23 مارس 1996، ج ر ج ج ج، عدد 20، مؤرخة في 31 مارس 1996، يتضمن تأسيس وسيط الجمهورية.

2- المرسوم الرئاسي رقم 06-413، المؤرخ في 29 نوفمبر 2006، يحدد تشكيلة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته وتنظيمها وسيرها، ج ر ج ج ج عدد 74، المؤرخة في 22 نوفمبر 2006، المعدل والمتمم بالمرسوم الرئاسي رقم 12-64، المؤرخ في 07 فيفري 2012، ج ر ج ج ج عدد 02، الصادرة في 15 فيفري 2012.

#### ب/ المراسيم التشريعية:

1- المرسوم التشريعي رقم 93-10 مؤرخ في 23 ماي 1993، المتعلق ببورصة القيم المنقولة. ج ر ج ج، عدد 34، المؤرخة في 23 ماي 1993.

#### ج/ المراسيم التنفيذية:

1- المرسوم التنفيذي رقم 95-340 مؤرخ في 30 أكتوبر 1995، يحدد شروط منح ووسطاء التأمين الاعتماد والأهلية المهنية ومكافأته، ومراقبتهم، ج ر ج ج عدد 05، الصادرة في 31 نوفمبر 1995.

2- المرسوم التنفيذي 04-331، المؤرخ في 18 أكتوبر سنة 2004، والمتضمن تنظيم نشاطات صنع المواد التبغية واستيرادها وتوزيعها، ج ر ج ج ج عدد 66، المؤرخة في 20 أكتوبر 2004.

3- المرسوم التنفيذي رقم 08-113، المؤرخ في 9 أبريل سنة 2008، يوضح مهام لجنة الإشراف على التأمينات، ج ر ج ج ج عدد 20، المؤرخة في 13 أبريل سن 2008.

### ثانيا: المؤلفات:

- 1- بعلي محمد الصغير، القانون الإداري "التنظيم الإداري، النشاط الإداري"، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، الجزائر، 2004.
- 2- بعلي محمد الصغير، قانون الإدارة المحلية الجزائرية، دار العلوم والنشر والتوزيع، عنابة، 2004.
- 3- بوضياف عمار، التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية والتطبيق، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، الطبعة الأولى، 2010.
- 4- بوضياف عمار، الوجيز في القانون الإداري، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2012.
- 5- بوضياف عمار، الوجيز في القانون الإداري، دار الريحانة، الجزائر، دون سنة.
- 6- حسن السيد بسيوني، دور القضاء في المنازعات الإدارية، دراسة مقارنة للنظم القضائية في مصر، فرنسا والجزائر، القسم الأول، عالم الكتاب، القاهرة، 1988.
- 7- محيو أحمد، محاضرات في المؤسسات الإدارية، الطبعة الخامسة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2005.

### ثالثا: المداخلات:

- 1- آيت وازو زينة، دراسة نقدية في سلطات الضبط المستقلة "شرعية سلطات الضبط المستقلة، الملتقى الوطني حول سلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، كلية الحقوق والعلوم الاقتصادية جامعة بجاية، يومي 23 و 24 ماي سنة 2007.
- 2- دموش حكيمة، مدى استقلالية اللجنة المصرفية وظيفيا، الملتقى الوطني حول سلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، كلية الحقوق والعلوم الاقتصادية، جامعة عبد الرحمن ميرة بجاية، يومي 23 و 24 ماي، 2007.
- 3- راشدي سعيدة، مفهوم السلطات الإدارية المستقلة، الملتقى الوطني حول سلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، كلية الحقوق والعلوم الاقتصادية، جامعة عبد الرحمان ميرة بجاية، يومي 23 و 24 ماي 2007.
- 4- زايد حميد، السلطات الإدارية المستقلة بين السلطة القمعية ورقابة القضاء، الملتقى الوطني حول السلطات الإدارية المستقلة في الجزائر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة 8 ماي 1945، يومي 13 و 14 نوفمبر سنة 2012.

## قائمة المراجع

- 5- شيخ ناجية، المركز القانوني للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، الملتقى الوطني حول سلطات الضبط في المجال الاقتصادي والمالي، كلية الحقوق والعلوم الاقتصادية، جامعة عبد الرحمن ميرة بجاية، يومي 23 و 24 ماي 2007.
- 6- طايبي وهيبة، سلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، الملتقى الوطني حول سلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، كلية الحقوق والعلوم الاقتصادية، جامعة عبد الرحمن ميرة بجاية، يومي 23 و 24 ماي 2007.
- 7- عباسي سهام، المكانة الدستورية للسلطات الإدارية المستقلة في النظام القانوني الجزائري، الملتقى الوطني حول السلطات الإدارية المستقلة في الجزائر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة 08 ماي 1945 قالمة، يومي 13 و 14 نوفمبر 2012.
- 8- 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، 23 و 24 ماي 2007.
- 9- فارة سماح، إشكالية السلطات الإدارية المستقلة أفضية إدارية متخصصة؟، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة 08 ماي 1945، يومي 13 و 14 نوفمبر سنة 2012.
- 10- قواسمية سهام، مدى استقلالية الهيئات الإعلامية الضابطة على ضوء القانون 12-05 في التشريع، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة 8 ماي 1945، يومي 13 و 14 نوفمبر سنة 2012.
- 11- كسال سامية، مدى شرعية السلطات الإدارية المستقلة، الملتقى الوطني حول السلطات الإدارية المستقلة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة 8 ماي 1945 قالمة، يومي 13 و 14 نوفمبر 2012.
- 12- مرابط عبد الوهاب، سلطات الضبط الاقتصادي في الجزائر (قناعة أم تقليد)، الملتقى الوطني حول السلطات الإدارية المستقلة في الجزائر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة 08 ماي 1945، يومي 13 و 14 نوفمبر 2012.
- 13- ميهوبي مراد، "الطابع الإداري لمجلس النقد والقرض في الجزائر ومدى استقلاليته" الملتقى الوطني حول: "السلطات الإدارية المستقلة في الجزائر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قالمة، يومي 13 و 14 نوفمبر 2012.

14- نزليوي صليحة، سلطات الضبط المستقلة آلية للانتقال من الدولة المتدخلية إلى الدولة الضابطة، الملتقى الوطني حول سلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، كلية الحقوق والعلوم الاقتصادية، جامعة عبد الرحمان ميرة بجاية، يومي 23 و 24 ماي 2007.

### رابعاً: الرسائل والمذكرات أ/ أطروحات الدكتوراه:

1. بوحفص سيدي محمد، مبدأ حياد الإدارة العامة في القانون الجزائري، رسالة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة أبو بكر بلقايد تلمسان، السنة الجامعية 2006-2007.
2. جبيري محمد، السلطات الإدارية المستقلة والوظيفة الاستشارية، رسالة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق بن عكنون، جامعة الجزائر 1، السنة الجامعية 2013-2014.
3. خرشي إلهام، السلطات الإدارية المستقلة في ظل الدولة الضابطة، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه علوم في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة سطيف 2، السنة الجامعية 2014-2015.
4. عيساوي عزالدين، الرقابة القضائية على السلطة القمعية للهيئات الإدارية المستقلة في المجال الاقتصادي، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم، تخصص القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري تيزي وزو، تاريخ المناقشة 18 مارس 2015.

### ب/ رسائل الماجستير:

1. بوجملين وليد، سلطات الضبط الاقتصادي في القانون الجزائري، رسالة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، فرع الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق والعلوم الإدارية، جامعة الجزائر، السنة الجامعية 2006-2007.
2. حدري سمير، السلطات الإدارية المستقلة الفاصلة في المواد الاقتصادية والمالية، مذكرة لنيل درجة الماجستير في القانون، فرع قانون الأعمال، كلية الحقوق والعلوم التجارية، جامعة أمحمد بوقرة بومرداس، السنة الجامعية 2006.
3. خليل عائشة، دور السلطات الإدارية المستقلة في تجديد الشريعة العامة للعقود، مذكرة لنيل درجة الماجستير في العلوم القانونية، فرع قانون أعمال، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة 08 ماي 1945 قالة، السنة الجامعية 2015-2016

## قائمة المراجع

4. ديب نذيرة، استقلالية سلطات الضبط المستقلة في القانون الجزائري، مذكرة لنيل درجة الماجستير في القانون، فرع القانون العام، تخصص تحولات الدولة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري-تيزي وزو، السنة الجامعية 2011-2012.
5. رحموني موسى، الرقابة القضائية على سلطات الضبط المستقلة في التشريع الجزائري، مذكرة مكملة لنيل درجة الماجستير في العلوم القانونية والإدارية، تخصص قانون إداري وإدارة عامة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر باتنة، السنة الجامعية 2012-2013.
6. عجرود وفاء، دور اللجنة المصرفية في ضبط النشاط البنكي في الجزائر، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير، فرع القانون الخاص، قانون الأعمال، كلية الحقوق، جامعة منتوري قسنطينة، السنة الجامعية 2008-2009.
7. قوراري مجدوب، سلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي " لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة وسلطة الضبط للبريد والمواصلات أنموذجين "، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة أبو بكر بلقايد تلمسان، السنة الجامعية 2009-2010.
8. محمدي سميرة، منازعات سلطات الضبط الإدارية في المجال الاقتصادي، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، قانون المنازعات الإدارية، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، تاريخ المناقشة 2014/12/17.
9. هاشمي إلهام، استقلالية سلطات الضبط الإدارية في التشريع الجزائري، مذكرة لنيل درجة ماجستير في القانون، تخصص قانون الإدارة العامة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة العربي بن مهيدي أم البواقي، السنة الجامعية 2014-2015.

### ج/ رسائل الماجستير:

1. بركبية حسام الدين، الرقابة القضائية على أعمال سلطات الضبط المستقلة، مذكرة لاستكمال متطلبات ماجستير أكاديمي في ميدان الحقوق والعلوم السياسية، شعبة الحقوق، تخصص قانون إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، السنة الجامعية 2013-2014.
2. بوضيبية محمد، عريوات راضية، علاقة الضبط الاقتصادي بالحكم الراشد، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، تخصص إدارة أعمال، قسم الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الجيلالي بونعامة خميس مليانة، السنة الجامعية 2014-2015.

## قائمة المراجع

3. سلطاني نجوى، رقطي منيرة، السلطات الإدارية المستقلة بين الاستقلالية والتبعية، مذكرة لنيل شهادة الماستر في القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة 8 ماي 1945 قالمة، السنة الجامعية 2015-2016.

4. نداتي حسين، آليات الضبط الاقتصادي في القانون الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماستر، تخصص إدارة الأعمال، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الجبالي بونعامة خميس مليانة، السنة الجامعية 2013-2014.

### رابعاً: المجالات:

1. شيتور جلول، الرقابة القضائية على دستورية القوانين، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد الرابع، جامعة محمد خيضر بسكرة، بدون سنة.

2. عيساوي عز الدين، المكانة الدستورية للهيئات الادارية المستقلة، مآل مبدأ الفصل بين السلطات، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد الرابع، مخبر آثار الاجتهاد القضائي على الحركة التشريعية، جامعة محمد خيضر بسكرة، 2015.

3. غربي أحسن، نسبية الاستقلالية الوظيفية للسلطات الإدارية المستقلة، مجلة البحوث والدراسات الإنسانية، العدد 11 سنة 2011، جامعة 20 أوت 1955 سكيكدة.

4. مدور جميلة، بوسطلة شهرزاد، مبدأ الرقابة على دستورية القوانين وتطبيقاته في التشريع الجزائري، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد الرابع، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة، بدون سنة طبع.

### خامساً: المحاضرات:

1- بري نور الدين، محاضرات في قانون الضبط الاقتصادي، محاضرات ملقاة على طلبة السنة الثانية ماستر، تخصص قانون أعمال، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة بجاية، السنة الجامعية 2015-2016.

2- تياب نادية، محاضرات في مادة القانون الإداري، الجزء الأول: التنظيم الإداري، السنة الأولى ل م د، قسم الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمن ميرة بجاية، السنة الجامعية 2014-2015 .

## قائمة المراجع

---

3- العايب سامية، السلطات الإدارية المستقلة، محاضرات ملقاة على طلبة السنة الأولى ماستر، تخصص منازعات إدارية، قسم العلوم القانونية والإدارية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة 08 ماي 1945 قالمة، السنة الجامعية 2015.

سادسا: المواقع الإلكترونية

1- [https:// milafaty.blogspot.com](https://milafaty.blogspot.com) ،16:20. 02/04/2017.

المراجع باللغة الفرنسية:

### Les ouvrages:

1- zouaimia rachid, “les autorités administratives indépendantes et la régulation économique en algérie”, édition Houma, alger, 2005.

### les mémoires:

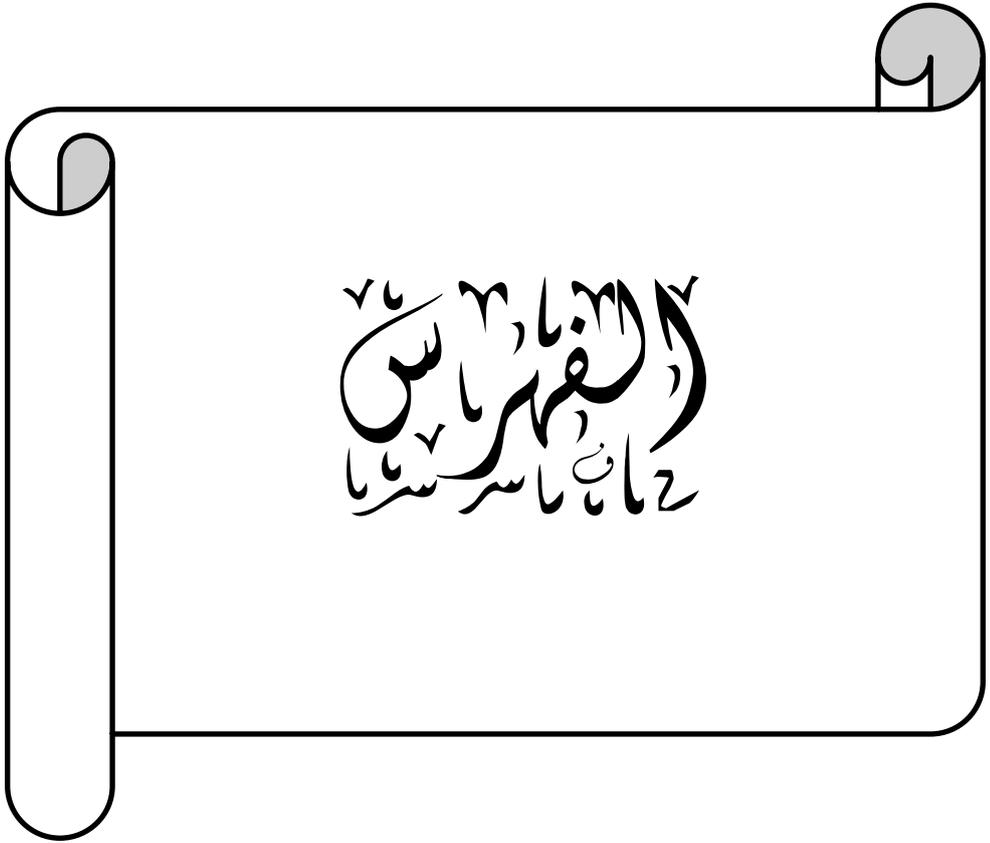
1- Evelyne diecckoff , « les autorités administratives indépendants » ,Note de synthèse ,Diplôme supérieur de bibliothécaire, école national supérieur de bibliothécaire ,université CLAUDE BERNARD LYON 1.1991.

### Les articles :

1- Abdoulay DIARRA , les Autorités Administratives indépendantes dans les États Francophones d’Afrique noire , cas du Mali Sénégal et du Bénin Afrilex 2000/00.

2- Emilie debaeat, les a,a,i et le principe démocratique : rechreche sur le concept d’indépendance ; disponible sur le site : [www ,unam ,mx wccl, ponpencias](http://www.unam.mx/wccl/ponpencias).

3- jean –jaques Israël , “Les autorités administratives indépendantes dans le domaine économique et financier”, faculté de droit PARIS XII , SAINT MAUR ,université PARIS Val de Marne , JANVIER 2001 .



رقم الصفحة	العنوان
01	مقدمة
07	<b>الفصل الأول: الإطار المفاهيمي للسلطات الإدارية المستقلة</b>
09	المبحث الأول: مفهوم السلطات الإدارية المستقلة
10	المطلب الأول: تعريف السلطات الإدارية المستقلة
10	الفرع الأول: التعريف التشريعي
12	الفرع الثاني: التعريف الفقهي
14	الفرع الثالث: التعريف القضائي
15	المطلب الثاني: خصائص السلطات الإدارية المستقلة
15	الفرع الأول: خاصية السلطة
15	أولا: تعريف السلطة
17	ثانيا: معايير تحديد الطابع السلطوي
18	الفرع الثاني: الطابع الإداري
19	أولا: المعيار المادي
20	ثانيا: المعيار العضوي
21	الفرع الثالث: الاستقلالية
22	أولا: مظاهر الاستقلالية العضوية
24	ثانيا: الاستقلالية من الناحية الوظيفية
26	المطلب الثالث: غائية السلطات الإدارية المستقلة
26	الفرع الأول: عوامل إنشاء السلطات الإدارية المستقلة
26	أولا: العوامل الاقتصادية
28	ثانيا: العوامل السياسية
30	ثالثا: العوامل القانونية والتقنية
31	الفرع الثاني: أهداف السلطات الإدارية المستقلة
31	أولا: تحقيق هدف الحياد
33	ثانيا: تحقيق هدف الاستمرارية
33	ثالثا: تحقيق هدف الفعالية
34	المبحث الثاني: الإشكالية الدستورية للسلطات الإدارية المستقلة في الجزائر
34	المطلب الأول: الموقف المعارض لدستورية السلطات الإدارية المستقلة

36	الفرع الأول: عدم وجود أساس قانوني للسلطات الإدارية المستقلة
38	الفرع الثاني: تمتع السلطات الإدارية المستقلة بصلاحيات تعود في الأصل لإحدى السلطات الثلاثة
38	أولاً: ممارسة السلطات الإدارية المستقلة لسلطة التنظيم
38	ثانياً: ممارسة السلطات الإدارية المستقلة لسلطة التحقيق والعقاب
40	المطلب الثاني: الموقف المؤيد لدستورية السلطات الإدارية المستقلة
40	الفرع الأول: عدم وجود نص دستوري يمنع إنشاء السلطات الإدارية المستقلة
41	أولاً: فكرة السلطة الرابعة
42	ثانياً: مشروعية الحكماء
43	الفرع الثاني: مطابقة الاختصاصات القمعية الممنوحة للسلطات الإدارية المستقلة لأحكام الدستور
44	المطلب الثالث: السلطات الإدارية المستقلة في الدستور الجزائري
44	الفرع الأول: قبل التعديل الدستوري لسنة 2016
48	الفرع الثاني: بعد التعديل الدستوري لسنة 2016
50	خلاصة الفصل
51	<b>الفصل الثاني: تأثير السلطات المستقلة على التنظيم الإداري</b>
52	المبحث الأول: النظام القانوني للسلطات الإدارية المستقلة
52	المطلب الأول: تركيبة السلطات الإدارية المستقلة
52	الفرع الأول: طبيعة المحتوى النوعي للتركيبة البشرية
52	أولاً: فئة القضاة
53	ثانياً: شخصيات كفوّة
54	ثالثاً: مهنيو القطاع
54	رابعاً: الأساتذة
54	خامساً: الهيئات المهنية الوطنية
54	سادساً: جمعيات المستهلكين
55	الفرع الثاني: الشروط القانونية لاختيار للأعضاء
56	الفرع الثالث: القواعد المتعلقة بالنظام القانوني للأعضاء
56	أولاً: العهدة
57	ثانياً: مبدأ الحياد

59	المطلب الثاني: صلاحيات السلطات الإدارية المستقلة في ممارسة الوظيفة الحديثة للدولة
60	الفرع الأول: الصلاحيات الرقابية المسبقة
60	أولاً: الاختصاص التنظيمي
66	ثانياً: سلطة منح الاعتمادات والتراخيص
72	الفرع الثاني: الاختصاصات شبه القضائية
72	أولاً: سلطة المراقبة والتحقيق
74	ثانياً: سلطة توقيع العقوبات
78	ثالثاً: سلطة التحكيم
81	المبحث الثاني: دمج السلطات الإدارية المستقلة في التنظيم الإداري
82	المطلب الأول: مكانة السلطات الإدارية المستقلة كمقاربة للإدارة المركزية
83	الفرع الأول: صلاحيات الإدارة كهيئة في المستوى المركزي الكلاسيكي
83	أولاً: الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته
85	ثانياً: مجلس النقد والقرض
86	ثالثاً: اللجنة المصرفية
88	رابعاً: مجلس المنافسة
89	الفرع الثاني: تطور صلاحيات التنظيم الإداري بتطور الدولة على المستوى المركزي
89	أولاً: التطور التاريخي للإدارة المركزية في الجزائر
92	ثانياً: هياكل الإدارة المركزية في القانون الجزائري
94	ثالثاً: ظهور سلطات الضبط المستقلة في التنظيم الإداري بالمفهوم الحديث:
94	الفرع الثالث: مقارنة السلطات الإدارية المستقلة بالإدارة المركزية:
95	أولاً: من الجانب الشكلي
97	ثانياً: من الجانب الموضوعي
100	المطلب الثاني: مكانة السلطات الإدارية المستقلة كمقاربة للإدارة اللامركزية
100	الفرع الأول: صلاحيات الإدارة كهيئة ضبط على المستوى اللامركزي
100	الفرع الثاني: مقارنة السلطات الإدارية المستقلة بالإدارة المركزية
101	أولاً: من جانب الاستقلالية (الشخصية المعنوية)
102	ثانياً: من جانب الرقابة
102	الفرع الثالث: مقارنة صورة التنظيم الإداري الحديث بالإدارة المركزية واللامركزية

103	خلاصة الفصل
104	خاتمة
108	الملاحق
123	قائمة المراجع
132	الفهرس