

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

جامعة محمد بوضياف - المسيلة

ميدان: الحقوق

فرع:

تخصص:



كلية: الحقوق والعلوم السياسية

قسم: الحقوق

رقم:

مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماستر

إعداد الطلبة:

علال هشام

مكي أبوبكر

تحت عنوان

السلطات الإدارية المستقلة في الجزائر

لجنة المناقشة:

مشرف	جامعة المسيلة	مسعودي هشام
رئيس	جامعة المسيلة	مهدي رضا
مناقش	جامعة المسيلة	والي عبد اللطيف

السنة الجامعية: 2020/2019

مقدمة

إنّ الأزمة الاقتصادية التي عرفت الجزائر في أواخر القرن الماضي كشفت المستور عن سلبات النظام الاقتصادي المكرّس آنذاك، تظهر حدّة الأزمة في سنة 1986 بتراجع أسعار البترول في الأسواق العالمية وانخفاض العائدات النفطية وتراكم الديون الخارجية الذي فجّر الوضع السياسي والاجتماعي في البلاد.

لذا أصبح التفكير في البدائل أمرا منطقيا ومطلبا ملحا، لإيجاد مخرج يتصدّى لأعراض هذه الأزمة عن طريق انتهاج الجزائر لسياسة الإصلاحات الاقتصادية وتزايد الاهتمام بالتحوّل نحو اقتصاد السوق، وهو الأمر الذي كان مفروضا من طرف صندوق النقد الدولي على الدّول النامية المدينة وذلك بمراجعة المنظومة الاقتصادية المنتهجة في هذه الدّول، وهي الفكرة التي أصبحت مقبولة حتى لدى الدّول التي كانت تعارضها، خاصة بعد الانهيارات التي تشهدها على كل الأصعدة.

فالبؤادر الأولى لهذه البدائل في الجزائر كانت بالتّخلي التدريجي عن الملكية العامة لأدوات الإنتاج لصالح الخواص، وهو ما يُعرف بخصوصية الحقل الاقتصادي وإزالة الإحتكارات العمومية المعروفة في النظام الاقتصادي الموجّه الذي تبنته الدّولة منذ الإستقلال في ظلّ نظام سياسي موحد، إلّا أن سياسة إزالة التّنظيم تُترجم انسحاب الدّولة من السّاحة الإقتصادية بحيث لم تعد تتدخل أكثر للوصاية على النّشاط الإقتصادي بتوجيهه وتأطيره ورقابته، بل لوضع الحدّ الأدنى من القواعد التي تشكّل قواعد اللعبة والتفكير في وضع قواعد قانونية ذات طابع ليبرالي تخدم التّوجه الإقتصادي الجديد.

فتمّ تعويض القرارات الإدارية بأدوات ضبط إقتصادي تنوب الهياكل الإدارية التقليدية، تتمثل في السلطات الإدارية المستقلة التي تُعتبر عنصر جديد في البنية المؤسّساتية الجزائرية حيث تعد نماذج جديدة لاقتصاد السوق والعولمة وتسعى إلى التحقيق الواقعي للمبدأ الدّستوري المتعلّق بحريّة التجارة والصّناعة.

غير أنّ إنشاء السلطات الإدارية المستقلة ليس من إبداع المشرّع الجزائري وإنما نسخ للنموذج الغربي، حيث كانت تسمّى في الولايات المتحدة الأمريكية بالوكالات المستقلة أو لجان الضّبط المستقلة والتي يرجع ظهورها إلى محاولة تجميد سياسة الإدارة المتخلّة، تطوير

الإختصاص المهني وضمان استقرار المؤسسات الموضوعة تحت حماية الكونغرس، كما ظهرت في فرنسا تحت تسمية السلطات الإدارية المستقلة، لضرورة تعويض انسحاب الدولة خدمة للمنفعة العامة الإقتصادية ومنحها مهام جديدة لا يمكن تحويلها للإدارة التقليدية، وبعد ظهورها في الجزائر كُيِّت على أنها هيئات وطنية لا تدخل ضمن أيّ تدرج سلمي، ولا وجود لسلطة إدارية وصائية عليها فهي على عكس الإدارة الكلاسيكية، إذ تتمتع باستقلالية عضوية ووظيفية سواء عن السلطة التنفيذية أو السلطة التشريعية لكنها تخضع للرقابة القضائية، تتمثل مهمتها الأساسية في ضبط القطاع الإقتصادي، و بفضل استقلاليتها تضمن الحياد.

لذا فالسلطات الادارية المستقلة هي هيئات وطنية لا تخضع لا للسلطة الرئاسية ولا للوصاية الإدارية، فهي عكس الإدارة التقليدية، إذ تتمتع باستقلالية عضوية ووظيفية سواء عن السلطة التنفيذية أو السلطة التشريعية لكنها تخضع للرقابة القضائية، هذه السلطات لها سلطات واسعة تجعلها تبتعد عن السلطات الاستشارية مهامها تتمثل في ضبط القطاع الاقتصادي، وبفصل استقلاليتها تضمن الحياد طالما أن الدولة تتدخل في المجال الاقتصادي كعون فلا يتصور أن تكون خصما وحكما.

ولم يظهر هذا النوع من السلطات في الجزائر، إلا مع بداية سنوات التسعينيات حيث استمد المشرع الجزائري كفكرة إنشاء هذا النوع من السلطات من التجربة الفرنسية حيث كانت فرنسا سابقة بدورها إلى نقل هذه التجربة عن الدول الانجلوسكسونية كبريطانيا والولايات المتحدة الأمريكية، هذه الأخيرة التي كانت مهد هذا النوع من السلطات، إذ ظهرت هذه السلطات لأول مرة في الولايات المتحدة الأمريكية 1889 مع لجنة التجارة ما بين الولايات ICC ثم إنشاء هيئات إدارية مستقلة أخرى في مجالات مختلفة.

أما في الجزائر كانت البداية مع إنشاء أول هيئة إدارية مستقلة في المجلس الأعلى للإعلام سنة 1990 ليتجاوز عدد السلطات الإدارية المستقلة المستحدثة في الجزائر 12 سلطة ضبط، تتكفل كل منها بضبط مجال محدد، كقطاع البنوك والمؤسسات المالية، ونشاطات البورصة والتأمينات والبريد والمواصلات السلكية واللاسلكية، المناجم، الكهرباء والغاز، النقل المحروقات، وكذا قطاع المنافسة.

وحتى يتسنى لهذه السلطات أداء مهامها في ضبط هذه القطاعات الحساسة، زودت بمجموعة من الاختصاصات التي كانت عائدة سابقا للإدارة التقليدية، فأصبح لها سلطة اتخاذ القرارات وتوقيع العقوبات.

اضطرت السلطة العامة لإصلاح المنظومة الإدارية، نتيجة لمتحول في التوجه الاقتصادي للدولة من الاقتصاد المخطط إلى الاقتصاد الرأسمالي ولو بتحفظ، ومسيرة لهذا التحول أنشأت هيئات ضبط في ظل اقتصاد السوق من خلال تبني شكل جديد من أشكال ممارسة السلطة العامة المقتبس من تجارب دول أخرى عن طريق بنية قانونية جديدة في الإدارة العامة في الدولة، والتي تتمثل في السلطات الإدارية المستقلة أو كما تسمى أيضا بسلطات الضبط المستقلة التي منحت لها الدولة مهمة ضبط النشاطات الاقتصادية والمالية بدلا من الإدارة التقليدية، وهذا ناتج عن تحول دور الدولة من دولة متدخلة تدير جميع القطاعات مباشرة في ظل الاقتصاد المخطط إلى دولة ضابطة تتدخل بصفة غير مباشرة. لم تكن المؤسسات الجزائرية مؤهلة لتسيير هذا التحول وفق خطوات منطقية مدروسة ونظرا لمعطيات التاريخ وبتأثير من ظاهرة العولمة وبضغط من الشركاء الاقتصاديين، تحت ضغط الظروف الداخلية لجأ المشرع الجزائري إلى تبني القواعد القانونية الفرنسية ضمن المنظومة القانونية الوطنية. وهذه القواعد رأسمالية في جوهرها فرضت نفسها على أغلب دول العالم الثالث التي تسعى للدخول إلى نادي اقتصاد السوق، وعليه نشهد اليوم ما يشبه نظام إرسال-استقبال للقواعد القانونية الليبرالية وما تتطلبه من إجراءات لازمة لوضعها موضع التطبيق. وتعتبر "السلطات الإدارية المستقلة" ذات مفهوم جديد طارئ على المنظومة القانونية الجزائرية يحمل في طياته تناقضات ونقاط مبهمة تتطلب تسليط الأضواء عليها، ولا يخلو المصطلح من إشكالات قانونية عديدة. وهي مكلفة بتسوية النزاعات المحتملة بين شركاء السوق إضافة إلى ضبط النشاط الاقتصادي في مختلف قطاعاته، وقد أراد لها المشرع أن تكون بديلا لجهاز قضائي بطيء لا يتلاءم مع الديناميكية السريعة لعالم الاقتصاد.

أسباب اختيار الموضوع:

إن اختيارنا لهذا الموضوع كان دافعه قلة الدراسات في هذا المجال بالجزائر وانطلاقا من أن تشكيلة هذه السلطات وطريق تعيين أعضائها وكذا الأسلوب المستعمل في إنشائها يختلف

من هيئة لأخرى، فإن أي دراسة مستوفية لهذه السلطات، يجب أن نتعرض لكل هيئة على حدي من أجل إيفائها حقها من التأصيل والتحليل.

أهمية الموضوع:

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

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

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

إشكالية الدراسة:

إن الاتجاه الصحيح الذي نعتقد ونستحسن أن تتجه الدراسة إليه، هو التركيز على الجانب الوظيفي لسلطات الضبط، وعدم الغوص في الجوانب الهيكلية الخاصة بها، لأن الجانب الوظيفي هو الذي يقضي بنا إلى بناء قراءة تقييمية لطبيعة الدور المسنود إلى السلطات الإدارية المستقلة ومدى فاعلية ذلك الدور في الواقع، وهذا كله من أجل الوصول إلى الأسباب التي تتحكم في نجاح ذلك الدور أو في فشله.

لهذا نطرح الإشكالية التالية:

التطور القانوني لإنشاء السلطات الإدارية المستقلة وانعكاسه على مهامها الوظيفية

ومدى استقلاليتها؟

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

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

الفصل الأول

الإطار المفاهيمي للسلطات الإدارية

المستقلة

مقدمة الفصل الأول:

شكل عقد الخمسينيات من القرن العشرين بداية جديدة برزت من خلاله قطاعات حساسة في الحياة الاجتماعية كقطاع الإعلام وقطاع اقتصاد السوق، فكان من اللازم البحث عن أسلوب مرن في اتخاذ القرارات يراعي خصوصية هذه القطاعات.

ولأسباب متعلقة بالنظام الإيديولوجي والتقني كرفض تدخلات الدولة المباشرة في بعض المجالات وبصفة خاصة القطاع الاقتصادي، وعدم توافرها والوسائل الكلاسيكية للتعبير عن السلطة العمومية - قرارات تنفيذية أكثر سطوية، زجر قضائي بدون فعالية- تم التفكير في إنشاء أجهزة تعمل على تليين سطوية الإدارة، اتفق الفقه مؤخرًا على تسميتها بـ "السلطات الإدارية المستقلة".

وستتناول من خلال هذا الفصل مبحثين الأول نتحدث فيه عن ماهية السلطات الإدارية المستقلة يتضمن مطلبين الأول مفهوم السلطات الإدارية المستقلة والمطلب الثاني نشأة السلطات الإدارية المستقلة في الجزائر، ومن خلال المبحث الثاني المعنون بالمعالجة الدستورية للسلطات الإدارية المستقلة يتضمن مطلبين الأول بعنوان انعدام دستورية السلطات الإدارية المستقلة والمطلب الثاني دستورية السلطات الإدارية وودود نصوص قانونية تبرر ودودها ثم خلاصة الفصل الأول.

المبحث الأول:

ماهية السلطات الإدارية المستقلة

ساير المشرع الجزائري نظيره الفرنسي في أنه لم يطلق عبارة السلطات الإدارية المستقلة على جميع سلطات الضبط في المجال الاقتصادي، بل اقتصر على بعضها كسلطة البريد والمواصلات، (1) سلطة ضبط النقل، (2) وسلطة ضبط المياه. (3)

غير أن إطلاق المشرع الفرنسي مصطلح "سلطة" على البعض دون الآخر، أثار العديد من التساؤلات تتعلق بالمقصود من مصطلح "سلطة" تحديدا ولماذا لم يسميها بالسلطات أو المنظمات، فحتى وإن لم وصف المشرع الفرنسي منظمة أو هيئة ما بأنها سلطة، فإنه ينبغي من وراء ذلك إخراجها من إطار الإدارة التقليدية، (4) مع تمتعها بالطابع الإداري والاستقلالية لتأكيد أنها ليست كباقي الإدارات التقليدية.

وتكاد كل الدول المقدمة تتوفر على هذا النوع من السلطات، فقد أعطت التشريعات الفرنسية نفسا قويا لها في مختلف القطاعات، من ذلك القطاع الاقتصادي الذي نجد فيه لجنة عمليات البورصة، ومجلس المنافسة.

ولم يتبلور هذا النوع من السلطات في الجزائر إلا مع بداية التسعينيات، حيث أنشأ المشرع الجزائري المجلس الأعلى للإعلام إذ تنص المادة 56 منه: "يحدث مجلس أعلى وهو سلطة إدارية مستقلة، وتتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي." (5) فاعتبر المجلس سلطة ضبط مستقلة في القطاع السمعي البصري، غير أن هذا المجلس لم يعمر طويلا بالنظر للمشاكل التي كان يعيشها الإعلام بالجزائر، الأمر الذي ترتب عليه حل المجلس عام 1993 بموجب المرسوم الرئاسي رقم 93-253 المؤرخ في 26 أكتوبر 1993. وفي سنة 1990.

(1) _ أنشأت بموجب القانون رقم 03-2000 المؤرخ في 5 أوت 2000 المحدد للقواعد العامة المتعلقة بالبريد والمواصلات، ج. ر. عدد 48 لسنة 2000.

(2) _ القانون رقم 02-11 المؤرخ في 24 ديسمبر 2002، المتضمن قانون المالية لسنة 2003، ج. ر. العدد 86 لسنة 2002.

(3) _ القانون رقم 05-12 المؤرخ في 4 أوت 2005، يتعلق بالمياه، ج. ر. العدد 60 لسنة 2005.

(4) _ المقصود بالإدارة التقليدية مجموع الهيئات الخاضعة لرقابة السلطة التنفيذية التسلسلية أو لوصايتها، المكلفة بتأمين النشاطات وذلك بغرض تحقيق المصلحة العامة مع تزويدها بامتيازات السلطة العامة، أنظر: قوراري مجدوب، سلطات الضبط في المجال الاقتصادي، مذكرة ماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة أبو بكر بلقايد تلمسان، 2010/2009، ص 12.

(5) _ القانون رقم 90-07 المؤرخ في 3 أفريل 1990، المتضمن قانون المياه، ج. ر. العدد 14 لسنة 1990.

صدر القانون المتعلق بالقرض والنقد،⁽¹⁾ الذي بموجبه تم استحداث مجلس النقد والقرض واللجنة المصرفية، كما مهّد نشاط البورصة لإنشاء لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها عام 1993، وفي مجال آخر أنشأ مجلس المنافسة، الذي يعمل على ترقية المنافسة وحمايتها من مختلف الممارسات المنافسة للمنافسة الحرة.

وفي سنة 2000 أعاد المشرع الجزائري النظر في التشريع المتعلق بالبريد والاتصالات فأنشأ سلطة الضبط للبريد والمواصلات السلكية واللاسلكية، وغيرها من السلطات الإدارية المستقلة التي تتكفل بضبط مجال محدد، باستثناء مجلس المنافسة الذي تشمل رقابته كافة القطاعات الأخرى حتى وإن كانت مزودة بهيئة الضبط.

المطلب الأول:

مفهوم السلطات الإدارية المستقلة

إن فكرة السلطات الإدارية المستقلة، لا يمكن إستيعابها ولا فهمها بطريقة سهلة ومباشرة إلا بعد تحديد مفهوم هذه السلطات وتوضيح معناها، ثم تبيان أهم الخصائص والإختصاصات التي منحت لهذه الأخيرة، لذا وجب علينا في بادئ الأمر التطرق لهذه النقاط فيما يلي:

الفرع الأول:

تعريف السلطات الإدارية المستقلة

تعتبر سلطات الضبط الإداري المستقلة سلطات من الجيل الثاني، أنشأها المشرع الجزائري نقلا عن تجارب دول أخرى وهي ظاهرة مرتبطة بسياسة الدولة في توزيع المهام بما فيها سلطة اتخاذ القرار بين هيئاتها العليا. بالتالي إن هذه السلطات معاونة للحكومة تستعين بها في انجاز مهام وأعمال دقيقة وفنية متخصصة تحتاج إلى درجة كبيرة من الخبرة والتخصص في المجالات محددة قانونية واجتماعية.⁽²⁾

إن وضع تعريف للسلطات الإدارية المستقلة، والتي خولها المشرع الجزائري صلاحيات جد واسعة كل في مجال تخصصه، مسألة تستوجب الوقوف عند الكثير من النقاط أولها المقصود بعبارة السلطات الإدارية المستقلة، والتي تعتبر بمثابة سلطات مكلفة بمهمة ضبط

(1)- القانون رقم 90-07 المؤرخ في 14 أفريل 1990، المتعلق بالنقد والقرض، ج. ر العدد 16 افريل لسنة 1990. الملغى بموجب الامر رقم 03-11 الصادر في 26 أوت 2003، يتعلق بانقد والقرض، ج. ر عدد 52 المؤرخة في 27 أوت 2003.

(2)- عبد الله حنفي، السلطات الإدارية المستقلة، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 2000، ص10.

النشاط الاقتصادي فهي لا تكتفي بالتسيير، إنما تراقب نشاط معين في المجال الاقتصادي لتحقيق التوازن. (1)

تعرف على أنها: "هيئات وطنية ذات طابع إداري صرف، لا تخضع لا للسلطة الرئاسية ولا للوصاية الإدارية، فهي عكس الإدارة التقليدية تتمتع بالاستقلالية العضوية والوظيفية ولا تخضع إلا للرقابة القضائية". (2)

عند انسحاب الدولة الجزائرية من الحقل الاقتصادي، فتحت المجال للعديد من النشاطات التجارية والاقتصادية أمام المبادرة الخاصة وأخضعتها لنظام اقتصاد السوق وقانونه، على ألا تتدخل إلا من أجل تأطير آليات السوق بهدف مراعاة مقتضيات المرفق العام ومصالح المرتفقين والزبائن، وكذا المصلحة العمومية للدولة، وعوضت القرارات الإدارية التقليدية بأدوات الضبط الإداري المستحدثة.

فهي سلطات إدارية لأنها تمارس صلاحيات الدولة بإسمها ولحمايتها لكنها تقتصر بوظيفتها الأخرى الأساسية شبه القضائية، كما أنها مستقلة لأنها لا تدخل ضمن التدرج السلمي لا تخضع لا الى سلطة وصائية ولا الى سلطة رئاسية، وتمارس سلطاتها بكل حرية لكن هذا مبدئياً. (3)

السلطات الادارية المستقلة هي هيئات وطنية لا تخضع لا للسلطة الرئاسية ولا للسلطة الوصائية، تتمتع باستقلالية عضوية ووظيفية سواء عن السلطة التنفيذية أو التشريعية لكنها تخضع للرقابة القضائية. (4)

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

(1) - نزيوي صليحة، سلطات الضبط المستقلة، آلية للانتقال من الدولة المتدخلة الى الدولة الضابطة، الملتقى الوطني حول سلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة بجاية، يومي 23/24 ماي، 2007، ص 18.

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

(3) - حسين نواره، الأبعاد القانونية لإستقلالية سلطات الضبط في المجال الإقتصادي والمالي، مداخلة مقدمة في أشغال الملتقى الوطني حول سلطات الضبط المستقلة في المجال الإقتصادي والمالي، من تنظيم جامعة بجاية، في أيام 23-24 ماي، 2007، ص 68-70.

(4) - عزالدين عيساوي، المكانة الدستورية للهيئات الإدارية المستقلة " مآل الفصل بين السلطات "مجلة الاجتهاد القضائي، جامعة محمد خيضر، بسكرة، الجزائر، العدد 04، ص 204

يقصد منها سلطة إدارة خاصة، بينما هنا نكون أمام سلطة عامة تصدر من إدارة عمومية قصد تحقيق غاية عامة، واعتبار الم ارفق التي تصدر بمناسبة تكون دائما مرتبطة مثلاً بم ارفق اقتصادية.⁽¹⁾

الفرع الثاني:

خصائص السلطات الإدارية المستقلة في الجزائر

- **الاستقلالية:** إذا كان من الصعب إعطاء تعريف دقيق للسلطات الإدارية المستقلة فيمكن على الأقل ذكر ما يميزها عن السلطات الإدارية التقليدية، انطلاقاً من خاصية الاستقلالية المتمتع بالشخصية المعنوية، بالإضافة إلى التعددية وكذلك تنوع الصلاحيات.

تعتبر الاستقلالية إحدى أهم الخصائص التي تميز السلطات الإدارية، ذلك أنها الصفة البارزة في تنميتها، كما أنها تمثل المحرك الرئيسي في أداء هذه السلطات لوظائفها.

ويقصد بالاستقلالية تحرر السلطات من الخضوع آلية وصاية أو سلطة تسلسلية لجهة ما، وهذا لا يتعارض مع تبعيتها للدولة، لأنها تعمل بإسم الدولة ولحسابها، فهي من سلطات الدولة ويعني مبدأ استقلال الضابط بأن أجهزة السلطات السياسية والحكومية لا توجي بأي توجيه في اختيار القرارات الضابطة، وفي الجزائر تعد الاستقلالية إحدى أهم مميزات سلطات الضبط كما تنص على ذلك صراحة النصوص القانونية المنشأة لها.⁽²⁾

وقد أثارت الاستقلالية في فرنسا عدة إشكالات قانونية تتعلق بمدى توافق وجود هذه السلطات واستقلاليتها مع المادة 61 من الدستور التي تنص على أن الحكومة تستعمل الإدارة، إلا أن هذه الاستقلالية نسبية في بعض الملامح.

التمتع بالشخصية المعنوية: إن المشرع بإصباغه الشخصية المعنوية للسلطات الإدارية المستقلة يكون قد أدرك أهمية ذلك، حيث أنها ضرورية من أجل ممارسة هذه السلطات لوظائفها تعد استكمالاً لاستقلاليتها.

(1) - بوجادي عمر، إختصاص القضاء الإداري الجزائري، رسالة لنيل درجة الدكتوراه دولة في القانون، جامعة مولود معمري تيزي وزو، 13 جويلية، 2011. ص 24.

(2) - بليل مونية، سلطة الضبط البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية، مذكرة الماجستير، جامعة الجزائر، كلية الحقوق، 2004/2003، ص 22-23.

ويرى بعض الفقهاء أن السلطات الإدارية المستقلة لا تتمتع بالشخصية المعنوية، وهذا كان حال العديد من السلطات المستقلة في فرنسا، ولكن الواقع الحالي يبين بين أغلب السلطات تتمتع بالشخصية المعنوية لأنها تمارس صلاحيات، وتكلف بأدوار مهمة، وهذه المهام لن تكتمل بالضرورة إلا بوجود الشخصية المعنوية التي يترتب عنها الاستقلال الإداري والمالي، وثبوت حق التقاضي.⁽¹⁾

هذا لا يعني أن كل سلطات الضبط تتمتع بالشخصية المعنوية، فبالنسبة للنظام الجزائري⁽²⁾ مثال تتمتع كل من سلطة ضبط البريد والمواصلات⁽³⁾، ولجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة بالشخصية المعنوية، فيما لم يظهر أي دليل على تمتع مجلس النقد والقرض بها من خلال الأمر رقم 03-11 المؤرخ في أوت 2003 المتعلق بالنقد والقرض.

يمكن ملاحظة خاصية التعددية في السلطات المستقلة من عدة جوانب:

1- من خلال التنوع الوارد في المجالات المعنية بالضبط والحماية في فرنسا مثال:

- اللجنة الاستشارية لأسرار الدفاع الوطني.

- لجنة مراقبة الأضرار المطارية (aéroportnaires Nuisances).

من حيث معايير تحديد السلطات وتصنيفها كسلطات مستقلة.

تعددية مهام الضبط في المجالين الاقتصادي والمالي.

تباين الأنظمة القانونية التي تخضع لها هذه السلطات.

إن هذا التعدد يعتبره البعض في صالح هذه السلطات، فتأليفها الجماعي والمنفتح ونمطها المرن يسهل مقارنة الدولة من المجتمع المدني. ويظهر من خلال هذه الخاصية أن هناك تطورا كبيرا في مجال الحقوق المعنية بالحماية، وأن وجود بعض هذه السلطات في النظام

(1) - أنشأت بموجب القانون رقم 2000-03 المؤرخ في 5 أوت 2000 المحدد للقواعد العامة المتعلقة بالبريد والمواصلات، ج.ر. عدد 22 لسنة 2000.

(2) - المرسوم التشريعي رقم 93-10 المؤرخ في 23 ماي 1993، المتعلق ببورصة القيم المنقولة، ج.ر. عدد 34 لسنة 1993، المعدل والمتمم بالأمر رقم 96-10 المؤرخ في 10 يناير 1996، ج.ر. عدد 03 لسنة 1996، والقانون رقم 03-04 المؤرخ في 17 فيفري 2003، ج.ر. عدد 11 لسنة 2003.

(3) - القانون رقم 90-10 المؤرخ في 02 ابريل 1990، المتعلق بالنقد والقرض، ج.ر. عدد 16 المؤرخة في 18 ابريل 1990، الملغى بموجب الأمر رقم 10-00 الصادر في 26 أوت 2003، يتعلق بالنقد والقرض، ج.ر. عدد 52 المؤرخة في 27 أوت 2003.

الفرنسي يعبر عن تطوير تشريعي بالغ، واهتمام جد بحقوق المواطن والإنسان، ويجدر بنا إتباع هذا النهج لنكمل حماية حقوق الإنسان في بلادنا.

تنوع الصلاحيات:

إن تنوع صلاحيات السلطات المستقلة يعتبر جزءا هاما من ذاتيتها، وصلاحياتها تتنوع من إبداء الملاحظات والآراء والتوصيات التي تتيح لها وهي بعيدة عن أن تجعلها أجهزة استشارية، تحديد توجيهات في المسلك بطريقة مرنة وغير شكلية بالتأكيد، وممارسة تأثير حاسم في الواقع فتساهم بذلك وإنما بطريقة أصلية في إعداد القانون. وهذا يتفق مع ما عهدت به التشريعات من السماح لهذه السلطات من اقتراح الإصلاحات التشريعية والتنظيمية، واستنباطها من القضايا التي تعالجها. (1)

الفرع الثالث:

الاختصاصات الممنوحة للسلطات الإدارية المستقلة

أن إنشاء هذه السلطات لم يكن اعتباطيا إنما كانت ضرورة الملحة لإيجاد مثل هذه السلطات تستدعي وبطريقة جدية لتأسيس هيئات أو مؤسسات غير تلك التي توجد في النظام القانوني والمؤسساتي للدولة قديما.

فالغاية هي تجاوز ما شهده العالم من أزمات اقتصادية متتالية بسبب تأكد فشل الدولة بدور الدولة المتدخلة كما سبق القول، وقبل الحديث عن الاختصاصات التي خولت لهذه السلطات كان لابد علينا الحديث عن الأهداف المرجوة من خلال إنشائها أو ما أطلق عليها بمصطلح "غاية السلطات الإدارية المستقلة" والتي يمكن إجمالها في ثلاث متطلبات وهي: متطلبات عدم التحيز، متطلبات الاحترافية ومتطلبات الفاعلية، وذلك بالنظر إلى طبيعة الحاجيات الخاصة التي تحاول السلطات الإدارية المستقلة الاستجابة لها فهدف عدم التحيز "d'impartialité les exigences" يكمن في محاولة استبعاد التسييس المترادف للإدارة الكلاسيكية بسبب النظام السياسي المتعدد والليبرالية المعتمدة مؤخراً وحتى يمكن تحقيق ذلك كان لابد من طلب الاحترافية، "de professionnalisme" بمعنى أن يولى هذه المهمة

(1) - بن زيطة عبد الهادي، نطاق اختصاص السلطات الإدارية المستقلة - دراسة حالة - لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة وسلطة الضبط البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية، أعمال الملتقى الوطني حول سلطات الضبط المستقلة في المجال المالي والاقتصادي، أيام 23 و 24 ماي، كلية الحقوق، جامعة بجاية، 2007، ص 169.

والمتمثلة في ضبط القطاعات الحساسة في الدولة لا بد أن يكون من طرف أشخاص مؤهلين وأصحاب علم ودراية بكل هذه القطاعات، والنتيجة المرادفة للإحترافية بالتأكيد هي "الفاعلية" "d'efficacité" حيث أنه مادامت من أهلا للاختصاص يستوجب أن تكون بطريقة أسرع وذات فعالية أكثر مما إذا كانت من سلطة أخرى ذات اختصاصات متعددة.⁽¹⁾

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

السلطة التنظيمية وسلطة إصدار القرار (أولا)

السلطة التحقيقية والسلطة التحكيمية (ثانيا)

سلطة القمع وتوقيع الجزاءات (ثالثا)

أولا: السلطة التنظيمية وسلطة إصدار القرارات:

إن مسألة الضبط تكون بطبيعة الحال بإصدار قرارات سواء تنظيمية أو قرارات فردية، ومن مظاهر السلطة التنظيمية أيضا الأنظمة والتوصيات والتعليمات والمقترحات والآراء،⁽²⁾ وكل ما له علاقة في الإدارة من أجل ممارسة عملية التنظيم.

أ- السلطة التنظيمية:

تتمتع سلطات الضبط في المجال الاقتصادي بسلطة سن قواعد عامة ومجردة غير موجهة إلى شخص محدد بهذه القواعد تنشأ التزامات على عاتق المتعاملين الاقتصاديين كما تمنح لهم حقوق ونقل الاختصاص التنظيمي لهذه السلطات ليس مطلقا، ففي بعض الأحيان تخضع وجوباً لمصادقة وزير معين، فمثلاً لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها تخضع

(1) - بوجملين وليد، سلطات الضبط الاقتصادي في القانون الجزائري، رسالة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق والعلوم الإدارية، جامعة الجزائر، 2006/2007. ص ص 25-28.

(2) - حدري سمير، السلطات الإدارية المستقلة الفاصلة في المواد الاقتصادية والمالية، مذكرة لنيل درجة ماجستير في القانون، فرع قانون أعمال، كلية الحقوق والعلوم التجارية، جامعة أحمد بوقرة بومرداس، د س، ص ص 107، 100.

لإجراء المصادقة من طرف وزير المالية حسب المرسوم التنفيذي رقم، 96/102⁽¹⁾ المؤرخ في 11 مارس 1996 المتعلق بتطبيق المادة 32 من المرسوم رقم 93 / 10 المتعلق بالبورصة والقيم المنقولة، وتحويل لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها إضافة إلى مجالس أخرى مثل مجلس النقد والقرض الاختصاص التنظيمي عوض السلطة التنفيذية يثير إشكالية دستورية بالنظر لنص المادة 125 من التعديل الدستوري الجزائري 1996 والتي أصبحت المادة 141 من الدستور الحالي، التي لا تجيز هذا الاختصاص إلا للوزير الأول في إطار تنفيذ القوانين خاصة إذا علمنا إن أنظمة مجلس النقد والقرض تخضع للمصادقة من طرف الوزير المكلف بالمالية،⁽²⁾ وهذا يدخل في الاستقلالية بمظاهرها الوظيفية والعضوية وخاصة في الحدود التي يمكن تصورها في هذا المجال.

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

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

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

(2) - قوراري مجدوب، المرجع السابق، ص 45.

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

ب- سلطة إصدار القرارات:

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

حيث نجد مجلس النقد والقرض يتصرف كصفة سلطة عامة ذات امتيازات عند إصداره للقرارات الإدارية التنظيمية والقرارات الفردية لأنها تهدف إلى فرض سيادة القانون وتحقيق المنفعة العامة ومن بين أهم تلك القرارات نجد قرار الترخيص الاعتماد إضافة إلى الأنظمة وتفويض بعض الصلاحيات وتوضيح شروط كل من هذه القرارات، (2) ويتخذ المجلس قراراته عن طريق عقد الاجتماعات ونظام التصويت المتبعة فيه. (3)

ثانيا: السلطة التحقيقية والسلطة التحكيمية:

بما أن هذه السلطات ظهرت في وسط اقتصادي تحكمه الليبرالية وحرية التجارة، هذا ينتج عنه بطبيعة الحال جملة من النزاعات سواء في مجال الضبط الاقتصادي أو مجال الحريات العامة بين المتعاملين الاقتصاديين الاجتماعيين فيما بينهم أو بينهم وبين المؤسسات العمومية التابعة للدولة، ومادامت هذه السلطات كانت نتيجة الأزمات المتتالية بسبب اختلاف المصالح وتعارضها، لذا فمن باب أولى تُمنح لهذه السلطات نوع من سلطة التحقيق من أجل جمع المعلومات وتوضيح المسائل محل النزاع لمحاولة إيجاد نوع من التوازن بين هذه المصالح المتناقضة خاصة في الجانب المالي والاقتصادي ومجال الحريات العامة كأهم المجالات الحيوية في الدولة، وهذا يكمل عمل آخر والمتمثل في التوفيق والتحكيم بين الأشخاص المعنوية

(1)- عمار عوابدي، القانون الإداري، الجزء الثاني، النشاط الإداري، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ص 93.

(2)- حامد نادية ومسعود حاج أمال، السلطات الإدارية المستقلة في المجال المصرفي، مذكرة تخرج لنيل شهادة الماستر في القانون، تخصص قانون عام (منازعات إدارية)، كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2013/2014، جامعة 08 ماي. 1945، ص ص 21، 20.

(3)- أعراب أحمد، السلطات الإدارية المستقلة في المجال المصرفي، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع قانون الأعمال،

كلية الحقوق، جامعة أمحمد بوقرة بومرداس، 2007/2007، ص 36.

العامة والخواص وكل الأطراف المساهمة في المجال المصرفي، بطريقة أكثر سرعة وفعالية من أصحاب الاختصاص والحيلولة دون اللجوء إلى الجهات القضائية التي قد تتسم بالتعقيد في الإجراءات والتكاليف الباهظة، وكل ذلك من أجل تخفيف العبء على القضاء، وسنحاول توضيح كل من هاتين الصلاحيتين في ما يلي:

أ- سلطة التحقيق:

أو ما يطلق عليها بسلطة الرقابة والبحث قصد حماية الاقتصاد الوطني من جهة وحماية المستهلك من جهة أخرى، ولتحقيق هذه الغاية يستلزم الأمر رقابة معمقة لاحترام القوانين والأنظمة، ولقد استقر أغلب الفقه على أن هذه السلطات لها أن تقوم بمراقبة قطاع نشاط محدد، وبالتالي تكون على علم بكل ما يجري في ذلك القطاع فيمكنها فتح الملفات الإدارية للمؤسسات والخواص إن كان ذلك ضرورياً، وللحصول على أي معلومة تحتاج لها في إطار التحقيقات الاقتصادية التي تؤديها وذلك دون أن تعترض الإدارة الطابع السري للوثائق التي تملكها، وهناك من يرى أنها أخطر السلطات التي منحت لهذه السلطات وتشمل سلطة الاطلاع على الوثائق الرسمية وممارسة الرقابة على أرض الواقع للمراقبة عن كثب، وهي تختلف من سلطة إلى أخرى، وهناك تحقيقات قصيرة وهذه الأخيرة تتم في إطار البحث عن المخالفات تمتاز بإمكانية التفتيش والحجز وبطبيعة الحال فإن هذه السلطة تمس بالحرية الفردية المنصوص عليها في المادة 66 من الدستور الفرنسي لذا تدخل المجلس الدستوري الفرنسي لوضع الشروط الأساسية في حالة اللجوء إلى هذه الوسيلة فهي لا تكون بطريقة عشوائية.⁽¹⁾

ب- سلطة التحكيم:

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

(1)- حذري سمير، المرجع السابق، ص. 118، 107.

وبسبب سوء العلاقة بين المواطن والإدارة التقليدية كانت هذه السلطات بمثابة أداة وسلطة وفضاءات مميزة للطعن والاحتجاج فمثلا وسيط الجمهورية كسلطة إدارية سابقا ومنذ تأسيسه إلى بداية شهر أوت سنة 1996 تلقي حوالي 1058 شكوى صادرة من المواطنين.⁽¹⁾ إضافة إلى لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها وفي تقريرها سنة 2010 أقرت باختصاصاتها كسلطة تأديب وتحكيم، حيث جاء فيه أن من بين مهام هذه الأخيرة أنها تنشأ ضمنها غرفة تأديبية.

ثالثا: سلطة القمع وتوقيع الجزاءات:

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

أ- سلطة القمع:

يجب توضيح أن سلطة القمع المخولة لهذه السلطات تختلف عن السلطة المخولة للقاضي الجزائي، فإذا ما رأت الجهة المختصة أن هذه القرارات تتجاوز السلطة لتدخل في سلطة القاضي هنا عليها أن تحيل القضية للقضاء، خاصة في الشق الجزائي منها تفاديا للتعدي على الاختصاصات الأصلية للقضاء، والتي لا يمكن تجاوزها إعمالا لمبدأ الفصل بين السلطات المكرس دستوريا، وباعتبار أن السلطات الإدارية المستقلة في الجزائر تتمتع بهذه السلطات القمعية ونتيجة لدورها المؤثر في المصالح الاقتصادية والمالية للأشخاص الذين تخاطبهم كان لابد عليها الأخذ كذلك بحق الطعن في قرار المتخذ ضد من له مصلحة، وذلك انطلاقا من مبدأ يعرف بـ "مبدأ التناسب"، فأينما كانت سلطة قمعية يجب أن يقابلها إمكانية وقف التنفيذ ففي فرنسا مثلاً أصبح وقف التنفيذ في نطاق الجزاءات الإدارية إلزاما لا يمكن التنصل منه.⁽²⁾

(1)- بوجملين وليد، المرجع السابق، ص. 26.

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

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

العقوبات غير المالية: التي تمس الجانب المهني للنشاط وعقوبات معنوية كسحب الترخيص وسحب الاعتماد.(1)

المطلب الثاني:

نشأة السلطات الإدارية في الجزائر

لقد تميز التنظيم الإداري في الجزائر بالمزاوجة بين الاعتماد على سلطات إدارية مركزية وسلطات إدارية أخرى البعض منها يدخل في مفهوم عدم التركيز الإداري والبعض الآخر يدخل في مفهوم اللامركزية الإدارية كنظامي البلدية والولاية، وفي المجال الاقتصادي فقد تواجدت الدولة من خلال شركات وطنية تخضع لقوانين خاصة ولما تضعه الدولة من مخططات وما تفرضه من وصاية، فقد تميزت بكونها دولة مهيمنة.(2)

غير أن الأوضاع الاقتصادية التي عرفت الجزائر غداة انهيار أسعار البترول سنة، 1986 أدت إلى إعادة النظام في النظام الاقتصادي القائم وهو ما ترجم عمليا بمباشرة السلطات العمومية للعديد من الإصلاحات في المجالين الاقتصادي والمالي، وسنورد بالفرع الموالي الأسباب الاقتصادية والسياسية التي أدت في ظهور مؤسسات غير مألوفة في النظام الإداري الجزائري على أن نعالج فيما بعد المجالات التي نشطت فيها هذه السلطات .

إفتقدت مؤسسات الدولة الاقتصادية والمالية خصوصا مواصفات الترشيح والعقلنة ولم تعد ملائمة لمواكبة متغيرات الإقتصاد الوطني والدولي المتسمة بسياسة التحرير والانفتاح التجاري

(1)- حدري سمير، المرجع السابق ، ص 135 - 136.

(2) - بن لطرش موني، السلطات الإدارية في المجال المصرفي: وجه جديد للدولة، مجلة الإدارة، العدد 02، 2002، ص75.

وبظهور التكتلات الإقتصادية الجهوية والقارية، حيث ظلت هيكلتها تتسم بالبدائية وتجاوزها الزمن بفعل عدم قدرتها على التكيف مع الخصوصيات الجديدة للمحيط وطبيعة المهام. (1)

الفرع الأول:

أسباب ظهور السلطات الإدارية المستقلة

إن التجربة الجزائرية في مجال الضبط هي تجربة حديثة مقارنة بالنماذج الرائدة، إذ تأخر إنشاء السلطات الإدارية في الجزائر إلى غاية 1990 وذلك نظرا للأسباب التي مرت بها السلطات آنذاك على المستويين السياسي والاقتصادي.

أولا: المبررات السياسية

إن ظاهرة إنشاء السلطات الإدارية المستقلة هي استجابة سياسية لطرق جديدة في ضبط الأنشطة الاقتصادية والاجتماعية مع منح مكانة خاصة لوظيفة... وشفافة التدخل العمومي وذلك بالسماح بمشاركة أوسع لأشخاص مؤهلين في ضبط النشاطات الحساسة. (2) إن أهم ميزة اتسم بها النظام السياسي في فترة التسعينيات هي التحول من نظام الحزب الواحد (3) إلى التعددية الحزبية ومبدأ الفصل بين السلطات والتوجه نحو اقتصاد السوق الحر وذلك ما أكد عليه دستوري 1989 و 1996.

أن البحث عن عدم التحيز الإداري (4) واستبعاد التسييس المتزايد للإدارة الكلاسيكية من أهم الدوافع التي أدت إلى ظهور السلطات الإدارية المستقلة وذلك كمحاولة للقضاء على الموقف الهش الذي طالما طبع العلاقة بين المواطن والسلطتين السياسية والإدارية ، وبالتالي فإن إنشاء السلطة الإدارية المستقلة جاء ليضفي على هذه العلاقة ضمانات أكبر من الاستقلالية ومحاولة لتجنب الضغوطات التي تمارسها السلطة السياسية ، وكذا محاولة إبعاد

(1) - منصور داود، الآليات القانونية لضبط النشاط الاقتصادي في الجزائر، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه العلوم في الحقوق، تخصص قانون الأعمال، قسم الحقوق كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة، 2016/2017، ص 7.

(2) - وليد بوجملين، المرجع السابق ، ص 29.

(3) - تنص المادة 23 من دستور 1963 على ما يلي: " جبهة التحرير الوطني هي حزب الطليعة الواحد في الجزائر "

(4) - تنص المادة 23 من دستور 1996 على ما يلي : " عدم تحيز الإدارة يضمه القانون ".

هذه الأخيرة عن التسيير المباشر في النظام التعددي يسمح بالتداول على السلطة وذلك بتعاقب الفرق الحكومية ذات البرامج السياسية المختلفة. (1)

ثانيا: المبررات الاقتصادية

مما لا شك فيه أن الدولة في الاقتصاد تختلف في النظام الاشتراكي عما هو في النظام الرأسمالي، كما تختلف الآثار والنتائج المترتبة عن ذلك في كلا النظامين فالتدخلات المتزايدة للدولة في المجال الاقتصادي أدت إلى وقوع أزمات متعددة دفعتها إلى التفكير في وضع قواعد جديدة ذات طابع ليبرالي تختلف عما هو قائم في النظام الاشتراكي وعليه سنحاول إيضاح الجهود التي قامت بها الدولة الجزائرية محاولة منها التخلص من النظام الاشتراكي والولوج إلى نظام اقتصاد السوق.

أ: القضاء على أسس النظام الاشتراكي: وذلك عن طريق ما يلي:

1 - إزالة الاحتكارات العمومية:

هيمنت الدولة الجزائرية و لفترة معتبرة على النشاط الاقتصادي ، و ذلك عن طريق تطبيق نظام الاحتكارات أين كانت المؤسسات العمومية ذات الطابع الاقتصادي هي المسيطرة على النشاط الاقتصادي، فنتج عن هذا الوضع هيمنة القطاع العام الاقتصادي مقارنة بالقطاع الخاص ثم دخلت الجزائر مرحلة الإصلاحات الاقتصادية في سبيل إزالة الاحتكارات العمومية بصفة تدريجية وفتح معظم النشاطات التي كانت محفوظة للدولة أمام المبادرة الخاصة حيث صدر المرسوم 88-201 الذي بموجبه تم إلغاء احتكار المؤسسات العامة للنشاط الاقتصادي(2)، غير أن هذا المرسوم لم يتماشى مع المبادئ التي كان ينص عليها دستور 1976 الذي كان يهدف إلى تكريس سيطرة الدولة على مختلف المجالات الاقتصادية ، لذا كان لابد من إزالة هذا الغموض وتهيئة المحيط القانوني وذلك بدخول دستور 1989 حيز التنفيذ و الذي لم ينص على الخيار الاشتراكي. (3).

(1) - وليد بوجملين، المرجع السابق ، ص 30.

(2) - نزليوي صليحة، المرجع السابق، ص 9.

(3) - المرجع نفسه ، ص.9.

2- إلغاء النصوص المقيدة للاستثمار:

يعتبر الاستثمار أهم عوامل التنمية الاقتصادية الحقيقية والشاملة لأية دولة، حيث يغدو الأداة الفاعلة والمركز الحقيقي الذي يعكس بوضوح مستوى الدخل والإنفاق القومي مما يعمل على رفع مستوى الرفاهية الاجتماعية إلى نحو أفضل. (1)

وتختلف السياسات الدولية وتتباين النظريات الاقتصادية بشأن تبني الآراء الفكرية والتجارب السياسية التي تحدد دور الدولة في النشاط الاقتصادي بين موسع ومضيق وإزاء هذا التباين نجحت بعض الدول في النهوض بذاتها لتحقيق التنمية الاقتصادية المرجوة من خلال تبني سياسات استثمارية معينة، بينما أخفقت دول أخرى في تحقيق ذلك و لا تزال دول أخرى تسعى نحو الإصلاح الاقتصادي لتحريك عملية التنمية والاستثمار. (2)

فلقد شهدت مرحلة النظام الاشتراكي سيطرة الدولة على كل النشاطات و القطاعات الاقتصادية والتي اعتبرت ملك للدولة وحدها لا تقبل المنافسة فيها ولا يمكن للخواص الاستثمار فيها ، لكن الأمر رقم 66-284 المتضمن قانون الاستثمارات لم يحدد القطاعات الحيوية التي تحتكرها الدولة لنفسها، لكن القانون 88-25 المتعلق بتوجيه الاستثمارات الاقتصادية الخاصة الوطنية أزال الغموض القائم حول مفهوم القطاعات الحيوية والتي أوردها المشرع على سبيل المثال لا الحصر، أين وصف هذا القانون القطاعات الحيوية بالإستراتيجية ونظرا لأهميتها يمنع على الخواص الاستثمار فيها، إذ تشكل المجال المحفوظ للدولة.

وقد سنت جملة من القوانين التي وضعت قيود متعددة للاستثمار الخاص منها القانون 82-11 (3) المتعلق بالاستثمار كما فرضت الدولة سيطرتها في مجال الاستثمارات عن طريق فرض إجراءات صارمة واستحداث أجهزة إدارية لمراقبة الاستثمار الخاص. (4)

(1) - أحمد محمد مصطفى نصير، دور الدولة إزاء الاستثمار وتطوره التاريخي، الجزء الأول دار النهضة العربية، مصر، 2004، ص8

(2) - أحمد محمد مصطفى نصير، مرجع سابق، ص8.

(3) - نص هذا القانون في مادته الثانية على حجم الاستثمار الوطني الخاص حيث قيد مبلغ المشروع المراد إنجازه ومنع الخواص من ممارسة نشاطات متعددة سواء كان ذلك مباشرة أو بواسطة الغير.

(4) - من بين هاته الأجهزة نجد:

- اللجنة الوطنية للاستثمارات .

- لجان جهوية و ولائية .

- هيئة وطنية يرأسها الوزير المكلف بالتخطيط والتهيئة العمرانية.

وقد استمر الوضع إلى غاية صدور المرسوم التشريعي 93-12 أين اعترف للخواص بحرية الاستثمار في حدود القانون، ليتم بعدها حل مختلف الهياكل الإدارية في مجال الاستثمار قصد تبسيط الإجراءات وإزالة العراقيل وتم تعويضها بوكالة لترقية الاستثمار⁽¹⁾ كما جعل الأمر 03-01 الاستثمارات تنجز في حرية تامة وفي أنشطة اقتصادية مختلفة.

ب: تكريس مبادئ وأسس اقتصاد السوق

إذا كانت القاعدة الأصولية تنص على أن الأصل في الأشياء الإباحة، فإن الأصل في السوق هو حرية التعامل ولا يحد من هذه الحرية إلا القواعد الحاكمة لهذا التعامل والأخلاق والتي من شأنها أن تجعل تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي في الأسواق أمرا غير ملح، إلا إذا حصل انحراف في مجال التعامل الذي يخول للدولة التدخل لحماية الأطراف المتعاملين.⁽²⁾ من أجل أن تتضمن الدولة الجزائرية إلى ركب الدول الليبرالية، تبنت جملة من الإصلاحات الاقتصادية بفتح المجال أمام المبادرة الخاصة وذلك بوضع قواعد و ميكانزمات جديدة ذات طابع ليبرالي لضبط النشاط الاقتصادي.

1- خصوصية القطاعات التنافسية

لقد انساقَت السلطات الجزائرية بفعل ضغوط داخلية وأخرى خارجية نحو تبني فكرة الخصوصية⁽³⁾ ليس فقط كحل تقني لمشكل المديونية أو الإنتاج ولكن لان الخصوصية هي جزء من فلسفة جديدة لتنظيم الاقتصاد والمجتمع.⁽⁴⁾

- الديوان الوطني لتوجيه الاستثمار الخاص سنة 1985. مجلس النقد والقرض الذي أسندت إليه بموجب المادة 185 صلاحية إبداء الرأي بالمصادقة على كل مشروع اقتصادي أجنبي يقام في الجزائر.

(1) - أصبحت تعرف بالوكالة الوطنية لتطوير الاستثمار بموجب الأمر 03-01 والتي خولت لها صلاحية تلقي التصريحات بالاستثمار بعد إلغاء شرط الاعتماد المسبق.

(2) - المعز الله صالح أحمد البلاغ، الحرية الاقتصادية ومبدأ تدخل الدولة، بحث مقدم للملتقى الدولي الأول، الاقتصاد الإسلامي الواقع ورهانات المستقبل، لمعهد العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، الجزائر.

(3) - يستعمل الفقه العربي مصطلح الخصوصية، للدلالة على تحويل الملكية العامة إلى ملكية خاصة، باستبعاد رأس المال العام، وبعبارة موجزة فان الخصوصية في هذا المعنى هي جعل القطاع العام خاصا.

انظر: محمد طارق محمود صفر، دور الشرطة في دعم الأمن الاقتصادي، دراسة تحليلية مقارنة، دار النهضة العربية، مصر. 2007، ص 11.

(4) - عجة الجبالي، قانون المؤسسات العمومية الاقتصادية، دار الخلدونية، 2006، ص 356.

يقصد بالخصوصية إزالة الضبط وتقوية المنافسة وتفكيك الاحتكارات العمومية واللجوء إلى نظام الامتياز لتنفيذ مهام المرفق العمومي وكذلك التنازل عن الأصول العمومية وتأسيسا لهذا المفهوم، تعد الخصوصية أسلوبا لإعادة هيكلة الاقتصاد الوطني يقوم على إحداث التوازن بين القطاع العام والقطاع الخاص مع إحداث توزيع جديد للأدوار بين القطاعين ولا يهدف هذا التوزيع الجديد إلى منح دور سلبي للدولة⁽¹⁾ ولكن إلى جعله أكثر ايجابية من حيث تكريس الشفافية على علاقة السوق بالدولة.

ظهرت فكرة الخصوصية لأول مرة في قانون المالية التكميلي لسنة 1994 والذي نص على إمكانية فتح رأسمال المؤسسة للمساهمين الخواص بالإضافة إلى إمكانية التنازل عن أصول المؤسسات لفائدة الخواص.

وتجدر الملاحظة إلى أن خصوصية المؤسسات العمومية الاقتصادية الجزائرية لم يكن خيارا واردا في القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الاقتصادية، فالتنازل عن أسهم المؤسسة أو أصولها لا يكون خارج القطاع العام، بمعنى أن التنازل يكون من مؤسسة عمومية اقتصادية إلى مؤسسة عمومية، لذلك لا يمكن فتح الرأسمال إلى الخواص سواء كانوا وطنيين أو أجانب مع أن الهدف الأساسي من استقلالية المؤسسات وفقا لأحكام هذا القانون هو إيجاد سبل لجذب المشاركة في رأسمال المؤسسة العمومية الاقتصادية.⁽²⁾

2- فتح مجال التجارة الخارجية أمام المتعاملين الاقتصاديين:

إن السياسة الاحتكارية التي انتهجتها الدولة الجزائرية بعد الاستقلال -والتي كانت تنطوي على التحكم الكامل في التجارة الخارجية في مجال الاستيراد، إذ شرعت الجزائر بتأميم كلي للتجارة الخارجية حيث يتجلى ذلك في دستور 1976⁽³⁾ لم تدم طويلا أمام تفاقم حجم الديون الخارجية وتحت ضغوط صندوق النقد الدولي، حيث اضطرت إلى تصحيح هيكلية شرعت بموجبه في تحرير التجارة الخارجية بصفة تدريجية. وقد تم التحرير الفعلي للتجارة الخارجية بصدور نظام 91-03 حيث تنص المادة الأولى منه: "يمكن لأي شخص طبيعي أو معنوي

(1) - عجة الجبالي، مرجع سابق، ص 360.

(2) - نزليوي صليحة، المرجع السابق، ص 08.

(3) - حيث تنص المادة 14 منه: "يشمل احتكار الدولة بصفة لا رجعة فيها، التجارة الخارجية و التجارة المحلية".

مسجل قانونا في السجل التجاري أن يقوم من أول أبريل 1991 باستيراد أية منتجات أو بضائع ليست ممنوعة ولا مقيدة وذلك بمجرد أن يكون له محل مصرفي ودون أية موافقة أو رخصة قبلية " هذا وقد نصت المادة 02 من الأمر 03-04 "تجزر عمليات استيراد المنتجات وتصديرها بحرية، تستثنى من مجال تطبيق هذا الأمر عمليات استيراد وتصدير المنتجات التي تخل بالأمن والنظام العام والأخلاق."

3 -تحديد الأسعار

يعتبر القانون رقم 89-12 والمتعلق بالأسعار الخطوة الأولى نحو تبني سياسة تحرير الأسعار حيث جعلها تخضع لنظام العرض والطلب وذلك استنادا لنص المادة الثالثة منه غير أنه وبصدور القانون المتعلق بالمنافسة 03-03 نجد أن المشرع قيد نوعا ما من هذه الحرية عندما نص في المادة 05 منه " يمكن تقنين أسعار السلع والخدمات التي تعتبرها الدولة ذات طابع استراتيجي بموجب مرسوم.

وتجدر الإشارة إلى أن المشرع الجزائري قد اعترف بمبدأ حرية المنافسة منذ سنة 1995،⁽¹⁾ ليكرس بعد سنة من ذلك مبدأ حرية التجارة والصناعة.⁽²⁾

الفرع الثاني:

صلاحيات السلطات الإدارية المستقلة

تتمتع السلطات الادارية المستقلة بمجموعة من الصلاحيات التي تختلف من سلطة إدارية مستقلة إلى أخرى حسب ما سنوضحه ضمن الآتي:

•المجلس الأعلى للإعلام : يتمتع بالاختصاصات التالية:

-سلطات الضبط في مجال النشاط الإعلامي.

-عرض مشاريع القوانين الخاصة بمجال النشاط الإعلامي الداخلة في اختصاصه على الحكومة.⁽³⁾

•مجلس النقد والقرض : يتمتع بالصلاحيات التالية:

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

22 رمضان 1415 الموافق لـ 22 فيفري (1995 ملغى

(2) - إدريس خبابة، دور الدولة في ضبط النشاط الإقتصادي -الآليات، التخطيط، التنظيم-، دار التعليم الجامعي، الإسكندرية، 2014، ص 16.

(3)- راجع القانون رقم: 90-07 المؤرخ في 03/04/1990 المتعلق بالإعلام، مع الإشارة إلى أن هذا المجلس الذي يعتبر أول سلطة إدارية مستقلة في الجزائر قد تم حله بموجب القانون رقم 93/252 المؤرخ في: 26/10/1993.

- إصدار التنظيمات المرتبطة بمجال النقد.
- تحديد شروط إقامة البنوك والمؤسسات المالية.
- اتخاذ القرارات الفردية المتعلقة بالترخيص لإنشاء البنوك والمؤسسات المالية (1)
- **مجلس المنافسة** : يتمتع بالصلاحيات التالية:
 - القيام بالتحقيقات اللازمة حول شروط تطبيق النصوص التشريعية والتنظيمية ذات الصلة بالمنافسة.
 - اتخاذ إجراءات المتابعة القضائية وإصدار العقوبات الإدارية.
 - تقديم الاستشارة المتعلقة بتحضير مشاريع النصوص القانونية التنظيمية ذات العلاقة بمجال
- المنافسة للسلطتين التشريعية والتنفيذية (2)
- **المرصد الوطني لحقوق الإنسان** : يتمتع بصلاحيات بتقويم ومراقبة تطبيق واحترام حقوق الإنسان (3)
- **لجنة تنظيم عمليات البورصة و مراقبتها** : تتمتع بالصلاحيات التالية:
 - السلطات التنظيمية، والسلطات الإدارية الضابطة في المجال الإداري.
 - تنظيم سوق القيم المنقولة و مراقبتها.
 - تقديم الاقتراحات الضرورية للحكومة حول النصوص التشريعية والتنظيمية المرتبطة بعمليات البورصة (4)
- **لجنة ضبط الكهرباء والغاز** : تتمتع بالمهام التالية:
 - ممارسة الاختصاص الاستشاري لدى السلطات العمومية فيما يتعلق بتنظيم سوق الكهرباء والغاز وسيرهما.
 - السهر على احترام القوانين والتنظيمات المتعلقة بسوق الكهرباء والغاز وضبطها.

(1) - راجع القانون رقم: 90-07 المؤرخ في 14/04/1990 المتعلق بالنقد والقرض المعدل والمتمم.

(2) - مرسوم تنفيذي رقم: 11-241 المؤرخ في 10/07/2011، يحدد تنظيم مجلس المنافسة و سيره.

(3) - راجع المرسوم الرئاسي رقم 92-77 المؤرخ في 22/02/1992 مع الإشارة إلى أن هذا المرصد قد تم حله بموجب المرسوم

الرئاسي رقم: 01-71 المؤرخ في 25/03/2001 ويتم إنشاء اللجنة الوطنية الاستشارية لترقية حقوق الإنسان.

(4) - مرسوم تشريعي رقم 93-10 المؤرخ في 23/05/1993 المعدل والمتمم، المتعلق ببورصة القيم المنقولة.

-تقديم الآراء المبررة والاقتراحات الواجبة بخصوص القوانين المعمول بها في مجال الكهرباء والغاز.

-المساهمة في إعداد التنظيمات التطبيقية المنصوص عليها في القانون المنشئ للجنة.

-إبداء الرأي المسبق مع إمكانية رفض تكتل المؤسسات الكهربائية.

-التحقيق في شكاوى وطعون مستخدمي ومتعاملي شبكات الكهرباء والغاز.

-تحديد العقوبات الإدارية بخصوص عدم احترام القواعد والمعايير من طرف متعاملي

شبكات الكهرباء والغاز (1)

•سلطة الضبط للبريد والمواصلات : تتمتع بالاختصاصات التالية:

-منح تراخيص الاستغلال واعتماد تجهيزات البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية وتحديد

المواصفات والمقاييس الواجب توافرها فيها.

-تقديم الاستشارات اللازمة لوزير البريد والمواصلات فيما يتعلق بتحضير مشاريع

النصوص التنظيمية المتعلقة بقطاع البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية.

-إبداء الرأي في القضايا المتعلقة بالبريد والمواصلات السلكية واللاسلكية.

-تقديم التوصيات الضرورية للسلطة المختصة بمنح الرخص قبل منح هذه الأخيرة للرخص

أو سحبها أو تجديدها.

-القيام بالعمليات الرقابية التي تدخل في إطار صلاحيات البريد والمواصلات طبقا لدفتر

الشروط المعمول به. (2)

وعلى هذا الأساس يمكن القول إن مجالات اختصاص السلطات الادارية المستقلة تختلف من

سلطة إدارية إلى أخرى بحسب المجال والمهام المنوطة بكل سلطة، وبالتالي لا يمكن حصر

هذه الاختصاصات في جملة محددة من المهام والصلاحيات.

(1) - راجع القانون رقم: 01/02 المؤرخ في 2002/02/02 المتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات.

(2) - راجع القانون رقم: 03-2000 المؤرخ في 2000/08/05 المحدد للقواعد العامة المتعلقة بالبريد والمواصلات السلكية واللاسلكية.

المبحث الثاني:

المعالجة الدستورية للهيئات الإدارية المستقلة

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

المطلب الأول:

الرأي القائل بعدم دستورية إنشاء سلطات إدارية مستقلة

يذهب الكثير من الشراح إلى أن إنشاء السلطات الادارية المستقلة يضع موضع الشك النظرية التقليدية للدولة وذلك من ناحية أن إنشاء هذه السلطات يعد مساسا بالمبدأ الديمقراطي القاضي بأن جميع 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⁽¹⁾ وبذلك اعتبر أنصار هذا الاتجاه أن إنشاء سلطات إدارية مستقلة لا يتوافق وأحكام الدستور، بل يشكل خرقا لأحكام هذا الأخير، مستنديين في ذلك إلى جملة من المبررات التي نسوق أهمها فيما يلي:

الفرع الأول:

عدم وجود نظرية يمكنها استيعاب فكرة السلطات الإدارية المستقلة

لقد قام الفقيه CHEVALLIER بدراسة حول رهانات إزالة التنظيم ولاحظ أن السلطات الادارية المستقلة تستخلف السلطة التنفيذية في جملة من المهام الحساسة، ووصل إلى أن الأمر ينطوي على نقل ممرکز لممارسة السلطة التنظيمية، وأن اللجوء إلى هذه السلطات

1- عبد الرحمان عزوي ، الرخص الإدارية في التشريع الجزائري ، أطروحة دكتوراه في الحقوق، جامعة الجزائر، 2007، ص 242.

يظهر توزيع أو تكسير السلطة ويكرس تعدد مراكز القرار والمسؤولية، ثم قام الأستاذ SABOURIN بالتساؤل حول وجود نظرية يمكنها استيعاب فكرة السلطات الإدارية المستقلة ووصل إلى أنه لا توجد نظرية تستوعبها، منطلقا من أن الحكومة تمارس سلطة السهر على حسن سير الإدارة العمومية، تكريسا لمبدأ تبعية الإدارة العمومية للحكومة بهدف ضمان حسن سير المرافق العمومية ووحدة السلطة التنفيذية الذي يجد مبرراته في الديمقراطية ونظرية السيادة التي تمارس عن طريق الانتخاب، وعليه لا تكون هناك شرعية إلا إذ كانت هناك تبعية الجهات التنفيذية للأعضاء المنتخبين، ومسؤولية الحكومة أمام البرلمان تفسر هذه التبعية⁽¹⁾، وهذه المسؤولية مؤيدة بالعديد من الآراء والنظريات الفقهية، التي لا يوجد من بينها ما يستوعب وجود سلطات إدارية مستقلة عن الحكومة وعن البرلمان، والواقع أن الإدارة التي لا يمكن للحكومة أن تراقبها تخالف أحكام الدستور إذ لا يمكن للمشرع الذي أنشأ السلطات الإدارية المختصة أن لا يخرق أحكام الدستور بالنظر لنصه على إنشاء هيئات لا تخضع للرقابة التي ينص عليها هذا الدستور.

الفرع الثاني:

عدم وجود نص عليها دستوريا

لا يعرف الدستور الجزائري السلطات الإدارية المستقلة، ولا يوجد به ما يتضمن الإشارة إليها ولو بطريقة غير مباشرة، بالرغم من أن الدستور ذاته نص على إنشاء بعض السلطات الأخرى⁽²⁾ على غرار المجلس الدستوري ومجلس المحاسبة والمجلس الإسلامي الأعلى⁽³⁾ وذلك بجانب السلطات الثلاثة الأساسية (السلطة التنفيذية - السلطة التشريعية - السلطة القضائية).

(1) - عزالدين عيساوي، المكانة الدستورية للهيئات الإدارية المستقلة " مآل الفصل بين السلطات " مجلة الاجتهاد القضائي، جامعة محمد خيضر، بسكرة، الجزائر، العدد 04 ، ص 205.

(2) - عزالدين عيساوي ، مرجع سابق ، ص 206.

(3) - راجع المواد 182- 196 من دستور المعدل بالقانون رقم 16-01 المؤرخ في 6 مارس 2016 - الجريدة الرسمية رقم 14 المؤرخة 7 مارس 2016

وعلى هذا الأساس كان يمكن أن يشير الدستور إلى إمكانية إنشاء مثل هذه السلطات لو كان إنشائها يتوافق وأحكامه، لكن النص على إنشاء سلطات أخرى غير السلطات الادارية المستقلة يستفاد منه عدم دستورية هذه الأخيرة.

الفرع الثالث:

ممارسة التفويض قي الصلاحيات

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

أولاً : ممارسة السلطات الادارية المستقلة لسلطة التنظيم:

إن الاختصاص التنظيمي اختصاص أصيل للسلطة التنفيذية⁽¹⁾ لكن بالرغم من ذلك تمتع السلطات الادارية المستقلة بممارسة لاختصاصات التنظيمية وسن قواعد مجردة غير موجهة إلى شخص محدد، وهي القواعد التي تنشئ الالتزامات على المتعاملين في المجال الخاضع لاختصاص هذه السلطات وتمنح لهؤلاء المتعاملين في المقابل لعدد من الحقوق، ورغم وجود العديد من المبررات لمنح هذا الاختصاص للهيئات الإدارية المستقلة بضرورة خضوع التنظيمات التي تقرها هذه الأخيرة لمصادقة السلطة التنفيذية، وعدم إمكانية قيام السلطة التنفيذية بسلطة الضبط في المجالات العائدة للهيئات الإدارية المستقلة، إلا أن تمتع هذه الأخيرة باختصاص أصيل من اختصاصات السلطة التنفيذية في الوقت الذي لم يخول فيه الدستور اختصاص التنظيم لغير السلطة التنفيذية يجعل ممارستها لصلاحيات التنظيم تتناقض وأحكام الدستور، و يبرز هذا التناقض أكثر عندما لا تخضع تنظيمات السلطات الادارية المستقلة لتصديق السلطات التنفيذية المختصة.⁽²⁾

(1) - المادّة 143 من دستور 1996 المعدل (يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون .يندرج

تطبيق القوانين في المجال التنظيمي الذي يعود للوزير الأول)

(2) - عزالدين عيساوي، المكانة الدستورية للهيئات الإدارية المستقلة" مآل الفصل بين السلطات " ، مرجع سابق، ص 207 -208.

ثانيا : ممارسة السلطات الإدارية لمستقلة لسلطة التحقيق والعقاب:

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

أ- ممارسة السلطات الادارية المستقلة لسلطة التحقيق:

تملك معظم السلطات الادارية المستقلة-خصوصا في المجال الاقتصادي والمالي - وسائل تحقيق تسمح لها بالحصول على معلومات حول القطاع الذي تتولى ضبطه، سواء كانت تلك التحقيقات غير قسرية تتمثل في الدخول إلى محلات المؤسسات المعنية وفحص المستندات والوثائق للحصول على المعلومات، أو كانت تحقيقات قسرية تشبه التحقيقات التي يقوم بها أعوان الشرطة القضائية والتي لا تتوقف فقط عند المعاينة لكنها تتعدى إلى البحث عن المخالفات لكونها تشمل التفتيش والحجز، وإذا كان النوع الأول من التحقيقات لا يثير إشكالية التعدي على اختصاصات السلطة القضائية، فإن الاختصاص الثاني يمثل تعديا على اختصاص هو في الأصل من مهام القاضي دون غيره.

ومن أمثلة ممارسة السلطات الإدارية لسلطات التحقيق القسرية ما يتمتع به مجلس المنافسة الجزائري بمقتضى المادة 51 من الأمر رقم 03/03 المتعلق بالمنافسة التي تمنح للمقرر الذي يعينه مجلس المنافسة من فحص أي وثيقة أو استلامها حيثما وجدت ومهما كانت طبيعتها، كما يمكنه حجز تلك الوثائق والمستندات.

فأمام 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 الادارية المستقلة يعد خرقا لأحكام الدستور ومخالفا لها، وبذلك يتسم بعدم الدستورية.

ب- ممارسة السلطات الادارية المستقلة لسلطة العقاب:

تعد سلطة قمع المخالفات اختصاصا أصيلا من اختصاصات القاضي الجنائي، لكن السلطات الادارية 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 وبالتالي يعتبر اختصاص السلطات الادارية المستقلة كما يرى الفقيه waline ظاهرة خطيرة جدا، إذ تؤدي إلى ظهور وتطور ما يسمى بالقانون الجنائي المستتر الذي يقلص بموجبه دور القاضي الجنائي⁽¹⁾

وعلى هذا الأساس يعتبر منح السلطات الادارية المستقلة سلطة وضع القواعد التنظيمية الخاصة بالمجالات التي تنظمها، ومنحها اختصاص متابعة تطبيق هذه التنظيمات والتحقيق بشأنها، ثم منحها حق توقيع العقوبات على من لا يحترمونها أمر يتناقض مع مبدأ التخصص في السلطات الذي لا يمكن بموجبه لسلطة واحدة أن تمارس اختصاص التنظيم وهو أساسا من مهام السلطة التنفيذية، ثم اختصاص التحقيق والعقاب وهما من مهام السلطة القضائية، كما أنه أمر يتناقض مع القاعدة التي تقضي بعدم إمكانية الشخص في توقيع العقوبات بنفسه حول عدم تطبيق الأنظمة التي وضعها والخروقات التي مست مجالات عمله، لأنه لا يمكن للشخص أن يتولى تفسير أنظمتة بنفسه.

المطلب الثاني:

الرأي القائل بدستورية السلطات الإدارية المستقلة

بخلاف الرأي السابق يرى هذا الرأي أن إنشاء السلطات الادارية المستقلة لا يتعارض مع أحكام الدستور، ويسوق هذا الاتجاه مجموعة من المبررات تعتبر في الأساس بمثابة ردود على الاتجاه القائل بعدم دستورية إنشاء هذه السلطات وفق ما سنوضحه ضمن النقاط التالية:

الفرع الأول:

عدم وجود نص دستوري يمنع إنشاء السلطات الإدارية المستقلة

إن الدستور لا ينص على عدم إنشاء السلطات الإدارية المستقلة، وفي هذه الحالة ليس هناك ما يفيد تعارض إنشاء هذه السلطات مع نصوص الدستور الذي لا يمنع إنشاءها. وما يعزز هذا الطرح هو أن المشرع الدستوري ذاته قد حمى نصوص الدستور من أي خرق

(1) - عز الدين عيسوي، الهيئات الوطنية المستقلة في مواجهة الدستور، الملتقى الوطني حول سلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، مداخلة منشورة على الموقع الإلكتروني: www.mmezaouli.sitew.org/fs/MEZAOUli

وجعل خضوع القوانين المشوبة بعدم الدستورية لمبدأ الرقابة على دستورية القوانين أمراً ضرورياً، إذ أن هذه الرقابة تعتبر من بين أهم الأسس والآليات التي تكفل ضمان احترام الدستور، فهي عملية تهدف إلى منع وضع نصوص قانونية مخالفة للدستور، وبالتالي فهي وسيلة لحماية الدستور من أي خرق⁽¹⁾، وهي بذلك تعمل على تعزيز أسس وأركان الدولة القانونية القائمة، على سيادة القانون والحيلولة دون الخروج على أحكام الدستور باعتباره أساس القواعد الواجبة الاحترام في الدولة والدفاع عن إرادة الشعب الذي أصدر الدستور وعن الحريات الأساسية للأفراد، إذ نص المؤسس الدستوري على ضرورة إخطار المجلس الدستوري بدراسة أي قانون مشوب بعدم تطابقه مع الدستور.⁽²⁾

فلا يمكن أن نتصور أن هذه المؤسسات الدستورية الثلاثة يمكنها إغفال استشارة المجلس الدستوري حول مدى دستورية النصوص القانونية المنشئة للهيئات الإدارية المستقلة إذا ما رأت أن تلك النصوص تتعارض مع ما جاء به الدستور من أحكام.

الفرع الثاني:

مطابقة الاختصاصات الضبطية للهيئات الإدارية المستقلة لأحكام الدستور

لقد نصت المحكمة الدستورية الألمانية سنة 1967 على منح المشرع إمكانية تحويل بعض العقوبات الجزائية إلى عقوبات إدارية لكن 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.

كما اعترفت المحكمة العليا للولايات المتحدة الأمريكية بالسلطة القمعية للهيئات الإدارية المستقلة من خلال منحها حق إصدار أوامر وتوقيع عقوبات تشبه تلك التي يوقعها القاضي الجزائي.

كما اعترف المجلس الدستوري الفرنسي في سنة 1989 بصفة صريحة بدستورية السلطات الإدارية المستقلة في توقيع العقوبات وذلك حين نظر في دستورية القانون

(1) - الأميين شريط، الوجيز في القانون الدستوري والمؤسسات السياسية المقارنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ط 5، ص 11

(2) - راجع المادة 187 من دستور 1996 المعدل .

المتضمن إنشاء المجلس الأعلى للصوتيات والمرئيات، إذ كانت إجابة المجلس الدستوري تتمحور كما يلي: «... فبالنظر إلى الصعوبات التقنية المجهولة حول وسائل الإتصال السمعية والبصرية، وكذلك الأهداف ذات القيمة الدستورية كاحترام حقوق المؤلف والحفاظ على النظام العام وعلى تعددية تيارات التعبير الاجتماعية والثقافية، وإمكانية المساس بهذه الاعتبارات من طرف وسائل الاتصال لذا فإنه قد يعهد إلى هيئة إدارية مستقلة مهمة السهر على احترام جميع هذه المبادئ، وهذه الأخيرة في إطار هذا الترخيص يمكنها أن تتمتع بسلطة عقابية بدون أن يكون هناك مساس بالمبدأ الدستوري القاضي بالفصل بين السلطات...»⁽¹⁾

الفرع الثالث:

عدم التقييد الدستوري بالتقسيم الثلاثي للسلطات

إن الدستور لا يضع مبدءا مقيدا لعدد السلطات في الدولة، وبالتالي فهو لا ينص على مبدأ ثلاثية السلطات وإنما ينص على مبدأ احترام الفصل بين السلطات في الدولة. إذ يتجه أصحاب مبدأ عدم التقييد الدستوري لمبدأ ثلاثية السلطات إلى أنه لا يمكن الحديث عن مبدأ ثلاثية السلطات، إذ توجد هيئات (سلطات) منصوص عليها في الدستور دون أن نجد لها مكانا في النماذج الموجودة ومثالها المجلس الأعلى للقضاء، والمجلس الدستوري. إذن فالمبدأ الدستوري هو الفصل بين السلطات وليس ثلاثية السلطات، وعلى هذا الأساس فإن مختلف المهام التي تقوم بها السلطات المتعددة - وليس الثلاثة - في الدولة يجب أن تحدد وتفصل دون وجوب توزيعها على ثلاثة هيئات.⁽²⁾

(1) - عزالدين عيساوي، المكانة الدستورية للهيئات الإدارية المستقلة" مآل الفصل بين السلطات"، مرجع سابق، ص 211-212.

(2) - عز الدين عيساوي، الهيئات الوطنية المستقلة في مواجهة الدستور مرجع سابق.

خلاصة الفصل

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

أما التجربة الجزائرية في هذا المجال فتتسم بالحدث، فلم تعرف هذه السلطات إلا مع بداية التسعينات من القرن الماضي، وانطلاقا من معاناة المواطنين والمتعاملين الاقتصاديين والماليين من البيروقراطية، وفقدان الثقة في الإدارة الكلاسيكية خاصة مع تمركز القرار وغياب الشفافية، ظهرت هذه السلطات واقتطفت جزءا من الصلاحيات المخولة في الأصل للسلطات الثلاث التقليدية، وللقيام بالمهام الموكلة لها، تم تزويدها بعدة خصائص تتلائم مع طبيعتها الإدارية وشبه القضائية ويمكن القول أن السلطات الإدارية المستقلة هي هيئات إدارية دخلت النظام القانوني المؤسساتي للدولة حديثا، تتولى عملية ضبط وتسيير بعض المجالات الحساسة نتيجة فشل الإدارة التقليدية في ذلك، تتمتع بجملة من الخصائص من أجل القيام بمجموعة من الاختصاصات، وقد تكون في المجال الاقتصادي المالي أو في مجال الحريات العامة، ويعتبر موضوع السلطات الإدارية المستقلة محط أنظار العديد من رجال القانون والاقتصاد، فهي هيئات هجينة داخل النظام القانوني المؤسساتي في الدولة، هذا ما أدى إلى إثارة عدة نقاشات فقهية حول مدى دستورية هذه السلطات، وخلص الكلام إلى أنها ليست سلطة رابعة، وسلطاتها تقتقد للأساس الدستوري الصريح بغض النظر عن التعديل الدستوري الجديد لسنة 2016، أين تمت دسترة الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد، كأهم هيئة لمحاولة التحكم في الوضع، خاصة مع انتشار الفساد والمحاباة داخل المجتمع الجزائري من أعلى الهرم الإداري إلى أسفله وأمام تشعب هذا الفساد وعجز الإدارة التقليدية عن الحد منه، وفيما يخص تقبل السلطات الإدارية المستقلة ضمن النظام الإداري، يقودنا للحديث عن علاقتها مع السلطات الكلاسيكية خاصة السلطة التنفيذية بصفتها ممثلة للهيئة الحاكمة في الدولة، هذه العلاقة التي يمكن وصفها بعلاقة التبعية خصوصا بعد تنازل السلطة التنفيذية عن جزء من صلاحيتها الأصلية.

الفصل الثاني

استقلالية السلطات الادارية المستقلة

في الجزائر

مقدمة الفصل الثاني:

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

(1) - دموش حكيمة، مدى استقلالية اللجنة المصرفية وظيفياً، 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 80.

(2) - العايب سامية، السلطات الإدارية المستقلة، محاضرات ملقاة على طلبة السنة الأولى ماستر، منازعات إدارية، قسم العلوم القانونية والإدارية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة 08 ماي 1945 قالمة، 2015 منشورة على الموقع الخاص بالجامعة، ص.، ص82.

المبحث الأول:

الاستقلالية العضوية والوظيفية للسلطات الإدارية المستقلة

إن استقلالية بعض السلطات الادارية المستقلة الأخرى، نذكر منها لجنة البريد والمواصلات السلوكية واللاسلكية بصريح العبارة: " تنشأ سلطة ضبط مستقلة "،⁽¹⁾ لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها استعمل العبارة نفسها " تؤسس سلطة ضبط مستقلة." ⁽²⁾ كما أن المشرع الجزائري عند عدم اعترافه صراحة بالاستقلالية لأحد هذه السلطات، هذا ليس معناه أنها لا تتمتع بأية استقلالية، فالاستقلالية إذن تجعل الهيئة بعيدة عن أية تبعية لأي هيئة عمومية، فلن تتلقى الأوامر والاقتراحات من أية جهة، إذ تتخذ القرار بنفسها ولا تقدم أي تقرير لأي جهة. ⁽³⁾

المطلب الأول:

الاستقلالية العضوية للسلطات الإدارية المستقلة:

يقصد بالاستقلالية في مجال الضبط الإداري تمتع سلطات الضبط في هذه القطاعات بنوع من الحرية في اتخاذ القرار، وتوقيع العقوبة دون أي تبعية أو رقابة من السلطة الوصائية أو الرئاسية الإدارية، تحت ما يسمى بالسلم التدرجي المعروف في القانون الإداري، فهي ليست إدارة بالمفهوم التقليدي، وتتجسد الاستقلالية من حيث المعيار العضوي في أسلوب التعيين الذي ينصب به كل أعضاء السلطة المستقلة عند تشكيلها من جهة، ومن حيث مدة صلاحية الخدمة وطريقة العمل من جهة ثانية،⁽⁴⁾ بمعنى أن هذه الاستقلالية تظهر وتكرس من خلال تعدد أعضاء السلطة، وكذا مدى مراعاة مبدأ الحياد.

فبالنسبة لتعدد الأعضاء تظهر استقلالية السلطة، مثلا مجلس النقد والقرض، من خلال القواعد المنظمة له والخاصة بتعيين أعضائه وتشكيلته، فهذه الهيئة مشكلة تشكيلا جماعيا إضافة إلى اختلاف صفات ومراكز هؤلاء الأعضاء إذ يعتبر ذلك مظهر يضمن الاستقلالية

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

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

(3) - دموش حكيمة، المرجع السابق، ص 81.

(4) - حسين نورة، الأبعاد القانونية لاستقلالية سلطات الضبط في المجال الاقتصادية والمالي، الملتقى الوطني حول سلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادية والمالي، كلية الحقوق والعلوم الاقتصادية، جامعة عبد الرحمان ميرة بجاية، يومي 23/24 ماي 2007، ص 73.

العضوية للجهاز، ذلك أنه بالرجوع إلى التركيبة البشرية نجد أنها تتشكل من أعضاء ينتمون إلى جهات مختلفة، كما أنهم ذوي الخبرة والدراية في المجالين الاقتصادية والمالي ومجال الحريات العامة وموظفون سامون من أعلى المراتب، وهذا كله يدعم استقلاليته (التعدد والتنوع)، وذلك يؤدي إلى شفافية العمل على العكس إذا كانوا كلهم من سلك واحد. (1)

الفرع الأول:

مظاهر الاستقلالية العضوية للسلطات الإدارية المستقلة

أمام تشعب الأعمال الاقتصادية والمالية واتساعها والذي أدى إلى عدم إمكانية جهاز واحد ببضعة أعضائه التحكم والضبط الفعلي لمهامه ومن ثمة يصبح تابعا لجهات أخرى مما ينقص من استقلاليته. (2)

كما سبق القول فإن الاستقلالية العضوية تتجسد من خلال التركيبة البشرية ومن حيث طريقة تعيين الأعضاء، إضافة إلى النظام القانوني للأعضاء (العهد)، وسنتناوله بالتفصيل فيما يلي:

أولاً: من حيث التركيبة البشرية:

عند الحديث عن التركيبة البشرية المكونة للهيئات الإدارية المستقلة، يجب التطرق إلى الطابع الجماعي وطابع التنوع لها. فيعتبر تعدد أعضاء السلطات الإدارية المستقلة واختلاف صفتهم ومراكزهم القانونية مظاهر من مظاهر الإستقلالية العضوية، إذ بالرجوع إلى تشكيلة بعض السلطات المستقلة نجدها تتكون من أعضاء يختلف قطاع انتمائهم أو عملهم، ليتراوح بين القضاة وأساتذة التعليم العالي والمحاسبين، ومن ذوي الخبر سواء في المجال الاقتصادي والمالي أو مجال الحريات. (3)

نجد مثلاً مجلس النقد والقرض في المادة 58 من الأمر 11/03 المتعلق بهذا الأخير والتي تطرقت إلى تشكيلة المجلس، يتضح لنا أنها جاءت عامة وغير واضحة، حيث تركت سلطة تقديرية واسعة لرئيس الجمهورية عند اختيار الأعضاء بناء على معايير غير شفافة

(1) - العايب سامية، المرجع السابق، ص 83.

(2) - شيخ ناجية، المركز القانوني للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، ملتقى حول السلطات الإدارية المستقلة في المجال الإقتصادي والمالي، كلية الحقوق العلوم الاقتصادية، جامعة بجاية، يومي 23/24 ماي، 2007، ص 9.

(3) - حدرى سمير، المرجع السابق، ص 45.

وعلى اعتبارات سياسية، أو بالمساومات، هذا فيما يخص التعدد، أما بالنسبة لمبدأ الحياد، يقصد به خضوع الأحكام الصادرة عن السلطة المستقلة المختصة لمبدأ الحياد، فهو من العناصر الأساسية التي تضمن الاستقلالية، وهو ما يظهر من خلال نظام التنافي واجراء الامتناع. (1)

يمكن القول إن اختلاف هؤلاء الأعضاء المشكلين للسلطات الإدارية المستقلة في مراكزهم وصفاتهم، مظهر يدعم ويضمن الاستقلالية، وبالتالي يؤدي إلى شفافية العمليات، فإن فرضنا أن كل أعضاء السلطات الإدارية المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، (2) وحتى السلطات ذات الاختصاص في مجال الحقوق والحريات، ينتمون إلى سلك واحد، فهذا أمر قد يمس بحيادهم وبالتالي بالاستقلالية.

أ- من حيث الطابع الجماعي:

فيما يخص الطابع الجماعي نجد المشرع الجزائري حذا حذو المشرع الفرنسي، إذ يغلب الطابع الجماعي لتشكيلة معظم سلطات الضبط ويختلف عدد أعضاء تشكيلة كل هيئة من سلطة لأخرى لينحصر عدد الأعضاء ما بين أربعة 04 أعضاء إلى أربعة عشرة 14 عضو. فمثلا نجد سلطة تتكون من أربع 04 أعضاء مثل لجنة ضبط الكهرباء والغاز وسلطة ضبط قطاع المياه، (3) وهناك سلطات فيها خمسة 05 أعضاء وأخرى 08 أعضاء وأخرى 09 أعضاء...، وهناك من تتكون من 14 عضوا، ويتعلق الأمر بسلطة ضبط الصحافة المكتوبة. (4)

غير أنه نجد هناك سلطة تتكون من عضو واحد وهي سلطة وسيط الجمهورية التي تعتبر سلطة إدارية مستقلة أنشأها رئيس الجمهورية استنادا إلى دستور، 1989 (5) وذلك بموجب

(1) - العايب سامية، المرجع السابق، ص 83.

(2) - حدري سمير، المرجع السابق، ص 46.

(3) - حسين نواره، المرجع السابق، ص 73.

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

(5) - المواد 67 و 74 و 116 من دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة، 1989 المؤرخ في 23 فيفري، 1989، ص

المرسوم الرئاسي رقم 113/96 المتضمن تأسيس وسيط الجمهورية إلا أنها ألغيت بموجب المرسوم الرئاسي رقم 170/99 المتضمن إلغاء هيئة وسيط الجمهورية.⁽¹⁾

ب- من حيث الطابع المختلط (التنوع):

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

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

ثانيا: من حيث طريقة تعيين الأعضاء:

يعين الأعضاء حسب قدراتهم في المجالات القانونية، الاقتصادية والمالية من طرف جهات مختلفة، تتمثل في كل من رئيس الجمهورية، السلطة التنفيذية ومحافظ بنك الجزائر وممثلين لأجهزة مهنية، علما أن اختلاف جهات الاقتراح مظهر يؤثر على درجة الاستقلالية، لأنه لو كانت مهمة اقتراح الأعضاء مخولة لجهة واحدة فقط فلن نكون أمام نفس الاستقلالية. ورغم إقتراح الأعضاء من طرف جهات مختلفة إلا أن سلطة التعيين تعود لسلطة واحدة وهي السلطة التنفيذية، وهذا يؤثر على درجة الإستقلالية أيضا.⁽²⁾

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

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

(1) - المواد 67 و74 و116 من دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة، 1989 المؤرخ في 23 فيفري، 1989 ، ص 6-10.

(2) - ميهوبي مراد، السلطات الإدارية المستقلة في الجزائر، الملتقى الوطني حول السلطات الإدارية المستقلة في الجزائر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة 08 ماي 45قائمة، يومي 13/14نوفمبر، 2012، ص ص 08-09.

أ- نظام العهدة:

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

ويعتبر تحديد مدة الإنتداب من بين أهم الركائز الهامة والمعتمد عليها قصد إبراز طابع الإستقلالية، حيث تعتبر مدة الإنتداب المحددة قانونا مؤشرا يجسد إستقلالية السلطات الإدارية المستقلة من الناحية العضوية،⁽¹⁾ لأن جعل الأعضاء عرضة للعزل في أي وقت من طرف سلطة تعيينهم ينفي الإستقلالية العضوية، فمثلا الرئيس السابق لمجلس النقد والقرض السيد "عبد الرحمان الرستمي" الذي يعد محافظ لبنك الجزائر، قد تم عزله بعد سنتين فقط من تاريخ تعيينه رغم أن عهده كانت مدتها ستة 06 سنوات، ويرجع ذلك إلى تشدده في التمسك بإستقلالية بنك الجزائر في رسم السياسة النقدية للدولة.

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

(1) - كسال سامية، مدى شرعية السلطات الإدارية المستقلة، الملتقى الوطني حول السلطات الإدارية المستقلة في الجزائر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة 08 ماي 45 قالمة، يومي 13 و 14 نوفمبر، 2012، ص 09 .

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

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

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

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

يكون هذا النظام مطلقا أو نسبيا، فنظام التنافي المطلق أو الكلي يظهر عندما يمارس العضو وظيفة أخرى سواء كانت عمومية أو خاصة، أو أي نشاط مهني وأية إنابة إنتخابية. نجد مثل هذا النظام أي نظام التنافي المطلق في أحكام القانون المتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز، ونفس الأحكام وردت في القانون المتعلق بالبريد والمواصلات السلكية واللاسلكية، إلا أن هذا الأخير لم يشر إلى العهدة الإنتخابية، حيث تنص المادة 18 منه على تنافي وظيفة العضو في المجلس مع أي نشاط مهني أو منصب عمومي آخر، ويكتفي المشرع في حالات أخرى بمنع أعضاء السلطات المهنية من ممارسة أي نشاط مهني آخر، 3مثلا هو الوضع في مجلس المنافسة.

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

يختلف إجراء الإمتناع نوعا ما عن نظام التنافي والذي لا يهدف إلى منع هؤلاء الأعضاء من الجمع بين وظيفة العضو ضمن هيئة من هذه السلطات ووظيفة أو نشاط آخر، وإنما فقط يمنعهم من المشاركة في المداولات المتعلقة بقضايا لهم فيها مصلحة أو صلة قرابة مع أحد أطرافها. (1)

ت- حقوق والتزامات الأعضاء:

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

« يمارس أعضاء اللجنة المسيرة وأعوان وكالة المحروقات لجنة ضبط وظائفهم بشفافية وحياد

(1) - نوال لزهري، المركز القانوني للجنة ضبط الكهرباء والغاز في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون الإداري، فرع الإدارة العامة وإقليمية القانون، جامعة منتوري قسنطينة. 2011/2012، ص 98.

وبالمقابل فإن الإلتزامات والواجبات هي الأخرى تحافظ على نوع من الإستقلالية حتى لا يكون هناك تدخل أو إضطلاع على عمل أي سلطة، وذلك من خلال محافظة الأعضاء والمسؤولين عن السر المهني، وواجب التحفظ والإنضباط، كقواعد ممارسة المهنة المصرفية تتمثل في القواعد الخاصة بالعمليات البنكية والمحاسبية وقواعد الحذر في التسيير والإحتياط الإلزامي إضافة إلى الإلتزام بالواجب المهني. (2)

الفرع الثاني:

حدود الإستقلالية العضوية للسلطات الإدارية المستقلة

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

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

- تمتع السلطة التنفيذية بسلطة التعيين وظروف إنتهاء عضوية الرئيس والأعضاء.
- وكذلك عدم تحديد مدة انتداب الرئيس والأعضاء.
- إضافة إلى غياب إجراء الامتناع. (3)

(1) - لمادة 129 من القانون رقم، 02/01 المؤرخ في 05 فيفري، 2002 المتعلق بالكهرباء والغاز، ص. 20.

(2) - أعراب أحمد، المرجع السابق، ص. 54.

(3) - حذري سمير، السلطات الإدارية المستقلة واشكالها الإستقلالية، المرجع السابق، ص. 50.

المطلب الثاني:

الإستقلالية الوظيفية للسلطات الإدارية المستقلة

إن السلطات الإدارية المستقلة لا تتمتع فقط بالإستقلال العضوي الذي يترجم من خلال تركيبها والنظام الذي تخضع له، وإنما تتمتع بالإستقلال الوظيفي في ممارسة مهامها فهي لا تتلقى أية تعليمات أو توجيهات قبل ممارسة إختصاصاتها لا من الحكومة ولا من البرلمان الذي يكتفي بتحديد إطار تدخلها من خلال النص المنشأ لها.

الفرع الأول:

مظاهر الإستقلالية الوظيفية للسلطات الإدارية المستقلة

من بين أهم المؤشرات التي تبين إستقلالية السلطات الإدارية المستقلة في الجانب الوظيفي المالي والإداري، والذي اعترف به المشرع الجزائري بصفة خاصة إلى جانب وضع الهيئة المستقلة لنظامها الداخلي وكذلك الشخصية المعنوية للسلطة الإدارية المستقلة ورغم أنه ليس بعامل حاسم لقياس درجة الإستقلالية.⁽¹⁾

أولاً: من حيث الإستقلال المالي:

تتعلق الإستقلالية المالية للسلطات الإدارية المستقلة بتمويل شبه كلي بواسطة موارد ذاتية، حيث تكون نفقات الضبط مغطاة أساساً بواسطة إقتطاعات من القطاع المعني، وهو ما يترجم بإستقلالية الميزانية، وعموما بإستقلالية تسيير السلطات الإدارية المستقلة، كما أنه من الضروري أن تكون هذه الإقتطاعات كافية للسماح للسلطات الإدارية المستقلة بالحصول على الخبرة الإقتصادية والتقنية والتي عادة ما تكون مكلفة.

مبدئياً إعترف المشرع الجزائري بالإستقلال المالي لمعظم السلطات الإدارية المستقلة من الناحية النظرية، كما أقر لها الحق في ميزانية شاملة تتماشى وحاجياتها، إضافة إلى ذلك فإن رؤساء هاته السلطات هم الأمرون الرئيسيون بالصرف، وتنطبق هذه الأحكام على كل السلطات الإدارية المستقلة ما عدا تلك التي تنشط في المجال البنكي، إذ لا يتمتع كلا من مجلس النقد والقرض واللجنة المصرفية بالشخصية المعنوية والإستقلال المالي وهما هيتان تابعتان ماليا

(1) - حدري سمير، السلطات الإدارية المستقلة وأشكالها الإستقلالية، المرجع السابق، ص77.

إلى البنك المركزي، والذي هو مؤسسة وطنية تتمتع بالشخصية المعنوية والإستقلال المالي، ومن ثم يمكن القول أن الوسائل المالية لهاتين الهيئتين تخضع كلياً لتمويل الميزانية العامة للدولة ولم يؤهلها المشرع لتحصيل إيرادات مالية خارج هذا الإطار. (1)

ولا تتمتع كل السلطات الإدارية المستقلة بالإستقلال المالي وخصوصاً عملية تمويل نشاطها، إذ هناك من السلطات من تمويل نفسها بنفسها، في حين هناك طائفة أخرى تمويل نفسها غير أنها تكون في بعض الأحيان خاضعة لتمويل من ميزانية الدولة في حين هناك فئة لا تستطيع تمويل نشاطها بنفسها مما يجعل ميزانيتها تدرج ضمن ميزانية الوزارة المعنية. (2)

ثانياً: من حيث الإستقلال الإداري:

يظهر إستقلال السلطات الإدارية المستقلة من هذا الجانب نتيجة كون البعض منها هي التي تقوم بتحديد مهام المستخدمين وتصنيفهم وتحديد رواتبهم، كما أن تنظيم وتنسيق المصالح الإدارية والتقنية يكون تحت سلطة رئيس الهيئة من السلطات المستقلة، وتطبيقاً لهذه الأحكام نذكر على سبيل المثال لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، وبالتالي تنص المادة 03 من النظام رقم 2000/03 المؤرخ في 28 سبتمبر 2000 المتضمن تنظيم وسير المصالح الإدارية والتقنية للجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها. (3) على أنه:

«يحدد مهام وصلاحيات المصالح الإدارية والتقنية للجنة بقرار من رئيس اللجنة».

أما المادة 07 من نفس النظام فتتص على أن:

«تحدد رواتب المستخدمين وتصنيفهم بقرار من الرئيس بعد إستشارة اللجنة». (4)

وهو الأمر بالنسبة لمجلس المنافسة كسلطة إدارية مستقلة ضابطة في مجال المنافسة، بحيث أن تحديد مهام المستخدمين وتصنيفهم، وكذا التنسيق والتنشيط للمصالح الإدارية يكون

(1) - بوجملين وليد، المرجع السابق، ص. 99، 98.

(2) - أحسن غربي، نسبة الإستقلالية الوظيفية للسلطات الإدارية المستقلة، جامعة 20 أوت 1955 سكيكدة، مجلة البحوث والدراسات الإنسانية، العدد، 11 سنة، 2015، ص. 238.

(3) - قرار وزير المالية المؤرخ في 14 جانفي 2001 يتضمن المصادقة على نظام لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها رقم 2000/03 المؤرخ في 28 سبتمبر 2000 المتضمن تنظيم وسير المصالح الإدارية والتقنية للجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، ج ر العدد 08 لسنة 2001.

(4) - قواري مجذوب، المرجع السابق، صص، 77-78.

تحت سلطة رئيس المجلس، وهو ما جاء به المرسوم الرئاسي رقم 96/44 والذي يحدد النظام الداخلي لمجلس المنافسة.⁽¹⁾

إن لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها تتوافر على الاستقلال الإداري باعتبارها سلطة إدارية مستقلة حيث تتوافر على هيكل إداري مستقل يتكون من:

- أعضاء اللجنة.
- رئيس اللجنة.
- أمانة اللجنة.
- الغرفة التأديبية والتحكيمية.

نجد كمثال آخر أن رئيس سلطة ضبط السمعي البصري له صلاحية التعيين في الوظائف داخل السلطة بناء على اقتراح من الأمين العام، كما تتوافر سلطة الضبط على مصالح إدارية وتقنية تحدد تنظيمها وسيرها بموجب أحكام داخلية، توضع تحت سلطة رئيس سلطة الضبط وهذا ما يؤكد على الاستقلال الإداري الممنوح لهذه السلطة، والأمر متشابه بالنسبة لمعظم السلطات الإدارية المستقلة في الجزائر.

ثالثا: من حيث الشخصية المعنوية:

إن مفهوم الاستقلالية بالمعنى القانوني يعني أن هذه السلطات لا تخضع لأية رقابة سلمية أو وصائية، وهذا بغض النظر إن كانت هذه السلطات تتمتع بالشخصية القانونية أم لا على اعتبار أن هذا العنصر ليس معيار حاسما في قياس درجة إستقلاليته.⁽²⁾

إن الأساس عند المشرع الجزائري هو منح الشخصية المعنوية للسلطات الإدارية المستقلة باستثناء ثلاث منها، عكس نظيره الفرنسي الذي لم يعترف بالشخصية المعنوية إلا في الآونة الأخيرة وللأسف منها.⁽³⁾

(1) - نص المادة 4 من المرسوم الرئاسي رقم 96/ 44 المؤرخ في 17 جانفي 1996 يحدد النظام الداخلي في مجلس المنافسة يتولى الرئيس الإدارة العامة لمصالح مجلس المنافسة وفي حالة حدوث مانع له يخلفه أحد نائبيه، ويمارس السلطة السلمية على جميع المستخدمين.

(2) - بوجملين وليد، المرجع السابق، ص. 99، 98

(3) - حذري سمير، السلطات الإدارية المستقلة الفاصلة في المواد الاقتصادية والمالية، المرجع السابق، ص. 80.

في هذا الصدد يتفق الفقه وخاصة الفرنسي منه انطلاقاً من تعريف مصطلح السلطات الإدارية المستقلة على عدم تمتعها بالشخصية المعنوية، بالإضافة إلى الفقه، فإن قاموس القانون الإداري هو الآخر يعرف هاته السلطات على أنها هيئات عمومية لا تتمتع بالشخصية القانونية:

Les autorités administratives indépendantes ce sont des organismes publics non doté de la personnalité juridique.

على غرار هذا التصور الفرنسي، لم يخرج المشرع الجزائري عن هذا المبدأ بالنسبة للسلطات الإدارية المستقلة التي تم إنشاؤها قبل سنة 2000 ويتعلق الأمر تباعاً بكل من مجلس النقد والقرض، اللجنة المصرفية، لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة وكذا بالنسبة لمجلس المنافسة.

أما انطلاقاً من سنة 2000 ومع إنشاء سلطة ضبط البريد والمواصلات عرف القانون الجزائري منحى آخر وذلك باعترافه بالشخصية المعنوية لكل السلطات المنشأة انطلاقاً من هذا التاريخ إضافة إلى بعض السلطات المنشأة من قبل بمناسبة تعديل قوانينها المنشئة.

الفرع الثاني:

حدود الاستقلالية الوظيفية للسلطات الإدارية المستقلة

من بين القيود أو الحدود المتعلقة بالجانب الوظيفي للسلطات الإدارية المستقلة، نجد التقرير السنوي الذي تعدّه الهيئة المعنية وتقوم بإرساله للسلطة التنفيذية أو التشريعية أو لهما معاً، بالإضافة إلى موافقة الوزارة المختصة على الأنظمة الصادرة عن بعض السلطات المستقلة، كما أن هناك بعض السلطات الإدارية المستقلة خاضعة للسلطة التنفيذية التي تقوم بوضع نظام داخلي لها أو موافقتها عليه، بالإضافة إلى أن البعض من السلطات الإدارية المستقلة لم يمنحها المشرع الشخصية المعنوية ضف إلى ذلك التبعية المالية للبعض منها.

أولاً: تبعية بعض السلطات الإدارية المستقلة من الناحية المالية:

نلاحظ من خلال دراسة النصوص القانونية التي تحكم معظم السلطات الإدارية المستقلة في الجزائر أنها أبقت على نوع من التبعية المالية لهذه السلطات ولكن بدرجات متفاوتة، فنجد مثلاً لجنة ضبط الكهرباء والغاز تعد ميزانيتها السنوية، غير أنها تكون خاضعة لموافقة الوزير المكلف بالطاقة كما يمكن أن تستفيد من تسبيق مالي من الخزينة العمومية على سبيل

الاسترجاع مع خضوعها لرقابة الدولة طبقا للمادة 140 من قانون إنشائها، وهذا ما يؤثر سلبا على إستقلاليتها ويجعلها خاضعة لوزير الطاقة، كما تخضع ميزانية الوكالتان الوطنيتان في مجال المحروقات لموافقة الوزير المكلف المحروقات بالإضافة إلى التسبيق المالي الذي تقدمه الدولة لهما خلال الستة 06 أشهر الأولى من تسيير الوكالتين، ويتم ذلك بموجب اتفاقية بين الخزينة العمومية والوكالة المعنية طبقا للمادة 15 من قانون المحروقات. (1)

فيما يخص مجلس النقد والقرض باعتباره لا يتمتع بالشخصية المعنوية، فلا يستفيد من استقلالية مالية ولا من ميزانية خاصة، بحيث أن الوسائل المالية وأعباءه يتكفل بها بنك الجزائر. (2)

وبالنسبة للجنة المصرفية فهي لا تتمتع بميزانية خاصة بها، ولا إمكانية الحصول على مداخيل أخرى (كالغرامات المالية)، ولكنها تخضع لميزانية بنك الجزائر، وبالتالي يظهر انتقاء الاستقلال المالي للجنة.

بالإضافة إلى لجنة الإشراف على التأمينات التي لا تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، حيث تتكفل ميزانية الدولة بمصاريف تسيير اللجنة طبقا لنص المادة 27 من تعديل 2006 لقانون التأمينات. (3)

ثانيا: التبعية الإدارية للسلطة التنفيذية:

تتجلى تبعية السلطات الإدارية المستقلة للسلطة التنفيذية من الناحية الإدارية من خلال تدخل السلطة التنفيذية بوضع النظام الداخلي لبعض السلطات الإدارية المستقلة ومن خلال التدخل بإجراء الموافقة أو المصادقة على الأنظمة الصادرة عن بعض من هذه السلطات، كما تظهر هذه التبعية من خلال عرض هذه الأخيرة التقارير السنوية على السلطة التنفيذية.

ثالثا: عدم تمتع بعض السلطات الإدارية المستقلة بالشخصية المعنوية:

أضفى المشرع الجزائري الشخصية المعنوية لمعظم السلطات الإدارية المستقلة، على خلاف المشرع الفرنسي، إلا انه لم يعترف بها لكل من مجلس النقد والقرض واللجنة المصرفية

(1) - أحسن غربي، المرجع السابق، ص. 255.

(2) - أعراب أحمد، المرجع السابق، ص. 43.

(3) - لمادة 27 من القانون رقم 06/04 المؤرخ في 12 مارس 2006، المتعلق بالتأمينات والتي تتم أحكام الأمر 95/07 المؤرخ في

25 يناير 1995، المرجع السابق، ص. 07.

ولجنة الإشراف على التأمينات، ولكن بالرغم من عدم إعتبار الشخصية المعنوية عاملا حاسما وفعالا لقياس درجة الإستقلالية، إلا أنه يؤثر ويساعد بنسبة معينة في إظهار هذه الإستقلالية خاصة من الجانب الوظيفي.

وبالرغم من جملة الضمانات التي قدمها المشرع الجزائري من أجل منح إستقلالية السلطات الإدارية المستقلة ولاسيما على المستوى الوظيفي، إلا أنها تبقى إستقلالية نسبية وليست مطلقة وذلك راجع لعدة إعتبارات تتعلق بالجوانب المالية والقانونية والرقابة.

المبحث الثاني:

الوظائف والطبيعة القانونية والقرارات للسلطات الإدارية المستقلة

ينتظر من سلطات الضبط المستقلة أن تؤدي بعض الوظائف الأصلية للدولة تبعا لانسحاب الأخيرة من ميدان الإقتصاد، فقد زودها المشرع بأدوات قانونية معتبرة تمكنها من أداء وظائفها بنجاح، تتمثل خاصة في جمعها لمهام مختلفة بعضها يعود للإدارة العامة فيما بعضها الآخر يعود للقضاء. وبهذا الصدد يقول أحد الفقهاء: " إن تجميع عدة وظائف من قبل سلطات الضبط المستقلة يعطيها الوسائل الشاملة والواقعية التي تمكنها من المراقبة، وهذا التجميع للإختصاصات يعتبر ميزة خاصة بها".⁽¹⁾

ومن خلال هذا المبحث سنتطرق إلى مطلبين الأول نتحدث فيه عن أهم الوظائف للسلطات الإدارية المستقلة والمطلب الثاني نتطرق إلى الطبيعة القانونية للسلطات الإدارية المستقلة.

المطلب الأول:

أهم وظائف السلطات الادارية المستقلة

تجمع السلطات الإدارية المستقلة وظائف عديدة بهدف تمكينها من أداء دورها بفعالية، و لأجل مواكبة ديناميكية النشاط الإقتصادي إعتماذا على مبدأ المنافسة الحرة، إذ أن " نجاح سلطة الضبط في أداء مهامها يتطلب منحها سلطات مختلفة ومتوازنة : مراقبة دائمة، قدرة على إجراء التحقيقات، تكييف فوري ممكن دائما و إصدار القرارات الفردية أو الجماعية و حق النطق بالعقوبات".⁽²⁾ و بما أن هذه السلطات متعددة و مختلفة فإنه يصعب عمليا استعراض مهامها. لكن يمكن إجمالاً تقسيمها إلى وظائف عادية "غير قضائية" (أولاً)، وإلى وظائف قضائية (ثانياً)، على أن نتخذ من مجلس المنافسة أنموذجاً بإعتباره أهم سلطة إدارية مستقلة.

أولاً : الوظائف العادية لمجلس المنافسة

(1) -les pouvoirs de sanction des autorités de régulation : les voies d'une (J F) Brisson juridictionnalisation , WWW.gip-recherche-justice.fr

(2)- FRISON ROCHE (AM); Droit de la régulation, Dalloz, Paris, 2004.p 612.

خص المشرع مجلس المنافسة بوظائف مختلفة لتمكينه من أداء مهامه بفعالية، فالمجلس هو "هيئة مستقلة مختصة في تحليل وضبط سير المنافسة في السوق من أجل حماية النظام العام الاقتصادي".⁽¹⁾ ومنه فإن الوظائف العادية لمجلس المنافسة هي تلك المهام الدائمة التي يمارسها من تلقاء نفسه بهدف ترقية المنافسة وحمايتها بحسب النص المنشأ له، وهذا يتطلب فتح على المنافسة مجالات النشاط الاقتصادي التي ما زال يحتكرها متعامل تاريخي، وفرض رقابة على السوق وحق التدخل لفرض النظام التنافسي فيه. وبصيغة أخرى معالجة الممارسات المنافية للمنافسة. ومجلس المنافسة ليس المتدخل الوحيد في السوق بل هو حلقة في سلسلة مترابطة، لهذا فهو يحتاج إلى التعاون والتشاور مع بقية المتدخلين، وعليه خصه المشرع بوظيفة إستشارية نتعرض لها أولاً قبل التفصيل في وظيفة ضبط السوق و مراقبته.

تنص المادة 19 من الأمر 06.95 المتعلق بالمنافسة (الملغى) على الإستشارة من قبل السلطة التشريعية فيما يخص إقتراح القوانين ومشاريع القوانين حول كل مسألة ترتبط بالمنافسة وهي ليست إجبارية إذ عبر عنها المشرع بعبارة "يمكن". وإقتراح القوانين لا يعني أن لمجلس المنافسة دور تشريعي بل هو من قبل قدرة السلطة التنفيذية على إقتراح مشاريع القوانين، ولا يفوتنا أن نلاحظ أن أغلب القوانين التي تصدرها السلطة التشريعية مصدرها مشاريع قوانين تقترحها الحكومة. وعليه فلا نرى أي دور تشريعي لمجلس المنافسة وإنما تكون إستشارته من قبل الهيئة التشريعية بصدد طلب الخبرة، بإعتباره مختصاً وله من الدراية في مجال اختصاصه ما لا تملكه الهيئة التشريعية. كما حددت المادة 19 سالفه الذكر الأطراف المعنية باستشارة المجلس وهي الحكومة، الجماعات المحلية، المؤسسات الإقتصادية والمالية، وقد وردت نفس التدابير في نص المادة 35 من الأمر 03.03 الحالي مع ملاحظة إسقاط النص الذي يجيز للهيئة التشريعية طلب رأي المجلس.

ومن جهتها تنص المادة 20 من الأمر 06.95 على الحالات التي تكون فيها إستشارة مجلس المنافسة وجوباً وهي حول كل مشروع تنظيمي له إرتباط بالمنافسة أو يهدف على الخصوص إلى: إخضاع ممارسة مهنة أو دخول السوق إلى قيود من ناحية الكم، وضع رسوم

⁽¹⁾ – ZOUAIMIA (R) ; le conseil de la concurrence et la régulation des marchés en droit algérien, Revue Idara n° 36, Alger, CDRA, 2008, p 33.

خاصة في بعض المناطق أو النشاطات، فرض شروط خاصة لمباشرة نشاطات الإنتاج التوزيع والخدمات، تحديد ممارسات موحدة في ميدان البيع. وقد حافظ المشرع على كل هذه التدابير في نص المادة 36 من التشريع الجديد، مع ملاحظة إسقاط كلمة (وجوبا) التي تضمنتها المادة 20 من التشريع السابق، فهل نفهم من هذا أن الحكومة تستطيع ألا تستشير المجلس حول مشاريع النصوص التنظيمية ذات العلاقة بالمنافسة؟ والإجابة تكون بنعم لأنه إذا لم تكن الاستشارة وجوبا فسوف تكون إختياريا. وهذا معناه أن المشرع قد ترك مكانا للغموض بشكل مقصود لصالح السلطة التنفيذية، خاصة وأن هذا الأمر مصدره مشروع قانون للحكومة صدر في شكل أمر رئاسي صادق عليه البرلمان بغرفتيه بدون تعديل أو إثراء بما يعتبر استقالة وظيفية للهيئة التشريعية؟

و من جهة أخرى يعتبر مجلس المنافسة هو المكلف بمهمة عامة لضبط النشاطات الإقتصادية الإنتاجية والتوزيعية، أي إخضاع السوق للمبدأ الأساسي الذي يقوم عليه نظام إقتصاد السوق ألا و هو حرية المنافسة، فيقوم بمراقبة السلوكات التي تمس بهذا المبدأ مثل الإتفاقات والتعسف في وضعية الهيمنة، ويمكنه الموافقة على الإتفاقات التي يثبت أصحابها أنها تؤدي إلى نمو إقتصادي أو تكنولوجي أو تساهم في إمتصاص البطالة أو التي تسمح للمؤسسات الصغيرة والمتوسطة أن تضمن لها مكانة تنافسية في السوق، بموجب المادة 09 من الأمر 03.03، وهو ما يعطي للمجلس سلطة تقديرية واسعة في قبول أو رفض هذه الاتفاقات. كما أن المجلس يختص بالنظر في مشاريع التجميع الإقتصادي خاصة إذا كانت تهدف إلى تعزيز وضعية هيمنة على السوق، وله أن يمنع أو يقر هذه المشاريع، وفي حالة الموافقة فإن له أن يقترح بل يفرض شروطا من شأنها تخفيف أثار التجميع على المنافسة وفق أحكام المادتين 17 و 19 من الأمر.

ولمجلس المنافسة إختصاص عام للقيام بتحقيقات تخص شروط تطبيق النصوص التشريعية أو التنظيمية ذات العلاقة بالمنافسة، وإذا أثبتت هذه التحقيقات أن تطبيق هذه النصوص ترتبت عليه قيود على المنافسة فإنه يباشر كل العمليات لوضع حد لهذه القيود

حسب تدابير المادة 37 من الأمر 03.03. ومن جهته فإن آخر تعديل لقانون المنافسة⁽¹⁾ وسع من نطاق إختصاص المجلس إلى النشاطات الفلاحية الصيد وتربية المواشي الصناعات التقليدية والخدمات والبيع بالجملة ... وهذا مهما كانت الجهات الصادرة عنها. ولا يفوتنا أن نشير إلي مهمة أخرى يتكفل بها المجلس ألا و هي توطيد علاقات التعاون و التشاور على الصعيد الوطني مع سلطات الضبط الأخرى، وكذلك على الصعيد الدولي مع السلطات الأجنبية المختصة في المنافسة وفق ما تنص عليه المادة 39 وما يليها و التي تحدد شروط التعاون الدولي. وعلى العموم فإن هذه هي أهم الوظائف العادية لمجلس المنافسة وهي في مجملها مهام إدارية تدخل في إطار سلطات الضبط الإداري المعروفة في أبجديات النشاط الإداري.

ثانيا: الوظائف الجزائية

نص الأمر 06.95 في الفصل الثالث المعنون المخالفات والعقوبات على مختلف المخالفات التي تشكل أساسا للوظيفة الجزائية لمجلس المنافسة وهذا ابتداء من المادة 61 إلى المادة 94، وهي في عمومها نفس المخالفات بإختلاف بسيط في العقوبات المنصوص عليها في الأمر 03.03 ضمن تدابير المواد 56 إلى 62 في الفصل الرابع المعنون العقوبات المطبقة على الممارسات المقيدة للمنافسة والتجميعات. هذا وتعتبر الوظيفة الجزائية ثورة على النظم الكلاسيكية وبمثابة إختراع قانون جزائي للأعمال، فهي أخطر وظيفة يمارسها مجلس المنافسة وهي وظيفة القاضي الجزائي في الأصل. فما الذي أعطى هذا الحق لمجلس المنافسة؟ إنتهى الإجتهد القضائي المتوج بمجلس الدولة في فرنسا إلى أهمية خلق قواعد إختصاص لبعض سلطات الضبط الإقتصادي المستقلة، و هذا تكريسا لمبدأ الإقتصاد الرأسمالي وضرورة نزع الدولة ليدها عن النشاط الإقتصادي، فلجأ المشرع الفرنسي إلى توزيع مختلف النشاطات الإقتصادية المهمة و كذا مجال حقوق الإنسان على هيئات إدارية مستقلة مع منحها تفويضا لصلاحيات هامة و مختلفة ورثتها من إمتيازات السلطات العمومية، يتم بمقتضاها تجميع هيكل قانوني متناسق يسمح لها بالتحري عن المخالفات من تلقاء نفسها أو بإخطار من جهات ذات علاقة بقطاع النشاط المعني و التحقيق في الجرائم و المعاقبة عليها

(1) - القانون رقم 05.10 المتعلق بالمنافسة الصادر في 15 أوت 2010 المعدل والمتمم للأمر 03.03.

بإتباع إجراءات معينة مع تقديم الضمانات اللازمة بدون اللجوء إلى جهات أجنبية سواء إدارية أو قضائية، و بناءا عليه منح المشرع الفرنسي صلاحيات مماثلة لمجلس المنافسة.

ولم يزد المشرع الجزائري شيئا على تبني النصوص الفرنسية ضمن المنظومة القانونية الوطنية، ومن هذا المنطلق تقرر لصالح مجلس المنافسة تسليط عقوبات غير سالبة للحرية على كل شخص طبيعي أو معنوي يقع تحت طائلة الممارسات المنافية للمنافسة وفق أحكام المواد 13 و 14 من أمر 06.95 الملغى والمادتين 82 و 83 منه وبالنسبة للأمر 03.03 فالمواد 58 إلى 62. وقبل النص على العقوبات فغني عن القول أن كلا من الأمرين المذكورين ينصان على الممارسات و الأفعال المنافية للمنافسة وهي بمثابة الجرائم المعاقب عليها بموجب قانون العقوبات. ولما كان أمر ضبط الجريمة الإقتصادية يشترك فيه عدة أطراف، فإن تكييفها والعقوبة المنجرة عنها هي أمور تختص بها سلطة الضبط المعنية بنوع النشاط وبمجلس المنافسة الذي يمكن أن يمتد إختصاصه ويتداخل مع بقية السلطات الأخرى بحسب طبيعة موضوعه، إذ أن مبدأ المنافسة مكرس في كل القطاعات، ومن هنا يمكننا أن نقارن بين هذا الدور للمجلس ودور القاضي. ولكن السؤال المهم هو: ألا يعتبر منح صلاحيات عقابية لمجلس المنافسة تعديا على دور القاضي الجزائري؟

تصعب الإجابة على هذا السؤال في ظل التشريع الجزائري، وهذا نظرا لإتباع المشرع الجزائري أسلوب حرق المراحل والقفز على الخطوات المنطقية التي يفترض أن يسلكها القانون في تطوره، لأن القانون كغيره من العلوم الإجتماعية يتأثر بعوامل عديدة إجتماعية وسياسية وثقافية، تلعب هذه العوامل دورا حاسما في توجيه تطوره وفي صياغة قواعده وتكوين مؤسساته وأدواته التنفيذية. وهذا خلافا لما يحدث في البيئة الفرنسية مثلا أين تلعب المؤسسات أدوارها المقررة لها كل في مجال إختصاصه، فيتدخل النواب عند اللزوم والمجلس الدستوري وكذا مجلس الدولة، وكل هذا موازاة مع الجدال الفقهي المستمر والذي يؤدي في نهاية الأمر إلى الوصول إلى إجتهاادات فقهية وقضائية تجد طريقها إلى التجسيد عبر قواعد تشريعية.

وبهذا الصدد تدخل المجلس الدستوري الفرنسي في أكثر من مناسبة ليؤسس لصالح هيئات الضبط نظاما عقابيا لا يتعارض مع دور القاضي الجزائري ولا يتعدى على صلاحياته بقدر ما يكمله ويتعاون معه، فأكد في قرار له أن المبادئ الدستورية التي تأسس للإجراءات

الجزائية يجب أن تمتد إلى أي إجراءات أو تدابير ذات طبيعة جزائية حتى مع إجازة المشرع لسلطة غير قضائية النطق بها. ⁽¹⁾ لكن مع شروط حصرية هي: ألا تكون العقوبات المقررة سالبة للحرية، ولا تمنح لها صلاحيات جزائية إلا في نطاق ضيق بما يسمح لها بأداء دورها المقرر قانونا. ويجب أن يكون النطق بالعقوبات عبر إجراءات قانونية تضمن حماية الحقوق الأساسية والحریات المكفولة دستوريا. ⁽²⁾

وإذا أردنا مقارنة مجلس المنافسة باللجنة البنكية المستحدثة بموجب قانون سنة 1990 ⁽³⁾، فإن الأخيرة تمتع بإزدواج وظيفي بحيث أنها أثناء قيامها بمهام مراقبة البنوك والمؤسسات المالية فإنها تقوم بعمل إداري مثل توجيه الإنذار واتخاذ تدابير إحترازية، أما أثناء تطبيقها للقواعد والإجراءات التأديبية فهي تمارس عملا قضائيا، وقد تبني المشرع الفرنسي هذا الأمر فاعتبر اللجنة البنكية هيئة قضاء إداري وهذا بمناسبة تطبيقها لتدابير المادة (L.613.21). وعليه فإن مجلس الدولة الفرنسي أخضع الإجراءات أمامها إلى المبادئ الأساسية التي تحكم السلطات القضائية أي: إحترام حقوق الدفاع، وحدة وعدم تجزئة القرار.

ومن جهتها فإن سلطة ضبط البريد و الإتصالات تتجلى فيها بوضوح صفة الإزدواجية الوظيفية من خلال تدابير القانون المتعلق بها ⁽⁴⁾ خاصة منه المادة 13، لكن الصفة الإدارية جالية أكثر خاصة في جانبها الوظيفي، مثل النص على منح ترخيصات الإستغلال والسهر على وجود منافسة فعلية، تخطيط وتسيير وتخصيص ومراقبة إستعمال الدبذبات، المصادقة على عروض التوصيل البيني و إعداد مخطط وطني للترقيم وغيرها من المهام الإدارية المكلفة بها، فإذا استثنينا الفقرتين 8 و 9 من المادة المذكورة أعلاه واللذان تخصان الفصل في المنازعات والتحكيم، فإن بقية المهام تعتبر إدارية. وتخضع سلطة ضبط البريد والإتصالات لرقابة مجلس الدولة للطعن في قراراتها، وليس للطعن أثر موقف بحسب نص المادة 17 من هذا القانون.

⁽¹⁾ - ZOUAIMIA (R) ; les autorités administratives indépendantes et la régulation économique en Algérie, Houma, Alger, 2005.p80

⁽²⁾ - ZOUAIMIA (R). p81.

⁽³⁾ -القانون رقم 90-10 المتعلق بالقرض والنقد المعدل و المتمم الصادر في 14 افريل 1990

⁽⁴⁾ -القانون رقم 00-03 المحدد للقواعد العامة للبريد و الإتصالات الصادر في 05 أوت 2000.

ومما تقدم فإن السلطات الإدارية المستقلة تتميز بإزدواج وظيفي، فهي تمارس عملا إداريا أثناء أدائها لمهام ضبط السوق والنظر في مشاريع التركيز، وتؤدي كذلك عملا قضائيا أثناء ممارستها لسلطاتها التأديبية ونطقها بالعقوبات المقررة قانونا. وبهذا الصدد يضرب لنا مجموعة من الفقهاء مثالا يشبه حالة مجلس المنافسة، ألا وهو إنعقاد مجلس ذو صبغة مهنية حسب ما هو مقرر في برنامج لدراسة السير العادي للمهنة فمقرراته تكون إدارية، أما تناول هذا المجلس لقضية تأديبية لأحد منتسبيه فقراره يعتبر ذو طبيعة قضائية.⁽¹⁾ وقريبا من ذلك إعتبر مجلس الدولة في قرارين له أن المجلس الأعلى للقضاء هو سلطة إدارية مركزية، لكن هذا الرأي لا يصمد في حالة إنعقاد المجلس في جلسة تأديبية، ففي هذه الحالة تتوفر فيه كل الشروط التي تعطيه الصفة القضائية بحيث أن قراراته تقبل الإستئناف لا الطعن بالنقض، وهذا ما نص عليه القانون الأساسي للقضاة رقم 11.04 الصادر في 06 سبتمبر 2004، خلافا لما كان عليه الوضع في ظل القانون الأساسي القديم الذي ينص في المادة 99 أن القرارات الصادرة عن المجلس الأعلى في القضايا التأديبية لا تقبل أي طريقة من طرق الطعن فيها⁽²⁾

المطلب الثاني:

الطبيعة القانونية لقرارات السلطات الادارية المستقلة

إن الميزة الأساسية للضبط تتمثل في تجميع عدة وظائف مختلفة بين يدي سلطة الضبط للسماح لها بالقيام بمهامها المختلفة، فهي لا تتحرك نحو المستوى الأدنى فقط للفصل في النزاعات بين الأعوان الاقتصاديين، لكنها تتحرك أيضا نحو مستوى أعلى نظري للمساهمة في إيجاد قواعد اللعب بين الأعوان والبحث عن التوازنات الضرورية بينهم من أجل تحقيق أهداف عليا للسياسات العمومية في جانبها الإقتصادي. وأمام تعدد المهام فإن القرارات الصادرة عن هذه السلطات تختلف بحسب مجالها والجهة المخاطبة بها، لذلك فهي تتراوح بين الرأي والتوجيهات بداية، ثم الإنذار وإصدار الأوامر وأخيرا القرارات العقابية. وإذا كان إبداء الرأي وتوجيه الإنذار، الموافقة أو رفض إعطاء الترخيص تعتبر قرارات ذات صبغة إدارية فإن إصدار

(1) -DUPUIS (G), GUEDON (M.J), CHRETIEN (p) ; Droit administratif, A.colin, 9ème éd, Paris, 2004, p593.

(2) - ZOUAIMIA (R); les autorités indépendantes de régulation dans le secteur financier en Algérie, Alger ,Houma ,2005, p 77.

الأوامر والنطق بالعقوبات هي بدون شك قرارات ذات صبغة قضائية. يترتب عن ممارسة المهام الجزائية لهذه السلطات أي النطق بالعقوبة المالية أو إصدار الأوامر واجبة النفاذ كهيئات قضائية للفصل في المنازعات المعروضة عليها، إصدارها لقرارات ذات طبيعة قضائية في فحواها حتى ولو لم تصدر في الصيغة المعروفة «باسم الشعب الجزائري».

1 - إصدار الأوامر:

بمقتضى تدابير المادة 45 من الأمر 03.03 المتعلق بالمنافسة والتي تنص على أن مجلس المنافسة يتخذ أوامر معللة ترمي إلى وضع حد للممارسات المعينة المقيدة للمنافسة عندما تكون العرائض والملفات المرفوعة إليه أو التي يبادر بها من إختصاصه، وتضيف المادة أنه يمكن للمجلس أن يقرر عقوبات مالية إما نافذة وإما في الآجال التي يحددها عند عدم تطبيق الأوامر، و يمكنه أيضا أن يأمر بنشر قراره أو مستخرج منه أو تعليقه أو توزيعه. فنلاحظ أن مثل هذا القرار يأتي في صيغة أمر فهو إلزامي وواجب النفاذ، ويترتب عن عدم تنفيذه عقوبات مالية ينطق بها المجلس، فمثل هذا القرار و لا شك ذو طبيعة قضائية و إن لم يصدر في الصيغة المعروفة، و يجوز للمجلس علاوة على ذلك نشره أو تعليقه، و هذا الأمر هو بمثابة عقوبة معنوية إضافية (تكميلية). ولما كانت هذه الأوامر ليست عقوبات في حد ذاتها فإن نشرها ضمن النشرة الرسمية للمنافسة التي نص عليها القانون 12.08 يمكن أن يترتب ضررا ماديا أو معنويا على المؤسسات المعنية بها. وعلى هذا الأساس فإن مجلس الدولة الفرنسي إعتبرها قرارات ذات قيمة قضائية وأخضعها إلى اختصاصه فيما يخص فحص مدى مشروعيتها. (1) أما في الجزائر فإن الأوامر الصادرة عن مجلس المنافسة تخضع لرقابة القاضي العادي مثلها مثل العقوبات المالية.

وباعتبار مجلس المنافسة مكلف بمهمة المحافظة على النظام العام الاقتصادي في بعده التنافسي، فيمكنه التأثير في قرارات المؤسسات بواسطة سلطته في إصدار الأوامر، ويستطيع أن يتدخل في عمق العقود ويفرض تعديل البنود المخلة بمبدأ المنافسة الحرة. ومثال ذلك القرار رقم 01/99 الصادر في 23 جوان 1999 المتضمن أمر إلى مؤسسة ENIE

(1) - Autin (LJ); Le pouvoir d'injonction des autorités administratives indépendantes, JCP, Paris, 1987, p92.

لإنهاء ممارساتها المخالفة لأحكام المادة 7 من الأمر 06.95 المتعلقة بإستغلال وضعية الهيمنة. ترتب عن هذا الأمر لجوء المؤسسة إلى معاودة المفاوضات مع شركائها لإبرام عقود جديدة لا تتنافى مع تدابير تشريع المنافسة.⁽¹⁾ و عليه فمجلس المنافسة يمكنه الدخول في صلب قرارات المؤسسات و لعب دور ضابط حقيقي، خلافا لدور القاضي الذي لا يملك إلا إلغاء العقد كليا أو جزئيا.

2 - إصدار القرار بالعقوبة المالية:

يصدر مجلس المنافسة عقوبات مالية تطبق مباشرة أو عند عدم تطبيق الأوامر التي يكون قد أصدرها في الآجال المحددة، وهذا في حق المؤسسات التي تنتهك القوانين التي تضبط المنافسة وبالأخص الإلتفاقات غير المشروعة، إستغلال وضعية الهيمنة، الإستغلال المفرط لحالة التبعية والتجميعات الممنوعة. وقد إعتمد المشرع في تحديد قيمة العقوبة على أساس نسبة مئوية من رقم الأعمال المحقق في آخر سنة وهي 7 % بمقتضى المادة 61 من الأمر 03.03 قبل أن تصبح 12% كحد أقصى تبعا للتعديل الوارد في المادة 56 من قانون 12.08. وفي حالة عدم إمكانية تحديد رقم أعمال للمعني بالغرامة المالية فإن المشرع حدد الغرامة المالية ب 6 ملايين دج كحد أقصى. كما ترك المشرع سلطة تقديرية واسعة لمجلس المنافسة لتقدير الغرامة، فنص على بعض ظروف تشديد العقوبة مثل مدى خطورة الممارسة والضرر الذي يلحق بالاقتصاد الوطني وقيمة الربح المحقق من طرف المخالف، وكذلك ظروف تخفيف العقوبة أو عدم الحكم بها على المؤسسات التي تعترف بالمخالفات المنسوبة إليها أثناء التحقيق في القضية وتتعاون وتتعهد بعدم إرتكاب المخالفات المتعلقة بتطبيق أحكام هذا الأمر (المادة 62 من الأمر 03.03). كما قرر المشرع لصالح المجلس النطق بالغرامة التهديدية المقدرة ب 150 ألف دج عن كل يوم تأخير، إذا لم تنفذ الأوامر والإجراءات المؤقتة الواردة في المادتين 45 و46، وفقا لأحكام المادة 58 من الأمر 03.03.

3 - العقوبة التكميلية:

وهي كما أشرنا قيام المجلس بنشر القرارات الصادرة عنه وعن مجلس قضاء الجزائر وعن المحكمة العليا وعن مجلس الدولة المتعلقة بالمنافسة في النشرة الرسمية للمنافسة. كما

⁽¹⁾ - ZOUAIMIA (R) ; le conseil de la concurrence et la regulation ... Op.cit, p 40.

يمكن نشر مستخرجات من قراراته وكل المعلومات الأخرى بواسطة أي وسيلة إعلامية، وفقا لنص المادة 23 من قانون 12.08 المعدلة لنص المادة 49 من الأمر 03.03. وهذا الأمر يمس بالسمعة التجارية للمؤسسات ويصيبها بأضرار مادية، وهو ما يعتبر رادعا لها وداعيا لإحترام أحكام تشريع المنافسة.

خلاصة الفصل:

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

ومن جهة أخرى تتمتع السلطات الإدارية المستقلة ببعض صلاحيات القاضي الجزائي ولها القدرة على معاقبة بعض الممارسات المخلة بمبادئ اقتصاد السوق في نطاق اختصاصها النوعي، وقد أصبحت تعتبر مظهرا من مظاهر إقصاء القاضي الجزائي عن الحقل الاقتصادي، نظرا لإجراءاته البطيئة. وهي وسيلة تضيي على أداء الإدارة المشروعية والفعالية نتيجة مساهمة الأعوان الاقتصاديين في ضبط القطاع الذي يشتغلون فيه بأنفسهم، وكما يقال فإن أهل مكة أدرى بشعابها. وعلاوة على ذلك تحقق هذه السلطات المرونة في العمل وتضمن بعض التوازن بين المصلحة العامة للمجتمع والمصلحة الخاصة للأفراد في مساهمهم إلى تحقيق الثروة والنمو لرأسمالهم، وبالتالي مواكبة التطورات الاقتصادية والمساهمة في تطور البلاد.

الخاتمة

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

بالتالي توصلنا للنتائج التالية:

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

صعوبة إدماج هذه السلطات ضمن النظام الإداري والدستوري، يلم تتضح مكانتها ضمن الهيكل القانوني والمؤسسي للدولة، إذ لا تعتبر صورة من التنظيم الإداري المركزي ولا من التنظيم الإداري اللامركزي، إنما تشكل تنظيم من نوع خاص.

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

تبعية السلطات الإدارية المستقلة للسلطة التنفيذية، بشكل أو بآخر، ويتضح ذلك من خلال الحدود والقيود المفروضة على مظاهر الإستقلالية.

فقدان الآليات القانونية الفعالة والكفيلة لضمان وتكريس إستقلالية فعلية.

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

قائمة المصادر والمراجع

ا. -أولاً: النصوص التشريعية:

1-الدستور

1. دستور 1989
2. دستور 1996
3. دستور 2016.

2-القانون العضوي

1. القانون العضوي رقم 12/05 المؤرخ في 12 جانفي، 2012 .

3-القوانين

1. القانون رقم 90-10 المؤرخ في 02 ابريل 1990، المتعلق بالنقد والقرض، ج.ر عدد 16 المؤرخة في 18 ابريل 1990، الملغى بموجب الأمر رقم 10-00 الصادر في 26 أوت 2003، يتعلق بالنقد والقرض، ج.ر عدد 52 المؤرخة في 27 أوت 2003.
2. القانون رقم 90-07 المؤرخ في 3 أفريل 1990، المتضمن قانون المياه، ج. ر العدد 14 لسنة 1990.
3. القانون رقم 90-10 المتعلق بالقرض والنقد المعدل و المتمم الصادر في 14 افريل 1990
4. القانون رقم 90-07 المؤرخ في 14 أفريل 1990، المتعلق بالنقد والقرض، ج. ر العدد 16 افريل لسنة 1990. الملغى بموجب الامر رقم 03-11 الصادر في 26 أوت 2003، يتعلق بالنقد والقرض، ج. ر عدد 52 المؤرخة في 27 أوت 2003.
5. القانون رقم: 90-07 المؤرخ في 14/04/1990 المتعلق بالنقد والقرض المعدل والمتمم.
6. القانون رقم: 90-07 المؤرخ في 03/04/1990 المتعلق بالإعلام، مع الإشارة إلى أن هذا المجلس الذي يعتبر أول سلطة إدارية مستقلة في الجزائر قد تم حله بموجب القانون رقم: 93/252 المؤرخ في: 26/10/1993.
7. القانون رقم 04/06 المؤرخ في 12 مارس 2006، المتعلق بالتأمينات والتي تتم أحكام الأمر 95/07 المؤرخ في 25 يناير 1995.

8. القانون رقم 2000-03 المؤرخ في 5 أوت 2000 المحدد للقواعد العامة المتعلقة بالبريد والمواصلات، ج.ر عدد 22 لسنة 2000.
9. القانون رقم 2000-03 المؤرخ في 5 أوت 2000 المحدد للقواعد العامة المتعلقة بالبريد والمواصلات، ج.ر عدد 48 لسنة 2000.
10. القانون رقم: 01/02 المؤرخ في 2002/02/02 المتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات.
11. القانون رقم 02-11 المؤرخ في 24 ديسمبر 2002، المتضمن قانون المالية لسنة 2003، ج. ر ، العدد 86 لسنة 2002.
12. القانون رقم 12-05 المؤرخ في 4 أوت 2005، يتعلق بالمياه، ج. ر العدد 60 لسنة 2005.
13. القانون رقم 05.10 المتعلق بالمنافسة الصادر في 15 أوت 2010 المعدل والمتمم للأمر 03.03.
14. المرسوم التشريعي رقم 93-10 المؤرخ في 23 ماي 1993، المتعلق ببورصة القيم المنقولة، ج.ر عدد 34 لسنة 1993، المعدل والمتمم بالأمر رقم 96-10 المؤرخ في 10 يناير 1996، ج.ر عدد 03 لسنة 1996،
15. مرسوم تشريعي رقم 93-10 المؤرخ في 23/05/1993 المعدل والمتمم، المتعلق ببورصة القيم المنقولة.
16. المرسوم التشريعي رقم 93/10 المؤرخ في 23 ماي 1999.

4-التنظيمات

1. المرسوم الرئاسي رقم 92-77 المؤرخ في 22/02/1992 مع الإشارة إلى أن هذا المرصد قد تم حله بموجب المرسوم الرئاسي رقم: 01-71 المؤرخ في 25/03/2001 وتيم إنشاء اللجنة الوطنية الاستشارية لترقية حقوق الإنسان.
2. المرسوم الرئاسي رقم 44/96 المؤرخ في 17 جانفي 1996.
3. المرسوم التنفيذي رقم 102/96 المؤرخ في 11 مارس 1996

4. المرسوم رقم 93 /10 المتعلق بالبورصة والقيم المنقولة المؤرخ في 11 مارس، 1996 المتعلق ببورصة القيم المنقولة، ج ر العدد 11، الصادرة في أول ذي القعدة الموافق لـ 20 مارس. 1996.
5. مرسوم تنفيذي رقم: 11-241 المؤرخ في 10/07/2011، يحدد تنظيم مجلس المنافسة و سيره.

ثانيا: الكتب والمؤلفات

1. أحمد محمد مصطفى نصير، دور الدولة إزاء الاستثمار وتطوره التاريخي، الجزء الأول دار النهضة العربية، مصر، 2004.
2. إدريس خبابة، دور الدولة في ضبط النشاط الإقتصادي -الآليات، التخطيط، التنظيم- ، دار التعليم الجامعي، الإسكندرية، 2014.
3. الأميين شريط، الوجيز في القانون الدستوري والمؤسسات السياسية المقارنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ط 5 .
4. عبد الله حنفي، السلطات الإدارية المستقلة، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 2000.
5. عمار عوابدي، القانون الإداري، الجزء الثاني، النشاط الإداري، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر.
6. عجة الجيلالي، قانون المؤسسات العمومية ، دار الخلدونية، 2006.
7. محمد طارق محمود صفر، دور الشرطة في دعم الأمن الاقتصادي، دراسة تحليلية مقارنة، دار النهضة العربية، مصر. 2007.

ثالثا: المجلات العلمية المنشورة

1. أحسن غربي، نسبة الإستقلالية الوظيفية للسلطات الإدارية المستقلة، جامعة 20 أوت 1955 سكيكدة، مجلة البحوث والدراسات الإنسانية، العدد 11، سنة 2015.
2. بن لطرش موني، السلطات الإدارية في المجال المصرفي: وجه جديد للدولة، مجلة الإدارة، العدد 02، 2002.

3. عزالدين عيساوي، المكانة الدستورية للهيئات الإدارية المستقلة "مآل الفصل بين السلطات" مجلة الاجتهاد القضائي، جامعة محمد خيضر، بسكرة، الجزائر، العدد 04 .

رابعاً: الرسائل الجامعية

1-الدكتوراه:

1. بوجادي عمر، إختصاص القضاء الإداري الجزائري، رسالة لنيل درجة الدكتوراه دولة في القانون، جامعة مولود معمري تيزي وزو، 13جويلية ، 2011.
2. عبد الرحمان عزوي ، الرخص الإدارية في التشريع الجزائري ، أطروحة دكتوراه في الحقوق، جامعة الجزائر، 2007.
3. منصور داود، الآليات القانونية لضبط النشاط الإقتصادي في الجزائر، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه العلوم في الحقوق، تخصص قانون الأعمال، قسم الحقوق كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة، 2016/2017 .

2- الماجستير

1. أعراب أحمد، السلطات الإدارية المستقلة في المجال المصرفي، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع قانون الأعمال، كلية الحقوق، جامعة أحمد بوقرة بومرداس، 2006/2007 .
2. بليل مونية، سلطة الضبط البريد والمواصلات السلوكية واللاسلكية، مذكرة الماجستير، جامعة الجزائر، كلية الحقوق، 2003/2004.
3. بوجملين وليد، سلطات الضبط الاقتصادي في القانون الجزائري، رسالة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق والعلوم الادارية، جامعة الجزائر، 2006/2007..
4. حدري سمير، السلطات الإدارية المستقلة الفاصلة في المواد الاقتصادية والمالية، مذكرة لنيل درجة ماجستير في القانون، فرع قانون أعمال، كلية الحقوق والعلوم التجارية، جامعة أحمد بوقرة بومرداس، د س.

5. قوراري مجدوب، سلطات الضبط في المجال الاقتصادي، مذكرة ماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة أبو بكر بلقايد تلمسان، 2010/2009.
6. نوال لزهر، المركز القانوني للجنة ضبط الكهرباء والغاز في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون الإداري، فرع الإدارة العامة وإقليمية القانون، جامعة منتوري قسنطينة 2011/2012.

3-الماستر

1. حامد نادية ومسعود حاج أمال، السلطات الإدارية المستقلة في المجال المصرفي، مذكرة تخرج لنيل شهادة الماستر في القانون، تخصص قانون عام (منازعات إدارية)، كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2013/2014، 1945 ماي 08 جامعة.
2. ركيبة حسام الدين، الرقابة القضائية على أعمال سلطات الضبط المستقلة، مذكرة الاستكمال متطلبات ماستر أكاديمي، تخصص قانوني إداري، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، 2013/ 2014.
3. العايب سامية، السلطات الإدارية المستقلة، محاضرات ملقاة على طلبة السنة الأولى ماستر، منازعات إدارية، قسم العلوم القانونية والإدارية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة 08 ماي 1945 قالمة، 2015.

خامسا: الملتقيات

1. بن زيطة عبد الهادي، نطاق اختصاص السلطات الإدارية المستقلة - دراسة حالة- لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة وسلطة الضبط البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية، أعمال الملتقى الوطني حول سلطات الضبط المستقلة في المجال المالي والاقتصادي، أيام 23 و 24 ماي، كلية الحقوق، جامعة بجاية، 2007.
2. حسين نواره، الأبعاد القانونية لاستقلالية سلطات الضبط في المجال الاقتصادية والمالي، الملتقى الوطني حول سلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادية والمالي، كلية الحقوق والعلوم الاقتصادية، جامعة عبد الرحمان ميرة بجاية، يومي 23/24 ماي، 2007.

3. حسين نواره، الأبعاد القانونية لإستقلالية سلطات الضبط في المجال الإقتصادي والمالي، مداخلة مقدمة في أشغال الملتقى الوطني حول سلطات الضبط المستقلة في المجال الإقتصادي والمالي، من تنظيم جامعة بجاية، في أيام 23-24 ماي، 2007، .
4. دموش حكيمة، مدى استقلالية اللجنة المصرفية وظيفيا، الملتقى الوطني حول سلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، كلية الحقوق والعلوم الاقتصادية، جامعة عبد الرحمان ميرة بجاية، يومي 23/24 ماي، 2007.
5. شيخ ناجية، المركز القانوني للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، ملتقى حول السلطات الإدارية المستقلة في المجال الإقتصادي والمالي، كلية الحقوق والعلوم الاقتصادية، جامعة بجاية، يومي 23/24 ماي، 2007.
6. عز الدين عيساوي، الهيئات الوطنية المستقلة في مواجهة الدستور، الملتقى الوطني حول سلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي.
7. فتحي وردية، وقف تنفيذ القرارات الصادرة عن السلطات الادارية المستقلة، الملتقى الوطني حول سلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، كلية الحقوق والعلوم الاقتصادية، جامعة عبد الرحمن ميرة، بجاية، يومي 23/24 ماي، 2007.
8. كسال سامية، مدى شرعية السلطات الإدارية المستقلة، الملتقى الوطني حول السلطات الإدارية المستقلة في الجزائر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة 08 ماي 45 قالمة، يومي 13 و 14 نوفمبر، 2012.
9. مزياني فريدة، الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد، الملتقى الوطني حول السلطات الإدارية المستقلة في الجزائر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة 08 ماي 1945 قالمة، يومي 13/14 نوفمبر، 2012، .
10. المعز الله صالح أحمد البلاع، الحرية الاقتصادية ومبدأ تدخل الدولة، بحث مقدم للملتقى الدولي الأول، الاقتصاد الإسلامي الواقع ورهانات المستقبل، لمعهد العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، الجزائر.

11. ميهوبي مراد، السلطات الإدارية المستقلة في الجزائر، الملتقى الوطني حول السلطات الإدارية المستقلة في الجزائر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة 08 ماي 45 قالمة، يومي 13/14 نوفمبر، 2012.

12. نزليوي صليحة، سلطات الضبط المستقلة، آلية للانتقال من الدولة المتدخلة الى الدولة الضابطة، الملتقى الوطني حول سلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة بجاية، يومي 23/24 ماي، 2007.

سادسا: المراجع باللغة الأجنبية

1. Autin (LJ); Le pouvoir d'injonction des autorités administratives indépendantes, JCP, Paris, 1987.
2. DUPUIS (G), GUEDON (M.J), CHRETIEN (p) ; Droit administratif, A.colin, 9ème éd, Paris, 2004.
3. FRISON ROCHE (AM); Droit de la régulation, Dalloz, Paris, 2004.
4. les pouvoirs de sanction des autorités de régulation : les voies d'une (J F) Brisson juridictionnalisation , WWW.gip-recherche-justice.fr
5. ZOUAIMIA (R) ; le conseil de la concurrence et la régulation des marchés en droit algérien, Revue Idara n° 36, Alger, CDRA, 2008.
6. ZOUAIMIA (R) ; les autorités administratives indépendantes et la régulation économique en Algérie, Houma, Alger, 2005.
7. ZOUAIMIA (R); les autorités indépendantes de régulation dans le secteur financier en Algérie, Alger ,Houma ,2005.
8. Zouaimia Rachid, le pouvoir réglementaire des autorités administratives indépendantes en Algérie , séminaire national : Les Autorités administratives indépendantes en algérie, faculté de droit et science politique, université de 08 mai 1945 guelma, 13/14 novembre 201

فهرس الموضوعات

فهرس الموضوعات

5-1	مقدمة
	الفصل الأول الإطار المفاهيمي للسلطات الإدارية المستقلة
7	مقدمة الفصل الأول
8	المبحث الأول: ماهية السلطات الإدارية المستقلة
9	المطلب الأول: مفهوم السلطات الإدارية المستقلة
9	الفرع الأول: تعريف السلطات الإدارية المستقلة
11	الفرع الثاني: خصائص السلطات الإدارية المستقلة في الجزائر
13	الفرع الثالث: الاختصاصات الممنوحة للسلطات الإدارية المستقلة
19	المطلب الثاني: نشأة السلطات الإدارية في الجزائر
19	الفرع الأول: أسباب ظهور السلطات الإدارية المستقلة
25	الفرع الثاني: صلاحيات السلطات الإدارية المستقلة
28	المبحث الثاني: المعالجة الدستورية للهيئات الإدارية المستقلة
28	المطلب الأول: الرأي القائل بعدم دستورية إنشاء سلطات إدارية مستقلة
28	الفرع الأول: عدم وجود نظرية يمكنها استيعاب فكرة السلطات الإدارية المستقلة
29	الفرع الثاني: عدم وجود نص عليها دستوريا
29	الفرع الثالث: ممارسة التفويض قي الصلاحيات
31	المطلب الثاني: الرأي القائل بدستورية السلطات الإدارية المستقلة
32	الفرع الأول: عدم وجود نص دستوري يمنع إنشاء السلطات الإدارية المستقلة
33	الفرع الثاني: مطابقة الاختصاصات الضبطية للهيئات الإدارية المستقلة لأحكام الدستور
33	الفرع الثالث: عدم التقييد الدستوري بالتقسيم الثلاثي للسلطات
35	خلاصة الفصل
	الفصل الثاني استقلالية السلطات الادارية المستقلة في الجزائر
37	مقدمة الفصل الثاني
38	المبحث الأول: الاستقلالية العضوية والوظيفية للسلطات الإدارية المستقلة

38	المطلب الأول: الاستقلالية العضوية للسلطات الإدارية المستقلة:
39	الفرع الأول: مظاهر الاستقلالية العضوية للسلطات الإدارية المستقلة:
44	الفرع الثاني: حدود الإستقلالية العضوية للسلطات الإدارية المستقلة:
45	المطلب الثاني: الإستقلالية الوظيفية للسلطات الإدارية المستقلة:
45	الفرع الأول: مظاهر الإستقلالية الوظيفية للسلطات الإدارية المستقلة:
48	الفرع الثاني: حدود الاستقلالية الوظيفية للسلطات الإدارية المستقلة:
50	المبحث الثاني: الوظائف والطبيعة القانونية والقرارات للسلطات الإدارية المستقلة
50	المطلب الأول: أهم وظائف السلطات الادارية المستقلة
56	المطلب الثاني: الطبيعة القانونية لقرارات السلطات الادارية المستقلة
59	خلاصة الفصل
61	الخاتمة
63	قائمة المصادر والمراجع
	فهرس الموضوعات

ملخص الدراسة

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

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

Résumé:

Les autorités administratives indépendantes sont nées de La défiance envers les administrations traditionnelles. Elles représentent le fruit d'une quête d'alternatives visant à limiter l'intervention de l'état dans le secteur économique imposant de nouvelles charges et missions qui dépassent les compétences d'une administration traditionnelle.

De ce fait, une reconsidération des structures de l'état ainsi de ses missions a été strictement prise en considération dans le but de déterminer le cadre d'intervention de ces autorités dans larégulation et le control du marché, ainsi que la protection des droits et libertés publiques selon les normes d'efficacité assurant la protection du système économique et social, et de l'intérêt public de l'état face aux difficultés intérieures et crises économiques mondiales.

Cette catégorie d'autorités administratives indépendantes est apparue pour la première fois en 1990, par la création du conseil supérieur de l'information. Se basant sur l'expérience française, le modèle a été généralisé par la suite pour couvrir d'autres secteurs différents dont le domaine économique, financier et les libertés publiques

.Cette nouvelle structure a néanmoins posé des problèmes malgré ses atouts ; aussi bien par sa vocation autoritaire et administrative que par son caractère indépendant qui la place en dehors de l'autorité présidentielle ou hors de tutelle administrative, elle est donc placée en dehors des compétences de l'autorité exécutive, et nous avons déduit de cette recherche qu'elle n'est pas entièrement absolue, de par sa qualité d'autorité ou par son indépendance.

De ce fait et bien qu'elle soit reconnue indépendante, cet aspect d'indépendance reste relatif et non absolu vu que d'une part, certains éléments concrétisant ce fait ne sont pas complètement dévolus, et de l'autre part l'intervention de l'état dans un cadre organique ou fonctionnel