الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

جامعة محمد بوضياف - المسيلة

كلية الحقـــوق و العلـــوم السياسية

قسم: الحقـــــــــــــــــوق

رقم:



ميدان: الحقـــوق و العلـــوم السياسية

فرع: الحقـــــــــــــــــوق.

تخصص: دولة ومؤسســـــات عمومية

مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماستر أكاديمـــي

إعداد الطالب: ونوغ هشام

تحت عنوان

السلطات الإدارية المستقلة في مواجهة الدستور

لجنة المناقشة:

د. فاضبي سيد على	جامعة.....	رئيســـا
د. ضريفي نادية	جامعة.....	مشرفا و مقررا
د. فريجة محمد هشام	جامعة.....	مناقشا

السنة الجامعية: 2018/2017


بسم الله الرحمن الرحيم
MRTsoft

شكر وعرفان

أتقدم بجزيل الشكر والعرفان

إلى الأستاذة المشرفة ضريفي نادية

التي لم تبخل علي بالنصائح والتوجيهات

وسخائها العلمي من أجل إكمال هذا العمل على أتموجه

وإلى كل شخص ساعدني في هذه المذكرة من

قريب أو بعيد

الاهداء

أهدي هذا العمل المتواضع إلى أمي أطال الله في عمرها

وإلى إخوتي وأخواتي وأولادهم

وإلى جميع الأساتذة

وإلى زملائي في الدراسة

وإلى كافة الأسرة الجامعية

وإلى كافة أصدقائي

هشام

مقدمة

تعتبر السلطات الإدارية المستقلة حديثة النشأة، حيث أن هذه السلطات كلفت بمهمة ضبط مختلف النشاطات والمجالات سواء كانت تتعلق بالجانب الإداري أو بالجانب الإقتصادي أو جانب الحريات العامة، إلا أنه في وقت مضى كانت كل هذه القطاعات تحت إحتكار الدولة تسييرا وتنفيذا نتيجة التوجه الإشتراكي التي كانت تنتهجه الدولة الجزائرية في ذلك الوقت.

مع بروز الأزمة الإقتصادية في سنة 1986 بسبب تراجع أسعار النفط في الأسواق العالمية، أدى إلى ظهور عدة مشاكل وعراقيل أثرت على جميع المجالات والقطاعات، حيث نتج عن هذه الأزمة إنخفاض عائدات الجزائر النفطية وتراكم ديونها الخارجية، كل هذا فجر الوضع السياسي والإجتماعي داخل البلاد، لذا كان لابد على الدولة الجزائرية أن تستجيب لمتطلبات التغيير والتخلص من رواسب الإحتكارية المنبثقة عن النهج الإشتراكي الذي كان منتهجا لفترة طويلة، فكان لزاما عليها التخلي عن التسيير الإداري المركزي لمختلف النشاطات والقطاعات مقابل تبني آليات جديدة لتنظيمها.

فهنا عمدت الدولة إلى الإسراع نحو تكييف منظومتها التشريعية، وذلك من خلال تحولها من دولة متدخلة إلى دولة ضابطة وحارسة، ونعني هنا أن إنسحاب الدولة من التدخل في القطاعات المختلفة لا يعني ترك المجال دون ضابط، إذ كان لزاما أن تتدخل قصد مراعاة مقتضيات المرفق العام والمصلحة العامة، فتم تعويض القرارات الإدارية بأدوات ضبط تنوب الهياكل الإدارية التقليدية، وتتمثل هذه الهيئات في السلطات الإدارية المستقلة التي تعتبر عنصر جديد في البنية المؤسساتية الجزائرية.

غير أن هذه السلطات الإدارية المستقلة ليس منشئها جزائري وإنما نسخ للنموذج الغربي، حيث كانت تسمى في الولايات المتحدة الأمريكية بالوكالات المستقلة أو لجان الضبط المستقلة والتي يرجع ظهورها إلى محاولة تجميد سياسة الإدارة المتدخلة، كما ظهرت في فرنسا تحت تسمية السلطات الإدارية المستقلة لتعويض إنسحاب الدولة من تسيير بع المجالات.

بعد ظهور هذه السلطات في الجزائر كيفت على أنها هيئات وطنية لا تدخل ضمن أي تدرج سلمي ولا وجود لسلطة إدارية وصائية عليها فهي عكس الإدارة الكلاسيكية، إذ تتمتع بإستقلالية عضوية ووظيفية سواء عن السلطة التنفيذية أو السلطة التشريعية لكنها تخضع لرقابة السلطة القضائية.

فمهمة هذه السلطات هي ضبط المجالات والقطاعات التي إنسحبت الدولة من تأطيرها والتدخل فيها وتسييرها، بفضل الإستقلالية الممنوحة لها والتي تضمن لنا الحياد.

قد ظهرت عدة سلطات إدارية مستقلة في الجزائر، أولها في سنة 1990 والمتمثلة في المجلس الأعلى للإعلام، وتلاها مجلس النقد والقرض واللجنة المصرفية من نفس السنة، كما أنشئت هيئات أخرى تتولى كل منها مهمة الضبط في حدود إختصاصها، منها لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، ثم مجلس المنافسة، وبعده سلطة البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية، والوكالة الوطنية للممتلكات المنجمية، والوكالة الوطنية للجيولوجيات والمراقبة المنجمية، لجنة ضبك الكهرباء والغاز، سلطة ضبط المياه، الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، وآخر سلطة أنشئت في المجال السمعي البصري.

كما زود هذا النوع الجديد من السلطات بصلاحيات واسعة، كسلطة إصدار التنظيمات وسلطة الرقابة والقمع والتحكيم التي كانت تؤول إلى الإدارة والسلطات التقليدية، ووصف المشرع لهذه الهيئات بالسلطات الإدارية المستقلة يجعلها تتمركز خارج السلطة الرئاسية والوصائية، وهذا ما يعارض أحكام الدستور والتي تفيد تبعية الإدارة العامة للحكومة، وبالرجوع إلى أحكام الدستور لا نجد أي نص دستوري يعرف أو ينص على هذه السلطات الإدارية المستقلة كما لا نجد فيه نص قانوني يعارض أو يقيد إنشاء هذه السلطات.

تكمن أهمية دراسة موضوع السلطات الإدارية المستقلة أنها تساهم في بعث حركة واسعة وشاملة والخروج من سياسة المركزية واللامركزية إلى أنماط جديدة في توزيع المهام خاصة في المجالات الحساسة كممارسة الحريات العامة والمجال الإقتصادي، وما يزيد من أهمية وفعالية موضوع السلطات الإدارية المستقلة بأنها تقدم ضمانة قوية وهي مبدأ الحياد، كما تسمح بمشاركة واسعة في ضبط النشاطات المختلفة و تضمن تدخل الدولة في اطار السرعة والتكيف مع التطور الحاصل في شتى المجالات.

ترجع أسباب إختيار الموضوع هو أن هذه السلطات الإدارية المستقلة تعتبر نموذج جديد من التسيير، أدى إلى بروز الكثير من الإشكالات حول هذه السلطات سواء من الناحية الإستقلالية أو من ناحية الاعتراف والمكانة التي تحتلها هذه السلطات، وهذا ما أدى بنا إلى محاولة البحث في هذا الموضوع.

وكل هذا الطرح يؤدي بنا إلى التساؤل الآتي:

ما مدى تقبل البنية الدستورية لفكرة السلطات الإدارية المستقلة؟

للإجابة على هذا الإشكال القانوني أعتمد أسلوب التحليل والنقد للنصوص القانونية المنظمة للسلطات الإدارية المستقلة، واعتمد كذلك المنهج المقارن وذلك عن طريق الإستعانة بالقانون المقارن الذي يعتبر مصدر للمشرع الجزائري في إنشاء هذه السلطات الإدارية المستقلة.

سنحاول الإجابة حول هذا الإشكال المطروح إرتأينا تقسيم البحث على فصلين، في الفصل الأول تطرقنا إلى المكانة الدستورية للسلطات الإدارية المستقلة، أما في الفصل الثاني تطرقنا إلى مشروعية الصلاحيات الممنوحة للسلطات الإدارية المستقلة بمنظور الدستور.

الفصل الأوّل

المكانة الدستورية للسلطات الإدارية المستقلة

إن القوانين هي وليدة الحاجة الضرورية المشروعة داخل المجتمعات في جميع مناحي الحياة والمجالات، حيث تتجه إلى تقنين تلك الحاجة إلى قوانين تكفل ذلك وفقا لآليات وإجراءات محددة.

فبهذا المنطلق طرحت فكرة إنشاء السلطات الإدارية المستقلة بوصفها تقنينا جديدا في طريقة تدخل الدولة لضبط جميع النشاطات [1]، وسنتناول هذا الفصل من خلال مبحثين، في المبحث الأول سنتحدث عن الفصل في دستورية إنشاء السلطات الإدارية المستقلة في القانون الجزائري والقانون المقارن، أما من خلال المبحث الثاني سنتناول العراقيل التي تعارض الاعتراف بالسلطات الإدارية المستقلة.

(1) حميد طارش، الأطر الدستورية والقانونية للهيئات المستقلة،2018/03/14/www.madarik.net.

المبحث الأول:

الفصل في دستورية إنشاء السلطات الإدارية المستقلة في القانون الجزائري والقانون المقارن

تطرح السلطات الإدارية المستقلة نظرا لغموضها وحداثتها صعوبات حول تكييفها مع النص الأساسي للدولة (الدستور)، وهو الأمر الذي جعل الكثير يتساءل عن دستوريتها، وهذا ما سنتطرق له في هذا المبحث من خلال مطلبين، في المطلب الأول سنتناول السلطات الإدارية المستقلة في الدستور الجزائري، أما في المطلب الثاني سنتحدث عن موقف التشريع المقارن خاصة القانون الفرنسي. [1]

المطلب الأول:

إشكالية إنشاء السلطات الإدارية المستقلة في القانون الجزائري

نجد انه في الجزائر وجدت وأنشئت عدة سلطات إدارية مستقلة في ظل دستور1989 ودستور 1996 أي غاية التعديل الأخير 2016 إلا انه لا يوجد نص يعرف أو يحدد مكانة وطبيعة هذه السلطات [2] .

ولكن بعد تفحص الدستور الحالي والمعمول به، لا نجد فيه أي نص يمنع إنشاء السلطات الإدارية المستقلة، وهذا ما سنتناوله في هذا المطلب، سنتحدث في الفرع الأول عن غياب نص دستوري منشئ للسلطات الإدارية المستقلة، وفي الفرع الثاني سنتحدث عن عدم التقييد الدستوري بالتقسيم الثلاثي.

(1) رابح نادية، النظام القانوني لسلطات الضبط المستقلة، مذكرة لنيل درجة الماجستير في القانون العام، تخصص قانون اعمال، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بجاية، 2012، ص02.

(2)المرجع نفسه، ص02.

الفرع الأول:

غياب نص دستوري منشئ للسلطات الإدارية المستقلة

صحيح أن الدستور لا ينص على إنشاء السلطات الإدارية المستقلة لكن ليس هناك تعارض إنشاء هذه السلطات مع الدستور.

وبالرجوع إلى النصوص المنشئة للسلطات الإدارية المستقلة فقد تعود عبر أساسها من الأحكام الدستورية المتعلقة بمجال التشريع إلى المادة 15 من دستور 1989، بخصوص السلطات التي أنشئت آنذاك، حيث انه من بين المجالات المحددة في هذه المادة لا توجد أحكام تسمح بإنشاء سلطات إدارية مستقلة ولا تؤهل السلطة التنفيذية لذلك، [1]

أما عن السلطات المنشئة في ظل الدستور الحالي 1996 المعدل بالقانون 16-01 في 2016/03/06 تستمد شرعيتها وأساسها من المادة 140 في الفقرة 28 منها التي تنص على صلاحية السلطة التشريعية بإنشاء فئات المؤسسات ومن ثم تبرير إنشاءها دستوريا، وهذا ما عبر عنه الأستاذ خلوفي رشيد بفرضية انتفاخ الفقرة 28 وقابليتها مع الحاجيات الجديدة، وان لفظي "فئات" و"مؤسسات" قد جاء على صيغة الجمع، أي يمكن أن يحملا في طياتهما فكرة مجموعة واسعة من الأشخاص المعنوية الإدارية بما فيها السلطات الإدارية المستقلة [2].

ويخالفه الرأي الأستاذ بوجملين وليد حول هذه الفرضية الأكثر اتساعا، مبررا ذلك بأن المشرع قد حدد من قبل مفهوم المؤسسات على سبيل الحصر من خلال القانون 88-01 [3]، وعليه فإن المعنى المكرس من قبل المشرع لمصطلح المؤسسات هو المعنى الضيق للمفهوم التقليدي للقانون الإداري [4].

---

(1) مرزوق بوخالفة ومدور بدوي، السلطات الإدارية المستقلة وأحكام الدستور، مذكرة ماستر، جامعة عبد الرحمان ميرة بجاية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم قانون أعمال، 2013-2014، ص15.

(2)Kalloufi Rachid, les institutions de régulation en droit Algérie, Revue Idara, n°02, 2004, pp81-84.

(3) القانون رقم 88-01 المؤرخ في 12 جانفي1988 المتضمن القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الاقتصادية، الجريدة الرسمية عدد 02، والذي ألغي بموجب المادة 28 من الأمر 95-25 المؤرخ في 25 سبتمبر 1995، المتعلق بتسيير رؤوس الأموال التجارية التابعة للدولة، الجريدة الرسمية العدد 55.

(4) وليد بوجملين، سلطات الضبط الإقتصادي في القانون الجزائري، دار بلقيس، الجزائر، ص 34.

ومن جهة نظر نقدية نرى أن هناك فرق شاسع في منح صلاحيات للبرلمان بتنظيم هذه القطاعات وإنشاء مؤسسات جديدة الذي يجب أن يكون بنص صريح، غير أنه ما يوحي إلى دستورية إنشاء السلطات الإدارية المستقلة وغياب إخطار المجلس الدستوري من الجهات المعنية حول دستورية القوانين المنشأة لهذه السلطات [1].

الفرع الثاني:

عدم التقييد الدستوري بالتقسيم الثلاثي

أن السلطات في الدولة ثلاث تشريعية تسن القوانين، وتنفيذية تضمن تنفيذ القوانين، وقضائية تطبق القانون وتحل النزاعات، مع إلزامية احترام مبدأ الفصل بين السلطات الثلاثة بعدم تدخل كل واحدة منها في اختصاص غيرها [2].

إضافة إلى هذه السلطات الثلاثة، يعرف الدستور سلطات أخرى دون أن تجد لها مكانا في النماذج السالفة الذكر مثل المجلس الأعلى للقضاء، المجلس الدستوري، المجلس الإسلامي الأعلى...، وهذا ما ينفي التقييد الدستوري بتعداد السلطات، وإنما هو تقييد في مبدأ الفصل بين السلطات بالنظر إلى المبررات السابقة، فإن المكان الدستورية لإنشاء السلطات الإدارية المستقلة في الجزائر وفي النظام القانوني الجزائري مضمونة، شأنها شأن باقي السلطات والهيئات في الدولة، لكن مع بقاء هذه المكانة قائمة على عدم إصدار المجلس الدستوري لنص يقضي بعدم دستورية هذا الإنشاء[3].

(1) مرزوق بوخالفة ومدور بدوي، مرجع السابق، ص18.

(2) بو الشعير السعيد، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة، الجزء الثاني، الطبعة العاشرة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2009، ص168.

(3) عباسي سهام، "المكانة الدستورية للسلطات الإدارية المستقلة في النظام الجزائري"، مداخلة مقدمة ضمن فعاليات الملتقى الوطني الذي نظمته كلية الحقوق والعلوم السياسية قسم العلوم القانونية والإدارية، جامعة قالمة، الموسوم بعنوان: السلطات الإدارية المستقلة في الجزائر، يومي 13 و14 نوفمبر، 2012، ص 12و 13.

المطلب الثاني:

إشكالية إنشاء السلطات الإدارية المستقلة للقانون المقارن

إن إنشاء السلطات الإدارية المستقلة في الجزائر لا يعود إلى عبقرية تشريعية محلية وإنما كان تقليد للنظام الفرنسي، وذلك نظرا لغياب أي اجتهاد قضائي أو دستوري أو إداري لشأن الطبيعة القانونية لهذه السلطات، حيث ظهرت في فرنسا وتطورت وثار نقاش فقهي حول إنشائها ومكانتها وتكييفها وموقعها بالنسبة للنص الأساسي للدولة [1]، وسنتناول التكييفات والحلول الفقهية في الفرع الأول، أما الفرع الثاني سنتحدث فيه عن إجتهادات القضاء الفرنسي.

الفرع الأول:

الحلول الفقهية

حاول الفقه تقديم حلول من أجل تحديد وإدخال الهيئات الإدارية المستقلة ضمن المنظومة القانونية، من أجل أن لا تبقى بعيدة عن الرقابة، فهناك من الفقهاء من كيفها على أساس سلطة رابعة وجانب آخر من الفقه أعطاها مشروعية خاصة وهي مشروعية الحكماء.

أولا: إسناد فكرة السلطات الإدارية المستقلة على أساس سلطة رابعة

إن القول بأن الهيئات الإدارية المستقلة تعد كأنها خلق لسلطة رابعة حسب بعض الفقه يمثل إجابة لمشكل إدخالها في النظام القانوني حيث أن الفقه الأمريكي هو الذي دعم هذه الفكرة من بينهم الفقيه Strauss الذي كان ما يتحدث دائما عن السلطات الإدارية المستقلة على أنها سلطة رابعة [2].

كما نجد مجلس الدولة الفرنسي في قراره المؤرخ في 10 جويلية 1981 أين أكد على الطابع الإداري لوسيط الجمهورية واعتباره سلطة إدارية الذي يستوجب حتما تطبيق القانون

(1) حدري سمير، السلطات الإدارية المستقلة في المواد الإقتصادية والمالية، مذكرة ماجيستير، جامعة بومرداس، كلية الحقوق والعلوم التجارية، 2006، ص 03.

(2).المرجع نفسه، ص05.

المشترك المطبق على السلطات الإدارية الكلاسيكية، مع إمكانية تقاضي هذه السلطة (وسيط الجمهورية) أمام القضاء دون الحاجة إلى تمثيل وزاري [1].

حيث أن القرار الصادر من مجلس الدولة الفرنسي قد لقي نقدا فقهيا في فرنسا ومن بين الفقهاء الفقيه GAUDMET، أين أكد على عدم إنتماء هذه السلطات الإدارية المستقلة إلى السلطة التنفيذية أو التشريعية أو القضائية، وكذلك الأستاذ TIMSIT ينتقد أيضا القول الذي يقول على أن هذه الهيئات تندمج في النظام التقليدي للدولة وإلحاقها بالسلطة التنفيذية لأنه يفقدها خصوصيتها.

ومؤيدو هذه الفكرة لا يجدون أي تعارض هذه السلطات والدستور فلا يوجد أي عائق أو مبدأ دستوري يقف أمام إعتراف بدستورية السلطة الرابعة، لأن الدستور لا يضع مبدأ مقيد للتقسيم الثلاثي للسلطات، كما أن وضعية الإلزامية نجدها فقط في مبدأ الفصل وليس في ثلاثيتها [2].

أنتقدت فكرة السلطة الرابعة وهذا ما يبرر عدم نجاحها لغياب تحديد هؤلاء الذين يساندون الإعتراف بها مما تتألف هذه السلطة، وكون أن إنشاء سلطة جديدة يتطلب أكثر من مجرد صدور قانون عادي بل يحتاج إلى وسيلة دستورية وهي السلطة التأسيسية [3]، كما يستدعي أن تشترك هذه السلطة مع السلطات الأخرى قاسما يكون أصله الدستور يؤهلها أن تكون سلطة رابعة، فالقول أن الهيئات الإدارية المستقلة تعد سلطة رابعة فلا بد من وجود نص دستوري ينشئها.

فضلا عن أن تطور السلطات الممنوحة للسلطات الإدارية المستقلة يخالف التصور القاضي بخصوصيتها، وبالتالي وجوب ظهور السلطة الرابعة فالسلطة التي تتمتع بها هذه

(1) بوجملين وليد، المرجع السابق، ص 36.

(2) عيساوي عز الدين، " المكانة الدستورية للهيئات الإدارية المستقلة: مآل مبدأ الفصل بين السلطات "، مجلة الإجتهاد كلية الحقوق، جامعة بسكرة، عدد 04، 2006، ص 16-27.

(3) كسال سامية، "مدى شرعية السلطات الإدارية المستقلة "، مداخلة مقدمة ضمن فعاليات الملتقي الوطني الذي نظمته كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم العلوم القانونية والإدارية، جامعة قالمة، الموسوم بعنوان: السلطات الإدارية المستقلة في الجزائر، يومي 13 و14 نوفمبر،2012، ص 15.

الهيئات ووجوب إحترام القواعد العامة التي تضعها ليست ناتجة عن سلطة توجيه الأوامر والإكراه بل مصدرها معنوي والذي يميزها عن الإدارة التقليدية، فمشاركتها المجتمع المدني في عملية الضبط بوسائل شبه قانونية يفتح الطريق لظهور دولة قانون حديثة [1].

ثانيا: إسناد فكرة السلطات الإدارية المستقلة على أساس مشروعية الحكماء

هناك من الفقه من يرجع الى وجود سلطات الإدارية المستقلة الى فكرة مشروعية الحكماء أي أنها تتمتع بمشروعية خاصة تتمثل في تشكيلها وطريقة تدخلها المرن، وهذه الفكرة قريبة من فكرة توازن السلطات على المفهوم أتى به النظام البريطاني، اي توزيع السلطة بين القوى الإجتماعية التي تمثل المجتمع وذلك لتفادي التعسف.

الفرع الثاني:

الحلول القضائية

تدخل القضاء في فرنسا عدة مرات لتبيان طبيعة السلطات الإدارية المستقلة وقام بإقتراح حلول أمام حدة النقاش الفقهي القائم، والجدل الفقهي حول دستورية إنشاء هذه السلطات متمثلا في كل من الإجتهادات التي قام بها المجلس الدستوري وإجتهادات مجلس الدولة [2].

أولا: حلول المجلس الدستوري الفرنسي

تدخل المجلس الدستوري الفرنسي أمام سكوت المشرع معترفا بوجود السلطات الإدارية المستقلة ، بتكييفه للسلطة العليا للإتصال السمعي البصري على أنها سلطة إدارية مستقلة في سنة 1984، ثم اللجنة الوطنية للإتصالات والحريات بقرار صادر في 18 سبتمبر 1986 ،وبعده مجلس المنافسة بقرار صادر في 23 جانفي 1989 فأقر المجلس الدستوري على أنه لا يوجد عائق دستوري أمام إنشاء هذه السلطات، كما حدد المجلس الدستوري الطبيعة

(1) قوراري مجدوب،" مدى مطابقة إختصاصات سلطات الضبط لأحكام الدستور "، مداخلة مقدمة ضمن فعاليات الملتقي الوطني الذي نظمته كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة سعيدة، الموسوم بعنوان: ضبط النشاء الاقتصادي في الجزائر بين التشريع والممارسة، يومي 09 و10 ديسمبر، ص 13.

(2) مرزوق بوخالفة ومدور بدوي، المرجع السابق، ص23.

القانونية للسلطات الإدارية المستقلة [1]، فقد أصدر أكثر من حكم يتعلق بها فنجده تارة يكيفها بالسلطة الإدارية أو بإدارة من إدارات الدولة ومرت أخري يصفها بسلطة من سلطات الدولة، بحيث أقر صراحة الطبيعة الإدارية للجنة الوطنية للإتصالات والحريات بموجب قرار رقم 86-217 وكيفت على أنها سلطة إدارية، واعترف بالطابع الإداري لمجلس المنافسة وكيفه على أنه هيأت إدارية بموجب القرار 86-224 [2].

إعترف المجلس الدستوري الفرنسي إلى جانب الطابع الإداري للسلطات الإدارية المستقلة بالصلاحيات التي منحت لها، فأكد على دستوريتها خاصة في الإختصاص التنظيمي الذي تمارسه هذه الهيئات وعدم تعارضه مع الدستور في المواد 13 و21 والتي تمنح هذا الإختصاص للوزير الأول، كما إعترف كذلك باختصاص توقيع العقاب للمجلس الأعلى للسمعي البصري في سنة 1998، شرط أن يمارس هذا الإختصاص من السلطات الإدارية المستقلة بإحترام الحقوق والحريات المكرسة دستوريا.

وفي إجتهاد آخر للمجلس الدستوري أقر بالطابع الإستقلالي لهذه السلطات ضمانا لحيادها عن السلطات الأخرى، وأدخلها ضمن الجهاز الإداري دون التبعية للسلطة التنفيذية [3].

على خلاف القانون الجزائري فهي لا تقبل الحلول المقدمة من طرف المجلس الدستوري إذ نجد إختلاف كبير بإعتبار السمة الأساسية للنظام الإداري في الجزائر هو تمركز السلطة بين أيدي الهيئة التنفيذية، فإذا كانت هناك نصوص قانونية مكرسة لإستقلال السلطات الإدارية المستقلة إلا أن الممارسة الواقعية السياسية عكس ذلك، ومثال ذلك قانون النقد والقرض لسنة 1990 الذي يكرس إستقلالية بنك الجزائر القاضي بتعيين محافظ البنك ومدة 6 سنوات رئيسا لمجلس النقد والقرض واللجنة المصرفية ولا تنتهي مهامه إلا بحصول عجز أو خطأ جسيم، فبدون تحقق هذه الأسباب تم عزله بعد سنتين من تعيينه، وهذا ما

(1) حدري سمير، المرجع السابق، ص 23.

(2) مرزوق بوخالفة ومدور بدوي، المرجع السابق، ص24.

(3) المرجع نفسه، ص24.

يشكك في رجوع عزل محافظ البنك إلى أسباب سياسية وفي نوع العلاقة التي تربط السلطات الإدارية المستقلة بالسلطة التنفيذية[1].

ثانيا: حلول مجلس الدولة الفرنسي

إلى جانب الحلول التي قدمها المجلس الدستوري الفرنسي تدخل مجلس الدولة هو الآخر بعدة إجتهادات لتوضيح الغموض المحيط بالسلطات الإدارية المستقلة وتبرير مشروعيتها [2].

فاعترف عام 1968 بوجود سلطة مستقلة مختلفة عن الإدارة وتعمل لحساب الدولة وتتمتع بسلطة إتخاذ القرار، وأكد مجلس الدولة على تكييف المشرع الفرنسي للجنة الوطنية للإعلام الآلي والحريات بأنها سلطة إدارية مستقلة، التي أنشأت سنة 1978 مستندا إلى أن المشرع لم يقصد خلق فئة قانونية جديدة في النظام الإداري للدولة بل مجرد جعل هذه الهيئة تستفيد أكبر قدر ممكن من الإستقلالية، حماية للحريات العامة مع تزايد إستعمال الإعلام الآلي [3].

وفي إجتهاد للمجلس حول إستقلالية هذه السلطات ففي قرار له صادر في 07 جويلية 1989 أكد على أنه لا يمكن للحكومة أن تنهي مهام رئيس سلطة إدارية مستقلة قبل نهاية عهدته وأعطى المجلس النطاق الكامل لمبدأ نهاية العهدة المقصود من قبل السلطة التشريعية، كما يعترف مجلس الدولة بالإختصاص التنظيمي الذي تمارسه بعض السلطات الإدارية المستقلة حيث قضى في سنة 2001 بأن هذه الهيئات لا تمارس هذا الإختصاص لكنه ضروري في مجال عملها الذي يتميز بالتقنية، مثال ذلك مجال البورصة [4].

---

(1) عيساوي عز الدين، "الهيئات الإدارية المستقلة في مواجهة الدستور"، مداخلة مقدمة ضمن فعاليات الملتقى الوطني الذي نظمته كلية الحقوق والعلوم الإقتصادية جامعة بجاية، الموسوم بعنوان: سلطات الضبط المستقلة في المجال الإقتصادي والمالي، يومي 23 و24 ماي، 2007، ص32.

(2) وليد بوجملين، المرجع السابق ص 20.

(3) المرجع نفسه، ص 20.

(4) فتوس خدوجة، الإختصاص التنظيمي لسلطات الضبط الإقتصادي، مذكرة ماجستير، جامعة بجاية كلية الحقوق، فرع القانون العام للأعمال، 2010، ص 95.

المبحث الثاني:

خصوصية الاعتراف بالسلطات الإدارية المستقلة في الجزائر

أن المشرع الجزائري بقي مترددا اتجاه مصطلح السلطات الإدارية المستقلة ، وذلك لأنه أعطاها تكييفات متباينة وغير متجانسة لطبيعتها القانونية ، فيلجا تارة إلى اتخاذ موقف صريح في تكييف بعضها ويسكت عن البعض الآخر[1]، وهذا يمكن أن يؤثر على الإعتراف الدستوري لها خاصة في جانب إستقلاليتها والتي تتمي بها ، حيث تعتبر ضمانة فعالة لتحقيق مبدأ الحياد[2]، ولهذا سنتحدث في هذا المبحث أهم العراقيل والمعوقات التي يمكن أن تقف أمام الإعتراف بهذه السلطات الإدارية المستقلة، من خلال مطلبين في المطلب الأول سنتناول غموض التكييف القانوني لهذه السلطات أما في المطلب الثاني سنتناول مبدأ الحياد ومدى تكريسه.

المطلب الأول:

غموض التكييف القانوني للسلطات الإدارية المستقلة

السلطات الإدارية المستقلة تعتبر شكل غير مألوف في النظام القانوني التقليدي مما يجعلها تتميز ببعض الغموض ويصعب تحديد مفهوم موحدا لها، وبالرجوع إلى النصوص القانونية المنشئة لهذه السلطات نجد أن أغلبيتها لا تتضمن مفهوم واحد يحدد طبيعتها القانونية إلا البعض منها مثل مجلس المنافسة، سلطة ضبط المياه، والهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، أما عن باقي السلطات فقد كيفت بعدة تسميات [3].

نذكر بعض الأمثلة عن هذه السلطات، نجد أن المشرع قد وصف البعض من هذه السلطات على أنها سلطة ضبط مستقلة مثال ذلك لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها بموجب المادة 20من القانون 03-04 والتي تنص على "**تؤسس سلطة ضبط مستقلة لتنظيم**

(1) وليد بوجملين، المرجع السابق ص46.

(2) رقموط فريد ويوسف خوجة، حياد السلطات الإدارية المستقلة، مذكرة الماستر، جامعة بجاية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، فرع القانون العام للأعمال، 2001، ص03.

(3) مرزوق بوخالفة ومدور بدوي، المرجع السابق ص 27.

عمليات البورصة ومراقبتها، تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي"[1]. وكذلك هناك سلطة أخرى وصفت على أنها هيئة مستقلة وهي لجنة ضبط الكهرباء والغاز بموجب المادة 112 من القانون 02-01 والذي ينص على " **لجنة الضبط هيئة مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي ويكون مقرها بمدينة الجزائر**"[2].وبصدور القانون المتعلق بالمحروقات أصبحت فكرة السلطات الإدارية المستقلة لا تعني سلطة ضبط مستقلة، وذلك أن المشرع قد استحدث بما يسمى بالوكالات وهي تسمية جديدة في مجال السلطات الإدارية المستقلة، فاستحدث وكالتين منجميتين في مجال المحروقات وكيفها على أنها سلطة ضبط بموجب المادة 37 من القانون رقم 14-05 يتضمن قانون المناجم والتي تنص على " **تنشأ وكالتان وطنيتان مستقلتان تتمتعان بالشخصية القانونية والإستقلال المالي تدعيان الوكالتان المنجميتان....**" [3] .

إلى جانب هذه الهيئات التي وضع لها المشرع تكييفات مختلفة نجد هيئات أخرى سكت فيها عن تحديد طبيعتها القانونية، مثل مجلس النقد والقرض واللجنة المصرفية التي لم يبدي القانون المنشئ لها أي تكييف واضح [4].

أما عن عدم وضع تكييف موحد للسلطات الإدارية المستقلة وعدم تجانسها وجب علينا البحث من خلال مجموعة من العناصر المكونة لعبارة السلطة الإداري المستقلة "" سلطة، إدارية، مستقلة "".

(1) القانون رقم 03-04 مؤرخ في 17 فيفري 2003، يعدل ويتمم المرسوم التشريعي رقم 93-10 المؤرخ في 23 ماي 1993 والمتعلق ببورصة القيم المنقولة، المعدل والمتمم، الجريدة الرسمية العدد 11 بتاريخ 19 فيفري 2003.

(2) القانون رقم 02-01 مؤرخ في 05 فيفري 2002، المتعلق بالكهرباء والغاز بواسطة القنوات، الجريدة الرسمية العدد 08، بتاريخ 06 فيفري 2002.

(3) القانون رقم 14-05 مؤرخ في 24 فيفري 2014، المتضمن قانون المناجم، الجريدة الرسمية العدد 18، بتاريخ 30 مارس 2014.

(4) رابح نادية، المرجع السابق، ص22.

الفرع الأول:

تقييم الطابع السلطوي

للتوصل إلى تكييف أية هيئة بأنها تتمتع بالطابع السلطوي ينبغي الإستناد إلى لمجموعة من المعايير التي تبين لنا أن لهذه السلطة تعتبر سلطة وليس مجرد هيئة إستشارية [1].

السلطات الإدارية المستقلة هي سلطات بالمعنى الذي يجعلها تختلف عن الهيئات الإستشارية، لا لإباعتبارها تتمتع بسلطة حقيقية لإصدار القرارات فحسب، بل وأن هذه القرارات كانت إختصاصا حصريا للسلطة التنفيذية، فسلطة وضع الأنظمة وإصدار القرارات وما يترتب عن ذلك من إمتيازات الأسبقية لإفتراض مشروعيتها تعد من الركائز الأساسية لسلطة ما، ولكن نلاحظ أن المشرع الجزائري لم يمنح هذا الإختصاص لكافة السلطات بإستثناء مجلس النقد والقرض الذي يمارس سلطاته عن طريق إصدار الأنظمة [2]، من خلال المادة 62 من القانون 03-11 المتعلق بالنقد والقرض [3]، لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها التي منح لها المشرع سلطة إصدار القرارات سيما التنظيمية منها من خلال المادة 14والمادة 15 من القانون 03-04 المتعلق ببورصة القيم المنقولة الذي يعدل ويتمم المرسوم التشريعي 93-10[4]، بالإضافة إلى مجلس المنافسة الذي يتمتع بسلطة اتخاذ الأنظمة حسب نص المادة 34 من الأمر 03-03 المتعلق بالمنافسة المعدل والمتمم [5].

---

(1) براهيمي فضيلة، المركز القانوني لمجلس المنافسة بين الأمر 03-03 والقانون 08-12، مذكرة ماجستير، جامعة بجاية، فرع القانون العام للأعمال، 2010، ص08.

(2) مرزوق بوخالفة ومدور بدوي، المرجع السابق، ص29.

(3) القانون رقم 03-11، مؤرخ في 26 اوت 2003، المتعلق بالنقد والقرض، الجريدة الرسمية العدد 52، بتاريخ 27 اوت 2003، المعدل والمتمم بالقانون رقم 17-10 مؤرخ في 11 أكتوبر 2017 الجريدة الرسمية العدد 57، بتاريخ 12أكتوبر 2017. .

(4) القانون رقم 03-04 مؤرخ في 17 فيفري 2003، يعدل ويتمم الرسوم التشريعي رقم 93-10 مؤرخ في 23 ماي 1993، المتعلق ببورصة القيم المنقولة، المعدل والمتمم، الجريدة الرسمية العدد 11، بتاريخ 19 فيفري 2003.

(5) الأمر 03-03 مؤرخ في 19 جويلية 2003، المتعلق بالمنافسة، الجريدة الرسمية العدد 43، بتاريخ 20 جويلية 2003، المعدل والمتمم، بموجب القانون 08-12 مؤرخ في 25 جوان 2008، الجريدة الرسمية العدد 36، بتاريخ 02 جويلية 2008، والقانون رقم 10-05 مؤرخ في 10 أوت 2010، الجريدة الرسمية العدد 46، بتاريخ 18 أوت 2010.

الفرع الثاني:

تقييم الطابع الإداري

في هذه الحالة نحاول أن نستكشف الطابع الإداري لهذه السلطات الإدارية المستقلة من خلال معايير تميزها والمتمثلة في كل من المعيار المادي والمعيار الموضوعي (المنازعاتي).

أولا: المعيار المادي

وهو أن هذه السلطات الإدارية المستقلة هي عبارة عن وسيلة يتم اللجوء إليها لتلبية حاجيات جديدة تعجز المرافق الإدارية الكلاسيكية تلبيتها، كون أن هذه المجالات التي تتدخل فيها هذه الهيئات تتسم بالتعقيد والخصوصية، وذلك عن طريق إصدار قرارات نعتبرها إدارية كون هذه السلطات ضمن الذين يحوزون السلطة اللائحية، فنجد مجلس الدولة الجزائري اقر بالطابع الإداري للجنة المصرفية وذلك في قرار صادر عنه سنة 2000 في قضية "يونين بنك" ضد محافظ بنك الجزائر [1].

ثانيا: المعيار الموضوعي (المنازعاتي)

ونقصد به خضوع القرارات الصادرة عن السلطات الإدارية المستقلة لرقابة القضاء الإداري، غلا أن تنظيم هذه الرقابة كان بشكل مزدوج، حيث تخضع لرقابة مجلس الدولة كأصل عام، وكإستثناء تخضع بعض قرارات مجلس المنافسة المتعلقة بقمع الممارسات المقيدة للمنافسة لرقابة القضاء العادي [2]، وهذا ما نصت علية المادة 09 من القانون المنظم لمجلس الدولة التي تعطي معيارا عضويا لإختصاص القضاء الإداري [3].

---

(1) أيت وازو رانية، "دراسة نقدية في سلطات الضبط المستقلة: في شرعية سلطات الضبط المستقلة"، مداخلة مقدمة ضمن فعاليات الملتقى الوطني الذي نظمته كلية الحقوق والعلوم الإقتصادية، جامعة بجاية، الموسوم بعنوان: سلطات الضبط المستقلة في المجال الإقتصادي والمالي، يومي 23 و24 ماي، 2007، ص358.

(2) مرزوق بوخالفة ومدور بدوي، المرجع السابق، ص31.

(3) القانون العضوي رقم 98-01 مؤرخ في 30 ماي 1998، يتعلق بإختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، الجريدة الرسمية العدد 37، بتاريخ 01 جوان 1998، المعدل والمتمم، بموجب القانون العضوي رقم 11-13 مؤرخ في 03 اوت 2011، الجريدة الرسمية العدد 43، بتاريخ 03 اوت 2011.

الفرع الثالث:

تقييم الطابع الإستقلالي النسبي

إن فكرة الإستقلالية هنا تعني عدم خضوع هذه السلطات الإدارية المستقلة لا لرقابة إدارية سلمية أو وصائية، وهذا ما يميز هذه السلطات عن الإدارة الكلاسيكية، ولكن إستقلاليتها كثيرا ما تختفي وذلك عند تفحص النصوص القانونية المنشئة لهذه السلطات، ناهيك عن الواقع العملي من خلال الرقابة والتدخل الذي تمارسه السلطة التنفيذية على هذه السلطات الإدارية المستقلة من عدة نواحي سواء من الجانب العضوي أو الوظيفي أو المالي [1].

أولا: حدود الإستقلالية العضوية

إن نسبية الإستقلالية الممنوحة للسلطات الإدارية المستقلة من الجانب العضوي تعود إلى الضغط الذي تمارسه السلطة التنفيذية على الأعضاء المشكلة لهذه السلطات، وذلك من خلال احتكارها لصلاحية وسلطة التعيين وذلك بهيمنة رئيس الجمهورية على هذا الإجراء، وهذا يؤثر ويفرغ محتوى الإستقلالية لهذه السلطات[2]، فمثلا نجد في مجلس المنافسة ممثلا عن الوزير المكلف بالتجارة وهذا ما نصت عليه المادة 26 من الأمر 03-03 المتعلق بالمنافسة المعدل والمتمم بالقانون 08-12 والقانون 10-05 على أنه "... **يعين الوزير المكلف بالتجارة ممثلا له وممثلا إضافيا لدى مجلس المنافسة بموجب قرار...**" ، وكذلك نجد أن المشرع تجاهل في بعض السلطات إحدى أهم ضمانات الإستقلالية المتمثلة في مدة إنتداب أعضاء هذه السلطات (العهدة)، وهذا ما يجعله عرضة للعزل في أي لحظة من طرف

(1) مرزوق بوخالفة ومدو بدوي، المرجع السابق، ص32.

(2) حدري سمير، "السلطات الإدارية المستقلة وإشكالية الإستقلالية"، مداخلة مقدمة ضمن فعاليات الملتقى الوطني الذي نضمته كلية الحقوق والعلوم الإقتصادية، جامعة بجاية، الموسوم بعنوان: سلطات الضبط المستقلة في المجال الإقتصادي والمالي، يومي 23 و24 ماي، 2007، ص50.

سلطة التعيين، وهذا يحد من إمكانية ممارسة هؤلاء الأعضاء للوظيفة بكل حرية نتيجة عدم وجود إستقرار في وظائفهم [1].

ثانيا: حدود الإستقلالية الوظيفية

للمرة الأولى يتبين لنا أن للسلطات الإدارية المستقلة نوع من الإستقلالية في ممارسة وظائفها، إلا أنه في الواقع نجد أن بعض ممارساتها مستمدة من الأسلوب التقليدي للإدارة الكلاسيكية الذي تعتمده في أعمالها الإدارية بصفة عامه التي تقل من الإستقلالية، التي من المفروض أن تكون علاقة هذه السلطات مع السلطة التنفيذية علاقة استشارية وإقتراحية بعيدة عن أي علاقة وصائية أو تدخلية، وذلك يظهر في عدم منح بعض السلطات الإدارية حرية إعداد نظامها الداخلي[2]، فنجد على سبيل المثال مجلس المنافسة الذي يتم تحديد نظامه الداخلي بموجب مرسوم تنفيذي وهو ما نصت عليه المادة 31 من الأمر رقم 03-03 المعدل والمتمم بالقانون 08-12 والقانون 10-05 على أنه "يحدد تنظيم مجلس المنافسة وسيره بموجب مرسوم تنفيذي"، كما تنص المادة 23 من نفس الأمر 03-03 على أنه "**تنشأ سلطة إدارية مستقلة تدعى في صلب النص مجلس المنافسة.... توضع لدي الوزير المكلف بالتجارة**"، وكذا نجد في نفس السياق لجنة تنظيم عملية البورصة ومراقبتها تخضع لمثل هذا الإجراء، وهذا ما جاء به المرسوم التشريعي 93-10 المعدل والمتمم بموجب القانون 03-04، حيث تنص المادة 30 في الفقرة الأخيرة على أنه "**... وبهذه الصفة تقدم لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها تقريرا سنويا عن نشاط سوق القيم المنقولة على الحكومة**"[3]، كما أورد المشرع قيدا هاما على إستقلالية هذه السلطات خصوصا التي خولت ومنحت صلاحية التنظيم، ألزمت بموافقة الوزارة على نظامها الداخلي ونجد ذلك في كل من مجلس النقد والقرض، ولجنة تنظيم عملية البورصة ومراقبتها.

(1) حمادي نوال، الضمانات الأساسية في مادة القمع الإداري (مثال: السلطات الإدارية المستقلة)، مذكرة ماجستير، جامعة بجاية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، فرع القانون العام للأعمال، 13 ديسمبر 2011، ص66.

(2) رابح نادية، المرجع السابق، ص 71.

(3) المرسوم التشريعي رقم 93-10، المتعلق ببورصة القيم المنقولة، المرجع السابق.

ثالثا: حدود الإستقلالية المالية

إضافة إلى ما سبق من مظاهر الإستقلالية للسلطات الإدارية المستقلة نجد أن المشرع يعطي لهذه السلطات ويزودها بالإستقلال المالي، ثم يقوم بإخضاع سيرها إلى رقابة الدولة ، و هذا يبين تخوف المشرع الجزائري من منح إستقلال مالي مطلق لهذه السلطات، فمثلا نجد في مجال البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية تستفيد من إعانات وإعتمادات إضافية لتمكينها من أداء مهامها من ميزانية العامة للدولة، رغم الإتاوات المقدمة والتي تحصل عليها مقابل أداء الخدمة ومساهمات المتعاملين[1]، وهذا ما نصت عليه المادة 11 من الفصل الثالث من القانون رقم 2000-03 على أنه "**تخضع سلطة الضبط للمراقبة المالية للدولة طبقا للتشريع المعمول به**"[2]، كما نجد كذلك لجنة ضبط قطاع التأمينات لم يمنح لها المشرع الإستقلال المالي وهذا ما نصت عليه المادة 209 مكرر3 من القانون 06-04 الذي عدل الأمر 95-07 المتعلق بالتأمينات على أنه "**تتكفل ميزانية الدولة بمصاريف تسيير لجنة الإشراف على التأمينات**"[3].

المطلب الثاني:

مدى تكريس السلطات الإدارية المستقلة لمبدأ الحياد

السلطات الإدارية المستقلة لابد لها أن تمثل وتخضع لمبدأ الحياد وعدم التحي وهو المبدأ الذي كرسه الدستور الجزائري وجعله مبدأ دستوري تلتزم به الإدارة، وهذه السلطات تعتبر كذلك على أنها إدارة، وهذا ما نصت عليه المادة 25 من الدستور1996 المعدل بالقانون رقم 16-01 التي تنص "**عدم تحيز الإدارة يضمنه القانون**"[4]، ولتطبيق هذا المبدأ

(1) زعاتري كريمة، المركز القانوني لسلطة ضبط البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية، مذكرة ماجستير، جامعة بومرداس، كلية الحقوق، فرع إدارة ومالية، 2011-2012، ص72.

(2) القانون رقم 2000-03مؤرخ في 05 أوت 2000، يحدد القواعد العامة المتعلقة بالبريد وبالمواصلات السلكية واللاسلكية، الجريدة الرسمية العدد 48، بتاريخ 06 أوت 2000.

(3) القانون 06-04 مؤرخ في 20 فيفري 2006، يعدل ويتمم الأمر رقم 95-07 مؤرخ في 25 جانفي 1995، المتعلق بالتأمينات، الجريدة الرسمية العدد 15، بتاريخ 12 مارس 2006.

(4) القانون 16-01 مؤرخ في 06 مارس 2016، يتضمن التعديل الدستوري، الجريدة الرسمية العدد 14، بتاريخ 07 مارس 2016.

من طرف السلطات الإدارية المستقلة سنتطرق إلى دارسة نظام التنافي في الفرع الأول وإجراء الإمتناع في الفرع الثاني، وهذا يعتبر إحدى ضمانات استقلالية هذه السلطات وتطبيق مبدأ الحياد.

الفرع الأول:

مدى تكريس نظام التنافي

نقصد بمبدأ التنافي أو نظام التنافي وهو لابد أن تتنافى وظيفة أعضاء السلطات الإدارية المستقلة مع أي وظيفة أخرى سواء كانت عامة أو خاصة، ومع أي نشاط مهني أخر أو أية عهدة إنتخابية، كما أنهم يمنعون من أن تكون لهم مصالح لدى المؤسسات أخرى توضع تحت إشرافهم أو تخضع تحت رقابتهم[1].

وقد نصت النصوص المنشئة لهذه السلطات على نظام التنافي، فمثلا نجد المادة 121 من القانون المتعلق بالكهرباء والغاز بواسطة القنوات 02-01 على أنه " **تتنافى في وظيفة عضو اللجنة المديرة مع أي نشاط مهني أو عهدة إنتخابية وطنية أو محلية أو وظيفة عمومية، وكل إمتلاك مباشر أو غير مباشر لمنفعة في مؤسسة تابعة لقطاع الطاقة أو لمؤسسة لها صفة الزبون المؤهل**".

كما يكرس المشرع نظام التنافي ليس فقط أثناء مزاولة أو ممارسة المهام، بل حتى بعد إنتهاء المهام، فتنص المادة 124 من القانون 02-01 المتعلق بالكهرباء والغز بواسطة القنوات على أنه "**لا يمكن لأعضاء اللجنة المديرة عند انتهاء مهمتهم أن يمارسوا نشاطا مهنيا في المؤسسات الخاضعة للضبط في قطاعي الكهرباء والغاز بواسطة القنوات مدة سنتين**".

(1) شيح أعمر ياسمينة، توزيع الإختصاص ما بين مجلس المنافسة وسلطات الضبط القطاعية في القانون الجزائري، مذكرة ماجستير، جامعة بجاية، كلية الحقوق، فرع القانون العام للأعمال، 2008-2009، ص52.

في المقابل يظهر نظام التنافي الجزئي للأعضاء في كثير من السلطات ومن بينها نجد، مثلا لجنة تنظيم عملية البورصة ومراقبتها اين تنص في القانون المنشئ لها بتنافي مهام رئيسها[1]، وهذا ما نصت عليه المادة 24 من القانون 93-10 المعدل والمتمم بموجب القانون 03-04 والتي تنص على " **يمارس رئيس اللجنة مهمته كامل الوقت، وهي تتنافى مع أية إنابة إنتخابية أو وظيفة حكومية، أو ممارسة وظيفة عمومية، أو أي نشاط آخر بإستثناء التعليم أو الإبداع الفني أو الفكري**"[2]، أما باقي الأعضاء فلهم الحرية في ممارسة أي نشاط.

بقي التكريس الجزئي لنظام التنافي من طرف المشرع الجزائري على أعضاء السلطات الإدارية المستقلة إلى غاية صدور الأمر 07-01 المتعلق بحالات التنافي والإلتزامات الخاصة ببعض المناصب والوظائف، أين خطى المشرع خطوة نوعية نحو تعميم نظام التنافي على كافة السلطات الإدارية المستقلة وتدارك النقائص التي كانت تشوب هذه النصوص القانونية المنشئة لها [3]، حيث نصت المادة 01 من الأمر 07-01 على" **ويطبق.... وكذا على مستوى سلطات الضبط وكل هيئة عمومية أخرى مماثلة تتولى مهام الضبط أو المراقبة أو التحكيم**"[4] وهذا يضمن لنا حياد أعضاء السلطات الإدارية المستقلة.

(1) مخلوف باهية، الإختصاص التحكيمي للسلطات الإدارية المستقلة، مذكرة ماجستير، جامعة بجاية، كلية الحقوق، فرع القانون العام للأعمال، 2010، ص18.

(2) المرسوم التشريعي رقم 93-10 مؤرخ في 23 ماي 1993، الجريدة الرسمية العدد 34، بتاريخ 23 ماي 1993، المتعلق ببورصة القيم المنقولة، المعدل والمتمم بموجب القانون رقم 03-04 مؤرخ في 17 فيفري 2003، الجريدة الرسمية العدد 11، بتاريخ 19 فيفري 2003.

(3) شيح أعمر ياسمينة، المرجع السابق، ص52.

(4) الأمر رقم 07-01 مؤرخ في 01 مارس 2007، المتعلق بحالات التنافي والإلتزامات الخاصة ببعض المناصب والوظائف، الجريدة الرسمية العدد 16، بتاريخ 07 مارس 2007.

الفرع الثاني:

تكريس نظام الإمتناع

يقصد بنظام الإمتناع هو إجراء يستثني بعض أعضاء الهيئة من المشاركة في المداولات المتعلقة بالمؤسسات محل المتابعة بحجة وضعيتهم اتجاهها، وبالرغم من هذا وعند تفحص النصوص القانونية المنشئة للسلطات الإدارية المستقلة لا نجد أي نص يتضمن هذا النوع من الإجراء[1]، بإستثناء المادة 29 من الأمر 03-03 المتعلق بالمنافسة المعدل والمتمم والتي تنص على "**لا يمكن لأي عضو في مجلس المنافسة أن يشارك في مداولة تتعلق في بقضية له فيها مصلحة أو يكون بينه وبين أحد أطرافها صلة قرابة إلى الدرجة الرابعة أو قد مثل أو يمثل أحد الأطراف المعنية**".

لكن بعد صدور الأمر 07-01 السلف الذكر تم تعميم إجراء الإمتناع غلى جميع تشكيلة السلطات الإدارية المستقلة مهما كانت، من خلال المادة 02 والتي تنص على "**.... يمنع شاغلوا المناصب والوظائف المذكورون في المادة الأولى أعلاه من أن تكون لهم خلال فترة نشاطهم، بأنفسهم أو بواسطة أشخاص آخرين، داخل البلاد أو خارجها، مصالح لدى المؤسسات أو الهيئات التي يتولون مراقبتها أو الإشراف عليها أو التي أبرموا صفقة معها أو أصدروا رأيا بغية عقد صفقة معها** ".

(1) حمادي نوال، المرجع السابق، ص6.

خلاصة الفصل الأول

إن فكرة إنشاء السلطات الإدارية المستقلة تواجه عدة عراقيل أمام سكوت المؤسس الدستوري والدستور في حد ذاته، وذلك راجع للغموض الذي يشوب المكانة القانونية التي تحتلها في النظام الداخلي في الدولة والطبيعة القانونية، ولكن الفقه جاء بحلول خاصة الفقه المقارن الفرنسي الذي كرس تواجد هذه السلطات، وباعتبار أن المشرع الجزائري تأثر بالفقه الفرنسي عند إنشاءه للسلطات الإدارية المستقلة لذا وجب الإعتراف بها والأخذ بشرعيتها.

وعليه فهل ينسجم الإعتراف بهذه السلطات الإدارية المستقلة وعدم تعارضها مع أحكام الدستور على الصلاحيات الممنوحة لها؟

الفصل الثاني

مدى مشروعية الصلاحيات الممنوحة للسلطات الإدارية المستقلة بمنظور الدستور

إن الهدف من السلطات الإدارية المستقلة هي تفعيل لفكرة الرقابة والضبط في المجالات والنشاطات التي أنشئت من اجلها هذه السلطات، وذلك من خلال إقرار بعض الصلاحيات التي تعود في الأصل إلى السلطات التقليدية للدولة (التنفيذية والقضائية) [1].

من خلال دراسة النصوص القانونية المنشئة لهذه السلطات نجد أن المشرع قد منح لهذه السلطات مجموعة من الصلاحيات والسلطات تحقيقا لفعالية مهمتها، وهذه الصلاحيات تختلف من هيئة إلى أخرى وتأخذ أشكالا مختلفة، فمنها من تتمتع بصلاحية الرقابة، وأخرى بصلاحية العقاب، وأخرى من تتولى صلاحية التحكيم، ومنها من تقوم بسن الأنظمة القانونية، وأخيرا هناك من تتمتع بكافة هذه الصلاحيات[2]، ولهذا سنتناول في هذا الفصل مدى دستورية كل من السلطة التنظيمية والرقابية في المبحث الأول، أما المبحث الثاني سنتناول فيه مدى مطابقة السلطة القمعية والتحكيمية لأحكام الدستور.

(1) مخلوف باهية، المرجع السابق، ص04.

(2) فتوس خدوجة، المرجع السابق، ص07.

المبحث الأول:

مطابقة السلطة التنظيمية والرقابية لأحكام الدستور

من المعروف أن السلطة التنظيمية والرقابية تعود أصولها إلى السلطة التنفيذية بمنظور الدستور، ولكن مع ظهور السلطات الإدارية المستقلة أصبحت تتقاسم معها هذه الوظيفة، وهذا راجع إلى التطور الحاصل الذي أدى إلى انسحاب الدولة وتحولت من دولة متدخلة إلى دولة حارسة وضابطة، ومع منح هذه السلطات لهذه الصلاحيات أصبحت تزاحم إختصاصات السلطة التنفيذية، لهذا فمن الضروري دراسة مدى تطابق وإنسجام الصلاحية التنظيمية مع ما جاء به الدستور في المطلب الأول، وفي المطلب الثاني سنتحدث عن السلطة الرقابية ومدى إنسجامها مع أحكام الدستور.

المطلب الأول:

مدى إنسجام السلطة التنظيمية مع أحكام الدستور

خول المشرع الجزائري لبعض السلطات الإدارية المستقلة سلطة إصدار أنظمة تتمثل في وضع مجموعة من القواعد العامة والمجردة لتطبيق نصوص قانونية وتنظيمية سابقة، وهذه الصلاحيات في الأصل تعود لكل من رئيس الجمهورية والوزير الأول، مما يستوجب الرجوع إلى أحكام الدستور والإجتهادات الفقهية للبحث في مجال مدى إنسجام السلطة التنظيمية مع أحكام الدستور[1]، حيث نجد صراحة في كل من مجلس النقد والقرض في المادة 64 من القانون 03-11 المتعلق بالنقد والقرض المعدل والمتمم على أنه "**يصدر المحافظ النظام الذي يصبح نافذا وينشر في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية**

يحتج بالأنظمة تجاه الغير بمجرد نشرها ...."

(1) رضواني نسيمة، المرجع السابق، ص13.

وكذلك نجده في لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها وذلك من خلال المادة 31 من المرسوم التشريعي 93-10 المعدل المتمم بالقانون 03-04 والتي تنص على " **تقوم اللجنة بتنظيم سير سوق القيم المنقولة بسن تقنينات تهم ما يأتي على الخصوص .....**".

وهناك سلطات أخرى تمارس هذا الإختصاص التنظيمي ولو بدرجة اقل ونجد ذلك في سلطة ضبط الكهرباء والغاز وأيضا لجن ضبط الصحافة المكتوبة.

وهذا ما يدفعنا إلى التساؤل حو شرعية الإختصاص التنظيمي الممنوح للهيئات الإدارية المستقلة في الفرع الأول، وحدود هذا الإختصاص في الفرع الثاني.

الفرع الأول:

شرعية الإختصاص التنظيمي

بالرجوع إلى التعديل الدستوري لسنة 2016 بالقانون 16-01 في المادة 143 التي تنص على "**يندرج تطبيق القوانين في المجال التنظيمي الذي يعود للوزير الأول**"، وأيضا نصت المادة 2/99 على أن الوزير الأول يسهر على تنفيذ القوانين والتنظيمات، حيث نجد أن السلطة التنظيمية محصورة دستوريا كصلاحية للوزير الأول فتكريس مثل هذه السلطة للسلطات الإدارية المستقلة يؤدي حتما إلى تجريد جزء من صلا حية الوزير الأول المخولة له دستوريا.

و أمام سكوت المؤسس الدستوري الجزائري حول توافق السلطة التنظيمية الممنوحة لهذه السلطات الإدارية المستقلة لأحكام الدستور فتح نقاشا واسعا في هذا المجال، حيث يرى البعض أن منح هذه السلطة التنظيمية لهذه الهيئات لا يعارض الدستور لأن هذه السلطات الإدارية المستقلة تعمل بإسم الدولة ولحسابها[1]، وحسب رأي بعض الأساتذة في القانون يرون أن القانون حينما إعترف لهذه السلطات بالإختصاص التنظيمي لا تطرح أي إشكالا

(1) أعراب أحمد، السلطات الإدارية المستقلة في المجال المصرفي، مذكرة ماجستير، بومرداس، فرع قانون أعمال، 2007، ص47.

كونها أخذت من منطلق التفويض العادي من السلطة التنفيذية، وكما يمكن تعليل هذه الصلاحية بالرجوع ما يسمى "**بالتنازل**" يعني ما هو ضروري يجب أن يكون دستوريا[1] .

ففي فرنسا أثارت فكرة الإعتراف بالسلطة التنظيمية للسلطات الإدارية المستقلة جدلا كبيرا في أواسط الفقه الفرنسي، فهناك من عارض هذه الفكرة على أنها تعد خرقا للمادة 21 من الدستور الفرنسي 1958، والتي كذلك تخول السلطة التنظيمية للوزير الأول مع مراعاة ما يتمتع به رئيس الجمهورية من إمضاء المراسيم في مجلس الوزراء والأوامر، ونادوا بعدم قبول إقتراح القانون الذي يهدف إلى توسيع نطاق السلطة التنظيمية للسلطات الإدارية المستقلة، وأن القيام بمنح هذه الصلاحية لهيئات غير مسؤولة أمام الإقتراع العام يطرح مشكل بالنظر لمبدأ الديمقراطية[2].

وأمام كل هذه الإنتقادات التي وجهت إلى المشرع الفرنسي جاء المجلس الدستوري بحلول في عدة مناسبات لإستبعاد هذا التعارض الحاصل بين المادة 21 من الدستور الفرنسي مع السلطة التنظيمية للسلطات الإدارية المستقلة، وقضى أن هذه المادة لا تشكل عائقا لإعتراف المشرع لسلطات أخرى غير التي هي للوزير الأول، وأن تحدد معايير تسمح بتطبيق القانون ووضعه حيز التنفيذ [3].

وهناك جانب من الفقه دافع عن هذه الفكرة وأنها لا تتناقض مع نص المادة 21 من الدستور الفرنسي كون هذا الأخير لو تنفي أن تتمتع هيئة أخرى بالإختصاص التنظيمي واعتبروها على أنها سلطة تنظيمية خاصة تتمتع بها هذه السلطات الإدارية المستقلة، وأما رئيس الجمهورية والوزير الأول يحوزان السلطة التنظيمية العامة [4].

(1) مرزوق بوخالفة ومدور بدوي، المرجع السابق، ص44.

(2) فتوس خدوجة، المرجع السابق، ص 87و88.

(3) رضواني نسيمة، المرجع السابق، ص42.

(4) المرجع نفسه، ص44.

الفرع الثاني:

القيود الواردة على الإختصاص التنظيمي

إن ما يكرس دستورية هذا الإختصاص التنظيمي للسلطات الإدارية المستقلة هو إحاطة المشرع الجزائري لهذا الإختصاص بعدة قيود، أولا محدودية هذا الإختصاص، وثانيا تأثير السلطة التنفيذية والرقابة على هذا الإختصاص التنظيمي.

أولا: محدودية الإختصاص التنظيمي

لقد وضع المشرع الجزائري قيودا موضوعية وشكلية على السلطة التنظيمية التي تمارسها السلطات الإدارية المستقلة، والتي تكمن في حصر وتحديد المجالات التي يمكن أن تمارس هذه السلطات السلطة التنظيمية وهي القطاعات التي تشرف عليها.

حيث وصف الإختصاص التنظيمي الذي تمارسه السلطات الإدارية المستقلة بذو طبيعة خاصة بالمقارنة مع السلطة التي يمارسها الوزير الأول ورئيس الجمهورية في كل القطاعات والمجالات بصفة عامة [1].

فبالعودة إلى القوانين المنظمة والمنشئة للسلطات الإدارية المستقلة تظهر لنا ملامح الخصوصية في المجال التنظيمي،

وهذا ما نصت علية المادة 31 من المرسوم التشريعي 93-10 المتعلق ببورصة القيم المنقولة المعدل والمتمم بالقانون 03-04 والتي حددت المجالات التي يمكن أن تصدر فيها تنظيمات.

وكذلك نصت المادة 62 من القانون 03-11 المتعلق بالنقد والقرض والتي حددت المجالات التي يمكن أن تسن تنظيمات تخص هذا المجال.

ومن هنا نستخلص أن بعض الهيئات الإدارية المستقلة تتمتع بإختصاص تنظيمي خاص يتعلق بمجالات محددة ومحصورة قانونا، حيث يقتصر وضع الأنظمة في مجالات محددة من

(1) فتوس خدوجة، المرجع السابق، ص97 .

طرف القوانين واللوائح العامة سواء من حيث مجال التطبيق أو المحتوى والمضمون، وهذا الحصر والتحديد يؤدي للإعتقاد بعدم تعارض أحكام الدستور مع الإختصاص التنظيم لهذه السلطات الإدارية، حيث يجعلها بعيدة أن تكون سلطة تنظيمية في نفس مستوى سلطة الوزير الأول [1].

ثانيا: الرقابة على الإختصاص التنظيمي

إلى جانب المحدودية للإختصاص التنظيمي الذي منح للسلطات الإدارية المستقلة، وضع المشرع الجزائري نوع من الرقابة على هذا الإختصاص التنظيمي، فنجد ذلك في عدة نصوص قانونية منشئة للسلطات الإدارية المستقلة نذكر منها.

لجنة تنظيم عمليات البوصة ومراقبتها تخضع لهذا الإجراء الرقابي وذلك من خلال نص المادة 32 من المرسوم التشريعي رقم 93-10 المعدل والمتمم بالقانون 03-04 والتي تنص على "**يوافق على اللوائح التي تسنها اللجنة عن طريق التنظيم، وتنشر في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، مشفوعة بنص الموافقة**".

وما يلزم خضوع الأنظمة الصادرة عن هذه الهيئة لإجراء الموافقة من طرف الوزير المكلف بالمالية وهو صدور المرسوم التنفيذي 96-102 الذي جاء يطبق المادة 32 أعلاه وألزمها أيضا بأن تنشر تنظيماتها في الجريدة الرسمية [2].

إذ نستخلص من هنا إمكانية الجهة المكلفة بالموافقة على التنظيم الذي تسنه اللجنة رفض هذه الأنظمة في حالة عدم مراعاة المجالات المخصصة لها، كما يمكن له إستعمال هذه الصلاحية لإعتبارات سياسية بما أن قرار الموافقة أو الرفض لا يلزم تسيببه وهذا ما يجعل النصوص التنظيمية التي تسنها اللجنة مجرد من أي قوة إلزامية [3].

---

(1) فتوس خدوجة، المرجع السابق، ص102.

(2) المرسوم التنفيذي رقم 96-102 مؤرخ في 11 مارس 1996، المتضمن تطبيق المادة 32 من الرسوم التشريعي 93-10 مؤرخ في 23 ماي 1993، المتعلق ببورصة القيم المنقولة، الجريدة الرسمية العدد 18، بتاريخ 20 مارس 1996.

(3) مرزوق بوخالفة، ومدور بدوي، المرجع السابق، ص47.

كما نجد نفس الإجراء في القانون 03-11 المتعلق بالنقد والقرض من خلال المادة 63 والتي تنص على " **يبلغ المحافظ مشاريع الأنظمة إلى الوزير المكلف بالمالية الذي يحتاج له 10 أيام لطلب تعديلها، قبل إصدارها خلال اليومين اللذين يليان موافقة المجلس عليها** ...."

زيادة إلى الموافقة الذي تمارسها السلطة التنفيذية يمكن لها أن تحل محل السلطات الإدارية المستقلة التي تمارس السلطة التنظيمية لمراقبتها في حالة العجز والتقصير، وذلك من خلال ما جاءت به المادة 93 من المرسوم التشريعي 93-10 المتعلق ببورصة القيم المنقولة المعدل والمتمم على أنه "**إذا أثبت عن اللجنة عجزا أو تقصيرا، تتخذ التدابير التي تتطلبها الظروف عن طريق التنظيم، بناء عن إقتراح الوزير المكلف بالمالية عقب الإستماع إلى رئيس اللجنة**".

كما نجد صور الرقابة للإختصاص التنظيمي للسلطات الإدارية المستقلة في أن الجهات القضائية تنظر في الطعون المقدمة ضد هذه السلطات، فمكن المشرع وزير المالية في حق الطعن بإبطال أنظمة مجلس النقد والقرض من خلال نص المادة 1/65 من القانون 03-11، وكذلك إمكانية أشخاص آخرين إلى جانب وزير المالية في الطعن في أنظمة لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها من خلال نص المادة 33 من المرسوم التشريعي 93-10 المعدل والمتمم [1].

وكل هذا يؤكد أن مهمة السلطات الإدارية المستقلة تنقسم بين السلطة التنفيذية وهذه السلطات لتطبيق النصوص القانونية المختلفة لإعطاء فعالية أكثر للقطاع المراد ضبطه.

(1) جليل مونية، سلطة ضبط البريد والموصلات السلكية واللاسلكية كسلطة إدارية مستقلة، مذكرة ماجستير، جامعة الجزائر، فرع إدارة ومالية، 2003، ص75.

ولهذا السبب لم يمنع المشرع أن تكون هيئات أخرى في الدولة مؤهلة لتسن في ميدان معين تنظيمات تسمح بوضعها قانون ما حيز التنفيذ [1].

وأمام كل هذه القيود على السلطة التنظيمية لبعض السلطات الإدارية المستقلة، جعلت منها إختصاص تنظيمي خاص في مجالات محددة لها وتخضع للقوانين والتنظيمات، وهذا ما ينفي أن تتعارض مع الإختصاص التنظيمي للوزير الأول الذي يعتبر تنظيم عام.

المطلب الثاني:

مدى انسجام السلطة الرقابية مع أحكام الدستور

من لأجل تمكين السلطات الإدارية المستقلة من أداء مهامها الضبطية على أكمل وجه منح لها المشرع لجزائري آلية وإختصاص رقابي على القطاعات التي تتدخل فيها، ولهذا ارتأينا أن نتحدث في هذا المطلب عن الرقابة التي تمارسها هذه السلطات، ففي الفرع الأول سنتحدث عن رقابة الدخول إلى السوق، وفي الفرع الثاني سنتناول رقابة السوق بحد ذاته.

الفرع الأول:

رقابة الدخول إلى السوق

إن مبدأ حرية الإستثمار والتجارة مكرس دستوريا وهذا ما نصت عليه المادة 43 من الدستور المعدل بالقانون 16-01 والتي تنص على " **حرية الإستثمار والتجارة معترف بها، وتمارس في إطار القانون...**، أيضا نصت الفقرة 03 من نفس المادة على "**تكفل الدولة ضبط السوق....**"، وفق نص هذه المادة نجده أن هذا المبدأ محدود بسبب تدخل السلطة العامة (الدولة) في تنظيم بعض نشاطات السلطات الإدارية المستقلة بفرضها لنظام الرخصة المسبقة والذي يأخذ شكل الإعتماد أو الرخصة وهو ما تمنحه السلطات الإدارية المستقلة.

ونقصد برقابة الدخول إلى السوق التي تتمتع بها السلطات الإدارية المستقلة، هي عبارة عن رقابة سابقة يعني مراقبة الأشخاص الراغبين للإنضمام إلى المهنة أو النشاط، وتبرر

(1) نشادي عائشة، إعادة هيكلة قطاع البريد والموصلات السلكية واللاسلكية، مذكرة ماجستير، جامعة الجزائر، كلية الحقوق، فرع إدارة ومالية، 2003، ص154.

مظاهر هذه الرقابة خاصة في التحقق من إستفاء الشروط المطلوبة قانونا لدى هؤلاء الراغبين قصد السماح لهم بالإنضمام [1].

وعلى سبيل المثال نجد مجلس النقد والقرض في المجال المصرفي الذي يمارس رقابة مدى إحترام الشروط ممارسة المهنة المصرفية، فإن إنشاء بنك او مؤسسة مالية يخضع لرخصة المجلس بعد تقديم الراغبين في إنشائها ملفا مطابق لدفتر الشروط من جانب المالي والتقني، وعند الحصول على الرخصة من المجلس يجب أن تتحصل الشركة التي تم إنشائها كذلك على إعتماد يمنحه محافظ البنك، وأيضا إشتراط مصدر الأموال المقترح بها للإستثمار في المجال المصرفي، وهذا نصت عليه المادة 62 والباب الرابع المسمى الإعتماد والترخيص من الأمر 03-11 المتعلق بالنقد والقرص[2] .

الفرع الثاني:

رقابة السوق بحد ذاته

بعد رقابة السلطات الإدارية المستقلة لشروط الإلتحاق بالسوق، تمارس كذلك رقابة لاحقة على السوق والتي تتمثل في مدى إحترام المزاولين للنشاط إحترام القوانين والأنظمة الخاصة بالمجال الخاضع لرقابة هذه السلطات [3].

فمجلس المنافسة مثلا خولت له مهام الضبط العم للنشاطات الإقتصادية كالإنتاج والتوزيع والخدمات، سواء كان بضبط السوق على أساس حرية المنافسة والتي تعتبر أهم الأسس المنشئة للإقتصاد الحر، وكذا الرقابة على التصرفات والممارسات التي تعرقل السير الحسن لحرية المنافسة.

---

(1) راشدي سعيدة، "مفهوم السلطات الإدارية المستقلة"، مداخلة مقدمة ضمن فعاليات الملتقى الوطني الذي نضمته كلية الحقوق والعلوم الإقتصادية، جامعة بجاية، الموسوم بعنوان: سلطات الضبط المستقلة في المجال الإقتصادي والمالي، أيام 23 و24 ماي، 2007، ص403.

(2) الأمر رقم 03-11 المتعلق بالنقد والقرض، المرجع الساق.

(3) راشدي سعيدة، المرجع الساق، ص403.

يكون مجال الإختصاص الرقابي لمجلس المنافسة غلى السوق بمراقبته لتصرفات الناشطين في مجال المنافسة، ومدى إحترام القوانين والتنظيمات الخاصة في هذا المجال [1].

حيث يمكن للمجلس القيام بكل الأعمال التي تندرج ضمن إختصاصه لاسيما التحقيق أو الدراسة أو الخبرة للكشف عن الممارسات المنافية للمنافسة [2].

(1) براهيمي فضيلة، المرجع السابق، ص66.

(2) المادة 37 من الأمر 03-03، المتعلق بالمنافسة، المعدل والمتمم.

المبحث الثاني:

مطابقة السلطة القمعية والتحكيمية لأحكام الدستور

إن صلاحيات السلطات الإدارية المستقلة واسعة وكثيرة قد تخرج من دائرة إختصاص السلطة التنفيذية، فقد تم سحب من إختصاص القضاء بعض المنازعات لصالح بعض السلطات، حيث تتولى هي مهمة الردع والقمع والتحكيم، كون أن هذه السلطات تتميز بالسرعة والفعالية، غير أنه لا يمكن القول أن هذه الصلاحيات المخولة لهذه السلطات مشروعة إلا إذا كانت لا تتعارض مع صلاحيات السلطة القضائية المنصوص عليها في الدستور [1].

لذا سنتحدث في هذا المبحث عن مدى إنسجام السلطة القمعية مع أحكام الدستور في المطلب الأول، وفي المطلب الثاني سنتحدث عن مدى توافق السلطة التحكيمية مع أحكام الدستور.

المطلب الأول:

مدى إنسجام السلطة القمعية مع أحكام الدستور

السلطة القمعية هي من أخطر الإختصاصات والصلاحيات التي منحت للسلطات الإدارية المستقلة، فهي تتمثل في توقيع العقوبات على المخالفين والذين يخرقون القوانين والأنظمة ويرتكبون المخالفات، حيث نجد بأن غالبية السلطات الإدارية المستقلة تتمتع بهذه الصلاحية من بينها اللجنة المصرفية، ولجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، مجلس المنافسة، الوكالة الوطنية للممتلكات المنجمية، الوكالة الوطنية للجيولوجيا والمراقبة المنجمية[2].

(1) عيساوي عز الدين، "حول العلاقة بين هيئات الضبط المستقلة والقضاء بين التنافس التكامل"، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، جامعة بجاية، العدد01، 2013، ص234 و 238.

(2) عيساوي عز الدين، السلطة القمعية للهيئات الإدارية المستقلة في المجال الإقتصادي والمالي، مذكرة ماجستير، جامعة تيزي وزو، كلية الحقوق، فرع قانون أعمال، 2005، ص 10.

السلطة القمعية هنا هي عبارة نقل جزء من إختصاص السلطة القضائية إلى السلطات الإدارية المستقلة وهذا ما يعتبر مساس بمبدأ الفصل بين السلطات.

وسنتحدث في هذا المطلب عن السلطة القمعية ومبدأ الفصل بين السلطات في الفرع الأول، وفي الفرع الثاني سنتناول الضمانات القانونية والقضائية.

الفرع الأول:

السلطة القمعية ومبدأ الفصل بين السلطات

إن مبدأ الفصل بين السلطات هو عبارة عن أساس لتنظيم العلاقة بين السلطات الثلاث في الدولة (السلطة التنفيذية والتشريعية والقضائية)، وهو مبدأ يقضي بعدم تدخل أي سلطة في إختصاصات سلطة أخرى [1].

وهذا ما كرسه الدستور الجزائري في المادة 15 وفق التعديل الأخير 2016 والتي تنص على "**تقوم الدولة على مبادئ التنظيم الديمقراطي والفصل بين السلطات والعدالة الإجتماعية...**".

إن إختصاص القمع تمارسه السلطة القضائية وحدها وهذا ما خوله إياها الدستور من خلال النص على السلطة القضائية في الباب الثاني الفصل الثالث من المادة 156 إلى المادة 177 وأقرت هذه المواد في مجملها أنها تهدف إلى حماية المجتمع والحريات وتضمن الحفاظ على حقوق الإنسان الأساسية.

وبالعودة إلى النصوص القانونية المنشئة للسلطات الإدارية المستقلة، نجد البعض منها يتمتع بالسلطة القمعية وتوقيع العقوبات فعلى سبيل المثال، نجد مجلس المنافسة قد منح له هذا الإختصاص في جميع المخالفات والممارسات المنافية للمنافسة داخل السوق، وهذا من خلال نص المواد من 56 إلى 62 من الأمر 03-03 المعلق بالمنافسة المعدل والمتمم في الفصل الرابع تحت عنوان العقوبات المطبقة على الممارسات المقيدة للمنافسة والتجميعات.

(1) حدري سمير، السلطات الإدارية المستقلة في المواد الإقتصادية والمالية، المرجع السابق، ص124.

وهنا نجد أن عند منح السلطات الإدارية المستقلة سلطة القمع يقل من دور القاضي في مجال القمع والردع، وهذا يحدث لنا خرقا لمبدأ الفصل بين السلطات، ولهذا لابد من معرفة بأي حق أعطيت السلطات الإدارية المستقلة إختصاص القمع وممارسته.

إن الهدف من إعطاء السلطات الإدارية المستقلة إختصاص القمع هو ضمان أكبر قدر من الفعالية والسرعة والبساطة، نظرا لكون هذه السلطات تتمتع بالتخصص والتقنية في المجالات المحدد لها قانونا، مقارنة مع الجهات القضائية التي تعرف إزدحاما في القضايا وتعقيد الإجراءات وطولها، فمثلا قمع المخالفات في المجالات الإقتصادية لا يجد الفعالية إلا في سرعة إتخاذ القرارات بالشكل الذي يمكن من إيقاف التصرفات غير المشروعة، والعقوبات التي تصدر عن السلطات الإدارية المستقلة تعتبر أنها غير سالبة للحرية ولا تسجل في سجل السوابق القضائية فهي ميزة لصالح المتعاملين في السوق[1].

إلا أن كل هذا لا يعني أن القضاء ليست له رقابة على أعمال السلطات الإدارية المستقلة بل تخضع لرقابته بالنظر في الطعون المقدمة ضد قراراتها، وتعمل كذلك على توحيد الإجتهاد القضائي في مجال السلطات الإدارية المستقلة [2].

الفرع الثاني:

خضوع السلطة القمعية للضمانات القانونية والقضائية

يدفعنا الأمر هنا إلى البحث عن مدى تطبيق السلطات الإدارية المستقلة في مادة القمع لمختلف الضمانات القانونية والقضائية.

(1) رابح نادية، المرجع السابق، ص114.

(2) ماديو ليلى، "الرقابة القضائية على سلطات الضبط في التشريع الجزائري"، مداخلة مقدمة ضمن فعاليات الملتقى الوطني الذي نضمته كلية الحقوق والعلوم الإقتصادية، جامعة بجاية، الموسوم بعنوان: سلطات الضبط المستقلة في المجال الإقتصادي والمالي، يومي 23 و24 ماي،2007، ص262.

أولا: الضمانات القانونية

لتكريس إحترام الضمانات القانونية من طرف السلطات الإدارية المستقلة في مادة القمع لابد من:

1- تطبيق مبدأ الشرعية: وهو عدم تجريم الأفعال غير واردة ضمن النصوص القانونية [1].

2- تطبيق مبدأ الشخصية: نقصد به إنزال العقوبة على مرتكب الفعل والمخالفة [2].

3- تطبيق مبدأ التناسب: وهو أن يكون توازن بين الفعل المقترف والعقوبة المسلطة [3].

4- إحترام حقوق الدفاع: وهو ما كرسته المادة 169 من الدستور والتي تنص على "**الحق في الدفاع معترف به...**".

5- تسبيب القرارات: وهو لابد أن يكون القرار الصادر مسببا لأنه يضفي نوعا من الشفافية على أعمال السلطات الإدارية المستقلة [4].

ثانيا: الضمانات القضائية

الضمانات القانونية لا تكفي وحدها لحماية حقوق الأفراد، بل كان لزاما ومن الضروري أن يتدخل القضاء لممارسة الرقابة على قرارات السلطات الإدارية المستقلة، وتتجلى هذه الضمانة في قابلية الطعن ضد قرارات هذه السلطات أمام الجهات القضائية وهذا ما نصت عليه المادة 09 من القانون العضوي رقم 98-01 المعدل والمتمم.

ومن السلطات الإدارية المستقلة التي يمكن الطن في قراراتها نجد، الغرفة التأديبية للجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها من خلال نص المادة 2/57 من المرسوم التشريعي 93-10 المعدل والمتمم والتي تنص على " **تعد قرارات الغرفة الفاصلة في المجال التأديبي قابلة للطعن بالإلغاء أمام مجلس الدولة، خلال أجل 01 شهر واحد من تاريخ تبليغ القرار موضوع الإحتجاج...**".

---

(1) مرزوق بوخالفة ومدور بدوي، المرجع السابق، ص56.

(2) عيساوي عز الدين، السلطة القمعية للهيئات الإدارية المستقلة في المجال الإقتصادي والمالي، المرجع السابق، ص78.

(3) حمدي نوال، المرجع السابق ص30.

(4) براهيمي فضيلة، المرجع السابق، ص66.

كما نصت المادة 17 من القانون 2000-03 المتعلق بالبريد والمواصلات السلكية واللاسلكية على أنه " **يمكن الطعن في قرارات مجلس سلطة الضبط أمام مجلس الدولة في أجل شهر واحد بدءا من تاريخ تبليغها وليس لهذا أثر موقف**".

كما نجد أيضا أنه يمكن الطعن في قرارات لجنة ضبط الكهرباء والغاز وذلك من خلال المادة 139 من القانون رقم 02-01 المتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات في المادة والتي تنص على "**يجب أن تكون قرارات لجنة الضبط مبررة، ويمكن أن تكون موضوع طعن قضائي أمام مجلس الدولة**".

هناك بعض الحالات أو القرارات التي لا يمكن أن يطعن فيها أمام مجلس الدولة ونجد ذلك في القرارات الصادرة عن الغرفة التحكيمية للجنة الكهرباء والغاز من خلال المادة 137 والتي تنص على "**قرارت غرفة التحكيم غير قابلة للطعن فيها، وبهذه الصفة، فهي واجبة التنفيذ**".

المطلب الثاني:

مدى انسجام السلطة التحكيمية مع أحكام الدستور

أعطى المشرع الجزائري لبعض الهيئات الإدارية المستقلة صلاحية وإختصاص التحكيم، يهدف إلى فض النزاعات بين الأطراف المتنازعة في المجالات التي تسهر هذه الهيئات على مراقبتها دون اللجوء إلى العدالة (القضاء) من أجل تسوية النزاعات، فكان من الضروري البحث في مدى تطابق هذا الإختصاص التحكيمي مع ما جاء به الدستور من خلال مقارنة الإختصاص التحكيمي مع السلطة القضائية في الفرع الأول، أما في الفرع الثاني سنتحدث عن مدى خضوع وتكريس الضمانات الإجرائية الأساسية.

الفرع الأول:

مقارنة الإختصاص التحكيمي للسلطات الإدارية المستقلة بالتحكيم التقليدي

يعرف التحكيم على أنه إتفاق بين طرفين سابق من أجل عرض نزاع بينهما على محكم وفق ما إتفقا علية من شروط ونطاق ليفصل في النزاع فصلا قضائي حاسم ويكون بديل عن العدالة الرسمية، فالاختصاص التحكيمي المسند للسلطات الإدارية المستقلة يتطابق مع التحكيم التقليدي لأنهما يعتبران وسيلة قانونية تهدف إلى حل نزاع قائم بين طرفين ولكنهما يختلفان من عدة جوانب [1].

ولهذا سنتحدث في الفرع الأول عن الإختلاف من حيث الإنعقاد، والفرع الثاني سنتناول الإختلاف من حيث التنفيذ والطعن في القرارات التحكيمية.

أولا: من حيث الإنعقاد

تنص المادة 1007 من القانون رقم 08-09 المتعلق بالإجراءات المدنية والإدارية على ما يلي "**شرط التحكيم هو الإتفاق الذي يلتزم بموجبه الأطراف في عقد متصل بحقوق متاحة بمفهوم المادة 1006 أعلاه، لعرض النزاعات التي تثار بشأن هذا العقد على التحكيم**"[2]. في مفهوم للمادة يشترط لقيام التحكيم إبرام إتفاقية تحكيم بين الأطراف المتنازعة.

والملاحظ هنا أن المشرع لم يشترط هدا الشرط في إختصاص التحكيم للسلطات الإدارية المستقلة فهو لا يستوجب إبرام إتفاق بين أطراف النزاع، ويمكن لأحدهم إخطار السلطة الإدارية المستقلة بصفة إنفرادية بالنزاع وإن لم يتفقا على تحكيم هذه السلطة، وهنا ينفى عنصر التراضي في إختيار التحكيم بين أطراف النزاع [3].

---

(1) مخلوف باهية، المرجع السابق، ص43.

(2) القانون رقم 08-09 مؤرخ في 25 فيفري 2008، يتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، الجريدة الرسمية العدد 21، بتاريخ 23 أفريل 2008.

(3) مخلوف باهية، المرجع السابق، ص45.

حيث نجد في التحكيم التقليدي أن أطراف النزاع يتمتعان بحرية في تعيين المحكم أو أعضاء الهيئة التحكيمية، وهذا ما نصت علية المادة 1044 من القانون 08-09 على أنه "**يمكن للأطراف، مباشرة أو بالرجوع إلى نظام التحكيم، تعيين المحكم أو المحكمين أو تحديد شروط تعيينهم وشروط علهم أو إستبدالهم....**".

أما السلطات الإدارية المستقلة في مادة التحكيم فتولى المشرع مهمة تعيين الجهاز التحكيمي عن طريق النصوص المنشئة لهذه السلطات، ونجد في القانون 02-01 المتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات وفق المادة 134 والتي تعطي صلاحية التعيين لوزير الطاقة ووزير العدل .

ثانيا: من حيث تنفيذ القرارات التحكيمية وطرق الطعن فيها

إن القرارات الصادرة بمناسبة التحكيم العادي (التقليدي) لا يمكن تنفيذها إلا بعد مهرها بالصيغة التنفيذية من المحكمة المختصة، وهذا ما نصت علية المادة 601 من القانون 08-09 على أنه "**لا يجوز التنفيذ في غير الأحوال المستثناة بنص في القانون، إلا بموجب نسخة من السند التنفيذي، ممهور بالصيغة التنفيذية الآتية....**". أما عن القرارات الصادرة عن السلطات الإدارية المستقلة لم تخضع للقواعد الإجرائية المنصوص عليها في القانون 08-09 المتضمن الإجراءات المدنية والإدارية فنجد مثلا سلطة ضبط البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية فهي تتمتع بالصيغة التنفيذية ذاتيا وملزمة للطرفين رغم القابلية للطعن، ليست بحاجة إلى مهرها بالصيغة التنفيذية، وهذا وفق المادة 17 من القانون 2000-03.

أما في مجال الطعن في القرارات التحكيم التقليدي فيمنح قانون الإجراءات المدنية والإدارية إمكانية الطعن أمام القضاء العادي بعدة طرق بما فيها الإستئناف والبطلان والطعن بالنقض، وفق المواد 1055 و1058 و1061 من القانون 08-09.

أما عن القرارات التحكيمية الصادرة عن السلطات الإدارية المستقلة عند إعمال الإختصاص التحكيمي، فيمكن الطعن ضدها أمام القضاء الإداري إما بالإلغاء أو عدم المشروعية [1].

واستثناء نجد القرارات الصادرة عن الغرفة التحكيمية للجنة ضبط الكهرباء والغاز أنها لا تقبل الطعن فيها، وهذا ما جاء في المادة 137 من القانون 02-01 والتي تنص على "**قرارات غرفة التحكيم غير قابل للطعن فيها، وبهذه الصفة، فهي واجبة التنفيذ**"، وهذا يمس بأهم الضمانات للأشخاص المتنازعة أمام هذه اللجنة وهي ضمانة الطعن.

يتبين لنا أن الإختصاص التحكيمي الممنوح للسلطات الإدارية المستقلة يختلف من عدة جوانب عن التحكيم التقليدي المنصوص عليه في قانون الإجراءات المدنية الإدارية.

الفرع الثاني:

خضوع السلطة التحكيمية للسلطات الإدارية المستقلة للضمانات الإجرائية

إن عند إعطاء إختصاص التحكيم للسلطات الإدارية المستقلة لابد من هذه الأخيرة من إحترام الضمانات الإجرائية الأساسية التي يتوفر عليها القانون للأطراف المتنازعة من أجل أن تضفي على قراراتها المشروعية، وسنتناول في هذا الفرع إحترام حقوق الدفاع وإحترام سرية الأعمال والفصل في آجال معقولة

أولا: إحترام حقوق الدفاع

بالرجوع إلى الدستور وفي نص المادة 169 والتي تقول "**الحق في الدفاع مضمون**"

تتمثل ضمانة الدفاع تجسيد لصورة العدالة، وهي من المبادئ الجوهرية المضمونة أمام الجهات القضائية، ولابد للسلطات الإدارية المستقلة التي تمارس الإختصاص التحكيمي أن تخضع لهذا الإجراء [2].

(1) مخلوف باهية، المرجع السابق، ص48.

(2) محمودي رانية ومحمودي سامية، التحكيم في إطار السلطات الإدارية المستقلة، مذكرة ماستر، جامعة بجاية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، فرع قانون أعمال، 2013-2014، ص61.

ويتحقق إحترام حقوق الدفاع بتكريس وتمكين الأطراف المتنازعة من الإطلاع على الملف من أجل تقديم ملاحظتهم ودفوعهم وهذا ما يصطلح عليه بمدأ المواجهة [1]، ونجد هذه الضمانة مكرسة في مجال البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية من خلال المادة 37 من القانون 2000-03 والتي تنص على "**لا تطبق العقوبات المنصوص عليها في المادتين 35 و36 أعلاه، المعني إلا بعد إبلاغه بالمآخذ الموجهة إليه وإطلاعه على الملف وتقديم مبررات كتابه ...**".

أما في مجال الكهرباء والغاز فنصت المادة 135 من القانون 02-01 على "**تفصل غرفة التحكيم في القضايا التي ترفع إليها بإتخاذ قرار مبرر، بعد الإستماع إلى الأطراف المعنية...**"، وهنا نستنتج أن قد أقر بمبدأ المواجهة بصف ضمنية حينما قال بعد الإستماع إلى الأطراف، أي منحهم فرصة تقديم الملاحظات الشفهية.

إن مبدأ المواجهة كفيل في حد ذاته لضمان محاكمة عادلة للأطراف المعنية، لكن المشرع دعم حق الدفاع بضمانات أخرى كالإستعانة بمدافع واصطحاب الشهود.

فقد أقر المشرع الحق في الإستعانة بشهود في أمام غرفة التحكيم لدى لجنة ضبط الكهرباء والغاز من خلال المادة 2/135 من القانون 02-01.

ثانيا: إحترام سرية الأعمال والفصل في آجال معقولة

إلى جانب تكريس حقوق الدفاع فقد أعطى المشرع ضمانات أخرى للأطراف المتنازعة والتي تتمثل في إحترام سرية الأعمال، ويتمثل في عدم الكشف عن معلومات سرية تخص الأطراف المتنازعة يمكن أن تستغل من طرف المتنافسين يمكن أن تحقق لهم إمتيازات في السوق [2].

ونجده مكرسا في المرسوم التشريعي 93-10 المتعلق المتعلق ببورصة القيم المنقولة المعدل والمتمم في المادة 39 من على "**يلم أعضاء اللجنة وأعوانها بالسر المهني فيما**

(1) مخلوف باهية، المرجع السابق، ص89.

(2)المرجع نفسه، ص93.

يخص الوقائع والأعمال والمعلومات التي إطلعوا عليها بحكم وظيفتهم، وذلك حسب الشروط المنصوص عليها في قانون العقوبات". ونصت في الفقرة الثانية من نفس المادة على "**ويلزم الأعوان الخارجون، الذين يمكن للجنة أن تستعين بهم، بواجب السرية المذكورة في الفقرة أعلاه.**"

وعلية يمكن الإستخلاص أنه لابد للسلطات الإدارية المستقلة التي لها الإختصاص التحكيمي، أن يلتزم أعضاءها بإحترام وعدم الكشف عن المعلومات والأسرار التي إطلعوا عليها أثناء أداء مهامهم التحكيمية، وكذلك الأطراف المتنازعة أو التي قد إستعانة بهم أعضاء لجنة التحكيم.

ويستفيد كذلك أطراف النزاع من ضمانة الفصل في الآجال المعقولة فيستوجب على القاضي إلتزام يقضي بضرورة الفصل في الدعاوى المرفوعة إليه في آجال معقولة، فقد نصت المادة 10 من القانون العضوي رقم 04-11 المتضمن القانون الأساسي للقضاء على "**يجب على القاضي أن يفصل في القضايا المعروضة عليه في أحسن الآجال**" [1]، فمن المفروض على السلطات الإدارية المستقلة أن تحترم هذه الخاصية كونها تتدخل في قطاعات تتميز بالسرعة، لكن لا نجد أي نص قانوني منظم للسلطات الإدارية المستقلة يحدد المدة التي يمكن أن تحكم في النزاع الذي أخطرت به[2].

(1) القانون العضوي رقم 04-11 مؤرخ في 06 سبتمبر 2004، يتضمن القانون الأساسي للقضاء، الجريدة الرسمية العدد57 ، بتاريخ 08 سبتمبر 2004.

(2) مخلوف باهية، المرجع السابق، ص97.

خلاصة الفصل الثاني

نجد أن السلطات الإدارية المستقلة تتمتع بصلاحيات مختلفة كرسها المشرع الجزائري في النصوص القانونية المنشئة لهذه السلطات قصد تمكينها من أداء مهامها على أكمل وجه في بيئة تتميز بالشفافية والحياد، لكن مع كل هذا نجد أنها لا تتمتع بالقدر الكافي من الإستقلالية لممارسة هذه المهام المخولة لها في إطار القانون، وذلك راجع إلى تأثير السلطة التنفيذية وتواجدها على مستوى السلطات الإدارية المستقلة من جهة، ومن جهة أحرى نجد ضعف الضمانات الممنوحة للأفراد في مواجهة هذه الصلاحيات.

خاتمة

من خلال ما سبق يظهر لنا أن إستحداث السلطات المستقلة في الجزائر من الناحية القانونية ليست عليها رقابة وصائية أو إدارية، وكذلك الإقرار لها بصلاحيات واسعة بهدف ضبط النشاطات التي أنشئت من أجلها بعيدا عن تدخل الدولة، وهذا ما يعرقل تأقلم وانسجام هذه الصنف القانوني الجديد المتمثل في السلطات الإدارية المستقلة مع المفهوم الوحدوي للإدارة الكلاسيكية المبني على الرقابة الرئاسية والوصائية المنصوص عليها في الدستور، لكن لا نجد في الدستور أي نص يعارض إنشاء هذه السلطات بإعتبارها آليات جديدة لابد منها لتعويض إنسحاب الدولة من تأطير هذه المجالات.

وفيما يخص الوسائل القانونية التي تستعملها هذه السلطات، فقد أعطى المشرع لهذه السلطات الإدارية المستقلة مجموعة من الصلاحيات التنظيمية، الرقابية، القمعية والتحكيمية التي نجد أصول هذه الصلاحيات في إحدى السلطات الكلاسيكية السلطة التنفيذية، السلطة التشريعية، السلطة القضائية، ولكن يلاحظ نقص في تأطير هذه الصلاحيات والمتمثل في تكريس المعايير والضمانات القانونية بالشكل الكافي.

وبعد دراسة هذا الموضوع إرتأينا غلى أن نبدي بعض الإقتراحات حول النقائص التي لا حظناها.

- لابد من إدراج السلطات الإدارية المستقلة في الدستور بنص صريح.
- إدراج الصلاحيات الممنوحة لهذه السلطات ضمن أحكام الدستور لتفادي تعارضها معه.
- تأطير مختلف الضمانات القانونية والقضائية وتعميمها على كافة السلطات الإدارية المستقلة.
- لابد على المجلس الدستوري أن يبدي آراءه حول النصوص القانونية المنظمة للسلطات الإدارية المستقلة.
- إعطاء المشرع الجزائري للسلطات الإدارية المستقلة تكييف قانوني موحد صريح كونه تردد في ذلك.
- منح استقلالية أكثر لهذه السلطات الإدارية المستقلة حتى تتمكن من أداء مهامها على أكمل وجه.

قائمة المصادر و المراجع

باللغة العربية

أولا: النصوص القانونية

1- الدساتير

1- القانون 16-01 مؤرخ في 06 مارس 2016، يتضمن التعديل الدستوري، الجريدة الرسمية العدد 14، بتاريخ 07 مارس 2016.

2- القوانين العضوية

1- القانون العضوي رقم 98-01 مؤرخ في 30 ماي 1998، يتعلق بإختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، الجريدة الرسمية العدد 37، بتاريخ 01 جوان 1998، المعدل والمتمم، بموجب القانون العضوي رقم 11-13 مؤرخ في 03 أوت 2011، الجريدة الرسمية العدد 43، بتاريخ 03 أوت 2011.

2- القانون العضوي رقم 04-11 مؤرخ في 06 سبتمبر 2004، يتضمن القانون الأساسي للقضاء، الجريدة الرسمية العدد57، بتاريخ 08 سبتمبر 2004.

3- القوانين العادية

1- القانون رقم 2000-03مؤرخ في 05 أوت 2000، يحدد القواعد العامة المتعلقة بالبريد و بالمواصلات السلكية واللاسلكية، الجريدة الرسمية العدد 48، بتاريخ 06 أوت 2000 .

2- القانون رقم 02-01 مؤرخ في 05 فيفري 2002، المتعلق بالكهرباء والغاز بواسطة القنوات، الجريدة الرسمية العدد 08، بتاريخ 06 فيفري 2002.

3- القانون رقم 03-11، مؤرخ في 26 أوت 2003، المتعلق بالنقد والقرض، الجريدة الرسمية العدد 52، بتاريخ 27 أوت 2003، المعدل والمتمم بالقانون رقم 17-10 مؤرخ في 11 أكتوبر 2017 الجريدة الرسمية العدد 57، بتاريخ 12أكتوبر 2017.

4- القانون رقم 05-07 مؤرخ في 28 أفريل 2005 ، المتعلق بالمحروقات ، الجريدة الرسمية العدد 50، بتاريخ 19 يوليو 2005.

5- القانون 06-04 مؤرخ في 20 فيفري 2006، يعدل ويتمم الأمر رقم 95-07 مؤرخ في 25 جانفي 1995، المتعلق بالتأمينات، الجريدة الرسمية العدد 15، بتاريخ 12 مارس 2006.

6- القانون رقم 08-09 مؤرخ في 25 فيفري 2008، يتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، الجريدة الرسمية العدد 21، بتاريخ 23 أفريل 2008.

4- الأوامر

1- الأمر 03-03 مؤرخ في 19 جويلية 2003، المتعلق بالمنافسة، الجريدة الرسمية العدد 43، بتاريخ 20 جويلية 2003، المعدل والمتمم، بموجب القانون 08-12 مؤرخ في 25 جوان 2008، الجريدة الرسمية العدد 36، بتاريخ 02 جويلية 2008، والقانون 10-05 مؤرخ في 10 أوت 2010، الجريدة الرسمية العدد 46، بتاريخ 18 أوت 2010.

2- الأمر رقم 07-01 مؤرخ في 01 مارس 2007، المتعلق بحالات التنافي والإلتزامات الخاصة ببعض المناصب والوظائف، الجريدة الرسمية العدد 16، بتاريخ 07 مارس 2007.

5- المراسيم التشريعية

1- المرسوم التشريعي رقم 93-10 مؤرخ في 23 ماي 1993،الجريدة الرسمية العدد 34، بتاريخ 23 ماي 1993، المتعلق ببورصة القيم المنقولة، المعدل والمتمم بموجب القانون رقم 03-04 مؤرخ في 17 فيفري 2003، الجريدة الرسمية العدد 11، بتاريخ 19 فيفري 2003.

6- المراسيم التنفيذية

1- المرسوم التنفيذي رقم 96-102 مؤرخ في 11 مارس 1996، المتضمن تطبيق المادة 32 من المرسوم التشريعي 93-10 مؤرخ في 23 ماي 1993، المتعلق ببورصة القيم المنقولة، الجريدة الرسمية العدد 18، بتاريخ 20 مارس 1996.

ثانيا: الكتب

1- بوالشعير السعيد ، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة ، الجزء الثاني ، الطبعة العاشرة ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، 2009 .

2-وليد بوجملين ،سلطات الضبط الإقتصادي في القانون الجزائري ، دار بلقيس ، الجزائر.

ثالثا: المقالات

1- عيساوي عز الدين، "حول العلاقة بين هيئات الضبط المستقلة والقضاء بين التنافس التكامل"، المجلة الأكادمية للبحث القانوني، جامعة بجاية، العدد01، 2013.

2- عيساوي عز الدين ، " المكانة الدستورية للهيئات الإدارية المستقلة : مآل مبدأ الفصل بين السلطات " ، مجلة الإجتهاد كلية الحقوق ، جامعة بسكرة ، عدد 04 ، 2006.

رابعا: المداخلات

1- أيت وازو رانية، دراسة نقدية في سلطات الضبط المستقلة: في شرعية سلطات الضبط المستقلة، مداخلة مقدمة ضمن فعاليات الملتقى الوطني الذي نضمته كلية الحقوق والعلوم الإقتصادية، جامعة بجاية، الموسوم بعنوان: سلطات الضبط المستقلة في المجال الإقتصادي والمالي، يومي 23 و24 ماي، 2007.

2- حدري سمير، السلطات الإدارية المستقلة وإشكالية الإستقلالية، مداخلة مقدمة ضمن فعاليات الملتقى الوطني الذي نضمته كلية الحقوق والعلوم الإقتصادية، جامعة بجاية، الموسوم بعنوان: سلطات الضبط المستقلة في المجال الإقتصادي والمالي، يومي 23 و24 ماي، 2007.

3- راشدي سعيدة، مفهوم السلطات الإدارية المستقلة، مداخلة مقدمة ضمن فعاليات الملتقى الوطني الذي نضمته كلية الحقوق والعلوم الإقتصادية، جامعة بجاية، الموسوم بعنوان: سلطات الضبط المستقلة في المجال الإقتصادي والمالي، أيام 23 و24 ماي، 2007.

4- عباسي سهام ، المكانة الدستورية للسلطات الإدارية المستقلة في النظام الجزائري ، مداخلة مقدمة ضمن فعاليات الملتقى الوطني الذي نظمته كلية الحقوق والعلوم السياسية قسم العلوم القانونية والإدارية ، جامعة قالمة ، الموسوم بعنوان : السلطات الإدارية المستقلة في الجزائر ، يومي 13 و 14 نوفمبر ، 2012.

5- عيساوي عز الدين ، الهيئات الإدارية المستقلة في مواجهة الدستور، مداخلة مقدمة ضمن فعاليات الملتقى الوطني الذي نظمته كلية الحقوق والعلوم الإقتصادية جامعة بجاية ، الموسوم بعنوان : سلطات الضبط المستقلة في المجال الإقتصادي والمالي ، يومي 23 و 24 ماي ، 2007.

6- قوراري مجدوب ،" مدى مطابقة إختصاصات سلطات الضبط لأحكام الدستور " ، مداخلة مقدمة ضمن فعاليات الملتقي الوطني الذي نظمته كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة سعيدة ، الموسوم بعنوان : ضبط النشاء الاقتصادي في الجزائر بين التشريع والممارسة ، يومي 09 و 10 ديسمبر.

7- كسال سامية ، "مدى شرعية السلطات الإدارية المستقلة " ،مداخلة مقدمة ضمن فعاليات الملتقي الوطني الذي نظمته كلية الحقوق والعلوم السياسية ، قسم العلوم القانونية والإدارية ، جامعة قالمة ، الموسوم بعنوان : السلطات الإدارية المستقلة في الجزائر ، يومي 13 و 14 نوفمبر ،2012.

8- ماديو ليلى، الرقابة القضائية على سلطات الضبط في التشريع الجزائري، مداخلة مقدمة ضمن فعاليات الملتقى الوطني الذي نضمته كلية الحقوق والعلوم الإقتصادية، جامعة بجاية، الموسوم بعنوان: سلطات الضبط المستقلة في المجال الإقتصادي و المالي، يومي 23 و 24 ماي،2007.

خامسا: المذكرات الجامعية

1- أعراب أحمد، السلطات الإدارية المستقلة في المجال المصرفي، مذكرة ماجستير، بومرداس، فرع قانون أعمال، 2007.

2- براهيمي فضيلة، المركز القانوني لمجلس المنافسة بين الأمر 03-03 والقانون 08-12، مذكرة ماجستير، جامعة بجاية، فرع القانون العام للأعمال، 2010.

3- جليل مونية، سلطة ضبط البريد والموصلات السلكية واللاسلكية كسلطة إدارية مستقلة، مذكرة ماجستير، جامعة الجزائر، فرع إدارة ومالية، 2003.

4- حدري سمير، السلطات الإدارية المستقلة في المواد الإقتصادية والمالية، مذكرة ماجيستير ، جامعة بومرداس، كلية الحقوق والعلوم التجارية، 2006.

5- حمادي نوال، الضمانات الأساسية في مادة القمع الإداري(مثال: السلطات الإدارية المستقلة)، مذكرة ماجستير، جامعة بجاية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، فرع القانون العام للأعمال، 13 ديسمبر2011.

6- رابح نادية، النظام القانوني لسلطات الضبط المستقلة ، مذكرة الماجستير في القانون العام، تخصص قانون أعمال، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بجاية، 2012.

7- رقموط فريد ويوسف خوجة، حياد السلطات الإدارية المستقلة، مذكرة الماستر، جامعة بجاية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، فرع القانون العام للأعمال، 2001.

8- زعاتري كريمة، المركز القانوني لسلطة ضبط البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية، مذكرة ماجستير، جامعة بومرداس، كلية الحقوق، فرع إدارة ومالية، 2011-2012.

9- شيح أعمر ياسمينة، توزيع الإختصاص مابين مجلس المنافسة وسلطات الضبط القطاعية في القانون الجزائري، مذكرة ماجستير، جامعة بجاية، كلية الحقوق، فرع القانون العام للأعمال، 2008-2009.

10- عيساوي عز الدين، السلطة القمعية للهيئات الإدارية المستقلة في المجال الإقتصادي والمالي، مذكرة ماجستير، جامعة تيزي وزو، كلية الحقوق، فرع قانون أعمال، 2005.

11- فتوس خدوجة، الإختصاص التنظيمي لسلطات الضبط الإقتصادي، مذكرة ماجستير، جامعة بجاية كلية الحقوق، فرع القانون العام للأعمال، 2010.

12- محمودي رانية و محمودي سامية، التحكيم في إطار السلطات الإدارية المستقلة، مذكرة ماستر، جامعة بجاية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، فرع قانون أعمال، 2013-2014.

13- مخلوف باهية، الإختصاص التحكيمي للسلطات الإدارية المستقلة، مذكرة ماجستير، جامعة بجاية، كلية الحقوق، فرع القانون العام للأعمال، 2010.

14- مرزوق بوخالفة و مدور بدوي ، السلطات الإدارية المستقلة وأحكام الدستور ، مذكرة ماستر ، جامعة عبد الرحمان ميرة بجاية ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، قسم قانون أعمال ، 2013-2014.

15- نشادي عائشة، إعادة هيكلة قطاع البريد والموصلات السلكية واللاسلكية، مذكرة ماجستير، جامعة الجزائر، كلية الحقوق، فرع إدارة ومالية، 2003.

سادسا: المواقع الإلكترونية

1- حميد طارش، الأطر الدستورية والقانونية للهيئات المستقلة، 2018/03/14، www.madarik.net.

باللغة الفرنسية

1- Kalloufi Rachid, les institutions de régulation en droit Algérie, Revue Idara, n°02, 2004

فهرس

فهرس المحتويات

العنوان	الصفحة
مقدمة	**3-1**
الفصل الأول: المكانة الدستورية للسلطات الإدارية المستقلة	**5**
المبحث الأول: الفصل في إنشاء السلطات الإدارية المستقلة في القانون الجزائري والقانون المقارن	**6**
المطلب الأول: إشكالية إنشاء السلطات الإدارية المستقلة في الجزائر	**06**
الفرع الأول: غياب نص دستوري منشئ للسلطات الإدارية المستقلة	**07**
الفرع الثاني:عدم التقييد الدستوري بالتقسيم الثلاثي للسلطات	**08**
المطلب الثاني:إشكالية إنشاء السلطات الإدارية المستقلة في القانون المقارن	**09**
الفرع الأول: الحلول الفقهية	**09**
أولا : إسناد فكرة السلطات الإدارية المستقلة على أساس سلطة رابعة	**09**
ثانيا : إسناد فكرة السلطات الإدارية المستقلة على أساس مشروعية الحكماء	**11**
الفرع الثاني: الحلول القضائية	**11**
أولا : حلول المجلس الدستوري الفرنسي	**11**
ثانيا : حلول مجلس الدولة الفرنسي	**13**
المبحث الثاني: خصوصية الاعتراف بالسلطات الإدارية المستقلة في الجزائر	**14**
المطلب الأول: غموض التكييف القانوني للسلطات الإدارية المستقلة	**14**
الفرع الأول: تقييم الطابع السلطوي	**16**
الفرع الثاني: تقييم الطابع الإداري	**17**
أولا: المعيار المادي	**17**

الفـهرس

ثانيا: المعيار الموضوعي (المنازعاتي)	**17**
الفرع الثالث: تقييم الطابع الإستقلالي النسبي	**18**
أولا: حدود الإستقلالية العضوية	**19**
ثانيا: حدود الإستقلالية الوظيفية	**19**
ثالثا: حدود الإستقلالية المالية	**20**
المطلب الثاني: مدى تكريس السلطات الإدارية المستقلة لمبدأ الحياد	**20**
الفرع الأول: مدى تكريس نظام التنافي	**21**
الفرع الثاني: تكريس نظام الإمتناع	**23**
خلاصة الفصل الأول	**24**
الفصل الثاني: مدى مشروعية الصلاحيات الممنوحة للسلطات الإدارية المستقلة بمنظور الدستور	**26**
المبحث الأول: مطابقة السلطة التنظيمية والرقابية لأحكام الدستور	**27**
المطلب الأول: مدى إنسجام السلطة التنظيمية مع أحكام الدستور	**27**
الفرع الأول: شرعية الإختصاص التنظيمي	**28**
الفرع الثاني: القيود الواردة على الإختصاص التنظيمي	**30**
أولا: محدودية الإختصاص التنظيمي	**30**
ثانيا: الرقابة على الإختصاص التنظيمي	**31**
المطلب الثاني: مدى انسجام السلطة الرقابية مع أحكام الدستور	**33**
الفرع الأول: رقابة الدخول إلى السوق	**33**
الفرع الثاني: رقابة السوق بحد ذاته	**34**
المبحث الثاني: مطابقة السلطة القمعية والتحكيمية لأحكام الدستور	**36**

الفـهرس

المطلب الأول: مدى إنسجام السلطة القمعية مع أحكام الدستور	**36**
الفرع الأول: السلطة القمعية ومبدأ الفصل بين السلطات	**37**
الفرع الثاني: خضوع السلطة القمعية للضمانات القانونية و القضائية	**38**
أولا : الضمانات القانونية	**39**
ثانيا: الضمانات القضائية	**39**
المطلب الثاني: مدى انسجام السلطة التحكيمية مع أحكام الدستور	**40**
الفرع الأول: مقارنة الإختصاص التحكيمي للسلطات الإدارية المستقلة بالتحكيم التقليدي	**41**
أولا: من حيث الإنعقاد	**41**
ثانيا: من حيث تنفيذ القرارات التحكيمية وطرق الطعن فيها	**42**
الفرع الثاني: خضوع السلطة التحكيمية للسلطات الإدارية المستقلة للضمانات الإجرائية	**43**
أولا: إحترام حقوق الدفاع	**43**
ثانيا: إحترام سرية الأعمال والفصل في آجال معقولة	**44**
خلاصة الفصل الثاني	**46**
خاتمة	**48**
قائمة المراجع	**50**

ملخص المذكرة

ملخص باللغة العربية

إن السلطات الإدارية المستقلة هيئات أنشأها المشرع الجزائري آخذا عن المشرع الفرنسي من اجل تنظيم قطاعات حيوية مثل القطاع الإداري والحريات العامة وخاصة القطاع الإقتصادي.

وقد عرفت هذه السلطات إشكالية في مكانتها الدستورية وتبعيتها للسلطة التنفيذية من عدمها فهي لا تخضع للوصايا أو الرقابة الرئاسية، بالإضافة إلى الصلاحيات الممنوحة لهذه السلطات سواء كانت التنظيمية أوالتحكيمية واو الرقابية أو القمعية لابد لها أن لا تتعارض مع الصلاحيات الممنوحة للسلطة التنفيذية والقضائية التي خولها الدستور الجزائري.

ملخص باللغة الفرنسية

Les autorités administratives indépendantes sont des organismes crées par le législateur algérien prenant cette expérience de législateur français, pour réguler un certain nombre des secteurs d’activités, tels que le secteur administratif et les libertés publique, et surtout le secteur économique.

Ces autorités sont connues pour être problématique dans leur statut constitutionnel et leur subordination à l’exécutif ou non, elles ne sont pas soumises aux préceptes présidentiels ou à la censure, en plus des pouvoirs accordés à ces autorités qu'elles soient réglementaires, arbitrales, prudentielles ou répressives, ces compétences ne doivent pas contredire les pouvoirs conférés à l'autorité exécutive et judiciaire par la Constitution algérienne.