

وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

جامعة محمد بوضياف - المسيلة

كلية الحقوق والعلوم السياسية

قسم العلوم القانونية والإدارية



# لور الهيئات الإدارية المستقلة في تنظيم المنافسة

رسالة مكملة لمقتضيات نيل شهادة الماستر في الحقوق

تخصص: قانون الأعمال

تحت إشراف الدكتور:

مولود قارة

من إعداد الطالب:

عطوي زكي

أعضاء لجنة المناقشة :

الأستاذ : بقة عبد الحفيظ رئيسا

الأستاذ : هلثالي أحمد مناقشا

السنة الجامعية :

2016/2015

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

قَالُوا سُبْحَانَكَ لَا عِلْمَ لَنَا إِلَّا مَا عَلَّمْتَنَا ۗ

إِنَّكَ أَنْتَ الْعَلِيمُ الْحَكِيمُ

صدق الله العظيم

# كلمة شكر



أتقدم بجزيل الشكر للأستاذ المشرف:

الدكتور مولود قارة

على كل توجيهاته ونصائحه التي كانت لنا عوناً  
في إعداد هذه المذكرة

أتقدم أيضاً بالشكر لكل من قدم لي يد العون  
في إنجاز هذه المذكرة.

# إهداء

بسمك اللهم قد بدأنا  
وبغير اسمك لا يبدأ الكلام  
وعلى خطى حبيبك قد خطونا  
خير البرية على اسمه السلام  
لك الحمد والشكر تناجيك قلوبنا  
يا منير القلوب يا كاشف الغمام  
غنت قلوبنا وتراقصت جنبا بجنب  
ودموع الفوز تحييكم بابتسام

أساتذتنا الكرام ... قد توقفت الحروف احتراما لشخصكم ... واتسعت المعاني عند  
وصفكم ... وما اتسعت السطور لشكركم ... كيف لا وقد كاد المعلم أن يكون رسولا  
أماه يا تاجا فوق الرؤوس عنوانك ... وجنة الرحمن تحت أقدامك ...  
لك النجاح أهديه ... وأنتي نجاحي بأنك أماه ...  
أبي العزيز يا معلمنا، قد كنت قدوة تفخر بها جوارحي ... وتسحر بها روحي  
كلما أهديك فخرا تزداد لهفتي ... لفخر جديد أهديك والدي ...  
أصدقائي الأحباب ... باسمكم قد أشرقت أرواحنا ... وبجكم قد زينت أعمارنا... وبكل  
حب لكم نهوى بنجاحنا... ولقلوبكم نهدي سلامنا  
ولكل كلام ختام... ولكل بداية نهاية ... وشكرنا لكم لا  
ينتهي ... فسلامنا ختامنا... ولكم منا كل الحب والاحترام

حققت حقاً

## مقدمة:

عرفت الجزائر خلال الثمانينات أزمة اقتصادية كبيرة كان لها وقع كبير على كل جوانب الحياة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية للبلاد نتج عنها تحولات جذرية مست الاقتصاد الوطني.

ونظرا لتراجع عائدات البترول، وانخفاض المستوى المعيشي وتدهور الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية وتفاقم الديون الخارجية والضغوط المفروضة من صندوق النقد الدولي إستجابت الدولة لمتطلبات التغيير وذلك من خلال التخلي عن فكرة التسيير الإداري المركزي للقطاعات الاقتصادية في مقابل تبني آليات جديدة لتنظيم الحياة الاقتصادية تتمثل أساسا في اعتماد مبدأ المنافسة الحرة كمبدأ عام يحكم النشاطات الاقتصادية على اختلافها و تحرير التجارة الخارجية .

ولقد بادرت الجزائر إلى القيام بكل الإصلاحات الاقتصادية و ذلك إستجابة لمتطلبات الإقتصاد العالمي من خلال تبنيها لمجموعة من القوانين أكثر ليبرالية و مرونة التي تتماشى و الإتجاه الإقتصادي الجديد، وهذا ما يعبر عنه بالإنقال من صفة الدولة المتدخلة إلى الدولة الضابطة.

هذا الإنسحاب من الحقل الإقتصادي، نتج عنه إنكماش في النظام القانوني السائد من قبل، فأصبحت الدولة لا تتدخل كطرف في تحديد قواعد اللعبة بل كسلطة عامة من أجل الحفاظ على حرية ممارسة النشاط الإقتصادي إذ تبنت الجزائر أولى قواعد المنافسة إنطلاقا من قانون الأسعار لسنة 1989 الذي كان يهدف إلى تحرير الأسعار من المراقبة الإدارية للدولة ثم تم تعويضه سنة 1995 بأمر يكرّس بصفة كلية قواعد و آليات المنافسة كأداة لتنظيم و سير الإقتصاد.

وبعد الإصلاحات الاقتصادية إنتقلت من مرحلة الدولة المحتكرة إلى الدولة الأقل تدخلا في

الإستغلال و التسيير و الرقابة، و هذه الإصلاحات جاءت بعد إقرار دستور سنة 1989

وبما أن الدولة لا يجوز لها في ظل النظام الإقتصادي الجديد أن تمارس هذه المهمة عن طريق الهيئات الإدارية التقليدية، قامت بإنشاء هيئات جديدة تتمثل في سلطات الضبط الإقتصادي و التي تعرف أيضا بمصطلح السلطات الإدارية المستقلة تتوب عن الدولة في مهامها الرقابية للسوق و

المنافسة إستجابة لطبيعة الدور الإقتصادي الجديد للدولة، فسلطات الضبط تعتبر بمثابة هيئات إدارية مستقلة لها صلاحيات واسعة في المجال الإقتصادي و المالي كونها تتمتع بسلطات ذات طابع إداري تنظيمي، رقابي و قمعي مما يبعد التدخل المباشر للدولة في هذا المجال .

كما انها هيئات وطنية لا تخضع للسلطة الرئاسية و الوصاية الإدارية فهي عكس الإدارة التقليدية، إذ تتمتع بإستقلالية عضوية و وظيفية سواء عن السلطة التنفيذية أو التشريعية ولا تخضع إلا للرقابة القضائية، بل و الأكثر من ذلك أنها تبتعد كل البعد عن الهيئات الإستشارية لما لها من صلاحيات واسعة في ضبط القطاع الإقتصادي، ناهيك عن أن بعضها يتمتع بالشخصية المعنوية الامر الذي جعلها سابقة من نوعها وتجديد قوي على مستوى التشكيلة المؤسساتية للدولة.

أنشأت أول هيئة بعد دستور 1989 ممثلة في المجلس الأعلى للإعلام سنة 1990، ليصبح عدد السلطات الإدارية المستقلة المستحدثة حوالي 12 سلطة كل منها لها مجالها

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

### الإشكالية:

ومما سبق نطرح الإشكالية التالية:

ماهي سلطات الهيئات الإدارية المستقلة في تنظيم المنافسة؟

وتندرج تحت هذه الإشكالية عدة تساؤلات هي:

ماهي الطبيعة القانونية التي تتمتع بها؟

و إلى أي مدى هي مستقلة عن الإدارة؟

منهج البحث:

وللإجابة على الإشكالية المطروحة عمدنا إلى إتباع المنهج الوصفي في إطار التعريف بالمفاهيم المرتبطة بالسلطات الإدارية المستقلة و الظروف المحيطة بظهورها، وإعتمدنا أسلوب تحليل المضمون من خلال تحليل النصوص القانونية، وذلك بالإستعانة بالفقه وما تيسر لنا من الإجتهد القضائي. ولأن هذه الهيئات إستتساح من النموذج الفرنسي يتم الإستتناس من حين لآخر بالتجربة الفرنسية، دون أن ترقى هذه المعالجة لأن تكون دراسة مقارنة.

## أهمية الموضوع:

و تتجلى أهمية الدراسة من خلال:

1- الإصلاحات الإقتصادية المتلاحقة ومحاولة تعميم المنافسة على كل القطاعات أدى إلى لجوء متزايد لدى السلطات العمومية لإنشاء السلطات الإدارية المستقلة ومن ثم بلوغ هذه الصيغة كظاهرة قانونية جديدة وفي القانون الجزائري جديدة بالبحث والدراسة.

2- هذا اللجوء المتزايد من قبل السلطات العمومية لإنشاء سلطات الضبط قد يثير من الناحية القانونية مقارنة خاصة في القانون الجزائري لهذه السلطات مقارنة بالنماذج الأجنبية المقارنة في هذا المجال ومن ثم فإن معالجة إشكالية الضبط في حدود القانون الوضعي الجزائري سيمكن من هذه الناحية من الوقوف على موقع التجربة الجزائرية في هذا المجال وطبيعة تصور القانون الجزائري لها

3- إن إستحداث هذه السلطات ساهم في ظهور فرع من فروع القانون و هو قانون الضبط

« droit de la régulation »، هدفه دراسة أدوات الضبط حسب القطاع

4- وتزداد أهمية و فعالية هذا الموضوع : في أنه يقدم ضمانة قوية للرأي العام تؤكد حياد الإدارة وتدخلها، كما يسمح بمشاركة واسعة للمهنيين في ضبط نشاطهم، بالإضافة إلى أنه يضمن فعالية تدخل الدولة في إطار السرعة، و التكيف مع تطور الإحتياجات و الأسواق و إستمرارية العمل عن طريق مراقبة و مرافقة المتعاملين الإقتصاديين.

## أسباب إختيار الموضوع:

يعود إختياري لهذا الموضوع إلى أسباب ذاتية و أخرى موضوعية هي:

فبالنسبة للدوافع الذاتية تعود إلى الرغبة في الإطلاع على هذا الموضوع و التعمق فيه لما له من أهمية بالغة كما أنه ميدان خصب للبحث فيه

أما الدوافع الموضوعية فتتمثل في : قلة الدراسات في هذا المجال، وحدائة الهيئات الإدارية المستقلة و تميزها عن الهيئات الإدارية التقليدية

### **أهداف الموضوع:**

يهدف هذا الموضوع إلى دراسة الأبعاد القانونية لإستقلالية الهيئات الإدارية المستقلة في التشريع الجزائري، كما نبحت عن الصلاحيات المشرع الجزائري لهذه الهيئات وفقا لمجال كل هيئة

### **الصعوبات:**

وقد واجهت عدة صعوبات أثناء إنجاز هذا البحث تتمثل في قلة المراجع المتخصصة و صعوبة تجميع النصوص لكثرتها و تنوعها .

### **خطة البحث:**

من أجل الإجابة على الإشكالية إتبعنا الخطة التالية :

### **مقدمة**

**الفصل الأول:** ماهية السلطات الإدارية المستقلة

**المبحث الأول:** مفهوم السلطات الإدارية المستقلة

**المطلب الأول:** نشأة السلطات الإدارية المستقلة

**المطلب الثاني:** المقصود بالسلطات الإدارية المستقلة

**المبحث الثاني:** الطبيعة القانونية للسلطات الإدارية المستقلة

**المطلب الأول:** مضمون عبارة" السلطة الإدارية المستقلة

**المطلب الثاني:** معايير تكييف السلطات الإدارية المستقلة

المبحث الثالث: مدى إستقلالية السلطات الإدارية المستقلة

المطلب الأول: الاستقلالية العضوية للسلطات الإدارية المستقلة

المطلب الثاني: الاستقلالية الوظيفية للسلطات الإدارية المستقلة

**الفصل الثاني: السلطات المخولة للهيئات الإدارية المستقلة في ضبط المجال**

الاقتصادي و المالي

المبحث الأول: سلطة التنظيم والرقابة

المطلب الأول: مفهوم سلطة التنظيم للهيئات الإدارية المستقلة

المطلب الثاني: سلطة الرقابة والبحث

المبحث الثاني: سلطة العقاب

المطلب الأول: تكريس سلطة العقاب للهيئات الإدارية المستقلة

المطلب الثاني: خضوع سلطة العقاب للهيئات الإدارية المستقلة للضمانات القانونية القضائية

**خاتمة**

# الفصل الأول

## الفصل الأول: ماهية السلطات الإدارية المستقلة

نحاول في هذا الفصل التطرق إلى ماهية السلطات الإدارية المستقلة، وذلك من خلال معالجة مفهومها وكيفية نشأتها (المبحث الأول)، ثم نتطرق إلى الطبيعة القانونية لهذه السلطات الإدارية المستقلة وذلك من خلال تحديد المقصود بعبارـة "سلطة إدارية مستقلة"، والمعايير الأساسية التي يمكن لنا من خلالها تكيفها كسلطات إدارية مستقلة (المبحث الثاني) كما سنتطرق إلى العلاقة التي تربط هذه السلطات بالسلطة التنفيذية.

ثم نبـحث في مدى استقلالية هذه السلطات عن السلطة التنفيذية (المبحث الثالث)

### المبحث الأول: مفهوم السلطات الإدارية المستقلة

بغية الإحاطة بمفهوم السلطات الإدارية المستقلة توجب علينا التطرق إلى نشأة هذه السلطات وظهورها كشكل جديد لتدخل الدولة (المطلب الأول)، ثم نتطرق إلى تعريف السلطات الإدارية المستقلة (المطلب الثاني).

### المطلب الأول: نشأة السلطة الإدارية المستقلة

تشكل السلطة الإدارية اليوم وجهة جديدة لدور الدولة في المجال الاقتصادي والمالي، سواء في القانون المقارن كالولايات المتحدة الأمريكية أو فرنسا، أو في القانون الجزائري، ويرجع الفضل في ظهور السلطات الإدارية المستقلة للدول الأنجلوسكسونية، التي اقتبست منها فرنسا هذا الشكل أو الأسلوب الجديد للضبط الاقتصادي.

كما أن ظهورها في المنظومة القانونية الجزائرية لم يكن بعامل الصدفة بل كان تقليدا للنظام الفرنسي، كما يدعى (التقليد الإيمائي "le mimétisme administratif")، وفي هذا السياق علق على هذه الوضعية الأستاذ "G. LANGROD" كما يلي:

"D'abord il s'agit de concevoir le mimétisme non pas entant qu'une inspiration d'ordre général mais comme une opération d'imitation stricto sensu".<sup>1</sup>

ولدراسة ظهور السلطات الإدارية المستقلة سنتطرق أولا إلى ظهورها في القانون المقارن (الفرع الأول)، وبعد ذلك سندرس ظهورها في الجزائر (الفرع الثاني).

### الفرع الأول: ظهور السلطات الإدارية المستقلة في القانون المقارن

يرجع ظهور السلطات الإدارية المستقلة إلى الدول الأنجلوسكسونية، ثم نقل إلى القانون الإداري الفرنسي، ولذا سنتطرق إلى دراسة التجربة الانجلوسكسونية ومنها: التجربة الأمريكية (أولا)، والتجربة البريطانية (ثانيا)، وأخيرا التجربة الفرنسية (ثالثا).<sup>2</sup>

### أولا: ظهور السلطات الإدارية المستقلة في الولايات المتحدة الأمريكية

نشأت السلطات الإدارية المستقلة في القرن الثامن عشر في الولايات المتحدة الأمريكية، وتحديدًا في القسم الشمالي منها حيث عرفها الأمريكيون بإسم الوكالات الإدارية "Administrative Agences" ونظرا للأهمية الكبرى التي تحتلها هذه الولايات، فإن النظام السياسي الأمريكي يكاد يعتبرها بمثابة سلطة رابعة بعد السلطات الثلاث: التشريعية، التنفيذية والقضائية.<sup>3</sup>

ففي عام 1789، قام الكونغرس الأمريكي بإنشاء أول وكالة إدارية لتأمين المعاشات التقاعدية للجنود الجرحى في الحرب الثورية، وفي أواخر القرن الثامن عشر تم إنشاء هيئات تتولى تحديد الرسوم الجمركية المفروضة على السلع المستوردة، وقد نشأت هذه الهيئات بمعظمها لفترات قصيرة من الزمن دعت لها حاجة ملحة أو فرضتها ظروف طارئة.

<sup>1</sup> LANGROD G. "Genèse et conséquences du mimétisme adminstratif en afrique".

RISA?.1973.P119.

<sup>2</sup> حدري سمير، السلطات الإدارية المستقلة الفاصلة في المواد الاقتصادية والمالية، رسالة ماجستير، جامعة أحمد بوقرة بومرداس، كلية الحقوق والعلوم التجارية، 2006، ص12.

<sup>3</sup> رنا سمير اللحام، السلطات الإدارية المستقلة، منشورات الحلبي، الطبعة الأولى، 2015، ص15.

أما النموذج الأول للسلطات الإدارية المستقلة والتي نشأت بشكل دائم، فكانت لجنة التجارة بين الولايات...، التي تم إنشائها عام 1887 استناداً لقانون التجارة بين الولايات وقد أوكلت لها مهمة تنظيم سكك الحديد والنقل وفرض الرسوم العادلة دون تمييز بين الزبائن بالإضافة إلى مراقبة أعمال التجارة والنقل بين مختلف الولايات الفدرالية<sup>1</sup>.

وكانت هذه اللجنة عند إنشائها عام 1887 تابعة لوزارة الداخلية، أي أنها سلطة تنفيذية، وكانت تدعى الوكالة التنفيذية "exécutive agence"، غير أن المشرع الأمريكي فصلها عنها عام 1889 و كيفها على أساس أنها سلطة إدارية مستقلة.....، وبعد عام 1889 تعددت صور هذه السلطات وشملت مجالات كثيرة و متعددة<sup>2</sup>.

### ثانياً: ظهور السلطات الإدارية المستقلة في بريطانيا:

وبالرجوع إلى الدول الأنجلوسكسونية و من بينها المملكة المتحدة (بريطانيا) نجد أنها عرفت السلطات الإدارية المستقلة في القرن التاسع عشر وأطلقت عليها تسمية: "منظمات غير حكومية شبه مستقلة" QUANGOS<sup>3</sup>، و أسندت لها الكثير من الخدمات العامة، نشير هنا إلى أن الإنطلاقة الحقيقية لهذه الظاهرة كانت في القرن العشرين وتحديداً عام 1970<sup>4</sup>.

وتتدخل السلطات الإدارية المستقلة في بريطانيا في عدة مجالات مختلفة أهمها الاقتصادية و الإجتماعية والثقافية... الخ، وعادة ما تكون وظيفتها إما إدارية أو ذات طابع شبه قضائي إلا أن وزير الوظيف العمومي الإنجليزي عرف المنظمات غير الحكومية شبه المستقلة على أنها: «عبارة عن هيئات، تنشأ عن طريق السلطة أي بواسطة قرار والتي يمكن أن تكون ديباجة ملكية أو بالتشريع أو

<sup>1</sup> المرجع السابق، ص16.

<sup>2</sup> حنفي عبد الله، السلطات الإدارية المستقلة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2000، ص38.

<sup>3</sup> Quesi autonomous non Gavermental organisation.

<sup>4</sup> رنا سمير اللحام، المرجع السابق، ص18.

بقرار وزاري بسيط. ذلك بهدف تأدية وظيفة تريد الحكومة أن تقوم بها، وبالتالي دون أن تكون المسؤولية مباشرة لوزير أو قسم وزاري معين<sup>1</sup>.

ويبدو لنا من هذا التعريف أنه لم يذكر عناصر هذه الهيئات، أي ما يميزها عن الهيئات الإدارية التقليدية لاسيما خاصية الاستقلالية التي كانت موضوع نقاش كبير ببريطانيا والفقهاء الانجليزي، ومنهم الفقيه "HOWARD MACHIN"، حيث كيف هذه الاستقلالية بأنها نسبية، على أساس أن صلاحية تعيين أعضاء هذه المنظمات شبه الحكومية من اختصاص الوزراء، وما يمكن قوله عن السلطات الإدارية المستقلة في بريطانيا أنها تشكل تطورا وتحديثا للنظام الإداري البريطاني.

### ثالثا: ظهور السلطات الإدارية المستقلة في فرنسا:

استوحى المشرع الفرنسي فكرة السلطات الإدارية المستقلة، من النموذج الأنجلوسكسوني، سواء الأمريكي أو البريطاني، وعرفت فرنسا السلطات الإدارية المستقلة للمرة الأولى عام 1978 وذلك حين قام المشرع الفرنسي بتصنيف "اللجنة الوطنية للمعلومات والحريات"، على أنها سلطة إدارية مستقلة وبقيت هذه التسمية مرتبطة فقط بهذه اللجنة لغاية عام 1984 أين عادت وظهرت من جديد من خلال قرار المجلس الدستوري رقم 89-248 بتاريخ 17/01/1989 الذي اعتبر فيه أن الهيئة العليا للاتصالات السمعية البصرية (La haute autorité de la communication audiovisuelle) هي سلطة إدارية مستقلة<sup>2</sup>.

أما عن لجنة عمليات البورصة الفرنسية (COB)، فقد عرفت تكيفيات مختلفة باختلاف القوانين المنظمة لها، إذ بعد أن كيفها المشرع الفرنسي في ظل الأمر 67-833، المؤرخ في 28 سبتمبر 1967 بأنها هيئة خاصة ذات طابع عمومي، عرفت تغيير جذريا بصدور القانون رقم 96-97 المؤرخ في 2 جولية 1996 و أصبحت سلطة إدارية مستقلة<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> حدري سمير، مرجع السابق، ص14.

<sup>2</sup> رنا سمير اللحام، مرجع السابق، ص18.

<sup>3</sup> قوراري مجدوب، سلطات الضبط في المجال الاقتصادي (لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة وسلطة الضبط للبريد والمواصلات)، رسالة ماجستير، جامعة أوبوكر بلقايد، كلية الحقوق، تلمسان، 2010/2009، ص18.

وما تجدر الإشارة إليه، أن مرحلة السبعينيات بفرنسا عرفت تسارعا في إنشاء السلطات الإدارية المستقلة، ويرجع سبب ذلك إلى أن هذه المرحلة ميزها زوال بعض التنظيمات الإدارية التقليدية وحلت محلها السلطات الإدارية المستقلة، إذ أنه منذ ذلك الحين وحتى الآن قام المشرع بتصنيف العديد من الهيئات على أنها سلطات إدارية مستقلة و عددها اليوم يتجاوز الأربعين سلطة.<sup>1</sup>

وعنصر الإستقلالية هو ما يميز السلطات الإدارية المستقلة عن باقي السلطات، هذه الإستقلالية هي التي تمكن الهيئات من تحقيق المهام المسندة إليها

وأخيرا ما يمكن قوله، إن هذه الهيئات تطرح إشكالات عديدة يستلزم الإجابة عليها في هذا البحث وتوضيحها سواء في القانون المقارن أو في القانون الجزائري خاصة.

### الفرع الثاني: ظهور السلطات الإدارية المستقلة في الجزائر

تعتبر سلطات الضبط الاقتصادي والمسماة أيضا بالسلطات الإدارية المستقلة، مؤسسات جديدة من المؤسسات المكونة لجهاز الدولة في الجزائر.

إذ أن وجود هذه السلطات في الجزائر يعود إلى تاريخ حديث "سنة 1990"، ومرد تواجدها يعود إلى المتغيرات التي عرفها النظام السياسي والإداري والاقتصادي منذ صدور دستور 1989، وذلك من خلال تبني المشرع والمنظم الجزائري لهذه التسمية في كثير من الأحيان.<sup>2</sup>

وقد ظهرت السلطات الإدارية المستقلة لأول مرة في الجزائر، بإنشاء المجلس الأعلى للإعلام بموجب قانون رقم 90-07.<sup>3</sup> " إذ نصت المادة 59 من هذا القانون على أنه: " يحدد المجلس الأعلى للإعلام، وهو سلطة إدارية مستقلة...وتتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي"، وتمتع هذا المجلس بصلاحيات واسعة، إلا أنه لم يصمد طويلا في مواجهة المشاكل التي كان الإعلام يعيشها

<sup>1</sup> رنا سمير اللحام، مرجع سابق، ص 18.

<sup>2</sup> علاء الدين عشي، مدخل القانون الإداري، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، عين مليلة، الجزائر، 2012، ص 79.

<sup>3</sup> قانون رقم 90-07 في 3 أبريل 1990، يتعلق بالإعلام، الجريدة الرسمية، العدد 4، السنة 1990.

في الجزائر آنذاك، وذلك ما ترتب عنه حل هذا المجلس في سنة 1993 بموجب المرسوم الرئاسي رقم 93-252<sup>1</sup>.

وبعدها توالى إنشاء السلطات الادارية المستقلة إذ بلغ عددها أكثر من 12 سلطة ضبط تتكفل كل منها بضبط مجال محدد<sup>2</sup>.

### المطلب الثاني: المقصود بالسلطات الإدارية المستقلة.

من أجل الإحاطة بجميع جوانب سلطات الضبط، لابد من تعريفها (الفرع الأول)، وذكر ما يميزها عن الهيئات الإدارية التقليدية (الفرع الثاني)، وإحصاء جميع السلطات الإدارية المستقلة في الجزائر (الفرع الثالث).

### الفرع الأول: تعريف السلطات الإدارية المستقلة

ينفق كثيرا من شراح القانون الإداري على صعوبة وضع تعريف دقيق للسلطات الإدارية المستقلة، وذلك نظرا لاختلاف أنظمتها القانونية و تباين المجالات التي تضبطها، وكذا تباين واختلاف نشاطها وطريقة عملها من دولة لأخرى<sup>3</sup>.

ولقد عرف الأستاذ "YVES GVADEMET" السلطات الإدارية المستقلة بـ:

" تلك الهيئات التي تتمتع بسلطة اتخاذ القرار في ممارسة مهامها واختصاصاتها بالرغم من عدم تمتعها بالشخصية المعنوية وعدم خضوعها لأية رقابة رئاسية أو وصائية"، بينما اعتبر الأستاذ "M.GENTOT": " السلطات الإدارية المستقلة هيئات عمومية غير قضائية لا تتمتع

<sup>1</sup> مرسوم رئاسي رقم 93-252 المؤرخ في 26 أكتوبر 1993، يتعلق بالمجلس الأعلى للإعلام، الجريدة الرسمية، العدد 69، لسنة 1993.

<sup>2</sup> نزليوي صليحة، سلطات الضبط المستقلة: آلية للانتقال من الدولة المتدخلة إلى الدولة الضابطة، ملتقى الوطني حول سلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، يومي 23-24 ماي، 2007، ص 18.

<sup>3</sup> قوراري مجدوب، مرجع سابق، ص 21.

بالشخصية المعنوية، هدفها ضبط القطاعات الحساسة وتحسين علاقة الإدارة بموظفيها مع ضمان عدم تدخل السلطة التنفيذية أثناء تأديتها لمهامها".<sup>1</sup>

ومن أهم السلطات الإدارية المستقلة نجد: مجلس النقد والقرض، اللجنة المصرفية لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة، مجلس المنافسة، لجنة ضبط البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية... الخ. وتتمثل المهمة الأساسية لهذه السلطات في ضبط القطاعات الاقتصادية المعنية بها، فالسلطة القضائية لا تستطيع أن تقوم بمهمة الضبطية كون أن هذه المهمة لا تتطلب فقط سلطة قمعية بل أدوات وقائية وبالتالي تدخل في الممنوعات "Interdictions" التقليدية على القضاء الذي لا يمكنه إصدار قرارات تنظيمية.

ومن جانب آخر فإن القضاء أظهر نوعا من القصور في ممارسته للسلطة القمعية، والسلطة التنفيذية لا يمكن لها أن تقوم بمهمة الضبط كون أن هذه السلطة ليس لها موقع جيد من أجل التدخل في المجال الاقتصادي، فظهور هذه الهيئات المستقلة، أدى إلى الفصل بين السلطة التنفيذية والقطاع المراد ضبطه مما يعطي شعورا بنقص تدخل السلطة.<sup>2</sup>

وانطلاقا مما سبق يمكننا وضع تعريف موحد للسلطات الإدارية المستقلة بأنها: "أجهزة إدارية عمومية مركزية غير قضائية، تتمتع بالشخصية المعنوية، تهدف إلى تلبين سلطوية الإدارة، تعمل لحساب الدولة دون أن تكون تابعة لها، تتميز بصلاحيات واسعة ولا تكون أعمالها خاضعة لأي توجيه أو رقابة إلا من قبل القاضي".<sup>3</sup>

<sup>1</sup> قوراري مجدوب، مرجع سابق، ص22.

<sup>2</sup> نداتي حسين، آليات الضبط الاقتصادي في القانون الجزائري، رسالة ماستر، جامعة خميس مليانة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2013-2014، ص16.

<sup>3</sup> قوراري مجدوب، مرجع سابق، ص23.

## الفرع الثاني: التفرقة بين السلطات الإدارية المستقلة والهيئات الأخرى

من التعريف أعلاه وجب إبراز أهم نقاط الاختلاف بين السلطات الإدارية المستقلة وغيرها من المؤسسات ذات الطابع الوطني.

### أولاً: السلطات الإدارية المستقلة تنشأ بموجب نصوص قانونية:

إذ أن المؤسسات ذات المنشأ الدستوري تعد مؤسسات دستورية، وضمن الدستور الجزائري وليست مؤسسات إدارية مستقلة، هذه المؤسسات تكون في شكل مؤسسات استشارية نحو المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي والمجلس الإسلامي الأعلى، والمجلس الأعلى للأمن أو تكون في شكل مؤسسات رقابية كالمجلس الدستوري أو غرفتي البرلمان أو مجلس المحاسبة وكل هذه المؤسسات لا تصدق عليها تسمية سلطات إدارية مستقلة بل هي مؤسسات دستورية بل أن كافة السلطات الإدارية المستقلة تنشأ بموجب قوانين تتعلق بمجال نشاط معين.<sup>1</sup>

### ثانياً: السلطات الإدارية المستقلة لها مهام إدارية بحتة:

على خلاف المؤسسات الدستورية التي لها إما مهام استشارية في شكل تقارير وتوصيات أو مهام رقابية في شكل قرارات وآراء أو قد تجمع المؤسسة الواحدة بين هاتين المهمتين، فإن السلطات الإدارية المستقلة لها مهام إدارية بالدرجة الأولى وسبب وجودها هو تنظيم صورة معينة من نشاط الدولة أو القطاع، أي أن أعمالها تكون في شكل إداري محض في صورة القرارات الإدارية أو العقود الإدارية لمهام أصلية، ولذلك نجد المشرع يستعمل بمناسبة هذه الهيئات مصطلح هيئات إدارية مستقلة ضابطة، ومصطلح الضبط يعبر بدقة على المهام الإدارية.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> علاء الدين عشي، مرجع سابق، ص 81.

<sup>2</sup> المرجع نفسه، ص 82.

### الفرع الثالث: إحصاء السلطات الإدارية المستقلة في الجزائر

بعد 1990 ونظرا للإصلاحات الإقتصادية التي عرفتها الجزائر، توالى إنشاء السلطات الإدارية المستقلة إلى أن بلغ أكثر من 12 سلطة ضبط، تتكفل كل منها بمجال معين، هذه السلطات هي:

#### أولاً: مجلس النقد والقرض

بعد تبني الجزائر لمختلف الإصلاحات في القطاع المصرفي، أدخلت تعديلات هامة على هيكل النظام المصرفي، سواء المتعلقة بهيكل البنك المركزي "سابقاً"، أو بالخلية المكلفة بالسلطة النقدية، هذه الأخيرة التي أنشأها القانون رقم 90-10 المتعلق بالنقد والقرض والمتمثلة في "مجلس النقد والقرض".

بعدما كان مجلس النقد والقرض يحتكر وظيفة إدارة البنك المركزي "سابقاً" من جهة والسلطة النقدية من جهة أخرى، أصبح حالياً ينفرد بالسلطة النقدية دون الإدارية، هذه الأخيرة التي خولت لمجلس إدارة البنك المركزي "سابقاً" حسب أحكام الأمر رقم 01-01.<sup>1</sup>

إن التشريعات المنظمة للقطاع المصرفي لم تتوقف عند الأمر رقم 01-01، بل أصبح الهيكل المصرفي محل اهتمام الدولة، وعلى هذا الأساس تم إصدار الأمر رقم 03-11 المتعلق بالنقد والقرض والذي جاء ليلغي كل الأحكام السابقة المخالفة له.

ويتشكل مجلس النقد والقرض حسب أحكام الأمر 03-11 من أعضاء مجلس الإدارة، إضافة إلى شخصيتين تختاران بحكم كفاءتها في المسائل الاقتصادية والنقدية وتعيينان كعضوين في المجلس بموجب مرسوم يصدره رئيس الجمهورية<sup>2</sup>، وفي إطار الأمر 03-11 أصبح مجلس النقد والقرض

<sup>1</sup> المادة 19 من قانون رقم 90-10 بعد تعديلها بموجب الأمر رقم 01-01 المؤرخ في 07 فيفري 2001 المعدل والمتمم للقانون رقم 90-10، الجريدة الرسمية العدد 14 لسنة 2001 وتتص المادة على أنه: "يتولى تسيير البنك المركزي وإدارته ومراقبته، على التوالي، محافظ يساعده ثلاثة (3) نواب ومجلس الإدارة ومراقبان".

<sup>2</sup> يتشكل مجلس إدارة بنك الجزائر من المحافظ رئيساً، وثلاثة نواب له، وكذا 3 شخصيات ذوي كفاءة في المجال الاقتصادي والمالي، المادتان 58 و59 من الأمر 03-11 المؤرخ في 26 أوت 2003 المتعلق بالنقد والقرض، الجريدة الرسمية عدد 52، المؤرخة في 27-08-2003 المعدل والمتمم بالأمر 10-04 المؤرخ في 26-08-2010، الجريدة الرسمية عدد 50، المؤرخة

يتمتع بسلطة إصدار الأنظمة والقرارات الفردية فقط، بمعنى انه أداة مشروعة في المجال المصرفي كما يجوز للمجلس أن يحدث بين أعضائه لجانا إستشارية بصلاحياتها وقواعدها ويمكنه أن يستشير أية مؤسسة<sup>1</sup>، أما مهمة التأديب والرقابة، فقد حولها المشرع لهيئة أخرى، هي اللجنة المصرفية.

### ثانيا: اللجنة المصرفية

أنشئت اللجنة المصرفية بمقتضى القانون رقم 90-10، المتعلق بالنقد والقرض، لتراقب مدى احترام البنوك والمؤسسات المالية للأحكام التشريعية والتنظيمية المطبقة عليها من جهة، وقواعد حسن سير المهنة من جهة أخرى.

كما تتولى اللجنة المصرفية عند الاقتضاء البحث عن المخالفات التي يرتكبها أشخاص غير مرخص لهم يقومون بأعمال البنوك والمؤسسات المالية، بالإضافة إلى إنزال عقوبات تأديبية على المخالفين للقواعد القانونية وأخلاقيات المهنة.<sup>2</sup>

إن قانون النقد والقرض لم يحدد الطبيعة القانونية للجنة المصرفية، إلا أن مجال نشاطها يؤكد أنها تعمل كهيئة إدارية مستقلة، ومن أمثلة مهامها إصدار الأوامر و ممارسة سلطة التحقيق، لكن بعض الفقهاء ومنهم الأستاذ "سعيد ديب" يقول في هذا الشأن، أن اللجنة المصرفية عند ممارستها لمهام الرقابة على مدى تطبيق القوانين من طرف البنوك والمؤسسات المالية، تتصرف كهيئة إدارية مستقلة، مثلا: عند إصدارها للأوامر، وممارستها لسلطة التحقيق، لكن عند ممارستها لسلطة العقاب كتعيين مدير مؤقت، مصرفي، المنع من ممارسة بعض العمليات، سحب الاعتماد، في هذه الحالات يمكن تكييف اللجنة المصرفية كسلطة قضائية إدارية، وتعبير آخر، تتمتع اللجنة المصرفية بازواجية طابعها القانوني، فهي من جهة سلطة إدارية مستقلة، ومن جهة أخرى هيئة قضائية إدارية، حيث ميز

في 01-09-2010، المتمم بالقانون رقم 13-08 المؤرخ في 30 ديسمبر 2013، المتضمن قانون المالية لسنة 2014، الجريدة الرسمية عدد 68، المؤرخة في 30-12-2013.

<sup>1</sup> محفوظ لعشب، الوجيز في القانون المصرفي، ط 2، ديوان المطبوعات الجامعية، 2006، ص 54.

<sup>2</sup> بلطرش منى، "السلطات الإدارية المستقلة في المجال المصرفي، وجه جديد لدور الدولة"، مجلة إدارة العدد 02، لسنة 2002، ص 67.

المشروع بين القرارات القابلة للطعن وغير القابلة.<sup>1</sup> مثل التكييف الذي تتمتع به اللجنة المصرفية الفرنسية، إلا أن هذا الموقف يبقى مجرد رأي، وبغية الفصل والحسم في هذه المسألة تدخل مجلس الدولة الجزائري ليضفي طابع السلطة الإدارية المستقلة على اللجنة المصرفية ليستبعد بالتالي الطابع القضائي.<sup>2</sup>

### ثالثا: لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها:

لم يحدد النص القانوني المنشأ للجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، طبيعتها القانونية، بل اكتفى بوصفها "سلطة سوق القيم المنقولة".<sup>3</sup>

فالمشروع الجزائري أنشأ لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها بمقتضى الفقرة الأولى من المادة 20 من المرسوم التشريعي رقم 93-10 المتعلق ببورصة القيم المنقولة، والتي تنص على أنه: "تنشأ لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها"، فالمشروع في هذه المادة لم يبين طبيعتها القانونية، بل اكتفى بتحديد تشكيلتها وسيرها وبيان مهامها وصلاحياتها.

ليأتي فيما بعد القانون رقم 03-04 المعدل والمتمم للمرسوم التشريعي رقم 93-10 بموجب المادة 12 منه المعدلة للمادة 20 المذكورة أعلاه، حيث نصت المادة 12 على ما يلي "تؤسس سلطة ضبط مستقلة لتنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي".<sup>4</sup>

هذه المادة مثلها مثل المادة السالفة الذكر، لم تنص صراحة على الطبيعة القانونية للجنة، لكنها تضمنت أحكاما جديدة مقارنة بالقانون السابق، هذه الأحكام تتمثل في منح اللجنة الشخصية المعنوية والاعتراف لها بالاستقلالية، وتم إضفاء الطابع الإداري على اللجنة، واستبعاد الطابع

<sup>1</sup> المادة 107/2 من الأمر رقم 03-11، المتعلق بالنقد والقرض المعدل والمتمم، المرجع السابق. حيث جاء فيها "تكون قرارات اللجنة المتعلقة بتعيين قائم بالإدارة مؤقتا أو المصفي، والعقوبات التأديبية وحدها قابلة للطعن القضائي".

<sup>2</sup> اللجنة المصرفية البلجيكية عكس الفرنسية والجزائرية تتمتع بالشخصية المعنوية والقانونية الممنوحة لها من طرف المشروع البلجيكي.

<sup>3</sup> نزليوي صليحة، مرجع سابق، ص 20.

<sup>4</sup> مرسوم تشريعي رقم 93-10 مؤرخ في 23 مايو سنة 1993، متعلق ببورصة القيم المنقولة، الجريدة الرسمية عدد 34 المعدل والمتمم بالقانون رقم 03-04 مؤرخ في 17 فبراير سنة 2003، الجريدة الرسمية عدد 11.

القضائي وشبه القضائي، إلا أن الطبيعة القانونية الحقيقية للجنة لا تتوقف عند الطابع الإداري فقط إنما تضاف إليها صفة الاستقلالية لتصبح سلطة إدارية مستقلة، هذه الأخيرة -الاستقلالية- هي التي تميز هذه اللجنة عن السلطات الإدارية العادية.<sup>1</sup>

#### رابعاً: مجلس المنافسة:

يعتبر مجلس المنافسة من آليات حماية السوق من الممارسات المنافية للمنافسة، فهو يضبط النشاط الإقتصادي في ظل المنافسة الحرة<sup>2</sup>، يخول له القانون سلطة التدخل كلما ظهرت ممارسة مخلة أو منافية للمنافسة الحرة<sup>3</sup>

وقد نظم الأمر 03-03<sup>4</sup> المتعلق بالمنافسة والملغي لأحكام الأمر 95-06، الطبيعة القانونية لهذا المجلس و إعتبره سلطة إدارية تتمتع بالإستقلال المالي و الشخصية القانونية التي تميزه عن باقي الهيئات، وأكثر من ذلك فإن المشرع الجزائري في التعديل الجديد لقانون المنافسة بالقانون رقم 08-12 اعترف بصريح العبارة على أن مجلس المنافسة سلطة إدارية مستقلة.<sup>5</sup>

#### خامساً: سلطة ضبط البريد والمواصلات

هي سلطة إدارية أنشأت بموجب القانون 03-2000<sup>6</sup>، المحدد للقواعد العامة المتعلقة بالبريد و المواصلات السلكية واللاسلكية كيفها المشرع على أنها سلطة مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية و الاستقلال المالي وذلك حسب نص المادة 10 من هذا القانون والتي تنص على انه: " تنشأ سلطة ضبط مستقلة تتمتع بالشخصية الاعتبارية و الاستقلال المالي"، كما أن المشرع الجزائري خول لسلطة

<sup>1</sup> حدري سمير، مرجع سابق، ص 25.

<sup>2</sup> كتو محمد الشريف، " حماية المستهلك من الممارسات المنافية بالمنافسة"، مجلة إدارة، عدد 23، لسنة 2002، ص 67.

<sup>3</sup> وليد بوجملين، قانون الضبط الإقتصادي في الجزائر، دار بلقيس للنشر، الجزائر، 2015، ص 195.

<sup>4</sup> الأمر 03-03 المؤرخ في 19-07-2003، المتعلق بالمنافسة، ج.ر عدد 43 المؤرخة في 20-07-2003، المعدل

والمتمم بالقانون 08-12 المؤرخ في 25-01-2008، ج.ر عدد 36، المؤرخة في 02-07-2008 وبقانون 10-05 في

18-08-2010، ج.ر عدد 46، المؤرخة في 18-08-2010.

<sup>5</sup> القانون رقم 08-12 المتعلق بالمنافسة، المرجع السابق.

<sup>6</sup> قانون رقم 03-2000، مؤرخ في 05 أوت 2000، يحدد القواعد العامة المتعلقة بالبريد و المواصلات السلكية و الاسلكية،

الجريدة الرسمية، العدد 48، الصادرة سنة 2000.

ضبط البريد والمواصلات، سلطة إصدار القرارات الفردية، سلطة المراقبة إلى جانب توقيع بعض العقوبات، وأخيرا يمكن القول بان سلطة ضبط البريد والمواصلات تعتبر بمثابة سلطة إدارية مستقلة رغم نسبية استقلاليتها، سواء كان ذلك وظيفيا أو عضويا.<sup>1</sup>

### سادسا: هيئات الضبط في المجال المنجمي:

عمدت الدولة قصد تسيير المنشآت الجيولوجية والممتلكات المنجمية ومراقبة المناجم، إلى إنشاء جهازين يتكفلان بذلك، كيفها المشرع في إطار القانون المنشئ لها صراحة بالسلطات الإدارية المستقلة، تتمتعان بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي.<sup>2</sup>

تتمثل هذه الأجهزة في كل من: الوكالة الوطنية للممتلكات المنجمية من جهة، والوكالة الوطنية للجيولوجيا و المراقبة المنجمية من جهة أخرى.

#### 1. الوكالة الوطنية للممتلكات المنجمية:

تنص المادة 44 من القانون رقم 10-01 المتعلق بالمناجم على انه: " تنشأ وكالة وطنية للممتلكات المنجمية، وهي سلطة إدارية مستقلة".

#### 2-الوكالة الوطنية للجيولوجيا و المراقبة المنجمية:

تنص المادة 45 من القانون رقم 10-01 المتعلق بالمناجم على انه: " تنشأ وكالة وطنية للجيولوجيا والمراقبة المنجمية، وهي سلطة إدارية مستقلة".

وتجدر الإشارة إلى أن هاتين الوكالتين تتفقان مع مجلس الأعلى للإعلام سابقا،<sup>3</sup> من حيث التكييف القانوني الصريح، حيث يستعمل المشرع الجزائري للمرة الثانية صراحة المصطلح " السلطة الإدارية المستقلة"، من خلال النصوص القانونية التي وضعها.

<sup>1</sup> حدري سمير، مرجع سابق، ص26.

<sup>2</sup> المادة44،45 من القانون رقم10-01، المؤرخ في 3 جويلية2001، المتضمن قانون المناجم، الجريدة الرسمية عدد 35 الصادر بتاريخ 04-07-2001.

<sup>3</sup>نزليوي صليحة، مرجع سابق، ص21

**سابعاً: لجنة ضبط الكهرباء والغاز:**

لغرض السير التنافسي والشفاف لسوق الكهرباء والسوق الوطنية للغاز لفائدة المستهلكين والمتعاملين، تم إنشاء لجنة ضبط بموجب القانون 01-02، مكيفا إياها بهيئة مستقلة، تتمتع بالشخصية القانونية والاستقلال المالي.<sup>1</sup>

كما تجدر الإشارة على انه، تتولى إدارة لجنة ضبط الكهرباء والغاز لجنة مديرة، تتشكل من رئيس وثلاثة مديرين، يتم تعيينهم بمرسوم رئاسي.<sup>2</sup> بناء على اقتراح من الوزير المكلف بالطاقة، كما يمكن للجنة المديرية الاستعانة بمديريات للقيام بمهامها على أكمل وجه.

وبرجعنا إلى القانون المنشئ للجنة ضبط الكهرباء والغاز، نجد أن المشرع أسند لها ممارسة مهام عامة<sup>3</sup>، ويهدف ممارسة هذه المهام خولت لها عدة سلطات.<sup>4</sup>

**ثامناً: سلطة ضبط النقل:**

يعتبر النقل نشاطا للمرفق العام، هذا الأخير الذي يسمح للأشخاص التنقل من مكان لآخر عبر كامل التراب الوطني، وكذلك وسيلة فعالة لتفعيل الاقتصاد الوطني، وللوصول إلى أحسن شروط الأمن والجودة والسعر، واحترام القواعد العامة المنصوص عليها في قانون النقل، وكذلك تحقيق السير التنافسي والشفاف لسوق النقل لفائدة المستهلكين والمتعاملين<sup>5</sup>، ثم إنشاء سلطة لضبط النقل بموجب قانون المالية لسنة 2003،<sup>6</sup> مكيفا إياها سلطة ضبط، تتمتع بالشخصية المعنوية و الاستقلال المالي.

<sup>1</sup> المادة 112 من القانون رقم 01-02 المؤرخ في 05 فيفري 2002، المتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات، جريدة رسمية عدد 08، الصادرة في 06 فيفري 2002.

<sup>2</sup> المادة: 117 من القانون رقم 01-02، المتعلق بالكهرباء و توزيع الغاز بواسطة القنوات، المرجع السابق.

<sup>3</sup> المادة 114 من القانون رقم 01-02، المتعلق بالكهرباء و توزيع الغاز بواسطة القنوات، المرجع السابق.

<sup>4</sup> السلطات المخولة للجنة ضبط الكهرباء والغاز هي: سلطة إصدار القرارات الفردية، سلطة الرقابة، سلطة توقيع العقوبات.

<sup>5</sup> نزيلوي صليحة، مرجع سابق، ص 21.

<sup>6</sup> القانون رقم 02-11 المؤرخ في 24 ديسمبر 2002 المتضمن قانون المالية لسنة 2003، الجريدة الرسمية، عدد 86، الصادرة في 25 ديسمبر 2002.

تاسعا: لجنة الإشراف على التأمينات:

أنشأ المشرع الجزائري لجنة الإشراف على التأمين بمقتضى المادة 26 من القانون رقم 06-04 المعدلة للمادة 205 من الأمر رقم 95-07 المؤرخ في 25 يناير 1995 يتعلق بالتأمينات،<sup>1</sup> والتي نصت على أنه: "تنشأ لجنة الإشراف على التأمينات التي تتصرف كإدارة رقابة بواسطة الهيكل المكلف بالتأمينات لدى وزارة المالية". والتي تتشكل من عضوين من الهيئة القضائية تقترحها المحكمة العليا، وممثل عن الوزير المكلف بالمالية، خبير في ميدان التأمينات باقتراح من الوزير المكلف بالمالية دائما، فإنشأ لجنة الإشراف على التأمينات من شأنه أن يجنب شركات التأمين الإفلاس وتمنع بالمقابل ضياع المؤمن عليهم.<sup>2</sup>

عاشرا: الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته:

إن كل من قانون الإتفاقي<sup>3</sup> والتشريع الجزائري يحرص على ضرورة إحداث هيئة لمواجهة ظاهرة الفساد و جعلها تحظى بالاستقلالية، ويمكن القول أن الهيئة المكلفة بالرقابة من الفساد تعد إستراتيجية جديدة للدولة الجزائرية في مكافحة الفساد بشتى أنواعه، وذلك ما أكدته المادة 17 من القانون رقم 06-01 على انه تنشأ هيئة وطنية مكلفة بالوقاية من الفساد ومكافحته قصد تنفيذ الإستراتيجية الوطنية في مجال مكافحة الفساد".

وقد أكد المشرع الجزائري على استقلالية هذه الهيئة في نص المادة 18 من ذات القانون التي تنص: "الهيئة سلطة إدارية مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية و الاستقلال المالي، توضع لدى رئيس الجمهورية"<sup>4</sup>

<sup>1</sup> الجريدة الرسمية، العدد 13 لسنة 1995، المعدل والمتمم بالقانون رقم 06-04 المؤرخ في 20 فيفري، 2006، الجريدة الرسمية العدد 15، لسنة 2006 .

<sup>2</sup> قوراري مجدوب ، مرجع سابق، ص 37.

<sup>3</sup> المرسوم الرئاسي رقم 04-128 المؤرخ في 18 أبريل 2004 يتضمن التصديق على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد المعتمدة من قبل الجمعية العامة للأمم المتحدة بنيويورك يوم: 31 أكتوبر 2003، الجريدة الرسمية، العدد 26 لسنة 2004.

<sup>4</sup> شيخ ناجية، المركز القانوني للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، الملتقى الوطني حول سلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، يومي 23-24 ماي، 2007، ص 92.

### الحادي عشر: سلطة ضبط المياه:

أنشأت سلطة الضبط للمياه بمقتضى المادة 25 من القانون 05-12 المؤرخ في 4 أوت 2005 المتعلق بالمياه<sup>1</sup>، والذي كيف سلطة الضبط للمياه على أنها سلطة إدارية مستقلة تسهر على احترام المبادئ التي تسيّر الأنظمة، كما تقوم بالتحقيقات والخبرات والدراسات، بالإضافة إلى إصدار النشريات المتعلقة بتقييم نوعية الخدمات المقدمة للمرتفقين.<sup>2</sup>

### الثاني عشر: وكالتي ضبط المحروقات:

تراجعت الدولة الجزائرية عن دورها كمحتكر لقطاع المحروقات، هذا الدور الذي تكرر عمليا مع إبرام اتفاقية "GVETTY" بموجب الأمر رقم 68-591 المؤرخ في 31 أكتوبر 1968 والذي كرس بعد الإعلان عن حركة تأميم المحروقات بموجب الأمر رقم 71-24 المؤرخ في 12 أبريل 1971، ومنذ ذلك التاريخ أصبح قطاع المحروقات قطاع محتكر من قبل الدولة تستغله بموجب تفويض خاص لشركة سوناطراك.<sup>3</sup>

وانطلاقا من المادة الأولى والثانية من القانون رقم 05-07 المؤرخ في: 28 أبريل 2005 المتعلق بالمحروقات<sup>4</sup>، استرجعت الدولة الجزائرية صلاحياتها في ضبط نشاط المحروقات، بعد أن فوضتها في القوانين السابقة لشركة سونطراك.

وذلك ما قضت به المادة 12 من القانون رقم 05-07 المذكورة أعلاه، في انه تنشأ وكالتان وطنيتان مستقلتان تتمتعان بالشخصية القانونية و الاستقلالية المالية تدعيان وكالتي المحروقات

<sup>1</sup> الجريدة الرسمية، العدد 60 لسنة 2005.

<sup>2</sup> قوراري مجدوب، مرجع سابق، ص36.

<sup>3</sup> المرجع نفسه، ص37.

<sup>4</sup> الجريدة الرسمية، العدد 50 لسنة 2005.

وتسير كل وكالة من وكالتي المحروقات لجنة مديرة،<sup>1</sup> وتتكون اللجنة المديرة من: رئيس وخمسة مديرين يعينون بمرسوم رئاسي بناء على اقتراح من الوزير المكلف بالمحروقات.<sup>2</sup>

### الثالث عشر: سلطة ضبط سوق التبغ و المواد التبغية:

يعتبر نشاط صناعة التبغ من بين الأنشطة الصناعية والتجارية التي تولت السلطة التنفيذية تنظيمه وذلك بموجب المرسوم التنفيذي رقم 04-331 المؤرخ في 18 أكتوبر 2004 المتضمن تنظيم نشاطات صنع المواد التبغية واستزادها وتوزيعها،<sup>3</sup> وفيما يخص تشكيلة هذه السلطة ونظامها القانوني نبقى في انتظار صدور التنظيم حسب ما جاء في نص المادة 44 من المرسوم المذكور أعلاه.<sup>4</sup>

### الرابع عشر: الوكالة الوطنية للمواد الصيدلانية:

بموجب القانون رقم 08-13 المتعلق بالصحة<sup>5</sup> تم إنشاء الوكالة الوطنية الصيدلانية وهذا ما نصت عليه المادة 01/137 من القانون السابق الذكر والتي تنص: "تتأسس وكالة وطنية للمواد الصيدلانية المستعملة في الطب البشري والمسماة أدناه الوكالة.

الوكالة سلطة إدارية مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية و الاستقلال المالي".

### المبحث الثاني: الطبيعة القانونية للسلطات الإدارية المستقلة:

إن اختلاف الآراء الفقهية حول الطبيعة القانونية للسلطات الإدارية المستقلة وتتنوع التكيف القانوني لها، أدى إلى انعدام وجود نظرة موحدة لنظامها القانوني، لذلك نحاول من خلال دراستنا هذه البحث عن طبيعتها القانونية عن طريق تحليل مضمون عبارة "السلطة الإدارية المستقلة" (المطلب الأول) وبعد ذلك نقوم بتبيان المعايير اللازمة و الأساسية لتكليف هيئة ما على أنها سلطة إدارية مستقلة (المطلب الثاني).

<sup>1</sup> الفقرة السادسة من المادة 12 من القانون رقم 05-07.

<sup>2</sup> الفقرة العاشرة من المادة 12 من نفس القانون.

<sup>3</sup> الجريدة الرسمية، العدد 66، لسنة 2004.

<sup>4</sup> قوراري مجدوب، مرجع سابق، ص 35.

<sup>5</sup> القانون رقم 08-13 المؤرخ في 3 أوت 2008 والمتعلق بالصحة، الجريدة الرسمية، العدد 44 لسنة 2008.

### المطلب الأول: مضمون عبارة "السلطة الإدارية المستقلة"

سندرس في الفرع الأول عبارة السلطة، ثم في الفرع الثاني سنتطرق إلى الطابع الإداري لهذه الهيئات، وأخيرا في الفرع الثالث سنعالج الاستقلالية الممنوحة لهذه السلطات و كيفية تكريسها في الواقع.

#### الفرع الأول: عبارة السلطة

إن الهيئات الإدارية المستقلة تعتبر بمثابة سلطات، فهي ليست مجرد هيئات استشارية<sup>1</sup>، إذ تتمتع بسلطة إصدار القرارات، كما أن اختصاصها الأصلي يعود للسلطة التنفيذية، فإنشاء هذه السلطات الجديدة يعتبر بمثابة تحويل أو نزع بعض الاختصاصات التي يعود أصلا للسلطة التنفيذية لفائدة هذه السلطات الجديدة.

وعليه يجب التطرق إلى تعريف السلطة، أي ما المقصود بها في الهيئات الإدارية المستقلة وهل يمكن اعتبارها سلطة رابعة إلى جانب السلطات الثلاث (السلطة التنفيذية، السلطة التشريعية، السلطة القضائية) (أولا)، ثم إلى أساس السلطة في الهيئات الإدارية المستقلة (ثانيا)<sup>2</sup>.

#### أولا: تعريف السلطة

مصطلح السلطة لغة جاء من التسلط، ويعني السيطرة، تسلط عليه أي تمكن منه وتحكم فيه.<sup>3</sup> ومن المعروف أن السلطة تعتبر أحد الأركان الواجب توافرها لتكوين دولة ما، فإذا توافرت باقي الأركان من إقليم وشعب دون وجود للسلطة فإننا لا نكون أمام دولة وفقا لقواعد القانون الدولي والسلطة في الدولة ما تتولاها السلطة التنفيذية والتشريعية والقضائية.

<sup>1</sup> محمد الصغير بعلي، القانون الإداري : التنظيم الإداري، النشاط الإداري، دار العلوم للشر والتوزيع، عنابة، الجزائر، 2013، ص 119.

<sup>2</sup> حدري سمير، مرجع سابق، ص 33.

<sup>3</sup> حنفي عبد الله، مرجع سابق، ص 11.

وإذا كان الوضع المستقر هو وجود ثلاث سلطات تقليدية (تنفيذية، تشريعية، قضائية)، فهل يمكننا القول أنه تم إنشاء سلطة رابعة جديدة وهي السلطات الإدارية المستقلة.<sup>1</sup>

إن المشرع الجزائري كعادته إلترم الصمت في تعريف عبارة السلطة، والقضاء الجزائري لم يقدم تعريفا لها لم يقدم أي تعريفا لها، ما إستوجب البحث عن هذا التعريف في الفقه المقارن خاصة الفقه الفرنسي للوصول إلى تعريف للسلطة في إطار السلطات الإدارية المستقلة وهو كما يلي:

" إن السلطة لا تتحصر في الآراء الاستشارية، أو تقديم آراء واسترشادات، وإنما هو تمتع السلطات الإدارية المستقلة بسلطة إصدار القرارات، والتي يعود اختصاصها الأصلي للسلطة التنفيذية"، وفي الأخير يمكن القول أن السلطات الإدارية المستقلة ليست سلطة رابعة، وإنما هي سلطات إدارية من سلطات الدولة<sup>2</sup>، كما أن ضبط السوق لم يعد من صلاحيات السلطة التنفيذية والإدارات التقليدية المرتبطة بها وإنما لهذه السلطات الإدارية المستقلة.<sup>3</sup>

### ثانيا: أساس سلطة الهيئات الإدارية المستقلة

إن أساس السلطة في إطار الهيئات الإدارية المستقلة، قائمة على السلطات الممنوحة للهيئات المستقلة و ذلك بهدف ضبط السوق والذي كان في السابق من اختصاص السلطة التنفيذية، ومن هنا نلاحظ انسحاب هذه الأخيرة من تسيير الشؤون الاقتصادية والمالية، وبالتالي مهمة ضبط السوق ليست من اختصاص السلطة التنفيذية و الإدارات الكلاسيكية التابعة لها.

وعلى سبيل المثال: قانون 1989 المتعلق بالأسعار<sup>4</sup>، ينص في المادة 31 على ما يلي:

<sup>1</sup> راشدي سعيدة، مفهوم السلطات الإدارية المستقلة، الملتقى الوطني حول سلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادية والمالي"، جامعة عبد الرحمن ميرة بجاية، 23-24 ماي 2007، ص 406.

<sup>2</sup> ناصر لباد، الوجيز في القانون الإداري، ط4، دار المجد للنشر والتوزيع، سطيف، الجزائر، 2010، ص 122.

<sup>3</sup> حدري سمير، مرجع سابق، ص 35.

<sup>4</sup> قانون رقم 89-12 المؤرخ في 5 جويلية لسنة 1989، يتعلق بالأسعار، الجريدة الرسمية، عدد 29، الصادرة في 19 جويلية 1989. (الملغى).

" كل فعل يرمي تجميع المؤسسات قصد التحكم الفعلي في جزء هام من السوق الوطنية ينبغي على أصحابه الحصول على ترخيص مسبق، تحدد كفاءات تطبيق هذا المبدأ بموجب قانون خاص". وبالطبع، لم يصدر إي قانون في هذا المجال، إلا في سنة 1995، عند دخول الأمر المتعلق بالمنافسة حيز التنفيذ.<sup>1</sup>

لذلك يمكن أن نفترض أن مجمل الصلاحيات التي أتى بها القانون المتعلق بالأسعار يمتلكها الوزير المكلف بالتجارة والذي يمثل الهيئة المكلفة بضبط السوق.<sup>2</sup>

وبعد وضع الإصلاحات في مجال المنافسة، فإن وزير التجارة تنزع منه الصلاحيات التي كان يمتلكها لصالح مجلس المنافسة.

وتجدر الإشارة إلى أن هذه الملاحظة تنطبق على السلطات الإدارية المستقلة في مجال البريد والمواصلات، في المجال الكهربائي وتوزيع الغاز عن طريق القنوات، وكذلك في المجال المنجمي.<sup>3</sup>

كما تجدر الإشارة إلى أن هناك بعض السلطات الإدارية المستقلة، التي تمتلك سلطة القمع أو الردع والتي هي تقليديا معترف بها لصالح السلطة القضائية، وبالتالي عبارة "السلطة" الممنوحة لهذه الهيئات لاشك فيها.

### الفرع الثاني: الطابع الإداري

إن السلطات الإدارية المستقلة لا تقوم بالإدارة المباشرة لمرق من المرافق العامة كما سلف الذكر، و لكنها تتقلد -على المستوى الإداري- وظائف خاصة، إذ تسهر على تطبيق القانون في المجال الخاص المعهود إليها العمل في إطاره.

<sup>1</sup> أمر رقم 95-06 مؤرخ في 25 جانفي 1995، يتعلق بالمنافسة، الجريدة الرسمية عدد 09، الصادرة في 22-02-1995. (الملغى).

<sup>2</sup> ZOUAIMIA R., Les autorités administratives indépendantes et la régulation économique en Algérie, Houma, Alger, 2005.p 13.

<sup>3</sup> رموني موسى، الرقابة القضائية على السلطات الضبط المستقلة في التشريع الجزائري، رسالة ماجستير، جامعة باتنة، 2012-2013، ص 26.

فبالنسبة للفقهاء الفرنسيين، يرى أن هذه الهيئات لا يمكن تصنيفها ضمن الهيئات الإدارية التقليدية، إلا أنها تشكل فئة جديدة ضمن الهيئات الإدارية، والأساس في ذلك هو طبيعة القرارات الصادرة عن هذه الهيئات وكذلك اختصاص القضاء الإداري فيما يخص المنازعات المتعلقة بالهيئات الإدارية المستقلة<sup>1</sup>.

و كذا القضاء الإداري الفرنسي، حيث أبدى رأيه حول الطابع الإداري للهيئات الإدارية المستقلة. فقد أقرّ مجلس الدولة الفرنسي، الطابع الإداري للهيئات الإدارية المستقلة، وذلك بالاعتماد على معيارين أساسيين وهما:

- طرق الطعن في قرارات الهيئات الإدارية المستقلة.

- السلطات المخوّلة لهذه الأخيرة والمعترف بها للسلطات الإدارية التقليدية<sup>2</sup>.

بالنسبة للمشرع الجزائري فقد نص صراحة على الطابع الإداري لبعض هيئات الضبط في النصوص المنشئة لها، كما هو الحال بالنسبة لمجلس المنافسة الذي كيفه الأمر 03-03<sup>3</sup> المتعلق بالمنافسة "بسلطة إدارية".

وكذلك الأمر بالنسبة لسلطة الضبط في المجال المنجمي، اللتين يكيفها المشرع بصريح العبارة بسلطة إدارية مستقلة<sup>4</sup>، و كذا مجلس النقد و القرض التي كيفها بهيئة إدارية ولكن المشرع سكت في تكييف السلطات الأخرى بالطابع الإداري، فتارة يسميها سلطة ضبط مستقلة و تارة أخرى يسميها بهيئة مستقلة، لذا لا بد البحث عن الطابع الإداري و ذلك بالمعيارين التاليين:

<sup>1</sup> حدري سمير، المرجع السابق، ص29.

<sup>2</sup> حنفي عبد الله، المرجع السابق ص66 و67.

<sup>3</sup> تنص المادة 23 من الأمر 03/03 المتعلق بالمنافسة، المرجع السابق، على ما يلي: "تنشأ لدى رئيس الحكومة سلطة إدارية تدعى في صلب النص"، "مجلس المنافسة" تتمتع بالشخصية القانونية والاستقلال المالي. يكون مقر مجلس المنافسة في مدينة الجزائر".

<sup>4</sup> المادتين 44 و45 من القانون رقم 01-10 المتضمن قانون المناجم، المرجع السابق.

**1- من الجانب المادي:** وذلك بالنظر إلى نشاط هذه الهيئات، و الذي يتمثل أساسا في السهر على تطبيق القانون في المجالات المخصصة لها قانونا.<sup>1</sup>

و هذا ما تضمنه قانون النقد و القرض في المادة 105 على أن اللجنة المصرفية مكلفة بمراقبة احترام البنوك و المؤسسات المالية للأحكام التشريعية و التنظيمية المطبقة عليها.<sup>2</sup>

**2- من جانب المنازعات:** فإن الأعمال الصادرة من السلطات الإدارية المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، تخضع لإختصاص القضاء الإداري، كما هو الحال بالنسبة للأعمال الإدارية العادية.

و هكذا نجد أن القرارات التنظيمية الصادرة عن لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، خاضعة للطعن بالإلغاء، رغم أن نص المادة 33 من المرسوم التشريعي لسنة 1993 يستعمل عبارة غامضة وهي "الطعن القضائي".<sup>3</sup>

و نفس الشيء يطبق على القرارات الفردية المتخذة من قبل مختلف الهيئات المتمثلة في مجلس النقد والقرض و اللجنة المصرفية و لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها و سلطة ضبط البريد والمواصلات و لجنة ضبط الكهرباء والغاز والوكالتين المنجميتين، فالكل يخضع لرقابة مجلس الدولة، وعلى سبيل المثال أيضا، تنص المادة 17 من القانون المحدد للقواعد العامة المتعلقة بالبريد والمواصلات على أنه:

« يجوز الطعن في قرارات مجلس سلطة الضبط أمام مجلس الدولة في أجل شهر واحد ابتداءً من تاريخ تبليغها. وليس لهذا الطعن أثر موقوف<sup>4</sup> » أما المادة 139 من القانون المتعلق بالكهرباء وتوزيع

<sup>1</sup> راشدي سعيدة، المرجع السابق، ص408.

<sup>2</sup> أمر رقم 03-11 متعلق بالنقد والقرض، المرجع السابق.

<sup>3</sup> علما أن نص المادة 09 من القانون العضوي 98-01، المؤرخ في 30 ماي 1998، يتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، الجريدة الرسمية عدد 37، الصادر بتاريخ 01-06-1998 أعلاه تنص على: "يفصل مجلس الدولة ابتدائيا ونهائيا في:

-الطعون بالإلغاء المرفوضة ضد القرارات التنظيمية أو الفردية الصادرة عن السلطات المركزية والهيئات العمومية الوطنية والمنظمات المهنية الوطنية".

<sup>4</sup> حدري سمير: المرجع السابق، ص39.

الغاز بواسطة القنوات فتتص على أنه: " يجب أن تكون قرارات لجنة الضبط مبررة. ويمكن أن تكون موضوع طعن قضائي لدى مجلس الدولة ".<sup>1</sup>

كما تجدر الإشارة إلى أنّ القرارات الصادرة عن مجلس المنافسة تشكل استثناءً ولا تخضع لإختصاص القاضي الإداري كلياً، إذ أن القانون يميز بين نوعين من القرارات، فالقرارات الصادرة عن المجلس المتعلقة بالاتفاقات و الهيمنة التعسفية يخضعها القانون لاختصاص القاضي العادي، أي أمام مجلس قضاء الجزائر الذي يفصل في المواد التجارية<sup>1</sup>، أما القرارات التي تتضمن رفض مشروع التمركز الاقتصادي فتخضع لرقابة القضاء الإداري بالتالي مجلس الدولة.<sup>2</sup>

### الفرع الثالث: الإستقلالية

إن مسألة الاستقلالية هي التي تميز السلطات الإدارية المستقلة عن السلطات الإدارية العادية أو التقليدية، لذا فإننا سنتطرق إلى المقصود بالاستقلالية (أولاً)، ثم نبين كيفية تكريس الاستقلالية محل الدراسة (ثانياً).

#### أولاً: المقصود بالاستقلالية:

إن القانون المقارن، خاصة الفقه الفرنسي تطرق إلى المقصود بالاستقلالية ومنهم الأستاذة "TEITGEN-COLLYCOTHERINE" توصلت إلى المقصود بهذه الخاصية وهو عدم خضوع السلطات الإدارية المستقلة لأية رقابة وصائية كانت أو إدارية، مع عدم تلقيها أية تعليمات أو وصاية من أية جهة<sup>3</sup>.

أما في الجزائر، فتوصل الأستاذ "زوايمية رشيد" إلى أن المقصود بالاستقلالية:

<sup>1</sup> أنظر المادة 63 من الأمر رقم 03-03 المتعلق بالمنافسة، المرجع السابق.

<sup>2</sup> راشدي سعيدة، مرجع سابق، ص408.

<sup>3</sup> TEITGEN - COLLY Catherine: "les autorités administratives indépendantes histoire d'une institution" in : COLLIARD,1988, P.50.

"هو عدم الخضوع لأية رقابة سلمية كانت أم وصائية، سواء كانت السلطة المعنية تتمتع بالشخصية المعنوية أم لا، على أساس أن الشخصية المعنوية لا تعد بمثابة معيار أو عامل فعال لتحديد أو قياس درجة الاستقلالية".<sup>1</sup>

إلا انه يمكن تبيان الاستقلالية، وذلك على مستوى مختلف الجوانب العضوية الوطنية.

### ثانيا: تكريس الاستقلالية

لقد كرس المشرع الجزائري الإستقلالية لبعض السلطات الإدارية، مثل سلطة الضبط في مجال البريد والمواصلات،<sup>2</sup> و الأمر نفسه بالنسبة للوكالتين المنجميتين المنشأتين بموجب قانون المناجم،<sup>3</sup> وكذا سلطة الكهرباء وتوزيع الغاز عبر القنوات، التي إعتبرها بمثابة جهاز مستقل،<sup>4</sup> كما إترف المشرع الجزائري للجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها بالاستقلالية بصورة صريحة، وذلك عندما قال "تؤسس سلطة ضبط مستقلة"،<sup>5</sup> عكس بعض السلطات الإدارية المستقلة الأخرى التي لم يصف عليها المشرع طابع الاستقلالية صراحة، مثل: مجلس النقد والقرض، واللجنة المصرفية.

وعليه يستوجب الأمر البحث عن هذه الاستقلالية عن طريق تحليل المواد القانونية المتعلقة بها، فالاستقلالية المقصودة والتي تتميز بها، السلطات الإدارية المستقلة، تكون في مواجهة السلطة التنفيذية<sup>6</sup>، وهذه الاستقلالية يمكن إيجادها على أساس عنصرين أساسين: أولها عضوي والآخر وظيفي.

<sup>1</sup> ZOUAIMIA RACHID: "Les autorités administratives indépendantes et la régulation économique", op.cit,p16et17.

<sup>2</sup> أنظر المادة10 من القانون رقم03-2000 يحدد القواعد العامة المتعلقة بالبريد والمواصلات السلكية و اللاسلكية، المرجع السابق.

<sup>3</sup> أنظر المادتين44و45 من قانون رقم01-10 يتضمن قانون المناجم، المرجع السابق.

<sup>4</sup> أنظر المادة112 من القانون رقم02-01، يتعلق بالكهرباء، وتوزيع الغاز بواسطة القنوات، المرجع السابق.

<sup>5</sup> المادة20 من المرسوم التشريعي، رقم93-10 بعد تعديلها بالقانون03-04 المتعلق ببورصة القيم المنقولة، المرجع السابق.

<sup>6</sup> حدري سمير، مرجع سابق، ص43.

بالنسبة للجانب العضوي: استقلالية الأجهزة يتم تكريسها من حيث أسلوب تعيين الأعضاء، وأن الأعضاء المكلفين بتسيير الأجهزة لا يمكن عزلهم من وظائفهم إلا في الحالات استثنائية ومحصورة قانوناً.

أما بالنسبة للجانب الوظيفي: فالاستقلالية تعني أن القرارات الصادرة عن السلطات الإدارية المستقلة، لا يمكن إلغاؤها أو تعديلها أو استبدالها من طرف سلطة عليا، وبالتالي يمكن تكيف هذه الهيئات الجديدة - رغم تردد المشرع- بسلطات إدارية مستقلة، إلا أنه يجب تبيان المعايير الأساسية التي تجمع بينها، والتي تسمح لنا بتكيفها بمثابة سلطات إدارية مستقلة.

### المطلب الثاني: معايير تكيف السلطات الإدارية المستقلة:

لتحديد الطبيعة القانونية لهيئة ما، واعتبارها بمثابة سلطة إدارية مستقلة، يركز الفقهاء والقضاء على مجموعة من القرائن للوصول إلى إرادة المشرع، معتمدين في ذلك على معايير شكلية من جهة (الفرع الأول). وأخرى مادية أو موضوعية من جهة أخرى (الفرع الثاني).

### الفرع الأول: معايير الشكلية:

يتم الاعتماد على المعايير الشكلية بهدف الوصول إلى نية المشرع في تحديد الطابع القانوني لهيئة معينة، هذه المعايير الشكلية مختلفة منها: تشكيلة السلطات الإدارية المستقلة وطرق الطعن في قراراتها و الإجراءات المتبعة أمامها.<sup>1</sup>

### أولاً: التشكيلة:

تعتبر تشكيلة الهيئات الإدارية المستقلة الفاصلة في المواد الاقتصادية والمالية معياراً من بين المعايير الشكلية التي يمكن الاستناد إليها لإبراز الطبيعة القانونية للسلطات الإدارية المستقلة، وذلك بالنظر خاصة إلى صفة الأعضاء المكونين لها، وأسلوب تعيينهم.

<sup>1</sup> منصور داود، الأليات القانونية لضبط النشاط الاقتصادي في الجزائر، رسالة دكتوراه، جامعة محمد خيضر بسكرة، كلية الحقوق و العلوم السياسية قسم الحقوق، 2014-2015، ص 144.

### 1- صفة الأعضاء:

إن عدد تشكيلة السلطات الإدارية المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي يختلف من هيئة إلى أخرى وينحصر عدد الأعضاء ما بين أربعة (4) إلى أربعة عشر عضواً<sup>1</sup>، وهي موزعة كالتالي: سلطة تتكون تتكون من أربعة أعضاء:

- لجنة ضبط الكهرباء والغاز<sup>2</sup>: فحسب المادة 117 من القانون رقم 02-01 والمتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات، لم يبين المشرع صفة الأعضاء، ويفهم من خلال نص هذه المادة، أن صفة الأعضاء هي سلطة تقديرية للوزير المكلف بالطاقة، بما أنه هو الذي يقترح الرئيس وثلاثة مديرين يتم تعيينهم بمرسوم تنفيذي رئاسي.
- بالإضافة الى سلطة ضبط قطاع المياه<sup>3</sup>.

هناك ثلاث سلطات إدارية مستقلة تتكون من 5 أعضاء وهي:

- الوكالتين المنجميتان،<sup>4</sup> فمن خلال نص المادة 48 من القانون 01-10 المتضمن قانون المناجم يتضح لنا أن المشرع لم يبين صفة الأعضاء، وهذا يحد من استقلالية الوكالتين.
- لجنة الإشراف على التأمينات.
- وهناك سلطات إدارية تتشكل من 07 أعضاء وهم:
- لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها ولجنة ضبط البريد والمواصلات والهيئة الوطنية للوقاية من الفساد، فبالنسبة للجنة التنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، تتكون من رئيس ورشة و أعضاء، وهؤلاء الأعضاء مبيين كالتالي<sup>5</sup>:
- عضو يقترحه وزير العدل.

<sup>1</sup> يتراوح هذا العدد في القانون الفرنسي ما بين 3 على 21 عضواً، إلا أن أغلبية السلطات الإدارية المستقلة يتراوح ما بين 5 إلى 30 أعضاء.

<sup>2</sup> المادة 117 من القانون رقم 02-01، المتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات، المرجع السابق.

<sup>3</sup> القانون 05-12 المتعلق بالمياه، المرجع السابق.

<sup>4</sup> المادة 48 من القانون رقم 01-10، المتضمن قانون المناجم، المرجع السابق.

<sup>5</sup> منصور داود، مرجع سابق، ص 145

- عضو يقترحه محافظ بنك الجزائر .
  - عضوان يختاران من بين مسؤولي الأشخاص المعنويين المصدريين للقيم المنقولة.
  - عضوان يختاران لما لها من خبرة اكتسبها في المجال المالي أو المصرفي أو البورصي<sup>1</sup>.
- ففي إطار هذا القانون نلاحظ وجود عضو واحد فقط من سلك القضاء من بين الأعضاء الستة الباقية، بالتالي يستبعد هذا المعيار إضفاء الطابع القضائي على اللجنة نتيجة اعتبار أغلبية أعضائه من غير القضاة<sup>2</sup> لكن بالرجوع إلى القانون رقم 03-04 نجد أن المشرع الجزائري أبقى على نفس العدد، أي رئيس وستة أعضاء، إلا أنه أحدث تغييرات في صفة الأعضاء لتصبح التشكيلة الحالية للجنة كالتالي<sup>3</sup>:
- قاضي يقترحه وزير العدل، وهذا العضو تم الإبقاء عليه، لضرورة وأهمية وجوده على مستوى اللجنة في حل النزاعات والخلافات الناشئة داخلها.
  - عضو يقترحه الوزير المكلف بالمالية، وهذا العضو إستحدثه القانون الجديد مقارنة بالوضع السابق.
  - أستاذ جامعي يقترحه الوزير المكلف بالتعليم العالي.
  - عضو يقترحه محافظ بنك الجزائر .
  - عضو مختار بين المسيرين للأشخاص لمعنويين المصدرة للقيم المنقولة.
  - عضو يقترحه...الوطني للخبراء المحاسبين ومحافظي الحسابات و المحاسبين المعتمدين، وفي تقديرنا أي المشرع الجزائري أحسن في إدخال مثل هذا العضو الأخير من بين تشكيلة اللجنة، وذلك نظرا لما تلعبه قواعد المحاسبة من دور في مجال الإعلان العلني للادخار الذي تلجأ إليه الشركات المصدرة، خاصة في مجال الرقابة على المعلومات المالية.<sup>4</sup>

<sup>1</sup> المادة 22 من المرسوم التشريعي رقم 93-10 المعدل والمتمم المتعلق ببورصة القيم المنقولة ، المرجع السابق .

<sup>2</sup> حدري سمير، مرجع السابق، ص46.

<sup>3</sup> المادة 22 من القانون رقم 03-04 مؤرخ في 17 فبراير سنة 2003، المعدل والمتمم للمرسوم التشريعي رقم 93-10،

المتعلق ببورصة القيم المنقولة، جريدة رسمية رقم 11

<sup>4</sup> حدري سمير، مرجع سابق، ص47.

ونذكر في هذا الشأن أن أغلب الجرائم المرتكبة على مستوى البورصات عربية كانت أو غربية تتعلق بقواعد المحاسبة. ولعل هدف المشرع الجزائري من إدخال هؤلاء الأعضاء هو التوسيع من دائرة الجهات التي يمكنها المساهمة في إضفاء شفافية أكثر على المجال المالي والبورصي، أما بالنسبة لسلطة البريد والمواصلات فهي كذلك تتشكل من سبعة أعضاء من بينهم الرئيس يعينهم رئيس الجمهورية بمرسوم رئاسي<sup>1</sup>.

وسلطة تتكون من 8 أعضاء وهي :

- اللجنة المصرفية، تتشكل حاليا وعلى ضوء الأمر رقم 03-11 المعدل والمتمم<sup>2</sup> من ثمانية أعضاء، محافظ رئيسا و قاضيان وثلاثة أعضاء يختارون بحكم كفاءتهم في المجال المصرفي والمالي والمحاسبي وممثل عن مجلس المحاسبة وممثل عن وزير المالية.<sup>3</sup>

وسلطة تتكون من 9 أعضاء:

- مجلس النقد والقرض.

وأخيرا بالنسبة لمجلس المنافسة، وهو السلطة الوحيدة التي كانت في القانون السابق أي الأمر رقم 95-06 يتشكل من 12 عضوا<sup>4</sup>، ولكن في التعديل الجديد أي الأمر رقم 03-03 والمتعلق بالمنافسة أصبح المجلس يتشكل من تسعة<sup>5</sup> أعضاء فقط<sup>5</sup>، غير أنه في التعديل الأخير أصبح يتكون من 12 عضوا ويتبعون الفئات الآتية:

- عضوان مؤهلان يمثلان جمعية حماية المستهلك.

- ستة أعضاء يختارون من ضمن الشخصيات والخبراء

<sup>1</sup> المادة 15 من القانون رقم 2000-03، المحدد للقواعد العامة المتعلقة بالبريد والمواصلات السلوية واللاسلكية، المرجع السابق.

<sup>2</sup> الأمر 03-11 المعدل والمتمم، المرجع السابق.

<sup>3</sup> حدري سمير، مرجع سابق، ص 47

<sup>4</sup> المادة 29 من الأمر رقم 95-06، المتعلق بالمنافسة، المرجع السابق.

<sup>5</sup> المادة 24 من الأمر رقم 03-03، المتعلق بالمنافسة المعدل والمتمم، المرجع السابق.

-أربعة أعضاء من بين المهنيين المؤهلين بخبرة لا تقل عن 5 سنوات.

وعليه، بالنظر إلى تشكيلة السلطات الإدارية المستقلة والفاصلة في المواد الاقتصادية والمالية كمعيار شكلي، نستخلص أن الطابع القضائي يبقى مستبعدا، وذلك نظرا لإنحصار عدد القضاة في عضو واحد أو عضوين على الأكثر ضمن الأعضاء المشكلة للهيئات الإدارية المستقلة.

## 2- أسلوب تعيين الأعضاء:

إن أسلوب تعيين الرئيس وأعضاء السلطات الإدارية المستقلة الفاصلة في المواد الاقتصادية والمالية، عنصر يساعد خاصة على التأكد من مدى وجود الاستقلالية التي نص عليها القانون، وما يمكن ملاحظته من خلال النصوص القانونية المنشئة للهيئات الإدارية المستقلة، أن أسلوب تعيين الرئيس و الأعضاء يختلف فيما بين الهيئات.<sup>1</sup>

- هناك هيئات إدارية مستقلة، يتم فيها تعيين الرئيس و الأعضاء من طرف رئيس الجمهورية بواسطة مرسوم رئاسي.<sup>2</sup>
- أما هيئات أخرى فيتم تعيين الرئيس والأعضاء فيها من طرف السلطة التنفيذية، سواء بموجب مرسوم تنفيذي يتخذ من مجلس الحكومة، بناء على اقتراح الوزير الذي تتبع إليه السلطة الضابطة في المجال المحدد لها، أو بقرار من الوزير وتتهى مهامهم بالطريقة نفسها.<sup>3</sup>
- وما يمكن استخلاصه أن في حالة انفراد السلطة التنفيذية بمهمة التعيين، ذلك يؤدي إلى التقليل من الاستقلالية الممنوحة للهيئات الإدارية المستقلة أو الحد منها.<sup>4</sup>

<sup>1</sup> راشدي سعيدة، مرجع سابق، ص410.

<sup>2</sup> إن مجلس النقد والقرض بعد تعديل الجديد لسنة2003، أصبح رئيس الجمهورية ينفرد بسلطة التعيين عكس القانون القديم أي القانون رقم90-10 المتعلق بالنقد والقرض أين كان رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة يتقاسمان سلطة تعيين أعضاء مجلس النقد والقرض، وهو الأمر كذلك بالنسبة للسلطات التالية:

-اللجنة المصرفية، مجلس المنافسة، لجنة ضبط البريد والمواصلات، الوكالة الوطنية للممتلكات المنجمية، الوكالة الوطنية للجيولوجيا والمراقبة المنجمية، لجنة ضبط الكهرباء والغاز.

<sup>3</sup> هناك سلطة إدارية مستقلة وحيدة، أين تنفرد السلطة التنفيذية بسلطة التعيين وهي لجنة تنظيم العمليات البورصة ومراقبتها.

<sup>4</sup> حدري سمير، مرجع سابق، ص49.

ثانياً: هيكلية السلطات الإدارية المستقلة:

نظراً لتشعب الأعمال الاقتصادية والمالية واتساعها، فلا يستطيع جهاز من أجهزة السلطات الإدارية المستقلة ببضعة أعضاء الإحاطة بكل الأعمال وضبطها، الأمر الذي جعل المشرع يمنح بجانب جميع الهيئات الإدارية المستقلة أمانة مزودة بهياكل أو مصالح إدارية وتقنية وذلك بهدف تمكينها من القيام بمهامها على أحسن وجه، وبالتالي تحقيق أحسن ضبط للمجال المعني بضبطه وعلى سبيل المثال، نص المرسوم التشريعي رقم 93-10، المعدل والمتمم، على ضرورة إنشاء مصالح إدارية وتقنية تزود بها الأمانة قصد تسيير لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها<sup>1</sup>.

أما عن تنظيم هذه المصالح وسيرها ووضعيتها مستخدمياً القانونية، فقد أحالتها الفقرة الثانية من نفس المادة السالفة الذكر إلى لائحة تصدرها اللجنة، وبالرجوع إلى هذه اللائحة، تتمثل هذه المصالح الإدارية والتقنية في:

- الأمين العام الذي تلحق به خلية الإتصال والعلاقات العمومية و مستشارين لدى رئيس اللجنة.

إلى جانب الهياكل التالية:<sup>2</sup>

- مديرية التطوير ومراقبة التسوق ومديرية الإعلام والاتصال والعمليات المالية ومديرية الشؤون القانونية والإدارية<sup>3</sup>.

ويتم التنسيق بين هذه المصالح بواسطة الأمين العام تحت سلطة رئيس اللجنة، ويشرف على كل مديرية، مدير يساعده نائب مدير أو مكلفين بالمهام ورؤساء دراسات.

وعلى سبيل المثال أيضاً، بالنسبة لمجلس المنافسة، لقد نص المرسوم الرئاسي رقم 96-44 والذي يحدد النظام الداخلي في مجلس المنافسة، على ضرورة إنشاء مصالح إدارية وتقنية تزود بها الأمانة قصد تسيير المجلس، وتتمثل هذه المصالح الإدارية والتقنية في:

<sup>1</sup> المادة 29 من المرسوم التشريعي رقم 93-10، المتعلق ببورصة القيم المنقولة المعدل والمتمم، المرجع السابق.

<sup>2</sup> حدري سمير، مرجع سابق، ص 50.

<sup>3</sup> قرار رقم 19-2001، يتضمن تنظيم المصالح التنفيذية والإدارية للجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها غير منشورة.

- الأمين العام الذي ينسق ويراقب أنشطة المصالح والتي تتكون من:<sup>1</sup>
- مصلحة الإجراءات.
- مصلحة الوثائق والدراسات والتعاون.
- مصلحة التسيير الإداري والمالي.
- مصلحة الإعلام الآلي.<sup>2</sup>

وفي الأخير ما يمكن استخلاصه من خلال هيكله السلطات الإدارية الفاصلة في المواد الاقتصادية والمالية أن هناك سلطات إدارية مستقلة، أقر لها المشرع هياكل بجانب مجلس الإدارة و الأمانة العامة والتي يتم تحديدها بواسطة لوائح صادرة من مجلس الإدارة والتي تحدد التنظيم العام للسلطة المستقلة.<sup>3</sup>

إلا انه بالنسبة للوكالتين المنجميتين، لم تصدر أي لائحة أو نظام يبين الهياكل التابعة لمجلس الإدارة والأمانة العامة، وكذلك فيما يخص تنظيمها وسيرها، وهذا التأخر في وضع هذه الهياكل، لا يسمح بأي فعالية لهذه الأجهزة في ضبط مجال المناجم.

كما نشير في الأخير، إلى أن هيكله السلطات الإدارية المستقلة الفاصلة في المواد الاقتصادية والمالية توحى بإضفاء الطابع الإداري عليها، كونها تخضع في تسييرها الإداري إلى نفس الأقسام التي تخضع لها مختلف الإدارات العادية، فهي تتضمن مديرين ومصالح إدارية وتقنية، وبالتالي يستبعد الطابع القضائي أو شبه القضائي للسلطات الإدارية المستقلة في هذا الجانب.<sup>4</sup>

<sup>1</sup> المادة 05 من المرسوم الرئاسي رقم 96-44، مؤرخ في 17 جانفي 1996، يحدد النظام الداخلي في مجلس المنافسة، الجريدة الرسمية، عدد 05، الصادرة في 21 جانفي 1996. مرسوم تنفيذي رقم 11-241 مؤرخ في 10 يوليو سنة 2011 ميلادية، يحدد تنظيم مجلس المنافسة وسيره، الجريدة الرسمية عدد 39 صادر بتاريخ 13-07-2011.

<sup>2</sup> المواد 7، 8، 9، 10 من المرسوم الرئاسي رقم 96-44، يحدد النظام الداخلي في مجلس المنافسة، المرجع السابق.

<sup>3</sup> المادة 04 من المرسوم التنفيذي رقم 04-93، المؤرخ في..أفريل 2004، المتضمن النظام الداخلي للوكالة الوطنية للممتلكات المنجمية، المرجع السابق.

<sup>4</sup> راشدي سعيدة، مرجع سابق، ص 411

### ثالثا: طرق الطعن في قرارات السلطات الإدارية المستقلة:

بالرجوع إلى القوانين أو النصوص التشريعية المنشئة للسلطات الإدارية المستقلة الفاصلة في المواد الاقتصادية والمالية، نلاحظ أن المشرع أحالنا في حالة الطعن في قرارات السلطات الإدارية المستقلة إلى أحكام التي تضمنها قانون الإجراءات المدنية، أما بالنسبة للاختصاص القضائي، فكان المشرع الجزائري صريحا في تحديده، حيث جعل القضاء الإداري -الغرفة الإدارية التابعة للمجلس القضائي أو مجلس الدولة- هو المختص في النظر في القرارات محل الطعن.

من خلال الأحكام سالفة الذكر،<sup>1</sup> نلاحظ ميل المشرع الجزائري إلى إضفاء الطابع الإداري على الهيئات الإدارية المستقلة واستبعاد الطابع القضائي، على أساس جعل قرارات السلطة الإدارية المستقلة قابلة للطعن بالإلغاء من جهة، واختصاص مجلس الدولة في النظر في هذه الطعون من جهة أخرى<sup>2</sup>.

### رابعا: طبيعة الإجراءات المتبعة أمام السلطات الإدارية المستقلة:

من خلال الأحكام القانونية المنظمة للسلطات الإدارية المستقلة الفاصلة في المواد الفاصلة في المواد الاقتصادية والمالية. نلاحظ وجوب إتباع عدة إجراءات قانونية أمامها، هذه الإجراءات تختلف حسب الأوضاع، وتعتبر في مجملها إدارية، ومن أمثلتها :

- طلب الترخيص بفتح البنوك والمؤسسات المالية، وتعديل قوانينها الأساسية ويتم بواسطة قرار فردي صادر عن مجلس النقد والقرض<sup>3</sup>.
- طلب الحصول على رخصة منجمية ( المجال المنجمي)
- طلب قبول إصدار القيم المنقولة، وطلب اعتماد الوسطاء وهيئات التوظيف الجماعي... الخ.

<sup>1</sup> فيما يخص مختلف الهيئات الإدارية المستقلة وطرق الطعن في قراراتها تطرقنا على ذلك في السابق "بالنسبة للطابع الإداري"، للهيئات الإدارية المستقلة.

<sup>2</sup> حدري سمير، المرجع السابق، ص52.

<sup>3</sup> المرجع نفسه، ص53.

غير أنه توجد أحكام مشتركة مع القضاء بإحترام حق الدفاع الذي يبقى مكفولا ولم تصدر في حق المخالف أية عقوبة مالم يتم سماعه أو سماع ممثله القانوني، ويكفي لكل شخص الإستعانة بمساعد أو مستشار عندما يستدعى أمام الجهات القضائية.

### الفرع الثاني: المعايير المادية

إلى جانب المعايير الشكلية، المذكورة أعلاه، هناك معايير أخرى مادية، تساعد على تكييف السلطات الإدارية المستقلة الفاصلة في المواد الاقتصادية والمالية، وتتلخص عادة في طبيعة المهام الموكلة إلى الهيئة وطرق تمويل السلطات الإدارية المستقلة.

### أولا: طبيعة المهام الموكلة للسلطات الإدارية المستقلة

خول المشرع الجزائري للسلطات عدة منها: السلطة التنظيمية، والرقابة، وتوقيع العقوبات،<sup>1</sup> وهذه السلطات المخولة للهيئات الإدارية المستقلة تختلف من هيئة إلى أخرى، فهناك هيئات تتمتع بكل السلطات المذكورة وهناك هيئات لا تتمتع إلا بسلطة أو سلطتين دون الأخرى، فمثلا في المجال المصرفي مجلس النقد والقرض خولت له سلطة تنظيم مجال الصرف والسوق المالية، وذلك بإصدار أنظمة لتنظيم مجال معين في النشاط المصرفي،<sup>2</sup> أما اللجنة المصرفية فخولت لها سلطة الرقابة وتوقيع العقوبات دون سلطة التنظيم.

<sup>1</sup> قوراري مجدوب، مرجع سابق، ص 47.

<sup>2</sup> ونذكر على سبيل المثال أنظمة صادرة عن البنك الجزائري وهي كالتالي: - نظام رقم 90-02 مؤرخ في 08 سبتمبر 1990، يحدد شروط فتح وسير حسابات بالعملة الصعبة للأشخاص المعنويين، الجريدة الرسمية، العدد 45 الصادرة في 24 أكتوبر 1990.

- نظام رقم 95-08، مؤرخ في 23 ديسمبر 1995 يتعلق بسوق الصرف، الجريدة الرسمية، العدد 05، الصادرة في 21 يناير 1996.

- نظام رقم 96-06 مؤرخ في 3 جويلية 1996 يحدد كفيات تأسيس شركات الاعتماد والإيجار وشروط اعتمادها، الجريدة الرسمية، العدد 66، الصادرة في 3 نوفمبر 1996.

وبالنسبة إلى هيئتي الضبط في القطاع المنجمي فإنهما يتقاسمان هذه الوظائف، بل أكثر من ذلك يتقاسمان حتى سلطة واحدة كسلطة إصدار القرارات الفردية<sup>1</sup>، ولا تتمتع هاتين الوكالتين بسلطة إصدار الأنظمة، عكس لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها التي تجمع كل السلطات بأيديها من تنظيم، رقابة وسلطة توقيع العقوبة وإن كانت إدارية لاغير، وهذا ما يميز عملها عن العمل القضائي هذه الأخيرة التي تتمتع بسلطة توقيع العقاب وتمتد إلى توقيع العقوبات السالبة للحرية.

وعليه تستبعد الطبيعة القضائية للهيئات المستقلة، لنقول أنها سلطات إدارية مستقلة تصدر قرارات إدارية.<sup>2</sup>

### ثانياً: تمويل السلطات الإدارية:

قصد تمكين السلطات الإدارية المستقلة من ممارسة المهام أو الوظائف المخولة لها قانوناً، وفي سبيل السير الحسن للضبط، كل سلطة في مجال اختصاصها، استوجب الأمر تخصيص ميزانية لها تستمد مصادرها من الأتاوى عن الأعمال والخدمات التي تؤديها السلطة الإدارية المستقلة (أولاً)، وكذلك إعانة تسيير تحصل عليها عن ميزانية الدولة (ثانياً).

#### 1- الأتاوى:

الأتاوى هي عبارة عن نسبة مالية يدفعها المتعامل لسلطة ضبط معينة مقابل الخدمة التي يؤديها، وتعتبر الأتاوى كمصدر أساسي لتمويل لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، وذلك مقابل الأعمال والخدمات التي تؤديها.<sup>3</sup>

أما عن مسألة تحديد قواعد هذه الأتاوى وحسابها، فقد أحالتها الفقرة الثانية من المادة 27 من المرسوم التشريعي رقم 93-10 إلى التنظيم الذي جاء لتحديد الجهات التي حولها القانون الإلتزام بدفع الأتاوى للجنة، أما مقدار أو نسب هذه الأتاوى، وكذا الكيفيات التي تحصلها بها اللجنة فيتم تحديدها

<sup>1</sup> حدري سمير، مرجع سابق، ص 55

<sup>2</sup> المرجع نفسه، ص 56.

<sup>3</sup> المادة 1/27 من المرسوم التشريعي رقم 93-10، المتعلق ببورصة القيم المنقولة المعدل والمتمم، مرجع السابق.

بقرار من الوزير المكلف بالمالية.<sup>1</sup> إلى جانب هذه الأتاوى التي تتلقاها اللجنة تتقاضى كذلك عمولات شبه سنوية، إذ تحدد مبلغ العمولة السنوية التي تحصلها هيئات التوظيف الجماعي للقيم المنقولة بنسبة 0.05% من الأصل الصافي لهذه الهيئات، مثلما يسجل في 31 ديسمبر من كل سنة، كما تدفع العمولة السنوية في مدة أقصاها 31 مارس من كل سنة من طرف شركات الاستثمارات ذات رأس المال المتغير أو مسير الصندوق المشترك للتوظيف، وتحصل على العمولة من طرف مصالح اللجنة، وكل هذه الأمور ساهمت في خلق الوضعية الراهنة لبورصة الجزائر.<sup>2</sup>

إلى جانب لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها هناك سلطتان إداريتان مستقلتان يتم تمويلها عن طريق الأتاوى المتحصل عليها مقابل الخدمات التي تؤديها، هناك سلطة ضبط البريد والمواصلات وفقا للمادة 22 من القانون 03-2000 المحدد للقواعد العامة المتعلقة بالبريد والمواصلات السلكية واللاسلكية، وتشمل موارد سلطة الضبط على الأتاوى.

وهناك الوكالتين المنجميتين، وهذا ما نصت عليه المادة 154 من القانون رقم 01-10 والمتضمن قانون المناجم على انه يتم تمويل الأجهزة المشار إليها في المادتين 44 و45 من هذا القانون على الخصوص بحصة من ناتج إتاوة الاستخراج.<sup>3</sup>

## 2- الإعانات:

تعتمد ميزانية السلطات الإدارية المستقلة على الأتاوى وإعانة التسيير التي تخصص لها من ميزانية الدولة وهي أهم مصدر مالي لها<sup>4</sup>، كما أن المشرع لم يحدد نصاب وقيمة هذه الإعانة<sup>5</sup>.

<sup>1</sup> قرار وزير المالية، مؤرخ في 2 أوت 1998، يتضمن تطبيق المادة 03 من المرسوم التنفيذي 98-170، المؤرخ في 20 ماي 1998، والمتعلق بالأتاوى التي تحصلها لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، جريدة رسمية، عدد 70 صادرة في 20 سبتمبر 1998.

<sup>2</sup> حدري سمير، مرجع السابق، ص 57.

<sup>3</sup> المادتين 52 و 15 من القانون رقم 01-10، المتضمن قانون المناجم، المرجع السابق.

<sup>4</sup> حدري سمير، مرجع السابق، ص 58

<sup>5</sup> قوراري مجدوب، مرجع السابق، ص 52.

وما يلاحظ أن السلطات الإدارية المستقلة تعتمد أساسا على إعانات الدولة وهو ما يضعها في خانة الإستقلالية المالية النسبية<sup>1</sup> وهذه التبعية المقيدة لها تأثير على الإستقلالية المالية ويجعلها تابعة للدولة.

وفي الأخير هذه هي المعايير المعتمدة للوصول إلى تحديد الطبيعة القانونية للهيئات الإدارية المستقلة الفاصلة في المواد الاقتصادية والمالية، والتي من خلالها توصلنا إلى اعتبارها سلطات إدارية مستقلة، وليس بسلطات إدارية عادية كالسلطات الإدارية التقليدية المعروفة ضمن المنظومة القانونية للدولة وليس كذلك بسلطات قضائية إدارية عادية كالسلطات الإدارية التقليدية المعروفة ضمن المنظومة القانونية للدولة، وليس كذلك بسلطات قضائية، كما يعتقد البعض.

وعلى هذا الأساس تم وضع حد للجدل الدائر بخصوص التكييف القانوني لهذه الهيئات.<sup>2</sup>

بعد تحديد الطبيعة القانونية للسلطات الإدارية المستقلة الفاصلة في المواد الاقتصادية والمالية، وتبيان الطابع الإداري لها من خلال المعايير السابقة سنتساءل على مدى استقلاليتها.

### المبحث الثالث: مدى إستقلالية السلطات الإدارية المستقلة

إن إستقلالية سلطات ضبط النشاط الاقتصادي يفرض أولا الغياب التام لجميع أنواع الرقابة السلمية والرقابة الوصائية<sup>3</sup>، وذلك بغض النظر عن كونها تتمتع أولا بالشخصية القانونية لكون هذه الأخيرة، لا تعتبر معيارا حاسما، وفعالا لقياس درجة هذه الاستقلالية، بالإضافة إلى عدم تلقي أية أوامر أو تعليمات من الحكومة.<sup>4</sup>

وقد أثارت مسألة الاستقلالية العديد من التساؤلات سواء في التشريع الجزائري أو في التشريعات المقارنة، وذلك على مستوى مختلف الجوانب العضوية والوظيفية.

<sup>1</sup>توراري مجدوب ، مرجع سابق، ص 53.

<sup>2</sup> حدري سمير ، مرجع سابق، ص 59.

<sup>3</sup> ناصر لباد، مرجع سابق، ص 117.

<sup>4</sup> منصور داود، مرجع سابق، ص 143.

وعليه يستوجب الأمر البحث عن هذه الاستقلالية من الناحية العضوية (المطلب الأول)، وكذا من الناحية الوظيفية (المطلب الثاني).

### المطلب الأول: الاستقلالية العضوية للسلطات الإدارية المستقلة

تختلف درجة استقلالية السلطات الإدارية المستقلة من سلطة إلى أخرى، وبالرجوع إلى القوانين المنشئة لهذه الهيئات، نلمس في بعض النصوص ما بين تجسيد الاستقلالية (الفرع الأول)، وفي نصوص أخرى حدود هذه الاستقلالية (الفرع الثاني).<sup>1</sup>

#### الفرع الأول: مظاهر الاستقلالية العضوية

اعترف المشرع الجزائري لبعض السلطات الإدارية المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي بالاستقلالية صراحة والمتمثلة في: سلطة الضبط في مجال البريد والمواصلات، الوكالتين المنجميتين المنشأتين بقانون المناجم،<sup>2</sup> وكذا سلطة الكهرباء وتوزيع الغاز عبر القنوات وأخيرا في مجال البورصة لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، عكس بعض السلطات الإدارية المستقلة الأخرى، التي لم يصف عليها طابع الاستقلالية صراحة مثل: مجلس النقد والقرض، واللجنة المصرفية، لجنة الإشراف على التأمينات، ومجلس المنافسة. وعليه يستوجب الأمر البحث في هذه الاستقلالية عن طريق تحليل المواد القانونية المتعلقة بها.<sup>3</sup>

ومنه سنتطرق إلى تشكيلتها، أي تعدد الأعضاء واختلاف صفتهم ومراكزهم، وكذا اختلاف الجهات المقترحة لهم، وتحديد مدة انتخاب الرئيس والأعضاء... إلخ.<sup>4</sup>

<sup>1</sup> قوراري مجدوب، مرجع السابق، ص 65.

<sup>2</sup> منصور داود، مرجع السابق، ص 142.

<sup>3</sup> مرجع نفسه، ص 142-143.

<sup>4</sup> حدري سمير، مرجع سابق، ص 61.

## أولاً: تعدد الأعضاء واختلاف صفتهم ومراكزهم

يعتبر تعدد أعضاء السلطات الإدارية المستقلة الفاصلة في المواد الاقتصادية والمالية واختلاف صفتهم ومراكزهم القانونية مظهراً يضمن الاستقلالية العضوية، إذ بالرجوع إلى تشكيلة بعض السلطات المستقلة نجدها تتكون من أعضاء يختلف قطاع انتمائهم أو عملهم، ليتراوح بين القضاء، والتعليم العالي، والمحاسبي، ومن ذوي الخبرة في المجال الاقتصادي والمالي (المنافسة، الاستهلاك، البنوك... الخ)<sup>1</sup>، ونذكر على سبيل المثال في المجال المصرفي، مجلس النقد والقرض، إذ نجد من حيث تشكيلته أنّ صفة ومراكز الأعضاء تختلف، إلا أنها لا تتعدى أهل الخبرة في المجال المحاسبي والمالي.

ومن خلال نص المادة 58 من الأمر رقم 03-11 المتعلق بالنقد والقرض، والتي تطرقت إلى تشكيلة مجلس النقد والقرض، نلاحظ أنّها جاءت عامة غير واضحة، مما يترك سلطة تقديرية واسعة للجهاز المختص، وهذا يترك المجال مفتوحاً عند اختيار الأعضاء على أساس معايير غير شفافة أو على أساس اعتبارات سياسية أو بالمساومات.<sup>2</sup>

وما يعاب على هذه التشكيلة، هو غياب رجال القانون والأخصائيين في ذلك المجال، وأكثر من ذلك أنّ مجلس النقد والقرض يصدر أنظمة في المجال المصرفي تُعدّ بمثابة سلطة تنظيمية خوّلت للمجلس، والعمل على أساس هذه المعايير غير الموضوعية من حيث تعيين الأعضاء، لا يضمن استقلالية السلطة النقدية.

<sup>1</sup> لأنه لو اعتمد المشرع الجزائري تشكيلة لسلطات الضبط في المجال الاقتصادي على المهنيين وحدهم لتغير الأمر، وأصبحت الهيئات الإدارية المستقلة عبارة عن منظمات مهنية، هاته الأخيرة التي لا تضم إلا أبناء المهنة.

<sup>2</sup> حدري سمير، مرجع سابق، ص 68.

كما تجدر الإشارة أيضا، إلى أنّ المشرع الجزائري لا يشارك المهنيين والحرفيين أو المتعاملين ضمن تشكيلة السلطات الإدارية المستقلة، أو يشاركونهم بنسبة ضئيلة كما هو الأمر بالنسبة لتشكيلة مجلس المنافسة<sup>1</sup>.

وبالتالي في حالة ما إذا كانت تتشكل من أعضاء تابعين لمختلف أجهزة الدولة، هذا لا يضمن الاستقلالية للسلطات الإدارية المستقلة الفاصلة في المواد الاقتصادية والمالية.

إلا أنّ هناك سلطات إدارية مستقلة، لم يتطرق المشرع بتاتا إلى صفة الأعضاء فيها ومراكزهم القانونية، وهو الأمر نفسه بالنسبة للوكالتين المنجمتين<sup>2</sup>. ولجنة ضبط الكهرباء والغاز<sup>3</sup>.

إن عضوية الهيئات الإدارية مستقلة ومتنوعة ومتعددة بتنوع صفات أعضائها، كل ذلك يساهم في شفافية أعمال الهيئات ويدعم إستقلاليتهم، وعكس ذلك عندما يكون أعضاء الهيئة الإدارية المستقلة ينتمون الى مجال إقتصادي واحد الأمر الذي قد يؤثر في استقلاليتهم<sup>4</sup>.

### ثانيا: تعدد واختلاف الجهات المقترحة للأعضاء

تعددت الجهات المقترحة لعضوية السلطات الإدارية المستقلة، فقد يخول الإختصاص لجهة واحدة كما قد يخول لعدة جهات، ويعين أعضائها حسب الكفاءات في المجالات القانونية والإقتصادية والمالية، ومن بين تلك الجهات رئيس الجمهورية ومحافظ بنك الجزائر وأعضاء ممثلين لأجهزة مهنية، وبالرجوع الى الأعضاء المشكلين للجنة تنظيم عملية البورصة نجد تشكيلتها تضم عدة جهات تقترح عضويتها لهذه اللجنة، تتمثل في كل من وزير المكلف بالمالية، والوزير المكلف بالتعليم العالي،... إلخ ومحافظ بنك الجزائر، والمصف الوطني للخبراء المحاسبين ومحافظي الحسابات والمحاسبين

<sup>1</sup> نص المادة 24 من الأمر 03-03 المتعلق بالمنافسة تطرق إلى مشاركة المهنيين في العبارة التالية: "سبعة (7) أعضاء يختارون من ضمن الشخصيات المعروفة بكفاءتها القانونية، أو الاقتصادية أو في المجال المنافسة والتوزيع والاستهلاك..."، يستخلص من عبارة التوزيع والاستهلاك: الأشخاص المختصون في توزيع هم المهنيين، والمختصون في الاستهلاك هم أصحاب الجمعيات العاملة على حماية للمستهلك.

<sup>2</sup> المادتين 46 و 48 من القانون رقم 01-10، المتضمن قانون المناجم، المرجع السابق .

<sup>3</sup> المادة 117 من القانون 02-01، المتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز، المرجع السابق.

<sup>4</sup> حدري سمير، مرجع سابق، ص 69

المعتمدين<sup>1</sup>، علماً أن المشرع قيد عضوية السلطات الإدارية المستقلة بقرارات تعيين تكون صادرة عن السلطة التنفيذية وهذا بدوره يؤثر على عمل هذه السلطات<sup>2</sup>.

### ثالثاً: تحديد مدة انتداب الرئيس والأعضاء:

يعتبر تحديد مدة انتخاب رئيس سلطة إدارية مستقلة ما، وأعضائها من بين إحدى الركائز الهامة والمعتمد عليها، قصد إبراز طابع الاستقلالية<sup>3</sup>.

فاعتبار مدة الانتخاب محددة قانوناً، يعتبر بمثابة مؤشر يجسد إستقلالية السلطات الإدارية المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي من الناحية العضوية.

حيث لو تم النص على تعيين الرئيس و الأعضاء لمدة غير محددة قانوناً، فلا يمكننا الإشارة إلى أية إستقلالية عضوية، نتيجة جعل الأعضاء والرئيس عرضة للعزل في أي وقت من طرف سلطة تعيينهم، الأمر الذي ينفي الاستقلالية العضوية، مثلما هو الشأن على مستوى مجلس النقد والقرض<sup>4</sup>.

وفي هذا السياق دائماً، يمكن أن يؤدي تجديد الانتداب هذا إلى تعاملات تتنافى مع مركز الاستقلالية، ويمكن أن نذكر على سبيل المثال لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، فيعين رئيس اللجنة في سبيل القيام بالمهام المخولة لها قانوناً لمدة تدوم 4 سنوات، كما يعين الأعضاء الآخرين لنفس المدة.

وهذا الأمر كذلك بالنسبة لمجلس المنافسة، فيعين رئيس المجلس ونائب رئيس المجلس والأعضاء الآخرون بموجب مرسوم رئاسي لمدة 5 سنوات قابلة للتجديد<sup>5</sup>.

<sup>1</sup> المادة 2 من المرسوم التشريعي رقم 93-10 بعد تعديلها بموجب القانون رقم 03-04 المتعلق ببورصة القيم المنقولة، المرجع السابق.

<sup>2</sup> قوراري مجدوب، المرجع السابق، ص 68.

<sup>3</sup> حدري سمير، مرجع سابق، ص 65.

<sup>4</sup> بعدما كان محافظ مجلس النقد والقرض يعين لمدة 6 سنوات في إطار القانون رقم 90-10، المتعلق بالنقد والقرض أصبح محل عزل في أي وقت وفقاً للأمر رقم 01-01 المتعلق بالنقد والقرض، نفس المحل أبقى عليه الأمر 03-11 المتعلق بالنقد والقرض.

<sup>5</sup> المادة 25 من الأمر 03-03 المتعلق بالمنافسة المعدل والمتمم، المرجع السابق.

وحسب المادة 5 من تعديل 2008، يتم تجديد عهدة أعضاء مجلس المنافسة كل أربعة سنوات في حدود نصف أعضاء كل فئة من الفئات المذكورة في ثمانية سنوات ماعدا النصف الأول للأعضاء الأوائل الذين يتم تعيينهم لمدة أربعة سنوات فقط.<sup>1</sup>

وبالنسبة للجنة المصرفية فإنه ومن خلال نص المادة 106 من الأمر 03-11 المتعلق بالنقد والقرض يعين رئيس الجمهورية أعضاء اللجنة لمدة 5 سنوات، وأضافت نفس المادة على أن تطبيق المادة 25 والمتعلقة بالالتزامات الوظيفية من هذا الأمر على رئيس اللجنة وأعضائها وعليه فإن رئيس اللجنة أي محافظ بنك الجزائر لم تحدد مدة انتدابه (عهده)، وهذا ما هو متبع أيضا بالنسبة لمجلس النقد والقرض، حيث تم إلغاء مدة انتداب المحافظ ونوابه وذلك بصدور الأمر 2001 المعدل لقانون 10/90 المتعلق بالنقد والقرض<sup>2</sup>، وبالتالي فإن المحافظ محل عزل في أي وقت كان، وهذا يحد من استقلالية اللجنة كسلطة إدارية مستقلة.

وبالمقابل وفي مجال البورصة فإنه وبالإضافة إلى النص الصريح من طرف المشرع على استقلالية لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها فإن أعضائها يتمتعون بعهدة لمدة 4 سنوات ولا يمكن إقالة رئيسها خلال عهده إلا في حالة الخطأ المهني الجسيم أو حالة ظروف استثنائية وتعرض رسميا في مجلس الحكومة وذلك طبقا لما تنص عليه المادتين 1 و2 من المرسوم التشريعي رقم 10/93 السالف الذكر<sup>3</sup>.

أما فيما يتعلق بباقي السلطات لا سيما سلطة ضبط البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية الوكالة الوطنية للممتلكات المنجمية والوكالة الوطنية للجيولوجيا ومراقبتها، لجنة ضبط الكهرباء والغاز لجنة الإشراف على التأمينات، سلطة ضبط المحروقات، فلم يكرس المشرع أصلا أية عهدة.<sup>4</sup>

<sup>1</sup> منصور داود، المرجع السابق، ص 152.

<sup>2</sup> أنظر المادة 13 من الأمر رقم 01-01 المؤرخ في 27 فيفري 2001، يعدل ويتمم بالقانون رقم 90-10 المؤرخ في 14 أفريل 1990، والمتعلق بالنقد والقرض، مرجع سابق.

<sup>3</sup> منصور داود، مرجع سابق، ص 156.

<sup>4</sup> المرجع نفسه، ص 157.

رابعاً: مراعاة القرارات الصادرة عن السلطات المستقلة لمبدأ الحياد:

إن تجسيد الإستقلالية للسلطات الإدارية المستقلة على أرض الواقع يستوجب التطرق لمبدأ الحياد بفرعيه نظام التنافي وإجراء الإمتناع<sup>1</sup>.

ويقصد بالأول بأن لا يمارس أعضاء السلطة المستقلة أية وظيفة أو مهنة أو عهدة نيابية تتعارض مع عضويتهم في السلطة، ويمتد هذا التنافي الى حد الإمتناع عن إمتلاك مصالح داخل نفس السلطة بصفة مباشرة أو غير مباشرة طوال فترة عضويتهم، وهذا الاتجاه يطلق عليه نظام التنافي المطلق أو الكلي<sup>2</sup>.

أخذ المشرع الجزائري بهذه النظرة في أحكام القانون المتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز<sup>3</sup>، والقانون المتعلق بالبريد والمواصلات السلكية واللاسلكية<sup>4</sup>.

أما بالنسبة لنظام التنافي النسبي: فهو يتعلق بممارسة وظيفة ما فقط، وكرست هذه الصورة في مجلس النقد وكذلك الحال بالنسبة للجنة المصرفية<sup>5</sup>.

الفرع الثاني: حدود الاستقلالية العضوية

بعدما تعرضنا لأهم أوجه إبراز الاستقلالية العضوية لسلطات الضبط في المجال الاقتصادي نجد إن هذه الاستقلالية لم تكتمل، إذ غالباً ما تصطدم بعراقيل توقف مسارها، ويعود ذلك إلى احتفاظ

<sup>1</sup> قوراري مجدوب، مرجع سابق، ص 70.

<sup>2</sup> منصور داود، مرجع سابق، ص 159.

<sup>3</sup> قانون رقم 01-02 مؤرخ في 05 فيفري 2002، يتعلق بالكهرباء و توزيع الغاز بواسطة القنوات، جريدة رسمية، عدد 08، صادرة في سنة 2002.

<sup>4</sup> قانون رقم 03-2000، مؤرخ في 05 أوت 2000، يحدد القواعد العامة المتعلقة بالبريد و المواصلات السلكية و الاسلكية، الجريدة الرسمية، العدد 48، الصادرة سنة 2000.

<sup>5</sup> الأمر 03-11، المؤرخ في 26 أوت 2003، المتعلق بالنقد و القرض، الجريدة الرسمية، عدد 52، المؤرخة في 27 أوت 2003، المعدل و المتمم بالأمر 04-10، المؤرخ في 26 أوت 2010، المعدل و المتمم بالقانون رقم 08-13، المؤرخ في 30 ديسمبر 2013، المتضمن قانون المالية لسنة 2014، جريدة رسمية عدد 68، المؤرخة في 30 ديسمبر 2013. رحموني موسى، المرجع السابق ص 35.

السلطة التنفيذية ببعض وسائل التأثير، حيث تنازلها عن بعض صلاحياتها في ممارسة الوظيفة الضبطية لهذه السلطات، إلا أنها مازالت تمارس سلطة الرقابة عليها بطرق مختلفة، ومن بين أهم ما يعرقل إستقلالية هذه السلطات، سنتطرق إلى تمتع السلطة التنفيذية بسلطة التعيين، ظروف انتهاء عضوية الرئيس والأعضاء، وكذلك عدم تحديد مدة انتداب الرئيس و الأعضاء، وأخيرا غياب إجراء الامتناع.<sup>1</sup>

### أولا: تمتع السلطة التنفيذية بسلطة التعيين:

يعتبر هذا المظهر من بين المظاهر الأساسية التي تقلص الاستقلالية العضوية لسلطات الضبط في المجال الاقتصادي إلى حد ما.

#### 1. تعيين الرئيس:

إن كل السلطات الإدارية المستقلة الضابطة في المجال الاقتصادي والمالي يتم تعيينهم بمرسوم رئاسي من طرف رئيس الجمهورية، باستثناء رئيس لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها الذي يعين بمرسوم تنفيذي يتخذ في مجلس الحكومة بناء على اقتراح الوزير المكلف بالمالية وهذا ما نصت عليه المادة<sup>2</sup> من المرسوم التنفيذي رقم 94-175: "يعين رئيس لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها لمدة نيابة تدوم 4 سنوات بمرسوم تنفيذي يتخذ في مجلس الحكومة بناء على اقتراح الوزير المكلف بالمالية"<sup>2</sup>.

ومن هنا نقترح أن يتم تعيين الرئيس من طرف رئيس الجمهورية بمرسوم رئاسي وهذا بهدف تحقيق استقلاليته إزاء الحكومة من هذا الجانب.

<sup>1</sup> قوراري مجدوب، مرجع سابق، ص70.

<sup>2</sup> حدري سمير، السلطات الإدارية المستقلة وإشكالية الاستقلالية، الملتقى الوطني حول سلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي، جامعة عبد الرحمان ميرة بجاية، يومي 23-24 ماي، 2007، ص51.

## 2- تعيين الأعضاء:

يتم تعيين أعضاء السلطات الإدارية المستقلة الضابطة في مجال الاقتصادي بمرسوم رئاسي من طرف رئيس الجمهورية، باستثناء أعضاء لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، وكذلك أعضاء غرفة التحكيم للجنة ضبط الكهرباء والغاز.<sup>1</sup>

فبالنسبة للجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها وتطبيقها لنص المادة 22 من المرسوم التشريعي رقم 93-10، تم إصدار نص تنظيمي في هذا الصدد، قصد إبراز كيفية تعيين أعضاء اللجنة واستنادا إلى نص المادة 06 من هذا التنظيم،<sup>2</sup> يعين أعضاء لجنة البورصة بقرار من الوزير المكلف بالمالية لمدة تدوم 4 سنوات.

فرغم اختلاف جهات اقتراح هؤلاء الأعضاء، كما سبق لنا ذكره، إلا أن إسناد سلطة التعيين للحكومة أمر يجعل استقلالية هؤلاء الأعضاء نسبية.

ومقارنة بنظيرتها الفرنسية أي لجنة عمليات البورصة الفرنسية (COB) في ظل القانون المؤرخ في 2 جويلية 1996، فإن هذا الأخير يضمن لها استقلالاً تاماً في مواجهة السلطات العامة عن طريق توزيع سلطة تعيين أعضاء المجمع بين عدة هيئات مختلفة تتراوح بين نائب رئيس مجلس الشيوخ، رئيس المجلس الوطني، رئيس المجلس الاقتصادي والاجتماعي، محافظ بنك فرنسا، وعليه نلاحظ من خلال هذه التشكيلة، غياب تدخل السلطة التنفيذية في تعيين أعضاء المجمع لتتدخل فقط في تعيين الرئيس واعتماد تعيين المدير والأمن العام.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> فبالنسبة لغرفة التحكيم للجنة ضبط الكهرباء والغاز، نلاحظ من خلال أحكام المادة 134 من القانون 02-01 المتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات، مرجع سابق، إن أعضاء هذه الغرفة يتم تعيينهم من طرف الوزير المكلف بالطاقة والوزير المكلف بالعدل.

<sup>2</sup> المرسوم التنفيذي رقم 94-174 المؤرخ في 13 جوان 1994 المنضمّن تطبيق المواد 21، 22، 29 من المرسوم التشريعي رقم 93-10 المؤرخ في 23 ماي 1993 المتعلق ببورصة القيم المنقولة، مرجع سابق.

<sup>3</sup> قوراري مجدوب، مرجع سابق، ص 73.

### ثانيا: ظروف انتهاء عضوية الرئيس والأعضاء:

تنتهي مهام رؤساء السلطات الإدارية المستقلة في الحالات العادية بالطريقة التي تم تعيينهم بها، أو في الحالات الإستثنائية تتمثل في إرتكاب خطأ مهني جسيم أو لظروف إستثنائية وبالنسبة للأعضاء تنتهي العضوية بإنتهاء المدة المحددة لعضويتهم و بالطريقة ذاتها التي عينوا بها.<sup>1</sup>

### ثالثا: عدم تحديد مدة انتداب الرئيس و الأعضاء:

قد لا يحدد المشرع المدة أو الفترة التي يمارس فيها الرئيس و أعضاء السلطة الإدارية المستقلة مهامهم كما فعل في 05 سلطات مستقلة كسلطة ضبط البريد و المواصلات و سلطة ضبط الكهرباء و الغاز، إن عدم تحديد مدة الإنتداب يؤثر سلبا على عمل السلطة الإدارية المستقلة أين يكون الرئيس أو العضو عرضة للعزل في أية لحظة

غير أن المشرع غير رأيه فيما يخص سلطتين إداريتين مستقلتين<sup>2</sup>، أين حدد صراحة مدة إنتداب الرئيس و الأعضاء، و مقابل هذا المشرع لم يشر إلى إمكانية تجديد تلك المدة مما يفسر قابليتها للتجديد.

### رابعا: غياب إجراء الامتناع:

يقصد به منع بعض أعضاء الهيئة أو السلطة الإدارية المستقلة من المشاركة في المداولات المتعلقة بالمؤسسات محل المتابعة بحجة وضعيتهم الشخصية تجاهها<sup>3</sup>.

وفي هذا المضمار، تنص المادة 29 من الأمر رقم 03-03 المتعلق بالمنافسة والمعدل والمتمم بالقانون رقم 08-12 والقانون رقم 10-05 على انه: "لا يمكن لأي عضو في مجلس المنافسة أن يشارك في مداولة تتعلق بقضية له فيها مصلحة أو تكوين بينه وبين أحد أطرافها صلة قرابة إلى الدرجة الرابعة أو يكون قد مثل أو يشمل احد الأطراف المعينة".

<sup>1</sup> حدري سمير، السلطات الإدارية المستقلة الفاصلة في المواد الاقتصادية والمالية، مرجع سابق، ص72.

<sup>2</sup> السلطتان هما: لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها واللجنة المصرفية.

<sup>3</sup> حدري سمير، مرجع سابق ص 74

ومتى تحققت هذه الحالة في أحد الأعضاء وجب عليه إخطار الرئيس بالمصالح التي يمتلكونها، إلا أن الإشكال يثور في حالة ما إذا كان الرئيس ذاته هو المعني بإجراء الإمتناع.

وإجراء الامتناع على مستوى اللجنة المصرفية غائب ، حيث لم يشر المشرع الجزائري إليه، خاصة في مواجهة الأعضاء الثلاثة "غير الرئيس والقضاة"، الذين يخضعون لهذا الإجراء بحكم مراكزهم وبالتالي نتساءل: ما مفهوم مبدأ الحياد الذي من المفروض ان تخضع له اللجنة المصرفية حيث تنظر في المخالفات التي ترتكبها البنوك والمؤسسات المالية التي تربطها بأعضاء اللجنة المصرفية مصالح.<sup>1</sup>

كما تنطبق الأحكام التي ذكرناها سابقا في دراستنا لنظام التنافي على إجراء الامتناع، حيث عند تأسيس لجنة البورصة لممارسة سلطتها العقابية عن طريق غرفة التأديب والتحكيم، وباستثناء القاضيين، فإن رئيس الغرفة الذي هو رئيس اللجنة كذلك، والعضويين الآخرين لا يخضعون لإجراء الامتناع طبقا للنصوص التشريعية والتنظيمية المنظمة للجنة، مما يمكنهم من المشاركة في مداوات قضايا قد تربطهم بها مصالح خاصة، الأمر الذي يجعلنا نشك في شفافية وموضوعية القرارات الصادرة من الغرفة.

وإذا رجعنا إلى المادة 25 من المرسوم التشريعي رقم 93-10، التي تنص على أنه: "لا يجوز للرئيس ولجميع المستخدمين الدائمين في اللجنة أن يقوموا بأية معاملات تجارية حول أسهم مقبولة في البورصة" لكن من جهة أخرى، وبالنظر إلى الأحكام التي تضمنها النظام الداخلي لمجلس المنافسة تطبيقا للأمر رقم 95-06، وعن طريق القياس، يمكن لنا افتراض تواجد إجراء الامتناع ضمن النظام الداخلي للجنة البورصة.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> قوراري مجدوب، مرجع سابق، ص 75.

<sup>2</sup> المادة 26 من المرسوم التشريعي رقم 93-10، تنص "تصادق اللجنة على نظامها الداخلي خلال اجتماعها الأول".

وعليه فإن غياب إجراء الامتناع ضمن الأحكام القانونية المتعلقة بالسلطات الإدارية المستقلة الضابطة في المجال الاقتصادي والمالي مسألة تمس باستقلالية الأعضاء وحيادهم في ممارسة وظائفهم.<sup>1</sup>

وأخيرا نخلص إلى وجود استقلالية عضوية لكنها جد محدودة، نتيجة التدخل المستمر للسلطة التنفيذية في شؤون سلطات الضبط في المجال الاقتصادي واحتفاظها بمختلف أشكال الرقابة، مما يضيف على إستقلالية سلطات الضبط من ناحية العضوية الطابع النسبي أو النظري.<sup>2</sup>

### المطلب الثاني: الاستقلالية الوظيفية للسلطات الإدارية المستقلة

رغم أن الاستقلالية تختلف من هيئة إلى أخرى، إلا انه بالرجوع إلى الأحكام القانونية المنظمة للسلطات الضبط في المجال الاقتصادي نميز نصوصا تبين استقلاليته من جانبها الوظيفي (الفرع الأول)، وأخرى تجسد ما يحد من هذه الاستقلالية (الفرع الثاني)، وأخيرا نبين استقلاليته القائمة على أسس ومبادئ خيالية (الفرع الثالث).

### الفرع الأول: مظاهر الاستقلالية الوظيفية

تتجسد الإستقلالية الوظيفية للسلطات الإدارية المستقلة في الإستقلال المالي و الإداري إلى جانب وجود قانون أو نظام أساسي لها.

### أولا: الإستقلال المالي

إن الإستقلال المالي هو المؤشر على تبعية السلطة إلى جهة ما، فكلما تكون لها مصادر تمويل خاصة و مختلفة كلما توسعت دائرة إستقلاليته الوظيفية، رغم أن هذه الإستقلالية كرسها المشرع لكل السلطات ما عدا مجلس النقد و القرض و اللجنة المصرفية الذين يبقيان تابعان للسلطة

<sup>1</sup> حدري سمير، مرجع سابق، ص75.

<sup>2</sup> حسين نواره، الأبعاد القانونية لاستقلالية سلطات الضبط في المجال الإقتصادي و المالي، الملتقى الوطني حول سلطات الضبط المستقلة في المجال الإقتصادي و المالي ، جامعة بجاية، أيام 23-24 ماي 2007، ص75.

التنفيذية، ورغم ما قيل عن اللجنة المصرفية فإن ذلك لا يحول دون القول أنها تمارس مهامها باستقلالية مطلقة، غير أنها إستقلالية غير مكتملة من خلال:<sup>1</sup>

- أن تمويلها يعتمد على إعانة الدولة و الدولة هنا تمارس رقابة على تلك الإعانات.

- تحديد الأتاوى و حسابها تحكمه السلطة التنفيذية، و هذا قد يؤثر على الإستقلالية المالية للسلطة.

ومن هنا نستخلص تناقض المشرع الجزائري في وضع النصوص القانونية، وكذلك تردده في منح إستقلالية تامة لهيئات إدارية مستقلة وانسحاب الدولة في ضبط المجال الاقتصادي.

### ثانيا: الاستقلال الإداري:

تستقل ذاتيا سلطات الضبط في المجال الإقتصادي في سن النظام الداخلي لها و لموظفيها فهي من تحدد مهامهم و واجباتهم و ما يقابلها من حقوق، كما تتولى تحديد رواتبهم و مزايا مناصب عملهم، وتتولى ذاتيا تنسيق العمل مع مختلف مصالحها الداخلية و تقوم بتنسيقها تحت إشراف الرئيس و مراقبته لها، و المشرع حول نفس الصلاحيات لمجلس المنافسة كسلطة إدارية مستقلة ضابطة في مجال المنافسة، فيتولى تحديد مهام المستخدمين و تصنيفهم، وله كذلك أن ينسق و ينشط هيكله تحت سلطة الرئيس، وعبر عنها المشرع في المادة 4 من المرسوم الرئاسي رقم 96-44 بقوله:

" يحدد النظام الداخلي ".<sup>2</sup>

### ثالثا: وضع السلطات الإدارية المستقلة نظامها الداخلي

المشرع حول للجنة تنظيم عمليات البورصة سلطة إعداد نظامها الداخلي في أول إجتماع لها<sup>3</sup>

<sup>1</sup> منصور داود، مرجع سابق، ص 164.

<sup>2</sup> نص المادة 04 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 يخلقه أحد نائبيه، ويمارس السلطة السلمية على جميع المستخدمين "أما المادة 5 من نفس المرسوم: "ينسق الأمين العام ويراقب أنشطة المصالح التي تتكون من...".

<sup>3</sup> منصور داود، مرجع سابق، ص 160-161.

وكذلك مجلس المنافسة في ظل الأمر رقم 95-06، حيث جاءت المادة 2/34 واضحة حين نصت على أنه:

"يحدد النظام الداخلي لمجلس المنافسة بمرسوم رئاسي بناء على اقتراح رئيس مجلس المنافسة وبعد مصادقة المجلس عليه"، إلا أنّ الوضع لم يبق على حاله، إذ بصدر الأمر رقم 03-03، قلّصت استقلالية المجلس من هذه الزاوية، حيث تنص المادة 31 منه: "يحدّد تنظيم مجلس المنافسة وسييره بموجب مرسوم " فبعدما كانت قواعد سير المجلس يحددها هو بالذات ويصادق عليها"، أصبحت في ظل الأمر رقم 03-03 من اختصاص السلطة التنفيذية، لكن آخر ما تم الرسو عليه هو ما نص عليه في المرسوم التنفيذي رقم 11-241 وذلك من خلال المادة 15 منه التي نصت على أنه<sup>1</sup>: " يعد المجلس نظامه الداخلي ويصادق عليه ويرسله إلى الوزير المكلف بالتجارة، ينشر النظام الداخلي في النشرة الرسمية للمنافسة".<sup>2</sup>

وبراعى مما سبق أن سلطات الهيئات الإدارية المستقلة مقيدة بما هو منصوص عليه في نظامها الداخلي.<sup>3</sup>

#### رابعاً: الشخصية المعنوية:

إن الأساس عند المشرع الجزائري هو منح الشخصية المعنوية للسلطات الإدارية المستقلة الضابطة في المجال الاقتصادي والمالي،<sup>4</sup> عكس نظيره الفرنسي الذي لا يعترف بالشخصية المعنوية للسلطات الإدارية المستقلة إلا في الآونة الأخيرة وللبعض منها فقط.<sup>5</sup>

لكن رغم عدم اعتبار الشخصية المعنوية عاملاً حاسماً وفعالاً لقياس درجة الاستقلالية، إلا انه يؤثر ويساعد بنسبة معنية في إظهار هذه الاستقلالية، خاصة من الجانب الوظيفي، وذلك بالنظر إلى

<sup>1</sup> المرسوم التنفيذي رقم 11-242 يحدد تنظيم مجلس المنافسة وسييره، المرجع السابق.

<sup>2</sup> منصور داود، مرجع سابق، ص 161.

<sup>3</sup> حدري سمير، مرجع سابق ص 80

<sup>4</sup> إن المشرع الجزائري اعترف لكل السلطات الإدارية المستقلة الضابطة في المجال الاقتصادي والمالي بالشخصية المعنوية، بإستثناء مجلس النقد والقرض، واللجنة المصرفية، ولجنة تنظيم عمليات البورصة.

<sup>5</sup> حدري سمير، مرجع سابق، ص 81.

النتائج والآثار المترتبة عن هذه الشخصية كأهلية التقاضي، والتعاقد، وتحمل المسؤولية..حسب القواعد العامة

### 1-أهلية التقاضي:

تتمتع السلطات الإدارية المستقلة بالشخصية المعنوية وبالتالي يكون لها وجود يتيح لها الحق في التقاضي كمدعي أو مدعى عليه أمام الجهات القضائية مع مراعاة قواعد الإختصاص.

ونذكر على سبيل المثال لجنة ضبط الكهرباء والغاز،<sup>1</sup> والتي تتمتع بالشخصية المعنوية بصفة صريحة، وأكثر من ذلك أمر المشرع في نص المادة 06/119 على أن:

"يتولى رئيس اللجنة المديرية سير أشغال لجنة الضبط ويضطلع بجميع السلطات الضرورية ولاسيما في مجال: - تمثيل اللجنة أمام العدالة".<sup>2</sup>

أما بالنسبة للجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، فإنها تتمتع بالشخصية المعنوية<sup>3</sup>، وبالتالي الرئيس هو صاحب الصفة في الخصومة.

وبذلك نستخلص الاستقلالية الوظيفية للسلطات الإدارية المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي من هذا الجانب.<sup>4</sup>

### 2-أهلية التعاقد:

مما يترتب عن تمتع السلطات الإدارية المستقلة بالشخصية المعنوية أهلية هذه السلطات في إبرام التصرفات القانونية، فلهذه الهيئات الحق في إبرام العقود و الإتفاقيات و التعاون الدولي ولكن بقيود تراعى فيه الإتفاقيات الدولية مبدأ المعاملة بالمثل، ومن أمثلة الإتفاقيات الدولية تم إبرام اتفاقية بين

<sup>1</sup> المادة 112 من القانون رقم 02-01، يتعلق بالكهرباء...،المرجع السابق.

<sup>2</sup> أحسن غربي، "نسبية الإستقلالية الوظيفية للسلطات الإدارية المستقلة"، مجلة البحوث والدراسات الإنسانية، ع 11، 2015، ص 244.

<sup>3</sup> المادة 20 من المرسوم التشريعي رقم 93-10 بعد تعديلها بموجب القانون رقم 03-04 المتعلق ببورصة القيم المنقولة، المرجع السابق.

<sup>4</sup> حدري سمير، مرجع سابق، ص 82.

لجنة البورصة الجزائرية COSOB ونظيرتها الفرنسية COB<sup>1</sup> وذلك في إطار التعاون وتبادل المعلومات والتجارب، بهدف حماية الاستثمار في كلا البلدين.

### 3- مسؤولية السلطات الإدارية المستقلة:

في إطار ممارسة السلطات الإدارية المستقلة لأنشطتها ووظائفها قد يترتب عنها أخطاء تسبب ضررا للغير، لذلك وجب البحث عن الطرف الذي يتحمل المسؤولية، فإذا كانت السلطة المستقلة لا تتمتع بالشخصية المعنوية و الإستقلال المالي تحملت الدولة مسؤولية التعويض عنها، أما إذا كانت السلطة المستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية فهي من تتحمل مسؤولية خطئها في جبر الضرر الذي يلحق الغير، غير أنه وفي كل الحالات فإن مصدر التعويض هو ميزانية السلطة التي تغذيها من مساعدة السلطة التنفيذية<sup>2</sup>.

وفي الأخير يمكن القول بأن هذه هي أهم مظاهر الاستقلالية الوظيفية، لكن غالبا ما تصطدم بعراقيل تحد منها.

### الفرع الثاني: حدود الاستقلالية الوظيفية:

تعد الهيئة الإدارية المستقلة تقريرا سنويا عن نشاطها وكيفية سير عملها وتقوم بإرساله إلى السلطة التنفيذية، كما تتولى الوزارات المختصة الموافقة على الأنظمة التي تصدر من الهيئات الإدارية المستقلة<sup>3</sup>.

### أولا: التقرير السنوي وإرساله إلى الحكومة:

يعتبر هذا المظهر تقييدا لحرية السلطات الإدارية المستقلة الفاصلة في المواد الاقتصادية والمالية في القيام بنشاطها، نتيجة الرقابة التي تمارسها الحكومة على النشاطات السنوية للسلطات المستقلة، ونجد مثل هذه الرقابة على مستوى العديد من السلطات الإدارية المستقلة، كمجلس المنافسة

<sup>1</sup> تم انشاء المنظمة العالمية للجان القيم OICV في سنة 1983، وتضم أكثر من 190 عضوا.

<sup>2</sup> قوراري مجدوب، مرجع سابق، ص 81.

<sup>3</sup> أحسن غربي، مرجع سابق، ص 249.

مثلا، الذي تنص بشأنه المادة 1/27 من الأمر رقم 03-03 على أنه: "يرفع مجلس المنافسة تقريرا سنويا عن نشاطه إلى الهيئة التشريعية وإلى رئيس الحكومة وإلى الوزير المكلف بالتجارة"، وبالتالي يلزم مجلس المنافسة ان يرفع تقريره السنوي إلى 3 جهات هي: الهيئة التشريعية، رئيس الحكومة، والوزير المكلف بالتجارة، وهو ما يضيق أكثر فأكثر من الاستقلالية الوظيفية، ولم يكتفي المشرع بهذا فقد اشترط ضرورة نشر هذا التقرير في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، أوفي أية وسيلة من وسائل الإعلام الأخرى.<sup>1</sup>

وتوجد هذه الرقابة على مستوى سلطة ضبط البريد و المواصلات، ولجنة تنظيم عمليات البورصة، ولجنة ضبط الكهرباء و الغاز، وكذا الوكالتين المنجميتين.

### ثانيا: موافقة الوزارة المختصة على الأنظمة الصادرة على الهيئات المستقلة:

في المجال الإقتصادي و المالي خول المشرع سلطة التنظيم لكل من مجلس النقد و القرض و لجنة تنظيم عمليات البورصة عن طريق إصدار الأنظمة<sup>2</sup>، لكن المشرع قيدها بموافقة وزير المالية أي لا تصبح نافذة إلا بعد أن يوافق عليها وزير المالية و تنشر في الجريدة الرسمية<sup>3</sup>، وعليه فإن دور الوزير هنا هو إضفاء الطابع التنظيمي على الأنظمة التي تصدرها لجنة بورصة الجزائر وفي الحالة العكسية يبقى النظام مجرد مشروع، وهذا ما يدل على تبعية الهيئة المستقلة للسلطة التنفيذية<sup>4</sup>.

ويتطور تدخل السلطة التنفيذية ممثلة في وزير المالية إلى درجة التدخل في عمل مجلس النقد و القرض فله أن يطلب تعديل مشاريع الأنظمة خلال 10 أيام، وإذا تم تعديلها يصبح القرار الجديد نافذا بقوة القانون ولا نحتاج لتدخل وزير المالية.<sup>5</sup>

<sup>1</sup> منصور داود، مرجع سابق، ص 176.

<sup>2</sup> المادة 32 من المرسوم التشريعي رقم 93-10 المتعلق ببورصة القيم المنقولة المعدل والمتمم، المرجع السابق.

<sup>3</sup> المادة 01 من مرسوم التنفيذي 96-102 المتضمن تطبيق المادة 32 من المرسوم التشريعي 93-10

<sup>4</sup> قوراري مجدوب، مرجع سابق، ص 83.

<sup>5</sup> المادة 63 من الأمر رقم 03-11 المتعلق بالنقد والقرض المعدل والمتمم، المرجع السابق.

## ثالثاً: وضع السلطة التنفيذية النظام الداخلي لبط سلطات الضبط

يساهم وضع النظام الداخلي في تقرير درجة استقلالية سلطات ضبط النشاط الاقتصادي ويحدد مدة تقييد حريتها نتيجة الرقابة التي تمارسها الحكومة على النشاطات السنوية لسلطات ضبط النشاط الاقتصادي.<sup>1</sup>

وتحديد النظام الداخلي للسلطات الإدارية المستقلة يختلف من سلطة إلى أخرى فهناك فئة أخرى تخضع للنظام الداخلي التي تحدده السلطة التنفيذية.

الفئة الأولى التي تعد نظامها الداخلي تشمل: مجلس النقد والقرض، سلطة ضبط البريد والمواصلات لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، اللجنة المصرفية، سلطة ضبط الكهرباء والغاز الفئة الثانية تشمل مجلس المنافسة، الوكالتين الوطنيتين الخاصة بالمناجم.<sup>2</sup>

فبالنسبة لمجلس المنافسة فيصدر الأمر رقم 03-03 قلصت إستقلالية المجلس من هذه الزاوية فبعدما كانت قواعد سير المجلس يحددها هو بالذات ويصادق عليها، أصبحت في ظل الأمر رقم 03-03 من اختصاص السلطة التنفيذية،<sup>3</sup> وهذا ما نصت عليه المادة 31 من الأمر 03-03 المعدلة والمتممة على أنه: "يحدد تنظيم المجلس وسيره بمقتضى مرسوم تنفيذي".

وهو الأمر نفسه في مجال النشاط المنجمي، بحيث تنص المادة 51 من القانون رقم 10-01 المتضمن قانون المناجم على أن: "تتمتع كل من الوكالة الوطنية للممتلكات المنجمية والوكالة الوطنية للجيولوجيا والمراقبة المنجمية بنظام داخلي، يتخذ بموجب مرسوم..."<sup>4</sup>

<sup>1</sup> منصور داود، مرجع سابق، ص 176.

<sup>2</sup> راشدي سعيدة، مرجع سابق، ص 412.

<sup>3</sup> المادة 31 من الأمر 03-03 المتعلق بالمنافسة المعدل والمتمم، المرجع السابق.

<sup>4</sup> المرسوم التنفيذي رقم 04-93 في 1 أبريل 2004، يتضمن النظام الداخلي للوكالة الوطنية للجيولوجيا للممتلكات المنجمية، المرجع السابق والمرسوم التنفيذي رقم 04-94 مؤرخ في 1 أبريل 2004، يتضمن النظام الداخلي للوكالة الوطنية للجيولوجيا والمراقبة المنجمية، المرجع السابق.

### الفرع الثالث: استقلالية الأجهزة ما بين الواقع والخيال

في الجزائر عبارة الاستقلالية يقرها المشرع في بعض النصوص القانونية ويقلصها في نصوص قانونية أخرى، وكأنه يضع نصوص ذات طابع تزيني خيالي موجه للخارج من أجل إعطاء صورة للرأي العام العالمي.

#### أولاً: مركز السلطات الإدارية المستقلة في الدستور

بما أن عبارة الاستقلالية، تعني عدم خضوع هذه الأجهزة لأية رقابة وصائية كانت أو إدارية، مع عدم تلقيها أية تعليمات أو وصاية من أية جهة، فإن استقلالية الأجهزة تطرح إشكالا من جهة القوانين الأساسية، وبالتالي الباب الثاني من الدستور والذي يتطرق إلى تنظيم السلطات، والذي يحتوي على ثلاثة فصول والمتعلقة ب: السلطة التنفيذية، السلطة التشريعية، والسلطة القضائية، والسؤال الذي يطرح في هذا الصدد، وهو أين يتم تصنيف فئة السلطات الإدارية المستقلة، وبالضبط فيما يخص استقلاليته والتي تعني عدم خضوعها لأية رقابة وصائية كانت أو إدارية.<sup>1</sup>

المادة 85 من الدستور تنص: "يمارس رئيس الحكومة، زيادة على السلطات التي تخولها إياه صراحة أحكام أخرى في الدستور، رئيس الحكومة(..) يسهر على حسن سير الإدارة العمومية"، و خلافا لهذا النص الذي لم يحدد علاقة رئيس الحكومة بالسلطات الإدارية المستقلة، فإن هذه الأخيرة لا تتبع السلطة التنفيذية .

أكثر من هذا، فإن القضاء الدستوري الجزائري و العادي لم يقدم في هذا الشأن إجتهاادات قضائية تدعم مركز السلطات الإدارية المستقلة في الدستور، عكس المجلس الدستوري الفرنسي الذي إعتترف بالمركز المزدوج أو الثنائي لصالح السلطات المستقلة، فهي تعمل وفقا للدستور ووفقا للقانون، ولا يقصد بهذا أن تكون إستقلاليتها مقيدة أو مزدوجة فهي لاتخضع إلا للقانون مع إحتفاظ الحكومة بسلطتها التنظيمية العامة.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> حدري سمير، مرجع سابق، ص88.

<sup>2</sup> راشدي سعيدة، مرجع سابق، ص412

والمشروع الجزائري تخلى عن تركيز بعض السلطات و حولها من السلطة التنفيذية إلى السلطات الإدارية المستقلة.<sup>1</sup>

### ثانيا: الاستقلالية الخيالية:

من الناحية القانونية، للسلطات الإدارية المستقلة كفلت عن الرقابة الوصائية وكذلك عن الرقابة الإدارية، ولكن بعد تحليل دقيق للنصوص القانونية المنشئة لها، إستنتجنا أنها تتبع للسلطة التنفيذية، من عدة جهات، سواء كان ذلك في الجانب العضوي أو في الجانب الوظيفي، والتي تطرقنا إليها في السابق.<sup>2</sup>

أما في الجانب العملي فهناك عدة دلائل تثبت هذه الاستقلالية الخيالية ومن بينها قانون 90-10، المتعلق بالنقد والقرض، الذي يكرس استقلالية بنك الجزائر، والذي ينص على أن محافظ هذه الهيئة هو رئيس مجلس النقد والقرض، واللجنة المصرفية، ويعين لمدة 6 سنوات ولا يمكن عزله من وظائفه إلا في حالة "العجز الدائم أو الخطأ الجسيم"، إلا أن المحافظ الذي تم تعيينه مباشرة بعد دخول القانون حيز النفاذ أي بتاريخ 15 أفريل 1990،<sup>3</sup> تم توقيفه عن وظائفه بمرسوم رئاسي في يوم 21 جويلية 1996<sup>4</sup> أي <بعد سنتين بعد دخوله الوظيفة، علما أن الانتداب يدوم إلى غاية أفريل 1996، وهذا ما يبين الطابع الخيالي للسلطات الإدارية المستقلة الضابطة في المجال الاقتصادي والمالي وعلى ضوء هذه الدراسة يبرز لنا الطابع النسبي أو الخيالي لاستقلالية السلطات الإدارية المستقلة الفاصلة في المواد الاقتصادية والمالية عضويا ووظيفيا، نتيجة التدخل والتأثير المتواصل للحكومة على أعمال السلطات الإدارية المستقلة>><sup>5</sup>.

<sup>1</sup> عيساوي عز الدين، الهيئات الإدارية المستقلة في مواجهة الدستور، مرجع سابق، ص 26

<sup>2</sup> راشدي سعيدة، مرجع سابق، ص 413.

<sup>3</sup> مرسوم رئاسي مؤرخ في 15 أفريل 1990، يتضمن تعيين محافظ البنك المركزي الجزائري السيد عبد الرحمان الرستمي حاج ناصر، الجريدة الرسمية، عدد 28 الصادرة في 11 جويلية 1990.

<sup>4</sup> مرسوم رئاسي مؤرخ في 21 جويلية 1992، يتضمن إنهاء مهام محافظ البنك المركزي الجزائري، السيد عبد الرحمان الرستمي حاج ناصر، الجريدة الرسمية، عدد 57، الصادرة في 26 جويلية 1992.

<sup>5</sup> حدري سمير، مرجع سابق، ص 90

الفصل

الثاني

## الفصل الثاني: السلطات المخولة للهيئات الإدارية المستقلة في ضبط المجال الاقتصادي والمالي

خص المشرع الهيئات الإدارية المستقلة في سبيل تأدية مهامها بعدة سلطات وصلاحيات فلها سلطة رقابية وسلطة إصدار الأوامر والقرارات الفردية، تتمتع أيضا بالسلطة التنظيمية أو إصدار اللوائح، كما لها سلطة توقيع العقاب على مخالفة الأنظمة والقوانين فتنتمتع لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة وسلطة ضبط البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية باختصاصات تنظيمية، رقابية(المبحث الأول)<sup>1</sup>.

كما خص المشرع عدة هيئات إدارية مستقلة بسلطة فرض عقوبات مالية و أخرى غير مالية هما اللجنة المصرفية و سلطة ضبط البريد و المواصلات وغيرها (المبحث الثاني)<sup>2</sup>.

### المبحث الأول: سلطة التنظيم والرقابة

تخول للسلطات الإدارية المستقلة في المجال الاقتصادي و المالي سلطة التنظيم و الرقابة وعليه سندرس في المطلب الأول سلطة الهيئات في تنظيم المجال المخصص لها، وكذا سلطة الرقابة و البحث في المطلب الثاني.

### المطلب الأول: مفهوم سلطة التنظيم للهيئات الإدارية المستقلة

ستقتصر دراستنا في هذا المطلب على تعريف السلطة التنظيمية الممنوحة للسلطات الإدارية المستقلة ومدى دستوريته(الفرع الأول)، ثم سنتطرق إلى كيفية ممارسة الهيئات الإدارية المستقلة للسلطة التنظيمية المخولة لها(الفرع الثاني)، والوسائل القانونية التي تعتمد عليها هذه السلطات الإدارية المستقلة أثناء قيامه بالسلطة التنظيمية(الفرع الثالث).

<sup>1</sup> فتحي وردية، "وقف تنفيذ القرارات الصادرة عن السلطات الإدارية المستقلة"، الملتقى الوطني حول سلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، جامعة بجاية، يوي 23-24 ماي 2007، ص 324.

<sup>2</sup> حدري سمير، مرجع سابق، ص 92.

**الفرع الأول: تعريف السلطة التنظيمية ومدى دستورتها**

وقبل البحث في ذلك يجب أن نخرج على المقصود بالسلطة التنظيمية المكفولة للهيئات الإدارية المستقلة في بند أول، ثم نبحت في دستورية هذه السلطات في بند ثاني.

**أولاً: المقصود بالسلطة التنظيمية للهيئات الإدارية المستقلة**

في مجال الضبط الاقتصادي خول المشرع للهيئات المستقلة سلطة وضع القواعد التنظيمية التي تهدف إلى تطبيق نصوص قانونية سابقة،<sup>1</sup> وتستمد سلطتها بشكل مباشر و صريح بنص قانوني أو بتدخل هذه الهيئات عن طريق الفتوى التي تصدرها طبقاً للإختصاصات الإستشارية المخولة لها إلا أن ما يستوقفنا هنا أن المشرع لم يخول هذا الإختصاص إلا لبعض السلطات المستقلة التي تفصل في المجال الاقتصادي و المالي.<sup>2</sup>

**ثانياً: السلطة التنظيمية للهيئات الإدارية المستقلة و مطابقتها للدستور**

إن ممارسة السلطات المستقلة لمهامها التنظيمية قد يطرح تساؤلاً حول تطابق إختصاصات السلطات المستقلة مع أحكام الدستور، ونشير في هذا الشأن إلى غياب أي تبرير قانوني أو قضائي حيث لم تظهر اجتهادات قضائية في هذا الشأن، ولم يتدخل المجلس الدستوري الجزائري لتوضيح الأمر، على عكس التشريعات المقارنة، خاصة منها الفرنسية التي تدخل مجلسها الدستوري في العديد من المناسبات لتبرير أساس ممارسة سلطة ضابطة لسلطة إصدار الأنظمة، وأمام غياب التبريرات على مستوى التشريع الجزائري، يمكن لنا إعتقاد عدم تعارض أحكام ممارسة الهيئات الإدارية المستقلة للسلطة التنظيمية مع الأحكام الدستورية، وذلك يعود لعدة أسباب ، أهمها يكمن في كيفية إصدار هذه

<sup>1</sup> حالياً في الجزائر هناك سلطتان إداريتان مستقلتين في المجال الاقتصادي والمالي تتمتع بالسلطة التنظيمية والمخولة له قانونا وهما: مجلس النقد والقرض، لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها.

<sup>2</sup> راشدي سعيدة، مرجع سابق، ص413.

الأنظمة على مستوى هذه الهيئات، وبالتالي نلاحظ أن المشرع الجزائري أحاط هذه السلطة بقيود موضوعية وأخرى شكلية أو إجرائية<sup>1</sup>

**1- القيود الموضوعية:** و القصد منها حصر دائرة السلطة التنظيمية المخولة للهيئات الإدارية المستقلة، وتكف بسلطة تنظيم خاصة وفي مجال محدد خلافا للسلطة التنظيمية العامة الممنوحة للوزير الأول.

**2- القيود الشكلية:** وهو ذلك الإجراء الذي يكلف به وزير المالية و المتمثل في قرار الموافقة على أنظمة لجنة تنظيم عمليات البورصة و مراقبتها، ولا تستمد قوتها التنفيذية إلا بعد نشرها في الجريدة الرسمية، أما بالنسبة لمجلس النقد و القرض فإن محافظ بنك الجزائر ملزم بتبليغ مشاريع الأنظمة إلى الوزير المكلف بالمالية الذي يتاح له أجل عشرة(10) أيام لطلب تعديلها، قبل إصدارها خلال يومين الذي يليان موافقة المجلس عليها.<sup>2</sup>

ومن هذا المنطلق نخلص إلى دستورية سلطة التنظيم المخولة للهيئات الإدارية المستقلة.<sup>3</sup>

أما بالنسبة للتجربة الفرنسية فهي ثرية جدا بشأن دستورية السلطة التنظيمية، وكان أول تدخل للمجلس الدستوري الفرنسي سنة 1986 أين إستبعد المجلس الدستوري إحتكار السلطة التنفيذية سلطة التنظيم و أجازها للسلطات الإدارية المستقلة و لكن بشروط وفي إطار تطبيق القوانين وتدخل المجلس الدستوري الفرنسي سنة 1989 بخصوص السلطة التنظيمية المعروفة بسلطة CAS أين قيدت هذه السلطة بشروط عند ممارسة نشاطها.<sup>4</sup>

<sup>1</sup> حدري سمير، مرجع سابق ص95.

<sup>2</sup> المادة63 من الامر03-11 المؤرخ في 26أوت2003، يتعلق بالنقد والقرض، مرجع سابق.

<sup>3</sup> حدري سمير، مرجع سابق، ص96

<sup>4</sup> وليد بوجملين، مرجع سابق، ص278.

وتدخل المجلس الدستوري و إستبعد فكرة التفويض، أي تفويض السلطة التنفيذية لاختصاصاتها للسلطة المستقلة، عند قوله بأن المشرع حدد شروط ممارسة تلك السلطة ومن ثم لا يمكن التحدث عن التفويض<sup>1</sup>.

ومن خلال كثرة تدخلات المجلس الدستوري الفرنسي يتضح لنا أنه لعب دورا كبيرا في وضع شروط تبيان دستورية السلطة التنظيمية المخولة للهيئات الإدارية المستقلة.

### الفرع الثاني: كيفية ممارسة السلطة التنظيمية للهيئات الإدارية المستقلة

تمارس السلطة الإدارية المستقلة إختصاصاتها التنظيمية إما عن طريق التدخل في وضع القواعد المتعلقة بتنظيم السوق، كدفتر الشروط التي تضعه سلطة ضبط اللإتصالات السلكية و الاسلكية أو عن طريق وضع قواعد متعلقة باعتماد المتدخلين في المجال المخصص لكل هيئة إدارية مستقلة<sup>2</sup>.

### أولا: وضع قواعد متعلقة بالسوق المالية

خصص المشرع الجزائري لمجلس النقد و القرض عدة سلطات هي:

- إصدار النقد، وتحديد السياسة النقدية والإشراف عليها ومتابعتها وتقييمها.
- وضع المقاييس والنسب التي تطبق على البنوك والمؤسسات المالية فيما يخص تغطية المخاطر وتوزيعها، والسيولة والقدرة على الوفاء والمخاطر بوجه عام.
- تحديد المقاييس والقواعد المحاسبية التي تطبق على البنوك والمؤسسات المالية مع مراعاة التطور الحاصل على الصعيد الدولي في هذا الميدان، وكذا كفاءات وأجال تبليغ الحسابات والبيانات المحاسبية الإحصائية والوضعيات لكل ذوي الحقوق ولاسيما منها بنك الجزائر.
- تحديد أهداف سياسة سعر الصرف وكيفية ضبط الصرف.

<sup>1</sup> عيساوي عز الدين، مرجع سابق، ص 27

<sup>2</sup> راشدي سعيدة، مرجع سابق، ص 413.

- التنظيم القانوني للصرف وتنظيم سوق الصرف.<sup>1</sup>

ومنح المشرع صلاحيات واسعة للجنة تنظيم عمليات البورصة، وهذا ما جاء في نص المادة 31 من المرسوم التشريعي رقم 93-10 المتعلق ببورصة القيم المنقولة وهي:<sup>2</sup>

تقوم اللجنة بتنظيم سير سوق القيم المنقولة بسن تقنيات تهم ما يأتي على الخصوص:

- رؤوس الأموال التي يمكن استثمارها في عمليات البورصة
- إعتاد الوسطاء في عمليات البورصة و القواعد المهنية التي تطبق عليهم، نطاق مسؤولية الوسطاء و محتواها و الضمانات التي يجب أن يكفلوها لزيائهم
- الشروط الخاصة بأهلية الأعوان المرخص لهم بإجراء مفاوضات في مجال البورصة
- الإصدارات في أوساط الجمهور
- قبول القيم المنقولة للتفاوض بشأنها و شطبها و تعليق تحديد أسعارها
- تنظيم عمليات المقاصة
- الشروط التي يتفاوض ضمنها حول القيم المنقولة في البورصة و يتم تسليمها
- تسيير أوراق القيم المنقولة و سندات المقبولة في البورصة
- محتوى الشروط الإلزامية الواجب إدراجها في عقود التفويضات بين وسطاء البورصة و زيائهم
- العروض العمومية لشراء قيم منقولة
- القيام دوريا بنشر المعلومات التي تخص الشركات المحددة أسعار قيمتها.<sup>3</sup>

**ثانيا: وضع قواعد متعلقة بإعتماد المتدخلين في المجال للهيئات الإدارية المستقلة**

خول المشرع الجزائري للهيئات الإدارية المستقلة صلاحيات وضع قواعد متعلقة بإعتماد المتدخلين في مجال البورصة، ومنهم الوسطاء وحدد شروط اكتساب صفة الوسيط أي الشروط

<sup>1</sup> المادة 62 من الأمر رقم 03-11 المؤرخ في 26 أوت 2003، المتعلق بالنقد والقرض، المرجع السابق.

<sup>2</sup> تواتي نصيرة، المركز القانوني للجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، مرجع سابق، ص 90 ومايليها.

<sup>3</sup> المادة 31 من المرسوم التشريعي رقم 93-10 المتعلق ببورصة القيم المنقولة

الخاصة بأهلية الأعوان المرخص لهم بإجراء المفاوضات في مجال البورصة وكذلك تحديد القواعد المهنية التي تطبق عليهم.<sup>1</sup>

والمشروع حول لمجلس النقد و القرض سلطة وضع الشروط الخاصة باعتماد البنوك و كذا الشروط التقنية لممارسة المهنة المصرفية، و للوكالة الوطنية للممتلكات المنجمية سلطة تسليم السندات المنجمية و الرخص تحت رقابة الوزير المكلف.<sup>2</sup>

### الفرع الثالث: وسائل ممارسة الهيئات الإدارية المستقلة للسلطة التنظيمية

تمارس الهيئات الإدارية المستقلة السلطة التنظيمية بطرق مختلفة وبأشكال متعددة تتراوح بين إصدار أنظمة إلزامية، منشورة في الجريدة الرسمية مرفوقة بعقوبات في حالة الإخلال بها وكذا إصدار تعليمات، إبداء آراء وتوصيات دون المعاقبة عليها في حالة خرقها وبالإضافة إلى هذه الوسائل، تعتمد الهيئات الإدارية المستقلة على وسيلة لا تقل أهمية عن سابقتها، تتمثل في تقديم مقترحات نصوص تشريعية وتنظيمية للحكومة.<sup>3</sup>

#### أولاً: الأنظمة

تعتبر الأنظمة الوسيلة الأكثر استعمالاً من طرف بعض السلطات الإدارية المستقلة، قصد تنظيم وضبط السوق الاقتصادية، وهذه الأنظمة أو اللوائح تتمثل في مجموعة القواعد التي تأتي لتطبيق نصوص تشريعية وتنظيمية سابقة، لذا يسميها البعض بالسلطة التنظيمية والتطبيقية.<sup>4</sup>

علماً أن الأنظمة الصادرة عن لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها لا تتمتع بالقوة الإلزامية إلا بعد موافقة وزير المالية عليها، ونشرها في الجريدة الرسمية، لتصبح بعد ذلك واجبة التنفيذ من طرف المخاطبين بها والمعنيين بالأمر، و إلا خضعوا لمختلف العقوبات التأديبية وغيرها، تسلمها اللجنة إذا

<sup>1</sup> تواتي نصيرة، مرجع سابق، ص 106 ومايليها.

<sup>2</sup> المادة 44 من القانون رقم 01-10 مؤرخ في 3 جويلية 2001، يتضمن قانون المناجم، المرجع السابق.

<sup>3</sup> راشدي سعيدة، مرجع سابق، ص 413.

<sup>4</sup> حدري سمير، مرجع سابق، ص 100.

كانت تدخل ضمن اختصاصها،<sup>1</sup> وإلا تدخلت الجهات القضائية لتوقيع العقوبات اللازمة،<sup>2</sup> تمارس اللجنة هذه السلطة في مجال محدد ومحصور قانونا.

ومن بين هذه الأنظمة الصادرة عن لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها تلك المتعلقة بـ:

- شروط اعتماد الوسطاء في عمليات البورصة وواجباتهم ومراقبتهم.<sup>3</sup>
- شروط تسجيل الأعوان المؤهلين للقيام بتداول القيم المنقولة في البورصة،<sup>4</sup> إضافة إلى أنظمة أخرى، تجدر الإشارة في هذا الصدد، إلى أن عدد الأنظمة الصادرة من اللجنة قليل جدا مقارنة بعدد الأنظمة الصادرة من طرف هيئات الرقابة في التشريعات المقارنة، خاصة منها لجنة تنظيم عمليات البورصة الفرنسية، كما نشير كذلك إلى غياب الانضباط والجديّة على مستوى أجهزة الرقابة الجزائرية، إذ هناك من النصوص القانونية التي أحالها المشرع في تطبيقها إلى لوائح لم تتم وفق إجراءات التراضي، إذ منذ ظهور الأمر رقم 96-10، والذي جاء بهذه الأحكام لم تصدره بعد هذه الهيئة، ولم يصدر النص التطبيقي له.<sup>5</sup>

أما بالنسبة لمجلس النقد والقرض، فإن عدد الأنظمة الصادرة يفوق بكثير تلك الصادرة عن اللجنة وبالتالي المجلس يتدخل لتنظيم جميع الميادين في مجال الصرف وبصفة منظمة ودقيقة هكذا تعتبر الأنظمة، الوسيلة الفاصلة في المواد الاقتصادية والمالية قصد تنظيم السوق رغم طابعها غير التنظيمي.<sup>6</sup>

<sup>1</sup> المادة 55 من المرسوم التشريعي رقم 93-10 المؤرخ في 23 ماي 1993، المتعلق ببورصة القيم المنقولة، المرجع السابق.

<sup>2</sup> المادتان 58 و59 من المرسوم التشريعي رقم 93-10، المرجع نفسه.

<sup>3</sup> نظام اللجنة رقم 96-03، المؤرخ في 3 جويلية 1996، يتعلق بشروط اعتماد الوسطاء في عمليات البورصة وواجباتهم ومراقبتهم، الجريدة الرسمية عدد 36، الصادرة في 01 جوان 1997.

<sup>4</sup> نظام اللجنة رقم 97-02، المؤرخ في 18 نوفمبر 1997، يتعلق بشروط تسجيل الأعوان المؤهلين للقيام بتداول القيم المنقولة في البورصة، الجريدة الرسمية، عدد 87، الصادرة في 29 ديسمبر 1997.

<sup>5</sup> المادة 1/2 من الأمر رقم 96-10، المؤرخ في 10 جانفي 1996، يعدل ويتم المرسوم التشريعي رقم 93-10، المؤرخ

في 23 ماي 1993، يتعلق ببورصة القيم المنقولة، الجريدة الرسمية، عدد 03، الصادرة في 14 جانفي 1996.

<sup>6</sup> حدري سميّر، مرجع سابق، ص 101.

## ثانياً: التعليمات

لا تتمتع هذه التعليمات حسب آراء الفقه بقوة إلزامية، لكن لكونها تساعد على اتخاذ القرارات الفردية، فهي واجبة الاحترام وملزمة الإتياع من طرف الأشخاص المعنيين.

تعتبر التعليمات عادة نصوصاً تطبيقية، تتخذ خاصة في مجال القرارات الفردية، تسمح بتحديد الشروط العامة التي على أساسها تتخذ سلطة إدارية مستقلة معينة، قراراً فردياً معيناً.

وفي مجال البورصة، فإن لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها تتمتع بسلطة إصدار تعليمات وفعلاً قامت اللجنة منذ بداية عملها بإصدار تعليمات، جاءت لتطبيق نصوص تنظيمية، من أجل تحديد التفاصيل، ومن بين أهم التعليمات تلك المتعلقة بـ:

- قبول القيم المنقولة في البورصة.<sup>1</sup>

- إصدار البطاقات المهنية.<sup>2</sup>

- تحديد قواعد الحذر في تسيير القيم المنقولة من طرف الوسطاء في عملية البورصة.<sup>3</sup>

هذه هي أهم التعليمات التي أصدرتها اللجنة في سبيل تنظيم سوق القيم المنقولة، وهذه التعليمات تختلف عن الأنظمة، إذ في حين تصدر مثل هذه الأخيرة بعد موافقة وزير المالية، لتنتشر في الجرائد الرسمية، نجد الأولى لا تتوفر على مثل هذه الأحكام، بمعنى تفتقد التعليمات إلى الطابع الرسمي.

<sup>1</sup> تعليمية رقم 98601، الصادرة عن لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة، المؤرخة في 30 أبريل 1998، يتعلق بقبول القيم المنقولة في البورصة.

<sup>2</sup> تعليمية رقم 99-03، الصادرة عن لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة، المؤرخة في 16 جوان 1999، تتعلق بإصدار البطاقات المهنية.

<sup>3</sup> تعليمية رقم 2000-01، الصادرة عن لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة، المؤرخة في 11 مارس 2000، تتضمن قواعد الحذر في تسيير القيم المنقولة من طرف الوسطاء في عمليات البورصة.

## ثالثا: التوصيات

تتمثل هذه التوصيات في تفسير مختلف النصوص التشريعية والتنظيمية والتعليق عليها.

تختلف التوصيات عن التعليمات، في كون الأولى تصدر خاصة في المجالات التي لا تتمتع فيها السلطة الإدارية المستقلة بسلطة اتخاذ قرارات فردية، كما تختلف عن الأنظمة من خلال القوة الإلزامية، إذ في حين تتمتع الأنظمة بقوة إلزامية يعاقب كل مخالف لها، نجد المعني بهذه التوصيات حرا في إتباعها، أو عدم تطبيقها.

كما يمكن مقارنة هذه التوصيات، بالتوصيات التي تصدر عن المؤتمرات الدولية بما لها من حد توجيهي، ولكن لا تتمتع بأية قوة إلزامية للدول المشتركة في ندوة أو مؤتمر دولي.

ومن ثم نجد أن التوصيات والتعليمات تشبه إلى حد معين "المنشورات الإدارية التفسيرية"

"Les circulaires administratives interprétatives" والتي جردها مجلس الدولة الفرنسي من أية قيمة قانونية، على أساس أنه لا يوجد هناك أي وجه للطعن فيها قضائيا، ولا تربط المحاكم الإدارية في شيء إلا أن هذه الأحكام لا تعني أن التوصيات والتعليمات مجردة من أية قيمة، إذ أن أهمية واعتبار مصدرها من جهة، وقابليتها للنشر من جهة أخرى، تمنح لها مكانة أكيدة من الناحية العملية.

أما بالنسبة لوضع السلطات الإدارية المستقلة الفاصلة في الموارد الاقتصادية والمالية، فلم يسبق لها أن أصدرت توصيات منذ نشأتها.<sup>1</sup>

## رابعا: الآراء

يعتبر كذلك إبداء الآراء وسيلة من بين الوسائل المعتمدة من طرف بعض السلطات الإدارية المستقلة في المواد الاقتصادية والمالية، رغم طابعها غير الرسمي وغير التنظيمي، خلافا لشكل الأنظمة التي سبقت الإشارة إليها.

<sup>1</sup> حدري سمير، مرجع سابق، ص 103.

تقوم سلطة إدارية معينة بإبداء آراء لتفسير النصوص التشريعية والتنظيمية، أو لتوضيح الغموض الذي يشوب نصا معيناً، كما تسمح بالتعرف على رأيها في مسألة معينة غير واردة صراحة ضمن النصوص القانونية، وهذه الآراء مجردة وخالية بصورة كلية ومطلقة من أية قوة إلزامية، لكن لها تأثيراً أكيدا على سلوك المخاطبين بها، نظرا للمركز الذي تتمتع به السلطة الإدارية المستقلة.<sup>1</sup>

ولقد استقر الرأي أن هذه الآراء والفتاوى ليست مجرد بيان لذوي القرارات، ليست لها قوة إلزام، حتى أن البعض قارنها بالفتاوى التي تصدرها بعض الوزارات بناء على طلب أعضاء البرلمان في تفسيرها لنص معين من القانون.

هناك سلطات أخرى لم يعترف لها بسلطة تنظيمية، إلا أن الصلاحيات المخولة لها قانونا تجعلها تتمتع بهذه السلطة بصفة غير مباشرة،<sup>2</sup> ونذكر على سبيل المثال: مجلس المنافسة وهذا ما تنص عليه المادة 35 من الأمر رقم 03-03 المتعلق بالمنافسة، إذ جاء فيها:

"يبيد مجلس المنافسة رأيه في كل مسألة ترتبط بالمنافسة إذا طلبت الحكومة منه ذلك، ويبيد كل اقتراح في مجالات المنافسة".

كما أن المادة 36 من هذا الأمر تنص على أن :

"يستشار مجلس المنافسة في كل مشروع نصّ تنظمي له صلة بالمنافسة أو يدرج تدابير من شأنها على الخصوص:

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

<sup>1</sup> جبيري محمد، السلطات الإدارية و الوظيفة الإستشارية، رسالة دكتوراه، جامعة الجزائر، كلية الحقوق بن عكنون،

2014/2013، ص 273.

<sup>2</sup> Zouaimia Rachid, les autorités administratives indépendantes et la régulation économique en Algérie.cit,p74.

كما تجدر الإشارة في هذا الصدد، إلى أنه إذا كان الأمر رقم 03-03 المتعلق بالمنافسة يشير إلى مشاريع النصوص التنظيمية، إلا أنه في التطبيق تمت استشارة مجلس المنافسة مرة واحدة على الأقل فيما يتعلق بمشروع قانون: ويتمثل في مشروع قانون المتعلق بالمحروقات، والذي قدمه وزير الطاقة والمناجم إلى مجلس المنافسة لإبداء رأيه.<sup>1</sup>

وفي مجال البريد والمواصلات يستشير الوزير المكلف بالبريد و الاتصالات السلكية واللاسلكية سلطة ضبط البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية.<sup>2</sup>

نفس الصلاحيات يتضمنها القانون رقم 02-01 المتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات حيث تقوم لجنة ضبط الكهرباء والغاز في إطار المهام المخولة لها، بالمساهمة في إعداد التنظيمات التطبيقية المنصوص عليها في هذا القانون، والنصوص التطبيقية المرتبطة به.<sup>3</sup>

إلى جانب هذا، هناك نوع ثان من الآراء، وهي تلك التي تقدمها بعض السلطات الإدارية المستقلة للجهات القضائية، ونجد في هذا الصدد مجلس المنافسة الذي خوله المشرع الجزائري مثل هذه السلطة بصفة صريحة، حيث تنص المادة 38 من الأمر 03-03 المتعلق بالمنافسة على أنه: "يمكن أن تطلب الجهات القضائية رأي مجلس المنافسة فيما يخص معالجة القضايا المتصلة بالممارسة المقيّدة للمنافسة...".

وكذا المادة 02/140 من الأمر رقم 03-11 المتعلق بالنقد والقرض التي تنص على أنه: "يمكن للمحكمة في جميع مراحل المحاكمة أن تطلب من اللجنة المصرفية كل رأي وكل معلومة مفيدة"

<sup>1</sup> Zouaimia Rachid, Op.Cit. p 75.

<sup>2</sup> المادة 13 من القانون رقم 03-2000، المؤرخ في 5 أوت 2000، يحدد القواعد العامة المتعلقة بالبريد والمواصلات السلكية واللاسلكية، المرجع السابق.

<sup>3</sup> المادة 118 من القانون 01-2002 المؤرخ في 3 فيفري 2002، يتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات، المرجع السابق.

كما تم الاعتراف للجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها بسلطة إبداء الرأي متى طلبت منها ذلك أية مؤسسة أو هيئة عمومية أو خاصة، وهذا ما نصت عليه أحكام النظام الداخلي للجنة،<sup>1</sup> وهذا ما يؤهلها إلى تقديم الرأي إلى الجهات القضائية قصد مساعدة القاضي في إصدار الحكم أو القرار المناسب.<sup>2</sup>

فإذا كانت القوة الإلزامية للتعليمات ناتجة عن سلطة الهيئات الإدارية المستقلة في إصدار قرارات فردية، فلا يطبق نفس الأمر على التوصيات والآراء، حيث لا يلتزم المعنيون بالأمر بإتباعها وليست مرفقة بعقوبات في حالة عدم احترامها، إلا إذا كانت محل عقد.

### خامسا: المقترحات

يعد تقديم مقترحات نصوص تشريعية وتنظيمية من طرف السلطات الإدارية المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي للحكومة سبيلا من سبل ممارسة السلطة التنظيمية أو السلطة التشريعية غير المباشرة، كما يسمها البعض "le pouvoir législatif indirect".

ففي مجال البورصة، نجد لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، خولها القانون المنشئ لها صراحة سلطة تقديم مقترحات نصوص تشريعية وتنظيمية للحكومة، تخص إعلام حاملي القيم المنقولة والجمهور، وتنظيم بورصة القيم المنقولة وسيرها والوضعية القانونية للوسطاء في عمليات البورصة.<sup>3</sup>

وحسب تصريحات السكرتير العام للجنة، قامت اللجنة بتقديم اقتراح تعديل المرسوم التشريعي رقم 93-10 للحكومة وطلب الاعتراف للجنة بالشخصية المعنوية، ليتم إصدار القانون رقم 03-04 الذي تضمن فعلا بعض التعديلات للقانون الأول، أهمها الاعتراف للجنة بالشخصية المعنوية.<sup>4</sup>

<sup>1</sup> تواتي نصيرة، المركز القانوني للجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، مرجع سابق، ص 173.

<sup>2</sup> حدري سمير، مرجع سابق، ص 106.

<sup>3</sup> المادة 34 من المرسوم التشريعي رقم 93-10، المؤرخ في 23 ماي 1993، المتعلق ببورصة القيم المنقولة، مرجع سابق.

<sup>4</sup> تواتي نصيرة، مرجع سابق، ص 126.

أما في مجال المنافسة، فإن مجلس المنافسة يتمتع بسلطة اتخاذ القرار والاقتراح وإبداء الرأي بمبادرة منه، أو كلما طلب منه ذلك، في أي مسألة أو أي عمل أو تدبير من شأنه ضمان السير الحسن للمنافسة وتشجيعها في المناطق الجغرافية أو قطاعات النشاط التي تتعدم فيها المنافسة أو تكون غير متطورة فيها بما فيه الكفاية.<sup>1</sup>

وكذلك في مجال الكهرباء والغاز فإن لجنة ضبط الكهرباء والغاز تقوم في إطار المهام المخولة لها بإبداء آراء مبررة، وتقديم اقتراحات في إطار القوانين المعمول بها.<sup>2</sup>

هذه هي أهم الوسائل المعتمدة من طرف السلطات الإدارية المستقلة الفاصلة في المواد الاقتصادية والمالية، قصد وضع قواعد تحكم المجال المخصص لكل سلطة.

و أمام اتساع مجال تدخل السلطات الإدارية المستقلة، فإن دورها لا يتوقف عند التنظيم فقط، بل تتولى كذلك مهمة الرقابة باستعمال طرق مختلفة.<sup>3</sup>

### المطلب الثاني: سلطة الرقابة والبحث

تتمتع السلطات الإدارية المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، بدورها بسلطة الرقابة والبحث، وبالتالي استقرت أغلب التشريعات على إسناد سلطة الرقابة والبحث إلى هيئات مختصة، عادة ما تكون تلك المكلفة بسلطة التنظيم ذاتها (الفرع الأول).

فسلطة الرقابة مثلها مثل سلطة التنظيم، تتسم باتساع مجال ممارستها ، كذلك الوسائل المستعملة لممارسة الهيئات الإدارية المستقلة لسلطة الرقابة (الفرع الثاني).

<sup>1</sup> المادة 34 من الأمر رقم 03-03، المؤرخ في 19 جويلية 2003، يتعلق بالمنافسة، المرجع السابق.

<sup>2</sup> المادة 115 من القانون رقم 01-2002، المؤرخ في 5 فيفري 2002، يتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات، المرجع السابق.

<sup>3</sup> حدري سمير، مرجع سابق، ص 107.

## الفرع الأول: تعريف سلطة الرقابة والبحث

سننتقل إلى سلطة الرقابة و البحث، ثم إلى الأسس و المبادئ التي تحكمها.<sup>1</sup>

## أولاً: التعريف الفقهي

استقر أغلب الفقهاء، على أن السلطات الإدارية المستقلة تقوم بمراقبة نشاط معين، وبتقيدها بمجال تخصصها تتحكم السلطة في القطاع المخول لها تنظيمه و رقبته، و للسلطات الإدارية المستقلة المكلفة بالمواد الاقتصادية و المالية الحرية المطلقة في طلب المعلومات التي تحتاجها بخصوص التحقيقات الاقتصادية، ولا يمكن للإدارة أن تتحجج بالطابع السري للوثائق، ومن بين تلك السلطات أضاف الفقه السلطات التالية:<sup>2</sup>

- سلطة الإطلاع على الوثائق الرئيسية أو الحصول على الوثائق التي تراها ضرورية لعملها.
- ممارسة رقابة على أرض الواقع "surplace"، حيث لها ايفاد من يمثلها للمؤسسات الخاضعة لرقابتها للإطلاع عن كثب وعلى أرض الواقع على ما تراه السلطة الإدارية المستقلة ضروريا لعملها وهذه الرقابة الأخيرة تتيح لها ان تطلع على السجلات والحسابات والتقارير لدى المؤسسات الخاضعة لرقابتها أو لدى فروع هذه المؤسسات.<sup>3</sup>

وفي الأخير توصل الفقه إلى نتيجة، أن سلطة الرقابة والبحث المخولة للسلطات الإدارية المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي متنوعة ومختلفة من سلطة إدارية مستقلة إلى أخرى، ويفضل هذه السلطة المخولة لها يمكن لها جمع المعلومات، أدلة إثبات معينة، وبالتالي ممارسة السلطة المخولة لها بإتقان.<sup>4</sup>

<sup>1</sup> حدري سمير، مرجع سابق ص108

<sup>2</sup> راشدي سعيدة، مرجع سابق، ص413.

<sup>3</sup> حنفي عبد الله، "السلطات الإدارية المستقلة" دراسة مقارنة"، مرجع سابق، ص:91-92.

<sup>4</sup> جبيري محمد، مرجع سابق، ص90.

## ثانياً: التعريف التشريعي

لم يحدد المشرع الفرنسي تعريفاً لسلطة الرقابة في النصوص القانونية المنشئة للهيئات الإدارية المستقلة، إلا أنه حدد المبادئ الأساسية وكذلك وسائل ممارسة سلطة الرقابة.

إلا أن الإشكال الذي طرح في فرنسا لا يتعلق بتحديد تعريف لسلطة الرقابة، وإنما بعض السلطات الإدارية المستقلة خولت لها وسائل للرقابة والبحث جد معتبرة مع سلطة التحقيق وهذه التحقيقات نوعان:

- تحقيقات إدارية بسيطة (Enquêtes non coercitives).

- تحقيقات قسرية (Enquêtes coercitives).

والتميز بين النوعين، وخاصة الشروط الصارمة التي يجب أن تتم من خلالها التحقيقات ذات الطابع القسري، هي محل اجتهاد المجلس الدستوري الفرنسي وذلك بصفة جد معتبرة، إن التحقيقات القسرية التي تتم في إطار البحث عن المخالفات، تمتاز بإمكانية التفتيش والحجز، وبطبيعتها فهي تمس بالحرية الفردية المنصوص عليها في المادة 66 من الدستور الفرنسي، مما دفع بالمجلس الدستوري الفرنسي للتدخل لوضع الشروط الأساسية في حالة اللجوء إلى هذه الوسيلة، وبمعالجة هذه المسألة، في هذا الاجتهاد القضائي يصرح المجلس الدستوري ويؤسس على أساس المادة 66 من الدستور الفرنسي، بأن كل إجراء يمس بالحرية الفردية بكل جوانبها -وبالأخص ما يتعلق بتفتيش المنازل- يجب أن تكون تحت رقابة السلطة القضائية.<sup>1</sup>

وبالتالي، لا يمكن أن تتم التفتيشات و الحجز إلا في إطار المتابعات القضائية، و برخصة من القاضي، وتكون تحت كامل رقابته، وعلى المشرع أن يحدد كل الشروط الواجبة لإحترام هذا المبدأ الدستوري من طرف السلطات الإدارية المستقلة والتي خول لها هذا النوع من الرقابة.

هذا ما توصل إليه المجلس الدستوري في قراره الصادر في 19 جانفي 1988، المتعلق بقانون بورصة القيم المنقولة، وقد بين المجلس أن السلطات المخولة لأعوان لجنة عمليات البورصة

<sup>1</sup> حدري سمير، مرجع سابق، ص 110.

الفرنسية (COB) هي محدودة بأداء التحقيقات الإدارية، والدخول إلى المحلات فهو محدود في ذات الطابع المهني دون المنزل الخاص، وأن الأعوان ليس لهم صلاحيات اللجوء إلى التفتيشات أو الحجوز أما على مستوى التشريع الجزائري، فإن التبريرات غائبة، سواء كانت تبريرات قانونية أو قضائية، ولم يتدخل المجلس الدستوري الجزائري لتوضيح الأمر على عكس المشرع الفرنسي الذي ذكرناه سابقا، فلهذا نخلص إلى أن مسألة الرقابة والبحث لا تتوقف في تحديد المبادئ الأساسية والخصائص التي تمتاز بها هذه السلطة، وإنما في الوسائل الممنوحة للسلطات الإدارية المستقلة في ممارستها.<sup>1</sup>

### الفرع الثاني: وسائل ممارسة الهيئات الإدارية المستقلة لسلطة الرقابة

تمارس السلطات الإدارية المستقلة رقابة سابقة والمقصود بهذه الرقابة، مراقبة الراغبين في الانضمام إلى المهنة، وتبرز مظاهر هذه الرقابة خاصة في التأكد والتحقق من استيفاء الشروط المطلوبة قانونا لدى هؤلاء الراغبين، قصد السماح لهم بالانضمام إلى المهنة (أولا)، كما أنها تمارس رقابة على السوق تتمثل في مدى احترام الأعوان الاقتصاديين للقوانين والأنظمة المنصوص عليها في المجال المخصص لهم (ثانيا).<sup>2</sup>

### أولا: الرقابة على الالتحاق بالمهنة

إن كان مبدأ حرية التجارة والصناعة مكرسا دستوريا،<sup>3</sup> إلا أنه وضعت حدود بسبب تدخل السلطة العامة وذلك في تنظيم بعض النشاطات الاقتصادية والمالية ذات طابع خاص، وذلك بفرضها لنظام الرخصة المسبقة والتي تأخذ شكل الاعتماد، الرخصة أو الترخيص الذي تمنحه بعض السلطات الإدارية المستقلة فبالنسبة لـ:

<sup>1</sup> حدري سمير، مرجع سابق، ص 111.

<sup>2</sup> راشدي سعيدة، مرجع سابق، ص 414.

<sup>3</sup> المادة 37 من الدستور الجزائري، لسنة 1996.

**1- النشاط البنكي والمصرفي:**

فإنّ مجلس النقد والقرض هو الذي يمارس رقابة سابقة لشروط ممارسة المهنة المصرفية، فإن نشأة بنك أو مؤسسة مالية خاضع لرخصة المجلس، وبعد الحصول على الرخصة، يجب أن تحصل الشركة التي تمّ إنشاؤها كذلك على اعتماد يمنحه محافظ بنك الجزائر، الذي بدوره يراقب هل المعني بالأمر يملأ كلّ الشروط اللازمة والضرورية لممارسة المهنة المصرفية أو إنشاء بنك أو مؤسسة مالية، وينظر كذلك في الشروط الخاصة التي تم فيها منح الرخصة من طرف مجلس النقد والقرض.

وبعد تعديل قانونا النقد والقرض لسنة 2003، نلاحظ أن المشرع قام بتقوية رقابة المجلس فيما يخص الالتحاق بالمهنة، وذلك باشتراطه إثبات مصدر الأموال المقترحة بها للاستثمار في المجال المصرفي.<sup>1</sup>

وبالنسبة لملف طلب الترخيص فيجب أن يتضمن مجموعة من العناصر و المعطيات<sup>2</sup>، وبعد عرضه على مجلس النقد والقرض يقوم هذا الأخير بتقييم الملف وذلك من خلال دراسة ما تم تقديمه في الملف التأسيسي من عناصر ومعلومات.

وبمجرد استيفاء الشروط المحددة وفق التنظيم فإن مجلس النقد والقرض يبلغ صاحبها ومن ثم يدخل الترخيص الممنوح التنفيذ من تاريخ تبليغه، وفي حالة رفض الترخيص يمكن تقديم طلب ثاني لكن لا يكون ذلك إلا بعد مضي عشر (10) أشهر من تبليغ رفض الطلب الأول.<sup>3</sup>

وبالنسبة لـ:

<sup>1</sup> إنه يسمح الافتراض أن هذا الشروط تم وضعه بعد ظهور قضية "الخليفة بنك" والتي طرحت عدة تساؤلات فيما يخص مصدر الأموال المستثمرة من طرف هذه المؤسسة.

<sup>2</sup> منصور داود، مرجع سابق، ص 236.

<sup>3</sup> المرجع نفسه، ص 237.

## 2- النشاط البورصي:

تمارس لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها صلاحياتها في مراقبة الدخول إلى سوق الأوراق المالية، وتتخذ هذه الرقابة نوعين، يتمثل الأول في الرقابة على الالتحاق بسوق القيم المنقولة، أما الثاني فيتمثل في الرقابة على الالتحاق بمهنة الوسيط في عمليات البورصة.

فبالنسبة للحالة الأولى: فإنّ قبول قيم منقولة للتفاوض في سوق البورصة يقرر من طرف اللجنة فإنّ الشركات التي تضع قيما منقولة وتعلن علنيا عن الادخار، ملزمة بوضع مذكرة إعلامية للجمهور.

فعلى ضوء المعلومات المقدّمة للجنة من طرف الأشخاص المعنية، تتولى اللجنة اتخاذ قرار بقبول إصدار القيم المنقولة، وقبول تداولها في البورصة، عن طريق التأشير على المذكرة الإعلامية المقدمة على مستواها.<sup>1</sup>

أما الحالة الثانية: نجد أن لجنة تنظيم عمليات البورصة و مراقبتها لها سلطة إعتقاد الوسيط في عمليات البورصة،<sup>2</sup> ولها سلطة تقديرية واسعة في إتخاذ قرار الإعتقاد<sup>3</sup>، ولها أن ترفض طلب إعتقاد الوسيط حسب الشروط المحددة في المادة 7 من المرسوم التشريعي 93-10.<sup>4</sup>

وقد حددت شروط اعتماد الوسيط في عمليات البورصة وفقا للنظام 96-03 المحدد لشروط اعتماد الوسيط في عمليات البورصة، وهناك شروط خاصة بالوسيط وشروط خاصة بمؤسسة الوساطة.

أ- الشروط الخاصة بالوسيط: وفق المادتين 05،06 من النظام رقم 96-03، يجب أن تتوفر في الوسيط شروط التالية:

- أن يكون عمره 25 سنة على الأقل من تاريخ تقديم الطلب.

<sup>1</sup> المادتين 41 و42 من المرسوم التشريعي رقم 93-10، المعدل والمتمم، المؤرخ في 23 ماي 1993، المتعلق ببورصة القيم المنقولة، المرجع السابق.

<sup>2</sup> المادة 6 من المرسوم التشريعي رقم 93-10، المرجع نفسه.

<sup>3</sup> حدري سمير، مرجع سابق، ص 113

<sup>4</sup> المادة 7 من المرسوم التشريعي رقم 93-10، المرجع نفسه.

- أن يتمتعوا بأخلاق حسنة.
- أن تتوفر فيهم شروط الكفاءة: أن يكونوا حائزين على شهادة الليسانس في التعليم العالي أو شهادة معادلة لها.
- أن يكونوا تابعوا بنجاح تكوينا في ميدان التجارة وتسيير القيم المنقولة، وكسبوا تجربة مهنية تمنح من وجهة نظر اللجنة تحضيراً مهنياً كافياً.
- أن يتمتعوا بالنزاهة المطلوبة لضمان حماية المدخرين.
- أن يقوموا بإثبات كفالة تدفع بالنقود أو على شكل قيم الخزينة بمبلغ خمسمائة ألف دينار جزائري (500.000 دج)، ويمكن للجنة تحديد مبلغ أكبر إذا اعتبرت أن طبيعة النشاطات الممارسة تتطلب ضماناً أكبر.<sup>1</sup>

#### ب- شروط تتعلق بمؤسسات الوساطة

1- **الشكل القانوني:** لقد اشترط القانون في ظل التعديل الجديد لبورصة القيم المنقولة على أن ممارسة نشاط البورصة يكون من طرف الشركات التجارية التي تنشأ خصيصاً لهذا الغرض، والبنوك والمؤسسات المالية، بعدما كان يمنح للأشخاص الطبيعيين حق ممارسة المهنة، وما نلاحظه أن المشرع لم يحدد طبيعة الشركة التي يمكن اعتمادها، حيث وفي ظل النظام 96-03 يأخذ بشكل شركة ذات أسهم، وقد أوجب المشرع على الشركة التفرغ التام لمهنة الوساطة من خلال تخصيص إنشائها لهذا الغرض، وعلى ذلك فإن الشركة التي تنشأ لممارسة نشاط الوساطة في عمليات البورصة تخضع للأحكام المحددة في القانون التجاري باستثناء الحد الأدنى لرأس المال.<sup>2</sup>

2- **الحد الأدنى لرأس المال:** حددت المادة 6 من النظام أعلاه على وجوب امتلاك الشركات رأس مال أدنى قدره مليون دينار جزائري (1.000.000 دج) غير أنه يمكنها الخضوع لمقاييس

<sup>1</sup> منصور داود، مرجع سابق، ص 239.

<sup>2</sup> تنص المادة 594 من القانون التجاري على أنه: "يجب أن يكون رأس مال شركة المساهمة بمقدار خمسة ملايين دينار جزائري، إذا لجأت علنية الادخار، ومليون دينار في حالة المخالفة"

رؤوس أموال خاصة تحددها اللجنة لممارسة نشاطات خاصة، تتشكل رؤوس الأموال الخاصة من الرأسمال الاجتماعي والاحتياطات والحاصل المنقول من جديد وحصيلة اخر السنة.

**3- الوسائل التقنية والمالية:** أوجبت المادة 8 من المرسوم التشريعي رقم 93-10 على الوسطاء في عمليات البورصة أن يقدموا ضمانات كافية لاسيما فيما يخص تكوين رأسمالهم ومبلغه وتنظيمهم، ووسائلهم التقنية والمالية، وما يجب عليهم تقديمه من ضمانات وكفالات، وشرف مسؤوليتهم وأعاونهم وخبرتهم، وأمن عمليات زبائنهم.<sup>1</sup>

**4- وجود قسم مستقل بالنسبة للبنوك والمؤسسات المالية:** على المؤسسات المالية والبنوك وشركات التأمين التي تقدم طلبا لاعتمادها من أجل ممارسة نشاط الوسيط في عمليات البورصة تبرير وجود قسم مستقل ضمن مصالحها لضمان استقلالية التسيير. بالإضافة إلى هذه الشروط، يجب أن تحوز الشركات محلات ملائمة لضمان أمن مصالح الزبائن، وحياسة مقر الشركة بالجزائر.<sup>2</sup>

أما بالنسبة لإجراءات اعتماد الوسطاء في عمليات البورصة: فحسب المادة 09 من النظام 96-03 فإن طلبات الاعتماد ترفق بملف يتكون من عناصر تحددها اللجنة، وفقا للتعليمية رقم 97-01، وفي مادتها 02، فإن طلب الاعتماد يرسل إلى لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، وبعد إيداع الملف تقدر اللجنة الضمانات المقدمة في الملف وللجنة أن تطلب تقديم كل المعلومات الإضافية التي تراها ملائمة لفحص طلب الاعتماد أو لدراسة الملف.<sup>3</sup>

وفي حالة الموافقة على طلب الاعتماد، فإن اللجنة تبلغ الطالب بترخيص التأسيس، هذا الترخيص الممنوح من اللجنة لا يعطي للمستفيد منه الحق في ممارسة نشاط الوسيط في عمليات البورصة بل عليه إكمال الملف بالوثائق التالية:

بالنسبة لشركات المساهمة

<sup>1</sup> المرسوم التشريعي رقم 93-10 يتعلق ببورصة القيم المنقولة.

<sup>2</sup> المادة 6، النظام رقم 96-03 الموافق لـ 3 يوليو 1996 يتعلق بشروط اعتماد الوسطاء في عمليات البورصة وواجباتهم ومراقبتهم، الجريدة الرسمية، العدد 36 بتاريخ 1 يونيو 1997، ص 22.

<sup>3</sup> منصور داود، مرجع سابق، ص 240.

- نسخة من القانون الأساسي للشركة.
- عقد يثبت دفع رأس المال.
- وثيقة إثبات ملكية أو استئجار محلات مخصصة للنشاط.

والى جانب هذه الوثائق هناك وثائق أخرى نصت عليها المادة 10 التي نصت على أنه يتم طلب الاعتماد بوثائق الضمانات المطلوبة،<sup>1</sup> هذه الضمانات محددة في المادة 42 التي توجب على الوسيط في عمليات البورصة أن يدفع مساهمة في صندوق الضمان، والمادة 43 التي أوجبت أيضا على الوسيط الاكتتاب في عقود التأمين تضمن مسؤوليتهم تجاه زبائنهم وخاصة ضد مخاطر ضياع وإتلاف وسرقة الأموال والقيم المودعة لديهم من طرف زبائنهم.<sup>2</sup>

بعد إيداع الملف كاملا يمنح لطالب الاعتماد، وصل استلام مؤرخ وموقع عليه من طرف اللجنة، تبلغ اللجنة موافقتها أو رفضها لطالب الإيعتماد، في غضون شهرين من تاريخ استلام الملف يتم منح اعتماد مؤقت، إذا كان مقدم الطلب استوفى جميع الشروط المنصوص عليها في القانون التجاري، والشروط المحددة في النظام رقم 96-03، ولا يصبح الإيعتماد نهائيا إلا بعد أن يبرر للجنة الاكتتاب في حصة من رأس مال شركة تسيير بورصة القيم المنقولة وهو ما جاءت به المادة 17 من المرسوم التشريعي 93-10 والتي نصت على أنه لا يصبح اعتماد الوسيط اعتمادا فعليا إلا بعد أن يقتني الوسيط أو يكتبب قسطا من رأسمال شركة إدارة بورصة القيم.<sup>3</sup>

وفي حالة رفض الإيعتماد أو تقييده يجب أن يكون قرار لجنة تنظيم عمليات البورصة معللا.<sup>4</sup>

### 3- أما في مجال الاتصالات:

وضع القانون أنظمة مختلفة تتمثل في:

<sup>1</sup> النظام رقم 96-03، المرجع سابق، 23.

<sup>2</sup> المادة 43، النظام رقم 96-03، ص 26.

<sup>3</sup> المرسوم التشريعي رقم 93-10، الموافق لـ 23 يوليو 1993، المتعلق ببورصة القيم المنقولة، الجريدة الرسمية، عدد 18، صادرة بتاريخ 20 مارس 1996، ص 6.

<sup>4</sup> منصور داود، مرجع سابق، ص 242.

- نظام الرخصة.<sup>1</sup>
- نظام الترخيص.<sup>2</sup>
- نظام التصريح البسيط.<sup>3</sup>
- نظام الاعتماد.<sup>4</sup>

وكل هذه الأنظمة المذكورة أعلاه تمنح من طرف سلطة ضبط البريد والمواصلات.

#### 4- وفي مجال الطاقة:

يحدد القانون بأن النشاطات المتعلقة بإنتاج الكهرباء ونقلها وتوزيعها وتسويقها، ونقل الغاز وتوزيعه وتسويقه بواسطة القنوات، تمارس "في إطار المرفق العام". من طرف أشخاص طبيعيين أو معنويين خاضعين للقانون العام أو الخاص.

أما فيما يخص نشاطات إنتاج الكهرباء، فالقانون ينص على أنها مفتوحة على المنافسة وذلك بإنجاز منشآت جديدة لإنتاج الكهرباء واستغلالها، لكن بشرط الحصول على رخصة للاستغلال والتي تمنح من طرف لجنة ضبط الكهرباء والغاز.

وهذه الأخيرة تنظر في طلبات الحصول على رخص الاستغلال بالاعتماد على عدة مقاييس كالقدرات التقنية و الاقتصادية والمالية، وكذا الخبرة المهنية لصاحب الطلب وصفة تنظيمه؛ احترام قواعد حماية البيئة؛ سلامة وأمن شبكات الكهرباء والمنشآت والتجهيزات المشتركة؛ الفعالية الطاقوية؛ طبيعة مصادر الطاقة الأولية؛ اختيار المواقع وحياسة الأراضي واستملاك الأملاك العمومية؛ واحترام واجبات المرفق العام في مجال انتظام التمويل بالكهرباء ونوعيته وكذا في مجال تمويل الزبائن.<sup>5</sup>

<sup>1</sup> المادة 32 من القانون رقم 2000-03، المؤرخ في 5 أوت 2000، يحدد القواعد القانونية المتعلقة...، المرجع السابق.

<sup>2</sup> المادة 39 من القانون رقم 2000-03، المرجع نفسه.

<sup>3</sup> المادة 40 من القانون رقم 2000-03، المرجع نفسه.

<sup>4</sup> المادة 41 من القانون رقم 2000-03، المرجع نفسه.

<sup>5</sup> المادة 13 من القانون رقم 02-01، المؤرخ في 5 فيفري 2002، يتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات، الجريدة

الرسمية، عدد رقم 8 صادر بتاريخ 6 فيفري 2002.

ومن هنا نستخلص السلطة التقديرية الواسعة التي تمتلكها سلطة الضبط في قبول منح أو رفض رخصة الاستغلال.<sup>1</sup>

### 5- في المجال المنجمي:

نشاطات التنقيب، الاستكشاف و الاستغلال لممارستها يفرض الحصول على سند منجمي " titre minier"، يأخذ شكل رخصة التنقيب، ترخيص الاستكشاف المنجمي أو ترخيص باستغلال منجمي والذي يمنح من طرف الوكالة الوطنية للممتلكات المنجمية.<sup>2</sup>

### ثانيا: مراقبة السوق

#### 1- في المجال البنكي:

إنّ الأمر رقم 03-11، المتعلق بالنقد والقرض، يخول للجنة المصرفية مهمة الرقابة، فهي تمتلك سلطات للبحث جد واسعة، بحيث تمارس رقابة على أرض الواقع وتستند في ذلك إلى ما جاء في المادة 105 من القانون المذكور أعلاه، وبالتالي فهي تكلف بمراقبة مدى احترام البنوك والمؤسسات المالية للأحكام التشريعية والتنظيمية المطبقة عليها كما تفحص اللجنة شروط استغلال البنوك والمؤسسات المالية، وتسهر على نوعية وضعياتها المالية، وفي هذا الشأن يخول لها أن تطلب من البنوك والمؤسسات المالية جميع المعلومات والإيضاحات والإثباتات اللازمة لممارسة مهمتها، كما يمكن أن تطلب من أي شخص معني تبليغها بأي مستند وأية معلومة، وذلك دون أن يحتج بالسر المهني تجاه اللجنة.<sup>3</sup>

وفي حالة معاينة نقائص، فإنّ اللجنة تمتلك صلاحية إعلام البنك أو المؤسسة المالية المعنية لاتخاذ الإجراءات اللازمة لإعادة التوازن المالي أو تصويب طريقة تسييرها.

<sup>1</sup> المادة 18 من القانون رقم 02-01، المرجع السابق.

<sup>2</sup> حدري سمير، مرجع سابق، ص 115.

<sup>3</sup> المادة 109 من الأمر رقم 03-11، المؤرخ في 26 أوت 2003، يتعلق بالنقد والقرض، المرجع السابق.

## 2- في مجال البورصة:

تسهر لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها في إطار ممارسة مهنة حماية الادخار، على ضمان الشفافية على السوق وتحقيق المساواة في المعاملة بين المساهمين، كما تتولى فحص صحة ودقة المعلومات المقدمة لها من طرف المؤسسات المعنية.

زيادة على ذلك تراقب اللجنة سوق القيم المنقولة لتحقيق السير الحسن للمعاملات القائمة على مستواها من جهة، ولحماية المستثمرين في القيم المنقولة من جهة أخرى.

فعلى سبيل المثال، تتأكد اللجنة من أن الشركات التي تم قبول تداول قيمها في البورصة، تتقيد بالأحكام التشريعية والتنظيمية السارية عليها، لعقد الجمعيات العامة، تشكيله أجهزة تسييرها ورقابتها، وكذا النشرات القانونية، كما يمكن للجنة أن تأمر هذه الشركات عند الاقتضاء بنشر استدراكات إذا ما لوحظت حالات سهو في الوثائق المنشورة والمقدمة، حماية لمصالح المستثمرين والمدخرين.<sup>1</sup>

إضافة إلى كل هذه التدخلات التي تمارسها اللجنة للوصول إلى تحقيق الرقابة على السوق، تعتمد كذلك على وسيلة على درجة من الأهمية، للبحث عن كل فعل من شأنه الإضرار بمصالح المستثمرين، وعرقلة السير الحسن لسوق القيم المنقولة، هذه الوسيلة تتمثل في إجراء تحقيقات، يمكن للأعوان المؤهلين في إطار ممارسة هذه التحقيقات، أن يطلبوا إمدادهم بأية وثائق أيا كانت دعامتها، وأن يحصلوا على نسخ منها.<sup>2</sup>

توهل اللجنة كذلك دائما في مجال إجراء التحقيقات، عقب مداولة خاصة، باستدعاء أي شخص من شأنه أن يقدم لها معلومات في القضايا المطروحة عليها، أو تأمر أعوانه باستدعائه.

<sup>1</sup> منصور داود، مرجع سابق، ص 288.

<sup>2</sup> المادة 37 من المرسوم التشريعي رقم 93-10 المؤرخ في 23 ماي 1993، المتعلق ببورصة القيم المنقولة، المرجع السابق.

**3- في مجال البريد والمواصلات:**

يحدد القانون رقم 03-2000، أن سلطة الضبط تتأكد من وجود خدمات ذات نوعية في ظروف موضوعية وشفافة وبدون تمييز في مناخ تنافسي وفي إطار منافسة مشروعة ما بين الأعوان في السوق، وكذلك احترام التشريع والتنظيم المطبق في هذا المجال.<sup>1</sup>

وفي هذا الصدد تؤهل سلطة الضبط لتسخير المتعاملين وموفري الخدمات وكل شخص معني بالأمر لتقديم كل وثيقة أو معلومة ضرورية للقيام بالاختصاصات المخولة لها في إطار القانون المذكور أعلاه، كما تؤهل سلطة الضبط للقيام بكل المراقبات التي تدخل في إطار صلاحياتها طبقاً لدفتر الشروط.<sup>2</sup>

**4- في مجال المنافسة:**

فإن مجلس المنافسة خولت له مهمة الضبط العام للنشاطات الاقتصادية كالإنتاج والتوزيع والخدمات، سواء كان بضبط السوق على أساس مبادئ حرية المنافسة والذي يشكل مبدأ من المبادئ المنشئة للاقتصاد الحر، وفي هذا الصدد، خولت له الرقابة على النشاطات أو التصرفات التي تعرقل السير الحسن لحرية المنافسة.

وعلى سبيل المثال، فإذا كان القانون يمنع الممارسات المقيدة للمنافسة كالاتفاقات والتعسف في وضعية الهيمنة، فإنه يسمح للمجلس بترخيص الاتفاقات والممارسات التي يمكن أن يثبت أصحابها أنها تؤدي إلى تطور اقتصادي أو تقني أو تساهم في تحسين التشغيل أو من شأنها السماح للمؤسسات الصغيرة والمتوسطة بتعزيز وضعيتها التنافسية في السوق.<sup>3</sup>

وهذا ما يمنح للمجلس سلطة تقديرية واسعة في قبول أو رفض هذا النوع من الترخيص.

<sup>1</sup> حدري سمير، مرجع سابق، ص 117.

<sup>2</sup> المادة 13 من القانون رقم 03-2000، المؤرخ في 5 أوت 2000، يحدد القواعد المتعلقة... المرجع السابق.

<sup>3</sup> المادة 09 من الأمر رقم 03-03، المؤرخ في 19 جويلية 2003، المتعلق بالمنافسة، المرجع السابق.

كما أنّ المجلس، وكلت له مهمة التحقيق والبحث في الملفات المتعلقة بمشاريع التجمعات الاقتصادية، في حالة ما إذا كانت مؤسسة ما تقوم بتعزيز وضعية هيمنتها على سوق ما.

كما يمكن لمجلس المنافسة أن يرخص بالتجميع أو يرفضه بمقرر معلل، وفي هذا الأخير يمكن أن يقبل مجلس المنافسة التجميع وفق شروط من شأنها تخفيف اثار التجميع على المنافسة،<sup>1</sup> وكذلك يمارس صلاحيات عامة بفتح تحقيقات حول شروط تطبيق النصوص التشريعية و التنظيمية ذات الصلة بالمنافسة، وإذا أثبتت هذه التحقيقات أن تطبيق هذه النصوص تترتب عليه قيود على المنافسة، فإن مجلس المنافسة يباشر كل العمليات لوضع حد لهذه القيود.<sup>2</sup>

إلا أنه أمام اتساع مجال تدخل السلطة الإدارية المستقلة الفاصلة في المواد الاقتصادية والمالية فإن دورها لا يتوقف عند تنظيم السوق الاقتصادية والمالية أو رقابتها فقط، بل يتعدى هذا الحد حيث تتولى كذلك مهمة العقاب، أو ما يدعى بالسلطة العقابية للهيئات الإدارية المستقلة.<sup>3</sup>

### المبحث الثاني: سلطة العقاب

إن سلطة العقاب الممنوحة لسلطات الضبط لم تكن خيارا بل فرضته مجموعة من المعطيات تتمثل في خصوصية الطابع الاقتصادي عن غيره من المجالات الأخرى، إلى جانب أن ممارسة هذه السلطة ليست على إطلاقها بل تخضع إلى شروط يجب مراعاتها، وتخضع لنطاق يجب أن لا تتجاوزه يتمثل في الضمانات التي تكفل حماية الحقوق والحريات المكفولة دستوريا، سواء كانت هذه الضمانات قانونية أو قضائية.<sup>4</sup>

وعليه سنتطرق في هذا المبحث إلى: المطلب الأول: تكريس سلطة العقاب للهيئات الإدارية المستقلة.

المطلب الثاني: خضوع سلطة العقاب للهيئات الإدارية المستقلة للضمانات القانونية والقضائية

### المطلب الأول: تكريس سلطة العقاب للهيئات الإدارية المستقلة

تعد سلطة العقاب للهيئات الإدارية المستقلة تعبيراً عن رفض التدخل القضائي في القطاعات الاقتصادية، فسلطة القضاء الموكلة للقاضي أظهرت محدوديتها، فمن جهة هذه القطاعات جد تقنية،

<sup>1</sup> المادة 17 و 19 من الأمر رقم 03-03، المرجع نفسه

<sup>2</sup> المادة 37 من الأمر 03-03، المرجع نفسه.

<sup>3</sup> حدري سمير، مرجع سابق، ص118.

<sup>4</sup> منصور داود، مرجع سابق، ص365.

ومن جهة أخرى أظهرت العدالة الجنائية تأخرها، وهكذا لم تثبت فكرة سلطة العقاب للهيئات الإدارية المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي (الفرع الأول).

كما يثار الإشكال في مدى دستورية سلطة العقاب للهيئات الإدارية المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي للدستور (الفرع الثاني).

وبما أن السلطات الإدارية المستقلة خولت لها سلطة العقاب، فهي إذن تمارس هذه السلطة إلا أنه يجب احترام شروط تدخل ضمن المبادئ العقابية (الفرع الثالث).

وأخيرا بما أن السلطات الإدارية المستقلة خولت لها سلطة العقاب، فهي إذن توقع عقوبات، فما هو نوع هذه العقوبات (الفرع الرابع).<sup>1</sup>

### الفرع الأول: فكرة سلطة العقاب للهيئات الإدارية المستقلة

تحويل سلطة العقاب للهيئات الإدارية المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي يعبر عن هدف أساسي ألا وهو إزالة التجريم، فالعقوبات التي توقعها هذه الهيئات المستقلة تقلص من حجم التجريم الجنائي، مما يؤدي إلى الانتقال من دور القضاء في هذا المجال، إذن فظاهرة إزالة التجريم تسمح بظهور طرق جديدة لقمع التصرفات غير المشروعة، وظهرها كان استجابة لهدف السياسة الجنائية (أولا)، وفي الوقت نفسه تظهر هذه الظاهرة كأداة لخدمة الضبط الاقتصادي (ثانيا)، وبالرغم من ذلك فإن سلطة العقاب للهيئات الإدارية المستقلة تشبه السلطة القمعية للقاضي من ناحية الغاية (ثالثا).

### أولا: سلطة العقاب وظاهرة رفع التجريم

تظهر العلاقة بين الهيئات الإدارية المستقلة وظاهرة رفع التجريم من خلال تعريف هذه الظاهرة، فهي عبارة عن: إزالة سلطة العقاب للقاضي الجنائي لصالح هيئات أخرى (الهيئات الإدارية المستقلة)، واستبدال العقوبات الإدارية حيث كان الأشخاص يعانون من توسع اختصاص القاضي الجزائي إلى مخالفات لا تستدعي المتابعة الجزائية لكونها لا تشكل خطر على المجتمع، ولا على حقوق الناس.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> حدري سمير، مرجع سابق، ص 120.

<sup>2</sup> منصور داود، مرجع سابق، ص 366.

وظهور ظاهرة رفع التجريم كان أصلا غاية السياسة الجنائية، فأول ما ظهرت كان في ألمانيا تحت مصطلح (Ordnun.Gswidri.Gkeiten) أي مخالفة الأنظمة لمعاينة التصرفات غير الخطيرة. أما في فرنسا فظهورها يعود إلى مطلع السبعينات من القرن الماضي، وذلك بظهور الهيئات الإدارية المستقلة في فرنسا التي تركز تحول الدولة من متدخلة إلى ضابطة من أجل تنظيم بعض القطاعات الحساسة في الحياة الاقتصادية والاجتماعية، كالاتصالات، المجال المصرفي... الخ، وذلك لعدم قدرة الأساليب التقليدية على ضبط هذه القطاعات.

وخولت لهذه الهيئات الإدارية المستقلة سلطة توقيع العقوبات، فالقمع الذي كان يمارسه القاضي الجنائي أظهر محدوديته، وذلك لطول المنازعة القضائية الجنائية ولعدم وجود الخطأ الجنائي للشخص المعنوي.<sup>1</sup>

فالسطة القمعية المخولة لهذه الهيئات تعبر عن إبعاد القاضي عن بعض المجالات، بل إن الاستعانة بالهيئات الإدارية المستقلة يترجم نوعا من الاحتراس والشك اتجاه القاضي، من أجل هذا أنشئت عدة هيئات إدارية مستقلة في فرنسا لتأطير القطاع الاقتصادي والمالي وليستبدل القاضي الجنائي في قمع الممارسات المحظورة، الذي يتم عن طريق مجلس المنافسة الذي أسس في 01 ديسمبر 1986، ويمثل نموذجا لرفع التجريم، وهناك هيئات تضبط قطاعات أخرى كلجنة تنظيم عمليات البورصة (COB)، وهيئة ضبط الاتصالات (ART).

إن هذه الهيئات الإدارية المستقلة تدل على أن فرنسا لم تبقى بعيدة عن ظاهرة رفع التجريم أما الوضع في الجزائر: فظاهرة القمع الإداري كانت معروفة وليست جديدة في الجزائر ولقد كان هناك عاملين ساهما في ظهور القمع الإداري، العامل الأول: هو تاريخي فمنذ استقلت الجزائر قامت بتطبيق النصوص القانونية التي ورثتها من فرنسا، لاسيما في المجال الاقتصادي، والعامل الثاني هو التوجه الاقتصادي الذي تبنته الجزائر، حيث بمجرد الانتقال من الدولة المتدخلة إلى الدولة الضابطة، حل محل العقاب الجزائي، العقاب الإداري فقد كانت الدولة كما يعبر الأستاذ زاويمية: "تلعب دور كاتب السيناريو والمخرج والممثل في آن واحد، في مسرحية التنمية".<sup>2</sup>

<sup>1</sup> حدري سمير، مرجع سابق، ص 122.

<sup>2</sup> المرجع نفسه، ص 123.

ويمكننا القول مبدئياً أن العقاب الإداري أصبح يمثل طريقاً بديلاً للدعوى القضائية بوجه عام وللدعوى الجزائية بوجه خاص، لأن السلطات الإدارية المستقلة أصبحت تمارس صلاحيات هي في الأصل من مهام القضاء المختص بتوقيع الجزاء المدني على مخالفة قواعد القانون والتنظيم.<sup>1</sup> فقد تم تحويل هذه السلطات بمهام تتلاءم مع دور الدولة الجديد وهو ضبط القطاع الاقتصادي بمراقبة السوق وتنظيمها والتحكم بين مختلف المصالح الاقتصادية، مما أدى إلى تحويل هذه الهيئات سلطة عقاب كانت من اختصاص القاضي الجنائي، فقد كان قمع الممارسات المنافية للمنافسة في ظل قانون 1985،<sup>2</sup> من حق القاضي الجنائي، وبسن الأمر المتعلق بالمنافسة 1995 أصبح اختصاص القاضي الجنائي هامشياً في قانون المنافسة وفي ظل الأمر 03-03، انتزعت كل الاختصاصات من القاضي الجنائي لينظر فيها مجلس المنافسة بصفة فردية، وهو ما يدعى "بانسحاب القاضي الجنائي من قانون المنافسة".

ويعود اختصاص قمع المخالفات في مجال البورصة للجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة، وفي قطاع البنوك فإن اللجنة المصرفية توقع عقوبات على البنوك والمؤسسات المالية عندما تخالف الأحكام التشريعية والتنظيمية وأخلاقيات المهنة، وقطاعات أخرى كالطاقة والمناجم والاتصالات، إن تحويل سلطة العقاب لهذه الهيئات يعبر عن حياد الدولة في المجال الاقتصادي والمالي ويساهم في الحد من تدخلاتها المتزايدة، وبالتالي فإننا نشهد ظاهرة رفع التجريم في المجال الاقتصادي والمالي التي تساهم في ضبط هذا المجال.<sup>3</sup>

### ثانياً: سلطة العقاب للهيئات الإدارية المستقلة في خدمة الضبط الاقتصادي

إن غاية سلطة العقاب لهذه الهيئات ليست الإزاحة التامة للقانون الجنائي في القطاعات المعقدة تقنياً كالاتصالات السلكية، الكهرباء والغاز، المناجم، البورصة والمنافسة، إنما هو في الحقيقة إعادة النظر في القمع الجنائي، فلذا يمكن القول، أن ضبط المجالات الاقتصادية غرضه إيجاد حلول غير مألوفة في القانون التقليدي، بالاعتماد على سلطة العقاب، إذا لا يمكن الفصل بين سلطة العقاب

<sup>1</sup> منصور داود، مرجع سابق، ص 368.

<sup>2</sup> قانون رقم 89-12، مؤرخ في 05 جويلية 1989، يتعلق بالأسعار، الجريدة الرسمية، العدد 29، الصادرة سنة 1989.

<sup>3</sup> حدري سمير، مرجع سابق، ص 124.

والضبط الاقتصادي، فالهيئات الإدارية المستقلة تتصدى مباشرة لكل خرق لقواعد القطاع المراد ضبطه بواسطة توقيع العقوبات فتسمح بعودة التوازن وبالتالي يظهر دور رفع التجريم بواسطة الهيئات الإدارية المستقلة في ضبط قطاعات النشاط الاقتصادي والمالي.

ومن هنا تظهر خصوصية الوظيفة القمعية للهيئات الإدارية المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي فهي تكفل رقابة فعالة للقطاعات الاقتصادية والمالية وتسهل قمع أي مخالفة تقع.<sup>1</sup>

### ثالثاً: غاية سلطة العقاب للهيئات الإدارية المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي

تتمثل غاية سلطة العقاب للهيئات الإدارية المستقلة في غايتين أساسيتين، أولاهما: تكون غاية الضبط في هذه الحالة رقابية، كما أنها في حالة ما إذا كانت هذه الهيئات تستعمل سلطة العقاب فغايتها كأنها تهدد الأعوان الآخرين، أي غاية ردعية.

فبالنسبة للحالة الأولى: أي الغاية الوقائية تتمثل في اعتراف المشرع بأهمية الضبط بواسطة قنوات أخرى غير القمع، حيث أنه في المجالات التقنية التي توطرها هذه الهيئات الإدارية المستقلة بسلطات أخرى في ضبط القطاع الاقتصادي والمالي، نجد بعض الهيئات في السوق لا تتمتع بسلطة العقاب كمجلس النقد والقرض الذي له سلطة إصدار تنظيمات، فهو برلمان مصغر للبنوك والمؤسسات المالية.<sup>2</sup>

أما لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة فتتمتع بسلطة وضع قواعد سوق البورصة عن طريق الأنظمة أو عن طريق منح تأشيرات وكذا نظام الاعتماد.<sup>3</sup>

وفي مجال الاتصالات للجنة الضبط سلطة منح تراخيص أو تحضير نصوص تنظيمية في مجال اختصاصها، ونفس السلطة منحت لسلطة ضبط قطاع الطاقة، وكذلك قطاع المناجم إن جميع هذه الاختصاصات المخولة لهذه الهيئات تهدف إلى السير الحسن لهذه القطاعات وهذا هو الدور الوقائي لسلطة العقاب المخولة للهيئات الإدارية المستقلة، وبالنسبة للحالة الثانية، ففي حالة وقوع مخالفات

<sup>1</sup> راشدي سعيدة، مرجع سابق، ص 41.

<sup>2</sup> بن لطرش منى، مرجع سابق، ص 15.

<sup>3</sup> المواد 6، 7، 42 من المرسوم التشريعي رقم 93-10، المعدل والمتمم، المؤرخ في 23 ماي 1993، المتعلق ببورصة القيم

المنقولة، مرجع سابق.

فإن الآلية الوقائية لا تعد صالحة، ويجب عندئذ توقيع العقوبات، وبالتالي تظهر ضرورة وجود هذه السلطة أي سلطة العقاب.

فلذا تتدخل الهيئات الإدارية المستقلة بدورها الردعي، وذلك لتحقيق الغاية المرجوة فإذا كانت العقوبات الجزائية تهدف إلى ردع الفاعل، فإن هذه الغاية نجدها في مادة الضبط الاقتصادي، فالهيئات الإدارية المستقلة تستعمل أولاً الأدوات الوقائية، ثم تنتقل إلى الأدوات الردعية، فتكون هذه العقوبات رادعة لكل من تسول له نفسه ارتكاب مثل هذه الأفعال وذلك بإعلانها.<sup>1</sup>

فتظهر الهيئات الإدارية المستقلة وهي تؤدي الوظيفة القمعية وكأنها تعطي درساً لكل أعوان القطاع، أي سوف تطبق نفس الشيء على كل من يرتكب تلك الأفعال.

فباستقراء العقوبات التي توقعها هذه الهيئات نجد ذلك في هذه الأمثلة: مجلس المنافسة يوقع غرامة قد تصل إلى 7% من رقم الأعمال من غير الرسوم، أما إذا كان رقم أعمال غير محدد، فالغرامة قد تصل إلى ثلاثة ملايين دينار، هذا في حالة الممارسات المقيدة للمنافسة أما في حالة التجميع فيمكن أن تصل إلى 0.7% من رقم الأعمال.<sup>2</sup>

بالنظر إلى حجم هذه العقوبات فهي كافية بأن تولد في نفوس الأعوان الاقتصاديين الآخرين نوعاً من الردع فتجعلهم يضعون نصب أعينهم ذلك الكم من الغرامات التي سوف توقع عليهم، إذا ما ارتكبوا تلك الأفعال، فيختارون طريق احترام التشريعات والأنظمة بدل خرقها، مما يدل على جدية التهديد.

ممارسة الهيئات الإدارية المستقلة سلطة العقاب هي نوع من التحذير والتذكير للأعوان الآخرين بأنه توجد قواعد قانونية يجب احترامها.

<sup>1</sup> حدري سمير، مرجع سابق، ص 126.

<sup>2</sup> المواد 56 إلى 62 من الأمر 03-03، المؤرخ في 19 جويلية 2003، المتعلق بالمنافسة، المرجع السابق، مقر مجلس المنافسة رقم 98 ق. 03 الصادرة عن مجلس المنافسة في 13 ديسمبر 1998، المتعلق بممارسات الشركة الوطنية للتبغ والكبريت، (غير منشورة) أنظر ملحق رقم 01 مقر مجلس المنافسة رقم 99 ق 01 الصادرة عن مجلس المنافسة في 23 جوان 1999، المتعلق بالممارسات المرتكبة من طرف المؤسسة من طرف المؤسسة الوطنية للصناعات الإلكترونية (وحدة سيدي بلعباس) (غير منشورة).

## الفرع الثاني: مطابقة سلطة العقاب للهيئات الإدارية لأحكام الدستور

بغرض السماح للهيئات الإدارية المستقلة بأداء مهامها، زودها المشرع بسلطة واسعة تشبه السلطة التي يتمتع بها القضاء، وتتمثل هذه السلطة بسلطة العقاب التي هي محل الدراسة إلا أن هذه السلطة تقليدياً هي من اختصاص القاضي الجنائي، وهذا استناداً إلى مبدأ الفصل بين السلطات (أولاً)، كما أن هذه السلطة بدأت تفرض نفسها سواء كان ذلك بقبولها دستورياً أو قضائياً (ثانياً).

## أولاً: سلطة توقيع العقوبات ومبدأ الفصل بين السلطات

مبدئياً سلطة قمع المخالفات من اختصاص القاضي الجنائي، فقد كان قمع المخالفات المنافية للمنافسة الحرة في ظل قانون الأسعار لسنة 1989 يعود للقاضي الجنائي، ثم تم نقل هذا الاختصاص إلى الهيئات الإدارية المستقلة، وبالنظر إلى أن المؤسس الدستوري اعتمد مبدأ الفصل بين السلطات كمبدأً أساسياً لتنظيم السلطة العامة، وقد عمد إلى تحديد اختصاص كل منها،<sup>1</sup> إذن فإن هذا المبدأ ذو قيمة دستورية في النظام القانوني الجزائري، فالسلطات في الدولة ثلاثة وهذا المبدأ يقتضي عدم تدخل أي سلطة في اختصاصات سلطة أخرى.

إن اختصاص القمع تمارسه السلطة القضائية، حسب المادة 146 من دستور 1996 التي تقضي أن القضاة يختصون بإصدار الأحكام، والسلطة القضائية حسب نص المادة 139 من الدستور نفسه تهدف إلى حماية المجتمع والحريات، وتضمن للجميع ولكل واحد المحافظة على حقوقه الأساسية إذن فمن أين هذه السلطة القمعية؟ وبأي حق تمارس هذه السلطة وهي لا تتعقد باسم الشعب؟ تركز الهيئات الإدارية المستقلة ذات الطابع القمعي إنتشار غير مرغوب فيه للعقوبات الإدارية ليحل محل دولة القانون دولة البوليس، فإذا كانت العقوبات الإدارية في أوقات الأزمات مبررة، فكيف يمكن الاعتراف بهذه السلطة القمعية في الحالات العادية؟

<sup>1</sup> أنظر قرارات وأراء المجلس الدستوري. رأي رقم 4م.د، المؤرخ في 19 فيفري 1997، حول دستورية المادة 02 من الأمر المتعلق بالتقسيم القضائي المصادق عليه من طرف المجلس الوطني الانتقالي بتاريخ 06 جانفي 1997، أحكام الفقه الدستوري الجزائري، رقم 1997، 02، ص 11، رأي رقم ر.ق-م د، المؤرخ في 28 أوت 1989، المتعلق بدستورية القانون المتضمن النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، أحكام الفقه الدستوري الجزائري، رقم 1997، 01، ص 32، رأي رقم 10/رت د/م د/2000 المؤرخ في 13 ماي 2000 يتعلق بمراقبة مطابقة النظام، الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، الجريدة الرسمية، العدد 46، الصادرة سنة 2000.

وحسب الفقيه WALINE فإن ممارسة العقوبات الإدارية تعتبر خطيرة جداً، إذ أنها تؤدي إلى ظهور وتطور ظاهرة مقلقة في القانون، وهو ما يسمى بالقانون الجنائي المستتر "Un pseudo droit pénal" فهذه الهيئات تقلص من دور القاضي.<sup>1</sup>

إن العائق الدستوري المثار بمناسبة تخويل هذه الهيئات سلطة توقيع العقوبات يتمثل في مبدأ الفصل بين السلطات، وهو مبدأ - كما سبق القول - لطالما كان دستورياً.<sup>2</sup>

تخرق هذه الهيئات المبدأ مرتين، من جهة فهي لها سلطتان: سلطة تنظيمية وسلطة توقيع العقوبات مثل: لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها (COSOB)، ومن جهة أخرى فإن هذه الهيئات تتدخل في اختصاص هيئات أخرى (الهيئات القضائية)

إن مبدأ الفصل بين السلطات له مفهومان: أولاً مبدأ تخصص في السلطات، فهذه الهيئات إدارية وليست قضائية، ثانياً: يحمل هذا المبدأ فكرة عدم الجمع بين سلطتين أي أنه لا يمكن للهيئة التي تضع القاعدة القانونية أن تعاقب عليها، إذ لا يمكن للشخص أن يوقع العقوبة التي يتولى بنفسه تفسير أنظمتها.<sup>3</sup>

### ثانياً: قبول سلطة العقاب دستورياً وقضائياً

لا تثار العراقيل السابقة في الدول التي تبنت فكرة القمع الإداري دستورياً كإسبانيا والبرتغال أما في الدول الأخرى فقد قام القاضي الدستوري بالاعتراف بهذه السلطة القمعية.<sup>4</sup>

#### 1- الإعراف الدستوري بسلطة العقاب :

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

<sup>1</sup> عيساوي عزالدين، الهيئات الإدارية المستقلة في مواجهة الدستور، مرجع سابق، ص 35.

<sup>2</sup> حدري سمير، مرجع سابق، ص 128.

<sup>3</sup> عيساوي عزالدين، مرجع سابق، ص 35.

<sup>4</sup> المرجع نفسه، ص 36.

ارتكابها، وفي نفس السياق تحظر الفقرة الثالثة من نفس المادة على الإدارة توقيع العقوبات السالبة للحرية.

أما الدستور البرتغالي لسنة 1976 فيفرق بين المخالفات الجزائية والإدارية، فنص المادة 01/168 منه يعطي الحق للمشرع الوطني أو الجهوي اختصاصا في تحديد النظام العام للمخالفات التأديبية والأفعال غير المشروعة والإجراءات الواجب احترامها.

## 2- الاعتراف القضائي بسلطة العقاب:

أما الدول التي تنص دساتيرها على هذا النظام، فنجد أن القاضي الدستوري قام بقبول فكرة القمع الإداري، فالمحكمة الدستورية الألمانية في سنة 1967 منحت للمشرع إمكانية تحويل بعض العقوبات الجزائية إلى عقوبات إدارية، لكن بشرط عدم المساس بالنواة الصلبة للقانون الجنائي، ونجد كذلك القاضي الدستوري الإيطالي قد ذهب في نفس الاتجاه سنة 1970، حيث سمح بتبيين فكرة إزالة التجريم بمناسبة تحويل العقوبات الجزائية إلى عقوبات إدارية.<sup>1</sup>

وتعتبر المحكمة العليا للولايات المتحدة الأمريكية السبابة إلى الاعتراف بسلطة العقاب للهيئات الإدارية المستقلة في إصدار الأوامر وتوقيع العقوبات، وتشبه تلك التي يوقعها القاضي الجزائي.

أما مواقف المجلس الدستوري الفرنسي بشأن دستورية سلطة العقاب للهيئات الإدارية المستقلة فهي كثيرة.

فبمناسبة عرض قانون المنافسة في 1986، لم يثر المجلس الدستوري الفرنسي فكرة عدم دستوريته رغم أنه خول لمجلس المنافسة حق توقيع العقوبات.

كما تطرق المجلس الدستوري الفرنسي في سنة 1989 بصفة صريحة إلى دستورية سلطة الهيئات الإدارية المستقلة في توقيع العقوبات، ذلك حين النظر في دستورية القانون المتضمن إنشاء المجلس الأعلى للصوتيات والمرئيات (CSA)، فقد كانت إجابة المجلس الدستوري تتمحور حول النقاط التالية:

<sup>1</sup> عيساوي عزالدين، مرجع سابق، ص 36.

فبالنظر إلى الصعوبات المجهولة حول وسائل الاتصالات السمعية البصرية، وكذلك الأهداف ذات القيمة الدستورية كاحترام حقوق المؤلف والحفاظ على النظام العام والمحافظة على تعددية تيارات التعبير الاجتماعية والثقافية، يمكن لوسائل الاتصالات أن تمس هذه الاعتبارات، وبالتالي يمكن ربطها بنظام الترخيص، وبالنظر كذلك إلى محدودية الذبذبات "Fréquences"، وقد يعهد إلى هيئة إدارية مستقلة مهمة السهر على احترام جميع هذه المبادئ، وهذه الأخيرة وفي إطار التراخيص التي تمنحها يمكن أن تتمتع بسلطة عقابية بدون أن يكون هناك مساس بمبدأ الفصل بين السلطات.<sup>1</sup>

لكن رغم ذلك فإن هذا القرار يحمل في طأته بعض الغموض، فقد يفهم أن سلطة العقاب خولت لهذا المجلس باعتباره هيئة إدارية مستقلة، ويظهر كذلك أن حق هذا المجلس في توقيع العقوبات يعود إلى وجود علاقة سابقة بين المجلس والشخص المعاقب في إطار نظام التراخيص.

لكن هذا الشك تمت إزالته بعد أشهر فقط بمناسبة قرار المجلس الدستوري الفرنسي المتعلق بلجنة عمليات البورصة (COB) حيث قضى المجلس انه: "لا يمثل مبدأ الفصل بين السلطات ولا أي مبدأ دستوري آخر عقبة أمام الاعتراف للسلطة الإدارية التي تتصرف في نطاق ما تتمتع به من امتيازات السلطة بممارسة سلطة الجزاء".<sup>2</sup>

وهكذا نتوصل إلى نتيجة أن سلطة العقاب المخولة للهيئات الإدارية المستقلة لا تتعارض مع الدستور، إلا أنه لممارسة سلطة العقاب من طرف الهيئات الإدارية المستقلة يجب على هذه الأخيرة إحترام شروط ممارسة سلطة العقاب.<sup>3</sup>

### الفرع الثالث: شروط ممارسة سلطة العقاب

إن نقل الاختصاصات العقابية من القاضي الجزائي إلى السلطات الإدارية المستقلة لم يكن على إطلاقه، بل تم تقييده بشروط تعتبر فاصلا من جهة ونقطة اشتراك من جهة أخرى، فهي تفصل

<sup>1</sup> حدري سمير، مرجع سابق، ص 130.

<sup>2</sup> حدري سمير، مرجع سابق، ص 131.

<sup>3</sup> عيساوي عزالدين، مرجع سابق، ص 37.

بين ما هو إداري وما هو جزائي، وتشترك العقوبات الإدارية بذات المبادئ العقابية التي تخضع لها  
العقوبة الجزائية.<sup>1</sup>

وعلى هذا الأساس إشتراط القاضي الدستوري من أجل ممارسة السلطة القمعية من طرف  
السلطات الإدارية المستقلة شرطين أساسيين هما:

- أن لا تكون هذه العقوبات سالبة للحرية (أولاً).
- خضوع سلطة العقاب للضمانات التي تكفل حماية الحقوق والحريات المكفولة دستورياً أي  
خضوعها لذات المبادئ العقابية (ثانياً).

### أولاً: أن لا تكون هذه العقوبات سالبة للحرية

تعتبر العقوبات السالبة للحرية من أشد العقوبات، التي تمس بحقوق وحريات الأفراد، وعلى  
هذا الأساس فقد قام المشرع بتأطيرها، ووضع ضمانات من أجل التطبيق الأمثل لها ومن بين هذه  
الضمانات قضائية العقوبة: ويقصد بها أن السلطة القضائية هي التي تحتكر توقيع العقوبات  
الجزائية، فلا يختص بتوقيع العقوبة إلا قاض يتحلى بقدر كاف من العلم القانوني، ويتمتع باستقلال  
في مواجهة كافة السلطات الأخرى حتى يتمكن من إصدار الحكم بالعقوبة في حياد تام.<sup>2</sup>

ويعتبر مبدأ قضائية العقوبة أبرز ما يميز العقوبات الجزائية عن غيرها من الجزاءات القانونية التي  
يمكن أن توقع بدون حاجة إلى تدخل القضاء، والتي من بينها العقوبات الإدارية التي تطبقها السلطات  
الإدارية المستقلة، فالعقوبة الجزائية ونظراً لخطورتها أحيل توقيعها للجهات القضائية حصراً.<sup>3</sup>

وانطلاقاً من هذا فقد اعتبر قضاء المجلس الدستوري الفرنسي أن سلطة العقاب الممنوحة للسلطات  
الإدارية المستقلة لا تمثل مساساً بمبدأ الفصل بين السلطات، طالما أن هذه الهيئات لا يمكن لها أن  
توقع عقوبات سالبة للحرية.

<sup>1</sup> منصور دواد، مرجع سابق، ص 371.

<sup>2</sup> معاش سارة، "العقوبات السالبة للحرية في التشريع الجزائري"، رسالة ماجستير في العلوم القانونية، تخصص علم الإجرام وعلم  
العقاب، نوقشت بجامعة الحاج لخضر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، بتاريخ 2010-2011، ص 18.

<sup>3</sup> رحموني موسى، مرجع سابق، ص 68.

وعلى هذا الأساس فإن القرار الصادر عن المجلس الدستوري يضع حدوداً فاصلة بين سلطة القاضي وسلطة الإدارة في مجال العقاب، فالقاضي وحده من يستأثر بسلطة توقيع العقوبات السالبة للحرية، في حين أن الإدارة لا يمكنها ذلك، فالحدود بين القاضي و الإدارة هي دقيقة إنها فكرة العقوبات السالبة للحرية.<sup>1</sup>

### ثانياً: خضوع السلطة القمعية لذات المبادئ العقابية

إن تخلي الدولة عن جزء من سلطاتها العقابية لصالح السلطات الإدارية المستقلة مقيد بمدى احترام هذه الأخيرة عند ممارستها السلطة العقابية للمبادئ الأساسية للعقاب.

إن ضرورة إثراء النظام القمعي الإداري ببعض المبادئ المكرسة في القانون الجنائي هي التي أدت بالمجلس الدستوري الفرنسي لقبول السلطة القمعية للسلطات الإدارية المستقلة ففي الحثية رقم 35 من قراره المتعلق بالمجلس الأعلى للصوتيات والمرئيات أكد على أن المبادئ المعترف بها بمقتضى قوانين الجمهورية لا تسمح بتوقيع أية عقوبة إلا بشرط احترام مبدأ شرعية الجرائم والعقوبات، مبدأ ضرورة العقوبة، مبدأ عدم رجعية القانون الجنائي الأقصى، وكذا مبدأ احترام حق الدفاع، ونفس المذهب سار عليه المجلس في قراره المتعلق بلجنة عمليات البورصة في الحثية السادسة حيث أقرن ممارسة السلطة القمعية باحترام الضمانات التي تكفل حماية الحقوق والحريات المكفولة دستورياً.<sup>2</sup>

وعليه وانطلاقاً من قرارات المجلس الدستوري الفرنسي تظهر حكمة تكريس المبادئ العقابية على العقوبات الإدارية، فالجزاءات الردعية تتسم بنوع من القسوة ولها على الأقل بالغ الأثر على من توقع عليه، وهي لذلك تمثل مساساً بأحد حقوقه إما إنتقاصاً أو حرماناً، ولذا لزم أن تحاط بطائفة من الضمانات التي تحول دون الانحراف في تطبيقها وتكفل في الوقت نفسه لمن يخضع لها أقصى

<sup>1</sup> عيساوي عزالدين، مرجع سابق، ص 40.

<sup>2</sup> المرجع نفسه، ص 41.

حماية من التعسف في إنزالها، ولذا فإن الدساتير والقوانين تحرص على إخضاعها لمجموعة من المبادئ تلنقي جميعها حول تحقيق هذه الغاية.<sup>1</sup>

### الفرع الرابع: أنواع العقوبات التي توقعها الهيئات الإدارية المستقلة

إن العقوبة تعبر عن إعادة التوازن بين الفعل المرتكب والإساءة إلى المجتمع، وبالنظر إلى العقوبات التي توقعها الهيئات الإدارية المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، يلاحظ أنها تمتاز بالشدة، وأنها تقترب من العقوبات الجزائية، إذ سبق أن رأينا من خلال الغاية الردعية لسلطة العقاب للهيئات الإدارية المستقلة، إنها تهدف إلى استعادة النظام فلذا، توقع هذه الهيئات - غالبا - عقوبات مالية (أولا)، غير أن هذه الهيئات يمكن أن توقع عقوبات غير مالية (ثانيا).<sup>2</sup>

#### أولا: العقوبة المالية

العقوبة المالية هي تلك العقوبة التي تلحق الذمة المالية للشخص المخالف فهي تتلاقى مع الغرامة الجزائية، إذ تعتبر مبلغا ماليا يدفع إلى الدولة عن طريق الخزينة العامة.<sup>3</sup>

هذه العقوبات تمس مباشرة اقتصاد الشخص المقصر، وتنتزع من خزانته مبلغا من المال مقابل الفعل الذي ارتكبه كالقانون الجزائي، غير أنه من ناحية القيمة فإن الاختلاف يظهر بين المجال الجزائي والمجال الاقتصادي، فإذا كانت الغرامة الجزائية محددة مسبقا في قانون العقوبات بالحد الأقصى، فإن قانون الضبط يعرف معايير أخرى لحساب الغرامات التي يجب على المخالف دفعها.

<sup>1</sup> حدري سمير، مرجع سابق، ص 133.

<sup>2</sup> قوراري مجدوب، مرجع سابق، ص 137.

<sup>3</sup> تنص المادة 114 الفقرة الأخيرة من الأمر رقم 03-11، المؤرخ في 26 أوت 2003، المتعلق بالنقد والقرض، مرجع سابق، على ما يلي: "...وتقوم الخزينة بتحصيل المبالغ الوافقة"، وتنص المادة 71 من الأمر رقم 03-03، المؤرخ في 19 جويلية 2003، المتعلق بالمنافسة مرجع سابق، على ما يلي: "تحصل مبالغ الغرامات... بوصفها ديونا مستحقة للدولة"، أما في مجال البورصة فإن المواد 55، 64 من المرسوم التشريعي رقم 93-10، المؤرخ في 23 ماي 1993، المعدل والمتمم المتعلق ببورصة القيم المنقولة، مرجع سابق، تقضي على الدولة أن الغرامة تدخل إلى صندوق الضمان.

ويعتمد المشرع معيار تحديد قيمة الغرامات بالدينار، كما هو الشأن في قانون البورصة إذ يمكن للجنة تنظيم عمليات البورصة و مراقبتها فرض غرامة بمبلغ عشرة ملايين دينار.<sup>1</sup>

غير أن المشرع الجزائري يعتمد معيار آخر لحساب مبلغ الغرامة وهو معيار رقم الأعمال فبالنسبة لمجلس المنافسة فقد منحه المشرع سلطة فرض غرامات مالية في مواجهة الأعوان الاقتصاديين المرتكبين للممارسات المنافية للمنافسة تكون إما نافذة فورا وإما في حالة عدم تنفيذ أمر من أوامر المجلس، في الآجال التي يحددها.<sup>2</sup>

وقد حدد قانون المنافسة أساس لحساب مبلغ الغرامات المالية، إذا تم تكييف الممارسات المرتكبة على أنها إتفاقات محظورة أو تعسف ناتج عن الهيمنة عن السوق أو إستغلال لوضعية تبعية اقتصادية أو عرض أو ممارسة أسعار بيع منخفضة بشكل تعسفي أو في حالة التجميعات الاقتصادية غير القانونية، ويتمثل هذا الأساس في رقم أعمال المؤسسة المرتكبة لأحد هذه الممارسات،<sup>3</sup> فيعاقب مجلس المنافسة عن الممارسات المقيدة للمنافسة بغرامة لا تفوق 12% من مبلغ رقم الأعمال من غير الرسوم المحقق في الجزائر خلال آخر سنة مالية مختتمة، أو بغرامة مالية تساوي على الأقل ضعفي الربح المحقق بواسطة هذه الممارسات، على ألا تتجاوز هذه الغرامة أربعة أضعاف هذا الربح، وإذا كان مرتكب المخالفة لا يملك رقم أعمال محدد، فالغرامة لا تتجاوز ستة ملايين دينار (6000.000 دج).<sup>4</sup>

وإلى جانب العقوبات المالية يتمتع مجلس المنافسة بسلطة فرض غرامات تهديديه في حالة إذا لم تنفذ الأوامر والإجراءات المؤقتة في الآجال المحددة، لا تقل عن مبلغ مائة وخمسين ألف دينار (150.000 دج) عن كل يوم تأخير<sup>5</sup>

<sup>1</sup> المادة 55 من المرسوم التشريعي رقم 93-10، المؤرخ فيماي 1993، المعدل والمتمم المتعلق ببورصة القيم المنقولة، المرجع السابق.

<sup>2</sup> منصور داود، مرجع سابق، ص 383.

<sup>3</sup> كتو محمد شريف، مرجع سابق، ص 73.

<sup>4</sup> المادة 26، من القانون 08-12، المعدل والمتمم للأمر 03-03 المتعلق بالمنافسة، الجريدة الرسمية، عدد 36

<sup>5</sup> المادة 27، من القانون 08-12، المرجع السابق

كما يمكن إقرار غرامة لا تتجاوز مبلغ ثمانمائة ألف دينار (800.000 دج) بناء على تقرير المقرر، ضد المؤسسات التي تتعمد تقديم معلومات خاطئة أو غير كاملة بالنسبة للمعلومات المطلوبة أو تتهاون في تقديمها، كما يمكن للمجلس أيضا أن يحكم بغرامة تهديديه لا تقل عن مائة ألف دينار (100.000 دج) عن كل يوم تأخير.<sup>1</sup>

أما إذا قبل مجلس المنافسة التجميع، وذلك بشروط، ولم تحترم هذه الشروط، يوقع المجلس عقوبة مالية قد تصل إلى 5% من رقم الأعمال من غير الرسوم المحقق في الجزائر في آخر سنة مالية مختتمة.

ونلاحظ أن المشرع الجزائري في مجال الضبط يمزج بين المعايير فلجنة ضبط الكهرباء والغاز توقع غرامة في حدود 3% من رقم أعمال المتعامل، مرتكب المخالفة دون أن يفوق عشرة ملايين دينار (5000.000 دج)، ويرفع إلى 5% في حالة العول، دون أن يفوق عشرة ملايين دينار (10.000.000 دج)<sup>2</sup>، من جهة ثالثة نشير إلى أن المشرع الجزائري في المجال المصرفي يتبين معيار آخر فاللجنة المصرفية، لا توقع عقوبات بالنظر إلى التجديد المسبق للغرامة أو رقم الأعمال المسجل، وإنما مقارنة برأس مال البنك والمؤسسة المالية، فتوقع عقوبة تكون مساوية على الأكثر لرأس المال الأدنى الذي يلزم البنك أو المؤسسة المالية بتوفيره.<sup>3</sup>

وبالنسبة للجنة الإشراف على التأمينات، فيمكن لها أن تفرض عقوبات مالية على شركات التأمين و/أو إعادة التأمين وفروع التأمين الأجنبية على مخالفة الالتزامات التالية:<sup>4</sup>

<sup>1</sup> المادة 28، من القانون 08-12، المرجع السابق

<sup>2</sup> المادة 148 من القانون رقم 02-01، المؤرخ في 5 فيفري 2002، المتعلق بالكهرباء ونقل الغاز عن طريق القنوات، مرجع سابق، غير أن هذا النص لم يشر ما إذا كان رقم الأعمال باحتساب الرسوم أو دون احتسابها عكس مجلس المنافسة.

<sup>3</sup> المادة 114 من الأمر 03-11، المؤرخ في 26 أوت 2003، المتعلق بالنقد والقرض، مرجع سابق، والنظام رقم 04-01، المؤرخ في 4 مارس 2004، يتعلق بالحد الأدنى لرأس المال البنوك والمؤسسات المالية، الجريدة الرسمية، العدد 27، الصادرة في 2004.

<sup>4</sup> المادة 41 من القانون 06-04، الموافق لـ 20 فبراير 2006، يعدل ويتم الأمر 95-07، المتعلق بالتأمينات، الجريدة الرسمية، عدد رقم 15، الصادرة بتاريخ 12 مارس 2006 .

-عدم إرسال في 30 يونيو من كل سنة كأخر أجل، الميزانية و التقرير الخاص بالنشاط وجداول الحسابات والإحصائيات وكل الوثائق الضرورية المرتبطة بها.

-عدم القيام سنويا بنشر ميزانيتها وحسابات نتائجها في أجل أقصاه ستون (60) يوما بعد المصادقة عليها من طرف الهيئة المسيرة للشركة في يوميتين وطنيتين على الأقل، إحداها باللغة العربية.<sup>1</sup>

وتتمثل هذه العقوبة المالية في غرامة:<sup>2</sup>

-10.000دج عن كل يوم تأخير بالنسبة للالتزام الأول.

-100.000دج بالنسبة للالتزام الثاني.

ويعاقب كل سمسار تأمين لم يسلم للجنة الإشراف على التأمينات جداول الحسابات و الإحصائيات وكل الوثائق الضرورية،<sup>3</sup> بغرامة قدرها 1000دج عن كل يوم تأخير.<sup>4</sup>

كما تتعرض شركة التأمين أو إعادة التأمين و/أو فروع شركات التأمين الأجنبية التي تخالف تسعيرة التأمينات الإجبارية لغرامة لا يمكن أن تتعدى 1% من رقم الأعمال الشامل للفرع المعني المحسوب على السنة المالية المقفلة.<sup>5</sup>

ويفرض أيضا على الشركات أعلاه ووسطاء التأمين بغرامة مالية قدرها 100.000دج في حالة المخالفة أو الإخلال بالالتزام مسك الدفاتر،<sup>6</sup> والسجلات المحدد من طرف الوزير المكلف بالمالية إلى

<sup>1</sup> منصور داود، مرجع سابق، ص 382.

<sup>2</sup> المادة 48 من قانون 06-04، الموافق ل 20 فيفري 2006، يعدل و يتم الأمر 95-07، المتعلق بالتأمينات، الجريدة الرسمية عدد رقم 15، الصادرة بتاريخ 12 مارس 2006.

<sup>3</sup> المادة 55، من القانون 06-04، المرجع السابق.

<sup>4</sup> المادة 48، من القانون 06-04، المرجع السابق.

<sup>5</sup> المادة 49، من القانون 06-04، المرجع السابق.

<sup>6</sup> المادة 50، من القانون 06-04، المرجع السابق.

جانب كل هذا كل مخالفة للأحكام التشريعية والتنظيمية الآتية تعرض صاحبها لغرامة قدرها 1000.000 دج:<sup>1</sup>

- مخالفة الإلتزام فيما يخص انخراط شركات التأمين و/أو إعادة التأمين وفروع شركات التأمين الأجنبية في الجمعية المهنية للمؤمن لهم.

- مخالفة الأحكام التشريعية والتنظيمية المتعلقة بإنشاء وتمثيل الديون التقنية، والأرصدة التقنية، والاحتياطات وكذا توظيف الأصول.

- مخالفة الإلتزام فيما يخص تأشير الشروط العامة لوثائق التأمين.

- مخالفة الإلتزام فيما يخص تبليغ لجنة الإشراف على التأمينات بمشاريع تعريفات التأمينات الاختيارية قبل تطبيقها.

- مخالفة الإلتزام فيما يخص عقد تعيين الوكيل العام للتأمين قبل سريان مفعولة وفي حالة مخالفة الأحكام القانونية المتعلقة بالمنافسة من طرف شركات التأمين و/أو إعادة التأمين وفروع شركات التأمين الأجنبية تفرض لجنة الإشراف على التأمينات غرامة لا يتجاوز مبلغها 10% من مبلغ الصفقة، يحصل ناتج كل الغرامات كما هو الحال في مجال الضرائب المباشرة، ويدفع لفائدة الخزينة العمومية.<sup>2</sup>

أما بالنسبة لسلطة ضبط البريد والمواصلات، نلاحظ الغياب التام للعقوبات المالية في ظل القانون رقم 2000-03، إلا أنه في ظل دفتر الشروط المتعلق بإقامة واستغلال شبكة عمومية للمواصلات السلكية واللاسلكية وتوفير خدمات المواصلات السلكية و اللاسلكية للجمهور، يمكن فرض سلطة الضبط عقوبات مالية وذلك في حالة الإخلال بالتزامات التغطية، و باستثناء الإجراءات القانونية المخالفة وفي حالة ما إذا أخل صاحب الرخصة بالتزامات التغطية الإقليمية، ومن بينها الإلتزامات الإضافية المسجلة، وباستثناء وجود "ظروف الإعفاء"، يتعرض صاحب الرخصة لعقوبات

<sup>1</sup> المادة 51، من القانون 06-04، المرجع السابق.

<sup>2</sup> منصور داود، مرجع سابق، ص 383.

مالية، علما أن المبلغ السنوي لهاته العقوبات لا يمكن بأي حال من الأحوال أن يتعدى سبعة (7) ملايين دينار جزائري.<sup>1</sup>

وعليه يجب على صاحب الرخصة أن يدفع مبلغا زائدا على المقابل للرخصة، في حالة عدم احترام الالتزامات الدنيا والالتزامات الإضافية للتغطية، وبحسب مبلغ الزيادة بعد أن تقوم سلطة الضبط بفحص وتدقيق انتشار شبكة الجيل الثالث على أساس السلم الآتي:

- الإخلال بالواجبات السنوية للتغطية في الولاية: تطبيق العقوبة القصوى بمائة مليون دينار جزائري (100.000.000.00 دج).

- الإخلال بواجبات التغطية على محاور الطرق السريعة: تطبيق العقوبة القصوى بخمسين مليون دينار جزائري (50.000.000.00 دج).

بالنسبة لكل حالة من الحالتين المذكورتين أعلاه، يحسب المبلغ الزائد على المقابل المالي للرخصة على أساس زيادة قصوى تتناسب مع العجز في تغطية السكان مقارنة مع... المطلوب المقدر

ب80% من السكان في المناطق الواجب وصلها، وتكون هذه العقوبات المالية التي يخضع لها صاحب الرخصة، واجبة الأداء نقدا وكلية بالدينار الجزائري، خلال أيام العشرة (10) بعد إشعار صاحب الرخصة، من طرف سلطة الضبط، بالمحضر الذي يثبت تقصيره في احترام التزاماته الخاصة بالتغطية الإقليمية.<sup>2</sup>

ومما سبق نستخلص أن هذا التنوع مقارنة بالقانون الجزائري الذي يحدد العقوبة مسبقا يبين خصوصية القمع عن الطريق الهيئات الإدارية المستقلة من جهة، ومن جهة أخرى يظهر الاختلاف من حيث العقوبة وتفاوتها أمام الهيئة نفسها أو مقارنة ببعضها البعض أو بالمقارنة بالقانون الجزائري، فعقوبة خمسين ألف دينار على عشرة ملايين دينار تبين الفرق، ويظهر الفرق أيضا مقارنة مع رقم

<sup>1</sup> المادة 32 من المرسوم التنفيذي رقم 13-407، الموافق ل02 ديسمبر 2013، يتضمن الموافقة على رخصة إقامة واستغلال شبكة عمومية للمواصلات اللاسلكية من الجيل الثالث وتوفير خدمات المواصلات اللاسلكية للجمهور الممنوحة لشركة أوراسكوم تيليكوم الجزائر"، الجريدة الرسمية، عدد رقم 60 صادرة بتاريخ 2 ديسمبر 2013، ص 79..

<sup>2</sup> منصور داود، مرجع سابق، ص 381.

الأعمال، أو بالنظر إلى الحد الأدنى لرأس المال المطلوب لتأسيس بنك أو مؤسسة مالية التي تحسب بملايين الدينانير.<sup>1</sup>

وأخيرا يلاحظ أن المساس بالذمة المالية للشخص المعني بالعقوبة لا يتوقف عند العقوبات المالية المباشرة، ولكن يجب الأخذ بعين الاعتبار العقوبات التي لها آثار مالية رغم أن المشرع لم يكيفها صراحة بأنها مالية كالنشر أو التعليق بالعقوبة المعاقب عليها في جريدة يومية، فالنشر أو التعليق كعقوبات، لها صلة بالذمة المالية للشخص المعاقب فنشر القرار في جريدة يومية، وفي صفحة كاملة، أو الإعلان في قناة تلفزيونية سوف يحمل صاحبه أعباء مالية كبيرة جدا، فتنضخ العقوبة المالية بالتوازي مع العقوبة المالية المباشرة التي يوقعها مجلس المنافسة، يمكن أن يوقع عقوبة نشر أو تعليق أو توزيعه، وذلك على عاتق الشخص المخالف،<sup>2</sup> والشيء نفسه ينطبق على قطاع الكهرباء والغاز.<sup>3</sup>

### ثانيا: العقوبات غير المالية

إن الاستعمال المفرط للعقوبات المالية ينقص بالمقابل من العقوبات الأخرى رغم أننا نجد عقوبات تمس الجانب المهني للنشاط، وعقوبات معنوية.

فإذا علمنا أن مجلس المنافسة لا يمارس نشاطه على قطاع معين، فهو يراقب كل نشاطات الإنتاج والتوزيع والخدمات، ولا يرتبط بالأعوان الاقتصاديين بعلاقات سابقة ضمن أنظمة مختلفة، وبالتالي

فلا يمكن أن نتصور أنه يصدر عقوبات كسحب الترخيص أو سحب الاعتماد...، غير أن الهيئات الإدارية المستقلة الأخرى نجدها ترتبط بالأعوان المخاطبين بعلاقات سابقة ضمن أنظمة مختلفة، وبالتالي فإن هذه الهيئات تسلط عقوبات على هؤلاء الأعوان وتمس نشاطهم المهني.

<sup>1</sup> حدري سمير، مرجع سابق، ص 136.

<sup>2</sup> المادة 02/45 من الأمر 03-03، المؤرخ في 19 جويلية 2003، المتعلق بالمنافسة، المرجع السابق.

<sup>3</sup> المادة 153 من القانون رقم 01-02، المؤرخ في 5 فيفري 2002، المتعلق بالكهرباء ونقل الغاز عن طريق القنوات، المرجع السابق.

## 1- ففي المجال البنكي:

يمكن لمجلس النقد والقرض وفي إطار صلاحياته المنصوص عليها في المادة 62 من الأمر 11-03، أن يسحب الاعتماد من البنوك والمؤسسات المالية إن لم تصبح الشروط التي يخضع لها الاعتماد متوفرة، أو إذا لم يتم استغلال الاعتماد لمدة اثني عشرة (12) شهرا وأخيرا إذا توقف النشاط موضوع الاعتماد لمدة ستة (6) أشهر.<sup>1</sup>

وإذا أخل بنك أو مؤسسة مالية بأحد الأحكام التشريعية أو التنظيمية المتعلقة بنشاطه أو لم يذعن لأمر أو لم يأخذ بالحسبان التحذير، يمكن للجنة أن تقضي بإحدى العقوبات الآتية:<sup>2</sup>

الإنذار، التوبيخ، المنع من ممارسة بعض العمليات، التوقيف المؤقت لمسير أو أكثر مع تعيين قائم بالإدارة مؤقتا أو عدم تعيينه، سحب الاعتماد.

أما بالنسبة للعقوبات التي تفرضها اللجنة المصرفية فنجد أنها تتنوع بين العقوبات مقيدة لممارسة النشاط تمس مسيري البنوك وهي تتعلق أساسا بالتوقيف المؤقت وإنهاء المهام فيمكن للجنة المصرفية أن تعلن إيقاف مسير أو مسيرين عن العمل فترات تتراوح بين ثلاثة أشهر وثلاثة سنوات، كما يمكن أن يطرد نهائيا من القطاع المصرفي والمالي أي مسير كان موضوع إيقاف عن العمل وذلك في حالة تكرار الخطأ.

وبين عقوبات تمس الشخص الاعتباري تتراوح بين الإنذار والتوبيخ وهي جزاءات ذات طابع تقويمي هدفها تحذير البنك في حالة مخالفة التشريع<sup>3</sup> إلى غاية سحب الاعتماد الذي يعتبر أخطر عقوبة يمكن

<sup>1</sup> المادة 95، من الأمر 11-03، المتعلق بالنقد و القرض، المرجع السابق.

<sup>2</sup> المادة 114، من الأمر 11-03، المتعلق بالنقد و القرض، المرجع السابق.

<sup>3</sup> تومي نبيلة، عبد الله ليندة، السلطات القمعية للجنة المصرفية عند إخلال البنوك بإجراءات التصدي لتبييض الأموال، الملتقى الوطني حول سلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية كلية الحقوق والعلوم الاقتصادية، أيام 23-24 ماي 2007، ص 237.

أن تمس البنوك والمؤسسات المالية وسحبه يعني وضع حد لحياتها، إذ يليها مباشرة تصفية البنك أو المؤسسة.<sup>1</sup>

## 2- بالنسبة لمجال البورصة:

فحسب أحكام المادة 55 من المرسوم التشريعي رقم 93-10 فإن:<sup>2</sup> "العقوبات التي تصدرها الغرفة في مجال أخلاقيات المهنة والتأديب هي: الإنذار، التوبيخ، حظر النشاط كله أو جزئه مؤقتاً أو نهائياً، حسب الاعتماد"

وقد فرض على الوسطاء في عمليات البورصة العقوبات أعلاه في حالة كل تقصير في أداء الواجبات المهنية وأخلاقياتها، وكذا مخالفة للإجراءات التشريعية والتنظيمية

المطبقة على الوسيط في عمليات البورصة، وتشكل مخالفات على وجه الخصوص:

- مخالفة إحدى إجراءات النظام المتعلق بشروط اعتماد الوسطاء وواجباتهم ومراقبتهم.
- مخالفة إحدى قرارات اللجنة.
- التقصير بالتزام الاكتتاب فيه لدى اللجنة.
- عدم التسليم في الآجل المحدد وثيقة أو معلومات تطالب بها اللجنة.
- رفض التسليم وثيقة طالبت بها اللجنة نفسها أو عن طريق عون كلفته بالتحقيق.
- في حالة سماع الوسيط في عمليات البورصة معتمد لعون غير مسجل مفاوضة قيم منقولة مسجلة في البورصة
- الإدلاء بمعلومات خاطئة سواء للجنة أو لأحد أعوانها.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> بن لطرش، مرجع سابق، ص 76.

<sup>2</sup> المرسوم التشريعي، رقم 93-10، مرجع سابق، ص 10.

<sup>3</sup> منصور داود، مرجع سابق، ص 376.

هذا فيما يتعلق بالعقوبات المفروضة على الوسيط في عمليات البورصة، أما عن الهيئات التوظيف الجماعي للقيم المنقولة فتعاقب الغرفة التأديبية والتحكيمية كل مخالفة للالتزامات المهنية وأخلاقيات المهنة التي يرتكبها مسيرو شركة الاستثمار ذات رأس مال متغير، أو مسيرو الصناديق المشتركة للتوظيف وكذلك كل مخالفة للأحكام التشريعية والتنظيمية المطبقة عليها وفقا للأحكام المنصوص عليها في المواد 53، 55، 56 من المرسوم التشريعي أعلاه

### 3- في مجال الطاقة:

فيمكن للجنة ضبط الكهرباء والغاز أن تسحب مؤقتا رخصة استغلال المنشآت لفترة لا تتجاوز سنة واحدة، كما يمكنها سحب رخصة الاستغلال نهائيا، أو اتخاذ تدابير تحفظية إذا اقتضى الأمر، وزيادة على ذلك فإن هذه اللجنة أعطيت لها صلاحية تحديد عقوبات إدارية عن عدم احترام القواعد أو المعايير، وكذلك التعويضات الواجب دفعها للمستهلكين.<sup>1</sup>

### 4- في مجال الاتصالات:

فيتخذ الوزير المكلف بالاتصالات بموجب قرار مسبب وعلى نفقته وباقتراح من سلطة الضبط إحدى العقوبتين:

- التعليق الكلي أو الجزئي للرخصة لمدة أقصاها ثلاثون يوما.
- التعليق المؤقت للرخصة لمدة تتراوح ما بين شهر إلى ثلاثة أشهر أو تخفيض مدتها في حدود سنة.<sup>2</sup>

وفي حالة انتهاك المقتضيات التي يتطلبها الدفاع الوطني والأمن العمومي، تكون سلطة الضبط مؤهلة للتعليق الفوري للرخصة، بعد إعلام الوزير المكلف بالمواصلات السلوكية واللاسلكية.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> منصور داود، مرجع سابق، ص 376

<sup>2</sup> المادة 35، من القانون رقم 03-2000، المحدد للقواعد العامة المتعلقة بالبريد و المواصلات السلوكية و الالسلكية، المرجع السابق

<sup>3</sup> المادة 38، من القانون 03-2000، المرجع السابق.

وهذا كله في حالة عدم احترام المتعامل المستفيد من رخصة إنشاء واستغلال شبكات عمومية للشروط المقررة بموجب النصوص التشريعية والتنظيمية، وفي حالة عدم إمتثال المتعامل عند انقضاء آجال العقوبتين، يتخذ ضده قرار سحب نهائي للرخصة.

وما يلاحظ في العقوبات التي تفرضها سلطة ضبط البريد والمواصلات أنه يجب عليها إعدار المتعامل بالامتثال للشروط المحددة في الرخصة في آجل ثلاثين (30) يوماً<sup>1</sup>، إذا لم يتخذ ضده العقوبات المتمثلة في التعليق الكلي أو الجزئي أو المؤقت، أما العقوبات الأخرى فلا تخضع لشروط الإعدار.

#### 5- في مجال التأمينات:

فإلى جانب التدابير الوقائية التي حددتها المادة 213 من القانون رقم 06-04 المتعلق بالتأمينات في حالة إذا تبين أن تسيير شركة تأمين ما يعرض مصالح المؤمن لهم والمستفيدين من عقود التأمين للخطر، والتي يمكن فيها للجنة الإشراف على التأمينات<sup>2</sup>:

- تقليص نشاطها في فرع أو عدة فروع للتأمين.

- تقليص أو وضع حرية التصرف في كل جزء من عناصر أصول الشركة حتى تطبيق الإجراءات التصحيحية اللازمة.

- تعيين متصرف مؤقت يحل محل هيئات تسيير الشركة قصد الحفاظ على أملاك الشركة وتصحيح وضعيتها.

فإن للجنة الإشراف على التأمينات أن تقرر عقوبات تطبق على شركات التأمين و/أو إعادة التأمين وفروع شركات التأمين الأجنبية<sup>3</sup> وهي:<sup>4</sup>

<sup>1</sup> المادة 35، من القانون 2000-03، المرجع السابق.

<sup>2</sup> المادة 31، من القانون 06-04، المرجع السابق.

<sup>3</sup> المادة 47، من القانون 06-04، المرجع السابق.

<sup>4</sup> منصور داود، مرجع سابق، ص 377.

- الإنذار والتوبيخ.
- إيقاف مؤقت واحد أو أكثر من المسيرين بتعيين أو دون تعيين وكيل متصرف مؤقت ويمكن للجنة أن تقترح عقوبات يقرها الوزير المكلف بالمالية بعد أخذ رأي المجلس الوطني للتأمينات تتمثل أساسا في:
- السحب الجزئي أو الكلي للاعتماد
- التحويل التلقائي لكل أو جزء من محفظة عقود التأمين

#### 6- في مجال النشاط المنجمي:

- فيمكن للوكالة الوطنية للممتلكات المنجمية أن تعلق السند أو الرخصة المنجمية أو تسحبه من صاحبه في الحالات الآتية:<sup>1</sup>
- إذا لم يدفع الرسوم والآتاوى خلال سنتين متتاليتين.
  - إذا لم يف بالالتزامات التي تعهد بها.
  - إذا لم يستجيب للشروط والالتزامات الناجمة عن هذا القانون والنصوص المتخذة لتطبيقه إلى جانب ذلك يمكن التعليق المتبوع بسحب محتمل لصاحب السند المنجمي، إذا أخل بالقيام بالآتي:<sup>2</sup>
  - الشروع في الأشغال في مدة لا تتجاوز سنة (1) واحدة بعد منح السند المنجمي ومتابعتها بصفة منتظمة.
  - انجاز البرنامج المقرر لأشغال التنقيب والاستكشاف والاستغلال حسب القواعد الفنية.
  - تحقيق مصاريف الاستثمار السنوية الموافقة للأشغال المذكورة أعلاه وحسب المخطط المحدد، يمكن إعادة فحص هاته النفقات السنوية الإلزامية في حالة وضعية غير ملائمة أو انخفاض محسوس لأسعار المواد المعدنية الممنوحة.

<sup>1</sup> المادة 91، من القانون رقم 01-10 الموافق لـ 3 يوليو 2001، يتضمن قانون المناجم، الجريدة الرسمية، عدد رقم 35، صادرة بتاريخ 4 يوليو 2001.

<sup>2</sup> المادة 153،، من القانون رقم 01-10، المرجع السابق

- القيام بالإيداع القانوني لكل معلومة أو وثيقة أو دراسة مهما كانت طبيعتها والمتعلقة بعمليات التتقيب و الاستكشاف والاستغلال.

- المحافظة على عينات الحفر السطحي بالجزائر وكذلك كل العينات المهمة التي تخص كلا من المواد موضوع السند وكذا المواد الأخرى المرتبطة بها.

- تقديم كل المعلومات وكل التبريرات الضرورية التي تطلبها منه المصالح المكلفة بالمناجم بغية تفادي كل حادث أو جراء وقوع حادث.<sup>1</sup>

ويتم تعليق النشاط المنجمي لمدة شهرين، وإذا لم يتم اتخاذ أي من التدابير المحددة من الوكالة يتم سحب هذا السند.<sup>2</sup>

وما يلاحظ انه لفرض عقوبات التعليق ثم السحب، فإنه يجب أن يخضع لإجراءات، فيرسل رئيس مجلس إدارة هذه الوكالة، بعد مداولة المجلس، إلى هذا الحائز أو المستأجر اعدارا يحدد له فيه آجلا لا يتجاوز الشهر الواحد، إما للامتثال لالتزاماته وإما لتقديم تبريراته، وفور تبليغ الإعدار للحائز على السند يرسل تقرير مفصل للوكالة الوطنية للممتلكات المنجمية وبعدها تتخذ العقوبة، وإذا لم يتخذ أي من التدابير المحددة، يقترح سحب هذا السند المنجمي.<sup>3</sup>

وأخيرا ومن خلال دراسة هذه العقوبات يتبين لنا أن الهيئات الإدارية المستقلة تملك إمكانية تقدير كبيرة، فغالبية هذه الهيئات يمكن أن توجه أوامر أو إعدار وليس الغرض هنا هو العقاب، وبعد ذلك تتدخل عن طريق تسليط العقوبات إذا لم يستجيب العون الاقتصادي لهذه الإجراءات، وذلك بالإنذار أو التوبيخ أو إنزال عقوبات مالية أو ماسة بالنشاط المهني إن هذا يكشف عن التدرج في العقاب ويستجيب لفكرة الضبط الاقتصادي، فالإعدار والأمر غرضهما تصحيح تصرفات العون، وباحترامها يتفادى توقيع العقوبات ومن جهة أخرى تظهر بعض العقوبات أكثر امتيازاً من الأخرى خاصة تلك

<sup>1</sup> حدري سمير، مرجع سابق، ص 137.

<sup>2</sup> المادة 40، من المرسوم التنفيذي رقم 02-66 الموافق لـ 6 فبراير 2002، يحدد الكيفيات المتعلقة بالمزايدة على السندات المنجمية، الجريدة الرسمية، عدد رقم 11 صادرة بتاريخ 13 فيفري 2002، ص 19.

<sup>3</sup> المادة 39، من المرسوم التنفيذي رقم 02-66، المرجع السابق

الماسة بالذمة المالية للمعون أو النشاط الاقتصادي، ثم يظهر أيضا أن بعض الهيئات أكثر امتيازاً من الأخرى، فمجلس المنافسة يمكن أن يوقع عقوبات على جميع الأعوان الاقتصاديين ولو كانوا تحت رقابة هيئات أخرى<sup>1</sup>

### المطلب الثاني: خضوع سلطة العقاب للهيئات الإدارية المستقلة للضمانات القانونية القضائية

تتميز سلطة العقاب للهيئات الإدارية المستقلة بطابعها الردي، والمجلس الدستوري لم يقبل هذه السلطة إلا بعد إخضاعها لمجموعة من الضمانات الدستورية التي تطبق على أية عقوبة جزائية ومن ثم على كل الجزاءات الإدارية، هذه الضمانات قد تكون موضوعية (الفرع الأول)، وقد تكون إجرائية (الفرع الأول)، كما قد تكون قضائية (الفرع الثالث)<sup>2</sup>.

#### الفرع الأول: الضمانات القانونية الموضوعية في مواجهة سلطة العقاب

غياب تقنين موحد يعرّف النظام القانوني للمخالفات والعقوبات التي توقعها الهيئات الإدارية المستقلة، واختلاف القواعد المطبقة على كل قطاع اقتصادي يجعل من الصعب البحث عن الضمانات الموضوعية التي توفرها الهيئات المستقلة أثناء ممارستها لسلطة العقاب، هذا ما جعلنا نقارن بينها وبين القواعد المطبقة أمام القضاء الجزائي إذ أنه يحترم مبدأ الشرعية، فلا جريمة ولا عقوبة أو تدابير أمن إلا بنص القانون (أولاً)، ثم مبدأ المسؤولية إذ لا يسأل إلا مقترف الفعل، لكن في المجال الاقتصادي تظهر صعوبة إعمال المبدأ على الشخص المعنوي مقارنة بالشخص الطبيعي (ثانياً)، بعدها يجب احترام مبدأ التناسب أثناء تطبيق العقوبة، حيث يجب إقامة التوازن بين الفعل المقترف والعقوبة المسلطة (ثالثاً)، وأخيراً احترام مبدأ عدم الرجعية (رابعاً)<sup>3</sup>

#### أولاً: مبدأ شرعية الجرائم والعقوبات

يتمتع مبدأ الشرعية بقيمة دستورية، فقد أكد الدستور الجزائري لسنة 1996 وينص المادة 142 منه على خضوع العقوبات إلى مبدأى الشرعية والشخصية<sup>4</sup>

<sup>1</sup> حدي سمير، مرجع سابق، ص 138.

<sup>2</sup> -منصور داود، مرجع سابق، ص 386.

<sup>3</sup> -قوراري مجدوب، مرجع سابق، ص 142.

<sup>4</sup> -منصور داود، مرجع سابق، ص 386.

وقد عبر قانون العقوبات في مادته الأولى عن ما جاء في الدستور بنصه على ما يلي " لا جريمة ولا عقوبة أو تدابير أمن بغير قانون " هذا المبدأ يقضي بأن الجريمة والعقوبة يجب أن تتركس بموجب نص قبل أي إجراء، وهذا من أجل تفادي أي تعسف فعلي عكس القانون الجنائي الذي يعرف بصفة دقيقة المخالفات والعقوبات فإن الضبط الاقتصادي حول الهيئات الادارية المستقلة هامشا كبيرا في تقدير المخالفات والعقوبات .

### 1- شرعية الجرائم:

إن عناصر الجريمة في المخالفات الادارية مرنة جدا، وبالتالي فإن للهيئات الادارية المستقلة حرية كبيرة في التحرك لقمع كل المخالفات المحتملة، فمجلس المنافسة يعاقب على الممارسات المقيدة، وهذه الأخيرة هي الممارسات والأعمال المدبرة والاتفاقيات الصريحة أو الضمنية عندما تهدف أو يمكن أن تهدف إلى عرقلة حرية المنافسة أو الحد منها أو الاخلال بها في نفس السوق أو في جزء جوهري منه<sup>1</sup>، ثم ان المشرع الجزائري قد فتح المجال الواسع للمعاقبة على أي فعل يكيفه مجلس المنافسة على أنه ممارسة أو أعمال مدبرة أو إتفاقية، وذلك لأن المشرع إستعمل عبارات تسمح لمجلس المنافسة أن يوسع في تفسير هذه الممارسات، فعبارة "يمكن أن تهدف"، "ولاسيما" تفتح المجال لتجريم أفعال غير واردة في النص، أما بالنسبة للهيئات الأخرى فإن الأعمال المجرمة قليلا ما تنص عليها، فتشير النصوص الى مجرد انتهاك النصوص التشريعية و التنظيمية أو الاخلال بالواجبات المهنية<sup>2</sup>، كما تنص على ذلك، المادة 53 من المرسوم التشريعي رقم 93-10 المتعلق ببورصة القيم المنقولة .

### 2- شرعية العقوبات :

ليس شكل تحديد المخالفات وحدها الذي يثار أمام الهيئات الادارية المستقلة، بل حتى تحديد العقوبات، فالعقوبة في الأصل تحدّد بالمقارنة مع الفعل المرتكب، لكن هذا الأمر لن نجده دوما امام الهيئات الادارية المستقلة، وتقاس درجة شرعية العقوبات بالنظر الى ما اذا تم تحديد حد أقصى للعقوبة

<sup>1</sup> - المادة 06، من الامر 03-03، مؤرخ في 19 جويلية 2003 المتعلق بالمنافسة، مرجع سابق.

<sup>2</sup> - المادتين 111 و114 من الامر رقم 03-11 المؤرخ في 26 أوت 2003 المتعلق بالنقد والقرض، مرجع سابق وفي نفس السياق المادة 35 من القانون رقم 2000-03 المؤرخ في 5 أوت 2000 المتعلق بالبريد والمواصلات السلكية واللاسلكية، مرجع سابق.

إن هذه الضمانة متوفرة خاصة عندما يتعلق الأمر بالعقوبات المالية وسحب الترخيص أو الإعتماد لمدة معينة، يثار المشكل فيما يخص الهيئات الادارية المستقلة في اختيار العقوبات، فقليلا ما تشير النصوص الى المخالفة والعقوبة التي تقابلها.<sup>1</sup>

فهناك مجموعة من المخالفات من جهة، ومن الجهة المقابلة توجد أيضا مجموعة من العقوبات ولم يبين المشرع أي عقوبة تطبق على أي مخالفة، فالهيئات الادارية تختار العقوبة التي تريد، ومثال ذلك العقوبات التي توقعها كل من لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البوصة، وتلك التي توقعها اللجنة المصرفية التي تتراوح بين الإنذار وسحب الاعتماد فيما يخص العقوبات غير مالية، لكن المشرع لم يبين متى توقع الهيئة الانذار أو التوبيخ أو سحب الإعتماد أو العقوبات المالية بصفة منفردة، أو العقوبة المالية تكميلا للعقوبات غير المالية، فإن كان سحب الاعتماد اجراء خطيرا، فلا بد أن يبين المشرع الحالات التي يمكن فيها توقيع هذه العقوبة.<sup>2</sup>

أخيرا أعطى المشرع لهذه الهيئات سلطات واسعة في اختيار العقوبات التي توقعها عكس القاضي الجزائي الذي يطبق مبدأ الشرعية بمفهومه الضيق.<sup>3</sup>

### ثانيا: مبدأ الشخصية

لا يكفي أن يكون الفعل معرفا بصفة واسعة لكي يعاقب عليه، بل يجب معرفة فاعله، فمبدأ شخصية العقوبة مكرس في القانون الجنائي وحتى دستوريا، فحسب نص المادة 142 من الدستور فإن العقوبات الجزائية تخضع لمبدأ الشخصية، بقي أن نتساءل عن موقع هذا المبدأ امام الهيئات الادارية المستقلة .

يقضي مبدأ شخصية العقوبة إنزال الجزاء على شخص مرتكب الجريمة أو المخالفة، بل أكثر من ذلك ضرورة أن يحدد النص المجرم الشخص الذي يوقع على الجزاء .

<sup>1</sup> -قوراري مجدوب، مرجع سابق، ص144.

<sup>2</sup> -بإمكان المشرع أن يتبع نموذج قانون الوظيف العموم الذي يحدد أصناف الاخطاء التأديبية وأصناف العقوبات التأديبية التي قابلتها (عقوبات من الدرجة الأولى وعقوبات من الدرجة الثانية وعقوبات من الدرجة الثالثة) أنظر في ذلك المادة 124من المرسوم رقم 85-59، المؤرخ في 23مارس 1985، المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والادارات العمومية، الجريدة الرسمية، العدد 13، الصادر سنة 1985.

<sup>3</sup> -حدري سمير، مرجع سابق، ص141.

إن قانون الضبط الاقتصادي مثل القانون الجزائي، يعرف مجموعتين من الأشخاص، الأشخاص الطبيعية والأشخاص المعنوية، لكن يبقى التساؤل يطرح حول مسؤولية الشخص المعنوي؟<sup>1</sup>

### 1- أشخاص العقوبة :

تهدف العقوبة التي توقعها الهيئة الادارية المستقلة الى ردع الشخص المسؤول عن الفعل وتحديد هذا الشخص يكون بالإستناد الى النصوص القانونية، فمجلس المنافسة يعاقب على كل الممارسات المقيدة للمنافسة التي ترتكبها المؤسسات .

والمؤسسة بمفهوم المادة 3 من الامر 03 - 03 المتعلق بالمنافسة والمعدل والمتمم بالقانون 08-12 وبالقانون 05-10 وهي : "كل شخص طبيعي أو معنوي أيا كانت طبيعته يمارس بصفة دائمة نشاطات الانتاج او التوزيع أو الخدمات أو الاستيراد" أما في المجال المالي : فإن لجنة مراقبة وتنظيم عمليات البورصة تعاقب الوسطاء في عمليات البورصة، وهؤلاء هم أشخاص معنوية و نفس الوضع ينطبق على المجال المصرفي كون هذا النشاط تمارسه البنوك والمؤسسات المالية وتأخذ طابع الشركة حسب المادة 11 من الامر رقم 03-11 المتعلق بالنقد والقرض.<sup>2</sup>

أما في مجال الطاقة،<sup>3</sup> والمواصلات السلكية واللاسلكية،<sup>4</sup> فإن الشخص المسؤول هو المتعامل وهو كل شخص طبيعي أو معنوي يستغل هذه الخدمات .

### 2- مسؤولية الشخص المعنوي :

لا يطرح المشكل بالنسبة لمسؤولية الشخص الطبيعي ،لكن الجدل الفقهي كان بالنسبة لمسؤولية الشخص المعنوي، فهناك من الفقه من يرى أنّ مسؤولية هذا الأخير مستحيلة لأنه لا يملك كيانا اداريا فهو لا يقوم بأي نشاط بنفسه وإنما بممثليه، والعقوبات التي تطبق عليه كالغرامات تمس بمبدأ الشخصية، إذ تصيب أشخاصا لم يرتكبوا الجريمة لكن هناك من يرى أنّ الشخص المعنوي له كيان

<sup>1</sup> -قوراري مجدوب، مرجع سابق، ص145.

<sup>2</sup> -المرجع نفسه، ص 146.

<sup>3</sup> -المواد، 6 و 53 من المرسوم التشريعي رقم 93-10، المؤرخ في 23 ماي 1993، المعدل والمتمم، المتعلق ببورصة القيم المنقولة، مرجع سابق .

<sup>4</sup> -المواد 9 و 35 و 36، من القانون رقم 2000-03، المؤرخ في 5 أوت 2000، يحدد القواعد العامة المتعلقة بالبريد و المواصلات، مرجع سابق .

حقيقي وله إدارة تختلف عن إدارة الأعضاء المكونة له (مجلس الإدارة)، فلا مانع لإقرار مسؤوليته يجب فقط اقرار مسؤولية تتناسب مع طبيعته، حيث لا يمكن توقيع بعض العقوبات عليه، لكن يمكن توقيع عقوبات الحل والغرامة، رغم هذا يجب أن نميز الخطأ الذي يرتكبه الشخص الطبيعي بمناسبة إدارته للشخص المعنوي، ففي هذه الحالة تختلط المسؤولية فإذا تعدى الشخص حدود اختصاصاته فلا يسأل الشخص المعنوي، أما إذا كانت الممارسة بموافقة مجلس الإدارة فإن مسؤولية الشخص المعنوي ثابتة في هذه الحالة<sup>1</sup>، إذن فالشخص المعنوي لا يسأل إلا في الحالات المنصوص عليها قانوناً، وتقبل هذه المسؤولية على الأفعال التي ترتكبها الأجهزة المكونة له أو ممثلوه<sup>2</sup>.

### ثالثاً: مبدأ التناسب

يعد التشريع الجنائي من أهم المجالات التي يبدو فيها بعض الاختلاف بين مختلف الحقوق والحريات من جهة، وبينها وبين المصلحة العامة من جهة أخرى، فهذا التشريع يتحمل مسؤولية تحقيق التوازن الذي يوقف هذا الصراع ويكفل حماية كل من الحقوق والحريات والمصلحة العامة بقدر متناسب، ويلتزم المشرع في سبيل كفالة هذه الحماية باحترام الضمانات التي ينص عليها الدستور.

فقانون العقوبات من خلال التجريم والعقاب يحمي كلا من حقوق المجني عليه والمصلحة العامة بحكم الضرورة الاجتماعية التي تتطلب هذه الحماية، ويفرض الجزاء الجنائي المناسب الذي يتسم بالمعقولية، ولا ينافي الحدود المنطقية التي ينبغي أن تكون إطاراً له، وكل ذلك يتم من خلال معايير ينص عليها الدستور تتمثل في ضمانات يتعين على المشرع العقابي الالتزام بها، وفي إطار العقوبات التي تسلطها الهيئات الإدارية المستقلة، و الضرورات التي فرضها واقع منح هذه الهيئات حق ممارسة العقاب فإنه كان لزاماً عليها وإتباعاً للضمانات التي كانت ممنوحة للأطراف المخالفين في ظل التشريع الجزائري، أن تكفل ضمانه مبدأ التناسب، هذا المبدأ الذي يعتبر أساس فرض العقوبة<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> المادة 51 مكرر من القانون رقم 04-15، المؤرخ في 10 نوفمبر 2004، يعدل ويتم الأمر رقم 66-156 مؤرخ في 08 جوان 1966، المتضمن قانون العقوبات، الجريدة الرسمية، العدد 71، الصادرة سنة 2004.

<sup>2</sup> حدري سمير، مرجع سابق، ص 143.

<sup>3</sup> منصور داود، مرجع سابق ص 388.

ولإعمال مبدأ التناسب في نطاق العقوبات التي توقعها الهيئات الادارية المستقلة يجب احترام أمرين وهما: الالتزام بالمعقولية في توقيع الجزاءات الادارية، والالتزام بعدم التعدد الجزائي على مخالفة واحدة<sup>1</sup>.

### 1\_ الإلتزام بالمعقولية في توقيع الجزاءات الادارية :

يعتبر هذا الشرط من بين أبرز المبادئ التي يقوم عليها القرار الاداري العقابي، فيتعين على سلطة الضبط الإلتزام بالمعقولية في إختيار الجزاء، لأنه يعتبر أحد أهم المعايير لإقامة الموازين بالقسط، إنطلاقاً من عدة أمور هي قدرة خطورة المخالفة على المصالح الفردية أو الادارية ومدى ما حققه المخالف من منفعة نتيجة إقرارها، ومقدار ما ينتهكه جزاء ذلك من حق أو حرية أساسية<sup>2</sup>. وموقف المشرع الجزائي بشأن مبدأ التناسب أمام الهيئات الادارية المستقلة لم يكن صريحاً كما كان قرينه الفرنسي

لكن باستقراء النصوص القانونية التي تكرر سلكة العقاب تظهر بعض المعالم التي توجي بتكريس هذا المبدأ، وذلك من خلال تكريس العقوبات التكميلية، وكذا النظر إلى الظروف المحيطة بمرتكب المخالفة وأخيراً فإن العقوبات التي توقعها الهيئات الادارية المستقلة تظهر أنها تخضع لمبدأ التناسب من حيث احترام المعقولية في توقيعها ولا تخضع من جهة أخرى لمبدأ آلية العقوبات، فاحترام المعقولية في توقيع العقوبات يؤدي إلى تغييرها حسب الظروف والاشخاص، وفي هذا يمكن للهيئة القضائية أن تراقب هذا التناسب بين الفعل المجرم والعقوبة<sup>3</sup>.

### 2- عدم الجمع بين العقوبات

يتبنى القانون الجزائي التقسيم الثلاثي للجرائم وكلّ قسم تقابله عقوبات معينة، في حين لا يعرف الضبط الاقتصادي هذا التقسيم، فكل الافعال تم جمعها في نموذج واحد وبدون التفرقة في العقوبات والنتيجة هي إمكانية العقوبة على فعل واحد مرتين إذا كان يشكل خطأ بالنظر إلى اختصاص الهيئات

<sup>1</sup> قراري مجدوب ، مرجع سابق ص148.

<sup>2</sup> قوسم حاج غوشي ،"مبدأ التناسب في الجزاءات التأديبية والرقابة القضائية عليه -دراسة مقارنة -"رسالة رسالة دكتوراه في القانون العام ،جامعة أبي بكر بلقايد ،تلمسان ،كلية الحقوق والعلوم السياسية 2012/2011 ص117.

<sup>3</sup> -سبق لمجلس الدولة الفرنسي أن خفض عقوبة وقعها المجلس الاعلى للسمعي البصري من 05 ملايين فرنك إلى أقل من ذلك ،كون العقوبة لا تتلاءم مع خطأ المرتكب .

الإدارية المستقلة، وكذا بالنظر إلى قانون العقوبات، فنكون أمام ازدواجية العقوبات، والمسألة تطرح إذا كان الفعل الواحد يمكن أن يشكل عدة متابعات، وبالتالي عقوبات ذات طبيعة مختلفة وهذا لا يعني فقط إمكانية توقيع العقوبات من الهيئة الإدارية المستقلة والقضاء الجزائي، بل يمكن تصور حالة تتنازع الاختصاصات بين الهيئات الإدارية المستقلة.<sup>1</sup>

أما بالنسبة للمشرع الجزائري، وأمام سكوت النصوص عن حالة الجمع بين العقوبات الإدارية والعقوبات الجزائية في نفس النوع، خاصة عندما نكون أمام العقوبات المالية، فرغم شدة هذه العقوبات عندما توقع من طرف الهيئات الإدارية المستقلة، فقد تضاف إليها عقوبات مالية أخرى ينطق بها القاضي الجزائي على نفس الأفعال .

وهنا على المشرع الجزائري أن يعدل موقفه على الأقل من أجل إيجاد تناسب بين الفعل المقترف و العقوبة الموقعة مهما كانت الأسبقية في توقيع العقوبة المالية، فطالما أن العقوبة الجنائية والإدارية لها غاية واحدة وهي قمعية، فإن مبدأ التناسب يسمح من جهة بالجمع بين العقوبات من نوع واحد، ومن جهة أخرى يضمن للمتابع أن لا يعاقب بعقوبة تتعدى الفعل الذي اقترفه فتحقق له ضمانات أساسية .

#### رابعاً: مبدأ عدم الرجعية

إن مهمة الضبط الاقتصادي محددة من حيث الزمان، فيمكن تعديل الهيئات الإدارية المستقلة من حيث وظائفها بإنشاء هيئات جديدة أو بإلغاء هيئات قد وجدت، ومن أجل هذا يطرح إشكال تطبيق القانون من حيث الزمان، فهل نطبق مبدأ عدم الرجعية المنصوص عليه في القانون الجزائي ؟ ثم هل تسري الاستثناءات الواردة على المبدأ في مجال الضبط ؟ أخيراً يمكن للهيئة الإدارية أن تعاقب على أفعال مرّ على ارتكابها زمن بعيد، إذن هل تتقدم الأفعال في مادة الضبط.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> -قوراري مجدوب، مرجع سابق ص 149.

<sup>2</sup> -حدري سمير ، مرجع سابق، ص 145.

## 1- مضمون المبدأ:

تتشترك العقوبة الادارية مع العقوبة الجنائية في الطبيعة الردعية، الأمر الذي يخضعها للمبادئ العامة للنظم العقابية ومن أهمها مبدأ عدم الرجعية، والذي بمقتضاه لا يسري الجزاء على ما إكتمل من وقائع قبل نفاذ النص العقابي الذي يجرمها.<sup>1</sup>

وحتى لا يفاجأ شخص بوقوعه تحت طائلة عقوبة عن فعل كان مباحا حال إتيانه له الأمر الذي يتعارض مع العدالة التي يفرضها نص المادة 46 من دستور 1996 المعدل التي تنص على ما يلي "لا إدانة إلا بمقتضى قانون صادر قبل ارتكاب الفعل المجرم "

وكذا في القانون المدني<sup>2</sup> حيث تنص المادة 02 منه على ما يلي: "لا يسري القانون الا على ما يقع في المستقبل و لا يكون له اثر رجعي ...". ايضا في قانون<sup>3</sup> العقوبات إذ تنص المادة الثانية منه على ما يلي: "لا يسري قانون العقوبات على الماضي إلا ما كان منه أقل شدة "

هذا النص الأخير قد جاء بالأصل وبالإستثناء، فهل تنطبق هذه القاعدة على الهيئات الادارية المستقلة ؟

لكن مبدأ عدم الرجعية ليس مطلقا، فترد عليه إستثناءات أثناء تطبيقه في القانون الجزائي فهل تنصرف هذه الاستثناءات على الهيئات الادارية المستقلة ؟

## 2- تطبيق الجزاء الاداري الأصلح للمخالف :

إذا كان رفض رجعية العضوية الادارية هو بمثابة ضمانة لصالح المخالف، وإذا كانت تلك الضمانة مستقاة من القانون الجنائي، فانه يمكننا القول أن علة عدم الرجعية تكون منتفية إذا كانت العقوبة المقررة للمخالفة الجديدة أخف وطأة من تلك المقررة في القانون القديم الأمر الذي يجوز معه إقرار رجعية العقوبة مادام أصلح للمخالف وهذا راجع لان العقوبة الجنائية والادارية تشتركان في وحدة

<sup>1</sup> - عبد العزيز عبد المنعم خليفة، ضمانات مشروعية العقوبات الإدارية العامة، الطبعة الاولى، المركز القومي للإصدارات القانونية، 2008 ص 81

<sup>2</sup> - الأمر رقم 75-58 المؤرخ في 26 سبتمبر 1975 المتضمن القانون المدني، الجريدة الرسمية رقم 78 سنة 1975، المعدل المتمم بالقانون رقم 07-05 المؤرخ في 13 ماي 2007 الجريدة الرسمية العدد 31 لسنة 2007.

<sup>3</sup> - الأمر 66-156 المؤرخ في 08 جوان 1966 المتضمن تقنين العقوبات، الجريدة الرسمية، العدد 49، لسنة المعدل والمتمم بالقانون رقم 04-15، مرجع سابق، والقانون رقم 09-02 المؤرخ في 25 فيفري 2009، الجريدة الرسمية، العدد 15 لسنة 2009.

هدفهما الردعي، وانتمائهما لنظرية العقاب، الأمر الذي يجعل خضوعها لمعاملة قانونية واحدة أمرا  
مبررا<sup>1</sup>

تقرّ القوانين الجزائية استثناء على مبدأ عدم رجعية القوانين إلا ما هو أصلح للمتهم سواء خفف  
الجزاء أو تم إلغاؤه، وهذا صيانة للحرية الفردية، هذا الاستثناء يسري أيضا على الجزاءات الإدارية  
طالما أنها تتصف بالطابع الردعي .

ومجلس الدولة الفرنسي في رأيه الخاص بالعقوبات التي يوقعها ديوان الهجرة الدولية على العمال  
الاجانب الذين هم في وضعية غير قانونية، أكد على إعمال هذا المبدأ فقضى "إعتبارا بما تنص عليه  
المادة 08 من الاعلان العالمي لحقوق الانسان والمواطن من وجوب أن لا يقرر القانون من العقوبات  
الا ماكان ضروريا بشكل واضح ودقيق.

### 3- التقادم :

التقادم مبدأ مستقر في القانون أقره المشرع حسب تقسيم الجرائم،<sup>2</sup> وكذا في القانون المدني  
فالحقوق تتقادم،<sup>3</sup> وتختلف حسب الأحوال، غير أنه في مادة الضبط فإن المخالفات التي تعاقب عليها  
الهيئات الإدارية المستقلة لم تحدد مدة التقادم بالنسبة لها إلا اذا استثنينا الأفعال التي ينظر فيها  
مجلس المنافسة حيث تنص المادة 44 من قانون المنافسة في فقرتها الأخيرة على أنه: " لا يمكن أن  
ترفع إلى مجلس المنافسة الدعاوى التي تجاوزت مدتها ثلاث سنوات إذا لم يحدث بشأنها أي بحث أو  
معاينة أو عقوبة" يظهر أن المشرع يصنف هذه الأفعال بمرتبة الجرح في القانون الجزائي، فهي كذلك  
تتقادم بمرور ثلاث سنوات وكذا من حيث الإجراءات، البحث، المعاينة، العقوبة.

غير أن المشرع لم يبين التقادم بالنسبة للأفعال التي تعاقب عليها الهيئات الأخرى والسؤال يطرح  
بشدة بشأن الأفعال التي تعاقب على ارتكابها كل من الهيئات الإدارية المستقلة والهيئات القضائية،

<sup>1</sup> عبد العزيز عبد المنعم خليفة، المرجع السابق، ص84.

<sup>2</sup> المواد 7 و8 و9 من الامر 155\_66، المؤرخ في 08 جوان 1966، المعدل والمتمم، ينفذ قانون الاجراءات الجزائية، الجريدة  
الرسمية، العدد 48، صادرة في 1996.

<sup>3</sup> المواد 308 الى 322 من الامر 75-58، المؤرخ في 26 سبتمبر 1975، المعدل والمتمم، يتضمن القانون المدني، الجريدة  
الرسمية، العدد 78، الصادرة في 20 سبتمبر 1975.

ففي حين يشكل التقصير جنحة أمام الهيئات القضائية فتتقدم بمرور ثلاث سنوات،<sup>1</sup> يبقى الأمر غير ذلك أمام الهيئات الإدارية المستقلة وهذا ما يعطي هامشا واسعا لها في قمع كل التقصيرات<sup>2</sup> أخيرا فإنّ دراسة تطبيق قانون الضبط من حيث الزمان تظهر ذلك التقارب الكبير بين الضبط الاقتصادي والقانون الجزائي .

إن الطابع الردعي للعقوبات التي توقعها الهيئات الإدارية المستقلة إستلزم أن تطبق قواعد القانون الجنائي المتعلقة بعدم الرجعية أو حتى التقادم على الهيئات الإدارية المستقلة .

### الفرع الثاني: الضمانات القانونية الاجرائية في مواجهة سلطة العقاب

لا توجد في الحقيقة اجراءات موحدة في مادة القمع الاداري، لكن هناك مجموعة من القواعد التي تؤطر هذه المرحلة سواء القواعد التي وردت في النصوص التشريعية أو التنظيمية أو المستمدة من القضاء الدستوري أو الاداري، أو بالمقارنة مع الضمانات الاجرائية المكرسة في المادة الجزائية، إذ أنها تؤسس على ضرورة حماية حرية وحياة المواطنين رغم أن العقوبات التي توقعها الهيئات الادارية المستقلة لا يمكن أن تكون سالبة للحرية إلا أن الضمانات الاجرائية يجب تطبيقها على القمع الاداري لقسوته لكن نظام القمع الاداري لدى الهيئات الادارية المستقلة بدأ يعرف الضمانات الاجرائية وذلك بتكريسه لمبدأ حق الدفاع (أولا)<sup>3</sup>

هذا المبدأ أساسه هو :مصلحة المتهم في أن يتلقى محاكمة عادلة ومستقلة ومحايدة بشأن التهمة الموجهة إليه، إذ يجب أن يخضع المتهم لإجراءات محايدة و مستقلة وعادلة تضمن له حق الدفاع عن نفسه أمام سلطة الضبط .<sup>4</sup>

<sup>1</sup> المادة 60من المرسوم التشريعي رقم 93-10 المؤرخ في 23 ماي 1993، المعدل والمتمم، المتعلق ببورصة القيم المنقولة، مرجع سابق، (حيث يعاقب على نشر معلومات خاطئة بعقوبة الحبس من 6 أشهر إلى 5سنوات وبغرامة قدرها ثلاثون ألف دينار).

<sup>2</sup> قراري مجدوب، مرجع سابق، ص 151.

<sup>3</sup> حدري سمير، "السلطات الادارية المستقلة في مواد الاقتصادية والمالية"، مرجع سابق، ص148.

<sup>4</sup> -منصور داود، مرجع سابق، ص399.

ورغم تكريس الهيئات الادارية المستقلة لهذا المبدأ، إلا أنه يلاحظ وجود نقائص ترجع أساسا إلى كون أن هذه الهيئات لا تعرف التفرقة بين المهام القمعية (ثانيا) عكس القانون الجزائي الذي يفرق بين مرحلة البحث عن المخالفات والمتابعة والعقاب حيث نجتمع هذه المهام في يد هيئة واحدة .

### أولا :احترام مقتضيات حقوق الدفاع

احترام حقوق الدفاع بتكريس قرينة البراءة، فلا يتهم الشخص حتى تثبت إدانته (1) وقبل تقديم الشخص للمحاكمة يجب تبليغه بالوقائع المنسوبة إليه (2)، ليتمكن من تقديم ملاحظاته (3)، كما تعطى له إمكانية اصطحاب الشهود (4)، والاستعانة بمحام(5).

#### 1\_قرينة البراءة :

إن مبدأ قرينة البراءة يهدف إلى إستبعاد اصدار حكم مسبق *préjugé*، فلا يمكن تقديم أي شخص سواء إلى التحقيق أو المقاضاة بصفته مدانا ما لم تثبت ادانته فتعتبر قرينة البراءة من بين الضمانات الاساسية، وقد كرسها المشرع الدستوري في دستور 1996 المعدل حيث إعتبر أن كل شخص بريء حتى تتم ادانته أمام جهة قضائية نظامية مع احترام كل الضمانات القانونية<sup>1</sup>

من جهته اعترف المجلس الدستوري الفرنسي بالقيمة الدستورية لهذا المبدأ، لكن هل هذا الاعتراف الدستوري والقضائي ينطبق على العقوبات الادارية القمعية التي توقعها الهيئات الادارية المستقلة؟ إن النصوص التي توطر الهيئات الادارية المستقلة في القانون الجزائري لم تشر إلى هذا المبدأ لكن هذا ليس عيبا، طالما أن قانون العقوبات وقانون الاجراءات الجزائية لم يتضمناه أيضا إذ تكفي الاشارة الدستورية إليه، ولمعرفة مدى احترام المبدأ أمام هذه الهيئات المستقلة يجب الرجوع الى السوابق القضائية، وهذا غير متوفر على حسب علمنا، وبالتالي نحاول قراءة هذا المبدأ من خلال ممارسة الهيئات الادارية المستقلة الفرنسية والقضاء الفرنسي.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> -المادة 45من الدستور الجزائري لسنة 1996.

<sup>2</sup> حدري سمير، مرجع سابق، ص 149

قامت محكمة استئناف باريس بإلغاء عقوبة مالية وقعتها لجنة عمليات البورصة إذ أن اللجنة قامت بنشر بلاغ حول الأفعال بعد أربعة أيام من تبليغ الشخص المعني بالأفعال المنسوبة إليه، إذ خرجت اللجنة عن مبدأ قرينة البراءة

وفي قضية أخرى فإن محكمة النقض الفرنسية نقضت حكم محكمة إستئناف باريس وألغت الاجراء المتعلق بعقوبة وقعتها (LOB)، إذ أن رئيسها خرق مبدأ قرينة البراءة وذلك في إستجواب أجراه مع صحيفة le figaro حول شركة ciment français، حيث إتهم مسيري هذه الشركة بإخفاء معلومات وتقديم معلومات كاذبة، هذه التصريحات قد تمت بين مرحلة تبليغ الشركة بالأفعال المنسوبة إليها وتوقيع العقوبة<sup>1</sup>

## 2- إعلام صاحب الشأن بالوقائع المنسوبة إليه في أقصى الآجال:

قبل إعلام الشخص أي تبليغه، فانه يجهل كل الأفعال المنسوبة إليه ولو أنّ مؤسسة أو محله قد تم تفتيشه، إن هذا الإجراء نجده محترما لدى لجنة ضبط البريد والمواصلات إذ لا توقع العقوبات إلا بعد إبلاغ المعني بالماخذ المنسوب إليه<sup>2</sup> غير أن هذا النص لم يحدد آجال هذا التبليغ وكيفياته ومضمونه، الضمان نفسه نجده مكرسا أمام مجلس المنافسة يحرّر تقريرا أوليا يتضمن عرض الوقائع وكذا المآخذ المسجلة، ويبلغه إلى الأطراف المعنية<sup>3</sup>

لكن نقول انه حتىّ يسلم هذا التبليغ من أي عيب يؤدي إلى بطلانه، وبالتالي عدم صحة الجزاء المترتب عليه، لا بد أن يتوفر على شروط، وهي أن تحدد فيه المخالفات المنسوبة إلى صاحب الشأن تحديدا دقيقا نافيا للجهالة، حيث يتم تفصيل هذه المآخذ وتبيان طبيعتها، وسبب توجيه الاتهام ضد هذا الشخص وكل هذا في أجل قصير<sup>4</sup>

<sup>1</sup> -حدري سمير، مرجع سابق، ص150

<sup>2</sup> -المادة المنسوبة إليه 1/37 من القانون رقم 03-2000، المؤرخ في 5 اوت 2000، يحدد القواعد العامة المتعلقة بالبريد...، مرجع سابق .

<sup>3</sup> -المادة 52 من الأمر 03-07، المؤرخ في 19 جويلية 2003، المتعلقة بالمنافسة، مرجع سابق .

<sup>4</sup> -قوراري مجدوب، مرجع سابق، ص154.

## 3- الحق في تقديم الملاحظات :

لا يكفي أن يتم تبليغ الشخص المعني في أجل قصير، بل يجب أن يعطي له حق الاطلاع على الملف وتقديم الملاحظات، هذا الحق يحمل نقطتين هامتين :

الاولى تتمثل في اعلام الشخص بالوقائع والمخالفات المنسوبة اليه، والثانية تتمثل في إطلاع الشخص على الوثائق و المستندات التي تشير إلى حدوث هذه الوقائع والمخالفات، التي تستند اليها الهيئات الادارية المستقلة في اجراء التحقيق و إطلاع الشخص على هذه المستندات في مرحلة المواجهة يجب أن يكون سابقا للاستماع أو التحقيق معه من قبل سلطة الضبط، والغاية من ذلك إحاطة العلم بفحوى هذه المستندات والوقائع ليكون على بينة من التهمة الموجهة اليه وحقوقه أو بمركزه السوقي<sup>1</sup>

وعليه فان هذا الحق لا يمكن أن يتحقق في الواقع مالم تعطى للمتهم فرصة للإطلاع على الملف وهذا الامر تضمنه قانون المنافسة، فان مقرر مجلس المنافسة عندما يحرر تقريراً يتضمن عرض الوقائع وكذا المأخذ المسجلة، ومرجع المخالفات المرتبكة يودعه لدى مجلس المنافسة، الذي بدوره يبلغه رئيس المجلس لأطراف المعنية والوزير المكلف بالتجارة لإبداء ملاحظاتهم كتابياً في أجل شهرين، ويحدد لهم تاريخ الجلسة المتعلقة بالقضية

كما يمكن لهؤلاء الأطراف الإطلاع على هذه الملاحظات الكتابية قبل خمسة عشر يوماً من تاريخ الجلسة<sup>2</sup>

إن إمكانية الإطلاع على الملف و تقديم الملاحظات الكتابية كرسها أيضا القانون المتعلق بالبريد والمواصلات،<sup>3</sup> وكذا القانون المتعلق بالكهرباء ونقل الغاز عن طريق القنوات في المادة 146 منه ولم يشر القانون المتعلق ببورصة القيم إلى حق الاطلاع على الملف وتقديم الملاحظات، لكن لا يمكن ان تصدر أية عقوبة مالم يستمع قبل ذلك إلى الممثل المؤهل للمتهم أو ما لم يشرع قانونا للإستماع اليه

<sup>1</sup> منصور داود، مرجع سابق، ص400.

<sup>2</sup> المادتين 54-55 من الأمر رقم 03003 المؤرخ في 19 جويلية 2003 المتعلق بالمنافسة، الأمر المرجعي سابق الذكر، غير أن المادة 22 من المرسوم الرئاسي رقم 96-44 المؤرخ في 17 جانفي 1996 المحدد للنظام الداخلي لمجلس المناقشة، نصت على ميعاد 60 يوماً رغم الخلاف الموجود بينه و بين ميعاد شهرين.

<sup>3</sup> المادة 01/37 من القانون رقم 2000-03 لمؤرخ في 05 أوت 2000، يحدد القواعد العامة المتعلقة بالبريد ...، المرجع السابق.

إذا كان هذان النصان الأخيران يكرسهما حق المواجهة والاطلاع على الملف، إلا أننا نلاحظ أنه لا يكفي تكريسهما، لأنهما يستلزمان إعطاء وقت كاف للمعني لتقديم ملاحظته، فلا يمكن له أن يؤاخذ بغتة، فإذا كانت الاجراءات محددة الآجال أمام مجلس المنافسة (شهر من تاريخ ايداع الملف من المقرر وخمسة عشر يوما قبل الجلسة للاطلاع على الملاحظات الكتابية للأطراف)، فإن لجنة ضبط البريد والمواصلات ولجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة لم تحدد آجالا للاطلاع على الملف وتقديم الملاحظات.<sup>1</sup>

#### 4- إحصار الشهود:

إن لجنة ضبط الكهرباء والغاز<sup>2</sup> يمكنها الاستماع إلى الشهود، منحت نفس الامكانية لمقرر مجلس المنافسة أثناء قيامه بالتحقيق، إذ يمكنه أن يطلب معلومات من أية مؤسسة أو أي شخص آخر،<sup>3</sup> غير أن هذا لا يعني الأشخاص المعنيين، فالحالة المذكورة سابقا تخص الهيئة الادارية المستقلة التي تبحث عن الادلة، لكن هل يمكن للشخص في دفاعه الإستشهاد بالشهود والمواجهة بينهم؟ النصوص لم تنشر إلى هذه الامكانية عكس ما هو عليه الحال في المادة الجزائية ونلاحظ الامر نفسه في القانون الفرنسي .

#### 5- حق الاستعانة بمدافع :

إن أهمية الاستعانة بمدافع تكمن في خبرة هذا المدافع بالاجراءات أمام السلطات التحقيقية أو أمام الغرف التأديبية، وكيفية توظيف هذه الخبرة لمواجهة الأدلة المقدمة من قبل الهيئات الادارية المستقلة لإدانة الشخص، كما أن المدافع يلعب دورا كبيرا في كشف الحقائق وملابسات الأمور مما يدفع سلطة التحقيق خصوصا نحو جادة الصواب فالمدافع يمنع من التلاعب بموكله لأنه يرى ما لا يراه الشخص المتهم مما يحول دون الايقاع به وصولا إلى الهدف المتوخى وهو تأمين فاعلية الضمانات المقررة لمصلحة المتهم<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> -قوراري مجدوب، مرجع سابق، ص155.

<sup>2</sup> -المادة 02م135 من القانون رقم 02-01، المؤرخ في 5فيفري 2002، المتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة الغازات، مرجع سابق.

<sup>3</sup> -المادة 03/51 من الأمر رقم 03-03، المؤرخ في 19جويلية 2003، المتعلق بالمنافسة، المرجع السابق.

<sup>4</sup> -منصور داود، مرجع سابق، ص404.

غير أن هذا الحق في إختيار مدافع كرسه المشرع الجزائري بصفة محتشمة في مجال المنافسة والبورصة.<sup>1</sup>

ففي مجال المنافسة، فتكريس حق الاستعانة بمدافع معترف به في مرحلة التحقيق وذلك عندما يعين رئيس مجلس المنافسة المقرر ليقوم بالتحقيق في القضية، يقوم هذا الأخير بالاستماع إلى أشخاص لجمع الأدلة، فإن هؤلاء الأشخاص يمكنهم في هذه المرحلة الاستعانة بمستشار<sup>2</sup> ويحق للأشخاص المعنية في القضايا المرفوعة أمام مجلس المنافسة في المرحلة القمعية الإستعانة بمحام أو أي شخص يختارونه.<sup>3</sup>

وفي مجال البورصة فإن حق الإستعانة بمدافع معترف به لكل شخص تستدعيه لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة لتقديم معلومات في القضايا المطروحة عليها، ففي هذه الحالة يمكن لأي شخص يتم استدعاؤه أن يستعين بمستشارين من اختياره،<sup>4</sup> ثم في مرحلة توقيع العقوبة، لا تصدر الغرفة التأديبية لهذه اللجنة أية عقوبة مالم يستمع قبل ذلك إلى الممثل المؤهل للمتهم أو مالم يستدعي قانونا للاستماع إليه<sup>5</sup>

أما بالنسبة للمجال البنكي: فإن التعديل الجديد لقانون النقد والقرض كرس مبدأ الاستعانة بمدافع بعدما أغفله في الامر 03-11، حيث جاء في المادة 114 مكرر من الامر 04-10، على أنه يستدعي الممثل الشرعي للكيان عن طريق وثيقة غير قضائية أو بأي وسيلة أخرى، للإستماع إليه من طرف اللجنة المصرفية ويمكن أن يستعين بوكيل<sup>6</sup>.

<sup>1</sup> Zouaimia Rachid, les autorités administratives indépendantes et la régulation économique en - Algérie.cit,p107.

<sup>2</sup> المادة 02/52 من الامر رقم 03-03، المؤرخ في 19 جويلية 2003، المتعلق بالمنافسة، مرجع سابق .

<sup>3</sup> -المادة 30 من الامر 03-03، المرجع نفسه.

<sup>4</sup> -المادة 38 من مرسوم التشريعي رقم 93-10، المؤرخ في 23 ماي 1993، المعدل والمتمم، المتعلق ببورصة القيم المعقولة، مرجع سابق .

<sup>5</sup> -المادة 56 من مرسوم التشريعي رقم 93-10، مرجع سابق .

<sup>6</sup> منصور داود، مرجع سابق، ص 404

هذا النص القانوني ما هو إلا تأكيد على ما تم النص عليه في النظام الداخلي للجنة المصرفية التي قامت بإصداره و الذي يؤكد على حق الأشخاص المتابعين الاستعانة بمدافع<sup>1</sup> أما في باقي الهيئات فلا نجد أي إشارة إلى هذه الضمانة .

### ثانيا: نقائص هذه المرحلة

لضمان احترام حقوق الشخص المتابع يجب تكريس الطابع الشفهي للإجراء العقابي (1) وكذا الطابع العلني (2).

#### 1-الإجراء العقابي بين الطابع الكتابي والشفهي :

المبدأ في القانون الإداري هو الطابع الكتابي للإجراء، عكس القانون الجنائي الذي يفضل الشفاهية.

تلعب الشفوية في المادة الجزائية دورا كبيرا فالدفاع بهذه الطريقة يسمح بحماية الشخص المتابع فهي تسمح بإقناع الهيئة المختصة.

يظهر الدفاع أمام الهيئات الادارية المستقلة غالبا في شكل تحرير مذكرات تبعث إلى الهيئة المتداولة المختصة، غير أن الدفاع الشفهي ليس وجوبا إلا إذا نص القانون على ذلك<sup>2</sup>

وقد يكون تأطير هذه الهيئات لقطاعات جد تقنية هو السبب لتكريس المشرع الطابع الكتابي في تقديم وسائل الدفاع، فمن أجل شرح وإظهار الحقيقة في هذه المجالات الاقتصادية لا يمكن للوسيلة الشفهية أن تستجيب مع طبيعة هذه القطاعات، فتقديم الملاحظات أمام لجنة ضبط البريد والمواصلات يكون بالكتابة، والطريقة نفسها يكرسها الامر المتعلق بالمنافسة، إذ يمكن للأطراف المعنية إبداء الملاحظات المكتوبة قبل خمسة عشر يوم من تاريخ الجلسة<sup>3</sup> .

لكن هذا الامر لا يحول دون وجود الطابع الشفهي أي مثل الاشخاص المتابعين أمام جهة الحكم وتكريس طابع المواجهة، فالمدخلات في جلسات مجلس المنافسة تكون شفوية<sup>4</sup> ونفس الامر يتم أمام

<sup>1</sup> -منصور داود، مرجع سابق، ص404.

<sup>2</sup> -حدري سمير، مرجع سابق، ص154.

<sup>3</sup> -المادة 55من الامر 03-03، المؤرخ في 19 جويلية 2003، المتعلق بالمنافسة، مرجع سابق .

<sup>4</sup> -المادة 27من المرسوم الرئاسي رقم 96-44، المؤرخ في 17 جانفي 1996، يحدد النظام الداخلي لمجلس المنافسة، مرجع

أمام لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة التي لا تتخذ أي عقوبة مالم تسمح للممثل المؤهل للمتهم،  
أو مالم يدع قانونا للاستماع إليه<sup>1</sup>

نشير أخيرا إلى أن قانون الاجراءات الجزائية يكرس ضمانا أخرى، حيث قبل قفل باب المرافعة  
تعود الكلمة الأخيرة للمتهم ومحاميه، إن هذه الضمانة محترمة إلى حد ما أمام مجلس المنافسة فنظام  
التدخلات الشفوية أثناء الجلسة محددة بالترتيب الاتي، المقرر ثم ممثل الوزير المكلف بالتجارة ثم  
الاطراف المعنية .

## 2-علانية الجلسات:

تعني علانية الجلسات السماح لكل شخص بالحق في حضور الجلسات والسماح بنشر ما يدور  
فيها، وهي من الضمانات الأساسية التي أوجدها المشرع لتمكين كل من الخصوم والرأي العام من  
مراقبة عمل القاضي، وقد عبر "ميرابو" خطيب الثورة الفرنسية عن هذه الضمانة فقال: "أتوني بمن  
شتم من القضاة متحيزا كان أو مرتشيا أو عدوا لي ما دام لا يفعل شيئا إلا أمام الجمهور"<sup>2</sup>

علانية الجلسات الحكم مبدأ مكرس في المادة 114 من دستور 1996، وكذا في قانون الاجراءات  
الجزائية في المادة 285، وبإستثناء الحالات التي تمثل فيها العلانية خطرا على النظام العام والآداب  
فإن المناقشات وإصدار الحكم تكون علنيا، في حين أمام الهيئات الادارية المستقلة فإن الجلسات تأخذ  
الطابع السري أمام الاحكام (القرارات) التي تصدرها في الامر رقم 95-06 كانت الجلسات علنية  
غير أنه في الامر رقم 03-03 فقد تحول المشرع الجزائري عن هذا الاتجاه فأصبحت الجلسات  
تجري في سرية<sup>3</sup>

أما فيما يخص نشر القرارات فإن هذا الإجراء يعرفه كل من مجلس المنافسة، وكذا لجنة ضبط  
الكهرباء والغاز .

<sup>1</sup> -المادة 56من المرسوم التشريعي رقم 93-10، المؤرخ في 23ماي 1993، المعدل والمتمم المتعلق ببورصة القيم المنقولة ،  
مرجع سابق .

<sup>2</sup> -يو بشير محمد أمقران ،النظام القضائي الجزائري، طبعة ثانية، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ،1994،ص92-93.

<sup>3</sup> -حدري سمير، مرجع سابق ،ص155.

**الفرع الثالث: الضمانات القضائية في مواجهة سلطة العقاب**

لقد منح المشرع المتقاضين أمام الهيئات الإدارية المستقلة ضمانا أساسية إلى جانب الضمانات الأخرى تتمثل أساسا في رقابة القضاء الإداري كقاعدة عامة والقضاء العادي كاستثناء بالنسبة لمجلس المنافسة

فالهيئات الإدارية المستقلة تخضع للرقابة القضائية، وذلك لتفادي تعسفها في قراراتها تتصف الرقابة القضائية على السلطة القمعية للهيئات الإدارية المستقلة بغياب هيئة قضائية مختصة تراقب كل الهيئات وتعمل على توحيد الاجتهاد القضائي في مجال الضبط الاقتصادي وتمثل هذه الرقابة القضائية المجال الخصب لإعمال مبدأ الأزواجية القضائية فالأصل ان يعود الاختصاص للقضاء الإداري (أولا)، من جهة أخرى تكون أمام مجال إقتصادي ومالي، وهو المجال المخصص للعلاقات الخاصة التجارية التي يراقبها القاضي العادي (ثانيا)<sup>1</sup>

**أولا: رقابة القضاء الإداري على سلطة العقاب**

نظرا للطابع الإداري الذي أضفاه المشرع الجزائري على سلطات الضبط في المجال الاقتصادي فإن الطعن في قراراتها كأصل عام يكون أمام القضاء الإداري باستثناء القرارات العقابية الصادرة عن مجلس المنافسة التي يتم الطعن فيها أمام الغرفة التجارية لدى مجلس قضاء الجزائر<sup>2</sup>، فالمشرع الجزائري خول القضاء الإداري، وبالأخص مجلس الدولة حق النظر في الطعون المقدمة ضد القرارات القمعية للهيئات المستقلة، فتنص المادة 17 من القانون رقم 2000-03 المحدد للقواعد العامة المتعلقة بالبريد والمواصلات على ما يلي: "يجوز الطعن في قرارات سلطة الضبط أمام مجلس الدولة...." كما تنص المادة 107 من 03-11 المتعلق بالنقد والقرض على ما يلي: "...تكون قرارات اللجنة المتعلقة بتعيين قائم بالإدارة مؤقتا، أو المصفي والعقوبات التأديبية وحدها قابلة للطعن القضائي... تكون الطعون من اختصاص مجلس الدولة"، وفي مجال الطاقة فإن المادة 139 من القانون رقم 01-02 المتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز عن طريق القنوات تنص على ما يلي: "يجب ان تكون قرارات لجنة الضبط مبررة، ويمكن أن تكون موضوع طعن قضائي أمام مجلس الدولة"، وكذلك

<sup>1</sup> -حدري سمير، مرجع سابق، ص156.

<sup>2</sup> -منصور داود، مرجع سابق، ص407.

قرارات الغرفة الفاصلة في المجال التأديبي في مجال البورصة تكون قابلة للطعن بالإلغاء أمام مجلس الدولة<sup>1</sup>.

غير أن رقابة القضاء الإداري على سلطة العقاب للهيئات الإدارية المستقلة تظهر بعض الاستثناءات على القواعد العامة، وهي التظلم الإداري المسبق ومواعيد الطعن فبالنسبة للتظلم الإداري، يمكن أن تصنع القوانين الخاصة استثناء على القاعدة العامة فقد تجعل التظلم وجوباً أمام المجالس القضائية (والمحاكم الإدارية) بعدما كان ملغى ومن جهة أخرى تلغيه أمام مجلس الدولة بعدما كان وجوبياً .

غير أن الحل أمام الهيئات الإدارية المستقلة يظهر أنه لم يتبع هذا المنطق، فالنصوص المنظمة لهذه الهيئات لم تشر إلى إجراء التظلم الإداري المسبق كشرط لرفع دعوى الإلغاء أمام مجلس الدولة، فهل التظلم الإداري وجوبي أم لا ؟

بالنسبة للطعن الرئاسي، لا يمكن تصوره أمام هذه الهيئات فحسب تسميتها هي هيئات إدارية مستقلة لا تتبع لا للوصاية الإدارية ولا للسلطة الرئاسية، و بالتالي لا توجد سلطة أعلى منها تأتمر بأوامرها<sup>2</sup>

أما بالنسبة للطعن الولائي، فيفترض أن النصوص التي تنظم الطعون ضد هذه الهيئات لم تنص على أي استثناء، وأن الطعن ضد قراراتها العقابية يقدم أمام مجلس الدولة ففي هذه الحالة يجب الرجوع إلى قانون الإجراءات المدنية، إذ لا إستثناء إلا بنص غير أن اتجاه مجلس الدولة كان غير ذلك، ففي قضية البنك الجزائري الدولي ضد محافظ البنك الجزائري بشأن طعن مقدم ضد قرار اللجنة المصرفية القاضي بتعيين متصرف إداري مؤقت لدى البنك الجزائري الدولي، حيث قضى المجلس بما يلي: "هذا الطعن يدخل في إطار المادة 146 من القانون رقم 90-10 المؤرخ في 14 أبريل 1990،

<sup>1</sup> -المادة 57من المرسوم التشريعي رقم 93-10،المؤر في 23ماي 1993،المعدل و المتمم ،المتعلق ببورصة القيم المنقولة ،مرجع سابق .

<sup>2</sup> -حدري سمير، مرجع سابق ، ص157.

المتعلق بالنقد والقرض، وأن هذه المادة تخرج عما هو مقرر في قانون الاجراءات المدنية و الاجال بحيث لا تنص على طعن مسبق، وإنما تشترط فقط أن يرفع هذا الطعن في أجل 60 يوما<sup>1</sup>. وحسب قضاء مجلس الدولة يفهم أنه كلما وضع المشروع استثناء على مواعيد الطعن فإن شروط التظلم الاداري المسبق لا يمكن تطبيقه، وفي الحالة العكسية أين تقدم وفقا للمواعيد المنصوص عليها في قانون الاجراءات المدنية، فإن التظلم يكون وجوبيا وبالتالي فالطعن ضد قرارات لجنة ضبط الكهرباء والغاز تقدم بعد تقديم التظلم فالمشرع لم يضع استثناء على مواعيد الطعن<sup>2</sup> أما بالنسبة لمواعيد الطعن: فعلى عكس الاحكام المنصوص عليها في القواعد العامة في قانون الاجراءات المدنية، والتي تحدد اجل الطعن أمام مجلس الدولة أربعة أشهر تسري من تاريخ التبليغ الشخصي، فإن الآجال المنصوص عليها في سلطات الضبط تختلف عنها تماما<sup>3</sup> فمواعيد الطعن تختلف من هيئة إدارية مستقلة إلى أخرى وعليه تنص أحكام الأمر المتعلقة بالنقد والقرض على أن يقدم الطعن ضد قرارات العقوبات التأديبية الصادرة عن اللجنة المصرفية في أجل سنتين (60) يوما ابتداء من تاريخ التبليغ تحت طائلة رفضه شكلا في حين نجد أن المواعيد في الاجراءات المدنية يتم حسابها بالشهر على عكس النشاط المصرفي الذي يحسب الآجال على أساس الأيام.

وفي المجال البورصي: فإن قرارات الغرفة الفاصلة في المجال التأديبي للجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها قابلة للطعن بالإلغاء أمام مجلس الدولة خلال أجل شهر واحد من تاريخ تبليغ القرار موضوع الاحتجاج<sup>4</sup>.

أما في مجال الاتصالات: فإن قرارات مجلس سلطة الضبط يطعن فيها أمام مجلس الدولة في اجل شهر واحد ابتداء من تاريخ تبليغها<sup>5</sup>

<sup>1</sup> -مجلس الدولة، الغرفة الثالثة" قرار مؤرخ في 01أفريل 2003،البنك الجزائري الدولي ضد محافظ البنك الجزائري،ومن معه،مجلة مجلس الدولة،عدد2005،06،ص64-67.

<sup>2</sup> -حدري سمير، مرجع سابق، ص158.

<sup>3</sup> -منصور داود، مرجع سابق، ص408.

<sup>4</sup> -المادة 18 من القانون رقم 03-04، مرجع سابق، ص24.

<sup>5</sup> -المادة 17، من القانون رقم 03-2000، مرجع سابق، ص9.

وفي المجال المنجمي: فإن قرارات مجلس الإدارة للوكالتين المنجمتين، الوكالة الوطنية للممتلكات المنجمة، والوكالة الوطنية للجيولوجيا والمراقبة المنجمية، يطعن فيها لدى مجلس الدولة في أجل ثلاثين (30) يوما من تاريخ التبليغ<sup>1</sup>

وفي مجال الطاقة: وفي حالة قرارات لجنة ضبط الكهرباء والغاز فلقد إكتفى القانون بالنص على الجهة التي لها صلاحية النظر في الطعن القضائي والمتمثلة في مجلس الدولة بدون الإشارة إلى أي أجل قانوني، وفي ظل سكوت القانون فتخضع الأجل للقواعد العامة المنصوص عليها في قانون الاجراءات المدنية، والتي حددت بمدة 4 أشهر<sup>2</sup>.

وأخيرا فإن دراسة مواعيد الطعن ضد القرارات العقابية للهيئات الإدارية المستقلة تظهر الطابع الفوضوي لهذه الأجل، فالمشرع أحيانا يعتمد نظام الحساب بالأيام، وأحيانا بالأشهر، فيكون ستين يوما أو ثلاثين، أو يسكت وبالنتيجة يكون تعدد الأجل وهذا التعدد لا يوجد له أي تبرير.

### ثانيا: رقابة القضاء العادي على سلطة العقاب

من الطبيعي أن ينظر في قرارات الهيئات الإدارية المستقلة القاضي الإداري بالنظر إلى المعيار العضوي، لكن المشرع قبل بصفة إستثنائية أن ينظر القضاء العادي في الطعون ضد هذه العقوبات التي يوقعها مجلس المنافسة، فإذا كان المشرع الفرنسي هو السباق إلى تكريس هذا الإستثناء و قبل المجلس الدستوري الفرنسي هذا النقل في الإختصاص من القاضي الإداري إلى القاضي العادي مستندا على مبدأ السير الحسن لجهاز العدالة، ومستبعدا بالمقابل المبدأ القاضي بالفصل بين الهيئات الإدارية و القضاء العادي، إلا أن هذا النقل يصعب قبوله في النظام القانوني الجزائري، إذ تطرح تساؤلات فيما يخص دستوريته، فكون أن إختصاص القاضي الإداري، أي مجلس الدولة في هذه الحالة محدد بالقانون العضوي رقم 98-01، حيث تنص المادة 09 منه على مايلي:

"يفصل مجلس الدولة إبتدائيا و نهائيا في الطعون بالإلغاء المرفوعة ضد القرارات التنظيمية أو الفردية الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية و الهيئات العمومية الوطنية و المنظمات الوطنية المهنية".

<sup>1</sup> -المادة 48من القانون 01-10، مرجع سابق.

<sup>2</sup> -منصور داود ، مرجع سابق ،ص408.

لكن في حالة الطعون المقدمة ضد قرارات مجلس المنافسة، أي أين يكون الإختصاص للغرفة التجارية لمجلس قضاء الجزائر العاصمة، و هذا الإختصاص تم تحديده بقانون عادي (أمر تمت المصادقة عليه بقانون)، فيظهر أن المشرع قد تجاهل مبدأ تدرج القواعد القانونية

الذي يبين موقع القواعد القانونية. ففي أعلى الهرم نجد الدستور ثم يأتي القانون العضوي، وبعده القانون العادي، وقد أقر المجلس الدستوري مبدأ تدرج القواعد القانونية. إذن فإن تقرير هذا الإستثناء على إختصاص مجلس الدولة لا يمكن ان يتم إلا بقانون عضوي، و ذلك إحتراماً لمبدأ تدرج القواعد القانونية، إذ لا يمكن لقانون عادي أن يعدل قانوناً عضوياً.

و القانون العادي لا يمكن أن يتدخل في مجال القانون العضوي، وتوزيع الإختصاص بين التشريع العضوي و التشريع العادي يسير في الإتجاهين، لكن بنتائج مختلفة. فلا يمكن للقانون العادي أن يتضمن أحكاماً ذات طبيعة عضوية دون أن تكون مخالفة للدستور، غير أن القانون العضوي يمكن أن يتضمن أحكاماً ذات طبيعة عضوية دون أن تكون مخالفة للدستور، غير أن القانون العضوي يمكن أن يتضمن أحكاماً ذات طبيعة تشريعية، فمثل هذا القانون العادي (الأمر المتعلق بالمنافسة) يمكن أن يمسه عيب عدم الدستورية.

إن تبني حلول مثل تلك التي كرسها المشرع الفرنسي بتحويله محكمة إستئناف باريس المختصة في القضايا التجارية النظر في قرارات مجلس المنافسة لا يمكن أن تتم في التشريع الجزائري بصفة آلية، دون أن تحدث مشاكل قانونية صعبة.

خاتمة

## الخاتمة:

إن السلطات الإدارية المستقلة ذات أهمية كبيرة في ضبط الإقتصاد الوطني، فهي محرك السوق المالية والإقتصادية نظرا لإتساع مجال عملها ونطاق تدخلها، وتتعزز أهمية السلطات الإدارية المستقلة بالجوء المتزايد من السلطات العمومية لتبني هذه الصيغة وتعميمها على مختلف القطاعات التي شهدت إنفتاحا على المنافسة على غرار المرافق العمومية الشبكية والتي شهدت بصفة متتالية إنتقالا نوعيا في طرق تسييرها من الإحتكار العمومي إلى المنافسة.

ومن خلال دراستنا عن دور الهيئات الإدارة المستقلة في مجال المنافسة خلصنا إلى النتائج التالية:

- تتمتع الهيئات الإدارية المستقلة بالخصوصية النظرية والمبدئية للنظام القانوني من شأنها تفضيل نموذج الضبط المستقل عن المقاربات التقليدية التقليدية الأخرى للضبط على غرار الإدارات المركزية والتي لازالت تضطلع بمهام الضبط في بعض القطاعات وهو تفضيل يمليه ضرورات الحياد، الشفافية، الموضوعية.
- إن التجربة الجزائرية لسلطات الضبط -وهي تجربة حديثة- يمكن أن تبقى قاصرة نسبيا عن تحقيق هذه الأهمية النظرية المرجوة، وهذا بالنظر إلى طبيعة مقارنة المشرع لهذه السلطات، والتي تتسم بنوع من التقليد والخصوصية في نفس الوقت، فإذا كان المشرع قد تبنى من حيث المبدأ النموذج الفرنسي للسلطات الإدارية المستقلة في مختلف القطاعات إلا أن تحليل تحليل الجوانب القانونية لكل من نظامها القانوني ونظام تدخلها يوحي بوجود مقارنة خاصة لدى المشرع من حيث المحتوى.
- من حيث النظام القانوني، فرغم إشتراك هذه السلطات في الطبيعة الإدارية إلا أن نظامها القانوني يوصف بالتعدد والإختلاف وهي أنظمة قانونية وإن تعددت فإنها لا تتضمن ضمانات كافية على المستويين العضوي والوظيفي، إذ أن هذه السلطات لا تستفيد من إستقلالية تامة على مستوى كل عناصر نظامها القانوني، بل تبقى إستقلالية نسبية تتراوح من عنصر قانوني لآخر ومن سلطة لأخرى.
- أما من حيث النظام الداخلي، ورغم أن الإضطلاع بوظيفة الضبط يقتضي تحويل وتراكم السلطات الثلاث -تنفيذية وتشريعية وقضائية- فإن سلطات الضبط في النظام القانوني

الجزائري لم تشهد تحويلا كليا لصلاحيات الضبط وهذا رغم إتساع حجم إختصاصها التنظيمي والرقابي والعقابي، إلا أنها تفتقر لإختصاص معياري حقيقي يمكنها من تأطير قطاعاتها بقواعد قانونية أكثر ملائمة وتكيفا وهو إختصاص لازالت تحتفظ به السلطة الإدارية المركزية.

### التوصيات:

ومما سبق يمكن ان نخرج بعدة توصيات من أهمها:

- أن التجربة الجزائرية بالنظر إلى حداثتها وطبيعة مقاربة المشرع والسلطات العمومية لها، تبقى بحاجة إلى تعزيز أكبر لمكانة هذه السلطات في النظامين الإداري والإقتصادي من خلال ضمانات إستقلال حقيقية إضافة لنقل كلي لصلاحيات الضبط لفائدتها.
- بالإضافة لذلك فهي بحاجة إلى توحيد أو تقريب أكبر لأنظمتها القانونية وقواعد تنظيمها وسيرها وهو تقريب من شأنه توحيد هذه السلطات كفئة قانونية أصلية.

وفي الأخير، فإن الحكم على إستقلالية أو نجاح سلطات الضبط في المجال الإقتصادي والمالي يعد تقديرا مبكرا، بإعتبار أن وجود السلطات الإدارية المستقلة يمثل تجربة حديثة أو كما يسميها البعض تجربة فنية لم يكتمل نضوجها بعد، ومع ذلك لايمكن إنكار الدور الذي قامت به ولا تزال تقوم به هذه الهيئات في سياق منح التجربة الجزائرية في مجال مساندة معطيات إقتصاد السوق آليات جديدة في مجال التدبير والتصرف تكريسا وتجسدا لمبدأ حرية التجارة والصناعة.

الفهرسة

قائمة

المصادر و

المراجع

## قائمة المصادر و المراجع:

### أولاً: باللغة العربية:

#### أ- الكتب:

- 1- أحسن بوسقيعة، الوجيز في القانون الجزائري العام، الطبعة السابعة، دار هومة، الجزائر، 2008
- 2- بوبشير محند أمقران : النظام القضائي الجزائري، طبعة ثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1994.
- 3- حنفي عبد الله، السلطات الإدارية المستقلة دراسة مقارنة ، دار النهضة العربية، القاهرة، 2000.
- 4- عبد العزيز عبد المنعم خليفة، ضمانات مشروعية العقوبات الإدارية العامة، الطبعة الأولى، المركز القومي للإصدارات القانونية، 2008
- 5- علاء الدين عشي، مدخل القانون الإداري، دار الهدى للطباعة والتوزيع، عين مليلة، الجزائر، 2012.
- 6- عمار معاشو، عبد الرحمن عزوي، تعدد القاعدة الإجرائية في المنازعات الإدارية في النظام الجزائري، الطبعة الثانية، دار العمل، الجزائر، 1999.
- 7- محفوظ لعشب، الوجيز في القانون المصرفي، طبعة ثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، 2006.
- 8- رنا سمير اللحام، السلطات الإدارية المستقلة، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2015
- 9- ناصر لباد، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الرابعة، دار المجد للنشر والتوزيع، سطيف، الجزائر، 2010.
- 10- وليد بوجملين، قانون الضبط الإقتصادي في الجزائر، دار بلقيس للنشر، الجزائر، 2015.

#### ب- المقالات والدراسات:

- 1- أحسن غربي، "نسبية الإستقلالية الوظيفية للسلطات الإدارية المستقلة، مجلة البحوث والدراسات الإنسانية"، عدد 11، 2015.
- 2- حسين نواره، الأبعاد القانونية لإستقلالية سلطات الضبط في المجال الإقتصادي و المالي، الملتقى الوطني حول سلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادية والمالي"، جامعة عبد الرحمن ميرة بجاية، 23-24 ماي 2007.
- 3- سعيدة راشدي، "مفهوم السلطات الإدارية المستقلة"، الملتقى الوطني حول سلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادية والمالي"، جامعة عبد الرحمن ميرة بجاية، 23-24 ماي 2007.
- 4- سمير حدري، "السلطات الإدارية المستقلة وإشكالية الإستقلالية، الملتقى الوطني حول سلطات الضبط المستقلة في المجال الإقتصادي والمالي"، جامعة بجاية، يومي 23-24 ماي 2007.
- 5- صليحة نزليوي، "سلطات الضبط المستقلة: آلية الإنتقال من الدولة المتدخلة إلى الدولة الضابطة"، الملتقى الوطني حول سلطات الضبط المستقلة في المجال الإقتصادي والمالي، جامعة بجاية، يومي 23-24 ماي 2007.
- 6- عز الدين عيساوي، "الهيئات الإدارية المستقلة في مواجهة الدستور"، الملتقى الوطني حول سلطات الضبط المستقلة في المجال الإقتصادي والمالي، جامعة بجاية، يومي 23-24 ماي 2007.
- 7- كاهنة آرزيل، "دور لجنة الإشراف على التأمينات في سوق التأمين"، الملتقى الوطني حول سلطات الضبط المستقلة في المجال الإقتصادي والمالي، جامعة بجاية، يومي 23-24 ماي 2007.
- 8- محمد الشريف كتو، "حماية المستهلك من الممارسات المنافية"، مجلة إدارة، عدد 23، 2002.
- 9- محمد الصغير بعلي، القانون الإداري : التنظيم الإداري، النشاط الإداري، دار العلوم للشر والتوزيع، عنابة، الجزائر، 2013.

10- منى بن لطرش، "السلطات الإدارية المستقلة في المجال المصرفي: وجهة جديدة لدور الدولة"، مجلة إدارة عدد 02، 2002.

11- ناجية شيخ، "المركز القانوني للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، الملتقى الوطني حول سلطات الضبط المستقلة في المجال الإقتصادي والمالي"، جامعة بجاية، يومي 23-24 ماي 2007.

12- نبيلة تومي، ليندة عبد الله، "السلطات القمعية للجنة المصرفية عند إخلال البنوك بإجراءات التصدي لتبييض الأموال"، الملتقى الوطني حول سلطات الضبط المستقلة في المجال الإقتصادي والمالي، جامعة بجاية، يومي 23-24 ماي 2007.

13- وردية فتحي، "وقف تنفيذ القرارات الصادرة عن السلطات الإدارية المستقلة"، الملتقى الوطني حول سلطات الضبط المستقلة في المجال الإقتصادي والمالي"، جامعة بجاية، يومي 23-24 ماي 2007.

#### ت- الرسائل الجامعية:

1- حسين نداتي، آليات الضبط الإقتصادي في القانون الجزائري، رسالة ماستر، جامعة خميس مليانة، 2013-2014.

2- سارة معاش، العقوبات السالبة للحرية في التشريع الجزائري، رسالة ماجستير، جامعة بسكرة، 2010-2011.

3- سمير حدري، السلطات الإدارية الفاصلة في المواد الإقتصادية والمالية، رسالة ماجستير، جامعة احمد بوقرة بومرداس، 2006.

4- رحموني موسى، الرقابة القضائية على السلطات الضبط المستقلة في التشريع الجزائري، جامعة باتنة، 2012-2013.

5- قوسم حاج غوثي، مبدأ التناسب في الجزاءات التأديبية والرقابة القضائية عليها "دراسة مقارنة"، رسالة دكتوراه، جامعة تلمسان، 2011-2012.

6- قوراري مجدوب، سلطات الضبط في المجال الإقتصادي: لجنة ومراقبة عمليات البورصة وسلطة الضبط للبريد والمواصلات، رسالة ماجستير، جامعة تلمسان، 2009-2010

7- محمد جبيري، السلطات الإدارية المستقلة و الوظيفة الإستشارية، رسالة دكتوراه، جامعة الجزائر-بن عكنون-، 2013-2014

8- منصور داود، الآليات القانونية لضبط النشاط الإقتصادي في الجزائر، رسالة دكتوراه، جامعة بسكرة، 2014-2015.

9- نصيرة تواتي، المركز القانوني للجنة تنظيم عملية البورصة ومراقبتها، مذكرة ماجستير، تيزي وزو، 2005.

### ث- النصوص القانونية:

#### أ - الدستور:

دستور 28 نوفمبر 1996، المنشور بموجب المرسوم الرئاسي 96-438، المؤرخ في 07 ديسمبر 1996، الجريدة الرسمية، عدد 76، الصادرة سنة 1996.

#### ب- النصوص التشريعية:

1- أمر رقم 66-54، مؤرخ في 8 جويلية 1966، معدل و متمم، يتضمن قانون الإجراءات المدنية، الجريدة الرسمية، عدد 47، الصادرة في سنة 1966.

2- أمر رقم 66-155، مؤرخ في 8 جويلية 1966، معدل و متمم، يتضمن قانون الإجراءات الجزائية، الجريدة الرسمية، عدد 48، الصادرة في سنة 1966.

3- أمر رقم 66-156، مؤرخ في 8 جويلية 1966، معدل و متمم، يتضمن قانون العقوبات، الجريدة الرسمية، عدد 49، الصادرة في سنة 1966.

4- قانون رقم 89-12 مؤرخ في 5 جويلية 1989، يتعلق بالأسعار، الجريدة الرسمية، عدد 29، الصادرة في 19 جويلية 1989.

5- قانون رقم 90-10 المؤرخ في 14 أبريل 1990، متعلق بالنقد و القرض، الجريدة الرسمية، عدد 16، الصادرة في 1990. تم إلغائه و إستبداله بالأمر رقم 03-11 المؤرخ في 26 أوت 2003، (مصادق عليه بموجب القانون رقم 03-15، المؤرخ في 25 أكتوبر 2003، الجريدة الرسمية، عدد 64 الصادرة سنة 2003).

6- قانون رقم 90-07، مؤرخ في 03 أبريل 1990، يتعلق بالإعلام، الجريدة الرسمية، عدد 14، لسنة 1990.

7- مرسوم تشريعي رقم 93-10 مؤرخ في 23 ماي 1993، يتعلق ببورصة القيم المنقولة، جريدة رسمية، عدد 34، صادرة في 23 ماي 1993، يتعلق ببورصة القيم المنقولة، جريدة رسمية، عدد

- 34، صادرة في 23 ماي 1993، معدل و متمم بالأمر رقم 96-10 مؤرخ في 10 جانفي 1996، جريدة رسمية، عدد 03، صادرة في 14 جانفي 1996 و قانون رقم 03-04 مؤرخ في 17 جانفي 2003 جريدة رسمية، عدد 11، صادرة في 19 فيفري 2003.
- 8- أمر رقم 95-06، مؤرخ في 25 جانفي 1995، يتعلق بالمنافسة، جريدة رسمية، عدد 09، صادرة سنة 1995. ملغى بأمر رقم 03-03، مؤرخ في 19 جويلية 2003، يتعلق بالمنافسة، جريدة رسمية، عدد 09، صادرة سنة 2003، (مصادق عليه بموجب القانون رقم 03-12، المؤرخ في 25 أكتوبر 2003، جريدة رسمية، عدد 64، الصادرة سنة 2003)
- 9- الأمر 95-07، مؤرخ في 25 جانفي 1995، يتعلق بالتأمينات، جريدة رسمية، عدد 13، لسنة 1995، المعدل و المتمم بالقانون رقم 06-04، المؤرخ في 20 فيفري 2006، جريدة رسمية عدد 15 الصادرة بتاريخ 12 مارس 2006.
- 10- القانون العضوي 98-01، المؤرخ في 30 ماي 1998، يتعلق باختصاصات مجلس الدولة و تنظيمه و عمله، الجريدة الرسمية، عدد 37، الصادرة في 01 جوان 1998.
- 11- قانون رقم 2000-03، مؤرخ في 05 أوت 2000، يحدد القواعد العامة المتعلقة بالبريد و المواصلات السلكية و الاسلكية، الجريدة الرسمية، العدد 48، الصادرة سنة 2000.
- 12- قانون رقم 01-10، مؤرخ في 03 جويلية 2001، يتضمن قانون المناجم، جريدة رسمية عدد 35، صادرة في سنة 2001.
- 13- قانون رقم 02-01 مؤرخ في 05 فيفري 2002، يتعلق بالكهرباء و توزيع الغاز بواسطة القنوات، جريدة رسمية، عدد 08، صادرة في سنة 2002.
- 14- قانون رقم 02-11 مؤرخ في 24 ديسمبر 2002، يتضمن قانون المالية لسنة 2003، جريدة رسمية، عدد 86، صادرة سنة 2002.
- 15- الأمر 03-03، مؤرخ في 19 جويلية 2003، المتعلق بالمنافسة، جريدة رسمية، عدد 43، المؤرخة في 20 جويلية 2003، المعدل و المتمم، بالقانون 08-12، المؤرخ في 25 يونيو 2008، جريدة رسمية، عدد 36، المؤرخة في 02 جويلية 2008، و بالقانون 10-05، مؤرخ في 25 أوت 2010، جريدة رسمية، عدد 46، المؤرخة في 18 أوت 2010.
- 16- الأمر 03-11، المؤرخ في 26 أوت 2003، المتعلق بالنقد و القرض، الجريدة الرسمية، عدد 52، المؤرخة في 27 أوت 2003، المعدل و المتمم بالأمر 10-04، المؤرخ في 26 أوت 2010، المعدل و المتمم بالقانون رقم 13-08، المؤرخ في 30 ديسمبر 2013، المتضمن قانون المالية لسنة 2014، جريدة رسمية عدد 68، المؤرخة في 30 ديسمبر 2013.
- 17- قانون رقم 04-15، مؤرخ في 10 نوفمبر 2004، يعدل و يتمم الأمر رقم 66-156 مؤرخ

- في 08 جوان 1966، المتضمن قانون العقوبات، الجريدة الرسمية العدد 71، صادرة سنة 2004.
- 18- الأمر 07-05، المؤرخ في 28 أبريل 2005، المؤرخ في 28 أبريل 2005، يتعلق بالمحروقات، الجريدة الرسمية، عدد 50، لسنة 2005.
- 19- قانون رقم 05-12، المؤرخ في 04 أوت 2005، المتعلق بالمياه، الجريدة الرسمية، العدد 60، الصادرة في 04 سبتمبر 2005. أنظر الجريدة الرسمية رقم 14، الصادرة في 04 أبريل 1990، ص 459
- 20- القانون رقم 06-04، المؤرخ في 23 فيفري 2006، يعدل و يتم الأمر رقم 95-07، المؤرخ في 25 جانفي 1995، و المتعلق بالتأمينات، الجريدة الرسمية عدد 15، الصادرة بتاريخ 12 مارس 2006.
- 21- القانون رقم 08-13، المؤرخ في 03 أوت 2008، المتعلق بالصحة، جريدة رسمية، عدد 44، لسنة 2008.
- 22- القانون رقم 08-12، المؤرخ في 25 جانفي 2008، يعدل و يتم الأمر رقم 03-03، المتعلق بالمنافسة، جريدة رسمية، عدد 36، المؤرخة في 2 جويلية 2008.
- 23- الأمر رقم 10-04، المؤرخ في 26 أوت 2010، يعدل و يتم الأمر رقم 03-11، المتعلق بالنقد و القرض، جريدة رسمية، عدد رقم 50، الصادرة بتاريخ 01 سبتمبر 2010.
- 24- القانون 10-05، المؤرخ في 15 أوت 2010، المتمم للقانون 08-12، جريدة رسمية ، عدد 46، المؤرخة في 18 أوت 2010.

### ج - النصوص التنظيمية :

- 1- مرسوم رئاسي مؤرخ في 15 أبريل 1990 يتضمن تعيين محافظ البنك المركزي الجزائري، السيد عبد الرحمان الرستمي حاج ناصر، الجريدة الرسمية، عدد 28، الصادرة في 11 جويلية 1990.
- 2- مرسوم رئاسي مؤرخ في 21 جويلية 1992 يتضمن إنهاء مهام محافظ البنك المركزي الجزائري، السيد عبد الرحمان الرستمي حاج ناصر، الجريدة الرسمية، عدد 57، الصادرة في 26 جويلية 1992.
- 3- مرسوم رئاسي رقم 96-44، مؤرخ في 17 جانفي 1996، يحدد النظام الداخلي في مجلس المنافسة، الجريدة الرسمية، عدد 05، الصادرة في 21 جانفي 1996.
- 4- مرسوم رقم 96-44، مؤرخ في 17 جانفي 1996، يتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات و الإدارات العمومية، الجريدة الرسمية، العدد 13، الصادرة سنة 1985.

- 5- مرسوم تنفيذي رقم 94-175، مؤرخ في 13 جوان 1994، يتضمن تطبيق المواد 21، 22، 29 من المرسوم التشريعي رقم 93-10، المؤرخ في 23 ماي 1993، المتعلق ببورصة القيم المنقولة، جريدة رسمية، عدد 41، صادرة في 26 جوان 1994.
- 6- مرسوم تنفيذي رقم 96-102، مؤرخ في 11 مارس 1996، المتضمن تطبيق المادة 32 من المرسوم التشريعي رقم 93-10، المؤرخ في 23 ماي 1993، المتعلق ببورصة القيم المنقولة، جريدة رسمية، عدد 18، صادرة في 20 مارس 1996.
- 7- مرسوم تنفيذي رقم 98-170، مؤرخ في 20 ماي 1998، يتعلق بالأتاوى التي تحصلها لجنة تنظيم عمليات البورصة و مراقبتها، جريدة رسمية، عدد 34، صادرة في 24 ماي 1998.
- 8- مرسوم تنفيذي رقم 04-93، مؤرخ في 1 أبريل 2004، يتضمن النظام الداخلي للوكالة الوطنية للممتلكات المنجمية، جريدة رسمية، عدد 20، صادرة في 4 أبريل 2004.
- 9- مرسوم تنفيذي رقم 04-94، مؤرخ في 01 أبريل 2004، يتضمن النظام الداخلي للوكالة الوطنية للجيولوجيا
- 10- مرسوم تنفيذي رقم 04-331 مؤرخ في 18 أكتوبر سنة 2004، يتضمن نشاطات صنع المواد التبغية و إستيرادها و توزيعها، الجريدة الرسمية، عدد 66، الصادرة في 20 أكتوبر 2004.
- 11- نظام رقم 90-02 مؤرخ في 08 سبتمبر 1990 يحدد شروط فتح و سير حسابات بالعملة الصعبة للأشخاص المعنويين، الجريدة الرسمية، العدد 45، الصادرة في 24 أكتوبر 1990.
- 12- نظام رقم 95-08 مؤرخ في 23 ديسمبر 1995 يتعلق بسوق الصرف، الجريدة الرسمية، العدد 05، الصادرة في 21 يناير 1996.
- 13- نظام رقم 96-06 مؤرخ في 03 جويلية 1996، يحدد كفاءات تأسيس شركات الإعتماد الإيجاري و شروط إعتمادها، الجريدة الرسمية، عدد 66، الصادرة في 03 نوفمبر 1996.
- 14- نظام اللجنة رقم 96-03، مؤرخ في 03 جويلية 1996، يتعلق بشروط إعتماد الوسطاء في عمليات البورصة وواجباتهم و مراقبتهم، جريدة رسمية، عدد 36، صادرة في 01 جوان 1997.
- 15- نظام اللجنة رقم 97-02، مؤرخ في 18 نوفمبر 1997، يتعلق بشروط تسجيل الأعدان المؤهلين لقيام بتداول القيم المنقولة في البورصة، جريدة رسمية، عدد 87، صادرة

في 29 ديسمبر 1997.

- 16- نظام رقم 04-01، مؤرخ في 04 مارس 2004، يتعلق بالحد الأدنى لرأسمال البنوك و المؤسسات المالية، الجريدة الرسمية، عدد 27، الصادرة في 2004.
- 17- قرار وزير المالية، مؤرخ في 2 أوت 1998، يتضمن تطبيق المادة 03 من المرسوم التنفيذي 98-170، المؤرخ في 20 ماي 1998، و المتعلق بالأتاوى التي تحصلها لجنة تنظيم عمليات البورصة و مراقبتها، جريدة رسمية، عدد 70، صادرة في 20 سبتمبر 1998.
- 18- قرار رقم 19-2001، يتضمن تنظيم المصالح التقنية و الإدارية للجنة تنظيم عمليات البورصة و مراقبتها، غير منشور.
- 19- تعليمة رقم 98-01، صادرة عن لجنة تنظيم و مراقبة عمليات البورصة، مؤرخة في 30 أبريل 1998، تتعلق بقبول القيم المنقولة في البورصة.
- 20- تعليمة رقم 99-03، صادرة عن لجنة تنظيم و مراقبة عمليات البورصة، مؤرخة في 16 جوان 1999، تتعلق بإصدار البطاقات المهنية.
- 21- تعليمة رقم 2000-01، صادرة عن لجنة تنظيم و مراقبة عمليات البورصة، مؤرخة في 11 مارس 2000، تتضمن قواعد الحذر في تسيير القيم المنقولة من طرف الوسطاء في عمليات البورصة.

#### د- الإجتهاادات القضائية:

#### د/أ- قضاء المجلس الدستوري:

- 1- رأي رقم 1 ر.ق- م د 1989، المؤرخ في 28 أوت 1989، المتعلق بدستورية القانون المتضمن النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، أحكام الفقه الدستوري الجزائري، رقم 1، 1997.
- 2- رأي رقم 10/ر ن/م د/ 2000، المؤرخ في 13 ماي 2000، يتعلق بمراقبة مطابقة النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، الجريدة الرسمية، العدد 46، الصادرة سنة 2000.

#### ب- قضاء مجلس الدولة:

- 1- قرار مؤرخ في 1 أبريل 2003، البنك الجزائري الدولي ضد محافظ بنك الجزائر ومن معه، مجلة مجلس الدولة، عدد 03، 2003.

#### ثانيا: باللغة الفرنسية:

- 1- LANGROD G., « Genèse et conséquences du mimétisme administratif en Afrique », RISA, 1973.

- 2- . TEITGEN-COLLY C., « Les autorités administratives indépendantes : Histoire d'une institution » in : COLLIARD Claude Albert et TIMSIT Gérard, (s/dir), les autorités administratives indépendantes, PUF, Paris,
- 3- Zouaimia Rachid: "Le statut juridique du conseil de la monnaie et du crédit" janvier 2005 , à paraître in : R.A.S.J.E.P.
- 4- ZOUAIMIA R., Les autorités administratives indépendantes et la régulation Economique en Algérie, Houma, Alger, 2005.

الفهرس

## الفهرس:

رقم الصفحة	العنوان
2	مقدمة
8	الفصل الأول: ماهية السلطات الإدارية المستقلة
8	المبحث الأول: مفهوم السلطات الإدارية المستقلة
8	المطلب الأول: نشأة السلطات الإدارية المستقلة
9	الفرع الأول: ظهور السلطات الإدارية المستقلة في القانون المقارن
9	أولا: ظهور السلطات الإدارية المستقلة في الولايات المتحدة الأمريكية
10	ثانيا: ظهور السلطات الإدارية المستقلة في بريطانيا
11	ثالثا: ظهور السلطات الإدارية المستقلة في فرنسا
12	الفرع الثاني: ظهور السلطات الإدارية المستقلة في الجزائر
13	المطلب الثاني: المقصود بالسلطات الإدارية المستقلة
13	الفرع الأول: تعريف السلطات الإدارية المستقلة
15	الفرع الثاني: التفرقة بين السلطات الإدارية المستقلة والهيئات الأخرى
15	أولا: السلطات الإدارية المستقلة تنشأ بموجب نصوص قانونية
15	ثانيا: السلطات الإدارية المستقلة لها مهام إدارية بحتة
16	الفرع الثالث: إحصاء السلطات الإدارية المستقلة في الجزائر
16	أولا: مجلس النقد والقرض
17	ثانيا: اللجنة المصرفية
18	ثالثا: لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها
19	رابعا: مجلس المنافسة
19	خامسا: سلطة ضبط البريد والمواصلات
20	سادسا: هيئات الضبط في المجال المنجمي
21	سابعا: لجنة ضبط الكهرباء والغاز
21	ثامنا: سلطة ضبط النقل
22	تاسعا: لجنة الإشراف على التأمينات

22	عاشرا: الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته
23	الحادي عشر: سلطة ضبط المياه
23	الثاني عشر: وكالتي ضبط المحروقات
24	الثالث عشر: سلطة ضبط سوق التبغ و المواد التبغية
24	الرابع عشر: الوكالة الوطنية للمواد الصيدلانية
24	المبحث الثاني: الطبيعة القانونية للسلطات الإدارية المستقلة
25	المطلب الأول: مضمون عبارة "السلطة الإدارية المستقلة"
25	الفرع الأول: عبارة السلطة
25	أولا: تعريف السلطة
26	ثانيا: أساس سلطة الهيئات الإدارية المستقلة
27	الفرع الثاني: الطابع الإداري
30	الفرع الثالث: الاستقلالية
30	أولا: المقصود بالاستقلالية
31	ثانيا: تكريس الاستقلالية
32	المطلب الثاني: معايير تكييف السلطات الإدارية المستقلة
32	الفرع الأول: معايير الشكلية
32	أولا: التشكيلة
33	1- صفة الأعضاء
36	2- أسلوب تعيين الأعضاء
37	ثانيا: هيكلية السلطات الإدارية المستقلة
39	ثالثا: طرق الطعن في قرارات السلطات الإدارية المستقلة
39	رابعا: طبيعة الإجراءات المتبعة أمام السلطات الإدارية المستقلة
40	الفرع الثاني: المعايير المادية
40	أولا: طبيعة المهام الموكلة للسلطات الإدارية المستقلة
41	ثانيا: تمويل السلطات الإدارية
41	1- الأتاوى

42	2- الإعانات
43	المبحث الثالث: مدى إستقلالية السلطات الإدارية المستقلة
44	المطلب الأول: الاستقلالية العضوية للسلطات الإدارية المستقلة
44	الفرع الأول: مظاهر الاستقلالية العضوية
45	أولاً: تعدد الأعضاء واختلاف صفتهم ومراكزهم
46	ثانياً: تعدد واختلاف الجهات المقترحة للأعضاء
47	ثالثاً: تحديد مدة انتداب الرئيس والأعضاء
49	رابعاً: مراعاة الأحكام الصادرة عن السلطات المستقلة لمبدأ الحياد
49	الفرع الثاني: حدود الاستقلالية العضوية
50	أولاً: تمتع السلطة التنفيذية بسلطة التعيين
50	1- تعيين الرئيس
51	2- تعيين الأعضاء
52	ثانياً: ظروف انتهاء عضوية الرئيس والأعضاء
52	ثالثاً: عدم تحديد مدة انتداب الرئيس و الأعضاء
52	رابعاً: غياب إجراء الامتناع
54	المطلب الثاني: الاستقلالية الوظيفية للسلطات الإدارية المستقلة
54	الفرع الأول: مظاهر الاستقلالية الوظيفية
54	أولاً: الاستقلال المالي
55	ثانياً: الاستقلال الإداري
55	ثالثاً: وضع السلطات الإدارية المستقلة لنظامها الداخلي
56	رابعاً: الشخصية المعنوية
57	1- أهلية التقاضي
57	2- أهلية التعاقد
58	3- مسؤولية السلطات الإدارية المستقلة
58	الفرع الثاني: حدود الاستقلالية الوظيفية
58	أولاً: التقرير السنوي وإرساله إلى الحكومة

59	ثانيا: موافقة الوزارة المختصة على الأنظمة الصادرة على الهيئات المستقلة
60	ثالثا: وضع السلطة التنفيذية النظام الداخلي لبض سلطات الضبط
61	الفرع الثالث: استقلالية الأجهزة ما بين الواقع والخيال
61	أولا: مركز السلطات الإدارية المستقلة في الدستور
62	ثانيا: الاستقلالية الخيالية
64	الفصل الثاني: السلطات المخولة للهيئات الإدارية المستقلة في ضبط المجال الاقتصادي والمالي
64	المبحث الأول: سلطة التنظيم والرقابة
64	المطلب الأول: مفهوم سلطة التنظيم للهيئات الإدارية المستقلة
65	الفرع الأول: تعريف السلطة التنظيمية ومدى دستورتيتها
65	أولا: المقصود بالسلطة التنظيمية للهيئات الإدارية المستقلة
65	ثانيا: مدى دستورية السلطة التنظيمية للهيئات الإدارية المستقلة
67	الفرع الثاني: كيفية ممارسة السلطة التنظيمية للهيئات الإدارية المستقلة
67	أولا: وضع قواعد متعلقة بالسوق المالية
68	ثانيا: وضع قواعد متعلقة باعتماد المتدخلين في المجال للهيئات الإدارية المستقلة
69	الفرع الثالث: وسائل ممارسة الهيئات الإدارية المستقلة للسلطة التنظيمية
69	أولا: الأنظمة
71	ثانيا: التعليمات
72	ثالثا: التوصيات
72	رابعا: الآراء
75	خامسا: المقترحات
76	المطلب الثاني: سلطة الرقابة والبحث
77	الفرع الأول: تعريف سلطة الرقابة والبحث
77	أولا: التعريف الفقهي
78	ثانيا: التعريف التشريعي

79	الفرع الثاني: وسائل ممارسة الهيئات الإدارية المستقلة لسلطة الرقابة
79	أولاً: الرقابة على الالتحاق بالمهنة
86	ثانياً: مراقبة السوق
89	المبحث الثاني: سلطة العقاب
89	المطلب الأول: تكريس سلطة العقاب للهيئات الإدارية المستقلة
90	الفرع الأول: فكرة سلطة العقاب للهيئات الإدارية المستقلة
90	أولاً: سلطة العقاب وظاهرة رفع التجريم
92	ثانياً: سلطة العقاب للهيئات الإدارية المستقلة في خدمة الضبط الاقتصادي
93	ثالثاً: غاية سلطة العقاب للهيئات الإدارية المستقلة في المجال الاقتصادي
94	الفرع الثاني: مطابقة سلطة العقاب للهيئات الإدارية لأحكام الدستور
95	أولاً: سلطة توقيع العقوبات ومبدأ الفصل بين السلطات
96	ثانياً: قبول سلطة العقاب دستورياً وقضائياً
96	1-الإعتراف الدستوري بسلطة العقاب
97	2-الإعتراف القضائي بسلطة العقاب
98	الفرع الثالث: شروط ممارسة سلطة العقاب
99	أولاً: أن لا تكون هذه العقوبات سالبة للحرية
100	ثانياً: خضوع السلطة القمعية لذات المبادئ العقابية
101	الفرع الرابع: أنواع العقوبات التي توقعها الهيئات الإدارية المستقلة
101	أولاً: العقوبة المالية
107	ثانياً: العقوبات غير المالية
113	المطلب الثاني: خضوع سلطة العقاب للهيئات الإدارية المستقلة للضمانات القانونية القضائية
114	الفرع الأول: الضمانات القانونية الموضوعية في مواجهة سلطة العقاب
114	أولاً: مبدأ شرعية الجرائم والعقوبات
115	1-شرعية الجرائم
115	2-شرعية العقوبات

116	ثانيا: مبدأ الشخصية
117	1-أشخاص العقوبة
117	2-مسؤولية الشخص المعنوي
118	ثالثا: مبدأ التناسب
119	1-الإلتزام بالمعقولية في توقيع الجزاءات الإدارية
119	2-عدم الجمع بين العقوبات
120	رابعا: مبدأ عدم الرجعية
120	1-مضمون المبدأ
121	2-تطبيق الجزاء الإداري الأصلح للمخالف
122	3-التقادم
123	الفرع الثاني: الضمانات القانونية الاجرائية في مواجهة سلطة العقاب
123	أولا: احترام مقتضيات حقوق الدفاع
124	1-قرينة البراءة
125	2-إعلام صاحب الشأن بالوقائع المنسوبة إليه في أقصى الأجل
125	3-الحق في تقديم الملاحظات
127	4-إحضار الشهود
127	5-حق الإستعانة بمدافع
128	ثانيا: نقائص هذه المرحلة
129	1-الإجراء العقابي بين الطابع الكتابي و الشفهي
130	2-علانية الجلسات
130	الفرع الثالث: الضمانات القضائية في مواجهة سلطة العقاب
131	أولا: رقابة القضاء الاداري على سلطة العقاب
134	ثانيا: رقابة القضاء العادي على سلطة العقاب
137	خاتمة
140	قائمة المراجع
150	الفهرس