

جامعة أبي بكر بلقايد - تلمسان -

كلية الحقوق والعلوم السياسية

قسم القانون العام



النظام القانوني للسلطات الإدارية المستقلة

- دراسة مقارنة -

رسالة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام

تحت إشراف:

أ.د. مراد بدران

من إعداد الطالب:

زين العابدين بلماحي

لجنة المناقشة:

أ.د. جيلالي تشوار	أستاذ التعليم العالي	جامعة تلمسان	رئيسا
أ.د. مراد بدران	أستاذ التعليم العالي	جامعة تلمسان	مشرفا ومقررا
أ.د. عباس بوسندة	أستاذ التعليم العالي	جامعة بلعباس	مناقشا
د. الزين ميلوى	أستاذ محاضر "أ"	جامعة بلعباس	مناقشا

السنة الجامعية 2015/2016

شكر وتقدير

كامل الشكر والتقدير للأستاذ الدكتور مراد بدران الذي أشرف على هذا البحث المتواضع، والذي رعاه منذ أن كان مجرد فكرة إلى أن رأى النور، فلك مني أستاذي الفاضل أسمى عبارات التقدير والاحترام مقابل كرمك ونصحك وحرصك على إنجاز هذا العمل في وقته المحدد.

كما لا يفوتني أن أتقدم إلى الأساتذة أعضاء لجنة المناقشة بالشكر على جميل تحملهم متاعب تقييم هذا البحث.

إهداء

إلى الوالدين الكريمين اللذان لم يبخلا علي بالدعاء ليلا نهارا. فإله أسأل
أن يطيل في عمرهما ويجعلهما يرضيان عني.
إلى كل من الزوجة الكريمة وقررة العين محمد شرف الدين إسماعيل،
نظير تقصيري في حقهما لإتمام هذا البحث.
إلى الإخوة الأعزاء.
إلى كل من وقف بجانبني عازما على تعليمي.
إلى كل من ساهم من قريب أو من بعيد في إنجاز هذا العمل.
إلى كل غيور على الوطن، ذلك المجهول أو المعلوم الذي يساهم بشكل
أو بآخر لإقامة دولة الحق والقانون، دولة المؤسسات، دولة تسودها مبادئ
الديمقراطية والعدالة الاجتماعية.
إلى كل هؤلاء أهدي ثمرة هذا العمل المتواضع.

قائمة بأهم المختصرات:

Liste des principales abréviations :

أولاً: باللغة العربية:

ج.	جزء.
ج.ر.ج.ج.	الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية.
د.س.ن.	دون ذكر سنة النشر.
د.ب.ن.	دون ذكر بلد النشر.
ش.إ.ر.م.م.	شركة إستثمار ذات رأس مال متغير.
ص.	صفحة.
ص.م.ت.	الصندوق المشترك للتوظيف.
ط.	طبعة.
ل.ت.م.ع.ب.	لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة.
ه.ت.ج.ق.م.	هيئات التوظيف الجماعي للقيم المنقولة.

ثانياً: باللغة الفرنسية:

A.A.I.	Autorité Administrative Indépendante.
A.C.P.	Autorité de Contrôle Prudentiel.
A.F.L.D.	Autorité Française de Lutte contre le Dopage.
A.I.B.	Algerian International Bank.
A.J.D.A.	Actualité Juridique de Droit Administratif.
A.J.F.P.	Actualité Juridique de la Fonctions Publiques.
al.	Alii (autres personnes)
alin.	Alinéa.
A.M.F.	Autorité des Marchés Financières.
A.P.I.	Autorité Publique Indépendante.
A.R.A.F.	Autorité de Régulation des Activités Ferroviaires.
A.R.C.E.P.	Autorité de Régulation des Communications Électroniques et des Postes.
Art.	Article.

Ass.	Assemblée.
B.C.I.A.	Banque Commerciale et Industrielle d'Algérie.
c.	Contre.
Cass. Crim.	Cour de Cassation / Chambre Criminelle.
C.C.A.	Commission de Contrôle des Assurances.
C.E.	Conseil d'État.
cf.	Confer (comparer avec).
chr.	Chronique.
C.J.E.G.	Cahiers Juridiques de l'Électricité et du Gaz. (R.J.E.P. Revue Juridique de l'Économie Publique).
C.N.D.S.	Commission Nationale de Déontologie de la Sécurité.
C.N.I.L.	Commission Nationale de l'Informatique et des Libertés.
comm.	Commentaire.
concl.	Conclusions.
cons.	Considérant.
Cons. const.	Conseil constitutionnel.
C.O.S.O.B.	Commission d'Organisation et de Surveillance des Opérations de Bourse.
C.S.A.	Conseil Supérieur de l'Audiovisuel.
D.	Dalloz.
D.C.	Contrôle de constitutionnalité des lois.
Doc.Fr.	La Documentations Française.
Dr.Soc.	Revue de Droit Social.
éd.	Édition.
EDCE	Études et Documents du Conseil d'État.
G.A.J.A.	Les Grands Arrêts de la Jurisprudence Administrative.
Gaz. Pal.	Gazette du Palais.
G.D.C.C.	Les Grandes Décisions du Conseil Constitutionnel.
G.I.P.	Groupement d'Intérêt Public.
H.A.C.A.	Haute Autorité de la Communication Audiovisuelle.
H.A.D.O.P.I.	Haute Autorité pour la Diffusion des Œuvres et la Protection des droits sur Internet.
H.A.L.D.E.	Haute Autorité de Lutte contre les Discriminations et pour l'Égalité.
H.A.S.	Haute Autorité de Santé.
H.C.C.C.	Haut Conseil du Commissariat aux Comptes.
Ibid.	Ibidem (à l'endroit indiqué dans la précédente citation).
In.	Dans.
I.O.B.	Intermédiaires en Opérations de Bourse.

J.C.P. éd. G.	Juris-Classeur Périodique édition Générale.
J.C.P.	Juris-Classeur Périodique.
J.O.R.A.D.P.	Journal Officiel de la République Algérienne Démocratique et Populaire.
J.O.R.F.	Journal Officiel de la République Française.
L.G.D.J.	Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence.
L.P.A.	Les Petites Affiches.
n°	Numéro.
obs.	Observations.
O.C.D.E.	Organisation de Coopération et de Développement Économiques.
op.cit.	Opus Citatum (précédemment cité).
O.P.C.V.M.	Organismes de Placement Collectif en Valeurs Mobilières.
O.P.U.	Office des Publications Universitaires.
p.	Page.
P.F.N.S.P.	Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques.
p.p.	Pages.
P.S.P et Dalloz	Presse de Sciences Politiques et Dalloz.
P.U.A.M.	Presses Universitaires d'Aix Marseille.
P.U.F.	Presses Universitaires de France.
R.A.	Revue Administrative.
R.A.S.J.E.P.	Revue Algérienne des Sciences Juridiques, Économiques et Politiques.
R.D.B.F.	Revue de Droit Bancaire et Financier.
R.D.P.	Revue de Droit Public et de la science politique en France et à l'étranger.
Rec.	Recueil Lebon.
Rec. D.	Recueil Dalloz.
R.E.F.	Revue d'Économie Financière.
Rev.	Revue.
R.F.A.P.	Revue Française d'Administration Publique.
R.F.D.A.	Revue Française de Droit Administratif.
R.F.D.C.	Revue Française de Droit Constitutionnel.
R.I.S.A.	Revue Internationale des Sciences Administratives.
R.J.C.	Revue de Jurisprudence Commerciale.
R.J.E.	Revue Juridique de l'Environnement.
R.R.J.	Revue de la Recherche Juridique.
R.R.J.D.P.	Revue de la Recherche Juridique. Droit Prospectif.
R.T.D.C.	Revue Trimestrielle de Droit Civil.

R.T.O.F.	Revue Théorique de Force Ouvrière.
S.	Sirey.
s.	Suite.
s/dir.	Sous la direction de.
Sect.	Section.
Sect. Cont.	Section Contentieux.
S.G.B.V.	Société de Gestion de la Bourse des Valeurs.
S.Sects.Rs.	Sous Sections Réunies.
t.	Tome.
T.C.	Tribunal de Conflit.
v.	Voir.
vol.	Volume.

مقدمة:

لما كانت الدولة من وجهة القانون الدستوري عبارة عن مجموعة من الأفراد يستقرون على إقليم معين ويخضعون في تنظيم شؤونهم إلى سلطة سياسية معينة، ولما كانت هذه الأخيرة عبارة عن هيئة تتولى وظيفة الإشراف على شؤون المجتمع وتسييرها،¹ كان لزاماً أن توزع هذه الوظيفة بين ثلاث سلطات هي السلطة التشريعية التي تقوم بسن القوانين، والسلطة التنفيذية التي تعمل على تنفيذ وتطبيق القوانين، والسلطة القضائية التي تسهر على مراقبة مدى احترام القوانين، وهذا طبعاً استناداً على مبدأ الفصل بين السلطات الذي يمنع احتكار جميع الوظائف في يد سلطة واحدة، مخافة طغيانها وتجبرها مما يضر بالشأن العام.

وتجدر الإشارة إلى أنه ونظراً لاحتكاك السلطة التنفيذية الدائم والمتواصل مع أفراد المجتمع، ونظراً لدورها الذي لا يستهان به في تسيير الشأن العام، فإنها احتلت مكانة هامة في أي نظام سياسي، وأصبحت تراحم بذلك باقي السلطات من خلال دورها التنظيمي، وكذا دورها العقابي في بعض الحالات.

على أنه ولكي تقوم السلطة التنفيذية بمهامها بصورة جيدة رعاية للصالح العام، كان من الواجب أن تتوفر على أداة لذلك تتمثل في وضع جهاز يسهر على تحقيق وتنفيذ الأعباء العامة، وهو الجهاز الذي اصطلح عليه بالإدارة العمومية (l'administration publique).

(1) محمد كاظم الشهداني، القانون الدستوري (الدولة، الحكومة، الدستور)، مؤسسة الثقافة الجامعية،

الاسكندرية، 2008، ص. 7؛ أنظر كذلك:

Bertrand PAUVERT, Droit constitutionnel, 2^{ème} éd., Groupe Studyrama, Paris, 2007, p.p.48 et s.

فالإدارة العمومية تتشكل كأصل عام من مختلف الهيئات التي تمثل الدولة في تدخلها في حياة الأفراد تحقيقاً للصالح العام، والتي تنقسم إلى نوعين: هيئات مركزية تتمثل في كل من هيئة رئيس الجمهورية، والحكومة، وممثلي الحكومة في الأقاليم. وهيئات لامركزية تتمثل في كل من الإدارة المحلية أو الإقليمية (الولاية والبلدية)، وهيئات اللامركزية المرفقية كالمؤسسات العمومية. فالإدارة العمومية من منطلق هذا المعيار العضوي، مرتبطة بفكرة التنظيم الإداري داخل الدولة (l'organisation administrative) كفلسفة أو كنهج متبع من طرف هذه الأخيرة حتى تتمكن من إشباع حاجيات أفراد المجتمع وإرضائهم على النحو الأمثل.

أما من الناحية الموضوعية، فإن الإدارة العمومية تعبر عن ذلك النشاط الذي تتولاه الهيئات العمومية والذي يهدف إلى تحقيق المصلحة العامة، عن طريق استعمال امتيازات السلطة العامة متى تطلب الأمر ذلك. هذا النشاط عادة ما يتخذ إما شكل المرافق العامة كمشاريع منظمة تهدف إلى إشباع الرغبات العامة، يشرف عليها شخص عام بصفة مباشرة أو غير مباشرة، أو تتخذ شكل البوليس الإداري كنشاط تمارسه الهيئات العامة للحفاظ على النظام العام بأغراضه التقليدية والحديثة.

وعلى هذا فإن الإدارة العمومية عبارة عن هيئات عمومية تمارس نشاطاً عمومياً بغرض تحقيق المصلحة العامة، ولها في ذلك أن تستعمل امتيازات السلطة العمومية متى رأت ذلك ضرورياً لتجسيد أهدافها، وهي بذلك تمثل ما

يسمى بالإدارة الفاعلة (l'administration active) صاحبة اتخاذ القرارات، كنمط إداري يتشكل من مجموع الوسائل الموضوعة في خدمة المصلحة العامة.² إلا أن هذا النمط لم يبق منفرداً، فبتطور وظيفة الدولة وتحولها من الدولة الحارسة إلى الدولة المتدخلة، ظهر في التنظيم الإداري جيل جديد من الإدارة العمومية تمثل في كل من الإدارة الاستشارية (l'administration consultative) وإدارة المهام (l'administration des missions). فإذا كانت الأولى عبارة عن جهاز إداري استشاري يهدف إلى إبداء الرأي وتقديم النصح للإدارة الفاعلة ومساعدتها في اتخاذ القرارات الصحيحة رعاية للمصلحة العامة، سواء من الناحية القانونية أو من الناحية الفنية،³ فإن الثانية عبارة عن جهاز إداري عملي ينشأ عادة بصفة مؤقتة لمواجهة بعض المشاكل التي لا تستطيع الإدارة التقليدية أن تحلها.⁴

وبظهور بؤادر الاقتصاد العالمي الجديد - خاصة في الدول الغربية - أصبحت وظيفة الدولة تعتمد على انسحابها شبه الكلي من النشاط الاقتصادي مما غير من طبيعتها، فبعدما كانت توصف بالدولة المتدخلة، أصبحت في الوقت الراهن توصف بأنها دولة ضابطة (État régulateur)، مما أدى إلى ظهور

2) « L'administration active est un instrument, un ensemble de moyens mis au service de l'intérêt général... ». cf., Yves GAUDEMET, Droit administratif, 18^{ème} éd., L.G.D.J., Paris, 2005, p. 182.

3) أحمد بوضياف، الهيئات الاستشارية في الإدارة الجزائرية، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر، 1989، ص. 84 وما يليها.

4) Philippe ICARD, Les autorités administratives indépendantes, thèse de doctorat en droit public, université de Bourgogne, Dijon, 1991, p.p. 269 et s.

جيل ثالث من الإدارة العمومية يعمل أساسا على ضبط (la régulation) مختلف
مناحي الحياة السياسية، والاجتماعية والاقتصادية.⁵

فهذا النمط الجديد من الإدارة العمومية الذي أصبح يعرف بإدارة الضبط
(l'administration de régulation) تجسد من خلال إنشاء سلطات إدارية مستقلة
(autorités administratives indépendantes) كطائفة قانونية جديدة تعمل على ضبط
المجالات المخولة لها قانونا، وهذا عن طريق منحها ترسانة كبيرة من السلطات
والصلاحيات التي عادة ما تكون موزعة بين مختلف سلطات الدولة،⁶ وهو
الأمر الذي يدفع إلى إعادة التفكير في كل من نظرية التنظيم الإداري ونظرية
النشاط الإداري، بل وحتى في فكرة التقسيم الثلاثي للسلطات داخل الدولة.

فمن ناحية أولى يتبين بأن هذا النمط الإداري الجديد يجمع بين مفارقتين،
فمن جهة تعد هذه السلطات هيئات إدارية، الأمر الذي يفترض إخضاعها إما
للسلطة الرئاسية كأحد دعائم أسلوب المركزية الإدارية، أو للرقابة الإدارية
كأحد الأسس التي يقوم عليها النظام اللامركزي. ومن جهة ثانية تعد هيئات
مستقلة عن السلطة التنفيذية وعن المتعاملين معها، الأمر الذي يدفع إلى التساؤل
حول ما هي محددات معالم هذه الهيئات؟ وما مكانتها من نظرية التنظيم
الإداري؟

ومن ناحية ثانية تعمل هذه الهيئات ليس فقط بدافع تحقيق المصلحة العامة
أو بدافع الحفاظ على النظام العام، بل زيادة على هذا وذاك تهدف هذه الهيئات
إلى ضبط المجالات المخولة بها قانونا عن طريق تجميع مختلف السلطات

5) Patrice CHRÉTIEN, Nicolas CHIFFLOT, Droit administratif, 13^{ème} éd., Sirey, Paris, 2012, p.11

6) Marie-Anne FRISON-ROCHE, Le droit de la régulation, Rec. D., n° 7, 2001, p.613.

(التشريعية والتنفيذية والقضائية) في يدها، الأمر الذي يدفع إلى التساؤل حول مكانتها من نظرية النشاط الإداري؟ فهل تعد أحد أشكال المرافق العامة؟ أم أنها تجسيد لفكرة البوليس الإداري؟ أم أنها ونظرا لسلطاتها المتنوعة تعبّر عن وجه جديد من أوجه النشاط الإداري؟.

ومن ناحية ثالثة فإن القول باستقلالية هذه الهيئات الإدارية عن السلطة التنفيذية ينافي المبدأ القائل بتبعية الإدارة العامة للحكومة، والمستمد من مبدأ وحدة السلطة التنفيذية الخاضعة للرقابة البرلمانية، الأمر الذي يدفع إلى التساؤل حول موقع السلطات الإدارية المستقلة داخل التقسيم الثلاثي للسلطات؟ فهل تعد هذه الهيئات سلطة تشريعية؟ أم سلطة قضائية؟ أم أنها تشكل سلطة رابعة موازية لباقي السلطات المعروفة في الدولة نظرا لتجميع السلطات (cumul des pouvoirs) في يدها؟ وإن كان الأمر كذلك فما مدى دستوريته؟ وما نوع الرقابة المسلطة على أعمالها إن وجدت؟ ذلك أنه من المعلوم أن هناك علاقة تأثير متبادلة بين السلطات التقليدية الثلاث الموجودة في الدولة التي تعمل دائما في تناسق وتناغم احتراما لمبدأ الفصل بين السلطات في شكله المرن.

إن هذه التساؤلات تفرض نفسها على الباحث في هذا النمط الجديد من الإدارة، مبرزة بذلك أهمية هذا الموضوع الذي أصبح من المفاهيم الأساسية في القانون الإداري بصفة خاصة، وفي القانون العام بصفة عامة.⁷ وعلى هذا تم اختيار هذا الموضوع الذي يسمح بالخوض والحديث عن ظاهرة قانونية جديدة وحديثة نسبيا في النظام الجزائري.

7) « ... Mais alors inévitablement se pose la question d'une définition de la régulation, au moins de l'identification de ses spécificités et de ses principes constitutifs. Les choses ne sont pas claires à cet égard, en l'état des réflexions doctrinales en France, qui d'ailleurs, curieusement, ont d'abord été le fait des auteurs privatistes alors qu'il s'agit fondamentalement d'une notion de droit public... ». cf., Yves GAUDEMET, Droit administratif, op.cit., p.p. 353-354.

هذه الظاهرة القانونية الجديدة لم تكن بالقدر الكافي من الدراسات والبحوث في الجزائر، والتي وإن وجدت تعتبر مجرد تكرار لأفكار واحدة، وهذا على عكس الدراسات المقارنة - الفرنسية منها على وجه الخصوص - التي لم تدع أي كبيرة أو صغيرة حول موضوع السلطات الإدارية المستقلة إلا وتطرق لها بالدراسة والتحليل، وهذا ما سيرر درجة الاعتماد على المراجع الفرنسية⁸ بالمقارنة مع المراجع الجزائرية. سواء تلك المكتوبة باللغة العربية⁹ أو باللغة الفرنسية.¹⁰

وتجدر الإشارة إلى أن الظهور الحديث نسبيا للسلطات الإدارية المستقلة في الساحة القانونية الجزائرية، كان نتيجة لضرورة الانفتاح السياسي

8) À titre d'exemple : Marie-José GUEDON, Les autorités administratives indépendantes, L.G.D.J., Paris, 1991 ; Claude-Albert COLLIARD et Gérard TIMSIT, (s/dir.) Les autorités administratives indépendantes, P.U.F., Paris, 1988. ; Michel GENTOT, Les autorités administratives indépendantes, 2^{ème} éd., Montchrestien, Paris, 1994. ; Patrice GELARD, Rapport d'information sur les AAI, Office parlementaire d'évaluation de la législation, La documentation Française, Paris, 2006. ; Conseil d'État, Les autorités administratives indépendantes, rapport public, EDCE n° 52, La documentation française, Paris, 2001 ; Philippe ICARD, Les autorités administratives indépendantes, thèse de doctorat en droit public, université de Bourgogne, Dijon, 1991 ; Babaly SALL, Contribution à l'étude des autorités administratives indépendantes, thèse de doctorat en droit, université de Poitiers, 1990 ; Giorgio GIULIANO, Les pouvoirs des autorités administratives indépendantes économiques et les droits de procédure des particuliers, thèse de doctorat en droit, université de Strasbourg, 2008.

9) وليد بوجملين ، سلطات الضبط الاقتصادي في القانون الجزائري، دار بلقيس للنشر، الجزائر، 2011؛ أعمال الملتقى الوطني حول سلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، أيام 23-24 ماي 2007؛ أعمال الملتقى الوطني حول السلطات الإدارية المستقلة في الجزائر، جامعة قالم، يومي 13-14 نوفمبر 2012؛ أعمال الملتقى الوطني حول المنافسة وحماية المستهلك، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، أيام 17-18 نوفمبر 2009.

10) À titre d'exemple : Rachid ZOUAÏMIA, Droit de la régulation économique, BERTI édition, Alger, 2006 ; Rachid ZOUAÏMIA, Les autorités administratives indépendantes et la régulation économique en Algérie, édition HOUMA, Alger, 2005 ; Rachid ZOUAÏMIA, Les autorités de régulation indépendantes dans le secteur financier en Algérie, édition HOUMA, Alger, 2005 ; Rachid ZOUAÏMIA, Les autorités de régulation indépendantes face aux exigences de la gouvernance, Belkeïse édition, Alger, 2013.

والاقتصادي اللذان عرفتهما الجزائر بعد أن عصفت بها الأزمة السياسية والاجتماعية والاقتصادية في أواخر ثمانينيات القرن الماضي، وما صاحب هذه الأخيرة من تعديلات على مستوى الدستور وعلى مستوى القوانين.¹¹

وبالإضافة إلى ذلك، لعبت ظاهرة العولمة التي لا تعترف بالحدود بين الدول، دورا كبيرا في تبني الجزائر لهذا النوع الجديد من الإدارة الذي يرى فيه أحد الكتاب الجزائريين بأنه تعبير عن تقليد إيمائي (le mimétisme) من طرف النظام الجزائري لنظيره الفرنسي.¹²

وإن كان الأمر كذلك، فإن الإشكالية الرئيسية التي يطرحها هذا البحث تتمثل فيما يلي: ما هو النظام القانوني الذي يسري على طائفة السلطات الإدارية المستقلة؟

على أنه وقبل التطرق إلى منهجية وخطة البحث المعتمدتين للإجابة عن هذه الإشكالية، يجدر التذكير من البداية أن هذه الدراسة لا تهدف إلى إحصاء وتعداد السلطات الإدارية المستقلة الموجودة في النظام الجزائري أو في الأنظمة المقارنة، بل تهدف إلى محاولة البحث عن نظام قانوني مشترك بين مختلف هذه الهيئات التي سيتبين من متن هذه الدراسة أنها ليست متجانسة في مجملها. وبناء على ما سبق، ستم الإجابة على الإشكالية المطروحة بالاعتماد على مجموعة من المناهج العلمية التي لا يمكن الاستغناء عنها، والمتمثلة أساسا في المنهج المقارن، وبدرجة أقل على كل من المنهج التاريخي، والمنهج الاستقرائي، والمنهج التحليلي، والمنهج الوصفي.

11) Rachid ZOUAÏMIA, Droit de la régulation économique, op.cit., p.p. 5 et s.

12) Rachid ZOUAÏMIA, Les AAI et la régulation économique en Algérie, op.cit., p. 7.

فالمنهج المقارن يعد من ضروريات البحث في هذا النوع من المواضيع وذلك للمقارنة بين النظامين الجزائري والفرنسي، على اعتبار أن هذا الأخير كان دائماً السباق في إنشاء وإيجاد الحلول الملائمة، أما النظام الجزائري فقد تأثر بسابقه وأصبح مجرد مقلد له، وهذا ما سيبرر الحديث عن التجربة الفرنسية بداية قبل التجربة الجزائرية في أغلب المواضيع من هذه البحث.

وبالإضافة إلى المقارنة بين النظام الجزائري والنظام الفرنسي، ستنتم الإشارة في حالة نادرة للنظام الأنجلوسكسوني، ومرد ذلك راجع إلى أن هذه الهيئات ظهرت بداية في هذا النظام، ومن ثم انتقلت إلى أغلب الدول التي تتبنى النهج الديمقراطي كأسلوب للحكم.¹³

أما بالنسبة للمنهج التاريخي، فسيتم الاعتماد عليه عند التطرق للأصول والظروف التاريخية للسلطات الإدارية المستقلة، سواء في الجزائر أو في الأنظمة المقارنة، بهدف الوقوف على الأسباب التي أدت لظهور ونشأة هذه الطائفة القانونية الجديدة ولما كبت تطورها.

وإذا كان كلا المنهجين السابقين - المقارن والتاريخي - أملت هما طبيعة الموضوع، فإن المنهج الاستقرائي لا غنى عنه كذلك، والذي ستفرضه مختلف النصوص القانونية المرتبطة بالسلطات الإدارية المستقلة محل الدراسة، والتي سيتم الاستشهاد بها في مواضعها.

أما بالنسبة للمنهجين التحليلي والوصفي فإنهما لا يقلان أهمية عن المناهج السابقة، وسيفرضان نفسيهما في العديد من مواطن هذا البحث، إذ سيتم الاعتماد على الأول عند التطرق بالتحليل لكل من الاجتهادات القضائية والآراء الفقهية،

13) Patrice GELARD, Rapport d'information sur les AAI, op.cit., p. 24.

أما الثاني سيبرز من خلاله إعطاء بعض التعريفات للمفاهيم المرتبطة بالموضوع.

ومن هنا ومن أجل الإجابة على الإشكالية الرئيسية والتساؤلات الفرعية التي يثيرها الموضوع، فإنه سيتم تقسيم هذه الدراسة إلى بابين اثنين، يتعلق الباب الأول بالإطار القانوني للسلطات الإدارية المستقلة. أما الباب الثاني فسيتم التطرق من خلاله إلى وظيفة السلطات الإدارية المستقلة.

الباب الأول:

الإطار القانوني للسلطات الإدارية المستقلة:

لقد أدى تطور الحياة الاجتماعية والسياسية والاقتصادية إلى تطور مفهوم الدولة، فبعد أن كانت هذه الأخيرة تتصف بالحارسة (État providence)، أصبحت متدخلة (État interventionniste) بعد كل ما شهده العالم من أحداث جراء الأزمة الاقتصادية العالمية والحرب العالمية الثانية، وما صاحبهما من تغيرات في جميع الميادين.¹⁴ وبنهاية الحرب الباردة التي كانت تسيطر على المعسكرين الشرقي والغربي، ظهر نظام اقتصادي جديد يعرف باقتصاد السوق (économie de marché)، الذي وجد انطلاقة في الدول الليبرالية.

إن هذا النظام الاقتصادي الجديد أدى إلى بروز ظاهرة العولمة (la mondialisation)، التي تجسدت من خلال إزالة الحدود الاقتصادية بين الدول لضمان أكبر قدر من الحرية في التعامل، كما أدت إلى تغيرات على المستوى السياسي مما شجع على ظهور ديموقراطيات حديثة في الدول التي كانت تتسم بالشمولية.¹⁵

وبذلك أدى هذا النظام إلى تحول الدولة من دولة متدخلة إلى دولة ضابطة (État régulateur) عن طريق انسحابها شبه الكلي من السوق، وإحداث هيئات جديدة تحل محلها، وتعمل باسمها ولصالحها، خولت لها مهمة ضبط النشاط الاقتصادي والمالي بغرض ضمان حياد الدولة، كون أن السوق متقلب ومتغير مما يفرض على الدولة مسايرة هذا التحول والتخلي بالمرونة اللازمة عن طريق إزالة التنظيم السابق، (la déréglementation) واستبداله بتنظيم جديد يتمشى ومرحلة اقتصاد السوق، لأن الإدارة التقليدية غير قادرة على احتواء

14) لمزيد من التفاصيل حول هذه المرحلة لتطور دور الدولة أنظر:

أحمد بوضياف، الهيئات الاستشارية في الإدارة الجزائرية، المرجع السابق، ص. 153 وما يليها.

15) Rachid ZOUAÏMIA, Droit de la régulation économique, op.cit., p. 7.

هذا التحول ومسايرته.¹⁶ فما هي هذه الهيئات الإدارية الجديدة؟ (الفصل الأول)
وما هي طبيعتها القانونية؟ (الفصل الثاني).

(16) أنظر في هذا المعنى:

Rachid ZOUAÏMIA, Déréglementation et ineffectivité des normes en droit économique Algérien, Revue IDARA, vol. 11, 1/2001, n° 21, p.p. 125 et s. ; Rachid ZOUAÏMIA, Les AAI et la régulation économique en Algérie, op.cit., p.p. 5-6 ; Rachid ZOUAÏMIA, Droit de la régulation économique, op.cit., p.p. 7-14.

الفصل الأول:

مفهوم السلطات الإدارية المستقلة:

لما كانت الإدارة التقليدية يغلب عليها الطابع السياسي والإيديولوجي عند معالجتها للقضايا الاجتماعية والاقتصادية، ولكي لا تظهر الدولة بذلك الوجه المتدخل أو الموجّه، ومن أجل إبعاد شبهة عدم الحياد عنها، ظهر في التنظيم الإداري جيل جديد من الإدارة تشكّل من طائفة قانونية جديدة، اتفق على تسميتها اصطلاحاً بالسلطات الإدارية المستقلة.¹⁷

إن ظهور هذه السلطات الإدارية المستقلة مرتبط بشكل كبير بتطور الوعي والمناخ السياسيين في الدول الغربية، ففكرة وجود هيئات مستقلة عن السلطة التنفيذية أو تمتعها بنوع من الذاتية الخاصة (autonomie)، كان مرهوناً بوجود فكر سياسي متطور ومتفهم يسمح بوجود هيئات تعمل خارج الرقابة الإدارية للحكومة، والتي تقوم بنفس الأعمال التي يمكن أن تقوم بها الإدارة التقليدية.¹⁸

فالسلطات الإدارية المستقلة عبارة عن هيئات إدارية مستقلة عن السلطة التنفيذية في الدولة، أي أنها غير خاضعة لسلطتها الرئاسية ولا لرقابتها الإدارية، أنشأت بغرض ضبط بعض القطاعات الحساسة التي كانت في السابق حكراً على الإدارة التقليدية كالمجال الاقتصادي والمجال المالي ومجال الحقوق والحريات العامة.

وعلى هذا فإن البحث في مفهوم السلطات الإدارية المستقلة يقتضي بالضرورة التطرق إلى نشأتها وأسباب ظهورها، (المبحث الأول) ثم الحديث بعد ذلك عن محددات معالمها (المبحث الثاني).

(17) أنظر في هذا المعنى:

Sébastien RENAUD, Les autorités de régulation et le démembrement du pouvoir central, Revue de la recherche juridique. Droit prospectif, n°16, 1^{er} décembre 2001, p. 2204.

(18) حنفي عبد الله، السلطات الإدارية المستقلة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2000، ص. 9.

المبحث الأول: نشأة السلطات الإدارية المستقلة وأسباب ظهورها:

تجدر الإشارة بداية إلى أن السلطات الإدارية المستقلة تعمل في إطار نشاط متخصص من الأنشطة الحيوية للدولة، سواء في المجال الاقتصادي كمراقبة النشاطات التجارية المختلفة، والمنافسة، ومراقبة جودة السلع وحماية المستهلك، والرقابة المصرفية، والرقابة على السياسة النقدية، ومراقبة أعمال البورصة، أو في مجال حماية الحقوق والحريات العامة، كالحق في الإعلام والاتصال، وحق الاطلاع على الوثائق الإدارية، إلى غير ذلك من الحقوق. فدور السلطات الإدارية المستقلة يتجاوز مجرد تطبيق القانون من الناحية المادية ليمتد إلى ضبط وتنظيم بعض النشاطات.¹⁹

على أن التساؤل الذي يطرح نفسه، يتمثل في كيف نشأت هذه السلطات الإدارية المستقلة؟ (المطلب الأول)، وما هي أهم الأسباب التي أدت إلى ظهورها؟ (المطلب الثاني).

المطلب الأول: نشأة السلطات الإدارية المستقلة في التنظيم الإداري:

إن البحث حول ظروف نشأة السلطات الإدارية المستقلة يقتضي بالضرورة التطرق أولاً إلى دراستها في التنظيمات الإدارية المقارنة، كون أن فكرة وجود هيئات مستقلة عن الحكومة تجد جذورها في النظام الأنجلوساكسوني بقطبيه الأمريكي والبريطاني، والذي سبق مثيله في فرنسا منذ وقت طويل (الفرع الأول). أما ظهورها في التنظيم الإداري الجزائري، فكان

19) عبد الرحمان عزاوي ، الرخص الإدارية في التشريع الجزائري، رسالة دكتوراه دولة في القانون العام، جامعة الجزائر، 2007، ص. 240 وما يليها.

نتيجة التأثر بالتجارب التي عرفتتها أكبر الديمقراطيات وبالخصوص التجربة الفرنسية (الفرع الثاني).

الفرع الأول: نشأة السلطات الإدارية المستقلة في التنظيمات الإدارية المقارنة:

إن نموذج السلطات الإدارية المستقلة، ظهر لأول مرة مع نهاية القرن التاسع عشر في النظام الأمريكي تحت تسميات مختلفة كالوكالات المستقلة أو اللجان المستقلة، وذلك من أجل إحداث قطيعة في بعض الميادين مع الإدارة التقليدية التي تخضع مباشرة للسلطة التنفيذية.²⁰

فالنشأة الحقيقية للسلطات الإدارية المستقلة كانت في الولايات المتحدة الأمريكية، وإن كانت الدول الاسكندنافية قد عرفت أجهزة مشابهة لها مع بداية القرن التاسع عشر.²¹

فأول هذه السلطات والتي تعرف في النظام الأمريكي بالسلطات العامة (Public Authorities) أو الوكالات المستقلة (Independent Agencies)، كانت "لجنة التجارة ما بين الولايات" (Interstate Commerce Commission)، التي نشأت في سنة 1887 من أجل ضمان ومراقبة التجارة والنقل ما بين مختلف الولايات الفدرالية.²²

20) Patrice GELARD, Rapport d'information sur les AAI, op.cit., p. 24.

21) Jean-Marie PONTIER, Des entités très répandues à la délimitation incertaine, in., GELARD Patrice, Rapport sur les AAI, op.cit., p.p. 24-25.

22) Dominique CUSTOS, Agences indépendantes de régulation américaines (IRC) et les autorités administratives indépendantes française (AAI), l'exemple de la « Fédéral Communications Commission » (FCC) et de l'Autorité de Régulation des Télécommunications (ART), In. Politiques et management public, Vol. 20, n° 1, 2000, Reconfigurer l'action public : big bang ou réforme ? Actes du Onzième colloque international, Nice, 4 et 5 Octobre 2001, t.1, p.p. 67-84.

وتجدر الإشارة إلى أن هذه السلطات الإدارية المستقلة الأمريكية تعتبر أجهزة عامة مندمجة في السلطة التنفيذية، ولكن تتمتع بذاتية نسبية (autonomie relative) كون أنها تخضع للسلطة التنفيذية وللسلطة التشريعية في آن واحد، وذلك وفق تصور النظام الدستوري الأمريكي الذي يقوم على توزيع السلطات (pouvoirs partagés) أو ما يصطلح عليه باللغة الإنجليزية (shared powers).²³

فهذه الوكالات المستقلة - وفقا للتسمية الأمريكية - تتمتع باستقلالية تجاه السلطة التنفيذية الممثلة في الرئيس الذي لا يستطيع عزل أو فصل أعضائها إلا في حالة الخطأ الجسيم تحت إشراف السلطة التشريعية. إلا أن المصادقة على ميزانيتها خاضعة لمكتب الإدارة والميزانية التابع لهيئة الرئاسة التي تستطيع أن تعدل منها بالزيادة أو النقصان.²⁴

أما من الناحية الوظيفية، فإن هذه الوكالات تخضع للسلطة التشريعية، فهي التي تنشؤها وتحدد اختصاصاتها، كما أنها تقوم بتقييمات دورية حول دورها والفائدة من تواجدها، ومن ثم إمكانية إنهاء وجودها.²⁵

إن إنشاء هذه السلطات المستقلة الأمريكية يعود إلى عاملين رئيسيين أولهما اقتصادي والثاني سياسي.

فالعامل الاقتصادي يرجع لضرورة الاستجابة للحاجيات الاقتصادية والاجتماعية المختلفة، لكن بشرط احترام التصور الأمريكي لدور الدولة. أي أن ظهور وتطور هذه الهيئات لا بد وأن يبرر حسب الظروف الخاصة بطريقة

23) Patrice GELARD, Rapport sur les AAI, op.cit., p. 24.

24) أنظر في هذا المعنى: حنفي عبد الله، المرجع السابق، ص. 180.

25) وليد بوجملين، سلطات الضبط الاقتصادي في القانون الجزائري، المرجع السابق، ص. 12.

تضمن انسجام تدخل الدولة مع منطق النظام الليبرالي، ومن ثم فإن هذه السلطات كأصل تقوم بوظيفة سد النقائص التي يحدثها الضبط الذاتي (autorégulation) للمجتمع المدني وتصحيح الأخطاء الناجمة عنه، ولكن دون توجيه أو تحويل للنظام الاقتصادي والاجتماعي.²⁶

أما العامل الثاني والذي يطبع بصورة عميقة ظهور هذه الأجهزة المستقلة، فإنه يعود إلى خلفية سياسية تتمثل في الحذر القائم بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية. فإنشاء هذه السلطات المستقلة من طرف هذه الأخيرة راجع لرغبتها في عزل هذه الفروع الإدارية عن تأثير مؤسسة الرئاسة والوزارات.²⁷

إلا أن ما تجدر الإشارة إليه أن النظام الأمريكي لم يضع أي قانون موحد يحدد أنماط وطرق إنشاء هذه السلطات المستقلة، ولا كيفية سير أعمالها أو أساليب الرقابة عليها، فكل سلطة من هذه السلطات المستقلة كانت موضوعا لقانون خاص بها، يحدد سلطاتها ووسائلها اللازمة لأداء مهامها.²⁸

ولقد أدى ظهور هذه السلطات الإدارية المستقلة في الولايات المتحدة الأمريكية إلى جدل فقهي كبير، إذ يرى جانب منه أن قيام السلطة التشريعية بإنشاء هذه السلطات يحمل نوعا من التعدي المباشر على الاختصاصات الدستورية للرئيس إذ أنه هو الوحيد المُوخول دستوريا بتعيين أعضاء الإدارة، كون أن هذه الأخيرة تابعة للسلطة التنفيذية.²⁹

(26) أنظر في هذا المعنى:

Marie-José GUEDON, Les autorités administratives indépendantes, op.cit., p.p. 29-30.

27) Marie-José GUEDON, Les autorités administratives indépendantes, op.cit., p. 30.

(28) حنفي عبد الله، المرجع السابق، ص. 182 وما يليها.

(29) لمزيد من التفاصيل حول هذا الجدل الفقهي أنظر:

Michael H. DAVIS, L'expérience américaine des « independent regulatory commissions », in., Claude-Albert COLLIARD et Gérard TIMSIT, (s/dir.) Les autorités administratives

إلا أن القضاء الأمريكي له موقف مغاير،³⁰ لقي استحسانا من جانب آخر من الفقه،³¹ إذ أقرت المحكمة العليا الأمريكية بأن سلطة الرئيس في الرقابة والإشراف على تنفيذ القوانين نابعة من الدستور، ومن ثم فإن هذه السلطات المستقلة لن تفلت من تأثير أو سلطة الرئيس، حتى ولو كان إنشاؤها تم بواسطة السلطة التشريعية التي تعمل في بعض الأحيان ضد رغبة السلطة التنفيذية.³² إن هذا الاختلاف والجدل الفقهي نابع من النزاع بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية والذي طالما صاحب إنشاء هذه السلطات، خاصة ذلك الجدل الذي قام عند تدخل أحد رؤساء الولايات المتحدة الأمريكية في ثلاثينيات القرن الماضي لإنهاء مهام رئيس إحدى الوكالات المستقلة.³³ هذا التصرف الذي اعتبره الكونغرس الأمريكي مساسا باستقلالية هذه الهيئات، ودام الحال على وضعه إلى أن تدخلت السلطة القضائية وأصدرت قرارا جاء فيه أن إنهاء الرئيس لمهام أحد أعضاء الوكالات المستقلة قبل انتهاء مدة عضويته، يعد عملا مشوبا بعدم المشروعية.³⁴

إلا أنه وبالموازاة مع هذا الجدل يوجد توافق وإجماع لدى الفقه في الولايات المتحدة الأمريكية حول الشروط الواجب توافرها لكي تعتبر وكالة ما سلطة إدارية مستقلة، إذ يجب أن تكون الوكالة متكونة من أعضاء غير قابلين

indépendantes, P.U.F., Paris, 1988, p.p.227 et s. ; Franc MODERNE, Étude comparée, in., Claude-Albert COLLIARD et Gérard TIMSIT, (s/dir.) Les autorités administratives indépendantes, op.cit., p.p.193 et s.

30) L'affaire Myers v. US, 272 US 52 (1926), cité par : Michael H. DAVIS, L'expérience américaine des « independent regulatory commissions », op.cit., p.227.

31) Michael H. DAVIS, L'expérience américaine des « independent regulatory commissions », op.cit., p.p.228 et s.

32) L'affaire Myers v. US, 272 US 52 (1926), précité.

33) Michel GENTOT, Les AAI, 2^{ème} éd., Montchrestien, Paris, 1994, p. 21.

34) L'affaire Humphrey's Executor v. US, 295 US 602 (1935), cité par : Michael H. DAVIS, L'expérience américaine des « independent regulatory commissions », op.cit., p.228.

للعزل من طرف الرئيس إلا في حالات الخطأ الجسيم، بمعنى أن كل عزل يحمل الطابع السياسي غير ممكن وغير مستساغ. كما يجب أن تسير هذه الوكالة من طرف جهاز جماعي (un organe collégial). وفي الأخير يجب أن تحوز هذه الوكالة على سلطة التنظيم وعلى سلطة شبه قضائية، على أن تكون الرقابة على أعمالها من طرف السلطة التشريعية أو التنفيذية محددة بموجب قانون فدرالي خاص.³⁵

إن التطرق إلى التجربة الأمريكية يؤدي إلى القول بأن الوكالات التي تحوز على السلطة التنظيمية والسلطة شبه القضائية، هي الوحيدة التي يمكن تصنيفها ضمن السلطات الإدارية المستقلة،³⁶ ومن ثم يرى أحد الفقهاء بأنه يوجد ضمن النظام الأمريكي نموذج للإدارة المستقلة، هذا النموذج استطاع أن يأخذ مكانته في ظل غموض النصوص الدستورية، وفي ظل المنافسة الحذرة بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية.³⁷

أما في المملكة المتحدة (بريطانيا)، فإن ظاهرة السلطات الإدارية المستقلة تتجمع إما تحت تسمية "المنظمات غير الحكومية شبه المستقلة" (Quasi-autonomous non governmental organisations) أو باختصار (Quangos)،³⁸ وإما تحت تسمية "الأجهزة العامة غير الإقليمية" (Non-departmental public bodies) أو باختصار (NDPBs). هذه

35) Patrice GELARD, Rapport sur les AAI, op.cit., p. 26.

36) « ... aux États-Unis, seules les Agences Réglementaires Indépendantes peuvent être rangées au nombre des AAI... », cf., Jean-Marie PONTIER, Des entités très répandues à la délimitation incertaine, In. Patrice GELARD, Rapport sur les AAI, op.cit., p. 25.

37) « ... Il y a donc bien un modèle américain d'administration indépendante, un modèle ancien, éprouvé, qui a pu prendre forme en jouant à la fois sur l'indétermination des textes constitutionnels et sur la rivalité vigilante du législatif et de l'exécutif ... ». cf., Michel GENTOT, Les AAI, op.cit. p. 24.

38) Marie-José GUEDON, Les autorités administratives indépendantes, op.cit., p. 32.

التسمية الأخيرة هي التسمية الرسمية.³⁹ إن هذا النموذج البريطاني حديث نسبيا مقارنة بنظيره الأمريكي، إذ أخذ في الانتشار بعد الحرب العالمية الثانية متخذا شكل مكاتب أو دواوين (Offices).⁴⁰

وتجدر الإشارة إلى أن أسباب إنشاء هذا النوع من المنظمات غير الحكومية غير موحدة، وذلك راجع لاختلاف ظروف نشأتها. إلا أن الفقه البريطاني،⁴¹ يكاد يجمع على حصر تلك الأسباب فيما يلي:

- رغبة الحكومات المتعاقبة في تقليص حجم القطاع العام، فهذه المنظمات تتواجد خارج الأجهزة التقليدية للدولة، خاصة ما تعلق منها بالمرافق العامة.
- إن إنشاء هذه المنظمات بدون ربطها بالحكومة، يمكن الوزراء من التركيز في مهامهم على المسائل الاستراتيجية المرتبطة بقطاعاتهم.
- تنامي ظاهرة سخط الشعب البريطاني على أداء الساسة خاصة في تسعينيات القرن الماضي، الأمر الذي أدى بالبرلمان إلى ضرورة إيجاد وإنشاء هيئات جديدة تبعث على الثقة من أجل حل المشاكل الجد حساسة.
- ظهور مفهوم جديد للتسيير العمومي في المملكة المتحدة أدى إلى ظهور أجهزة جديدة تربط بين القطاع العام والقطاع الخاص، فهي وكالات داخل القطاع العام لكن غير خاضعة للحكومة، تترك لها وحدها سلطة اتخاذ المبادرة

39) John BELL, L'expérience britannique en matière d'autorités administratives indépendantes, In., Conseil d'État, Les autorités administratives indépendantes, op.cit., p.401.

(40) وليد بوجملين ، سلطات الضبط المستقلة في القانون الجزائري، المرجع السابق، ص. 12.

41) John BELL, L'expérience britannique en matière d'autorités administratives indépendantes, op.cit., p. 404.

حول الطريقة التي تراها ملائمة لتحقيق الخطوط العريضة والأهداف المسطرة من طرف الحكومة.⁴²

إن هذه المنظمات غير الحكومية وبالرغم من أنها شبيهة بتلك الموجودة في النظام الأمريكي من حيث استقلاليتها وعدم خضوعها للسلطة التنفيذية، إلا أنها تختلف عنها في نقطة هامة تتمثل في غياب الطابع الجماعي في تشكيلتها، وهو خيار جاء كرد فعل معارض للنموذج الأمريكي، باعتبار أن الطابع الجماعي يؤدي إلى طول وتعقيد عملية اتخاذ القرارات، ومن ثم فرئيس كل منظمة من هذه المنظمات هو المسؤول الشخصي والوحيد عن عملها.⁴³

ومما ينبغي الإشارة إليه في دراسة هذا النموذج البريطاني هو صعوبة تحليل وتحديد المقصود بعبارة "منظمات غير حكومية شبه مستقلة"، وهذا راجع إلى كون الإدارة في المملكة المتحدة منظمة على أسس ومبادئ مختلفة كل الاختلاف عن تلك المكرسة في النظام الإداري الفرنسي، مما جعل البحث في هذه الفئة القانونية الجديدة غير هام بالنسبة للنظام البريطاني.⁴⁴

وأخيرا ما يمكن قوله عن هذه المنظمات أنها تشكل تطورا وتحديثا في النظام البريطاني رغم كل الاختلافات الموجودة فيما بينها والانتقادات الشديدة التي وجهت إليها،⁴⁵ إلا أنه لا يمكن اعتبارها بمثابة نموذج ساهم في نشأة

42) John BELL, L'expérience britannique en matière d'autorités administratives indépendantes, op.cit., p. 404.

43) وليد بوجملين ، سلطات الضبط المستقلة في القانون الجزائري، المرجع السابق، ص. 13.

44) Marie-José GUEDON, op.cit., p. 32.

45) من بين أهم الانتقادات، تلك المتعلقة بعنصر الاستقلالية، إذ يرى جانب من الفقه البريطاني وعلى رأسهم الفقيه (Howard MACHIN) أن حياد رؤساء هذه المنظمات مشكوك فيه بما أن سلطة تعيينهم من اختصاص الوزراء، مما يدعو إلى القول بأن طريقة التعيين سيطغى عليها الجانب السياسي، لمزيد من التفاصيل في هذا المعنى، أنظر:

السلطات الإدارية المستقلة سواء في النظام الفرنسي،⁴⁶ أو في النظام الجزائري بما أن هذا الأخير أضحى مجرد مقلد له كما سوف يتضح في فقرات لاحقه من هذا البحث.⁴⁷

أما في فرنسا فلم يكن ظهور السلطات الإدارية المستقلة كنتيجة لإصلاحات إدارية منظمة،⁴⁸ كما هو الشأن بالنسبة للنموذجين السابقين، وإنما كان ظهورها وليد الصدفة، إذ أن أغلب هذه السلطات تم إنشاؤها لتشكل حولا وإجابات على المشاكل التي كانت مطروحة.⁴⁹

ففي أغلب الحالات كان إنشاء السلطات الإدارية المستقلة في فرنسا ناتجا عن محاولة لإضعاف أو لتحديد تأثير السلطة التنفيذية على بعض المجالات الحساسة في نشاط الدولة، خاصة تلك المتعلقة بحماية الحقوق والحريات العامة، وتلك المرتبطة بالنشاط الاقتصادي والمالي.⁵⁰

ومما يليق ذكره أن تاريخ ظهور هذه السلطات الإدارية المستقلة في فرنسا غير محدد، فجانبا من الفقه يرى بأن أول هذه السلطات نشأ في سنة 1941 في إشارة منه إلى لجنة مراقبة البنوك (C.C.B)،⁵¹ ثم تبعها إنشاء اللجنة

Howard MACHIN, L'expérience britannique, in., Claude-Albert COLLIARD et Gérard TIMSIT, (s/dir.) Les autorités administratives indépendantes, op.cit., p.p. 235 et s.

46) Michel GENTOT, Les AAI, op.cit., p. 34.

47) أنظر الصفحة 28 وما يليها من هذه الأطروحة.

48) Junior Fernando Antonio SANTIAGO, La régulation du secteur électrique en France et en Brésil, thèse de doctorat en droit, université de Paris I Panthéon-Sorbonne, 2007, p. 14

49) « ... S'il est une caractéristique dominante de ce mouvement de création des AAI en France, c'est bien celle du hasard. La plupart des autorités créées constituent une réponse donnée à un problème donné ... ». cf., Conseil d'État, Les autorités administratives indépendantes, op.cit., p.267.

50) Junior Fernando Antonio SANTIAGO, La régulation du secteur électrique en France et en Brésil, op.cit., p. 15.

51) Albert DELION, Notion de régulation et droit de l'économie, les annales de la régulation, institut André TUNC, vol. 1, Paris, L.G.D.J., 2006, p.13 ; Catherine TEITGEN COLLY, Les autorités administratives indépendantes, histoires d'une institution, in., Claude-Albert

المتساوية الأعضاء للإعلانات والوكالات الصحفية في سنة 1950، وتوالى بعد ذلك ظهور السلطات الأخرى.⁵²

إلا أن جانبا آخر من الفقه يرى بأن أول ظهور لهذه السلطات كان في سبعينيات القرن الماضي بموجب القانون 78-17 الصادر بتاريخ 7 جانفي 1978 الذي أنشأ اللجنة الوطنية للإعلام الآلي والحريات (C.N.I.L)، كاستجابة لتطور الإعلام الذي أدى إلى ضرورة حماية الحريات وإعطاء ضمانات أكثر للمواطنين.⁵³

وقد تتابع ظهور هذه السلطات التي أول ما ظهرت في مجال حماية الحقوق والحريات العامة،⁵⁴ وتزايد عددها تحت تأثير التجارب السابقة وضغوط المجتمع الأوروبي، حيث كيّفت هيئة وسيط الجمهورية وصنفت كسلطة إدارية مستقلة سنة 1989 بعدما تم إنشاؤها سنة 1973.⁵⁵

إلا أن ما تجدر الإشارة إليه أن هذا النوع من الأجهزة، وإلى جانب مجال الحقوق والحريات العامة انتقل إلى مجال آخر يتجلى في الضبط الاقتصادي

COLLIARD et Gérard TIMSIT, (s/dir.) Les autorités administratives indépendantes, P.U.F., Paris, 1988, p.38 ; René CHAPUS, Droit administratif général, t.1, 9^{ème} éd., Montchrestien, Paris, 1995, p. 191.

52) Claude-Albert COLLIARD et Gérard TIMSIT, Les autorités administratives indépendantes, op.cit., p. 11

53) Jacques CHEVALLIER, Réflexion sur l'institution des autorités administratives indépendantes, J.C.P, la semaine juridique, 1986, I, 3254 ; Jacques BEER-GABEL, Le contrôle de l'administration par la C.N.I.L., R.D.P, 1980, p. 1043.

54) Giorgio GIULIANO, Les pouvoirs des autorités administratives indépendantes économiques et les droits de procédure des particuliers, thèse de doctorat en droit, université de Strasbourg, 2008, p. 153.

55) عبد الهادي بن زيطة، نطاق اختصاص السلطات الإدارية المستقلة دراسة حالة لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة وسلطة الضبط للبريد والمواصلات السلكية واللاسلكية، مجلة دراسات قانونية، العدد الأول، جانفي 2008، ص. 23.

للسوق وذلك من أجل حماية المواطن المستهلك، فكان مجلس المنافسة المنشأ سنة 1986 أحسن مثال على ذلك.⁵⁶

إن هذه الهيئات تتمتع بسلطات (pouvoirs) يختلف اتساعها من سلطة لأخرى، فهناك من تحوز على سلطات الضبط (pouvoirs de régulation) كالترخيص الفردي (autorisation individuelle)، والرقابة (contrôle)، وسلطة التنظيم (pouvoir de réglementation)، والأمر (injonction)، والعقاب (sanction)، كما تتمتع أحيانا بسلطة التعيين (nomination)، في حين أن منها ما تنحصر سلطتها في سلطة التأثير فقط (pouvoir d'influence).⁵⁷

ومما يليق ذكره أن هذه الهيئات في فرنسا تعمل باسم الدولة، دون أن تكون تابعة للحكومة، وتستفيد من أجل حسن ممارسة مهامها من الضمانات التي تسمح لها بالعمل بكل استقلالية، ودون أن تكون أعمالها خاضعة للتوجيه أو الرقابة إلا من قبل القضاء.⁵⁸

إن ظهور السلطات الإدارية المستقلة في فرنسا وكما سبقت الإشارة إليه كان وليد الصدفة الشيء الذي أدى إلى حركة في النظام الفرنسي حملت معها العديد من التبريرات، فهي قد انبثقت من الشك والحذر وسوء الظن في أجهزة الإدارة التقليدية، الموضوع محل اتهام بشأن عدم حيادها وعدم فعاليتها. وقد نتج عن ذلك الطموح في إنشاء أنماط جديدة للتنظيم الإداري تعطي مكانة أوسع للوساطة والتحكيم والتفاوض، وتكون حريصة على تحقيق الأهداف المسطرة.⁵⁹

56) Giorgio GIULIANO, Les pouvoirs des autorités administratives indépendantes économiques et les droits de procédure des particuliers, op.cit., p.153.

57) Conseil d'État, Les autorités administratives indépendantes, op.cit., p.257.

58) Ibid., p.257.

59) Ibid., p.257.

لذلك فإن هذه الظاهرة - إن صحت تسميتها بذلك - جاءت مدعومة بمبررات يرى مجلس الدولة الفرنسي أنها أساسية، والتي لخصها فيما يلي:

- تقديم ضمانات قوية للرأي العام لحياد تدخل الدولة.⁶⁰

- السماح بمشاركة واسعة لأشخاص من تخصصات مختلفة وخاصة المهنيين منهم في ضبط قطاع نشاطاتهم، أو في دراسة مشكلة حساسة متعلقة بها، وذلك لمنع السلطة السياسية من التدخل في التسيير المباشر لبعض النشاطات عن طريق إشراك المتعاملين الاقتصاديين والاجتماعيين في وضع القواعد المنظمة لتلك المجالات.⁶¹

الفرع الثاني: نشأة السلطات الإدارية المستقلة في التنظيم الإداري

الجزائري:

لقد أدت الأزمة الاقتصادية التي عصفت بالجزائر في أواخر ثمانينيات القرن الماضي بعد انخفاض مداخيل النفط، إلى ضرورة مباشرة إصلاحات جذرية عميقة في جميع قطاعات الدولة لتشجيع المبادرة الخاصة والمنافسة الحرة. فأضحت الساحة القانونية الوطنية تعرف بصفة مستمرة صدور قوانين ذات صبغة ليبرالية اقتداء بالنموذج الغربي، وذلك تحت تأثير ظاهرة العولمة.⁶² إن هذه الظاهرة قد مست العديد من المجالات في الجزائر بما فيها القطاع الاقتصادي، وهو الأمر الذي أدى إلى ظهور مفهوم عولمة الاقتصاد، الذي اقتضى وضع حد للحواجز القائمة بين الدول، مما دفع بالجزائر إلى انتهاج

60) Ibid., p.257.

61) Ibid., p.257.

62) Rachid ZOUAÏMIA, Droit de la régulation économique, op. cit., p.p. 5 et s.

نظام اقتصاد السوق، وعمدت بذلك إلى إعادة النظر في منظومتها القانونية بإنشاء قواعد تتماشى والتوجه الاقتصادي الجديد.⁶³

وعليه تم إلغاء احتكار المؤسسات العمومية ذات الطابع أو النشاط الاقتصادي من طرف الدولة، بموجب المرسوم التنفيذي 201-88،⁶⁴ كخطوة أولى أساسية للانتقال من الاقتصاد الموجه - في ظل النظام الاشتراكي - إلى اقتصاد السوق. إن هذا المرسوم التنفيذي وبالرغم من معارضته للدستور المعتمد آنذاك،⁶⁵ إلا أنه قد تمت معالجة الأمر عبر تبني دستور جديد سنة 1989، الذي كان بحق بادرة الانفتاح على الأفكار الليبرالية.⁶⁶

ومما يليق ذكره في هذا المقام، أن هذه الإصلاحات الاقتصادية المنتهجة في هذه الفترة ما هي في النهاية إلا مؤشر على بداية تحول وانتقال من الدولة الكل - الدولة المتدخلة - صاحبة الاحتكار الوحيد لوظائف: الاستغلال، التسيير والرقابة المكرسة في دستور 1976، إلى الدولة الضابطة.⁶⁷

(63) أنظر في هذا المعنى: محمد تيورسي، قواعد المنافسة والنظام العام الاقتصادي، أطروحة دكتوراه في القانون، جامعة تلمسان، 2011، ص. 241 وما يليها.

(64) المرسوم التنفيذي رقم 201-88 المؤرخ في 18 أكتوبر 1988، المتضمن إلغاء جميع الأحكام التنظيمية التي تخول المؤسسات الاشتراكية ذات الطابع الاقتصادي التفرد بأي نشاط اقتصادي أو احتكار للتجارة، ج.ر.ج.ج.، رقم 42 لسنة 1988.

(65) يتعلق الأمر هنا بدستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية 1976، الصادر بموجب الأمر رقم 76-97 المؤرخ في 22 نوفمبر 1976، المتضمن إصدار دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، ج.ر.ج.ج.، رقم 94، لسنة 1976، المعدل والمتمم.

(66) دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية 1989، الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 89-18 المؤرخ في 28 فيفري 1989، المتعلق بنشر نص تعديل الدستور الموافق عليه في استفتاء 23 فيفري 1989، في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، ج.ر.ج.ج.، رقم 9 لسنة 1989.

(67) محمد تيورسي، قواعد المنافسة والنظام العام الاقتصادي، المرجع السابق، ص. 145 وما يليها.

إن هذا الانتقال والتحول تدعم وتعزز بمناسبة صدور دستور سنة 1996، الذي أقر وأكد على مبادئ أساسية على غرار حرية الصناعة والتجارة، وحماية الملكية الخاصة، إلى جانب ازدواجية النظام القضائي.⁶⁸

وبذلك انسحبت الدولة من الحقل الاقتصادي. غير أن هذا الانسحاب لم يكن على إطلاقه، إذ كان على السلطة العامة أن تعتمد إلى تأطير آليات اقتصاد السوق، وذلك بقصد مراعاة مقتضيات المرفق العام والمصلحة العامة، إذ لا يمكن ترك السوق بدون ضبط، وعليه اسندت مهمة تنظيمه لذاته وللمتعاملين الاقتصاديين، كما احتاج الأمر لوضع قواعد أكثر مرونة، فتم اللجوء إلى إنشاء هيئات جديدة عرفت بسلطات الضبط المستقلة، والتي من بينها السلطات الإدارية المستقلة - موضوع الدراسة - كبديل عن الهيئات الإدارية التقليدية.⁶⁹

وإذا كانت هذه الهيئات في النظام الفرنسي وليدة الصدفة كما تمت الإشارة إليه آنفا، إلا أن ظهورها في النظام الجزائري ليس كذلك، وإنما يرجع لظاهرة التقليد الإيمائي (le mimétisme) - التي تعودّ عليها النظام الجزائري - باستنساخ هذه الهيئات من النموذج الفرنسي.⁷⁰

(68) دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية 1996، الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 96-438 المؤرخ في 7 ديسمبر 1996، المتعلق بإصدار نص تعديل الدستور، المصادق عليه في استفتاء 28 نوفمبر 1996، في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، ج.ر.ج.ج.، رقم 76 لسنة 1996، المعدل والمتمم.

(69) إن مفهوم سلطات الضبط المستقلة أشمل من مفهوم السلطات الإدارية المستقلة، ذلك أنها هناك طائفة من سلطات الضبط المستقلة إلا أنها ليست إدارية بل تخضع لأحكام القانون التجاري، ومثال ذلك سلطة ضبط المحروقات، لمزيد من التفاصيل أنظر في ذلك:

Rachid ZOUAÏMIA, Droit de la régulation économique, op.cit., p.23.

70) « ... 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 ... », cf., Gérard LANGROD., Genèse et conséquences du mimétisme administratif en Afrique, R.I.S.A., 1973, p. 119., voir

ومما سبق الإشارة إليه، يمكن القول بأن هذه السلطات الإدارية المستقلة في الجزائر تعتبر مؤسسات جديدة من مؤسسات الدولة، ظهرت في التنظيم الإداري الجزائري مع بداية تسعينيات القرن الماضي، وهي مختلفة تماما عن السلطات الإدارية التقليدية، كونها لا تخضع للرقابة الإدارية ولا تخضع لمبدأ التدرج الهرمي (السلطة الرئاسية) الذي تتميز به الإدارة العامة. كما أن هذه السلطات الإدارية المستقلة ليست باللجان الاستشارية ولا بالمرافق العامة.⁷¹ إن مفهوم السلطات الإدارية المستقلة في الجزائر ظهر لأول مرة بإنشاء المجلس الأعلى للإعلام بموجب القانون 07-90 المتعلق بالإعلام، والذي كَيّف صراحة على أنه سلطة إدارية مستقلة،⁷² إلا أنه تمّ حلّه بموجب المرسوم الرئاسي رقم 93-252.⁷³

aussi dans le même sens : «... les autorités administratives indépendantes ne sont pas le fruit d'une création d'un génie ..., mais bien au contraire un simple décalquage sur le modèle occidental des autorités administratives indépendantes... ». cf., Rachid ZOUAÏMIA, Les AAI et la régulation économique en Algérie, op.cit., p. 7.

- (71) ناصر لباد، السلطات الإدارية المستقلة، مجلة الإدارة، العدد 1، سنة 2001، ص. 7 وما يليها.
- (72) أنظر المادة 59 من القانون رقم 07-90 المؤرخ في 3 أفريل 1990 المتعلق بالإعلام، ج.ج.ج.ج. رقم 14 لسنة 1990، المعدل والمتمم بموجب المرسوم التشريعي رقم 93-13 المؤرخ في 26 أكتوبر 1993، المتعلق ببعض أحكام القانون 07-90 المتعلق بالإعلام، ج.ج.ج.ج.، رقم 69 لسنة 1993، الملغى بموجب القانون العضوي رقم 05-12 المؤرخ في 12 جانفي 2012، المتعلق بالإعلام، ج.ج.ج.ج.، رقم 2 لسنة 2012.
- (73) المرسوم الرئاسي رقم 93-252، المؤرخ في 26 أكتوبر 1993 والمتعلق بالمجلس الأعلى للإعلام، ج.ج.ج.ج. رقم 69 لسنة 1993. تجدر الإشارة هنا أن إلغاء المجلس الأعلى للإعلام بموجب مرسوم رئاسي فيه تعد على اختصاص السلطة التشريعية، ذلك أن هذه السلطة الإدارية المستقلة قد أنشئت بموجب قانون، ومن ثم كان من المفروض أن يتم إلغاؤها بموجب قانون احتراماً لقاعدة توازي الأشكال.

وفي نفس السنة تم احداث مجلس النقد والقرض واللجنة المصرفية،⁷⁴ هذه الأخيرة التي كلفت من طرف القضاء الإداري الجزائري بالسلطة الإدارية المستقلة.⁷⁵ كما تم إنشاء لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة في سنة 1993،⁷⁶ وفي مجال آخر تم التأسيس لمجلس المنافسة الذي يسهر على حماية المنافسة.⁷⁷ أما في مجال حماية حقوق المواطنين من تعسف الإدارة فقد تم إنشاء وسيط الجمهورية الذي يعتبر سلطة إدارية مستقلة، إلا أنه لم يكتب له أن يعمر

74) القانون 90-10 المؤرخ في 14 أبريل 1990، المتعلق بالنقد والقرض، ج.ر.ج.ج. رقم 16 لسنة 1990، هذا القانون تم إلغاؤه بموجب الأمر رقم 03-11 المؤرخ في 11 أوت 2003 المتعلق بالنقد والقرض، ج.ر.ج.ج. رقم 52 لسنة 2003، المعدل والمتمم بموجب الأمر 10-04 المؤرخ في 26 أوت 2010، ج.ر.ج.ج. رقم 50 لسنة 2010.

75) مجلس الدولة، الغرفة الخامسة، قضية يونين بنك (union bank) ومحافظ بنك الجزائر، الملف رقم 002129، قرار صادر بتاريخ 8 ماي 2000، القرار غير منشور أشار إليه ونقل حيثياته كل من: كمال فنيش، آلية ضمان دولة القانون والحريات العامة تركز على العدالة، اليوم البرلماني حول قانون البنوك (الإجراءات الجماعية المطبقة على البنوك)، منشورات مجلس الأمة، الجزائر، 2005، ص. 44؛

Saïd DIB, La nature du contrôle juridictionnel des actes de la commission bancaire en Algérie, revue du Conseil d'État, n°3, 2003, p.124.

76) المرسوم التشريعي رقم 93-10 المؤرخ في 23 ماي 1993 المتعلق ببورصة القيم المنقولة، ج.ر.ج.ج. رقم 34 لسنة 1993 المعدل والمتمم بموجب الأمر رقم 96-10 المؤرخ في 10 يناير 1996، ج.ر.ج.ج. رقم 3 لسنة 1996، وبموجب القانون 03-04 المؤرخ في 17 فيفري 2003، ج.ر.ج.ج. رقم 11 لسنة 2003.

77) الأمر رقم 95-06 المؤرخ في 25 يناير 1995 المتعلق بالمنافسة، ج.ر.ج.ج. رقم 9 لسنة 1995، الملغى بموجب الأمر 03-03 المؤرخ في 19 جويلية 2003 المتعلق بالمنافسة، ج.ر.ج.ج. رقم 43 لسنة 2003 المعدل والمتمم بموجب القانون رقم 08-12 المؤرخ في 25 جوان 2008، ج.ر.ج.ج. رقم 36 لسنة 2008، وبموجب القانون رقم 10-05 المؤرخ في 15 أوت 2010، ج.ر.ج.ج. رقم 46 لسنة 2010.

طويلا نتيجة لإلغائه، مما طرح العديد من التساؤلات حول ذلك،⁷⁸ إلا أنه وفي سنة 2001 تم إنشاء اللجنة الوطنية الاستشارية لترقية حقوق الإنسان وحمايتها.⁷⁹ ثم بعد ذلك توالى ظهور العديد من السلطات الإدارية المستقلة في شتى القطاعات، فتم إنشاء كل من: سلطة ضبط البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية،⁸⁰ سلطي ضبط القطاع المنجمي (الوكالة الوطنية للممتلكات المنجمية، والوكالة الوطنية للجيولوجيا والمراقبة المنجمية).⁸¹

كما أنشأ المشرع سلطة ضبط الكهرباء والغاز المتعلقة بالطاقة الكهربائية وتوزيع الغاز عن طريق القنوات،⁸² وبعد ذلك أحدث بموجب قانون المالية لسنة

(78) المرسوم الرئاسي رقم 96-113 المؤرخ في 23 مارس 1996 المتعلق بوسيط الجمهورية، ج.ر.ج.ج. رقم 20 لسنة 1996 الملغى بموجب المرسوم الرئاسي رقم 99-170 المؤرخ في 2 غشت 1999 المتضمن إلغاء مؤسسة وسيط الجمهورية، ج.ر.ج.ج. رقم 52 لسنة 1999.

(79) المرسوم الرئاسي رقم 01-71 المؤرخ في 25 مارس 2001، المتضمن إحداث اللجنة الوطنية الاستشارية لترقية حقوق الإنسان وحمايتها، ج.ر.ج.ج. رقم 18 لسنة 2001.

(80) القانون رقم 2000-03 المؤرخ في 5 أوت 2000، المحدد للقواعد العامة المتعلقة بالبريد والمواصلات السلكية واللاسلكية، ج.ر.ج.ج. رقم 48 لسنة 2000، المعدل والمتمم بموجب المادة 94 من القانون رقم 06-24 المؤرخ في 26 ديسمبر 2006، المتضمن قانون المالية لسنة 2007، ج.ر.ج.ج. رقم 85 لسنة 2006.

(81) القانون رقم 01-10 المؤرخ في 3 جويلية 2001، المتضمن قانون المناجم، ج.ر.ج.ج. رقم 35 لسنة 2001، المعدل والمتمم بالأمر 07-02 المؤرخ في 1 مارس 2007، ج.ر.ج.ج. رقم 16 لسنة 2007، الملغى بموجب القانون رقم 14-05 المؤرخ في 24 فيفري 2014، المتضمن قانون المناجم، ج.ر.ج.ج. رقم 18 لسنة 2014، تجدر الإشارة إلى أنه وبموجب هذا القانون الجديد استبدلت هاتين السلطتين بهيئتين تخضعان لأحكام القانون التجاري هما: وكالة تسيير المنشآت الجيولوجية ووكالة تسيير الممتلكات المنجمية ومراقبة النشاطات المنجمية، ومن ثم فهما مستبعدتان من هذه الدراسة، أنظر المادة 37 وما يليها من القانون رقم 14-05 المتضمن قانون المناجم، سابق الإشارة إليه.

(82) القانون رقم 02-01 المؤرخ في 5 فيفري 2002، المتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات، ج.ر.ج.ج. رقم 8 لسنة 2002، المعدل والمتمم بموجب القانون رقم 14-10، المؤرخ في 31 ديسمبر 2014، المتضمن قانون المالية لسنة 2015، ج.ر.ج.ج. رقم 78 لسنة 2014.

2003 سلطة ضبط النقل،⁸³ وفي سنة 2005 أنشأ سلطة ضبط المياه.⁸⁴ وبعدها ظهرت سلطة إدارية مستقلة أخرى، هي الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته،⁸⁵ الهدف منها مواجهة الفساد المتفشي في الدولة، كما تم بعد ذلك إنشاء لجنة الإشراف على التأمينات.⁸⁶

وفي سنة 2008 تم إنشاء الوكالة الوطنية للمواد الصيدلانية المستعملة في الطب البشري،⁸⁷ كما استحدثت سنة 2012 سلطتين لضبط قطاع الإعلام، هما سلطة ضبط الصحافة المكتوبة، وسلطة ضبط السمعى البصري بموجب قانون عضوي.⁸⁸ وفي ذات السنة تم تكييف خلية معالجة الاستعلام المالي المنشأة سابقا،⁸⁹ بالسلطة الإدارية المستقلة،⁹⁰ وأنشأ مؤخرا ثلاثة سلطات للتصديق

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

(84) القانون رقم 12-05 المؤرخ في 4 أوت 2005، المتعلق بالمياه، ج.ر.ج.ج.، رقم 60 لسنة 2005، المعدل بالأمر 02-09 المؤرخ في 22 جويلية 2009، ج.ر.ج.ج.، رقم 44 لسنة 2009.

(85) القانون رقم 01-06 المؤرخ في 20 فيفري 2006، المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، ج.ر.ج.ج.، رقم 14 لسنة 2006، المعدل والمتمم بموجب الأمر رقم 05-10 المؤرخ في 26 أوت 2010، ج.ر.ج.ج.، رقم 50 لسنة 2010، وبموجب القانون رقم 15-11 المؤرخ في 2 أوت 2011، ج.ر.ج.ج.، رقم 44 لسنة 2011.

(86) الأمر رقم 07-95 المؤرخ في 25 يناير 1995، المتعلق بالتأمينات، ج.ر.ج.ج.، رقم 13 لسنة 1995، المعدل والمتمم بالقانون 04-06 المؤرخ في 20 فيفري 2006، ج.ر.ج.ج.، رقم 15 لسنة 2006.

(87) القانون رقم 13-08 المؤرخ في 20 جويلية 2008، المعدل والمتمم للقانون رقم 05-85 المتعلق بحماية الصحة وترقيتها، ج.ر.ج.ج.، رقم 44 لسنة 2008.

(88) القانون العضوي رقم 05-12 المؤرخ في 12 جانفي 2012، المتعلق بالإعلام، سابق الإشارة إليه.

(89) المرسوم التنفيذي رقم 127-02 المؤرخ في 7 أفريل 2002، المتضمن إنشاء خلية معالجة الاستعلام المالي وتنظيمها وعملها، ج.ر.ج.ج.، رقم 23 لسنة 2002، المعدل والمتمم بموجب المرسوم التنفيذي رقم 157-13 المؤرخ في 15 أفريل 2013، ج.ر.ج.ج.، رقم 23 لسنة 2013.

الإلكتروني، وهنّ السلطة الوطنية للتصديق الإلكتروني، السلطة الحكومية للتصديق الإلكتروني والسلطة الاقتصادية للتصديق الإلكتروني.⁹¹ بالإضافة إلى سلطة ضبط الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام،⁹² والهيئة الوطنية للوقاية من الجرائم المتصلة بتكنولوجيات الإعلام والاتصال ومكافحتها.⁹³ إن الملاحظ لهذه النشأة سوف يتبين له بأن أغلب هذه السلطات - باستثناء البعض منها - قد وجدت بهدف الضبط الاقتصادي للسوق مما يجعلها مرتبطة ارتباطا كبيرا بالحرريات الاقتصادية دون الحرريات الأخرى، وبالتالي وعلى عكس النظام الفرنسي فإن بداية ظهور هذه الهيئات في النظام الجزائري كانت في المجال الاقتصادي دون مجال حماية الحقوق الأساسية والحرريات العامة.⁹⁴

(90) الأمر رقم 02-12 المؤرخ في 13 فيفري 2012، المعدل والمتمم للقانون رقم 01-05 المتعلق بالوقاية من تبييض الأموال وتمويل الارهاب ومكافحتها، ج.ر.ج.ج.، رقم 8 لسنة 2012.

(91) القانون رقم 04-15 المؤرخ في 1 فيفري 2015، المحدد للقواعد العامة المتعلقة بالتوقيع والتصديق الإلكترونيين، ج.ر.ج.ج.، رقم 6 لسنة 2015.

(92) المرسوم الرئاسي رقم 15-247 المؤرخ في 16 سبتمبر 2015، المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويض المرفق العام، ج.ر.ج.ج.، رقم 50 لسنة 2015.

(93) المرسوم الرئاسي رقم 15-261 المؤرخ في 8 أكتوبر 2015، المحدد لتشكيلة وتنظيم وكيفيات سير الهيئة الوطنية للوقاية من الجرائم المتصلة بتكنولوجيات الإعلام والاتصال ومكافحتها، ج.ر.ج.ج.، رقم 53 لسنة 2015، تجدر الإشارة هنا إلى أن هذا المرسوم كيف هذه الهيئة بالسلطة الإدارية المستقلة التي أنشئت في سنة 2009 بموجب القانون رقم 04-09 المؤرخ في 5 أوت 2009، المتضمن القواعد الخاصة للوقاية من الجرائم المتصلة بتكنولوجيات الإعلام والاتصال ومكافحتها، ج.ر.ج.ج.، رقم 47 لسنة 2009.

(94) نشأت السلطات الإدارية المستقلة في فرنسا في مجال الحقوق والحرريات العامة، ثم انتقلت بعد ذلك للمجال الاقتصادي، أنظر في ذلك:

Giorgio GIULIANO, Les pouvoirs des autorités administratives indépendantes économiques et les droits de procédure des particuliers, op.cit., p.p. 153 et s.

وبالإضافة إلى ذلك فإن ما يمكن تمييزه من خلال الوقوف على نشأة هذه الهيئات في النظام الجزائري، أنه يمكن تصنيفها إلى مجموعتين: تضم الأولى منها جهازا للضبط العام يتمثل في مجلس المنافسة، الذي خول له مهمة السهر على مدى احترام مبدأ حرية المنافسة وحمايته من كل الأخطار اللاحقة به على مستوى كل قطاعات النشاط الاقتصادي والمالي. أما المجموعة الثانية فتضم أجهزة للضبط الخاص والتي يصطلح عليها سلطات الضبط القطاعية (autorités de régulation sectorielles)، المتمثلة في باقي الهيئات الأخرى، والتي أسندت لها مهمة السهر على احترام السير الحسن للنشاط المعنية بضبطه.⁹⁵

ومما يليق البحث فيه كذلك وبالموازاة مع النشأة التاريخية لهذه الهيئات، ضرورة التعرّيج على أهم الأسباب المؤدية لذلك، سواء السياسية منها، أو الاقتصادية، إلى غير ذلك من الأسباب، وهذا هو موضوع المطلب الموالي.

المطلب الثاني: أسباب ظهور السلطات الإدارية المستقلة:

بعيدا عن الظروف التاريخية لنشأة السلطات الإدارية المستقلة والتي تبين من خلالها أن هذه الهيئات قد ظهرت في أجواء مشحونة بالشك والريبة وسوء الظن في أجهزة الدولة التقليدية - سواء في الأنظمة المقارنة أو في النظام

95 أنظر في هذا المعنى:

Rachid ZOUAÏMIA, Droit de la régulation économique, op.cit., p.p. 143-149.

أعمال الملتقى

:

الوطني حول سلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، أيام 23-24 ماي 2007، ص. 386 وما يليها، بركات جوهر، تنازع الاختصاص بين سلطات الضبط القطاعية ومجلس المنافسة وأثره على مبدأ حماية المستهلك، أعمال الملتقى الوطني حول المنافسة وحماية المستهلك، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، أيام 17-18 نوفمبر 2009، ص. 226 وما يليها.

الجزائري -، ومخافة من طغيان السياسة على السلطة الإدارية،⁹⁶ يمكن إرجاع الأسباب التي أدت إلى ظهور هذه الفئة القانونية الجديدة إلى أسباب سياسية واقتصادية (الفرع الأول)، وإلى أسباب متعلقة بحماية الحقوق والحريات العامة (الفرع الثاني).

الفرع الأول: الأسباب السياسية والاقتصادية لظهور السلطات الإدارية المستقلة:

إن التحول العميق الذي طبع الدولة الحديثة إثر فشل الدولة المتدخلة، أدى بالضرورة إلى ظهور السلطات الإدارية المستقلة التي تعتبر "... بمثابة ظاهرة تصحيحية للوضع القائم في التنظيم الإداري في الدولة ...".⁹⁷ هذه الأخيرة كانت نتاجاً لأسباب سياسية (أولاً) وبدرجة ثانية لأسباب اقتصادية، أفرزت انسحاباً شبه كلي للدولة من الحقل الاقتصادي (ثانياً)، وهو الأمر الذي جعل من هذه الهيئات آلية حقيقية للانتقال من الدولة المتدخلة إلى الدولة الضابطة.

أولاً: الأسباب السياسية:

إن إنشاء السلطات الإدارية المستقلة كطريقة جديدة ومميزة في التدخل العمومي بعد عجز ومحدودية الطرق التقليدية (أ) يمكن اعتباره نمطاً جديداً للإدارة،⁹⁸ وذلك نظراً لما يتيح هذا الشكل الجديد للتنظيم الإداري من متطلبات الشفافية والوساطة (ب)، وبالتالي فإن هذه السلطات الإدارية المستقلة لم تكن إلا استجابة أو كحل لسوء العلاقة بين الإدارة والمواطن التي طبعها الشك في انحياز الدولة (ج). وبذلك فإن السلطات الإدارية المستقلة تقدم ضمانات قوية

(96) عبد الهادي بن زبيطة، المرجع السابق، ص. 23.

(97) رنا سمير اللحام، السلطات الإدارية المستقلة، ط. 1، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2015، ص. 20.

(98) وليد بوجملين، سلطات الضبط المستقلة في القانون الجزائري، المرجع السابق، ص. 29.

لحياد الإدارة، تجسيدا للترغبة في خلق فضاء أوسع للتعبير، نتيجة للحذر أو عدم الثقة في النظام السياسي.⁹⁹

(أ) عدم فاعلية الأجهزة الإدارية التقليدية:

إن بطء سير أعمال الإدارة التقليدية، وتأخر القضاء في إصدار أحكامه، شكلا معا سببا هاما لظهور طائفة السلطات الإدارية المستقلة، ذلك أن هذه الأخيرة متحررة عمليا من كافة القيود البيروقراطية والضغوطات التي تنقل كاهل الإدارة التقليدية، مما جعلها تتصرف بشكل أسرع في إصدار قراراتها مقارنة بالإدارة المركزية.¹⁰⁰

وفضلا عن ذلك، فإن إجراءات العمل المبسطة التي تعتمدها السلطات الإدارية المستقلة تسمح لها بحل النزاعات القائمة وباللجوء إلى فرض العقوبات المناسبة بشكل أسرع من القضاء الجزائي المنقل بالمفلات والخاضع للعديد من الضغوطات المتعلقة بإجراءات المحاكمة الجزائية.¹⁰¹

(ب) الحاجة إلى الوساطة والشفافية:

لقد أدت الحاجة إلى الشفافية والوساطة اللتان تتطلبان ضرورة تفسير الإدارة العامة للدوافع التي تكمن وراء صدور كل قرار يتم اتخاذه، إلى ظهور السلطات الإدارية المستقلة التي شكلت تطورا نوعيا في تنظيم الحياة الاجتماعية،¹⁰² كون أن هذه الهيئات أفسحت مجالا واسعا لأعمال الوساطة

(99) عبد الهادي بن زيطة، المرجع السابق، ص. 23، أنظر كذلك في هذا المعنى:

Patrice GELARD, Rapport sur les AAI, op.cit., p.p. 28 et s. ; voir aussi : Conseil d'État, Les autorités administratives indépendantes, op.cit., p.p.275 et s.

(100) رنا سمير اللحام، السلطات الإدارية المستقلة، المرجع السابق، ص. 22.

101) Conseil d'État, Les autorités administratives indépendantes, op.cit., p.p.276-277.

102) Ibid., p.277.

وحرصت على اعتماد وسائل محسوسة من الشفافية لدى تعاطيها مع الشأن العام.¹⁰³

(ج) الشك في انحياز الدولة:

إن عدم ثقة المواطن بالسلطتين السياسية والإدارية كان من بين الأسباب الأساسية لظهور السلطات الإدارية المستقلة التي وضع على عاتقها ضمان عدم تحيز الدولة في تدخلاتها.¹⁰⁴

فالسلطات السياسية، غالبا ما تميل إلى تحقيق أهدافها الحزبية والشخصية بدلا من تلبية متطلبات المصلحة العامة، لذلك نشأت بعض السلطات الإدارية المستقلة في مجالات حساسة من الناحية السياسية، ك مجال المعلوماتية والاتصالات.¹⁰⁵

وغالبا ما يؤخذ على الدولة انحيازها لمصالحها الخاصة عندما تفكر في المجالات التي تمس الحقوق والحريات العامة، عكس السلطات الإدارية المستقلة التي يقع على عاتقها واجب القيام بمهامها كما يفعل القضاة، أي بحياد، وبموضوعية وباستقلالية.¹⁰⁶

(103) رنا سمير اللحام، السلطات الإدارية المستقلة، المرجع السابق، ص. 23.

(104) Conseil d'État, Les autorités administratives indépendantes, op.cit., p.275.

(105) رنا سمير اللحام، السلطات الإدارية المستقلة، المرجع السابق، ص. 20.

(106) «... l'objectif poursuivi par les pouvoirs publics lorsqu'ils créent une autorité administrative indépendante est désormais clair : ils s'attendent à ce que ces institutions s'acquittent de leur tâche comme le ferait les magistrats, c'est-à-dire avec impartialité, objectivité et indépendance... ». cf., Conseil d'État, Les autorités administratives indépendantes, op.cit., p.275.

وبناء على ذلك، فإن ظهور السلطات الإدارية المستقلة، شكّل نوعاً من الارتياح بالنسبة للمواطنين، كون أن التعامل والعلاقة معها أسهل وأبسط من العلاقة مع الإدارة المركزية.¹⁰⁷

: الأسباب الاقتصادية:

لقد فرضت الأزمة الاقتصادية التي عرفتها الجزائر في ثمانينيات القرن الماضي، انخفاضاً حاداً للمستوى المعيشي، وتدهوراً للأوضاع الاجتماعية، مما أدى إلى حدوث تحولات جذرية مست النشاط الاقتصادي كنتيجة للمفاوضات مع صندوق النقد الدولي، الذي فرض تحرير النشاط الاقتصادي بفتح المجال أمام المبادرة الخاصة، واعتماد مبدأ المنافسة الحرة كمبدأً أساسياً لتنظيم الحياة الاقتصادية والتخلي عن فكرة التسيير الإداري المركزي للسوق.¹⁰⁸

فهذا الأمر دفع بالدولة للانسحاب من الحقل الاقتصادي الذي أصبح يقوم أساساً على نظام الخصخصة (أ)، وعلى إزالة التنظيم السابق (ب)، مع إشراك الفنيين والمختصين في تحديد القواعد الواجبة التطبيق (ج).

(أ) خصخصة الحقل الاقتصادي:

إن بناء اقتصاد السوق يتطلب من الدولة أن تتسحب من المجال الاقتصادي، بتكريس مجموعة من المبادئ الليبرالية، التي يمكن إجمالها في مبدأ حرية التجارة والصناعة (1)، وخصخصة المؤسسات العمومية الاقتصادية (2) وإزالة الاحتكارات العمومية (3).

107) رنا سمير اللحام، السلطات الإدارية المستقلة، المرجع السابق، ص. 21.

108) نزيوي صليحة، سلطات الضبط المستقلة: آلية للانتقال من الدولة المتدخل إلى الدولة الضابطة، أعمال الملتقى الوطني حول سلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، أيام 23-24 ماي 2007، ص. 5.

1- مبدأ حرية التجارة والصناعة:

إن ظاهرة العولمة فرضت على الجزائر تحولات جذرية، أرغمتها على فتح المجال للمبادرة الخاصة بتكريسها مبدأ حرية التجارة والصناعة في دستور 1996، الذي نص على أن: " حرية التجارة والصناعة مضمونة، وتمارس في إطار القانون " .¹⁰⁹

فهذا النص ما هو إلا تأكيد على تبني الجزائر لاقتصاد السوق، وتأكيد على نية واتجاه المشرع نحو تكريس النصوص القانونية ذات الطابع الليبرالي، والإقرار بحرية المنافسة التي اعترف بمبديتها بداية من سنة 1995.¹¹⁰ إلا أنه يتعين تفسير هذا المبدأ في إطار الدستور ككل، فمبدأ حرية التجارة والصناعة يمارس استنادا على مجموعة من المبادئ أو القواعد التي يتضمنها القانون الأساسي، كالعادلة الاجتماعية، وهذا ما توحى إليه عبارة "... وتمارس في إطار القانون " .¹¹¹

فإشراف الدولة على تنظيم التجارة وسهرها على ترقية وضمان بعض الحقوق، يوحي بأنها لم تتخل كلية عن الميدان الاقتصادي، بل تراقب العديد من النشاطات الاقتصادية. فدورها تحول من دولة متدخلة إلى دولة ضابطة منظمة، وذلك عن طريق تحديدها للقواعد، لتترك المجال مفتوحا للمنافسة.¹¹²

(109) المادة 37 من دستور 1996.

(110) الأمر رقم 95-06، المؤرخ في 25 جانفي 1995، المتعلق بالمنافسة، سابق الإشارة إليه.

(111) نزليوي صليحة، سلطات الضبط المستقلة: آلية للانتقال من الدولة المتدخلة إلى الدولة الضابطة، المرجع السابق. ص. 6.

(112) نفس المرجع، ص. 7.

2- خصوصية المؤسسات العمومية الاقتصادية:

بدأت ظاهرة خصوصية المؤسسات العمومية الاقتصادية بموجب قانون المالية التكميلي لسنة 1994 ، الذي نص على إمكانية فتح رأسمال المؤسسة للمساهمين الخواص، بالإضافة إلى إمكانية التنازل عن أصول المؤسسات لفائدتهم.¹¹³

وتجدر الملاحظة إلى أن خصوصية المؤسسات العمومية الاقتصادية الجزائية، لم يكن بالخيار الوارد في القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الاقتصادية، فالتنازل عن أسهم المؤسسة أو أصولها لا يكون خارج القطاع العام، بمعنى أن التنازل يكون من مؤسسة عمومية اقتصادية إلى مؤسسة عمومية أخرى، لذلك لا يمكن فتح الرأسمال إلى الخواص سواء كانوا وطنيين أو أجانب، مع أن الهدف الأساسي من استقلالية المؤسسات وفقا لأحكام هذا القانون، هو إيجاد سبل لجذب المشاركة في رأسمال المؤسسة العمومية الاقتصادية.¹¹⁴

ثم صدر دستور 1996 الذي ينص على اختصاص السلطة التشريعية في وضع القواعد الخاصة لنقل الملكية من القطاع العام إلى القطاع الخاص، حيث تنص المادة 122 منه على أنه: "يشرع البرلمان في الميادين التي يخصصها له الدستور وكذلك في المجالات الآتية... قواعد نقل الملكية من القطاع العام إلى القطاع الخاص"

113) المرسوم التشريعي رقم 08-94 المؤرخ في 26 ماي 1994، المتضمن لقانون المالية التكميلي لسنة 1994، ج.ر.ج.ج. رقم 33 لسنة 1994.

114) نزليوي صليحة، سلطات الضبط المستقلة: آلية للانتقال من الدولة المتدخلة إلى الدولة الضابطة، المرجع السابق، ص. 7.

وبذلك انطلقت عملية الخوصصة منذ سنة 1996 بمجموعة من المؤسسات، لكن عمليا لم يتم تنفيذ ذلك بسبب تضارب الاختصاص بين عدة جهات تتدخل في العملية،¹¹⁵ إلى حين صدور الأمر 04-01،¹¹⁶ الذي عرّف الخوصصة على أنها: "كل صفقة تتجسد في نقل الملكية إلى أشخاص طبيعيين أو معنويين خاضعين للقانون الخاص من غير المؤسسات العمومية، وتشمل هذه الملكية: - كل رأسمال المؤسسات أو جزء منه تحوزه الدولة مباشرة أو غير مباشرة و/أو الأشخاص المعنويين الخاضعين للقانون العام، وذلك عن طرق التنازل عن أسهم أو حصص اجتماعية أو اكتتاب لزيادة في الرأسمال".¹¹⁷

3- إزالة الاحتكارات العمومية:

لقد هيمنت الدولة في الجزائر ولفترة معتبرة على الحقل الاقتصادي عن طريق تطبيق نظام الاحتكارات، أين كانت المؤسسات العمومية ذات الطابع الاقتصادي هي المسيطرة على النشاط الاقتصادي، فنتج عن هذا الوضع هيمنة القطاع العام على الميدان الاقتصادي مقارنة بالقطاع الخاص. ثم دخلت الجزائر مرحلة الإصلاحات الاقتصادية، في سبيل إزالة الاحتكارات العمومية بصفة تدريجية، وتم فتح معظم النشاطات التي كانت محفوظة للدولة أمام المبادرة

115) نذير حسن، انخراط الجزائر في المنظمة الدولية للتجارة، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية، العدد 02، سنة 2002، ص. 72.

116) الأمر رقم 04-01 المؤرخ في 20 أوت 2001، المتعلق بتنظيم المؤسسات العمومية الاقتصادية وتسييرها وخصصتها، ج.ر.ج. رقم 47 لسنة 2001.

117) المادة 13 من الأمر رقم 04-01 المتعلق بتنظيم المؤسسات العمومية الاقتصادية وتسييرها وخصصتها، سابق الإشارة إليه.

الخاصة، حيث صدر المرسوم التنفيذي رقم 88-201،¹¹⁸ الذي تم بموجبه إلغاء احتكار المؤسسات العامة للنشاط الاقتصادي.

ب) إزالة التنظيم:

فرض النظام الاشتراكي - المنتهج سابقا في الجزائر - على السلطة العامة سنّ نصوص قانونية غزيرة وصفت بالانفرادية والاستبدادية، تتدخل الدولة بموجبها لتنظيم مختلف النشاطات الاقتصادية، إلا أن التجربة أثبتت فشلها مما دفع بالدولة إلى الانسحاب من حقل التنظيم وتحرير النشاط الاقتصادي في إطار ما يعرف بإزالة التنظيم،¹¹⁹ وذلك بفتح التجارة الخارجية أمام المتعاملين الاقتصاديين (1)، إلغاء النصوص المقيدة للاستثمار (2)، وتكريس مبدأي حرية الأسعار (3) وحرية التعاقد (4).¹²⁰

1- فتح مجال التجارة الخارجية أمام المتعاملين الاقتصاديين:

شرعت الجزائر مباشرة بعد الاستقلال باحتكار التجارة الخارجية وهو الأمر الذي ظهر من خلال تحكمها في مجال الاستيراد عن طريق التأميم الكلي

(118) المرسوم التنفيذي رقم 88-201 المتضمن إلغاء جميع الأحكام التنظيمية التي تخول المؤسسات الاشتراكية ذات الطابع الاقتصادي التفرد بأي نشاط اقتصادي أو احتكار للتجارة، سابق الإشارة إليه.

(119) يقصد بإزالة التنظيم إلغاء كل القوانين التي لا تطبق، أنظر حول مفهوم ظاهرة إزالة التنظيم : محمد الشريف كتو، الممارسات المنافية للمنافسة الحرة (دراسة مقارنة بالقانون الفرنسي)، أطروحة دكتوراه دولة في القانون العام، جامعة مولود معمري بتيزي وزو، 2004، ص 264، أنظر كذلك:

Rachid ZOUAÏMIA, Déréglementation et ineffectivité des normes en droit économique Algérien, op.cit., p.p. 125 et s.

(120) نزليوي صليحة، سلطات الضبط المستقلة: آلية للانتقال من الدولة المتدخلة إلى الدولة الضابطة، المرجع السابق، ص. 11.

لهذه التجارة، إذ نص دستور سنة 1976 على أنه: "يشمل احتكار الدولة بصفة لا رجعة فيها، التجارة الخارجية وتجارة الجملة".¹²¹

وتجسيدا لهذا المبدأ صدر القانون رقم 02-78، الذي كرس احتكار الدولة التام للتجارة الخارجية، كما جعل هذا القانون مسألة إبرام العقود الخاصة باستيراد أو تصدير البضائع والخدمات مع المؤسسات الأجنبية من قبيل الاختصاص المطلق للدولة أو لإحدى هيئاتها، مع الاستبعاد التام للخواص.¹²² إلا أن السياسة الاحتكارية التي انتهجتها الدولة بعد الاستقلال لم تصمد طويلا أمام ضغط صندوق النقد الدولي وتفاقم حجم الديون الخارجية، الشيء الذي اضطرت الجزائر معه إلى إصلاح هيكلية شرعت بموجبه في تحرير التجارة الخارجية بصفة تدريجية. ففي سنة 1988 صدر القانون رقم 29-88 الذي قلّص من احتكار الدولة للتجارة الخارجية، حيث سمح للمؤسسات الخاصة الوطنية بالتدخل في مجال التجارة الخارجية، لكن بشرط الحصول على رخصة الاستيراد.¹²³

ثم جاء المرسوم التنفيذي رقم 37-91، الذي تم بموجبه فتح مجال التجارة الخارجية أمام كل مؤسسة تنتج سلعا وخدمات مسجلة في السجل التجاري، وكل مؤسسة عمومية، وكل شخص طبيعي أو معنوي يمارس وظيفة تاجر بالجملة

(121) أنظر المادة 14 من الدستور الجزائري لسنة 1976.

(122) القانون رقم 02-78، المؤرخ في 11 فيفري 1978، المتعلق باحتكار الدولة للتجارة الخارجية، ج.ر.ج.ج.، رقم 7 لسنة 1978، المعدل والمتمم بموجب القانون رقم 29-88، المؤرخ في 19 جويلية 1988، المتعلق بممارسة احتكار الدولة للتجارة الخارجية، ج.ر.ج.ج.، رقم 29 لسنة 1988.

(123) القانون رقم 29-88، المؤرخ في 19 جويلية 1988، المتعلق بممارسة احتكار الدولة للتجارة الخارجية، سابق الإشارة إليه، الملغى بموجب الأمر رقم 04-03 المؤرخ في 19 جويلية 2003، المتعلق بالقواعد العامة المطبقة على عمليات إستيراد البضائع وتصديرها، ج.ر.ج.ج.، رقم 43 لسنة 2003.

مسجل في السجل التجاري، يعمل لحسابه أو لحساب الغير بما في ذلك الإدارة.¹²⁴

2- إلغاء النصوص المقيدة للاستثمار:

كما سبق الإشارة إليه أعلاه شهدت مرحلة النظام الاشتراكي سيطرت الدولة على كل النشاطات والقطاعات الاقتصادية، والتي اعتبرت ملكا للدولة وحدها، فقد احتكرت هذه الأخيرة مجالات متنوعة تمتد من إنتاج وتسويق المحروقات إلى استغلال المناجم إلى غير ذلك من القطاعات التي كانت تعتبر استراتيجية وحيوية للدولة.

وعلى هذا الأساس، يتضح جليا أن الاستثمار الخاص في الجزائر طوال هذه الفترة عانى من الإقصاء والتهميش، واستمر الوضع إلى غاية صدور قانون الاستثمارات في سنة 1993، الذي اعترف للخواص بحرية الاستثمار في حدود القانون.¹²⁵

وقصد تبسيط الإجراءات وإزالة العراقيل تم حل مختلف الهياكل الإدارية المرتبطة بمجال الاستثمار، وتعويضها بوكالة لترقيته، التي أصبحت تعرف

124) المرسوم التنفيذي رقم 37-91، المؤرخ في 13 فيفري 1991، المتعلق بشروط التدخل في مجال التجارة الخارجية، ج.ر.ج.ج.، رقم 12 لسنة 1991، المعدل والمتمم بموجب المرسوم التنفيذي رقم 94-135 المؤرخ في 5 جوان 1994، ج.ر.ج.ج.، رقم 37 لسنة 1994.

125) المرسوم التشريعي رقم 93-12، المؤرخ في 5 أكتوبر 1993، المتعلق بترقية الاستثمار، ج.ر.ج.ج.، رقم 64 لسنة 1993 الملغى بموجب الأمر رقم 03-01 المؤرخ في 20 أوت 2001، المتعلق بتطوير الاستثمار، ج.ر.ج.ج.، رقم 47 لسنة 2001، المعدل والمتمم بالأمر رقم 08-06 المؤرخ في 15 جويلية 2006، ج.ر.ج.ج.، رقم 47 لسنة 2006.

بالوكالة الوطنية لتطوير الاستثمار بموجب الأمر 03-01،¹²⁶ والتي خوّلت لها صلاحية تلقي التصريحات بالاستثمار، بعد إلغاء شرط الاعتماد المسبق.¹²⁷ وبذلك، فإن الدولة انسحبت بصفة تدريجية من تنظيم الاستثمارات التي أخضعها لنظام قانوني استثنائي، لتصبح بعد ذلك خاضعة لإجراءات بسيطة من شأنها تشجيع الخواص للاستثمار.

3- تكريس مبدأ حرية الأسعار:

تدرج عملية تحرير الأسعار في إطار بناء اقتصاد السوق، بحيث يجب التخفيف من حجم تدعيم الدولة للأسعار لأسباب سياسية أو اجتماعية، تقاديا لأخطار التضخم، ولأجل ذلك صدر في سنة 1989 القانون 89-12 المتعلق بالأسعار، الذي يمكن اعتباره اللبنة الأولى في تحرير هذه الأخيرة، إذ كرس ذلك في مادته الثالثة التي نصت على أنه: "يخضع وضع نظام الأسعار وإعداد التنظيم الخاص بهما للمقاييس التالية: حالة العرض أو الطلب...".¹²⁸

إلا أن التحرير الحقيقي للأسعار كان بموجب قانون المنافسة لسنة 1995، الذي أقرّ مبدأ المنافسة الحرة.¹²⁹

غير أنه وإن كان المبدأ العام هو حرية الأسعار، فإن المشرّع قد أورد استثناء تضمنته المادة 5 من الأمر 03-03 التي تنص على أنه: "يمكن تقنين

126) الأمر رقم 03-01، المؤرخ في 20 أوت 2001، المتعلق بتطوير الاستثمار، سابق الإشارة إليه.

127) المرسوم التنفيذي رقم 06-356، المؤرخ في 09 أكتوبر 2006، المتضمن صلاحيات الوكالة الوطنية لتطوير الاستثمار وتنظيمها وسيرها، ج.ر.ج.ج.، رقم 64، لسنة 2006.

128) القانون رقم 89-12 المؤرخ في 5 جويلية 1989، المتعلق بالأسعار، ج.ر.ج.ج.، رقم 29، لسنة 1989، الملغى بموجب الأمر رقم 95-06 المتعلق بالمنافسة، سابق الإشارة إليه.

129) الأمر رقم 95-06، المتعلق بالمنافسة، سابق الإشارة إليه.

أسعار السلع والخدمات التي تعتبرها الدولة ذات طابع استراتيجي بموجب مرسوم، بعد أخذ رأي مجلس المنافسة. كما يمكن اتخاذ تدابير استثنائية للحد من ارتفاع الأسعار في حالة ارتفاعها المفرط بسبب اضطراب خطير للسوق أو كارثة أو صعوبات مزمدة في التمويل داخل قطاع نشاط معين، أو في منطقة جغرافية معينة، أو في حالات الاحتكارات الطبيعية".¹³⁰

فالملاحظ أن الدولة بعدما كانت تتدخل باستمرار في مجال تنظيم مجال الأسعار، أصبحت لا تتدخل في ذلك إلا في حالتين هما: إذا تعلق الأمر بسلع أو خدمات ذات طابع استراتيجي، والارتفاع المفرط للأسعار.¹³¹ وتأكيداً لمبدأ المنافسة الحرة، أنشئ مجلس للمنافسة، من أجل العمل على محاربة كل ما يمس ويخل بالمنافسة الحرة، وهذا عن طريق تخويله سلطة قمعية تمكنه من فرض عقوبات مالية على كل عون اقتصادي أخل بالمنافسة.¹³²

4- تكريس مبدأ حرية التعاقد:

لقد شهدت المؤسسة العمومية الاقتصادية، الانتقال من المرحلة التنظيمية إلى المرحلة التعاقدية، ويتجلى ذلك في مجال العقود وعلاقة المؤسسة بعمالها. ففي فترة مضت وحد المشرع النظام القانوني المطبق على العقود دون التمييز ما إذا كانت المؤسسة إدارية أو تجارية، فكل كيان تابع للدولة إلا وكان العقد الذي يبرمه خاضعاً لقانون الصفقات العمومية (إذا ما توافرت فيه المعايير

130) الأمر رقم 03-03، المتضمن قانون المنافسة، المعدل والمتمم، سابق الإشارة إليه.

131) نزيوي صليحة، سلطات الضبط المستقلة: آلية للانتقال من الدولة المتدخلة إلى الدولة الضابطة، المرجع السابق، ص. 16.

132) نزيوي صليحة، سلطات الضبط المستقلة: آلية للانتقال من الدولة المتدخلة إلى الدولة الضابطة، المرجع السابق، ص. 16.

المحددة في النصوص المنظمة للصفقات العمومية)، وبذلك وضعت الدولة حدا للحرية التعاقدية للمؤسسة العامة.¹³³

لكن بصدور القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الاقتصادية،¹³⁴ أخضعت هذه الأخيرة للقانون المدني والتجاري، وبذلك أصبحت تتمتع بحرية في التعاقد.¹³⁵ كما عمد المشرع إلى توحيد النظام القانوني المطبق على علاقات العمل، أين أخضعها لنظام قانوني استثنائي.¹³⁶ فالدولة نظمت الأمور ولم يكن للمؤسسة أن تتفاوض مع عمالها، إلى أن صدر قانون علاقات العمل سنة 1990،¹³⁷ الذي أدى لانسحاب الدولة من تنظيم هذه العلاقة، وحل محل التوجيهات والتنظيمات أسلوبا جديدا يتمثل في العقد.

(133) نفس المرجع، ص. 16.

(134) القانون رقم 78-12 المؤرخ في 05 أوت 1978، المتضمن للقانون الأساسي العام للعامل، ج.ر.ج.ج.، رقم 32 لسنة 1978، المعدل بالقانون رقم 90-11 المؤرخ في 21 أبريل 1990، المتعلق بعلاقات العمل، ج.ر.ج.ج.، رقم 17 لسنة 1990.

(135) Rachid ZOUAÏMIA, Note introductive : de l'État interventionniste à l'État régulateur, Actes du colloque national sur les autorités de régulation indépendantes en matière économique et financière, université Abderrahmane MIRA, Bejaïa, 23-24 Mai 2007, p.p. 11-12.

(136) راجع المرسوم رقم 82-145 المؤرخ في 10 أبريل 1982، المنظم للصفقات العمومية المبرمة من طرف المتعامل العمومي، ج.ر.ج.ج.، رقم 15 لسنة 1982، الملغى بموجب المرسوم التنفيذي رقم 91-434 المؤرخ في 9 نوفمبر 1991، المتضمن تنظيم الصفقات العمومية، ج.ر.ج.ج.، رقم 57 لسنة 1991، الملغى بموجب المرسوم الرئاسي رقم 02-250 المؤرخ في 24 جويلية 2002، المتضمن تنظيم الصفقات العمومية، ج.ر.ج.ج.، رقم 52 لسنة 2002، الملغى بموجب المرسوم الرئاسي رقم 10-236، المؤرخ في 7 أكتوبر 2010، المتضمن تنظيم الصفقات العمومية، ج.ر.ج.ج.، رقم 58 لسنة 2010، المعدل والمتمم، الملغى بموجب المرسوم الرئاسي رقم 15-247 المؤرخ في 16 سبتمبر 2015، المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويض المرفق العام، سابق الإشارة إليه.

(137) القانون رقم 90-11 المتعلق بعلاقات العمل، سابق الإشارة إليه.

هذا وقد تأثر المجال المصرفي أيضا من ظاهرة إزالة التنظيم، لما تخلت السلطة التنفيذية مجسدة في وزير المالية، عن اختصاصها في تحديد نسبة الفوائد على القروض ليحوّل هذا الاختصاص للبنوك.¹³⁸ إلى جانب العديد من المجالات الأخرى التي تراجعت فيها الدولة وانسحبت تدريجياً من حقل التنظيم وتحرير النشاط الاقتصادي.¹³⁹

إلا أن ما تجدر الإشارة إليه أن انسحاب الدولة من الحقل الاقتصادي لم يكن مطلقاً، كون أن هذا الأخير يحتاج إلى تواجد السلطة العامة، وإلا سادت الفوضى، وتحولت المنافسة الحرة إلى جو من الاحتكارات الخاصة للقضاء على الشركات الصغيرة. ومن ثم كان لابد من التفكير في إيجاد آلية لمراقبة وضبط السوق. فكان ذلك من بين الأسباب الرئيسية التي أدت إلى إنشاء السلطات الإدارية المستقلة، التي أوكلت لها مهمة ضبط النشاط الاقتصادي، من خلال منحها جملة من الاختصاصات التي كانت تعود في الأصل للإدارة التقليدية.¹⁴⁰

ج) إشراك التقنيين:

إن الطابع الفني لبعض القطاعات الاقتصادية كان سبباً وراء ظهور السلطات الإدارية المستقلة للقيام بضبطها وتنظيمها، والهدف من ذلك إشراك

138) Rachid ZOUAÏMIA, Note introductive : de l'État interventionniste à l'État régulateur, op.cit., p.p. 8 et s.

139) نزليوي صليحة، سلطات الضبط المستقلة: آلية للانتقال من الدولة المتدخلة إلى الدولة الضابطة، المرجع السابق، ص. 161.

140) نزليوي صليحة، سلطات الضبط المستقلة: آلية للانتقال من الدولة المتدخلة إلى الدولة الضابطة، المرجع السابق، ص. 16.

المهنيين والمختصين في تحديد القواعد الواجبة التطبيق في المجالات التقنية،
كالمسائل المالية والبورصة والبنوك.¹⁴¹

فمشاركة التقنيين تسمح بتزويد السلطات العمومية بالمعلومات المفصلة
اللازمة لاتخاذ القرارات بالشكل الذي ينسجم مع الحقائق الموجودة على أرض
الواقع. كما أنها تسمح بالتفاعل بمرونة مع حركة الأسواق الداخلية والخارجية.
وعليه فإن مسألة تنظيم السوق تكون مقبولة بشكل أفضل إذا مورست من
طرف هيئة تتكون من أشخاص يتمتعون بخبرة واسعة في تخصصاتهم.¹⁴²

الفرع الثاني: الأسباب المرتبطة بحماية الحقوق والحريات العامة:

لقد أدى التحول الذي طبع مفهوم الدولة إلى تغير وظيفتها في جميع
الميادين، سواء السياسية منها أو الاقتصادية أو الاجتماعية، مما ترتب عنه
اتساع ميدان نشاط الإدارة العامة بقصد تحقيق المصلحة العامة في شتى
المجالات، وهو الأمر الذي لا يتحقق إلا باستعمال امتيازات السلطة العامة،
التي قد تمس في بعض الحالات بالحقوق والحريات العامة، مما ينجم عنها
مشكلة موازنة متطلبات السلطة ومتطلبات الحرية، إذ لا يمكن ترجيح إحداهما
على الأخرى.¹⁴³

إن هذه المشكلة هي التي دفعت بالقضاء - خاصة الإداري منه - إلى
محاولة خلق التوازن بينهما، عن طريق الرقابة التي يبسطها على أعمال

(141) رنا سمير اللحام، السلطات الإدارية المستقلة، المرجع السابق، ص. 22.

(142) Conseil d'État, Les autorités administratives indépendantes, op.cit., p.276.

(143) مراد بدران، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة في ظل الظروف الاستثنائية، دراسة مقارنة، رسالة
دكتوراه دولة، جامعة سيدي بلعباس، 2006، ص. 1.

الإدارة العامة إعمالاً لمبدأ المشروعية الذي يعتبر ضماناً أساسية لحقوق الأفراد وحررياتهم.¹⁴⁴

وتجدر الإشارة هنا، أن الهدف من الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة هو الحرص على حماية النظام القانوني في الدولة بإخضاع الإدارة العامة للقانون بمفهومه الواسع، بما يحقق الحماية اللازمة والفعالة للمصلحة العامة ولحرريات الأفراد على حد سواء.¹⁴⁵

إلا أنه وبالرغم من أن القاضي الإداري يملك من الوسائل القانونية والقضائية ما يمكنه من معرفة أوجه الخطأ في أعمال الإدارة العامة، فإن رقابته تكتنفها بعض العيوب، إذ أنها غير تلقائية، بمعنى أنه لا بد من طلب يقدم إليه من أحد الأفراد عن طريق رفع الدعوى، زيادة على ذلك كثرة المصاريف القضائية وبطء وتعقيد إجراءات التقاضي، مما يجعل منها رقابة سلبية بطبيعتها.¹⁴⁶

ونظراً لمحدودية تدخل القضاء في حماية الحقوق والحرريات العامة في ظل اقتصاد السوق الذي أدى إلى بروز ظاهرة العولمة وتغيير وظيفة الدولة،¹⁴⁷

(144) نفس المرجع، ص. 1.

(145) عمار عوابدي، مبدأ تدرج السلطة الرئاسية، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر، 1994، ص. 576.

(146) أنظر في هذا المعنى:

Jacqueline MORAND-DEVILLER, Les mécanismes non juridictionnels de protection des droits, colloque international, l'effectivité des droits fondamentaux dans les pays de la communauté francophone, 29 Sept. – 1^{er} Oct. 1993, éd. Eric KOEHLER, Paris, 1993, p. 493.

(147) لمزيد من التفاصيل حول ذلك أنظر:

ZOUAÏMIA Rachid, Déréglementation et ineffectivité des normes en droit économique Algérien, op.cit., p.p. 125 et s. ; ZOUAÏMIA Rachid, Les AAI et la régulation économique en Algérie, op.cit., p.p. 5-6 ; ZOUAÏMIA Rachid, Droit de la régulation économique, op.cit., p.p. 7-14.

ولإبعاد شبهة عدم الحياد عن هذه الأخيرة، فإنه لا مناص من البحث عن آليات جديدة غير قضائية لحماية الحقوق والحريات العامة.

إن الآليات غير القضائية لحماية الحقوق والحريات العامة تشكل ظاهرة جديدة في هذا الميدان، إذ لطالما كانت مهمة حماية الحقوق والحريات العامة من صميم عمل القضاء، ومن صميم اهتمامات الإدارة العامة التقليدية، إلا أنه وفي ظل الدولة الضابطة ظهر في التنظيم الإداري جيل جديد من الإدارة تشكل من طائفة قانونية جديدة، اتفق على تسميتها اصطلاحاً بالسلطات الإدارية المستقلة، أسندت لبعضها مهمة حماية الحقوق والحريات العامة.¹⁴⁸

وعلى هذا الأساس، ما هي محددات معالم هذه الطائفة القانونية الجديدة؟ هذا ما سنتم محاولة الإجابة عليه في المبحث الموالي.

المبحث الثاني: محددات معالم السلطات الإدارية المستقلة:

في ظل غياب تعريف قانوني محدد لمفهوم السلطات الإدارية المستقلة، فإنه من الضروري على المنتبِع لهذه الظاهرة، أن يلجأ إلى تفكيك المصطلحات المشكّلة لتسمية سلطة إدارية مستقلة، ودراسة كل عنصر على حدى للبحث عن مدلوله، مع محاولة تحليله استناداً على النصوص القانونية إن وجدت، وكذا على الآراء الفقهية والقضائية خاصة المقارنة منها.

148) Sébastien RENAUD, Les autorités de régulation et le démembrement du pouvoir central, op.cit., p. 2204.

إن المتمعن في التسمية، سيتضح له أنها مكونة من قسمين، فهذه الأجهزة تشكل أولا سلطة إدارية (المطلب الأول)، وثانيا أن هذه الهيئات سلطة مستقلة (المطلب الثاني).¹⁴⁹

المطلب الأول: السلطات الإدارية المستقلة، سلطة إدارية:

إن أول ما يتبادر إلى ذهن المنتبّع لظهور السلطات الإدارية المستقلة هو طرح التساؤل التالي: هل بالفعل، تشكل هذه الهيئات الجديدة، بظهورها في النسق المؤسسي والإداري، سلطة إدارية؟

إن هذا التساؤل وعلى بساطته، وإن كان يبدو لسائله سهلا، إلا أن الإجابة عليه غير كذلك، كون أنه يحمل في طياته إشكالية مزدوجة،¹⁵⁰ لأنه من جهة أولى، يتطلب الأمر تحديدا لمفهوم السلطة،¹⁵¹ فهل تملك أو بمعنى أدق هل تحوز هذه الأجهزة على سلطات حقيقية بمفهومها التقليدي المتعارف عليه؟¹⁵² أم أن هناك مفهوم جديد لذلك؟ (الفرع الأول)، ومن جهة ثانية، لماذا كوّنت هذه الأجهزة على أن لها طابعا إداريا؟ (الفرع الثاني).

149) إن أغلب المراجع المعتمد عليها في إعداد هذه الرسالة، تناولت خاصية السلطة لوحدها والطابع الإداري لوحده، إلا أن الباحث يعتقد أن هذه الطائفة القانونية الجديدة تتصف بأنها سلطة إدارية كخاصية أولى ومستقلة كخاصية ثانية، وهذا دون الضرورة إلى اتباع التقسيم المتبّع، إذ لا يمكن الحديث عادة عن خاصية السلطة منفردة عن الطابع الإداري في مجال القانون الإداري.

150) Marie-José GUEDON, Les autorités administratives indépendantes, op.cit., p. 32.

151) تنبغي الإشارة إلى أن المقصود بمصطلح السلطة هنا ما يقابله باللغة الفرنسية (autorité)، أي بمعنى الجهاز أو الهيئة.

152) المقصود هنا بمصطلح سلطة ما يقابلها باللغة الفرنسية (pouvoir).

الفرع الأول: السلطات الإدارية المستقلة هيئات تتمتع بسلطة:

بعيدا عن التعريفات اللغوية لكلمة "سلطة"،¹⁵³ وفي ظل غياب تعريف قانوني دقيق لها،¹⁵⁴ فإنه من الواجب البحث عن مدلول المصطلح لدى الفقه والقضاء.

فمصطلح "سلطة" وفقا لجانب من الفقه يدل على هيئة متميزة من حيث المبدأ عن القائمين بأعمالها، كون أنها تمارس اختصاصات ولا تكتفي بالقيام بالمهام، لأن بإمكانها أن تغيّر من المراكز القانونية، بتصرفات قانونية انفرادية أو متعددة الأطراف، وذلك عن طريق القرارات والاتفاقيات.¹⁵⁵

كما أن هناك جانب من الفقه يشير إلى أن "السلطة"، هي تلك القدرة على اتخاذ قرارات تتصف بخاصية النفاذ، والتي من الممكن أن تكون موضوع طعن بدعوى تجاوز السلطة،¹⁵⁶ وهو ذات الرأي تقريبا لفقه آخر يتحدث عن

(153) السلطة لغة هي القوة والقهر والسيطرة، ومنها تسلط على الشيء أي تحكم فيه. ومنها السلطان أي قوة الشيء والحجة والبرهان، وهو لا يجمع، عكس السلطان بمعنى الأمير أو الوالي، وجمعه سلاطين. ومنها كذلك التسليط بمعنى التغليب وإطلاق القهر والقدرة. أنظر في ذلك: الفيروز آبادي، القاموس المحيط، دار الكتب العلمية، بيروت، 1995، ص. 556 وما يليها.

(154) وذلك بسبب أن المشرع لم يتطرق لمصطلح السلطة بالتعريف، كما هو الشأن بالنسبة لأغلب المفاهيم القانونية.

(155) « ... l'autorité ... se distingue d'un agent ; elle exerce des compétences et ne se contente pas de remplir des attributions ; elle peut modifier l'ordre juridique par des actes normateurs unilatéraux ou plurilatéraux par des décisions ou des conventions... ». cf., Marie-José GUEDON, Les autorités administratives indépendantes, op.cit., p. 49.

(156) « ... pouvoir de prendre des décisions réputées exécutoires, susceptibles, par voie de conséquence de faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir ... ». cf., Paul SABOURIN, les autorités administratives indépendantes, une catégorie nouvelle, A.J.D.A., 1983, p. 275.

الوضع الحقيقي للسلطة، والذي لا يمكن أن يُترجم على أرض الواقع إلا إذا وجدت هناك إمكانية لاتخاذ القرار.¹⁵⁷

إن هذا الرأي الأخير يعتبر أن السلطات الإدارية المستقلة سلطات بآتم معنى الكلمة، كون أن وظيفة هذه الهيئات لا تتعلق بالتسيير وإنما بالضبط، ولأنها تمتلك من أجل ممارسة ذلك سلطة اتخاذ القرارات التي تمكنها من تعديل النظام القانوني وحالات الأفراد.¹⁵⁸

إن هذه الآراء الفقهية وعلى اختلافها تكاد تجمع فيما بينها على أن مدلول "السلطة" مرتبط بفكرة القرار الإداري، - كامتياز من امتيازات السلطة العامة - إذ لا ينحصر الأمر في مجرد الاستشارة وإبداء الرأي. ومن هذا المنطلق وما يمكن ملاحظته، هو أن هذه الطائفة من الفقه تعتمد على مفهوم تقليدي لمصطلح "السلطة"، مستبعدة بذلك ومخرجة من طائفة السلطات الإدارية المستقلة تلك الأجهزة - وإن وصفها المشرع الفرنسي كذلك - التي لا تمتلك سلطة القرار،¹⁵⁹ وتلك التي تتمتع باختصاصات استشارية فقط.

إن هذا الطرح سايره كذلك، جانب من الفقه الجزائري عند تطرقه لدراسة السلطات الإدارية المستقلة وارتباطها بفكرة الضبط الاقتصادي.¹⁶⁰ فهذه الهيئات

157) Jacques CHEVALLIER, Réflexion sur l'institution des autorités administratives indépendantes, J.C.P, la semaine juridique, 1986, I, 3254.

158) « ... autorités, les autorités administratives indépendantes le sont dans les deux sens du terme. D'abord parce que leur fonction n'est pas de gestion mais de régulation (...). Ensuite, parce qu'elles disposent, pour remplir la fonction qui leur est assignée, de pouvoirs de décision qui leur donnent la possibilité de modifier l'ordonnancement juridique et les situations individuelles ... », Ibid.

159) سواء كان القرار فرديا (كسلطة منح الرخص أو الاعتمادات ، إلى غير ذلك من صور القرار الفردي)، أو تنظيميا (كوضع أنظمة من طرف بعض السلطات الإدارية المستقلة تخص وتمس القطاعات التي تشرف عليها).

160) Rachid ZOUAÏMIA, les AAI et la régulation économique en Algérie, op.cit., p.19.

لا تعد من قبيل الأجهزة الاستشارية، ليس فقط لعدم تمتع هذه الأخيرة بصلاحيات اتخاذ القرار، ولكن لكون سلطة القرار تعود تقليدياً لاختصاص السلطة التنفيذية.¹⁶¹

ومن جانبه، وفي ذات السياق يرى مجلس الدولة الفرنسي في تقريره الخاص بالسلطات الإدارية المستقلة وكتحليل مبدئي منه، بأن مصطلح "سلطة" غير مرتبط بالأجهزة التي لها دور استشاري فقط،¹⁶² مشيراً في ذات الوقت بأنه لا يوجد ما يدعو للشك في تمتع هذه الهيئات بسلطة حقيقية، متى مارست امتيازات السلطة العامة عن طريق إصدار القرارات. إلا أن الإشكالية حسبه تثير نقاشاً حاداً بخصوص تلك الأجهزة التي لا تحوز إلا على قوة التأثير المتمثلة في التحقيق، أو إبداء الرأي، أو الاقتراحات، أو التوصيات، أو تقديم الملاحظات.¹⁶³

إن هذه الإشكالية المثارة من طرف مجلس الدولة الفرنسي، تدعو إلى الوقوف عندها، خاصة وأن المشرع الفرنسي كيّف صراحة بعضاً من هذه الأجهزة المنشأة على أنها سلطات إدارية مستقلة، بالرغم من افتقارها لسلطة القرار كلجنة الوصول إلى الوثائق الإدارية (C.A.D.A) مثلاً،¹⁶⁴ وهو الأمر الذي

161) « Les autorités administratives indépendantes sont d'abord des autorités en ce sens qu'elles ne sont pas des simples organes consultatifs. Non seulement elles bénéficient d'un véritable pouvoir de décision, mais un tel pouvoir décisionnel relève traditionnellement de la compétence du pouvoir exécutif. ». Ibid., p.19.

162) « Le terme d' « autorité » signifie qu'il s'agit d'organismes qui ne peuvent se borner à disposer d'un rôle purement consultatif. ». cf., Conseil d'État, Les autorités administratives indépendantes, op.cit., p.289.

163) « ... S'il ne fait guère de doute que le critère de l'autorité soit rempli en cas d'exercice de prérogatives de puissance publique par l'institution en cause, c'est-à-dire essentiellement lorsqu'elle détient un pouvoir de décision, la question est plus débattue pour le cas d'organismes qui ne disposent que d'un pouvoir d'influence (pouvoir d'instruction, d'avis, de proposition, de recommandation, d'observation)... », Ibid.

164) Marie-José GUEDON, Les autorités administratives indépendantes, op.cit., p. 50.

دفع بطائفة من الفقه لاعتبار أن طبيعة تدخل هذه الأجهزة وتأثيرها على السلطة التنفيذية، (خاصة عندما يتعلق الأمر بإصدار تنظيمات تتعلق بحماية المستهلك أو تلك المتعلقة بتحسين العلاقة بين المواطن والإدارة) يبعدها عن دائرة الأجهزة الاستشارية،¹⁶⁵ فلا يجب الاستهانة بالوظيفة التي تملؤها هذه الأجهزة، وإن كانت لا تملك سلطة اتخاذ القرار، إلا أن آراءها يمكن أن تشكل سلطة معنوية كبيرة.¹⁶⁶

وهذا بالضبط ما دفع المشرع الفرنسي إلى تصنيف بعض من هذه الأجهزة ضمن خانة السلطات الإدارية المستقلة، فأروها وتوصياتها غالباً ما تُتبع من طرف المسؤولين الفرنسيين، نظراً للتأثير المعنوي للأعضاء المشكّلين لها، ونظراً لنشر أغلب تقاريرها.¹⁶⁷

كما تجدر الإشارة إلى أن مجلس الدولة الفرنسي في نهاية تحليله لمصطلح "السلطة"، انتصر لهذا الرأي الأخير، معلناً بأنه لا يهيم ما إذا كانت بعض السلطات الإدارية المستقلة لا تملك سلطة إصدار قرارات نافذة، ما دام أن تأثيرها وقوة الإقناع لديها، يؤديان إلى نفس النتيجة،¹⁶⁸ فهي بذلك سلطات

165) «...la nature de leurs interventions, l'influence dont elles font preuve (sur les dispositions réglementaires concernant la protection des consommateurs, sur les normes édictées pour améliorer les relations entre les citoyens et l'administration) ne peuvent les reléguer au rang de vagues organes consultatif...». cf., Philippe ICARD, Les autorités administratives indépendantes, op.cit., p. 8.

166) «...il faut se garder de sous-estimer la fonction que remplissent ces organismes consultatifs. Sans doute le pouvoir de décision ne leur appartient pas. Mais leurs avis peuvent avoir une grande autorité morale...». cf., René CHAPUS, Droit administratif général, op.cit., p.149.

167) Voir dans ce sens : Patrice GELARD, Rapport sur les AAI, op.cit., p. 34.

168) «... peu importe de ce fait que les autorités administratives indépendantes n'édicte pas toutes et exclusivement des décisions exécutoires dès lors que leur pouvoir d'influence et de persuasion, voire «d'imprécation», aboutit au même résultat...». cf., Conseil d'État, Les autorités administratives indépendantes, op.cit., p.290.

حقيقية (Autorités) متى جمعت بالتزامن بين تنظيمها الخاص وصلاحياتها الخاصة.¹⁶⁹

استنادا لما تم عرضه أعلاه، يتبين بأن مدلول "السلطة" غير محدد بدقة نظرا لوجود مفهوم ضيق وآخر واسع له، مما يؤدي إلى ازدواجية في تصنيف السلطات الإدارية المستقلة المنصوص عليها، إذ يحتوي الفوج الأول منها على تلك الهيئات التي تشكل سلطة بالمفهوم القانوني الضيق، أما الثاني فيجمع الأجهزة ذات الطابع الاستشاري التي نص المشرع على أنها سلطات، والتي تشكل بوسائل تأثيرها واستقلاليتها سلطة بالمفهوم الواسع، أي سلطة معنوية.

إن هذا التقسيم المزدوج - مع الأخذ طبعا بالمفهوم الواسع لمصطلح "السلطة" - ذو فائدة مؤكدة، لأنه من جهة يجسد أحد المعايير التي يمكن الاستعانة عليها لإيجاد رابط قانوني موحد يجمع بين مختلف الجهات المكيفة على أنها سلطة إدارية مستقلة، على أن يقترن بمعيار آخر هو الاستقلالية.¹⁷⁰ ومن جهة أخرى، يبدو أنه من غير المنطقي استبعاد الأجهزة التي لا ينطبق عليها المفهوم الضيق لمصطلح "السلطة" من طائفة السلطات الإدارية المستقلة، وذلك لكون هذه الهيئات إنما أنشئت بسبب عدم ملائمة ومواءمة الوسائل التقليدية للتعبير عن السلطة.¹⁷¹

169) « ... c'est la conjonction de leur organisation particulière et de leurs pouvoirs propres qui en fait de véritables autorités... ». cf., Michel GENTOT, Les AAI, op. cit., p. 48.

أنظر في نفس المعنى كذلك: جورج فودال، بيار دلفولفيه، القانون الإداري، ج. 2، ترجمة منصور القاضي، ط. 1، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، 2001، ص. 344.

170) Marie-José GUEDON, op.cit., p. 51.

171) « ... Alors que les AAI sont créées précisément en raison de l'inadéquation des modes classiques d'expression du pouvoir, il serait paradoxal de dénier aux autorités qui utilisent les moyens les plus souples et les plus nouveaux l'appartenance à la catégorie, à l'institution ... », voir : Catherine TEITGEN COLLY, Les autorités administratives indépendantes, histoire d'une institution, op.cit., p.46.

كذلك وما تجدر الإشارة إليه، أن هذه السلطة المعنوية وإن كانت كذلك - خاصة تلك المتمثلة في التوصيات والآراء الصادرة عن السلطات الإدارية المستقلة - تعد مظهرا من مظاهر تطور التقنية القانونية سواء على المستوى الإجرائي أو على المستوى الموضوعي في صنع القانون،¹⁷² هذا الأخير تحول من قانون جامد وأمر إلى قانون مرن (droit mou)، من قانون مستمد من العقل إلى قانون واقعي (droit pragmatique).¹⁷³ بمعنى أن اللجوء إلى طلب التوصيات وآراء السلطات الإدارية المستقلة ساهم في صنع مفهوم جديد للقانون يقوم أساسا على إشراك الأطراف المعنية به، بعد أن كانت الوسيلة الأساس في صنعه بيد السلطات العمومية التي كانت المحدد الوحيد لقواعده،¹⁷⁴ مما يجعل من هذه السلطة المعنوية - وإن كانت غير تقليدية - سلطة فعلية.

كذلك ومما يمكن الاستناد عليه كحجة لقبول هذا المفهوم الجديد للسلطة، هو طبيعة وظيفة الضبط في حد ذاتها. هذه الوظيفة تتطلب الاستمرارية والمرونة في التدخل،¹⁷⁵ فبالرغم من افتقاد السلطة المعنوية لخاصية الإلزام، إلا أنها تتمتع بالمصادقية وقوة الإقناع المنبثقة من الثقة في هذه السلطات الإدارية المستقلة من طرف المتعاملين معها،¹⁷⁶ وهذا يعد توجها نحو إدارة جديدة

(172) إلهام خرشي، دور التوصيات والآراء في تفعيل تدخلات السلطات الإدارية المستقلة، مجلة العلوم الاجتماعية، العدد 18، جوان 2014، جامعة سطيف، ص. 227، 228.

(173) Voir dans ce sens : Jacques CHEVALLIER, l'État post-moderne, droit et société, 2^{ème} éd., L.G.D.J, Paris, 2004, p.121.

(174) خرشي إلهام، دور التوصيات والآراء في تفعيل تدخلات السلطات الإدارية المستقلة، المرجع السابق، ص. 229.

(175) Gérard TIMSIT, La régulation (la notion et le phénomène), R.F.A.P, n° 109, 2004, p.p. 5-11.

(176) خرشي إلهام، دور التوصيات والآراء في تفعيل تدخلات السلطات الإدارية المستقلة، المرجع السابق، ص. 231، 233.

(إدارة الضبط administration de régulation)، تساهم في إعطاء وجه جديد للدولة (دولة ما بعد الحداثة État post-moderne)، وتساهم في إنتاج قانون آخر (قانون الضبط droit de régulation)، يجسد أحد نماذج قانون ما بعد الحداثة (droit post-moderne) المتميز بالتعددية والمرونة.¹⁷⁷

الفرع الثاني: السلطات الإدارية المستقلة هيئات إدارية:¹⁷⁸

إن التكيف الصريح من جانب المشرع لبعض سلطات الضبط المستقلة على أنها ذات طبيعة إدارية - سلطات إدارية مستقلة - من جهة،¹⁷⁹ أو نفيه

177) Pour plus de détail voir : Jacques CHEVALLIER, l'État post-moderne, op.cit., p.p. 119 et s. ; Jacques CHEVALLIER, vers un droit post-moderne ? les transformations de la régulation juridique, R.D.P., n° 3, 1998, pp. 659-690 ; Jacques CHEVALLIER, Régulation et polycentrisme dans l'administration française, La revue administrative, n° 301, 1998, pp. 43-53 ; Jacques CHEVALLIER, La régulation juridique en question, Droit et Société, n° 49, 2001, pp. 827-846 ; voir aussi : Gérard TIMSIT, Les deux corps du droit : essai sur la notion de régulation, R.F.A.P., n° 78, 1996, p. 375 et s. ; Marie-Anne FRISON-ROCHE, Le droit de la régulation, Rec. D., n° 7, 2001, p.p. 610 et s.

178) سيتم التحدث في هذا البند عن الطابع الإداري للسلطات الإدارية المستقلة بصورة موجزة، على أن يتم تفصيل ذلك لاحقاً بالحديث عن تكريس هذا الطابع بمناسبة التطرق لطبيعة هذه الهيئات، أنظر الصفحة 102 وما يليها من هذا البحث.

179) ويتعلق الأمر بالهيئات التالية:

- مجلس المنافسة: بموجب المادة 9 من القانون رقم 12-08 المعدل والمتمم للأمر 03-03 المتعلق بالمنافسة، سابق الإشارة إليه، والتي تنص صراحة على ما يلي: "... تنشأ سلطة إدارية مستقلة تدعى في صلب النص مجلس المنافسة ...".

- لجنة الإشراف على التأمينات: بموجب المادة 26 من القانون رقم 04-06 المعدل والمتمم للأمر رقم 95-07 المتعلق بالتأمينات، سابق الإشارة إليه، والتي تنص صراحة على ما يلي: "... تنشأ لجنة الإشراف على التأمينات التي تتصرف كإدارة رقابة ...".

- الوكالة الوطنية للمواد الصيدلانية المستعملة في الطب البشري: بموجب المادة 7 من القانون 13-08 المعدل والمتمم للقانون 05-85 المتعلق بحماية الصحة وترقيتها، سابق الإشارة إليه، والتي تنص صراحة على ما يلي: "... الوكالة سلطة إدارية مستقلة ...".

الصريح لذلك من جهة أخرى - وبالتالي سلطات تجارية مستقلة -،¹⁸⁰ لا يطرح أي إشكال أمام الباحث في هذه الظاهرة القانونية الجديدة. إلا أنه وبالعكس من ذلك في حالة سكوت المشرع، ونظرا لعدم وقوفه على صيغة محددة ودقيقة للتعبير عن المصطلحات التي أضفت نوعا من الغموض على بعض من هذه الأجهزة،¹⁸¹ يجب البحث عن الطابع الإداري انطلاقا من تحليل

- الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته: بموجب المادة 18 من القانون رقم 06-01 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، سابق الإشارة إليه، والتي تنص صراحة على ما يلي: "الهيئة سلطة إدارية مستقلة...".
- سلطة ضبط الخدمات العمومية للمياه: بموجب المادة 65 من القانون رقم 05-12 المتعلق بالمياه، المعدل والمتمم بموجب الأمر رقم 09-02، سابق الإشارة إليه، والتي تنص صراحة على ما يلي: "يمكن أن تمارس مهام ضبط الخدمات العمومية للمياه سلطة إدارية مستقلة...".

- خلية معالجة الاستعلام المالي: بموجب المادة 4 مكرر من القانون رقم 05-01 المتعلق بالوقاية من تبييض الأموال وتمويل الإرهاب ومكافحتها، المعدل والمتمم بموجب الأمر رقم 12-02، سابق الإشارة إليه، والتي تنص صراحة على ما يلي: "الهيئة المتخصصة هي سلطة إدارية مستقلة...".

(180) يتعلق الأمر بوكالتي المحروقات (الوكالة الوطنية لمراقبة النشاطات وضبطها في مجال المحروقات والوكالة الوطنية لتثمين موارد المحروقات)، وذلك بموجب المادة 12 من القانون 05-07 المؤرخ في 28 أبريل 2005 المتعلق بالمحروقات، ج.ر.ج.ج.، رقم 50 لسنة 2005، والتي تنص صراحة على ما يلي: "تنشأ وكالتان مستقلتان ... تدعيان وكالتي المحروقات: ... لا تخضع وكالتا المحروقات للقواعد المطبقة على الإدارة، لا سيما فيما يتعلق بتنظيمها وسيرها والقانون الأساسي للعمال المشتغلين بهما ... تمسك محاسبة وكالتي المحروقات حسب الشكل التجاري...". وفي هذه المادة تأكيد على ما تم ذكره سابقا على أن مفهوم سلطات الضبط المستقلة أشمل من مفهوم السلطات الإدارية المستقلة.

(181) لم يقف المشرع على مصطلح أو تسمية محددة للدلالة على السلطات الإدارية المستقلة، إذ تتراوح التسميات بين: مجلس، لجنة، خلية، وكالة، مؤسسة، سلطة، وهو في ذلك يظهر بمظهر المقلد للمشرع الفرنسي بامتياز كون أن هذا الأخير هو الآخر لم يضبط التسميات، كذلك الأمر بالنسبة لتكييف هذه الهيئات، فتارة يصفها بالسلطة المستقلة، أو بالهيئة المستقلة، أو بالسلطة الإدارية المستقلة، أو بسلط الضبط المستقلة، أو بالمؤسسة العمومية المستقلة كما هو الشأن بالنسبة للجنة الوطنية الاستشارية لترقية حقوق الإنسان وحمايتها. هذا التباين في التسميات وعدم الوقوف على مصطلح محدد يجعل مهمة تحديد هذه الهيئات مسألة صعبة. أنظر حول هذه المسألة:

النصوص المنشأة لهذه الهيئات مع الاستعانة بموقفي كل من الفقه والقضاء متى اقتضى الأمر ذلك.

على أن الطابع الإداري لهذه الهيئات يتجلى من خلال التطرق إلى تشكيلتها (أولاً)، وشكل محاسبتها (ثانياً)، ثم طبيعة وظائفها وكذا الأعمال الصادرة عنها (ثالثاً)، وأخيراً الرقابة على أعمالها () .

أولاً: تشكيله السلطات الإدارية المستقلة:

إن التطرق إلى تشكيله هذه الهيئات - التي لم ينص المشرع صراحة على طابعها الإداري - من المعايير الأساسية التي ينبغي الاعتماد عليها، وذلك انطلاقاً من صفة أعضائها (أ)، وانتهاءً بأسلوب تعيينهم (ب).

أ) صفة الأعضاء المشكلين للسلطات الإدارية المستقلة:

إن الباحث في صفة الأعضاء المشكلين للسلطات الإدارية المستقلة، يتضح له بأن أغلبهم من الأطارات السامية في الدولة ممن يخضعون لقانون الوظيفة العمومية بمفهومه الواسع أو العام.¹⁸² فمنهم الممثلين للدوائر الوزارية،¹⁸³ ومنهم

Rachid KHELLOUFI, Les institutions de régulation, R.A.S.J.E.P., vol. 41, n°2, 2003, p. 114.

(182) المقصود هنا قانون الوظيفة العمومية بمعناه الواسع وليس فقط التقنين المتمثل في الأمر رقم 03-06 المؤرخ في 15 جويلية 2006، المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العمومية، ج.ر.ج.ج. رقم 46 لسنة 2006، أي كل ما ينظم الوظيفة العمومية من قوانين أساسية خاصة.

(183) كما هو الشأن بالنسبة لبعض أعضاء لجنة ضبط الكهرباء والغاز مثلاً، أنظر المادة 125 من القانون رقم 01-02 المتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات، المعدل والمتمم، سابق الإشارة إليه.

الأساتذة الجامعيين،¹⁸⁴ ومنهم القضاة،¹⁸⁵ إلى غير ذلك من الأشخاص الذين ينطبق عليهم وصف العون العمومي.¹⁸⁶

على أنه وبالرغم من ذلك، لا يمكن الاعتماد على هذا العنصر لوحده لإثبات الطابع الإداري لهذه الهيئات، كون أنه من خلال استقراء النصوص، يلاحظ أن هناك من الأعضاء من ليس بالموظف،¹⁸⁷ هذا من جهة. ومن جهة أخرى توجد بعض من هذه السلطات الإدارية المستقلة من أغفل المشرع عن ذكر طبيعة الأعضاء المشكلين لها،¹⁸⁸ وبالتالي يجب البحث في أسلوب تعيين هؤلاء الأعضاء.

ب) أسلوب تعيين أعضاء السلطات الإدارية المستقلة:

يعتبر أسلوب تعيين أعضاء السلطات الإدارية المستقلة من بين العناصر المعتمد عليها لإثبات الطابع الإداري لهذه الهيئات، باعتبار أن جهة التعيين هي

(184) كما هو الشأن بالنسبة للجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها مثلا، والتي تضم من بين أعضائها أستاذ جامعي يقترحه وزير التعليم العالي والبحث العلمي، أنظر المادة 13 من القانون رقم 03-04 المعدل والمتمم للمرسوم التشريعي رقم 93-10 المتعلق ببورصة القيم المنقولة المعدل والمتمم، سابق الإشارة إليه.

(185) كما هو الشأن بالنسبة للجنة المصرفية مثلا، والتي تضم من بين أعضائها قاضيان منتدبان من المحكمة العليا، أنظر المادة 106 من الأمر 03-11 المتعلق بالنقد والقرض، سابق الإشارة إليه.

(186) « ... le caractère administratif de l'instance régulatrice se traduit par sa position au sein de l'État. En effet, son personnel se compose essentiellement d'agents publics (personnels propres ou fonctionnaires des ministères mis à disposition)... ». cf., Philippe ICARD, Les autorités administratives indépendantes, op.cit., p.9.

(187) كما هو الحال مثلا بالنسبة للجنة الوطنية الاستشارية لترقية حقوق الإنسان وحمايتها، إذ تضم تشكيلتها بعض الأعضاء ممن لا تتوافر فيهم صفة العون العمومي، كالأعضاء المعينين بعنوان المنظمات الوطنية والمهنية والمجتمع المدني، أنظر المادة 8 من المرسوم الرئاسي رقم 01-71 المؤرخ في 25 مارس 2001، المتضمن إحداث اللجنة الوطنية الاستشارية لترقية حقوق الإنسان وحمايتها، سابق الإشارة إليه.

(188) كما هو الحال بالنسبة لسلطة ضبط الصحافة المكتوبة، أنظر المادة 50 من القانون العضوي رقم 05-12 المتعلق بالإعلام، سابق الإشارة إليه.

السلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الجمهورية، فنجد أن جميع أعضاء السلطات الإدارية المستقلة معيّنون بموجب مرسوم رئاسي،¹⁸⁹ وبالتالي فإن أسلوب التعيين هنا لا يختلف عن الكيفية التي يعين بها أعوان الدولة الآخرين في مختلف الوظائف المدنية والعسكرية، مما يدل على الطبيعة الإدارية لهذه الهيئات.¹⁹⁰

وتجدر الإشارة هنا إلى أن مجلس الدولة الفرنسي قد اعتمد على ذات المعيار - أي أسلوب التعيين - في تحديد الطابع الإداري لوسيط الجمهورية - باعتباره سلطة إدارية مستقلة-،¹⁹¹ وذلك بمناسبة نظره في قضية السيد (Retail).¹⁹²

على أن هذا المعيار وإن كان يدل على الطبيعة الإدارية للسلطات الإدارية المستقلة، إلا أن الأخذ به لوحد لا يكفي للتأكيد على ذلك، كون أن الباحث في

(189) فعلى سبيل المثال يتشكل مجلس سلطة ضبط البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية من سبعة أعضاء يعينهم رئيس الجمهورية، أنظر المادة 15 من القانون 03-2000 المحدد للقواعد العامة المتعلقة بالبريد والمواصلات السلكية واللاسلكية، المعدل والمتمم، سابق الإشارة إليه، كذلك الحال بالنسبة لأعضاء اللجنة المصرفية التي يعينهم رئيس الجمهورية لمدة خمسة سنوات، أنظر المادة 106 من الأمر رقم 11-03 المتعلق بالنقد والقرض المعدل والمتمم، سابق الإشارة إليه.

190) « ... le mode de désignation de nombreux membres de ces autorités, qui fait appel aux autorités politiques (président de la République, présidents des assemblées, Premier ministre, ministre) et aux plus hautes autorités juridictionnelles, contribue également à leur donner un caractère administratif. » cf., Patrice GELARD, Rapport sur les AAI, op.cit., p. 34.

191) « ... le Conseil d'État avait estimé qu'il s'agissait d'une autorité administrative notamment à raison de son mode de nomination... » cf., Conseil d'État, Les autorités administratives indépendantes, op.cit., p.294.; voir aussi dans le même sens : Jean-Paul COSTA, Le médiateur et la section du rapport et des études du Conseil d'État, R.A., n° 228, novembre-décembre 1985, pp. 543-546 ; Jean-Paul COSTA, Le médiateur peut-il être autre chose qu'une autorité administrative ?, A.J.D.A., 1987, p. 391 ; Michel LE CLAINCHE, Le rapport du médiateur pour 1986, R.A., n° 237, Mai-juin 1987, p.p. 271-275.; Jean PETROPOULOS, Médiateur de la République : rapport 1991, R.A., n° 268, juillet-aout 1992, pp. 356-359.

192) C.E., Ass., 10 juillet 1981, Retail, A.J.D.A 1981, p. 487.

القانون الإداري يجد أن هناك من الأجهزة ما هو تابع للدولة، وأن مسؤوليها يعيّنون بموجب مراسيم رئاسية، ومع ذلك لا تعتبر من قبيل الإدارة العامة، كما هو الحال بالنسبة لبعض المرافق العامة ذات الطابع الصناعي والتجاري،¹⁹³ وبالتالي من الضروري التطرق إلى معيار آخر ربما يساعد في محاولة إظهار الطابع الإداري لهذه السلطات المستقلة، ويتعلق الأمر هنا بشكل محاسبتها.

ثانياً: المحاسبة العمومية كمعيار لتحديد الطابع الإداري للسلطات الإدارية

المستقلة:

تعتبر المحاسبة العمومية من بين أهم خصائص الإدارة العامة في الدولة، والتي تجعلها متميزة عن تلك المرافق المعروفة بطابعها الصناعي والتجاري،¹⁹⁴ فميزانية الإدارة العامة شأنها شأن ميزانية الدولة وأموالها، تستند على معايير تميّزها عن ميزانية الخواص وأموالهم، وهي بذلك خاضعة لأحكام القانون رقم 90-21.¹⁹⁵

(193) فعلى سبيل المثال مؤسسة بريد الجزائر التي يعيّن مديرها العام بموجب مرسوم رئاسي ومع ذلك تعتبر مرفقا عاما ذو طابع صناعي وتجاري.

(194) أنظر في ذلك: أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية، ترجمة محمد عرب صاصيلا، ط. 4، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2006، ص. 453؛ محمد رفعت عبد الوهاب، مبادئ وأحكام القانون الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2005، ص. 290؛ عدنان عمرو، مبادئ القانون الإداري، ماهية القانون الإداري، التنظيم الإداري، المرافق العامة (دراسة مقارنة)، ط. 2، منشأة المعارف، الاسكندرية، 2004، ص. 133.

(195) القانون رقم 90-21 المؤرخ في 15 أوت 1990 المتعلق بالمحاسبة العمومية، ج.ر.ج.ج.، رقم 35 لسنة 1990، المعدل والمتمم بموجب المرسوم التشريعي رقم 92-04 المؤرخ في 11 أكتوبر 1992، المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 1992، ج.ر.ج.ج.، رقم 73 لسنة 1992، المعدل والمتمم، وبموجب القانون رقم 11-16 المؤرخ في 28 ديسمبر 2011، المتضمن قانون المالية لسنة 2012، ج.ر.ج.ج.، رقم 72 لسنة 2011، المعدل والمتمم.

وبالرجوع إلى النصوص المنشئة لبعض الهيئات - موضوع الدراسة التي سكت المشرع عن ذكر طبيعتها الإدارية صراحة - نجد أن ميزانيتها تخضع لقواعد المحاسبة العمومية، فمن ذلك مثلاً، نص المشرع على أن محاسبة سلطة ضبط الصحافة المكتوبة، تمسك طبقاً لقواعد المحاسبة العمومية، من قبل عون محاسب يعينه الوزير المكلف بالمالية، كما أن مراقبة نفقاتها تمارس طبقاً لإجراءات المحاسبة العمومية.¹⁹⁶

كذلك الأمر بالنسبة للجنة الوطنية الاستشارية لترقية حقوق الإنسان وحمايتها، فمن الملاحظ من خلال النص المنشئ لها، أن الدولة تضع تحت تصرفها الوسائل المالية التي تطابق مهامها، كما أنها تتحمل عنها النفقات المتصلة بذلك.¹⁹⁷ ونفس الملاحظة تنطبق على سلطة ضبط البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية، إذ أن المشرع نص صراحة على أن هذه الهيئة تخضع للمراقبة المالية للدولة طبقاً للتشريع المعمول به،¹⁹⁸ ليعود وينص على أنه: "تشمل موارد سلطة الضبط ما يأتي:... وبمناسبة إعداد مشروع قانون المالية لكل سنة، تقيد عند الحاجة، الاعتمادات الإضافية والضرورية لسلطة الضبط لتمكينها من أداء مهامها، في الميزانية العامة للدولة، وفق الإجراءات المعمول بها...".¹⁹⁹

196) أنظر المادة 49 من القانون العضوي رقم 05-12 المتعلق بالإعلام، سابق الإشارة إليه.

197) المادة 18 من المرسوم الرئاسي رقم 71-01 المتضمن إحدات اللجنة الوطنية الاستشارية لترقية حقوق الإنسان وحمايتها، سابق الإشارة إليه.

198) أنظر المادة 11 من القانون رقم 03-2000 المحدد للقواعد العامة المتعلقة بالبريد وبالمواصلات السلكية واللاسلكية، سابق الإشارة إليه.

199) المادة 22 من القانون رقم 03-2000، سابق الإشارة إليه.

وفيما يخص لجنة ضبط الكهرباء والغاز، وإن لم يذكر المشرع صراحة طبيعة محاسبتها، إلا أنه وباستقراء النصوص يتبين أنها هي الأخرى لا تخرج عن ذات الإطار المشار إليه أعلاه، وذلك أن الوزير المكلف بالطاقة يملك سلطة الموافقة على الميزانية السنوية التي تعدّها اللّجنة، كما أن تكاليف هذه الهيئة من الممكن أن تكون موضوع تخصيص من طرف الدولة،²⁰⁰ وفي ذلك إشارة من المشرع لخضوع لجنة ضبط الكهرباء والغاز للمحاسبة العمومية. ومما يليق ذكره أنّ نفس الشيء يكاد ينطبق على لجنة الاشراف على التأمينات، فبالرغم من عدم صراحة النص على معيار المحاسبة العمومية، إلا أن المشرع ذكر بأن ميزانية الدولة هي من تتكلف بمصاريف تسيير هذه اللّجنة،²⁰¹ مما يؤكد على اعتماد المحاسبة العمومية فيما يخص هذه الهيئة.

وتجدر الإشارة هنا - في معرض الحديث عن معيار المحاسبة العمومية كعنصر محدّد للطبيعة الإدارية للسلطات الإدارية المستقلة - أن مجلس الدولة الجزائري قد سبق له وأن أخذ بمعيار المحاسبة العمومية لتبرير اختصاصه من عدمه،²⁰² وبذلك فإن رجوع الباحث لهذا المعيار لتحديد الطابع الإداري لبعض

(200) أنظر المادة 127 من القانون رقم 01-02 المتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات، المعدل والمتمم، سابق الإشارة إليه.

(201) أنظر المادة 27 من القانون رقم 04-06 المعدل والمتمم للأمر رقم 07-95 المتعلق بالتأمينات، سابق الإشارة إليه.

(202) قرار الملف رقم 18 الصادر بتاريخ 2001/01/22 عن الغرفة الثالثة لمجلس الدولة والذي يجمع بين (ب.أ) والوكالة العقارية ما بين البلديات، القرار غير منشور. فبالرغم من أن المشرع لم ينص صراحة على الطابع التجاري للوكالات العقارية المحلية إلا أن مجلس الدولة واستنادا منه على نص المادة 24 من المرسوم التنفيذي رقم 90-405 المؤرخ في 1990/12/22، المحدد لقواعد إحداث وكالات محلية للتسيير والتنظيم العقاريين الحضريين، وتنظيم ذلك، ج.ر.ج.ج. رقم 56 لسنة 1990، التي تنص على أن: " تمسك

هذه الهيئات ليس بالأمر الجديد، نظرا لاعتماد أعلى هيئة قضائية إدارية على ذلك.

على أن معيار المحاسبة العمومية هو الآخر - شأنه شأن العناصر السابقة - لا يمكن الاعتماد عليه لوحده، لتبرير الطبيعة الإدارية لهذه الأجهزة، كون أن هناك من الهيئات ما وصفها المشرع صراحة بأنها سلطات إدارية مستقلة، ومع ذلك، فإن محاسبتها تمسك وفقا للقانون التجاري لا وفقا للقانون العام.²⁰³

وبالتالي لا مناص من البحث في طبيعة الوظائف التي تقوم بها هذه السلطات الإدارية المستقلة وكذا طبيعة الأعمال الصادرة عنها.

ثالثا: طبيعة وظائف وأعمال السلطات الإدارية المستقلة:

إن وظيفة السلطات الإدارية المستقلة قائمة أساسا على تطبيق القانون في مجال تخصصها والحفاظ على ذلك.²⁰⁴ فنجد أن مجلس المنافسة مثلا يهدف إلى

حسابات الوكالة على الشكل التجاري..."، صرح بعدم اختصاصه النوعي، وهو في ذلك اعتمد على معيار المحاسبة العمومية لتبرير عدم اختصاصه هذا. لمزيد من التوضيحات أنظر التعليق على هذا القرار من طرف: لحسين بن الشيخ آث ملويا، المنتقى في قضاء مجلس الدولة، ج.2، ط.3، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2008، ص. 291 وما يليها.

203) من ذلك مثلا: الوكالة الوطنية للمواد الصيدلانية المستعملة في الطب البشري، التي كيفها المشرع صراحة بالسلطة الإدارية المستقلة، إلا أن محاسبتها تمسك حسب الشكل التجاري، أنظر المادة 7 من القانون رقم 08-13 المعدل والمتمم للقانون رقم 85-05 المتعلق بحماية الصحة وترقيتها، سابق الإشارة إليه.

كذلك الأمر بالنسبة لسلطة ضبط خدمات المياه، المكيفة صراحة بأنها سلطة إدارية مستقلة، إلا أن محاسبتها هي الأخرى تمسك في الشكل التجاري طبقا للتشريع والتنظيم المعمول بهما، أنظر المادة 18 من المرسوم التنفيذي رقم 08-303 المؤرخ في 27 سبتمبر 2008، المحدد لصلاحيات وكذا قواعد تنظيم سلطة ضبط الخدمات العمومية للمياه وعملها، ج.ر.ج.ج. رقم 56 لسنة 2008.

204) « ... l'activité de ces organes a pour but de veiller à l'application de la loi dans le champ de compétences que celle-ci leur confie. ». cf., Rachid ZOUAÏMIA, Les AAI et la régulation économique en Algérie, op.cit., p.22.

وضع حد لكل ممارسة مقيدة للمنافسة من خلال كل الأعمال المفيدة والتي تتدرج ضمن اختصاصاته كالتحقيق أو الدراسة أو الخبرة، بل الأكثر من ذلك له أن يتخذ كل إجراء مناسب لوضع حد للقيود المترتبة على تطبيق النصوص التشريعية والتنظيمية ذات الصلة بالمنافسة.²⁰⁵

كذلك الحال بالنسبة للجنة المصرفية التي تهدف إلى مراقبة مدى احترام البنوك والمؤسسات المالية للأحكام التشريعية والتنظيمية المطبقة عليها، ومعاقتها على الإخلالات التي تعانها.²⁰⁶ ونفس الشيء ينطبق على لجنة ضبط الكهرباء والغاز،²⁰⁷ لجنة الإشراف على التأمينات،²⁰⁸ وباقي السلطات الإدارية

(205) أنظر المادة 20 من القانون رقم 12-08 المعدل والمتمم للأمر رقم 03-03 المتعلق بالمنافسة، سابق الإشارة إليه؛ أنظر كذلك: جلال مسعد، مدى تأثر المنافسة الحرة بالممارسات التجارية، أطروحة دكتوراه في القانون، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2012، ص. 249 وما يليها؛ محمد الشريف كتو، الممارسة المنافية للمنافسة في القانون الجزائري، المرجع السابق، ص. 243؛ حمليل نوار، النظام القانوني للسوق المالية الجزائرية، أطروحة دكتوراه في القانون، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2013، ص. 32.

(206) أنظر المادة 105 من الأمر رقم 11-03 المتعلق بالنقد والقرض، المعدل والمتمم بموجب الأمر 10-04 سابق الإشارة إليه، أنظر كذلك: نجاه طباع، اللجنة المصرفية كجهة قمعية في مجال المساءلة المهنية للبنوك، أعمال الملتقى الوطني حول سلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، أيام 24-23 ماي 2007، ص. 215، 220-221؛ حمليل نوار، النظام القانوني للسوق المالية الجزائرية، المرجع السابق، ص. 36.

(207) أنظر المادة 3/114 من القانون 01-02 المتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات، سابق الإشارة إليه، أنظر كذلك: عبد الكريم عسالي، لجنة ضبط قطاع الكهرباء والغاز، أعمال الملتقى الوطني حول سلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، أيام 24-23 ماي 2007، ص. 157؛ حمليل نوار، النظام القانوني للسوق المالية الجزائرية، المرجع السابق، ص. 38.

Voir aussi : Redouane DJAFFAR, Les compétences multiformes de la C.R.E.G, in., Les autorités de régulation indépendantes en matière économique et financière, recueil des actes du colloque national, université Abderrahmane MIRA, Béjaïa, le 23-24 mai 2007, p.p. 59-70.

المستقلة التي تعتبر بمثابة سلطات ضبط قطاعية، أي سلطة ضبط القطاع المخوَّلة به قانونا.

على أن دور هذه الهيئات يتجاوز مجرد تطبيق القانون من الناحية المادية، حيث يمتد هذا الدور ليشمل مجال الأخلاق والآداب، وبعبارة أكثر عمومية فإن وظيفة السلطات الإدارية المستقلة تعتبر مهمة ضبط وتنظيم،²⁰⁹ إذ أنه وفي العديد من الحالات أوكل المشرع لبعض من هذه الهيئات مهمة إصدار أنظمة، أي سلطة تنظيم مجال معين، وبالتالي فإن الأعمال الصادرة عن هذه الهيئات بمثابة قرارات إدارية، التي تعد من امتيازات السلطة العامة المعترف بها تقليديا للإدارة العامة.²¹⁰ كما هو الحال مثلا بالنسبة لمجلس النقد والقرض،²¹¹ ولجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة.²¹²

الوطني حول سلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، أيام 23-24 ماي 2007، ص.111 وما يليها؛ أوديع نادية، صلاحيات سلطة الضبط في مجال التأمين (لجنة الإشراف على التأمين)، أعمال الملتقى الوطني حول سلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، أيام 23-24 ماي 2007، ص.133 وما يليها.

(209) حنفي عبد الله، السلطات الإدارية المستقلة، المرجع السابق، ص. 6.

210) « ... dans certains cas, ils reçoivent compétence pour l'édition de règlements ... les actes émanant de ces structures sont ainsi manifestation des actes administratifs, des décisions exécutoires qui sont la manifestation de l'exercice de prérogatives de puissance publique traditionnellement reconnues aux autorités administratives. ». cf., Rachid ZOUAÏMIA, Les AAI et la régulation économique en Algérie, op.cit., p.22.

211) أنظر المادة 62 من الأمر رقم 03-11 المتعلق بالنقد والقرض، سابق الإشارة إليه، أنظر كذلك: إقرشاح فاطمة، اختصاصات مجلس النقد والقرض في تنظيم وتأطير القطاع المصرفي، أعمال الملتقى الوطني حول سلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، أيام 23-24 ماي 2007، ص.184 وما يليها.

212) أنظر المادة 15 من القانون رقم 03-04 المعدل والمتمم للمرسوم التشريعي رقم 93-10 المتعلق ببورصة القيم المنقولة، سابق الإشارة إليه، أنظر كذلك: مزاولي محمد، القواعد الإجرائية للجنة تنظيم

فالتحول الذي طبع الدولة - من الدولة المتدخلة إلى الدولة الضابطة والمنظمة للسوق - جعلها تعيد النظر في تشريعاتها بإنشاء هيئات جديدة حوّلت إليها صلاحيات ذات طابع إداري تعود في الأصل إلى الإدارة المركزية (الوزرات خاصة)، وبنقل هذه الصلاحيات الإدارية لهذه الهيئات الجديدة، اكتسبت هذه الأخيرة طابعاً إدارياً.

كما أن بعضاً من هذه الهيئات بإمكانها أن توقع عقوبات إدارية على المتعاملين الاقتصاديين.²¹³ هذه العقوبات تختلف عن تلك الموقعة من طرف القضاء، كون أنها تصدر من سلطة إدارية متخذة شكل القرار الإداري،²¹⁴ وهي بذلك إحدى امتيازات السلطة العامة الثابتة تقليدياً للإدارة العامة.²¹⁵

وتجدر الإشارة هنا، إلى أن مجلس الدولة الفرنسي قد اعتمد هو الآخر على طبيعة وظائف وأعمال السلطات الإدارية المستقلة لإقرار الطابع الإداري لهذه الهيئات، والتي يرى بأنها تمارس صلاحياتها باسم الدولة ولحسابها، مما

ومراقبة عمليات البورصة في الجزائر، أعمال الملتقى الوطني حول سلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، أيام 23-24 ماي 2007، ص. 244 وما يليها.

(213) كما هو الشأن بالنسبة للجنة المصرفية التي بإمكانها أن توقع عقوبات إدارية على البنوك أو المؤسسات المالية في حالة إخلالها بأحد الأحكام التشريعية أو التنظيمية المتعلقة بنشاطاتها. أنظر المادة 114 من الأمر رقم 03-11 المتعلق بالنقد والقرض، سابق الإشارة إليه.

(214) عبد العزيز عبد المنعم خليفة، ضمانات مشروعية العقوبات الإدارية العامة (الغرامة، الوقف، الإزالة، السحب وإلغاء التراخيص، الغلق الإداري)، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2008، ص. 11.

(215) محمد سعد فودة، النظرية العامة للعقوبات الإدارية (دراسة فقهية قضائية مقارنة)، دار الجامعة الجديدة، مصر، 2008، ص. 66؛ محمد سامي الشوا، القانون الإداري الجزائري (ظاهرة الحد من العقاب)، دار النهضة العربية، القاهرة، د. س. ن. ص. 52-55؛ ولمزيد من التفاصيل حول السلطة العقابية للسلطات الإدارية المستقلة أنظر الصفحة 253 وما يليها من هذه البحث.

يجعل من طابعها الإداري عنصرا غير قابل للجدل،²¹⁶ وهو ذات الموقف المتبع من طرف المجلس الدستوري الفرنسي بمناسبة قراره الصادر بتاريخ 23 جانفي 1987 والذي وصف بموجبه مجلس المنافسة بالجهاز الإداري أو بالهيئة الإدارية التي تقوم بدور هام في تطبيق العديد من القواعد المتعلقة بقانون المنافسة.²¹⁷ وبالرجوع إلى القضاء الإداري الجزائري، فإنّ مجلس الدولة الجزائري هو الآخر - في بعض من قراراته المّطّلع عليها - صرّح وأقر بالطابع الإداري لتلك السلطات الإدارية المستقلة التي لم تتضح حقيقة طبيعتها القانونية نظرا لسكوت النصوص عن تبيان ذلك.²¹⁸

وبناء على ما تقدم، يمكن القول بأن معيار طبيعة وظائف وأعمال السلطات الإدارية المستقلة، - على عكس العناصر السابقة - معيار أساسي

216) « ... les autorités administratives indépendantes ne sont pas rattachées aux structures hiérarchiques de l'administration centrale, elles n'en sont pas pour autant extérieures à l'État. C'est au nom et pour le compte de l'État qu'elles agissent ... et leur nature administrative apparaît aujourd'hui comme un élément incontestable... ». cf., Conseil d'État, Les autorités administratives indépendantes, op.cit., p.293.

217) « Considérant que, si le conseil de la concurrence, organisme administratif, est appelé à jouer un rôle important dans l'application de certaines règles relatives au droit de la concurrence ... ». Cons. const., D.C., n° 86-224 du 23 janvier 1987, Rec. 8, R.J.C. I-303 ; v. Louis FAVOREU, Loïc PHILIP, Les grands décisions du Conseil Constitutionnel, 11^{ème} éd., Dalloz, 2001, p.p. 700-712.

218) "... حيث أن مجلس النقد والقرض يتمتع وذلك تطبيقا للقانون بصلاحيات من بينها إعداد الأنظمة في مسائل الصرف واتخاذ قرارات بتفويض السلطة في مسائل تطبيق تنظيم الصرف التي يصدرها وينفذها المحافظ...". مجلس الدولة، الغرفة الخامسة، قضية يونين بنك (union bank) ومحافظ بنك الجزائر، الملف رقم 002138، قرار صادر بتاريخ 8 ماي 2000، منشور بمجلة مجلس الدولة، العدد 6، سنة 2005، ص. 79-75؛ "... حيث ومن جهة أخرى فإن القرار المتخذ بمبادرة من اللجنة المصرفية... لا يشكل تدبيرا ذا طابع تأديبي وإنما تدبيرا إداريا... حيث أن اللجنة المصرفية مكلفة بمراقبة حسن تطبيق القوانين والأنظمة التي تخضع لها البنوك والمؤسسات المالية...". مجلس الدولة، الغرفة الثالثة، قضية الجيريان أنتارنسيونال بنك (AIB) ومحافظ بنك الجزائر ومن معه، الملف رقم 012101، قرار صادر بتاريخ 1 أفريل 2003، منشور بمجلة مجلس الدولة، العدد 6، سنة 2005، ص. 64-67.

لتبرير الطابع الإداري لهذه الهيئات الجديدة، كون أنّ فكرة السلطات الإدارية المستقلة "تتجلى... في قيام المشرع بسحب سلطة اتخاذ القرار بصدد نشاط إداري معين يندرج في الأنشطة العادية للإدارة (والتي تخضع للنفوذ الحكومي ولمبدأ التدرج الرئاسي) والعهود بهذه السلطة لأجهزة أو هيئات أخرى مغايرة - في بعض النواحي - للهيئات الإدارية التقليدية".²¹⁹

إلا أن طبيعة وظائف وأعمال السلطات الإدارية المستقلة ينبغي لها أن تقترن بعنصر آخر لتأكيد الطابع الإداري، ويتجلى ذلك في البحث عن الجهة القضائية المختصة بالنظر في المنازعات الناشئة عن هذه الوظائف والأعمال.

رابعاً: طبيعة الرقابة القضائية على أعمال السلطات الإدارية المستقلة:

يعتبر معيار طبيعة الرقابة القضائية من بين أهم المعايير المتبعة قصد تبيان وتحديد الطبيعة القانونية لهيئة معينة لم تكيف قانوناً،²²⁰ ويتأتى ذلك من خلال التطرق إلى الجهة القضائية المختصة بالنظر في الطعون المرفوعة ضد أعمال هذه السلطات الإدارية المستقلة التي تتخذ في غالبيتها شكل القرار الإداري.

فبالرجوع إلى أغلب النصوص المنشئة للهيئات التي سكت المشرع عن تكييفها صراحة، يلاحظ أنها خاضعة للقضاء الإداري، شأنها في ذلك شأن

(219) حنفي عبد الله، السلطات الإدارية المستقلة، المرجع السابق، ص. 1.

(220) نصيرة تواتي، ضبط سوق القيم المنقولة (دراسة مقارنة)، أطروحة دكتوراه في القانون، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2013، ص. 135.

الإدارة العادية،²²¹ وبالتالي فإن ما ينطبق على الإدارة التقليدية يمكن تطبيقه على هذه الهيئات.²²²

إن تكريس هذا المعيار راجع للمشرع الجزائري الذي منح اختصاص النظر في الطعون المرفوعة ضد أعمال هذه السلطات الإدارية المستقلة للقاضي الإداري، ومن أمثلة ذلك الأنظمة والقرارات الفردية الصادرة عن مجلس النقد والقرض قد تكون قابلة للإبطال بدعوى تجاوز السلطة أمام مجلس الدولة، إذ تنص المادة 65 من الأمر رقم 11-03،²²³ على ما يلي: "يكون النظام الصادر والمنشور كما هو مبين في المادة 64 أعلاه، موضوع طعن بالإبطال يقدمه الوزير المكلف بالمالية أمام مجلس الدولة ... يسمح بتقديم طعن واحد بالإبطال في القرارات المتخذة بموجب المادة 62 أعلاه...".

كما تنص المادة 87 منه على أنه: "...لا يمكن الطعن أمام مجلس الدولة في القرارات التي يتخذها المجلس بموجب المواد 82 و84 و85 أعلاه، إلا بعد قرارين بالرفض...". وهو ذات الأمر بالنسبة لكل من اللجنة المصرفية،²²⁴

221) « ... les actes de tels organes sont susceptibles d'être déferés devant le juge administratif au même titre que les actes administratifs ordinaires ... ». cf., Rachid ZOUAÏMIA, Les AAI et la régulation économique en Algérie, op.cit., p.22.

222) « ... au travers du recours devant le juge, en règle générale devant le juge administratif, les A.A.I. se trouvent soumises au même cadre juridique que l'ensemble de l'administration ». cf., Guy BRAIBANT, Bernard STIM, Le droit administratif français, 7^{ème} éd., P.S.P et Dalloz, 1999, p. 86.

223) الأمر رقم 11-03 المتعلق بالنقد والقرض، سابق الإشارة إليه.

224) إذ تنص المادة 107 من الأمر رقم 11-03 المتعلق بالنقد والقرض، المعدل والمتمم بموجب الأمر 04-10، سابق الإشارة إليه، 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 وهي غير موقوفة التنفيذ...".

ولجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها،²²⁵ وسلطة ضبط البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية،²²⁶ ولجنة الإشراف على التأمينات،²²⁷ وكذا سلطة ضبط الكهرباء والغاز.²²⁸

أما فيما يخص باقي الهيئات التي سكت المشرع عن ذكر الجهة القضائية المختصة للنظر في الطعون المرفوعة ضدها،²²⁹ فإنه وكتحصيل حاصل لطبيعة الأعمال الصادرة عنها، وانطلاقاً من العناصر المثبتة لطابعها الإداري - التي تم الإشارة إليها أعلاه - فإنها تخضع وكقاعدة عامة لنفس الرقابة القضائية

(225) وذلك طبقاً للمادة 6 من القانون رقم 03-04 المعدل والمتمم للمرسوم التشريعي رقم 93-10 المتعلق ببورصة القيم المنقولة، المعدل والمتمم، سابق الإشارة إليه، والتي تنص على ما يلي: "... في حالة رفض الاعتماد أو تحديد مجاله، يجب أن يكون قرار اللجنة معللاً. يجوز لطالب الاعتماد أن يرفع طعناً بالإلغاء ضد قرار اللجنة أمام مجلس الدولة...".

نفس الشيء ينطبق على قرارات غرفتها التأديبية فهي الأخرى خاضعة لرقابة مجلس الدولة عن طريق دعوى تجاوز السلطة، إذ تنص المادة 18 من القانون سالف الذكر على ما يلي: "تعد قرارات الغرفة الفاصلة في المجال التأديبي قابلة للطعن بالإلغاء أمام مجلس الدولة...".

(226) "يجوز الطعن في قرارات مجلس سلطة الضبط أمام مجلس الدولة...". أنظر المادة 17 من القانون رقم 03-2000، المحدد للقواعد العامة المتعلقة بالبريد والمواصلات السلكية واللاسلكية، سابق الإشارة إليه.

(227) "... تكون قرارات لجنة الإشراف على التأمينات فيما يخص تعيين المتصرف المؤقت قابلة للطعن أمام مجلس الدولة." أنظر المادة 31 من القانون رقم 06-04 المعدل والمتمم للأمر رقم 95-07 المتعلق بالتأمينات، سابق الإشارة إليه.

(228) "يجب أن تكون قرارات لجنة الضبط مبررة. ويمكن أن تكون موضوع طعن قضائي لدى مجلس الدولة." أنظر المادة 139 من القانون رقم 02-01، المتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات، المعدل والمتمم، سابق الإشارة إليه.

(229) كسلطة ضبط الصحافة المكتوبة مثلاً، إذ أنه بالرجوع إلى القانون العضوي رقم 12-05 المتعلق بالإعلام، سابق الإشارة إليه، نجد أن المشرع لم يتطرق على الإطلاق للجهة القضائية المختصة بالنظر في الطعون الموجهة ضد أعمال هذه الهيئة.

المطبقة على باقي السلطات الإدارية المستقلة، والمتمثلة في رقابة القاضي الإداري.

على أن الإشكال الذي يطرح يتعلق بمسألة توزيع الاختصاص بين المحكمة الإدارية باعتبارها صاحبة الولاية العامة، وبين مجلس الدولة، فإلى من يؤول اختصاص النظر في منازعات تلك السلطات الإدارية المستقلة التي لم يوضح النص طبيعة منازعاتها؟ هل يؤول للمحكمة الإدارية ثم بعد ذلك لمجلس الدولة باعتباره جهة استئناف؟ أم يؤول مباشرة لهذا الأخير باعتباره قاضي أول وآخر درجة؟

إن الإجابة على هذا الإشكال تتطلب مبدئياً تحديد طبيعة هذه السلطات الإدارية المستقلة من زاوية أخرى، أي البحث عن موقع هذه الهيئات ضمن النسيج الإداري للدولة، أو بمعنى أصح البحث عن موقعها ضمن أشخاص القانون العام.²³⁰

كإجابة مبدئية، يمكن القول بأن السلطات الإدارية المستقلة ليست بالتنظيمات المهنية الوطنية، ذلك أن هذه الأخيرة تهدف إلى تنظيم المهن الحرة المختلفة، وتشكّل مجتمعة ما يعرف بالتنظيمات المهنية (les ordres professionnels)، كمنظمة المحامين ومنظمة المهندسين،²³¹ كما أن جانب من الفقه يرى بأنها لا تندرج ضمن السلطات الإدارية المركزية، ذلك أن هذه الأخيرة على حسب رأيهم عبارة عن مجموع الهيئات المشكّلة للسلطة

(230) أنظر الصفحة 126 وما يليها من هذا البحث.

(231) عبد الرحمن عزوي، النظام القانوني لممارسة الأنشطة والمهن المنظمة (دراسة مقارنة)، ط. 1، عالم الكتب للنشر والتوزيع، د.ب.ن، 2004، ص. 95.

التنفيذية المركزية،²³² في حين أن هناك جانب آخر من الفقه يعتبر أن السلطات الإدارية المستقلة سلطات مركزية إلا أنها لا تخضع للنظام القانوني المعمول به لدى السلطات الإدارية التنفيذية، مما يجعل منها سلطات مركزية خاصة.²³³ أمام هذا الاختلاف الفقهي يرى جانب آخر من الفقه بأن السلطات الإدارية المستقلة لا يمكن أن تكيف إلا كهيئة إدارية تدرج ضمن مفهوم الهيئات العمومية الوطنية،²³⁴ معتمدين في ذلك على حجج قانونية سيتم التطرق إليها لاحقاً.²³⁵

وعليه وبالرجوع إلى الإشكالية المطروحة أعلاه المتعلقة بتوزيع الاختصاص، يمكن تقسيم الإجابة إلى عنصرين هما الاختصاص بمنازعات التعويض (أ)، والاختصاص بدعوى تجاوز السلطة (ب).

أ) الاختصاص بدعوى التعويض:

إن السلطات الإدارية المستقلة شأنها شأن باقي الإدارات العامة في الدولة، من الممكن أن تقام ضدها دعوى التعويض كنتيجة عن مسؤوليتها، ومن هنا فإن ولاية الاختصاص بالنظر في هذا النوع من المنازعات التي تعتبر من

(232) ناصر لباد، القانون الإداري (النشاط الإداري)، ج. 2، لباد للإنتاج، الجزائر، 2004، ص. 116.
(233) علاء الدين عشي، مدخل القانون الإداري (التنظيم الإداري)، ج. 1، دار الهدى، عين مليلة، الجزائر، 2009، ص. 82 وما يليها.

234) « ... tous les textes institutifs d'authorités administratives indépendantes soumettent les actes de ces dernières au contrôle du Conseil d'État. Elles ne peuvent y soumises que si l'on admet qu'elles rentrent dans la catégorie des institutions publiques nationales... ». cf., Rachid ZOUAÏMIA, Le régime contentieux des autorités administratives indépendantes en droit algérien, Rev. IDARA, n° : 29, 2005, p.p. 17-18.

أنظر كذلك: ليلي ماديو، تكريس الرقابة القضائية على سلطات الضبط المستقلة في التشريع الجزائري، أعمال الملتقى الوطني حول سلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، أيام 23-24 ماي 2007، ص. 273.

دعاوى القضاء الكامل يرجع إلى المحكمة الإدارية، طبقا لنص المادتين 800 و 2/801 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية.²³⁶

(ب) الاختصاص بدعوى تجاوز السلطة:

على اعتبار أن السلطات الإدارية المستقلة هيئات عمومية وطنية، فإن ولاية الاختصاص بالنظر في دعوى الإبطال لتجاوز السلطة المقامة ضد قراراتها - تنظيمية كانت أو الفردية - تعود إلى مجلس الدولة باعتباره صاحب الاختصاص الأصيل،²³⁷ وهذا طبقا للقانون العضوي الخاص بمجلس الدولة،²³⁸ وكذا قانون الإجراءات المدنية والإدارية.²³⁹

هذا ولا بد من التأكيد هنا على أن الطعن لتجاوز السلطة ضد قرارات السلطات الإدارية المستقلة - شأنه شأن الطعن بالإلغاء ضد كل قرار إداري - ليس بحاجة للتنقيص عليه قانونا لممارسته،²⁴⁰ بل الأكثر من ذلك، حتى ولو

(236) القانون رقم 09-08 المؤرخ في 25 فيفري 2008، المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، ج.ر.ج.ج. رقم 21 لسنة 2008.

(237) ومع ذلك هناك استثناء يرد على هذه القاعدة العامة ويتعلق بمجلس المنافسة. فبالرجوع إلى النصوص المنشئة له، فإن القضاء العادي هو المختص بالنظر في الطعون ببطلان قرارات مجلس المنافسة المتخذة بشأن قمع الممارسات المقيدة للمنافسة، أنظر المادة 31 من القانون رقم 12-08 المعدل والمتمم للأمر 03-03 المتعلق بالمنافسة، سابق الإشارة إليه. وفي هذا الشأن يرى جانب من الفقه بأن اسناد ولاية الاختصاص للقضاء العادي ما هو إلا تعبير آخر عن ظاهرة التقليد الإيمائي التي تم الحديث عنها سابقا. أنظر في ذلك:

Rachid ZOUAÏMIA, Remarque critiques sur le contentieux des décisions du conseil de la concurrence en droit algérien, Rev. Conseil d'État, n° 7, 2005, p.p. 51-62

(238) أنظر نص المادة 9 من القانون العضوي رقم 01-98 المؤرخ في 30 ماي 1998، المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، ج.ر.ج.ج. رقم 37 لسنة 1998، المعدل والمتمم بالقانون العضوي رقم 13-11 المؤرخ في 26 جويلية 2001، ج.ر.ج.ج. رقم 43 لسنة 2011.

(239) المادة 901 من القانون رقم 09-08 المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، سابق الإشارة إليه. (240) « Le recours pour excès de pouvoir a un caractère de droit commun ; cela signifie qu'il est ouvert contre toute décision administrative sans qu'il soit besoin qu'un texte particulier le

وجد نص قانوني يمنع صراحة إمكانية الطعن في بعض القرارات الإدارية، إلا أن ذلك لا يشمل دعوى الإبطال لتجاوز السلطة.²⁴¹

فالتطعن بدعوى الإبطال لتجاوز السلطة يمكن رفعه ضد أي قرار إداري ولو نص القانون صراحة على خلاف ذلك، كما هو الحال مثلا بالنسبة للقرارات الصادرة عن غرفة التحكيم التابعة للجنة ضبط الكهرباء والغاز.²⁴² وتجدر الإشارة هنا أن الفضل في إقرار هذا المبدأ يرجع لمجلس الدولة الفرنسي بمناسبة إصداره لقراره المبدئي المسمى (Dame Lamotte)،²⁴³ الذي أكد من خلاله على إمكانية الطعن بتجاوز السلطة حتى في حالة وجود نص صريح يمنع أي طعن إداري أو قضائي، مبررا موقفه بأن هذا الحظر لا يشمل الطعن أمام مجلس الدولة بدعوى الإبطال لتجاوز السلطة، ذلك أن هذه الأخيرة تضمن احترام مبدأ المشروعية طبقا لما هو مقرر من مبادئ عامة للقانون.²⁴⁴

prévoit ... ». cf., Yves GAUDEMET, Traité de droit administratif (droit administratif général), t. 1, 16^{ème} éd., L.G.D.J., Paris, 2001, p. 472.

241) « ... et même si la loi déclare à propos d'un acte qu'il est « insusceptible de recours », cette formule étant alors interprétée par la jurisprudence comme excluant tous les recours sauf le recours pour excès de pouvoir... ». Ibid., p.472.

242) " قرارات غرفة التحكيم غير قابلة للطعن فيها. وبهذه الصفة فهي واجبة التنفيذ." المادة 137 من

القانون رقم 01-02، المتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات، المعدل والمتمم، سابق الإشارة إليه.

243) C.E., Ass., 17 février 1950, Dame Lamotte, Rec., 110, R.D.P. 1951.478, concl. J.Delvolvé, note M. Waline, G.A.J.A., n° 62.

244) « Cons. Que l'art. 4, alin. 2 de l'acte dit loi du 23 mai 1943 dispose : « L'octroi de la concession ne peut faire l'objet d'aucun recours administratif ou judiciaire » ; que, si cette disposition, tant que sa nullité n'aura pas été constatée conformément à l'ordonnance du 9 août 1944 relative au rétablissement de la légalité républicaine, a pour effet de supprimer le recours qui avait été ouvert au propriétaire par l'art. 29 de la loi du 19 février 1942 devant le conseil de préfecture pour lui permettre de contester, notamment, la régularité de la concession, elle n'a pas exclu le recours pour excès de pouvoir devant le Conseil d'État contre l'acte de concession, recours qui est ouvert même sans texte contre tout acte administratif, et qui a pour effet d'assurer, conformément aux principes généraux du droit, le respect de la légalité ... ». Ibid.

لمزيد من التفاصيل حول هذا القرار المبدئي وللتطرق إلى أهم التعليقات، أنظر :

على أن هذا الاجتهاد القضائي الجريء لم يبق منفرداً، إذ أن مجلس الدولة الفرنسي أصدر بعد ذلك العديد من القرارات،²⁴⁵ أكدت كلها على أن الطعن بدعوى الإبطال لتجاوز السلطة وسيلة عامة من وسائل رقابة المشروعية.²⁴⁶

ومما يليق ذكره هنا في هذا المقام، أن مجلس الدولة الجزائري هو الآخر، اتخذ ذات الموقف من هذه المسألة في فترة سابقة،²⁴⁷ مؤكداً على مبدأ قابلية الطعن ضد القرارات الإدارية بدعوى الإبطال لتجاوز السلطة حتى في حالة وجود نص صريح يمنع ذلك، وذلك بموجب قراره المؤرخ في 27 جويلية 1998 الذي فصل في الطعن المقدم من أحد القضاة ضد قرار تأديبي بعزله صادر عن المجلس الأعلى للقضاء.²⁴⁸

فبالرغم من وجود نص صريح في القانون الأساسي للقضاء الساري المفعول آنذاك،²⁴⁹ بعدم إمكانية الطعن في القرارات الصادرة عن التشكيلة

Marceau LONG, Prosper WEIL, Guy BRAIBANT, Pierre DELVOLVE, Bruno GENEVOIS, les grands arrêts de la jurisprudence administrative, 17^{ème} éd., Dalloz, Paris, 2009, p.p. 392-394. 245) C.E., Ass., 17 avril 1953, Falco et Vidailac, Rec., 175, R.D.P. 1953.448, concl. Donnedieu de Vabres, note M. Waline, D. 1953.683, note Eisenmann, J.C.P. 1953.II.7598, note Vedel ; C.E., Sect., 16 décembre 1955, Époux Deltel, Rec., 592, D. 1956.44, concl. Laurent, R.D.P. 1956.150, note M. Waline ; C.E., Sect., 17 mai 1957, Simonet, Rec., 314, concl. Heumann, D. 1957.580, note Jeanneau, A.J.D.A. 1957.II.270, chr. Fournier et Braibant. 246) M. LONG, P. WEIL, G. BRAIBANT, P. DELVOLVE, B. GENEVOIS, G.A.J.A., op.cit., p. 392.

(247) وهذا قبل أن يتراجع عن اجتهاده فيما بعد، كما سيتضح من الفقرات الموالية، أنظر ص. 83 من هذا البحث.

(248) القرار رقم 172994 الصادر بتاريخ 27 1998 عن مجلس الدولة، منشور في مجلة مجلس الدولة، العدد 1، سنة 2002، ص. 83-84.

(249) القانون رقم 89-21 المؤرخ في 12 ديسمبر 1989، المتضمن القانون الأساسي للقضاء، ج.ر.ج.ج. رقم 53 لسنة 1989، المعدل والمتمم بالمرسوم التشريعي رقم 92-05 المؤرخ في 24 أكتوبر 1992،

التأديبية للمجلس الأعلى للقضاء،²⁵⁰ إلا أن مجلس الدولة الجزائري أقر خضوعها لرقابته مسببا قراره في معرض رده على الدفع بعدم قبول الطعن كما يلي: "... حيث أن كل القرارات ذات الطابع الإداري قابلة للطعن فيها بالإبطال عندما تتخذ مخالفة للقانون أو عندما تكون مشوبة بتجاوز السلطة.

أن القرارات الصادرة عن المجلس الأعلى للقضاء الفاصلة في القضايا التأديبية تعد قرارات صادرة عن سلطة إدارية مركزية وبهذه الصفة تكون قابلة للطعن فيها بالإبطال عندما يثبت بأنها اتخذت مخالفة للقانون أو عندما تكون مشوبة بعيب تجاوز السلطة.

حيث أن القاضي مثله مثل كل موظف للدولة يستفيد وجوبا بحقوق مضمونة دستوريا.

أن القاضي الإداري ملزم بمراقبة احترام هذه الضمانات...".²⁵¹

هذا الموقف تم تأكيده مرة أخرى من طرف مجلس الدولة الجزائري في قراره المؤرخ في 28 جانفي 2002 لما نظر للمرة الثانية في الطعن المقدم من نفس القاضي ضد المجلس الأعلى للقضاء،²⁵² ذلك أنه وبعد صدور قرار مجلس الدولة الأول بإبطال المقرر التأديبي للمجلس الأعلى للقضاء، قام هذا الأخير بإصدار مقرر تأديبي ثاني بالعزل بسبب نفس الوقائع، وهو الأمر الذي اعتبره

ج.ر.ج.ج. رقم 77 لسنة 1992، الملغى بموجب القانون العضوي رقم 11-04 المؤرخ في 6 سبتمبر 2004، المتضمن القانون الأساسي للقضاء، ج.ر.ج.ج. رقم 57 لسنة 2004.

(250) "... يجب أن تكون مقررات المجلس التأديبي معلة وهي لا تقبل أي طريقة من طرق الطعن." المادة 99 فقرة 2 من القانون 89-21، المتضمن القانون الأساسي للقضاء، سابق الإشارة إليه.

(251) أنظر حيثيات القرار كاملة في مجلة مجلس الدولة، العدد 1، سنة 2002، ص. 83-84.

(252) مجلس الدولة، الغرفة الثانية، الملف رقم 005240، القرار الصادر بتاريخ 28 2002، منشور في مجلة مجلس الدولة، العدد 2، سنة 2002، ص. 165-167.

مجلس الدولة تعدياً على مبدأ حجية الشيء المقضي فيه، وعلى المبدأ العام للقانون القاضي بأنه لا يجوز الفصل مرتين في قضية بنفس الوقائع، ولقد تضمن جانب من التسبيب ما يلي: "... حيث أنه وبدون الحاجة إلى فحص كافة الأوجه المثارة بما في ذلك الوجه المأخوذ من ... القانون الأساسي للقضاء الذي قد فصل فيه القرار السابق مصرحاً باختصاصه باسم المبادئ العامة للقانون بأن مقرر المجلس الأعلى للقضاء المستأنف هو مقرر غير قانوني لأكثر من سبب.

حيث أنه وبالفعل فإن المجلس الأعلى للقضاء ورغم أنه مشكل من عدة قضاة، فقد أهمل الأخذ بعين الاعتبار "مبدأ حجية الشيء المقضي فيه" من حيث أن مجلس الدولة قضى ابتدائياً ونهائياً بإبطال مقرر العزل الذي اتخذه المجلس الأعلى للقضاء...

حيث وفي مقام ثان، أهمل المجلس الأعلى للقضاء بكامل هيئته التأديبية الأخذ بعين الاعتبار المبدأ العام للقانون القاضي بأنه لا يمكن الفصل مرتين في قضية بنفس الوقائع...

حيث أنه وبالتمسك بعقوبة العزل بالرغم من حجية الشيء المقضي فيه فإن قرار المجلس الأعلى للقضاء مشوب بالبطلان والعارض محق في طلب الإبطال ...".²⁵³

(253) أنظر حيثيات القرار كاملة في مجلة مجلس الدولة، العدد 2، سنة 2002، ص. 165-167. يلاحظ أن مجلس الدولة وبموجب قراره هذا قد وظف مصطلح "استئناف" مرتين متتاليتين وذلك للدلالة على الطعن بدعوى الإبطال لتجاوز السلطة ضد قرار المجلس الأعلى للقضاء، وهو توظيف في غير محله ذلك أن الاستئناف طريقة من طرق الطعن ضد الأحكام القضائية وليس ضد القرارات الإدارية، إن هذا الخلط

ومن هنا يتضح جليا بأن موقف مجلس الدولة الجزائري لم يكن يختلف عن موقف نظيره الفرنسي،²⁵⁴ ذلك أن مبدأ المشروعية يقتضي من القاضي الإداري الأخذ بكل اجتهاد من شأنه ضمان الحماية القضائية للحقوق الأساسية والحريات العامة للأفراد.²⁵⁵

وتجدر الإشارة هنا إلى أن مجلس الدولة الجزائري وإن كان جريئاً بدفاعه عن مبدأ المشروعية في قراره الأول الصادر بتاريخ 27 جويلية 1998، إلا أن الباحث يعتقد بأن قضاة مجلس الدولة قد جانبوا الصواب القانوني عندما تطرقوا للدفع بعدم الاختصاص المثار طبقاً للمادة 99 من القانون 89-21 من حيث موضوع الدعوى، ذلك أن فكرة الاختصاص سواء الإقليمي منه أو النوعي من الأمور الشكلية وليست من الأمور الموضوعية، وبالتالي فإن ما وقع فيه قضاة مجلس الدولة أمر غير مستساغ على الإطلاق، إذ يفترض بقضاة أعلى هيئة قضائية إدارية أن يكونوا على إمام بهذه المسائل البديهية لدى رجال القانون.

ومما يليق ذكره كذلك، أنه ومن خلال الاطلاع على هذا القرار يلاحظ الاختصار الشديد من طرف قضاة مجلس الدولة في تسبيهم المرتبط بتبرير الاختصاص مما يظهر مجلس الدولة بمظهر المتردد لا الواثق من قراره، ومما

في المصطلحات وسوء توظيفها غير مستساغ على الإطلاق، ذلك أنه يفترض في قضاة مجلس الدولة التحكم بالمصطلحات القانونية.

(254) في هذا إشارة مرة أخرى لتغير موقف مجلس الدولة لاحقاً، كما سيتضح أدناه، أنظر ص. 83 من هذا البحث.

(255) ^a غناي رمضان، عن موقف

مجلس الدولة من الرقابة على القرارات التأديبية الصادرة عن المجلس الأعلى للقضاء (حالة الغلط الصارخ في التقدير)، مجلة مجلس الدولة، العدد 6، سنة 2005، ص. 49.

يؤكد ذلك، صدور قرار قضائي لاحق له عن غرفه المجتمعة،²⁵⁶ تبني من خلاله اتجاهها جديدا مفاده أن مقررات المجلس الأعلى للقضاء في تشكيلته التأديبية تكتسي طابعا قضائيا وبهذه الصفة لا يمكن الطعن فيها بالبطلان وإنما عن طريق النقض،²⁵⁷ وهو الموقف الذي أكده فيما بعد بموجب قراراتين قضائيين.²⁵⁸

على أن هذا الموقف الجديد لمجلس الدولة في حقيقته، لا يعد ترجعا عن اجتهاد قضائي سابق،²⁵⁹ وإنما مخالفة صريحة - وبشكل غير مستساغ - لإرادة المشرع الذي كيّف المجلس الأعلى للقضاء بالهيئة الإدارية،²⁶⁰ بدليل أن الأعمال الصادرة عنه عبارة عن "مقررات"،²⁶¹ كما أن طريقة تسييره تخضع

(256) مجلس الدولة، الغرف المجتمعة، قضية بن خدة عمر ضد وزير العدل، الملف رقم 016886، قرار صادر بتاريخ 7 جوان 2005، قرار غير منشور، أشار إليه، مراد بدران، ضوابط إنشاء القاضي الإداري للقانون: قضية بن خدة ضد وزير العدل نموذجا، مجلة العلوم القانونية والإدارية، العدد رقم 10، كلية الحقوق بجامعة تلمسان، 2010، ص. 181.

(257) مراد بدران، ضوابط إنشاء القاضي الإداري للقانون: قضية بن خدة ضد وزير العدل نموذجا، المرجع السابق، ص. 182؛ مجلة مجلس الدولة، العدد 9، سنة 2009، ص. 57.

(258) مجلس الدولة، الغرفة الثانية، الملف رقم 025039، قرار صادر بتاريخ 19/04/2006، منشور بمجلة مجلس الدولة، العدد 9، سنة 2009، ص. 57-58؛ مجلس الدولة، الغرفة الثانية، الملف رقم 037228، قرار صادر بتاريخ 11/07/2007، منشور بمجلة مجلس الدولة، العدد 9، سنة 2009، ص. 57-58.

(259) ذلك أن إمكانية تراجع القاضي الإداري عن اجتهاده مقيدة بشرط أساسي وهو أن يكون الاجتهاد القضائي المتراجع عنه مبني على عدم وجود قاعدة قانونية. أنظر في ذلك: مراد بدران، ضوابط إنشاء القاضي الإداري للقانون: قضية بن خدة ضد وزير العدل نموذجا، المرجع السابق، ص. 183.

(260) مراد بدران، ضوابط إنشاء القاضي الإداري للقانون: قضية بن خدة ضد وزير العدل نموذجا، المرجع السابق، ص. 183.

(261) "... يجب أن تكون مقررات المجلس معللة." المادة 2/32 من القانون العضوي رقم 04-11، المتضمن القانون الأساسي للقضاء، سابق الإشارة إليه.

لقواعد مشابهة لتلك التي تدير عليها أغلب الهيئات الإدارية كالقواعد المتعلقة بصحة الاجتماع والمداولات،²⁶² شروط اتخاذ القرارات،²⁶³ إلى غير ذلك من المسائل التي تؤدي إلى استبعاد الطابع القضائي للمجلس الأعلى للقضاء، ومن هنا فإن مجلس الدولة "... قد خالف التزاما مفروضا عليه، والمتمثل في عدم تأسيس قراراته على القواعد القانونية القائمة".²⁶⁴

ورجوعا لمسألة الطعن بالإبطال لتجاوز السلطة، فإن هذا الأخير جائز حتى ولو كان هناك نص صريح يمنع أي طعن، وذلك لما يلي:

1- إن الطعن بدعوى الإبطال لتجاوز السلطة يجد أساسا له في الدستور الجزائري الذي ينص على أن القضاء في متناول الجميع ويجسده احترام القانون كما أنه ينظر في الطعون الموجهة ضد قرارات السلطات الإدارية.²⁶⁵

2- إن الطعن بدعوى الإبطال لتجاوز السلطة يجد أساسا له في بعض المعاهدات الدولية التي صادقت عليها الجزائر، والتي أشارت بعض منها على سبيل المثال على ما يلي:

- لكل شخص حق اللجوء إلى القضاء لإنصافه من أي عمل ينتهك حقوقه الأساسية التي يمنحها له الدستور أو القانون.²⁶⁶

(262) المواد 12، 13، 14 من القانون العضوي رقم 11-04، المتضمن القانون الأساسي للقضاء، سابق الإشارة إليه.

(263) المادة 15 من القانون العضوي رقم 11-04، المتضمن القانون الأساسي للقضاء، سابق الإشارة إليه.

(264) مراد بدران، ضوابط إنشاء القاضي الإداري للقانون: قضية بن خدة ضد وزير العدل نموذجا، المرجع السابق، ص. 184.

(265) أنظر المادة 2/140 والمادة 143 من دستور سنة 1996 المعدل والمتمم، سابق الإشارة إليه.

(266) أنظر المادة 8 من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان الذي انضمت إليه الجزائر بموجب المادة 11 من الدستور الجزائري لسنة 1963، ج.ج.ج. رقم 64 لسنة 1963.

- تكفل الدولة لكل متظلم أن تثبت في الحقوق التي يدعي انتهاكها سلطة قضائية أو إدارية أو تشريعية مختصة، أو أية سلطة مختصة أخرى ينص عليها نظام الدولة القانوني، وبأن تنمّي إمكانيات التظلم القضائي.²⁶⁷

3- إن المادة 99 المشار إليها أعلاه، وإن نصت على عدم جواز أي طعن إلا أن المقصود بها هنا الطعون الإدارية، ذلك أن هذه المادة أشارت إلى مصطلح "مقررات"، وهو المصطلح المخصص لتسمية الأعمال القانونية الإدارية.²⁶⁸

وبالتالي يمكن القول وبتحفظ،²⁶⁹ بأن أي نص قانوني يمنع الطعن بدعوى الإبطال لتجاوز السلطة سيكون لا محالة مخالفا للدستور وللمعاهدات الدولية.

على أن مجلس الدولة وبموجب قراره الصادر بتاريخ 27 جويلية 1998 - محل التحليل - لم يمكن له أن يستند على الدستور لتبرير إبطاله لمقرر المجلس الأعلى للقضاء، لأنه بذلك سيصرح ضمنا بعدم دستورية النص القانوني، مما يعد تعديا على اختصاص المجلس الدستوري الذي يعتبر الهيئة الوحيدة المخولة

(267) أنظر المادة 2 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، الذي انضمت إليه الجزائر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 67-89 المؤرخ في 16 ماي 1989، المتضمن الانضمام إلى العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية والبروتوكول الاختياري المتعلق بالعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية الموافق عليها من طرف الجمعية العامة للأمم المتحدة يوم 16 ديسمبر سنة 1966، ج.ر.ج.ج. رقم 20 لسنة 1989.

(268) لمزيد من التفاصيل حول هذه الفكرة أنظر: مراد بدران، ضوابط إنشاء القاضي الإداري للقانون: قضية بن خدة ضد وزير العدل نموذجا، المرجع السابق، ص. 183؛ غناي رمضان، عن موقف مجلس الدولة من الرقابة على القرارات التأديبية الصادرة عن المجلس الأعلى للقضاء، المرجع السابق، ص. 84.

(269) ذلك أن القول بدستورية النص القانوني من عدمه مسألة تعود لاختصاص المجلس الدستوري.

بالنظر في مدى دستورية القوانين، ولكن كان له أن يستند في قضائه على المعاهدات الدولية المصادق عليها، تطبيقاً لقاعدة تدرج القاعدة القانونية.²⁷⁰ وبناء على ما تقدم ذكره يمكن القول بأن طبيعة منازعات السلطات الإدارية المستقلة وخضوعها لرقابة القاضي الإداري، تؤكد هي الأخرى على الطابع الإداري لهذه الهيئات بصفة لا تدع مجالاً للشك. إلا أن الطابع الإداري للسلطات الإدارية المستقلة لا يكفي لوحده لتحديد هذه الطائفة القانونية الجديدة وتمييزها عن باقي السلطات الإدارية في الدولة، لذا وجب التطرق لخاصية أخرى تتمثل في استقلالية هذه الهيئات.

المطلب الثاني: السلطات الإدارية المستقلة، هيئات مستقلة:

إن الحديث عن مفهوم "السلطة الإدارية" في إطار نظرية التنظيم الإداري لطالما اقترن بفكرة السلطة الرئاسية عند التطرق إلى المركزية الإدارية - كصورة أولى لهذا التنظيم -، أو بفكرة الرقابة الإدارية (الوصاية الإدارية) كمقوم أساسي للصورة الثانية المتمثلة في اللامركزية الإدارية،²⁷¹ وبالتالي فإن

(270) يرى جانب من الفقه بأنه إذا استند القرار الإداري على التشريع، وكان التشريع غير دستوري، لا يمكن للقاضي أن يلغي القرار الإداري لأنه لو فعل ذلك يكون قد اعتدى على اختصاص المجلس الدستوري، كذلك الأمر في حالة ما إذا كان القرار الإداري قد استند على معاهدة مخالفة للدستور، أما إذا استند القرار الإداري على تشريع وكان التشريع مخالف للمعاهدة، وطعن المعني في القرار الإداري فيإمكان القاضي إلغاؤه ولا يكون بذلك قد اعتدى على اختصاص المجلس الدستوري. لأكثر تفصيل حول هذه المسألة أنظر:

René CHAPUS, Droit administratif général, t. 1, 15^{ème} éd., Montchrestien, Paris, 2001, p. 58.

(271) إن أغلب المراجع العامة للقانون الإداري، جاءت بتفصيل لهذه الجزئية، فإلاستفاضة حولها، أنظر على سبيل المثال: فريجة حسين، شرح القانون الإداري (دراسة مقارنة)، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2009، ص. 109-145؛ عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، جسر للنشر والتوزيع، الجزائر، 2013، ص. 154-188؛ أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية، المرجع السابق، ص. 105-120؛ محمد رفعت عبد الوهاب، مبادئ وأحكام القانون الإداري، المرجع السابق، ص. 114-140؛

الإدارة العامة، تابعة للسلطة التنفيذية، - في شقها السياسي المتمثل في الحكومة - وفقا لما أكد عليه المؤسس الدستوري الجزائري، إذ اعتبر أن الوزير الأول هو من يملك صلاحية السهر على حسن سير الإدارة العمومية،²⁷² ومن جهة أخرى فإن الحكومة بدورها خاضعة لرقابة البرلمان،²⁷³ وهو ذات الموقف المعلن عنه في الدستور الفرنسي.²⁷⁴

وعليه فإن الإدارة العامة كأصل غير مستقلة، كون أن تبعيتها للحكومة تتجلى إما عن طريق ممارسة هذه الأخيرة لسلطتها الرئاسية على الأجهزة المركزية، وإما عن طريق ممارستها لرقابتها الإدارية على الهيئات المحلية أو على الهيئات المصلحية (المرفقية) التي تتمتع بنوع من الذاتية (autonomie) كأثر للشخصية المعنوية المقررة لها بموجب القانون. أما مصطلح "الاستقلالية" (indépendance) في المعنى القانوني، فهو مرتبط بالسلطة القضائية لثبوت هذه الخاصية لها بموجب الدستور.²⁷⁵

وبالتالي فإن جمع السلطات الإدارية المستقلة بين مصطلح "الاستقلالية" وبين مفهوم السلطة الإدارية، أمر غير مألوف ولا يتوافق مع الصورة التقليدية

عدنان عمرو، مبادئ القانون الإداري، المرجع السابق، ص. 72-125؛ علاء الدين عشي، مدخل القانون الإداري، المرجع السابق، ص. 43-64؛ وانظر كذلك:

Yves GAUDEMET, Droit administratif, op.cit., p.p. 181-200 ; Pierre-Laurent FRIER, Jacques PETIT, Précis de droit administratif, 4^{ème} éd., Montchrestien, Paris, 2007, p.p. 100-111 ; Rachid ZOUAÏMIA, Marie Christine ROUAULT, Droit administratif, Berti édition, Alger, 2009, p.p. 95-107.

(272) أنظر المادة 85 من الدستور الجزائري لسنة 1996.

(273) أنظر المواد 80، 84، 99، 133، 134، 135، 136، 137، 160 من الدستور الجزائري لسنة 1996.
(274) « Le Gouvernement détermine et conduit la politique de la nation. Il dispose de l'administration et de la force armée. Il est responsable devant le Parlement dans les conditions et suivant les procédures prévues aux articles 49 et 50 ». Art. 20 de la Constitution française de 1958.

(275) "السلطة القضائية مستقلة، وتمارس في إطار القانون"، المادة 138 من الدستور الجزائري لسنة 1996.

للإدارة.²⁷⁶ ويضع النظرية التقليدية للدولة موضع الشك من ناحيتين: فمن ناحية يعد ذلك مساساً بمبدأ الديمقراطية الذي يقضي بأن الحكومة يجب أن تمارس سلطتها تحت سلطة ورقابة ممثلي المجتمع (البرلمان بغرفتيه)، ومن ناحية أخرى فإن القول باستقلالية الإدارة يؤدي إلى نقض مبدأ الوحدة الذي تقوم عليه الهياكل الإدارية في الدولة بما يحقق تنظيمها وعملها في نسق واحد وبانسجام.²⁷⁷

فما المقصود بهذه الاستقلالية؟ (الفرع الأول)، وإن كانت هذه الطائفة القانونية الجديدة مستقلة، فتجاه من؟ (الفرع الثاني).

الفرع الأول: المقصود باستقلالية السلطات الإدارية المستقلة:

الاستقلالية بصورة عامة هي تلك الوضعية التي يتمكن من خلالها أي جهاز عمومي من اتخاذ قراراته بكل حرية بعيداً عن التعليمات أو عن أي شكل

276) « ... dans le domaine des structures administratives, le terme d'indépendance est inusité et ne correspond pas à l'image traditionnelle de l'administration ... ». cf., Marie-José GUEDON, Les autorités administratives indépendantes, op.cit., p. 36.

277) عبد الرحمن عزوي، الرخص الإدارية في التشريع الجزائري، المرجع السابق، ص. 242؛ وفي نفس المعنى يعبر باحث آخر عن ذات الفكرة بقوله:

« Reproduisant les caractéristiques essentielles du modèle bureaucratique, dont les traits ont été systématisés par Max WEBER, l'administration ... a en effet été construite selon un schéma unitaire. L'unité n'interdit évidemment pas que soient mises en place des structures pluralistes et diversifiées, indispensables pour assurer l'emprise concrète de l'administration sur la société : elle implique seulement que ces structures sont liées entre elles, qu'elles forment un ensemble articulé et cohérent, un appareil, dont les rouages sont étroitement solidaires et soumis à une même impulsion. En pratique, cette unité est assurée par l'existence de deux types de liens organiques : la hiérarchie, qui prend la forme de rapport de subordination directe ; la tutelle, qui soumet les organes professionnalisés au contrôle de l'État. » cf., Aoun CHARBEL, L'indépendance de l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (A.R.C.E.P), thèse de doctorat en droit, université de Cergy-Pontoise, 2006, p.16. ; voir aussi dans le même sens : Jacques CHEVALLIER, Réflexion sur l'institution des autorités administratives indépendantes, J.C.P, la semaine juridique, 1986, I, 3254.

من أشكال الضغط، وذلك استناداً لنصوصه التأسيسية،²⁷⁸ بمعنى أن استقلالية أي جهاز إداري لا تتحقق إلا في ظل غياب كل مظهر من مظاهر السلطة الرئاسية أو مظاهر الرقابة الإدارية. ومن ثم، فإنه يقصد باستقلالية السلطات الإدارية المستقلة إفلات هذه الأخيرة من الرقابة الإدارية (الوصاية) (ثانياً)، وعدم خضوعها لأي سلطة رئاسية (أولاً)،²⁷⁹ كما أن الاستقلالية كعنصر محدد للسلطات الإدارية المستقلة غير مرتبطة بفكرة تمتع هذه الهيئات العامة بالشخصية المعنوية من عدمها (ثالثاً).

أولاً: عدم خضوع السلطات الإدارية المستقلة لسلطة رئاسية:

تعد السلطة الرئاسية ركناً هاماً ومميزاً للمركزية الإدارية كنوع من أنواع التنظيم الإداري المعروفة، وهي بذلك مكنة ممنوحة للسلطة المركزية وفقاً للقوانين والتنظيمات، تباشرها هذه الأخيرة "... في مواجهة فروعها وأقسامها المختلفة، إذ من المعلوم أن الجهاز الإداري يقوم في تنظيمه على سلم هرمي متدرج، حيث يوزع الموظفون في هذا السلم في إطار درجات متصاعدة،

278) «...L'indépendance est généralement entendue comme la situation d'un organe public auquel son statut assure la possibilité de prendre ses décisions en toute liberté et à l'abri de toutes instructions et pressions... ». cf., Gabriel ECKERT, Philippe KOVAR, Introduction, In. L'indépendance des autorités de régulation économique et financière : une approche comparée, R.F.A.P., n° 143, 2012, p. 622.

279) « Les autorités administratives indépendantes sont des autorités à caractère collégiale, bien qu'elles fassent partie de l'administration du point de vue fonctionnel et formel, elles sont entièrement détachées de la pyramide étatique et soustraites au contrôle interne traditionnellement exercé sur les autres personnes publiques... ». cf., Georges DELLIS, Droit de la régulation, service public et intégration régionale, le cas de la Grèce, In. Gérard MARCOU et Franc MODERNE, (s/dir.) Droit de la régulation, service public et intégration régionale, T.2, expériences européennes, l'Harmattan, Paris, 2005, p. 338 ; voir aussi dans ce sens : Catherine TEITGEN COLLY, Les autorités administratives indépendantes, histoires d'une institution, in. Claude-Albert COLLIARD et Gérard TIMSIT, (s/dir.) Les autorités administratives indépendantes, op.cit., p.50 ; Rachid ZOUAÏMIA, Les AAI et la régulation économique en Algérie, op. cit., p.25. ; Rachid ZOUAÏMIA, Les autorités de régulation indépendantes dans le secteur financier en Algérie, édition HOUMA, Alger, 2005, p.16.

وتنظم العلاقات بينهم على أساس الخضوع والتبعية بالنسبة لشاغلي
المستويات الدنيا...".²⁸⁰

وبتعبير آخر تعد السلطة الرئاسية سلطة تقديرية،²⁸¹ تجيز للرئيس الإداري
بسط رقابته على أشخاص وأعمال تابعيه الملزمين كأصل عام بواجب الخضوع
له وطاقته، احتراماً لمبدأ حسن سير الوظيفة الإدارية بانتظام واضطراد من
أجل تحقيق المصلحة العامة.²⁸²

وبناء على ما سبق، وعلى اعتبار أن السلطات الإدارية المستقلة لا تنتمي
لأي هرم إداري معين، فإنه لا يمكن أن تطبق عليها فكرة السلطة الرئاسية
بتجلياتها المتمثلة في الأوامر والنواهي والتوجيهات والتعليمات الصادرة عادة
من الرئيس إلى المرؤوس.²⁸³

على أنه وبالرجوع إلى النصوص المنشئة لهذه الهيئات الجديدة في التنظيم
الإداري الجزائري، يتضح أن أعضاءها معينون من قبل السلطة التنفيذية،²⁸⁴

(280) بوحانة ثابتي، الجماعات الإقليمية الجزائرية بين الاستقلالية والرقابة (الواقع والآفاق)، أطروحة
دكتوراه في القانون العام، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2015، ص. 199.

(281) تعد السلطة الرئاسية سلطة تقديرية، لأن من خصائصها أنها رقابة مفترضة يستطيع الرئيس الإداري
ممارستها في جميع المرافق الإدارية العامة دون حاجة إلى نص يقرها، سواء كانت صورة المركزية
الإدارية تركيز إداري أم عدم التركيز الإداري، لمزيد من التفاصيل حول خصائص السلطة الرئاسية أنظر:
عدنان عمرو، مبادئ القانون الإداري، المرجع السابق، ص. 79-80.

(282) أحمد سويقات، الرقابة على أعمال الإدارة العمومية في الجزائر، أطروحة دكتوراه في القانون العام،
جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2015، ص. 131.

(283) جبري محمد، السلطات الإدارية المستقلة والوظيفة الاستشارية، أطروحة دكتوراه في القانون العام،
جامعة الجزائر 1، الجزائر، 2014، ص. 117.

(284) إن أغلب رؤساء وأعضاء السلطات الإدارية المستقلة في الجزائر معينون من قبل رئيس الجمهورية
بموجب مراسيم رئاسية باستثناء رئيس وأعضاء لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها الذين يعينون

وسلطة التعيين هنا لطالما ارتبطت بفكرة السلطة الرئاسية، وهو الأمر الذي يدعو إلى التشكيك في وجود استقلالية حقيقية مطلقة لهذه الطائفة القانونية الجديدة، مما يجعل من استقلالية السلطات الإدارية المستقلة مسألة نسبية.²⁸⁵

ثانياً: عدم خضوع السلطات الإدارية المستقلة للرقابة (الوصاية)

الإدارية:

إن الرقابة الإدارية أو الوصاية الإدارية عبارة عن رابطة أو علاقة تنظيمية إدارية تقوم بتحديد العلاقة القانونية بين السلطة المركزية وبين المؤسسات والهيئات الإدارية اللامركزية، وهي بذلك إحدى مقومات نظام اللامركزية الإدارية بصورتها المحلية منها أو المصلحية. فمن خلال هذه العلاقة القانونية تتمكن السلطة المركزية من بسط رقابتها على الهيئات اللامركزية لضمان الحفاظ على مشروعية أعمال هذه الأخيرة وعدم خروجها وتناقضها وتضاربها مع المصلحة العامة واحتراماً لمبدأ وحدة الدولة.²⁸⁶

وتجدر الإشارة هنا، أن الرقابة الإدارية عبارة عن استثناء يشذ عن القاعدة فهي لا تمارس ولا تفرض إلا إذا وجد نص قانوني صريح بذلك،²⁸⁷

بموجب قرار صادر عن وزير المالية، وكذا الأمر بالنسبة لأعضاء غرفة التحكيم للجنة ضبط الكهرباء والغاز الذين يعينون بقرار مشترك صادر عن وزير الطاقة ووزير العدل، لأكثر تفاصيل راجع الصفحة 162 وما يليها من هذا البحث.

(285) سيتم تفصيل هذه النقطة في حينه عند التطرق لمظاهر وحدود استقلالية السلطات الإدارية المستقلة سواء من الناحية العضوية أو من الناحية الوظيفية، راجع الصفحة 141 وما يليها من هذا البحث.

(286) جبري محمد، السلطات الإدارية المستقلة والوظيفة الاستشارية، المرجع السابق، ص. 118.

(287) بوحانة ثابتي، المرجع السابق، ص. 184.

وهذا تطبيقاً لمبدأ رائد من مبادئ القانون العام الذي ينص على أنه: "... لا وصاية بدون نص ولا وصاية أزيد من النصوص...".²⁸⁸

وانطلاقاً مما سبق، وبتفحص المصادر المنشئة للسلطات الإدارية المستقلة، يتضح جلياً أنه لا وجود لأي نص قانوني يفرض وجود رقابة إدارية من طرف السلطات المركزية على هذه الهيئات الإدارية، وبالتالي فإنه من غير المستساغ قانوناً ممارسة هذا النوع من الرقابة على هذا النوع الجديد من الإدارة.

ثالثاً: خاصية الاستقلالية وحيازة السلطات الإدارية المستقلة للشخصية

المعنوية:

سبقت الإشارة أعلاه، أن الاستقلالية كعنصر محدد للسلطات الإدارية المستقلة غير مرتبطة بفكرة تمتع هذه الهيئات العامة بالشخصية المعنوية من عدمها، ذلك أن هذه الأخيرة لا تعد بمثابة المعيار المحدد لقياس مدى استقلالية هذه الأجهزة،²⁸⁹ كون أن هناك سلطات إدارية مستقلة لم يمنحها المشرع الجزائري هذه الخاصية، ومع ذلك صنف ضمن إطار هذه الطائفة القانونية الجديدة، كمجلس النقد والقرض، اللجنة المصرفية ولجنة الإشراف على التأمينات.²⁹⁰ كذلك هناك من الهيئات العامة من تتمتع بالشخصية المعنوية إلا

288) عدنان عمرو، مبادئ القانون الإداري، المرجع السابق، ص.113.

289) Rachid ZOUAÏMIA, Les AAI et la régulation économique en Algérie, op.cit., p.25.

290) Rachid ZOUAÏMIA, Les autorités de régulation indépendantes face aux exigences de la gouvernance, op.cit., p. 40.

أنه لا يمكن وصفها بالمستقلة وإن كان لها نوع من الذاتية (autonomie) وهذا راجع لنظام الرقابة الإدارية المفروض عليها.²⁹¹

وبالتالي فإن درجة استقلالية السلطات الإدارية المستقلة، مرتبطة بحجم السلطات والصلاحيات الممنوحة لها لممارسة وظيفتها التي أنشئت من أجلها، وليس بثبوت الشخصية المعنوية.²⁹²

ومع ذلك، وإن كانت درجة استقلالية أي هيئة إدارية لا تقاس بثبوت الشخصية المعنوية، إلا أن هذه الأخيرة عنصر من عناصر الدلالة على هذه الخاصية، لأن لها فائدة من ناحيتين: فمن الناحية الأولى تسمح الشخصية المعنوية الممنوحة للهيئات الإدارية بإمكانية التحكم في مواردها البشرية والمالية بنوع من الذاتية (autonomie)، أما من الناحية الثانية، فإن الشخصية المعنوية تجعل الهيئات الإدارية مسؤولة عن تصرفاتها.²⁹³

ومن متطلبات المقارنة تجدر الإشارة هنا إلى أن السلطات الإدارية المستقلة في النظام الفرنسي تتميز - عن نظيرتها في النظام الجزائري - بخاصية انعدام الشخصية المعنوية، مما يجعل منها هيئات إدارية تابعة للدولة، وهي بذلك لا تملك أهلية التقاضي إلا إذا سمح لها القانون بذلك صراحة، كما أن المسؤولية المدنية للإدارة الناشئة عن تصرفاتها القانونية منها أو المادية تتحملها الدولة.²⁹⁴

(291) ذلك أنه واستنادا لنظرية المرفق العام وكتطبيق لها، نجد أن المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري خاضعة لسلطة الوزارة التي تتبعها عن طريق ممارسة هذه الأخيرة لنظام الوصاية.

(292) Rachid ZOUAÏMIA, Les AAI et la régulation économique en Algérie, op.cit., p.26.

(293) وليد بوجملين، سلطات الضبط المستقلة في القانون الجزائري، المرجع السابق، ص. 57؛ أنظر كذلك:

Rachid ZOUAÏMIA, Les AAI et la régulation économique en Algérie, op.cit., p.26.

(294) لمزيد من التفاصيل أنظر في ذلك:

إلا أنه ومؤخرا ظهر في فرنسا نوع آخر من الهيئات الإدارية سميت بالسلطات العمومية مستقلة (A.P.I) اعترف لها المشرع الفرنسي صراحة بالشخصية المعنوية مثل: (A.F.L.D)،²⁹⁵ (A.M.F)،²⁹⁶ (A.R.A.F)،²⁹⁷ (C.S.A)،²⁹⁸ (H.A.S)،²⁹⁹ (H.C.C.C)،³⁰⁰ (H.A.D.O.P.I)،³⁰¹ وهو الأمر الذي أثار جدلا فقها في فرنسا وأسأل الكثير من الحبر حول إمكانية إدراجها ضمن طائفة السلطات الإدارية المستقلة.³⁰² فمن الفقه من اعتبرها سلطات إدارية مستقلة بالمفهوم

Yves GAUDEMET, Traité de droit administratif (Droit administratif général), op.cit., pp. 80-81 295) Qualifiée d'autorité publique indépendante par l'Art. 2 de la loi n° 2006-405 du 5 avril 2006, relative à la lutte contre le dopage et à la protection de la santé des sportifs, cf., publiée sur : <http://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/institutions/administration/organisation/etat/aai/quelles-sont-differentes-autorites-administratives-independantes-aai.html>, consultée le : 16/05/2013.

296) Qualifiée d'autorité publique indépendante par l'Art. 2 de la loi n° 2003-706 du 1 Août 2003, de sécurité financière, cf., publiée sur : <http://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/institutions/administration/organisation/etat/aai/quelles-sont-differentes-autorites-administratives-independantes-aai.html>, consultée le : 16/05/2013.

297) Qualifiée d'autorité publique indépendante par l'Art. L2131-1 du code des transports, cf., publiée sur : <http://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/institutions/administration/organisation/etat/aai/quelles-sont-differentes-autorites-administratives-independantes-aai.html>, consultée le : 16/05/2013.

298) Qualifiée d'autorité indépendante par l'Art. 3-1 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986, modifiée relative à la liberté de communication, cf., publiée sur : <http://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/institutions/administration/organisation/etat/aai/quelles-sont-differentes-autorites-administratives-independantes-aai.html>, consultée le : 16/05/2013.

299) Qualifiée d'autorité publique indépendante à caractère scientifique par la loi n° 2004-810 du 13 Août 2004, relative à l'assurance maladie, <http://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/institutions/administration/organisation/etat/aai/quelles-sont-differentes-autorites-administratives-independantes-aai.html>, consultée le : 16/05/2013.

300) Qualifiée d'autorité publique indépendante par l'Art. L.821-1 du code de commerce, <http://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/institutions/administration/organisation/etat/aai/quelles-sont-differentes-autorites-administratives-independantes-aai.html>, consultée le : 16/05/2013.

301) Qualifiée d'autorité publique indépendante par l'Art. 5 de la loi n° 2009-669 du 12 juin 2009, favorisant la diffusion et la protection de la création sur Internet, <http://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/institutions/administration/organisation/etat/aai/quelles-sont-differentes-autorites-administratives-independantes-aai.html>, consultée le : 16/05/2013.

302) Rachid ZOUAÏMIA, Les autorités de régulation indépendantes face aux exigences de la gouvernance, Belkeïse édition, Alger, 2013, p. 41.

المتعارف عليه.³⁰³ في حين أن هناك طائفة أخرى من الفقه رفضت هذا التصنيف.³⁰⁴

وما ينبغي إثارته في هذا المقام، أن المشرع الجزائري بإقراره للشخصية المعنوية لأغلب السلطات الإدارية المستقلة التي قام بإنشائها، دفع الفقه للتساؤل حول مكانة هذه الهيئات ضمن طائفة الأشخاص الاعتبارية العامة،³⁰⁵ وهو الإشكال الذي سوف يتم التطرق إليه في حينه.³⁰⁶

وأخيرا يمكن القول بأن الهدف الأساسي من إقرار خاصية الاستقلالية لهذه السلطات الإدارية المستقلة هو تحرير هذه الأخيرة من أي ارتباط أو تبعية مهما كان نوعها، حتى يتسنى لها تحقيق أهدافها المرجوة من تكوينها، وهذا في الحقيقة هو أساس وجودها وتميزها عن باقي الهيئات الإدارية الأخرى،³⁰⁷ مما يدفع إلى القول بأن هناك بوادر لتنظيم إداري جديد متميز ومختلف عن التنظيم الإداري المتعارف عليه (إدارة مركزية، إدارة لامركزية).³⁰⁸

وإذا كانت السلطات الإدارية المستقلة التي نص المشرع الجزائري صراحة على وصفها بالمستقلة لا تطرح أي إشكال، فإنه تجدر الإشارة إلى أن الاهتداء إلى خاصية الاستقلالية بالنسبة للهيئات التي سكت المشرع الجزائري

303) Quentin EPRON, Le statut des autorités de régulation et la séparation des pouvoirs, R.F.D.A., 2011, p.p. 1007-1018.

304) Michel DEGOFTE, Les autorités publiques indépendantes, A.J.D.A., 2008, p.p. 622-629 ; Frédéric COLIN, Droit public économique, 4^{ème} éd., Lextenso éditions, Paris, 2013, p. 78 ; Jean WALINE, Droit administratif, 25^{ème} éd., D., Paris, 2014, p.p. 79-80.

305) Rachid KHELLOUFI, Les institutions de régulation, op.cit., p.p. 101 et s. ; Rachid ZOUAÏMIA, Les AAI et la régulation économique en Algérie, op.cit., p.27. ; Rachid ZOUAÏMIA, Les autorités de régulation indépendantes face aux exigences de la gouvernance, op.cit., p. 42.

306) أنظر الصفحة 126 وما يليها من هذا البحث.

307) جبري محمد، السلطات الإدارية المستقلة والوظيفة الاستشارية، المرجع السابق، ص. 119.

308) جبري محمد، السلطات الإدارية المستقلة والوظيفة الاستشارية، المرجع السابق، ص. 119.

عن وصفها بذلك،³⁰⁹ يكمن في التطرق إلى عنصرين أساسيين أولها عضوي والآخر وظيفي.³¹⁰

فبالنسبة للجانب العضوي، تظهر استقلالية هذه الهيئات من حيث أسلوب تعيين الأعضاء الذين لا يمكن عزلهم من وظائفهم إلا في حالات استثنائية ومحصورة قانونا.³¹¹ أما من الجانب الوظيفي، فالاستقلالية مكرسة ذلك أن الحكومة لا يمكنها إلغاء أو تعديل أو استبدال القرارات الصادرة عن هذه الهيئات.³¹²

الفرع الثاني: محل استقلالية السلطات الإدارية المستقلة:

إذا كانت السلطات الإدارية المستقلة وفقا لما تم تبيانه أعلاه هيئات إدارية تتمتع بخاصية الاستقلالية، فإن الإشكال الذي يطرح نفسه وبالإحاح، يتعلق بمعرفة محل هذه الاستقلالية، ذلك أن الاستقلالية كمصطلح لوحده يبقى مبهما وغير مفهوم ما لم يتم تحديد الجهة التي لا ينبغي لهذه الهيئات أن تكون

(309) يتعلق الأمر هنا بكل من مجلس النقد والقرض، اللجنة المصرفية، لجنة الإشراف على التأمينات، بالرجوع إلى النصوص المنشئة لهذه السلطات الإدارية المستقلة، يتضح بأن المشرع الجزائري لم ينص صراحة على استقلاليتها، راجع كل من: الأمر 11-03 المتعلق بالنقد والقرض، المعدل والمتمم بموجب الأمر 04-10، سابق الإشارة إليه؛ القانون رقم 04-06 المعدل والمتمم للأمر رقم 07-95 المتعلق بالتأمينات، سابق الإشارة إليه.

(310) إرزيل الكاهنة، دور لجنة الإشراف على التأمينات في ضبط سوق التأمين، المرجع السابق، ص.113؛ أوديع نادية، صلاحيات سلطة الضبط في مجال التأمين (لجنة الإشراف على التأمين)، المرجع السابق، ص.125؛ حابت أمال، دور لجنة الإشراف على التأمينات في اكتشاف المخالفات (سلطة الرقابة للجنة الإشراف على التأمينات)، أعمال الملتقى الوطني حول سلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، أيام 23-24 ماي 2007، ص.137؛ أنظر كذلك:

Rachid ZOUAÏMIA, Les autorités de régulation indépendantes dans le secteur financier en Algérie, op.cit., p.p.16, 17, 62.

311) Rachid ZOUAÏMIA, Les AAI et la régulation économique en Algérie, op.cit., p.28.

312) Ibid., p. 28.

خاضعة لها، وهذا حتى تتمكن من ممارسة وظيفتها الأساسية المتمثلة في الضبط (la régulation) بكل حرية.³¹³

ومن هنا، فإن هذه الهيئات الإدارية ينبغي أن تكون مستقلة عن الحكومة بالدرجة الأولى (أولاً)، ومستقلة عن المتعاملين معها الخاضعين لسلطتها بدرجة ثانية (ثانياً).

أولاً: استقلالية السلطات الإدارية المستقلة عن الحكومة:

إن استقلالية السلطات الإدارية المستقلة تستوجب أن تكون هذه الأخيرة بعيدة عن الضغوط التي قد تمارسها الحكومة،³¹⁴ ولا يتأتى ذلك إلا باحترام نظام تنافى عهدة الأعضاء المشكلين للسلطة الإدارية المستقلة مع أي وظيفة حكومية، ذلك أن عدم احترام هذا النظام قد يؤدي إلى وقوع الأعضاء تحت ضغوطات ومساومات من قبل رؤسائهم في الوظيفة، مما يؤثر سلباً على مبدأ الحياد الذي يطبع السلطات الإدارية المستقلة الذي يشكل ضماناً هامة لاستقلاليتها.³¹⁵

وفي هذا الإطار، جاءت أغلب النصوص المنشئة للسلطات الإدارية المستقلة متضمنة ومجسدة لنظام التنافى الواجب احترامه، فعلى سبيل المثال لا الحصر نصت المادة 27 من القانون رقم 04-06 على أنه: "... تتنافى وظيفة

(313) أنظر الباب الثاني من هذا البحث، ص. 184 وما يليها.

314) « ... l'indépendance de l'autorité administrative implique qu'elle soit à l'abri de toute forme de pression des autorités politiques ... ». cf., Rachid ZOUAÏMIA, Les autorités de régulation indépendantes face aux exigences de la gouvernance, op.cit., p. 155.

(315) لمزيد من التفاصيل حول مبدأ التنافى كضمان لمبدأ حياد السلطات الإدارية المستقلة أنظر:

Rachid ZOUAÏMIA, Les autorités de régulation indépendantes face aux exigences de la gouvernance, op.cit., p.p. 155 et s.

رئيس لجنة الاشراف على التأمينات مع كل ... الوظائف الحكومية"،³¹⁶ وهو ذات الأمر بالنسبة لأعضاء السلطة الوطنية للتصديق الالكتروني، إذ نص القانون رقم 04-15 في مادته 21 على أنه: "تتنافى وظيفة عضو مجلس السلطة مع أي وظيفة عمومية أخرى...".³¹⁷

ثانيا: استقلالية السلطات الإدارية المستقلة عن المتعاملين معها:

بالإضافة إلى نظام التنافى مع أي وظيفة حكومية أو عمومية كما تم تبيانه أعلاه، تتنافى عهدة أعضاء السلطات الإدارية المستقلة مع أي نشاط مهني آخر ومع أي مصلحة لدى المتعاملين الاقتصاديين الخاضعين لهذه الهيئات، وهذا ما جاء به الأمر رقم 01-07 المؤرخ في 1 مارس 2007،³¹⁸ إذ نصت المادة الأولى منه على ما يلي: "يهدف هذا الأمر إلى تحديد حالات التنافى والالتزامات الخاصة المتصلة ببعض المناصب والوظائف. ويطبق على شاغلي منصب تأطير أو وظيفة عليا للدولة يمارسونها ضمن الهيئات والإدارات العمومية والمؤسسات العمومية والمؤسسات الاقتصادية، بما فيها الشركات المختلطة التي تحوز فيها الدولة 50% على الأقل من رأس المال وكذا على مستوى سلطات الضبط أو كل هيئة عمومية أخرى مماثلة تتولى مهام الضبط أو المراقبة أو التحكيم".

316) القانون رقم 04-06 المؤرخ في 20 فيفري 2006، المعدل والمتمم للأمر رقم 07-95 المؤرخ في 25 جانفي 1995 المتعلق بالتأمينات، سابق الإشارة إليه.

317) القانون رقم 04-15 المؤرخ في 1 فيفري 2015، المحدد للقواعد العامة المتعلقة بالتوقيع والتصديق الالكترونيين، سابق الإشارة إليه.

318) الأمر رقم 01-07 المؤرخ في 1 مارس 2007، المتعلق بحالات التنافى والالتزامات الخاصة ببعض المناصب والوظائف، ج.ر.ج.ج. رقم 16 لسنة 2007.

كما نصت المادة الثانية منه على أنه: "دون المساس بحالات التنافس المنصوص عليها في التشريع والتنظيم المعمول بهما، يمنع شاغلوا المناصب والوظائف المذكورون في المادة الأولى أعلاه، من أن تكون لهم خلال فترة نشاطهم، بأنفسهم أو بواسطة أشخاص آخرين، داخل البلاد أو خارجها، مصالح لدى المؤسسات أو الهيئات التي يتولون مراقبتها أو الإشراف عليها أو التي أبرموا صفقة معها أو أصدروا رأياً بغية عقد صفقة معها".

وزيادة على نظام التنافس هذا، جاءت بعض النصوص المنشئة لبعض من السلطات الإدارية المستقلة بنظام الامتناع الذي يعد تقنية تهدف إلى استبعاد بعض أعضاء الهيئة من المشاركة في المداولات المتعلقة بالمؤسسات محل المتابعة بسبب وضعيتهم الشخصية تجاهها.³¹⁹ فعلى سبيل المثال تنص المادة 29 من الأمر رقم 03-03،³²⁰ على أنه: "لا يمكن أي عضو في مجلس المنافسة أن يشارك في مداولة تتعلق بقضية له فيها مصلحة أو يكون بينه وبين أحد أطرافها صلة أو قرابة إلى الدرجة الرابعة أو يكون قد مثّل أو يمثّل أحد الأطراف المعنية...".

إن محاولة تحديد معالم السلطات الإدارية المستقلة بالتطرق لمصطلحي السلطة الإدارية والاستقلالية يؤدي إلى طرح انشغالات تتمثل أساساً في معرفة طبيعة هذه الهيئات، سواء من الناحية العضوية أو من الناحية الوظيفية وهي النقطة التي سنتم دراستها في الفصل الموالي.

319) Rachid ZOUAÏMIA, Les autorités de régulation indépendantes face aux exigences de la gouvernance, op.cit., p. 162.

320) الأمر رقم 03-03 المؤرخ في 19 جويلية 2003، المتعلق بالمنافسة المعدل والمتمم، سابق الإشارة إليه.

الفصل الثاني:

طبيعة السلطات الإدارية المستقلة:

بالرجوع إلى النص الأساسي يتبين أنه لا وجود لأي نص دستوري يمكن الاعتماد عليه لإلحاق هذه الهيئات بإحدى السلطات الثلاث المعروفة، مما يطرح تساؤلا حول إمكانية اعتبار السلطات الإدارية المستقلة بمثابة السلطة الرابعة؟. كما أنه ومن جهة أخرى لم يتضمن لا الدستور ولا القوانين المنشئة لهذه الهيئات أية إشارة يمكن الاعتماد عليها لإيجاد تصنيف أو مكانة لهذه الطائفة القانونية الجديدة ضمن طائفة المؤسسات (les institutions) الموجودة في الدولة.

ونظرا لتمتع السلطات الإدارية المستقلة بخاصية الاستقلالية تجاه السلطة التنفيذية على وجه الخصوص، فإن التساؤل الذي يفرض نفسه يتمثل في معرفة طبيعة هذه الاستقلالية ومدى درجتها؟ سواء من الناحية العضوية أو من الناحية الوظيفية.

وعلى هذا، فإذا كانت مشروعية السلطات الإدارية المستقلة محل الدراسة لم تطرح أي إشكال قانوني، كون أنها أنشئت بموجب قوانين،³²¹ إلا أنه وبالعكس من ذلك طرحت فكرة وضع هذه الطائفة القانونية الجديدة سواء في المنظومة القانونية الجزائرية أو المقارنة، إشكاليين قانونيين هامين، يتعلق الأول بمدى تقبل النسيج المؤسساتي لهذه الهيئات (المبحث الأول)، أما الثاني فمرتبط بطبيعة استقلاليته عن السلطة التنفيذية (المبحث الثاني).

321) « ... créées par la loi et donc approuvées démocratiquement par le Parlement, ces autorités sont légales. Le Parlement peut au demeurant décider ultérieurement de leur suppression ou de leur changement de statut par une nouvelle loi... ». cf., Jean-Pierre MOUSSY, Des autorités de régulation financières et de concurrence : pour quoi, comment ?, avis et rapports du Conseil Économique et Social, la documentation française, 2003, p. II-31.

المبحث الأول: موقع السلطات الإدارية المستقلة ضمن النسيج المؤسسي:
بالرغم من أن الطابع الإداري للسلطات الإدارية المستقلة غير مشكوك فيه وفقا لما تم التوصل إليه سابقا، إلا أن ونظرا لعدة اعتبارات، كخصوصية هذه الهيئات خاصة ما تعلق منها بعنصر الاستقلالية، ولتمتعها بسلطات (pouvoirs) واسعة مشابهة لحد بعيد للسلطات الممنوحة لكل من السلطة التنفيذية، والسلطة التشريعية، والسلطة القضائية،³²² ونظرا لغياب نص دستوري صريح محدد لطبيعتها، كل هذا يؤدي بالدرجة الأولى إلى التساؤل حول مكانة هذه الطائفة القانونية الجديدة من الدستور (المطلب الأول)، وبالدرجة الثانية إلى البحث عن موقعها ضمن النظام الإداري في الدولة (المطلب الثاني).

المطلب الأول: المكانة الدستورية للسلطات الإدارية المستقلة:

إن الحديث عن المكانة الدستورية للسلطات الإدارية المستقلة في ظل غياب نص دستوري صريح محدد لطبيعتها، يدفع إلى التساؤل حول مدى دستورية هذه الهيئات؟ وذلك من منطلق أن الدستور يتضمن ثلاث سلطات هي: السلطة التشريعية، السلطة التنفيذية والسلطة القضائية، في حين أن السلطات الإدارية المستقلة تختلف عنها من حيث المهام والاختصاص والتنظيم،³²³ أفلا يعد ذلك انتهاكا لمبدأ الفصل بين السلطات؟ (الفرع الثاني).

إلا أنه وقبل الخوض في ذلك، يجب البحث عن الأساس الدستوري لهذه الهيئات (الفرع الأول).

(322) وليد بوجملين، سلطات الضبط الاقتصادي في القانون الجزائري، المرجع السابق، ص. 31.

(323) سامية كسال، مدى شرعية السلطات الإدارية المستقلة، أعمال الملتقى الوطني حول السلطات الإدارية المستقلة في الجزائر، جامعة قالم، يومي 13-14 نوفمبر 2012، ص. 15.

الفرع الأول: الأساس الدستوري للسلطات الإدارية المستقلة:

بالرجوع إلى النصوص التأسيسية للسلطات الإدارية المستقلة الموجودة في النظام الجزائري، وبعد الاطلاع على ديباجاتها، يلاحظ أنه قد تم التأشير بالأحكام المتعلقة بمجال التشريع،³²⁴ فهل يمكن اعتبار هذه الأحكام الواردة على سبيل الحصر أساساً دستورياً يبرر إنشاء هذه الهيئات الجديدة؟ في هذا الخصوص وللإجابة على هذا التساؤل، يرى جانب من الفقه،³²⁵ أنه لا بد من التفرقة بين السلطات الإدارية المستقلة التي أنشئت في ظل دستور سنة 1989 (أولاً)، وتلك التي أنشئت في ظل التعديل الدستوري لسنة 1996 (ثانياً).

أولاً: السلطات الإدارية المستقلة المنشأة في إطار دستور سنة 1989:

ويتعلق الأمر هنا بكل من المجلس الأعلى للإعلام،³²⁶ مجلس النقد والقرض واللجنة المصرفية،³²⁷ لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة،³²⁸ مجلس المنافسة.³²⁹ فبالإطلاع على النصوص التأسيسية لهذه الهيئات، يلاحظ أنه تم التأشير بالمادة 115 من دستور 1989، التي عدّ المؤسس الدستوري من

324) يتعلق الأمر هنا بالمادة 115 من دستور سنة 1989، سابق الإشارة إليه، والمادة 122 من دستور سنة 1996، سابق الإشارة إليه، أنظر في ذلك: وليد بوجملين، سلطات الضبط الاقتصادي في القانون الجزائري، المرجع السابق، ص. 33.

325) Rachid KHELLOUFI, Les institutions de régulation, op.cit., p. 102.

326) المنشأ بموجب القانون رقم 90-07 المؤرخ في 3 أبريل 1990 المتعلق بالإعلام، سابق الإشارة إليه.

327) القانون 90-10 المؤرخ في 14 أبريل 1990، المتعلق بالنقد والقرض، المعدل والمتمم بموجب الأمر 10-04، سابق الإشارة إليه.

328) المرسوم التشريعي رقم 93-10 المؤرخ في 23 ماي 1993 المتعلق ببورصة القيم المنقولة، سابق الإشارة إليه.

329) الأمر رقم 95-06 المؤرخ في 25 يناير 1995 المتعلق بالمنافسة، سابق الإشارة إليه.

خلالها 26 مجالا على سبيل الحصر للسلطة التشريعية، والتي لم تتضمن أي إشارة تسمح بإنشاء السلطات الإدارية المستقلة.³³⁰ ومن ثم فإن الاستناد على نص المادة 115 من دستور سنة 1989 لا يصلح كأساس دستوري لتبرير إنشاء طائفة السلطات الإدارية المستقلة.

هذا الواقع دفع أحد الكتاب،³³¹ للبحث عن سند دستوري آخر لتبرير إنشاء هذه الهيئات معتمدا في ذلك على السلطة التنظيمية المستقلة لرئيس الجمهورية،³³² طبقا للمادة 116 من دستور 1989 والتي كانت تنص على أنه: "يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون".

إن التسليم بهذا الرأي الأخير يؤدي إلى اعتبار السلطات الإدارية المستقلة المنشأة في ظل دستور 1989 غير دستورية ولو بصورة ضمنية، وذلك بسبب إنشائها بموجب نصوص صادرة عن السلطة التشريعية، وهو رأي يعتقد الباحث أنه غير مستساغ من جانبين، أولا لانعدام أي قرار أو رأي للمجلس

(330) جبري محمد، السلطات الإدارية المستقلة والوظيفة الاستشارية، المرجع السابق، ص. 16.

(331) وليد بوجملين، سلطات الضبط الاقتصادي في القانون الجزائري، المرجع السابق، ص. 33.

(332) السلطة التنظيمية المستقلة أو سلطة التقرير المستقلة هي تلك المكنة الممنوحة لرئيس الجمهورية لتنظيم المسائل التي تخرج من ولاية واختصاص السلطة التشريعية بالمفهوم الذي جاء به نص المادة 116 من دستور 1989 والذي يقابله نص المادة 1/125 من دستور سنة 1996، ولقد أثارت هذه السلطة الممنوحة للسلطة التنفيذية جدلا فقها كبيرا حول طبيعتها فهناك من يرى بأنها سلطة تشريعية أصلية وهناك من يرى بأنها سلطة تشريعية موازية، وهناك من يرى بأنها سلطة منفصلة عن التشريع تستمد أساسها ومصدرها وقوتها من الدستور مباشرة، ولقد امتد الاختلاف إلى مسألة منافسة السلطة التنفيذية للسلطة التشريعية في اختصاصها الأصل المتمثل في سلطة التشريع، لأكثر توضيحات بخصوص هذا التباين الفقهي حول مفهوم وطبيعة السلطة التنظيمية المستقلة، أنظر ذلك مجتمعا لدى: فاطمة الزهراء رضاني، سلطة التقرير في النظام الدستوري الجزائري، رسالة دكتوراه في القانون العام، جامعة تلمسان، 2014، ص. 123 وما يليها.

الدستوري حول المسألة، ثانياً لعدم وجود أي نص دستوري يمنع إنشاء هذه الطائفة من الهيئات. ومن ثمّ وأمام انعدام أي اجتهاد - دستوري وقضائي على حد سواء - في النظام الجزائري حول الأساس الدستوري للسلطات الإدارية المستقلة، لا ضرر من الاعتماد على ما توصل إليه الاجتهاد المقارن - الفرنسي منه على وجه الخصوص - لتبرير وجود هذه الهيئات.³³³ وهو الموقف الذي سيتم التطرق إليه في حينه.³³⁴

ثانياً: السلطات الإدارية المستقلة المنشأة في إطار دستور سنة 1996:

إن أغلب النصوص الصادرة في إطار دستور 1996 والمرتبطة بالسلطات الإدارية المستقلة،³³⁵ تتضمن في ديباجاتها إشارة إلى نص المادة 122 من الدستور التي نصت على اختصاص السلطة التشريعية بإنشاء فئة

333) « En l'absence d'une jurisprudence constitutionnelle ... la voie envisagée par le juge constitutionnel et juge administratif français peut être empruntée pour justifier l'existence de ces institutions au plan du droit. ». cf., Rachid KHELLOUFI, Les institutions de régulation, op.cit., p.p. 102-103.

334) أنظر الصفحة 120 وما يليها من هذا البحث.

335) ويتعلق الأمر بالنصوص القانونية التالية: القانون رقم 01-02 المتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات، المعدل والمتمم، سابق الإشارة إليه؛ القانون رقم 03-2000، المحدد للقواعد العامة المتعلقة بالبريد والمواصلات السلكية واللاسلكية، المعدل والمتمم، سابق الإشارة إليه؛ القانون رقم 11-02 المتضمن قانون المالية لسنة 2003، سابق الإشارة إليه؛ الأمر رقم 03-03 المتعلق بالمنافسة، المعدل والمتمم، سابق الإشارة إليه؛ القانون رقم 04-03 المعدل والمتمم للمرسوم التشريعي رقم 10-93 المتعلق ببورصة القيم المنقولة، سابق الإشارة إليه؛ الأمر رقم 11-03 المتعلق بالنقد والقرض، المعدل والمتمم، سابق الإشارة إليه؛ القانون رقم 12-05 المتعلق بالمياه، المعدل والمتمم، سابق الإشارة إليه؛ القانون رقم 01-06 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، سابق الإشارة إليه؛ القانون رقم 04-06 المعدل والمتمم للأمر رقم 07-95 المتعلق بالتأمينات، سابق الإشارة إليه؛ القانون رقم 13-08 المعدل والمتمم للقانون رقم 05-85 المتعلق بحماية الصحة وترقيتها، سابق الإشارة إليه؛ القانون رقم 04-15 المحدد للقواعد العامة المتعلقة بالتوقيع والتصديق الإلكتروني، سابق الإشارة إليه.

المؤسسات،³³⁶ وهذا باستثناء النصوص التأسيسية لكل من وسيط الجمهورية،³³⁷ اللجنة الوطنية الاستشارية لترقية حقوق الإنسان وحمايتها³³⁸ وسلطتي الضبط في مجال الإعلام.³³⁹ فهل يمكن إدراج السلطات الإدارية المستقلة ضمن فئة المؤسسات المقصودة بالمادة 122 لتبرير أساسها الدستوري؟.

هذا التساؤل أجاب عنه أحد الكتاب،³⁴⁰ بالإيجاب في معرض حديثه عن السلطات الإدارية المستقلة في الجزائر، مبررا ذلك بأن عبارتي "فئات" و"مؤسسات" الوردتان بصيغتي الجمع والعموم، تفسران على أن الفقرة 29 من المادة 122 تحتوي إلى حد ما على نطاق واسع يتضمن مجموعة موسعة من الأشخاص المعنوية ذات الطابع الإداري،³⁴¹ وبناء على ذلك فإنه يمكن إدراج طائفة السلطات الإدارية المستقلة ضمن فئات المؤسسات، لأن القول بخلاف ذلك يؤدي إلى عدم دستوريته.³⁴²

(336) "يشرع البرلمان في الميادين التي يخصصها له الدستور، وكذلك في المجالات الآتية: ... إنشاء فئات المؤسسات، ...". المادة 29/122 من دستور سنة 1996، سابق الإشارة إليه.

(337) المرسوم الرئاسي رقم 96-113 المتعلق بوسيط الجمهورية، سابق الإشارة إليه.

(338) المرسوم الرئاسي رقم 01-71 المتضمن إحداث اللجنة الوطنية الاستشارية لترقية حقوق الإنسان وحمايتها، سابق الإشارة إليه.

(339) القانون العضوي رقم 12-05 المتعلق بالإعلام، سابق الإشارة إليه.

340) Rachid KHELLOUFI, Les institutions de régulation, op.cit., p. 103.

341) «... Une certaine interprétation des termes « catégories » et « établissements » peut, également, être envisagée pour étayer la légitimation constitutionnelle de ces institutions; le terme « catégories », au pluriel, renferme, dans une certaine mesure, l'idée d'une large gamme incluant plusieurs sortes de personnes morales et par voie de conséquence celles dénommées « autorités administratives »... ». Ibid., p. 103.

342) «... Rejeter cette interprétation équivaudrait à considérer ces autorités comme étant illégales, voire inconstitutionnelles et ce, sous réserve de l'apport du juge constitutionnel ... ». cf. Rachid KHELLOUFI, Les institutions de régulation, op.cit., p. 104.

وتجدر الإشارة بمكان، إلى أن هذا الرأي الفقهي الذي يأخذ بالتفسير الواسع لنص المادة 29/122 من الدستور، وبفرض أنها تتحمل هذه المرونة في التفسير التي تمكنها من التكيف مع الحاجيات الجديدة، لقي معارضة وانتقادا من طرف جانب آخر من الكتاب،³⁴³ الذين أخذوا بالتفسير الضيق للنصوص، مبررين موقفهم هذا بكون أن المشرع الجزائري قد سبق له تحديد مفهوم المؤسسة العامة بأنواعها من خلال القانون رقم 01-88،³⁴⁴ القانون رقم 11-89،³⁴⁵ والقانون رقم 05-99،³⁴⁶ حيث حصرها في كل من: الهيئة العمومية ذات الطابع الإداري، الهيئة العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري، الهيئة العمومية المحلية، الهيئة العمومية ذات الطابع الخاص، مراكز البحث والتنمية، الهيئة العمومية ذات الطابع العلمي والتكنولوجي وأخيرا الهيئة العمومية ذات الطابع العلمي الثقافي والمهني.

(343) وليد بوجملين، سلطات الضبط الاقتصادي في القانون الجزائري، المرجع السابق، ص. 34؛ جبيري محمد، السلطات الإدارية المستقلة والوظيفة الاستشارية، المرجع السابق، ص. 17.

(344) القانون رقم 01-88 المؤرخ في 12 جانفي 1988، المتضمن القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الاقتصادية، ج.ر.ج.ج. رقم 2 لسنة 1988 الملغى جزئيا بموجب الأمر 25-95 المؤرخ في 25 سبتمبر 1995، المتعلق بتسيير رؤوس الأموال التجارية التابعة للدولة، ج.ر.ج.ج. رقم 55 لسنة 1995.

(345) القانون رقم 11-98 المؤرخ في 22 أوت 1998، المتضمن القانون التوجيهي والبرنامج الخماسي حول البحث العلمي والتطوير التكنولوجي 1998-2002، ج.ر.ج.ج. رقم 62 لسنة 1998.

(346) القانون رقم 05-99 المؤرخ في 4 أبريل 1999، المتضمن القانون التوجيهي للتعليم العالي، ج.ر.ج.ج. رقم 24 لسنة 1998.

وبناء عليه، وحسب هذا الرأي يكون المؤسس الدستوري قد أخذ بالمفهوم التقليدي لفكرة المؤسسة العامة أي بالمفهوم الضيق، والذي يقصد به كل هيئة مكلفة بتسيير مرفق عام.³⁴⁷

على أن ما يؤخذ على هذا الرأي عدم تقديمه لأي بديل للرأي السابق القائل بفرضية التفسير الواسع لنص المادة 29/122، كما أن الاعتماد على النصوص التشريعية يحتوي على نوع من القصور، ذلك أن المشرع الجزائري قد وسّع من فكرة المؤسسة العامة بمناسبة القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية³⁴⁸ إذ تنص المادة 2 منه على أنه: "يقصد بالمؤسسات والإدارات العمومية، المؤسسات العمومية، والإدارات المركزية في الدولة والمصالح غير الممركزة التابعة لها والجماعات الإقليمية والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، والمؤسسات العمومية ذات الطابع العلمي والثقافي والمهني والمؤسسات العمومية ذات الطابع العلمي والتكنولوجي وكل مؤسسة عمومية يمكن أن يخضع مستخدموها لأحكام هذا القانون الأساسي...".

فعبارة "... وكل مؤسسة عمومية..." - التي تقابلها في النسخة الفرنسية للنص عبارة «...et tout établissement public...» - تفيد المثال لا الحصر، ومن ثم فإن طائفة المؤسسات قد تحتوي على مجموعة واسعة من الأشخاص المعنوية ذات الطابع الإداري، بما يسمح بإدراج فئة السلطات الإدارية المستقلة ضمن هذه الطائفة كما أشار إليه الرأي السابق.

(347) وليد بوجملين، سلطات الضبط الاقتصادي في القانون الجزائري، المرجع السابق، ص. 35؛ جبري

محمد، السلطات الإدارية المستقلة والوظيفة الاستشارية، المرجع السابق، ص. 17.

(348) الأمر رقم 03-06 المؤرخ في 15 جويلية 2006، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة الإدارية، سابق الإشارة إليه.

وبناء على ذلك، يعتقد الباحث بأن الرأي الأول وإن كان مصيبا في تبريراته بضرورة توسيع مصطلح "المؤسسات" لإيجاد أساس دستوري يضمن شرعية السلطات الإدارية المستقلة بما يجعلها تتوافق مع الدستور، إلا أن ذلك سيكون بنوع من التحفظ في هذه المرحلة من البحث على وصف السلطات الإدارية المستقلة بالمؤسسة العمومية (établissement public) وفقا للمنظور التقليدي.³⁴⁹

الفرع الثاني: السلطات الإدارية المستقلة ومبدأ الفصل بين السلطات:

إذا كانت "السلطة الإدارية" ليست بالمفهوم الجديد في القانون العام - القانون الإداري خاصة -، إلا أن خاصية "الاستقلالية" التي تتمتع بها السلطات الإدارية المستقلة تطرح مشكلا شائكا تجاه الدستور،³⁵⁰ إذ أن هذا الأخير وفي الباب المتعلق بتنظيم السلطات، ينص على ثلاث سلطات فقط هي: السلطة التشريعية، السلطة التنفيذية والسلطة القضائية، مما يؤدي إلى محاولة إيجاد موقع لطائفة السلطات الإدارية المستقلة، فهل هي تابعة لإحدى السلطات الثلاث المعروفة؟، أم أنها ونظرا لاستقلاليتها تشكل سلطة رابعة؟

إن الطابع الإداري الذي تتصف به السلطات الإدارية المستقلة، يؤدي إلى استبعاد هذه الهيئات من دائرة السلطة التشريعية (أولا)، كما أنها ولذات السبب لا تشكل سلطة قضائية وإن كان البعض منها يحوز على صلاحيات شبيهة بتلك الممنوحة للقضاء (ثانيا)، إلا أن خاصية الاستقلالية الممنوحة لها تدفع بالتساؤل حول مدى اعتبارها سلطة رابعة (ثالثا).

(349) أنظر الصفحة 134 وما يليها من هذا البحث.

350) Rachid ZOUAÏMIA, Les AAI et la régulation économique en Algérie, op.cit., p. 30.

أولاً: السلطات الإدارية المستقلة ليست بالجهاز التشريعي:

بالرجوع إلى النصوص التأسيسية لمختلف السلطات الإدارية المستقلة، يتضح أنها لا تتضمن أي إشارة صريحة أو ضمنية تجعل بالإمكان ربط هذه الهيئات مع جهازي البرلمان المنصوص عليهما في المادة 98 من الدستور الجزائري لسنة 1996 الساري المفعول،³⁵¹ والتي يقابلها نص المادة 24 من الدستور الفرنسي.³⁵²

وبالإضافة إلى ذلك، فإن أعمال السلطات الإدارية المستقلة ليست بالأعمال البرلمانية سواء أكان ذلك من منظور عضوي أو من منظور موضوعي، بل هي أعمال إدارية خاضعة في مجملها لرقابة القضاء.³⁵³ ومن ثم فإن ذلك يؤدي إلى استبعاد جذري لفرضية انتماء السلطات الإدارية المستقلة للميدان البرلماني.³⁵⁴

ثانياً: السلطات الإدارية المستقلة ليست سلطة قضائية:

تمت الإشارة سابقاً،³⁵⁵ إلى تتمتع السلطات الإدارية المستقلة بامتيازات السلطة العامة المعترف بها تقليدياً للإدارة العامة، ومن ثم فإن الأعمال الصادرة عنها ذات طبيعة إدارية محضة خاضعة لرقابة القاضي في تقدير مشروعيتها.

(351) تنص المادة 98 من دستور سنة 1996 على ما يلي: "يمارس السلطة التشريعية برلمان يتكون من غرفتين، وهما المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة...".

(352) « Le parlement vote la loi... Il comprend l'assemblée nationale et le sénat... ». Art. 24 de la Constitution française de 1958.

(353) Babaly SALL, Contribution à l'étude des autorités administratives indépendantes, thèse de doctorat en droit, université de Poitiers, 1990, p.p. 15-18.

(354) « ...on comprend en ce sens que la position dominante de la doctrine et de la jurisprudence consiste à écarter radicalement l'hypothèse d'une affiliation des A.A.I. à la sphère parlementaire... ». Ibid., p. 16.

(355) أنظر الصفحة 69 وما يليها من هذا البحث.

وبناء على ذلك، فإن السلطات الإدارية المستقلة تختلف عن الجهات القضائية عامة وعن تلك الأجهزة القضائية الإدارية المتخصصة ذات الصلاحية التأديبية والتي تنشأ عادة داخل الإدارة العامة، وهذا بسبب عدم حيازة الأعمال الصادرة عنها على حجية الشيء المقضي به التي تتصف بها الأحكام كأعمال قضائية.³⁵⁶

على أن مسألة تميّز السلطات الإدارية المستقلة عن السلطة القضائية ليست دائماً الواضحة، خاصة بالنسبة لتلك الهيئات التي يمنحها المشرع صلاحية الجمع بين امتيازات السلطة العامة وبين اختصاص سلطة العقاب الممنوحة أصلاً للسلطة القضائية،³⁵⁷ كاللجنة المصرفية في النظام الجزائي المكلف قانوناً بمعاينة كل إخلال بالأحكام التشريعية والتنظيمية المطبقة في المجال المصرفي،³⁵⁸ وذلك بتسليط إحدى العقوبات الإدارية العامة المنصوص عليها

356) « Ainsi dotée d'un pouvoir d'acte administratif, l'autorité administrative indépendante se distingue des juridictions spécialisées parfois instituées au sein des administrations (telles certaines juridictions disciplinaires) pour rendre des décisions juridictionnelles, ayant l'autorité de chose jugée, et non pas des décisions administratives ... ». cf., Yves GAUDEMET, Traité de droit administratif (droit administratif général), op.cit., p. 78 ; voir aussi dans le même sens : Michel GENTOT, Les AAI, op.cit., p. 13 ; Paule QUILICHINI, Réguler n'est pas juger. Réflexion sur la nature du pouvoir de sanction des autorités de régulation économique, A.J.D.A., 2004, chr., p. 1073.

357) Yves GAUDEMET, Traité de droit administratif (droit administratif général), op.cit., p.78.

358) "تؤسس لجنة مصرفية ... تكلف بما يأتي: مراقبة احترام البنوك والمؤسسات المالية للأحكام التشريعية والتنظيمية المطبقة عليها؛ المعاقبة على الإخلالات التي تتم معابقتها... كما تعين عند الاقتضاء، المخالفات التي يرتكبها أشخاص يمارسون نشاطات البنك أو المؤسسة المالية دون أن يتم اعتمادهم، وتطبق عليهم العقوبات التأديبية المنصوص عليها في هذا الأمر دون المساس بالملاحقات الأخرى الجزائية والمدنية." أنظر المادة 105 من الأمر رقم 11-03 المتعلق بالنقد والقرض، المعدل والمتمم، سابق الإشارة إليه.

قانوننا.³⁵⁹ فهل يمكن الأخذ بفكرة الطابع المزدوج (الإداري والقضائي) لهذه الهيئة؟

للإجابة على هذا التساؤل اختلفت الآراء الفقهية بين مؤيد للفكرة وبين منكر لها (II)، وهذا بالرغم من موقف مجلس الدولة الجزائري الصريح الذي كيّف اللجنة المصرفية بالهيئة الإدارية (I).

I موقف مجلس الدولة الجزائري من تكييف اللجنة المصرفية:

لقد رفض مجلس الدولة الجزائري اعتبار اللجنة المصرفية بمثابة جهة قضائية إدارية متخصصة، بل كيّفها على أنها سلطة إدارية مستقلة معتبرا أن الطعن الموجه ضد أعمالها هو طعن بالإبطال لتجاوز السلطة وليس طعنا بالنقض، كون أن القرارات العقابية الصادرة عنها ذات طبيعة إدارية وليست أعمالا قضائية،³⁶⁰ وذلك بمناسبة فصله في قضية يونيون بنك (Union Bank) ضد محافظ بنك الجزائر، إذ جاء جانب من تسببيه كما يلي: "... حيث أنه من

(359) "إذا أخل بنك أو مؤسسة مالية بأحد الأحكام التشريعية أو التنظيمية المتعلقة بنشاطه أو لم يدعن لأمر أو لم يأخذ في الحسبان التحذير، يمكن للجنة أن تقضي بإحدى هذه العقوبات الآتية: 1- الإنذار؛ 2- التوبيخ؛ 3- المنع من ممارسة بعض العمليات وغيرها من أنواع الحد من ممارسة النشاط؛ 4- التوقيف المؤقت لمسير أو أكثر مع تعيين قائم بالإدارة مؤقتا أو عدم تعيينه؛ 5- إنهاء مهام شخص أو أكثر من هؤلاء الأشخاص أنفسهم مع تعيين قائم بالإدارة مؤقتا أو عدم تعيينه؛ 6- سحب الاعتماد. وزيادة على ذلك، يمكن للجنة، أن تقضي إما بدلا عن هذه العقوبات المذكورة أعلاه، وإما إضافة إليها، بعقوبة مالية تكون مساوية على الأكثر للرأس المال الأدنى الذي يلزم البنك أو المؤسسة المالية بتوفيره. وتقوم الخزينة بتحصيل المبالغ الموافقة." المادة 114 من الأمر رقم 11-03 المتعلق بالنقد والقرض، المعدل والمتمم، سابق الإشارة إليه.

(360) غناي رمضان، عن موقف مجلس الدولة من الرقابة على القرارات التأديبية الصادرة عن المجلس الأعلى للقضاء (حالة الغلط الصارخ في التقدير)، المرجع السابق، ص. 36.

الثابت أن القرار المطعون فيه يذكر أن رئيسها صرح قبل مناقشة الموضوع أنها تشكل جهة قضائية مختصة.

حيث أن الجهات القضائية تفصل بين الأطراف في حين أن اللجنة المصرفية تشكل هيئة رقابية وهيئة عقابية مهنية.

حيث أنه من جهة أخرى فإن الإجراءات المطبقة أمام الجهات القضائية تحدد عن طريق القانون في حين أن أغلبية الإجراءات المطبقة أمام اللجنة المصرفية قد تم تحديدها عن طريق نظام داخلي.

حيث أنه في الأخير، يشكل الطعن ضد قرارها طعنا بالبطلان يجعل تصنيف قرارها ضمن القرارات الإدارية.

ومن ثم يتعين القول كما استقر عليه الفقه، أن اللجنة المصرفية تشكل سلطة إدارية مستقلة...³⁶¹.

إن تكييف مجلس الدولة الجزائري للجنة المصرفية بالجهة الإدارية يبدو سليما نوعا ما من الناحية القانونية، بسبب انعدام النص القانوني الصريح بتكييف اللجنة المصرفية على أنها جهة قضائية، وهذا طبقا لأحكام الدستور الجزائري التي تفيد بأن المشرع هو صاحب الاختصاص الأصلي بإنشاء الجهات القضائية.³⁶²

361) مجلس الدولة، الغرفة الخامسة، قضية يونين بنك (union bank) ومحافظ بنك الجزائر، الملف رقم 002129، قرار صادر بتاريخ 8 ماي 2000، سابق الإشارة إليه.

362) "يشرع البرلمان في الميادين التي يخصصها له الدستور، وكذا في المجالات الآتية: ... (6) القواعد المتعلقة بالتنظيم القضائي، وإنشاء الهيئات القضائية، ..." المادة 6/122 من الدستور الجزائري لسنة 1996، سابق الإشارة إليه.

ولقد أكد مجلس الدولة الجزائري موقفه هذا في العديد من قراراته اللاحقة،³⁶³ من بينها قراره الصادر بتاريخ 1 أفريل 2003،³⁶⁴ والذي جاء جانب من تسببه كما يلي: "... حيث ومن جهة أخرى فإن القرار المتخذ بمبادرة من اللجنة المصرفية... لا يشكل تدبيراً ذا طابع تأديبي وإنما تدبيراً إدارياً... حيث

363) مجلس الدولة، الغرفة الخامسة، قضية يونين بنك (union bank) ومحافظ بنك الجزائر، الملف رقم 002138، قرار صادر بتاريخ 8 ماي 2000، منشور بمجلة مجلس الدولة، العدد 6، سنة 2005، ص. 75-79؛ مجلس الدولة، الغرفة الخامسة، قضية يونين بنك (union bank) ومحافظ بنك الجزائر، الملف رقم 002111، قرار صادر بتاريخ 8 ماي 2000، منشور بمجلة مجلس الدولة، العدد 6، سنة 2005، ص. 68-71؛ مجلس الدولة، الغرفة الخامسة، قضية يونين بنك (union bank) ومحافظ بنك الجزائر، الملف رقم 006570، قرار صادر بتاريخ 27 فيفري 2001، منشور بمجلة مجلس الدولة، العدد 6، سنة 2005، ص. 80-83؛ مجلس الدولة، الغرفة الثانية، قضية يونين بنك (union bank) ومحافظ بنك الجزائر، الملف رقم 006614، قرار صادر بتاريخ 12 نوفمبر 2001، منشور بمجلة مجلس الدولة، العدد 6، سنة 2005، المرجع السابق، ص. 61-63؛ مجلس الدولة، الغرفة الخامسة، قضية مساهمي البنك التجاري الصناعي الجزائري (B.C.I.A.) واللجنة المصرفية، الملف رقم 019452، قرار صادر بتاريخ 30 ديسمبر 2003، منشور بمجلة مجلس الدولة، العدد 6، سنة 2005، ص. 86-87؛ مجلس الدولة، الغرفة الخامسة، قضية مساهمي البنك التجاري الصناعي الجزائري (B.C.I.A.) واللجنة المصرفية، الملف رقم 019081، قرار صادر بتاريخ 30 ديسمبر 2003، منشور بمجلة مجلس الدولة، العدد 6، سنة 2005، ص. 72-74؛ مجلس الدولة، الغرفة الخامسة، قضية الجيريان أنتارنسيونال بنك (AIB) ومحافظ بنك الجزائر ومن معه، الملف رقم 014489، قرار صادر بتاريخ 1 أفريل 2003، منشور بمجلة مجلس الدولة، العدد 6، سنة 2005، المرجع السابق، ص. 84-85. أنظر هذه القرارات منشورة بحوثياتها كاملة لدى: جمال سايس، الاجتهاد الجزائري في القضاء الإداري، ج. 3، ط. 1، منشورات كليك، الجزائر، 2013، ص. 1359-1387.

364) مجلس الدولة، الغرفة الثالثة، قضية ألجيريان أنتارنسيونال بنك (AIB) ومحافظ بنك الجزائر ومن معه، الملف رقم 012101، قرار صادر بتاريخ 1 أفريل 2003، منشور بمجلة مجلس الدولة، العدد 6، سنة 2005، المرجع السابق، ص. 64-67. أنظر هذا القرار كاملاً بحوثياته لدى: جمال سايس، الاجتهاد الجزائري في القضاء الإداري، ج. 2، ط. 1، منشورات كليك، الجزائر، 2013، ص. 1029-1037.

أن اللجنة المصرفية مكلفة بمراقبة حسن تطبيق القوانين والأنظمة التي تخضع لها البنوك والمؤسسات المالية...³⁶⁵.

ومن هنا يتضح جليا أن موقف مجلس الدولة الجزائري من تكييف اللجنة المصرفية واضح وثابت بخصوص اعتبارها هيئة إدارية، رافضا بذلك الطبيعة المزدوجة لها.

وتجدر الإشارة هنا إلى أن مجلس الدولة الفرنسي له موقف مخالف لموقف نظيره الجزائري، ذلك أنه كيف اللجنة المصرفية الفرنسية كجهة قضائية إدارية متخصصة لما تفصل في المجال التأديبي،³⁶⁶ وهذا راجع لوجود نص قانوني صريح بذلك في النظام الفرنسي.³⁶⁷

(365) مجلس الدولة، الغرفة الثالثة، قضية ألجيريان أنتارنسيونال بنك (AIB) ومحافظ بنك الجزائر ومن معه، الملف رقم 012101، قرار صادر بتاريخ 1 أفريل 2003، سابق الإشارة إليه.

366) « Considérant que l'article 37 de la loi du 24 janvier 1984 relative à l'activité et au contrôle des établissements de crédit dispose : "Il est institué une commission bancaire chargée de contrôler le respect par les établissements de crédit des dispositions législatives et réglementaires qui leur sont applicables et de sanctionner les manquements constatés./ Elle examine les conditions de leur exploitation et veille à la qualité de leur situation financière./ Elle veille au respect des règles de bonne conduite de la profession" ; que l'article 45 de la même loi dans sa rédaction en vigueur à la date à laquelle a été prise la décision contestée prévoit que : "Si un établissement de crédit a enfreint une disposition législative ou réglementaire afférente à son activité, n'a pas déféré à une injonction ou n'a pas tenu compte d'une mise en garde, la commission bancaire peut prononcer l'une des sanctions disciplinaires suivantes : 1° l'avertissement ; 2° le blâme ; 3° l'interdiction d'effectuer certaines opérations et toutes autres limitations dans l'exercice de l'activité ; 4° la suspension temporaire de l'une ou de plusieurs des personnes mentionnées à l'article 17 de la présente loi avec ou sans nomination d'administrateur provisoire ; 5° la démission d'office de l'une ou de plusieurs de ces mêmes personnes avec ou sans nomination d'administrateur provisoire ; 6° le retrait d'agrément de l'établissement./ En outre, la commission bancaire peut prononcer, soit à la place, soit en sus de ces sanctions, une sanction pécuniaire au plus égale au capital minimum auquel est astreint l'établissement. Les sommes correspondantes sont recouvrées par le Trésor public et versées au budget de l'État" ; qu'aux termes de l'article 48 de la même loi : "Lorsque la commission bancaire statue en application des articles 44, 45 et 46, elle est une juridiction administrative (...)" ; ... ». cf., C.E., Sect., 20 octobre 2000, Société Habib Bank Ltd, Rec. 433, concl. Lamy ; J.C.P 2001.II.10459, concl. Lamy ; A.J. 2000.101, chr. Guyomar et Collin, et 1071, note Subra de Biesses ; D. 2001.2665, note Louvaris ; R.D.P., 2001.407, note Guettier.

II) موقف الفقه من فكرة الطبيعة المزدوجة للجنة المصرفية:

أمام سكوت المشرع الجزائري وعدم تطرقه للطبيعة القانونية للجنة المصرفية، وأمام الموقف المتخذ من طرف مجلس الدولة الجزائري، انقسم الفقه الجزائري بين مؤيد لفكرة الطبيعة المزدوجة للجنة المصرفية (1) وبين منكر لذلك (2).

1) الفقه المؤيد للطبيعة المزدوجة للجنة المصرفية:

يرى بعض الكتاب في الجزائر،³⁶⁸ أن اللجنة المصرفية تحمل طبيعة مزدوجة فهي جهة قضائية إدارية متخصصة عند ممارستها للسلطة العقابية، وسلطة إدارية مستقلة فيما عدا ذلك، مؤسسين رأيهم هذا على: تشكيلة أعضاء اللجنة المصرفية (أ)، وعلى السلطات العقابية الممنوحة لها (ب).

أ) تشكيلة أعضاء اللجنة المصرفية:

بالرجوع إلى النص التأسيسي للجنة المصرفية نجد أنها تتكون من خمسة أعضاء من بينهم قاضيان منتدبان من المحكمة العليا، يختارهما الرئيس الأول لهذه المحكمة بعد استشارة المجلس الأعلى للقضاء،³⁶⁹ وبالتالي فأصحاب هذا

367) Sonia BEN HADJ YAHIA, La nature juridictionnelle des autorités de régulation, R.R.J., n°3, P.U.A.M., 2004, p. 2508.

368) محفوظ لعشب، الوجيز في القانون المصرفي الجزائري، ط.2، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2006، ص. 69 وما يليها. أنظر كذلك:

Saïd DIB, La nature du contrôle juridictionnel des actes de la commission bancaire en Algérie, op.cit., p.p. 113-130. ; Benaoumer MAACHOU, Présentation succincte de la commission bancaire dans sa dimension institutionnelle et quelques aspects de ses procédures, Revue du Conseil d'État, n°6, 2005, p.p. 13-28.

369) "تتكون اللجنة المصرفية من: - المحافظ، رئيساً؛ - ثلاثة (3) أعضاء يختارون بحكم كفاءتهم في المجال المصرفي والمالي والمحاسبي؛ - قاضيين (2) ينتدبان من المحكمة العليا، يختارهما الرئيس الأول لهذه المحكمة بعد استشارة المجلس الأعلى للقضاء... " المادة 106 من الأمر رقم 11-03 المتعلق بالنقد والقرض، المعدل والمتمم، سابق الإشارة إليه.

الرأي يرون بأن تواجد القضاة على مستوى تشكيلة اللجنة المصرفية، بالإضافة إلى استقلاليتها وعدم وجود أي عضو يمثل السلطة التنفيذية، دليل على أن اللجنة المصرفية جهة قضائية إدارية.³⁷⁰

ب) طبيعة الاختصاصات المخولة للجنة المصرفية:

لقد اعترف المشرع الجزائري للجنة المصرفية بسلطة توقيع العقوبات على كل مخالف للتشريعات والتنظيمات المتعلقة بالنشاط المصرفي،³⁷¹ وهي عقوبات ذات طابع قضائي في مجملها، وهي بذلك تمثل مظهرا من مظاهر السلطة القمعية التي تعود في الأصل لاختصاص القضاء، ومن ثم فإن أصحاب هذا الرأي يرون بأن اللجنة المصرفية تتصرف كجهة قضائية إدارية متخصصة عند ممارستها لصلاحياتها القمعية.³⁷²

إن المنتبع لهذا الرأي الفقهي، يتضح له أنه قد أسس موقفه هذا اعتمادا على التشريع والفقهاء الفرنسيين،³⁷³ وذلك دون أن يبحث في نية المشرع الجزائري التي يمكن استخلاصها من النصوص القانونية المنظمة للجنة المصرفية، مما يضيف على هذا الرأي طابع التقليد الإيمائي،³⁷⁴ وهو ما دفع بجانب آخر من الفقهاء³⁷⁵ إلى إنكار الطبيعة

370) « La composition de l'organe et notamment la présence dans son sein de magistrat de l'ordre administratif ou judiciaire peut être une indication dans le même sens... ». cf., Saïd DIB, La nature du contrôle juridictionnel des actes de la commission bancaire en Algérie, op.cit., 2003, p. 123.

371) المادة 114 من الأمر رقم 11-03 المتعلق بالنقد والقرض، المعدل والمتمم، سابق الإشارة إليه.

372) Saïd DIB, La nature du contrôle juridictionnel des actes de la commission bancaire en Algérie, op.cit., 2003, p.p. 118-120.

373) Rachid ZOUAÏMIA, Les autorités de régulation indépendantes dans le secteur financier en Algérie, op.cit., p.49.

374) Rachid ZOUAÏMIA, Les autorités de régulation indépendantes dans le secteur financier en Algérie, op.cit., p.49.

المزدوجة للجنة المصرفية معتمدين في ذلك على نقد حجج الرأي السابق كأساس لتبرير موقفه كما سيتضح في الفقرة الموالية.

(2) الفقه المنكر للطبيعة المزدوجة للجنة المصرفية:

خلافًا للرأي السابق، يرى الفقه المنكر لفكرة الطبيعة المزدوجة، أن وجود قضاة ضمن تشكيلة اللجنة المصرفية وإن كان مقبولاً، إلا أنه ليس بالمعيار الحاسم للقول بالصفة القضائية، ذلك أن هناك سلطات إدارية مستقلة تضم قضاة على مستوى تشكيلتها إلا أنها لم تكيف بالجهة القضائية،³⁷⁶ كما هو الحال بالنسبة لكل من لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة،³⁷⁷ والغرفة التأديبية والتحكيمية المنشأة داخلها،³⁷⁸ وكذا لجنة الإشراف على التأمينات.³⁷⁹

(375) منى بن لطرش، السلطات الإدارية المستقلة في المجال المصرفي: وجه جديد لدور الدولة، مجلة إدارة، العدد 24، 2002، ص. 57-82؛ غناي رمضان، عن موقف مجلس الدولة من الرقابة على القرارات التأديبية الصادرة عن المجلس الأعلى للقضاء (حالة الغلط الصارخ في التقدير)، المرجع السابق، ص. 31-56؛ كمال فنيش، آلية ضمان دولة القانون والحريات العامة تركز على العدالة، المرجع السابق، ص. 43. وأنظر كذلك:

Rachid ZOUAÏMIA, Les autorités de régulation indépendantes dans le secteur financier en Algérie, op.cit., p.p. 46 et s.

376) Rachid ZOUAÏMIA, Les autorités de régulation indépendantes dans le secteur financier en Algérie, op.cit., p.51.

(377) "يعين أعضاء اللجنة حسب قدراتهم في المجالين المالي والبورصي، لمدة أربع (4) سنوات، وفق الشروط المحددة عن طريق التنظيم، وتبعاً للتوزيع الآتي: - قاض يقترحه وزير العدل؛ ..." المادة 13 من القانون رقم 04-03 المعدل والمتمم للمرسوم التشريعي رقم 93-10 المتعلق ببورصة القيم المنقولة، المعدل والمتمم، سابق الإشارة إليه.

(378) "تنشأ ضمن اللجنة غرفة تأديبية وتحكيمية تتألف زيادة على رئيسها من: ... قاضيين يعينهما وزير العدل ويختاران لكفايتهما في المجالين الاقتصادي والمالي...". المادة 51 من المرسوم التشريعي رقم 93-10 المتعلق ببورصة القيم المنقولة، المعدل والمتمم، سابق الإشارة إليه.

(379) "... تتكون اللجنة من: - قاضيين (2) تقترحهما المحكمة العليا، - ممثل (1) عن الوزير المكلف بالمالية، - خبير (1) في ميدان التأمينات يقترحه الوزير المكلف بالمالية...". المادة 209 مكرر 2 المدرجة

أما بخصوص طبيعة الاختصاصات الممنوحة للجنة المصرفية المتعلقة بالعقوبات التأديبية فهي أعمال إدارية شأنها في ذلك شأن أي قرار إداري،³⁸⁰ وإن كانت تصدر وفقاً للإجراءات المتبعة أمام الجهات القضائية، ذلك أن الهدف من هذه الإجراءات هو تحقيق مصداقية العمل التأديبي فقط.³⁸¹ كما أن النظام التأديبي المعمول به في الجزائر هو النظام الشبه القضائي وليس النظام القضائي مثلما هو معمول به في بعض الدول.³⁸² ليضيف أصحاب هذا الرأي أن الطعن الموجه ضد قرارات اللجنة المصرفية ليس طعناً بالنقض، وإنما طعن بدعوى تجاوز السلطة يؤسس على أحد أوجه الإلغاء المعروفة.³⁸³

إن هذا الرأي الأخير باستبعاده للطابع القضائي للجنة المصرفية وتأكيده على طابعها الإداري جاء موافقاً لما ذهب إليه مجلس الدولة الجزائري للاعتبارات المشار إليها أعلاه، وهو بذلك رأي منطقي باعتبار أن الجهات القضائية في الجزائر لا تنشأ إلا بموجب قوانين صادرة عن السلطة التشريعية، الكل وفقاً لنص المادة 6/122 من الدستور الجزائري لسنة 1996 والتي تنص

بموجب المادة 27 من القانون رقم 04-06 المعدل والمتمم للأمر رقم 95-07 المتعلق بالتأمينات، سابق الإشارة إليه.

(380) منى بن لطرش، السلطات الإدارية المستقلة في المجال المصرفي: وجه جديد لدور الدولة، المرجع السابق، ص. 80.

(381) غناي رمضان، عن موقف مجلس الدولة من الرقابة على القرارات التأديبية الصادرة عن المجلس الأعلى للقضاء (حالة الغلط الصارخ في التقدير)، المرجع السابق، ص. 44.

(382) غناي رمضان، عن موقف مجلس الدولة من الرقابة على القرارات التأديبية الصادرة عن المجلس الأعلى للقضاء (حالة الغلط الصارخ في التقدير)، المرجع السابق، ص. 44.

(383) منى بن لطرش، السلطات الإدارية المستقلة في المجال المصرفي: وجه جديد لدور الدولة، المرجع السابق، ص. 80.

على ما يلي: "يشرع البرلمان في الميادين التي يخصصها له الدستور، وكذا في المجالات الآتية: ... 6) القواعد المتعلقة بالتنظيم القضائي، وإنشاء الهيئات القضائية،..."، كما أن الأعمال الصادرة عن اللجنة المصرفية كسلطة إدارية مستقلة عبارة عن قرارات إدارية تصدر عن الأعضاء بصفاتهم وأسمائهم،³⁸⁴ وهذا على عكس الجهات القضائية التي تصدر أحكامها باسم الشعب وفقا لأحكام الدستور.³⁸⁵

ثالثا: السلطات الإدارية المستقلة وفكرة السلطة الرابعة:

إن فكرة إزالة التنظيم السابق (la déréglementation) ووضعها كأساس من بين الأسس الاقتصادية لتبرير التحول الذي طبع الدولة - الانتقال من الدولة المتدخلة إلى الدولة الضابطة - ساهمت في إنشاء السلطات الإدارية المستقلة،³⁸⁶ هذه الأخيرة أصبحت تستخلف السلطة التنفيذية في العديد من المجالات الحساسة، مما أدى إلى تغيير في مركز ممارسة السلطة التنظيمية، وذلك بتوزيع وتكسير السلطة بما يشكل مراكز متعددة لاتخاذ القرارات وتحمل المسؤوليات (polycentrique)،³⁸⁷ وعلى هذا ظهر نظام سياسي وإداري جديد يقوم أساسا على فكرة تعدد مراكز القرار (le polycentrisme)، والذي تجسّد السلطات الإدارية المستقلة أبرز مظاهره.³⁸⁸ هذا الأمر دفع جانبا من الفقه،³⁸⁹

384) محمد الشريف كتو، الممارسة المنافية للمنافسة في القانون الجزائري، المرجع السابق، ص. 267؛

سامية كسال، مدى شرعية السلطات الإدارية المستقلة، المرجع السابق، ص. 6.

385) "يصدر القضاء أحكامه باسم الشعب". المادة 141 من الدستور الجزائري لسنة 1996.

386) أنظر الصفحة 42 وما يليها من هذا البحث.

387) Jacques CHEVALLIER, Les enjeux de la déréglementation, R.D.P, n° 1, 1987, .p. 319.

388) لأكثر تفاصيل حول هذا النظام السياسي الجديد أنظر:

Jacques CHEVALLIER, Régulation et polycentrisme dans l'administration française, op.cit., p.p. 43-53.

إلى التساؤل حول أي نظرية من نظريات الدولة بإمكانها احتواء هذه الهيئات بالنظر إلى النشاطات المخصصة لها.³⁹⁰

كما أن استقلاليتها أثارت عدة تساؤلات حول دستوريتها لدى الفقه الفرنسي خاصة،³⁹¹ إذ أن المبدأ وفقاً لأحكام الدستور هو تبعية الإدارة العامة للحكومة المستمد من مبدأ وحدة السلطة التنفيذية، هذه الأخيرة تجد شرعية لها من نظرية السيادة ومن الممارسة الديمقراطية عن طريق الانتخابات بما يجعلها مسؤولة أمام البرلمان.³⁹² فهل تعد السلطات الإدارية المستقلة بخروجها عن هذين المبدأين بمثابة السلطة الرابعة؟

إن هذا التساؤل طرح للنقاش كانتقاد لقرار (Retail) المتخذ من طرف مجلس الدولة الفرنسي،³⁹³ والذي وصف من خلاله وسيط الجمهورية الفرنسي

389) Paul SABOURIN, Les autorités administratives indépendantes dans l'État, in. Claude-Albert COLLIARD et Gérard TIMSIT, (s/dir.) Les autorités administratives indépendantes, op.cit., p.p.93-116.

390) «... Alors où se situent les autorités administratives indépendantes dans l'État ? ... de quel État s'agit-il ? Ou plutôt de quelle théorie de l'État faut-il partir pour situer les autorités administratives indépendantes par rapport aux activités à lui dévolues ?... ». Ibid., p. 95.

391) Catherine TEITGEN COLLY, Les instances de régulation et la Constitution, R.D.P., n° 1, 1990, p. 212. ; Aude ROUYERE, La constitutionnalisation des autorités administratives indépendantes : quelle signification ?, R.F.D.A., n° 5, 2010, p.p. 887-895. ; Jean-Philippe FELDMAN, Les « autorités administratives indépendantes » sont-elles légitimes ?, Rec. D., n° 43, 2010, p.p. 2852-2865. ; Marie-Anne FRISON-ROCHE, Les autorités administratives indépendantes : distorsion ou réforme de l'État ?, in. Jean-Paul BETBÈSE, Benoît COEURÉ, (s/dir.) Quelles réformes pour sauver l'État ?, P.U.F., Paris, 2011, p.p. 125-130. ; Jean-Louis AUTIN, Les autorités administratives indépendantes et la constitution, R.A., n° 244, 1988, p.p. 333-338. ; Pierre de MONTALIVET, Constitution et autorités de régulation, R.D.P., n° 2, 2014, p.p. 316-328.

392) عز الدين عيساوي، الهيئات الإدارية المستقلة في مواجهة الدستور، أعمال الملتقى الوطني حول سلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، أيام 23-24 ماي 2007، ص. 26؛ عز الدين عيساوي، المكانة الدستورية للهيئات الإدارية المستقلة: مآل مبدأ الفصل بين السلطات، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد 4، 2008، ص. 205.

393) C.E., Ass., 10 juillet 1981, Retail, précité.

بالسلطة الإدارية، فالفقه الفرنسي المنتقد لهذا القرار يرى بأن وسيط الجمهورية الفرنسي يشكل سلطة مستقلة تابعة للدولة.³⁹⁴

ومن ثم حاول هذا الجانب من الفقه التأسيس لفكرة السلطة الرابعة،³⁹⁵ على اعتبار أن المبدأ الدستوري هو الفصل بين السلطات وليس ثلاثية السلطات ما دام أن الدستور يضمن تحديد اختصاصات ومهام كل سلطة، كما أنه لا يوجد أي مانع دستوري لإنشاء سلطة جديدة بجانب السلطات التقليدية الثلاث الموجودة في الدولة،³⁹⁶ ومن ثم فإن أي محاولة لإدراج السلطات الإدارية المستقلة ضمن الإدارة العامة وإحاقها بالسلطة التنفيذية تعد محاولة فاشلة ومردودة لأن ذلك سيؤدي إلى فقدان هذه الهيئات لخصوصيتها.³⁹⁷

وبناء عليه يرى هذا الجانب من الفقه أن العمل على توحيد السلطات الإدارية المستقلة كطائفة مؤسساتية فريدة (sui generis) وهجينة (hybride) والتي أوجدت لنفسها مكانا ضمن نظام إداري متعدد المراكز (polycentrisme administratif)، مسألة شرعية ينبغي الدفاع عنها.³⁹⁸

394) Paul LEGATTE, Le Médiateur de la République : situation actuelle, R.A., n° 233, 1986, p.p. 431-435 ; Yves GAUDEMET, Le Médiateur est-il une autorité administrative ? à propos des rapports du Médiateur et du juge administratif, in. Mélanges R. E. CHARLIER, Éditions de l'Université et de l'Enseignement moderne, Paris, 1981, p.p. 117-130. ; Yves GAUDEMET, Traité de droit administratif (droit administratif général), op.cit., p. 91 ; Jean-Paul COSTA, Le Médiateur peut-il être autre chose qu'une autorité administrative ?, op.cit., p.p. 341 et s.

395) Catherine TEITGEN COLLY, Les instances de régulation et la Constitution, op.cit., p. 221. ; Catherine TEITGEN COLLY, Les autorités administratives indépendantes, histoires d'une institution, op.cit., p.50 ; Guylain CLAMOUR, Intérêt général en concurrence (Essai sur la pérennité du droit public en économie de marché, Dalloz, Paris, 2006, p.p. 1190-1194.

396) « Y aurait-il alors lieu de reconnaître de nouveaux pouvoirs à côté des trois traditionnels ?... ». cf., Catherine TEITGEN COLLY, Les autorités administratives indépendantes, histoires d'une institution, op.cit., p.52

397) Gérard TIMSIT, Synthèse, in. Claude-Albert COLLIARD et Gérard TIMSIT, (s/dir.) Les autorités administratives indépendantes, op.cit., p.315.

398) « ... Il n'est donc pas illégitime de plaider en faveur de la consolidation d'une catégorie institutionnelle hybride, sui generis, qui prenne place dans de ce que J. CHEVALLIER appelle

إلا أن هذا الرأي الفقهي يبدو منتقدا لعدة اعتبارات، ذلك أنه وإن كان صحيحا أن المبدأ هو الفصل بين السلطات،³⁹⁹ إلا أن السلطات التقليدية الثلاث أنشئت من طرف المؤسس الدستوري الذي نص عليها صراحة، وحدد لها اختصاصاتها دون أن يكون هناك تداخل فيما بينها، في حين أن السلطات الإدارية المستقلة أنشئت بموجب قوانين صادرة عن السلطة التشريعية.⁴⁰⁰

فتبني فكرة السلطة الرابعة يحتاج إلى أكثر من مجرد قانون عادي أو قانون عضوي، بل يحتاج إلى نص دستوري واضح بخصوصها.⁴⁰¹ أي أن فكرة السلطة الرابعة تستدعي أن تشترك هذه الأخيرة مع السلطات الثلاث قاسما مشتركا يكون أصله الدستور ليؤهلها لأن تكون سلطة قائمة بذاتها.⁴⁰²

وحتى وإن وجد هذا النص الدستوري إلا أنه لن يحل المشكلة ما لم يتضمن تحديدا دقيقا لاختصاصات هذه السلطة الرابعة، أي لا بد للنص الدستوري أن يتضمن حدا فاصلا بين السلطات التقليدية الثلاث والسلطة الرابعة

un mouvement de polycentrisme administratif.». cf., Jean-Louis AUTIN, Les autorités administratives indépendantes et la constitution, op.cit., p. 338.

(399) "... ونظرا لأن مبدأ الفصل بين السلطات يحتم أن تمارس كل سلطة صلاحياتها في الميدان الذي أوكله إياها الدستور، ونظرا لأنه يجب على كل سلطة أن تلتزم دائما حدود اختصاصاتها لتضمن التوازن التأسيسي المقام. وبتحويل النائب أن يتابع فرديا المسائل المتعلقة بتطبيق القوانين والتنظيمات وممارسة الرقابة الشعبية، والمسائل المتعلقة بنشاط مختلف المصالح العمومية، أسند القانون الأساسي للنائب مهام تتجاوز صلاحياته الدستورية،..." قرار رقم 2-ق-ق-م-د-89 المؤرخ في 30 أوت 1989 يتعلق بالقانون الأساسي للنائب، ج.ر.ج.ج. رقم 37 لسنة 1989.

(400) سامية كسال، مدى شرعية السلطات الإدارية المستقلة، المرجع السابق، ص. 15.

(401) أنظر في هذا المعنى: عبد الله حنفي، السلطات الإدارية المستقلة، المرجع السابق، ص. 54.

(402) عز الدين عيساوي، المكانة الدستورية للهيئات الإدارية المستقلة: مآل مبدأ الفصل بين السلطات، المرجع السابق، ص. 206.

لضمان عدم التدخل في اختصاصاتها، وهو الأمر المستبعد نظرا لاختصاصات السلطات الإدارية المستقلة المتشعبة.⁴⁰³

كما أنه ومن جهة أخرى من غير المنطقي القول بأن السلطات الإدارية المستقلة تشكل سلطة رابعة لمجرد أن المشرع قد استعمل مصطلح "السلطة"،⁴⁰⁴ ذلك أنه وإن تم التسليم بوجود نظام قانوني مشترك (commun) بين السلطات الإدارية المستقلة، إلا أن هذه الأخيرة متنوعة وغير متجانسة فيما بينها (hétérogène)،⁴⁰⁵ فنظرا لتعدد واختلافها لا يمكنها أن تشكل سلطة رابعة متجانسة (homogène) تسمح باستيعاب كل الهيئات التي تدخل تحت غطاءها.⁴⁰⁶ كما أن خصوصية السلطات الإدارية المستقلة لا تكمن فقط في تعدد السلطات الممنوحة لها، بل تكمن في القضاء المعنوي (magistrature morale) الذي تمارسه هذه الهيئات والذي يجعلها تتميز عن الإدارة التقليدية،⁴⁰⁷ فمرجع ذلك ليس المفهوم التقليدي الضيق لمصطلح "السلطة" وإنما المفهوم الواسع الحديث، والذي يتضمن سلطة التأثير (pouvoir d'influence) كما تمت الإشارة إليه سابقا.⁴⁰⁸

وتجدر الإشارة إلى أن المجلس الدستوري الفرنسي قد أصدر العديد من القرارات،⁴⁰⁹ اعتبر بموجبها بأن السلطات الإدارية المستقلة مطابقة لأحكام

403) جبري محمد، السلطات الإدارية المستقلة والوظيفة الاستشارية، المرجع السابق، ص. 22.

404) عبد الله حنفي، السلطات الإدارية المستقلة، المرجع السابق، ص. 54.

405) جورج فودال، بيار دلفولفييه، القانون الإداري، ج. 2، المرجع السابق، ص. 345.

406) Sylvie THOMASSET-PIERRE, L'autorité de régulation boursière face aux garanties processuelles fondamentales, L.G.D.J., Paris, 2003, p. 39.

407) Ibid., p. 39.

408) أنظر الصفحة 56 و 58 من هذا البحث.

409) Cons. const., Décision n° 86-224 D.C. du 23 janvier 1987, précité ; Cons. const., Décision n° 88-248 D.C. du 17 janvier 1989, R.F.D.A., 1989, p. 215.

الدستور، موقفاً بذلك بين طبيعتها الإدارية وبين استقلاليتها، على أن تكون هذه الأخيرة خاضعة للقانون وللرقابة القضائية، بما يجعلها تتناسب تماماً مع النسيج المؤسساتي في الدولة.⁴¹⁰ فالسلطات الإدارية المستقلة وفقاً للمجلس الدستوري الفرنسي تصنف ضمن إدارات الدولة ذلك أن سلطتها التنظيمية تابعة للسلطة التنظيمية العامة التي يتمتع بها الوزير الأول.⁴¹¹

وعلى هذا ولا اعتبارات مرتبطة بتاريخ الجهاز التنفيذي وعلاقته بالإدارة العامة يبدو من المنطقي أن تدرج السلطات الإدارية المستقلة ضمن السلطة التنفيذية في الدولة،⁴¹² فهذه الهيئات ما هي إلا نوع جديد ومتميز من إدارات الدولة وإن كانت تتمتع بوضع خاص، فهي لا تعمل بمعزل عن السياسة العامة للحكومة ولا تعمل بمنأى عن الأهداف المعلنة والمسطرة،⁴¹³ وهي بذلك تمثل الدولة بوصفها شخص معنوي عام وليس بوصفها جهازاً سياسياً، أي الدولة بالمفهوم الإداري لا الدستوري والدولي.⁴¹⁴ أضف إلى ذلك، أن خاصية الاستقلالية لا تنفي الطبيعة الإدارية لهذه الهيئات،⁴¹⁵ كما أنها ليست مطلقة بسبب بعض المظاهر التي تحد منها،⁴¹⁶ مما يجعل منها استقلالية نسبية أقرب للخيال منها إلى الواقع.⁴¹⁷

410) Catherine TEITGEN COLLY, Les instances de régulation et la Constitution, op.cit., p. 231.

411) Louis FAVOREU, Loïc PHILIP, Les grandes décisions du Conseil constitutionnel, 11^{ème} éd., Dalloz, Paris, 2011, p.726 ; Patrick GAÏA, Richard GHEVONTIAN, Ferdinand MÉLIN-SOUCRAMANIEN, Éric OLIVA, André ROUX, Les grandes décisions du Conseil constitutionnel, 17^{ème} éd., Dalloz, Paris, 2013, p.91.

412) Babaly SALL, Contribution à l'étude des autorités administratives indépendantes, op.cit., p. 56.

413) عبد الله حنفي، السلطات الإدارية المستقلة، المرجع السابق، ص. 54.

414) Catherine TEITGEN COLLY, Les instances de régulation et la Constitution, op.cit., p.250.

415) Pierre DELVOLVÉ, Le droit administratif, 5^{ème} éd., Dalloz, Paris, 2010, p. 17.

416) أنظر الصفحة 161 وما يليها من هذا البحث.

فإذا كانت هذه هي المكانة الدستورية للسلطات الإدارية المستقلة؟ فما هو موقعها من النظام الإداري؟ هذا ما سيتم التطرق له فيما يلي:

المطلب الثاني: مكانة السلطات الإدارية المستقلة ضمن النظام الإداري:

إن مسألة إدماج السلطات الإدارية المستقلة في النظام الإداري مقارنة مع إشكالية المكانة الدستورية لهذه الهيئات تبدو أقل تعقيدا، ذلك أن طبيعتها الإدارية كما تم التوصل إليه أعلاه مستمدة إما من النصوص الصريحة، أو من التكييف المستمد من القضاء الإداري، - الجزائري والفرنسي على حد سواء - والذي برر من خلاله اختصاصه بنظر منازعات هذه الهيئات.

وبناء على ذلك، فإن السلطات الإدارية المستقلة لا تشكل خروجاً على النظام القانوني السائد في الدولة، ذلك أن الرغبة في إبعادها عن سلطة الحكومة لا يعني استبعاد فكرة كونها تمثل جزءاً من الدولة، ومن ثم وباستثناء بعض الأحكام الخاصة بها المحددة عن طريق القانون، فهي تخضع للنظام القانوني المشترك لباقي الهيئات الإدارية التابعة للدولة.⁴¹⁸

ومع ذلك تجدر الإشارة إلى أن هذه السلطات الإدارية المستقلة وإن كانت لا تشكل خروجاً وانتهاكاً للمبادئ الدستورية،⁴¹⁹ إلا أن الشخصية المعنوية التي تتمتع بها واستقلاليتها تثيران مشكلة إيجاد موقع لهذه الطائفة القانونية الجديدة

417) Rachid ZOUAÏMIA, Les AAI et la régulation économique en Algérie, op.cit., p.p. 32-33.

418) « ... Les autorités administratives indépendantes ne constituent donc pas des « îlots » au régime juridique plus ou moins innommé au sein de l'État. Pour être appelées à prendre une certaine distance par rapport au Gouvernement, elles n'en sont pas moins une partie inhérente de l'État, dont elles ne constituent dès lors pas un démembrement, et à ce titre sont soumises, hormis les dispositions spécifiques les concernant par la loi, au régime de droit commun des organismes administratifs de l'État... ». cf., Conseil d'État, Les autorités administratives indépendantes, op.cit., p.p. 298-299.

419) Philippe ARDANT, Bertrand MATHIEU, Institutions politiques et droit constitutionnel, 20^{ème} éd., L.G.D.J., Paris, 2008, p. 593.

ضمن النظام الإداري، ومن ثم فإن الحديث عن ذلك يقتضي العمل والبحث على تحديد موقع السلطات الإدارية المستقلة ضمن طائفة الأشخاص المعنوية العامة.

على أن أشخاص القانون العام تتمثل في الدولة (فرع أول)، والأشخاص المعنوية العامة الإقليمية (فرع ثاني)، والأشخاص المعنوية العامة المهنية (فرع ثالث) والأشخاص المعنوية العامة المصلحية (فرع رابع)، فما مكانة السلطات الإدارية المستقلة ضمن هذه الشخصيات المعنوية العامة؟

الفرع الأول: السلطات الإدارية المستقلة والدولة كشخص معنوي عام:

تعد الدولة أهم الأشخاص المعنوية العامة، ولهذا فقد نصت المادة 49 من القانون المدني على الشخصية المعنوية للدولة قبل أي شخص معنوي آخر.⁴²⁰ وتجدر الإشارة إلى أن الشخصية المعنوية للدولة لا تحتاج إلى نص دستوري أو قانوني لتقريرها، إذ أن شخصية الدولة تتقرر تلقائياً وبالضرورة متى توافرت الأركان من سلطة وشعب وإقليم، وهذا دون الحاجة إلى اعتراف دولي بها لثبوتها، ذلك أن الاعتراف الدولي مجرد شرط للدخول في علاقات دولية خارجية وليس ركناً من أركان الدولة.⁴²¹ كما أن الدولة كشخصية معنوية عامة تشكل تقسيماً لوحده،⁴²² وذلك لأنها هي التي تمنح باقي المجموعات

(420) تنص تلك المادة على أن: "الأشخاص الاعتبارية هي: - الدولة، الولاية، البلدية، - المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، - الشركات المدنية والتجارية، - الجمعيات والمؤسسات، - الوقف، - كل مجموعة من أشخاص أو أموال يمنحها القانون شخصية قانونية." المادة 49 من الأمر رقم 58-75 المؤرخ في 26 سبتمبر 1975، المتضمن القانون المدني، ج.ج.ج.ج. رقم 78 لسنة 1975، المعدل والمتمم.

(421) محمد رفعت عبد الوهاب، مبادئ وأحكام القانون الإداري، المرجع السابق، ص. 88.

(422) Yves GAUDEMET, Droit administratif, op.cit., p. 184.

الشخصية المعنوية، وعلى هذا لا يمكن المقارنة بين الدولة وبين باقي أشخاص القانون العام،⁴²³ ذلك أن المقارنة تكون بين فئتين أو طائفتين من نفس المستوى. وعليه وبالنتيجة فإن الدولة كشخص معنوي عام متميزة عن السلطات الإدارية المستقلة، وإن كانت هذه الأخيرة تعد من بين الإدارات العامة التابعة للدولة.

الفرع الثاني: السلطات الإدارية المستقلة والأشخاص المعنوية العامة الإقليمية:

إن الأشخاص المعنوية العامة الإقليمية في الدولة هي الولاية والبلدية،⁴²⁴ والتي تجسد بمجالسها المنتخبة فكرة الديمقراطية التي تسمح لكل إقليم من أقاليم الدولة أن يدير شؤونه المحلية.⁴²⁵

وبالتالي فإن النظام الإداري الجزائري لا يعرف أشخاصا معنوية إقليمية أخرى،⁴²⁶ ذلك أن المادة 15 من الدستور الجزائري لسنة 1996 قد عدتها على

423) محمد رفعت عبد الوهاب، مبادئ وأحكام القانون الإداري، المرجع السابق، ص. 87.

424) "الجماعات الإقليمية للدولة هي البلدية والولاية. البلدية هي الجماعة القاعدية." المادة 15 من الدستور الجزائري لسنة 1996؛ "البلدية هي الجماعة الإقليمية القاعدية للدولة. وتتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة. وتحدث بموجب قانون." المادة 1 من القانون رقم 10-11 المؤرخ في 22 جوان 2011، المتعلق بالبلدية، ج.ج.ج. رقم 37 لسنة 2011؛ "الولاية هي الجماعة الإقليمية للدولة. وتتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة. وهي أيضا الدائرة غير المركزية للدولة..." المادة 1 من القانون رقم 12-07 المؤرخ في 21 فيفري 2012، المتعلق بالولاية، ج.ج.ج. رقم 12 لسنة 2012.

425) "يمثل المجلس المنتخب قاعدة اللامركزية، ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية." المادة 16 من الدستور الجزائري لسنة 1996؛ "البلدية هي القاعدة الإقليمية للامركزية، ومكان لممارسة المواطنة، وتشكل إطار مشاركة المواطن في تسيير الشؤون العامة." المادة 2 من القانون رقم 10-11، المتعلق بالبلدية، سابق الإشارة إليه.

سبيل الحصر، ومن ثم فإنه يتبين منطقيا بأنه لا وجه للمقارنة بين الجماعات الإقليمية وبين السلطات الإدارية المستقلة، مما يخرج هذه الأخيرة من دائرة الأشخاص المعنوية الإقليمية.

الفرع الثالث: السلطات الإدارية المستقلة والمنظمات المهنية الوطنية:

المنظمات المهنية الوطنية هي كل "... هيئة تشرف على تأطير مهنة معينة مبنية على التخصص العلمي، تعمل على تنميتها وتطويرها باعتبارها خدمة عمومية، وتمثلها لدى الغير من أفراد وسلطات عمومية، وتتمتع في سبيل ذلك بالشخصية الاعتبارية وبعض مظاهر امتيازات السلطة العامة..."⁴²⁷ ومن أمثلتها في الجزائر الاتحاد الوطني لمنظمات المحامين،⁴²⁸ المنظمات الجهوية للمحامين،⁴²⁹ المنظمة الوطنية للخبراء المحاسبين ومحافظي الحسابات والمحاسبين المعتمدين،⁴³⁰ هيئة المهندسين

(426) تجدر الإشارة هنا إلى أن الدائرة ليست بالجماعة الإقليمية وإنما مصلحة من مصالح الإدارة العامة في الولاية يشرف عليها رئيس الدائرة باعتباره ممثلا للوالي، أنظر المواد 2، 9 إلى 16 من المرسوم التنفيذي رقم 94-215 المؤرخ في 23 جويلية 1994، المحدد لأجهزة الإدارة العامة في الولاية وهيكلها، ج.ر.ج.ج. رقم 48 لسنة 1994.

(427) عبد الرحمان عزوي، الرخص الإدارية في التشريع الجزائري، المرجع السابق، ص. 486.

(428) "يشكل مجموع منظمات المحامين اتحادا يسمى "الاتحاد الوطني لمنظمات المحامين" يتمتع بالشخصية المعنوية...". أنظر المادة 103 من القانون رقم 07-13 المؤرخ في 29 أكتوبر 2013، المتضمن تنظيم مهنة المحاماة، ج.ر.ج.ج. رقم 55 لسنة 2013.

(429) "تحدث منظمات محامين بموجب قرار من وزير العدل، حافظ الأختام، ... تتمتع منظمة المحامين بالشخصية المعنوية وتمثل مصالح المحامين التابعين لاختصاصها". أنظر المادة 85 من القانون رقم 07-13، المتضمن تنظيم مهنة المحاماة، سابق الإشارة إليه.

(430) أنشئت بموجب القانون رقم 91-08 المؤرخ في 27 أبريل 1991، المتعلق بمهنة الخبير المحاسب ومحافظ الحسابات والمحاسب المعتمد، ج.ر.ج.ج. رقم 20 لسنة 1991.

الخبراء العقاريين،⁴³¹ نقابة المهندسين المعماريين،⁴³² إلى غير ذلك من المنظمات المهنية.

ولقد ظهرت هذه التنظيمات المهنية كأحد أشخاص القانون العام، تماشياً مع تطور وظيفة الدولة، وتماشياً مع تقسيم العمل وتوزيع الأدوار في المجتمع الواحد، فدورها يقوم أساساً على تنظيم وتأطير المهن الحرة القائمة على التخصص العلمي والحرفي.⁴³³

وعلى ذلك، فإن السلطات الإدارية المستقلة متميزة عن المنظمات المهنية،⁴³⁴ ذلك أن مهامها ليست مرتبطة بنشاط مهني أو حرفي بل مرتبطة بضبط أوضاع الحياة الاجتماعية والسياسية والاقتصادية.

الفرع الرابع: السلطات الإدارية المستقلة والأشخاص المعنوية العامة المصلحية:

أمام عدم إمكانية إلحاق السلطات الإدارية المستقلة ضمن الطائفة السابقة لم يتبق إلا المراهنة على طائفة الأشخاص المعنوية العامة المصلحية، ذلك أنها آخر أنواع الشخصية المعنوية العامة الموجودة والمعروفة في النظام الجزائري. على أن الأشخاص المعنوية العامة المصلحية في الجزائر هي الهيئات العمومية الوطنية (institutions publiques nationales) (أولاً)، والمؤسسات

431) أنشئت بموجب الأمر رقم 08-95 المؤرخ في 1 فيفري 1995، المتعلق بمهنة المهندس الخبير العقاري، ج.ر.ج.ج. رقم 20 لسنة 1995.

432) أنشئت بموجب المرسوم التشريعي رقم 07-94 المؤرخ في 18 ماي 1994، المتعلق بشروط الانتاج المعماري وممارسة الهندسة المعمارية، ج.ر.ج.ج. رقم 32 لسنة 1994.

433) لمزيد من التفاصيل حول التنظيمات المهنية ونظامها القانوني، أنظر: عبد الرحمن عزوي، النظام القانوني لممارسة الأنشطة والمهن المنظمة، المرجع السابق، ص. 91-261.

434) Rachid ZOUAÏMIA, Le régime contentieux des autorités administratives indépendantes en droit algérien, op.cit., p.11.

العمومية (établissements publics) (ثانياً)، فهل تعد السلطات الإدارية المستقلة أحد أشخاص هذه الطائفة؟

أولاً: السلطات الإدارية المستقلة والهيئات العمومية الوطنية:

إن أغلب النصوص التأسيسية للسلطات الإدارية المستقلة تشير إلى أن مجلس الدولة هو المختص بالنظر في دعاوى تجاوز السلطة المقامة ضد القرارات الإدارية الصادرة عن هذه الهيئات. إلا أن القانون العضوي المتعلق باختصاصات مجلس الدولة لم يكن واضحاً بهذا الخصوص،⁴³⁵ فالمادة 9 منه تنص على أنه: "يختص مجلس الدولة كدرجة أولى وأخيرة، بالفصل في دعوى الإلغاء والتفسير وتقدير المشروعية في القرارات الإدارية الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية والهيئات العمومية الوطنية والمنظمات المهنية،...". وعليه فإن كانت الهيئات محل الدراسة لا تشكل منظمة مهنية كما تمت الإشارة إليه أعلاه، ولا سلطة إدارية مركزية،⁴³⁶ فلن يتبقى إلا مفهوم الهيئات العمومية الوطنية. فهل يمكن لهذا المفهوم أن يحتوي على طائفة السلطات الإدارية المستقلة؟

إن الإجابة على هذا التساؤل تقتضي تحديد مفهوم الهيئات العمومية الوطنية (1)، ثم بعد ذلك محاولة إسقاطه على السلطات الإدارية المستقلة (2).

1) مفهوم الهيئات العمومية الوطنية:

إن الهيئة (institution)، عبارة عن تنظيم اجتماعي (organisation sociale)، ينشأ من طرف سلطة عامة، أين تكون مدته وسلطاته قائمة على إدراك وقبول

435) القانون العضوي رقم 98-01، المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، المعدل والمتمم، سابق الإشارة إليه.

436) أنظر الصفحة 75، 76 من هذا البحث.

غالبية أعضاء المجموعة لفكرته الأساسية التي تستند على توازن القوى أو الفصل بين السلطات.⁴³⁷ وبهذا قد تشكل "الهيئة" شخصا معنويا عاما كالدولة، البرلمان...، أو شخصا معنويا خاصا كالجمعيات، وقد تطلق على أي مجموعة (groupement) حتى بدون شخصية معنوية، أو على أي مؤسسة (fondation).⁴³⁸ وعلى هذا فإن مفهوم الهيئة العمومية يتضمن مختلف التنظيمات العامة في الدولة، كالهيئات الدستورية: (مجلس الأمة، المجلس الشعبي الوطني، المجلس الدستوري، مجلس الدولة، المحكمة العليا، محكمة النزاع، المجلس الأعلى للقضاء، مجلس المحاسبة، المؤسسات الاستشارية كالمجلس الاسلامي الأعلى، المجلس الأعلى للأمن)،⁴³⁹ وكذا مختلف الهيئات الإدارية والهيئات الاستشارية كالمجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي.⁴⁴⁰ ومن ثم، فإن الهيئات العمومية الوطنية هي كل جهاز عام أو كل مؤسسة ذات طابع عام والتي يغطي نشاطها كل إقليم الدولة.⁴⁴¹

437) « Institution : ... 2° Concept fondamental de la théorie juridique du Doyen Hauriou, défini comme une organisation sociale, créée par un pouvoir, dont l'autorité et la durée sont fondées sur l'acceptation par la majorité des membres du groupe de l'idée fondamentale qu'elle réalise, et qui repose sur un équilibre de forces ou une séparation de pouvoirs. En assurant une expression ordonnée des intérêts adverses en présence, elle assure un état de paix sociale qui est la contrepartie de la contrainte qu'elle fait peser sur ses membres... ». cf., Serge GUINCHARD, Thierry DEBARD, (s/dir.) Lexique des termes juridiques, 19^{ème} éd., Dalloz, Paris, 2012, p.477.

438) Rachid ZOUAÏMIA, Le régime contentieux des autorités administratives indépendantes en droit algérien, op.cit., p.11.

439) Rachid ZOUAÏMIA, Le régime contentieux des autorités administratives indépendantes en droit algérien, op.cit., p.12.

440) Ibid., p.12.

441) عمر بوجادي، اختصاص القاضي الإداري في الجزائر، رسالة دكتوراه دولة في القانون، جامعة مولود معمري بتيزي وزو، 2011، ص. 225.

(2) مدى تقبل فكرة الهيئات العمومية الوطنية لطائفة السلطات الإدارية

المستقلة:

لا شك في أن السلطات الإدارية المستقلة هي أشخاص إدارية عامة، فهي تحمل في طبيعتها كل مظاهر وصفات الإدارة العامة التي تؤهلها للقيام بمهامها واختصاصاتها وهو ما يفسر تمتعها بالشخصية المعنوية،⁴⁴² ومن هنا من الواضح أن هذه الأجهزة الإدارية عبارة عن هيئات عمومية وطنية، نظرا لأنها تشكل هيئة إدارية عامة من جهة، ونظرا لأن نشاطها يمتد على كامل التراب الوطني من جهة أخرى. كما أن هناك العديد من المؤشرات التي تؤكد هذه الفرضية،⁴⁴³ منها المرسوم الرئاسي رقم 71-01،⁴⁴⁴ الذي استعمل المشرع الجزائري صراحة في النسخة الفرنسية منه مصطلح (institution publique)، كوصف للجنة الوطنية الاستشارية لترقية حقوق الإنسان وحمايتها،⁴⁴⁵ كذلك قانون الصفقات العمومية قبل إلغائه مؤخرا،⁴⁴⁶ الذي أشار في أحكامه إلى مفهوم الهيئات الوطنية المستقلة (institutions nationales autonomes)،⁴⁴⁷ ولاشك

(442) جبري محمد، السلطات الإدارية المستقلة والوظيفة الاستشارية، المرجع السابق، ص. 49.

(443) Rachid ZOUAÏMIA, le régime contentieux des autorités administratives indépendantes en droit algérien, op.cit., p.16.

(444) المرسوم الرئاسي رقم 71-01، المتضمن إحداث اللجنة الوطنية الاستشارية لترقية حقوق الإنسان وحمايتها، سابق الإشارة إليه.

(445) إذ جاء نص المادة الثانية من هذا المرسوم في نسخته الفرنسية كما يلي:

«La commission est une institution publique indépendante jouissant de l'autonomie administrative et financière. ».

(446) المرسوم الرئاسي رقم 236-10، المتضمن تنظيم الصفقات العمومية، سابق الإشارة إليه.

(447) "لا تطبق أحكام هذا المرسوم إلا على الصفقات محل نفقات: ... - الهيئات الوطنية المستقلة ...".
أنظر المادة 2 من المرسوم الرئاسي رقم 236-10، سابق الإشارة إليه.

أن المقصود بذلك هو السلطات الإدارية المستقلة.⁴⁴⁸ بالإضافة إلى أن النصوص التأسيسية للسلطات الإدارية المستقلة تنص صراحة على خضوعها لرقابة مجلس الدولة، والتي لا يمكن أن تدخل في اختصاصاته ما لم تدمج هذه الفئة القانونية الجديدة ضمن طائفة الهيئات العمومية الوطنية.⁴⁴⁹

فإذا كانت السلطات الإدارية المستقلة كذلك، فهل يمكن إدراجها ضمن طائفة المؤسسات العمومية (établissements publics)؟

ثانياً: السلطات الإدارية المستقلة وفكرة المؤسسات العمومية:

للإجابة على التساؤل السابق لا بد من التطرق إلى مفهوم المؤسسة العامة (1)، ومن ثم البحث في مدى تطابق الفكرة مع السلطات الإدارية المستقلة (2).

1) مفهوم المؤسسة العامة (établissement public):

إن المؤسسة العامة وفقاً للمفهوم التقليدي، عبارة عن كل كيان إداري - فيما عدا الجماعات الإقليمية - يتمتع بالشخصية المعنوية، ويقوم بتسيير أحد المرافق العامة وذلك في حدود الهدف المخصص له.⁴⁵⁰ وعلى هذا كان المفهوم

448) Rachid ZOUAÏMIA, Le régime contentieux des autorités administratives indépendantes en droit algérien, op.cit., p.17.

449) « ... tous les textes institutifs d'autorités administratives indépendantes soumettent les actes de ces dernières au contrôle du Conseil d'État. Elles ne peuvent y soumises que si l'on admet qu'elles rentrent dans la catégorie des institutions publiques nationales... ». Ibid., p.p. 17-18.

أنظر كذلك: ليلي ماديو، تكريس الرقابة القضائية على سلطات الضبط المستقلة في التشريع الجزائري، المرجع السابق، ص.273.

450) « ...l'établissement public était toute entité de droit public, autre qu'une collectivité territoriale, dotée de la personnalité juridique et chargée de la gestion d'une activité de service public dans le cadre limité de sa spécialité... ». cf., Serge GUINCHARD, Thierry DEBARD, (s/dir.) Lexique des termes juridiques, op.cit., p.376.

التقليدي للمؤسسة العامة يقوم على ثلاث عناصر: وجود شخص معنوي ينتمي إلى فئة أشخاص القانون العام ويقوم بإدارة مرفق عام.⁴⁵¹

إلا أن هذا المفهوم التقليدي عرف أزمة حادة سميت بأزمة المؤسسة العامة (la crise de l'établissement public) والتي تعتبر مظهرا خاصا من مظاهر الأزمة التي عرفها المرفق العام (la crise du service public)،⁴⁵² وذلك لسببين أولهما ظهور هيئات جديدة لم تستطع الفكرة التقليدية للمؤسسة العامة أن تحتويها كالتنظيمات المهنية مثلا، أما الثاني فمرتبط بطبيعة المرفق العام، ذلك أنه وإلى جانب المرافق العامة ذات الطابع الإداري، ظهر ما يسمى بالمرافق العامة ذات الطابع الصناعي والتجاري، فإذا كانت الأولى تخضع كلية للقانون الإداري، فإن الثانية تخضع للقانون الخاص.⁴⁵³

وتجدر الإشارة إلى أن أزمة المؤسسة العامة ازدادت حدة في الوقت الحالي - خاصة في النظام الفرنسي-،⁴⁵⁴ بسبب ظهور أشخاص معنوية عامة جديدة، كالأشخاص العامة غير المسماة (personnes publiques innomées)،⁴⁵⁵ مثل مجموعات المصلحة العامة (G.I.P)

451) مراد بدران، محاضرات في القانون الإداري والمؤسسات الإدارية، جامعة أبو بكر بلقايد بتلمسان،

2007، ص. 185؛ ولمزيد من التفاصيل حول المفهوم التقليدي للمؤسسة العامة أنظر كل من:

Gustave PEISER, Droit administratif général, 25^{ème} éd., Dalloz, Paris, 2011, p.p. 168-170 ; Martine LOMBARD, Gilles DUMONT, Droit administratif, 7^{ème} éd., Dalloz., Paris, 2007, p.p. 197-198 ; Jean WALINE, Droit administratif, op.cit., p.p. 199-200.

452) « ...il existe à l'heure actuelle une crise de la notion et du régime juridique de l'établissement public qui n'est d'ailleurs qu'un aspect particulier de la crise du service public. ». cf., Gustave PEISER, Droit administratif général, op.cit., p.168.

453) Ibid., p.p. 168-169.

454) Conseil d'État, Les établissements publics, rapport d'étude, La documentation française, Paris, 2010, p.9 ; Patrice CHRÉTIEN, Nicolas CHIFFLOT, Droit administratif, 13^{ème} éd., Sirey, Paris, 2012, p.p. 350 et s.

455) Pierre DELVOLVÉ, Le droit administratif, op.cit., p. 17.

التي كوّنت من طرف محكمة التنازع الفرنسية على أنها أشخاص معنوية عامة خاضعة لنظام خصوصي (spécifique).⁴⁵⁶ وكذلك بظهور السلطات العمومية المستقلة (A.P.I) التي تعتبر سلطات إدارية مستقلة متمتعة بالشخصية المعنوية.⁴⁵⁷

وعلى ذلك - من الواضح أنه قد أصبح - هناك مفهوم جديد وواسع للمؤسسة العامة، فهي لم تعد مرتبطة بالضرورة بالمرفق العام، كما أنها لم تعد فكرة أساسية لتمييزها عن الأشخاص الإقليمية،⁴⁵⁸ إلا أنه ومع ذلك هناك قواعد مشتركة لجميع أنواعها، - التقليدية منها أو الحديثة - والتي تتمثل في كيفية إنشائها وخضوعها لمبدأ التخصص، وارتباطها بمبدأ الرقابة الإدارية.⁴⁵⁹

ففيما يتعلق بإنشاء المؤسسة العامة فإنه يخضع لقواعد بسيطة نسبياً، فإذا كانت المؤسسة العامة محلية فإن الجهة المختصة بإنشائها هي الجماعات

456) T.C., 14 février 2000, Groupement d'Intérêt Public « Habitat et Interventions Sociales pour les mal-logés et les sans-abris » c. Mme VERDIER, Rec. 748 ; A.J.D.A. 2000.465, chr. Guyomar et Colin ; J.C.P. 2000.II.10301, note Eveno ; A.J.F.P. 2000.13, comm. Mekhantar ; L.P.A. 4 janv. 2001, note Gégout et 24 juill. 2001, note Demaye ; R.T.D.C. 2000.602, obs. Orsoni ; G.A.J.A., op.cit., n° 106, p.p. 779-785.

ولمزيد من المعلومات والتفاصيل حول هذه الطائفة القانونية الجديدة أنظر :

Pierre SERRAND, Manuel d'institutions administratives françaises, 4^{ème} éd., P.U.F., Paris, 2012, p.p. 317-321 ; Benoît JORION, Les groupements d'intérêt public : un instrument de gestion du service public administratif, A.J.D.A., n° 6, 2004, p.p. 305-314 ; Romain TINIÈRE, Éléments de définition d'un standard commun aux groupements d'intérêt public, A.J.D.A., n° 16, 2007, p.p. 840-846.

457) Anne DEBET, Autorités administratives indépendantes et personnalité morale, in. La personnalité morale, journées nationales, T. XII / La Rochelle, Association Henri CAPITANT, Dalloz, Paris, 2010, p.p. 21-22 ; Patrice CHRÉTIEN, Nicolas CHIFFLOT, Droit administratif, op.cit., p. 351.

458) Gustave PEISER, Droit administratif général, op.cit., p. 169; Prosper WEIL, Dominique POUYAUD, Le droit administratif, 24^{ème} éd., P.U.F., Paris, 2013, p.p. 29-40.

459) مراد بدران، محاضرات في القانون الإداري والمؤسسات الإدارية، المرجع السابق، ص. 188؛ أنظر كذلك:

Jacques CHEVALLIER, Le service public en six questions, R.T.O.F, n°1, 2011, p.21.

المحلية، أما المؤسسات العامة الوطنية فيجب التفرقة هنا بين مسألتين: إذا كانت المؤسسة العامة تنتمي إلى طائفة موجودة مسبقاً من المؤسسات فهنا ينعقد الاختصاص بإنشائها للسلطة التنفيذية،⁴⁶⁰ أما إذا كانت المؤسسة العامة تشكل بإنشائها طائفة جديدة فيعود الاختصاص في ذلك للسلطة التشريعية،⁴⁶¹ وهذا طبقاً لنص المادة 29/122 من الدستور الجزائري لسنة 1996،⁴⁶² والتي يقابلها نص المادة 6/34 من الدستور الفرنسي.⁴⁶³ أما من حيث مبدأ التخصص، فذلك يعني ببساطة أن اختصاصاتها وصلاحياتها متعلقة فقط بالمهمة أو الغرض الذي أحدثت من أجله، فلا تستطيع استعمال ذمتها المالية في نشاط آخر.⁴⁶⁴ وأخيراً كل مؤسسة عامة مرتبطة بمبدأ الرقابة الإدارية أي وجود جهة إدارية تقوم بالرقابة على أعمالها ونشاطاتها، على أن درجة هذه الرقابة وتطبيقها يختلفان من مؤسسة عامة إلى أخرى. فإذا كانت الرقابة الإدارية كاملة بالنسبة للمؤسسات العامة التقليدية، فإنها تعرف نوعاً من التخفيف بالنسبة للمؤسسات العامة ذات الطابع التجاري.⁴⁶⁵

على أن السؤال الذي يطرح من جديد، هل يمكن لهذا المفهوم الحديث والواسع لفكرة المؤسسة العامة كشخص من أشخاص القانون العام أن يحتوي على طائفة السلطات الإدارية المستقلة؟

460) Jean WALINE, Droit administratif, op.cit., p. 203.

461) Gilles LEBRETON, Droit administratif général, 6^{ème} éd., Dalloz, Paris, 2011, p.150.

462) "يشعر البرلمان في الميادين التي يخصصها له الدستور، وكذلك في المجالات الآتية: ... إنشاء فئات المؤسسات، ...". المادة 29/122 من دستور سنة 1996.

463) « La loi fixe les règles concernant : ... - la création de catégories d'établissements publics ;... ». Art. 34/6 de la Constitution française de 1958.

464) جبري محمد، السلطات الإدارية المستقلة والوظيفة الاستشارية، المرجع السابق، ص. 53.

465) Jean WALINE, Droit administratif, op.cit., p. 203.

(2) مدى تقبل فكرة المؤسسة العامة لطائفة السلطات الإدارية المستقلة:

لقد أجمع الفقه الفرنسي،⁴⁶⁶ على اعتبار السلطات الإدارية المستقلة، مجرد هيئات إدارية تابعة للدولة غير متمتعة بالشخصية المعنوية، وهي بذلك لا تملك أهلية التقاضي إلا إذا سمح لها القانون بذلك صراحة، كما أن المسؤولية المدنية للإدارة الناشئة عن تصرفاتها تتحملها الدولة.⁴⁶⁷ ومن ثم فإن السلطات الإدارية المستقلة في النظام الفرنسي ليست بالمؤسسة العامة،⁴⁶⁸ وإنما جزء من إدارة الدولة موازية للأجهزة الوزارية مع تمتعها بنوع من الخصوصية،⁴⁶⁹ وهو ذات الموقف المتبنى من طرف مجلس الدولة الفرنسي كما هو واضح من خلال تقريره الخاص بالسلطات الإدارية المستقلة.⁴⁷⁰

إلا أن ظهور السلطات العمومية المستقلة (A.P.I) التي اعترف لها المشرع الفرنسي صراحة بالشخصية المعنوية، أثار - كما تمت الإشارة إليه سابقاً-⁴⁷¹ جدلاً فقهيًا في فرنسا حول إمكانية إدراجها ضمن طائفة السلطات الإدارية

466) René CHAPUS, Droit administratif général, op.cit., p. 187 ; Gilles LEBERTON, Libertés publiques et droits de l'Homme, 8^{ème} éd., Sirey, Paris, 2009, p. 205 ; Yves GAUDEMET, traité de droit administratif, op.cit., p.p. 80-81 ; Frédéric COLIN, L'essentiel du droit public économique, 2^{ème} éd., Lextenso éditions, Paris, 2014, p. 34 ; Frédéric COLIN, Droit public, 3^{ème} éd., Lextenso éditions, Paris, 2014, p. 166 ; Philippe GEORGES, Guy SIAT, Droit public, 16^{ème} éd., Sirey, Paris, 2011, p.192 ; Jean WALINE, Droit administratif, op.cit., p. 80 ; Jean-Philippe COLSON, Droit public économique, 3^{ème} éd., L.G.D.J., Paris, 1995, p. 228 ; Claude ROCHET, Marc CABANE, Simon FORMERY, France, in. Les autres visages de la gouvernance publique (agences, autorités administratives et établissement publics), rapport de l'O.C.D.E., La documentation Française, Paris, 2002, p. 85 ; Jean-Claude ZARKA, Institutions administratives, Lextenso éditions, Paris, 2014, p. 28 ; Martine LOMBARD, Gilles DUMONT, Droit administratif, op.cit., p.130 ; Bernard CHANTEBOUT, Droit constitutionnel, 30^{ème} éd., Sirey, Paris, 2013, p. 635 ; Louis DUBOIS, Gustave PEISER, Droit public, 21^{ème} éd., Dalloz, Paris, 2013, p. 184.

467) Yves GAUDEMET, Traité de droit administratif, op.cit., p.p. 80-81

468) Philippe ICARD, Les autorités administratives indépendantes, op.cit., p.p. 248-269.

469) جورج فودال، بيار دلفولفييه، القانون الإداري، ج. 2، المرجع السابق، ص. 345.

470) Conseil d'État, Les autorités administratives indépendantes, op.cit., p.293.

471) أنظر الصفحة 94 وما يليها من هذا البحث.

المستقلة،⁴⁷² فمن الفقه من اعتبرها سلطات إدارية مستقلة بالمفهوم المتعارف عليه،⁴⁷³ في حين أن هناك طائفة أخرى من الفقه رفضت هذا التصنيف.⁴⁷⁴ إلا أنه ومع هذا الاختلاف يكاد الفقه الفرنسي،⁴⁷⁵ أن يجمع على أن السلطات العمومية المستقلة لا تشكل مؤسسة عامة بالمفهوم التقليدي المتعارف عليه، لأنها وبكل بساطة لا تخضع لا للسلطة الرئاسية ولا للرقابة الإدارية،⁴⁷⁶ ومن ثم فهم يرون بأن السلطات العمومية المستقلة تشكل أشخاصا خاصة جديدة من أشخاص القانون العام (personnes publiques spécialisées).⁴⁷⁷ ومع ذلك تجدر الإشارة إلى أن أحد الفقهاء الفرنسيين،⁴⁷⁸ اعتبر السلطات العمومية المستقلة بمثابة مؤسسة عمومية ولكن من نوع جديد، أطلق عليها تسمية المؤسسة العامة غير المرتبطة (établissement public non rattachés).⁴⁷⁹

472) Rachid ZOUAÏMIA, les autorités de régulation indépendantes face aux exigences de la gouvernance, s. éd., Éditions Belkeïse, Alger, 2013, p. 41.

473) Quentin EPRON, Le statut des autorités de régulation et la séparation des pouvoirs, op.cit., p.p. 1007-1018.

474) Michel DEGOFFE, Les autorités publiques indépendantes, op.cit., p.p. 622-629 ; Frédéric COLIN, Droit public économique, 4^{ème} éd., Lextenso éditions, Paris, 2013, p. 78 ; Jean WALINE, Droit administratif, 25^{ème} éd., D., Paris, 2014, p.p. 79-80.

475) Michel DEGOFFE, Les autorités publiques indépendantes, op.cit., p.p. 622-629 ; Anne DEBET, Autorités administratives indépendantes et personnalité morale, op.cit., p.21.

476) « ... si une autorité a la personnalité morale, elle est en principe un établissement public et, par conséquent, est soumise à la tutelle d'un ministère. Or, l'indépendance des autorités administratives indépendantes implique qu'elle ne soit pas soumise à une telle tutelle. ». cf., Anne DEBET, Autorités administratives indépendantes et personnalité morale, op.cit., p.21.

477) Jean WALINE, Droit administratif, op.cit., p. 80 ; Martine LOMBARD, Gilles DUMONT, Droit administratif, op.cit., p.130 ; Patrice CHRÉTIEN, Nicolas CHIFFLOT, Droit administratif, op.cit., p. 351 ; Andrés Fernando OSPINA GARZON, La crise des autorités publiques indépendantes, article publié sur le lien : <http://amdpa.blogspot.com/2007/10/la-crise-des-autorits-publiques.html>, consulté le: 19/7/2010.

478) Paule QUILICHINI, Réguler n'est pas juger. Réflexion sur la nature du pouvoir de sanction des autorités de régulation économique, op.cit., p. 1073.

479) « ... une nouvelle catégorie juridique à côté des piliers institutionnels que sont les établissements publics, les collectivités territoriales ou les groupements d'intérêt public : celle d'un établissement public non rattaché... ». Ibid., p. 1073.

على أن المتفحص لهذا الرأي الأخير يتبين بأن صاحبه لم يكن يقصد المؤسسة العامة بالمفهوم التقليدي المتعارف عليه، وإنما المؤسسة العامة كشخص معنوي جديد من أشخاص القانون العام، وهو بذلك يأخذ نفس موقف غالبية الفقه الفرنسي وإن اختلفت التسمية التي اختارها، ومع ذلك فهذا التصنيف جدير بالاهتمام ذلك أن مفهوم المؤسسة العامة عرف تطوراً كما تمت الإشارة إليه أعلاه.⁴⁸⁰

وبالرجوع إلى الجزائر يرى أحد الكتاب،⁴⁸¹ أن السلطات الإدارية المستقلة لا يمكن تكييفها بالمؤسسة العامة وذلك راجع لاستقلاليتها ولغياب الرقابة الإدارية عليها.⁴⁸² في حين أنه وكما تمت الإشارة إليه سابقاً،⁴⁸³ هناك رأي آخر يقول بفكرة المؤسسة على أن تؤخذ بمفهوم واسع،⁴⁸⁴ أي كل هيئة أو جهاز إداري متمتع بشخصية معنوية.

إن هذا الرأي الأخير وللاعتبارات المثارة سابقاً،⁴⁸⁵ يبدو منطقياً لأن فكرة المؤسسة العامة لم تفقد كل بريقها، بل لا زالت قادرة على استيعاب العديد من الهيئات الإدارية المتمتعة بالشخصية المعنوية، فإذا تم الأخذ بالمفهوم الواسع والحديث لفكرة المؤسسة العامة، يمكن القول بأن السلطات الإدارية المستقلة في

(480) أنظر الصفحة 135 وما يليها من هذا البحث.

481) Rachid ZOUAÏMIA, le régime contentieux des autorités administratives indépendantes en droit algérien, op.cit., p.9.

482) « ... qualifiée d'organisme indépendant doté de la personnalité juridique et de l'autonomie financière, elle ne peut en effet être rangée dans la catégorie des établissements publics qui sont soumis au régime de la tutelle, lequel ne peut cohabiter avec l'indépendance qui caractérise ces nouvelles figures... ». Ibid., p.9.

(483) أنظر الصفحة 106 وما يليها من هذا البحث.

484) Rachid KHALLOUFI, Les institutions de régulation, op.cit., p. 103.

(485) أنظر الصفحة 106 وما يليها من هذا البحث.

الجزائر تشكل مؤسسات عامة ولكن ذات طبيعة خاصة (établissements publics spécifiques)، وما يدعم هذا الطرح أن المشرع الجزائري قد كيّف "خلية معالجة الاستعلام المالي" بالسلطة الإدارية المستقلة،⁴⁸⁶ والتي كانت تشكل سابقا مؤسسة عمومية بالمفهوم التقليدي.⁴⁸⁷ أضف إلى ذلك أن غياب الرقابة الإدارية والسلطة الرئاسية عن السلطات الإدارية المستقلة لا يعني أن هناك استقلالية مطلقة، بل لا تزال السلطة التنفيذية تحتفظ ببعض وسائل التأثير على هذا النوع من الهيئات.⁴⁸⁸

المبحث الثاني: طبيعة استقلالية السلطات الإدارية المستقلة:

تعد القواعد المرتبطة بخاصية استقلالية السلطات الإدارية المستقلة جانبا هاما من جوانب النظام القانوني المشترك لهذه الهيئات، ذلك أن هذه الخاصية هي التي تبرز أصالتها وتمييزها عن باقي السلطات الإدارية التقليدية في الدولة.⁴⁸⁹ على أنه وبالرغم من هذه الاستقلالية التي تتجلى عناصرها في عدة مظاهر (مطلب أول)، إلا أنها في الواقع استقلالية نسبية بسبب بعض الحدود

(486) أنظر المادة 4 مكرر من القانون رقم 01-05 المؤرخ في 6 فيفري 2005، المتعلق بالوقاية من تبييض الأموال وتمويل الارهاب ومكافحتها، ج.ر.ج.ج. رقم 11 لسنة 2005، المعدل والمتمم بموجب الأمر رقم 02-12، سابق الإشارة إليه، أنظر كذلك المادة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 13-157 المعدل والمتمم للمرسوم التنفيذي رقم 02-127 المتضمن إنشاء خلية معالجة الاستعلام المالي وتنظيمها وعملها، سابق الإشارة إليه.

(487) "الخلية مؤسسة عمومية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي." المادة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 02-127 المتضمن إنشاء خلية معالجة الاستعلام المالي وتنظيمها وعملها، سابق الإشارة إليه، وذلك قبل تعديلها بموجب المادة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 13-157، سابق الإشارة إليه.

(488) أنظر الصفحة 162 وما يليها من هذا البحث.

(489) « Les règles relatives à l'indépendance sont logiquement un volet essentiel du régime juridique des A.A.I puisque c'est cette indépendance qui leur confère une originalité dans l'appareil d'État. » cf., Marie-José GUEDON, Les autorités administratives indépendantes, op.cit., p. 62.

المجسدة في النصوص التأسيسية لأغلب السلطات الإدارية المستقلة (مطلب ثاني)، مما يجعل منها استقلالية نسبية أقرب إلى الخيال منها إلى الواقع.⁴⁹⁰

المطلب الأول: مظاهر استقلالية السلطات الإدارية المستقلة:

بالرجوع إلى النصوص المنشئة للسلطات الإدارية المستقلة في الجزائر، يتضح بأن المشرع الجزائري قد نص في أغلبيتها على استقلالية هذه الهيئات،⁴⁹¹ باستثناء سلطتي الضبط في المجال المصرفي، لجنة الإشراف على

490) Rachid ZOUAÏMIA, Les AAI et la régulation économique, Rev. IDARA, vol. 14, 2/2004, n° 28, p.p. 41 et s.

491) ويتعلق الأمر بالهيئات التالية:

- مجلس المنافسة: بموجب المادة 9 من القانون رقم 12-08، المعدل والمتمم للأمر 03-03 المتعلق بالمنافسة، المعدل والمتمم، سابق الإشارة إليه، والتي تنص صراحة على ما يلي: "... تنشأ سلطة إدارية مستقلة تدعى في صلب النص مجلس المنافسة ...".
- الوكالة الوطنية للمواد الصيدلانية المستعملة في الطب البشري: بموجب المادة 7 من القانون 13-08 المعدل والمتمم للقانون 05-85 المتعلق بحماية الصحة وترقيتها، سابق الإشارة إليه، والتي تنص صراحة على ما يلي: "... الوكالة سلطة إدارية مستقلة ...".
- الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته: بموجب المادة 18 من القانون رقم 01-06 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، سابق الإشارة إليه، والتي تنص صراحة على ما يلي: "الهيئة سلطة إدارية مستقلة...".
- سلطة ضبط الخدمات العمومية للمياه: بموجب المادة 65 من القانون رقم 12-05 المتعلق بالمياه، المعدل والمتمم بموجب الأمر رقم 02-09، سابق الإشارة إليه، والتي تنص صراحة على ما يلي: "يمكن أن تمارس مهام ضبط الخدمات العمومية للمياه سلطة إدارية مستقلة...".
- اللجنة الوطنية الاستشارية لترقية حقوق الإنسان حمايتها: بموجب المادة 2 من المرسوم الرئاسي رقم 01-71 المتضمن إحداث اللجنة الوطنية الاستشارية لترقية حقوق الإنسان حمايتها، سابق الإشارة إليه، والتي تنص صراحة على ما يلي: "اللجنة مؤسسة عمومية مستقلة تتمتع بالاستقلال الإداري والمالي".
- لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة: بموجب المادة 12 من القانون 04-03 المعدل والمتمم للمرسوم التشريعي رقم 10-93 المتعلق ببورصة القيم المنقولة، سابق الإشارة إليه، والتي تنص على ما يلي: "تعدل

التأمينات، السلطة الحكومية للتصديق الإلكتروني،⁴⁹² وكذا سلطة ضبط النقل التي لم يصدر لحد الساعة نص ينظمها.⁴⁹³ أما فيما يخص السلطة الاقتصادية

وتتم المادة 20 من المرسوم التشريعي رقم 93-10... وتحرر كما يلي: ... تؤسس سلطة ضبط مستقلة ... تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي...".

- سلطة ضبط الصحافة المكتوبة: بموجب المادة 40 من القانون العضوي رقم 12-05 المتعلق بالإعلام، سابق الإشارة إليه، والتي تنص على ما يلي: "تنشأ سلطة ضبط الصحافة المكتوبة، وهي سلطة مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي...".

- سلطة ضبط السمعي البصري: بموجب المادة 64 من القانون العضوي رقم 12-05 المتعلق بالإعلام، سابق الإشارة إليه، والتي تنص على ما يلي: "تؤسس سلطة ضبط السمعي البصري، وهي سلطة مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي...".

- سلطة ضبط البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية: بموجب المادة 10 من القانون رقم 2000-03 المحدد للقواعد العامة المتعلقة بالبريد والمواصلات السلكية واللاسلكية، المعدل والمتمم، سابق الإشارة إليه، والتي تنص على ما يلي: "تنشأ سلطة ضبط مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي...".

- سلطة ضبط الكهرباء والغاز: بموجب المادة 112 من القانون رقم 02-01 المتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات، المعدل والمتمم، سابق الإشارة إليه، والتي تنص على ما يلي: "لجنة الضبط هيئة مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي...".

- السلطة الوطنية للتصديق الإلكتروني: بموجب المادة 16 من القانون رقم 15-04 المحدد للقواعد العامة المتعلقة بالتوقيع والتصديق الإلكترونيين، سابق الإشارة إليه، والتي تنص على ما يلي: "تنشأ لدى الوزير الأول سلطة إدارية مستقلة ... تسمى السلطة الوطنية للتصديق الإلكتروني...".

- خلية معالجة الاستعلام المالي: بموجب المادة 4 مكرر من القانون رقم 05-01 المتعلق بالوقاية من تبييض الأموال وتمويل الإرهاب ومكافحتها، المعدل والمتمم بموجب الأمر رقم 12-02، سابق الإشارة إليه، والتي تنص صراحة على ما يلي: "الهيئة المتخصصة هي سلطة إدارية مستقلة...".

(492) " تحدد طبيعة هذه السلطة الحكومية للتصديق الإلكتروني وتشكيلها وتنظيمها وسيرها عن طريق التنظيم." المادة 27 من القانون رقم 15-04 المحدد للقواعد العامة المتعلقة بالتوقيع والتصديق الإلكترونيين، سابق الإشارة إليه.

(493) " تنشأ سلطة لضبط النقل ... تحدد صلاحيات سلطة الضبط عن طريق التنظيم." المادة 102 من القانون رقم 02-11 المتضمن قانون المالية لسنة 2003، سابق الإشارة إليه.

للتصديق الالكتروني فلا يوجد أي غموض حول استقلاليتها، ذلك أنها تتشكل من السلطة المكلفة بضبط البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية.⁴⁹⁴ على أن النص الصريح ليس معيارا مطلقا لقياس درجة استقلالية هذه الهيئات،⁴⁹⁵ بل تقاس الاستقلالية بدرجة ومدى توافر المظاهر العضوية (فرع أول) والمظاهر الوظيفية (فرع ثاني).

الفرع الأول: استقلالية السلطات الإدارية المستقلة من الناحية العضوية:

إن الاستقلالية العضوية للسلطات الإدارية المستقلة، يمكن أن تقاس من خلال مجموعة من الضمانات القانونية،⁴⁹⁶ المتمثلة أساسا في تشكيلة هذه الهيئات (أولا)، القواعد المتعلقة بعهدتها أعضائها (ثانيا)، وأخيرا في مراعاة مبدأ الحياد (ثالثا).

أولا: تشكيلة السلطات الإدارية المستقلة:

بالتطرق إلى النصوص المنشئة للسلطات الإدارية المستقلة يتبين بأنه لا يوجد نظام موحد يحكم تشكيلة هذه الهيئات. وهي ذات الملاحظة التي يمكن استنتاجها بالاطلاع على النظام الفرنسي.⁴⁹⁷ على أن عنصر التشكيلة من بين أهم الضمانات لتكريس الاستقلالية العضوية للسلطات الإدارية المستقلة والذي

(494) " تعين السلطة المكلفة بضبط البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية في مفهوم هذا القانون، سلطة اقتصادية للتصديق الالكتروني." المادة 29 من القانون رقم 04-15 المحدد للقواعد العامة المتعلقة بالتوقيع والتصديق الالكترونيين، سابق الإشارة إليه.

495) Aoun CHARBEL, L'indépendance de l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes, op.cit., p.14; Jean MARIMBERT, Les conditions de l'indépendance comme facteur de légitimité, in. Marie-Anne FRISON-ROCHE, (s/dir.) Droit et économie de la régulation, T. 1, Presses de Sciences Po (P.F.N.S.P) « Hors collection », Paris, 2004, p.p. 83-84.

496) Rachid ZOUAÏMIA, Les AAI et la régulation économique en Algérie, op.cit., p. 34.

497) Michel GENTOT, Les AAI, op.cit., p. 52.; Roberto CARANTA, Les conditions et modalités juridique de l'indépendance du régulateur, in. Marie-Anne FRISON-ROCHE, (s/dir.) Droit et économie de la régulation, T. 1, op.cit., p.p. 72-77.

يتمثل أساسا في التركيبية الجماعية والمختلطة لتشكيله السلطات الإدارية المستقلة (1)، وكذا تعدد واختلاف الجهات المقترحة لأعضاء هذه الهيئات (2).

1) التركيب الجماعي والمختلط لتشكيله السلطات الإدارية المستقلة:

إن تعدد الأعضاء المشكلين واختلاف صفاتهم ومراكزهم القانونية يمثل قاسما مشتركا للسلطات الإدارية المستقلة، مما يبرز الطابع الجماعي لهذه الهيئات (caractère collégial)، الذي يحقق ميزات إيجابية تتمثل أساسا في تعدد الأفكار والمقترحات نتيجة النقاشات الجماعية،⁴⁹⁸ الأمر الذي يضيف بعضا من الشفافية على أعمال السلطات الإدارية المستقلة، بما يدعم ويضمن استقلاليتها.⁴⁹⁹

وتجدر الإشارة إلى أن السلطات الإدارية المستقلة في الجزائر وإن كانت في معظمها عبارة عن تشكيله جماعية، إلا أن الاختلاف فيما بينها يكمن في عدد الأعضاء، إذ يتراوح العدد المكون لكل سلطة إدارية مستقلة ما بين أربعة (4) أعضاء إلى خمسة وثلاثين (35) عضو، موزعة على الشكل التالي:

498) Michel GENTOT, Les AAI, op.cit., p. 53.

499) رنا سمير اللحام، السلطات الإدارية المستقلة، المرجع السابق، ص. 45؛ سمير حدري، السلطات الإدارية المستقلة وإشكالية الاستقلالية، أعمال الملتقى الوطني حول سلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، جامعة بجاية، أيام 23-24 ماي 2007، ص. 47؛ أنظر كذلك:

Marie-José GUEDON, L'hétérogénéité des données organiques, in., Nicole DECOOPMAN (s/dir.), Le désordre des autorités administratives indépendantes: l'exemple du secteur économique et financier, P.U.F., Paris, 2002, p. 57.

- سلطتين إداريتين مستقلتين متكونتين من أربعة (4) أعضاء على التوالي: ويتعلق الأمر بكل من: لجنة ضبط الكهرباء والغاز،⁵⁰⁰ وسلطة ضبط الخدمات العمومية للمياه.⁵⁰¹
- سلطتين إدارية مستقلة متكونة من خمسة (5) أعضاء على التوالي: ويتعلق الأمر بكل من لجنة الإشراف على التأمينات،⁵⁰² والسلطة الوطنية للتصديق الإلكتروني.⁵⁰³
- سلطة إدارية مستقلة متكونة من ستة (6) أعضاء: ويتعلق الأمر بخلية معالجة الاستعلام المالي.⁵⁰⁴
- سلطات إدارية مستقلة متكونة من سبعة (7) أعضاء على التوالي: ويتعلق الأمر بكل من الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته،⁵⁰⁵ لجنة تنظيم

(500) المادة 117 من القانون رقم 01-02 المتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات، المعدل والمتمم، سابق الإشارة إليه.

(501) المادة 7 من المرسوم رقم 303-08 المحدد لصلاحيات وكذا قواعد تنظيم سلطة ضبط الخدمات العمومية للمياه وعملها، سابق الإشارة إليه.

(502) أنظر المادة 209 مكرر والمادة 209 مكرر 2 المدرجتين بموجب المادة 27 من القانون رقم 04-06 المعدل والمتمم للأمر رقم 07-95 المتعلق بالتأمينات، سابق الإشارة إليه.

(503) أنظر المادة 19 من القانون رقم 04-15 المحدد للقواعد العامة المتعلقة بالتوقيع والتصديق الإلكترونيين، سابق الإشارة إليه.

(504) أنظر المادة 10 من المرسوم التنفيذي رقم 02-127 المتضمن إنشاء خلية معالجة الاستعلام المالي وتنظيمها وعملها، المعدل والمتمم بالمرسوم التنفيذي رقم 13-157، سابق الإشارة إليه.

(505) أنظر المادة 5 من المرسوم الرئاسي رقم 06-413 المؤرخ في 22 نوفمبر 2006، المحدد لتشكيلة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته وتنظيمها وكيفية سيرها، ج.ج.ج.ج. رقم 74 لسنة 2006.

عمليات البورصة ومراقبتها،⁵⁰⁶ وسلطة ضبط البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية.⁵⁰⁷

- سلطة إدارية مستقلة مكونة من ثمانية (8) أعضاء: ويتعلق الأمر باللجنة المصرفية.⁵⁰⁸

- سلطة إدارية مستقلة مكونة من تسعة (9) أعضاء: ويتعلق الأمر بمجلس النقد والقرض.⁵⁰⁹

- سلطة إدارية مستقلة مكونة من اثنا عشر (12) عضواً: ويتعلق الأمر بمجلس المنافسة.⁵¹⁰

- سلطة إدارية مستقلة مكونة من أربعة عشر (14) عضواً: ويتعلق الأمر بسلطة ضبط الصحافة المكتوبة.⁵¹¹

- سلطة إدارية مستقلة مكونة من خمسة وأربعين (45) عضواً: ويتعلق الأمر باللجنة الوطنية الاستشارية لترقية حقوق الإنسان وحمايتها.⁵¹²

(506) أنظر المادة 12 من القانون رقم 04-03 المعدل والمتمم للمرسوم التشريعي رقم 93-10 المتعلق ببورصة القيم المنقولة، المعدل والمتمم، سابق الإشارة إليه.

(507) أنظر المادة 15 من القانون رقم 03-2000 المحدد للقواعد العامة المتعلقة بالبريد والمواصلات السلكية واللاسلكية، المعدل والمتمم، سابق الإشارة إليه.

(508) أنظر المادة 106 من الأمر رقم 11-03 المتعلق بالنقد والقرض، المعدل والمتمم بالأمر رقم 10-04، سابق الإشارة إليه.

(509) أنظر المادة 58 من الأمر رقم 11-03 المتعلق بالنقد والقرض، المعدل والمتمم بالأمر رقم 10-04، سابق الإشارة إليه.

(510) أنظر المادة 10 من القانون رقم 12-08 المعدل والمتمم للأمر رقم 03-03 المتعلق بالمنافسة، المعدل والمتمم، سابق الإشارة إليه.

(511) أنظر المادة 50 من القانون العضوي رقم 05-12 المتعلق بالإعلام، سابق الإشارة إليه.

أما فيما يخص باقي السلطات الإدارية المستقلة الأخرى، فتمت الإحالة لتحديد تشكيلاتها على التنظيم،⁵¹³ باستثناء سلطة ضبط السمعي البصري التي من المنتظر أن يكون ذلك بموجب القانون المتعلق بالنشاط السمعي البصري.⁵¹⁴ هذا وتجدر الإشارة إلى أنه وإلى جانب الطابع الجماعي لتشكيلة السلطات الإدارية المستقلة، هناك اختلاف وتعدد كذلك في صفة الأعضاء ومراكزهم القانونية،⁵¹⁵ بما يضمن الشفافية وعدم التحيز أثناء مداولات هذه الهيئات وهذا نظرا لوجود أشخاص متخصصين.⁵¹⁶

فمن السلطات الإدارية المستقلة مثلا من تضم القضاة كاللجنة المصرفية،⁵¹⁷ ولجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها،⁵¹⁸ ومنها من تضم

(512) أنظر المادة 8 من المرسوم الرئاسي رقم 01-71 المتضمن إحداث اللجنة الوطنية الاستشارية لترقية حقوق الانسان وحمايتها، سابق الإشارة إليه.

(513) ويتعلق الأمر بكل من الوكالة الوطنية للمواد الصيدلانية المستعملة في الطب البشري، سلطة ضبط النقل، وكذا السلطة الحكومية للتصديق الالكتروني، أنظر على التوالي: المادة 7 من القانون رقم 08-13 المعدل والمتمم للقانون رقم 85-05 المتعلق بحماية الصحة وترقيتها، سابق الإشارة إليه، المادة 102 من القانون رقم 02-11 المتضمن قانون المالية لسنة 2003، سابق الإشارة إليه؛ المادة 27 من القانون رقم 15-04 المحدد للقواعد العامة المتعلقة بالتوقيع والتصديق الالكترونيين، سابق الإشارة إليه.

(514) أنظر المادة 65 من القانون العضوي رقم 12-05 المتعلق بالإعلام، سابق الإشارة إليه.

(515) سمير حدري، السلطات الإدارية المستقلة وإشكالية الاستقلالية، المرجع السابق، ص. 47.

(516) Marie-José GUEDON, L'hétérogénéité des données organiques, op.cit., p. 57.

(517) أنظر المادة 106 من الأمر رقم 03-11 المتعلق بالنقد والقرض، المعدل والمتمم بالأمر رقم 10-04، سابق الإشارة إليه.

(518) أنظر المادة 12 من القانون رقم 03-04 المعدل والمتمم للمرسوم التشريعي رقم 93-10 المتعلق ببورصة القيم المنقولة، المعدل والمتمم، سابق الإشارة إليه.

القانونيين والممثلين المهنيين كمجلس المنافسة.⁵¹⁹ وهناك هيئات تضم شخصيات ذات مؤهلات عالية كالخبراء والأساتذة الجامعيين.⁵²⁰ ومنها من تضم أعضاء منتخبين من ذوي القطاع،⁵²¹ أو حتى من ممثلي المجتمع المدني.⁵²² هذا وتجدر الإشارة إلى أن ذات النظام معمول به في فرنسا، إذ أن السلطات الإدارية المستقلة الفرنسية عبارة عن هيئات ذات طابع جماعي،⁵²³ باستثناء وسيط السينما (Médiateur du cinéma)⁵²⁴ والمدافع عن الحقوق (Le Défenseur des droits).⁵²⁵

(519) أنظر المادة 10 من القانون رقم 12-08 المعدل والمتمم للأمر رقم 03-03 المتعلق بالمنافسة، المعدل والمتمم كذلك بموجب القانون 05-10، سابق الإشارة إليه.

(520) كما هو الحال بالنسبة للجنة الإشراف على التأمينات التي تضم خبيراً في ميدان التأمينات يقترحه الوزير المكلف بالمالية، ولجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها التي تضم أستاذاً جامعي يقترحه الوزير المكلف بالتعليم العالي، أنظر على التوالي: المادة 209 مكرر 2 المدرجة بموجب المادة 27 من القانون رقم 04-06 المعدل والمتمم للأمر رقم 07-95 المتعلق بالتأمينات، سابق الإشارة إليه، المادة 22 من القانون رقم 04-03 المعدل والمتمم للمرسوم التشريعي 10-93 المتعلق ببورصة القيم المنقولة، المعدل والمتمم، سابق الإشارة إليه.

(521) مثلما هو معمول به لدى سلطة ضبط الصحافة المكتوبة التي تضم بين أعضائها سبعة (7) صحافيين منتخبين من بين الصحفيين المحترفين الذين يثبتون خمس عشر (15) سنة على الأقل من الخبرة المهنية، أنظر المادة 50 من القانون العضوي رقم 05-12 المتعلق بالإعلام، سابق الإشارة إليه.

(522) كما هو الحال عليه بالنسبة للجنة الوطنية الاستشارية لترقية حقوق الإنسان وحمايتها، التي تضم في تشكيلتها ما بين اثنا عشر (12) إلى ستة عشر (16) عضواً بعنوان الجمعيات ذات الطابع الوطني التي يتصل موضوعها بحقوق الإنسان، أنظر المادة 8 من المرسوم الرئاسي رقم 71-01 المتضمن إحداث اللجنة الوطنية لترقية حقوق الإنسان وحمايتها، سابق الإشارة إليه.

(523) Conseil d'État, Les autorités administratives indépendantes, op.cit., p.p. 312-313.

(524) Jean-Marie PONTIER, Le Médiateur du cinéma, R.A., n° 265, 1992, p.p. 9-17.

(525) تجدر الإشارة هنا أن المدافع عن الحقوق (Le Défenseur des droits) تشكل من اندماج أربعة سلطات إدارية مستقلة كانت قائمة سابقاً وهي وسيط الجمهورية (Médiateur de la République)، المدافع عن الأطفال (Le Défenseurs des enfants)، السلطة العليا لمحاربة التمييز من أجل المساواة (H.A.L.D.E.)،

(2) تعدد الجهات المقترحة لتعيين أعضاء السلطات الإدارية المستقلة:

بالرجوع دائماً للنصوص التأسيسية لأغلب السلطات الإدارية المستقلة في الجزائر وباستثناء البعض منها،⁵²⁶ يتبين بأن اقتراح تعيين الأعضاء لا يخضع لاحتكار جهة واحدة بل هناك تقاسم لهذه المهمة بين عدة جهات، تتمثل أساساً في كل من: رئيسي البرلمان، المحكمة العليا، مجلس الدولة، مجلس المحاسبة، أعضاء السلطة التنفيذية، محافظ بنك الجزائر، الهيئات العمومية، المنظمات المهنية وحتى الجمعيات المدنية.

فبالنسبة لسلطة ضبط الصحافة المكتوبة، هناك أربعة أعضاء غير برلمانيين يقترحهما رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة

واللجنة الوطنية لأخلاقيات الأمن (C.N.D.S.)، فأصبح يشكل كما اصطلح عليه الفقه الفرنسي سلطة دستورية مستقلة (une autorité constitutionnelle indépendante) وذلك بسبب النص عليه في الدستور الفرنسي، لمزيد من التفاصيل حول هذه الهيئة ونظامها القانوني أنظر على سبيل المثال كل من:

Olivier RENAUDIE, La genèse complexe du Défenseur des droits, R.F.A.P., n° 139, 2011, p.p.397-408 ; Catherine TEITGEN-COLLY, La Commission nationale consultative des droit de l'Homme et la création du Défenseur des droits, R.F.A.P., n° 139, 2011, p.p. 409-420 ; Lucie CLUZEL-MÉTAYER, Réflexions à propos de la saisine du Défenseur des droits, R.F.A.P., n° 139, 2011, p.p. 409-420 ; Jacques CHEVALLIER, Le Défenseur des droits : unité ou diversité ?, R.F.A.P., n° 139, 2011, p.p. 433-445 ; Florian AUMOND, Le Défenseur des droit : une peinture en clair-obscur, R.F.D.A, n° 5, 2011, p.p. 913-924 ; Jacques CHEVALLIER, Le Défenseur des droits : une intégration réussie?, R.F.A.P., n° 147, 2013, p.p. 747-760 ; Julien MOUCHETTE, L' « autonomie budgétaire » du Défenseur des droits : complément ou obstacle à son indépendance ?, R.F.D.C., n° 99, 2014, p.p. 557-580.

وانظر كذلك: سهيلة بوخميس، النظام القانوني لحامي الحقوق في فرنسا، مجلة المجلس الدستوري، العدد 2، 2013، ص. 138.

(526) هناك بعض السلطات الإدارية المستقلة من لا تتضمن الإشارة إلى إمكانية اقتراح الأعضاء بل تنص فقط على سلطة التعيين، كسلطة ضبط الخدمات العمومية للمياه، سلطة ضبط البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية، الهيئة الوطنية للحماية من الفساد ومكافحته، السلطة الوطنية للتوقيع الإلكتروني، مجلس المنافسة، مجلس النقد والقرض.

بالتساوي.⁵²⁷ أما أعضاء لجنة ضبط الكهرباء والغاز فيعينون بناء على اقتراح من الوزير المكلف بالطاقة.⁵²⁸

وبالنسبة للجنة الإشراف على التأمينات، يتقاسم اقتراح تعيين أعضائها كل من المحكمة العليا والوزير المكلف بالمالية،⁵²⁹ وهي ذات الملاحظة التي يمكن إيدؤها بالنسبة للجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، إذ يقترح أعضاؤها من طرف وزير العدل، وزير المالية، الوزير المكلف بالتعليم العالي، محافظ بنك الجزائر المصف الوطني للخبراء المحاسبين ومحافظي الحسابات والمحاسبين المعتمدين.⁵³⁰

أما بالنسبة للجنة المصرفية، فاقترح بعض الأعضاء يعود لكل من: المحكمة العليا، مجلس الدولة بعد استشارة المجلس الأعلى للقضاء، ومجلس المحاسبة والوزير المكلف بالمالية.⁵³¹ على أن اللجنة الوطنية الاستشارية لترقية حقوق الانسان وحمايتها، تعرف النصيب الأكبر في تعدد جهات الاقتراح والتي

(527) أنظر المادة 50 من القانون العضوي رقم 05-12 المتعلق بالإعلام، سابق الإشارة إليه.

(528) المادة 117 من القانون رقم 01-02 المتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات، المعدل والمتمم، سابق الإشارة إليه.

(529) أنظر المادة 209 مكرر 2 المدرجة بموجب المادة 27 من القانون رقم 04-06 المعدل والمتمم للأمر رقم 07-95 المتعلق بالتأمينات، سابق الإشارة إليه.

(530) أنظر المادة 13 من القانون رقم 04-03 المعدل والمتمم للمرسوم التشريعي رقم 10-93 المتعلق ببورصة القيم المنقولة، المعدل والمتمم، سابق الإشارة إليه.

(531) أنظر المادة 8 من الأمر رقم 04-10 المعدل والمتمم للأمر رقم 11-03 المتعلق بالنقد والقرض، سابق الإشارة إليه.

تتمثل في الهيئات العمومية الوطنية، والمنظمات الوطنية والمهنية والمجتمع المدني.⁵³²

وعلى هذا، فإن اختلاف وتنوع جهات الاقتراح يشكل مظهرا من مظاهر الاستقلالية العضوية للسلطات الإدارية المستقلة، كما أنه عنصر مساعد ومؤثر لمعرفة وقياس درجة الاستقلالية العضوية التي تتمتع بها هذه الهيئات.⁵³³

ثانيا: وجود قواعد متعلقة بعهدة أعضاء السلطات الإدارية المستقلة:

يقصد بالعهدنة تلك المدة القانونية المحددة والتي يمارس خلالها الأعضاء مهامهم وصلاحياتهم، دون أن تكون هناك إمكانية لعزلهم إلا في حالة ارتكابهم لأخطاء جسيمة، وهذا لتجنب وقوعهم تحت طائلة الضغط أو التأثير من جانب الجهة صاحبة التعيين، مما يشكل ضمنا لاستقلاليتهم.⁵³⁴

وعلى هذا فإن قواعد العهدنة تتمثل في تحديد مدة انتداب أعضاء السلطات الإدارية المستقلة (1)، وفي عدم قابليتها للقطع (2).

1) تحديد عهدنة أعضاء السلطات الإدارية المستقلة:

يعتبر تحديد عهدنة الأعضاء بمدة معينة من بين الركائز الهامة، ومظهرا معتمدا عليه قصد تحقق الاستقلالية العضوية للسلطات الإدارية المستقلة،⁵³⁵ إذ أنه لو تم تعيين الأعضاء لمدة مفتوحة وغير محددة بميعاد معين، لنتج عن ذلك

(532) أنظر المادة 8 من المرسوم الرئاسي رقم 01-71 المتضمن إحداث اللجنة الوطنية لترقية حقوق الانسان وحمايتها، سابق الإشارة إليه.

(533) سمير حدري، السلطات الإدارية المستقلة وإشكالية الاستقلالية، المرجع السابق، ص. 48؛ أنظر كذلك:

Marie-José GUEDON, L'hétérogénéité des données organiques, op.cit., p. 57.

(534) Patrice GELARD, Rapport sur les AAI, op.cit., p. 34 ; Gabriel ECKERT, L'indépendance des autorités de régulation économique à l'égard du pouvoir politique, R.F.A.P, n° 143, 2012, p.p. 629-643.

(535) Rachid ZOUAÏMIA, Les AAI et la régulation économique en Algérie, op.cit., p.p. 41-42.

إمكانية عزلهم في أي وقت من طرف جهة التعيين، الأمر الذي يتعارض مع خاصية الاستقلالية العضوية للسلطات الإدارية المستقلة.⁵³⁶

على أنه وبالرجوع للنصوص التأسيسية للسلطات الإدارية المستقلة، يتبين بأن مدة العهدة لا تخضع لنظام موحد فهي تختلف من هيئة لأخرى، إذ تتراوح ما بين الأربع (4) سنوات إلى ستة (6) سنوات. وهي بذلك مواعيد معقولة،⁵³⁷ ذلك أن المدة القصيرة أو الطويلة قد تشكلان عاملا سلبيا يؤثر على عمل الهيئة.⁵³⁸ فبالنسبة للجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة،⁵³⁹ مجلس المنافسة،⁵⁴⁰ اللجنة الوطنية الاستشارية لترقية حقوق الانسان وحمايتها،⁵⁴¹ خلية

536) سمير حدري، السلطات الإدارية المستقلة وإشكالية الاستقلالية، المرجع السابق، ص. 49؛ وأنظر كذلك:

Nicole DECOOPMAN, Peut-on clarifier le désordre, in. Nicole DECOOPMAN (s/dir.), Le désordre des autorités administratives indépendantes : l'exemple du secteur économique et financier, op.cit., p.33; Marie-José GUEDON, L'hétérogénéité des données organiques, op.cit., p.57. ;

537) Rachid KHELLOUFI, Les institutions de régulation, op.cit., p.p. 98-99.

538) «... Le temps constitue l'un des ingrédients essentiels de la sérénité, donc de l'indépendance. Sans un minimum de temps, il est impossible à l'indépendance de s'affirmer, de s'épanouir et de s'imposer. Le mandat devra donc offrir à l'agent indépendant le temps nécessaire à cet épanouissement. La détermination précise d'un délai idéal est bien entendu impossible. Toujours est-il que la brièveté exclut toute stabilité. Très long le mandat est indiscutablement favorable à l'indépendance. Mais sur un plan technique, il risque de dissuader de nombreux candidats et plein accomplissement de leur carrière, et de favoriser l'arrivée de candidats âgés... ». cf., Stéphane MASON, La notion d'indépendance en droit administratif, thèse de doctorat en droit, université Paris 2, 1995, p. 183. ; voir aussi dans ce sens : Aoun CHARBEL, l'indépendance de l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (A.R.C.E.P), op.cit., p.p. 43-46.

539) أنظر المادة 13 من القانون رقم 04-03 المعدل والمتمم للمرسوم التشريعي رقم 10-93 المتعلق ببورصة القيم المنقولة، المعدل والمتمم، سابق الإشارة إليه.

540) أنظر المادة 11 من القانون رقم 12-08 المعدل والمتمم بالأمر رقم 03-03 المتعلق بالمنافسة، سابق الإشارة إليه.

541) أنظر المادة 9 من المرسوم الرئاسي رقم 71-01 المتضمن إحداث اللجنة الوطنية الاستشارية لترقية حقوق الانسان وحمايتها، سابق الإشارة إليه.

معالجة الاستعلام المالي⁵⁴² والسلطة الوطنية للتوقيع الإلكتروني،⁵⁴³ فالمدة محددة بأربع (4) سنوات. وهذا بخلاف سلطة ضبط الخدمات العمومية للمياه،⁵⁴⁴ الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته،⁵⁴⁵ واللجنة المصرفية،⁵⁴⁶ التي تبلغ عهدة أعضائهم الخمس (5) سنوات. وبالنسبة لكل من أعضاء غرفة التحكيم التابعة للجنة ضبط الكهرباء والغاز،⁵⁴⁷ وأعضاء سلطة ضبط الصحافة المكتوبة،⁵⁴⁸ فمدة عهدهم محددة بستة (6) سنوات.

(542) تجدر الملاحظة هنا إلى أن مدة العهدة بالنسبة لهذه الهيئة قابلة للتجديد مرة واحدة، أنظر المادة 10 من المرسوم التنفيذي رقم 02-127 المتضمن إنشاء خلية معالجة الاستعلام المالي وتنظيمها وعملها، المعدل والمتمم بالمرسوم التنفيذي رقم 13-157، سابق الإشارة إليه.

(543) تجدر الملاحظة هنا إلى أن مدة العهدة بالنسبة لهذه الهيئة قابلة للتجديد مرة واحدة، أنظر المادة 19 من القانون رقم 04-15 المحدد للقواعد العامة المتعلقة بالتوقيع والتصديق الإلكترونيين، سابق الإشارة إليه.

(544) تجدر الملاحظة هنا إلى أن مدة العهدة بالنسبة لهذه الهيئة قابلة للتجديد مرة واحدة، أنظر المادة 7 من المرسوم رقم 08-303 المحدد لصلاحيات وكذا قواعد تنظيم سلطة ضبط الخدمات العمومية للمياه وعملها، سابق الإشارة إليه.

(545) تجدر الملاحظة هنا إلى أن مدة العهدة بالنسبة لهذه الهيئة قابلة للتجديد مرة واحدة، أنظر المادة 5 من المرسوم الرئاسي رقم 06-413 المؤرخ في 22 نوفمبر 2006، المحدد لتشكيلة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته وتنظيمها وكيفية سيرها، ج.ر.ج.ج. رقم 74 لسنة 2006.

(546) أنظر المادة 106 من الأمر رقم 03-11 المتعلق بالنقد والقرض، المعدل والمتمم بالأمر رقم 10-04، سابق الإشارة إليه.

(547) تجدر الملاحظة هنا إلى أن مدة العهدة بالنسبة لهذه الهيئة قابلة للتجديد أنظر، المادة 134 من القانون رقم 01-02 المتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات، المعدل والمتمم، سابق الإشارة إليه.

(548) تجدر الملاحظة هنا إلى أن مدة العهدة بالنسبة لهذه الهيئة غير قابلة للتجديد أنظر، المادة 51 من القانون العضوي رقم 12-05 المتعلق بالإعلام، سابق الإشارة إليه.

أما فيما يخص باقي السلطات الإدارية المستقلة، يلاحظ سكوت المشرع عن تحديد مدة العهدة، وهو الأمر الذي يشكل قيدا على الاستقلالية العضوية لهذه الهيئات كما سيتضح في الفقرات اللاحقة.⁵⁴⁹

(2) عدم قابلية عهدة الأعضاء للقطع:

إن تعيين أعضاء السلطات الإدارية المستقلة لمدة محدودة، غير قابلة للقطع يوِّد لديهم شعورا بالاستقلالية والحرية في اتخاذ القرارات، وهذا نتيجة يقينهم بأنه لا يمكن لأي جهة أن تعزلهم أثناء مدة عهدهم،⁵⁵⁰ وعليه فإن هذه القاعدة تشكل ضمانا هامة لاستقلالية السلطات الإدارية المستقلة من الناحية العضوية.⁵⁵¹

هذا وتجدر الإشارة إلى أن هذه القاعدة في الجزائر، لا تجد لها أثرا في النصوص المرتبطة بالسلطات الإدارية المستقلة، باستثناء اللجنة المصرفية التي لا يمكن قطع عهدة رئيسها، إلا في حالة ارتكابه لخطأ مهني جسيم أو لظروف استثنائية تعرض رسميا في مجلس الحكومة، وهذا طبقا لنص المادة 3 من المرسوم التنفيذي رقم 175-94.⁵⁵²

أما بالنسبة للنظام الفرنسي فإن هذه القاعدة موجودة حتى في ظل سكوت المشرع، وهذا استنادا إلى موقف مجلس الدولة الفرنسي بمناسبة قراره المبدئي

(549) أنظر الصفحة 162 وما يليها من هذا البحث.

550) Michel GENTOT, Les AAI, op.cit., p. 58- 59; Sylvie THOMASSET-PIERRE, L'autorité de régulation boursière face aux garanties processuelles fondamentales, op.cit., p. 88.

551) Sylvie THOMASSET-PIERRE, L'autorité de régulation boursière face aux garanties processuelles fondamentales, op.cit., p. 88.

(552) المرسوم التنفيذي رقم 175-94 المؤرخ في 13 جوان 1994، المتضمن تطبيق المواد 21، 22، 29 من المرسوم التشريعي رقم 10-93 المتعلق ببورصة القيم المنقولة، ج.ج.ج. رقم 41، لسنة 1994.

(Arrêt Ordonneau)⁵⁵³ الذي أقر بموجبه عدم إمكانية إنهاء مهام أعضاء السلطات الإدارية المستقلة قبل إتمام عهدهم حتى وإن بلغوا سن التقاعد القانونية.⁵⁵⁴

ثالثاً: مراعاة مبدأ الحياد:

إن مراعات السلطات الإدارية المستقلة لمبدأ الحياد يعد من بين العناصر التي تضمن لها استقلالية تجاه كل من السلطة التنفيذية والمتعاملين معها، ولا يتأتى ذلك إلا إذا تمت مراعاة نظام التنافي (le régime des incompatibilités)

553) C.E., Ass., 7 juillet 1989, Ordonneau, Rec. 161 ; A.J., 1989.598 chr. Honorat et Baptiste.

554) « Considérant qu'aux termes de l'article 2 de la loi susvisée du 19 juillet 1977 relative au contrôle de la concentration économique et à la répression des ententes illicites et des abus de position dominante, "la commission de la concurrence est composée : d'un président nommé par décret pour une durée de six ans, choisi parmi les membres du Conseil d'État et les magistrats de l'ordre administratif ou judiciaire (...)" ; que par cette disposition, dont les travaux préparatoires éclairent la portée, le législateur a entendu garantir l'indépendance et l'autorité du président de la commission de la concurrence en donnant à ses fonctions une durée fixe, et permettre ainsi de déroger, le cas échéant, aux règles statutaires relatives à l'application des limites d'âge dans le cas de détachement telles qu'elles résultent des dispositions de l'article 5 du décret du 25 septembre 1936 pris pour l'application de l'article 1er de la loi du 18 août 1936 concernant les mises à la retraite par ancienneté ; qu'il suit de là que, lorsque le président de la commission de la concurrence atteint dans son corps d'origine la limite d'âge de son grade, et cesse par là-même d'appartenir à ce corps, il doit néanmoins conserver ses fonctions jusqu'à l'expiration de la durée de six ans prévue à l'article 2 précité de la loi du 19 juillet 1977 ;

Considérant que M. Ordonneau, Conseiller d'État, qui avait été nommé président de la commission de la concurrence par décret du 25 octobre 1977 à compter du 1er novembre 1977, devait être maintenu dans ses fonctions à compter de cette date pendant une durée de six ans, bien qu'il ait été placé dans son corps d'origine en position de détachement de longue durée pour occuper cet emploi, et qu'il ait atteint dans ce corps la limite d'âge de son grade ; que, dans ces conditions, le décret du 18 juin 1980, qui met fin aux fonctions de M. Ordonneau, est entaché d'excès de pouvoir ; que cette illégalité est constitutive d'une faute de nature à engager la responsabilité de l'État envers M. Ordonneau ; ... ». Ibid. ; voir aussi : M. LONG, P. WEIL, G. BRAIBANT, P. DELVOLVE, B. GENEVOIS, G.A.J.A., op.cit., p. 137.

وإجراء الامتناع (le procédé de l'empêchement)⁵⁵⁵ وذلك على النحو الذي تم ذكره وتفصيله سابقا في الفصل الأول من هذا الباب.⁵⁵⁶

هذا وتجدر الإشارة إلى أن مبدأ الحياد كان محل تطبيق من طرف مجلس الدولة الفرنسي في قراره المبدئي (Arrêt Didier)⁵⁵⁷ وكذا في قراره الصادر بتاريخ 27 أكتوبر 2006،⁵⁵⁸ المتضمن إبطال بدعوى تجاوز السلطة لقرار سلطة الأسواق المالية (A.M.F.) المتضمن عقوبة إدارية ضد أحد المتعاملين الاقتصاديين وذلك بسبب عدم احترامها لإجراء الامتناع.⁵⁵⁹

555) Rachid ZOUAÏMIA, Les autorités de régulation indépendantes face aux exigences de la gouvernance, op.cit., p.p. 161-164.

556) منعا لتكرار الأفكار، أنظر الصفحة 97 وما يليها من هذا البحث، ولمزيد من التفاصيل حول هذا المبدأ أنظر:

Jean Denis COMBEXELLE, Le principe d'impartialité et les autorités de régulation, le cas de la commission national informatique et libertés, R.F.D.A, n°16, 2000, p.p. 574 et s. ; Alain SEBAN, Le principe d'impartialité et les autorités de régulation, le cas du Conseil des marchés financiers, R.F.D.A, n°16, 2000, p.p. 598 et s. ; Aoun CHARBEL, l'indépendance de l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (A.R.C.E.P), op.cit., p.p. 59-97.

557) C.E., Ass., 3 décembre 1999, Didier, Rec. 399 ; R.F.D.A. 2000.584, concl. Seban ; A.J. 2000.126, chr. Guyomar et Collin ; J.C.P. 2000.II.10267, note Sudre ; R.D.P. 2000.349, note Guettier ; G.A.J.A., op.cit., n° 104, p.p. 758-769 ; Jacques-Mathieu BRIÈRE, Chronique de jurisprudence constitutionnelle 1997-1998 : L'arrêt Didier du 3 décembre 1999 : la guerre de tranchées, R.A., n° 313, 2000, p.p. 42-46.

558) C.E., Sect.Cont., 27 octobre 2006, B. Éric, A. Pascal et Selfa Mandataires Judiciaires Associes, c., A.M.F., publier sur le lien : <http://www.legifrance.gouv.fr> , consulté le : 12/08/2015.

559) « ...Considérant qu'au nombre des principes généraux du droit et des exigences posées par l'article 6, paragraphe 1, de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales qui s'imposent à la commission des sanctions de l'Autorité des marchés financiers figure notamment le principe d'impartialité; Considérant qu'il résulte de l'instruction que l'un des C membres de la commission des sanctions de l'Autorité des marchés financiers, et M. D, l'une des personnes poursuivies, étaient au nombre des sept associés fondateurs d'une société anonyme au capital de 37 500 euros, dont les statuts ont été déposés au registre du commerce le 19 août 2003 sous le nom d'«Emotion finance»; qu'il n'est pas contesté que M. D a été, en outre, employé jusqu'au 10 novembre 2003 par «Emotion finance»; qu'ainsi l'un des membres de la commission des sanctions avait avec l'une des personnes poursuivies un lien tel qu'il faisait obstacle à ce qu'il pût participer à la délibération par laquelle cette instance a apprécié les responsabilités respectives de la société «Next Up», de M. B, de MM. A, D et d'autres personnes au regard des faits qui étaient reprochés ; qu'il s'ensuit que le moyen tiré de la méconnaissance du principe d'impartialité doit être accueilli ; ... ». Ibid.

الفرع الثاني: استقلالية السلطات الإدارية المستقلة من الناحية الوظيفية:

إلى جانب الاستقلالية العضوية للسلطات الإدارية المستقلة، تتمتع هذه الأخيرة باستقلالية وظيفية كذلك، فبالإضافة لتمتع غالبيتها بالشخصية المعنوية وعدم خضوعها لسلطة رئاسية أو لرقابة إدارية (وصائية)، تتميز هذه الهيئات باستقلال مالي (أولاً) واستقلالي إداري (ثانياً)، كما أن للبعض منها حرية في وضع نظامها الداخلي (ثالثاً).

أولاً: الاستقلال المالي للسلطات الإدارية المستقلة:

يعتبر الاستقلال المالي من بين أهم مظاهر الاستقلالية الوظيفية للسلطات الإدارية المستقلة،⁵⁶⁰ ذلك أنه يعكس عدم تبعية هذه الهيئات للسلطة التنفيذية من حيث التمويل،⁵⁶¹ وهذا كنتيجة منطقية لتمتع أغلب السلطات الإدارية المستقلة بالشخصية المعنوية.

وتجدر الإشارة إلى أن الاستقلال المالي، يتجلى من خلال امتلاك السلطات الإدارية المستقلة لعدة مصادر لتمويل ميزانيتها من خارج الإعانات التي تقدمها الدولة، وكذا في استقلالية هذه الهيئات في تسيير وتنفيذ سياستها المالية.⁵⁶² فبالرجوع إلى النصوص التأسيسية للسلطات الإدارية المستقلة، يتضح أن المشرع الجزائري قد كرس الاستقلال المالي صراحة لأغلبها، باستثناء مجلس النقد والقرض، اللجنة المصرفية ولجنة الاشراف على التأمينات وهذا راجع لغياب الشخصية المعنوية.

560) Catherine TEITGEN COLLY, Les instances de régulation et la Constitution, op.cit., p.242.

561) جبري محمد، السلطات الإدارية المستقلة والوظيفة الاستشارية، المرجع السابق، ص. 147.

562) Jean MARIMBERT, Les conditions de l'indépendance comme facteur de légitimité, op.cit., p. 83. ; Olivier STROCH, Les conditions et modalités budgétaires de l'indépendance du régulateur, in. Marie-Anne FRISON-ROCHE, (s/dir.) Droit et économie de la régulation, T. 1, op.cit., p.65.

ثانياً: الاستقلال الإداري للسلطات الإدارية المستقلة:

يقصد بالاستقلال الإداري للسلطات الإدارية المستقلة حرية هذه الأخيرة في اختيار مستخدميها وتصنيفهم وتحديد مهامهم ورواتبهم، على أن يكون اختصاص تعيينهم من طرف رئيس الهيئة، والذي يمارس عليهم سلطة رئاسية.⁵⁶³ وبالفعل توجد هذه الأحكام مكرسة في جميع النصوص المتعلقة بالسلطات الإدارية المستقلة، فمثلاً تحدد لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبة وضعية مستخدميها بموجب لائحة صادرة عنها،⁵⁶⁴ كما أن رئيسها هو من يقوم بتحديد مهام المستخدمين،⁵⁶⁵ ونفس المنطق ينطبق على كل من سلطة ضبط الخدمات العمومية للمياه،⁵⁶⁶ ولجنة ضبط البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية،⁵⁶⁷ وهو ذات الأمر المعمول به لدى باقي السلطات الإدارية المستقلة.

-
- (563) جبري محمد، السلطات الإدارية المستقلة والوظيفة الاستشارية، المرجع السابق، ص. 147.
- (564) "تكون للجنة، قصد تسييرها، أمانة مزودة بمصالح إدارية وتقنية. ويحدد تنظيم هذه المصالح وسيرها ووضعية مستخدميها القانونية في لائحة تصدرها اللجنة." المادة 29 من المرسوم التشريعي رقم 10-93 المتعلق ببورصة القيم المنقولة، المعدل والمتمم، سابق الإشارة إليه.
- (565) "تحدد مهام وصلاحيات المصالح الإدارية والتقنية بقرار من رئيس اللجنة." المادة 3 من النظام رقم 03-2000 المؤرخ في 28 سبتمبر 2000، المتضمن تنظيم وسير المصالح الإدارية والتقنية للجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، المصادق عليه بموجب قرار وزير المالية المؤرخ في 4 جانفي 2000، ج.ر.ج.ج. رقم 8 لسنة 2000. كما أن المادة 7 من ذات النظام تنص على أنه: "تحدد رواتب المستخدمين وتصنيفهم بقرار من الرئيس بعد استشارة اللجنة".
- (566) المادة 11 والمادة 12 من المرسوم رقم 08-303 المحدد لصلاحيات وكذا قواعد تنظيم سلطة ضبط الخدمات العمومية للمياه وعملها، سابق الإشارة إليه.
- (567) أنظر المادة 20 من القانون رقم 03-2000 المحدد للقواعد العامة المتعلقة بالبريد والمواصلات السلكية واللاسلكية، المعدل والمتمم، سابق الإشارة إليه.

ثالثاً: حرية السلطات الإدارية المستقلة في تحديد نظامها الداخلي:

إن الاستقلالية الوظيفية للسلطات الإدارية المستقلة تتطلب أن تكون لهذه الأخيرة حرية تحديد نظامها الداخلي دون تدخل من أي جهة،⁵⁶⁸ وهو ما يوجد مكرساً بالفعل لدى بعض السلطات الإدارية المستقلة، ك لجنة ضبط الكهرباء والغاز،⁵⁶⁹ ولجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها،⁵⁷⁰ وسلطة ضبط البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية،⁵⁷¹ ومجلس النقد والقرض،⁵⁷² وسلطة ضبط الخدمات العمومية للمياه،⁵⁷³ والوكالة الوطنية للمواد الصيدلانية المستعملة في الطب البشري،⁵⁷⁴ والهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته،⁵⁷⁵ واللجنة

568) Gaëtan GURLIN, Regarde sur la dépendance fonctionnelle des autorités administratives indépendante, in. Nicole DECOOPMAN (s/dir.), Le désordre des autorités administratives indépendantes : l'exemple du secteur économique et financier, op.cit., p.82.

569) المادة 126 من القانون رقم 01-02 المتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات، المعدل والمتمم، سابق الإشارة إليه.

570) أنظر المادة 26 من المرسوم التشريعي رقم 10-93 المتعلق ببورصة القيم المنقولة، المعدل والمتمم، سابق الإشارة إليه.

571) أنظر المادة 20 من القانون رقم 03-2000 المحدد للقواعد العامة المتعلقة بالبريد والمواصلات السلكية واللاسلكية، المعدل والمتمم، سابق الإشارة إليه.

572) أنظر المادة 60 من الأمر رقم 11-03 المتعلق بالنقد والقرض، المعدل والمتمم بالأمر رقم 04-10، سابق الإشارة إليه.

573) المادة 16 من المرسوم رقم 303-08 المحدد لصلاحيات وكذا قواعد تنظيم سلطة ضبط الخدمات العمومية للمياه وعملها، سابق الإشارة إليه.

574) أنظر المادة 7 من القانون رقم 13-08 المعدل والمتمم للقانون رقم 05-85 المتعلق بحماية الصحة وترقيتها، سابق الإشارة إليه.

575) أنظر المادة 19 من المرسوم الرئاسي رقم 413-06 المحدد لتشكيلة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته وتنظيمها وكيفيات سيرها، سابق الإشارة إليه.

الوطنية الاستشارية لترقية حقوق الانسان وحمايتها،⁵⁷⁶ وسلطة ضبط الصحافة المكتوبة،⁵⁷⁷ وأخيرا السلطة الوطنية للتوقيع الالكتروني.⁵⁷⁸

وتجدر الإشارة، إلى أن حرية السلطات الإدارية المستقلة في اختيار نظامها الداخلي، وإن كان مظهرا مجسدا لاستقلاليتها الوظيفية، إلا أنه سلاح ذو حدين، فهو من جهة يشعر أعضاء هذه الهيئات باستقلاليتهم، الأمر الذي يحفزهم للقيام بالمهام المسندة إليهم بكل حرية،⁵⁷⁹ إلا أنه من جهة أخرى يقيد هذه الهيئات، ذلك أن حريتها تبقى محدودة إزاء نظامها الداخلي.⁵⁸⁰

هذه هي أهم مظاهر استقلالية العضوية والوظيفية للسلطات الإدارية المستقلة، ومع ذلك فإن هذا لا يعني بأنها استقلالية مطلقة بل هناك نطاق يجعل الأمور نسبية، فما هي حدود استقلالية هذه الهيئات؟ هذا ما سيتم التعرض له الآن.

المطلب الثاني: حدود استقلالية السلطات الإدارية المستقلة:

بالرغم من تمتع السلطات الإدارية المستقلة باستقلالية عضوية ووظيفية تجاه السلطة التنفيذية، إلا أن النصوص المنشئة لها تتضمن بعضا من مظاهر

(576) أنظر المادة 13 من المرسوم الرئاسي رقم 01-71 المتضمن إحداث اللجنة الوطنية الاستشارية لترقية حقوق الانسان وحمايتها، سابق الإشارة إليه.

(577) أنظر المادة 45 من القانون العضوي رقم 05-12 المتعلق بالإعلام، سابق الإشارة إليه.

(578) أنظر المادة 25 من القانون رقم 04-15 المحدد للقواعد العامة المتعلقة بالتوقيع والتصديق الالكترونيين، سابق الإشارة إليه.

(579) جبري محمد، السلطات الإدارية المستقلة والوظيفة الاستشارية، المرجع السابق، ص. 149.

(580) Gaëtan GURLIN, Regarde sur la dépendance fonctionnelle des autorités administratives indépendante, op.cit., p.83.

القيود التي تحد من هذه الخاصية، مما يجعل منها استقلالية نسبية تعكس الطابع التزييني (caractère décoratif) للنصوص القانونية في النظام الجزائري.⁵⁸¹

على أن حدود استقلالية السلطات الإدارية المستقلة تتمثل في تلك القيود المرتبطة بطبيعتها العضوية (فرع أول) وبطبيعتها الوظيفية (فرع ثاني).

الفرع الأول: حدود الاستقلالية العضوية للسلطات الإدارية المستقلة:

بالرغم من الاستقلالية العضوية التي تتمتع بها السلطات الإدارية المستقلة، إلا أنها في حقيقتها جد محدودة، وذلك راجع لاصطدامها بجملة من النصوص القانونية التي تبيح للسلطة التنفيذية الاحتفاظ ببعض وسائل التأثير.⁵⁸²

على أن هذه الحدود تتمثل في طريقة تعيين أعضاء السلطات الإدارية المستقلة (أولاً)، غياب القواعد المتعلقة بالعهد (ثانياً)، وجود ممثلين للسلطة التنفيذية ضمن تشكيلة الأعضاء (ثالثاً)، وأخيراً في وجود ربط أو إلحاق لهذه السلطات الإدارية المستقلة ببعض الوزارات (رابعاً).

أولاً: احتكار السلطة التنفيذية لصلاحيات تعيين أعضاء السلطات الإدارية

المستقلة:

بالرغم من تعدد الجهات المقترحة لأعضاء السلطات الإدارية المستقلة في النظام الجزائري، إلا أن سلطة تعيينهم تبقى حكراً على السلطة التنفيذية مما يولد نوعاً من التبعية إزاءها، وهو الأمر الذي يؤدي إلى تناقض كلي مع مبدأ الاستقلالية.⁵⁸³

581) Farida ALLOUI, Le caractère décoratif des autorités de régulation en Algérie, Actes du colloque national sur les autorités de régulation indépendantes en matière économique et financière, université Abderrahmane MIRA, Bejaïa, 23-24 Mai 2007, pp. 42-58.

582) سمير حدري، السلطات الإدارية المستقلة وإشكالية الاستقلالية، المرجع السابق، ص. 51.

583) جبري محمد، السلطات الإدارية المستقلة والوظيفة الاستشارية، المرجع السابق، ص. 142.

فبالاطلاع على النصوص المنشئة لهذه الهيئات، يتبين بأن رئيس الجمهورية هو المخول كأصل بتعيين الرؤساء والأعضاء بموجب مراسيم رئاسية، كما هو الحال بالنسبة للجنة المصرفية،⁵⁸⁴ وسلطة ضبط البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية،⁵⁸⁵ ومجلس النقد والقرض.⁵⁸⁶ كما أن نفس القاعدة تطبق على كل من سلطة ضبط الخدمات العمومية للمياه،⁵⁸⁷ والهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته،⁵⁸⁸ واللجنة الوطنية الاستشارية لترقية حقوق الانسان وحمايتها.⁵⁸⁹

وتجدر الإشارة إلى أن ذات الأحكام يخضع لها الأعضاء في كل من لجنة الإشراف على التأمينات،⁵⁹⁰ ومجلس المنافسة،⁵⁹¹ ولجنة ضبط الكهرباء

(584) أنظر المادة 106 من الأمر رقم 11-03 المتعلق بالنقد والقرض، المعدل والمتمم، سابق الإشارة إليه.

(585) أنظر المادة 15 من القانون رقم 03-2000 المحدد للقواعد العامة المتعلقة بالبريد والمواصلات السلكية واللاسلكية، المعدل والمتمم، سابق الإشارة إليه.

(586) أنظر المواد 18، 58 و59 من الأمر رقم 11-03 المتعلق بالنقد والقرض، المعدل والمتمم، سابق الإشارة إليه.

(587) المادة 7 من المرسوم رقم 303-08 المحدد لصلاحيات وكذا قواعد تنظيم سلطة ضبط الخدمات العمومية للمياه وعملها، سابق الإشارة إليه.

(588) أنظر المادة 5 من المرسوم الرئاسي رقم 06-413 المؤرخ في 22 نوفمبر 2006، المحدد لتشكيلة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته وتنظيمها وكيفية سيرها، ج.ر.ج.ج. رقم 74 لسنة 2006.

(589) أنظر المادة 8 من المرسوم الرئاسي رقم 01-71 المتضمن لإحداث اللجنة الوطنية الاستشارية لترقية حقوق الانسان وحمايتها، سابق الإشارة إليه.

(590) أنظر المادة 209 مكرر 2 المدرجة بموجب المادة 27 من القانون رقم 06-04 المعدل والمتمم للأمر رقم 95-07 المتعلق بالتأمينات، سابق الإشارة إليه.

(591) أنظر المادة 11 من القانون رقم 08-12 المعدل والمتمم بالأمر رقم 03-03 المتعلق بالمنافسة، سابق الإشارة إليه.

والغاز،⁵⁹² والسلطة الوطنية للتوقيع الإلكتروني،⁵⁹³ وسلطة ضبط الصحافة المكتوبة بما فيهم الأعضاء المنتخبين.⁵⁹⁴

أما بالنسبة للجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، فإنها تشكل الاستثناء الوارد على القاعدة السابقة، إذ أن رئيسها يعين من طرف الوزير الأول،⁵⁹⁵ في حين أن باقي الأعضاء يعينون بموجب قرار وزاري صادر عن وزير المالية.⁵⁹⁶

وعلى اعتبار أن الشاذ لا يقاس عليه، يمكن القول بأن رئيس الجمهورية هو المحتكر الوحيد لصلاحيات تعيين أعضاء السلطات الإدارية المستقلة، سواء بموجب النصوص المنشئة لهذه الهيئات أو استنادا للمرسوم الرئاسي 99-240،⁵⁹⁷

(592) المادة 117 من القانون رقم 01-02 المتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات، المعدل والمتمم، سابق الإشارة إليه. على أنه تجدر الإشارة بأن أعضاء غرفة التحكيم التابعة للجنة ضبط الكهرباء والغاز لا يعينون من طرف رئيس الجمهورية وإنما يعود الاختصاص بذلك لكل من الوزير المكلف بالعدل فيما يخص القاضيين، وللوزير المكلف بالطاقة فيما يخص رئيس الغرفة وباقي الأعضاء، أنظر المادة 134 من القانون رقم 01-02 المتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات، المعدل والمتمم، سابق الإشارة إليه.

(593) أنظر المادة 19 من القانون رقم 04-15 المحدد للقواعد العامة المتعلقة بالتوقيع والتصديق الإلكترونيين، سابق الإشارة إليه.

(594) أنظر المادة 50 من القانون العضوي رقم 05-12 المتعلق بالإعلام، سابق الإشارة إليه.

(595) أنظر المادة 3 المرسوم التنفيذي رقم 94-175، المتضمن تطبيق المواد 21، 22، 29 من المرسوم التشريعي رقم 93-10 المتعلق ببورصة القيم المنقولة، سابق الإشارة إليه.

(596) أنظر المادة 6 المرسوم التنفيذي رقم 94-175، المتضمن تطبيق المواد 21، 22، 29 من المرسوم التشريعي رقم 93-10 المتعلق ببورصة القيم المنقولة، سابق الإشارة إليه.

(597) المرسوم الرئاسي رقم 99-240، المؤرخ في 27 أكتوبر 1999، المتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية للدولة، ج.ر.ج. رقم 76 لسنة 1999.

الذي جاء كتأكيد على فكرة أحادية ووحدة السلطة التنفيذية التي تقوم على أساس تركيز جميع السلطات في يد رئيس الجمهورية.⁵⁹⁸

إن أفراد السلطة التنفيذية بتعيين أعضاء السلطات الإدارية المستقلة، يعتبر خاصية مشتركة بين جميع هذه الهيئات في النظام الجزائري، وهذا على خلاف النظام الفرنسي الذي يعتمد في بعض الحالات على توزيع صلاحية التعيين بين عدة جهات، كأعضاء المجلس الأعلى للسمعي البصري (C.S.A) الذين يتقاسم سلطة تعيينهم كل من رئيس الجمهورية، رئيس مجلس الشيوخ، ورئيس المجلس الوطني،⁵⁹⁹ أو كسلطة الأسواق المالية (A.M.F)، التي يتقاسم سلطة تعيين أعضائها كل من رئيس الجمهورية الفرنسية، ومحكمة النقض، ومجلس الدولة، ومجلس الشيوخ، والمجلس الوطني، والمجلس الاقتصادي والاجتماعي، ومجلس المحاسبة، ومحافظ بنك فرنسا.⁶⁰⁰

وإضافة لهذا، يشترط المشرع الفرنسي في بعض الحالات ضرورة التزام سلطة التعيين باستشارة جهة معينة، أو القيام بانتقاء أولي قبل أي تعيين، مما ينعكس إيجاباً على الاستقلالية العضوية للسلطات الإدارية المستقلة الفرنسية.⁶⁰¹ وبناء على ما سبق، يتضح جلياً بأن حصر وتركيز سلطة التعيين في يد رئيس الجمهورية لا يخدم الاستقلالية العضوية للسلطات الإدارية المستقلة تجاه السلطة التنفيذية، ومنه وكنوع من الضمان لهذه الاستقلالية يجب العمل على

598) Rachid ZOUAÏMIA, Les autorités de régulation indépendantes face aux exigences de la gouvernance, op.cit., p. 183.

599) Jean-Louis AUTIN, Le Conseil supérieur de l'audiovisuel en France, Revista catalana de dret públic, núm. 34, 2007, p.96.

600) Sylvie THOMASSET-PIERRE, L'autorité de régulation boursière face aux garanties processuelles fondamentales, op.cit., p. 87.

601) Marie-José GUEDON, L'hétérogénéité des données organiques, op.cit., p.p. 65-66.

توزيع سلطة التعيين بين القاضي الأول في البلاد ومختلف الجهات الرسمية المؤثرة والفاعلة.⁶⁰²

ثانيا: غياب القواعد المتعلقة بالعهد:

لقد سبقت الإشارة أعلاه، إلى أن احترام القواعد المتعلقة بعهدة الأعضاء يعد ضمانا للاستقلالية العضوية للسلطات الإدارية المستقلة، على أن الاطلاع على النصوص القانونية يظهر خرقا لهذه القواعد، والذي يتمثل أساسا في عدم تحديد مدة العهدة لدى بعض الهيئات (1)، وفي غياب النص على إجراء الامتناع كضمان لمبدأ الحياد لدى هيئات أخرى (2).

(1) عدم تحديد مدة انتداب أعضاء السلطات الإدارية المستقلة:

تجدر الإشارة إلى أن النصوص المنشئة لبعض السلطات الإدارية المستقلة، سكتت عن تحديد مدة عهدة الأعضاء، وهو حال كل من سلطة ضبط البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية،⁶⁰³ ومجلس النقد والقرض،⁶⁰⁴ ولجنة ضبط الكهرباء والغاز،⁶⁰⁵ ولجنة الاشراف على التأمينات.⁶⁰⁶ وفي ذلك تعريض

602) Rachid ZOUAÏMIA, Les autorités de régulation indépendantes face aux exigences de la gouvernance, op.cit., p. 184. ; Jean-Philippe KOVAR, L'indépendance des autorités de régulation financière à l'égard du pouvoir politique, R.F.A.P., n° 143, 2012, p.p. 658-659.

603) أنظر المادة 15 من القانون رقم 03-2000 المحدد للقواعد العامة المتعلقة بالبريد والمواصلات السلكية واللاسلكية، المعدل والمتمم، سابق الإشارة إليه.

604) أنظر المادة 58 والمادة 59 من الأمر رقم 11-03 المتعلق بالنقد والقرض، المعدل والمتمم، سابق الإشارة إليه.

605) المادة 117 من القانون رقم 01-02 المتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات، المعدل والمتمم، سابق الإشارة إليه.

606) أنظر المواد 209 مكرر، 209 مكرر 1 و209 مكرر 2 المدرجة بموجب المادة 27 من القانون رقم 06-04 المعدل والمتمم للأمر رقم 07-95 المتعلق بالتأمينات، سابق الإشارة إليه.

لهؤلاء الأعضاء للعزل في أي وقت وخاصة أن المشرع الجزائي لم يحدد لا حالات العزل ولا إجراءاته، مما يمس بالاستقلالية العضوية لهذه السلطات.⁶⁰⁷ وزيادة على هذا وذاك، هناك نصوص تناولت صراحة إمكانية العهدة للتجديد مرة واحدة،⁶⁰⁸ في حين أن هناك نصوص أخرى سكنت عن هذه المسألة،⁶⁰⁹ بما يفيد إمكانية تجديد العهدة لعدة مرات دون قيد، وهذا يعتبر مساسا بالاستقلالية العضوية للسلطات الإدارية المستقلة.⁶¹⁰

607) سمير حدري، السلطات الإدارية المستقلة وإشكالية الاستقلالية، المرجع السابق، ص. 53؛ أنظر كذلك وفي ذات السياق:

Rachid ZOUAÏMIA, Les autorités de régulation indépendantes face aux exigences de la gouvernance, op.cit., p. 186.

608) a : السلطة الوطنية للتوقيع الإلكتروني، وسلطة ضبط الخدمات العمومية للمياه، والهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، ولجنة ضبط الكهرباء والغاز، وخلية معالجة الاستعلام المالي. أنظر على التوالي: المادة 19 من القانون رقم 04-15 المحدد للقواعد العامة المتعلقة بالتوقيع والتصديق الإلكترونيين، سابق الإشارة إليه؛ المادة 7 من المرسوم رقم 08-303 المحدد لصلاحيات وكذا قواعد تنظيم سلطة ضبط الخدمات العمومية للمياه وعملها، سابق الإشارة إليه؛ المادة 5 من المرسوم الرئاسي رقم 06-413 المؤرخ في 22 نوفمبر 2006، المحدد لتشكيلة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته وتنظيمها وكيفية سيرها، سابق الإشارة إليه؛ المادة 134 من القانون رقم 02-01 المتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات، المعدل والمتمم، سابق الإشارة إليه؛ المادة 10 من المرسوم التنفيذي رقم 02-127 المتضمن إنشاء خلية معالجة الاستعلام المالي وتنظيمها وعملها، المعدل والمتمم، سابق الإشارة إليه.

609) كما هو حال النصوص التأسيسية لكل من: لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة، ومجلس المنافسة، واللجنة الوطنية الاستشارية لترقية حقوق الإنسان وحمايتها، ومجلس النقد والقرض، واللجنة المصرفية. أنظر على التوالي: المادة 13 من القانون رقم 03-04 المعدل والمتمم للمرسوم التشريعي رقم 93-10 المتعلق ببورصة القيم المنقولة، المعدل والمتمم، سابق الإشارة إليه؛ المادة 11 من القانون رقم 08-12 المعدل والمتمم للأمر رقم 03-03 المتعلق بالمنافسة، المعدل والمتمم، سابق الإشارة إليه؛ المادة 9 من المرسوم الرئاسي رقم 01-71 المتضمن إحداث اللجنة الوطنية الاستشارية لترقية حقوق الإنسان وحمايتها، سابق

(2) غياب إجراء الامتناع:

إن إجراء الامتناع هو تقنية تهدف إلى استبعاد بعض الأعضاء من المشاركة في مداوالات الهيئة بسبب وضعيتهم وعلاقتهم بالمتعامل الاقتصادي محل المتابعة. وعلى هذا فإن هذا الإجراء يختلف عن نظام التنافي الذي يقصد به منع الأعضاء من الجمع بين وظائفهم داخل السلطة الإدارية المستقلة ووظائف أخرى، أو نشاطات أخرى، أو امتلاكهم لمصالح في أية مؤسسة.⁶¹¹ على أن هذا الإجراء وبالرغم من أهميته في ضمان مبدأ الحياد، إلا أن أغلب النصوص التأسيسية للسلطات الإدارية المستقلة قد أغفلت ذكره صراحة، وهذا باستثناء مجلس المنافسة الذي تضمن القانون المنشئ له نصا صريحا على عدم إمكانية العضو في المشاركة في المداوالات المتعلقة بقضايا له فيها مصلحة أو تربطه صلة قرابة مع أحد أطرافها أو أن يكون قد مثل أو يُمثل أحد الأطراف.⁶¹² وبالتالي فإن غياب إجراء الامتناع ضمن الأحكام القانونية المتعلقة بالسلطات الإدارية المستقلة، مسألة تمس بالاستقلالية العضوية لهذه الهيئات لارتباطها باستقلالية الأعضاء وحيادهم أثناء ممارسة عهدهم.⁶¹³

الإشارة إليه؛ المواد 58، 59، 106 من الأمر رقم 11-03 المتعلق بالنقد والقرض، المعدل والمتمم، سابق الإشارة إليه.

610) « ... en l'absence de précision sur le caractère non renouvelable, on peut sans doute penser que le mandat peut être renouvelé. Cela tend à diminuer la garantie d'indépendance... ». cf., Marie-José GUEDON, Les autorités administratives indépendantes, op.cit., p. 75 ; voir aussi dans le même sens : Véronique SELINSKY, Conseil de la concurrence, J.C.P., n° 11, 1992, p.4.

611) Rachid ZOUAÏMIA, Les autorités de régulation indépendantes face aux exigences de la gouvernance, op.cit., p. 162.

612) أنظر المادة 29 من الأمر رقم 03-03 المؤرخ في 19 جويلية 2003، المتعلق بالمنافسة المعدل والمتمم، سابق الإشارة إليه.

613) Rachid ZOUAÏMIA, Les autorités de régulation indépendantes face aux exigences de la gouvernance, op.cit., p.p. 162 et s.

ثالثا: وجود ممثلين للسلطة التنفيذية ضمن تشكيلة الأعضاء:

إن الهدف الرئيسي من وراء إنشاء السلطات الإدارية المستقلة، هو وضع حد بين مهام الإدارة المركزية القائمة على بلورة السياسة العامة، وبين مهام هذه الهيئات القائمة أساسا على ضبط الحياة الاجتماعية والسياسية والاقتصادية دون تدخل من طرف الدولة.⁶¹⁴ ومن ثم فإن تحقيق هذا الهدف يتطلب الحفاظ على استقلالية السلطات الإدارية المستقلة وحمايتها من أي تأثير خارجي خاصة من طرف السلطة التنفيذية.⁶¹⁵

على أن الاطلاع على النصوص التأسيسية لهذه الهيئات في النظام الجزائري، يبين بأن السلطة التنفيذية لازالت متواجدة داخل السلطات الإدارية المستقلة، عن طريق ممثلين لها ضمن تشكيلة الأعضاء، كما هو الحال مثلا بالنسبة لمجلس المنافسة الذي يضم ممثلين للوزير المكلف بالتجارة أحدهما دائم والآخر مستخلف، والَّذان يتمتعان بحق المشاركة في أشغال مجلس المنافسة دون تصويت،⁶¹⁶ أو كما هو الحال بالنسبة للجنة الوطنية الاستشارية لترقية حقوق الانسان وحمايتها، التي تضم ممثلين عن الوزارات لهم صفة استشارية دون صوت تداولي.⁶¹⁷

(614) أنظر المادة 29 من الأمر رقم 03-03 المؤرخ في 19 جويلية 2003، المتعلق بالمنافسة المعدل والمتمم، سابق الإشارة إليه.

(615) وليد بوجملين، سلطات الضبط الاقتصادي في القانون الجزائري، المرجع السابق، ص. 31.

(616) "... يعين الوزير المكلف بالتجارة ممثلا دائما له وممثلا مستخلفا له لدى مجلس المنافسة، بموجب قرار، ويشارك في أشغال مجلس المنافسة دون أن يكون لهم الحق في التصويت." المادة 12 من القانون رقم 08-12 المعدل والمتمم للأمر رقم 03-03 المتعلق بالمنافسة، المعدل والمتمم، سابق الإشارة إليه.

(617) "... يكون ممثلو الوزارات الآتية، أعضاء في اللجنة بصفة استشارية بدون صوت تداولي: - عضو واحد من وزارة الدفاع الوطني، - عضو واحد من وزارة العدل، - عضو واحد من وزارة الداخلية

وهي ذات الملاحظة تقريبا بالنسبة لكل من لجنة ضبط الكهرباء والغاز التي تتضمن مجلسا استشاريا يضم عددا من الأشخاص من بينهم ممثلين عن الدوائر الوزارية المعنية،⁶¹⁸ واللجنة المصرفية التي تضم في تشكيلتها ممثلا عن الوزير المكلف بالمالية.⁶¹⁹

إن وجود هذا العدد الكبير لممثلي السلطة المركزية، يدعو إلى إعادة التفكير في حقيقة ومدى الاستقلالية العضوية لهيئات الضبط تجاه السلطة التنفيذية، ذلك أن هذه الأخيرة متواجدة بقوة داخل هذه الهيئات. وبالتالي فإن

والجماعات المحلية، عضو واحد من وزارة الشؤون الخارجية، - عضو واحد من وزارة التربية الوطنية، - عضو واحد من الوزارة المكلفة بالشباب، - عضو واحد من الوزارة المكلفة بالصحة، عضو واحد من وزارة الاتصال والثقافة، - عضو واحد من الوزارة المكلفة بالحماية الاجتماعية، بالتضامن الوطني، - عضو واحد من الوزارة المكلفة بالتضامن الوطني." المادة 8 من المرسوم الرئاسي رقم 01-71 المتضمن إحداث اللجنة الوطنية الاستشارية لترقية حقوق الانسان وحمايتها، سابق الإشارة إليه.

(618) "تؤسس لدى لجنة الضبط هيئة استشارية تدعى "المجلس الاستشاري". يتشكل المجلس الاستشاري من ممثلين (2) عن الدوائر الوزارية المعنية ومن جميع الأطراف المعنية (المتعاملون والمستهلكون والعمال)، وينتدب كل طرف من يمثله. يدلي المجلس الاستشاري بآراء في نشاطات اللجنة المديرة وأهداف واستراتيجيات السياسة الطاقوية في قطاع الكهرباء وتوزيع الغاز..." المادة 125 من القانون رقم 02-01 المتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات، المعدل والمتمم، سابق الإشارة إليه؛ "يتشكل المجلس الاستشاري، زيادة على الرئيس ونائبيه، من ممثلين عن الدوائر الوزارية والهيئات التالية: - ممثلان (2) عن الوزارة المكلفة بالطاقة، - ممثلان (2) عن الوزارة المكلفة بالمالية، - ممثلان (2) عن الوزارة المكلفة بالبيئة، - ممثلان (2) عن الوزارة المكلفة بالجماعات المحلية، - ممثلان عن الوزارة المكلفة بالتجارة،...". المادة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 06-433 المؤرخ في 26 نوفمبر 2006، يحدد تشكيلة المجلس الاستشاري للجنة ضبط الكهرباء والغاز وسيره، ج.ر.ج.ج. رقم 76 لسنة 2006.

(619) "تتكون اللجنة المصرفية من: ... - ممثل عن الوزير المكلف بالمالية..." المادة 8 من الأمر رقم 04-10 المعدل والمتمم للأمر رقم 03-11، المتعلق بالنقد والقرض، المعدل والمتمم، سابق الإشارة إليه.

هذه المسألة تعد قيّداً حقيقياً ينبغي الحد منه لضمان الاستقلالية العضوية للسلطات الإدارية المستقلة.

رابعاً: ربط السلطات الإدارية المستقلة ببعض الوزارات:

إذا كانت الاستقلالية تعني غياب أي مظهر من مظاهر السلطة الرئاسية أو الرقابة الإدارية على هذه الهيئات المستقلة، إلا أن المشرع الجزائري عادة ما يلحق البعض منها بإحدى السلطات الإدارية المركزية (رئيس الجمهورية، الوزير الأول، أو إحدى الوزارات) عن طريق ما يسمى بتقنية الربط أو اللاحق (technique de rattachement)، والتي تشكل في الحقيقة فخاً للوقوع تحت طائلة الرقابة الإدارية (une tutelle insidieuse).⁶²⁰

فبالرجوع مثلاً إلى النص المؤسس للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، يتبين بأنها تابعة لرئيس الجمهورية،⁶²¹ وهو ما أكدّه المرسوم الرئاسي المحدد لتشكيلتها.⁶²² كذلك الحال بالنسبة للجنة الوطنية الاستشارية لترقية حقوق الإنسان وحمايتها، إذ تنص أحكام النص المنشئ لها على ما يلي: "توضع اللجنة لدى رئيس الجمهورية حامي الدستور والحقوق الأساسية للمواطنين والحريات العامة."⁶²³

620) Rachid ZOUAÏMIA, Les autorités de régulation indépendantes face aux exigences de la gouvernance, op.cit., p.p. 176 et s.

621) "الهيئة سلطة إدارية مستقلة ... توضع لدى رئيس الجمهورية ...". المادة 18 من القانون رقم 01-06، المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، سابق الإشارة إليه.

622) " الهيئة سلطة إدارية مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي وتوضع لدى رئيس الجمهورية". المادة 2 من المرسوم الرئاسي رقم 06-413، المحدد لتشكيل الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته وتنظيمها وكيفية سيرها، سابق الإشارة إليه.

623) المادة 3 من المرسوم الرئاسي رقم 01-71 المتضمن إحداث اللجنة الوطنية الاستشارية لترقية حقوق الإنسان وحمايتها، سابق الإشارة إليه.

أما بالنسبة للسلطة الوطنية للتصديق الإلكتروني، فينبين بأنها ألحقت بالوزير الأول.⁶²⁴ وهناك سلطات إدارية مستقلة أخرى ألحقها المشرع بإحدى الوزارات، كمجلس المنافسة الموضوع لدى الوزير المكلف بالتجارة،⁶²⁵ بعد أن كان تابعا للوزير الأول سابقا،⁶²⁶ أو كما هو حال السلطة الحكومية للتصديق الإلكتروني المنشأة لدى الوزير المكلف بالبريد وتكنولوجيا الإعلام والاتصال.⁶²⁷ في حين أن لجنة الإشراف على التأمينات تم ربطها بالوزير المكلف بالمالية،⁶²⁸ وهي ذات الملاحظة المنطبقة على خلية معالجة الاستعلام المالي كهيئة متخصصة،⁶²⁹ سواء بأحكام قانون الوقاية من تبييض الأموال

(624) "تنشأ لدى الوزير الأول سلطة إدارية مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، تسمى السلطة الوطنية للتصديق الإلكتروني ...". المادة 16 من القانون رقم 04-15، المتعلق بالتوقيع والتصديق الإلكترونيين، سابق الإشارة إليه.

(625) "... تنشأ سلطة إدارية مستقلة تدعى في صلب النص "مجلس المنافسة" ... توضع لدى الوزير المكلف بالتجارة ...". المادة 9 من القانون رقم 12-08 المعدل والمتم لأمور رقم 03-03 المتعلق بالمنافسة، المعدل والمتم، سابق الإشارة إليه.

(626) "... تنشأ لدى رئيس الحكومة سلطة إدارية تدعى في صلب النص "مجلس المنافسة"، تتمتع بالشخصية القانونية والاستقلال المالي ...". المادة 23 من الأمر رقم 03-03 المتعلق بالمنافسة قبل تعديله بموجب القانون رقم 12-08، سابق الإشارة إليه.

(627) "تنشأ لدى الوزير المكلف بالبريد وتكنولوجيا الإعلام والاتصال سلطة حكومية تتمتع بالاستقلال المالي والشخصية المعنوية...". المادة 26 من القانون رقم 04-15 المتعلق بالتوقيع والتصديق الإلكترونيين، سابق الإشارة إليه.

(628) "تنشأ لجنة الإشراف على التأمينات التي تتصرف كإدارة رقابة بواسطة الهيكل المكلف بالتأمينات لدى وزارة المالية ...". المادة 209 المدرجة بموجب المادة 26 من القانون رقم 04-06 المعدل والمتم للأمر رقم 07-95 المتعلق بالتأمينات، سابق الإشارة إليه.

(629) "يقصد في مفهوم هذا القانون بما يأتي: ... "الهيئة المتخصصة": خلية معالجة الاستعلام المالي المنصوص عليها في التنظيم المعمول به، ...". المادة 4 من القانون رقم 01-05 المتعلق بالوقاية من تبييض الأموال وتمويل الارهاب ومكافحتها، المعدل والمتم، سابق الإشارة إليه.

وتمويل الارهاب ومكافحتهما،⁶³⁰ أو بموجب النص التنظيمي المحدد لتنظيمها وسير عملها.⁶³¹

على ضوء هذه المعطيات، يمكن اعتبار التقنية المعتمدة في ربط السلطات الإدارية المستقلة بإحدى السلطات الإدارية المركزية مساسا وانقاصا للاستقلالية العضوية، ذلك أنها تمكن السلطة التنفيذية من مراقبة وتوجيه أعمال هذه الهيئات بعيدا عن القواعد والإجراءات التقليدية للسلطة الرئاسية والرقابة الإدارية.⁶³²

على أن حدود الاستقلالية لا تنحصر في المظاهر العضوية، بل هناك مظاهر وظيفية تعمل هي الأخرى على الحد من استقلالية السلطات الإدارية المستقلة. وهو ما سيتم التطرق له الآن.

الفرع الثاني: حدود الاستقلالية الوظيفية للسلطات الإدارية المستقلة:

بالرغم من وجود مظاهر للاستقلالية الوظيفية على النحو المشار إليه أعلاه، إلا أنها في حقيقة الواقع محدودة النطاق بجملة من القيود، والمتمثلة أساسا في إعداد بعض السلطات الإدارية المستقلة لتقرير سنوي يرسل للسلطات الإدارية المركزية (أولا)، وتدخل السلطة التنفيذية في وضع النظام الداخلي

(630) "الهيئة المتخصصة هي سلطة إدارية مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، وتوضع لدى الوزير المكلف بالمالية..." المادة 4 مكرر من القانون رقم 01-05 المتعلق بالوقاية من تبييض الأموال وتمويل الارهاب ومكافحتهما، المعدل والمتمم، سابق الإشارة إليه.

(631) "... الخلية سلطة إدارية مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، وتوضع لدى الوزير المكلف بالمالية." المادة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 13-157 المعدل والمتمم للمرسوم التنفيذي رقم 02-127، المتضمن إنشاء خلية معالجة الاستعلام المالي وتنظيمها وعملها، سابق الإشارة إليه.

(632) «... la notion de rattachement exprime un lien de dépendance diffus qui permet à l'administration centrale de contrôler et d'orienter les décisions des organes en dehors des règles et procédures classiques de la tutelle et du contrôle hiérarchique.». cf., Rachid ZOUAÏMIA, Les autorités de régulation indépendantes face aux exigences de la gouvernance, op.cit., p. 178.

لبعض السلطات الإدارية المستقلة (ثانياً)، والقيود الواردة على الوسائل المالية للسلطات الإدارية المستقلة (ثالثاً)، وفي بعض مظاهر تبعية السلطات الإدارية المستقلة للسلطة التنفيذية (رابعاً).

أولاً: إعداد السلطات الإدارية المستقلة لتقرير سنوي:

بالرجوع إلى النصوص التأسيسية لبعض السلطات الإدارية المستقلة، يتبين أن هذه الأخيرة ملزمة بإعداد تقرير سنوي يرسل إلى إحدى السلطات الإدارية المركزية.

فمثلاً تقوم اللجنة الوطنية الاستشارية لترقية حقوق الانسان وحمايتها بإعداد تقرير سنوي عن حالة حقوق الانسان وتبلغه إلى رئيس الجمهورية على أن ينشر هذا التقرير بعد ذلك.⁶³³ كذلك الأمر بالنسبة للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته التي ترفع إلى رئيس الجمهورية تقريراً سنوياً يتضمن تقييماً للنشاطات ذات الصلة بالوقاية من الفساد ومكافحته، وكذا النقائص المعايينة والتوصيات المقترحة عند الاقتضاء.⁶³⁴ وهي نفس الملاحظة بالنسبة لسلطة ضبط الصحافة المكتوبة، التي تعد تقريراً سنوياً تبين فيها نشاطها يرفع إلى كل من رئيس الجمهورية والبرلمان.⁶³⁵

633) أنظر المادة 7 من المرسوم الرئاسي رقم 01-71، المتضمن إحداث اللجنة الوطنية الاستشارية لترقية حقوق الإنسان وترقيتها، سابق الإشارة إليه.

634) أنظر المادة 24 من القانون رقم 06-01، المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، سابق الإشارة إليه.

635) أنظر المادة 43 من القانون العضوي رقم 12-05، المتعلق بالإعلام، سابق الإشارة إليه.

ومثال ذلك أيضا، لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة، التي تقدم تقريرا سنويا عن نشاط سوق القيم المنقولة إلى الحكومة.⁶³⁶ أو كمثل مجلس المنافسة، الذي يستوجب عليه النص أن يرفع تقريرا سنويا عن نشاطه لكل من البرلمان، والوزير الأول والوزير المكلف بالتجارة، مع نشر هذا التقرير في النشرة الرسمية للمنافسة أو في أي وسيلة إعلامية أخرى ملائمة.⁶³⁷

كما يلاحظ أن لجنة ضبط الكهرباء والغاز، هي الأخرى تعد تقريرا سنويا يتعلق بتنفيذ مهامها وبتطور الأسواق، وتعرضه على الوزير المكلف بالطاقة.⁶³⁸ وهو ذات المنطق الذي يحكم سير كل من سلطة ضبط الخدمات العمومية للمياه التي تقدم تقريرا سنويا للوزير المكلف بالموارد المائية حول نشاطاتها والاقتراحات الهادفة إلى تحسين الخدمات العمومية للمياه،⁶³⁹ وسلطة ضبط البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية المكلفة بإعداد تقرير سنوي يتضمن وصف نشاطاتها وملخصا لقراراتها وتوصياتها، مع ضرورة مراعاتها لطابع الكتمان وسرية الأعمال.⁶⁴⁰

(636) أنظر المادة 30 من المرسوم التشريعي رقم 10-93، المتعلق ببورصة القيم المنقولة بعد تعديله بموجب القانون رقم 04-03، سابق الإشارة إليه.

(637) أنظر المادة 27 من الأمر رقم 03-03، المتعلق بالمنافسة، المعدل والمتمم، سابق الإشارة إليه.

(638) أنظر المادة 33/115 من القانون رقم 01-02، المتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات، المعدل والمتمم، سابق الإشارة إليه.

(639) أنظر المادة 6 من المرسوم التنفيذي رقم 303-08، المحدد لصلاحيات وكذا قواعد تنظيم سلطة ضبط الخدمات العمومية للمياه وعملها، سابق الإشارة إليه.

(640) أنظر المادة 11/13 من القانون رقم 03-2000، المحدد للقواعد العامة المتعلقة بالبريد وبالمواصلات السلكية واللاسلكية، المعدل والمتمم، سابق الإشارة إليه.

وبناء على هذه المعطيات، يمكن القول بأن إلزامية إعداد تقرير سنوي وعرضه على السلطات الإدارية المركزية، مظهر من مظاهر تقييد استقلالية السلطات الإدارية المستقلة، لأنه يعرضها لرقابة السلطة التنفيذية بشكل أو بآخر.⁶⁴¹

ثانياً: وضع بعض الأنظمة الداخلية من طرف السلطة التنفيذية:

تجدر الإشارة بداية، إلى أنه وباستثناء السلطات الإدارية المستقلة المخولة قانوناً بسلطة إعداد أنظمتها الداخلية والمصادقة عليها على النحو المبين أعلاه، هناك هيئات أخرى لا تتمتع بهذا الاختصاص، وذلك راجع لكون السلطة التنفيذية هي المشرفة على ذلك بموجب صلاحية التنظيم. وهو حال كل من مجلس المنافسة،⁶⁴² والسلطة الحكومية للتوقيع الإلكتروني،⁶⁴³ وخبية معالجة الاستعلام المالي.⁶⁴⁴

كما تجدر الإشارة إلى أن اللجنة المصرفية تعرف حالة خاصة، فبالرغم من أن النص المنشئ لها لم يتضمن أحكاماً تتعلق بنظامها الداخلي، إلا أنها

(641) سمير حدري، السلطات الإدارية المستقلة وإشكالية الاستقلالية، المرجع السابق، ص. 60.

(642) "... يحدد تنظيم مجلس المنافسة وسيره بموجب مرسوم تنفيذي." المادة 15 من القانون رقم 12-08، المعدل والمتمم للأمر رقم 03-03، المتعلق بالمنافسة، المعدل والمتمم، سابق الإشارة إليه.

(643) "تحدد طبيعة هذه السلطة الحكومية للتصديق الإلكتروني وتشكيلها وتنظيمها وسيرها عن طريق التنظيم." المادة 27 من القانون رقم 04-15، المحدد للقواعد العامة المتعلقة بالتوقيع والتصديق الإلكتروني، سابق الإشارة إليه.

(644) "... تحدد مهام الهيئة المتخصصة وتنظيمها وسيرها عن طريق التنظيم." المادة 3 من الأمر 02-12 المعدل والمتمم للقانون رقم 01-05 المتعلق بالوقاية من تبييض الأموال وتمويل الارهاب ومكافحتها، المعدل والمتمم، سابق الإشارة إليه، وأنظر كذلك أحكام المرسوم التنفيذي رقم 127-02 المتضمن إنشاء خلية معالجة الاستعلام المالي وتنظيمها وعملها، المعدل والمتمم، سابق الإشارة إليه.

أصدرت قراراً بذلك،⁶⁴⁵ وهو ما عده أحد الكتاب،⁶⁴⁶ مخالفاً لمبدأ المشروعية لاحتوائه على قواعد وإجراءات تتعلق بحقوق الأطراف الخاضعين لرقابتها خاصة في إطار سلطتها القمعية، مما يشكل إخلالاً بحقوق الدفاع المحمية بنص الدستور،⁶⁴⁷ والتي لا تُحدد إلا عن طريق القانون.⁶⁴⁸ وهو ذات الموقف الذي سبق لمجلس الدولة الجزائري أن تبناه لما استبعد تطبيق النظام الداخلي للجنة المصرفية في إحدى قراراته.⁶⁴⁹

وعلى ضوء هذه المعطيات، يمكن القول بأن تدخل السلطة التنفيذية في وضع الأنظمة الداخلية للسلطات الإدارية المستقلة نوع من أنواع الرقابة على تنظيم وعمل هذه الهيئات، مما يعد قيوداً من بين القيود الواردة على استقلاليتها الوظيفية.⁶⁵⁰

(645) القرار رقم 01-93 المؤرخ في 6 ديسمبر 1993، المتضمن النظام الداخلي للجنة المصرفية، قرار غير منشور أشار إليه كل من: منى بن لطرش، السلطات الإدارية المستقلة في المجال المصرفي: وجه جديد لدور الدولة، المرجع السابق، ص. 81؛ وليد بوجملين، سلطات الضبط الاقتصادي في القانون الجزائري، المرجع السابق، ص. 87.

(646) منى بن لطرش، السلطات الإدارية المستقلة في المجال المصرفي: وجه جديد لدور الدولة، المرجع السابق، ص. 81.

(647) "الحق في الدفاع معترف به. الحق في الدفاع مضمون في القضايا الجزائية." المادة 151 من الدستور الجزائري لسنة 1996.

(648) وليد بوجملين، سلطات الضبط الاقتصادي في القانون الجزائري، المرجع السابق، ص. 87.

(649) "... حيث أنه من جهة أخرى فإن الإجراءات المطبقة أمام الجهات القضائية تحدد عن طريق القانون في حين أن أغلبية الإجراءات المطبقة أمام اللجنة المصرفية قد تم تحديدها عن طريق نظام داخلي..."، مجلس الدولة، الغرفة الخامسة، قضية يونين بنك (union bank) ومحافظ بنك الجزائر، الملف رقم 002129، قرار صادر بتاريخ 8 ماي 2000، سابق الإشارة إليه.

(650) سمير حدري، السلطات الإدارية المستقلة وإشكالية الاستقلالية، المرجع السابق، ص. 62.

ثالثا: القيود الواردة على الوسائل المالية للسلطات الإدارية المستقلة:

بالرغم من تمتع أغلب السلطات الإدارية المستقلة في الجزائر بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، إلا أن هناك هيئات لا تحوز على ذلك، مما يجعل مسألة تمويلها مرتبطة بالسلطة التنفيذية، كما هو حال مجلس النقد والقرض، واللجنة المصرفية، ولجنة الاشراف على التأمينات.

فبالنسبة للأعباء المالية لكل من مجلس النقد والقرض واللجنة المصرفية يتحملها بنك الجزائر،⁶⁵¹ أما لجنة الاشراف على التأمينات فتمول من طرف الخزينة العمومية للدولة.⁶⁵²

وعليه فإن عدم الاعتراف للسلطات الإدارية المستقلة بالاستقلال المالي صراحة يجعلها تابعة للسلطة التنفيذية بشكل أو بآخر، ذلك أنها تعتمد كلية على إعانة الدولة لتمويل الأعمال والخدمات التي تقدمها.⁶⁵³

وحتى بالنسبة لتلك السلطات الإدارية المستقلة المتمتعة بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، يتضح أن هذا الأخير يبقى نسبيا وغير مطلق نتيجة

651) Rachid ZOUAÏMIA, Les AAI et la régulation économique en Algérie, op.cit., p. 50.

652) "تتكفل ميزانية الدولة بمصاريف تسيير لجنة الإشراف على التأمينات". المادة 209 مكرر 3 المدرجة بموجب المادة 27 من القانون رقم 04-06 المعدل والمتمم للأمر رقم 95-07 المتعلق بالتأمينات، سابق الإشارة إليه.

653) حكيمة دموش، مدى استقلالية اللجنة المصرفية وظيفيا، أعمال الملتقى الوطني حول سلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، جامعة بجاية، أيام 23-24 ماي 2007، ص. 88؛ إرزيل الكاهنة، دور لجنة الإشراف على التأمينات في ضبط سوق التأمين، المرجع السابق ص.115؛ أوديع نادية، صلاحيات سلطة الضبط في مجال التأمين (لجنة الإشراف على التأمين)، المرجع السابق، ص.126؛ حابت أمال، دور لجنة الإشراف على التأمينات في اكتشاف المخالفات (سلطة الرقابة للجنة الإشراف على التأمينات)، المرجع السابق، ص.137.

للتأثيرات الممارسة من طرف السلطة التنفيذية. فبالنسبة لمجلس المنافسة وبالرغم من الاعتراف له بالاستقلال المالي،⁶⁵⁴ إلا أن ميزانيته تسجل ضمن أبواب ميزانية وزارة التجارة، وتخضع للقواعد العامة للتسيير والمراقبة المطبقة على ميزانية الدولة.⁶⁵⁵

كذلك الأمر بالنسبة للجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، فبالرغم من أن المشرع قد ضمن لها بعض الموارد الخاصة،⁶⁵⁶ إلا أن هذه الأخيرة خاضعة في تحديدها وحسابها وتحصيلها للسلطة التنفيذية.⁶⁵⁷

وإضافة إلى ذلك تعتمد لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها على إعانة تسيير مقتطعة من ميزانية الدولة،⁶⁵⁸ مما يؤدي إلى فرض نوع من الرقابة المالية من طرف الدولة على هذه الإعانة.

(654) المادة 9 من القانون رقم 12-08 المعدل والمتمم للأمر 03-03 المتعلق بالمنافسة، المعدل والمتمم، سابق الإشارة إليه.

(655) " ... تسجل ميزانية مجلس المنافسة ضمن أبواب ميزانية وزارة التجارة، وذلك طبقاً للإجراءات التشريعية والتنظيمية المعمول بها ... تخضع ميزانية مجلس المنافسة للقواعد العامة للتسيير والمراقبة المطبقة على ميزانية الدولة." المادة 17 من القانون رقم 12-08 المعدل والمتمم للأمر 03-03 المتعلق بالمنافسة، المعدل والمتمم، سابق الإشارة إليه.

(656) " تؤخذ أتاوى عن الأعمال والخدمات التي تؤديها اللجنة ... " المادة 1/27 من المرسوم التشريعي رقم 10-93 المتعلق ببورصة القيم المنقولة، المعدل والمتمم، سابق الإشارة إليه.

(657) " ... وتحدد قواعد أساس هذه الأتاوى وحسابها وتحصيلها عن طريق التنظيم." المادة 2/27 من المرسوم التشريعي رقم 10-93 المتعلق ببورصة القيم المنقولة، المعدل والمتمم، سابق الإشارة إليه؛ "يحدد الوزير المكلف بالمالية بقرار، نسب الأتاوى والكيفيات التي تحصلها بها اللجنة." المادة 3 من المرسوم التنفيذي رقم 170-98 المؤرخ في 20 ماي 1998، المتعلق بالأتاوى التي تحصلها لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، ج.ج.ج. رقم 34 لسنة 1998؛ قرار وزير المالية المؤرخ في 2 أوت 1998، المتضمن تطبيق المادة 3 من المرسوم التنفيذي رقم 170-98 المؤرخ في 20 ماي 1998، المتعلق بالأتاوى التي تحصلها لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، ج.ج.ج. رقم 70 لسنة 1998.

وهي ذات الملاحظة بالنسبة لباقي السلطات الإدارية المستقلة المعترف لها بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، كخلية معالجة الاستعلام المالي،⁶⁵⁹ والسلطة الوطنية للتوقيع الالكتروني،⁶⁶⁰ واللجنة الوطنية الاستشارية لترقية حقوق الانسان وحمايتها،⁶⁶¹ وسلطة ضبط الصحافة المكتوبة،⁶⁶² والهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته،⁶⁶³ والوكالة الوطنية للمواد الصيدلانية المستعملة في الطب البشري،⁶⁶⁴ وسلطة ضبط البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية،⁶⁶⁵ وسلطة ضبط الخدمات العمومية للمياه،⁶⁶⁶ وسلطة ضبط الكهرباء والغاز.⁶⁶⁷

(658) " تخصص للجنة إعانة تسيير من ميزانية الدولة." المادة 28 من المرسوم التشريعي رقم 10-93 المتعلق ببورصة القيم المنقولة، المعدل والمتمم، سابق الإشارة إليه.

(659) " تشتمل ميزانية الخلية على ما يأتي: - في باب الإيرادات: إعانة الدولة ... " المادة 19 من المرسوم التنفيذي رقم 02-127، المتضمن إنشاء خلية معالجة الاستعلام المالي وتنظيمها وعملها، المعدل والمتمم، سابق الإشارة إليه.

(660) " ... تسجل الاعتمادات المالية اللازمة لسير السلطة ضمن ميزانية الدولة" المادة 2/16 من القانون رقم 04-15، المحدد للقواعد العامة المتعلقة بالتوقيع والتصديق الالكترونيين، سابق الإشارة إليه.

(661) " تضع الدولة تحت تصرف اللجنة الوسائل البشرية والمالية التي تطابق مهامها، وتتحمل الدولة النفقات المتصلة بذلك." المادة 18 من المرسوم الرئاسي رقم 01-71، المتضمن إحداث اللجنة الوطنية الاستشارية لترقية حقوق الانسان وحمايتها، سابق الإشارة إليه.

(662) " تقيّد الاعتمادات الضرورية لقيام سلطة ضبط الصحافة المكتوبة بمهامها في الميزانية العامة للدولة... تمارس مراقبة نفقات سلطة ضبط الصحافة المكتوبة طبقا لإجراءات المحاسبة العمومية." المادة 49 من القانون العضوي رقم 05-12، المتضمن قانون الإعلام، سابق الإشارة إليه.

(663) " ... تسجل ميزانية الهيئة في الميزانية العامة للدولة طبقا للتشريع والتنظيم المعمول بهما." تشمل ميزانية الهيئة على باب للإيرادات وباب للنفقات: في باب الإيرادات: -إعانة الدولة ..."، المادة 21 والمادة 22 على التوالي من المرسوم الرئاسي رقم 06-413، المحدد لتشكيلة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحتها وتنظيمها وكيفية سيرها، سابق الإشارة إليه.

(664) " قصد الانطلاق في عمله، تضع الخزينة العمومية تسبيقا قابلا للتعويض تحت تصرف الوكالة لتمكينها من ممارسة نشاطاتها ..."، "تسجل عند الحاجة الاعتمادات الإضافية الضرورية للوكالة لتمكينها من

وبالإضافة إلى ذلك، قد تُلزم السلطات الإدارية المستقلة من طرف السلطة التنفيذية، بأن تدفع جزء من إيراداتها الزائدة عن حاجياتها إلى الخزينة العمومية، كما هو الشأن بالنسبة لسلطة ضبط البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية، التي وقع عليها التزام بصب المبالغ الفائضة الناتجة عن الأتاوى المحصلة وغير المستعملة لحاجات تسييرها والمهام المنوطة بها، في ميزانية الدولة في آخر السداسي من السنة الموالية لنقل حساباتها السنوية على أبعاد تقدير. ⁶⁶⁸ كما أُلزمت بدفع - وبأثر رجعي - كل المبالغ المالية المتراكمة الناتجة عن الأتاوى المحصلة وغير المستعملة من تاريخ تنفيذ القانون المنشئ

أداء مهامها في الميزانية العامة للدولة طبقاً للإجراءات المعمول بها." المادة 173 مكرر 7 والمادة 173 مكرر 8 على التوالي من القانون رقم 05-85 المتعلق بحماية الصحة وترقيتها، المعدل والمتمم، المدرجتين بموجب المادة 7 من القانون رقم 13-08 المعدل والمتمم للقانون رقم 05-85 المتعلق بحماية الصحة وترقيتها، سابق الإشارة إليه.

665) "تخضع سلطة الضبط للمراقبة المالية للدولة طبقاً للتشريع المعمول به."، "... علاوة على ذلك، وبمناسبة إعداد مشروع قانون المالية لكل سنة، تقيد عند الحاجة، الاعتمادات الإضافية والضرورية لسلطة الضبط لتمكينها من أداء مهامها، في الميزانية العامة للدولة، وفق الإجراءات المعمول بها..." المادة 11 والمادة 2/22 على التوالي من القانون رقم 03-2000، المحدد للقواعد العامة المتعلقة بالبريد والمواصلات السلكية واللاسلكية، المعدل والمتمم، سابق الإشارة إليه.

666) "تتضمن ميزانية سلطة الضبط ما يأتي: في باب الإيرادات: ... - إعانة الدولة..."، "تستفيد سلطة الضبط من إعانة مالية أولية من طرف الدولة." المادة 19 والمادة 21 على التوالي من المرسوم التنفيذي رقم 08-303، المحدد لصلاحيات وكذا قواعد تنظيم سلطة ضبط الخدمات العمومية للمياه وعملها، سابق الإشارة إليه.

667) "... ويمكن الخزينة أن تقدم للجنة الضبط تسبيقات قابلة للاسترجاع. يوافق الوزير المكلف بالطاقة على الميزانية السنوية التي تعدها لجنة الضبط." المادة 127 من القانون رقم 01-02 المتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات، المعدل والمتمم، سابق الإشارة إليه.

668) المادة 1/46 من الأمر 01-15 المؤرخ في 23 جويلية 2015، المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2015، ج.ر.ج.ج. رقم 40 لسنة 2015.

لها إلى غاية 31 ديسمبر 2014،⁶⁶⁹ وفي هذا قيد حقيقي على الاستقلال المالي الذي تتمتع به هذه الهيئة.

وبناء على ما سبق ذكره من معطيات قانونية، يمكن القول بأن السلطات الإدارية المستقلة وإن كانت تتمتع باستقلال مالي صريح بموجب النصوص المنشئة لها، إلا أنه استقلال نسبي بالنظر للقيود الممارسة عليه من طرف السلطة التنفيذية، وهذا ما يدفع إلى الاعتقاد بأن السلطة التنفيذية هي المحدد الأول والأخير لميزانية هذه الهيئات،⁶⁷⁰ مما يؤكد خيالية الاستقلالية الوظيفية للسلطات الإدارية المستقلة.

رابعاً: مظاهر تبعية السلطات الإدارية المستقلة للسلطة التنفيذية:

إضافة إلى نسبية الاستقلال المالي للسلطات الإدارية المستقلة، والذي يجعلها تابعة للسلطة التنفيذية في هذا الجانب، هناك بعض المظاهر الأخرى التي تؤكد هذه التبعية، تتمثل أساساً في رقابة السلطة التنفيذية على أعمال بعض الهيئات،⁶⁷¹ وذلك من خلال إمكانية طلبها تعديل الأنظمة الصادرة عن مجلس النقد والقرض وفقاً لإجراء القراءة الثانية (1)، وخضوع الأنظمة الصادرة عن لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة لإجراء الموافقة (2)، وسلطة الحلول التي من الممكن أن تمارسها السلطة التنفيذية على بعض السلطات الإدارية المستقلة (3)، وأخيراً إمكانية التغاضي على قرارات بعض الهيئات كقرارات مجلس المنافسة (4).

(669) المادة 2/46 من الأمر 01-15، المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2015، سابق الإشارة إليه.

(670) «... c'est en définitive le Gouvernement qui détermine le budget de ces autorités.» cf., Rachid ZOUAÏMIA, Les AAI et la régulation économique en Algérie, op. cit., p. 54.

(671) Ibid., p.p. 54-59.

(1) إجراء القراءة الثانية (La procédure de seconde lecture):

يتمتع مجلس النقد والقرض بسلطة تنظيمية مستقلة تتمثل في صلاحية وضع قواعد قانونية عامة ومجردة لضبط القطاع المصرفي،⁶⁷² إلا أن هذه الأنظمة تخضع قبل صدورها ونشرها بالجريدة الرسمية للرقابة المسبقة لوزير المالية.⁶⁷³

وعلى هذا تنص المادة 63 من القانون المنظم لمجلس النقد والقرض،⁶⁷⁴ على ما يلي: "يبلغ المحافظ مشاريع الأنظمة إلى الوزير المكلف بالمالية الذي يتاح له أجل عشرة (10) أيام لطلب تعديلها، قبل إصدارها خلال اليومين اللذين يليان موافقة المجلس عليها.

ويجب على المحافظ أن يستدعي حينئذ المجلس للاجتماع في أجل خمسة (5) أيام ويعرض عليه التعديل المقترح.

ويكون القرار الجديد الذي يتخذه المجلس نافذا مهما يكن مضمونه." وبالتالي لا يصبح النظام الصادر نافذا وقابلا للنشر في الجريدة الرسمية إلا بعد استيفاء إجراء القراءة الثانية (La procédure de seconde lecture)،⁶⁷⁵ والذي يمكن أن يطلبه وزير المالية خلال عشرة (10) أيام، كما أن سكوته خلال هذه الفترة يُعَلَّق الطابع التنفيذي للنظام مهما كان مضمونه، مما يشكل نوعا من

(672) المادة 62 من الأمر رقم 11-03 المتعلق بالنقد والقرض، المعدل والمتمم، سابق الإشارة إليه.

(673) المادة 64 من الأمر رقم 11-03 المتعلق بالنقد والقرض، المعدل والمتمم، سابق الإشارة إليه.

(674) الأمر رقم 11-03 المتعلق بالنقد والقرض، المعدل والمتمم، سابق الإشارة إليه.

(675) Rachid ZOUAÏMIA, Les AAI et la régulation économique en Algérie, op.cit., p. 55.

الرقابة الإدارية التي تحد من الاستقلال الوظيفي لمجلس النقد والقرض كسلطة إدارية مستقلة.⁶⁷⁶

(2) إجراء الموافقة (Le procédé de l'approbation):

على غرار مجلس النقد والقرض، تتمتع لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة هي الأخرى بصلاحيات إصدار الأنظمة بغرض ضبط قطاع سوق القيم المنقولة،⁶⁷⁷ على أن هذه الأعمال تبقى خاضعة لموافقة وزير المالية لنشرها بالجريدة الرسمية.⁶⁷⁸

ومما ينبغي التذكير به، أن الموافقة (approbation) وإن كانت مجرد إجراء لدخول التنظيم الصادر عن اللجنة حيز التنفيذ، إلا أنها تعتبر مصادقة (homologation) في حقيقة الأمر،⁶⁷⁹ ذلك أن التنظيمات التي لا يوافق عليها وزير المالية لا تنشر في الجريدة الرسمية وتبقى بذلك مجرد مشاريع أنظمة لا

676) Rachid ZOUAÏMIA, Les AAI et la régulation économique en Algérie, op.cit., p. 56.

677) المادة 31 من المرسوم التشريعي رقم 10-93 المتعلق ببورصة القيم المنقولة، المعدل والمتمم، سابق الإشارة إليه.

678) "يوافق على اللوائح التي تسنها اللجنة عن طريق التنظيم، وتنشر في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية مشفوعة بنص الموافقة." المادة 32 من المرسوم التشريعي رقم 10-93 المتعلق ببورصة القيم المنقولة، المعدل والمتمم، سابق الإشارة إليه؛ "عملا بأحكام المادة 32 من المرسوم التشريعي رقم 10-93 ... يوافق الوزير المكلف بالمالية بقرار، على اللوائح التي تسنها لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها." المادة 1 من المرسوم التنفيذي رقم 102-96 المؤرخ في 11 مارس 1996، المتضمن تطبيق المادة 32 من المرسوم التشريعي رقم 10-93 المؤرخ في 23 ماي سنة 1993 والمتعلق ببورصة القيم المنقولة، ج.ج.ج. رقم 18 لسنة 1996.

679) "يصادق على نظام لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها...". المادة 1 من قرار وزير المالية المؤرخ في 26 نوفمبر 1998، المتضمن المصادقة على نظام لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها رقم 01-98 المحدد لقواعد حساب العمولات التي تحصلها شركة تسيير بورصة القيم المنقولة عن عمليات البورصة، ج.ج.ج. رقم 93 لسنة 1998.

تتمتع بطابع تنفيذي.⁶⁸⁰ وهو الأمر الذي يؤثر على استقلالية اللجنة من الناحية الوظيفية.

(3) سلطة الحلول (le pouvoir de substitution):

لقد اعترف المشرع الجزائري للسلطة التنفيذية بسلطة الحلول محل لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة،⁶⁸¹ وذلك في الحالات المذكورة بموجب القانون المنشئ لها،⁶⁸² إذ تنص المادة 48 منه على أنه: "يمكن اللجنة أن تعلق لمدة لا تتجاوز خمسة أيام كاملة عمليات البورصة إذا ما حدث حادث كبير ينجر عنه اختلال في سير البورصة أو حركات غير منتظمة لأسعار البورصة. وإذا كان هذا الحادث مما يتطلب تعليقاً لمدة تتجاوز خمسة أيام كاملة،

كان القرار من اختصاص الوزير المكلف بالمالية دون غيره."

كما تنص المادة 50 من ذات القانون على أنه: "إذا ثبت عن اللجنة عجز أو قصور، تتخذ التدابير التي تتطلبها الظروف عن طريق التنظيم بناء على اقتراح الوزير المكلف بالمالية عقب الاستماع إلى رئيس اللجنة."

وعلى هذا وكما هو معلوم وفقاً لكلاسيكيات القانون الإداري، تعتبر سلطة الحلول من مظاهر السلطة الرئاسية التي قد يمارسها الرئيس على المرؤوس كما أنها مظهر من مظاهر الرقابة الإدارية التي تمارسها السلطة الإدارية المركزية على الإدارة المحلية،⁶⁸³ وهي بذلك إجراء خطير يقيد الاستقلالية الوظيفية للجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة كسلطة إدارية مستقلة.

680) Rachid ZOUAÏMIA, Les AAI et la régulation économique en Algérie, op. cit., p. 58.

681) Rachid ZOUAÏMIA, Les AAI et la régulation économique en Algérie, op. cit., p. 58.

682) المادة 31 من المرسوم التشريعي رقم 93-10 المتعلق ببورصة القيم المنقولة، المعدل والمتمم، سابق الإشارة إليه.

683) عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص. 166، 181.

4) حق السلطة التنفيذية في صرف النظر عن قرارات السلطات الإدارية

المستقلة:

باستطاعة السلطة التنفيذية أن تصرف النظر عن القرارات المتخذة من طرف بعض السلطات الإدارية المستقلة،⁶⁸⁴ ففي ميدان المنافسة مثلا، بإمكان الحكومة أن تصرف النظر عن قرارات مجلس المنافسة بتجاوزها وعدم أخذها بعين الاعتبار،⁶⁸⁵ وهذا بأن ترخص إما تلقائيا أو بناء على طلب من الأطراف المعنية بالتجميع الذي كان محل رفض من مجلس المنافسة.⁶⁸⁶ وفي هذا تراجع على ما كانت عليه الحال سابقا، في ظل القانون المتعلق بالمنافسة الملغى،⁶⁸⁷ حيث كان مجلس المنافسة يستقل تماما بالترخيص أو رفض الترخيص بالتجميع الاقتصادي وهذا دون أي تدخل من الحكومة في قراراته.⁶⁸⁸

684) Rachid ZOUAÏMIA, Les AAI et la régulation économique en Algérie, op. cit., p. 59; Rachid ZOUAÏMIA, Les autorités de régulation indépendantes face aux exigences de la gouvernance, op.cit., p.p. 205-206.

685) مسعد جلال، مدى تأثير المنافسة الحرة بالممارسة التجارية، رسالة دكتوراه في القانون، جامعة مولود معمري بتيزي وزو، 2012، ص. 268؛ أنظر كذلك:

Rachid ZOUAÏMIA, Le Conseil de la concurrence et la régulation des marchés en droit Algérien, Rev. IDARA, vol. 18, 2/2008, n° 36, pp. 25-26. ; Rachid ZOUAÏMIA, Les AAI et la régulation économique en Algérie, op. cit., p. 59

686) "يمكن للحكومة أن ترخص تلقائيا، إذا اقتضت المصلحة العامة ذلك، أو بناء على طلب من الأطراف المعنية، بالتجميع الذي كان محل رفض من مجلس المنافسة، وذلك بناء على تقرير الوزير المكلف بالتجارة والوزير الذي يتبعه القطاع المعني بالتجميع." المادة 21 من الأمر رقم 03-03، المتعلق بالمنافسة، المعدل والمتمم، سابق الإشارة إليه.

687) الأمر رقم 06-95 المتعلق بالمنافسة، الملغى، سابق الإشارة إليه.

688) المادة 11 من الأمر رقم 06-95 المتعلق بالمنافسة، الملغى، سابق الإشارة إليه.

وبناء على ذلك، فإن حق السلطة التنفيذية في إمكانية صرف النظر عن القرارات الصادرة عن السلطات الإدارية المستقلة يمس بالاستقلالية الوظيفية لهذه الهيئات، مما يؤكد على نسبيتها.

إن السلطات الإدارية المستقلة وإن كانت تتمتع بخاصية الاستقلالية، إلا أن هذه الأخيرة تبدو ذات طبيعة نسبية مما يجعلها أقرب للخيال منها إلى الواقع،⁶⁸⁹ وذلك نتيجة لوسائل التأثير التي تسمح للسلطة التنفيذية بالتدخل وفرض الرقابة على أعمال هذه الهيئات ولو بصورة غير مباشرة، وهو ما يدفع إلى القول بأن النصوص القانونية المكرسة للاستقلالية موجهة للاستهلاك الأجنبي فقط، مما يؤكد على الطابع التزييني للسلطات الإدارية المستقلة،⁶⁹⁰ إذ أن القول بخلاف ذلك يجعل من الأمر مسألة مثالية من الصعب الوصول إليها في ظل النظام الجزائري.⁶⁹¹

وتجدر الإشارة كذلك، إلى أنه وبالرغم من تمتع السلطات الإدارية المستقلة في أغلبها بصلاحيات وسلطات واسعة نتيجة لامتيازات السلطة العامة، إلا أن أعمالها خاضعة لرقابة القضاء، كما سيتم تناوله في الباب الموالي، وهذا مؤشر آخر على نسبية الاستقلالية التي تتمتع بها هذه الهيئات.

689) Rachid ZOUAÏMIA, Les AAI et la régulation économique en Algérie, op. cit., p.34.

690) Farida ALLOUI, Le caractère décoratif des autorités de régulation en Algérie, op.cit., p.p. 42-58.

691) «... c'est une utopie de dire AAI en Algérie. » Ibid.

الباب الثاني:
وظيفة السلطات الإدارية المستقلة:

وفقا للدراسات الكلاسيكية المرتبطة بالوظيفة الإدارية الرامية إلى تحقيق المصلحة العامة، يكاد الفقه أن يجمع على التقسيم الثنائي للنشاط الإداري، فهم عادة ما يقسمونه إلى صورتين هما المرفق العام والبوليس الإداري.⁶⁹² فإذا كان المرفق العام (service public) يقصد به ذلك النشاط الإداري الذي تستهدف من ورائه الإدارة العامة تقديم خدمات قصد تلبية الحاجيات العامة، أو تقوم من خلاله بتقديم المساعدة سواء للمشاريع الخاصة أو للمشاريع المحلية التي تؤدي منافع أساسية للمواطنين،⁶⁹³ فإن البوليس الإداري (police administrative) نوع آخر من النشاط الإداري تقوم من خلاله الإدارة العامة بالمحافظة على النظام العام بأغراضه التقليدية والحديثة، عن

692) أنظر على سبيل المثال: عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص. 411 وما يليها؛ محمد رفعت عبد الوهاب، مبادئ وأحكام القانون الإداري، المرجع السابق، ص. 227 وما يليها؛ أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية، المرجع السابق، ص. 397 وما يليها؛ جورج فودال، بيار دلفوليه، القانون الإداري، ج. 2، المرجع السابق، ص. 500 وما يليها؛ أنظر كذلك:

André MAURIN, Droit administratif, 8^{ème} éd., Sirey, Paris, 2011, p.p. 108 et s. ; Jean- Claude RICCI, Droit administratif général, 2^{ème} éd., Hachette supérieur, Paris, 2005, p.p. 113 et s. ; Pierre-Laurent FRIER, Jacques PETIT, Précis de droit administratif, 4^{ème} éd., Montchrestien, Paris, 2006, p.p. 171 et s. ; Ramu de BELLESCIZE, Droit administratif général, 2^{ème} éd., Lextenso éditions, Paris, 2014, p.p. 123 et s. ; Ramu de BELLESCIZE, L'essentiel du Droit administratif général, Lextenso éditions, Paris, 2014, p.p. 63 et s. ; Xavier Dupré de BOULOIS, Les annales du Droit administratif, Dalloz, Paris, 2014, p.p. 79 et s. ; Yves GAUDEMET, Traité de droit administratif (droit administratif général), op.cit., p.p. 719 et s. ; Patrice CHRÉTIEN, Nicolas CHIFFLOT, Droit administratif, op.cit., p.p. 549-550 et s. ; Gilles LEBRETON, Droit administratif général, op.cit., p.p.123 et s. ; Gustave PEISER, Droit administratif général, op.cit., p.p. 172 et s. ; Pierre DELVOLVÉ, Le droit administratif, op.cit., p.p. 37-38 et s. ; Louis DUBOIS, Gustave PEISER, Droit public, op.cit., p.p. 225 et s. ; Jean WALINE, Droit administratif, op.cit., p.p. 355 et s. ; Martine LOMBARD, Gilles DUMONT, Droit administratif, op.cit., p.p.301 et s. ; Frédéric COLIN, Droit public, op.cit., p.p. 221 et s. 693) Agathe VAN LANG, Genevière GONDOUIN, Véronique INSERGUET-BRISSET, Dictionnaire de droit administratif, 6^{ème} éd., Sirey, Paris, 2012, p.p. 405-406.

طريق وضعها لضوابط وقيود تحد من حرية الأفراد في بعض الجوانب لضمان المصلحة العامة.⁶⁹⁴

على أن انسحاب الدولة النسبي من الحياة الاجتماعية والسياسية والاقتصادية، وظهور السلطات الإدارية المستقلة في النسيج المؤسسي للدولة أدى بجانب آخر من الفقه إلى هجر التقسيم الثنائي السابق، معتمدين في ذلك على تقسيم ثلاثي بإضافة شكل جديد لأشكال النشاط الإداري ألا وهو الضبط (la régulation)،⁶⁹⁵ كفكرة وحيدة قادرة على استيعاب ظاهرة جمع السلطات (cumul de pouvoirs) والصلاحيات في يد هيئة واحدة،⁶⁹⁶ كسلطة إصدار القرارات الفردية، والسلطة التنظيمية، وسلطة الرقابة، وسلطة العقاب، إلى غير ذلك من الاختصاصات التي عادة ما تكون موزعة بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية والسلطة القضائية.

فالضبط (la régulation) عبارة عن مظهر جديد من مظاهر النشاط الإداري،⁶⁹⁷ ظهر لأول مرة في الولايات المتحدة الأمريكية في ثلاثينيات القرن

694) Ibid., p.p. 315-317.

695) Christophe GUETTIER, Institutions administratives, 5^{ème} éd., Dalloz., Paris, 2010, p.p. 6-9. ; Henri OBERDORFF, Les institutions administratives, 7^{ème} éd., Sirey, Paris, p. 110. ; Antoine DELBLOND, Droit administratif, Éditions Larcier, Bruxelles, Belgique, 2009, p.392 ; Yves GAUDEMET, Droit administratif, op.cit., p.p. 353-357. ; Andrés Fernando OSPINA GARZON, L'activité contentieuse de l'administration en droit français et colombien, thèse de doctorat en droit, université Panthéon-Assas, Paris, 2012, p.p. 30 et s. ; Laurence IDOT, La mise en réseau des autorités de régulation, R.D.P., n° 124, 2008, p. 787 ; Jacques CHEVALLIER, la régulation juridique en question, op.cit., p. 829. ; Jacques CHEVALLIER, Régulation et polycentrisme dans l'administration française, op.cit., p.p. 45 et s.

696) Marie-Anne FRISON-ROCHE, Le droit de la régulation, op.cit., p. 613.

697) Christophe GUETTIER, Institutions administratives, op.cit., p.p. 6-9. ; Henri OBERDORFF, Les institutions administratives, op.cit., p. 110. ; Antoine DELBLOND, Droit administratif, op.cit., p.392 ; Yves GAUDEMET, Droit administratif, op.cit., p.p. 353-357. ; Andrés Fernando OSPINA GARZON, L'activité contentieuse de l'administration en droit français et colombien, op.cit., p.p. 30 et s. ; Laurence IDOT, La mise en réseau des autorités de régulation, op.cit., p. 787.

الماضي بمناسبة ما سمي آنذاك بالاتفاق أو الصفقة الجديدة (new deal) بين الحكومة والمجتمع، وهذا بسبب الأزمة الاقتصادية العالمية، التي أظهرت الحاجة لوجود هيئات إدارية من نوع جديد لمراقبة السوق والسير الحسن للمنافسة.⁶⁹⁸

على أن مصطلح الضبط (la régulation) باللغة الانجليزية (the régulation) يقصد به التنظيم (réglementation) الممارس من طرف السلطات الإدارية المستقلة، في حين أن المصطلح باللغة الفرنسية يحمل معنى آخر يقصد به عادة ذلك الدور الجديد الذي أصبحت تقوم به الدولة لضبط مختلف مناحي الحياة. فالتنظيم وفقا للثقافة القانونية الفرنسية جزء أو وسيلة من وسائل الضبط.⁶⁹⁹ وعلى هذا يرى مجلس الدولة الفرنسي بأن الضبط في معناه العام يشير إلى مختلف أشكال التدخل التي تنازلت عنها الدولة لفائدة هيئات أخرى، لضمان المشروع الاجتماعي والاقتصادي والثقافي في المجتمع، وذلك بالنسبة للحاضر وللمستقبل.⁷⁰⁰

أما عن موقف المشرع الجزائري فإنه عرّف الضبط وفقا لمنظور اقتصادي مرتبط باقتصاد السوق، حيث اعتبره "... كل إجراء أيا كانت طبيعته، صادر عن أية هيئة عمومية يهدف بالخصوص إلى تدعيم وضمان توازن

698) Bertrand du MARAIS, Droit de régulation économique, 1^{ère} éd. Presses Sciences Politiques et Dalloz., Paris, 2004, p. 482.

699) Gérard FARJAT, Pour un droit économique, P.U.F., Paris, 2004, p. 109. ; Jean-Pierre MOUSSY, des autorités de régulation financières et de concurrence : pour quoi, comment ?, op.cit., p. II-34. ; Didier LINOTTE, Raphaël ROMI, Droit public économique, 7^{ème} éd., Lexis Nexis, Paris, 2012, p. 113.

700) « ... la régulation désigne en fait les formes divers d'intervention par lesquelles l'État garantit « pour le présent et pour l'avenir, le projet social, économique et culturel dont une communauté humaine s'est dotée », tout en déléguant au maximum les tâches opérationnelles à d'autres acteurs... ». cf., Conseil d'État, Les autorités administratives indépendantes, op. cit., p.279.

قوى السوق، وحرية المنافسة، ورفع القيود التي بإمكانها عرقلة الدخول إليها وسيرها المرن، وكذا السماح بالتوزيع الاقتصادي الأمثل لموارد السوق بين مختلف أعوانها...".⁷⁰¹

وتجدر الإشارة، إلى أنه من الصعب تحديد مفهوم الضبط من الناحية القانونية،⁷⁰² وذلك راجع لتعدد معانيه (polysémique)، وتعدد أغراضه (polyvalent).⁷⁰⁴ ومع ذلك فإن السمة البارزة لوظيفة الضبط كنشاط إداري، تتوقف على منح الهيئة الإدارية القائمة بالضبط مجموعة متكاملة من الاختصاصات والصلاحيات،⁷⁰⁵ نظرا لتقنية مجالات تدخلها،⁷⁰⁶ وذلك من أجل تحقيق نوعين من هذه الوظيفة:⁷⁰⁷ وظيفة الضبط المسبق أو القبلي للمجال

(701) المادة 3 من القانون رقم 12-08، المعدل والمتمم للأمر رقم 03-03، المتعلق بالمنافسة، المعدل والمتمم، سابق الإشارة إليه.

702) Marie-Anne FRISON-ROCHE, Le droit de la régulation, op.cit., p. 613 ; Jacques CHEVALLIER, La régulation juridique en question, op.cit., p. 827. ; Gérard TIMSIT, Les deux corps du droit : essai sur la notion de régulation, op.cit., p.p. 375 et s.

703) Marie-Anne FRISON-ROCHE, Les différentes définitions de la régulation, L.P.A., n° 82, 1998, p. 5.

704) Gérard TIMSIT, La régulation, la notion et le phénomène, R.F.A.P., n° 109, 2004, p. 5.

705) « La régulation implique d'abord la réunion et le cumul de compétences juridiques habituellement dissociées, allant de l'édition de normes de portée générale jusqu'à un pouvoir de contrôle et de sanction, en passant par la prise de décisions individuelles. ». cf., Jacques CHEVALLIER, Régulation et polycentrisme dans l'administration française, op.cit., p. 47. ; voir aussi dans le même sens : Andrés Fernando OSPINA GARZON, L'activité contentieuse de l'administration en droit français et colombien, op.cit., p. 34 ; Rachid ZOUAÏMIA, Le pouvoir réglementaire des autorités administratives indépendantes en Algérie, Actes du colloque national sur les autorités administratives indépendantes en Algérie, université 8 Mai 1945, Guelma, 13-14 Novembre 2012, p. 2.

706) « La régulation implique un cumul des pouvoirs qui est justifié par la technicité du domaine concerné ... ». cf., Quentin EPRON, Le statut des autorités de régulation et la séparation des pouvoirs, op.cit., p. 1008.

707) Antoine DELBLOND, Droit administratif, op.cit., p.393 ; Bruno RETAILLEAU, Rapport d'information sur le bilan et les perspectives d'évolution de l'autorité de régulation des communications électroniques et des postes (A.R.C.P), la commission des affaires économiques, La documentation Française, Paris, 2006, p. 24.

(régulation ex ante) (الفصل الأول) ووظيفة الضبط اللاحق أو البعدي له
(régulation ex post) (الفصل الثاني).

على أن السؤال الذي يطرح في هذا الصدد يتمثل في معرفة ما هي
مختلف السلطات التي تعبّر بتجمعها عن وظيفة الضبط الممارسة من طرف
السلطات الإدارية المستقلة؟

الفصل الأول:

الضبط المسبق كوظيفة للسلطات الإدارية المستقلة:

يعتبر الضبط المسبق مظهرا من مظاهر وظيفة الضبط التي أصبحت السلطات الإدارية المستقلة تضطلع بها بعد انسحاب الدولة النسبي من مختلف مناحي الحياة، وهذا بهدف تنظيم القطاعات المخولة بها قانونا. وتجدر الإشارة إلى أن هذا المظهر يتشكل من مجموع السلطات غير القمعية الممنوحة للسلطات الإدارية المستقلة من أجل ممارسة نشاطاتها،⁷⁰⁸ وهذا بغرض حماية أو وقاية القطاع من أية مشاكل أو إخلالات قد تعترضه. ومن ثم فإن وظيفة الضبط المسبق تمكن السلطات الإدارية المستقلة من إعمال سلطتها في وضع جملة من القواعد الواجب احترامها من طرف جميع الفاعلين في القطاع، والتي تتراوح ما بين قرارات تنظيمية أو شبه تنظيمية أو حتى قرارات فردية. كما أنها تمكنها من جهة أخرى من بسط رقابتها المسبقة للوقوف على مدى احترام هذه القواعد، وذلك من خلال امكانية اتخاذ جملة من التدابير الوقائية أو القيام بالتحقيقات في بعض الحالات، أو من خلال التحكيم بين المتعاملين في حالات أخرى. وعليه فإن هذه السلطات تتمثل أساسا في كل من الاختصاص القاعدي أو المعياري (compétence normative)،⁷⁰⁹ (المبحث الأول)، وفي سلطة الرقابة المسبقة،⁷¹⁰ التي تتمتع بها السلطات الإدارية المستقلة (المبحث الثاني).

708) Antoine DELBLOND, Droit administratif, op.cit., p.393

709) Rachid ZOUAÏMIA, Les AAI et la régulation économique en Algérie, op.cit., p. 71. ; Yves GAUDEMET, Traité de droit administratif (Droit administratif général), op.cit., p. 84.

710) تم إضافة مصطلح "مسبقة" لمصطلح "الرقابة"، للتمييز بينها وبين الرقابة اللاحقة التي تكون غالبا على شكل عقوبات إدارية، أنظر الصفحة 251 وما يليها من هذا البحث.

المبحث الأول: الاختصاص القاعدي للسلطات الإدارية المستقلة:

يقصد بالاختصاص القاعدي بصورة عامة، تلك الصلاحية أو المكنة لوضع قواعد قانونية في الدولة، والتي تمس بطبيعتها المراكز القانونية للأفراد إما بإنشائها، أو تعديلها، أو إلغائها.⁷¹¹ فالاختصاص القاعدي تعبير صريح عن حق وسلطة الدولة، وامتيازها باحتكار خلق القواعد القانونية التي تنظم العلاقات الاجتماعية على نحو ملزم بين مختلف أطراف المجتمع المشكّلة لقواه الاجتماعية والسياسية والاقتصادية، سواء بين مؤسسات الدولة ذاتها، أو بينها وبين الأفراد، أو بين الأفراد فيما بينهم.⁷¹²

وتجدر الإشارة إلى أن الاختصاص القاعدي كأصل عام سلطة (pouvoir) ممنوحة دستوريا لكل من السلطتين التشريعية والتنفيذية، لوضع مجموعة من القواعد القانونية العامة والمجردة المنظمة للمجتمع والضابطة للعلاقات بين أفرادها،⁷¹³ فالسلطة التشريعية تتمتع بهذا الاختصاص عن طريق سنها

(711) مصطلح (norme) في القانون، مصطلح مرادف للقاعدة القانونية العامة، المجردة والملزمة، أنظر في ذلك:

Serge GUINCHARD, Thierry DEBARD, (s/dir.) Lexique des termes juridiques, op.cit., p.583.

(712) عبد الرحمان عزاوي، الرخص الإدارية في التشريع الجزائري، المرجع السابق، ص. 14.

(713) وهي مسألة لطالما أثارت العديد من الإشكاليات منها:

1- إشكالية توزيع الاختصاص بين السلطتين التشريعية والتنفيذية ومجال تدخل كل واحدة منهما، وذلك من خلال التطرق إلى أساس هذا التوزيع وضوابطه، استنادا على مبدأ الفصل بين السلطات. لأكثر تفاصيل أنظر: عبد الرحمان عزاوي، ضوابط توزيع الاختصاص بين السلطتين التشريعية والتنفيذية (دراسة مقارنة في تحديد مجال كل من القانون واللائحة)، ج.1، دار الغرب للنشر والتوزيع، الجزائر 2009، ص. 143 وما يليها؛ عبد الرحمان عزاوي، الرخص الإدارية في التشريع الجزائري، المرجع السابق، ص. 97 وما يليها. وللاطلاع على تطبيقات توزيع الاختصاص بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية وانعكاسات ذلك في النظام الجزائري (خاصة في ظل الدستور الجزائري لسنة 1996) أنظر: عبد الرحمان عزاوي، ضوابط توزيع الاختصاص بين السلطتين التشريعية والتنفيذية (دراسة مقارنة في تحديد مجال كل من القانون

للتشريعات العادية أو العضوية،⁷¹⁴ في حين أن السلطة التنفيذية تتمتع باختصاص قاعدي يبرز من خلال الوسائل القانونية الخاصة بها، والمتمثلة في

واللائحة) في النظام الدستوري الجزائري، ج.2، دار الغرب للنشر والتوزيع، الجزائر 2009، ص. 41 وما يليها؛ عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري (العلاقة الوظيفية بين البرلمان والهيئة التنفيذية)، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2009، ص. 14 وما يليها؛ وليد شريط، السلطة التشريعية من خلال التطور الدستوري الجزائري، رسالة دكتوراه في القانون العام، جامعة تلمسان، 2012، ص. 203 وما يليها؛ محمد هاملي، آليات إرساء دولة القانون في الجزائر، رسالة دكتوراه في القانون العام، جامعة تلمسان، 2012، ص. 10 وما يليها.

2- إشكالية حماية الحقوق والحريات العامة الناجمة عن توزيع الاختصاص بين السلطين التشريعية والتنفيذية، سواء في ظل الظروف العادية أو في ظل الظروف الاستثنائية، الأمر الذي يستوجب ضرورة وضع ضمانات قانونية لذلك. لمزيد من التفاصيل أنظر: مراد بدران، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة في ظل الظروف الاستثنائية، دراسة مقارنة، دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية، 2008؛ فطة نبالي، دور المجلس الدستوري في حماية الحقوق والحريات العامة (مجال ممدود وحول محدود)، رسالة دكتوراه في القانون، جامعة تيزي وزو، 2010، ص. 101 وما يليها؛ صالح دجال، حماية الحريات ودولة القانون، رسالة دكتوراه في القانون العام، جامعة الجزائر (I)، 2010، ص. 137 وما يليها؛ حبشي لزرق، أثر سلطة التشريع على الحريات العامة وضماناتها، رسالة دكتوراه في القانون العام، جامعة تلمسان، 2013، ص. 164 وما يليها؛ محمد هاملي، آليات إرساء دولة القانون في الجزائر، المرجع السابق، ص. 344 وما يليها؛ مراد بدران، القيود الواردة على حقوق الشخصية في ظل الظروف الاستثنائية، مجلة العلوم القانونية والإدارية، العدد رقم 6، كلية الحقوق بجامعة تلمسان، 2008، ص. 227-244.

3- إشكالية الطبيعة القانونية للأوامر والتنظيمات المستقلة الصادرة عن رئيس الجمهورية ومدى خضوعها لرقابة القاضي الإداري. أنظر في ذلك: مراد بدران، الاختصاص التشريعي لرئيس الجمهورية بمقتضى المادة 124 من الدستور، مجلة إدارة، العدد رقم 2، 2000، ص. 9 وما يليها؛ وليد شريط، التشريع بأوامر في ظل النظام الدستوري الجزائري (حالة غيبة البرلمان، دراسة مقارنة)، مجلة الواحات للبحوث والدراسات، العدد رقم 16، جامعة غرداية، 2012، ص. 288-315؛ فاطمة الزهراء رمضان، سلطة التقرير في النظام الدستوري الجزائري، المرجع السابق، ص. 369 وما يليها.

(714) المادة 122، والمادة 123 من الدستور الجزائري لسنة 1996.

الأوامر الصادرة عن رئيس الجمهورية،⁷¹⁵ والقرارات التنظيمية - مستقلة كانت أو تنفيذية -،⁷¹⁶ بل وحتى من خلال قراراتها الفردية.⁷¹⁷ وبالإضافة إلى هذا وذاك، فإن للاحتهاد القضائي هو الآخر، - الإداري منه خاصة - دورا في خلق القاعدة القانونية،⁷¹⁸ وهذا نظرا لما يتمتع به القاضي الإداري من سلطة قاعدية (pouvoir normatif des juges) في خلق وإنشاء المبادئ العامة للقانون أو ما يسمى بقواعد القانون العام.⁷¹⁹ فالقاضي الإداري "... عندما يضع القرار المبدئي، فإنه يتصرف ويظهر كمشرع، ... من خلال وضع وإنشاء قاعدة قانونية جديدة لم تكن موجودة من قبل. وهنا يتجاوز القاضي الإداري دوره التقليدي ... ويتحول إلى مصدر إنشائي للقواعد القانونية".⁷²⁰

(715) المادة 124 من الدستور الجزائري لسنة 1996.

(716) المادة 125 من الدستور الجزائري لسنة 1996.

(717) وهذا على اعتبار أن القرار الإداري عادة ما يعرف على أنه ذلك العمل القانوني، الصادر عن سلطة إدارية مختصة بإرادتها المنفردة - نتيجة تمتعها بامتيازات السلطة العامة -، بغرض إحداث آثار قانونية، أي إنشاء مركز قانوني جديد، أو تعديله، أو إلغاؤه.

(718) مراد بدران، ضوابط إنشاء القاضي الإداري للقانون: قضية بن خدة ضد وزير العدل نموذجا، المرجع السابق، ص. 179.

(719) Pierre BRUNET, Les principes généraux du droit et la hiérarchie des normes, in., Denys de BÉCHILLON, Véronique CHAMPEIL-DESPLATS, Pierre BRUNET, Éric MILLARD, L'architecture du droit : Mélanges en l'honneur de Michel TROPER, Economica, Paris, 2006, p.p. 207-221.

(720) مراد بدران، ضوابط إنشاء القاضي الإداري للقانون: قضية بن خدة ضد وزير العدل نموذجا، المرجع السابق، ص. 179. ومما يدعم هذا الطرح أن مبادئ القانون العام وإن كانت موجودة سابقا، إلا أن إدخالها حيّز القانون الوضعي - وبالتالي إيجاد مكان لها ضمن قاعدة تدرج القواعد القانونية -، كان بمبادرة من القاضي الإداري عندما رتبّ جزاء على مخالفتها، وهذا على عكس التوجه القائل بالدور الكاشف للقاضي الإداري عن قواعد القانون العام، لمزيد من التفاصيل أنظر:

Jean RIVERO, Jean WALINE, Droit administratif, 14^{ème} éd., Dalloz, Paris, 2001, p.67.

أما الاختصاص القاعدي للسلطات الإدارية المستقلة فإنه مشابه لذلك الذي تتمتع به السلطة التنفيذية، على اعتبار أن هذه الهيئات وبالرغم من استقلاليتها فهي لا تعدو أن تكون إدارة عامة تابعة للدولة.⁷²¹ وعليه، فإن السلطات الإدارية المستقلة تتمتع بسلطة قاعدية (pouvoir normatif) تتمثل أساساً في السلطة التنظيمية، وفي سلطة تغيير المراكز القانونية عن طريق القرارات الفردية.⁷²² وبناء على ذلك، فإن فكرة الاختصاص القاعدي للسلطات الإدارية المستقلة مرتبطة أساساً بمبدأ تدرج القواعد القانونية في الدولة (hiérarchie des normes)، وبدور السلطة الإدارية بصورة عامة والسلطات الإدارية المستقلة بصفة خاصة في إنتاج هذه القواعد القانونية (les normes juridiques).⁷²³ على أن السلطات الإدارية المستقلة، وإن كانت تتمتع بخاصية إصدار القرارات الفردية كمظهر من مظاهر امتيازات السلطة العامة - على غرار الهيئات الإدارية التقليدية - بهدف الضبط الوقائي أو المسبق (المطلب الثاني)، إلا أنه وبالعكس من ذلك لا تتمتع كل هذه الهيئات بالسلطة التنظيمية (المطلب الأول).

(721) أنظر الصفحات السابقة من هذا البحث.

722) Pierre-Alain JEANNENEY, Le régulateur producteur de droit, in., Marie-Anne FRISON-ROCHE, (s/dir.) Droit et économie de la régulation, t. 2, Presses de Sciences Po (P.F.N.S.P) « Hors collection », Paris, 2004, p.p. 72-77. ; Marie-José GUEDON, Les autorités administratives indépendantes, op.cit., p.p. 99-109.

723) Jacques CHEVALLIER, La place de l'administration dans la production des normes, Droit et société, n° 79, 2011, p.p. 623-636 ; Jacques CHEVALLIER, La régulation juridique en question, op.cit., pp. 827-846 ; Martine Lombard, Régulation et hiérarchie des normes (propos conclusifs), in., Marie-Anne FRISON-ROCHE, (s/dir.) Droit et économie de la régulation, t. 2, Presses de Sciences Po (P.F.N.S.P) « Hors collection », Paris, 2004, p.p. 77-78 ; Pierre-Alain JEANNENEY, Le régulateur producteur de droit, op.cit., p.p. 72-77 ; Marie-Anne FRISON-ROCHE, Le droit de la régulation, op.cit., p. 613-614.

المطلب الأول: السلطة التنظيمية للسلطات الإدارية المستقلة:

بالرجوع إلى النصوص المنشئة لأغلب السلطات الإدارية المستقلة في الجزائر، يتضح بأن المشرع الجزائري حصر الاختصاص التنظيمي صراحة بين يدي عدد محدود من هذه الهيئات،⁷²⁴ وهي مجلس النقد والقرض،⁷²⁵ ولجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة،⁷²⁶ ولجنة ضبط الكهرباء والغاز،⁷²⁷ وسلطة ضبط البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية،⁷²⁸ ومجلس المنافسة،⁷²⁹ وسلطة ضبط الصحافة المكتوبة،⁷³⁰ والسلطة الوطنية للتوقيع الإلكتروني،⁷³¹ مما يجعل هذه الهيئات تمارس سلطة تنظيمية مباشرة أو صريحة (الفرع الأول).

أما باقي السلطات الإدارية المستقلة، وإن لم تكن تتمتع صراحة بالسلطة التنظيمية، إلا أن سلطاتها المعنوية⁷³² وصلاحياتها المنصوص عليها قانونا

724) Rachid ZOUAÏMIA, Le pouvoir réglementaire des autorités administratives indépendantes en Algérie, op.cit., p. 2.

725) أنظر المادة 62 من الأمر رقم 11-03 المتعلق بالنقد والقرض، المعدل والمتمم بالأمر رقم 10-04، سابق الإشارة إليه.

726) أنظر المادة 15 من القانون رقم 04-03 المعدل والمتمم للمرسوم التشريعي رقم 10-93 المتعلق ببورصة القيم المنقولة، المعدل والمتمم، سابق الإشارة إليه.

727) المادة 115 من القانون رقم 01-02 المتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات، المعدل والمتمم، سابق الإشارة إليه.

728) أنظر المادة 13 من القانون رقم 03-2000 المحدد للقواعد العامة المتعلقة بالبريد والمواصلات السلكية واللاسلكية، المعدل والمتمم، سابق الإشارة إليه.

729) أنظر المادة 18 من القانون رقم 12-08 المعدل والمتمم للأمر رقم 03-03 المتعلق بالمنافسة، المعدل والمتمم، سابق الإشارة إليه.

730) أنظر المادة 40 من القانون العضوي رقم 05-12 المتعلق بالإعلام، سابق الإشارة إليه.

731) أنظر المادة 18 من القانون رقم 04-15 المحدد للقواعد العامة المتعلقة بالتوقيع والتصديق الإلكترونيين، سابق الإشارة إليه.

732) أنظر الصفحة 56 و58 من هذا البحث.

تجعلها في بعض الحالات شريكا فعالا في ممارسة السلطة التنظيمية، أي أنها تمارس سلطة تنظيمية غير مباشرة (الفرع الثاني).⁷³³

الفرع الأول: السلطة التنظيمية المباشرة للسلطات الإدارية المستقلة:

يقصد بالسلطة التنظيمية المباشرة الممنوحة للسلطات الإدارية المستقلة، إمكانية هذه الهيئات من إصدار مجموعة من الأنظمة (اللوائح) والتي تتمثل في وضع مجموعة من القواعد تطبيقا لنصوص تشريعية وتنظيمية سابقة،⁷³⁴ ولذا تسمى بالسلطة التنظيمية التطبيقية.⁷³⁵

ومن أمثلة ذلك صلاحية مجلس النقد والقرض بتنظيم المهنة المصرفية عن طريق وضع شروط وقواعد قانونية للالتحاق بها، وكذا تحديده لقواعد ممارستها، الكل وفقا لأحكام الأمر المتعلق بالنقد والقرض.⁷³⁶ وكذلك الأمر بالنسبة للجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة التي تمارس سلطة تنظيمية تتمثل أساسا في وضع قواعد قانونية مرتبطة بسير سوق القيم المنقول،⁷³⁷ وذلك بواسطة أنظمة تتعلق بالقيم المنقولة،⁷³⁸ وأخرى بالمتدخلين في البورصة كهيئة الأشخاص المصدرة للقيم المنقولة وفئة المستثمرين فيها.⁷³⁹

733) Rachid ZOUAÏMIA, Les AAI et la régulation économique en Algérie, op.cit., p. 74 ; Philippe ICARD, Les autorités administratives indépendantes, op.cit., p.427.

734) Michel GENTOT, Les AAI, op.cit., p. 76.

735) Rachid ZOUAÏMIA, Les AAI et la régulation économique en Algérie, op.cit., p. 72.

736) أنظر المواد 62، 118، 126 من الأمر رقم 11-03 المتعلق بالنقد والقرض، المعدل والمتمم، سابق الإشارة إليه.

737) أنظر المادة 15 من القانون رقم 04-03 المعدل والمتمم للمرسوم التشريعي رقم 10-93 المتعلق ببورصة القيم المنقولة، المعدل والمتمم، سابق الإشارة إليه.

738) يقصد بالقيم المنقولة مجموع الأوراق المالية الكلاسيكية (الأسهم والسندات العادية) والحديثة (السندات القابلة للتحويل والسندات المجزأة)، أنظر في ذلك كل من: نصيرة تواتي، ضبط سوق القيم المنقولة،

كما أن لجنة ضبط الكهرباء والغاز تمارس سلطتها التنظيمية وذلك خلال تحديد التعريفات واجبة التطبيق على المرتفقين، وتحديد مكافأة متعاملي القطاع،⁷⁴⁰ وهذا تطبيقاً للتنظيم.⁷⁴¹

وهذا حال باقي السلطات الإدارية المستقلة المتمتعة بالسلطة التنظيمية، فكل واحدة منها تقوم بإعمال سلطتها التنظيمية بغرض الضبط المسبق لمجالها المحدد قانوناً.

على أنه تجدر الإشارة إلى أن السلطة التنظيمية للسلطات الإدارية المستقلة وإن كانت تشكل مجرد أداة لوظيفة الضبط،⁷⁴² إلا أنها تطرح تساؤلات حول مبررها القانوني؟ (أولاً)، وحول مدى موافقتها لأحكام الدستور؟ (ثانياً).

المرجع السابق، ص. 82-126؛ حمليلى نوار، النظام القانوني للسوق المالية الجزائرية، المرجع السابق، ص. 248-301، ولمزيد من التفاصيل أنظر:

Mohamed SALAH, Les valeurs mobilières émises par les sociétés par actions, Éditions Ibn-Khaldoun, Algérie, 2001, p.p. 15-191.

739) Rachid ZOUAÏMIA, Les AAI et la régulation économique en Algérie, op.cit., p.p. 72-73.

(740) "تقوم اللجنة ... بما يأتي: ... 22- تحديد مكافأة متعاملي القطاع بتطبيق التنظيم، 23- تحديد التعريفات الواجب تطبيقها على الزبائن الخاضعين لنظام التعريفات بتطبيق التنظيم ..."، أنظر المادة 115 من القانون رقم 01-02 المتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات، المعدل والمتمم، سابق الإشارة إليه.

(741) مثال ذلك: المرسوم التنفيذي رقم 05-182 المؤرخ في 18 ماي 2005، المتعلق بضبط التعريفات ومكافأة نشاطات نقل وتوزيع وتسويق الكهرباء والغاز، ج.ر.ج.ج.، رقم 36 لسنة 2005؛ المرسوم التنفيذي رقم 13-218 المؤرخ في 18 جوان 2013، المحدد لشروط منح العلاوات بتكاليف تنويع إنتاج الكهرباء، ج.ر.ج.ج.، رقم 33 لسنة 2013.

742) Marie-Anne FRISON-ROCHE, Le droit de la régulation, op.cit., p. 613-614 ; Elvira TALAPINA, Contribution à la théorie du droit public économique par l'analyse comparative du droit français et du droit russe, thèse de doctorat en droit, Université de la Réunion, 2011, p.90 ; Rachid ZOUAÏMIA, Les autorités de régulation indépendantes face aux exigences de la gouvernance, op.cit., p.94.

أولاً: الأساس القانوني للسلطة التنظيمية للسلطات الإدارية المستقلة:

بالرجوع إلى أحكام الدستور الجزائري لسنة 1996 يتبين بأن السلطة التنظيمية تعود بالأساس لرئيس الجمهورية الذي يمارسها في المسائل غير المخصصة للقانون وهي ما يعرف بسلطة التقرير المستقلة، وبدرجة ثانية للوزير الأول الذي يتولى مهمة السهر على تنفيذ التنظيمات المتخذة من طرف رئيس الجمهورية بواسطة ما يسمى بسلطة التقرير التطبيقية أو التبعية.⁷⁴³ ومن ثم لا توجد أية إشارة أو نص صريح من طرف المؤسس الدستوري على منح السلطة التنظيمية للسلطات الإدارية المستقلة.

وعلى هذا فما هو المبرر القانوني للسلطة التنظيمية التي تتمتع بها السلطات الإدارية المستقلة؟ هل يتعلق الأمر بتفويض الاختصاص؟ (أ)، أم أن السلطات الإدارية المستقلة تحوز على السلطة التنظيمية بناء على تأهيل مباشر من المشرع؟ (ب).

أ) فكرة التفويض كمبرر للسلطة التنظيمية للسلطات الإدارية المستقلة:

بناء على الفقرات السابقة، يتضح بأن السلطات الإدارية المستقلة تمارس نوعاً من السلطة التنظيمية التطبيقية التي تعود بالأساس للوزير الأول في مجال تنفيذ وتطبيق القانون والتنظيمات. فهل يعني ذلك أن هذا الأخير فوض بعضاً من اختصاصاته لهذه الهيئات؟

بالرجوع إلى ما تم ذكره بخصوص نسبية الاستقلالية التي تتمتع بها السلطات الإدارية المستقلة، ونظراً لوسائل التأثير التي تمارسها السلطة التنفيذية

743) المادة 3/85 والمادة 125 من الدستور الجزائري لسنة 1996، ولمزيد من التفاصيل أنظر: فاطمة الزهراء رمضاني، سلطة التقرير في النظام الدستوري الجزائري، المرجع السابق، ص. 98-174.

- بما يوحي بتبعية السلطات الإدارية المستقلة لها بشكل أو بآخر -،⁷⁴⁴ فقد يتبادر إلى الأذهان أن هناك نوع من التفويض الإداري بالاختصاص.⁷⁴⁵ على أن قواعد القانون الإداري تضع شرطين أساسيين لصحة التفويض: الأول هو ضرورة وجود نص صريح يبيح تفويض الاختصاص. أما الثاني فيتمثل في ضرورة أن يكون النص الذي يجيز التفويض من مرتبة النص الذي يقرر اختصاصات الأصل أو أعلى منه درجة.⁷⁴⁶ وبناء على ذلك، وبالرجوع إلى أحكام الدستور الجزائري لسنة 1996، يتضح أنه لا وجود لأية إشارة تدل على وجود إمكانية لتفويض السلطة التنظيمية التطبيقية من طرف الوزير الأول لهذه الهيئات، مما يؤدي إلى استبعاد فكرة التفويض الإداري للسلطة التنظيمية من الأساس.⁷⁴⁷ وجدير بالذكر كذلك أن نفس الاستبعاد ينطبق على فكرة التفويض التشريعي كمبرر للسلطة التنظيمية للسلطات الإدارية المستقلة، لأن القول بخلاف ذلك يعني عدم دستورية السلطة التنظيمية من الأساس، وهذا نتيجة - طبقاً للمبادئ الدستورية - لكون الاختصاصات تمارس ولا تفوض.⁷⁴⁸ كما أنه

(744) أنظر الصفحة 161 وما يليها من هذا البحث.

745) Jean-Louis BERGEL, Pouvoir réglementaire et délégation de compétence normative, R.R.J.D.P., n° 91, 2001, p. 2374.

746) سعيد بن محمد قارة، التفويض الإداري ومدى آثاره في فاعلية الإدارة (بين الشرعية القانونية والفاعلية التسييرية)، رسالة دكتوراه دولة في القانون العام، جامعة الجزائر، بن يوسف بن خدة، 2010، ص. 56 وما يليها.

747) « ... un tel pouvoir ne relève point d'une quelconque délégation accordée par le pouvoir exécutif et qui placerait l'autorité de régulation dans la position de « sous-traitant » de ce dernier. » cf., Rachid ZOUAÏMIA, Les autorités de régulation indépendantes dans le secteur financier en Algérie, op.cit., p.36.

748) « ... si l'on estime que l'instance régulatrice reçoit par délégation législative sa compétence décisionnelle, l'inconstitutionnalité est certaine. En effet, les compétences

وبالرجوع إلى الدستور الجزائري، - باستثناء النص الصريح على سلطة رئيس الجمهورية في التشريع بأوامر وما يعرفه من قيد- لا وجود لأي نص دستوري يبيح للسلطة التشريعية أن تفوض اختصاصاتها التشريعية للسلطات الإدارية المستقلة، لتمكين هذه الأخيرة من خلق قواعد قانونية.

ب) السلطة التنظيمية للسلطات الإدارية المستقلة تأهيل مباشر من المشرع:

إن تمتع السلطات الإدارية المستقلة بالسلطة التنظيمية يعود بالأساس إلى تأهيل مباشر من المشرع (habilitation législative)،⁷⁴⁹ وهذا ما يتضح من خلال الاطلاع على النصوص القانونية المنشئة لهذه الهيئات. فأغلب المجالات التي تعمل السلطات الإدارية المستقلة على تنظيمها، تعد في حقيقتها - وفقا لأحكام الدستور - ميادين محددة للسلطة التشريعية، التي تشرع فيها إما بموجب قوانين عادية (مثل نظام إصدار النقود ونظام البنوك، الأملاك العمومية، حرية التجارة والصناعة)،⁷⁵⁰ وإما بموجب قوانين عضوية (مثل القانون المتعلق بالإعلام).⁷⁵¹ فبالنسبة لمجلس النقد والقرض تنص المادة 62 من الأمر المنشئ له على أنه: "يخول المجلس صلاحيات بصفته سلطة نقدية في الميادين المتعلقة بما يأتي: ... يمارس المجلس سلطاته، في إطار هذا الأمر، عن طريق الأنظمة...".⁷⁵²

s'exercent et ne se délèguent pas ...». cf., Philippe ICARD, Les autorités administratives indépendantes, op.cit., p.417.

749) Rachid ZOUAÏMIA, Les autorités de régulation indépendantes dans le secteur financier en Algérie, op.cit., p.36.

(750) المواد 17 18 37 122 من الدستور الجزائري لسنة 1996.

(751) المادة 123 من الدستور الجزائري لسنة 1996.

(752) الأمر رقم 03-11 المتعلق بالنقد والقرض، المعدل والمتمم، سابق الإشارة إليه.

كذلك الأمر بالنسبة للجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة حيث تنص المادة 31 المرسوم التشريعي المنشئ لها على ما يلي: "تقوم لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها بتنظيم سير سوق القيم المنقولة، وبسن تقنيات...".⁷⁵³

كما أن لجنة ضبط الكهرباء والغاز هي الأخرى تتمتع بالسلطة التنظيمية بناء على تأهيل المشرع لها من خلال أحكام قانونها الأساسي، والذي جاءت إحدى مواده بما يلي: "تقوم اللجنة في إطار المهام المنصوص عليها ... أعلاه بما يأتي: 1- المساهمة في إعداد التنظيمات التطبيقية المنصوص عليها في القانون والنصوص التطبيقية المرتبطة به،...".⁷⁵⁴ وهي ذات الملاحظة التي يمكن إبدالها بالنسبة لسلطة ضبط البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية، التي ينص القانون المؤسس لها على أنه "تتولى سلطة الضبط المهام الآتية: - السهر على وجود منافسة فعلية ومشروعة في سوقي البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية باتخاذ كل التدابير الضرورية لترقية أو استعادة المنافسة في هاتين السوقين، ...".⁷⁵⁵

وهو ذات الانطباع المتوصل إليه من خلال استقراء النصوص المتعلقة بمجلس المنافسة. فهذا الأخير يمكنه "... اتخاذ كل تدبير في شكل نظام...

(753) المرسوم التشريعي رقم 10-93 المتعلق ببورصة القيم المنقولة، المعدل والمتمم، سابق الإشارة إليه.

(754) المادة 115 من القانون رقم 01-02 المتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات، المعدل والمتمم، سابق الإشارة إليه.

(755) أنظر المادة 13 من القانون رقم 03-2000 المحدد للقواعد العامة المتعلقة بالبريد والمواصلات السلكية واللاسلكية، المعدل والمتمم، سابق الإشارة إليه.

ينشر في النشرة الرسمية للمنافسة...⁷⁵⁶ ونفسه بالنسبة لسلطة ضبط الصحافة المكتوبة التي ينص القانون العضوي المرتبط بها على أنه: "تنشأ سلطة ضبط الصحافة المكتوبة، ... وتتولى بهذه الصفة على الخصوص ما يأتي: ... - تحديد قواعد وشروط الإعانات والمساعدات التي تمنحها الدولة لأجهزة الإعلام، والسهر على توزيعها،...".⁷⁵⁷

كما أن السلطة الوطنية للتوقيع الإلكتروني، مؤهلة مباشرة من طرف المشرع لممارسة اختصاص تنظيمي، وفقا لأحكام قانونها التأسيسي والذي تنص إحدى موادها على ما يلي: "تكلف السلطة بترقية استعمال التوقيع والتصديق الإلكتروني وتطويرهما وضمان موثوقية استعمالهما. وفي هذا الإطار، تتولى المهام الآتية: 1- إعداد سياستها للتصديق الإلكتروني والسهر على تطبيقها، بعد الحصول على الرأي الإيجابي من قبل الهيئة المكلفة بالموافقة،...".⁷⁵⁸

وبناء على هذه المعطيات، لا وجود لأدنى شك في أن مصدر السلطة التنظيمية للسلطات الإدارية المستقلة مرده التأهيل التشريعي لا غير، أي أن السلطات الإدارية المستقلة تتمتع بالسلطة التنظيمية بناء على وجود نص تشريعي بذلك.

(756) أنظر المادة 18 من القانون رقم 12-08 المعدل والمتمم للأمر رقم 03-03 المتعلق بالمنافسة، المعدل والمتمم، سابق الإشارة إليه.

(757) أنظر المادة 40 من القانون العضوي رقم 05-12 المتعلق بالإعلام، سابق الإشارة إليه.

(758) أنظر المادة 18 من القانون رقم 04-15 المحدد للقواعد العامة المتعلقة بالتوقيع والتصديق الإلكترونيين، سابق الإشارة إليه.

وتجدر الإشارة إلى أن ظهور مصطلح "تأهيل تشريعي"، راجع للمجلس الدستوري الفرنسي،⁷⁵⁹ الذي يرى بأن السلطة التشريعية تمارس اختصاصاتها كاملة عندما تحدد بنفسها إطار السلطات (pouvoirs) التي تتمتع بها السلطات الإدارية المستقلة.⁷⁶⁰

على أن ما تجدر الإشارة إليه أن هذا التأهيل التشريعي يطرح إشكالا يتعلق بمدى موافقته للدستور، ذلك أن هذا الأخير حصر الجهات المتمتعة بالسلطة التنظيمية في كل من رئيس الجمهورية، والوزير الأول، وهذا على النحو المثار أعلاه. فما مدى موافقة السلطة التنظيمية الممنوحة للسلطات الإدارية المستقلة لأحكام الدستور؟

ثانيا: مدى دستورية السلطة التنظيمية الممنوحة للسلطات الإدارية

المستقلة:

من خلال البحث في موضوع السلطة التنظيمية - الممنوحة للسلطات الإدارية المستقلة - في النظام الجزائري، يلاحظ أنها لم تتعرض لأي نقاش فقهي حاد بخصوص مدى دستورتيتها، كما يلاحظ كذلك غياب الاجتهاد القضائي - سواء الدستوري أو الإداري منه - بشأنها، وهذا راجع ربما لحدثة

759) « ... Considérant que ces dispositions confèrent au Premier ministre, sous réserve des pouvoirs reconnus au Président de la République, l'exercice du pouvoir réglementaire à l'échelon national ; que si elles ne font pas obstacle à ce que le législateur confie à une autorité de l'État autre que le Premier ministre le soin de fixer des normes permettant de mettre en œuvre une loi, c'est à la condition que cette habilitation ne concerne que des mesures de portée limitée tant par leur champ d'application que par leur contenu ;... ». cf., Cons. const., Décision n° 88-248 D.C. du 17 janvier 1989, précité. ; voir l'intégral de ce texte sur: <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-con.decision-n-88-248-dc-du-17-janvier-1989.8636.html>, consulté le : 21/08/2015.

760) « Le Conseil constitutionnel tranche la question en précisant que le législateur exerce sa compétence en fixant lui-même le cadre des pouvoirs des Autorités administratives indépendantes. En tout état de cause, il emploie un vocabulaire sans ambiguïté puisqu'il fait référence à « l'habilitation donnée par le législateur... »... ». cf., Philippe ICARD, Les autorités administratives indépendantes, op.cit., p.417.

ظهور السلطات الإدارية المستقلة بصفة نسبية في النسيج المؤسساتي الجزائري. على أن هذا لا يمنع من البحث في مدى مطابقة هذه السلطة التنظيمية مع أحكام الدستور الجزائري لا سيما المادة 125 منه (أ)، وذلك قبل التطرق إلى النقاط التي تم التوصل إليها في النظام الفرنسي (ب).

(أ) مدى دستورية السلطة التنظيمية للسلطات الإدارية المستقلة في النظام الجزائري:

تنص المادة 125 من الدستور الجزائري لسنة 1996 على ما يلي: "يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون. يندرج تطبيق القوانين في المجال التنظيمي الذي يعود للوزير الأول."، كما تنص المادة 3/85 منه على أنه: "يمارس الوزير الأول، زيادة على السلطات التي تخولها إياه صراحة أحكام أخرى في الدستور، الصلاحيات الآتية: ...3- يوقع المراسيم التنفيذية، بعد موافقة رئيس الجمهورية...".

و من هاتين المادتين يفهم بأن هناك نوعين من السلطة التنظيمية: الأولى أصلية تعود إلى رئيس الجمهورية، فهو الوحيد الذي يتمتع بها.⁷⁶¹ في حين أن الثانية تطبيقية أو تابعة لتنفيذ القوانين والتنظيمات المستقلة، يعود اختصاص ممارستها للوزير الأول.⁷⁶²

وبناء على هذه المعطيات، لا يعرف الدستور الجزائري سلطات تنظيمية أخرى. ومن ثم يبدو أنه من المشروع التساؤل حول مدى دستورية السلطة

761) فاطمة الزهراء رمضان، سلطة التقرير في النظام الدستوري الجزائري، المرجع السابق، ص. 98

وما يليها.

762) نفس المرجع، ص. 145 وما يليها.

التنظيمية الممنوحة لهيئات أخرى غير الوزير الأول لتطبيق القوانين،⁷⁶³ كما أن التساؤل يزداد حدة، خاصة إذا كانت هذه التنظيمات الصادرة عن السلطات الإدارية المستقلة - كأصل عام بسبب خاصية الاستقلالية - لا تخضع للمصادقة من طرف السلطة التنفيذية أو أي سلطة أخرى،⁷⁶⁴ باستثناء تلك الصادرة عن لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة التي تخضع لموافقة وزير المالية على النحو المبين سابقا.⁷⁶⁵

كإجابة على هذا الإشكال، يمكن تبني رأي أحد الفقهاء في الجزائر،⁷⁶⁶ والذي يرى بأن السلطة التنظيمية للسلطات الإدارية المستقلة لا تتعارض مع الدستور، معلا ذلك بالواقع العملي الذي يثبت وجود أشكال متعددة للسلطة التنظيمية، تتمتع بها سلطات أخرى فيما عدا الوزير الأول.⁷⁶⁷ ومثال ذلك السلطة التنظيمية التي يمارسها الوزراء في قطاعاتهم الوزارية،⁷⁶⁸ والسلطة

763) Rachid ZOUAÏMIA, Le pouvoir réglementaire des autorités administratives indépendantes en Algérie, op.cit., p.9.

764) Ibid., p.9.

(765) أنظر الصفحة 184 من هذا البحث.

766) Rachid ZOUAÏMIA, Le pouvoir réglementaire des autorités administratives indépendantes en Algérie, op.cit., p.p.9-12 ; Rachid ZOUAÏMIA, Les autorités de régulation indépendantes face aux exigences de la gouvernance, op.cit., p.p. 100-106.

767) Rachid ZOUAÏMIA, Le pouvoir réglementaire des autorités administratives indépendantes en Algérie, op.cit., p.12.

768) يشير ذات الكاتب إلى أن الوزراء يمكن لهم ممارسة السلطة التنظيمية، إما بناء على تفويض بذلك من الوزير الأول بموجب مرسوم تنفيذي، كما هو حال وزير المالية مثلا، الذي أصدر قرارا تنظيميا (القرار المؤرخ بتاريخ 30 مارس 2008، يحدد شروط تطبيق المادة 21 من القانون رقم 01-05، المؤرخ في 6 فيفري 2005، والمتعلق بالوقاية من تبييض الأموال وتمويل الإرهاب ومكافحتها، ج.ج.ج.، رقم 25 لسنة 2008) استنادا على التفويض الممنوح له من رئيس الحكومة (الوزير الأول حاليا) بموجب المرسوم التنفيذي رقم 95-54 المؤرخ في 15 فيفري 1995، المحدد لصلاحيات وزير المالية، ج.ج.ج.، رقم 15 لسنة 1995. أو بناء على تأهيل مباشر من المشرع، هذا الأخير يمكنه أن يكلف أحد الوزراء بتحديد أدوات تطبيق القانون المرتبط بقطاعه، وكمثال على ذلك تكليف وزير التعليم العالي والبحث العلمي بتنظيم التكوين

التنظيمية الممارسة من طرف ممثلي الجماعات الاقليمية (الوالي ورئيس المجلس الشعبي البلدي) خاصة في مجال الضبط الإداري،⁷⁶⁹ والسلطة التنظيمية للتنظيمات المهنية التي تمكنها من وضع مجموعتين من القواعد،⁷⁷⁰ تتضمن

العالي الذي تضمنه المؤسسات الخاصة عن طريق تحديد دفتر للشروط، وفقا لأحكام المادة 41 مكرر 1 من القانون رقم 05-99 المؤرخ في 4 أبريل 1999، المتضمن القانون التوجيهي للتعليم العالي، ج.ر.ج.ج.، رقم 24 لسنة 1999، المعدل والمتمم بموجب القانون رقم 04-2000 المؤرخ في 6 ديسمبر 2000، ج.ر.ج.ج.، رقم 75 لسنة 2000، وبموجب القانون رقم 06-08 المؤرخ في 23 فيفري 2008، ج.ر.ج.ج.، رقم 10 لسنة 2008. لأكثر تفاصيل أنظر:

Rachid ZOUAÏMIA, Le pouvoir réglementaire des autorités administratives indépendantes en Algérie, op.cit., p.10.

(769) فالوالي يسهر مثلا على حماية حقوق المواطنين وحررياتهم، كما أنه يسهر على تنفيذ القوانين والتنظيمات على إقليم الولاية، وهو مسؤول على المحافظة على النظام والأمن والسلامة والسكينة العمومية، ولا يتأتى له ذلك إلا بإصداره لقرارات تنظيمية تنشر في مدونة القرارات الإدارية الخاصة بالولاية، أنظر المواد 112، 113، 114 و 125 من القانون رقم 07-12 المتعلق بالولاية، سابق الاشارة إليه. كما أن رئيس المجلس الشعبي البلدي هو الآخر بإمكانه اتخاذ قرارات تنظيمية بغرض الضبط الإداري وبهدف حماية الحقوق والحرريات العامة لمواطني البلدية، والتي تصبح قابلة للتنفيذ بعد شهر من تاريخ إرسالها إلى الوالي، أو تنفذ فوراً في حالة الاستعجال بعد إعلام الوالي بذلك، أنظر المواد 94، 96 و 99 من القانون رقم 10-11، المتعلق بالبلدية، سابق الاشارة إليه.

770) Rachid ZOUAÏMIA, Le pouvoir réglementaire des autorités administratives indépendantes en Algérie, op.cit., p.12.

بخصوص التنظيمات المهنية يشير هذا الكاتب في مقاله، بأنها عبارة عن أشخاص معنوية من أشخاص القانون الخاص، بقوله:

« ... les ordres professionnels, personnes morales de droit privé, exercent également des compétences réglementaires. »

فالتنظيمات المهنية شخص خاص ولكنها تقوم ببعض الأعمال التي تشبه ما يقوم به المرفق العام، كإصدار بعض القرارات الإدارية، مما جعل المشرع يعطي الاختصاص بنظر المنازعات المتعلقة ببعض أعمالها للقضاء الإداري. وبمفهوم المخالفة، فإن ما لم يعط للقضاء الإداري بصريح النص، يبقى من اختصاص القاضي العادي. إلا أن هذا الرأي خالفه البعض ممن يرون بأن التنظيمات المهنية عبارة عن أشخاص معنوية عامة خاضعة لأحكام القانون العام، ذلك أن المنازعات التي تثور بشأن تصرفاتها، تخضع في مجملها لاختصاص القاضي الإداري. لمزيد من التفاصيل أنظر: عبد الرحمن عزوي، النظام القانوني

الأولى منها النظام الداخلي الذي يحكم سير المنظمة، أما الثانية فتتضمن مدونة أخلاقيات المهنة، مثلما هو عليه الحال مثلا بالنسبة للاتحاد الوطني لمنظمات المحامين،⁷⁷¹ والغرفة الوطنية للمحضرين القضائيين،⁷⁷² والغرفة الوطنية للموثقين،⁷⁷³ والغرفة الوطنية للمترجمين والمترجمين الرسميين،⁷⁷⁴ إلى غير ذلك من المنظمات المهنية.

وبناء على ما سبق، يرى صاحب هذا الرأي، بأن للسلطة التنظيمية التنفيذية (أي تلك المرتبطة بتطبيق القوانين) مفهوم واسع يتضمن العديد من الأشكال، والتي لم يرق الدستور الجزائري بتحديدتها في مجملها، بل اكتفى بالنص على أحد المظاهر المتمثل في السلطة التنظيمية العامة التي يتمتع بها

لممارسة الأنشطة والمهن المنظمة، المرجع السابق، ص. 97-108؛ أنظر كذلك قرارات مجلس الدولة الفرنسي:

C.E., Ass. 2 avril 1943, BOUGUEN, Rec. 86, D. 1944.52, concl. Lagrange, note Jacques Donnedieu de Vabres, S. 1944.3.1, concl. Larange, note Mestre, J.C.P 1944.II.2565, note Célier, G.A.J.A., op.cit., n°54, p.p. 336 et s.; C.E., Sect. 2 février 1945, MOINEAU, Rec. 27, D. 1945.269, note Colliard, S. 1946.3.9, note L'Huillier, G.A.J.A., op.cit., n° 56, p.p. 348 et s. ; C.E., Ass. 29 juillet 1950, COMITÉ DE DÉFENSE DES LIBERTÉS PROFESSIONNELLES DES EXPERTS COMPTABLES BREVETÉS PAR L'ÉTAT, Rec. 492, R.D.P. 1951.212, concl. R. Odent, note Waline, Dr.Soc. 1950.391, note Rivero, R.A. 1950.471, note Liet-Veaux, G.A.J.A., op.cit., n°64, p.p. 406 et s.

(771) ومثال ذلك النظام الداخلي ومدونة أخلاقيات المهنة، اللذان يعدهما الاتحاد الوطني لمنظمات المحامين وينشران في الجريدة الرسمية، بعد الموافقة عليهما بموجب قرار صادر عن وزير العدل، حافظ الأختام، أنظر المادة 106 من القانون رقم 07-13، المتضمن تنظيم مهنة المحاماة، سابق الإشارة إليه.

(772) المادة 40 من القانون رقم 03-06 المؤرخ في 20 فيفري 2006، المتضمن تنظيم مهنة المحضر القضائي، ج.ر.ج.ج.، رقم 14 لسنة 2006.

(773) المادة 45 من القانون رقم 02-06 المؤرخ في 20 فيفري 2006، المتضمن تنظيم مهنة التوثيق، ج.ر.ج.ج.، رقم 14 لسنة 2006

(774) المادة 29 من الأمر رقم 13-95 المؤرخ في 11 مارس 1995، المتضمن مهنة المترجم - المترجمان الرسمي، ج.ر.ج.ج.، رقم 17 لسنة 1995.

الوزير الأول في تنفيذ القوانين، في حين تشكل باقي الأشكال التي أغفلها الدستور، والتي منحها المشرع للوزراء وللممثلة الجماعات الإقليمية وللتنظيمات المهنية، مظهرا آخر هو السلطة التنظيمية الخاصة والمحدودة.⁷⁷⁵ وعليه يختم صاحب الرأي بفكرة أن السلطة التنظيمية الممنوحة للسلطات الإدارية المستقلة، مشابهة لتلك الممنوحة للعديد من الهيئات الإدارية والشبه إدارية، وهي بذلك لا تعد انتهاكا ولا خرقا لأحكام القانون الأساسي، لأنها عبارة عن سلطة تنظيمية لتطبيق القانون في مجالات خاصة، ومحددة سلفا من طرف المشرع، ولا يمكن بأي حال من الأحوال أن تكون عامة كتلك التي يتمتع بها الوزير الأول،⁷⁷⁶ مما يعني بأن القواعد المتخذة من طرف السلطات الإدارية المستقلة تحتل مرتبة ثانوية وتبعية - في الهرم الخاص بتدرج القواعد القانونية - بالنسبة لتلك المتخذة من طرف الوزير الأول.⁷⁷⁷ وعلى هذا فإن السلطة التنظيمية للسلطات الإدارية المستقلة، عبارة عن سلطة تنظيمية مقيدة في موضوعها ومحددة المجال، ولا تكتسي ذلك الطابع العام المشار إليه في أحكام المادة 125 من الدستور الجزائري لسنة 1996، مما يجعلها متوافقة مع هذا الأخير.

775) « Ainsi, le pouvoir réglementaire apparaît comme une notion diffuse qui englobe divers marchandises... la Constitution ne traite pas des différentes facettes du pouvoir réglementaire. Elle ne vise en fait que le pouvoir réglementaire général d'exécution des lois qu'elle confie au Premier ministre... Si le pouvoir qui vise la Constitution est général, celui que le législateur est en mesure de confier aux ministres, walis, président d'APC, ... est spécial est limité. » cf., Rachid ZOUAÏMIA, Le pouvoir réglementaire des autorités administratives indépendantes en Algérie, op.cit., p.12.

776) Rachid ZOUAÏMIA, Les autorités de régulation indépendantes face aux exigences de la gouvernance, op.cit., p.105.

777) « ... au plans de la hiérarchie des normes, les règlements pris par les autorités de régulation sont second et subordonnés par rapport aux actes réglementaires pris par le Premier ministre. » cf., Rachid ZOUAÏMIA, Le pouvoir réglementaire des autorités administratives indépendantes en Algérie, op.cit., p.12.

ب) موقف النظام الفرنسي من السلطة التنظيمية للسلطات الإدارية المستقلة:

على عكس النظام الجزائري، عرف موضوع السلطة التنظيمية الممنوحة للسلطات الإدارية المستقلة في النظام الفرنسي نقاشا حادا حول مدى موافقتها لأحكام الدستور الفرنسي.

فجانبا من الفقه يرى تعارضا بينها وبين أحكام الدستور الفرنسي، بحجة أن ذلك يجرد الحكومة في جزء من سلطاتها التنظيمية،⁷⁷⁸ مما يجعل الواقع مخالفا لنص المادة 21 من الدستور الفرنسي،⁷⁷⁹ التي تمنح للوزير الأول السهر على ممارسة السلطة التنظيمية، وبالتالي لا يملك البرلمان الحق في تعديل أحكام الدستور ليمنح السلطة التنظيمية لأحد آخر.⁷⁸⁰ كما أنه لا يوجد أي نص في الدستور الفرنسي يبيح للبرلمان تفويض اختصاصاته التشريعية، ومن ثم فإن النصوص التشريعية التي تخول للسلطات الإدارية المستقلة ممارسة السلطة التنظيمية، تعتبر مخالفة للدستور الفرنسي.⁷⁸¹

778) José LEFEBVRE, Un pouvoir réglementaire à géométrie variable, in. Nicole DECOOPMAN (s/dir.), Le désordre des autorités administratives indépendantes : l'exemple du secteur économique et financier, op.cit., p.97-110. ; Michel GENTOT, Les AAI, op.cit., p. 74.

779) « Le Premier ministre dirige l'action du Gouvernement. Il est responsable de la défense nationale. Il assure l'exécution des lois. Sous réserve des dispositions de l'article 13, il exerce le pouvoir réglementaire ... ». Art. 21 de la Constitution française de 1958.

780) « La Constitution dans son article 21 confie au Premier ministre ... le soin d'exercer le pouvoir réglementaire. Dès lors il n'appartient pas au Parlement de modifier les dispositions de la Constitution pour confier le pouvoir réglementaire à quelqu'un d'autre. ». cf., Bruno GENEVOIS, Le Conseil Constitutionnel et la définition des pouvoirs du C.S.A., R.F.D.A., 1989, p.p. 215-228.

781) Aurore LAGET-ANNAMAYER, La régulation des services publics en réseaux (télécommunications et électricité), Éditions Émile BRUYLANT, Paris, 2002, p.p. 349-350. ; Aurore LAGET-ANNAMAYER, Recherche sur la régulation des services publics en réseaux : le cas des télécommunications et électricité, thèse de doctorat en Droit public, Université Paris Descartes (Paris V), Paris, 2001, p.p. 235-236.

أما الجانب الآخر من الفقه، فيرى بأن السلطة التنظيمية للسلطات الإدارية المستقلة لا تتعارض مع أحكام الدستور الفرنسي، لأنها عبارة عن سلطة تنظيمية مقيدة ومحددة المجال والموضوع،⁷⁸² وهي في ذلك مشابهة للسلطة التنظيمية الممنوحة لباقي الهيئات الإدارية،⁷⁸³ ولا يمكنها بأي حال من الأحوال منافسة السلطة التنظيمية ذات المدى العام الممنوحة للوزير الأول.⁷⁸⁴

وأمام هذه الاختلافات، حسم المجلس الدستوري الفرنسي المسألة في العديد من قراراته،⁷⁸⁵ من بينها القرار المؤرخ في 17 جانفي 1989،⁷⁸⁶ الذي تضمن حيثية صريحة وواضحة، تدل على اعتراف القضاء الدستوري الفرنسي بدستورية النص التشريعي الذي يمنح السلطة التنظيمية للسلطات الإدارية المستقلة.⁷⁸⁷

إلا أنه ومع ذلك، وضع المجلس الدستوري الفرنسي قيودا للمشرع الفرنسي في منحه السلطة التنظيمية للسلطات الإدارية المستقلة، تتمثل أساسا في

782) «Ce pouvoir réglementaire est donc strictement limité quant à son objet, puisqu'il s'agit d'apporter des précisions sur des matières techniques». cf., Pierre-Alain JEANNENEY, Le régulateur producteur de droit, op.cit., p.45 ; voir dans le même sens : Pierre de MONTALIVET, Constitution et autorités de régulation, op.cit., p.p. 320-321.

783) Catherine TEITGEN COLLY, Les instances de régulation et la Constitution, op.cit., p.153.

784) Philippe LUPPI, L'unité du pouvoir réglementaire du Premier ministre et son caractère ab initio, A.J.D.A., 2007, p.p. 1643-1645.

785) Cons. const., Décision n° 86-217 D.C. du 18 septembre 1986 (cons. n°58) ; Cons. const., Décision n° 91-304 D.C. du 15 janvier 1992 (cons. n°12) ; Cons. const., Décision n° 2001-497 D.C. du 1 juillet 2001(cons. n°6) ; Cons. const., Décision n° 2004-504 D.C. du 12 aout 2004 (cons. n°40). Voir ces Décisions sur le site du Conseil constitutionnel français : <http://www.conseil-constitutionnel.fr>, consultées le : 23/08/2015.

786) Cons. const., Décision n° 88-248 D.C. du 17 janvier 1989, précité.

787) « ... elles ne font pas obstacle à ce que le législateur confie à une autorité de l'État autre que le Premier ministre le soin de fixer des normes permettant de mettre en œuvre une loi... ». Cons. const., Décision n° 88-248 D.C. du 17 janvier 1989, précité.

ضرورة أن يتم تحديد كل من موضوع ومجال تطبيق هذه السلطة التنظيمية،⁷⁸⁸ وذلك حتى لا تتعارض مع السلطة التنظيمية العامة الممنوحة للوزير الأول.⁷⁸⁹ أما مجلس الدولة الفرنسي، فظل لفترة مترددا حول مسألة الاعتراف بالسلطة التنظيمية غير تلك المنصوص عليها في الدستور الفرنسي،⁷⁹⁰ بالرغم من اعترافه بذلك سابقا للوزراء،⁷⁹¹ إلا أنه ونظرا لانتشار السلطات الإدارية المستقلة في النسيج المؤسساتي الفرنسي،⁷⁹² حسم مجلس الدولة الفرنسي موقفه واعترف بالسلطة التنظيمية للسلطات الإدارية المستقلة.⁷⁹³ وعلى هذا يتبين بأن هناك انسجاما وتوافقا بين ما توصل إليه المجلس الدستوري الفرنسي وما توصل إليه مجلس الدولة الفرنسي بخصوص دستورية السلطة التنظيمية للسلطات الإدارية المستقلة.

788) « ... c'est à la condition que cette habilitation ne concerne que des mesures de portée limitée tant par leur champ d'application que par leur contenu ... ». Ibid.

789) Louis FAVOREU, Loïc PHILIP, G.D.C.C., op.cit., p.p.729-730 ; Patrick GAÏA, Richard GHEVONTIAN, Ferdinand MÉLIN-SOUCRAMANIEN, Éric OLIVA, André ROUX, G.D.C.C., op.cit., p.92-93.

790) Aurore LAGET-ANNAMAYER, La régulation des services publics en réseaux, op.cit., p.351. ; Aurore LAGET-ANNAMAYER, Recherche sur la régulation des services publics en réseaux : le cas des télécommunications et électricité, op.cit., p.237.

791) « Considérant que si, même dans le cas où les ministres ne tiennent d'aucune disposition législative un pouvoir réglementaire, il leur appartient, comme à tout chef de service, de prendre les mesures nécessaires au bon fonctionnement de l'administration placée sous leur autorité, et s'ils peuvent notamment, dans la mesure où l'exige l'intérêt du service, interdire l'accès des locaux qui y sont affectés aux personnes dont la présence serait susceptible de troubler le fonctionnement régulier dudit service, ils ne sauraient cependant, sauf dans des conditions exceptionnelles, prononcer, par une décision nominative, une interdiction de cette nature contre les personnes qui sont appelées à pénétrer dans les locaux affectés au service pour l'exercice de leur profession ;... ». cf. C.E., Sect., 7 février 1936, JAMART, Rec. 172, S. 1937.3.113, note Rivero ; G.A.J.A., op.cit., n° 49, p.p. 299-303 ; voir l'intégral de ce texte sur: http://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriAdmin.do?old_Action = rechJuriAdmin&idTexte = CETATEXT 000007637062, consulté le : 23/08/2015.

792) Philippe ICARD, Les autorités administratives indépendantes, op.cit., p.426.

793) C.E., Ass., 22 décembre 1982, d'Orcival, Rec. 166, cité par : Philippe ICARD, Les autorités administratives indépendantes, op.cit., p.426.

الفرع الثاني: السلطة التنظيمية غير المباشرة للسلطات الإدارية المستقلة:

إذا كانت السلطة التنظيمية للسلطات الإدارية المستقلة مقيدة المدى والمضمون، وإذا كانت محصورة في عدد محدود من الهيئات - على النحو المشار إليه أعلاه -، فإنه وبالعكس من ذلك تتمتع أغلب هذه الهيئات بسلطات معنوية كبيرة، يسميها البعض بالسلطة التنظيمية غير المباشرة،⁷⁹⁴ وتجدر الإشارة إلى أن هذه السلطة التنظيمية غير المباشرة، تمكن السلطات الإدارية المستقلة من المشاركة في إعداد التشريعات وحتى التنظيمات المرتبطة بمجالات تدخلها،⁷⁹⁵ مما يؤهل هذه الهيئات للقيام بدور هام في إنتاج وصياغة قواعد قانونية جديدة،⁷⁹⁶ تشكل ما أصبح يعرف بالقانون المرن.⁷⁹⁷ على أن هذه السلطات المعنوية تتمثل أساسا في كل من السلطة الاستشارية (أولا)، وسلطة إصدار التعليمات (ثانيا)، وسلطة تقديم الاقتراحات (ثالثا)، وسلطة إصدار التوصيات (رابعا).

794) Rachid ZOUAÏMIA, Les AAI et la régulation économique en Algérie, op.cit., p.74. ; Philippe ICARD, Les autorités administratives indépendantes, op.cit., p.427.

795) إلهام خرشى، تمكين الحقوق في ظل السلطات الإدارية المستقلة (النموذج الفرنسي)، مجلة دراسات قانونية، العدد 9، 2010، ص. 107-140.

796) إلهام خرشى، دور التوصيات والآراء في تفعيل تدخلات السلطات الإدارية المستقلة، المرجع السابق، ص. 227-236، أنظر كذلك:

Anne-Sophie BARTHEZ, Les avis et recommandation des autorités administratives indépendantes, in. Le droit souple, journées nationales, Tome XIII / Boulogne-sur-Mer, Association Henri CAPITANT, Dalloz, Paris, 2009, p.p. 59-73.

(797) أنظر الصفحة 58 من هذا البحث.

أولاً: السلطة الاستشارية للسلطات الإدارية المستقلة:

بالرغم من أن الرأي غير ملزم كقاعدة عامة، إلا أنه وفي بعض الحالات قد يفرض النص ضرورة اللجوء إليه قبل إصدار أي قانون أو تنظيم، ومثال ذلك ما تضمنته النصوص المنشئة لأغلب السلطات الإدارية المستقلة، من ضرورة استشارة هذه الهيئات في كل نص تشريعي أو تنظيمي يتعلق بمجالات تدخلها.

فبالاطلاع مثلاً على النص القانوني الخاص بمجلس المنافسة،⁷⁹⁸ يتبين أن هذا الأخير، يتمتع بسلطة إبداء الرأي بمبادرة منه، أو بطلب من وزير التجارة أو كل طرف آخر معني بهدف تشجيع وضمان الضبط الفعال للسوق،⁷⁹⁹ كما أنه يستشار وجوباً في كل مشروع نص تشريعي أو تنظيمي له صلة بالمنافسة أو يتضمن تدابير تتعلق بفرض قيود على ممارسة مهنة ما، أو وضع رسوم حصرية على بعض النشاطات، أو بفرض شروط لممارسة نشاطات الإنتاج والتوزيع والخدمات، أو تحديد ممارسة موحدة في ميدان شروط البيع.⁸⁰⁰

كذلك الحال بالنسبة لسلطة ضبط البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية،⁸⁰¹ التي تبدي رأيها في جميع القضايا المتعلقة بمجال تدخلها، كمسألة تحديد تعريفات الخدمة العمومية للبريد والمواصلات السلكية

(798) الأمر رقم 03-03 المتعلق بالمنافسة، المعدل والمتمم، سابق الإشارة إليه.

(799) أنظر المادة 18 من القانون رقم 12-08 المعدل والمتمم للأمر رقم 03-03 المتعلق بالمنافسة، المعدل والمتمم، سابق الإشارة إليه.

(800) أنظر المادة 19 من القانون رقم 12-08 المعدل والمتمم للأمر رقم 03-03 المتعلق بالمنافسة، المعدل والمتمم، سابق الإشارة إليه.

(801) القانون رقم 03-2000 المحدد للقواعد العامة المتعلقة بالبريد والمواصلات السلكية واللاسلكية، المعدل والمتمم، سابق الإشارة إليه.

واللاسلكية، ومسألة تحديد استراتيجيات تطوير القطاع، وتبدي رأيها كذلك حول مدى ملاءمة اعتماد نص تنظيمي مرتبط بالبريد والمواصلات السلكية واللاسلكية، كما أن الوزير المكلف بالبريد يستشيرها بالخصوص في تحضير أية مشاريع نصوص تنظيمية تتعلق بقطاعه.⁸⁰²

وعلى ذات المنوال، جاءت أحكام القانون المنشئ للسلطة الوطنية للتصديق الالكتروني،⁸⁰³ التي تشير إلى استشارة هذه الهيئة عند إعداد أي مشروع نص تشريعي أو تنظيمي ذي صلة بالتوقيع والتصديق الالكترونيين.⁸⁰⁴

وهي ذات الملاحظة بالنسبة للجنة ضبط الكهرباء والغاز،⁸⁰⁵ التي تضطلع بمهمة استشارية لدى السلطات العمومية فيما يتعلق بتنظيم سوق الكهرباء والسوق الوطنية للغاز وسيرهما،⁸⁰⁶ وهي بذلك تساهم في إعداد التنظيمات التطبيقية المنصوص عليها في القانون المنشئ لها، والنصوص التطبيقية المرتبطة به.⁸⁰⁷

(802) أنظر المادة 13 من القانون رقم 03-2000 المحدد للقواعد العامة المتعلقة بالبريد والمواصلات السلكية واللاسلكية، المعدل والمتمم، سابق الإشارة إليه.

(803) القانون رقم 04-15 المحدد للقواعد العامة المتعلقة بالتوقيع والتصديق الالكترونيين، سابق الإشارة إليه.

(804) أنظر المادة 18 من القانون رقم 04-15 المحدد للقواعد العامة المتعلقة بالتوقيع والتصديق الالكترونيين، سابق الإشارة إليه.

(805) القانون رقم 01-02 المتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات، المعدل والمتمم، سابق الإشارة إليه.

(806) المادة 114 من القانون رقم 01-02 المتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات، المعدل والمتمم، سابق الإشارة إليه.

(807) المادة 115 من القانون رقم 01-02 المتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات، المعدل والمتمم، سابق الإشارة إليه.

كما أن الوكالة الوطنية للمواد الصيدلانية المستعملة في الطب البشري،⁸⁰⁸ تبدي رأيها حول كل المسائل المرتبطة بالمواد الصيدلانية والمستلزمات الطبية المستعملة في الطب البشري، وفي كل مشروع نص ذي طابع تشريعي أو تنظيمي يسير مجال الصيدلة.⁸⁰⁹

وبناء على هذه النماذج، فإن السلطة الاستشارية للسلطات الإدارية المستقلة، تمكن هذه الأخيرة من المشاركة ولو بطريقة غير مباشرة في ممارسة السلطة التنظيمية العامة، وفي عملية اتخاذ القرار الحكومي.

ثانيا: سلطة إصدار التعليمات:

تعد التعليمات وسيلة للعمل الداخلي لدى الإدارة التقليدية، والأصل فيها أنها غير ملزمة للغير، كما أنها لا تخضع لرقابة القاضي الإداري إلا إذا كان مضمونها يمس بالمراكز القانونية للأفراد.⁸¹⁰ أما بالنسبة للتعليمات الصادرة عن السلطات الإدارية المستقلة، فتتخذ طابعا آخر يحمل نوعا من التأثير، يتمثل في ضرورة احترامها واتباعها من طرف الأشخاص المعنية، وذلك لكونها تتعلق مباشرة بالمجال محل الضبط.

(808) القانون رقم 08-13 المعدل والمتمم للقانون رقم 85-05 المتعلق بحماية الصحة وترقيتها، سابق الإشارة إليه.

(809) أنظر المادة 7 من القانون رقم 08-13 المعدل والمتمم للقانون رقم 85-05 المتعلق بحماية الصحة وترقيتها، سابق الإشارة إليه.

810) C.E., Sect., 18 décembre 2002, Mme Duvignères, Rec. 463, concl. Fombeur ; R.F.D.A. 2003.274, concl. Fombeur, et 510, note Petit ; A.J.D.A. 2003.487, chr. Donnat et Casas ; J.C.P. Adm. 2003, n° 5, p. 94, comm. J. Moreau ; L.P.A. 23 juin 2003, note Combeau ; G.A.J.A., op.cit., n° 112, p.p. 848-857.

وكمثال على ذلك، التعليمات الصادرة من طرف لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، المتعلقة ببورصة الجزائر،⁸¹¹ أو بالوسطاء في عمليات البورصة،⁸¹² أو تلك المرتبطة بالمصدرين،⁸¹³ أو بهيئات التوظيف الجماعي للقيم المنقولة،⁸¹⁴ إلى غير ذلك من المواضيع ذات الصلة بمجال البورصة.⁸¹⁵ كذلك الأمر بالنسبة لمجلس النقد والقرض، الذي أصدر العديد من التعليمات المرتبطة بالقطاع النقدي لتوضيح كيفية تطبيق الأنظمة الصادرة عنه.⁸¹⁶

811) Instruction C.O.S.O.B., n° 99-04 du 30 mars 1999, relative aux coupons des titre de créances ; Instruction C.O.S.O.B., n° 09-01 du 12 juillet 2001, fixant les conditions de négociation hors bourse des obligations cotées en bourse ; Instruction C.O.S.O.B., n° 10-01 du 15 juin 2010, relative aux documents et renseignements que la S.G.B.V. doit transmettre à la C.O.S.O.B., voir ces instructions sur le lien : www.cosob.org/relatif-a-la-sgbv/, consultées le : 24/08/2015.

812) Instruction C.O.S.O.B., n° 99-05 du 30 mars 1999, relative à la tenue de compte de la comptabilité des titres par les I.O.B ; Instruction C.O.S.O.B., n° 00-01 du 11 juin 2000, fixant les règles prudentielles de gestion des I.O.B., voir ces instructions sur le lien : www.cosob.org/relatif-aux-intermediaires-en-operations-de-bourse/, consultées le : 24/08/2015.

813) Instruction C.O.S.O.B., n° 98-01 du 30 avril 1998, relative à l'admission de valeurs mobilières aux négociations en bourse ; Instruction C.O.S.O.B., n° 03-05 du 21 décembre 2003, définissant le modèle type des déclarations de franchissement de seuils de participation et d'intention, voir ces instructions sur le lien : www.cosob.org/relatif-aux-emetteurs, consultées le : 24/08/2015.

814) Instruction C.O.S.O.B., n° 97-02 du 30 novembre 1997, relative aux O.P.C.V.M, voir le lien : www.cosob.org/relatif-aux-opcvm, consultées le : 24/08/2015.

(815) للاطلاع على مجموعة التعليمات الصادرة عن لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، وعلى مختلف مواضيعها، أنظر ذلك منشورا على الرابط الإلكتروني:

www.cosob.org/wp-content/uploads/15/03/Recueil-des-instructions.pdf

(816) تعليمة رقم 15-02 المؤرخة في 22 جويلية 2015، المحددة لمستوى الالتزامات الخارجية للبنوك والمؤسسات المالية، منشورة على الرابط الإلكتروني:

www.bank-of-algeria.dz/pdf/instruction2015arabe.pdf, consultée le : 24/08/2015.

تعلية رقم 14-01 المؤرخة في 06 مارس 2014، المتعلقة بالوثيقة المعادلة للوثيقة الجمركية "نسخة البنك"؛ تعليمة رقم 14-02 المؤرخة في 29 سبتمبر 2014، المتضمنة تحديد نسبة العلاوة المستحقة بموجب المساهمة في صندوق ضمان الودائع المصرفية؛ تعليمة رقم 14-03 المؤرخة في 23 نوفمبر 2014، المحددة مستوى الالتزامات الخارجية للبنوك والمؤسسات المالية؛ تعليمة رقم 14-04 المؤرخة في 30 ديسمبر 2014، المتعلقة بنسب الملازمة المطبقة على البنوك والمؤسسات المالية؛ تعليمة رقم 14-05 المؤرخة في 30

ثالثا: سلطة تقديم الاقتراحات:

بالرجوع إلى النصوص القانونية المرتبطة بفئة السلطات الإدارية المستقلة، يتبين أن البعض منها، يتمتع بسلطة تقديم اقتراحات نصوص تشريعية وتنظيمية تخص المجال، ومثال ذلك ما تتمتع به سلطة ضبط البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية من سلطة اقتراح مبالغ المساهمات في تمويل التزامات الخدمة العامة للمرفق.⁸¹⁷ كذلك الحال بالنسبة للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، التي تتمتع بسلطة اقتراح "... سياسة شاملة للوقاية من الفساد تجسد مبادئ دولة القانون وتعكس النزاهة والشفافية والمسؤولية في تسيير الشؤون والأموال العامة، ..."،⁸¹⁸ أو باقتراح "... تدابير خاصة منها ذات الطابع التشريعي والتنظيمي للوقاية من الفساد، ..." ⁸¹⁹.

كما أن السلطة الوطنية للتصديق الإلكتروني تقوم بدورها باقتراح "... مشاريع تمهيدية لنصوص تشريعية أو تنظيمية تتعلق بالتوقيع الإلكتروني أو التصديق الإلكتروني على الوزير الأول، ..." ⁸²⁰.

وتجدر الإشارة هنا إلى أنه وبالرغم من أن الاقتراحات المقدمة من أغلب السلطات الإدارية المستقلة لا تحمل طابعا إلزاميا من الناحية القانونية، إلا أنها

ديسمبر 2014، المتعلقة بنماذج تصريح البنوك والمؤسسات المالية بالمخاطر الكبرى، أنظر هذه التعليمات منشورة على الرابط الإلكتروني:

www.bank-of-algeria.dz/pdf/instructions2014_ar.pdf, consultées le : 24/08/2015.

(817) أنظر المادة 13 من القانون رقم 03-2000 المحدد للقواعد العامة المتعلقة بالبريد والمواصلات السلكية واللاسلكية، المعدل والمتمم، سابق الإشارة إليه.

(818) المادة 1/20 من القانون رقم 01-06 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، سابق الإشارة إليه.

(819) المادة 2/20 من القانون رقم 01-06 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، سابق الإشارة إليه.

(820) المادة 4/18 من القانون رقم 04-15 المحدد للقواعد العامة المتعلقة بالتوقيع والتصديق الإلكترونيين، سابق الإشارة إليه.

تتمتع بسلطة التأثير، تدفع أصحاب القرار للأخذ بها، وذلك راجع لتخصص الهيئة المصدرة لها.⁸²¹

رابعاً: سلطة إصدار التوصيات:

تعتبر التوصيات الصادرة عن السلطات الإدارية المستقلة مجرد أعمال تحضيرية أثناء عملية وضع القواعد سواء بالنسبة لمشاريع القوانين، أو بالنسبة لمشاريع التنظيمات.⁸²² ولقد اعتبرها جانب من الفقه، بأنها مجرد دعوة ملحة (une invitation pressante) موجهة للحكومة أو للإدارة لاتباع سلوك معين بإجراء إصلاحات عن طريق تعديل التنظيمات، أو باقتراح تعديل القوانين على البرلمان.⁸²³

وتجدر الإشارة، إلى أن مجلس الدولة الفرنسي هو الآخر، قد اعتبرها مجرد دعوة صادرة عن السلطات الإدارية المستقلة، موجهة للمعنيين للقيام بعمل معين، رافضاً بذلك وكأصل عام قبول الطعن ضدها بدعوى تجاوز السلطة،⁸²⁴ إلا إذا كان مضمونها يشكلّ تنظيمات تمس بالمراكز القانونية للغير.⁸²⁵

821) Philippe ICARD, Les autorités administratives indépendantes, op.cit., p.427.

822) خرشي إلهام ، دور التوصيات والآراء في تفعيل تدخلات السلطات الإدارية المستقلة، المرجع السابق، ص. 229.

823) « La recommandation est une invitation pressante faite au Gouvernement ou à l'administration qui en relève d'adopter un comportement, de procéder à une réforme, de modifier une réglementation ou de proposer au Parlement une modification législative... ». cf., Michel GENTOT, Les AAI, op.cit., p. 76.

824) « Considérant qu'il résulte de ces dispositions que la commission des clauses abusives, lorsqu'elle émet des recommandations, n'édicte pas des règles qui s'imposeraient aux particuliers ou aux autorités publiques, mais se borne à inviter les professionnels concernés à supprimer ou modifier les clauses dont elle estime qu'elles présentent un caractère abusif ; qu'il n'appartient qu'au juge compétent, en cas de litige, de prononcer la nullité de telles clauses ; que, par suite, les recommandations émises par la commission ne constituant pas des décisions administratives susceptibles de faire l'objet d'un recours pour excès de

على أنه، وبالرغم من أن التوصيات الصادرة عن السلطات الإدارية المستقلة لا تحمل أي طبيعة إلزامية، إلا أنها تتمتع بنوع من التأثير نظرا لكونها أداة فعالة لتبيان كيفية تنفيذ القاعدة القانونية.⁸²⁶

هذا وبالرجوع إلى السلطات الإدارية المستقلة في الجزائر، وبالرغم من تمتع البعض منها بسلطة إصدار التوصيات، كسلطة ضبط البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية،⁸²⁷ وسلطة ضبط الصحافة المكتوبة،⁸²⁸ إلا أنه لم يتم الوقوف على أية توصية صادرة. وفي هذا تحديد ذاتي وانتقاص من جانب هذه الهيئات لسلطتها المعنوية التي تؤهلها للمشاركة ولو بصفة غير مباشرة في ممارسة السلطة التنظيمية.

pouvoir, la FÉDÉRATION DU CRÉDIT MUTUEL CENTRE EST EUROPE n'est pas recevable à demander l'annulation du point 5 de la recommandation du 27 mai 2004 ;... ». cf., C.E., S.Sects.Rs., 16 janvier 2006, FÉDÉRATION DU CRÉDIT MUTUEL CENTRE EST EUROPE, c. Ministre chargé de la consommation et C.C.A., voir l'intégral de texte sur le lien : <http://www.legifrance.gouv.fr/>, consulté le : 25/08/2015.

825) C.E., Ass., 20 mai 1985, Labbé et Gaudin c. H.A.C.A., Rec. 157 ; R.F.D.A., 1985, p. 554, concl. Michel Roux ; A.J.D.A., 1985, p. 412, chron. Sylvie Hubac et Jean-Éric Schoettl ; D., 1986, p. 12, note N. Griesbeck. ; C.E., Sect., 2 juin 1999, Meyet c. C.S.A., Rec. 160. ; voir l'intégral des textes sur le lien : <http://www.legifrance.gouv.fr/>, consultés le : 25/08/2015.

826) Laurence DESFONDS, La notion de mesure préparatoire en droit administratif français, A.J.D.A., n° 1, 2003, p.p. 12-20 ; Anne-Sophie BARTHEZ, Les avis et recommandation des autorités administratives indépendantes, op.cit., p.p. 62-66.

827) "تتولى سلطة الضبط المهام التالية: ... - تقديم كل توصية للسلطة المختصة قبل منح الرّخص أو تعليقها أو سحبها أو تجديدها...". المادة 16/13 من القانون رقم 03-2000 المحدد للقواعد العامة المتعلقة بالبريد والمواصلات السلكية واللاسلكية، المعدل والمتمم، سابق الإشارة إليه.

828) "في حالة الاخلال بالالتزامات المنصوص عليها في هذا القانون العضوي، توجه سلطة ضبط الصحافة المكتوبة ملاحظاتها وتوصياتها إلى جهاز الإعلام المعني، وتحدد شروط وأجال التكفل بها. تنشر هذه الملاحظات والتوصيات وجوبا من طرف جهاز الإعلام المعني". المادة 41 من القانون العضوي رقم 05-12 المتعلق بالإعلام، سابق الإشارة إليه.

المطلب الثاني: سلطة إصدار القرارات الفردية:

على غرار الهيئات الإدارية التقليدية، تتمتع السلطات الإدارية المستقلة بسلطة إصدار القرارات الفردية - كامتياز من امتيازات السلطة العامة -، وذلك بهدف ممارسة وظيفة الضبط.

على أن القرارات الإدارية الفردية المتخذة من طرف السلطات الإدارية المستقلة تختلف باختلاف الأهداف المتوخاة منها،⁸²⁹ إلا أنها غالبا ما تتخذ شكل الرخص الإدارية بمختلف صورها (الفرع الأول)، أو تتخذ أحد أشكال التدابير الوقائية، المشابهة لتلك المتخذة في ظل نشاط البوليس الإداري كسحب الاعتماد مثلا (الفرع الثاني).

الفرع الأول: سلطة الترخيص (pouvoir d'autorisation):

تتمتع العديد من السلطات الإدارية المستقلة بسلطة الترخيص، والتي بمقتضاها تصدر قرارات إدارية فردية تتضمن رخصا إدارية لفائدة المتعاملين معها، بهدف الضبط المسبق للمجال. فالترخيص الإداري، عبارة عن تصرف قانوني انفرادي صادر عن سلطة إدارية مختصة، ووسيلة قانونية تمارس من خلالها هذه الأخيرة رقابتها على الحريات والأنشطة الفردية.⁸³⁰

على أن هذا الترخيص الإداري الصادر عن السلطات الإدارية المستقلة، غالبا ما يتخذ صورة الاعتماد (agrément) أو الرخصة الإدارية (autorisation) (أولا)، وفي حالة نادرة يتخذ صورة التأشيرة (visa) (ثانيا).

829) Marie-José GUEDON, Les autorités administratives indépendantes, op.cit., p. 107.

830) عبد الرحمان عزوي، الرخص الإدارية في التشريع الجزائري، المرجع السابق، ص. 155.

أولاً: القرار الإداري الفردي المتضمن منح الاعتماد أو الرخصة:

يقصد بالاعتماد بصفة عامة، تلك الموافقة المسبقة أو الرخصة التي يخضع لها أي مشروع، والذي تمنحه الإدارة بناء على سلطة تقديرية،⁸³¹ ذلك أن منح الاعتماد ليس بالاختصاص المقيد،⁸³² نظراً لعدم وجود أي نص قانوني بذلك، ونظراً لكون طلب الاعتماد من المسائل الواجب على الإدارة دراستها بروية للموازنة بين المصلحة الخاصة والمصلحة العامة.⁸³³

وبالرجوع إلى النصوص القانونية المرتبطة بالسلطات الإدارية المستقلة، يتبين أن أغلب هذه الهيئات تقوم بوظيفة الضبط المسبق للمجال، عن طريق تقنية منح الاعتماد أو الرخص الإدارية.

ففي مجال الإعلام مثلاً، تقوم سلطة ضبط الصحافة المكتوبة بمنح قرار الاعتماد للمدير المسؤول عن النشرية الدورية،⁸³⁴ في أجل ستين (60) يوماً ابتداءً من تاريخ إيداع هذا الأخير لتصريح مسبق،⁸³⁵ والذي يجب أن يتضمن

831) « En général, l'agrément est une approbation ou autorisation à laquelle est soumis un projet, et qui suppose de la part de celui à qui on doit le demander, un pouvoir d'appréciation en général discrétionnaire. ». cf., Gérard CORNU, Vocabulaire juridique, P.U.F., Paris, 1996, p.38.

832) « L'agrément n'est pas un droit pour celui qui le demande, ni une obligation pour celui qui l'accord... ». cf., Christine BERTRAND, L'agrément en droit public français, thèse de doctorat en Droit public, Université Panthéon-Assas (Paris II), 1990, p. 113; Pour plus de détails sur ce point voir au même auteur : L'agrément en droit public, L.G.D.J, Paris, 2000 ; voir aussi : Grégory VEIGA, L'agrément, thèse de doctorat en Droit, Université Toulouse I, 2002.

833) عبد الرحمان عزوي ، الرخص الإدارية في التشريع الجزائري، المرجع السابق، ص. 12، 13.

834) "تعتبر نشرية دورية في مفهوم هذا القانون العضوي، الصحف والمجلات بجميع أنواعها التي تصدر في فترات منتظمة. وتصنف النشرية الدورية في صنفين: - النشرية الدورية للإعلام العام، - النشرية الدورية المتخصصة." المادة 6 من القانون العضوي رقم 05-12 المتعلق بالإعلام، سابق الإشارة إليه.

835) "بعد إيداع التصريح المذكور في المادتين 11 12 أعلاه وتسليم الوصل، تمنح سلطة ضبط الصحافة المكتوبة الاعتماد في أجل ستين (60) يوماً ابتداءً من تاريخ إيداع التصريح. يمنح الاعتماد إلى المؤسسة

مجموعة من البيانات.⁸³⁶ أما في حالة رفض منح الاعتماد - إعمالا للسلطة التقديرية -، فيجب على سلطة ضبط الصحافة المكتوبة أن تبلغ صاحب الطلب بقرار مسبب قبل انتهاء الأجل المذكور أعلاه.⁸³⁷

كذلك الأمر بالنسبة للجنة ضبط الكهرباء والغاز، التي تضطلع بمهمة "... دراسة الطلبات وتسليم الرخص لإتجاز وتشغيل المنشآت الجديدة لإنتاج الكهرباء والنقل بما في ذلك الخطوط المباشرة للكهرباء والقنوات المباشرة للغاز، ومراقبة احترام الرخص المسلمة،..."⁸³⁸.

وكمثال آخر ما تقوم به سلطة ضبط البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية، التي ترخص "... لمتعامل البريد ... بإنشاء خدمة التوفير وبتوسيع تشكيلة الأداءات المالية المقدمة لزمائنه ..."،⁸³⁹ أو تقوم "... بمنح

الناشرة. يعتبر الاعتماد بمثابة الموافقة على الصدور. " المادة 13 من القانون العضوي رقم 05-12 المتعلق بالإعلام، سابق الإشارة إليه.

(836) "يجب أن يتضمن التصريح المذكور في المادة 11 أعلاه، ما يأتي: - عنوان النشرة وتوقيت صدورها، - موضوع النشرة، - مكان صدورها، - لغة أو لغات النشرة، - اسم ولقب وعنوان وموئل المدير المسؤول عن النشرة، - أسماء وعناوين المالك أو المالك، - مكونات رأسمال الشركة أو المؤسسة المالكة لعنوان النشرة، - المقاس والسعر. " المادة 12 من القانون العضوي رقم 05-12 المتعلق بالإعلام، سابق الإشارة إليه.

(837) "في حالة رفض منح الاعتماد، تبلغ سلطة ضبط الصحافة المكتوبة صاحب الطلب بالقرار مبررا قبل انتهاء الأجل المحددة في المادة 13 أعلاه، ويكون هذا القرار قابلا للطعن أمام الجهة القضائية المختصة. " المادة 14 من القانون العضوي رقم 05-12 المتعلق بالإعلام، سابق الإشارة إليه.

(838) المادة 16/115 من القانون رقم 01-02 المتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات، المعدل والمتمم، سابق الإشارة إليه.

(839) المادة 2/12 من القانون رقم 03-2000 المحدد للقواعد العامة المتعلقة بالبريد والمواصلات السلكية واللاسلكية، المعدل والمتمم، سابق الإشارة إليه.

ترخيصات الاستغلال واعتماد تجهيزات البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية وتحديد المواصفات والمقاييس الواجب توفرها فيها،...".⁸⁴⁰

كما أن مجلس المنافسة، ونظرا لسلطة الترخيص الممنوحة له، بإمكانه أن يرخّص بالتجميع،⁸⁴¹ في أجل ثلاثة (3) أشهر بناء على طلب يقدمه أصحابه،⁸⁴² أو أن يرفض ذلك بقرار مسبب، بعد استشارة الوزير المكلف بالتجارة والوزير المكلف بالقطاع المعني بعملية التجميع.⁸⁴³

كذلك الأمر بالنسبة لسوق القيم المنقولة، إذ لا يمكن للوسيط في عمليات البورصة أن يمارس نشاطاته،⁸⁴⁴ إلا بعد حصوله على قرار الاعتماد من طرف

(840) المادة 6/13 من القانون رقم 03-2000 المحدد للقواعد العامة المتعلقة بالبريد والمواصلات السلكية واللاسلكية، المعدل والمتمم، سابق الإشارة إليه.

(841) "يتم التجميع في مفهوم هذا الأمر إذا: (1) اندمجت مؤسستان أو أكثر كانت مستقلة من قبل، (2) حصل شخص أو عدة أشخاص طبيعيين لهم نفوذ على مؤسسة على الأقل، أو حصلت مؤسسة أو عدة مؤسسات على رقابة مؤسسة أو عدة مؤسسات أو جزء منها، بصفة مباشرة أو غير مباشرة، عن طريق أخذ أسهم في رأس المال أو عن طريق شراء عناصر من أصول المؤسسة أو بموجب عقد أو بأي وسيلة أخرى، (3) أنشئت مؤسسة مشتركة تؤدي بصفة دائمة جميع وظائف مؤسسة اقتصادية مستقلة." المادة 15 من الأمر رقم 03-03 المتعلق بالمنافسة، المعدل والمتمم، سابق الإشارة إليه.

(842) "كل تجميع من شأنه المساس بالمنافسة، ولاسيما بتعزيز وضعية هيمنة مؤسسة على سوق ما، يجب أن يقدمه أصحابه إلى مجلس المنافسة الذي يبيت فيه في أجل ثلاثة (3) أشهر." المادة 17 من الأمر رقم 03-03 المتعلق بالمنافسة، المعدل والمتمم، سابق الإشارة إليه.

(843) "يمكن مجلس المنافسة أن يرخّص بالتجميع أو أن يرفضه بمقرر معلل بعد أخذ رأي الوزير المكلف بالتجارة والوزير المكلف بالقطاع المعني بالتجميع...". المادة 1/19 من الأمر رقم 03-03 المتعلق بالمنافسة، المعدل والمتمم، سابق الإشارة إليه.

(844) "يمكن الوسطاء في عمليات البورصة أن يمارسوا أساسا... النشاطات التالية: - التفاوض لحساب الغير، - الارشاد في مجال توظيف القيم المنقولة، - التسيير الفردي للحفاظة بموجب عقد مكتوب، - تسيير حافظة هيئات التوظيف الجماعي في القيم المنقولة، - توظيف القيم المنقولة والمنتجات المالية، - ضمان النجاح في المسعى والاكتتاب في مجموع السندات المصدرة، - التفاوض للحساب الخاص، - حفظ القيم

لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها،⁸⁴⁵ وفق الشروط المحددة مسبقا من طرفها،⁸⁴⁶ ويمكن لهذه الأخيرة أن تحدد مجال النشاطات الممارسة،⁸⁴⁷ كما يمكنها رفض الاعتماد من الأساس، على أنه يجب عليها في كلتا الحالتين أن تصدر قرارا معللا بذلك.⁸⁴⁸

وتجدر الإشارة إلى أنه وبالإضافة لاعتماد الوسطاء، يمكن للجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، أن تمنح قرار اعتماد لتأسيس هيئات التوظيف

المنقولة وإدارتها، - إرشاد المؤسسات في مجال هيكله الرأسمال وإدماج وإعادة شراء المؤسسات...". المادة 1/7 من المرسوم التشريعي رقم 10-93 المتعلق ببورصة القيم المنقولة، المعدل والمتمم، سابق الإشارة إليه. (845) "يمارس نشاط الوسيط في عمليات البورصة، بعد اعتماد من لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، من طرف الشركات التجارية التي تنشأ خصيصا لهذا الغرض، والبنوك والمؤسسات المالية." المادة 4 من القانون رقم 04-03 المعدل والمتمم للمرسوم التشريعي رقم 10-93 المتعلق ببورصة القيم المنقولة، المعدل والمتمم، سابق الإشارة إليه.

(846) "تقوم اللجنة بتنظيم سير سوق القيم المنقولة، وبسن تقنيات متعلقة على وجه الخصوص بما يأتي: ... -اعتماد الوسطاء في عمليات البورصة والقواعد المهنية المطبقة عليهم..." المادة 3، 1/31 من القانون رقم 04-03 المعدل والمتمم للمرسوم التشريعي رقم 10-93 المتعلق ببورصة القيم المنقولة، المعدل والمتمم، سابق الإشارة إليه ؛ أنظر كذلك: نظام لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها رقم 03-96 المؤرخ في 3 جويلية 1996، المتعلق بشروط اعتماد الوسطاء في عمليات البورصة وواجباتهم ومراقبتهم، المصادق عليه بموجب قرار وزير المالية المؤرخ في 28 ديسمبر 1996، منشور على الرابط الإلكتروني:

www.cosob.org/wp-content/uploads/2015/04/03-96-_.pdf, consulté le : 26/08/2015.

(847) "... غير أنه يمكن لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، أن تحدد الاعتماد المقدم للوسيط في عمليات البورصة في جزء من النشاطات المذكورة أعلاه..." المادة 2/7 من المرسوم التشريعي رقم 10-93 المتعلق ببورصة القيم المنقولة، المعدل والمتمم، سابق الإشارة إليه.

(848) "... في حالة رفض الاعتماد أو تحديد مجاله، يجب أن يكون قرار اللجنة معللا..." المادة 2/9 من المرسوم التشريعي رقم 10-93 المتعلق ببورصة القيم المنقولة، المعدل والمتمم، سابق الإشارة إليه.

الجماعي في القيم المنقولة،⁸⁴⁹ والتي تتمثل في شركات الاستثمار ذات رأس المال المتغير،⁸⁵⁰ والصندوق المشترك للتوظيف.⁸⁵¹

ثانيا: القرار الإداري الفردي المتضمن وضع التأشيرة:

يقصد بالتأشيرة (le visa) عمليا، ذلك التوقيع الذي يوضع على القرار الإداري، ويدمج به للمصادقة وإضفاء القيمة القانونية عليه.⁸⁵² ولقد توسع

(849) "يحدد هذا الأمر قواعد تأسيس هيئات التوظيف الجماعي للقيم المنقولة وتسييرها (ه.ت.ج.ق.م.). تتألف هذه الهيئات من صنفين من المؤسسات هما: - شركة الاستثمار ذات رأس مال متغير (ش.إ.ر.م.م.)، - الصندوق المشترك للتوظيف (ص.م.ت.)." المادة 1 من الأمر رقم 08-96 المؤرخ في 10 جانفي 1996، المتعلق بهيئات التوظيف الجماعي للقيم المنقولة (ه.ت.ج.ق.م.) (ش.إ.ر.م.م.) و(ص.م.ت.)، ج.ر.ج.ج. رقم 3 لسنة 1996.

(850) تعد (ش.إ.ر.م.م.)، شركة أسهم، تهدف إلى تسيير حافظة القيم المنقولة وسندات الدين القابلة للتداول، خولها المشرع صلاحية إصدار أسهم وإعادة شرائها في كل وقت، بناء على طلب أي مكتب أو مساهم، ولا يمكن لها أن تمارس نشاطها إلا بعد اعتمادها من طرف (ل.ت.م.ع.ب.). أنظر المواد 2، 3، 6 من الأمر رقم 08-96، المتعلق بهيئات التوظيف الجماعي، سابق الإشارة إليه؛ أنظر كذلك: المادة من 5 من نظام ل.ت.ع.ب.م. رقم 04-97 المؤرخ في 25 نوفمبر 1997، المتعلق بهيئات التوظيف الجماعي في القيم المنقولة (ه.ت.ج.ق.م.)، المصادق عليه بقرار وزير المالية المؤرخ في 6 ديسمبر 1997، ج.ر.ج.ج.، رقم 87 لسنة 1997؛ ولمزيد من التفاصيل أنظر كل من: نصيرة تواتي، ضبط سوق القيم المنقولة، المرجع السابق، ص. 20 وما يليها؛ حمليل نواره، النظام القانوني للسوق المالية الجزائرية، المرجع السابق، ص. 220-233. (851) (ص.م.ت) عبارة عن ملكية مشتركة لقيم منقولة، تصدر حصصها ويعاد شراؤها بناء على طلب الحاملين بالقيمة التصفوية، تضاف إليها أو تخصم منها النفقات والعمولات حسب الحالة، ولا يمكن تأسيس أي (ص.م.ت) إلا إذا اعتمدت (ل.ت.م.ع.ب.) مسبقا مشروع نظامه. أنظر المادة 13، والمادة 18 من الأمر رقم 08-96 المتعلق بهيئات التوظيف الجماعي، سابق الإشارة إليه؛ أنظر كذلك: المادة من 5 من نظام ل.ت.ع.ب.م. رقم 04-97 المؤرخ في 25 نوفمبر 1997، المتعلق بهيئات التوظيف الجماعي في القيم المنقولة (ه.ت.ج.ق.م.)، المصادق عليه بقرار وزير المالية المؤرخ في 6 ديسمبر 1997، ج.ر.ج.ج.، رقم 87 لسنة 1997؛ ولمزيد من التفاصيل أنظر كل من: نصيرة تواتي، ضبط سوق القيم المنقولة، المرجع السابق، ص. 20 وما يليها؛ حمليل نواره، النظام القانوني للسوق المالية الجزائرية، المرجع السابق، ص. 234-243. (852) عبد الرحمان عزوي، الرخص الإدارية في التشريع الجزائري، المرجع السابق، ص. 164.

استخدام هذا المصطلح خاصة في مجال النشاط الاقتصادي للدلالة على الترخيص الإداري الذي تمنحه الإدارة بناء على سلطتها التقديرية.⁸⁵³

ومثال ذلك - في مجال دراسة السلطات الإدارية المستقلة-، التأشيرة التي تمنحها الوكالة الوطنية للمواد الصيدلانية المستعملة في الطب البشري، إذ تنص المادة 173 مكرر 4 من قانون الصحة،⁸⁵⁴ المستحدثة بموجب المادة 7 من القانون المعدل له،⁸⁵⁵ على ما يلي: "تكلف الوكالة، في إطار المهام العامة المنصوص عليها ... أعلاه، بما يأتي: ... - تسليم تأشيرات استيراد المواد الصيدلانية والمستلزمات الطبية المستعملة في الطب البشري،...".

وكمثال آخر كذلك، يمكن الإشارة إلى التأشيرة التي تضعها لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، على كل مذكرة إعلامية موجهة للجمهور قبل نشرها، والصادرة عن الشركات أو المؤسسات العمومية الناشطة في سوق القيم المنقولة.⁸⁵⁶

على أنه يجدر التذكير بأن القرارات الإدارية الفردية الصادرة عن السلطات الإدارية المستقلة، لا تتضمن كلها تراخيصا إدارية، وإنما قد تتخذ شكلا آخر يتمثل في التدابير الإدارية الوقائية، فما مفاد ذلك؟

(853) نفس المرجع، ص. 164.

(854) القانون رقم 85-05 المتعلق بحماية الصحة وترقيتها، المعدل والمتمم، سابق الإشارة إليه.

(855) القانون رقم 08-13 المعدل والمتمم للقانون رقم 85-05 المتعلق بحماية الصحة وترقيتها، سابق الإشارة إليه.

(856) المادة 16 من القانون رقم 03-04، المعدل والمتمم للمرسوم التشريعي رقم 93-10، المتعلق ببورصة القيم المنقولة، المعدل والمتمم، سابق الإشارة إليه.

الفرع الثاني: التدابير الإدارية الوقائية:

تعد التدابير الإدارية الوقائية المتخذة من طرف السلطات الإدارية المستقلة استجابة عملية لفكرة الضبط، وهذا نظرا لما تعرفه من مرونة بسبب هدفها المتمثل في الوقاية من أوضاع لا يمكن التراجع عنها، كالحيلولة دون الإخلال بالنصوص القانونية، أو الوقاية من الأضرار التي قد يسببها هذا الإخلال.⁸⁵⁷ وتجدر الإشارة إلى أن هذه التدابير، تختلف عن تلك المتخذة بمناسبة نشاط البوليس الإداري، فإذا كانت هذه الأخيرة قد تتخذ شكل التنظيم أو القرار الفردي، فإن الأولى قد تتخذ شكل القرارات الإدارية الفردية فقط،⁸⁵⁸ لكونها تخاطب أشخاصا محددين بذواتهم لا صفاتهم، ولكونها تهدف إلى تصحيح انحرافات هؤلاء عن السلوك المطابق للقانون.⁸⁵⁹

ومن أمثلة ذلك، القرار الإداري بسحب الاعتماد،⁸⁶⁰ الذي يمكن أن يصدره مجلس النقد والقرض، وفقا لأحكام المادة 95 من القانون المتعلق بالنقد والقرض،⁸⁶¹ والتي تنص على أنه: "دون الإخلال بالعقوبات التي قد تقررها اللجنة المصرفية في إطار صلاحياتها، يقرر المجلس سحب الاعتماد: أ- بناء على طلب من البنك أو المؤسسة المالية، ب- تلقائيا: 1- إن لم تصبح

857) Nicole DECOOPMAN, Peut-on clarifier le désordre, op.cit., p.28

858) ومع ذلك تجدر الإشارة إلى أن بعض التدابير الإدارية الوقائية، لا تعد من قبيل القرارات الإدارية الفردية ولا يجوز الطعن فيها بدعوى تجاوز السلطة، كالإعذار، الملاحظة، والتحذير، أنظر صفحة من هذا البحث.

859) Rachid ZOUAÏMIA, Droit de la responsabilité disciplinaire des agents économiques (l'exemple du secteur financier), O.P.U., Alger, 2010, p. 63.

860) تجدر الإشارة هنا إلى أن سحب الاعتماد قد يشكل في بعض الحالات عقوبة إدارية عامة، أنظر الصفحة 272 وما يليها من هذا البحث.

861) الأمر رقم 11-03 المتعلق بالنقد والقرض، المعدل والمتمم، سابق الإشارة إليه.

الشروط التي يخضع لها الاعتماد متوفرة، 2- إن لم يتم استغلال الاعتماد لمدة اثني عشر (12) شهرا، 3- إذا توقف النشاط موضوع الاعتماد لمدة ستة (6) أشهر.".

كما يمكن لسلطة ضبط الصحافة المكتوبة أن تقوم بسحب الاعتماد الذي منحته، "... في حالة عدم صدور النشرة الدورية في مدة سنة، من تاريخ تسليمه." 862

وتجدر الإشارة إلى أن هذه التدابير الوقائية قد تأخذ أشكالا أخرى تشكل مجتمعة إحدى وسائل سلطة الرقابة (pouvoir de contrôle) التي تتمتع بها هذه السلطات الإدارية المستقلة، والتي سيتم التطرق إليها في المطلب الموالي. على أنه وقبل ذلك، يجدر التذكير بنوع آخر من القرارات الإدارية الفردية، والتي بإمكان السلطات الإدارية المستقلة أن تصدرها، ويتعلق الأمر بما يسمى باللغة الفرنسية (le rescrit)،⁸⁶³ فهذا النوع من التصرفات عبارة عن قرارات إدارية فردية، تصدرها السلطات الإدارية المستقلة لتفسير وتوضيح الأنظمة الصادرة عنها، بناء على طلب أحد الأشخاص، الذي يصبح ملزما بها.⁸⁶⁴

862) أنظر المادة 1/18 من القانون العضوي رقم 05-12 المتعلق بالإعلام، سابق الإشارة إليه.

863) Rachid ZOUAÏMIA, Les autorités de régulation indépendantes dans le secteur financier en Algérie, op.cit., p. 44.

تجدر الإشارة هنا، إلى أن هذا النوع من التصرفات، يجد جذورا له في القانون الروماني، إذ كان يقصد به ذلك الرد الذي يقدمه الامبراطور على تساؤل القضاة أو حكام الأقاليم، حول نقطة ما. لمزيد من التفاصيل، أنظر:

Philippe JESTAZ, Les sources du droit, Dalloz, Paris, 2005, p.p. 32 et s.

864) Rachid ZOUAÏMIA, Les autorités de régulation indépendantes dans le secteur financier en Algérie, op.cit., p. 45.

وكمثال على ذلك، القرارات الإدارية الفردية التي كان باستطاعة مجلس النقد والقرض أن يصدرها، بموجب القانون المتعلق بالنقد والقرض قبل تعديله، والتي كانت تنص إحدى أحكامه على أنه: "... يتخذ المجلس القرارات الفردية الآتية: ... د- القرارات المتعلقة بتطبيق الأنظمة التي يسنها المجلس ...".⁸⁶⁵

المبحث الثاني: سلطة الرقابة المسبقة للسلطات الإدارية المستقلة:

نظرا لتمتع أغلب السلطات الإدارية المستقلة باختصاص قاعدي، فإنه من المنطقي أن تسند لها مهمة الرقابة المسبقة، وذلك من أجل ضمان احترام القوانين والتنظيمات.⁸⁶⁶ فسلطة الرقابة المسبقة في حقيقتها امتداد طبيعي مكمل للسلطة التنظيمية.⁸⁶⁷

وتجدر الإشارة، إلى أن سلطة الرقابة المسبقة، تحتل مكانة هامة ضمن طائفة السلطات الممنوحة للسلطات الإدارية المستقلة، وذلك لانتساعها وتأثيرها المباشر على المجال محل الضبط من جهة، وبسبب تنوع الوسائل الممنوحة لهذه الهيئات لممارسة هذه السلطة من جهة أخرى.⁸⁶⁸

على أن وسائل الرقابة المسبقة، يمكن إجمالها ضمن سلطة التحقيق (المطلب الأول)، وسلطة اتخاذ تدابير وقائية تهدف إلى تصحيح السلوك الشاذ، أي ذلك السلوك المخالف للقواعد القانونية المعتمدة (المطلب الثاني)، وفي سلطة التحكيم الممنوحة لبعض السلطات الإدارية المستقلة (المطلب الثالث).

(865) المادة 2/62 من الأمر رقم 11-03 المتعلق بالنقد والقرض، المعدل والمتمم، سابق الإشارة إليه.

(866) Philippe ICARD, Les autorités administratives indépendantes, op.cit., p.438.

(867) جبري محمد، السلطات الإدارية المستقلة والوظيفة الاستشارية، المرجع السابق، ص. 90-91.

(868) Philippe ICARD, Les autorités administratives indépendantes, op.cit., p.438.

المطلب الأول: سلطة التحقيق:

تعد سلطة التحقيق (pouvoir d'investigation) من بين وسائل سلطة الرقابة المسبقة التي تتمتع بها السلطات الإدارية المستقلة، فمن خلالها تسهر هذه الأخيرة على احترام القواعد القانونية الصادرة.⁸⁶⁹

وتجدر الإشارة إلى أن المقصود بسلطة التحقيق للسلطات الإدارية المستقلة، هو تتمتع هذه الأخيرة بجميع الوسائل التي تسمح لها بجمع المعلومات عن سير النشاطات التي تدرج ضمن اختصاصها، والتي تشكل بمفهوم آخر سلطة للتحري تتمتع بها أغلب هذه الهيئات (pouvoir d'enquête).⁸⁷⁰

على أن سلطة التحري هذه، تتمثل في القيام بنوعين من التحريات: الأولى ذات طبيعة إدارية (enquêtes de nature administrative) (الفرع الأول)، أما الثانية فهي ذات طابع قهري أو قسري (enquêtes à caractère coercitif) (الفرع الثاني)،⁸⁷¹ واللذان تبيحان للسلطات الإدارية المستقلة - بالإضافة إلى جمع المعلومات - الحصول على أي دليل إثبات أو إقناع، بل وحتى الحصول على شهادات أشخاص، لتتمكن من ممارسة السلطات الممنوحة لها بكل أناة ودقة، بهدف ضبط مجال تدخلها بصورة متقنة.⁸⁷²

869) Philippe ICARD, Les autorités administratives indépendantes, op.cit., p.439.

870) Marie-José GUEDON, Les autorités administratives indépendantes, op.cit., p. 110.

871) Ibid., p. 110.

872) « L'éventail des pouvoirs d'investigation et d'enquête dont disposent les autorités administratives indépendantes est varié ; grâce à ces pouvoirs, qui s'apparentent aux pouvoirs d'instruction du juge, elles peuvent rassembler des informations, des éléments de preuve et de conviction, éventuellement des témoignages qui vont leur permettre d'intervenir en toute connaissance de cause dans une affaire déterminée et d'exercer à bon escient les pouvoirs qui leur sont conférés. » cf. Michel GENTOT, Les AAI, op.cit., p. 68.

الفرع الأول: التحريات ذات الطبيعة الإدارية:

تسمح التحريات ذات الطبيعة الإدارية للسلطات الإدارية المستقلة بالاطلاع على أي وثيقة أو مستند مفيد في التحقيق، كما تسمح لها بالدخول إلى كل مكان مهني (متعلق بالنشاط)، وجمع كل معلومة أو تبرير تدعو له الحاجة، إما في نفس الموقع المهني، أو بناء على استدعاء المتعاملين لمقرها.⁸⁷³

وكمثال على ذلك، يمكن الإشارة إلى التحريات التي تقوم بها اللجنة المصرفية في إطار مراقبتها المسبقة للمجال المصرفي، فهي تتمتع بمجموعة واسعة من السلطات التي تسمح لها بمراقبة "... مدى احترام البنوك والمؤسسات المالية للأحكام التشريعية والتنظيمية المطبقة عليها..."⁸⁷⁴ وذلك "... بناء على الوثائق وفي عين المكان..."⁸⁷⁵ وعن طريق أعوان بنك الجزائر.⁸⁷⁶

وللجنة المصرفية كذلك بناء على سلطة المراقبة المسبقة للقطاع، أن "... تطلب من البنوك والمؤسسات المالية جميع المعلومات والإيضاحات والإثباتات اللازمة لممارسة مهنتها..."⁸⁷⁷ كما يمكنها "... أن تطلب من كل شخص معني

873) « ... les enquêtes de nature administrative permettent de demander communication de tous document utiles, et surtout d'avoir accès à tout locaux ... à usage exclusivement professionnel, de recueillir sur place ou sur convocation de personnes tous renseignements et justifications nécessaires... ». cf., Marie-José GUEDON, Les autorités administratives indépendantes, op.cit., p. 112; voir aussi : Rachid ZOUAÏMIA, Les autorités de régulation indépendantes face aux exigences de la gouvernance, op.cit., p.126.

(874) المادة 1/105 من الأمر رقم 11-03 المتعلق بالنقد والقرض، المعدل والمتمم، سابق الإشارة إليه.

(875) المادة 1/108 من الأمر رقم 11-03 المتعلق بالنقد والقرض، المعدل والمتمم، سابق الإشارة إليه.

(876) "... يكلف بنك الجزائر بتنظيم هذه المراقبة، لحساب اللجنة، بواسطة أعوانه..." المادة 2/108 من

الأمر رقم 11-03 المتعلق بالنقد والقرض، المعدل والمتمم، سابق الإشارة إليه.

(877) المادة 3/109 من الأمر رقم 11-03 المتعلق بالنقد والقرض، المعدل والمتمم، سابق الإشارة إليه.

تبلغها بأي مستند وأية معلومة...⁸⁷⁸، وهذا دون أن يكون هناك احتياج بالسر المهني اتجاهها.⁸⁷⁹

وكمثال آخر كذلك، ما تقوم به لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة التي يمكن أن تجري عن طريق مداولة خاصة بتحقيقات "... لدى الشركات التي تلتجئ إلى التوفير علنا والبنوك والمؤسسات المالية والوسطاء في عمليات البورصة ولدى الأشخاص الذين يقدمون، نظرا لنشاطهم المهني، مساهماتهم في العمليات الخاصة بالقيم المنقولة أو في المنتوجات المالية المسعرة، أو يتولون إدارة مستندات سندات مالية...".⁸⁸⁰ ولضمان ذلك، يمكن لأعوان اللجنة المؤهلين أن "... يطلبوا إمدادهم بأية وثائق مهما كانت دعامتها وأن يحصلوا على نسخ منها. ويمكنهم الوصول إلى المحال ذات الاستعمال المهني".⁸⁸¹

وبالإضافة إلى ذلك، يمكن للجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة عقب مداولة خاصة أن "... تستدعي أي شخص من شأنه أن يقدم لها معلومات في القضايا المطروحة عليها...".⁸⁸² والذي يحق له أن يستعين في ذلك بمستشار

(878) المادة 4/109 من الأمر رقم 11-03 المتعلق بالنقد والقرض، المعدل والمتمم، سابق الإشارة إليه.

(879) "... لا يحتج بالسر المهني تجاه اللجنة." المادة 5/109 من الأمر رقم 11-03 المتعلق بالنقد والقرض، المعدل والمتمم، سابق الإشارة إليه.

(880) المادة 1/37 من المرسوم التشريعي رقم 10-93 المتعلق ببورصة القيم المنقولة، المعدل والمتمم، سابق الإشارة إليه.

(881) المادة 2/37 من المرسوم التشريعي رقم 10-93 المتعلق ببورصة القيم المنقولة، المعدل والمتمم، سابق الإشارة إليه.

(882) المادة 1/38 من المرسوم التشريعي رقم 10-93 المتعلق ببورصة القيم المنقولة، المعدل والمتمم، سابق الإشارة إليه.

من اختياره.⁸⁸³ كما يمكنها أن "... تطلب أي إيضاح أو تبرير يخص المعلومات الواردة في مشروع المذكرة..."⁸⁸⁴ التي يجب على كل شركة أو مؤسسة عمومية تصدر أوراقا مالية أو أي منتج مالي آخر باللجوء العلني للادخار أن تنشرها مسبقا.⁸⁸⁵

الفرع الثاني: التحريات ذات الطابع القهري أو القسري:

يقصد بالتحريات ذات الطابع القهري، ذلك التحقيق الذي تقوم به السلطات الإدارية المستقلة في إطار بحثها عن المخالفات، والذي يتميز بإمكانية إجراء التفتيش والحجز.⁸⁸⁶ وعلى هذا فهي مشابهة لحد بعيد للتحريات التي تقوم بها الضبطية القضائية التي لا تكتفي فقط بالمعاينة، وإنما بالبحث عن كل مخالفة موجودة.⁸⁸⁷

ومثال ذلك، سلطة المراقبة الممنوحة لمجلس المنافسة التي تسمح لرئيسه أن يسند مهمة التحقيق في قضايا تخص القطاع إلى مقرر عام أو مقررين،⁸⁸⁸

(883) المادة 2/38 من المرسوم التشريعي رقم 10-93 المتعلق ببورصة القيم المنقولة، المعدل والمتمم، سابق الإشارة إليه.

(884) المادة 2/42 من المرسوم التشريعي رقم 10-93 المتعلق ببورصة القيم المنقولة، المعدل والمتمم، سابق الإشارة إليه.

(885) المادة 41 من المرسوم التشريعي رقم 10-93 المتعلق ببورصة القيم المنقولة، المعدل والمتمم، سابق الإشارة إليه.

886) « Les enquêtes à caractère coercitif, effectuées dans le cadre de la recherche d'infractions, se caractérisent par des possibilités de perquisition et de saisi... ». cf., Marie-José GUEDON, Les autorités administratives indépendantes, op.cit., p.110.

887) Rachid ZOUAÏMIA, Les autorités de régulation indépendantes face aux exigences de la gouvernance, op.cit., p.128.

(888) "... يؤهل للقيام بالتحقيقات المتعلقة بتطبيق هذا الأمر ومعاينة مخالفة أحكامه، الموظفون الآتي ذكرهم: ... - المقرر العام والمقررون لدى مجلس المنافسة...". المادة 24 من القانون رقم 12-08 المعدل والمتمم للأمر رقم 03-03 المتعلق بالمنافسة، المعدل والمتمم، سابق الإشارة إليه؛ "... يحقق المقرر العام

والذين بإمكانهم أثناء مباشرة التحريات، المطالبة "... باستلام أية وثيقة حيثما وجدت ومهما تكن طبيعتها وحجز المستندات...".⁸⁸⁹

وتجدر الإشارة، إلى أن التحريات ذات الطابع القهري قد تمس بالحرية الفردية، وذلك نظرا لإمكانية التفتيش والحجز بدون أمر قضائي. وبهذه الطبيعة قد تبدو مخالفة لأحكام الدستور الجزائري لسنة 1996، لاسيما المادة 2/38،⁸⁹⁰ والمادة 3/40 منه.⁸⁹¹ وهي ذات الملاحظة التي أثارها جانب من الفقه الفرنسي بتعرضه لهذا النوع من التحريات،⁸⁹² ومدى مطابقتها لنص المادة 66 من الدستور الفرنسي.⁸⁹³

وبالتالي، فإنه من الضروري أن يتدخل المجلس الدستوري الجزائري لوضع ضمانات قانونية يُوَظَر من خلالها سلطة القيام بتحريات ذات طابع قهري من طرف السلطات الإدارية المستقلة،⁸⁹⁴ وهذا على غرار نظيره الفرنسي الذي اعتبر أن ممارسة هذه السلطة تستوجب أن تكون تحت رقابة

والمقررون في القضايا التي يسندها إليهم رئيس مجلس المنافسة "...". المادة 25 من القانون رقم 12-08 المعدل والمتمم للأمر رقم 03-03 المتعلق بالمنافسة، المعدل والمتمم، سابق الإشارة إليه.

(889) أنظر المادة 51 من الأمر رقم 03-03 المتعلق بالمنافسة، المعدل والمتمم، سابق الإشارة إليه.

(890) "... لا يجوز حجز أي مطبوع أو تسجيل أو أية وسيلة أخرى من وسائل التبليغ والإعلام إلا بمقتضى أمر قضائي...". المادة 2/38 من الدستور الجزائري لسنة 1996.

(891) "... ولا تفتيش إلا بأمر مكتوب صادر عن السلطة القضائية المختصة...". المادة 3/40 من الدستور الجزائري لسنة 1996.

(892) Marie-José GUEDON, Les autorités administratives indépendantes, op.cit., p.111.

(893) «... L'autorité judiciaire, gardienne de la liberté individuelle, assure le respect de ce principe dans les conditions prévues par la loi. ». Art. 66/2 de la Constitution française de 1958.

(894) تبدو فرضية تدخل المجلس الدستوري الجزائري حول هذه المسألة مستبعدة في النظام الجزائري، وهذا بسبب قواعد الإخطار المحددة في الدستور الجزائري لسنة 1996.

القضاء وبرخصة منه، على أن يتولى المشرع الفرنسي تحديد الشروط الواجب على السلطات الإدارية المستقلة احترامها حماية للحرية الفردية.⁸⁹⁵

المطلب الثاني: سلطة اتخاذ تدابير بهدف الوقاية من المخالفات:

بهدف الوقاية من المخالفات وتصحيح كل سلوك مخالف للقوانين والتنظيمات التي تحكم المجالات محل الضبط، خول المشرع للسلطات الإدارية المستقلة سلطة اتخاذ جملة من التدابير الوقائية، والتي يمكن أن تكون في شكل توجيه انتقادات (la formulation de critiques) (الفرع الأول)، أو توجيه أوامر (injonctions) (الفرع الثاني).⁸⁹⁶

الفرع الأول: سلطة توجيه الانتقادات:

إن سلطة توجيه الانتقادات الممنوحة للسلطات الإدارية المستقلة بهدف المراقبة المسبقة للمجال، قد تكون في شكل توصيات وآراء، وفق ما تم ذكره سابقاً،⁸⁹⁷ أو في صورة إذار (mise en demeure) (أولاً)، أو ملاحظة (observation) (ثانياً)، أو تحذير (mise en garde) (ثالثاً). وعلى هذا، فإن هذه التدابير متنوعة، ولا تتخذ كلها شكل القرار الإداري.⁸⁹⁸

895) Marie-José GUEDON, Les autorités administratives indépendantes, op.cit., p.111. ; voir aussi : Cons. const., Décision n° 87-240 D.C. du 19 janvier 1988 (cons. n°5), voir l'intégral de ce texte sur: <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/les-decisions/acces-par-date/decisions-depuis-1959/1988/87-240-dc/decision-n-87-240-dc-du-19-janvier-1988.8568.html#>, consulté le : 29/08/2015. ; Cons. const., Décision n° 89-271 D.C. du 11 janvier 1990 (cons. n°3), voir l'intégral de ce texte sur: <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-con..decision-n-89-271-dc-du-11-janvier-1990.8713.html>, consulté le : 29/08/2015.

896) Marie-José GUEDON, Les autorités administratives indépendantes, op.cit., p.p.113-118.

(897) أنظر الصفحة 218 وما يليها من هذا البحث.

898) Marie-José GUEDON, Les autorités administratives indépendantes, op.cit., p.114.

أولاً: سلطة توجيه الإعدارات:

يعتبر الإعدار وسيلة لتنبية الموجّه إليه بالإخلال المرتكب من قبله، وعلى هذا يمكن لسلطة ضبط البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية مثلاً، أن تقوم بإعدار المتعامل المستفيد من رخصة إنشاء واستغلال شبكات عمومية، في حالة عدم احترامه للشروط المقررة بموجب النصوص التشريعية والتنظيمية، ممهلة إياه أجل ثلاثين (30) يوماً للامتثال للشروط المحددة في الرخصة، وإلا قامت باقتراح توقيع عقوبة التعليق على الوزير المكلف بالقطاع.⁸⁹⁹

ومثال ذلك أيضاً، سلطة لجنة ضبط الكهرباء والغاز في توجيه إعدار لصاحب رخصة استغلال المنشآت لإنتاج الكهرباء، للتوقف عن المخالفة المرتكبة من طرفه، وإلا قررت سحب الرخصة منه.⁹⁰⁰ وكذلك الأمر بالنسبة لقطاع الإعلام، إذ بإمكان سلطة ضبط الصحافة المكتوبة أن توجه إعدارا إلى النشريات الدورية، في حالة عدم قيام هذه الأخيرة بنشر حصيلة حساباتها السنوية عبر صفحاتها.⁹⁰¹

ثانياً: سلطة توجيه الملاحظات:

على خلاف أغلب السلطات الإدارية المستقلة في الجزائر، تنفرد لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة بسلطة توجيه ملاحظات إلى الشركات التي تم قبول تداول قيمها المنقولة في البورصة، متى تأكد لها أن هناك حالات سهو في

(899) أنظر المادة 35 من القانون رقم 03-2000 المحدد للقواعد العامة المتعلقة بالبريد والمواصلات السلكية واللاسلكية، المعدل والمتمم، سابق الإشارة إليه.

(900) أنظر المادة 13 والمادة 14 من المرسوم رقم 06-428، المؤرخ في 26 نوفمبر 2006، المحدد لإجراء منح رخص استغلال المنشآت لإنتاج الكهرباء، ج.ج.ج.، رقم 76 لسنة 2006.

(901) أنظر المادة 30 من القانون العضوي رقم 05-12 المتعلق بالإعلام، سابق الإشارة إليه.

الوثائق المنشورة أو المقدمة،⁹⁰² على أن يتم نشر هذه الملاحظات التي تهم الجمهور في النشرة الرسمية للتسعيرة، أو في أية أداة إعلامية أخرى.⁹⁰³

ثالثا: سلطة توجيه التحذيرات:

التحذير إجراء تهدف من ورائه السلطات الإدارية المستقلة إلى دفع المعني به على إصلاح وضعه المخالف للتشريع أو التنظيم.⁹⁰⁴ وبالرجوع إلى القوانين المنشئة لهذه الهيئات في الجزائر، يتبين بأن اللجنة المصرفية هي الوحيدة التي تتمتع بهذه الصلاحية، إذ يمكنها أن توجه تحذيرا لكل مؤسسة خاضعة لرقابتها أخلت بقواعد حسن سير المهنة، وهذا بعد أن تتيح لمسيرى هذه المؤسسة فرصة لتقديم تفسيراتهم.⁹⁰⁵

الفرع الثاني: سلطة توجيه الأوامر:

لا تكفي السلطات الإدارية المستقلة في بعض الحالات بمعاينة المخالفات فقط، بل لها إضافة على ذلك مكنة توجيه الأوامر للمتعاملين لتعديل سلوكهم المخالف للقواعد القانونية، وهذا بهدف حماية المشروعية على اعتبار أن الوظيفة الأساسية للسلطات الإدارية المستقلة هي ضبط مجالات خاصة.⁹⁰⁶

(902) أنظر المادة 35 من المرسوم التشريعي رقم 10-93 المتعلق ببورصة القيم المنقولة، المعدل والمتمم، سابق الإشارة إليه.

(903) أنظر المادة 36 من المرسوم التشريعي رقم 10-93 المتعلق ببورصة القيم المنقولة، المعدل والمتمم، سابق الإشارة إليه.

(904) منى بن لطرش، السلطات الإدارية المستقلة في المجال المصرفي: وجه جديد لدور الدولة، المرجع السابق، ص. 73.

(905) أنظر المادة 111 من الأمر رقم 11-03 المتعلق بالنقد والقرض، المعدل والمتمم، سابق الإشارة إليه.
(906) Philippe ICARD, Les autorités administratives indépendantes, op.cit., p.455.

فسلطة توجيه الأوامر الممنوحة لهذه الهيئات، تقودها إلى مراقبة مدى مطابقتها تصرفات المتعاملين مع القوانين والتنظيمات.⁹⁰⁷

وباستقراء النصوص القانونية المنشئة لهذه الهيئات، يتبين أن المشرع قد خول البعض منها صلاحية توجيه الأوامر للمتعاملين بهدف تصحيح الوضع المخالف لأحكام القواعد القانونية الموضوعة.

فعلى سبيل المثال، بإمكان اللجنة المصرفية أن تأمر كل من البنوك والمؤسسات المالية بنشر تصحيحات حول حساباتها السنوية، متى تبين لها بأن البيانات غير صحيحة، أو أن هناك سهو في المستندات المنشورة.⁹⁰⁸ كما يمكنها كذلك أن تأمر أي بنك أو مؤسسة مالية باتخاذ كل تدبير من شأنه أن يعيد أو يدعم التوازن المالي، أو يصحح أساليب التسيير.⁹⁰⁹

كذلك الأمر بالنسبة لمجلس المنافسة، الذي بإمكانه وبعد المعاينة، توجيه أوامر معلة إلى كل شخص ارتكب ممارسة مقيدة للمنافسة، بهدف الكف عن هذه التصرفات المخالفة للقواعد القانونية.⁹¹⁰

وفي قطاع سوق القيم المنقولة، تتمتع لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها بسلطة توجيه الأوامر للشركات المقبول تداول قيمها المنقولة بنشر استدراكات، عندما تلاحظ وجود سهو في الوثائق أو المنشورات المقدمة من طرف هذه الأخيرة.⁹¹¹

907) Ibid., p.457.

908) أنظر المادة 103 الأمر رقم 11-03 المتعلق بالنقد والقرض، المعدل والمتمم، سابق الإشارة إليه.

909) أنظر المادة 112 الأمر رقم 11-03 المتعلق بالنقد والقرض، المعدل والمتمم، سابق الإشارة إليه.

910) أنظر المادة 45 من الأمر رقم 03-03 المتعلق بالمنافسة، المعدل والمتمم، سابق الإشارة إليه.

911) أنظر المادة 35 من المرسوم التشريعي رقم 10-93 المتعلق ببورصة القيم المنقولة، المعدل والمتمم، سابق الإشارة إليه.

وبناء على هذه النماذج، يتضح بأن سلطة توجيه الأوامر لا تطبق إلا في حالة عدم احترام المتعاملين للواجبات الخصوصية المفروضة عليهم بموجب الأحكام التشريعية أو التنظيمية.⁹¹²

المطلب الثالث: سلطة التحكيم:

نظرا لكون أن معظم القطاعات الاقتصادية في الجزائر قد شهدت انفتاحا على الاستثمار الأجنبي، مكنّ المشرع الجزائري بعض السلطات الإدارية المستقلة - كل في مجال اختصاصها - من سلطة التحكيم وحل الخلافات بين المتعاملين، وذلك بهدف ضمان مصالح الأطراف الفاعلة في السوق، ومن ثم حفظ التوازنات الضرورية لعمل وحسن سير المنافسة.⁹¹³

على أنه ومن طائفة هذه الهيئات، تتمتع ثلاثة منها فقط بسلطة التحكيم التي تمكنها من فض النزاعات باتخاذ قرارات إدارية تتمتع بالقوة التنفيذية،⁹¹⁴ وهي لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها،⁹¹⁵ سلطة ضبط البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية،⁹¹⁶ ولجنة ضبط الكهرباء والغاز.⁹¹⁷

912) « Le pouvoir d'injonction reconnu aux Autorités administratives indépendantes s'applique en cas de non-respect des obligations spécifiques imposées par les dispositions légales et réglementaires... ». cf., Philippe ICARD, Les autorités administratives indépendantes, op.cit., p.457.

913) وليد بوجملين، سلطات الضبط الاقتصادي في القانون الجزائري، المرجع السابق، ص. 127.

914) Rachid ZOUAÏMIA, Les fonctions arbitrales des autorités administratives indépendantes, in., Ali BENCHENEB et Chérif BENNADJI, (s/dir.) L'exigence et le droit, études en l'honneur de Mohand ISSAD, A.J.E.D. Edition, Alger, 2011, p. 543.

915) المرسوم التشريعي رقم 10-93 المتعلق ببورصة القيم المنقولة، المعدل والمتمم، سابق الإشارة إليه.

916) القانون رقم 03-2000 المحدد للقواعد العامة المتعلقة بالبريد والمواصلات السلكية واللاسلكية، المعدل والمتمم، سابق الإشارة إليه.

917) القانون رقم 01-02 المتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات، المعدل والمتمم، سابق الإشارة إليه.

وعلى هذا تختص الغرفة التأديبية والتحكيمية المنشأة لدى لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها،⁹¹⁸ بالنظر في "... أي نزاع تقني ناتج عن تفسير القوانين واللوائح السارية على سير البورصة..."،⁹¹⁹ ولها في ذلك أن تتدخل بين "... - الوسطاء في عمليات البورصة، - بين الوسطاء في عمليات البورصة وشركة إدارة بورصة القيم، - بين الوسطاء في عمليات البورصة والشركات المصدرة للأسهم، - بين الوسطاء في عملية البورصة والأمين بالسحب في البورصة.".⁹²⁰

وتجدر الإشارة إلى أن تدخل هذه الغرفة لإعمال سلطتها التحكيمية يكون إما بطلب من الأطراف المذكورين أعلاه، أو بناء على طلب مراقب مفوض من طرف لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، أو بناء على طلب هذه الأخيرة، أو بناء على تظلم أي شخص له مصلحة.⁹²¹

(918) "تنشأ ضمن اللجنة غرفة تأديبية وتحكيمية تتألف زيادة على رئيسها من: - عضوين منتخبين من بين أعضاء اللجنة طوال مدة انتدابهما، - قاضيين يعينهما وزير العدل ويختاران لكفائتهما في المجالين الاقتصادي والمالي. يتولى رئيس اللجنة رئاسة الغرفة." المادة 51 من المرسوم التشريعي رقم 10-93 المتعلق ببورصة القيم المنقولة، المعدل والمتمم، سابق الإشارة إليه.

(919) المادة 1/52 من المرسوم التشريعي رقم 10-93 المتعلق ببورصة القيم المنقولة، المعدل والمتمم، سابق الإشارة إليه.

(920) المادة 2/52 من المرسوم التشريعي رقم 10-93 المتعلق ببورصة القيم المنقولة، المعدل والمتمم، سابق الإشارة إليه.

(921) المادة 54 من المرسوم التشريعي رقم 10-93 المتعلق ببورصة القيم المنقولة، المعدل والمتمم، سابق الإشارة إليه.

أما سلطة ضبط البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية، فتتولى مهمة "... الفصل في النزاعات فيما يتعلق بالتوصيل البيني ..."،⁹²² كما لها أن تتدخل للتحكيم "... في النزاعات القائمة بين المتعاملين أو مع المستعملين"،⁹²³ وذلك عن طريق مجلسها.⁹²⁴

وعلى غرار ذلك، تم تأسيس غرفة للتحكيم لدى لجنة ضبط الكهرباء والغاز،⁹²⁵ "... تتولى الفصل في الخلافات التي يمكن أن تنشأ بين المتعاملين، بناء على طلب أحد الأطراف، باستثناء الخلافات المتعلقة بالحقوق والواجبات التعاقدية".⁹²⁶

وبناء على هذه المعطيات، يتبين أن المشرع لم يستقر على تنظيم هيكلية واحد للأجهزة المكلفة بالتحكيم، فإذا كانت كل من لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها ولجنة ضبط الكهرباء والغاز تمارسان سلطة التحكيم عن طريق

(922) المادة 7/13، من القانون رقم 03-2000 المحدد للقواعد العامة المتعلقة بالبريد والمواصلات السلكية واللاسلكية، المعدل والمتمم، سابق الإشارة إليه.

(923) المادة 8/13، من القانون رقم 03-2000 المحدد للقواعد العامة المتعلقة بالبريد والمواصلات السلكية واللاسلكية، المعدل والمتمم، سابق الإشارة إليه.

(924) "ينتمتع المجلس بكل السلطات والصلاحيات الضرورية للقيام بالمهام المخولة لسلطة الضبط بموجب أحكام هذا القانون..." المادة 1/16، من القانون رقم 03-2000 المحدد للقواعد العامة المتعلقة بالبريد والمواصلات السلكية واللاسلكية، المعدل والمتمم، سابق الإشارة إليه.

(925) "... تضم غرفة التحكيم: - ثلاثة (3) أعضاء من بينهم الرئيس وثلاثة (3) أعضاء إضافيين، يعينهم الوزير المكلف بالطاقة، لمدة ست (6) سنوات قابلة للتجديد، - قاضيين (2) يعينهما الوزير المكلف بالعدل. يعين الأعضاء والأعضاء الإضافيون على أساس كفاءتهم في مجال المنافسة. ولا يمكن اختيارهم من بين أعضاء أجهزة لجنة الضبط ولا من بين أعوانها." المادة 134 من القانون رقم 01-02 المتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات، المعدل والمتمم، سابق الإشارة إليه.

(926) المادة 133 من القانون رقم 01-02 المتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات، المعدل والمتمم، سابق الإشارة إليه.

الغرفتين المنشأتين ضمنهما، فإنه وعلى خلاف ذلك، تقوم سلطة ضبط البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية بممارسة هذه السلطة بنفسها.

ومع ذلك تجدر الإشارة إلى أن سلطة التحكيم الممنوحة للسلطات الإدارية المستقلة، لا يقصد بها ذلك التحكيم التقليدي - سواء العادي منه أو ذلك المتعلق بالتجارة الدولية - المتعارف عليه والمنظم بموجب أحكام قانون الإجراءات المدنية والإدارية،⁹²⁷ وذلك لأن هذا الأخير يختلف عن الأول من حيث انعقاده (الفرع الأول)، ومن حيث تنفيذه وطرق الطعن فيه (الفرع الثاني).

الفرع الأول: اختلاف سلطة التحكيم عن التحكيم التقليدي من حيث

طريقة الانعقاد:

تختلف سلطة التحكيم التي تمارسها السلطات الإدارية المستقلة، عن التحكيم التقليدي من حيث طريقة انعقاده، ويتجلى ذلك من خلال اشتراط اتفاقية التحكيم في هذا الأخير (أولاً)، ومن خلال طريقة تعيين المحكمين (ثانياً).

أولاً: اتفاقية التحكيم:

بالرجوع إلى قانون الإجراءات المدنية والإدارية،⁹²⁸ يتبين بأن اللجوء إلى التحكيم يستوجب إما وجود شرط بذلك ضمن العقد المبرم، يتفق بموجبه الأطراف على عرض النزاعات التي قد تثار مستقبلاً على التحكيم،⁹²⁹ وإما وجود اتفاق يبرم بعد نشوء النزاع، والذي يقبل بموجبه الأطراف على اللجوء

(927) أنظر المواد من 1006 إلى 1061 من القانون رقم 09-08 المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، سابق الإشارة إليه.

(928) القانون رقم 09-08 المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، سابق الإشارة إليه.

(929) أنظر المادة 1007 من القانون رقم 09-08 المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، سابق الإشارة إليه.

إلى التحكيم.⁹³⁰ في حين أن سلطة التحكيم الممنوحة للسلطات الإدارية المستقلة، - المذكورة أعلاه - تمارسها هذه الأخيرة دون وجود أي شرط أو اتفاقية مسبقة، وذلك لكون المشرع لم يشترط ذلك.

ثانياً: طريقة تعيين المحكمين:

إذا كان قانون الإجراءات المدنية والإدارية يشترط أن يتضمن كل من شرط التحكيم واتفاق التحكيم تعيين المحكم أو المحكمين أو طريقة تعيينهم، تحت طائلة البطلان،⁹³¹ فإن السلطة التحكيمية للسلطات الإدارية المستقلة تمارس من طرف هذه الأخيرة، عن طريق أعضاء محددتين مسبقاً من طرف المشرع.⁹³² مما يدل على أن المتعاملين الخاضعين لرقابة السلطات الإدارية المستقلة، لا يتمتعون بحرية اختيار المحكمين.

(930) أنظر المادة 1011 من القانون رقم 09-08 المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، سابق الإشارة إليه.

(931) أنظر المادة 1008 و المادة 1012 من القانون رقم 09-08 المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، سابق الإشارة إليه.

(932) أنظر كل من: المادة 51 من المرسوم التشريعي رقم 10-93 المتعلق ببورصة القيم المنقولة، المعدل والمتمم، سابق الإشارة إليه؛ المادة 134 من القانون رقم 01-02 المتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات، المعدل والمتمم، سابق الإشارة إليه؛ المادة 15 والمادة 16، من القانون رقم 03-2000 المحدد للقواعد العامة المتعلقة بالبريد والمواصلات السلكية واللاسلكية، المعدل والمتمم، سابق الإشارة إليه.

الفرع الثاني: اختلاف سلطة التحكيم عن التحكيم التقليدي من حيث

التنفيذ والطعن:

بالرجوع دائماً لقانون الإجراءات المدنية والإدارية، يتبين أن ما يصدر عن التحكيم هو حكم يحوز على حجية الشيء المقضي فيه بمجرد صدوره،⁹³³ على أنه لا يجوز تنفيذه إلا بعد مهره بالصيغة التنفيذية.⁹³⁴ أما ما يصدر عن السلطات الإدارية المستقلة - بناء على سلطتها التحكيمية - فيعد بمثابة قرار إداري قابل للتنفيذ نظراً لتمتعه بقوة الشيء المقرر فيه.⁹³⁵ وعلى هذا إذا كان الحكم الصادر عن التحكيم قابلاً للطعن فيه وفقاً للاستئناف أو النقض،⁹³⁶ فإن ما يصدر عن السلطات الإدارية المستقلة لا يقبل ذلك، على اعتبار أن القرار الإداري يطعن فيه بدعوى الإبطال لتجاوز السلطة أمام مجلس الدولة.⁹³⁷

933) أنظر المادة 1031 من القانون رقم 09-08 المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، سابق الإشارة إليه.

934) أنظر المواد 1035، 1036، 1037 من القانون رقم 09-08 المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، سابق الإشارة إليه.

935) وهذا نتيجة منطقية لما تمت الإشارة إليه سابقاً في هذا البحث، من كون السلطات الإدارية المستقلة هيئات إدارية، وليست بالجهات القضائية، أنظر الصفحة 59 وما يليها من هذا البحث. وبالإضافة إلى هذا فإن النصوص المتعلقة بالسلطة التحكيمية لكل من لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، لجنة ضبط الكهرباء والغاز، سلطة ضبط البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية، تشير إلى أن ما يصدر عن هذه الهيئات هو قرار إداري قابل للطعن فيه بدعوى الإبطال لتجاوز السلطة أمام مجلس الدولة، على النحو الذي سيتضح في الفقرة الموالية.

936) أنظر المواد من 1032، 1033، 1034 من القانون رقم 09-08 المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، سابق الإشارة إليه.

937) Rachid ZOUAÏMIA, Les fonctions arbitrales des autorités administratives indépendantes, op.cit., p.p. 572-573.

وبالتالي ونظرا لوجود هذه الاختلافات بين النظامين، لا يجب اعتبار السلطة التحكيمية للسلطات الإدارية المستقلة بمثابة التحكيم التقليدي المتعارف عليه، فهذه السلطة ما هي إلا اختصاص ممنوح لهذه الهيئات بهدف ممارسة وظيفة الضبط المسبق،⁹³⁸ كل في مجالها.

938) Marie-Anne FRISON-ROCHE, Arbitrage et droit de la régulation, in., Marie-Anne FRISON-ROCHE, (s/dir.) Droit et économie de la régulation, t.3, Presses de Sciences Po (P.F.N.S.P) « Hors collection », Paris, 2005, p.p. 223-240.

الفصل الثاني:

الضبط اللاحق كوظيفة للسلطات الإدارية المستقلة:

إلى جانب التدخل المسبق (intervention en amont) والوقائي للسلطات الإدارية المستقلة، بهدف الضبط المسبق (régulation ex ante) لقطاعاتها، فإن هذه الأخيرة قد تتدخل - في بعض الحالات - بصفة لاحقة (intervention en aval) عن طريق سلطتها العقابية (pouvoir de sanction)، وذلك من أجل ممارسة نوع آخر من الضبط، ألا وهو الضبط اللاحق (régulation ex post)، والتي تهدف من خلاله إلى ردع وقمع الممارسات المخالفة للتشريعات والتنظيمات المرتبطة بمجال تخصصها.⁹³⁹

وبناء عليه، فإن الضبط اللاحق من طرف السلطات الإدارية المستقلة، يعبر بشكل أو بآخر عن تلك الوظيفة القمعية (fonction répressive) المسندة لهذه الهيئات، لتمكينها من بسط رقابة لاحقة على مجالاتها، عن طريق توقيع عقوبات إدارية عامة - مالية أو غير مالية - على المتعامل الذي ينتهك القواعد القانونية المنظمة للقطاع.⁹⁴⁰

وتجدر الإشارة إلى أن اعتراف المشرع للإدارة بصفة عامة وللسلطات الإدارية المستقلة بصفة خاصة بالسلطة العقابية، راجع لخصوصية المجالات الذي تسهر هذه الهيئات على ضبطها، فهي في الغالب قطاعات اقتصادية

939) Antoine DELBLOND, Droit administratif, op.cit., p.393 ; Bruno RETAILLEAU, Rapport d'information sur le bilan et les perspectives d'évolution de l'autorité de régulation des communications électroniques et des postes (A.R.C.P), op.cit., p. 24 ; et pour plus de détails voir : Marie-Anne FRISON-ROCHE, Le couple ex ante-ex post, justification d'un droit propre et spécifique de la régulation, in., Marie-Anne FRISON-ROCHE, (s/dir.) Droit et économie de la régulation, t.4, Presses de Sciences Po (P.F.N.S.P) « Hors collection », Paris, 2006, p.p. 33-48 ; Pierre LAROCHE, Contrôle ex ante et ex post, in., Marie-Anne FRISON-ROCHE, (s/dir.) Droit et économie de la régulation, t.4, op.cit., p.p. 95-108 ; Claude CRAMPES, Les outils des régulations économiques ex ante et ex post, in. Marie-Anne FRISON-ROCHE, (s/dir.) Droit et économie de la régulation, t.4, op.cit., p.p. 129-37.

940) Rachid ZOUAÏMIA, Les fonctions répressives des autorités administratives indépendantes statuant en matière économique, Rev. IDARA, n° : 28, 2004, p.p. 123-165.

ومالية ذات طبيعة تقنية، تتطلب نوعا من المرونة والسرعة والفعالية لقمع المخالفات المرتكبة.⁹⁴¹

كما أن العقوبة الجزائية التقليدية - السالبة للحرية على وجه الخصوص - بصورة خاصة، وسياسة التجريم بصورة عامة، أبانتا عن عجز واضح في قمع المخالفات الاقتصادية والمالية، بسبب عدم ملاءمتها لفكرة الضبط التي تتطلب جانبا كبيرا من التخصص والتمكّن من تقنيات المجال محل الضبط.⁹⁴²

على أن التطرق لسلطة توقيع العقاب الممنوحة للسلطات الإدارية المستقلة من طرف المشرع، يقتضي مبدئيا الحديث عن العقوبة الإدارية العامة كوسيلة في يد هذه الهيئات لتحقيق أهداف الضبط اللاحق (المبحث الأول)، ومن ثم الحديث عن الإشكالات القانونية التي قد تثيرها هذه السلطة، والتي تقتضي تأطيرا قانونيا خاصا لممارستها (المبحث الثاني).

المبحث الأول: العقوبة الإدارية العامة كوسيلة لممارسة السلطة القمعية:

تجر الإشارة بداية، إلى أن السلطة القمعية للسلطات الإدارية المستقلة، شكّلت عاملا أساسيا في اتساع ظاهرة القمع الإداري،⁹⁴³ والذي أصبح يجسّد حاليا فرعا جديدا من فروع القانون الإداري، اتفق على تسميته بالقانون الإداري العقابي (droit administratif pénal)، والذي لا يجب الخلط بينه وبين قانون

941) وليد بوجملين، سلطات الضبط الاقتصادي في القانون الجزائري، المرجع السابق، ص. 130.

942) رنا العطور، السلطات العقابية للهيئات الإدارية المستقلة ودورها في اتساع دائرة التجريم، مجلة المنارة، المجلد 16، العدد 2، 2010، ص. 38.

943) Mireille DELMAS-MARTY, Catherine TEITGEN-COLLY, Punir sans juger ? (de la répression administrative au droit administratif pénal), Éditions Économica, Paris, 1992, p. 7.

العقوبات الإداري (droit pénal administratif)، لكون أن هذا الأخير عبارة عن فرع خاص من فروع قانون العقوبات.⁹⁴⁴

ومن منطلق أن السلطة القمعية التي تحوزها السلطات الإدارية المستقلة تمارس عن طريق توقيع هذه الأخيرة لعقوبات إدارية عامة متنوعة على المتعاملين المخالفين والمخّلين بالأحكام التشريعية والتنظيمية (المطلب الثاني)، لذا يجب بداية البحث عن مفهوم العقوبة الإدارية العامة (المطلب الأول).

المطلب الأول: مفهوم العقوبة الإدارية العامة:

إن البحث في مفهوم العقوبة الإدارية العامة، يؤدي إلى التعريف بها (الفرع الأول)، وتحديد خصائصها (الفرع الثاني)، على أن يتم في الأخير محاولة تمييزها عن الأنظمة المشابهة لها (الفرع الثالث).

الفرع الأول: تعريف العقوبة الإدارية العامة:

تعتبر العقوبة الإدارية العامة وفقا لجانب من الفقه، على أنها تلك العقوبة "... ذات الخصيصة العقابية التي توقعها سلطات إدارية عادية أو مستقلة (كالهيئات) بواسطة إجراءات إدارية محددة وهي بصدد ممارستها - بشكل عام - لسلطتها العامة تجاه الأفراد، بغض النظر عن هويتهم الوظيفية، بهدف ردع بعض الأفعال المخالفة للقوانين ...".⁹⁴⁵ وبتعريف آخر

944) Ibid., p.7; Franc MODERNE, La sanction administrative (éléments d'analyse comparative), R.F.D.A., 2000, p. 483; Gwénaële CALVÈS, Sanctionner ou réguler (l'hésitation des politiques de lutte contre les discriminations), Rev. Informations sociales, n° 148, 2008/4, p.p. 34-45; pour plus de détail voir: Mireille DELMAS-MARTY, Catherine TEITGEN-COLLY, Vers un droit administratif pénal?, in., Étude sur les systèmes de sanctions administratives et pénales dans les États membres des Communautés Européennes, vol. 1, Rapports nationaux, Office des publications officielles des Communautés Européennes, Luxembourg, 1994, p.p. 175-235.

(945) محمد سعد فودة، النظرية العامة للعقوبات الإدارية، المرجع السابق، ص. 66.

مشابه يرى أحد الفقهاء بأن العقوبات الإدارية العامة هي "... تلك الجزاءات ذات الخصيصة العقابية التي توقعها سلطات إدارية مستقلة أو غير مستقلة، وهي بصددها ممارستها لسلطتها تجاه الأفراد، بغض النظر عن هويتهم الوظيفية، وذلك كطريق أصلي لردع خرق القوانين واللوائح...".⁹⁴⁶

كما عرفها جانب آخر من الفقه على أنها "... إجراء عقابي يصدر عن الإدارة تطبيقاً لنص قانوني أو لائح، دون تدخل من السلطة القضائية، وهذا الإجراء يصدر في شكل قرار إداري فردي يعاقب المخالف لالتزام قانوني...".⁹⁴⁷

وبالإضافة إلى كل هذا، تجدر الإشارة إلى أن هناك العديد من التعريفات الفقهية لمفهوم العقوبة الإدارية العامة المتباينة فيما بينها،⁹⁴⁸ ومع ذلك فإنها تتفق على أن العقوبة الإدارية العامة لا توقع إلا على إخلال أو مخالفة لأحكام تشريعية أو تنظيمية، ولا تكون إلا بموجب قرار إداري صادر من سلطة إدارية تقليدية كانت أم مستقلة، وهي بذلك "... وسيلة لتنفيذ القوانين وسبيلاً لضمان

946) أمين مصطفى محمد، النظرية العامة لقانون العقوبات الإداري (ظاهرة الحد من العقاب)، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، 1996، ص. 227.

947) غنام محمد غنام، القانون الإداري الجنائي والصعوبات التي تحول دون تطوره، مجلة الحقوق الصادرة عن جامعة الكويت، العدد 1، 1994، ص. 279.

948) عبد العزيز عبد المنعم خليفة، ضمانات مشروعية العقوبات الإدارية العامة، المرجع السابق، ص. 12؛ عبد العليم عبد المجيد مشرف، دور سلطات الضبط الإداري في تحقيق النظام العام وأثره على الحريات العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1998، ص. 179؛ محمد باهي أبو يونس، الرقابة القضائية على شرعية الجزاءات الإدارية العامة (الغرامة، الحل، الوقف، الإزالة، سحب وإلغاء التراخيص)، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، 2000، ص. 13.

فعاليتها في حماية النظام العام في أحد مظاهره، وأبعاده الجديدة، إضافة إلى عناصره ومقوماته التقليدية المعروفة...".⁹⁴⁹

ومن جهته وصف مجلس الدولة الفرنسي العقوبة الإدارية العامة - في إحدى دراساته - على أنها ذلك القرار الانفرادي الصادر عن سلطة إدارية في إطار امتيازات السلطة العامة، والذي تقوم من خلاله بتوقيع عقوبة على كل إخلال بالتشريعات أو التنظيمات.⁹⁵⁰

وعلى هذا، فإن العقوبات الإدارية العامة عبارة عن "... قرارات إدارية فردية ذات طبيعة عقابية، جزاء مخالفة التزامات قانونية أو قرارات إدارية توقعها الإدارة كسلطة عامة بمناسبة مباشرتها لنشاطها في الشكل والإجراءات المقررة قانوناً غايتها ضبط أداء الأنشطة الفردية بما يحقق المصلحة العامة".⁹⁵¹

وبالتالي يمكن محاولة تعريف العقوبة الإدارية العامة التي توقعها السلطات الإدارية المستقلة بأنها ذلك الاجراء القمعي الموقع من طرف هذه الهيئات - بواسطة قرار إداري فردي - على كل متعامل قام بخرق إحدى القواعد القانونية المنصوص عليها بموجب التشريع أو التنظيم، وذلك بهدف الردع لا بهدف الوقاية من المخالفة.

949) عبد الرحمان عزاوي، العقوبة الإدارية سبيل قانوني للحد من سلبات الوصمة الاجتماعية للعقاب،

مجلة العلوم القانونية والإدارية، العدد رقم 6، كلية الحقوق بجامعة تلمسان، 2008، ص. 254-256.

950) « ... la sanction administrative est une décision unilatérale par la quelle une autorité administrative, agissant dans le cadre de prérogatives de puissance publique, inflige une peine sanctionnant une infraction aux lois et règlements... ». cf., Conseil d'État, Les pouvoirs de l'administration dans le domaine des sanctions, étude adoptée par l'Assemblée générale du Conseil d'État le 8 décembre 1994, Doc. Fr., Paris, 1995. p.36.

951) عبد العزيز عبد المنعم خليفة، ضمانات مشروعية العقوبات الإدارية العامة، المرجع السابق، ص. 12.

الفرع الثاني: خصائص العقوبة الإدارية العامة الصادرة عن السلطات الإدارية المستقلة:

تتمثل خصائص العقوبة الإدارية العامة في كونها لا توقع إلا من طرف سلطة إدارية (أولاً)، وفي كون أنها ذات طبيعة ردعية من جهة (ثانياً)، وذات طبيعة عامة من جهة أخرى (ثالثاً).

أولاً: العقوبة الإدارية العامة عمل قانوني انفرادي صادر عن سلطة إدارية:

لوصف عقوبة ما بأنها عقوبة إدارية، لا بد وأن تكون صادرة عن سلطة إدارية.⁹⁵² وباعتبار أن السلطات الإدارية المستقلة وجه من أوجه الإدارة العامة التابعة للدولة، فإن العقوبات الصادرة عنها تحمل دائماً الطابع الإداري.⁹⁵³ هذه الأخيرة توقعها السلطات الإدارية المستقلة في شكل قرار إداري فردي يفترض فيه أن يستوفي جميع مقومات القرارات الإدارية، وإلا عد غير مشروع، الأمر الذي قد يعرضه للإبطال بدعوى تجاوز السلطة.⁹⁵⁴

ثانياً: العقوبة الإدارية العامة ذات طبيعة ردعية:

تعتبر العقوبة الإدارية العامة ذات طبيعة ردعية. فهي لا تهدف إلى الوقاية من المخالفات، بل إلى الحد منها عن طريق العقاب، وهي في ذلك

952) Emmanuel ROSENFELD, Jean VEIL, Sanctions administratives, sanctions pénales, Pouvoirs, n° 128, 2009/1, p.p. 61-73.

953) C.E., Ass., 3 décembre 1999, Didier, Rec. 399, précité ; C.E., Sect.Cont., 27 octobre 2006, B. Éric, A. Pascal et Selfa Mandataires Judiciaires Associes, c., A.M.F., précité ; Jacques-Mathieu BRIÈRE, Chronique de jurisprudence constitutionnelle 1997-1998 : L'arrêt Didier du 3 décembre 1999 : la guerre de tranchées, op.cit., p.p. 42-46. ; Emmanuel PIWNICA, La dévolution aux autorités administratives indépendantes d'un pouvoir de sanction, R.F.D.A., 2010, p.p. 915-920.

954) عبد العزيز عبد المنعم خليفة، ضمانات مشروعية العقوبات الإدارية العامة، المرجع السابق، ص.12.

مشابهة للعقوبة الجزائية التقليدية التي تقرّر لكل فعل مخالف للقانون بمفهومه الواسع.⁹⁵⁵ وعلى هذا تتميز العقوبة الإدارية العامة عن تدابير البوليس الإداري،⁹⁵⁶ كون هذا الأخير يعد إجراء وقائياً.

ثالثاً: العقوبة الإدارية العامة ذات طبيعة عامة:

تجدر الإشارة إلى أن العقوبة الإدارية العامة تطبق بصفة عامة، ومفاد ذلك أنه لا يشترط لتوقيعها أن تكون هناك علاقة أو رابطة سابقة بين السلطة الإدارية والشخص المعاقب،⁹⁵⁷ وهي في ذلك تختلف عن العقوبات الإدارية الخاصة،⁹⁵⁸ التي يفترض لصحة توقيعها أن تكون هناك علاقة تربط بين الشخص المعاقب والإدارة.⁹⁵⁹

وعلى هذا فإن العقوبة الإدارية العامة مشابهة لحد بعيد للعقوبة الجزائية التقليدية، في كون أن كليهما تطبقان وبوجه العموم على كل من يخل بالنصوص القانونية أو التنظيمية،⁹⁶⁰ بشرط احترام مبدأ الشرعية الذي ينص على أنه لا جريمة ولا عقوبة أو تدابير أمن إلا بنص.⁹⁶¹

(955) أمين مصطفى محمد، النظرية العامة لقانون العقوبات الإداري، المرجع السابق، ص.219.

(956) أنظر الصفحة 264 من هذا البحث.

(957) عبد الرحمان عزاوي، العقوبة الإدارية سبيل قانوني للحد من سلبات الوصمة الاجتماعية للعقاب، المرجع السابق، ص. 248.

(958) المقصود هنا بالعقوبات الإدارية الخاصة تلك العقوبات التي توقعها الإدارة على الأشخاص نظراً لارتباطهم بها بنوع من العلاقة والتي قد تكون وظيفية أو تعاقدية، أنظر الصفحة 263 من هذا البحث.

(959) عبد العزيز عبد المنعم خليفة، ضمانات مشروعية العقوبات الإدارية العامة، المرجع السابق، ص.26.

(960) عبد العزيز عبد المنعم خليفة، ضمانات مشروعية العقوبات الإدارية العامة، المرجع السابق، ص.26.

(961) "تخضع العقوبات الجزائية إلى مبدأى الشرعية والشخصية" أنظر المادة 142 من الدستور الجزائري لسنة 1996؛ "لا جريمة ولا عقوبة أو تدابير أمن بغير قانون" أنظر المادة 1 من الأمر رقم 66-156 المؤرخ في 8 جوان 1966، المتضمن قانون العقوبات، ج.ر.ج.ج.، رقم 49 لسنة 1966، المعدل والمتمم؛ أنظر

الفرع الثالث: تمييز العقوبة الإدارية العامة عن الأنظمة المشابهة:

بالرغم من أن العقوبة الإدارية العامة مشابهة للعقوبة التقليدية الموقعة من طرف السلطة القضائية، إلا أن ذلك لا يمنع من وجود اختلاف بينهما (أولاً). وبالرغم من أن كل من العقوبة الإدارية العامة، العقوبة التأديبية والعقوبة التعاقدية تصدر عن سلطة إدارية إلا أن ذلك لا يعني التطابق بين هاتاه العقوبات (ثانياً)، وبالإضافة إلى هذا وذاك، تختلف العقوبة الإدارية العامة عن تدابير البوليس الإداري من حيث الأهداف المرجوة من كلا النظامين (ثالثاً).

أولاً: تمييز العقوبة الإدارية العامة عن العقوبة الجزائية:

تجدر الإشارة إلى أن العقوبة الإدارية العامة مشابهة للعقوبة الجزائية في أن كليهما تطبقان على وجه العموم، وأنهما تهدفان إلى الردع والقمع لا الوقاية من الخروقات التي قد تتعرض لها القوانين والأنظمة.⁹⁶² إلا أنه وبالرغم من ذلك يوجد اختلاف بينهما من حيث الأفعال المعاقب عليها (أ)، ومن حيث الجهة المصدرة للعقوبة (ب)، ومن حيث طبيعة العمل المتضمن للعقوبة (ج)، ومن حيث نوع العقوبة الموقعة (د)، ومن حيث طرق الطعن في العقوبة (هـ).

أ) الاختلاف من حيث وصف الأفعال المعاقب عليها:

تنقسم الجريمة وفقاً للتقسيم التشريعي التقليدي إلى جناية وجنحة ومخالفة. إلا أنه وبظهور سياسة إزالة التجريم (la dépénalisation) التي تهدف أساساً إلى

كذلك: محمد سامي الشوا، القانون الإداري الجزائري (ظاهرة الحد من العقاب)، المرجع السابق، ص.143، وأكثر تفاصيل أنظر:

Mireille DELMAS-MARTY, Catherine TEITGEN-COLLY, Punir sans juger ?, op.cit., p. 64.

(962) أمين مصطفى محمد، النظرية العامة لقانون العقوبات الإداري، المرجع السابق، ص.219؛ عبد العزيز

عبد المنعم خليفة، ضمانات مشروعية العقوبات الإدارية العامة، المرجع السابق، ص. 26.

الحد من ظاهرة التجريم والعقاب، عن طريق استبدال العقوبات الجزائية بالعقوبات الإدارية العامة،⁹⁶³ ظهر تقسيم تشريعي حديث يتسم بالثنائية، أصبحت الجريمة بموجبه تشكل إما جناية أو جنحة، في حين أصبحت المخالفات في أغلبها عبارة عن "... جرائم إدارية لأهميتها وخطورتها القليلة ... فهي عادة جرائم تنظيمية تقابلها عقوبات إدارية ..."،⁹⁶⁴ وهذا ما يمكن أن يستشف من أحكام المادة 7/122 من الدستور الجزائري لسنة 1996 والتي تنص على أنه: "يشرع البرلمان في الميادين التي يخصصها له الدستور، وكذا في المجالات الآتية: ... (7) - قواعد قانون العقوبات والاجراءات الجزائية، لا سيما تحديد الجنايات والجنح، والعقوبات المختلفة المطابقة لها، والعفو الشامل، وتسليم المجرمين، ونظام السجون،...". وبالتالي، فإن المؤسس الدستوري الجزائري تبني التقسيم الثنائي للجرائم والعقوبات، مشيراً بذلك إلى إمكانية تنظيم المخالفات إما بقانون يسنه المشرع أو بتنظيم صادر عن السلطة

963) « La dépenalisation est conçue davantage comme une méthodologie de substitution des peines que comme la suppression d'incriminations anciennes. La machine pénale engorgée par des délits mineurs, est ici relayée par l'appareil administratif jugé plus performant. S'est développée ainsi une branche de droit répressif dénommée par les pénalistes (droit administratif pénal)... ». cf., Franc MODERNE, Répression administrative et protection des libertés devant le juge constitutionnel : Les leçons du droit comparé, in., Droit administratif, Mélanges René CHAPUS, Montchrestien, Paris, 1992, p. 412 ; pour plus de détail sur le phénomène de la dépenalisation voir : José LEFEBVRE, La dépenalisation facteur d'ordre ou source de désordre ?, in., Désordre (s), P.U.F., Paris, 1997, p.p. 245-253 ; Georges LEVASSEUR, Le problème de la dépenalisation, A.C.P., n° 6, 1983, p.p. 53-69.

964) عبد الرحمان عزاوي، العقوبة الإدارية سبيل قانوني للحد من سلبات الوصمة الاجتماعية للعقاب، المرجع السابق، ص.264.

التنفيذية، هذه الأخيرة يمكنها أن تقوم بالإحاطة وبردع المخالفات عن طريق عقوبات إدارية عامة من تحديدها.⁹⁶⁵

ومحصلة ذلك أنه إذا كان بإمكان السلطة القضائية توقيع عقوبات جزائية على الجنايات أو الجنح أو المخالفات،⁹⁶⁶ فإنه وبالعكس من ذلك مناط العقوبات الإدارية العامة هو المخالفات فقط.

ب) الاختلاف من حيث الجهة الموقعة للعقوبة:

تختلف العقوبة الإدارية العامة عن العقوبة الجزائية من الناحية العضوية، في كون أن الأولى تصدر عن سلطة إدارية (تقليدية كانت أم مستقلة) في حين أن العقوبة الجزائية توقعها السلطة القضائية،⁹⁶⁷ فهذه الأخيرة تعتبر صاحبة الاختصاص الأصلي في توقيع العقوبات الجزائية، وذلك وفقاً لمبدأ الفصل بين السلطات.⁹⁶⁸

ج) الاختلاف من حيث طبيعة العمل المتضمن للعقوبة:

تختلف العقوبة الإدارية العامة عن العقوبة الجزائية من الناحية الموضوعية، في كون أن الأولى تصدر عن السلطة الإدارية متخذة شكل القرار

965) عبد الرحمان عزاوي، العقوبة الإدارية سبيل قانوني للحد من سلبات الوصمة الاجتماعية للعقاب، المرجع السابق، ص. 265.

966) وذلك بموجب قانون العقوبات العام أو بموجب نصوص عقابية خاصة.

967) محمد سامي الشواء، القانون الإداري الجزائي (ظاهرة الحد من العقاب)، المرجع السابق، ص. 96-104.

968) Emmanuel ROSENFELD, Jean VEIL, Sanctions administratives, sanctions pénales, op.cit., p.p. 62-67.

الإداري الفردي، في حين أن العقوبة الجزائية توقعها السلطة القضائية بموجب حكم قضائي.⁹⁶⁹

د) الاختلاف من حيث نوع العقوبة الموقعة:

تتنوع العقوبة الموقعة من طرف القضاء الجزائي بين العقوبات الجزائية السالبة للحرية، العقوبات الجزائية المالية، العقوبات الجزائية التكميلية، وعقوبات ذات النفع العام.⁹⁷⁰ في حين أن العقوبات الإدارية العامة وإن تنوعت هي الأخرى، إلا أنه لا يمكنها - بأي حال من الأحوال - أن تتضمن جزاء سالباً للحرية، وهذا راجع للضوابط المقررة لها والتي سيتم الحديث عنها لاحقاً.⁹⁷¹

هـ) الاختلاف من حيث طرق الطعن في العقوبة:

باعتبار أن العقوبة الجزائية تقرر بموجب حكم قضائي، والعقوبة الإدارية العامة تصدر بموجب قرار إداري فردي، فإن الاختلاف بينهما يمتد إلى طرق الطعن فيهما. وعلى هذا يطعن في العقوبة الجزائية وفقاً لطرق الطعن العادية

969) وهذا كأصل عام، وبدون الدخول في متاهات التفرقة بين العمل الإداري والعمل القضائي والمعايير المستعملة في ذلك، وكذا الخلافات الفقهية المثارة بشأن ذلك، وهذا راجع لكون المسألة بعيدة كل البعد عن موضوع البحث الحالي.

970) أنظر المادة 5 وما يليها من الأمر رقم 66-156، المتضمن قانون العقوبات، المعدل والمتمم، سابق الإشارة إليه؛ ولمزيد من التفاصيل حول أنواع العقوبات الجزائية أنظر على سبيل المثال: جندي عبد الملك، الموسوعة الجنائية، ج.5، مكتبة العلم للجميع، لبنان، 2005، ص.39-199؛ عبد الرحمان خلفي، محاضرات في القانون الجنائي العام، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2010، ص. 172-181.

971) أنظر الصفحة 280 وما يليها من هذا البحث.

أو غير العادية على حسب الحالات المحددة في قانون الإجراءات الجزائية.⁹⁷² أما العقوبة الإدارية العامة، فلا تقبل الطعن فيها إلا وفقا لقواعد القانون العام - التي أرسى القضاء الإداري معالمها - والمحددة في قانون الإجراءات المدنية والإدارية،⁹⁷³ أو في نصوص خاصة كتلك المتعلقة والمرتبطة بالسلطات الإدارية المستقلة موضوع البحث.⁹⁷⁴

ثانيا: تمييز العقوبة الإدارية العامة عن العقوبة الإدارية الخاصة:

تتميز العقوبة الإدارية العامة عن العقوبة الإدارية الخاصة من حيث مدى كل منهما، فإذا كانت العقوبة الإدارية العامة تنصف بالعمومية - على النحو المشار إليه أعلاه - فإنه وبالعكس من ذلك تشترط العقوبة الإدارية الخاصة لتوقيعها وجود علاقة بين السلطة الإدارية وبين الشخص المعاقب.⁹⁷⁵ هذه العلاقة قد تكون وظيفية فيما يخص العقوبات التأديبية، وقد تكون في شكل رابطة تعاقدية فيما يخص العقوبات التي يمكن أن توقعها الإدارة على المتعاقد معها، نتيجة لإخلال هذا الأخير بالتزاماته.⁹⁷⁶

(972) الأمر رقم 66-155 المؤرخ في 8 جوان 1966، المتضمن قانون الإجراءات الجزائية، ج.ج.ج.ج. رقم 48 لسنة 1966، المعدل والمتمم.

(973) القانون رقم 08-09 المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، سابق الإشارة إليه.

(974) وهذا لكون أن أغلب النصوص الخاصة بالسلطات الإدارية المستقلة، تضمنت الإشارة إلى إمكانية الطعن في القرارات الإدارية الصادرة عن هذه الهيئات، ولكن مع بعض الخصوصية من حيث آجال الطعن بدعوى تجاوز السلطة، أنظر الصفحة 312 وما يليها من هذا البحث.

(975) عبد العزيز عبد المنعم خليفة، ضمانات مشروعية العقوبات الإدارية العامة، المرجع السابق، ص.

26؛ محمد سعد فودة، النظرية العامة للعقوبات الإدارية، المرجع السابق، ص. 104-107.

(976) عبد العزيز عبد المنعم خليفة، ضمانات مشروعية العقوبات الإدارية العامة، المرجع السابق، ص. 26

وما يليها.

ثالثا: تمييز العقوبة الإدارية العامة عن تدابير البوليس الإداري:

تتميز العقوبة الإدارية العامة عن تدابير البوليس الإداري بالنظر للأهداف المرجوة من كلاهما. فإذا كانت الأولى تهدف إلى الردع وقمع المخالفات، كما سبق الحديث عنه أعلاه، فإن الثانية عبارة عن تدابير وقائية تهدف بالأساس حماية النظام العام.⁹⁷⁷ ومع ذلك فقد يتداخل النظامان في بعض الحالات، كقرار سحب الاعتماد أو الترخيص، الذي يشكل إما تدبيرا إداريا وقائيا إذا كان الغرض من إصداره الحفاظ على النظام العام، وإما عقوبة إدارية عامة إذا أصدرته السلطة الإدارية على إثر ارتكاب مخالفة ما.⁹⁷⁸

977) « ... la sanction administrative se définit principalement par sa finalité répressive : elle punit un manquement à une obligation ... sa finalité répressive permet de la distinguer de la mesure de police administrative, qui tend au maintien de l'ordre public et dont la finalité est, par conséquent, préventive.». cf., Mireille DELMAS-MARTY, Catherine TEITGEN-COLLY, Vers un droit administratif pénal ?, op.cit., p.190 ; voir aussi dans le même sens : Hubert Gérard HUBRECHT, La notion de sanction administrative, L.P.A, n° 8, 1990, p.11 ; C.E., 26 juin 1987, Fédération d'Action Nationale et Européenne, Rec. 235 ; L.P.A. 31 juillet 1987, note B. Pacteau ; A.J.D.A. 1987.679, obs. Prétot ; D. 1989.168 note C.S.

978) « ... retrait d'autorisation ne s'analyse pas nécessairement en une sanction : un retrait ne constitue une sanction que s'il est fondé sur des griefs reprochés et a pour objet de punir une infraction à une réglementation ... en revanche, il n'est pas une sanction s'il repose sur un pur motif de légalité en dehors de toute appréciation d'un comportement personnel ... ». cf., Mireille DELMAS-MARTY, Catherine TEITGEN-COLLY, Vers un droit administratif pénal ?, op.cit., p.p.190-191 ; C.E., Sect., 9 mai 1980, Société des établissements Cruse, Rec. 217, A.J.D.A. 1980.482, concl. Genevois, Gaz.Pal. 1980.2.749, note Rozier et Thévenin, D. 1980.IR.557, obs. Delvolvé ; C.E., Sect. 9 avril 1999, Société Interbrew France, Rec. 117, C.J.E.G. 1999.214, concl. Stahl.

أنظر كذلك: بومدين كتون، قرار الإبعاد بين الضبط الإداري والعقوبة الإدارية، مجلة العلوم القانونية والإدارية، العدد رقم 14، كلية الحقوق بجامعة تلمسان، 2012، ص. 184-209؛ عبد العزيز عبد المنعم خليفة، ضمانات مشروعية العقوبات الإدارية العامة، المرجع السابق، ص.17؛ محمد سعد فودة، النظرية العامة للعقوبات الإدارية، المرجع السابق، ص. 98.

المطلب الثاني: أنواع العقوبة الإدارية العامة:

تجدر الإشارة بداية إلى أن العقوبات الإدارية العامة تنقسم إلى عدة أنواع، وهذا بالنظر للزاوية التي يبني عليه التقسيم،⁹⁷⁹ إلا أن الفقه عادة ما يعتمد على التقسيم الأساسي الذي يركز على مضمون العقوبة الإدارية العامة.⁹⁸⁰ فمن هذه الزاوية تنقسم العقوبات الإدارية العامة إلى عقوبات إدارية عامة مالية (الفرع الأول) وأخرى غير مالية (الفرع الثاني)،⁹⁸¹ وهذا بالرغم من وجود تقسيمات أخرى ممكنة إلا أنها ثانوية، تتمثل في التقسيم الذي يعتمد على طابع هذه العقوبات الإدارية العامة (عقوبات أصلية، تبعية، تكميلية)، والتقسيم الذي ينظر إلى العقوبات الإدارية العامة من حيث مدتها (عقوبات نهائية وأخرى مؤقتة)،⁹⁸² وأخيراً التقسيم الذي يقوم على أساس طبيعة ما تنصب عليه العقوبات الإدارية العامة (عقوبات شخصية وعقوبات عينية).⁹⁸³

إلا أنه ومع ذلك، سيتم الاكتفاء بالتقسيم الأساسي لكونه يستوعب جميع مظاهر العقوبات الإدارية العامة، خاصة تلك المرتبطة بالسلطات الإدارية المستقلة والموقعة من طرفها، على أساس أن هذه الهيئات هي موضوع البحث الحالي.

979) Hubert Gérald HUBRECHT, La notion de sanction administrative, op.cit., p.21.

980) Mireille DELMAS-MARTY, Catherine TEITGEN-COLLY, Vers un droit administratif pénal ?, op.cit., p.190.

أنظر كذلك: عبد العزيز عبد المنعم خليفة، ضمانات مشروعية العقوبات الإدارية العامة، المرجع السابق، ص.12-15؛ محمد سعد فودة، النظرية العامة للعقوبات الإدارية، المرجع السابق، ص.113.

981) Mireille DELMAS-MARTY, Catherine TEITGEN-COLLY, Vers un droit administratif pénal ?, op.cit., p.203-206.

982) Ibid., p.206-207.

983) محمد سعد فودة، النظرية العامة للعقوبات الإدارية، المرجع السابق، ص.113.

الفرع الأول: العقوبات الإدارية العامة المالية:

يقصد بالعقوبات الإدارية العامة المالية، تلك العقوبات التي توقعها السلطة الإدارية، مستهدفة من خلالها الذمة المالية للشخص المعاقب بالإنقاص من قيمتها لفائدة خزينة الدولة.⁹⁸⁴ وعلى هذا تتمثل العقوبة الإدارية العامة المالية أساساً في الغرامة الإدارية.⁹⁸⁵

فالغرامة الإدارية عبارة عن مبلغ مالي تفرضه السلطة الإدارية على المخالف للقوانين والتنظيمات، بغية عقابه وردعه عن الأفعال التي قام بها.⁹⁸⁶ وقياساً على ذلك، يمكن للسلطات الإدارية المستقلة - خاصة تلك المرتبطة والضابطة للقطاعات الاقتصادية - أن تصدر قرارات إدارية فردية تتضمن فرض غرامات مالية على المتعاملين المخالفين بالقوانين والتنظيمات.⁹⁸⁷

984) رنا العطور، السلطات العقابية للهيئات الإدارية المستقلة ودورها في اتساع دائرة التجريم، المرجع السابق، ص. 44؛ عبد العزيز عبد المنعم خليفة، ضمانات مشروعية العقوبات الإدارية العامة، المرجع السابق، ص. 12.

985) إلى جانب الغرامة الإدارية يشير الفقه إلى نوع آخر من العقوبات الإدارية المالية، يتمثل في عقوبة المصادرة الإدارية (confiscation) والتي يقصد بها نقل ملكية مال معين إلى الدولة بدون مقابل، وهي في الأصل عقوبة جزائية ينطق بها القاضي كعقوبة تكميلية، إلا أنه وبسبب عدم وجود أي نص قانوني يبيح للسلطات الإدارية المستقلة إمكانية توقيع هذا النوع من العقوبات الإدارية المالية، تم التجاوز عن الحديث عنه في هذا البحث. لأكثر تفاصيل حول المصادرة كعقوبة إدارية مالية أنظر: محمد سعد فودة، النظرية العامة للعقوبات الإدارية، المرجع السابق، ص. 124-134؛ عبد العزيز عبد المنعم خليفة، ضمانات مشروعية العقوبات الإدارية العامة، المرجع السابق، ص. 14؛ عماد صوالحية، الجزاءات الإدارية العامة، ط. 1، مكتبة الوفاء القانونية، الاسكندرية، 2014، ص. 88-93.

986) غنام محمد غنام، القانون الإداري الجنائي والصعوبات التي تحول دون تطوره، المرجع السابق، ص. 279.

987) Mireille DELMAS-MARTY, Catherine TEITGEN-COLLY, Vers un droit administratif pénal ?, op.cit., p.204.

ومثال ذلك من النظام الجزائري ما توقعه اللجنة المصرفية من عقوبات مالية - غرامة مالية إدارية - على كل مؤسسة مالية أو بنك أخل بأحد الأحكام التشريعية أو التنظيمية المتعلقة بنشاطه، أو لم يذعن لأمر، أو لم يأخذ في الحسبان التحذير الموجه له، على أن تكون هذه الغرامة مساوية على الأكثر للرأس المال الأدنى الذي يلزم البنك أو المؤسسة المالية بتوفيره.⁹⁸⁸

ومثال ذلك أيضا، سلطة مجلس المنافسة في توقيع عقوبات إدارية مالية عامة تتضمن فرض غرامات مختلفة ومتنوعة بحسب الحالات.⁹⁸⁹ ومن ذلك المخالفات التي تشكل ممارسة مقيدة للمنافسة.⁹⁹⁰ ففي هذه الحالة يعاقب مجلس المنافسة "... بغرامة لا تفوق 12% من مبلغ رقم الأعمال من غير الرسوم، المحقق في الجزائر خلال آخر سنة مالية مختتمة، أو بغرامة تساوي على الأقل ضعف 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 (6.000.000 دج).".⁹⁹¹

988) المادة 114 فقرة 1 وفقرة 3 من الأمر رقم 11-03 المتعلق بالنقد والقرض، المعدل والمتمم، سابق الإشارة إليه.

989) Rachid ZOUAÏMIA, Le droit de la concurrence, Éditions Belkeise, Alger, 2012, p.p. 211-218 ; Mustapha MENOUEUR, Droit de la concurrence, BERTI Éditions, Alger, 2013, p.p. 135-139.

990) الممارسات المقيدة للمنافسة هي كل سلوك محظور والمتمثل في الأفعال المدبرة أو الاتفاقيات المبرمة بين طرفين أو أكثر والتي لها أغراض أو آثار منافية للمنافسة. لتفاصيل أكثر أنظر: محمد الشريف كتو، حماية المستهلك من الممارسات المنافية للمنافسة، مجلة إدارة، العدد 23، 2002، ص. 53-74؛ أنظر كذلك المواد 6، 7، 10، 11، 12 و14 من الأمر رقم 03-03، المتعلق بالمنافسة، المعدل والمتمم، سابق الإشارة إليه.

991) المادة 26 من القانون رقم 12-08، المعدل والمتمم للأمر رقم 03-03، المتعلق بالمنافسة، المعدل والمتمم، سابق الإشارة إليه.

كما يعاقب مجلس المنافسة بغرامة مالية قدرها مليوني دينار جزائري (2.000.000 دج) كل شخص طبيعي ساهم شخصيا وبطرق احتيالية في تنظيم الممارسات المقيدة للمنافسة وفي تنفيذها.⁹⁹² وعلاوة على ذلك، بإمكان مجلس المنافسة أن يقرر غرامة مالية لا تتجاوز ثمانمائة ألف دينار جزائري (800.000 دج) ضد كل مؤسسة تتعمد في تقديم معلومات خاطئة أو غير كاملة أو تتهاون في تقديمها، أو لا تقدمها في الأجل المحدد لها من طرف المقرر الذي يقوم بإجراءات التحقيق.⁹⁹³ وبالإضافة إلى كل هذا، بإمكان مجلس المنافسة أن يوقع غرامات مالية على كل عملية تجميع مخالفة للتشريع.⁹⁹⁴

وتجدر الإشارة إلى أنه وبالإضافة إلى الغرامات المالية، أجاز المشرع الجزائري لمجلس المنافسة أن يفرض غرامة تهديدية في حالة عدم الامتثال لأوامره وللاجراءات التي يتخذها، على أن لا تقل هذه الغرامة عن مبلغ مائة وخمسين ألف دينار (150.000 دج) على كل يوم تأخير.⁹⁹⁵

(992) المادة 57 من الأمر رقم 03-03، المتعلق بالمنافسة، المعدل والمتمم، سابق الإشارة إليه.

(993) المادة 51 والمادة 59 من الأمر رقم 03-03، المتعلق بالمنافسة، المعدل والمتمم، سابق الإشارة إليه.

(994) المواد 61، 62، 62 مكرر، 62 مكرر 1 من الأمر رقم 03-03، المتعلق بالمنافسة، المعدل والمتمم، سابق الإشارة إليه.

(995) المواد 45، 46، 58 من الأمر رقم 03-03، المتعلق بالمنافسة، المعدل والمتمم، سابق الإشارة إليه. ويبدو أن المشرع الجزائري بإدراجه للغرامة التهديدية ضمن طائفة العقوبات المالية الموقعة من طرف مجلس المنافسة قد حدى حدو مجلس الدولة الجزائري في إحدى اجتهاداته السابقة والتي كَيْف من خلالها الغرامة التهديدية على أنه عقوبة، وهو موقف في الحقيقة غير مستساغ وتوظيف سيئ للمصطلحات، وذلك لأن الغرامة التهديدية الموقعة من طرف مجلس المنافسة مشابهة لتلك التي ينطق بها القضاء كنوع من الإكراه المالي لحمل المدين على تنفيذ التزاماته، وهي بذلك وسيلة من وسائل التنفيذ العيني الجبري، أي أنها أداة تنفيذ فقط ولا تحمل أي طابع ردعي، مما يؤدي إلى اعتبار الغرامة التهديدية بمثابة التدبير الإداري

أما في قطاع الكهرباء والغاز، بإمكان لجنة ضبط الكهرباء والغاز أن توقع غرامات مالية على كل مخالف لأحكام التشريع،⁹⁹⁶ وذلك "... في حدود

القهري أو القسري لتحقيق الأهداف غير المثمرة التي يتضمنها الاعذار - على سبيل المثال - الموجه من طرف الإدارة لكل مخالف، وهذا على حد تعبير أحد الكتاب بقوله:

« ... Quant à l'astreinte, il s'agit d'une véritable mesure de coercition pour obtenir la réalisation des objectifs d'une mise en demeure restée infructueuse... ». cf., Marie-Béatrice LAHORGUE, La prévention des risques industriels à l'épreuve du droit pénal, R.J.E., n° 1, vol. 39, 2014, p.p.135.

وعلى هذا فإن الغرامة التهديدية الصادرة عن مجلس المنافسة ما هي في الحقيقة إلا تدبير إداري من أجل حمل المتعاملين إلى الامتثال للأوامر أو التدابير الوقائية المتخذة بموجب المادتين 45 و46 من الأمر رقم 03-03 السالف الذكر، والرامية للحد من الممارسات المقيدة والمنافية للمنافسة. وما يبرر ذلك أيضا إمكانية مجلس المنافسة للتجاوز عن الغرامة التهديدية وعدم الأخذ بها متى تعاون المتعامل في الإسراع بالتحقيق أو تعهد بعدم ارتكاب المخالفات المتعلقة بتطبيق أحكام قانون المنافسة. أنظر في ذلك نص المادة 60 من الأمر 03-03 المعدل والمتمم، المذكور أعلاه. وللاطلاع على موقف مجلس الدولة الجزائري وأهم الانتقادات الموجهة له حول موضوع الغرامة التهديدية، أنظر: مجلس الدولة، الغرفة الخامسة، قضية ك.م ضد وزارة التربية الوطنية، الملف رقم 014989، قرار صادر بتاريخ 8 أبريل 2003، منشور بمجلة مجلس الدولة، العدد 3، سنة 2003، ص. 177-181؛ رمضان غناي، عن موقف مجلس الدولة من الغرامة التهديدية (تعليق على قرار مجلس الدولة الصادر بتاريخ 8 أبريل 2003، ملف رقم 014989)، مجلة مجلس الدولة، العدد 4، سنة 2003، ص. 145-171؛ ولمزيد من التفاصيل حول طبيعة الغرامة التهديدية والأحكام التي تخضع لها، أنظر: عبد الرزاق أحمد السنهوري، الوسيط في شرح القانون المدني الجديد (الاثبات - آثار الالتزام)، المجلد 2، ط. 3 الجديدة، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2000، ص. 804-822؛ حسني سعد عبد الواحد، تنفيذ الأحكام الإدارية والاشكالات المتعلقة به، رسالة دكتوراه دولة في القانون، جامعة القاهرة، 1984، ص. 490 وما يليها؛ نبيل إبراهيم سعد، محمد حسين منصور، أحكام الالتزام، دار الجامعة الجديدة للنشر، الاسكندرية، 2002، ص. 44 وما يليها؛ لحسين بن شيخ آث ملويا، دروس في المنازعات الإدارية (وسائل المشروعية)، ط. 1، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2006، ص. 492-508؛ زين العابدين بلماحي، سلطات القاضي الإداري في تنفيذ الأحكام الإدارية، مجلة الحقوق والعلوم الانسانية، جامعة الجلفة، العدد 14، 2013، ص. 239-242.

(996) "يعاقب بالغرامة المنصوص عليها في المادة 149 أدناه، كل متعامل لا يحترم: -القواعد التقنية للإنتاج والتصميم وتشغيل الربط واستخدام شبكات النقل والتوزيع المذكورة على التوالي، في المواد 28 و32 و40

ثلاثة في المائة (3 %) من رقم أعمال السنة الفارطة للمتعامل مرتكب المخالفة، دون أن يفوق مبلغ خمسة ملايين دينار (5.000.000 دج)، ويرفع إلى خمسة في المائة (5%) في حالة العود، دون أن يفوق عشرة ملايين دينار (10.000.000 دج).⁹⁹⁷

وفي سوق القيم المنقولة أجاز المشرع للجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها أن تفرض غرامات مالية على أي إخلال بالواجبات المهنية وأخلاقيات المهنة من جانب الوسطاء في عمليات البورصة، وعلى كل مخالفة لأحكام التشريعية والتنظيمية المطبقة عليهم.⁹⁹⁸ هذه الغرامات المالية محددة "... بعشرة ملايين دينار أو بمبلغ يساوي المغنم المحتمل تحقيقه بفعل الخطأ المرتكب...".⁹⁹⁹

و50 و57 و81 من هذا القانون، -القواعد التي تحدد الكيفيات التقنية والتجارية لتموين الزبائن والتي يحتويها دفتر شروط الامتياز المذكورة في المادة 77 من هذا القانون وكذا الواجبات المذكورة في المادة 27 من هذا القانون، -قواعد النظافة والأمن وحماية البيئة، -القواعد الناتجة عن تطبيق واجبات المرفق العام المذكورة في المادة 3 من هذا القانون." المادة 141 من القانون رقم 01-02 المتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات، المعدل والمتمم، سابق الإشارة إليه.

997) المادة 148 من القانون رقم 01-02 المتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات، المعدل والمتمم، سابق الإشارة إليه.

998) أنظر المادة 53 من المرسوم التشريعي رقم 10-93 المتعلق ببورصة القيم المنقولة، المعدل والمتمم، سابق الإشارة إليه؛ وبخصوص الواجبات المهنية وأخلاقيات المهنة للوسطاء في عمليات البورصة وكذا نوع المخالفات المعاقب عليها، أنظر المواد من 26 إلى 43 و المادة 47 من نظام ل.ت.م.ع.ب. رقم 03-96 المؤرخ في 3 جويلية 1996، المتعلق بشروط اعتماد الوسطاء في عمليات البورصة وواجباتهم ومراقبتهم، سابق الإشارة إليه.

999) المادة 3/55 من المرسوم التشريعي رقم 10-93 المتعلق ببورصة القيم المنقولة، المعدل والمتمم، سابق الإشارة إليه.

ومما ينبغي التذكير به، أن هذه الغرامات المالية الموقعة من طرف لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها لا تحصل لفائدة الخزينة العمومية للدولة، وإنما تصب في صندوق ضمان التزامات الوسطاء في عمليات البورصة حيال زبائنهم.¹⁰⁰⁰

وعلى العموم، وانطلاقاً من هذه النماذج للسلطات الإدارية المستقلة في النظام الجزائري، يلاحظ أن الغرامات المالية عبارة عن مبالغ مرتفعة، وذلك بالمقارنة مع تلك التي ينطق بها القاضي الجزائري والتي عادة ما يحدد المشرع حداً أدنى وحداً أقصى لها. وعلى هذا، فإن الغرامة المالية كعقوبة إدارية عامة موقعة من طرف السلطات الإدارية المستقلة، لا تتصف بطابع محدد وإنما بطابع مختلف ومتغير من هيئة إلى أخرى.¹⁰⁰¹

الفرع الثاني: العقوبات الإدارية العامة غير المالية:

إلى جانب العقوبات الإدارية العامة المالية، بإمكان السلطات الإدارية بوجه عام والسلطات الإدارية المستقلة بوجه خاص أن تصدر قرارات إدارية فردية تتضمن عقوبات غير مالية، أي تلك العقوبات الإدارية الرامية إلى حرمان المخالف للقوانين والتنظيمات من بعض الحقوق أو الامتيازات.¹⁰⁰²

1000) أنظر المادة 4/55 و المادة 64 من المرسوم التشريعي رقم 93-10 المتعلق ببورصة القيم المنقولة، المعدل والمتمم، سابق الإشارة إليه.

1001) « Les sanctions patrimoniales sont ... des sanctions pécuniaires : sanctions d'un montant souvent élevé, de sorte que la répression administrative ne se caractérise pas par sa légèreté ; sanctions circonscrites à certains domaines, principalement ... les secteurs régulés par des AAI ... Ce sont des sanctions pécuniaires que le législateur a autorisé les AAI à infliger... la sanction administrative pécuniaire voit son montant fixé de façon à la fois différente et variable. ». cf., Mireille DELMAS-MARTY, Catherine TEITGEN-COLLY, Vers un droit administratif pénal ?, op.cit., p.204.

1002) محمد سعد فودة، النظرية العامة للعقوبات الإدارية، المرجع السابق، ص. 134.

وبالرجوع إلى النصوص المنشئة للسلطات الإدارية المستقلة، يتبين أن العقوبات الإدارية غير المالية تتمثل في غالبيتها في سحب الاعتماد أو الترخيص (أولاً)، أو في المنع من ممارسة النشاط أو الحد منه (ثانياً)، أو قد تكون العقوبة الإدارية غير المالية على شكل عقوبات معنوية (ثالثاً).

أولاً: سحب الاعتماد أو الترخيص كعقوبة إدارية عامة غير مالية:

لقد سبقت الإشارة أعلاه إلى أن القرار الإداري بسحب الاعتماد أو الترخيص قد يشكل في بعض الحالات تدبيراً إدارياً،¹⁰⁰³ وقد يشكل عقوبة إدارية غير مالية توقعها السلطات الإدارية المستقلة بهدف قمع المخالفات المرتكبة.

وعلى هذا، بإمكان سلطة ضبط البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية مثلا أن تقوم بسحب الرخصة من المتعامل في الحالات الآتية "... - عدم الاحترام المستمر والمؤكد لصاحبها، لالتزامات الأساسية المنصوص عليها في هذا القانون، - عدم دفع الحقوق أو الرسوم أو الضرائب المترتبة عليها، - إثبات عدم كفاءة صاحبها لاستغلال الرخصة بطريقة فعالة لا سيما في حالة الحل المسبق أو التصفية القضائية أو إفلاس صاحبها".¹⁰⁰⁴

كذلك الأمر بالنسبة للقطاع المصرفي، إذ بإمكان اللجنة المصرفية أن تقوم بسحب الاعتماد من أي بنك أو مؤسسة مالية في حالة الإخلال بأحد الأحكام

1003) أنظر الصفحة 232 من هذا البحث.

1004) المادة 2/37 من القانون رقم 03-2000 المحدد للقواعد العامة المتعلقة بالبريد والمواصلات السلكية واللاسلكية، المعدل والمتمم، سابق الإشارة إليه.

التشريعية أو التنظيمية المرتبط بالقطاع، أو إذا لم يتم الإذعان للأوامر أو لم يتم أخذ التحذيرات في الحسبان.¹⁰⁰⁵

وهي نفس السلطة القمعية الممنوحة للجنة ضبط الكهرباء والغاز، التي بإمكانها أن تصدر قرارا إداريا يتضمن إما السحب المؤقت للرخصة لفترة لا تتجاوز السنة الواحدة، وإما السحب النهائي لها،¹⁰⁰⁶ وهذا متى تبين أن هناك حالة من حالات التقصير الخطير المنصوص عليها قانونا.¹⁰⁰⁷

وبدورها تستطيع لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها هي الأخرى وفي سبيل الضبط اللاحق لقطاع سوق القيم المنقولة، أن تعمل سلطتها القمعية بتوقيع عقوبة سحب الاعتماد على كل وسيط مخالف للأحكام التشريعية والتنظيمية المطبقة عليهم.¹⁰⁰⁸

(1005) أنظر المادة 114 من الأمر رقم 11-03 المتعلق بالنقد والقرض، المعدل والمتمم، سابق الإشارة إليه.

(1006) المادة 149 من القانون رقم 01-02 المتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات، المعدل والمتمم، سابق الإشارة إليه.

(1007) أنظر المادة 141 من القانون رقم 01-02 المتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات، المعدل والمتمم، سابق الإشارة إليه.

(1008) أنظر المادة 2/55 من المرسوم التشريعي رقم 10-93 المتعلق ببورصة القيم المنقولة، المعدل والمتمم، سابق الإشارة إليه. أنظر كذلك نص المادة 47 من نظام ل.ت.م.ع.ب. رقم 03-96 المؤرخ في 3 جويلية 1996، المتعلق بشروط اعتماد الوسطاء في عمليات البورصة وواجباتهم ومراقبتهم، سابق الإشارة إليه، والتي تنص على أنه: " تشكل مخالفة على وجه الخصوص: - مخالفة إحدى إجراءات هذا النظام، - مخالفة إحدى قرارات اللجنة، - التقصير بالتزام تم الاكتتاب فيه لدى اللجنة، - عدم التسليم في الأجل المحدد وثيقة أو معلومة تطالب بها اللجنة، - رفض تسليم وثيقة طالبت بها اللجنة نفسها أو عن طريق عون كلفته بالتحقيق، - في حالة سماح و.ع.ب. معتمد لعون غير مسجل مفاوضة قيم منقولة مسجلة في البورصة، - الإدلاء بمعلومات خاطئة سواء للجنة أو لأحد أعوانها. "

ثانياً: المنع من ممارسة النشاط كعقوبة إدارية عامة غير مالية:

بإمكان السلطات الإدارية المستقلة أن تتخذ عقوبة منع ممارسة النشاط ومثال ذلك، ما يمكن للجنة المصرفية أن توقعه كعقوبة على أي متعامل معها أخل بأحد الأحكام التشريعية أو التنظيمية المتعلقة بنشاطه، والتي تتخذ الأشكال التالية: "3...- المنع من ممارسة بعض العمليات وغيرها من أنواع الحد من ممارسة النشاط، 4- التوقيف المؤقت لمسير أو أكثر مع تعيين قائم بالإدارة مؤقتاً أو عدم تعيينه، 5- إنهاء مهام شخص أو أكثر من هؤلاء الأشخاص أنفسهم مع تعيين قائم بالإدارة مؤقتاً أو عدم تعيينه،..."¹⁰⁰⁹ وهي ذات العقوبة التي يمكن للجنة تنظيم عمليات البورصة أن توقعها على كل وسيط مخالف للأحكام التشريعية والتنظيمية المرتبطة بالقطاع، وذلك عن طريق "... حظر النشاط كله أو جزئه مؤقتاً أو نهائياً،..."¹⁰¹⁰

ثالثاً: العقوبات الإدارية العامة غير المالية المعنوية:

المقصود بالعقوبات المعنوية هنا، تلك العقوبات التي تصدرها السلطات الإدارية المستقلة والتي تتضمن إما إنذاراً أو توبيخاً لكل متعامل لا يحترم أو يخل بالقواعد القانونية المقررة لضبط المجال، ومثال ذلك سلطة توقيع عقوبة

1009) المادة 114 من الأمر رقم 11-03 المتعلق بالنقد والقرض، المعدل والمتمم بالأمر رقم 10-04، سابق الإشارة إليه.

1010) المادة 2/55 من المرسوم التشريعي رقم 10-93 المتعلق ببورصة القيم المنقولة، المعدل والمتمم، سابق الإشارة إليه.

الإنذار أو التوبيخ الممنوحة لكل من اللجنة المصرفية،¹⁰¹¹ ولجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها.¹⁰¹²

المبحث الثاني: التأطير القانوني للسلطة القمعية الممنوحة

للسلطات الإدارية المستقلة:

من خلال التطرق إلى مفهوم العقوبة الإدارية كأداة لممارسة السلطات الإدارية المستقلة لسلطتها القمعية، يتضح بأن هذه الأخيرة تشكل وسيلة هامة لممارسة وظيفة الضبط اللاحق عن طريق ردع المخالفات التي قد تخل بتوازن المجالات. إلا أن منح هذه الهيئات هذه المكنة لا طالما أثار العديد من التساؤلات تتمثل أساساً في مدى موافقتها لأحكام الدستور؟ على اعتبار أن سلطة توقيع العقاب اختصاص أصيل للسلطة القضائية (المطلب الأول)، وما هي أهم الضمانات الواجب توافرها لمواجهةها لحماية الحقوق والحريات العامة؟ (المطلب الثاني).

1011) "إذا أخل بنك أو مؤسسة مالية بأحد الأحكام التشريعية أو التنظيمية المتعلقة بنشاطه أو لم يدعن لأمر أو لم يأخذ في الحسبان التحذير، يمكن للجنة أن تقضي بإحدى العقوبات الآتية: 1- الإنذار، 2- التوبيخ، ..."، المادة 114 من الأمر رقم 11-03 المتعلق بالنقد والقرض، المعدل والمتمم بالأمر رقم 04-10، سابق الإشارة إليه.

1012) "العقوبات التي تصدرها الغرفة في مجال أخلاقيات المهنة والتأديب هي: - الإنذار، - التوبيخ ..."، المادة 55 من المرسوم التشريعي رقم 10-93 المتعلق ببورصة القيم المنقولة، المعدل والمتمم، سابق الإشارة إليه.

المطلب الأول: مدى دستورية السلطة القمعية الممنوحة للسلطات

الإدارية المستقلة:

تجدر الإشارة بداية إلى أن ممارسة السلطة القمعية من اختصاص السلطة القضائية، وذلك استنادا لمبدأ الفصل بين السلطات، الذي تم النص عليه في أحكام الدستور الجزائري والذي نُظِّمَت بموجبه السلطات الثلاث للدولة.¹⁰¹³ كما تجدر الإشارة كذلك إلى أن مبدأ الفصل بين السلطات تم تكريسه من طرف المجلس الدستوري الجزائري في العديد من قراراته،¹⁰¹⁴ وتبعه في ذلك القاضي الإداري الجزائري.¹⁰¹⁵ وبالتالي فإن منح سلطة توقيع العقوبات للسلطة

(1013) أنظر المواد من 138 إلى 158 من الدستور الجزائري لسنة 1996، سابق الإشارة إليه.

(1014) أنظر على سبيل المثال قرار المجلس الدستوري الجزائري رقم 2-ق-م-د-89 المؤرخ في 30 أوت 1989 يتعلق بالقانون الأساسي للنائب، سابق الإشارة إليه، والذي تضمنت إحدى حيثياته ما يلي: "... ونظرا لأن مبدأ الفصل بين السلطات يحتم أن تمارس كل سلطة صلاحياتها في الميدان الذي أوكله إياها الدستور، ونظرا لأنه يجب على كل سلطة أن تلتزم دائما بحدود اختصاصاتها لتضمن التوازن التأسيسي المقام. وبتحويل النائب أن يتابع فرديا المسائل المتعلقة بتطبيق القوانين والتنظيمات وممارسة الرقابة الشعبية، والمسائل المتعلقة بنشاط مختلف المصالح العمومية، أسند القانون الأساسي للنائب مهام تتجاوز صلاحياته الدستورية...".

(1015) "... حيث أن القاضي الإداري وطبقا لمبدأ الفصل بين السلطات، لا يمكنه إجبار الإدارة تعويض المستأنف بقطعة أرضية أخرى عندما ترفض هذه الأخيرة هذا الحل الجديد الذي لا يوجد في بنود العقد الأصلي..."، قرار الغرفة الإدارية لدى المحكمة العليا سابقا، قضية (ح.م) ضد رئيس بلدية الشراقة، الملف رقم 105050، قرار صادر بتاريخ 24 جويلية 1994، منشور بالمجلة القضائية، العدد 3، سنة 1994، ص.218 وما يليها، أنظر حيثيات القرار كاملة منشورة من طرف: جمال سايس، الاجتهاد الجزائري في القضاء الإداري، ج. 1، المرجع السابق، ص. 629-631؛ "... حيث أنه نظرا لمبدأ الفصل بين السلطات فإن السلطة القضائية لا يمكنها أن تحل محل السلطة المؤهلة قانونا وهي وزارة الداخلية وهي التي أشرفت وصادقت على رسم الحدود بين البلديتين ووضعت الحدود الإقليمية لكل واحدة بناء على تقرير لجنة خاصة كما أن قرار التنسيق الولائي المؤرخ في 24/02/1986 مصادق عليه من طرف وزارة الداخلية..."، قرار مجلس الدولة، الغرفة الرابعة، قضية بلدية تعزوت ضد والي ولاية الوادي ومن معه، الملف رقم 005814،

التنفيذية بصفة عامة، وللسلطات الإدارية المستقلة بصفة خاصة، يثير اشكالية قانونية حادة، تتعلق بمدى موافقة هذا الاختصاص لأحكام النص الأساسي في الدولة؟. خاصة إذا تم الأخذ في الحسبان أن مبدأ الفصل بين السلطات قائم على دعامتين أساسيتين: تتعلق أولاهما بمبدأ تخصص السلطات، فلا يمكن للهيئات الإدارية مثلاً أن تمارس مهام السلطة القضائية، أما الثانية فتتعلق بفكرة عدم الجمع بين سلطتين، وبالتالي لا يجوز لأي سلطة تتمتع باختصاص وضع القواعد القانونية، أن تعاقب على مخالفة هذه الأخيرة.¹⁰¹⁶

وفي هذا يرى أحد الكتاب،¹⁰¹⁷ بأن انتشار العقوبات الإدارية العامة وإن كان مبرراً في ظل الظروف الاستثنائية، فإنه غير كذلك في ظل الظروف العادية، لأن ممارسة السلطة القمعية من طرف الإدارة العامة، قد يؤدي إلى ظهور ما يسمى بالقانون الجزائي المزيف (un pseudo-droit pénal)، والذي يشكّل على حسب رأيه، ظاهرة مقلقة وخطيرة تؤدي إلى تقليص دور القضاء باعتباره الحامي الأول للحقوق والحريات العامة، لتصبح الدولة فيما بعد دولة بوليسية (État policier) تقوم على القمع والردع، لا دولة حق (État de droit) قائمة على أساس القانون.¹⁰¹⁸

ومن هذا المنطلق، قد يتبادر إلى الأذهان بأن البعض من السلطات الإدارية المستقلة تنتهك مبدأ الفصل بين السلطات، خاصة تلك التي تجمع بين

قرار صادر بتاريخ 6 ماي 2003، منشور بمجلة مجلس الدولة، العدد 4، سنة 2003، ص. 128-131، وللإطلاع على الحيثيات كاملة أنظر: جمال سايس، الاجتهاد الجزائري في القضاء الإداري، ج. 2، المرجع السابق، ص. 1139-1143.

1016) Catherine TEITGEN COLLY, Les instances de régulation et la Constitution, op.cit., p.193.

1017) Louis FAVOREU, Le droit constitutionnel jurisprudentiel, R.D.P., n°2, 1989, p.485.

1018) Ibid., p. 485.

السلطة التنظيمية والسلطة القمعية.¹⁰¹⁹ ومثال ذلك لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها التي تضع القواعد القانونية من جهة وتعاقب على مخالفتها من جهة أخرى.¹⁰²⁰

وأمام عدم وضوح النص الأساسي في الجزائر، وانعدام موقف المجلس الدستوري الجزائري حول هذه المسألة، كان من اللازم - وفقا لمتطلبات البحث - الاستعانة بما تم التوصل إليه في النظام الفرنسي.

فبالرجوع إلى بعض القرارات الصادرة عن المجلس الدستوري الفرنسي، يتبين بأن هذا الأخير قد أكد صراحة على مشروعية ودستورية السلطة القمعية التي يمنحها المشرع - وبتأهيل منه - للسلطات الإدارية المستقلة،¹⁰²¹ وهي بذلك غير مخالفة لمبدأ الفصل بين السلطات، طالما أن هذه الهيئات ليس

(1019) عز الدين عيساوي، الهيئات الإدارية المستقلة في مواجهة الدستور، المرجع السابق، ص.35؛ أنظر كذلك:

Rachid ZOUAÏMIA, Les fonctions répressives des autorités administratives indépendantes statuant en matière économique, op.cit., p. 132.

(1020) أنظر الصفحة 206 والصفحة 273 من هذا البحث.

1021) « ... Considérant qu'il appartient au législateur, compétent en vertu de l'article 34 de la Constitution pour fixer les règles concernant les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques, ... d'autre part, les objectifs de valeur constitutionnelle que sont la sauvegarde de l'ordre public, le respect de la liberté d'autrui ..., par leur influence considérable, sont susceptibles de porter atteinte ; Considérant que, pour la réalisation de ces objectifs de valeur constitutionnelle, il est loisible au législateur de soumettre les différentes catégories de services de communication audiovisuelle à un régime d'autorisation administrative ; qu'il lui est loisible également de charger une autorité administrative indépendante de veiller au respect des principes constitutionnels en matière de communication audiovisuelle ; que la loi peut, de même, sans qu'il soit porté atteinte au principe de la séparation des pouvoirs, doter l'autorité indépendante chargée de garantir l'exercice de la liberté de communication audiovisuelle de pouvoirs de sanction dans la limite nécessaire à l'accomplissement de sa mission ;... ». Cons. const., Décision n° 88-248 D.C. du 17 janvier 1989, précité, (cons. n°26, cons. n°27); voir aussi : Cons. const., Décision n° 89-260 D.C. du 28 juillet 1989, publiée sur le lien : www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-con.decision-n-89-260-dc-du-28-juillet-1989.8652.html., consultée le: 28/08/2015.; Catherine TEITGEN COLLY, Les instances de régulation et la Constitution, op.cit., p. 197.

بإمكانها توقيع عقوبة سالبة للحرية، وطالما أن ممارسة هذه السلطة مقيد بجملة من الضوابط لضمان مشروعيتها، كنوع من الحماية المقررة للحقوق والحريات العامة المكفولة دستوريا،¹⁰²² والتي سيتم التطرق إليها في المطلب الموالي. على أنه يجدر التذكير قبل ذلك، بأن المجلس الدستوري الفرنسي برّر ممارسة السلطة القمعية من طرف السلطات الإدارية المستقلة، على أساس فكرة تمتع هذه الأخيرة، بامتيازات السلطة العامة الثابتة لها نظرا لطابعها الإداري.¹⁰²³ هذا، وإن كان جانب من الفقه قد خالفه في ذلك معتبرين بأن أساس السلطة القمعية الممنوحة للسلطات الإدارية المستقلة يقوم على فكرة الضبط الاقتصادي،¹⁰²⁴ إلا أن هذه الفكرة الأخيرة تبدو منتقدة، فمن جهة أولى أبانت الدراسة على أن دور هذه الهيئات لا ينحصر في المجال الاقتصادي فقط،

1022) « ... Considérant que le principe de la séparation des pouvoirs, non plus qu'aucun principe ou règle de valeur constitutionnelle ne fait obstacle à ce qu'une autorité administrative, agissant dans le cadre de prérogatives de puissance publique, puisse exercer un pouvoir de sanction dès lors, d'une part, que la sanction susceptible d'être infligée est exclusive de toute privation de liberté et, d'autre part, que l'exercice du pouvoir de sanction est assorti par la loi de mesures destinées à sauvegarder les droits et libertés constitutionnellement garantis ; ... ». Cons. const., Décision n° 89-260 D.C. du 28 juillet 1989, précité, (cons. n°6).

1023) « ... Considérant que le principe de la séparation des pouvoirs, non plus qu'aucun principe ou règle de valeur constitutionnelle ne fait obstacle à ce qu'une autorité administrative, agissant dans le cadre de prérogatives de puissance publique, puisse exercer un pouvoir de sanction dès lors, d'une part, que la sanction susceptible d'être infligée est exclusive de toute privation de liberté et, d'autre part, que l'exercice du pouvoir de sanction est assorti par la loi de mesures destinées à sauvegarder les droits et libertés constitutionnellement garantis ; ... ». Cons. const., Décision n° 89-260 D.C. du 28 juillet 1989, précité, (cons. n°6).

1024) Marie-Anne FRISON-ROCHE, Comment fonder juridiquement le pouvoir des autorités de régulation ?, R.E.F., n° 60, 2000, p.p. 85-101 ; Laurence BOY, Réflexion sur le droit de la régulation, Cahier Droit des affaires, D., n° 37, 2001, p.p. 3031 et s.; Laurence BOY et Josef DREXL, Le nouveau contrôle français des opérations de concentration, une originalité regrettable, in., Josef DREXL (s/dir.), Technologie et concurrence, Mélanges en l'honneur de Hanns ULLRICH, Éditions Larcier, Bruxelles, Belgique, 2009, p.p.780-797. ; Thierry BONNEAU, France DRUMMOND, Droit des marchés financiers, 3^{ème} éd., Economica, Paris, 2010, p.p. 256.

وإنما يمتد ليشمل تنظيم وضبط الحياة المدنية والاجتماعية خاصة في شقها المتعلق بالحقوق والحريات العامة، أو في ذلك الشق المرتبط بعلاقة المرتفقين بالسلطة الإدارية التقليدية. ومن جهة أخرى يبدو أن أصحاب هذا الرأي لم يفرقوا بين الغاية أو الهدف من السلطة القمعية الرامية لردع المخالفات، وبين أساسها القانوني.¹⁰²⁵

وعلى هذا يبدو أن توجه المجلس الدستوري الفرنسي أقرب للمنطق، ذلك أن ممارسة السلطة القمعية الممنوحة للسلطات الإدارية المستقلة، إنما هي في حقيقتها تعبير عن ممارسة لامتيازات السلطة العامة،¹⁰²⁶ الشبيهة بتلك الامتيازات الممنوحة للإدارة التقليدية، والتي تمارسها عن طريق إصدار أعمال قانونية انفرادية (قرارات إدارية) تتمتع بخاصية القابلية للتنفيذ مباشرة.¹⁰²⁷

المطلب الثاني: ضمانات مشروعية السلطة القمعية الممنوحة للسلطات

الإدارية المستقلة:

على اعتبار أن السلطة القمعية الممنوحة للسلطات الإدارية المستقلة لا تمارس إلا وفقا لقرارات إدارية فردية متضمنة لعقوبات إدارية عامة، فإنه من الواجب أن تخضع هذه الأخيرة لمبدأ المشروعية. هذا المبدأ يتطلب أن يكون القرار الإداري العقابي مطابقا للقانون بمفهومه الواسع، وسليما من الناحية الخارجية ومن الناحية الداخلية، وهذا وفقا للقواعد والأصول العامة التي تحكم نظرية القرار الإداري. وبالإضافة إلى هذا، ونظرا لخطورة السلطة القمعية

(1025) عز الدين عيساوي، الهيئات الإدارية المستقلة في مواجهة الدستور، المرجع السابق، ص. 39.

1026) Jean-Louis de CORAIL, Administration et sanction : réflexion sur le fondement du pouvoir administratif de répression, in., Droit administratif, Mélanges René CHAPUS, op.cit., p.p. 103-126.

1027) Mireille DELMAS-MARTY, Catherine TEITGEN-COLLY, Punir sans juger ?, op.cit., p. 66 ; Etienne PICARD, La notion de police administrative, L.G.D.J., Paris, 1984, p.p. 765 et s.

ووقعها الشديد على الشخص المعاقب، لا بد من إحاطتها بجملة من الضمانات، رعاية وحماية للحقوق والحريات العامة.

على أن هذه الضمانات يمكن إجمالها في ضمانات قانونية غير قضائية (الفرع الأول)، وفي ضمانات قانونية قضائية (الفرع الثاني).

الفرع الأول: الضمانات القانونية غير القضائية لمشروعية السلطة القمعية الممنوحة للسلطات الإدارية المستقلة:

نظرا لخصوصية القرارات الإدارية المتضمنة لعقوبة إدارية عامة، لكونها تمس بالحقوق والحريات العامة، كان من المنطقي إيجاد ووضع ضمانات لمشروعيتها سواء من الناحية الشكلية والإجرائية (أولا) أو من الناحية الموضوعية (ثانيا).

أولا: الضمانات الشكلية والإجرائية لمشروعية السلطة القمعية الممنوحة للسلطات الإدارية المستقلة:

لطالما اعتبر بعض الكتاب، أن الشكل والإجراء مصطلحين مترادفين يؤديان لنفس المعنى،¹⁰²⁸ إلا أن الحقيقة على خلاف ذلك، فالشكل يتعلق بالمظهر الخارجي للقرار الإداري العقابي في حد ذاته، بينما الإجراء فهو عملية سابقة على اتخاذ هذا النوع من القرارات الإدارية.¹⁰²⁹

(1028) "... للتسبب باعتباره إجراء شكليا في القرار الإداري كما الأعمال القانونية الأخرى... وعليه فرقابة القاضي الإداري على تسبب قرارات الإدارة العقابية يعتبر إجراء شكليا جوهريا في القرار الجزائي يرتب القضاء على تخلفه بطلان القرار المتضمن العقوبة الإدارية..."، عبد الرحمان عزاوي، العقوبة الإدارية سبيل قانوني للحد من سلبات الوصمة الاجتماعية للعقاب، المرجع السابق، ص. 276.

(1029) محمد رفعت عبد الوهاب، مبادئ وأحكام القانون الإداري، المرجع السابق، ص. 470.

ومن ثم، فإن الحديث عن الضمانات الشكلية والإجرائية لمشروعية السلطة القمعية الممنوحة للسلطات الإدارية المستقلة، يقتضي التطرق إلى الضمانات الشكلية (أ)، ثم إلى الضمانات الإجرائية (ب).

(أ) الضمانات الشكلية لمشروعية السلطة القمعية الممنوحة للسلطات الإدارية المستقلة:

لقد سبقت الإشارة أعلاه إلى أن الشكل يتعلق بالمظهر الخارجي للقرار الإداري العقابي، وإن كان الأصل - وفقاً لنظرية القرارات الإدارية - أنه لا يشترط لإصدار هذه الأخير اتباع شكلية معينة، إلا أنه وبسبب إلزامية تسبيب القرارات الإدارية العقابية، لا بد أن يكون ذلك في شكل كتابي لا شفهي، وهذا حتى يتمكن القضاء من بسط رقابته عليها.¹⁰³⁰

فالمقصود بالتسبيب كضمانة شكلية لمشروعية السلطة القمعية الممنوحة للسلطات الإدارية المستقلة، هو ضرورة قيام هذه الأخيرة بذكر المبررات التي أدت بها لاتخاذ العقوبة في صلب القرار الإداري، وهذا لتمكين المخاطبين به من معرفة الدوافع التي عوقبوا من أجلها،¹⁰³¹ وإلا عد القرار الإداري العقابي

(1030) لقد تم النص على مبدأ إلزامية تسبيب القرارات الإدارية العقابية في بعض النصوص المنشئة للسلطات الإدارية المستقلة، والتي تتمتع بالسلطة القمعية، كما أن المبدأ أصبح من قواعد القانون العام سواء في النظام الجزائري أو في النظام الفرنسي، أنظر الفقرات الموالية من هذا البحث.

(1031) عبد العزيز عبد المنعم خليفة، ضمانات مشروعية العقوبات الإدارية العامة، المرجع السابق، ص.44-45؛ ولأكثر تفاصيل حول أهمية وضرورة التسبيب الوجوبي خاصة بالنسبة للقرارات الإدارية العقابية، ولمعرفة الدوافع الأساسية التي أدت لذلك أنظر: أشرف عبد الفتاح أبو المجد، موقف قاضي الإلغاء من سلطة الإدارة في تسبيب القرارات الإدارية، الشركة العربية المتحدة للتسويق والتوريدات، القاهرة، 2008، ص.86-95.

معيبا من حيث الشكل وغير مشروع، مما يستوجب إبطاله لتجاوز السلطة،¹⁰³² وذلك لاعتبارين اثنين:

الاعتبار الأول: يتمثل في أن العقوبة الإدارية العامة تشكل خطورة على

الحقوق والحريات الفردية، وبالتالي يجب تسبب كل قرار إداري عقابي.¹⁰³³

الاعتبار الثاني: يتعلق بضرورة مراعاة خصوصية إسناد السلطة القمعية

لذات الجهة الإدارية التي تملك سلطة الوقوف على المخالفات والاتهام. فالجمع

بين سلطتي الاتهام والعقاب في يد هيئة إدارية واحدة يقتضي تسبب القرارات

الإدارية العقابية.¹⁰³⁴

وتجدر الإشارة إلى أن المشرع الجزائري قد ألزم بعض السلطات الإدارية

المستقلة المتمتعة بالسلطة العقابية، بضرورة تسبب قراراتها الإدارية العقابية،

كلجنة ضبط الكهرباء والغاز،¹⁰³⁵ ومجلس المنافسة،¹⁰³⁶ أما بالنسبة للهيئات

الأخرى المتمتعة بالسلطة العقابية، فلم تشر نصوصها التأسيسية إلى مبدأ

(1032) عبد الرحمان عزاوي، العقوبة الإدارية سبيل قانوني للحد من سلبات الوصمة الاجتماعية للعقاب، المرجع السابق، ص.276.

(1033) محمد باهي أبو يونس، الرقابة القضائية على شرعية الجزاءات الإدارية العامة، المرجع السابق، ص.244.

(1034) محمد باهي أبو يونس، الرقابة القضائية على شرعية الجزاءات الإدارية العامة، المرجع السابق، ص.244.

(1035) "يجب أن تكون العقوبات مبررة. ويمكن أن تكون موضوع طعن قضائي." المادة 150 من القانون رقم 01-02 المتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات، المعدل والمتمم، سابق الإشارة إليه.

(1036) "يتخذ مجلس المنافسة أوامر معللة ترمي إلى وضع حد للممارسات المعاينة المقيدة للمنافسة... كما يمكن أن يقرر المجلس عقوبات مالية إما نافذة فورا وإما في الآجال التي يحددها عند عدم تطبيق الأوامر..." المادة 45 من الأمر رقم 03-03 المتعلق بالمنافسة، المعدل والمتمم، سابق الإشارة إليه.

الإلزامية التسبب،¹⁰³⁷ إلا أن هذا لا يعفيها من ذلك، لأن تسبب القرارات الإدارية العقابية مبدأ أو قاعدة من قواعد القانون العام، يترتب على تخلفها قابلية القرار الإداري العقابي للإبطال.¹⁰³⁸

وعلى هذا النحو سار مجلس الدولة الجزائري، فبالرغم من أن قانون النقد والقرض،¹⁰³⁹ لا يحتوي على أي نص يلزم اللجنة المصرفية بتسبب قراراتها الإدارية العقابية، إلا أنه اعتبر التسبب من المبادئ العامة للقانون.¹⁰⁴⁰

(1037) ويتعلق الأمر بكل من اللجنة المصرفية ولجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها. فبالاطلاع على نصيهما التأسيسين (الأمر رقم 11-03 المتعلق بالنقد والقرض، المعدل والمتمم، سابق الإشارة إليه، والمرسوم التشريعي رقم 10-93 المتعلق ببورصة القيم المنقولة، المعدل والمتمم، سابق الإشارة إليه) يتضح أن المشرع لم يشر إلى ضرورة تسبب قراراتهما العقابية.

(1038) عبد العزيز عبد المنعم خليفة، ضمانات مشروعية العقوبات الإدارية العامة، المرجع السابق، ص.45؛ تم تفضيل استعمال مصطلح القابلية للإبطال وذلك للدلالة على أن القاضي الإداري الناظر في دعوى الإبطال لتجاوز السلطة مقيد بمبدأ الطلب، ومن ثم وطبقا لهذه القاعدة لا يمكنه أن يقضي بإبطال القرار الإداري العقابي غير المسبب، ما لم يثر صاحب الشأن ذلك.

(1039) الأمر رقم 11-03 المتعلق بالنقد والقرض، المعدل والمتمم، سابق الإشارة إليه.

(1040) "... حيث أن المقرّر المعد المتضمن وقف الاعتماد جاء غير مسبب مخالفا بذلك المبادئ العامة للقانون التي تشترط في هذه الحالة تسبب القرار الذي يضر بحقوق الطرف الآخر...". قرار مجلس الدولة، قضية اتحاد البنك المؤسسة المالية في شكل شركة المساهمة (يونين بنك) ضد محافظ بنك الجزائر، الملف رقم 000013، القرار صادر بتاريخ 9 فيفري 1999، منشور في مجلة إدارة، العدد 1، سنة 1999، ص.193 وما يليها. وتجدر الإشارة إلى أن ذات المبدأ طُبّق من طرف مجلس الدولة الجزائري على العقوبات الإدارية التأديبية: "... ولكن حيث أنه بالرجوع إلى القرار محل الطعن يظهر من محتواه أنه اكتفى بسرد الوقائع المنسوبة للطاعن... وهذا دون تبرير هذه العقوبة... حيث بذلك إن ما جاء بمضمون القرار محل الطعن ليس تسببيا بمفهوم القانون لأنه على هذه الحالة يتعذر على مجلس الدولة مناقشة مدى شرعية هذا القرار...". مجلس الدولة، الغرفة الخامسة، قضية وزارة العدل ضد الغرفة الوطنية للموتقين، ملف رقم 027279، قرار صادر بتاريخ 2005/10/25، منشور في مجلة مجلس الدولة، العدد 8، سنة 2006، ص.235-237.

وتجدر الإشارة إلى أن مجلس الدولة الفرنسي، قد كان سباقاً في تطبيق المبدأ في العديد من قراراته،¹⁰⁴¹ وهذا لوجود نص قانوني صريح بذلك في النظام الفرنسي،¹⁰⁴² والذي أصبح يطبق كقاعدة عامة على جميع القرارات

1041) voir à titre d'exemple : « ... Considérant que, pour motiver la mise hors convention du docteur Philippe X... pour une durée d'un mois, mesure qui doit être regardée comme une sanction, les directeurs de la caisse requérante, ... se sont bornés à indiquer, dans la décision litigieuse en date du 1er juillet 1986, que : "Par lettre du 15 avril 1986, Monsieur le président du comité médical paritaire local fait savoir qu'au cours du trimestre suivant la mise en garde qui vous a été adressée, vous avez continué à ne pas respecter le tact et la mesure dans la fixation de vos honoraires" ; qu'une telle motivation, qui ne mentionne pas les éléments de fait qui constituent le fondement de la décision, ne satisfait pas aux exigences des dispositions susmentionnées de la loi du 11 juillet 1979 ; ... ». cf., C.E., S.Sects.Rs., 26 mai 1993, Caisse primaire d'assurance maladie des Deux-Sèvres, Rec.566, voir l'intégral de ce texte publié sur le lien : <http://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriAdmin.do?oldAction=rechJuriAdmin&idTexte=CETATEXT000007838509&fastReqId=1715023426&fastPos=1>, consulté le : 28/08/2015. ; « ... Considérant ... ; que le gouvernement doit ainsi être regardé comme ayant entendu sanctionner ces comportements ; qu'il suit de là qu'alors même qu'elle pouvait être légalement justifiée par des raisons tirées de l'intérêt du service la décision plaçant l'intéressé en position hors cadre présentait en l'espèce un caractère disciplinaire et, par suite, était au nombre des décisions qui doivent être motivées par application de l'article 3 de la loi du 11 juillet 1979 ; qu'ainsi M. TREYSSAC est fondé à soutenir que le décret attaqué, qui n'est pas motivé, doit être annulé ;... ». cf., C.E., S.Sects.Rs., 29 décembre 2000, Treysac, Rec. 651, voir l'intégral de ce texte publié sur le lien : <http://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriAdmin.do?oldAction=rechJuriAdmin&idTexte=CETATEXT000008152161&fastReqId=556978411&fastPos=1>, consulté le : 28/08/2005. ; « ... Considérant qu'aux termes de l'article 1er de la loi du 11 juillet 1979 ... qu'aux termes de l'article 3 de la même loi ... ; que, par cette disposition, le législateur a entendu imposer à l'autorité qui prononce une sanction l'obligation de préciser elle-même dans sa décision les griefs qu'elle entend retenir à l'encontre de la personne intéressée, de sorte que cette dernière puisse à la seule lecture de la décision qui lui est notifiée connaître les motifs de la sanction qui la frappe ; ... ». cf., C.E., S.Sects.Rs., 23 mars 2005, Stilinovic, Rec. 954, voir l'intégral de ce texte publié sur le lien : <http://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriAdmin.do?oldAction=rechJuriAdmin&idTexte=CETATEXT000008160611&fastReqId=998106781&fastPos=1>, consulté le : 28/08/2015.

1042) « Les personnes physiques ou morales ont le droit d'être informées sans délais des motifs des décisions administratives individuelles défavorables qui les concernent. À cet effet, doivent être motivées les décisions qui :... - infligent une sanction ;... » Art. 1 de la Loi n° 79-587 du 11 juillet 1979, relative à la motivation des actes administratifs et à l'amélioration des relations entre l'administration et le public, J.O.R.F. du 12 juillet 1979, modifiée et complétée par la Loi n° 86-76 du 17 janvier 1986, portant diverses dispositions d'ordre social, J.O.R.F. du 18 janvier 1986, et par l'Ordonnance n° 09-536 du 14 mai 2009, portant diverses dispositions d'adaptation du droit outre-mer, J.O.R.F. du 15 mai 2009, et par la Loi n° 11-525 du 17 mai 2011 de simplification et d'amélioration de la qualité du droit, J.O.R.F. du 18 mai 2011, publiée sur le

الإدارية المتضمنة لعقوبة إدارية سواء أكانت صادرة عن هيئات إدارية تقليدية أو مستقلة.¹⁰⁴³ أما المجلس الدستوري الفرنسي، وإن لم يصرح بأن لهذا المبدأ قيمة دستورية، إلا أنه أشار إلى ضرورة تسبب القرارات الإدارية العقابية، كضمانة لمشروعية السلطة العقابية المخولة للسلطات الإدارية المستقلة.¹⁰⁴⁴ وبناء على هذا، فإن التسبب مسألة جوهرية ينبغي للسلطات الإدارية المستقلة أن تراعيها وأن تتقيد بها في إصدار قراراتها العقابية، على أن يكون ذلك محددًا بصفة واضحة، وبعبارات دقيقة تدل على حقيقة الدوافع التي أدت إلى اتخاذ العقوبة الإدارية.

ب) الضمانات الإجرائية لمشروعية السلطة القمعية الممنوحة للسلطات الإدارية المستقلة:

نظرا لوجود شبه كبير بين العقوبة الإدارية العامة والعقوبة الموقعة من طرف القاضي الجزائي من جهة،¹⁰⁴⁵ ونظرا لمساسهما بحقوق الأفراد

lien : <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000518372>, consultée le : 28/08/2015. ; « La motivation exigée par la présente loi doit être écrite et comporter l'énoncé des considérations de droit et de fait qui constituent le fondement de la décision. » Art. 3 de la même Loi.

1043) Jean-Marc SAUVÉ, La motivation des sanctions administratives, in. La motivation des sanctions prononcées en justice : nouvelles tendances, nouveaux enjeux, Actes du 27^{ème} colloque des instituts d'études judiciaires, Amiens, vendredi 10 février 2012, article publié sur le lien : <http://www.conseil-etat.fr/content/download/2244/6760/version/1/file/motivation-sanctions-administratives.pdf>, consulté le : 28/08/2015.

1044) « ... le Conseil constitutionnel n'a pas érigé la motivation des sanctions administratives en exigence constitutionnelle. Il s'est borné à relever ... l'obligation imposée par la loi au CSA de motiver ses sanctions et à y voir « une garantie » assortissant le pouvoir répressif de cette autorité, ... ». cf., Mireille DELMAS-MARTY, Catherine TEITGEN-COLLY, Punir sans juger ?, op.cit., p.p. 214-215. ; « ... Considérant que le pouvoir d'infliger les sanctions énumérées à l'article 42-1 est conféré au Conseil supérieur de l'audiovisuel qui constitue une instance indépendante ; qu'il résulte des termes de la loi qu'aucune sanction ne revêt un caractère automatique ; que, comme le prescrit l'article 42-6, toute décision prononçant une sanction doit être motivée ; ... ». cf., Cons. const., Décision n° 88-248 D.C. du 17 janvier 1989, précité, (cons. n°30).

(1045) أنظر الفقرات السابقة من هذا البحث، ص. 251.

وحررياتهم من جهة أخرى، يكاد الفقه يجمع على ضرورة إخضاع العقوبة الإدارية العامة - سواء تلك الصادرة عن الهيئات الإدارية التقليدية بصفة عامة أو تلك الصادرة عن السلطات الإدارية المستقلة بصفة خاصة - في جانبها الإجرائي لذات المبادئ العامة المطبقة أمام القضاء،¹⁰⁴⁶ والتي تتمثل أساسا في احترام مبدأ الحياد (1)، وفي احترام مبدأ حق الدفاع (2).

(1046) أنظر على سبيل المثال: محمد سعد فودة، النظرية العامة للعقوبات الإدارية، المرجع السابق، ص.168-199؛ محمد سامي الشوا، القانون الإداري الجزائري (ظاهرة الحد من العقاب)، المرجع السابق، ص.217-241، عماد صوالحية، الجزاءات الإدارية العامة، المرجع السابق، ص.135-145؛ عبد الرحمن عزاوي، العقوبة الإدارية سبيل قانوني للحد من سلبيات الوصمة الاجتماعية للعقاب، المرجع السابق، ص.272-278. وانظر كذلك كل من:

Mireille DELMAS-MARTY, Catherine TEITGEN-COLLY, Punir sans juger ?, op.cit., p.p. 105-128. ; Rachid ZOUAÏMIA, Les autorités de régulation indépendantes face aux exigences de la gouvernance, op.cit., p.p. 207 et s. ; Robert METTOUDI, Les fonctions quasi-juridictionnelles de l'autorité de régulation des télécommunications, thèse de doctorat en Droit, Université de Nice-Sophia Antipolis, 2004, p. 195 et s. ; Rachid ZOUAÏMIA, Les fonctions répressives des autorités administratives indépendantes statuant en matière économique, op.cit., p.p. 144 et s. ; Paule QUILICHINI, Réguler n'est pas juger. Réflexion sur la nature du pouvoir de sanction des autorités de régulation économique, op.cit., p.p. 1064 et s. ; Francis LAMY, Sur la notion de sanction administrative au regard de la Convention européenne des droits de l'homme, concl. sur C.E., 22 juin 2001, Société Athis, R.F.D.A., 2002, p. 512 ; Jean-François BRISSON, Les pouvoirs de sanction des autorités de régulation et l'article 6§1 de la Convention européenne des droits de l'homme à propos d'une divergence entre le Conseil d'État et la Cour de cassation, A.J.D.A., 1999, p.p. 847-866. ; Jean-Philippe THIELLAY, L'évolution récente du régime des sanctions du Conseil supérieur de l'audiovisuel, A.J.D.A., 2003, p.p. 475-482. ; Marcel POCHARD, Autorités administratives indépendantes et pouvoir de sanction, A.J.D.A., 2001, p.p. 106-111. ; Jean-Louis AUTIN, Le pouvoir répressif d'une autorité administrative indépendante devant le juge administratif, note sous C.E., 14 juin 1991, Association Radio Solidarité, R.F.D.A., 1992, p. 1016 et s. ; Et pour plus de détails voir : Pascale IDOUX, Autorités administratives indépendantes et garanties procédurales, R.F.D.A., 2010, p.p. 920-930. ; François BRUNET, De la procédure au procès : Le pouvoir de sanction des autorités administratives indépendantes, R.F.D.A., 2013, p.p. 113-126. ; Julie CORNU, Droit au procès équitable et autorité administrative, Thèse de doctorat en droit public, Université Panthéon-Assas, 2014, p.p. 263-302.

1) مبدأ الحياد كضمانة اجرائية لمشروعية السلطة القمعية الممنوحة للسلطات الإدارية المستقلة:

يجدر التذكير بداية، بأن مبدأ الحياد لطالما شكّل أهم ضمانة لاستقلالية السلطات الإدارية المستقلة (سواء في مواجهة السلطة التنفيذية أو في مواجهة المتعاملين الخاضعين لرقابتها)، والذي لا يمكن تحقيقه إلا باحترام نظامي التنافي والامتناع.¹⁰⁴⁷ وعلى هذا تم الأخذ بمبدأ الحياد كقاعدة إجرائية جوهرية، من الواجب على السلطات الإدارية المستقلة أن تحترمها لدى ممارستها للسلطة القمعية،¹⁰⁴⁸ توخياً للتشكيك في نزاهتها، وحتى لا تكون العقوبة الإدارية العامة المسألة مشوبة بعيب عدم المشروعية.¹⁰⁴⁹

(1047) أنظر الصفحة 97 وما يليها، والصفحة 156 من هذا البحث.

1048) Rachid ZOUAÏMIA, Les fonctions répressives des autorités administratives indépendantes statuant en matière économique, op.cit., p. 144.

ولقد جاء في أحد قرارات مجلس الدولة الجزائري ما يلي: "... حيث ... وإذا كان القانون لا ينص على أي تعارض بين ممارسة مهمة محافظ الحسابات لدى بنك وبين مهمة المصفي، فإن وجود نزاع مطروح أمام المحاكم بين البنك الخارجي الجزائري والبنك التجاري والصناعي الجزائري من شأنه أن يجعل العارضين يشكون في حياد المصفي. وأن هذا الارتياح بالرغم من عدم ثبوته بأي دليل من شأنه إعاقة التسيير المنصف لعمليات التصفية التي من شأنها إلحاق ضرر بمجموع الغير الذين تعنيهم التصفية...". مجلس الدولة، الغرفة الخامسة، قضية مساهمي البنك التجاري الصناعي الجزائري (B.C.I.A.) واللجنة المصرفية، الملف رقم 019081، سابق الإشارة إليه.

1049) C.E., Ass., 3 décembre 1999, Didier, Rec. 399, précité; voir les conclusions du commissaire du gouvernement Alain SEBAN, Conclusions sous C.E., Ass., 3 décembre 1999, M. Jean-Louis DIDIER, R.F.D.A., 2000, p.p. 584 et s.; «... Considérant qu'au nombre des principes généraux du droit et des exigences posées par l'article 6, paragraphe 1, de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales qui s'imposent à la commission des sanctions de l'Autorité des marchés financiers figure notamment le principe d'impartialité; Considérant qu'il résulte de l'instruction que l'un des C membres de la commission des sanctions de l'Autorité des marchés financiers, et M. D, l'une des personnes poursuivies, étaient au nombre des sept associés fondateurs d'une société anonyme ... ; qu'ainsi l'un des membres de la commission des sanctions avait avec l'une des personnes poursuivies un lien tel qu'il faisait obstacle à ce qu'il pût participer à la délibération par laquelle cette instance a apprécié les responsabilités respectives de la société ... ; qu'il s'ensuit que le moyen tiré de la méconnaissance du principe d'impartialité doit être

(2) احترام مبدأ حق الدفاع كضمانة إجرائية لمشروعية السلطة القمعية الممنوحة للسلطات الإدارية المستقلة:

يعتبر الحق في الدفاع من المبادئ المكرسة في الدستور الجزائري،¹⁰⁵⁰ وهو بذلك ضمانة إجرائية جوهرية لمواجهة كل أنواع العقوبات، سواء التقليدية منها (الصادرة عن القضاء الجزائي)، أو العقوبات التأديبية، أو العقوبات الإدارية العامة،¹⁰⁵¹ بما فيها تلك الصادرة عن السلطات الإدارية المستقلة.¹⁰⁵² أما في النظام الفرنسي فتجدر الإشارة إلى أن الحق في الدفاع، وإن لم يتم النص عليه صراحة في الدستور الفرنسي، إلا أنه يعتبر مبدأ عاما من مبادئ القانون العام، إذ تم التأسيس له من طرف المجلس الدستوري الفرنسي الذي اعتبر أن لمبدأ الحق في الدفاع قيمة دستورية لا يجوز مخالفتها، سواء بالنسبة للعقوبات التقليدية الجزائية،¹⁰⁵³ أو بالنسبة للعقوبات الإدارية الصادرة عن

accueilli ; ... ». cf., C.E., Sect. Cont., 27 octobre 2006, B. Éric, A. Pascal et Selfa Mandataires Judiciaires Associes, c., A.M.F., précité.

(1050) "الحق في الدفاع معترف به. الحق في الدفاع مضمون في القضايا الجزائية" المادة 151 من الدستور الجزائري لسنة 1996.

(1051) محمد سعد فودة، النظرية العامة للعقوبات الإدارية، المرجع السابق، ص. 178.

1052) « ... Considérant que ces exigences ne concernent pas seulement les peines prononcées par les juridictions répressives mais s'étendent à toute sanction ayant le caractère d'une punition même si le législateur a laissé le soin de la prononcer à une autorité de nature non judiciaire ;... ». cf., Cons. const., Décision n° 88-248 D.C. du 17 janvier 1989, précité, (cons. n°36).

1053) « ... Considérant que ces dispositions, ..., ne portent atteinte, sous réserve du respect des droits de la défense, tels qu'ils résultent des principes fondamentaux reconnus par les lois de la République, à aucune disposition de la Constitution ni à aucun autre principe de valeur constitutionnelle applicable en matière pénale;... ». cf., Cons. const., Décision n° 76-70 D.C. du 2 décembre 1976, Rec.39, R.D.P. 1978.817, comm. Favoreu, (cons. n° 2). ; voir l'intégral de ce texte sur : <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/les-decisions/acces-par-date/decisions-depuis-1959/1976/76-70-dc/decision-n-76-70-dc-du-02-decembre-1976.7477.html>, consulté le : 28/08/2015.

الإدارة العامة بصورة عامة،¹⁰⁵⁴ وعن السلطات الإدارية المستقلة بصورة خاصة.¹⁰⁵⁵

ومن جهته اعترف مجلس الدولة الفرنسي هو الآخر بالحق في الدفاع كمبدأ عام وكقاعدة من القواعد العامة للقانون، بحيث يؤدي إلى بطلان القرار الإداري في حالة مخالفته، وهذا سواء بالنسبة للعقوبات الإدارية الخاصة

1054) « ... Considérant que les requérants soutiennent que, par leur imprécision, les dispositions contestées, qui attribuent au président du conseil général un pouvoir de sanction administrative, ... portent atteinte aux droits de la défense ; Considérant que le principe de la séparation des pouvoirs, non plus qu'aucun principe ou règle de valeur constitutionnelle, ne fait obstacle à ce qu'une autorité administrative, agissant dans le cadre de prérogatives de puissance publique, puisse exercer un pouvoir de sanction ..., dès lors que l'exercice de ce pouvoir est assorti par la loi de mesures destinées à assurer les droits et libertés constitutionnellement garantis ; qu'en particulier doivent être respectés ... les droits de la défense, principes applicables à toute sanction ayant le caractère d'une punition, même si le législateur a laissé le soin de la prononcer à une autorité de nature non juridictionnelle ; ... » cf., Cons. const., Décision n° 2006-535 D.C. du 30 mars 2006, Rec. 50, L.P.A. 5 avril 2006, note Schoettl, A.J.D.A. 2006.1961, note Geslot, L.P.A. 13 avril 2006, note Mathieu, R.D.P. 2006.769, note Camby, (cons. n° 35, cons. n° 36); Et pour plus de détails voir: Louis FAVOREU, Loïc PHILIP, G.D.C.C., op.cit, p.p.709-712; Patrick GAÏA, Richard GHEVONTIAN, Ferdinand MÉLIN-SOUCRAMANIEN, Éric OLIVA, André ROUX, G.D.C.C., op.cit., p.66-71.

1055) « ... Considérant que, compte tenu de la nature non juridictionnelle du conseil de la concurrence, de l'étendue des injonctions et de la gravité des sanctions pécuniaires qu'il peut prononcer, le droit pour le justiciable formant un recours contre une décision de cet organisme de demander et d'obtenir, le cas échéant, un sursis à l'exécution de la décision attaquée constitue une garantie essentielle des droits de la défense ; ... » cf., Cons. const., Décision n° 86-224 D.C. du 23 janvier 1987, précité, (cons. n°22) ; « ... Considérant que, conformément au principe du respect des droits de la défense, lequel constitue un principe fondamental reconnu par les lois de la République, aucune sanction ne peut être infligée sans que le titulaire de l'autorisation ait été mis à même tant de présenter ses observations sur les faits qui lui sont reprochés que d'avoir accès au dossier le concernant ; ... Considérant qu'il résulte de ces dispositions, comme des principes fondamentaux reconnus par les lois de la République, qu'une peine ne peut être infligée qu'à la condition que soient respectés le principe de légalité des délits ... ainsi que le principe du respect des droits de la défense ; ... » cf., Cons. const., Décision n° 88-248 D.C. du 17 janvier 1989, précité, (cons. n° 29, cons. n° 35) ; « ... Considérant que le principe du respect des droits de la défense constitue un des principes fondamentaux reconnus par les lois de la République réaffirmés par le préambule de la Constitution du 27 octobre 1946, auquel se réfère le préambule de la Constitution de 1958 ; qu'il implique, notamment en matière pénale, l'existence d'une procédure juste et équitable garantissant l'équilibre des droits des parties ; ... » cf., Cons. const., Décision n° 89-260 D.C. du 28 juillet 1989, précité, (cons. n°44).

(العقوبات التأديبية والعقوبات التعاقدية)،¹⁰⁵⁶ أو بالنسبة للعقوبات الإدارية العامة.¹⁰⁵⁷

إلا أن احترام مبدأ الحق في الدفاع لا يتأتى له التطبيق عمليا، - في إطار العقوبات الإدارية - إلا إذا قامت الجهة الإدارية صاحبة العقاب، بإعلام الشخص المعني بنيّتها في معاقبته، والسماح له بالاطلاع على المآخذ الموجّهة ضده، وتمكينه من الحق في إبداء ملاحظاته دفاعا عن نفسه، على أن يكون كل هذا في مدة معقولة قبل إصدارها للعقوبة.¹⁰⁵⁸

وبالرجوع إلى السلطات الإدارية المستقلة الجزائية المتمتعة بالسلطة القمعية، يتبين بأن المشرع الجزائري لم يتطرق صراحة إلى مبدأ الحق في الدفاع في القوانين التأسيسية لهذه الهيئات، ومع ذلك هناك إشارات دالة على

(1056) بالنسبة للعقوبات التأديبية في مجال الوظيفة العمومية، أنظر على سبيل المثال:

C.E., 20 juin 1913, Téry, Rec. 736, S. 1920.3.13, concl. Corneille, G.A.J.A., op.cit., n° 27, p.p. 153-160.

أما بالنسبة لتلك العقوبات الموقعة من طرف الإدارة العامة على الشخص المتعاقد معها، أنظر مثلا:

C.E., Sect., 19 mars 1976, Ministre de l'économie et des finances c. Bonnebaigt, Rec. 167, concl. M. Franc, cité par : M. LONG et al., G.A.J.A., op.cit., p. 344., voir le texte intégral publié sur le lien : <http://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriAdmin.do?oldAction=rechJuriAdmin&idTexte=CETATEXT000007654063&fastReqId=1109444639&fastPos=1>, consulté le : 28/08/2015.

1057) « ... Considérant qu'il est constant que la décision attaquée, par laquelle le préfet de la Seine a retiré à la dame veuve Trompier-Gravier l'autorisation ..., a eu pour motif une faute dont la requérante se serait rendue coupable ; Considérant qu'eu égard au caractère que présentait dans les circonstances susmentionnées le retrait de l'autorisation et à la gravité de cette sanction, une telle mesure ne pouvait légalement intervenir sans que la dame veuve Trompier-Gravier eût été mise à même de discuter les griefs formulés contre elle ; que la requérante, n'ayant pas été préalablement invitée à présenter ses moyens de défense, est fondée à soutenir que la décision attaquée a été prise dans des conditions irrégulières ... et est, dès lors, entachée d'excès de pouvoir ;... » cf., C.E., Sect., 5 mai 1944, Dame Veuve Trompier-Gravier, Rec. 133, D. 1945.110, concl. Chenot, note de Soto, R.D.P. 1944.256, concl. Chenot, note Jèze, G.A.J.A., op.cit., n° 55, p.p. 342-347. ; voir aussi: C.E., Ass., 3 décembre 1999, Didier, Rec. 399, précité.

1058) M. LONG et al., G.A.J.A., op.cit., p. 346. ; C.E., Sect., 5 mai 1944, Dame Veuve Trompier-Gravier, Rec. 133, précité.

هذا المبدأ تتمثل في بعض المواد التي تنص على حق الشخص المعني بالاطلاع على ملفه العقابي، وحقه في تقديم ملاحظات، والاستعانة بشخص آخر للدفاع عنه.

وعلى هذا ألزم المشرع الجزائري مجلس المنافسة، بضرورة تبليغ التقرير الأولي المعد من طرف المقرر للأطراف المعنية، وتمكينهم من إبداء ملاحظاتهم المكتوبة في أجل لا يتجاوز الثلاثة (3) أشهر، مع السماح لهم بالاستعانة بمستشار في جلسات الاستماع.¹⁰⁵⁹

كذلك الأمر بالنسبة لسلطة ضبط البريد والمواصلات السلوكية واللاسلكية التي يقع على عاتقها ضرورة إبلاغ المعني بالماخذ الموجهة ضده، والسماح له بالاطلاع على ملفه العقابي بغية تقديم مبرراته الكتابية.¹⁰⁶⁰

ومن جهتها ألزم المشرع الجزائري لجنة ضبط الكهرباء والغاز، بضرورة تبليغ المعني بمحاضر إثبات المخالفات المرتكبة من طرفه، مع السماح له بتقديم ملاحظاته حولها في أجل خمسة عشر (15) يوماً، وهذا قبل أن تلجأ إلى إصدار قرارها العقابي.¹⁰⁶¹

كما أنه وفي ذات السياق، لا تملك الغرفة التأديبية والتحكيمية لدى لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها قمع المخالفات ولا توقيع العقوبات "... ما لم

(1059) أنظر المواد 52، 53، 55 من الأمر رقم 03-03 المتعلق بالمنافسة، المعدل والمتمم، سابق الإشارة إليه.

(1060) أنظر المادة 37 من القانون رقم 03-2000 المحدد للقواعد العامة المتعلقة بالبريد والمواصلات السلوكية واللاسلكية، المعدل والمتمم، سابق الإشارة إليه.

(1061) المادة 146 من القانون رقم 01-02 المتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات، المعدل والمتمم، سابق الإشارة إليه.

يستمع قبل ذلك إلى الممثل المؤهل للمتهم أو ما لم يدع قانونا للاستماع إليه." 1062

أما بخصوص اللجنة المصرفية، فيمكن القول بأنها تشكل الاستثناء، وهذا راجع لسكوت المشرع وعدم تحديده للإجراءات الواجب اتباعها من قبل هذه الهيئات عند ممارستها للسلطة القمعية، إلا أن هذا لا يعفيها من واجب احترام مبدأ الحق في الدفاع، كون أن هذا الأخير يعد مبدأ رائدا من مبادئ القانون العام. 1063

ثانيا: الضمانات الموضوعية لمشروعية السلطة القمعية الممنوحة للسلطات الإدارية المستقلة:

بالإضافة إلى الضمانات الإجرائية الواجب احترامها من طرف السلطات الإدارية المستقلة أثناء ممارستها لسلطتها القمعية، هناك ضمانات موضوعية تحكم جميع أنواع العقوبات الإدارية، والتي تم الأخذ بها اقتداء بتلك الضمانات المتبعة من طرف القضاء أثناء توقيعه للعقوبات الجزائية. 1064

على أن هذه الضمانات الموضوعية تتمثل أساسا في ضرورة احترام السلطات الإدارية المستقلة لمبدأ الشرعية (أ)، ولمبدأ شخصية العقوبة (ب)، ولمبدأ عدم جواز الجمع بين العقوبات (ج)، ولمبدأ التناسب (د)، ولمبدأ عدم الرجعية (هـ).

1062) أنظر المادة 15 من القانون رقم 04-03 المعدل والمتمم للمرسوم التشريعي رقم 10-93 المتعلق ببورصة القيم المنقولة، المعدل والمتمم، سابق الإشارة إليه.

1063) Rachid ZOUAÏMIA, les autorités de régulation indépendantes dans le secteur financier en Algérie, op.cit., p.84-87.

1064) محمد سعد فودة، النظرية العامة للعقوبات الإدارية، المرجع السابق، ص. 199.

(أ) مبدأ شرعية العقوبة الإدارية العامة كضمانة موضوعية لمشروعية السلطة القمعية الممنوحة للسلطات الإدارية المستقلة:

يقصد بمبدأ الشرعية في مجال القانون الإداري العقابي، بأنه "... لا يجوز للإدارة توقيع عقوبة لم يرد بشأنها نص قانوني، والذي يتعين أن تكشف ألفاظه عنها بصورة دقيقة ومحدد".¹⁰⁶⁵ وعلى ذلك، يقع على عاتق السلطات الإدارية المستقلة - باعتبارها إحدى الإدارات العامة في الدولة - أن تحترم هذا المبدأ حتى لا تكون قراراتها العقابية مشوبة بعيب تجاوز السلطة.

وتجدر الإشارة إلى أن مبدأ شرعية العقوبة الإدارية العامة، هو ذات المبدأ المطبق في مجال العقوبات الجزائية التقليدية، وعلى ذلك يجب لتحقيقه أن تكون العقوبة الإدارية ضرورية ومنصوصا عليها قانونا.¹⁰⁶⁶

(ب) مبدأ شخصية العقوبة الإدارية العامة كضمانة لمشروعية السلطة القمعية الممنوحة للسلطات الإدارية المستقلة:

بالإضافة إلى مبدأ شرعية العقوبات الإدارية العامة، ترتكز فكرة القمع الإداري على عدة مبادئ من بينها مبدأ شخصية العقوبة الإدارية العامة، والذي

(1065) عبد العزيز عبد المنعم خليفة، ضمانات مشروعية العقوبات الإدارية العامة، المرجع السابق، ص.12.

1066) Emmanuel PIWNICA, La dévolution aux autorités administratives indépendantes d'un pouvoir de sanction, op.cit., p.918. ; « ...Considérant que l'article 8 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen dispose notamment que : "La loi ne doit établir que des peines strictement et évidemment nécessaires" ; Considérant que le principe ainsi énoncé ne concerne pas seulement les peines prononcées par les juridictions répressives mais s'étend à toute sanction ayant le caractère d'une punition même si le législateur a laissé le soin de la prononcer à une autorité de nature non judiciaire ;... » cf., Cons. const. Décision n° 87-237 D.C. du 30 décembre 1987, (cons. n° 14, cons. n° 15) voir l'intégral de ce texte sur:

<http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/les-decisions/acces-par-date/decisions-depuis-1959/1987/87-237-dc/decision-n-87-237-dc-du-30-decembre-1987.8345.html>, consulté le : 29/08/2015. ; Cons. const., Décision n° 89-260 D.C. du 28 juillet 1989, précité, (cons. n°19).

يقتضي أن تكون العقوبة موقعة على المخالف بصفة شخصية، أي أنه لا يجوز معاقبة شخص آخر غير الشخص المرتكب للمخالفة الإدارية.¹⁰⁶⁷

وللإشارة، فإن مبدأ شخصية العقوبة الإدارية العامة هو ذات المبدأ المطبق والمعمول به أمام القضاء في مجال العقوبات التي ينطق بها، وهو مبدأ دستوري رائد تم التنصيص عليه من طرف المؤسس الدستوري الجزائري، والذي أكد على ضرورة إخضاع العقوبات الجزائية لمبدأ الشخصية.¹⁰⁶⁸

وجدير بالذكر أن مبدأ شخصية العقوبة الإدارية العامة ينطبق على الأشخاص الطبيعية والأشخاص المعنوية على حد سواء، إذ أنه وبالرجوع إلى النصوص التأسيسية للسلطات الإدارية المستقلة المتمتعة بالسلطة القمعية، يتبين بأن هذه الهيئات قد توقع عقوبات إدارية عامة تستهدف أشخاصا طبيعية، أو أشخاصا معنوية وهذا بحسب الحالات.¹⁰⁶⁹

(1067) عماد صوالحية، الجزاءات الإدارية العامة، المرجع السابق، ص. 168-169.

(1068) "تخضع العقوبات الجزائية إلى مبدأي الشرعية والشخصية" المادة 142 من الدستور الجزائري لسنة 1996، سابق الإشارة إليه.

(1069) أنظر على سبيل المثال: المادة 3 والمادة 56 من الأمر رقم 03-03 المتعلق بالمنافسة، المعدل والمتمم، سابق الإشارة إليه؛ المادة 6 والمادة 53 من المرسوم التشريعي رقم 10-93 المتعلق ببورصة القيم المنقولة، المعدل والمتمم، سابق الإشارة إليه؛ المواد 2، 148، 149 من القانون رقم 01-02 المتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات، المعدل والمتمم، سابق الإشارة إليه؛ المواد 9، 35، 36 من القانون رقم 03-2000 المحدد للقواعد العامة المتعلقة بالبريد والمواصلات السلكية واللاسلكية، المعدل والمتمم، سابق الإشارة إليه؛ المادة 114 من الأمر رقم 11-03 المتعلق بالنقد والقرض، المعدل والمتمم، سابق الإشارة إليه. فكل هذه المواد المستشهد بها تدل على أن هذه الهيئات قد توقع عقوبات إدارية عامة إما على الأشخاص الطبيعيين أو على الأشخاص المعنوية.

ج) مبدأ عدم جواز الجمع بين العقوبات كضمانة لمشروعية السلطة القمعية الممنوحة للسلطات الإدارية المستقلة:

يشكل مبدأ عدم الجمع بين العقوبات الجزائية قاعدة جوهرية في مجال قانون العقوبات، ومؤدى ذلك أنه لا يجوز للقاضي الجزائي أن يعاقب المتهم مرتين على نفس الجريمة، وقياساً على ذلك ليس للإدارة العامة بصفة عامة وللسلطات الإدارية المستقلة بصفة خاصة أن تعاقب الشخص على ذات الفعل مرتين، وإلا عد ذلك حياداً وانحرافاً عن مبدأ المشروعية الذي يحكم جميع القرارات الإدارية بما فيها العقابية منها.¹⁰⁷⁰

ولقد سبق لمجلس الدولة الفرنسي وأن أكد على عدم جواز الجمع بين العقوبات الإدارية، مشيراً بذلك إلى ضرورة احترام وحدة العقوبة الإدارية كمبدأ من مبادئ القانون العام من الواجب على الإدارة العامة أن تتقيد به وأن تراعيه أثناء ممارستها للسلطة القمعية،¹⁰⁷¹ وهذا ما لم يوجد نص قانوني يقضي بخلاف ذلك.¹⁰⁷²

وتجدر الإشارة إلى أنه وإن كان الجمع بين العقوبات الإدارية العامة غير جائز إلا بنص قانوني كما ذهب إليه قضاء مجلس الدولة الفرنسي، فإن المسألة تختلف عندما يتعلق الأمر بالجمع بين عقوبة جزائية وأخرى إدارية سواء كانت

(1070) عبد العزيز عبد المنعم خليفة، ضمانات مشروعية العقوبات الإدارية العامة، المرجع السابق، ص.71.

1071) C.E., 23 avril 1958, commune du Petit-Quevilly, A.J.D.A. 1958.2.383, cité par : Mireille DELMAS-MARTY, Catherine TEITGEN-COLLY, Punir sans juger ?, op.cit., p. 92.

1072) « ... Considérant que s'il est de principe qu'un même manquement ne peut donner lieu qu'à une seule sanction administrative, ce principe ne s'applique que pour autant que la loi n'en a pas disposé autrement ;... » cf., C.E., S.Sects.Rs., 12 avril 1995, Société P.M.E. Assurance c. C.C.A., publié sur : <http://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriAdmin.do?oldAction=rechJuriAdmin&idTexte=CETATEXT000007871628&fastReqId=1330313830&fastPos=1>, consulté le : 03/09/2015.

خاصة - كالتأديبية مثلا - أو عامة، فالمسألة هنا جائزة، وهذا راجع أساسا لاختلاف المصالح المقرر حمايتها،¹⁰⁷³ وهذا ما استقر عليه اجتهاد كل من المجلس الدستوري الفرنسي،¹⁰⁷⁴ ومجلس الدولة الفرنسي،¹⁰⁷⁵ بل وحتى محكمة

1073) Renaud SALOMON, Le pouvoir de sanction des autorités administratives indépendantes en matière économique et financière et les garanties fondamentales, R.D.B.F., n° 1, 2001, p.46. ; Renaud SALOMON, Le pouvoir de sanction des autorités administratives indépendantes en matière économique et financière. Conformité aux garanties fondamentales, J.C.P. éd. G., n° 42, 2000, p. 1912.

1074) « ... Considérant que les auteurs de la saisine font encore valoir que les sanctions pécuniaires infligées par la Commission des opérations de bourse sont susceptibles de se cumuler avec des sanctions pénales, ce qui méconnaît le principe selon lequel une même personne ne peut pas être punie deux fois pour le même fait ; Considérant que, sans qu'il soit besoin de rechercher si le principe dont la violation est invoquée a valeur constitutionnelle, il convient de relever qu'il ne reçoit pas application au cas de cumul entre sanctions pénales et sanctions administratives ; ... ; Considérant que le principe ainsi énoncé ne concerne pas seulement les peines prononcées par les juridictions répressives mais s'étend à toute sanction ayant le caractère d'une punition même si le législateur a laissé le soin de la prononcer à une autorité de nature non juridictionnelle ; ... ; Considérant que la possibilité n'en est pas moins reconnue à la Commission des opérations de bourse de prononcer une sanction pécuniaire pouvant aller jusqu'au décuple du montant des profits réalisés par l'auteur de l'infraction et qui est susceptible de se cumuler avec des sanctions pénales prononcées à raison des mêmes faits et pouvant elles-mêmes atteindre un montant identique ;... » cf., Cons. const., Décision n° 89-260 D.C. du 28 juillet 1989, précité, (cons. n°15, cons. n°16, cons. n°18, cons. n°22). ; « ... Considérant que, toutefois, lorsqu'une sanction administrative est susceptible de se cumuler avec une sanction pénale, le principe de proportionnalité implique qu'en tout état de cause, le montant global des sanctions éventuellement prononcées ne dépasse pas le montant le plus élevé de l'une des sanctions encourues ; qu'il appartiendra donc aux autorités administratives et judiciaires compétentes de veiller au respect de cette exigence ; que, sous cette réserve, le V de l'article 85 n'est pas contraire à la Constitution ; ... » cf., Cons. const. Décision n° 97-395 D.C. du 30 décembre 1997, (cons. n° 41), publié sur : <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/les-decisions/acces-par-date/decisions-depuis-1959/1997/97-395-dc/decision-n-97-395-dc-du-30-decembre-1997.11145.html>, consulté le : 03/09/2015.

1075) « ... Considérant, en premier lieu, qu'aux termes du premier alinéa de l'article 4 du protocole n°7 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales : Nul ne peut être poursuivi ou puni pénalement par les juridictions du même État en raison d'une infraction pour laquelle il a déjà été acquitté ou condamné par un jugement définitif conformément à la loi et à la procédure pénale de cet État ; que cette règle ne trouve à s'appliquer, selon les réserves faites par la France en marge de ce protocole, que pour les infractions relevant en droit français de la compétence des tribunaux statuant en matière pénale et n'interdit pas le prononcé de sanctions fiscales parallèlement aux sanctions infligées par le juge répressif ;... » cf., C.E., S.Sects.Rs., 26 décembre 2008, Gonzales-Castrillo c. Ministère du budget, des comptes publics et de la fonction publique, publié sur :

النقض الفرنسية،¹⁰⁷⁶ وهذا عند تطرقهم لمبدأ عدم جواز الجمع بين العقوبات، ومدى إمكانية التقييد به في حالة الجمع بين العقوبة الجزائية والعقوبة الإدارية العامة.

وعلى هذا فمن الجائز الجمع بين العقوبات الإدارية العامة الموقعة من طرف السلطات الإدارية المستقلة، والعقوبات الجزائية الموقعة من طرف القضاء. وتبرير ذلك يقوم على اختلاف العقوبتين من حيث الهدف، فإذا كانت العقوبة الإدارية العامة المسلطة من طرف السلطات الإدارية المستقلة تهدف إلى حماية القطاع محل الضبط عن طريق قمع المخالفات الماسة به، فإن العقوبة الجزائية تهدف إلى معاقبة الأشخاص مرتكبي الأفعال المجرمة من طرف المشرع بموجب قانون العقوبات، وذلك حماية للمجتمع.¹⁰⁷⁷

http://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriAdmin.do?oldAction=rechJuriAdmin&idTexte=CETA_TEXT000020026354&fastReqId=1724519157&fastPos=1, consulté le : 03/09/2015.

1076) « ...Attendu que le demandeur ne saurait reprocher à la cour d'appel d'avoir, en méconnaissance des dispositions de l'article 4-1 du protocole n° 7 additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme, prononcé une peine d'emprisonnement qui s'ajoute à une sanction disciplinaire qu'il prétend avoir subi pour les mêmes faits, dès lors que, selon les réserves faites par la France en marge de ce protocole, la règle non bis in idem ne s'applique qu'aux infractions relevant des tribunaux statuant en matière pénale, et ne fait pas obstacle au prononcé de mesures disciplinaires parallèlement aux sanctions pénales ;... » cf., Cass. Crim., 27 juin 2000, pourvoi n° 99-83.688, publié sur : <http://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriJudi.do?oldAction=rechJuriJudi&idTexte=JURITEXT000007623432&fastReqId=1616679876&fastPos=155>, consulté le : 03/09/2015 ; « ...Attendu que le demandeur ne saurait reprocher à l'arrêt attaqué d'avoir, en le condamnant pénalement et en le déclarant solidairement tenu, avec la société dont il était le gérant, au paiement des impôts fraudés et des pénalités y afférentes, méconnu les dispositions de l'article 4 du protocole n° 7 additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme dès lors que, selon les réserves régulièrement formulées par la France en marge de ce protocole, l'interdiction d'une double condamnation en raison des mêmes faits ne s'applique qu'aux infractions relevant des tribunaux statuant en matière pénale et n'interdit pas le prononcé de sanctions fiscales parallèlement aux peines infligées par le juge répressif ;... » cf., Cass. Crim., 13 janvier 2010, pourvoi n° 09-84.977, publié sur : <http://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriJudi.do?oldAction=rechJuriJudi&idTexte=JURITEXT000021854063&fastReqId=881057624&fastPos=3>, consulté le : 03/09/2015.

1077) Marie-Anne FRISON-ROCHE, Vers une nouvelle autorité de régulation boursière ?, L.P.A., n° 246, 2000, p.p. 4-8. ; Emmanuel PIWNICA, La dévolution aux autorités administratives indépendantes d'un pouvoir de sanction, op.cit., p.p.919-920.

(د) مبدأ التناسب كضمانة موضوعية لمشروعية السلطة القمعية الممنوحة للسلطات الإدارية المستقلة:

يعد مبدأ التناسب من بين الضمانات الهامة الواجب احترامها أثناء توقيع العقوبة الإدارية، ومقتضى ذلك أنه يقع على عاتق السلطات الإدارية المستقلة أن تراعي مدى جسامة المخالفة من عدمها، لكي تكون العقوبة المسلطة متوافقة مع الفعل المجرم.¹⁰⁷⁸ وبمعنى آخر يقتضي احترام مبدأ التناسب أن لا تسرف السلطات الإدارية المستقلة في استعمال سلطة القمع، وإنما عليها أن تختار عقوبة ملائمة ومناسبة وضرورية لمواجهة المخالفة المرتكبة.¹⁰⁷⁹

وتجدر الإشارة إلى أنه وبالرغم من أنه لا يوجد نص صريح على مبدأ التناسب في النظام الجزائي، إلا أنه وبالرجوع للقوانين الأساسية للسلطات الإدارية المستقلة المتمتعة بالسلطة القمعية، يتبين أن هناك إشارات دالة على ذلك، تتمثل في تحديد المشرع الجزائي في بعض الحالات للحد الأقصى للعقوبة الإدارية العامة - المالية منها على وجه الخصوص - والذي لا يمكن

(1078) محمد سعد فودة، النظرية العامة للعقوبات الإدارية، المرجع السابق، ص.207؛ موكه عبد الكريم، مبدأ التناسب، ضمانة أمام السلطة القمعية لسلطات الضبط، أعمال الملتقى الوطني حول سلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، أيام 23-24 ماي 2007، ص.321-322؛ ولأكثر تفاصيل حول مبدأ التناسب بالنسبة للعقوبات الإدارية الخاصة، التأديبية منها على وجه الخصوص أنظر: خليفة سالم الجهمي، الرقابة القضائية على التناسب بين العقوبة والجريمة في مجال التأديب (محاولة لرسم ملامح نظرية عامة لقضاء الغلو، دراسة في القانون الإداري العربي المقارن)، دار الجامعة الجديدة للنشر، الاسكندرية، 2009، ص.92-115؛ قوسم حاج غوثي، مبدأ التناسب في الجزاءات التأديبية والرقابة القضائية عليها، رسالة دكتوراه في القانون العام، جامعة تلمسان، 2012، ص.109-137.
1079) Marie-Chantal BOUTARD-LABARDE, Principe de proportionnalité et fixation des amendes en droit de la concurrence, L.P.A., n° 117, 1998, p.44.

تجاوزه،¹⁰⁸⁰ وفي إلزامه للسلطات الإدارية المستقلة في حالات أخرى، بضرورة الأخذ بالظروف المحيطة التي أدت لارتكاب المخالفة.¹⁰⁸¹ أما في النظام الفرنسي، فقد أكد المجلس الدستوري الفرنسي على أهمية احترام مبدأ التناسب عند تطرقه ونظره لمدى موافقة العقوبات الإدارية العامة الموقعة من طرف السلطات الإدارية المستقلة مع أحكام الدستور الفرنسي.¹⁰⁸²

(1080) أنظر على سبيل المثال: المواد من 56 إلى 62 مكرر من الأمر رقم 03-03 المتعلق بالمنافسة، المعدل والمتمم، سابق الإشارة إليه؛ المادة 148 من القانون رقم 01-02 المتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات، المعدل والمتمم، سابق الإشارة إليه؛ المادة 114 فقرة أخيرة من الأمر رقم 11-03 المتعلق بالنقد والقرض، المعدل والمتمم، سابق الإشارة إليه؛ المادة 55 فقرة 3 من المرسوم التشريعي رقم 10-93 المتعلق ببورصة القيم المنقولة، المعدل والمتمم، سابق الإشارة إليه؛ أنظر كذلك: موكة عبد الكريم، مبدأ التناسب، ضمانات أمام السلطة القمعية لسلطات الضبط، المرجع السابق، ص. 322-324.

(1081) أنظر على سبيل المثال المادة من 62 1 من الأمر رقم 03-03 المتعلق بالمنافسة، المعدل والمتمم، سابق الإشارة إليه، والتي تنص على ما يلي: " تقرر العقوبات المنصوص عليها في أحكام المواد من 56 إلى 62 من هذا الأمر، من قبل مجلس المنافسة على أساس معايير متعلقة، لا سيما بخطورة الممارسة المرتكبة، والضرر الذي لحق بالاقتصاد، والفوائد المجمعّة من طرف مرتكبي المخالفة، ومدى تعاون المؤسسات المتهمّة مع مجلس المنافسة خلال التحقيق في القضية وأهمية وضعيّة المؤسسة المعنية في السوق".

1082) « ... Considérant que la possibilité n'en est pas moins reconnue à la Commission des opérations de bourse de prononcer une sanction pécuniaire pouvant aller jusqu'au décuple du montant des profits réalisés par l'auteur de l'infraction et qui est susceptible de se cumuler avec des sanctions pénales prononcées à raison des mêmes faits et pouvant elles-mêmes atteindre un montant identique ; que, si l'éventualité d'une double procédure peut ainsi conduire à un cumul de sanctions, le principe de proportionnalité implique, qu'en tout état de cause, le montant global des sanctions éventuellement prononcées ne dépasse pas le montant le plus élevé de l'une des sanctions encourues ; qu'il appartiendra donc aux autorités administratives et judiciaires compétentes de veiller au respect de cette exigence dans l'application des dispositions de l'ordonnance du 28 septembre 1967 modifiée ;... ». cf., Cons. const., Décision n° 89-260 D.C. du 28 juillet 1989, précité, (cons. n°22). ; « ... Considérant que le pouvoir d'infliger les sanctions énumérées à l'article 42-1 est conféré au Conseil supérieur de l'audiovisuel qui constitue une instance indépendante ; qu'il résulte des termes de la loi qu'aucune sanction ne revêt un caractère automatique ; ... ; que la diversité des mesures susceptibles d'être prises sur le fondement de l'article 42-1 correspond à la volonté du législateur de proportionner la répression à "la gravité du manquement" ... ; que le principe

وتجدر الإشارة إلى أن مجلس الدولة الفرنسي هو الآخر أخذ بمبدأ التناسب عند رقابته للسلطة القمعية للسلطات الإدارية المستقلة. فعلى سبيل المثال وبموجب أحد قراراته،¹⁰⁸³ قرر تخفيض الغرامة التي وقعتها سلطة إدارية مستقلة على أحد المتعاملين، وذلك نتيجة لعدم تناسب العقوبة المالية مع المخالفة المرتكبة.¹⁰⁸⁴

هـ) مبدأ عدم رجعية العقوبة الإدارية كضمانة موضوعية لمشروعية السلطة القمعية الممنوحة للسلطات الإدارية المستقلة:

نظرا للطبيعة القمعية للعقوبة الإدارية العامة وتشابهها في ذلك مع العقوبة الجزائية، فإنه من المنطقي أن تخضع لمبدأ آخر من المبادئ التي تقوم عليها النظم العقابية، ألا وهو مبدأ عدم رجعية العقوبات الذي يعد دعامة أساسية

de proportionnalité doit pareillement recevoir application pour l'une quelconque des sanctions énumérées à l'article 42-1 ; qu'il en va ainsi en particulier des sanctions pécuniaires prévues au 3° de cet article ; qu'à cet égard, l'article 42-2 précise que le montant de la sanction pécuniaire doit être fonction de la gravité des manquements commis et en relation avec les avantages tirés du manquement par le service autorisé; ...». cf., Cons. const., Décision n° 88-248 D.C. du 17 janvier 1989, précité, (cons. n°30).

1083) C.E., Ass., 11 mars 1994, Société anonyme La Cinq, Rec. 118, A.J.D.A. 1994.402, chr. C. Maugué et L. Touvet, R.F.D.A. 1994.429, concl. P. Frydman.

1084) Considérant que par une décision ..., le Conseil supérieur de l'audiovisuel a, ..., condamné la société "La Cinq" à verser au Trésor une somme de 5 millions de francs à la suite de la diffusion des films "Vidéomania" et "Les voix de la nuit" respectivement le 27 juin 1989 à 16h30 et le 10 juillet 1989 à 20h40 ; Considérant que la décision attaquée contient l'énoncé des éléments de fait et de droit sur lesquels s'est fondé le Conseil supérieur de l'audiovisuel pour prononcer la sanction litigieuse ; que, par suite, elle est suffisamment motivée ;... Considérant que la diffusion à 20h40 du film "Les voix de la nuit", qui contient des scènes de perversion sexuelle, constitue un manquement de la société "La Cinq" à ses obligations ...; Considérant qu'eu égard à la gravité du manquement et aux avantages que la société en a retirés, il sera fait une juste appréciation du montant de la sanction pécuniaire encourue par la société "La Cinq" du seul chef de la diffusion du film "Les voix de la nuit" en le fixant à 3 millions de francs ;... ». Ibid.

لحماية الحقوق والحريات العامة. ومؤدى هذا المبدأ أن العقوبة لا تطبق على أفعال اكتملت وقائعها قبل صدور نص قانوني بتجريمها.¹⁰⁸⁵

وجدير بالذكر أن لهذا المبدأ قيمة دستورية، لوروده ضمن أحكام الدستور الجزائري.¹⁰⁸⁶ كما أن المشرع الجزائري هو الآخر نص عليه في أحكام قانون العقوبات.¹⁰⁸⁷ وفضلا عن هذا وذاك، يعتبر مبدأ عدم رجعية العقوبات من المبادئ العامة للقانون التي لا يجوز الخروج عليها إلا بموجب نص قانوني صريح.¹⁰⁸⁸

وتجدر الإشارة إلى أن المجلس الدستوري الفرنسي قد كرّس مبدأ عدم الرجعية عند تطرقه للعقوبات الإدارية العامة الموقعة من طرف إحدى السلطات الإدارية المستقلة، معتبرا إياه من بين المبادئ الأساسية التي تنطبق على جميع أنواع العقوبات، سواء تلك الموقعة من طرف القضاء، أو من طرف الإدارة العامة.¹⁰⁸⁹ كما أن مبدأ عدم رجعية العقوبات الإدارية العامة يجد مبررا

(1085) محمد سعد فودة، النظرية العامة للعقوبات الإدارية، المرجع السابق، ص.234؛ عبد العزيز عبد المنعم خليفة، ضمانات مشروعية العقوبات الإدارية العامة، المرجع السابق، ص.81.

(1086) "لا إدانة إلا بمقتضى قانون صادر قبل ارتكاب الفعل المجرم" المادة 46 من الدستور الجزائري لسنة 1996.

(1087) "لا يسري قانون العقوبات على الماضي إلا ما كان منه أقل شدة" المادة 2 من الأمر رقم 66-156، المتضمن قانون العقوبات، المعدل والمتمم، سابق الإشارة إليه.

1088) Pierre CARCELLE et Georges MAS, Les principes généraux du droit applicables à la fonction publique, R.A., n° 66, 1958, p. 622, article publié sur : <http://www.jstor.org/stable/40764575>, consulté le : 05/09/2015.

1089) « ... Considérant que l'article 8 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen dispose que "la loi ne doit établir que des peines strictement et évidemment nécessaires, et ne peut être puni qu'en vertu d'une loi établie et promulguée antérieurement au délit, et légalement appliquée" ; Considérant qu'il résulte de ces dispositions, comme des principes fondamentaux reconnus par les lois de la République, qu'une peine ne peut être infligée qu'à la condition que soient respectés le principe de légalité des délits et des peines, le principe de nécessité des peines, le principe de non-rétroactivité de la loi pénale d'incrimination plus

له في كون أن هذه الأخيرة عبارة عن قرارات إدارية، والتي لا تسري على الماضي إلا بنص قانوني،¹⁰⁹⁰ وهذا وفقا للقواعد العامة للقانون المعمول بها في مجال القانون والقضاء الإداريين.¹⁰⁹¹

ونظرا لأن مبدأ عدم رجعية العقوبة الإدارية العامة هو ذات المبدأ المطبق أمام القضاء الجزائي التقليدي - والمرتبط بتطبيق قانون العقوبات من حيث الزمان - فإنه ليس مطلقا، وإنما يرد عليه استثناءين اثنين، يرتبط الأول بطبيعة المخالفة المرتكبة (1)، أما الثاني فيعمل على مراعاة مصلحة الشخص المرتكب للمخالفة (2).

sévère ainsi que le principe du respect des droits de la défense ; Considérant que ces exigences ne concernent pas seulement les peines prononcées par les juridictions répressives mais s'étendent à toute sanction ayant le caractère d'une punition même si le législateur a laissé le soin de la prononcer à une autorité de nature non judiciaire ;... » cf., Cons. const., Décision n° 88-248 D.C. du 17 janvier 1989, précité, (cons. n°34, cons. n°35, cons. n°36).

1090) Jacques-Henri ROBERT, Les sanctions administratives et le juge constitutionnel, L.P.A., 1990, p. 102.

1091) « ... Considérant qu'en contestant que les dispositions combinées des deux arrêtés du 12 janvier 2010, réitérées à l'article 1er de l'arrêté du 16 mars 2010, puissent leur être appliquées, alors que leur situation était, selon elles, juridiquement constituée sous l'empire de la réglementation antérieure, les sociétés Green Yellow font nécessairement grief à ces dispositions réglementaires de méconnaître le principe de non-rétroactivité des actes administratifs et en mettent ainsi en cause la légalité ; que toutefois, eu égard à la jurisprudence établie du Conseil d'État sur la portée de ce principe général du droit, il apparaît manifestement qu'une telle contestation peut être tranchée par le juge judiciaire ; que, dès lors, c'est également à tort que le conflit a été élevé sur ces points ;... » cf., T.C., 12 décembre 2011, S.N.C. Green Yellow, publié sur : <http://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriAdmin.do?oldAction=rechJuriAdmin&idTexte=CETATEXT000025147603&fastReqId=577785041&fastPos=1>, consulté le : 05/09/2015. ; C.E., 26 décembre 1925, Rodière, Rec. 1065, R.D.P. 1926.32, concl. Cahen-Salvador, S. 1925.3.49, note Hauriou, G.A.J.A. n°41, op.cit., p.p.245-253; C.E., Ass., 25 juin 1948, Société du journal l'Aurore, Rec. 289, Gaz.Pal. 1948.2.7, concl. Letourneur, S. 1948.3.69, concl. Letourneur, D. 1948.437, note M. Waline, J.C.P. 1948.II.4427, note Mestre, G.A.J.A., op.cit., n°61, p.p. 384-390 ; C.E., Ass., 26 octobre 2001, Ternon, Rec. 497, concl. Séners, R.F.D.A. 2002.77, concl. Séners, note P. Delvolvé, A.J.D.A. 2001.1034, chr. Guyomar et Collin, et 2002.738, note Y. Gaudemet, G.A.J.A., op.cit., n°109, p.p. 815-826.

(1) رجعية القانون الجديد بالنظر لطبيعة المخالفة:

ومقتضى هذا الاستثناء أنه إذا تم ارتكاب مخالفة ما في ظل قانون قديم، وامتدت آثارها حتى دخول القانون الجديد حيّز التنفيذ، فإنه يسري عليها أحكام هذا الأخير، ويكون ذلك بالنسبة لما يعرف بالمخالفات الإدارية المستمرة التي تعد مخالفات متعاقبة تمتد لفترة زمنية غير معلومة تبدأ من تاريخ سريان قانون معين، وتستمر حتى نفاذ قانون جديد، ولذا فإنها تخضع لأحكام هذا الأخير.¹⁰⁹²

(2) رجعية القانون الجديد بالنظر لمصلحة الشخص المرتكب للمخالفة:

يقصد بهذا الاستثناء، أن القانون الجديد الأصح للشخص المخالف والأرحم به هو الواجب التطبيق، سواء كان هذا القانون قد خفف من العقوبة الإدارية أو قام بإلغائها،¹⁰⁹³ ومبرر ذلك راجع للطابع الردعي للعقوبة الإدارية العامة والذي يجعلها مشابهة لتلك العقوبة الموقعة من طرف القاضي الجزائي، وعلى هذا فإن ما ينطبق على هذه الأخيرة ينطبق على الأولى.¹⁰⁹⁴

وبالرغم من أهمية الضمانات الإجرائية والموضوعية ودورها في إضفاء المشروعية على السلطة القمعية الممنوحة والممارسة من طرف السلطات الإدارية المستقلة، إلا أنها لوحدها غير كافية ما لم تخضع هذه الصلاحية العقابية لرقابة القضاء كضمانة إضافية، وهذا على النحو الموالي.

(1092) محمد سعد فودة، النظرية العامة للعقوبات الإدارية، المرجع السابق، ص. 237-238؛ عبد العزيز عبد

المنعم خليفة، ضمانات مشروعية العقوبات الإدارية العامة، المرجع السابق، ص. 82-83.

(1093) محمد باهي أبو يونس، الرقابة القضائية على شرعية الجزاءات الإدارية العامة، المرجع السابق، ص. 82.

1094) «... Considérant que ces exigences ne concernent pas seulement les peines prononcées par les juridictions répressives mais s'étendent à toute sanction ayant le caractère d'une punition même si le législateur a laissé le soin de la prononcer à une autorité de nature non judiciaire;... » cf., Cons. const., Décision n° 88-248 D.C. du 17 janvier 1989, précité, (cons. n°36).

الفرع الثاني: الضمانات القانونية القضائية لمشروعية السلطة القمعية الممنوحة للسلطات الإدارية المستقلة:

إن تخويل السلطات الإدارية المستقلة صلاحية توقيع عقوبات إدارية عامة بالموازاة مع سلطاتها المختلفة خاصة التنظيمية منها، مسألة خطيرة لا بد أن تقيد بحدود كون أنها تمس بالحقوق والحريات العامة بصفة مباشرة، ولا يتأتى ذلك إلا بإخضاع هذه السلطة القمعية للرقابة القضائية شأنها في ذلك شأن باقي التصرفات الإدارية.¹⁰⁹⁵

على أن الرقابة القضائية على السلطة القمعية الممارسة من طرف السلطات الإدارية المستقلة، تعرف خروجاً عن القواعد العامة المألوفة والمقررة بالنسبة للقرارات الإدارية الصادرة عن الإدارة العامة التقليدية، مما يجعل هذه الرقابة القضائية تتميز ببعض الخصوصية تتمثل في كل من الطعن الإداري المسبق (أولاً)، وفي ولاية الاختصاص (ثانياً)، وفي مواعيد الطعن القضائي (ثالثاً)، وفي وقف تنفيذ القرارات الإدارية العقابية (رابعاً).

أولاً: الطعن الإداري المسبق:

لقد كان قانون الإجراءات المدنية القديم قبل إلغائه، يشترط ضرورة التظلم المسبق كإجراء وجوبي قبل الطعن القضائي ضد القرارات الصادرة عن السلطات المركزية والهيئات الوطنية والمنظمات المهنية.¹⁰⁹⁶ وبالتالي كان لا بد

1095) Nicole DECOOPMAN, Le contrôle juridictionnel des autorités administratives indépendantes, in., Le droit administratif en mutation, P.U.F, Paris, 1993, p. 212.

1096) المادة 275 من الأمر رقم 154-66 المؤرخ في 8 جوان 1966، المتضمن قانون الإجراءات المدنية، ج.ر.ج.ج. رقم 47 لسنة 1966، المعدل والمتمم، والملغى بموجب القانون رقم 09-08 المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، سابق الإشارة إليه.

من إقامة تظلم إداري ضد القرارات الإدارية الصادرة عن السلطات الإدارية المستقلة، بما فيها تلك المتضمنة لعقوبة إدارية عامة.

ومع ذلك تجدر الإشارة إلى أن مجلس الدولة الجزائري في تلك الفترة وبموجب إحدى قراراته،¹⁰⁹⁷ استبعد التظلم المسبق كشرط وإجراء جوهريان لقبول دعوى تجاوز السلطة المقامة ضد أحد القرارات الإدارية العقابية الصادر عن اللجنة المصرفية، وهذا بالرغم من وجود نص صريح بذلك.¹⁰⁹⁸ ولقد جاء جانب من تسببه كما يلي: "... حيث أن الطعن يدخل في إطار المادة 146 من القانون 10/90 المؤرخ في 1990/04/14 المتعلق بالنقد والقرض. حيث أن هذه المادة تخرج عما هو مقرر في قانون الإجراءات المدنية فيما يخص الإجراءات والآجال بحيث لا تنص على طعن مسبق وإنما تشترط فقط أن يرفع هذا الطعن في أجل 60 يوما...".¹⁰⁹⁹

إلا أنه وبصدور قانون الإجراءات المدنية والإدارية ودخوله حيز التنفيذ،¹¹⁰⁰ تم تجاوز التظلم المسبق كشرط أساسي لقبول النظر في الدعاوى

(1097) مجلس الدولة، الغرفة الثالثة، قضية الجيريان أنتارنسيونال بنك (AIB) ومحافظ بنك الجزائر ومن معه، الملف رقم 012101، قرار صادر بتاريخ 1 أبريل 2003، سابق الإشارة إليه.

(1098) أنظر المادة 146 من القانون رقم 10-90 المؤرخ في 14 أبريل 1990، المتعلق بالنقد والقرض، ج.ر.ج.ج. رقم 16 لسنة 1990، المعدل والمتمم، والملغى بموجب الأمر رقم 11-03 المتعلق بالنقد والقرض، المعدل والمتمم، سابق الإشارة إليه.

(1099) مجلس الدولة، الغرفة الثالثة، قضية الجيريان أنتارنسيونال بنك (AIB) ومحافظ بنك الجزائر ومن معه، الملف رقم 012101، قرار صادر بتاريخ 1 أبريل 2003، سابق الإشارة إليه.

(1100) القانون رقم 09-08 المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، سابق الإشارة إليه.

المرفوعة أمام القاضي الإداري الجزائري وهذا كقاعدة عامة.¹¹⁰¹ وعلى هذا أصبح التظلم مسألة اختيارية، يحق للشخص المتضرر من أي قرار إداري أن يتجاوزها، وأن يلجأ مباشرة لإقامة دعواه.¹¹⁰² ومن ثم هل يعتبر التظلم الإداري شرطا واجبا لبسط الرقابة القضائية على القرارات الإدارية العقابية الصادرة عن السلطات الإدارية المستقلة؟

بالرجوع إلى أحكام القوانين التأسيسية للسلطات الإدارية المستقلة المتمتعة بالسلطة العقابية،¹¹⁰³ يتبين بأن المشرع لم ينص على إلزامية التظلم الإداري، وإنما اكتفى بتحديد ميعاد مخصصة للقرار العقابي لبعض الهيئات دون الأخرى.¹¹⁰⁴ وبناء على هذا، فإن التظلم الإداري يبقى مسألة اختيارية، تخضع لنفس القواعد العامة المنصوص عليها في قانون الإجراءات المدنية والإدارية.¹¹⁰⁵

(1101) وهذا ما لم توجد نصوص خاصة تقضي بخلاف ذلك، لمزيد من التفاصيل أنظر: عمار معاشو وعبد الرحمان عزاوي، تعدد مصادر القاعدة الإجرائية في المنازعة الإدارية في النظام الجزائري، ط. 2، دار الأمل للطباعة والنشر والتوزيع، تيزي وزو، 1999، ص. 15-33.

(1102) أنظر المادة 830 والمادة 907 من القانون رقم 08-09 المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، سابق الإشارة إليه.

(1103) أنظر أحكام كل من: الأمر رقم 03-11 المتعلق بالنقد والقرض، المعدل والمتمم، سابق الإشارة إليه؛ الأمر رقم 03-03 المتعلق بالمنافسة، المعدل والمتمم، سابق الإشارة إليه؛ المرسوم التشريعي رقم 93-10 المتعلق ببورصة القيم المنقولة، المعدل والمتمم، سابق الإشارة إليه؛ القانون رقم 02-01 المتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات، المعدل والمتمم، سابق الإشارة إليه.

(1104) أنظر على سبيل المثال: المادة 107 من الأمر رقم 03-11 المتعلق بالنقد والقرض، المعدل والمتمم، سابق الإشارة إليه؛ المادة 57 من المرسوم التشريعي رقم 93-10 المتعلق ببورصة القيم المنقولة، المعدل والمتمم، سابق الإشارة إليه.

(1105) القانون رقم 08-09 المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، سابق الإشارة إليه.

ثانيا: ولاية الاختصاص بالرقابة القضائية:

إذا كان القضاء الإداري هو الجهة الطبيعية والمنطقية المختصة برقابة مشروعية القرارات الإدارية العقابية الصادرة عن السلطات الإدارية المستقلة، عملاً بمبدأ الازدواجية القضائية المنصوص عليه في الدستور (1)،¹¹⁰⁶ إلا أن المشرع أسند ولاية الاختصاص بالنظر في المنازعات المرتبطة بالسلطة القمعية لمجلس المنافسة للقضاء العادي،¹¹⁰⁷ مما يعد ذلك خروجاً عن المألوف المعمول به، واستثناء من القاعدة العامة (2).

(1) رقابة القاضي الإداري على السلطة القمعية كأصل:

تعد القرارات العقابية الصادرة عن السلطات الإدارية المستقلة، بمثابة قرارات إدارية لا تختلف عن تلك الصادرة عن الإدارة التقليدية، وهذا باعتبار أن هذه الهيئات مجرد إدارة من بين الإدارات العامة التابعة للدولة،¹¹⁰⁸ وبذلك فإن ما يصدر عنها يخضع كأصل عام لرقابة مجلس الدولة فيما يخص الطعون بالبطلان لتجاوز السلطة الموجهة ضد قراراتها العقابية، وللمحاكم الإدارية فيما

(1106) "... يؤسس مجلس دولة كهيئة مقومة لأعمال الجهات القضائية الإدارية ... تؤسس محكمة تنازع تتولى الفصل في حالات تنازع الاختصاص بين المحكمة العليا ومجلس الدولة." المادة 152 من الدستور الجزائري لسنة 1996، سابق الإشارة إليه.

(1107) "تكون قرارات مجلس المنافسة المتعلقة بالممارسات المقيدة للمنافسة قابلة للطعن أمام مجلس قضاء الجزائر الذي يفصل في المواد التجارية..." المادة 63 من الأمر رقم 03-03 المتعلق بالمنافسة، المعدل والمتمم، سابق الإشارة إليه.

(1108) « Les actes des autorités administratives indépendantes siégeant en matière répressive sont susceptibles d'être déférés devant le juge administratif au même titre que les actes administratifs ordinaires... ». cf., Rachid ZOUAÏMIA, Les autorités de régulation indépendantes face aux exigences de la gouvernance, op.cit., p.169.

يخص دعوى التعويض عن الأضرار التي قد تنجم عن ممارسة هذه الهيئات
لسلطتها القمعية.¹¹⁰⁹

وتجدر الإشارة إلى أن أساس هذه الرقابة مستمد ليس فقط من أحكام
الدستور الجزائري، بل كذلك من أحكام القانون العضوي المنظم لمجلس الدولة،
وكذا النصوص التأسيسية لهذه الهيئات.

وعلى هذا، فإن مجلس الدولة هو المختص بدعوى الإبطال لتجاوز السلطة
المقامة ضد القرارات العقابية لكل من اللجنة المصرفية،¹¹¹⁰ ولجنة تنظيم
ومراقبة عمليات البورصة،¹¹¹¹ ولجنة ضبط الكهرباء والغاز،¹¹¹² وسلطة ضبط
البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية.¹¹¹³

(1109) أنظر الصفحة 76 من هذا البحث.

(1110) "... تكون قرارات اللجنة المتعلقة بتعيين قائم بالإدارة مؤقتا، أو المصفي، والعقوبات التأديبية وحدها
قابلة للطعن القضائي ... تكون الطعون من اختصاص مجلس الدولة وهي غير موقفة التنفيذ." المادة 107
من الأمر رقم 11-03 المتعلق بالنقد والقرض، المعدل والمتمم بالأمر رقم 10-04، سابق الإشارة إليه.

(1111) "تعد قرارات الغرفة الفاصلة في المجال التأديبي قابلة للطعن بالإلغاء أمام مجلس الدولة خلال أجل
شهر (1) واحد من تاريخ تبليغ القرار موضوع الاحتجاج..." المادة 57 من المرسوم التشريعي رقم 10-93
المتعلق ببورصة القيم المنقولة، المعدل والمتمم، سابق الإشارة إليه.

(1112) "يجب أن تكون قرارات لجنة الضبط مبررة. ويمكن أن تكون موضوع طعن قضائي لدى مجلس
الدولة." المادة 139 من القانون رقم 01-02 المتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات، المعدل
والمتمم، سابق الإشارة إليه؛ "يجب أن تكون العقوبات مبررة. ويمكن أن تكون موضوع طعن قضائي."
المادة 150 من القانون رقم 01-02 المتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات، المعدل والمتمم، سابق
الإشارة إليه.

(1113) "يجوز الطعن في قرارات مجلس سلطة الضبط أمام مجلس الدولة في أجل شهر واحد ابتداء من
تاريخ تبليغها. وليس لهذا الطعن أثر موقف." المادة 17 من القانون رقم 03-2000 المحدد للقواعد العامة
المتعلقة بالبريد والمواصلات السلكية واللاسلكية، المعدل والمتمم، سابق الإشارة إليه.

وتجدر الإشارة إلى أن هذه الرقابة القضائية على القرارات العقابية للسلطات الإدارية المستقلة، ضماناً حقيقية وأساسية لحماية الحقوق والحريات العامة المكفولة دستورياً. وهذا هو التوجه المعلن عنه من طرف المجلس الدستوري الفرنسي عندما تطرق للسلطة القمعية الممنوحة للسلطات الإدارية المستقلة.¹¹¹⁴

(2) رقابة القاضي العادي على السلطة القمعية كاستثناء:

تعد رقابة القاضي العادي على السلطة القمعية الممنوحة لمجلس المنافسة استثناء يرد على القاعدة العامة. فلقد ذهب المشرع الجزائري إلى منح الغرفة التجارية على مستوى مجلس قضاء الجزائر العاصمة ولاية الاختصاص بالنظر في القرارات العقابية الصادرة عن مجلس المنافسة والرامية لقمع الممارسات المقيدة للمنافسة.¹¹¹⁵

وفي هذا يرى أحد الفقهاء الجزائريين،¹¹¹⁶ بأن هذا الاستثناء لا ينفى الطابع الإداري لمجلس المنافسة إذ أنه عبارة عن هيئة إدارية بصريح

1114) « ... Considérant qu'il convient de relever également que toute décision infligeant une sanction peut faire l'objet devant le Conseil d'État d'un recours de pleine juridiction, ...; que le droit de recours étant réservé à la personne sanctionnée, son exercice ne peut, conformément aux principes généraux du droit, conduire à aggraver sa situation ;... ». cf. Cons. const., Décision n° 88-248 D.C. du 17 janvier 1989, précité, (cons. n° 31). ; voir aussi : Jean-Louis AUTIN, Le pouvoir répressif d'une autorité administrative indépendante devant le juge administratif, note sous C.E., 14 juin 1991, Association Radio Solidarité, op.cit., p.p. 1022-1023.

1115) أنظر المادة 63 من الأمر رقم 03-03 المتعلق بالمنافسة، المعدل والمتمم، سابق الإشارة إليه.

1116) Rachid ZOUAÏMIA, Les fonctions répressives des autorités administratives indépendantes statuant en matière économique, op.cit., p. 155.

النص،¹¹¹⁷ والمسألة لا تعدو إلا أن تكون مظهرا آخر من مظاهر التقليد الإيمائي المتبع من طرف المشرع الجزائري لنظيره الفرنسي.¹¹¹⁸ وتجدر الإشارة إلى أن منح ولاية الاختصاص للقضاء العادي للنظر في القرارات العقابية الصادرة من طرف مجلس المنافسة الفرنسي، صاحبه نقاش حاد من طرف بعض نواب البرلمان الفرنسي حول مدى دستوريته، وتم إخطار المجلس الدستوري الفرنسي بذلك،¹¹¹⁹ إلا أن هذا الأخير صرح بأنه لا يوجد أي تعارض مع أحكام القانون الأساسي للدولة الفرنسية، مسببا قراره بأن كل من القاضي الجزائي، والقاضي المدني، والقاضي التجاري يتدخلون في مجال المنافسة، وهذا ما يبرر نية المشرع في منح الاختصاص للقاضي العادي، وذلك منعا للتضارب في الأحكام ولتوحيد الاجتهاد القضائي في مادة المنافسة،¹¹²⁰ بما يحقق حسن سير إدارة العدالة.¹¹²¹

(1117) "... تتشأ سلطة إدارية مستقلة تدعى في صلب النص مجلس المنافسة ..." المادة 23 من الأمر رقم 03-03 المتعلق بالمنافسة، المعدل والمتمم، سابق الإشارة إليه.

1118) « Une tel compétence ne peut signifier que le Conseil de la concurrence n'est pas un organe administratif puisque la loi lui attribue une telle qualification de manière expresse. Elle rend simplement compte d'un phénomène répandu, celui du mimétisme... ». cf., Rachid ZOUAÏMIA, Les fonctions répressives des autorités administratives indépendantes statuant en matière économique, op.cit., p. 155.

1119) Louis FAVOREU, Loïc PHILIP, G.D.C.C., op.cit., p.p.701-702.

1120) « ...Considérant que, si le conseil de la concurrence, organisme administratif, est appelé à jouer un rôle important dans l'application de certaines règles relatives au droit de la concurrence, il n'en demeure pas moins que le juge pénal participe également à la répression des pratiques anticoncurrentielles sans préjudice de celle d'autres infractions intéressant le droit de la concurrence ; qu'à des titres divers le juge civil ou commercial est appelé à connaître d'actions en responsabilité ou en nullité fondées sur le droit de la concurrence ; que la loi présentement examinée tend à unifier sous l'autorité de la cour de cassation l'ensemble de ce contentieux spécifique et ainsi à éviter ou à supprimer des divergences qui pourraient apparaître dans l'application et dans l'interprétation du droit de la concurrence ;... » cf. Cons. const., Décision n° 86-224 D.C. du 23 janvier 1987, précité, (cons. n°17).

1121) « ...Considérant dès lors que cet aménagement précis et limité des règles de compétence juridictionnelle, justifié par les nécessités d'une bonne administration de la justice, ne

ثالثاً: مواعيد الطعن القضائي:

طبقاً للقواعد العامة، ترفع الطعون ضد القرارات الإدارية سواء أمام المحاكم الإدارية أو مجلس الدولة في أجل أربعة أشهر، يسري من تاريخ التبليغ الشخصي بنسخة من القرار الإداري الفردي، أو من تاريخ نشر القرار الجماعي أو التنظيمي.¹¹²²

إلا أن هذه القاعدة ترد عليها استثناءات فيما يخص الطعون الموجهة ضد القرارات الإدارية الصادرة عن السلطات الإدارية المستقلة، بما فيها العقابية منها، فبالرجوع إلى النصوص المنشئة لهذه الهيئات، يتبين بأن المشرع لم يخضعها لذات المواعيد المعمول بها وفقاً لقانون الإجراءات المدنية والإدارية، وإنما نص على مواعيد خاصة بها تختلف من حيث مدتها ومن حيث حسابها.

فالطعون الموجهة ضد القرارات الإدارية العقابية الصادرة عن الغرفة التأديبية والتحكيمية لدى لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، تكون قابلة للطعن فيها بدعوى الإبطال لتجاوز السلطة أمام مجلس الدولة خلال أجل شهر واحد من تاريخ تبليغ القرار، على أن يتم الفصل في الدعوى في أجل ستة أشهر من تاريخ تسجيلها.¹¹²³ وهو ذات الميعاد المعمول به فيما يخص الطعون

méconnaît pas le principe fondamental ci-dessus analysé tel qu'il est reconnu par les lois de la République;... » cf. Cons. const., Décision n° 86-224 D.C. du 23 janvier 1987, précité, (cons. n°18).

(1122) أنظر المادة 829 والمادة 907 من القانون رقم 09-08 المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، سابق الإشارة إليه.

(1123) "... تعد قرارات الغرفة الفاصلة في المجال التأديبي قابلة للطعن بالإلغاء أمام مجلس الدولة، خلال شهر (1) واحد من تاريخ تبليغ القرار موضوع الاحتجاج. يحقق ويبت في الطعن خلال أجل ستة (6) أشهر من تاريخ تسجيله." المادة 57 من المرسوم التشريعي رقم 10-93 المتعلق ببورصة القيم المنقولة، المعدل والمتمم، سابق الإشارة إليه.

الموجهة ضد القرارات الصادرة عن سلطة ضبط البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية.¹¹²⁴

أما بالنسبة للجنة المصرفية، فيلاحظ بأن المشرع قد اعتمد حساب المواعيد بالأيام، وفي ذلك خروج على القاعدة العامة التي تأخذ بالأشهر كطريقة لحساب المواعيد، إذ تنص أحكام المادة المنظمة لذلك على أنه: "...يجب أن يقدم الطعن في أجل ستين (60) يوما ابتداء من تاريخ التبليغ تحت طائلة رفضه شكلا...".¹¹²⁵

وفيما يخص مجلس المنافسة الذي يشكل الاستثناء على القاعدة العامة فيما يخص ولاية الاختصاص، يمكن الطعن في قراراته العقابية أمام الغرفة التجارية لدى مجلس قضاء الجزائر العاصمة في أجل شهر واحد ابتداء من تاريخ استلام القرار.¹¹²⁶

أما بالنسبة للجنة ضبط الكهرباء والغاز، فالملاحظ أن المشرع لم يشر إلى ميعاد رفع دعوى الإبطال لتجاوز السلطة التي قد تقام ضد القرارات العقابية الصادرة عنها، بل اكتفى فقط بالنص على إمكانية الطعن القضائي وتحديد

(1124) "يجوز الطعن في قرارات مجلس سلطة الضبط أمام مجلس الدولة في أجل شهر واحد ابتداء من تاريخ تبليغها. وليس لهذا الطعن أثر موقف." المادة 17 من القانون رقم 03-2000 المحدد للقواعد العامة المتعلقة بالبريد والمواصلات السلكية واللاسلكية، المعدل والمتمم، سابق الإشارة إليه.

(1125) المادة 107 من الأمر رقم 11-03 المتعلق بالنقد والقرض، المعدل والمتمم، سابق الإشارة إليه.

(1126) "تكون قرارات مجلس المنافسة المتعلقة بالممارسات المقيدة للمنافسة قابلة للطعن أمام مجلس قضاء الجزائر الذي يفصل في المواد التجارية، من قبل الأطراف المعنية أو من الوزير المكلف بالتجارة في أجل لا يتجاوز شهرا واحدا ابتداء من تاريخ استلام القرار..." المادة 63 من الأمر رقم 03-03 المتعلق بالمنافسة، المعدل والمتمم، سابق الإشارة إليه.

الجهة المختصة بذلك.¹¹²⁷ وعلى هذا، فإن الطعن ضد القرارات العقابية لهذه الهيئة يخضع للقواعد العامة المتعلقة بالآجال المحددة بميعاد الأربعة أشهر وفقا لما هو منصوص عليه في قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

إن تعدد واختلاف الآجال والمواعيد المرتبطة بالطعون الموجهة ضد القرارات الإدارية العقابية الصادرة عن السلطات الإدارية المستقلة، وكذا تنوع طريقة حسابها، يظهر نوعا من عدم الانسجام بين هذه الهيئات محل الدراسة، وهو في الحقيقة تعدد لا مبرر له.¹¹²⁸

ومن ثم كان من الواجب على المشرع أن يعمل على توحيد آجال الطعون بما يتوافق مع ما هو مقرر بموجب أحكام قانون الإجراءات المدنية والإدارية، وذلك للمساعدة على تبسيط إجراءات التقاضي بالنسبة للمواطن الذي يبقى الحلقة الأضعف في المنازعة الإدارية مقارنة بحجم الصلاحيات الممنوحة للسلطات الإدارية المستقلة وبالخصوص سلطاتها القمعية.

ثالثا: وقف تنفيذ القرارات الإدارية العقابية:

من المعلوم أن دعوى الإبطال لتجاوز السلطة وكقاعدة عامة لا توقف تنفيذ القرار الإداري المطعون فيه،¹¹²⁹ وما على الشخص الذي يهمله ذلك إلا أن يقيم دعوى مستقلة وبالموازاة مع الدعوى السابقة يلتزم من خلالها وقف تنفيذ

(1127) أنظر المادة 139 و المادة 150 من القانون رقم 01-02 المتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات، المعدل والمتمم، سابق الإشارة إليه.

(1128) Rachid ZOUAÏMIA, Les fonctions répressives des autorités administratives indépendantes statuant en matière économique, op.cit., p. 159.

(1129) أنظر المواد 833، 910، 912 من القانون رقم 09-08 المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، سابق الإشارة إليه.

القرار الإداري لحين الفصل في الموضوع.¹¹³⁰ وهذا طبعاً إذا ما توافرت شروط ذلك والمتمثلة أساساً في صعوبة تدارك الأوضاع التي قد يحدثها تنفيذ القرار الإداري المطعون فيه، وإذا كانت أوجه الإلغاء المثارة تحمل من الجدية ما يبرر إبطاله لتجاوز السلطة.¹¹³¹

وتجدر الإشارة إلى أن هذه القاعدة العامة تجد تبريراً لها بسبب قرينة المشروعية، وبسبب الطابع التنفيذي للذات يتصف بهما القرار الإداري، والذات يعبران عن امتياز الأولوية الممنوح للإدارة باعتبارها سلطة عامة.¹¹³² وحتى يُثبت القاضي الإداري عدم مشروعية القرار الإداري، فهو في نظر الجميع مطابق للقانون بمفهومه الواسع. فالمبدأ إن هو الأثر غير الموقف للطعون الموجهة ضد القرارات الإدارية، أما الاستثناء فهو وقف التنفيذ والذي يجب أن يحدد بموجب نصوص صريحة بذلك.¹¹³³

وإذا كانت هذه القاعدة لا تثير إشكالات بالنسبة لغالبية القرارات الإدارية، إلا أن الأمر على عكس ذلك إذا ما ارتبطت بتلك القرارات الإدارية المتضمنة

(1130) أنظر المواد 834، 836، 910 من القانون رقم 09-08 المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، سابق الإشارة إليه.

(1131) لحسين بن شيخ آث ملويا، قانون الإجراءات الإدارية (دراسة قانونية تفسيرية)، دار هومة، الجزائر، 2013، ص. 141-153، 434-439.

(1132) شفيقة بن صاولة، إشكالية تنفيذ الإدارة للقرارات القضائية الإدارية (دراسة مقارنة)، ط. 2، دار هومة، الجزائر، 2012، ص. 88 وما يليها؛ أنظر كذلك:

T.C, 2 décembre 1902, Société Immobilière de Saint-Just, Rec. 713, concl. Romieu, D. 1903.3.41, concl. Romieu, S. 1904.3.17, concl. Romieu, note Hauriou, G.A.J.A., op.cit., n° 10, p.p. 60-66. ; « ... le caractère exécutoire est la règle fondamentale du droit public... » cf. C.E., Ass., 2 juillet 1982, Huglo, Rec. 257, A.J.D.A., 1982.657, concl. Biancarelli, note Lukascewicz, D. 1983.IR.270, obs. P. Delvolvé, R.A. 1982,627, note Pacteau.

(1133) منصور داود، الرقابة القضائية على منازعات شرعية قرارات سلطات ضبط النشاط الاقتصادي، مجلة المفكر، العدد 12، جامعة بسكرة، 2006، ص. 571.

لعقوبات إدارية - عامة كانت أم خاصة - سواء صدرت من الإدارات التقليدية أو من السلطات الإدارية المستقلة. وهذا راجع للطابع القمعي الذي قد يمس بالحقوق والحريات العامة المكفولة دستوريا.¹¹³⁴

وعلى هذا قرر المجلس الدستوري الفرنسي عدم دستورية النص المستبعد للأثر الموقف للطعون الموجهة ضد القرارات العقابية التي تصدرها السلطات الإدارية المستقلة بناء على سلطتها القمعية. وبذلك يكون المجلس الدستوري الفرنسي قد أعطى قيمة دستورية لمبدأ وقف تنفيذ العقوبات الإدارية معتبرا إياه ضمانة أساسية يفرضها حق الدفاع الممنوح للأشخاص المتابعين أمام السلطات الإدارية المستقلة، وهذا بغرض حمايتهم.¹¹³⁵

وبالرجوع إلى النصوص القانونية المؤطرة للسلطة القمعية للسلطات الإدارية المستقلة في الجزائر، يلاحظ بأن المشرع الجزائري قد استبعد الأثر الموقف للطعون ضد القرارات العقابية لبعض من هذه الهيئات، وسكت عن

1134) Louis FAVOREU, Loïc PHILIP, G.D.C.C., op.cit., p.p.733 et s.

1135) « ... Considérant que, compte tenu de la nature non juridictionnelle du conseil de la concurrence, de l'étendue des injonctions et de la gravité des sanctions pécuniaires qu'il peut prononcer, le droit pour le justiciable formant un recours contre une décision de cet organisme de demander et d'obtenir, le cas échéant, un sursis à l'exécution de la décision attaquée constitue une garantie essentielle des droits de la défense ; Considérant dès lors que les dispositions de l'article 2 de la loi présentement examinée ne sont pas conformes à la Constitution ; que, les dispositions de l'article 1er n'en étant pas séparables, la loi doit, dans son ensemble, être regardée comme non conforme à la Constitution... ». cf., Cons. const., Décision n° 86-224 D.C. du 23 janvier 1987, précité, (cons. n°22, cons. n° 23). ; « ...Considérant qu'il convient de relever également que toute décision infligeant une sanction peut faire l'objet devant le Conseil d'État d'un recours de pleine juridiction, comme le précise l'article 42-8 ; que ce recours est suspensif d'exécution en cas de retrait de l'autorisation mentionné à l'article 42-3 ; que, dans les autres cas, le sursis à l'exécution de la décision attaquée peut être demandé en application de l'article 48 de l'ordonnance n° 45-1078 du 31 juillet 1945 et du décret n° 63-766 du 30 juillet 1963 ; que le droit de recours étant réservé à la personne sanctionnée, son exercice ne peut, conformément aux principes généraux du droit, conduire à aggraver sa situation ;... ». cf., Cons. const., Décision n° 88-248 D.C. du 17 janvier 1989, précité, (cons. n°31).

البعض الآخر منها.¹¹³⁶ وإذا كان سكوت المشرع لا يثير أي إشكال، كون أنه بالإمكان دائما اللجوء إلى تطبيق القواعد العامة، فإن الأمر بخلاف ذلك عندما يستبعد تطبيق مبدأ الأثر الموقوف صراحة، كما هو الشأن بالنسبة للطعون الموجهة ضد القرارات العقابية لكل من اللجنة المصرفية،¹¹³⁷ وسلطة ضبط البريد والمواصلات السلوكية واللاسلكية،¹¹³⁸ إذ أن هذا الحظر يشكل انتقاصا لما هو معمول به كقاعدة عامة من جهة.¹¹³⁹ وهذرا للحقوق والحريات العامة من جهة أخرى، خاصة إذا تبين لمجلس الدولة فيما بعد بأن العقوبة الإدارية المسلطة غير مشروعة، وأن العواقب التي أحدثتها لا يمكن تداركها.¹¹⁴⁰

ومن ثم من الواجب على المشرع الجزائري أن يتدخل ويعيد النظر في موقفه هذا، لإضفاء المزيد من المشروعية على السلطة القمعية للسلطات

(1136) يتعلق الأمر هنا بكل من لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها ولجنة ضبط الكهرباء والغاز، أنظر على التوالي: أحكام المرسوم التشريعي رقم 93-10 المتعلق ببورصة القيم المنقولة، المعدل والمتمم، سابق الإشارة إليه، وأحكام القانون رقم 02-01 المتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات، المعدل والمتمم، سابق الإشارة إليه. فكلا النصين لم يتضمنا أي إشارة على وقف تنفيذ القرارات العقابية لهاتين الهيئتين.

(1137) "... تكون الطعون من اختصاص مجلس الدولة وهي غير موقوفة التنفيذ." المادة 107 من الأمر رقم 03-11 المتعلق بالنقد والقرض، المعدل والمتمم بالأمر رقم 10-04، سابق الإشارة إليه.

(1138) "يجوز الطعن في قرارات مجلس سلطة الضبط ... وليس لهذا الطعن أثر موقف." المادة 17 من القانون رقم 03-2000 المحدد للقواعد العامة المتعلقة بالبريد والمواصلات السلوكية واللاسلكية، المعدل والمتمم، سابق الإشارة إليه.

1139) Rachid ZOUAÏMIA, Les fonctions répressives des autorités administratives indépendantes statuant en matière économique, op.cit., p. 161.

(1140) وردية فتحي، وقف تنفيذ القرارات الصادرة عن السلطات الإدارية المستقلة، أعمال الملتقى الوطني حول سلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، أيام 23-24 ماي 2007، ص. 330-351؛ عز الدين عيساوي، الرقابة القضائية على السلطة القمعية للهيئات الإدارية المستقلة في المجال الاقتصادي، رسالة دكتوراه في القانون، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2015، ص. 287 وما يليها.

الإدارية المستقلة لحماية الأشخاص المخاطبين بقراراتها العقابية، ولا يتحقق ذلك إلا بالتنسيق على الأثر الموقف للطعون ضد القرارات الإدارية العقابية، على أن يكون هذا استثناء من القاعدة العامة.

الخاتمة:

تتمتع السلطات الإدارية المستقلة بخصوصيات تجعلها متميزة عن باقي الإدارات العمومية الموجودة في الدولة، تتمثل أساسا في عدم خضوعها لا للسلطة الرئاسية ولا للرقابة الإدارية، الأمر الذي يمكنها من الاضطلاع بمهامها بنوع من الذاتية والارتياح مستعينة في ذلك بالسلطات والصلاحيات الممنوحة لها، والتي تخضع في أغلبها للرقابة القضائية باستثناء بعض التدابير الوقائية التي لا ترقى إلى درجة القرار الإداري، الأمر الذي يضيف نوعا من المشروعية على أعمال هذه الهيئات.

كما أنه لا يمكن إنكار الدور الهام الذي تلعبه هذه السلطات الإدارية المستقلة في تكريس مبدأ حياد الإدارة العمومية، الذي أصبح أحد متطلبات الحكم الراشد، وأحد متطلبات الشفافية والديمقراطية الذي تسعى دولة القانون لتحقيقها.¹¹⁴¹

إلا أن دراسة النظام القانوني للسلطات الإدارية المستقلة في الجزائر أبانت عن الطابع التريبي لهذه الأخيرة، بما يظهرها بمظهر السلعة الموجهة للاستهلاك الخارجي فقط، ويعود ذلك للعديد من نقاط الظل التي لا تزال تكتنف هذه الطائفة القانونية الجديدة في الجزائر، بداية بمفهومها وانتهاء بوظيفتها.

ومرد ذلك راجع للتقليد الإيمائي المتبع من طرف المشرع الجزائري لنظيره الفرنسي دون مراعاة لخصوصية كلا النظامين، فما الفائدة من النقل الحرفي - في أغلب الحالات - لنصوص القانون المقارن ما لم يصحبه التطبيق السليم لها؟

1141) Rachid ZOUAÏMIA, Les autorités de régulation indépendantes face aux exigences de la gouvernance, op.cit., p.p. 16 et s.

فمن خلال التطرق إلى مفهوم هذه الهيئات في النظام الجزائري تبين بأنها في الحقيقة امتداد للسلطة التنفيذية ولإدارتها المركزية، فهي من جهة أولى، عبارة عن هيئات إدارية لا تكاد تختلف كثيرا من حيث تنظيمها ومن حيث سلطاتها عن الإدارة التقليدية خاصة عندما تستعمل امتيازات السلطة العامة. ومن ثم يحبذ لو استعمل المشرع الجزائري مصطلح الهيئات الإدارية بدلا من السلطات الإدارية، ذلك أن مصطلح سلطة (autorité) يدل على النشاط أو الامتياز الذي تتمتع به هذه الهيئات، وهو تعبير عن المعيار الموضوعي الذي لن يستقيم له معنى، ما لم يكن مقترنا بمعيار يسبقه ألا وهو المعيار العضوي.¹¹⁴²

ومن جهة ثانية أبانت الدراسة بأن خاصية الاستقلالية التي تتمتع بها، ما هي في الحقيقة إلا استقلالية نسبية أقرب للخيال منه إلى الواقع، وهذا نظرا لوسائل التأثير التي لا تزال السلطة التنفيذية تتمتع بها في مواجهة هذه النماذج الجديدة من الإدارة، سواء كان ذلك على المستوى العضوي أو على المستوى الوظيفي.

وبالتالي فإن مصطلح الاستقلالية مشكوك فيه إلى درجة أنه من المحبذ لو استبدله المشرع الجزائري بمصطلح الذاتية (autonomie) الذي يعبر عن استقلالية داخلية نظرا لتمتع أغلب هذه الهيئات بالشخصية المعنوية، أو بمصطلح شبه المستقلة (semi indépendante) للدلالة على هذا النمط الجديد من الإدارة.

(1142) عمر بوجادي، اختصاص القاضي الإداري في الجزائر، المرجع السابق، ص. 242.

وعليه فإنه يبدو من المنطقي المرافعة لجملة من الاقتراحات المستوحاة من البحث الحالي، ومن بعض التقارير في النظام الفرنسي،¹¹⁴³ وذلك بهدف دفع النظام الجزائري إلى تفعيل دور السلطات الإدارية المستقلة إذا ما كانت هناك رغبة فعلية لتكريس استقلالية حقيقية لهذه الهيئات بما يجنبها مغبة الوقوع تحت الضغوط والإكراهات، الشيء الذي قد يؤثر على عملها وعلى الأهداف التي أنشئت من أجلها. وبالإضافة إلى ذلك يجب التفكير في ضرورة إضفاء المزيد من المشروعية على هذه الهيئات. وعلى هذا يمكن إجمال الاقتراحات فيما يلي:

(1) فيما يخص مشروعية السلطات الإدارية المستقلة:

نظرا لتمتع بعض السلطات الإدارية المستقلة بالسلطة التنظيمية (المستقلة والتطبيقية على حد سواء)، يبدو من الضروري أن تتم دسترة (constitutionnalisation) هذه الهيئات كهيئة مستقلة، أي ضرورة الاعتراف بها عن طريق النص عليها دستوريا ضمن طائفة حائزي السلطة التنظيمية.¹¹⁴⁴ مع ضرورة تحديد مجالات وحدود استعمال هذه الصلاحية، وهذا منعا للجدل الذي قد ينشئ لدى البعض.

1143) Conseil d'État, Les autorités administratives indépendantes, rapport public, EDCE n° 52, La documentation française, Paris, 2001 ; Patrice GELARD, Rapport d'information sur les AAI, t.1, Office parlementaire d'évaluation de la législation, La documentation Française, Paris, 2006 ; Patrice GELARD, Rapport d'information sur les AAI, t.2, Office parlementaire d'évaluation de la législation, La documentation Française, Paris, 2006 ; Christian VANNESTE et René DOSIÈRE, Rapport d'information sur les autorités administrative indépendante, t.1, documents d'informations de l'Assemblée nationale, La documentation Française, Paris, 2010. ; Christian VANNESTE et René DOSIÈRE, Rapport d'information sur les autorités administrative indépendante, t.2, documents d'informations de l'Assemblée nationale, La documentation Française, Paris, 2010 ; Jean-Pierre MOUSSY, Des autorités de régulation financières et de concurrence : pour quoi, comment ?, avis et rapports du Conseil Économique et Social, la documentation française, 2003.

1144) Aude ROUYÈRE, La constitutionnalisation des autorités administratives indépendantes : quelle signification ?, op.cit., p.p. 887 et s.

وزيادة على هذا، لا بد للقانون الأساسي في الدولة أن يتضمن نصا صريحا على اختصاص السلطة التشريعية الحصري في تحديد القواعد المتعلقة بطريقة إنشاء السلطات الإدارية المستقلة، سواء بموجب قوانين عضوية أو قوانين عادية، مع وجوب منع ذلك على السلطة التنفيذية.

وبالإضافة إلى ذلك، لا بد من العمل على إيجاد إطار دستوري يهدف إلى إخضاع هذه السلطات الإدارية المستقلة للرقابة البرلمانية التي تعد أهم آلية لضمان مبدأ الديمقراطية. هذا الأخير يفرض أن تكون أعمال الهيئات العمومية خاضعة لسلطة ورقابة ممثلي المجتمع. وفي هذا الصدد يمكن أن يتضمن هذا الإطار الدستوري النص على إلزام السلطات الإدارية المستقلة بإعداد تقرير سنوي يقدم للبرلمان بغرفتيه موازاة مع ذلك الذي يقدم للسلطة التنفيذية، مع إمكانية دعوة هذه الهيئات أمام أعضاء البرلمان بغرفتيه للاستماع لها حول أية مسألة مرتبطة بوظيفتها والتي تهم الشأن العام.

كما أنه ونظرا لخطورة السلطة القمعية الممنوحة لبعض السلطات الإدارية المستقلة، ومساسها في بعض الأحيان بالحقوق والحريات العامة، وجب التشديد على احترام الضمانات القانونية والقضائية، والعمل على تعميم إمكانية الطعن القضائي وتكريس مبدأ الأثر الواقف لذلك عندما يتعلق الأمر بالعقوبات الإدارية.

(2) فيما يخص استقلالية السلطات الإدارية المستقلة:

تشكل خاصية الاستقلالية عنصرا هاما في تحديد طائفة السلطات الإدارية المستقلة وتمييزها عن باقي السلطات والإدارات العمومية في الدولة، وعليه يجب على المشرع الجزائري أن يعمل على تكريس هذه الاستقلالية وتدعيمها،

متى أريد لهذه الهيئات أن تضطلع بدورها المعهود لها على النحو الأمثل، وذلك من خلال:

- توزيع سلطة التعيين بالنسبة لأعضاء السلطات الإدارية المستقلة بين مختلف السلطات الثلاث في الدولة وعدم حصرها في يد السلطة التنفيذية، مع مراعاة ضمان التوازن في ذلك.

أما بخصوص تعيين الرئيس، فيحبذ لو توحد الإجراءات بالنسبة لجميع السلطات الإدارية المستقلة، على أن تعهد هذه الصلاحية للأغلبية المطلقة للجان المختصة على مستوى البرلمان بغرفتيه. مع ضمان وجود ممثل للسلطة التنفيذية وأن يكون له دورا استشاريا، دون أن يكون له صوت تداولي، وهذا لتمكين الحكومة من الاطلاع الدائم على أهم المعطيات التي تهمها، خاصة في مجال ضبط القطاعات الحساسة المرتبط بالسياسة الاقتصادية على وجه الخصوص، وبالسياسة الاجتماعية بوجه عام، لما لذلك من دور هام في حماية وضمان الأمن الوطني.

- ضمان شروط الأداء الجيد للتشكيلة الجماعية لكل سلطة إدارية مستقلة وذلك بإشراك أكبر عدد من الفنيين والتقنيين ذوي التخصص في المجال محل الضبط، مع إنشاء قواعد موحدة فيما يخص طريقة سير أعمال واجتماعات ومداومات السلطات الإدارية المستقلة.

- الحد من تدخل السلطة التنفيذية في عمل السلطات الإدارية المستقلة والتأثير عليها، وذلك بتعميم وتوحيد قواعد عهدة الأعضاء، مع ضرورة تقييدها من حيث المدة ومن حيث التجديد، مع ضمان عدم قابلية الرئيس للعزل إلا في حالة المانع المبرر والمحددة مسبقا بناء على نص تشريعي. مع ضرورة

تكريس مبدأ حياد الأعضاء في النصوص التأسيسية للسلطات الإدارية المستقلة، وإلزامهم بضرورة تقديم كشف عن ذمتهم المالية في بداية ونهاية العهدة. هذا وفي الختام، تجدر الإشارة إلى أن نجاح السلطات الإدارية المستقلة وتطورها مستقبلاً مرهون بضرورة وجود إرادة سياسية حقيقية تعمل على تكريس دولة الحق (l'État de droit)، التي لن تقوم لها قائمة ما لم يتم تجسيد الديمقراطية كنهج أو كخيار سياسي لإدارة شؤون العامة، يفترض فيه كفالة حماية الحقوق والحريات العامة.

قائمة المراجع:

أولاً: باللغة العربية:

(I) الكتب:

1. أحمد بوضياف، الهيئات الاستشارية في الإدارة الجزائرية، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر، 1989.
2. أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية، ترجمة محمد عرب صاصيلا، ط. 4، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2006.
3. أشرف عبد الفتاح أبو المجد، موقف قاضي الإلغاء من سلطة الإدارة في تسبيب القرارات الإدارية، الشركة العربية المتحدة للتسويق والتوريدات، القاهرة، 2008.
4. أمين مصطفى محمد، النظرية العامة لقانون العقوبات الإداري (ظاهرة الحد من العقاب)، دار الجامعة الجديدة للنشر، الاسكندرية، 1996.
5. جمال سايس، الاجتهاد الجزائري في القضاء الإداري، ج. 2، ط. 1، منشورات كليك، الجزائر، 2013.
6. جمال سايس، الاجتهاد الجزائري في القضاء الإداري، ج. 3، ط. 1، منشورات كليك، الجزائر، 2013.
7. جندي عبد الملك، الموسوعة الجنائية، ج. 5، مكتبة العلم للجميع، لبنان، 2005.
8. جورج فودال، بيار دلفولفيه، القانون الإداري، ج. 2، ترجمة منصور القاضي، ط. 1، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، 2001.
9. خليفة سالم الجهمي، الرقابة القضائية على التناسب بين العقوبة والجريمة في مجال التأديب (محاولة لرسم ملامح نظرية عامة لقضاء الغلو،

- دراسة في القانون الإداري العربي (المقارن)، دار الجامعة الجديدة للنشر، الاسكندرية، 2009.
10. رنا سمير اللحام، السلطات الإدارية المستقلة، ط.1، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2015.
11. شفيقة بن صاولة، إشكالية تنفيذ الإدارة للقرارات القضائية الإدارية (دراسة مقارنة)، ط. 2، دار هومة، الجزائر، 2012.
12. عبد الرحمان خلفي، محاضرات في القانون الجنائي العام، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2010.
13. عبد الرحمان عزاوي، النظام القانوني لممارسة الأنشطة والمهن المنظمة (دراسة مقارنة)، ط. 1، عالم الكتب للنشر والتوزيع، د.ب.ن، 2004.
14. عبد الرحمان عزاوي، ضوابط توزيع الاختصاص بين السلطتين التشريعية والتنفيذية (دراسة مقارنة في تحديد مجال كل من القانون واللائحة)، ج.1، دار الغرب للنشر والتوزيع، الجزائر، 2009.
15. عبد الرحمان عزاوي، ضوابط توزيع الاختصاص بين السلطتين التشريعية والتنفيذية (دراسة مقارنة في تحديد مجال كل من القانون واللائحة) في النظام الدستوري الجزائري، ج.2، دار الغرب للنشر والتوزيع، الجزائر، 2009.
16. عبد الرزاق أحمد السنهوري، الوسيط في شرح القانون المدني الجديد (الاثبات - آثار الالتزام)، المجلد 2، ط. 3 الجديدة، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2000.

17. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، ضمانات مشروعية العقوبات الإدارية العامة (الغرامة، الوقف، الإزالة، السحب وإلغاء التراخيص، الغلق الإداري)، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2008.
18. عبد العليم عبد المجيد مشرف، دور سلطات الضبط الإداري في تحقيق النظام العام وأثره على الحريات العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1998.
19. عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري (العلاقة الوظيفية بين البرلمان والهيئة التنفيذية)، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2009.
20. عبد الله حنفي، السلطات الإدارية المستقلة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2000.
21. عدنان عمرو، مبادئ القانون الإداري، ماهية القانون الإداري، التنظيم الإداري، المرافق العامة (دراسة مقارنة)، ط. 2، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2004.
22. علاء الدين عشي، مدخل القانون الإداري (التنظيم الإداري)، ج. 1، دار الهدى، عين مليلة، الجزائر، 2009.
23. عماد صوالحية، الجزاءات الإدارية العامة، ط. 1، مكتبة الوفاء القانونية، الإسكندرية، 2014.
24. عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2013.

25. عمار عوابدي، مبدأ تدرج السلطة الرئاسية، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر، 1994.
26. عمار معاشو وعبد الرحمان عزاوي، تعدد مصادر القاعدة الإجرائية في المنازعة الإدارية في النظام الجزائري، ط. 2، دار الأمل للطباعة والنشر والتوزيع، تيزي وزو، 1999.
27. فريجة حسين، شرح القانون الإداري (دراسة مقارنة)، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2009.
28. لحسين بن الشيخ آث ملويا، المنتقى في قضاء مجلس الدولة، ج. 2، ط. 3، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2008.
29. لحسين بن شيخ آث ملويا، دروس في المنازعات الإدارية (وسائل المشروعية)، ط. 1، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2006.
30. لحسين بن شيخ آث ملويا، قانون الإجراءات الإدارية (دراسة قانونية تفسيرية)، دار هومة، الجزائر، 2013.
31. محفوظ لعشب، الوجيز في القانون المصرفي الجزائري، ط. 2، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2006.
32. محمد باهي أبو يونس، الرقابة القضائية على شرعية الجزاءات الإدارية العامة (الغرامة، الحل، الوقف، الإزالة، سحب وإلغاء التراخيص)، دار الجامعة الجديدة للنشر، الاسكندرية، 2000.
33. محمد رفعت عبد الوهاب، مبادئ وأحكام القانون الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2005.

34. محمد سامي الشواء، القانون الإداري الجزائري (ظاهرة الحد من العقاب)، دار النهضة العربية، القاهرة، د. س. ن.
35. محمد سعد فودة، النظرية العامة للعقوبات الإدارية (دراسة فقهية قضائية مقارنة)، دار الجامعة الجديدة، مصر، 2008.
36. محمد كاظم الشهداني، القانون الدستوري (الدولة، الحكومة، الدستور)، مؤسسة الثقافة الجامعية، الاسكندرية، 2008.
37. مراد بدران، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة في ظل الظروف الاستثنائية، دراسة مقارنة، دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية، 2008.
38. ناصر لباد، القانون الإداري (النشاط الإداري)، ج. 2، لباد للإنتاج، الجزائر، 2004.
39. نبيل إبراهيم سعد، محمد حسين منصور، أحكام الالتزام، دار الجامعة الجديدة للنشر، الاسكندرية، 2002.
40. وليد بوجملين ، سلطات الضبط الاقتصادي في القانون الجزائري، دار بلقيس للنشر، الجزائر، 2011.

(II) الرسائل الجامعية:

1. أحمد سويقات، الرقابة على أعمال الإدارة العمومية في الجزائر، أطروحة دكتوراه في القانون العام، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2015.
2. بوحانة ثابتي، الجماعات الإقليمية الجزائرية بين الاستقلالية والرقابة (الواقع والآفاق)، أطروحة دكتوراه في القانون العام، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2015.

3. جلال مسعد، مدى تأثر المنافسة الحرة بالممارسات التجارية، أطروحة دكتوراه في القانون، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2012.
4. حبشي لزرق، أثر سلطة التشريع على الحريات العامة وضماداتها، رسالة دكتوراه في القانون العام، جامعة تلمسان، 2013.
5. حسني سعد عبد الواحد، تنفيذ الأحكام الإدارية والاشكالات المتعلقة به، رسالة دكتوراه دولة في القانون، جامعة القاهرة، 1984.
6. حمليل نواره، النظام القانوني للسوق المالية الجزائرية، أطروحة دكتوراه في القانون، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2013.
7. سعيد بن محمد قارة، التفويض الإداري ومدى آثاره في فاعلية الإدارة (بين الشرعية القانونية والفاعلية التسييرية)، رسالة دكتوراه دولة في القانون العام، جامعة الجزائر، بن يوسف بن خدة، 2010.
8. صالح دجال، حماية الحريات ودولة القانون، رسالة دكتوراه في القانون العام، جامعة الجزائر 1، 2010.
9. عبد الرحمان عزاوي، الرخص الإدارية في التشريع الجزائري، رسالة دكتوراه دولة في القانون العام، جامعة الجزائر، 2007.
10. عز الدين عيساوي، الرقابة القضائية على السلطة القمعية للهيئات الإدارية المستقلة في المجال الاقتصادي، رسالة دكتوراه في القانون، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2015.
11. عمر بوجادي، اختصاص القاضي الإداري في الجزائر، رسالة دكتوراه دولة في القانون، جامعة مولود معمري بتيزي وزو، 2011.

12. فاطمة الزهراء رمضاني، سلطة التقرير في النظام الدستوري الجزائري، رسالة دكتوراه في القانون العام، جامعة تلمسان، 2014.
13. فطة نبالي، دور المجلس الدستوري في حماية الحقوق والحريات العامة (مجال ممدود وحول محدود)، رسالة دكتوراه في القانون، جامعة تيزي وزو، 2010.
14. قوسم حاج غوثي، مبدأ التناسب في الجزاءات التأديبية والرقابة القضائية عليها، رسالة دكتوراه في القانون العام، جامعة تلمسان، 2012.
15. محمد الشريف كتو، الممارسات المناهضة للمنافسة الحرة (دراسة مقارنة بالقانون الفرنسي)، أطروحة دكتوراه دولة في القانون العام، جامعة مولود معمري بتيزي وزو، 2004.
16. محمد تيورسي، قواعد المنافسة والنظام العام الاقتصادي، أطروحة دكتوراه في القانون، جامعة تلمسان، 2011.
17. محمد جبيري، السلطات الإدارية المستقلة والوظيفة الاستشارية، أطروحة دكتوراه في القانون العام، جامعة الجزائر 1، الجزائر، 2014.
18. محمد هاملي، آليات إرساء دولة القانون في الجزائر، رسالة دكتوراه في القانون العام، جامعة تلمسان، 2012.
19. مراد بدران، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة في ظل الظروف الاستثنائية، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه دولة في القانون العام، جامعة سيدي بلعباس، 2006.
20. نصيرة تواتي، ضبط سوق القيم المنقولة (دراسة مقارنة)، أطروحة دكتوراه في القانون، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2013.

21. وليد شريط، السلطة التشريعية من خلال التطور الدستوري الجزائري، رسالة دكتوراه في القانون العام، جامعة تلمسان، 2012.

(III) مقالات:

1. إلهام خرشي، تمكين الحقوق في ظل السلطات الإدارية المستقلة (النموذج الفرنسي)، مجلة دراسات قانونية، العدد 9، 2010.

2. إلهام خرشي، دور التوصيات والآراء في تفعيل تدخلات السلطات الإدارية المستقلة، مجلة العلوم الاجتماعية، العدد 18، جوان 2014، جامعة سطيف.

3. أمال حابت، دور لجنة الإشراف على التأمينات في اكتشاف المخالفات سلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، جامعة عبد الرحمان (سلطة الرقابة للجنة الإشراف على التأمينات)، أعمال الملتقى الوطني حول ميرة، بجاية، أيام 23-24 ماي 2007.

4. بومدين كتون، قرار الإبعاد بين الضبط الإداري والعقوبة الإدارية، مجلة العلوم القانونية والإدارية، العدد رقم 14، كلية الحقوق بجامعة تلمسان، 2012.

5. جوهرة بركات، تنازع الاختصاص بين سلطات الضبط القطاعية ومجلس المنافسة وأثره على مبدأ حماية المستهلك، أعمال الملتقى الوطني حول المنافسة وحماية المستهلك، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، أيام 17-18 نوفمبر 2009.

6. حكيمة دموش، مدى استقلالية اللجنة المصرفية وظيفيا، أعمال الملتقى الوطني حول سلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، جامعة بجاية، أيام 23-24 ماي 2007.
7. رمضان غناي، عن موقف مجلس الدولة من الرقابة على القرارات التأديبية الصادرة عن المجلس الأعلى للقضاء (حالة الغلط الصارخ في التقدير)، مجلة مجلس الدولة، العدد 6، سنة 2005.
8. رمضان غناي، عن موقف مجلس الدولة من الغرامة التهديدية (تعليق على قرار مجلس الدولة الصادر بتاريخ 8 أفريل 2003، ملف رقم 014989)، مجلة مجلس الدولة، العدد 4، سنة 2003.
9. رنا العطور، السلطات العقابية للهيئات الإدارية المستقلة ودورها في اتساع دائرة التجريم، مجلة المنارة، المجلد 16، العدد 2، 2010.
10. زين العابدين بلماحي، سلطات القاضي الإداري في تنفيذ الأحكام الإدارية، مجلة الحقوق والعلوم الانسانية، جامعة الجلفة، العدد 14، 2013.
11. سامية كسال، مدى شرعية السلطات الإدارية المستقلة، أعمال الملتقى الوطني حول السلطات الإدارية المستقلة في الجزائر، جامعة قلمة، يومي 13-14 نوفمبر 2012.
12. سمير حدري، السلطات الإدارية المستقلة وإشكالية الاستقلالية، أعمال الملتقى الوطني حول سلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، جامعة بجاية، أيام 23-24 ماي 2007.
13. سهيلة بوخميس، النظام القانوني لحامي الحقوق في فرنسا، مجلة المجلس الدستوري، العدد 2، 2013.

14. صليحة نزيوي، سلطات الضبط المستقلة: آلية للانتقال من الدولة المتدخلة إلى الدولة الضابطة، أعمال الملتقى الوطني حول سلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، أيام 23-24 ماي 2007.
15. عبد الرحمان عزاوي، العقوبة الإدارية سبيل قانوني للحد من سلبات الوصمة الاجتماعية للعقاب، مجلة العلوم القانونية والإدارية، العدد رقم 6، كلية الحقوق بجامعة تلمسان، 2008.
16. عبد الكريم عسالي، لجنة ضبط قطاع الكهرباء والغاز، أعمال الملتقى الوطني حول سلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، أيام 23-24 ماي 2007.
17. عبد الكريم موكه، مبدأ التناسب، ضمانات أمام السلطة القمعية لسلطات الضبط، أعمال الملتقى الوطني حول سلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، أيام 23-24 ماي 2007.
18. عبد الهادي بن زيطة، نطاق اختصاص السلطات الإدارية المستقلة دراسة حالة لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة وسلطة الضبط للبريد والمواصلات السلكية واللاسلكية، مجلة دراسات قانونية، العدد الأول، جانفي 2008.
19. عدنان دفاص، العلاقة الوظيفية بين مجلس المنافسة وسلطات الضبط الأخرى، أعمال الملتقى الوطني حول سلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، أيام 23-24 ماي 2007.

20. عز الدين عيساوي، المكانة الدستورية للهيئات الإدارية المستقلة: مآل مبدأ الفصل بين السلطات، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد 4، 2008.
21. عز الدين عيساوي، الهيئات الإدارية المستقلة في مواجهة الدستور، أعمال الملتقى الوطني حول سلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، أيام 23-24 ماي 2007.
22. غنام محمد غنام، القانون الإداري الجنائي والصعوبات التي تحول دون تطوره، مجلة الحقوق الصادرة عن جامعة الكويت، العدد 1، 1994.
23. فاطمة إقرشاح، اختصاصات مجلس النقد والقرض في تنظيم وتأطير القطاع المصرفي، أعمال الملتقى الوطني حول سلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، أيام 23-24 ماي 2007.
24. كاهنة إرزيل، دور لجنة الإشراف على التأمينات في ضبط سوق التأمين، أعمال الملتقى الوطني حول سلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، أيام 23-24 ماي 2007.
25. كمال فنيش، آلية ضمان دولة القانون والحريات العامة ترتكز على العدالة، اليوم البرلماني حول قانون البنوك (الإجراءات الجماعية المطبقة على البنوك)، منشورات مجلس الأمة، الجزائر، 2005.
26. ليلي ماديو، تكريس الرقابة القضائية على سلطات الضبط المستقلة في التشريع الجزائري، أعمال الملتقى الوطني حول سلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، أيام 23-24 ماي 2007.

27. محمد الشريف كتو، حماية المستهلك من الممارسات المنافسة للمنافسة، مجلة إدارة، العدد 23، 2002.
28. محمد مزاولي، القواعد الإجرائية للجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة في الجزائر، أعمال الملتقى الوطني حول سلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، أيام 23-24 ماي 2007.
29. مراد بدران، الاختصاص التشريعي لرئيس الجمهورية بمقتضى المادة 124 من الدستور، مجلة إدارة، العدد رقم 2، 2000.
30. مراد بدران، القيود الواردة على حقوق الشخصية في ظل الظروف الاستثنائية، مجلة العلوم القانونية والإدارية، العدد رقم 6، كلية الحقوق بجامعة تلمسان، 2008.
31. مراد بدران، ضوابط إنشاء القاضي الإداري للقانون: قضية بن خدة ضد وزير العدل نموذجا، مجلة العلوم القانونية والإدارية، العدد رقم 10، كلية الحقوق بجامعة تلمسان، 2010.
32. منصور داود، الرقابة القضائية على منازعات شرعية قرارات سلطات ضبط النشاط الاقتصادي، مجلة المفكر، العدد 12، جامعة بسكرة، 2006.
33. منى بن لطرش، السلطات الإدارية المستقلة في المجال المصرفي: وجه جديد لدور الدولة، مجلة إدارة، العدد 24، 2002.
34. نادية أوديع، صلاحيات سلطة الضبط في مجال التأمين (لجنة الإشراف على التأمين)، أعمال الملتقى الوطني حول سلطات الضبط المستقلة

في المجال الاقتصادي والمالي، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، أيام 23-24 ماي 2007.

35. ناصر لباد، السلطات الإدارية المستقلة، مجلة الإدارة، العدد 1، سنة 2001.

36. نجاة طباع، اللجنة المصرفية كجهة قمعية في مجال المساءلة المهنية للبنوك، أعمال الملتقى الوطني حول سلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، أيام 23-24 ماي 2007.

37. نذير حسن، انخراط الجزائر في المنظمة الدولية للتجارة، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية، العدد 02، سنة 2002.

38. وردية فتحي، وقف تنفيذ القرارات الصادرة عن السلطات الإدارية المستقلة، أعمال الملتقى الوطني حول سلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، أيام 23-24 ماي 2007.

39. وليد شريط، التشريع بأوامر في ظل النظام الدستوري الجزائري (حالة غيبة البرلمان، دراسة مقارنة)، مجلة الواحات للبحوث والدراسات، العدد رقم 16، جامعة غرداية، 2012.

(IV) المحاضرات:

مراد بدران، محاضرات في القانون الإداري والمؤسسات الإدارية، جامعة أبي بكر بلقايد بتلمسان، 2007.

(V) المصادر:

1. دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية 1976، الصادر بموجب الأمر رقم 76-97 المؤرخ في 22 نوفمبر 1976، المتضمن إصدار

دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، ج.ر.ج.ج.، رقم 94، لسنة 1976، المعدل والمتمم.

2. دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية 1989، الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 89-18 المؤرخ في 28 فيفري 1989، المتعلق بنشر نص تعديل الدستور الموافق عليه في استفتاء 23 فيفري 1989، في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، ج.ر.ج.ج.، رقم 9 لسنة 1989.

3. دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية 1996، الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 96-438 المؤرخ في 7 ديسمبر 1996، المتعلق بإصدار نص تعديل الدستور، المصادق عليه في استفتاء 28 نوفمبر 1996، في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، ج.ر.ج.ج.، رقم 76 لسنة 1996، المعدل والمتمم بالقانون 02-03 المؤرخ في 10 أبريل 2002، ج.ر.ج.ج.، رقم 25 لسنة 2002، وبالقانون رقم 08-19 المؤرخ في 15 نوفمبر 2008، ج.ر.ج.ج.، رقم 63 لسنة 2008.

4. الإعلان العالمي لحقوق الإنسان الذي انضمت إليه الجزائر بموجب المادة 11 من الدستور الجزائري لسنة 1963، ج.ر.ج.ج.، رقم 64 لسنة 1963.

5. العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية الذي انضمت إليه الجزائر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 89-67 المؤرخ في 16 ماي 1989، المتضمن الانضمام إلى العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية والبروتوكول الاختياري المتعلق بالعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية

- والسياسية الموافق عليها من طرف الجمعية العامة للأمم المتحدة يوم 16 ديسمبر سنة 1966، ج.ر.ج.ج.، رقم 20 لسنة 1989.
6. العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية الذي انضمت إليه الجزائر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 89-67 المؤرخ في 16 ماي 1989، المتضمن الانضمام إلى العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية والبروتوكول الاختياري المتعلق بالعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية الموافق عليها من طرف الجمعية العامة للأمم المتحدة يوم 16 ديسمبر سنة 1966، ج.ر.ج.ج.، رقم 20 لسنة 1989.
7. القانون العضوي رقم 98-01 المؤرخ في 30 ماي 1998، المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، ج.ر.ج.ج.، رقم 37 لسنة 1998.
8. القانون العضوي رقم 04-11 المؤرخ في 6 سبتمبر 2004، المتضمن القانون الأساسي للقضاء، ج.ر.ج.ج.، رقم 57 لسنة 2004.
9. القانون العضوي رقم 12-05 المؤرخ في 12 جانفي 2012، المتعلق بالإعلام، ج.ر.ج.ج.، رقم 2 لسنة 2012.
10. القانون العضوي رقم 11-13 المؤرخ في 26 جويلية 2001، المعدل والمتمم للقانون العضوي رقم 98-01، المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، ج.ر.ج.ج.، رقم 43 لسنة 2011.
11. القانون رقم 78-01 المؤرخ في 28 جانفي 1978، المعدل والمتمم للأمر رقم 66-155، المتضمن قانون الإجراءات الجزائية، ج.ر.ج.ج.، رقم 6 لسنة 1978.

12. القانون رقم 02-78 المؤرخ في 11 فيفري 1978، المتعلق باحتكار الدولة للتجارة الخارجية، ج.ر.ج.ج.، رقم 7 لسنة 1978.
13. القانون رقم 03-78 المؤرخ في 11 فيفري 1978، المعدل والمتمم للأمر رقم 66-156، المتضمن قانون العقوبات، ج.ر.ج.ج.، رقم 7 لسنة 1978.
14. القانون رقم 12-78 المؤرخ في 05 أوت 1978، المتضمن للقانون الأساسي العام للعامل، ج.ر.ج.ج.، رقم 32 لسنة 1978.
15. القانون رقم 03-82 المؤرخ في 13 فيفري 1982، المعدل والمتمم للأمر رقم 66-155، المتضمن قانون الإجراءات الجزائية، ج.ر.ج.ج.، رقم 7 لسنة 1982.
16. القانون رقم 04-82 المؤرخ في 13 فيفري 1982، المعدل والمتمم للأمر رقم 66-156، المتضمن قانون العقوبات، ج.ر.ج.ج.، رقم 7 لسنة 1982.
17. القانون رقم 02-85 المؤرخ في 26 جانفي 1985، المعدل والمتمم للأمر رقم 66-155، المتضمن قانون الإجراءات الجزائية، ج.ر.ج.ج.، رقم 5 لسنة 1985.
18. القانون رقم 05-86 المؤرخ في 4 مارس 1986، المعدل والمتمم للأمر رقم 66-155، المتضمن قانون الإجراءات الجزائية، ج.ر.ج.ج.، رقم 10 لسنة 1986.
19. القانون رقم 01-88 المؤرخ في 12 جانفي 1988، المتضمن القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الاقتصادية، ج.ر.ج.ج.، رقم 2 لسنة 1988.
20. القانون رقم 26-88 المؤرخ في 12 جويلية 1988، المعدل والمتمم للأمر رقم 66-156، المتضمن قانون العقوبات، ج.ر.ج.ج.، رقم 28 لسنة 1988.

21. القانون رقم 88-29 المؤرخ في 19 جويلية 1988، المتعلق بممارسة احتكار الدولة للتجارة الخارجية، ج.ر.ج.ج.، رقم 29 لسنة 1988.
22. القانون رقم 89-05 المؤرخ في 25 أفريل 1989، المعدل والمتمم للأمر رقم 66-156، المتضمن قانون العقوبات، ج.ر.ج.ج.، رقم 17 لسنة 1989.
23. القانون رقم 89-06 المؤرخ في 25 أفريل 1989، المتضمن إلغاء مجلس أمن الدولة، ج.ر.ج.ج.، رقم 17 لسنة 1989.
24. القانون رقم 89-12 المؤرخ في 5 جويلية 1989، المتعلق بالأسعار، ج.ر.ج.ج.، رقم 29 لسنة 1989.
25. القانون رقم 89-21 المؤرخ في 12 ديسمبر 1989، المتضمن القانون الأساسي للقضاء، ج.ر.ج.ج.، رقم 53 لسنة 1989.
26. القانون رقم 90-02 المؤرخ في 6 فيفري 1990، المتعلق بالوقاية من النزاعات الجماعية في العمل وتسويتها وممارسة حق الاضراب، ج.ر.ج.ج. رقم 6 لسنة 1990.
27. القانون رقم 90-07 المؤرخ في 3 أفريل 1990 المتعلق بالإعلام، ج.ر.ج.ج.، رقم 14 لسنة 1990.
28. القانون رقم 90-10 المؤرخ في 14 أفريل 1990، المتعلق بالنقد والقرض، ج.ر.ج.ج.، رقم 16 لسنة 1990.
29. القانون رقم 90-11 المؤرخ في 21 أبريل 1990، المتعلق بعلاقات العمل، ج.ر.ج.ج.، رقم 17 لسنة 1990.
30. القانون رقم 90-15 المؤرخ في 14 جويلية 1990، المعدل والمتمم للأمر رقم 66-156، المتضمن قانون العقوبات، ج.ر.ج.ج.، رقم 29 لسنة 1990.

31. القانون رقم 90-21 المؤرخ في 15 أوت 1990 المتعلق بالمحاسبة العمومية، ج.ر.ج.ج. رقم 35 لسنة 1990.
32. القانون رقم 90-24 المؤرخ في 18 أوت 1990، المعدل والمتمم للأمر رقم 66-155، المتضمن قانون الإجراءات الجزائية، ج.ر.ج.ج.، رقم 36 لسنة 1990.
33. القانون رقم 91-08 المؤرخ في 27 أبريل 1991، المتعلق بمهنة الخبير المحاسب ومحافظ الحسابات والمحاسب المعتمد، ج.ر.ج.ج.، رقم 20 لسنة 1991.
34. القانون رقم 91-27 المؤرخ في 21 ديسمبر 1991، المعدل والمتمم للقانون رقم 90-02، المتعلق بالوقاية من النزاعات الجماعية في العمل وتسويتها وممارسة حق الاضراب، ج.ر.ج.ج.، رقم 68 لسنة 1991.
35. القانون رقم 98-11 المؤرخ في 22 أوت 1998، المتضمن القانون التوجيهي والبرنامج الخماسي حول البحث العلمي والتطوير التكنولوجي 1998-2002، ج.ر.ج.ج.، رقم 62 لسنة 1998.
36. القانون رقم 99-05 المؤرخ في 4 أبريل 1999، المتضمن القانون التوجيهي للتعليم العالي، ج.ر.ج.ج.، رقم 24 لسنة 1999.
37. القانون رقم 2000-03 المؤرخ في 5 أوت 2000، المحدد للقواعد العامة المتعلقة بالبريد والمواصلات السلكية واللاسلكية، ج.ر.ج.ج.، رقم 48 لسنة 2000.

38. القانون رقم 04-2000 المؤرخ في 6 ديسمبر 2000، المعدل والمتمم للقانون رقم 05-99 المتضمن القانون التوجيهي للتعليم العالي، ج.ر.ج.ج.، رقم 75 لسنة 2000.

39. القانون رقم 08-01 المؤرخ في 26 جوان 2001، المعدل والمتمم للأمر رقم 66-155، المتضمن قانون الإجراءات الجزائية، ج.ر.ج.ج.، رقم 34 لسنة 2001.

40. القانون رقم 09-01 المؤرخ في 26 جوان 2001، المعدل والمتمم للأمر رقم 66-156، المتضمن قانون العقوبات، ج.ر.ج.ج.، رقم 34 لسنة 2001.

41. القانون رقم 10-01 المؤرخ في 3 جويلية 2001، المتضمن قانون المناجم، ج.ر.ج.ج.، رقم 35 لسنة 2001.

42. القانون رقم 01-02 المؤرخ في 5 فيفري 2002، المتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات، ج.ر.ج.ج.، رقم 8 لسنة 2002.

43. القانون رقم 11-02 المؤرخ في 24 ديسمبر 2002، المتضمن قانون المالية لسنة 2003، ج.ر.ج.ج.، رقم 86 لسنة 2002.

44. القانون 04-03 المؤرخ في 17 فيفري 2003، المعدل والمتمم للمرسوم التشريعي رقم 93-10، المتعلق ببورصة القيم المنقولة، ج.ر.ج.ج.، رقم 11 لسنة 2003.

45. القانون رقم 14-04 المؤرخ في 10 نوفمبر 2004، المعدل والمتمم للأمر رقم 66-155، المتضمن قانون الإجراءات الجزائية، ج.ر.ج.ج.، رقم 71 لسنة 2004.

46. القانون رقم 04-15 المؤرخ في 10 نوفمبر 2004، المعدل والمتمم للأمر رقم 66-156، المتضمن قانون العقوبات، ج.ر.ج.ج.، رقم 71 لسنة 2004.
47. القانون رقم 05-01 المؤرخ في 6 فيفري 2005، المتعلق بالوقاية من تبييض الأموال وتمويل الارهاب ومكافحتها، ج.ر.ج.ج.، رقم 11 لسنة 2005.
48. القانون رقم 05-07 المؤرخ في 28 أبريل 2005، المتعلق بالمحروقات، ج.ر.ج.ج.، رقم 50 لسنة 2005.
49. القانون رقم 05-12 المؤرخ في 4 أوت 2005، المتعلق بالمياه، ج.ر.ج.ج.، رقم 60 لسنة 2005.
50. القانون رقم 06-01 المؤرخ في 20 فيفري 2006، المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، ج.ر.ج.ج.، رقم 14 لسنة 2006.
51. القانون رقم 06-02 المؤرخ في 20 فيفري 2006، المتضمن تنظيم مهنة التوثيق، ج.ر.ج.ج.، رقم 14 لسنة 2006.
52. القانون رقم 06-03 المؤرخ في 20 فيفري 2006، المتضمن تنظيم مهنة المحضر القضائي، ج.ر.ج.ج.، رقم 14 لسنة 2006.
53. القانون رقم 06-04 المؤرخ في 20 فيفري 2006، المعدل والمتمم للأمر رقم 95-07، المتعلق بالتأمينات، ج.ر.ج.ج.، رقم 15 لسنة 2006.
54. القانون رقم 06-22 المؤرخ في 20 ديسمبر 2006، المعدل والمتمم للأمر رقم 66-155، المتضمن قانون الإجراءات الجزائية، ج.ر.ج.ج.، رقم 84 لسنة 2006.
55. القانون رقم 06-23 المؤرخ في 20 ديسمبر 2006، المعدل والمتمم للأمر رقم 66-156، المتضمن قانون العقوبات، ج.ر.ج.ج.، رقم 84 لسنة 2006.

56. القانون رقم 06-24 المؤرخ في 26 ديسمبر 2006، المتضمن قانون المالية لسنة 2007، ج.ر.ج.ج.، رقم 85 لسنة 2006.
57. القانون رقم 08-06 المؤرخ في 23 فيفري 2008، المعدل والمتمم للقانون رقم 99-05 المتضمن القانون التوجيهي للتعليم العالي، ج.ر.ج.ج.، رقم 10 لسنة 2008.
58. القانون رقم 08-09 المؤرخ في 25 فيفري 2008، المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، ج.ر.ج.ج.، رقم 21 لسنة 2008.
59. القانون رقم 08-12 المؤرخ في 25 جوان 2008، المعدل والمتمم للأمر رقم 03-03 المتعلق بالمنافسة، ج.ر.ج.ج.، رقم 36 لسنة 2008.
60. القانون رقم 08-13 المؤرخ في 20 جولية 2008، المعدل والمتمم للقانون رقم 85-05 المتعلق بحماية الصحة وترقيتها، ج.ر.ج.ج.، رقم 44 لسنة 2008.
61. القانون رقم 09-01 المؤرخ في 25 فيفري 2009، المعدل والمتمم للأمر رقم 66-156، المتضمن قانون العقوبات، ج.ر.ج.ج.، رقم 15 لسنة 2009.
62. القانون رقم 09-04 المؤرخ في 5 أوت 2009، المتضمن القواعد الخاصة للوقاية من الجرائم المتصلة بتكنولوجيات الإعلام والاتصال ومكافحتها، ج.ر.ج.ج.، رقم 47 لسنة 2009.
63. القانون رقم 10-05 المؤرخ في 15 أوت 2010، المعدل والمتمم للأمر رقم 03-03 المتعلق بالمنافسة، ج.ر.ج.ج.، رقم 46 لسنة 2010.
64. القانون رقم 11-10 المؤرخ في 22 جوان 2011، المتعلق بالبلدية، ج.ر.ج.ج.، رقم 37 لسنة 2011.

65. القانون رقم 11-14 المؤرخ في 2 أوت 2011، المعدل والمتمم للأمر رقم 66-156، المتضمن قانون العقوبات، ج.ر.ج.ج.، رقم 44 لسنة 2011.
66. القانون رقم 12-07 المؤرخ في 21 فيفري 2012، المتعلق بالولاية، ج.ر.ج.ج.، رقم 12 لسنة 2012.
67. القانون رقم 13-07 المؤرخ في 29 أكتوبر 2013، المتضمن تنظيم مهنة المحاماة، ج.ر.ج.ج.، رقم 55 لسنة 2013.
68. القانون رقم 14-01 المؤرخ في 4 فيفري 2014، المعدل والمتمم للأمر رقم 66-156، المتضمن قانون العقوبات، ج.ر.ج.ج.، رقم 7 لسنة 2014.
69. القانون رقم 14-05 المؤرخ في 24 فيفري 2014، المتضمن قانون المناجم، ج.ر.ج.ج.، رقم 18 لسنة 2014.
70. القانون رقم 14-10 المؤرخ في 31 ديسمبر 2014، المتضمن قانون المالية لسنة 2015، ج.ر.ج.ج.، رقم 78 لسنة 2014.
71. القانون رقم 15-04 المؤرخ في 1 فيفري 2015، المحدد للقواعد العامة المتعلقة بالتوقيع والتصديق الإلكترونيين، ج.ر.ج.ج.، رقم 6 لسنة 2015.
72. القانون رقم 15-12 المؤرخ في 15 جويلية 2015، المتعلق بحماية الطفل، ج.ر.ج.ج.، رقم 39 لسنة 2015.
73. المرسوم التشريعي رقم 92-05 المؤرخ في 24 أكتوبر 1992، المعدل والمتمم للقانون رقم 89-21 المتضمن القانون الأساسي للقضاء، ج.ر.ج.ج.، رقم 77 لسنة 1992.

74. المرسوم التشريعي رقم 93-06 المؤرخ في 19 أبريل 1993، المعدل والمتمم للأمر رقم 66-155، المتضمن قانون الإجراءات الجزائية، ج.ر.ج.ج.، رقم 25 لسنة 1993.
75. المرسوم التشريعي رقم 93-10 المؤرخ في 23 ماي 1993، المتعلق ببورصة القيم المنقولة، ج.ر.ج.ج.، رقم 34 لسنة 1993.
76. المرسوم التشريعي رقم 93-12 المؤرخ في 5 أكتوبر 1993، المتعلق بترقية الاستثمار، ج.ر.ج.ج.، رقم 64 لسنة 1993.
77. المرسوم التشريعي رقم 93-14 المؤرخ في 4 ديسمبر 1993، المعدل والمتمم للأمر رقم 66-155، المتضمن قانون الإجراءات الجزائية، ج.ر.ج.ج.، رقم 80 لسنة 1993.
78. المرسوم التشريعي رقم 94-07 المؤرخ في 18 ماي 1994، المتعلق بشروط الانتاج المعماري وممارسة الهندسة المعمارية، ج.ر.ج.ج.، رقم 32 لسنة 1994.
79. المرسوم التشريعي رقم 94-08 المؤرخ في 26 ماي 1994، المتضمن لقانون المالية التكميلي لسنة 1994، ج.ر.ج.ج.، رقم 33 لسنة 1994.
80. الأمر رقم 66-154 المؤرخ في 8 جوان 1966، المتضمن قانون الإجراءات المدنية، ج.ر.ج.ج.، رقم 47 لسنة 1966.
81. الأمر رقم 66-155 المؤرخ في 8 جوان 1966، المتضمن قانون الإجراءات الجزائية، ج.ر.ج.ج.، رقم 48 لسنة 1966.
82. الأمر رقم 66-156 المؤرخ في 8 جوان 1966، المتضمن قانون العقوبات، ج.ر.ج.ج.، رقم 49 لسنة 1966.

83. الأمر 68-10 المؤرخ في 23 جانفي 1968، المعدل والمتمم للأمر رقم 66-155، المتضمن قانون الإجراءات الجزائية، ج.ر.ج.ج.، رقم 9 لسنة 1968.
84. الأمر رقم 68-116 المؤرخ في 10 ماي 1968، المعدل والمتمم للأمر رقم 66-155، المتضمن قانون الإجراءات الجزائية، ج.ر.ج.ج.، رقم 39 لسنة 1968.
85. الأمر رقم 69-73 المؤرخ في 16 سبتمبر 1969، المعدل والمتمم للأمر رقم 66-155، المتضمن قانون الإجراءات الجزائية، ج.ر.ج.ج.، رقم 80 لسنة 1969.
86. الأمر رقم 69-74 المؤرخ في 16 سبتمبر 1969، المعدل والمتمم للأمر رقم 66-156، المتضمن قانون العقوبات، ج.ر.ج.ج.، رقم 80 لسنة 1969.
87. الأمر رقم 70-26 المؤرخ في 20 مارس 1970، المتضمن تمديد المهلة المقررة في المادة 727 من قانون الإجراءات الجزائية، ج.ر.ج.ج.، رقم 28 لسنة 1970.
88. الأمر رقم 71-34 المؤرخ في 3 جوان 1971، المعدل والمتمم للأمر رقم 66-155، المتضمن قانون الإجراءات الجزائية، ج.ر.ج.ج.، رقم 46 لسنة 1971.
89. الأمر رقم 72-38 المؤرخ في 27 جويلية 1972، المعدل والمتمم للأمر رقم 66-155، المتضمن قانون الإجراءات الجزائية، ج.ر.ج.ج.، رقم 63 لسنة 1972.
90. الأمر رقم 73-48 المؤرخ في 25 جويلية 1973، المعدل والمتمم للأمر رقم 66-156، المتضمن قانون العقوبات، ج.ر.ج.ج.، رقم 100 لسنة 1973.

91. الأمر رقم 46-75 المؤرخ في 17 جوان 1975، المعدل والمتمم للأمر رقم 66-155، المتضمن قانون الإجراءات الجزائية، ج.ر.ج.ج.، رقم 53 لسنة 1975.
92. الأمر رقم 47-75 المؤرخ في 17 جوان 1975، المعدل والمتمم للأمر رقم 66-156، المتضمن قانون العقوبات، ج.ر.ج.ج.، رقم 53 لسنة 1975.
93. الأمر رقم 01-81 المؤرخ في 21 فيفري 1981، المعدل والمتمم للأمر رقم 66-155، المتضمن قانون الإجراءات الجزائية، ج.ر.ج.ج.، رقم 8 لسنة 1981.
94. الأمر رقم 06-95 المؤرخ في 25 يناير 1995 المتعلق بالمنافسة، ج.ر.ج.ج.، رقم 9 لسنة 1995.
95. الأمر رقم 07-95 المؤرخ في 25 يناير 1995، المتعلق بالتأمينات، ج.ر.ج.ج.، رقم 13 لسنة 1995.
96. الأمر رقم 08-95 المؤرخ في 1 فيفري 1995، المتعلق بمهنة المهندس الخبير العقاري، ج.ر.ج.ج.، رقم 20 لسنة 1995.
97. الأمر رقم 10-95 المؤرخ في 25 فيفري 1995، المعدل والمتمم للأمر رقم 66-155، المتضمن قانون الإجراءات الجزائية، ج.ر.ج.ج.، رقم 11 لسنة 1995.
98. الأمر رقم 11-95 المؤرخ في 25 فيفري 1995، المعدل والمتمم للأمر رقم 66-156، المتضمن قانون العقوبات، ج.ر.ج.ج.، رقم 11 لسنة 1995.
99. الأمر رقم 13-95 المؤرخ في 11 مارس 1995، المتضمن مهنة المترجم - الترجمان الرسمي، ج.ر.ج.ج.، رقم 17 لسنة 1995.

100. الأمر رقم 95-25 المؤرخ في 25 سبتمبر 1995، المتعلق بتسيير رؤوس الأموال التجارية التابعة للدولة، ج.ر.ج.ج.، رقم 55 لسنة 1995.
101. الأمر رقم 96-08 المؤرخ في 10 جانفي 1996، المتعلق بهيئات التوظيف الجماعي للقيم المنقولة (ه.ت.ج.ق.م.)، (ش.إ.ر.م.م.) و(ص.م.ت.)، ج.ر.ج.ج.، رقم 3 لسنة 1996.
102. الأمر رقم 96-10 المؤرخ في 10 يناير 1996، المعدل والمتمم للمرسوم التشريعي رقم 93-10، المتعلق ببورصة القيم المنقولة، ج.ر.ج.ج.، رقم 3 لسنة 1996.
103. الأمر رقم 96-22 المؤرخ في 9 جويلية 1996، المتعلق بقمع مخالفة التشريع والتنظيم الخاصين بالصرف وحركة رؤوس الأموال من وإلى الخارج، ج.ر.ج.ج.، رقم 43 لسنة 1996.
104. الأمر رقم 97-10 المؤرخ في 6 مارس 1997، المتعلق بحقوق المؤلف والحقوق المجاورة، ج.ر.ج.ج.، رقم 13 لسنة 1997.
105. الأمر رقم 01-03 المؤرخ في 20 أوت 2001، المتعلق بتطوير الاستثمار، ج.ر.ج.ج.، رقم 47 لسنة 2001.
106. الأمر رقم 01-04 المؤرخ في 20 أوت 2001، المتعلق بتنظيم المؤسسات العمومية الاقتصادية وتسييرها وخصصتها، ج.ر.ج.ج.، رقم 47 لسنة 2001.
107. الأمر رقم 03-01 المؤرخ في 19 فيفري 2003، المعدل والمتمم للأمر رقم 96-22، المتعلق بقمع مخالفة التشريع والتنظيم الخاصين بالصرف وحركة رؤوس الأموال من وإلى الخارج، ج.ر.ج.ج.، رقم 12 لسنة 2003.

108. الأمر رقم 03-03 المؤرخ في 19 جويلية 2003 المتعلق بالمنافسة، ج.ر.ج.ج.، رقم 43 لسنة 2003.
109. الأمر رقم 05-03 المؤرخ في 19 جويلية 2003، المتعلق بحقوق المؤلف والحقوق المجاورة، ج.ر.ج.ج.، رقم 44 لسنة 2003.
110. الأمر رقم 11-03 المؤرخ في 11 أوت 2003 المتعلق بالنقد والقرض، ج.ر.ج.ج.، رقم 52 لسنة 2003.
111. الأمر رقم 06-05 المؤرخ في 23 أوت 2005، المتعلق بمكافحة التهريب، ج.ر.ج.ج.، رقم 59 لسنة 2005.
112. الأمر رقم 03-06 المؤرخ في 15 جويلية 2006، المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العمومية، ج.ر.ج.ج.، رقم 46 لسنة 2006.
113. الأمر رقم 08-06 المؤرخ في 15 جويلية 2006، المعدل والمتمم للأمر رقم 03-01 المتعلق بتطوير الاستثمار، ج.ر.ج.ج.، رقم 47 لسنة 2006.
114. الأمر رقم 09-06 المؤرخ في 15 جويلية 2006، المعدل والمتمم للأمر رقم 06-05، المتعلق بمكافحة التهريب، ج.ر.ج.ج.، رقم 47 لسنة 2006.
115. الأمر رقم 01-07 المؤرخ في 1 مارس 2007، المتعلق بحالات التنافي والالتزامات الخاصة ببعض المناصب والوظائف، ج.ر.ج.ج.، رقم 16 لسنة 2007.
116. الأمر رقم 02-07 المؤرخ في 1 مارس 2007، المعدل والمتمم للقانون رقم 10-01، المتضمن قانون المناجم، ج.ر.ج.ج.، رقم 16 لسنة 2007.
117. الأمر رقم 02-09 المؤرخ في 22 جويلية 2009، المعدل والمتمم للقانون رقم 12-05، المتعلق بالمياه، ج.ر.ج.ج.، رقم 44 لسنة 2009.

118. الأمر رقم 01-10 المؤرخ في 26 أوت 2010، المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2010، ج.ر.ج.ج.، رقم 49 لسنة 2010.
119. الأمر رقم 03-10 المؤرخ في 26 أوت 2010، المعدل والمتمم للأمر رقم 96-22، المتعلق بقمع مخالفة التشريع والتنظيم الخاصين بالصرف وحركة رؤوس الأموال من وإلى الخارج، ج.ر.ج.ج.، رقم 50 لسنة 2010.
120. الأمر رقم 04-10 المؤرخ في 26 أوت 2010، المعدل والمتمم للأمر رقم 03-11 المتعلق بالنقد والقرض، ج.ر.ج.ج.، رقم 50 لسنة 2010.
121. الأمر رقم 02-11 المؤرخ في 23 فيفري 2011، المعدل والمتمم للأمر رقم 66-155، المتضمن قانون الإجراءات الجزائية، ج.ر.ج.ج.، رقم 12 لسنة 2011.
122. الأمر رقم 02-12 المؤرخ في 13 فيفري 2012، المعدل والمتمم للقانون رقم 05-01 المتعلق بالوقاية من تبييض الأموال وتمويل الارهاب ومكافحتها، ج.ر.ج.ج.، رقم 8 لسنة 2012.
123. الأمر رقم 01-15 المؤرخ في 23 جويلية 2015، المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2015، ج.ر.ج.ج.، رقم 40 لسنة 2015.
124. الأمر رقم 02-15 المؤرخ في 23 جويلية 2015، المعدل والمتمم للأمر رقم 66-155، المتضمن قانون الإجراءات الجزائية، ج.ر.ج.ج.، رقم 40 لسنة 2015.
125. المرسوم رقم 82-145 المؤرخ في 10 أبريل 1982، المنظم للصفقات العمومية المبرمة من طرف المتعامل العمومي، ج.ر.ج.ج.، رقم 15 لسنة 1982.

126. المرسوم الرئاسي رقم 93-253 المؤرخ في 26 أكتوبر 1993 والمتعلق بالمجلس الأعلى للإعلام، ج.ر.ج.ج.، رقم 69 لسنة 1993.
127. المرسوم الرئاسي رقم 96-113 المؤرخ في 23 مارس 1996، المتعلق بوسيط الجمهورية، ج.ر.ج.ج.، رقم 20 لسنة 1996.
128. المرسوم الرئاسي رقم 99-170 المؤرخ في 2 أوت 1999، المتضمن إلغاء مؤسسة وسيط الجمهورية، ج.ر.ج.ج.، رقم 52 لسنة 1999.
129. المرسوم الرئاسي رقم 99-240 المؤرخ في 27 أكتوبر 1999، المتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية للدولة، ج.ر.ج.ج.، رقم 76 لسنة 1999.
130. المرسوم الرئاسي رقم 01-71 المؤرخ في 25 مارس 2001، المتضمن إحداث اللجنة الوطنية الاستشارية لترقية حقوق الإنسان وحمايتها، ج.ر.ج.ج.، رقم 18 لسنة 2001.
131. المرسوم الرئاسي رقم 06-413 المؤرخ في 22 نوفمبر 2006، المحدد لتشكيلة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته وتنظيمها وكيفيات سيرها، ج.ر.ج.ج.، رقم 74 لسنة 2006.
132. المرسوم الرئاسي رقم 10-236 المؤرخ في 7 أكتوبر 2010، المتضمن تنظيم الصفقات العمومية، ج.ر.ج.ج.، رقم 58 لسنة 2010،
133. المرسوم الرئاسي رقم 11-98 المؤرخ في 1 مارس 2011، المعدل والمتمم للمرسوم الرئاسي رقم 10-236، المتضمن تنظيم الصفقات العمومية ج.ر.ج.ج.، رقم 14 لسنة 2011،

134. المرسوم الرئاسي رقم 11-222 المؤرخ في 16 جوان 2011، المعدل والمتمم للمرسوم الرئاسي رقم 10-236، المتضمن تنظيم الصفقات العمومية ج.ر.ج.ج.، رقم 34 لسنة 2001.
135. المرسوم الرئاسي رقم 12-23 المؤرخ في 18 جانفي 2012، المعدل والمتمم للمرسوم الرئاسي رقم 10-236، المتضمن تنظيم الصفقات العمومية ج.ر.ج.ج.، رقم 4 لسنة 2012.
136. المرسوم الرئاسي رقم 13-03 المؤرخ في 13 جانفي 2013، المعدل والمتمم للمرسوم الرئاسي رقم 10-236، المتضمن تنظيم الصفقات العمومية، ج.ر.ج.ج.، رقم 2 لسنة 2013.
137. المرسوم الرئاسي رقم 15-247 المؤرخ في 16 سبتمبر 2015، المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويض المرفق العام، ج.ر.ج.ج.، رقم 50 لسنة 2015.
138. المرسوم الرئاسي رقم 15-261 المؤرخ في 8 أكتوبر 2015، المحدد لتشكيلة وتنظيم وكيفيات سير الهيئة الوطنية للوقاية من الجرائم المتصلة بتكنولوجيات الإعلام والاتصال ومكافحتها، ج.ر.ج.ج.، رقم 53 لسنة 2015.
139. المرسوم التنفيذي رقم 88-201 المؤرخ في 18 أكتوبر 1988، المتضمن إلغاء جميع الأحكام التنظيمية التي تخول المؤسسات الاشتراكية ذات الطابع الاقتصادي التفرد بأي نشاط اقتصادي أو احتكار للتجارة، ج.ر.ج.ج.، رقم 42 لسنة 1988.

140. المرسوم التنفيذي رقم 90-405 المؤرخ في 22 ديسمبر 1990، المحدد لقواعد إحداث وكالات محلية للتسيير والتنظيم العقاريين الحضريين، وتنظيم ذلك، ج.ر.ج.ج.، رقم 56 لسنة 1990.
141. المرسوم التنفيذي رقم 91-37 المؤرخ في 13 فيفري 1991، المتعلق بشروط التدخل في مجال التجارة الخارجية، ج.ر.ج.ج.، رقم 12 لسنة 1991.
142. المرسوم التنفيذي رقم 94-175 المؤرخ في 13 جوان 1994، المتضمن تطبيق المواد 21، 22، 29 من المرسوم التشريعي رقم 93-10 المتعلق ببورصة القيم المنقولة، ج.ر.ج.ج.، رقم 41، لسنة 1994.
143. المرسوم التنفيذي رقم 94-215 المؤرخ في 23 جويلية 1994، المحدد لأجهزة الإدارة العامة في الولاية وهيكلها، ج.ر.ج.ج.، رقم 48 لسنة 1994.
144. المرسوم التنفيذي رقم 95-54 المؤرخ في 15 فيفري 1995، المحدد لصلاحيات وزير المالية، ج.ر.ج.ج.، رقم 15 لسنة 1995.
145. المرسوم التنفيذي رقم 96-102 المؤرخ في 11 مارس 1996، المتضمن تطبيق المادة 32 من المرسوم التشريعي رقم 93-10 المؤرخ في 23 ماي سنة 1993 والمتعلق ببورصة القيم المنقولة، ج.ر.ج.ج.، رقم 18 لسنة 1996.
146. المرسوم التنفيذي رقم 98-170 المؤرخ في 20 ماي 1998، المتعلق بالأتاوى التي تحصلها لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، ج.ر.ج.ج.، رقم 34 لسنة 1998.

147. المرسوم التنفيذي رقم 02-127 المؤرخ في 7 أفريل 2002، المتضمن إنشاء خلية معالجة الاستعلام المالي وتنظيمها وعملها، ج.ر.ج.ج.، رقم 23 لسنة 2002.
148. المرسوم التنفيذي رقم 05-182 المؤرخ في 18 ماي 2005، المتعلق بضبط التعريفات ومكافأة نشاطات نقل وتوزيع وتسويق الكهرباء والغاز، ج.ر.ج.ج.، رقم 36 لسنة 2005.
149. المرسوم التنفيذي رقم 06-356 المؤرخ في 09 أكتوبر 2006، المتضمن صلاحيات الوكالة الوطنية لتطوير الاستثمار وتنظيمها وسيرها، ج.ر.ج.ج.، رقم 64 لسنة 2006.
150. المرسوم التنفيذي رقم 06-428 المؤرخ في 26 نوفمبر 2006، المحدد لإجراء منح رخص استغلال المنشآت لإنتاج الكهرباء، ج.ر.ج.ج.، رقم 76 لسنة 2006.
151. المرسوم التنفيذي رقم 06-433 المؤرخ في 26 نوفمبر 2006، يحدد تشكيلة المجلس الاستشاري للجنة ضبط الكهرباء والغاز وسيره، ج.ر.ج.ج.، رقم 76 لسنة 2006.
152. المرسوم التنفيذي رقم 08-303 المؤرخ في 27 سبتمبر 2008، المحدد لصلاحيات وكذا قواعد تنظيم سلطة ضبط الخدمات العمومية للمياه وعملها، ج.ر.ج.ج.، رقم 56 لسنة 2008.
153. المرسوم التنفيذي رقم 13-157 المؤرخ في 15 أفريل 2013، المعدل والمتمم للمرسوم التنفيذي رقم 02-127، المتضمن إنشاء خلية معالجة الاستعلام المالي وتنظيمها وعملها، ج.ر.ج.ج.، رقم 23 لسنة 2013.

154. المرسوم التنفيذي رقم 13-218 المؤرخ في 18 جوان 2013، المحدد لشروط منح العلاوات بتكاليف تنويع إنتاج الكهرباء، ج.ر.ج.ج.، رقم 33 لسنة 2013.

155. قرار وزير المالية المؤرخ في 28 ديسمبر 1996، المتضمن المصادقة على نظام لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها رقم 96-03 المؤرخ في 3 جويلية 1996 والمتعلق بشروط اعتماد الوسطاء في عمليات البورصة وواجباتهم ومراقبتهم، ج.ر.ج.ج.، رقم 36 لسنة 1997.

156. قرار وزير المالية المؤرخ في 6 ديسمبر 1997، المتضمن المصادقة على نظام لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها رقم 97-04 المؤرخ في 25 نوفمبر 1997، المتعلق بهيئات التوظيف الجماعي في القيم المنقولة (ه.ت.ج.ق.م)، ج.ر.ج.ج.، رقم 87 لسنة 1997.

157. قرار وزير المالية المؤرخ في 2 أوت 1998، المتضمن تطبيق المادة 3 من المرسوم التنفيذي رقم 98-170 المؤرخ في 20 ماي 1998، المتعلق بالأتاوى التي تحصلها لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، ج.ر.ج.ج.، رقم 70 لسنة 1998.

158. قرار وزير المالية المؤرخ في 26 نوفمبر 1998، المتضمن المصادقة على نظام لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها رقم 98-01، المحدد لقواعد حساب العمولات التي تحصلها شركة تسيير بورصة القيم المنقولة عن عمليات البورصة، ج.ر.ج.ج.، رقم 93 لسنة 1998.

159. قرار وزير المالية المؤرخ في 4 جانفي 2000، المتضمن المصادقة على نظام لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها رقم 03-2000، المتضمن

تنظيم وسير المصالح الادارية والتقنية للجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، ج.ر.ج.ج.، رقم 8 لسنة 2000.

160. قرار وزير المالية المؤرخ بتاريخ 30 مارس 2008، المحدد لشروط تطبيق المادة 21 من القانون رقم 05-01 المؤرخ في 6 فيفري 2005، والمتعلق بالوقاية من تبييض الأموال وتمويل الإرهاب ومكافحتها، ج.ر.ج.ج.، رقم 25 لسنة 2008.

161. نظام لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها رقم 96-03 المؤرخ في 3 جويلية 1996، المتعلق بشروط اعتماد الوسطاء في عمليات البورصة وواجباتهم ومراقبتهم، المصادق عليه بموجب قرار وزير المالية المؤرخ في 28 ديسمبر 1996، ج.ر.ج.ج.، رقم 36 لسنة 1997.

162. نظام لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها رقم 97-04 المؤرخ في 25 نوفمبر 1997، المتعلق بهيئات التوظيف الجماعي في القيم المنقولة، المصادق عليه بقرار وزير المالية المؤرخ في 6 ديسمبر 1997، ج.ر.ج.ج.، رقم 87 لسنة 1997.

163. نظام لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها رقم 2000-03 المؤرخ في 28 سبتمبر 2000، المتضمن تنظيم وسير المصالح الادارية والتقنية للجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، المصادق عليه بقرار وزير المالية المؤرخ في 4 جانفي 2000، ج.ر.ج.ج.، رقم 8 لسنة 2000.

164. تعليمية بنك الجزائر رقم 01-14 المؤرخة في 06 مارس 2014، المتعلقة بالوثيقة المعادلة للوثيقة الجمركية "نسخة البنك".

165. تعليمة بنك الجزائر رقم 02-14 المؤرخة في 29 سبتمبر 2014، المتضمنة تحديد نسبة العلاوة المستحقة بموجب المساهمة في صندوق ضمان الودائع المصرفية.
166. تعليمة بنك الجزائر رقم 03-14 المؤرخة في 23 نوفمبر 2014، المحددة لمستوى الالتزامات الخارجية للبنوك والمؤسسات المالية.
167. تعليمة بنك الجزائر رقم 04-14 المؤرخة في 30 ديسمبر 2014، المتعلقة بنسب الملازمة المطبقة على البنوك والمؤسسات المالية.
168. تعليمة بنك الجزائر رقم 05-14 المؤرخة في 30 ديسمبر 2014، المتعلقة بنماذج تصريح البنوك والمؤسسات المالية بالمخاطر الكبرى.
169. تعليمة بنك الجزائر رقم 02-15 المؤرخة في 22 جويلية 2015، المحددة لمستوى الالتزامات الخارجية للبنوك والمؤسسات المالية.

(VI) المعاجم والقواميس:

الفيروز أبادي، القاموس المحيط، دار الكتب العلمية، بيروت، 1995.

ثانيا: باللغة الفرنسية:

I) Les Ouvrages :

1. Philippe ARDANT, Bertrand MATHIEU, Institutions politiques et droit constitutionnel, 20^{ème} éd., L.G.D.J., Paris, 2008.
2. Ali BENCHENEB et Chérif BENNADJI, (s/dir.) L'exigence et le droit, études en l'honneur de Mohand ISSAD, A.J.E.D. Edition, Alger.
3. Christine BERTRAND, L'agrément en droit public, L.G.D.J, Paris, 2000.
4. Jean-Paul BETBÈSE, Benoît COEURÉ, (s/dir.) Quelles réformes pour sauver l'État ?, P.U.F., Paris, 2011.
5. Thierry BONNEAU, France DRUMMOND, Droit des marchés financiers, 3^{ème} éd., Economica, Paris, 2010.

6. Guy BRAIBANT, Bernard STIM, Le droit administratif français, 7^{ème} éd., P.S.P et Dalloz, 1999.
7. Bernard CHANTEBOUT, Droit constitutionnel, 30^{ème} éd., Sirey, Paris, 2013.
8. René CHAPUS, Droit administratif général, t.1, 9^{ème} éd., Montchrestien, Paris, 1995.
9. René CHAPUS, Droit administratif général, t.1, 15^{ème} éd., Montchrestien, Paris, 2001.
10. Jacques CHEVALLIER, l'État post-moderne, droit et société, 2^{ème} éd., L.G.D.J, Paris, 2004.
11. Patrice CHRÉTIEN, Nicolas CHIFFLOT, Droit administratif, 13^{ème} éd., Sirey, Paris, 2012.
12. Guylain CLAMOUR, Intérêt général en concurrence (Essai sur la pérennité du droit public en économie de marché, Dalloz, Paris, 2006.
13. Frédéric COLIN, Droit public économique, 4^{ème} éd., Lextenso éditions, Paris, 2013.
14. Frédéric COLIN, Droit public économique, 4^{ème} éd., Lextenso éditions, Paris, 2013.
15. Frédéric COLIN, Droit public, 3^{ème} éd., Lextenso éditions, Paris, 2014.
16. Frédéric COLIN, L'essentiel du droit public économique, 2^{ème} éd., Lextenso éditions, Paris, 2014.
17. Claude-Albert COLLIARD et Gérard TIMSIT, Les autorités administratives indépendantes, (s/dir.) Les autorités administratives indépendantes, P.U.F., Paris, 1988.
18. Jean-Philippe COLSON, Droit public économique, 3^{ème} éd., L.G.D.J., Paris, 1995.
19. Denys de BÉCHILLON, Véronique CHAMPEIL-DESPLATS, Pierre BRUNET, Éric MILLARD, L'architecture du droit : Mélanges en l'honneur de Michel TROPER, Economica, Paris, 2006.
20. Ramu de BELLESCIZE, Droit administratif général, 2^{ème} éd., Lextenso éditions, Paris, 2014.
21. Ramu de BELLESCIZE, L'essentiel du Droit administratif général, Lextenso éditions, Paris, 2014.
22. Xavier Dupré de BOULOIS, Les annales du Droit administratif, Dalloz, Paris, 2014.
23. Nicole DECOOPMAN (s/dir.), Le désordre des autorités administratives indépendantes : l'exemple du secteur économique et financier, P.U.F., Paris, 2002.

24. Antoine DELBLOND, Droit administratif, Éditions Larcier, Bruxelles, Belgique, 2009.
25. Albert DELION, Notion de régulation et droit de l'économie, les annales de la régulation, institut André TUNC, vol. 1, Paris, L.G.D.J., 2006.
26. Mireille DELMAS-MARTY, Catherine TEITGEN-COLLY, Punir sans juger ? (de la répression administrative au droit administratif pénal), Éditions economica, Paris, 1992.
27. Pierre DELVOLVÉ, Le droit administratif, 5^{ème} éd., Dalloz, Paris, 2010.
28. Josef DREXL (s/dir.), Technologie et concurrence, Mélanges en l'honneur de Hanns ULLRICH, Éditions Larcier, Bruxelles, Belgique, 2009.
29. Bertrand du MARAIS, Droit de régulation économique, 1^{ère} éd. Presses Sciences Politiques et Dalloz, Paris, 2004.
30. Louis DUBOUIS, Gustave PEISER, Droit public, 21^{ème} éd., Dalloz, Paris, 2013.
31. Gérard FARJAT, Pour un droit économique, P.U.F., Paris, 2004.
32. Louis FAVOREU, PHILIP Loïc, Les grandes décisions du Conseil constitutionnel, 11^{ème} éd., Dalloz, Paris, 2011.
33. Pierre-Laurent FRIER, Jacques PETIT, Précis de droit administratif, 4^{ème} éd., Montchrestien, Paris, 2006.
34. Marie-Anne FRISON-ROCHE, (s/dir.) Droit et économie de la régulation, t.1, Presses de Sciences Po (P.F.N.S.P) « Hors collection », Paris, 2004.
35. Marie-Anne FRISON-ROCHE, (s/dir.) Droit et économie de la régulation, t.2, Presses de Sciences Po (P.F.N.S.P) « Hors collection », Paris, 2004.
36. Marie-Anne FRISON-ROCHE, (s/dir.) Droit et économie de la régulation, t.3, Presses de Sciences Po (P.F.N.S.P) « Hors collection », Paris, 2005.
37. Marie-Anne FRISON-ROCHE, (s/dir.) Droit et économie de la régulation, t.4, Presses de Sciences Po (P.F.N.S.P) « Hors collection », Paris, 2006.
38. Patrick GAÏA, Richard GHEVONTIAN, Ferdinand MÉLIN-SOUCRAMANIEN, Éric OLIVA, André ROUX, Les grandes décisions du Conseil constitutionnel, 17^{ème} éd., Dalloz, Paris, 2013.
39. Yves GAUDEMET, Droit administratif, 18^{ème} éd., L.G.D.J., Paris, 2005.
40. Yves GAUDEMET, Traité de droit administratif (droit administratif général), t.1, 16^{ème} éd., L.G.D.J., Paris, 2001.

41. Michel GENTOT, Les autorités administratives indépendantes, 2^{ème} éd., Montchrestien, Paris, 1994.
42. Philippe GEORGES, Guy SIAT, Droit public, 16^{ème} éd., Sirey, Paris, 2011.
43. Marie-José GUEDON, Les autorités administratives indépendantes, L.G.D.J., Paris, 1991.
44. Christophe GUETTIER, Institutions administratives, 5^{ème} éd., Dalloz., Paris, 2010.
45. Philippe JESTAZ, Les sources du droit, Dalloz, Paris, 2005.
46. Aurore LAGET-ANNAMAYER, La régulation des services publics en réseaux (télécommunications et électricité), Éditions Émile BRUYLANT, Paris, 2002.
47. Gilles LEBERTON, Libertés publiques et droits de l'Homme, 8^{ème} éd., Sirey, Paris, 2009.
48. Gilles LEBRETON, Droit administratif général, 6^{ème} éd., Dalloz, Paris, 2011.
49. Didier LINOTTE, ROMI Raphaël, Droit public économique, 7^{ème} éd., Lexis Nexis, Paris, 2012.
50. Martine LOMBARD, Gilles DUMONT, Droit administratif, 7^{ème} éd., Dalloz., Paris, 2007.
51. Marceau LONG, Prosper WEIL, Guy BRAIBANT, Pierre DELVOLVE, Bruno GENEVOIS, Les grands arrêts de la jurisprudence administrative, 17^{ème} éd., Dalloz, Paris, 2009.
52. Gérard MARCOU et Franc MODERNE, (s/dir.) Droit de la régulation, service public et intégration régionale, T.2, expériences européennes, l'Harmattan, Paris, 2005.
53. André MAURIN, Droit administratif, 8^{ème} éd., Sirey, Paris, 2011.
54. Mustapha MENOUEUR, Droit de la concurrence, BERTI Éditions, Alger, 2013.
55. Henri OBERDORFF, Les institutions administratives, 7^{ème} éd., Sirey, Paris, 2013.
56. Bertrand PAUVERT, Droit constitutionnel, 2^{ème} éd., Groupe Studyrama, Paris, 2007.
57. Gustave PEISER, Droit administratif général, 25^{ème} éd., Dalloz, Paris, 2011.
58. Etienne PICARD, La notion de police administrative, L.G.D.J., Paris, 1984.
59. Jean-Claude RICCI, Droit administratif général, 2^{ème} éd., Hachette supérieur, Paris, 2005.

60. Jean RIVERO, Jean WALINE, Droit administratif, 14^{ème} éd., Dalloz, Paris, 2001.

61. Mohamed SALAH, Les valeurs mobilières émises par les sociétés par actions, Éditions Ibn-Khaldoun, Algérie, 2001.

62. Pierre SERRAND, Manuel d'institutions administratives françaises, 4^{ème} éd., P.U.F., Paris, 2012.

63. Sylvie THOMASSET-PIERRE, L'autorité de régulation boursière face aux garanties processuelles fondamentales, L.G.D.J., Paris, 2003.

64. Jean WALINE, Droit administratif, 25^{ème} éd., Dalloz, Paris, 2014.

65. Prosper WEIL, Dominique POUYAUD, Le droit administratif, 24^{ème} éd., P.U.F., Paris, 2013.

66. Jean-Claude ZARKA, Institutions administratives, Lextenso éditions, Paris, 2014.

67. Rachid ZOUAÏMIA, Droit de la régulation économique, BERTI édition, Alger, 2006.

68. Rachid ZOUAÏMIA, Droit de la responsabilité disciplinaire des agents économiques (l'exemple du secteur financier), O.P.U., Alger, 2010.

69. Rachid ZOUAÏMIA, Le droit de la concurrence, Éditions Belkeïse, Alger, 2012.

70. Rachid ZOUAÏMIA, Les autorités administratives indépendantes et la régulation économique en Algérie, édition HOUMA, Alger, 2005.

71. Rachid ZOUAÏMIA, Les autorités de régulation indépendantes dans le secteur financier en Algérie, édition HOUMA, Alger, 2005.

72. Rachid ZOUAÏMIA, Les autorités de régulation indépendantes face aux exigences de la gouvernance, Belkeïse édition, Alger, 2013.

73. Rachid ZOUAÏMIA, Marie Christine ROUAULT, Droit administratif, Berti édition, Alger, 2009.

II) Les Thèses :

1. Christine BERTRAND, L'agrément en droit public français, thèse de doctorat en Droit public, Université Panthéon-Assas (Paris II), 1990.

2. Aoun CHARBEL, L'indépendance de l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (A.R.C.E.P), thèse de doctorat en droit, université de Cergy-Pontoise, 2006.

3. Julie CORNU, Droit au procès équitable et autorité administrative, Thèse de doctorat en droit public, Université Panthéon-Assas, 2014.

4. Giorgio GIULIANO, Les pouvoirs des autorités administratives indépendantes économiques et les droits de procédure des particuliers, thèse de doctorat en droit, université de Strasbourg, 2008.

5. Philippe ICARD, Les autorités administratives indépendantes, thèse de doctorat en droit public, université de Bourgogne, Dijon, 1991.

6. Aurore LAGET-ANNAMAYER, Recherche sur la régulation des services publics en réseaux : le cas des télécommunications et électricité, thèse de doctorat en Droit public, Université Paris Descartes (Paris V), Paris, 2001.

7. Stéphane MASON, La notion d'indépendance en droit administratif, thèse de doctorat en droit, université Paris 2, 1995.

8. Robert METTOUDI, Les fonctions quasi-juridictionnelles de l'autorité de régulation des télécommunications, thèse de doctorat en Droit, Université de Nice-Sophia Antipolis, 2004.

9. Andrés Fernando OSPINA GARZON, L'activité contentieuse de l'administration en droit français et colombien, thèse de doctorat en droit, université Panthéon-Assas, Paris, 2012.

10. Babaly SALL, Contribution à l'étude des autorités administratives indépendantes, thèse de doctorat en droit, université de Poitiers, 1990.

11. Junior Fernando Antonio SANTIAGO, La régulation du secteur électrique en France et en Brésil, thèse de doctorat en droit, université de Paris I Panthéon-Sorbonne, 2007.

12. Elvira TALAPINA, Contribution à la théorie du droit public économique par l'analyse comparative du droit français et du droit russe, thèse de doctorat en droit, Université de la Réunion, 2011.

13. Grégory VEIGA, L'agrément, thèse de doctorat en Droit, Université Toulouse I, 2002.

III) Les Articles :

1. Farida ALLOUI, Le caractère décoratif des autorités de régulation en Algérie, Actes du colloque national sur les autorités de régulation indépendantes en matière économique et financière, université Abderrahmane MIRA, Bejaïa, 23-24 Mai 2007.

2. Florian AUMOND, Le Défenseur des droits : une peinture en clair-obscur, R.F.D.A, n° 5, 2011.

3. Jean-Louis AUTIN, Le Conseil supérieur de l'audiovisuel en France, Revista catalana de dret públic, núm. 34, 2007.

4. Jean-Louis AUTIN, Le pouvoir répressif d'une autorité administrative indépendante devant le juge administratif, note sous C.E., 14 juin 1991, Association Radio Solidarité, R.F.D.A., 1992.

5. Jean-Louis AUTIN, Les autorités administratives indépendantes et la constitution, R.A., n° 244, 1988.

6. Anne-Sophie BARTHEZ, Les avis et recommandation des autorités administratives indépendantes, in., Le droit souple, journées nationales, Tome XIII / Boulogne-sur-Mer, Association Henri CAPITANT, Dalloz, Paris, 2009.

7. Jacques BEER-GABEL, Le contrôle de l'administration par la C.N.I.L., R.D.P, 1980.

8. John BELL, L'expérience britannique en matière d'autorités administratives indépendantes, In., Conseil d'État, Les autorités administratives indépendantes, rapport public, EDCE n° 52, La documentation française, Paris, 2001.

9. Sonia BEN HADJ YAHIA, La nature juridictionnelle des autorités de régulation, R.R.J., n°3, P.U.A.M., 2004.

10. Jean-Louis BERGEL, Pouvoir réglementaire et délégation de compétence normative, R.R.J.D.P., n° 91, 2001.

11. Marie-Chantal BOUTARD-LABARDE, Principe de proportionnalité et fixation des amendes en droit de la concurrence, L.P.A., n° 117, 1998.

12. Laurence BOY et Josef DREXL, Le nouveau contrôle français des opérations de concentration, une originalité regrettable, in., Josef DREXL (s/dir.), Technologie et concurrence, Mélanges en l'honneur de Hanns ULLRICH, Éditions Larcier, Bruxelles, Belgique, 2009.

13. Laurence BOY, Réflexion sur le droit de la régulation, Cahier Droit des Affaires, D., n° 37, 2001.

14. Jacques-Mathieu BRIÈRE, Chronique de jurisprudence constitutionnelle 1997-1998 : L'arrêt Didier du 3 décembre 1999 : la guerre de tranchées, R.A., n°313, 2000.

15. Jean-François BRISSON, Les pouvoirs de sanction des autorités de régulation et l'article 6§1 de la Convention européenne des droits de l'homme à propos d'une divergence entre le Conseil d'État et la Cour de cassation, A.J.D.A., 1999.

16. François BRUNET, De la procédure au procès : Le pouvoir de sanction des autorités administratives indépendantes, R.F.D.A., 2013.

17. Pierre BRUNET, Les principes généraux du droit et la hiérarchie des normes, in., Denys de BÉCHILLON, Véronique CHAMPEIL-DESPLATS, Pierre BRUNET, Éric MILLARD, L'architecture du droit : Mélanges en l'honneur de Michel TROPER, Economica, Paris, 2006.

18. Gwénaële CALVÈS, Sanctionner ou réguler (l'hésitation des politiques de lutte contre les discriminations), Rev. Informations sociales, n° 148, 2008/4.

19. Roberto CARANTA, Les conditions et modalités juridique de l'indépendance du régulateur, in., Marie-Anne FRISON-ROCHE, (s/dir.)

Droit et économie de la régulation, t.1, Presses de Sciences Po (P.F.N.S.P) « Hors collection », Paris, 2004.

20. Pierre CARCELLE et Georges MAS, Les principes généraux du droit applicables à la fonction publique, R.A., n° 66, 1958.

21. Jacques CHEVALLIER, La place de l'administration dans la production des normes, Droit et société, n° 79, 2011.

22. Jacques CHEVALLIER, La régulation juridique en question, Droit et Société, n° 49, 2001

23. Jacques CHEVALLIER, Le Défenseur des droits : unité ou diversité ?, R.F.A.P., n° 139, 2011.

24. Jacques CHEVALLIER, Le Défenseur des droits:une intégration réussie?, R.F.A.P., n° 147, 2013.

25. Jacques CHEVALLIER, Le service public en six questions, R.T.O.F, n°1, 2011.

26. Jacques CHEVALLIER, Les enjeux de la déréglementation, R.D.P, n°1, 1987.

27. Jacques CHEVALLIER, Réflexion sur l'institution des autorités administratives indépendantes, J.C.P, la semaine juridique, 1986.

28. Jacques CHEVALLIER, Régulation et polycentrisme dans l'administration française, La revue administrative, n° 301, 1998.

29. Jacques CHEVALLIER, Vers un droit post-moderne ? Les transformations de la régulation juridique, R.D.P., n° 3, 1998.

30. Lucie CLUZEL-MÉTAYER, Réflexions à propos de la saisine du Défenseur des droits, R.F.A.P., n° 139, 2011.

31. Jean Denis COMBREXELLE, Le principe d'impartialité et les autorités de régulation, le cas de la commission national informatique et libertés, R.F.D.A, n°16, 2000.

32. Jean-Paul COSTA, Le médiateur et la section du rapport et des études du Conseil d'État, R.A, n° 228, novembre-décembre 1985.

33. Jean-Paul COSTA, Le médiateur peut-il être autre chose qu'une autorité administrative ?, A.J.D.A., 1987.

34. Claude CRAMPES, Les outils des régulations économiques ex ante et ex post, in., Marie-Anne FRISON-ROCHE, (s/dir.) Droit et économie de la régulation, t.4, Presses de Sciences Po (P.F.N.S.P) « Hors collection », Paris, 2006.

35. Dominique CUSTOS, Agences indépendantes de régulation américaines (IRC) et les autorités administratives indépendantes française (AAI), l'exemple de la « Fédéral Communications Commission » (FCC) et de l'Autorité de Régulation des Télécommunications (ART), in., Politiques et

management public, Vol. 20, n°1, 2000, Reconfigurer l'action public : big bang ou réforme ? Actes du Onzième colloque international, T.1., Nice, 4 et 5 Octobre 2001.

36. Michael H. DAVIS, L'expérience américaine des « independent regulatory commissions », in., Claude-Albert COLLIARD et Gérard TIMSIT, (s/dir.) Les autorités administratives indépendantes, P.U.F., Paris, 1988.

37. Jean-Louis de CORAIL, Administration et sanction : réflexion sur le fondement du pouvoir administratif de répression, in., Droit administratif, Mélanges René CHAPUS, Montchrestien, Paris, 1992.

38. Pierre de MONTALIVET, Constitution et autorités de régulation, R.D.P., n°2, 2014.

39. Anne DEBET, Autorités administratives indépendantes et personnalité morale, in., La personnalité morale, journées nationales, T. XII / La Rochelle, Association Henri CAPITANT, Dalloz, Paris, 2010.

40. Nicole DECOOPMAN, Le contrôle juridictionnel des autorités administratives indépendantes, in., Le droit administratif en mutation, P.U.F., Paris, 1993.

41. Nicole DECOOPMAN, Peut-on clarifier le désordre, in., Nicole DECOOPMAN (s/dir.), Le désordre des autorités administratives indépendantes : l'exemple du secteur économique et financier, P.U.F., Paris, 2002.

42. Michel DEGOFFE, Les autorités publiques indépendantes, A.J.D.A., 2008.

43. Georges DELLIS, Droit de la régulation, service public et intégration régionale, le cas de la Grèce, in., Gérard MARCOU et Franc MODERNE, (s/dir.) Droit de la régulation, service public et intégration régionale, t.2, expériences européennes, l'Harmattan, Paris, 2005.

44. Mireille DELMAS-MARTY, Catherine TEITGEN-COLLY, Vers un droit administratif pénal ?, in., Étude sur les systèmes de sanctions administratives et pénales dans les États membres des Communautés Européennes, vol. 1, Rapports nationaux, Office des publications officielles des Communautés Européennes, Luxembourg, 1994.

45. Laurence DESFONDS, La notion de mesure préparatoire en droit administratif français, A.J.D.A., n° 1, 2003.

46. Saïd DIB, La nature du contrôle juridictionnel des actes de la commission bancaire en Algérie, Rev. Conseil d'État, n°3, 2003.

47. Redouane DJAFFAR, Les compétences multiformes de la C.R.E.G, in., Les autorités de régulation indépendantes en matière économique et

financière, recueil des actes du colloque national, université Abderrahmane MIRA, Béjaïa, le 23-24 mai 2007.

48. Gabriel ECKERT, L'indépendance des autorités de régulation économique à l'égard du pouvoir politique, R.F.A.P, n° 143, 2012.

49. Gabriel ECKERT, Philippe KOVAR, Introduction, In., L'indépendance des autorités de régulation économique et financière : une approche comparée, R.F.A.P., n° 143, 2012.

50. Quentin EPRON, Le statut des autorités de régulation et la séparation des pouvoirs, R.F.D.A., 2011.

51. Louis FAVOREU, Le droit constitutionnel jurisprudentiel, R.D.P., n°2, 1989.

52. Jean-Philippe FELDMAN, Les autorités administratives indépendantes, sont-elles légitimes?, Rec. D., n° 43, 2010.

53. Marie-Anne FRISON-ROCHE, Arbitrage et droit de la régulation, in., Marie-Anne FRISON-ROCHE, (s/dir.) Droit et économie de la régulation, t.3, Presses de Sciences Po (P.F.N.S.P) « Hors collection », Paris, 2005.

54. Marie-Anne FRISON-ROCHE, Comment fonder juridiquement le pouvoir des autorités de régulation ?, R.E.F., n° 60, 2000.

55. Marie-Anne FRISON-ROCHE, Le couple ex ante-ex post, justification d'un droit propre et spécifique de la régulation, in., Marie-Anne FRISON-ROCHE, (s/dir.) Droit et économie de la régulation, t.4, Presses de Sciences Po (P.F.N.S.P) « Hors collection », Paris, 2006.

56. Marie-Anne FRISON-ROCHE, Le droit de la régulation, Le droit de la régulation, Rec. D., n° 7, 2001.

57. Marie-Anne FRISON-ROCHE, Le droit de la régulation, Rec. D., n° 7, 2001.

58. Marie-Anne FRISON-ROCHE, Les autorités administratives indépendantes: distorsion ou réforme de l'État ?, in., Jean-Paul BETBÈSE, Benoît COEURÉ, (s/dir.) Quelles réformes pour sauver l'État ?, P.U.F., Paris, 2011.

59. Marie-Anne FRISON-ROCHE, Les différentes définitions de la régulation, L.P.A., n° 82, 1998.

60. Marie-Anne FRISON-ROCHE, Vers une nouvelle autorité de régulation boursière ?, L.P.A., n° 246, 2000.

61. Yves GAUDEMET, Le Médiateur est-il une autorité administrative ? à propos des rapports du Médiateur et du juge administratif, in., Mélanges R. E. CHARLIER, Éditions de l'Université et de l'Enseignement moderne, Paris, 1981.

62. Bruno GENEVOIS, Le Conseil Constitutionnel et la définition des pouvoirs du C.S.A., R.F.D.A., 1989.

63. Marie-José GUEDON, L'hétérogénéité des données organiques, in., Nicole DECOOPMAN (s/dir.), Le désordre des autorités administratives indépendantes : l'exemple du secteur économique et financier, P.U.F., Paris, 2002.

64. Gaëtan GURLIN, Regarde sur la dépendance fonctionnelle des autorités administratives indépendante, in., Nicole DECOOPMAN (s/dir.), Le désordre des autorités administratives indépendantes : l'exemple du secteur économique et financier, P.U.F., Paris, 2002.

65. Hubert Gérald HUBRECHT, La notion de sanction administrative, L.P.A, n°8, 1990.

66. Laurence IDOT, La mise en réseau des autorités de régulation, R.D.P., n° 124, 2008.

67. Pascale IDOUX, Autorités administratives indépendantes et garanties procédurales, R.F.D.A., 2010.

68. Pierre-Alain JEANNENEY, Le régulateur producteur de droit, in., Marie-Anne FRISON-ROCHE, (s/dir.) Droit et économie de la régulation, t. 2, Presses de Sciences Po (P.F.N.S.P) « Hors collection », Paris, 2004.

69. Benoît JORION, Les groupements d'intérêt public : un instrument de gestion du service public administratif, A.J.D.A., n° 6, 2004.

70. Rachid KHELLOUFI, Les institutions de régulation, R.A.S.J.E.P, vol. 41, n°2, 2003.

71. Jean-Philippe KOVAR, L'indépendance des autorités de régulation financière à l'égard du pouvoir politique, R.F.A.P., n° 143, 2012.

72. Marie-Béatrice LAHORGUE, La prévention des risques industriels à l'épreuve du droit pénal, R.J.E., n° 1, vol. 39, 2014.

73. Francis LAMY, Sur la notion de sanction administrative au regard de la Convention européenne des droits de l'homme, concl. sur C.E., 22 juin 2001, Société Athis, R.F.D.A., 2002.

74. Gérard LANGROD., Genèse et conséquences du mimétisme administratif en Afrique, RISA, 1973.

75. Pierre LAROUCHE, Contrôle ex ante et ex post, in., Marie-Anne FRISON-ROCHE, (s/dir.) Droit et économie de la régulation, t.4, Presses de Sciences Po (P.F.N.S.P) « Hors collection », Paris, 2006.

76. Michel LE CLAINCHE, Le rapport du médiateur pour 1986, R.A., n° 237, Mai-juin 1987.

77. José LEFEBVRE, La dépénalisation facteur d'ordre ou source de désordre ?, in., Désordre (s), P.U.F., Paris, 1997.

78. José LEFEBVRE, Un pouvoir réglementaire à géométrie variable, in., Nicole DECOOPMAN (s/dir.), Le désordre des autorités administratives indépendantes : l'exemple du secteur économique et financier, P.U.F., Paris, 2002.

79. Paul LEGATTE, Le Médiateur de la République : situation actuelle, R.A., n° 233, 1986.

80. Georges LEVASSEUR, Le problème de la dépénalisation, A.C.P., n° 6, 1983.

81. Martine Lombard, Régulation et hiérarchie des normes (propos conclusifs), in., Marie-Anne FRISON-ROCHE, (s/dir.) Droit et économie de la régulation, t. 2, Presses de Sciences Po (P.F.N.S.P) « Hors collection », Paris, 2004.

82. Philippe LUPPI, L'unité du pouvoir réglementaire du Premier ministre et son caractère ab initio, A.J.D.A., 2007.

83. Benaoumer MAACHOU, Présentation succincte de la commission bancaire dans sa dimension institutionnelle et quelques aspects de ses procédures, Rev. Conseil d'État, n°6, 2005.

84. Howard MACHIN, L'expérience britannique, in., Claude-Albert COLLIARD et Gérard TIMSIT, (s/dir.) Les autorités administratives indépendantes, P.U.F., Paris, 1988.

85. Jean MARIMBERT, Les conditions de l'indépendance comme facteur de légitimité, in., Marie-Anne FRISON-ROCHE, (s/dir.) Droit et économie de la régulation, T. 1, Presses de Sciences Po (P.F.N.S.P) « Hors collection », Paris, 2004.

86. Franc MODERNE, Étude comparée, in., Claude-Albert COLLIARD et Gérard TIMSIT, (s/dir.) Les autorités administratives indépendantes, P.U.F., Paris, 1988.

87. Franc MODERNE, La sanction administrative (éléments d'analyse comparative), R.F.D.A., 2000.

88. Franc MODERNE, Répression administrative et protection des libertés devant le juge constitutionnel : Les leçons du droit comparé, in., Droit administratif, Mélanges René CHAPUS, Montchrestien, Paris, 1992.

89. Jacqueline MORAND-DEVILLER, Les mécanismes non juridictionnels de protection des droits, colloque international, l'effectivité des droits fondamentaux dans les pays de la communauté francophone, 29 Sept. – 1^{er} Oct. 1993, éd. Eric KOEHLER, Paris, 1993.

90. Julien MOUCHETTE, L'« autonomie budgétaire » du Défenseur des droits : complément ou obstacle à son indépendance ?, R.F.D.C., n° 99, 2014.

91. Andrés Fernando OSPINA GARZON, La crise des autorités publiques indépendantes, article publié sur : [http:// amdpa. blogspot. com/2007/10/ la-crise-des-autorits-publiques.html](http://amdpa.blogspot.com/2007/10/la-crise-des-autorits-publiques.html), consulté le: 19/7/2010.
92. Jean PETROPOULOS, Médiateur de la République : rapport 1991, R.A., n° 268, juillet-aout 1992.
93. Emmanuel PIWNICA, La dévolution aux autorités administratives indépendantes d'un pouvoir de sanction, R.F.D.A., 2010.
94. Marcel POCHARD, Autorités administratives indépendantes et pouvoir de sanction, A.J.D.A., 2001.
95. Jean-Marie PONTIER, Des entités très répandues à la délimitation incertaine, in., GELARD Patrice, Rapport sur les AAI, Office parlementaire d'évaluation de la législation, La documentation Française, Paris, 2006.
96. Jean-Marie PONTIER, Le Médiateur du cinéma, R.A., n° 265, 1992.
97. Paule QUILICHINI, Réguler n'est pas juger. Réflexion sur la nature du pouvoir de sanction des autorités de régulation économique, A.J.D.A., 2004.
98. Sébastien RENAUD, Les autorités de régulation et le démembrement du pouvoir central, Revue de la recherche juridique. Droit prospectif, 1^{er} décembre 2001, n° 16.
99. Olivier RENAUDIE, La genèse complexe du Défenseur des droits, R.F.A.P., n° 139, 2011, p.p.397-408 ;
100. Claude ROCHET, Marc CABANE, Simon FORMERY, France, in., Les autres visages de la gouvernance publique (agences, autorités administratives et établissement publics), rapport de l'O.C.D.E., La documentation Française, Paris, 2002.
101. Emmanuel ROSENFELD, Jean VEIL, Sanctions administratives, sanctions pénales, Pouvoirs, n° 128, 2009/1.
102. Aude ROUYERE, La constitutionnalisation des autorités administratives indépendantes : quelle signification ?, R.F.D.A., n° 5, 2010.
103. Paul SABOURIN, Les autorités administratives indépendantes dans l'État, in. Claude-Albert COLLIARD et Gérard TIMSIT, (s/dir.) Les autorités administratives indépendantes, P.U.F., Paris, 1988.
104. Paul SABOURIN, les autorités administratives indépendantes, une catégorie nouvelle, A.J.D.A., 1983.
105. Renaud SALOMON, Le pouvoir de sanction des autorités administratives indépendantes en matière économique et financière et les garanties fondamentales, R.D.B.F., n° 1, 2001.

106. Renaud SALOMON, Le pouvoir de sanction des autorités administratives indépendantes en matière économique et financière. Conformité aux garanties fondamentales, J.C.P. éd. G., n° 42, 2000.

107. Jean-Marc SAUVÉ, La motivation des sanctions administratives, in., La motivation des sanctions prononcées en justice : nouvelles tendances, nouveaux enjeux, Actes du 27^{ème} colloque des instituts d'études judiciaires, Amiens, vendredi 10 février 2012.

108. Alain SEBAN, Conclusions sous C.E., Ass., 3 décembre 1999, M. Jean-Louis DIDIER, R.F.D.A., 2000.

109. Alain SEBAN, Le principe d'impartialité et les autorités de régulation, le cas du Conseil des marchés financiers, R.F.D.A, n°16, 2000.

110. Véronique SELINSKY, Conseil de la concurrence, J.C.P., n° 11, 1992.

111. Olivier STROCH, Les conditions et modalités budgétaires de l'indépendance du régulateur, in., Marie-Anne FRISON-ROCHE, (s/dir.) Droit et économie de la régulation, t.1, Presses de Sciences Po (P.F.N.S.P) « Hors collection », Paris, 2004.

112. Catherine TEITGEN-COLLY, La Commission nationale consultative des droits de l'Homme et la création du Défenseur des droits, R.F.A.P., n° 139, 2011.

113. Catherine TEITGEN-COLLY, Les autorités administratives indépendantes, histoires d'une institution, in., Claude-Albert COLLIARD et Gérard TIMSIT, (s/dir.) Les autorités administratives indépendantes, P.U.F., Paris, 1988.

114. Catherine TEITGEN-COLLY, Les instances de régulation et la Constitution, R.D.P., n° 1, 1990.

115. Jean-Philippe THIELLAY, L'évolution récente du régime des sanctions du Conseil supérieur de l'audiovisuel, A.J.D.A., 2003.

116. Gérard TIMSIT, La régulation (la notion et le phénomène), R.F.A.P, n° 109, 2004.

117. Gérard TIMSIT, La régulation, la notion et le phénomène, R.F.A.P., n° 109, 2004.

118. Gérard TIMSIT, Les deux corps du droit : essai sur la notion de régulation, R.F.A.P., n° 78, 1996.

119. Gérard TIMSIT, Synthèse, in., Claude-Albert COLLIARD et Gérard TIMSIT, (s/dir.) Les autorités administratives indépendantes, P.U.F., Paris, 1988.

120. Romain TINIÈRE, Éléments de définition d'un standard commun aux groupements d'intérêt public, A.J.D.A., n° 16, 2007.

121. Rachid ZOUAÏMIA, Déréglementation et ineffectivité des normes en droit économique Algérien, Revue IDARA, Vol. 11, 1/2001, n° 21.

122. Rachid ZOUAÏMIA, Le Conseil de la concurrence et la régulation des marchés en droit Algérien, Rev. IDARA, n° 36, vol. 18, 2/2008.

123. Rachid ZOUAÏMIA, Le pouvoir réglementaire des autorités administratives indépendantes en Algérie, Actes du colloque national sur les autorités administratives indépendantes en Algérie, université 8 Mai 1945, Guelma, 13-14 Novembre 2012.

124. Rachid ZOUAÏMIA, Le régime contentieux des autorités administratives indépendantes en droit algérien, Rev. IDARA, n° 29, 2005.

125. Rachid ZOUAÏMIA, Les AAI et la régulation économique, Rev. IDARA, n°28, vol. 14, 2/2004.

126. Rachid ZOUAÏMIA, Les fonctions arbitrales des autorités administratives indépendantes, in., Ali BENCHENEB et Chérif BENNADJI, (s/dir.) L'exigence et le droit, études en l'honneur de Mohand ISSAD, A.J.E.D. Edition, Alger.

127. Rachid ZOUAÏMIA, Les fonctions répressives des autorités administratives indépendantes statuant en matière économique, Rev. IDARA, n° 28, 2004.

128. Rachid ZOUAÏMIA, Note introductive : de l'État interventionniste à l'État régulateur, Actes du colloque national sur les autorités de régulation indépendantes en matière économique et financière, université Abderrahmane MIRA, Bejaïa, 23-24 Mai 2007.

129. Rachid ZOUAÏMIA, Remarque critiques sur le contentieux des décisions du conseil de la concurrence en droit algérien, Rev. Conseil d'État, n° 7, 2005.

IV) Les Sources juridiques :

A) Les Sources juridiques algériennes :

1. Constitution de la République Algérienne Démocratique et Populaire du 10 septembre 1963, J.O.R.A.D.P., n° 64 de 1963.

2. Instruction C.O.S.O.B., n° 00-01 du 11 juin 2000, fixant les règles prudentielles de gestion des I.O.B.

3. Instruction C.O.S.O.B., n° 03-05 du 21 décembre 2003, définissant le modèle type des déclarations de franchissement de seuils de participation et d'intention.

4. Instruction C.O.S.O.B., n° 09-01 du 12 juillet 2001, fixant les conditions de négociation hors bourse des obligations cotées en bourse.

5. Instruction C.O.S.O.B., n° 10-01 du 15 juin 2010, relative aux documents et renseignements que la S.G.B.V. doit transmettre à la C.O.S.O.B.

6. Instruction C.O.S.O.B., n° 97-02 du 30 novembre 1997, relative aux O.P.C.V.M.

7. Instruction C.O.S.O.B., n° 98-01 du 30 avril 1998, relative à l'admission de valeurs mobilières aux négociations en bourse.

8. Instruction C.O.S.O.B., n° 99-04 du 30 mars 1999, relative aux coupons des titres de créances.

9. Instruction C.O.S.O.B., n° 99-05 du 30 mars 1999, relative à la tenue de compte de la comptabilité des titres par les I.O.B.

B) Les Sources juridiques françaises :

1. Constitution de la République Française du 4 octobre 1958, modifiée et complétée.

2. Loi n° 79-587 du 11 juillet 1979, relative à la motivation des actes administratifs et à l'amélioration des relations entre l'administration et le public, J.O.R.F. du 12 juillet 1979, modifiée et complétée.

3. Loi n° 86-76 du 17 janvier 1986, portant diverses dispositions d'ordre social, J.O.R.F. du 18 janvier 1986.

4. Loi n° 11-525 du 17 mai 2011 de simplification et d'amélioration de la qualité du droit, J.O.R.F. du 18 mai 2011.

5. Ordonnance n° 09-536 du 14 mai 2009, portant diverses dispositions d'adaptation du droit outre-mer, J.O.R.F. du 15 mai 2009.

V) Les Études et Les Rapports :

1. Bruno RETAILLEAU, Rapport d'information sur le bilan et les perspectives d'évolution de l'autorité de régulation des communications électroniques et des postes (A.R.C.P), la commission des affaires économiques, La documentation Française, Paris, 2006.

2. Christian VANNESTE et René DOSIÈRE, Rapport d'information sur les autorités administrative indépendante, t.1, documents d'informations de l'Assemblée nationale, La documentation Française, Paris, 2010.

3. Christian VANNESTE et René DOSIÈRE, Rapport d'information sur les autorités administrative indépendante, t.2, documents d'informations de l'Assemblée nationale, La documentation Française, Paris, 2010.

4. Conseil d'État, Les autorités administratives indépendantes, rapport public, EDCE n° 52, La documentation française, Paris, 2001.

5. Conseil d'État, Les établissements publics, rapport d'étude, La documentation française, Paris, 2010.

6. Conseil d'État, Les pouvoirs de l'administration dans le domaine des sanctions, étude adoptée par l'Assemblée générale du Conseil d'État le 8 décembre 1994, Doc. Fr., Paris, 1995.

7. Étude sur les systèmes de sanctions administratives et pénales dans les États membres des Communautés Européennes, vol. 1, Rapports nationaux, Office des publications officielles des Communautés Européennes, Luxembourg, 1994.

8. Jean-Pierre MOUSSY, Des autorités de régulation financières et de concurrence : pour quoi, comment ?, avis et rapports du Conseil Économique et Social, la documentation française, 2003.

9. O.C.D.E., Les autres visages de la gouvernance publique (agences, autorités administratives et établissement publics), rapport de l'O.C.D.E., La documentation Française, Paris, 2002.

10. Patrice GELARD, Rapport d'information sur les AAI, t.1, Office parlementaire d'évaluation de la législation, La documentation Française, Paris, 2006.

11. Patrice GELARD, Rapport d'information sur les AAI, t.2, Office parlementaire d'évaluation de la législation, La documentation Française, Paris, 2006.

VI) Les Dictionnaires :

1. Agathe VAN LANG, Genevière GONDOUIN, Véronique INSERGUET-BRISSET, Dictionnaire de droit administratif, 6^{ème} éd., Sirey, Paris, 2012.

2. Gérard CORNU, Vocabulaire juridique, P.U.F., Paris, 1996.

3. Serge GUINCHARD, Thierry DEBARD, (s/dir.) Lexique des termes juridiques, 19^{ème} éd., Dalloz, Paris, 2012.

VII) Sites d'internet :

A) Sites d'internet algériens :

1. <http://www.bank-of-algeria.dz>

2. <http://www.cosob.org>

3. <http://www.joradp.dz>

B) Site d'internet français :

1. <http://www.conseil-constitutionnel.fr>

2. <http://www.conseil-etat.fr>

3. <http://www.jstor.org>

4. <http://www.legifrance.gouv.fr>

5. <http://www.vie-publique.fr>

الفهرس

001.....	مقدمة.....
010.....	الباب الأول: الإطار القانوني للسلطات الإدارية المستقلة.....
013.....	الفصل الأول: مفهوم السلطات الإدارية المستقلة.....
015.....	المبحث الأول: نشأة السلطات الإدارية المستقلة وأسباب ظهورها.....
015.....	المطلب الأول: نشأة السلطات الإدارية المستقلة في التنظيم الإداري.....
016.....	الفرع الأول: نشأة السلطات الإدارية المستقلة في التنظيمات الإدارية المقارنة.....
026.....	الفرع الثاني: نشأة السلطات الإدارية المستقلة في التنظيم الإداري الجزائري.....
034.....	المطلب الثاني: أسباب ظهور السلطات الإدارية المستقلة.....
035.....	الفرع الأول: الأسباب السياسية والاقتصادية لظهور السلطات الإدارية المستقلة.....
035.....	أولاً: الأسباب السياسية.....
036.....	(أ) عدم فاعلية الأجهزة الإدارية التقليدية.....
036.....	(ب) الحاجة إلى الوساطة والشفافية.....
037.....	(ج) الشك في انحياز الدولة.....
038.....	ثانياً: الأسباب الاقتصادية.....
038.....	(أ) خصوصية الحقل الاقتصادي.....
039.....	1- مبدأ حرية التجارة والصناعة.....
040.....	2- خصوصية المؤسسات العمومية الاقتصادية.....

- 3- إزالة الاحتكارات العمومية.....041
- ب) إزالة التنظيم.....042
- 1- فتح مجال التجارة الخارجية أمام المتعاملين الاقتصاديين.....042
- 2- إلغاء النصوص المقيدة للاستثمار.....044
- 3- تكريس مبدأ حرية الأسعار.....045
- 4- تكريس مبدأ حرية التعاقد.....046
- ج) إشراك التقنيين.....048
- الفرع الثاني: الأسباب المرتبطة بحماية الحقوق والحريات العامة.....049
- المبحث الثاني: محددات معالم السلطات الإدارية المستقلة.....051
- المطلب الأول: السلطات الإدارية المستقلة، سلطة إدارية.....052
- الفرع الأول: السلطات الإدارية المستقلة هيئات تتمتع بسلطة.....053
- الفرع الثاني: السلطات الإدارية المستقلة هيئات إدارية.....059
- أولاً: تشكيلة السلطات الإدارية المستقلة.....061
- أ) صفة الأعضاء المشكلين للسلطات الإدارية المستقلة.....061
- ب) أسلوب تعيين أعضاء السلطات الإدارية المستقلة.....062
- ثانياً: المحاسبة العمومية كمعيار لتحديد الطابع الإداري للسلطات الإدارية المستقلة.....064
- ثالثاً: طبيعة وظائف وأعمال السلطات الإدارية المستقلة.....067
- رابعاً: طبيعة الرقابة القضائية على أعمال السلطات الإدارية المستقلة.....072
- أ) الاختصاص بدعوى التعويض.....076
- ب) الاختصاص بدعوى تجاوز السلطة.....077

- 086.....المطلب الثاني: السلطات الإدارية المستقلة، هيئات مستقلة.
- 088.....الفرع الأول: المقصود باستقلالية السلطات الإدارية المستقلة.
- 089.....أولاً: عدم خضوع السلطات الإدارية المستقلة لسلطة رئاسية.
- 091.....ثانياً: عدم خضوع السلطات الإدارية المستقلة للرقابة (الوصاية) الإدارية.
- ثالثاً: خاصية الاستقلالية وحيازة السلطات الإدارية المستقلة للشخصية
092.....المعنوية.
- 096.....الفرع الثاني: محل استقلالية السلطات الإدارية المستقلة.
- 097.....أولاً: استقلالية السلطات الإدارية المستقلة عن الحكومة.
- 098.....ثانياً: استقلالية السلطات الإدارية المستقلة عن المتعاملين معها.
- 100.....الفصل الثاني: طبيعة السلطات الإدارية المستقلة.
- 102.....المبحث الأول: موقع السلطات الإدارية المستقلة ضمن النسيج المؤسساتي.
- 102.....المطلب الأول: المكانة الدستورية للسلطات الإدارية المستقلة.
- 103.....الفرع الأول: الأساس الدستوري للسلطات الإدارية المستقلة.
- 103.....أولاً: السلطات الإدارية المستقلة المنشأة في إطار دستور سنة 1989.
- 105.....ثانياً: السلطات الإدارية المستقلة المنشأة في إطار دستور سنة 1996.
- 109.....الفرع الثاني: السلطات الإدارية المستقلة ومبدأ الفصل بين السلطات.
- 110.....أولاً: السلطات الإدارية المستقلة ليست بالجهاز التشريعي.
- 110.....ثانياً: السلطات الإدارية المستقلة ليست سلطة قضائية.
- 112.....(I) موقف مجلس الدولة الجزائري من تكييف اللجنة المصرفية.
- 116.....(II) موقف الفقه من فكرة الطبيعة المزدوجة للجنة المصرفية.
- 116.....(1) الفقه المؤيد للطبيعة المزدوجة للجنة المصرفية.

- أ) تشكيلة أعضاء اللجنة المصرفية.....116
- ب) طبيعة الاختصاصات المخولة للجنة المصرفية.....117
- (2) الفقه المنكر للطبيعة المزدوجة للجنة المصرفية.....118
- ثالثا: السلطات الإدارية المستقلة وفكرة السلطة الرابعة.....120
- المطلب الثاني: مكانة السلطات الإدارية المستقلة ضمن النظام الإداري.....126
- الفرع الأول: السلطات الإدارية المستقلة والدولة كشخص معنوي عام.....127
- الفرع الثاني: السلطات الإدارية المستقلة والأشخاص المعنوية العامة الإقليمية.....128
- الفرع الثالث: السلطات الإدارية المستقلة والمنظمات المهنية الوطنية.....129
- الفرع الرابع: السلطات الإدارية المستقلة والأشخاص المعنوية العامة المصلحية.....130
- أولا: السلطات الإدارية المستقلة والهيئات العمومية الوطنية.....131
- (1) مفهوم الهيئات العمومية الوطنية.....131
- (2) مدى تقبل فكرة الهيئات العمومية الوطنية لطائفة السلطات الإدارية المستقلة.....133
- ثانيا: السلطات الإدارية المستقلة وفكرة المؤسسات العمومية.....134
- (1) مفهوم المؤسسة العامة.....134
- (2) مدى تقبل فكرة المؤسسة العامة لطائفة السلطات الإدارية المستقلة.....138
- المبحث الثاني: طبيعة استقلالية السلطات الإدارية المستقلة.....141
- المطلب الأول: مظاهر استقلالية السلطات الإدارية المستقلة.....142
- الفرع الأول: استقلالية السلطات الإدارية المستقلة من الناحية العضوية.....144

- أولاً: تشكيلة السلطات الإدارية المستقلة.....144
- (1) التركيب الجماعي والمختلط لتشكيلة السلطات الإدارية المستقلة.....145
- (2) تعدد الجهات المقترحة لتعيين أعضاء السلطات الإدارية المستقلة.....150
- ثانياً: وجود قواعد متعلقة بعهدة أعضاء السلطات الإدارية المستقلة.....152
- (1) تحديد عهدة أعضاء السلطات الإدارية المستقلة.....152
- (2) عدم قابلية عهدة الأعضاء للقطع.....155
- ثالثاً: مراعاة مبدأ الحياد.....156
- الفرع الثاني: استقلالية السلطات الإدارية المستقلة من الناحية الوظيفية.....158
- أولاً: الاستقلال المالي للسلطات الإدارية المستقلة.....158
- ثانياً: الاستقلال الإداري للسلطات الإدارية المستقلة.....159
- ثالثاً: حرية السلطات الإدارية المستقلة في تحديد نظامها الداخلي.....160
- المطلب الثاني: حدود استقلالية السلطات الإدارية المستقلة.....161
- الفرع الأول: حدود الاستقلالية العضوية للسلطات الإدارية المستقلة.....162
- أولاً: احتكار السلطة التنفيذية لصلاحيه تعيين أعضاء السلطات الإدارية المستقلة.....162
- ثانياً: غياب القواعد المتعلقة بالعهدة.....166
- (1) عدم تحديد مدة انتداب أعضاء السلطات الإدارية المستقلة.....166
- (2) غياب إجراء الامتناع.....168
- ثالثاً: وجود ممثلين للسلطة التنفيذية ضمن تشكيلة الأعضاء.....169
- رابعاً: ربط السلطات الإدارية المستقلة ببعض الوزارات.....171
- الفرع الثاني: حدود الاستقلالية الوظيفية للسلطات الإدارية المستقلة.....173

أولاً: إعداد السلطات الإدارية المستقلة لتقرير سنوي.....	174
ثانياً: وضع بعض الأنظمة الداخلية من طرف السلطة التنفيذية.....	176
ثالثاً: القيود الواردة على الوسائل المالية للسلطات الإدارية المستقلة.....	178
رابعاً: مظاهر تبعية السلطات الإدارية المستقلة للسلطة التنفيذية.....	182
(1) إجراء القراءة الثانية.....	183
(2) إجراء الموافقة.....	184
(3) سلطة الحلول.....	185
(4) حق السلطة التنفيذية في صرف النظر عن قرارات السلطات الإدارية المستقلة.....	186
الباب الثاني: وظيفة السلطات الإدارية المستقلة.....	188
الفصل الأول: الضبط المسبق كوظيفة للسلطات الإدارية المستقلة.....	194
المبحث الأول: الاختصاص القاعدي للسلطات الإدارية المستقلة.....	196
المطلب الأول: السلطة التنظيمية للسلطات الإدارية المستقلة.....	200
الفرع الأول: السلطة التنظيمية المباشرة للسلطات الإدارية المستقلة.....	201
أولاً: الأساس القانوني للسلطة التنظيمية للسلطات الإدارية المستقلة.....	203
أ) فكرة التفويض كمبرر للسلطة التنظيمية للسلطات الإدارية المستقلة.....	203
ب) السلطة التنظيمية للسلطات الإدارية المستقلة تأهيل مباشر من المشرع.....	205
ثانياً: مدى دستورية السلطة التنظيمية الممنوحة للسلطات الإدارية المستقلة.....	208
أ) مدى دستورية السلطة التنظيمية للسلطات الإدارية المستقلة في النظام الجزائري.....	209

المستقلة.....	214.....
الفرع الثاني: السلطة التنظيمية غير المباشرة للسلطات الإدارية المستقلة....	217.....
أولاً: السلطة الاستشارية للسلطات الإدارية المستقلة.....	218.....
ثانياً: سلطة إصدار التعليمات.....	220.....
ثالثاً: سلطة تقديم الاقتراحات.....	222.....
رابعاً: سلطة إصدار التوصيات.....	223.....
المطلب الثاني: سلطة إصدار القرارات الفردية.....	225.....
الفرع الأول: سلطة الترخيص.....	225.....
أولاً: القرار الإداري الفردي المتضمن منح الاعتماد أو الرخصة.....	226.....
ثانياً: القرار الإداري الفردي المتضمن وضع التأشيرة.....	230.....
الفرع الثاني: التدابير الإدارية الوقائية.....	232.....
المبحث الثاني: سلطة الرقابة المسبقة للسلطات الإدارية المستقلة.....	234.....
المطلب الأول: سلطة التحقيق.....	235.....
الفرع الأول: التحريات ذات الطبيعة الإدارية.....	236.....
الفرع الثاني: التحريات ذات الطابع القهري أو القسري.....	238.....
المطلب الثاني: سلطة اتخاذ تدابير بهدف الوقاية من المخالفات.....	240.....
الفرع الأول: سلطة توجيه الانتقادات.....	240.....
أولاً: سلطة توجيه الإعذارات.....	241.....
ثانياً: سلطة توجيه الملاحظات.....	241.....
ثالثاً: سلطة توجيه التحذيرات.....	242.....

- 242..... الفرع الثاني: سلطة توجيه الأوامر
- 244..... المطلب الثالث: سلطة التحكيم
- الفرع الأول: اختلاف سلطة التحكيم عن التحكيم التقليدي من حيث طريقة
الانعقاد..... 247
- أولاً: اتفاقية التحكيم..... 247
- ثانياً: طريقة تعيين المحكمين..... 248
- الفرع الثاني: اختلاف سلطة التحكيم عن التحكيم التقليدي من حيث التنفيذ
والطعن..... 249
- 251..... الفصل الثاني: الضبط اللاحق كوظيفة للسلطات الإدارية المستقلة
- 253..... المبحث الأول: العقوبة الإدارية العامة كوسيلة لممارسة السلطة القمعية
- المطلب الأول: مفهوم العقوبة الإدارية العامة..... 254
- الفرع الأول: تعريف العقوبة الإدارية العامة..... 254
- الفرع الثاني: خصائص العقوبة الإدارية العامة الصادرة عن السلطات الإدارية
المستقلة..... 257
- أولاً: العقوبة الإدارية العامة عمل قانوني انفرادي صادر عن سلطة
إدارية..... 257
- ثانياً: العقوبة الإدارية العامة ذات طبيعة ردعية..... 257
- ثالثاً: العقوبة الإدارية العامة ذات طبيعة عامة..... 258
- الفرع الثالث: تمييز العقوبة الإدارية العامة عن الأنظمة المشابهة..... 259
- أولاً: تمييز العقوبة الإدارية العامة عن العقوبة الجزائية..... 259
- أ) الاختلاف من حيث وصف الأفعال المعاقب عليها..... 259

- 261..... (ب) الاختلاف من حيث الجهة الموقعة للعقوبة.
- 261..... (ج) الاختلاف من حيث طبيعة العمل المتضمن للعقوبة.
- 262..... (د) الاختلاف من حيث نوع العقوبة الموقعة.
- 262..... (هـ) الاختلاف من حيث طرق الطعن في العقوبة.
- 263..... ثانيًا: تمييز العقوبة الإدارية العامة عن العقوبة الإدارية الخاصة.
- 264..... ثالثًا: تمييز العقوبة الإدارية العامة عن تدابير البوليس الإداري.
- 265..... المطلب الثاني: أنواع العقوبة الإدارية العامة.
- 266..... الفرع الأول: العقوبات الإدارية العامة المالية.
- 271..... الفرع الثاني: العقوبات الإدارية العامة غير المالية.
- 272..... أولاً: سحب الاعتماد أو الترخيص كعقوبة إدارية عامة غير مالية.
- 274..... ثانيًا: المنع من ممارسة النشاط كعقوبة إدارية عامة غير مالية.
- 274..... ثالثًا: العقوبات الإدارية العامة غير المالية المعنوية.
- المبحث الثاني: التأطير القانوني للسلطة القمعية الممنوحة للسلطات الإدارية المستقلة.....
- 275.....
- المطلب الأول: مدى دستورية السلطة القمعية الممنوحة للسلطات الإدارية المستقلة.....
- 276.....
- المطلب الثاني: ضمانات مشروعية السلطة القمعية الممنوحة للسلطات الإدارية المستقلة.....
- 280.....
- الفرع الأول: الضمانات القانونية غير القضائية لمشروعية السلطة القمعية الممنوحة للسلطات الإدارية المستقلة.....
- 281.....

- أولاً: الضمانات الشكلية والإجرائية لمشروعية السلطة القمعية الممنوحة للسلطات الإدارية المستقلة.....281
- أ) الضمانات الشكلية لمشروعية السلطة القمعية الممنوحة للسلطات الإدارية المستقلة.....282
- ب) الضمانات الاجرائية لمشروعية السلطة القمعية الممنوحة للسلطات الإدارية المستقلة.....286
- 1) مبدأ الحياد كضمانة اجرائية لمشروعية السلطة القمعية الممنوحة للسلطات الإدارية المستقلة.....288
- 2) احترام مبدأ حق الدفاع كضمانة اجرائية لمشروعية السلطة القمعية الممنوحة للسلطات الإدارية المستقلة.....289
- ثانياً: الضمانات الموضوعية لمشروعية السلطة القمعية الممنوحة للسلطات الإدارية المستقلة.....293
- أ) مبدأ شرعية العقوبة الإدارية العامة كضمانة موضوعية لمشروعية السلطة القمعية الممنوحة للسلطات الإدارية المستقلة.....294
- ب) مبدأ شخصية العقوبة الإدارية العامة كضمانة لمشروعية السلطة القمعية الممنوحة للسلطات الإدارية المستقلة.....294
- ج) مبدأ عدم جواز الجمع بين العقوبات كضمانة لمشروعية السلطة القمعية الممنوحة للسلطات الإدارية المستقلة.....296
- د) مبدأ التناسب كضمانة موضوعية لمشروعية السلطة القمعية الممنوحة للسلطات الإدارية المستقلة.....299

هـ) مبدأ عدم رجعية العقوبة الإدارية كضمانة موضوعية لمشروعية السلطة القمعية الممنوحة للسلطات الإدارية المستقلة.....	301
1) رجعية القانون الجديد بالنظر لطبيعة المخالفة.....	304
2) رجعية القانون الجديد بالنظر لمصلحة الشخص المرتكب للمخالفة.....	304
الفرع الثاني: الضمانات القانونية القضائية لمشروعية السلطة القمعية الممنوحة للسلطات الإدارية المستقلة.....	305
أولاً: الطعن الإداري المسبق.....	305
ثانياً: ولاية الاختصاص بالرقابة القضائية.....	308
1) رقابة القاضي الإداري على السلطة القمعية كأصل.....	308
2) رقابة القاضي العادي على السلطة القمعية كاستثناء.....	310
ثالثاً: مواعيد الطعن القضائي.....	312
ثالثاً: وقف تنفيذ القرارات الإدارية العقابية.....	314
الخاتمة.....	319
قائمة المراجع.....	325
الفهرس.....	377

الملخصات

(I) ملخص باللغة العربية:

أصبحت السلطات الإدارية المستقلة ذات أهمية بسبب ضبطها للعديد من القطاعات الحساسة بما فيها الحقوق الأساسية والحريات العامة، إلا أن هذه الأهمية مرهونة بمدى استقلاليتها عن السلطة التنفيذية، هذه الأخيرة لطالما كانت المهيمنة في مسألة تعيين الأعضاء المشكلين لهذه الهيئات الجديدة، مما يجعل من هذه الاستقلالية استقلالية نسبية أقرب إلى الوهم منها إلى الحقيقة.

الكلمات المفتاحية: سلطة، ضبط، الحقوق الأساسية والحريات العامة، المدافع عن

الحقوق.

(II) ملخص باللغة الفرنسية:

A cause du rôle ramifié des AAI, qui a touché plusieurs secteurs dits sensibles par la régulation, dont le champ des droits fondamentaux et libertés publiques, ces entités ont confirmé cette indispensable tâche accordée par le législateur.

Mais le chemin est plus long devant cette nouvelle catégorie de l'administration, pour surmonter toutes les entraves vers une vraie indépendance vis à vis du pouvoir exécutif qui exerce un certain contrôle, quand il désigne les membres de ces organismes, et c'est la raison pour laquelle, aujourd'hui est mise en question l'indépendance de ces entités, qui semble proche de l'illusion que de la réalité.

Les mots clés : Autorité, Régulation, Libertés publiques, Défenseur des droits.

(III) ملخص باللغة الإنجليزية:

Because of branched role of IAA, which affected more so-called sensitive sectors by regulation, the scope of fundamental rights and public freedoms, these entities have confirmed this vital task given by the legislature.

But still that the path is longer before this new category of administration, to overcome all obstacles to a true independence against the executive which has some control when it appoints the members of these organizations, and that is why today is questioned independence of these entities, which seems close to the illusion of reality.

Keywords: Authority, Regulation, Civil rights, Defender of Rights,