



جامعة بلحاج بوشعيب عين تموشنت

كلية الحقوق

قسم الحقوق



الدور الاستشاري لسلطات الضبط المستقلة في التشريع الجزائري

مذكرة مكملة لنيل شهادة الماستر في الحقوق - تخصص: القانون العام

تحت إشراف الأستاذ:

* د. مزردى عبد الحق

من إعداد الطالبين:

* بن عدة بشير

* بن نابتي مامة

لجنة المناقشة

الرئيس	د. لعلام محمد مهدي	أستاذ محاضر ب	جامعة عين تموشنت - بلحاج بوشعيب
المشرف	د. مزردى عبد الحق	أستاذ محاضر أ	جامعة عين تموشنت - بلحاج بوشعيب
المتحن	د. براهيمى عبد الرزاق	أستاذ مساعد ب	جامعة عين تموشنت - بلحاج بوشعيب

السنة الجامعية: 2023/2022

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

إهداء

أهدي ثمرة نجاحي إلى الوالدين الغاليين أطال عمرهما

" أبي بن عدة عزيز

و أمي" بوداود صليحة .

إلى كل إخوتي و كل أفراد العائلة و زميلتي بنابتي مامة .

أخص كل من دعمني و شجعني على مواصلة الدراسة

بشير

إهداء

أهدي ثمرة نجاحي إلى الوالدين الغاليين أطل عمرهما

" أبي : بشير

و أمي " حجرية

إلى كل إخوتي و أخواتي

زميلي في الدراسة بن عدة بشير

أخص كل من دعمني و شجعني على مواصلة الدراسة

مامة

شكر وتقدير

بعد شكر الله سبحانه و تعالى نتقدم بالشكر والعرفان

إلى أستاذنا الفاضل : " مزردى عبد الحق "

على تأطيره و توجيهاته ونصائحه القيمة التي كانت

عونا وسندا لنا من أجل إنجاز هذه الدراسة والذي لم يبخل علينا

بالمساعدة والعطاء

والشكر موصول إلى الأساتذة الأفاضل أعضاء لجنة المناقشة

على قبول مناقشة هذه المذكرة وعناء الاطلاع عليها وتصويبها

مقدمة

تعتبر الوظيفة الاستشارية مجموعة من الآراء والاقتراحات والتوصيات التي تقدمها الهيئات الاستشارية، إما بصفة إلزامية أو اختيارية بعد إخطارها، بغية المشاركة في اتخاذ القرار ورسم السياسات العمومية للدولة، وهي تمارس إما بصفة أصلية من قبل الهيئات ذات الطابع الاستشاري سواء كانت هيئات استشارية تمثيلية لمختلف القوى الحية للمجتمع والتي تشارك في عملية إعداد السياسات العمومية تجسيدا لمبدأي تمثيل المصالح والديمقراطية التشاركية أو هيئات استشارية تقنية تضم فنيين وخبراء يسهرون على مد يد العون للإدارة لتجاوز العقبات التي تواجهها أثناء ممارسة عملها عن طريق إعداد الدراسات وتقديم الآراء الاستشارية التقنية وإما بصفة عرضية من قبل هيئات غير استشارية تستشيرها الحكومة حول سياساتها المتعلقة بميادين اختصاصها.

وفي ذات السياق، فقد أدى فشل الهيئات التقليدية في ضبط القطاع الاقتصادي إلى ضرورة إعادة النظر في المنظومة القانونية التي تحكمه والانسحاب التدريجي للدولة من المجال الاقتصادي، وتبعاً لذلك قام المشرع الجزائري بعدة إصلاحات على المستويين القانوني والمؤسسي، حيث أصبحت الدولة تتدخل بصفة غير مباشرة من خلال سلطات ضابطة مستقلة تتولى ضبط وتنظيم القطاعات والمجالات الاقتصادية خاصة، تتمتع بالاستقلالية عن السلطة التنفيذية والمتعاملين الاقتصاديين، مع تمكينها من مجموعة اختصاصات تعود في الأصل للسلطتين التنفيذية والقضائية للقيام بالدور المنوط بها.

وقد بدأ إنشاء هذه السلطات الضابطة في الجزائر سنة 1990 من خلال المجلس الأعلى للإعلام بموجب القانون رقم 90-107¹، ليتوالى إنشاء هذه السلطات في عدة مجالات على غرار البنوك والمؤسسات المالية البورصة البريد والمواصلات، المناجم، النقل المحروقات، الصحافة، وكذا المنافسة وغيرها.

وبالرجوع إلى النصوص التأسيسية لسلطات الضبط المستقلة في التشريع الجزائري، نجد أن المشرع مكنها بشكل متفاوت من ممارسة الاختصاصات التقريرية في مجال تخصصها كإصدار التنظيمات ومنح التراخيص والاعتمادات، إضافة إلى اختصاصات رقابية بعدية كسلطة التحقيق وتوقيع الجزاءات الإدارية على المخالفين وكذلك فض النزاعات بوسائل ودية كالتحكيم والصلح والوساطة.

فإلى جانب الاختصاص التقريري لسلطات الضبط المستقلة، نجدها تمارس دورا استشاريا لا يقل أهمية عن التقريري، فرغم أن آراءها الاستشارية تبقى غير ملزمة للجهات التي تطلبها، إلا أنه غالبا ما يؤخذ بها، بالنظر إلى تشكيلاتها البشرية المتخصصة في المجالات التي تتولى ضبطها، إضافة إلى تمتعها بالاستقلالية وبالتالي حياد أعضائها عند ممارسة مهامهم.

¹ القانون رقم 90-07، المؤرخ في 03 أبريل 1990، يتعلق بالإعلام، ج. ر.ج. ج العدد 14، الصادرة بتاريخ 04 أبريل 1990.

* أهمية موضوع الدراسة:

تكمن أهمية الدراسة في أن الاستشارة وإسداء الرأي من طرف السلطات الضابطة المستقلة ذات أهمية بالغة نظرا لتخصصها، خاصة في رسم السياسات التشريعية عند استشارتها بصفة مسبقة من قبل السلطتين التنفيذية والتشريعية عند وضع مشاريع القوانين والتنظيمات.

كما تظهر أهمية الدور الاستشاري لسلطات الضبط المستقلة في مجال المنازعات القضائية، حيث تستشار من قبل الجهات القضائية عند الفصل في القضايا المعروضة عليها، بالنظر إلى خبرتها وتخصصها، خاصة في المجالات التقنية أو المالية وغيرها، في ظل محدودية القاضي فيها. إذن فهذه السلطات الضابطة لها دور هام وتكاملي، سواء بصفة قبلية في مجال التشريع أو بعدي في مجال المنازعات القضائية، كل ذلك بما يتوافق مع سياسة الانفتاح الاقتصادي التي تبنتها الدولة الجزائرية.

* إشكالية الدراسة:

مما سبق يكون من الضروري طرح الإشكالية التالية:

_ إلى أي مدى تساهم الوظيفة الاستشارية لسلطات الضبط المستقلة في تفعيل دورها كبديل عن الدولة في ضبط وتنظيم مختلف المجالات والقطاعات، بما ينعكس أثره على جودة النص التشريعي والتنظيمي من جهة وعلى تنوير القاضي عند الفصل في القضايا من جهة أخرى؟

* تحديد الموضوع:

الموضوع مرتبط باختصاص استشاري لفئة قانونية مستحدثة في التشريع الجزائري تسمى بالسلطات الضابطة المستقلة كبديل عن الدولة في تنظيم وضبط مختلف المجالات والقطاعات، أما من الناحية المكانية فالدراسة تنصب على التشريع الجزائري، مع الإشارة في بعض العناصر إلى تشريعات أخرى، في حين أن الإطار الزمني للدراسة يمتد من سنة 1990 والتي تم في إنشاء أول هذه السلطات إلى غاية يومنا الحالي، بالنظر إلى الإنشاء المتزايد لهذه السلطات الضابطة والتعديلات المتكررة في نصوصها التأسيسية.

* الدراسات السابقة:

- جبري محمد، السلطات الإدارية المستقلة والوظيفة الاستشارية، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه علوم في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2013-2014.
- بومصباح وسيلة، الدور الاستشاري لسلطات الإدارية المستقلة للجزائر وتونس والمغرب، مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، المجلد 05، ع 02، جامعة المسيلة، 2021.
- بن بخمة جمال، الاختصاص الاستشاري والتحكيمي للسلطات الادارية المستقلة، مجلة أبحاث قانونية وسياسية، ع02، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة جيجل، 2016.

وعليه، فإن دراستنا لموضوع الدور الاستشاري لسلطات الضبط المستقلة يعتبر تكملة لهذه الدراسات السابقة أعلاه، فهي تشمل بداية جميع السلطات الضابطة المستقلة في التشريع الجزائري، إضافة إلى تطرقنا إلى بعض هذه السلطات التي تم تغييرها أو استحداثها مؤخرا وكذلك تغيير طبيعتها القانونية واختصاصاتها ولم نتطرق إليها الدراسات السابقة.

*** أهداف الدراسة:** تهدف هذه الدراسة إلى:

- _ التعرف على سلطات الضبط المستقلة كفئة قانونية جديدة في التشريع الجزائري ومختلف مراحل تطورها.
- _ إبراز الاختصاص الاستشاري لسلطات الضبط المستقلة ودوره في تجسيد فكرة حسن اتخاذ القرار سواء مع السلطة التنفيذية أو القضائية.
- _ معرفة الطبيعة القانونية للسلطات الضابطة المستقلة ومدى استقلاليتها كضمانة لحيادها في تقديم الاستشارة.

*** المنهج المتبع في الدراسة:**

للإجابة على الإشكالية أعلاه، تم الاعتماد أساسا على منهج تحليل المضمون بغية تحليل النصوص القانونية المرتبطة بالسلطات الضابطة المستقلة، خاصة ما تعلق منها بدورها الاستشاري، إضافة إلى اعتمادنا على المنهج الوصفي في تقديم مختلف المعلومات المتعلقة بموضوع البحث.

*** تقسيم وهيكل الموضوع:**

تم الاعتماد على خطة ثنائية من خلال تقسيم الدراسة إلى فصلين كالاتي:

- الفصل الأول : الإطار المفاهيمي لسلطات الضبط المستقلة.
- الفصل الثاني: آليات تفعيل الدور الاستشاري لسلطات الضبط المستقلة.

الفصل الأول:

الإطار المفاهيمي لسلطات الضبط
المستقلة

المبحث الأول: نشأة و تطور سلطات الضبط المستقلة

إن التطورات السياسية والاقتصادية التي عرفت الجزائر منذ بداية التسعينات أدت إلى إحداث هيئات إدارية جديدة وهي سلطات الضبط المستقلة تلاؤما مع تكريس مبدأ تعدد مراكز اتخاذ القرار، حيث تدخل في إطار التنظيم الإداري الجديد وتعتبر نوع جديد من المؤسسات المكونة لجهاز الدولة في الجزائر¹.

تعد سلطات الضبط المستقلة هيئات إدارية حديثة غير تابعة للتدرج الهرمي فهي لا تخضع للوصاية بمعنى أنها لا تخضع لأية جهة مشرفة أو أمرة على أعمالها فهي مستقلة رغم أنها تعمل وتتعاون مع الدولة وهذا نتيجة تمتعها بعدة سلطات وصلاحيات والتي تعد مؤشراً عن استقلاليتها حيث أنها تمارس أعمالها بالمنطق الذي يتوافق مع الكيفية التي تراها مناسبة².

إن نشأة هذه السلطات في النظام الإداري عموماً عرف العديد من العوامل التي تم من خلالها ضبط تعريفها ومشروعية وجودها وهو ما يجعلنا نتطرق إلى مفهوم هذه السلطات عن طريق البحث في ظروف نشأتها وخصائصها (المطلب الأول)، ثم الأسباب استحداث سلطات الضبط المستقلة (المطلب الثاني).

المطلب الأول : مفهوم سلطات الضبط المستقلة

يشكل استحداث سلطات الضبط المستقلة في الجزائر والتي تتمتع بجملة من الخصائص التي لا تتمتع بها غيرها من الهيئات تكريسا لتوجه الجزائر وبخطوات ثابتة نحو الليبرالية وفتح المجال أمام المبادرة الخاصة وتعد تجربة مقتبسة من تجارب دول أخرى سبقت الجزائر³.

وعليه سنتناول بالدراسة في إطار هذا المطلب نشأة هاته السلطات (الفرع الأول) وتعريفها وتعداد المميزات التي خصها بها المشرع دون نظيراتها الأخرى من الهيئات (الفرع الثاني).

¹ نزيوي صليحة، " سلطات الضبط المستقلة آلية للانتقال من الدولة المتدخلة الى الدولة الضابطة "، مداخلة ضمن أعمال الملتقى الوطني حول: سلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، كلية الحقوق والعلوم الاقتصادية، جامعة بجاية، يومي 23 و24 ماي 2007، ص17.

² قلوثة سامية، مدى استقلالية سلطات الضبط الإدارية - دراسة مقارنة، مذكرة ماجستير، تخصص القانون الإداري المعمق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تلمسان، 2017، ص13.

³ والي نادية، السلطات الإدارية المستقلة في الجزائر ، محاضرات موجهة لطلبة السنة الثانية ماستر، تخصص الدولة والمؤسسات، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة البويرة، ص 04.

الفرع الأول : تعريف السلطات الضبط المستقلة

إن ظهور سلطات الضبط المستقلة كان في الدول الليبرالية في مناخ تسوده عدة أفكار وإيديولوجيات مفادها ضرورة التضييق من دور الدولة في ضبط السوق ومنح المزيد من التفتح الاقتصادي بعيداً عن توجيهات الدولة المباشرة وقد أفرزت هذه الأفكار نشوء هذا النوع من السلطات غير أنّ طريقة نشأتها تختلف من دولة إلى أخرى بالرغم من أنّ كل هذه الدول تتبنى النظام الليبرالي، وهو ما يجعلنا نتطرق إلى نشأتها في كل من الولايات المتحدة الأمريكية (أولاً) ثم في بريطانيا (ثانياً) وبعدها في فرنسا (ثالثاً) و أخيراً في الجزائر (رابعاً).

أولاً - نشأة سلطات الضبط المستقلة في الولايات المتحدة الأمريكية.

ظهرت سلطات الضبط المستقلة في الولايات المتحدة الأمريكية لأول مرة مع نهاية القرن التاسع عشر لأسباب سياسية تعلقت أساساً بالمواجهة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية ومحاولة كل سلطة منهما تطوير وتقوية وسائل تدخلها¹ ، ورغبة من الكونغرس في عزل هذه الهيئات عن تأثير السلطة التنفيذية².

أول ظهور لهذه السلطات كان عند إنشاء لجنة التجارة ما بين الولايات تحت تسمية « Inter States Commerce » التي كانت في البداية تابعة لوزارة الداخلية منذ إنشائها سنة 1887 إلى غاية سنة 1889 أين فصلها المشرع عنها وحررها من التبعية وكيفها على أنها سلطة إدارية مستقلة³ ، وقد تم إنشائها في جو تنازعي عند تدخل الرئيس الأمريكي روزفلت" في إنهاء مهام رئيس إحدى سلطات الضبط، هذا التصرف اعتبره الكونغرس بمثابة مساس باستقلالية هذه السلطات، وقد أُشير إلى ذلك في القرار الصادر عن المحكمة العليا سنة 1935 والذي جاء فيه: أنّ إنهاء مهام عضو من إحدى الوكالات المستقلة من طرف الرئيس الأمريكي قبل انتهاء عضويته القانونية يعد عملاً غير مشروع " ، وجاء فيه أيضاً : " فيما يخص اختيار الأعضاء فإن الكونغرس حر في ممارسة ذلك ودون تصريح من أعضاء الإدارة الأمريكية وفي هذا السياق فإنّه لم يخالف القواعد الدستورية⁴.

إنّ هذه السلطات تتمتع بالاستقلالية أمام السلطة التنفيذية بحيث لا يمكن للرئيس عزل أعضائها إلا في حالة الخطأ الجسيم تحت إشراف السلطة التشريعية إلا أنّ المصادقة على ميزانيتها خاضعة لمكتب الإدارة والميزانية

¹ خرشي الهام، السلطات الإدارية المستقلة في ظل الدولة الضابطة، أطروحة دكتوراه علوم في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة سطيف 02، 2015، ص 71.

² بوجملين وليد، سلطات الضبط الاقتصادي في القانون الجزائري، مذكرة ماجستير في الحقوق، فرع الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق والعلوم الإدارية، جامعة الجزائر، 2007، ص 10.

³ قوراري مجدوب، سلطات الضبط في المجال الاقتصادي - لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها وسلطة ضبط البريد والاتصالات السلكية واللاسلكية كنموذجين، مذكرة ماجستير في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تلمسان، 2010/2009 ص 16.

⁴ المرجع نفسه، ص 17.

التابع للهيئة الرئاسية أما من الناحية الوظيفية فإن هذه الهيئات تبقى خاضعة للكونغرس بحيث هو الذي يملك صلاحية انشائها وتحديد اختصاصاتها والقيام بتقييمات دورية حول دورها وكذا إمكانية إنهائها أو حلها وقد عرف ظهور هذه السلطات تطورا متواصلا بتسميات مختلفة منها : لجنة ضبط الطاقة النووية لجنة الأمن والصرف، وكالة حماية البيئة¹.

ثانياً - نشأة سلطات الضبط المستقلة في بريطانيا.

ظهرت سلطات الضبط المستقلة في بريطانيا بعد الحرب العالمية الثانية أين تم إنشاء هيئات في مجال العدالة من أجل تطبيق قواعد قانون العدالة والقانون المشترك² والتي كانت تسمى منظمات غير حكومية شبه مستقلة « CONGOS »³ ولقد عرفها وزير الوظيفة العمومية الإنجليزي على أنها مؤسسات تم إنشاؤها من قبل السلطة بقانون أو بقرار وزاري للقيام بوظيفة ترغب الحكومة في إنجازها دون ترتيب أي مسؤولية مباشرة للوزير أو الدائرة الوزارية بمعنى تقوم هذه السلطات بإنجاز الوظيفة للمسؤولية الكاملة.

إن أسباب إنشاء هذه السلطات في بريطانيا متعددة حيث أن كل سلطة لها أسباب خاصة بها إلا أن إنشاءها يعود لرغبة حكومة السيدة " تانتشر في تقليص حجم صلاحيات السلطة المحلية ورغبة كذلك في تقليص حجم المرفق العام⁴.

يمكن القول أن السلطات المستقلة في بريطانيا بمثابة تحديث في النظام البريطاني رغم الاختلافات والانتقادات الموجهة إليها ، وعليه لا يمكن أن تعتبر بمثابة نموذج ساهم في إنشاء سلطات الضبط المستقلة في فرنسا رغم التقارب والتشابه في بعضها⁵.

ثالثاً - نشأة سلطات الضبط المستقلة في فرنسا.

استوحى المشرع الفرنسي السلطات المستقلة من التجربة الأنجلوسكسونية وقد أنشأت فرنسا أول سلطة إدارية مستقلة وهي اللجنة الوطنية للإعلام الآلي والحريات « CNIC » بموجب المادة 08 من القانون الصادر في

¹ زين العابدين بلماحي، النظام القانوني لسلطات الإدارية المستقلة، رسالة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تلمسان، 2016، ص 17.

² بوجملين وليد، مرجع سابق، ص 10.

³ زيبار الشاذلي، " النظام القانوني لسلطات الضبط الاقتصادي في القانون الجزائري"، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، العدد 4، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بجاية، ديسمبر 2014، ص 252.

⁴ بوجملين وليد، مرجع سابق، ص 11.

⁵ حدري سمير، السلطات الإدارية المستقلة الفاصلة في المواد الاقتصادية والمالية، مذكرة ماجستير في القانون، تخصص قانون الأعمال، كلية الحقوق والعلوم التجارية، جامعة بومرداس، 2006، ص 07.

06 جانفي 1978 هذه الهيئة كيف صراحة بأنها سلطات إدارية مستقلة وأن هذه اللجنة لا تخضع لا للسلطة الرئاسية ولا الوصاية الإدارية¹ ، ليتوالى بذلك إنشاء عدة سلطات مستقلة في عدة مجالات ، فظهر هذا النوع من الهيئات كان كحتمية من أجل تقليص تدخل الدولة في التسيير كما أن هذه السلطات تتطلب تسيير خاص حسب المجال الذي تضبطه ومستقلة عن الدولة بالإضافة إلى الحاجة الملحة لإشباع حاجات الافراد و الحفاظ على حرياتهم مما يتطلب الانتقال من إدارة عمودية إلى إدارة أفقية وعلى هذا تم إنشاء هذه السلطات لمشاركة المختصين لوضع تنظيمات لضبط سلوكيات المتعاملين الاقتصاديين².

أعطى المشرع الفرنسي صراحة صفة السلطات الإدارية المستقلة لثلاث سلطات بعد سنة 1978 منها اللجنة الوطنية للاتصالات والحريات³، وتجدر الإشارة إلى أنه في سنوات السبعينات عرفت السلطات الإدارية بفرنسا انتشاراً واسعاً بعد زوال بعض التنظيمات الإدارية وحلت محلها السلطات الإدارية المستقلة⁴. استجابت السلطات المستقلة في فرنسا للدور الجديد للدولة المتعلق أساساً بالضبط حيث ينحصر تدخلها فقط في إحداث التوازن لممارسة الأنشطة الاقتصادية وكذا من أجل جعل هذه السلطات بعيدة عن تأثير السلطة السياسية⁵.

رابعاً - نشأة سلطات الضبط المستقلة في الجزائر.

بادرت الجزائر بإعادة النظر في منظومتها القانونية عندما دخلت مرحلة الإصلاحات الجذرية التي فرضتها الأزمة الاقتصادية التي مرت بها في سنوات الثمانينات، فبعد الشروع في سياسة الانفتاح الاقتصادي تم تكريس جملة من المبادئ كانت تصب في فكر اقتصادي مشبع بما يسمى بالحريات الاقتصادية فصدرت عدة نصوص في هذا التوجه مكرسة هذا المبدأ ، وإن لم يكن تبني الدولة لمبدأ الحرية الاقتصادية بصفة صريحة ومطلقة إلا أنه جسّد انسحاب الدولة من الحياة الاقتصادية تحضيراً لواقع جديد تصبو من خلاله لتحقيق أهداف التنمية الوطنية⁶ وتعامل المشرع مع تكريس هذه الحريات بتبني عدة آليات. كانت أولى خطوات هذا التغيير بإصدارها للقانون رقم 88-01

¹ راشدي سعيدة، " مفهوم السلطات الإدارية المستقلة "، مداخلة ضمن أعمال الملتقى الوطني حول: سلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، كلية الحقوق والاقتصادية، جامعة بجاية، يومي 23 و 24 ماي 2007، ص 85 .

² قلوثة سامية، مرجع سابق، ص 18

³ بوجملين وليد، مرجع سابق، ص 79.

⁴ قوراري مجدوب، مرجع سابق، ص 19.

⁵ بوجملين وليد، مرجع سابق، ص 80.

⁶ حساين سامية، تكريس مبادئ الحريات الاقتصادية كضمانة لتحقيق التنمية الوطنية، مداخلة ضمن أعمال الملتقى الوطني حول: القوانين الناظمة للأنشطة الاقتصادية وأثرها على التنمية، المركز الجامعي، بركة، باتنة، يومي 09 و 10 أفريل 2019، ص 04.

المؤرخ في 22 جانفي 1988 المتضمن القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الاقتصادية¹ الذي منح لها قدراً أكبر من الاستقلالية لتلجأ فيما بعد إلى إزالة الاحتكارات العمومية، ثم تبني مبدأ حرية الأسعار إلى غاية تكريس حرية الصناعة والتجارة وحرية الملكية في الدستور وهذا ما يدل على دخولها مرحلة اقتصاد السوق التي تفرض عليها التخلي عن فكرة التسيير المباشر للاقتصاد² وبالتالي التدخل المباشر للدولة في تسيير الاقتصاد، وبات دور الدولة يقتصر على ضبط السوق واكتفائها بالتنظيم والضبط. لأجل أن يتجسد ذلك تبنت العديد من الآليات منها تدعيم مؤسسات الدولة بإدارة حديثة تتمثل في سلطات الضبط الإدارية تكون ذات طبيعة مستقلة وتوجت بإنشاء أول سلطة ضبط مستقلة تحت تسمية المجلس الأعلى للإعلام بموجب قانون 90-07 في المادة 59 التي كيفته على أنه سلطة إدارية مستقلة³ والتي نصت على أنه: "يحدث مجلس أعلى للإعلام وهو سلطة إدارية مستقلة ضابطة تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي....."

في ظل التحولات التي عرفتها الجزائر في سنوات التسعينات تم إنشاء عدة سلطات ضبط مستقلة في الفترة الممتدة ما بين سنة 1990 إلى سنة 2000 من بينها مجلس النقد والقرض، مجلس المنافسة ووسيط الجمهورية⁴، بعدها تم إنشاء العديد منها إلى أن بلغ عددها خمسة عشر (15) سلطة بيوماً هذا فيما ثار جدال حول ما يعتبر سلطة إدارية مستقلة تسهر على ضبط السوق والاقتصاد وما يعتبر منها سلطة لضبط الجرائم وغيرها من المجالات الأخرى.

على العموم تبقى نشأة سلطات الضبط في النشاط الاقتصادي في الجزائر مسألة مرتبطة بالقطاع الذي تنظمه ومدى فرض مكانته على أرض الواقع حيث نلاحظ أنّ السلطات الأولى في الظهور كانت في قطاع الإعلام والتمثلة في المجلس الأعلى للإعلام، ثم في القطاع المصرفي والتمثلة في مجلس النقد والقرض واللجنة المصرفية سنة 1990، وبعدهما في قطاع البورصة بإنشاء لجنة تنظيم عمليات البورصة سنة 1993، ثم تلك المتعلقة بالسوق مثل مجلس المنافسة وبعدها المتعلقة بقطاع المناجم والتمثلة في الوكالتين المنجميتين سنة 2001. تعتبر سلطات الضبط المستقلة بمثابة مؤسسات جديدة في جهاز الدولة في الجزائر تختلف عن السلطات التقليدية في أنها لا تخضع لأية رقابة إدارية سلمية أو وصائية، كما لا تعتبر لجاناً استشارية ولا مرافق عامة⁵.

¹ القانون رقم 88-01، المؤرخ في 12 يناير 1988، يتضمن القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الاقتصادية، ج ر العدد 02، الصادرة بتاريخ 13 يناير 1988. (ملغى جزئياً).

² هاشمي إلهام، استقلالية سلطات الضبط الإدارية في التشريع الجزائري، مذكرة ماجستير في القانون، تخصص قانون الإدارة العامة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أم البواقي، 2014/2015، ص 06.

³ القانون 90-07، المصدر السابق.

⁴ والي نادبة، مرجع سابق، ص 09.

⁵ حدري سمير، مرجع سابق، ص 07.

تم استحداث سلطات الضبط المستقلة في الجزائر بعد الانفتاح الاقتصادي وهي سلطات جديدة في البناء المؤسساتي للدولة الجزائرية والتي لم يعرفها المشرع بشكل صريح ومباشر (أولاً) وبالنظر إلى التسمية التي أطلقت عليها فإنها تتميز بخصائص تنفرد بها عن غيرها من الهيئات (ثانياً).

خامساً: المقصود بسلطات الضبط المستقلة.

إن عبارة سلطات الضبط المستقلة أو السلطات الإدارية المستقلة تتضمن ثلاث عبارات (السلطة ، الإدارة الاستقلالية) فالسلطة هي أحد مفاهيم أركان قيام الدولة وهي تتولاها وفقاً للدساتير كل من السلطة التنفيذية السلطة التشريعية والسلطة القضائية، غير أنّ السلطة هنا لا تعتبر سلطة رابعة وإنما أساس وجودها هو تلك الصلاحيات الممنوحة لها بهدف ضبط السوق والذي هو اختصاص أصلي للسلطة التنفيذية حيث تم إنشائها بهدف تخفيف الأعباء على هذه الأخيرة نظراً لأنها لم تعد قادرة على تلبية وأداء كل المهام و حدها ونظراً لتخصص هذه الأخيرة بقطاع معين¹. نظراً لاختلاف أنظمتها القانونية وكذا اختلاف نشاطاتها ومجالاتها والطرق المعتمدة في القيام بعملها لا يوجد تعريف دقيق ومحدد لها فنجد الأستاذ " yeves guiderent " اعتبرها سلطات تتمتع بسلطة اتخاذ وصنع القرار عند ممارسة الصلاحيات المخولة لها مع اتخاذ الإجراءات الإدارية المناسبة بالرغم من عدم تمتعها بالشخصية المعنوية وعدم خضوعها لأي سيطرة رئاسية أو تدرج هرمي.

أما في الجزائر فلم يكن لمصطلح سلطات الضبط المستقلة وجود في المعجم القانوني الجزائري بسبب تبني الجزائر للنظام الاشتراكي آنذاك إلى غاية تغييرها للنظام الاقتصادي المتبع، غير أنّ المشرع الجزائري بعد الانفتاح الاقتصادي على السوق لم يتطرق إطلاقاً لتعريف سلطات الضبط المستقلة بصفة صريحة فهي تعتبر بمثابة سلطات مكلفة بمهمة ضبط النشاط الاقتصادي بحيث لا تقوم بالتسيير فقط وإنما تراقب نشاط معين في مجال اقتصادي معين وذلك بغرض تحقيق التوازن²

إنّ أول تعريف يمكن أن ننسبه لسلطات الضبط المستقلة هو ما تضمنته المادة 59 من قانون الإعلام رقم 90-07³ والتي بموجبها أنشأت أول سلطة ضبط في الجزائر والمتمثلة في المجلس الأعلى للإعلام التي نصت على أنه " يحدد مجلس أعلى للإعلام وهو سلطة إدارية مستقلة ضابطة تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي تتمثل مهمتها في السهر على احترام أحكام هذا القانون".

أما الأستاذ زوايمية رشيد " فقد أكد على أنها هيئات جديدة استحدثتها الدولة من أجل تنظيم الأنشطة الاقتصادية والمالية بدلا من الإدارة التقليدية .

¹ حساين سامية، مرجع سابق، ص37.

² زازة لخضر، سعودي علي، "سلطات الضبط الاقتصادي مهامها"، مجلة الحقوق والعلوم السياسية، العدد 31، جامعة الأغواط، مارس 2017، ص ص 144-154.

³ القانون 90-07، مصدر سابق.

إنّ إحداهنّ المشرع الجزائري للعديد من سلطات الضبط المستقلة كان بشكل متزايد مخصصا منها للضبط في مجال جرائم الأموال، ومنها في مجال ضبط النشاط الاقتصادي والمالي والتي سنتناولها بالدراسة فنتمّثل في:

- مجلس النقد والقرض واللجنة المصرفية¹.
- لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها².
- مجلس المنافسة³.
- لجنة الإشراف على التأمينات⁴.
- لجنة ضبط الكهرباء والغاز⁵.
- سلطة ضبط النقل⁶ (لم يصدر النص التطبيقي إلى يومنا هذا).
- خلية معالجة الاستعلام المالي¹

¹ الأمر رقم 03-11 المؤرخ في 26 غشت سنة 2003، يتعلق بالنقد والقرض، ج ر ج ج العدد 52، المؤرخة في 27 غشت سنة 2003. معدل ومتمم بموجب الأمر رقم 10-04 المؤرخ في 26 غشت سنة 2010، ج ر ج ج العدد 50، المؤرخة في أول سبتمبر سنة 2010. متمم بموجب القانون رقم 17_10 المؤرخ في 11 أكتوبر سنة 2017، ج ر ج ج العدد 57، المؤرخة في 12 أكتوبر سنة 2017.

² المرسوم التشريعي رقم 93-10 المؤرخ في 23 مايو سنة 1993، يتعلق ببورصة القيم المنقولة، ج ر ج ج العدد 34، المؤرخة في 23 مايو سنة 1993. معدل ومتمم بموجب القانون رقم 03-04 المؤرخ في 17 فبراير سنة 2003، ج ر ج ج العدد 11، المؤرخة في 19 فبراير سنة 2003.

³ الأمر رقم 95-06 المؤرخ في 25 يناير 1995، يتعلق بالمنافسة، ج ر ج ج العدد 09، الصادرة في 22 فبراير 1995. (ملغى) بالأمر رقم 03-03 المؤرخ في 19 يوليو سنة 2003، يتعلق بالمنافسة، ج ر ج ج العدد 43، المؤرخة في 20 يوليو سنة 2003. معدل ومتمم بموجب القانون رقم 08-12 المؤرخ في 25 يونيو سنة 2008، ج ر ج ج العدد 36، المؤرخة في 2 يوليو سنة 2008. معدل ومتمم بموجب القانون رقم 10_05 المؤرخ في 15 غشت سنة 2010، ج ر ج ج العدد 46، المؤرخة في 18 غشت سنة 2010.

⁴ الأمر رقم 95-07 المؤرخ في 25 يناير سنة 1995، يتعلق بالتأمينات، ج ر ج ج العدد 13، المؤرخة في 8 مارس سنة 1995. معدل ومتمم بموجب القانون رقم 06-04 المؤرخ في 20 فبراير سنة 2006، ج ر ج ج العدد 15، المؤرخة في 12 مارس سنة 2006.

⁵ القانون رقم 02-01 المؤرخ في 5 فبراير سنة 2002، يتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة الأنابيب، ج ر ج ج العدد 8، المؤرخة في 6 فبراير سنة 2002.

⁶ القانون رقم 02-11 المؤرخ في 24 ديسمبر سنة 2002، يتضمن قانون المالية لسنة 2003، ج ر ج ج العدد 86، المؤرخة في 25 ديسمبر سنة 2002.

- الوكالة الوطنية لمراقبة النشاطات وضبطها في مجال المحروقات والوكالة الوطنية لتنظيم موارد المحروقات².
- سلطة ضبط الصحافة المكتوبة وسلطة ضبط السمعى البصري³.
- الوكالتين المنجميتين⁴.
- سلطة ضبط الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام⁵.
- سلطة ضبط البريد والاتصالات الإلكترونية⁶.
- الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته⁷ والتي حلت محلها السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته¹.

¹ المادة 4 مكرر المدرجة ضمن المادة 3 من الأمر رقم 02_12 المؤرخ في 13 فبراير سنة 2012، يعدل وينتم القانون رقم 01_05 المؤرخ في 6 فبراير سنة 2005 والمتعلق بالوقاية من تبييض الأموال وتمويل الإرهاب ومكافحتهما، ج ر ج ج العدد 8 المؤرخة في 15 فبراير سنة 2012.

_ المادة الأولى من المرسوم التنفيذي رقم 127_02، المؤرخ في 7 أبريل سنة 2002، يتضمن إنشاء خلية معالجة الاستعلام المالي وتنظيمها وعملها، ج ر ج ج العدد 23 المؤرخة في 7 أبريل سنة 2002.

² القانون رقم 07-05 المؤرخ في 28 أبريل سنة 2005، يتعلق بالمحروقات، ج ر ج ج العدد 50، المؤرخة في 19 يوليو سنة 2005. معدل ومنتم بموجب الأمر رقم 10-06 المؤرخ في 29 يوليو سنة 2006، ج ر ج ج العدد 48، المؤرخة في 30 يوليو سنة 2006. معدل ومنتم بموجب القانون رقم 01_13 المؤرخ في 20 فبراير سنة 2013، ج ر ج ج العدد 11، المؤرخة في 24 فبراير سنة 2013.

³ القانون العضوي رقم 05-12 المؤرخ في 12 يناير سنة 2012، يتعلق بالإعلام، ج ر ج ج العدد 2، المؤرخة في 15 يناير سنة 2012.

⁴ القانون رقم 10-01 المؤرخ في 3 يوليو سنة 2001، يتضمن قانون المناجم، ج ر ج ج العدد 35، المؤرخة في 4 يوليو سنة 2001. (ملغى) بموجب القانون رقم 05_14 المؤرخ في 24 فبراير سنة 2014، يتضمن قانون المناجم، ج ر ج ج العدد 18، المؤرخة في 30 مارس سنة 2014.

⁵ المرسوم الرئاسي رقم 15_247 المؤرخ في 16 سبتمبر سنة 2015، يتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، ج ر ج ج العدد 50، المؤرخة في 20 سبتمبر سنة 2015.

⁶ القانون 04-18 المؤرخ في 10 مايو 2018 المحدد للقواعد العامة المتعلقة بالبريد والاتصالات الإلكترونية، ج. ر. ج. ج عدد 27 صادر بتاريخ 13 مايو 2018

⁷ الباب الثالث من القانون رقم 01_06، المؤرخ في 20 فبراير سنة 2006، يتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، ج ر ج ج العدد 14، المؤرخة في 8 مارس سنة 2006. المعدل والمنتم (ملغى جزئياً).

_ المادة 202 من القانون رقم 01_16، المؤرخ في 06 مارس 2016، يتضمن التعديل الدستوري، ج ر ج ج العدد 14، المؤرخة في 07 مارس 2016.

نلاحظ مما سبق أنّ المشرع الجزائري قد أنشأ العديد من السلطات بطابع متشابه في كونها إدارية مستقلة ذات شخصية معنوية غير أنّ هذا الوضع لم يبق على حاله حيث تراجع المشرع في طريقة التعامل مع بعض السلطات وغير من أحكامها ما يجعلنا نسجل تراجع المشرع في إنشائها وفي اعتبارها إدارية².

الفرع الثاني: خصائص سلطات الضبط المستقلة.

تعتبر سلطات الضبط المستقلة بمثابة سلطات مكلفة بمهمة ضبط النشاط الاقتصادي فهي لا تكفي بالتنظيم وإنما تقوم بمراقبة نشاط معين في المجال الاقتصادي بغرض تحقيق التوازن³ ، وبالنظر إلى تسميتها نجد أنّها تتميز بثلاث خصائص تتميز بها عن الهيئات الأخرى التي في الإدارة التقليدية بالرغم من أنّها تقوم بذات المهمة والمتمثلة في خاصية السلطة (01) بالإضافة إلى خاصية الإدارة (02) وأخيرًا خاصية الاستقلالية التي تتمتع بها السلطات (03).

أولاً- الطابع السلطوي لسلطات الضبط المستقلة.

تعرف السلطة بأنها التمكن والاستئثار بالقوة والقدرة على التوجيه والإجبار نحو اتجاه معين من السلوك الاجتماعي، فالسلطة هي ثمرة القوة والقدرة على الإجبار بهدف توجيه سلوك آخر⁴ ، وهي أولى الخصائص التي تتمتع بها سلطات الضبط المستقلة حيث أنّ الطابع السلطوي يعطي لها مكانة مميزة فالاعتراف بتكليفها على أنّها سلطة يعني بالضرورة تمتعها بامتيازات السلطة العامة⁵. لا بد في هذا الصدد توضيح الفرق في المدلول اللغوي لمصطلح السلطة في اللغة الفرنسية "pouvoir" و التي تختلط مع مصطلح "autorité" الذي يحمل نفس المعنى في اللغة العربية فيقصد بكلمة "pouvoir" السلطة العامة بالمفهوم العام سواء كانت مستمدة من اعتبارات رسمية كالسلطة التشريعية أو التنفيذية، أو مستمدة من اعتبارات غير رسمية كالقوة أو القدرة كالفعل مثل " pouvoir

¹ المادة 204 من المرسوم الرئاسي رقم 442_20، المؤرخ في 30 ديسمبر 2020، يتعلق بإصدار التعديل الدستوري المصادق عليه في استفتاء أول نوفمبر سنة 2020 في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، ج ر ج ج العدد 82، المؤرخة في 30 ديسمبر 2020.

_ القانون رقم 08_22، المؤرخ في 05 مايو 2022، يحدد تنظيم السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته وتشكيلها وصلاحياتها، ج ر ج ج العدد 32، المؤرخة في 14 مايو 2022.

² فتحي وردية، " الطابع المميز للهيئات الوطنية المتدخلة في المجال الاقتصادي، مداخلة ضمن أعمال الملتقى الوطني الأول حول القوانين الناظمة للأنشطة الاقتصادية وأثرها على التنمية جامعة مولود معري تيزي وزو يوم 16 أبريل 2019 ، المركز الجامعي سي الحواس معهد الحقوق والعلوم الاقتصادية ص 09.

³ نزليوي صليحة، مرجع سابق، ص 18.

⁴ www.marefa.org

أطلع عليه بتاريخ: 17 جوان 2023 الساعة: 11:02

⁵ منقور قويدر، السلطات الإدارية المستقلة المعنية بضبط التوازن بين مصالح المتعاملين الاقتصاديين وحقوق المستهلكين- دراسة مقارنة، أطروحة دكتوراه في العلوم، تخصص القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة وهران 2، 2005، ص 39 .

d'achat " للتعبير على القدرة الشرائية في حين أن مصطلح " autorité " والذي في اللغة الفرنسية أيضا يطلق عليه سلطة فيشير خاصة " لسلطة الوظيفة العامة، فيقال سلطة إدارية ، أو رجال السلطة مثلا"¹ agents d'autorité .

إن مصطلح سلطة يدل وفقا لما جاء به الفقه على هيئة متميزة تمارس اختصاصات ولا تكتفي بالقيام بالمهام كونها تستطيع تغيير المراكز القانونية عن طريق قيامها بتصرفات قانونية بصفة منفردة، ويذهب جانب من الفقه إلى القول إنّ السلطة هي القدرة لاتخاذ قرارات تتمتع بخاصية النفاذ و يمكن أن تكون محل طعن بدعوى تجاوز السلطة²، فأساس السلطة في إطار سلطات الضبط المستقلة يقوم على السلطات الممنوحة لها بغرض ضبط السوق الذي كان من اختصاص السلطة التنفيذية³.

كما يقصد بها مجموعة الاختصاصات المخول لسلطات الضبط من القانون والتي في الأصل تعود إلى

الدولة دون الخضوع لأي سلطة وصائية أو رئاسية ويمكن لها تقديم آرائها واتخاذ قرارات بصفة مطلقة⁴.

يرى الأستاذ زوايمية رشيد أنّ استعمال المشرع عبارة " السلطة" يقصد بأنها ليست هيئات استشارية تقدم آراء فقط و إنّما تتمتع بسلطة اتخاذ القرارات التي يعود الأصل فيها إلى السلطة التنفيذية ويترتب عن ذلك جميع الآثار الخاصة بالقرارات التنفيذية من حيث المشروعية ومن حيث أنّ إنشائها هو من أجل ممارسة سلطة تنظيمية في مجالات حساسة لا تريد الحكومة تحمل أية مسؤولية سياسية اتجاها⁵، فمعيار السلطة لا يشكل معياراً حاسماً في تعريف سلطات الضبط المستقلة طالما أنه تعرض للانتقاد من قبل الفقه⁶ وكون أنّ بعض السلطات لم يمنحها المشرع هذه الصفة صراحة⁷.

على هذا نتوصل إلى أنّ أغلبية سلطات الضبط المستقلة المنشئة من قبل المشرع تعتبر سلطات حقيقية

بسبب منحها سلطة اتخاذ القرار لممارسة مهامها وعليه فإنه بمجرد منحه صلاحية اتخاذ القرار تضي عليها الطابع السلطوي حتى في حالة عدم منح المشرع لها هذه الصفة صراحة ، فالسلطة التي تتمتع بها سلطات الضبط

¹ عسالي عبد الكريم، لجنة ضبط قطاع الكهرباء والغاز، الملتقى الوطني حول: سلطات الضبط المستقلة الاقتصادي والمالي، كلية الحقوق العلوم الاقتصادية ، جامعة بجاية ، يومي 23 و 24 ماي 2007، ص 153.

² زين العابدين بلماحي، مرجع سابق، ص 53 .

³ حدري سمير، مرجع سابق، ص 27 .

⁴ شمون علجية، مركز سلطات الضبط المستقلة بين أشخاص القانون العام في القانون الجزائري، أطروحة دكتوراه في القانون العام، تخصص إدارة ومالية، كلية الحقوق، جامعة بومرداس، 2018، ص 12

⁵ Zouaimia Rachid, les autorités administratives indépendantes et la régulation économique en Algérie ,édition Houma ,Algérie, 2005,p 15 et p55

⁶ بوجملين وليد، مرجع سابق، ص 19

⁷ شمون علجية، مرجع سابق، ص 13

المستقلة لا تنحصر في تقديم الآراء الاستشارية فقط بل تتعداها إلى سلطة إصدار القرارات التي هي في الأصل من اختصاص السلطة التنفيذية¹.

ثانياً - الطابع الإداري لسلطات الضبط المستقلة.

إن مصطلح الإدارة يعني عملية تنظيم وتحليل وإدارة القوى البشرية والمالية لتحقيق الأهداف والمشاريع المعدة كما تعني تحسين وتعديل للوظائف وضع الاستراتيجيات التي تساهم بها الدولة في رفع مستوى الدخل وخلق الظروف الملائمة للأفراد².

ومن خلال التعمق في كل القوانين المنظمة لسلطات الضبط المستقلة في القانون الجزائري نستنتج أنّ المشرع لم يمنح الطابع الإداري على كل السلطات فمنها ما أضفى عليها الطابع الإداري صراحة وهناك من السلطات من سكت عن إضفاء هذه الصبغة عليها³، ومن بين سلطات الضبط المستقلة التي أضفى عليها المشرع صراحة الطابع الإداري نجد مجلس المنافسة الذي كيّفه المشرع على أنّه سلطة إدارية مستقلة⁴.

أمّا السلطات التي لم يكيّفها المشرع صراحة نجد مجلس النقد والقرض، فالمادة 58 من الأمر رقم

03-11 المؤرخ في 26 أوت 2003 المتعلق بالنقد والقرض بينت مباشرة تشكيلته دون التعرض لتكليفه⁵

كذلك الحال فيما يخص اللجنة المصرفية⁶، وفي ظل غياب التكليف الصريح من قبل المشرع لمثل هاته السلطات فانه يتم اللجوء إلى الفقه والقضاء واللدان يؤكدان أنّ الطابع الإداري لهيئة ما يتجسد من خلال جانبين، يتمثل الجانب الأول في إمكانية إصدار قرارات إدارية اما الجانب الثاني فيتمثل في خضوع منازعاتها لرقابة القضاء الإداري كأصل عام⁷.

¹ قوراري مجدوب، مرجع سابق، ص 24.

² جبري محمد، السلطات الإدارية المستقلة والوظيفة الاستشارية، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه علوم في القانون العام، كلية الحقوق،

جامعة الجزائر، 2013-2014، ص 102

³ المرجع نفسه، ص 102

⁴ المادة 23 من الأمر رقم 03-03، مصدر سابق.

⁵ المادة 58 من الأمر رقم 11/03، مصدر سابق.

⁶ المادة 105 من الأمر نفسه.

⁷ حساين سامية ، مرجع سابق ، ص 35.

ثالثاً- الطابع الاستقلالي لسلطات الضبط المستقلة.

إنَّ الاستقلالية فقها بمفهوم " indépendance " تعني غياب أي رقابة سلمية أو **autonomie** تعني تمتع هيئة ما وصائية على هيئة ما، أما الاستقلالية بمفهوم باستقلالية داخلية نظرا لامتتع أغلبها بالشخصية المعنوية¹ مع فرض الرقابة الإدارية عليها².

تعد سلطات الضبط، سلطات مستقلة لا تخضع لوصاية إدارية أو سلطة رئاسية وتتمتع بالاستقلال المالي والشخصية المعنوية كما أنها لا تخضع لمبدأ التدرج الهرمي الذي تتميز به الإدارة التقليدية والهياكل المكونة لها³، وقد توصل الأستاذ " شوفالي " J.chevallier إلى أنّ سلطات الضبط تحض بتشريع ذاتي حيث تفلت من التبعية الإدارية و التدرج الهرمي أو الرئاسي ، هي إذن سلطات إدارية معزولة و لها منطقتها وطريقتها في العمل⁴.

يرى الأستاذ " زوايمية رشيد " أنّ المقصود باستقلالية سلطات الضبط هو عدم خضوعها لأي رقابة سلمية رئاسية" أو "وصائية دون النظر إذا كانت هذه السلطات تتمتع بالشخصية المعنوية أم لا، على أساس أنّ الشخصية المعنوية لا تعد معيارا لتحديد استقلالية هذه السلطات، فالعبرة ليست بالشخصية المعنوية وإنما بسلطة التقرير والتنظيم التي تتمتع بها سلطات الضبط المستقلة⁵.

مما سبق ذكره نستنتج أنّ العناصر الأساسية لمفهوم الاستقلالية التي تتمتع بها سلطات الضبط تتمثل في انتفاء الرقابة الرئاسية أو السلمية وانتفاء الرقابة الوصائية⁶.

بدراسة مختلف النصوص القانونية المنشئة لسلطات الضبط نجد اختلافا بحيث أنه تم إضفاء صفة الاستقلالية على البعض منها ومن بينها سلطة ضبط السمعي البصري التي تم تكييفها من قبل المشرع على أنها سلطة مستقلة⁷، في حين أنه لم يتم تكييف البعض الآخر كما هو الشأن بالنسبة للوكالتين المنجمتين⁸.

إن البحث عن هذه الاستقلالية يوجب تحليل المواد المتعلقة بسلطات الضبط، وهذه الاستقلالية يمكن إيجادها من خلال معيارين اثنين وهما المعيار العضوي والمعيار الوظيفي، أما المعيار العضوي فهو يهتم بأسلوب

¹ بلماحي زين العابدين، مرجع سابق، ص 320.

² المرجع نفسه، ص 93.

³ منقور قويدر، مرجع سابق، ص 64

⁴ قوراري مجدوب، مرجع سابق، ص 27.

5 zouaimia Rachid, «< les autorité administratives indépendantes et la régulation économique >>, revue idara, N°26 , volume 13,2003,p 16 et 17

⁶ جبيري محمد مرجع سابق، ص 120.

⁷ المادة 64 من القانون العضوي رقم 05_12، مصدر سابق.

⁸ المادة 37 من قانون 05-14، مصدر سابق.

تعيين أعضاء سلطات الضبط وحالات عزلهم التي تعد استثنائية ومحددة قانوناً، أما الاستقلالية وفقاً للمعيار الوظيفي¹ فهي تعني أن قرارات سلطات الضبط لا يمكن تعديلها أو إلغائها من طرف سلطة عليا.

الفرع الثالث: التكييف القانوني لسلطات الضبط المستقلة:

كما سبق بيانه أن الفقه لم يضع تعريفاً لسلطات الضبط وكذا المشرع الجزائري ، لذا سنحاول بيان تكييفها القانوني من خلال العناصر المكونة لمصطلح سلطات الضبط المستقلة على النحو الآتي:

أ- عنصر السلطة:

يقصد بالسلطة لغاً التسلط والسيطرة والتحكم، والتسلط هو الحق في أن توجه الآخرين أو أن تأمرهم بالاستماع إليك وطاعتك، والسلطة تتطلب قوة، غير أن القوة بلا سلطة ظلم واستبداد، وهكذا فإن السلطة تعني الحق وهيئات الضبط المستقلة تعتبر بمثابة سلطات ، وعليها إصدار القرارات التي يعود اختصاصها الأصلي للسلطة التنفيذية، فإنشاء هذه السلطات الجديدة يعتبر بمثابة تحويل أو نزع الاختصاصات التي تعود أصلاً للسلطات التنفيذية ، وعليه أثرت عدة إشكالات قانونية تتعلق أساساً بأنه بإنشاء هذه السلطات نكون قد استحدثنا سلطة رابعة².

غير أنه بالرجوع إلى القانون الجزائري فإن المشرع لم يقدم أي تعريف للسلطة، خاصة مجلس الدولة الذي اكتفى بالاعتراف بهيئات الضبط المستقلة ، الأمر الذي جعلنا نستند إلى الفقه الفرنسي الذي اعتبر أن هذه السلطات ليست مجرد هيئات استشارية تنصب مهامها على تقديم الآراء ، وإنما تتمتع بسلطة إصدار القرارات ، وفي هذا الصدد يرى الأستاذ «**Khelloufi Rachid**» أن السلطة هي هيئة لا يمكن حصر دورها في تقديم الاستشارة، أي ممارسة سلطة القيادة والقرار باللغة القانونية³.

وتجدر الإشارة في هذا الشأن إلى أن سلطات الضبط خول لها القانون صلاحيات السلطات العامة فهي تقترح النصوص التشريعية والتنظيمية ضمن مجال نشاطها، وبالتالي مشاركتها في سن القوانين، وكذا بإمكانها اتخاذ القرارات الفردية كالعقوبات الإدارية، بالإضافة إلى إعداد التقارير و إعطاء الآراء والتوصيات، وفض المنازعات بين المتعاملين⁴.

¹ حدري سمي ، مرجع سابق ، ص 33

² المرجع نفسه، ص 35

³ زبيار الشاذلي، المرجع ساب ، ص 215

⁴ لباد ناصر، "السلطات الإدارية المستقلة"، مجلة المدرسة الوطنية للإدارة، الجزائر، المجلد 11 ، العدد 21 ، 2001، ص 98.

ب - عنصر الضبط:

يعد مصطلح الضبط في المجال القانوني حديث، لأنه قبل دخول هذا المصطلح المعجم القانوني، كانت فكرة التنظيم معروفة عند الاقتصاديين الليبراليين والذين أخذوها بدورهم من الدول الأنجلوسكسونية، وفي المجال القانون استعمل المصطلح إثر ظهور نظرية إزالة التنظيم¹.

فيعرف الضبط الاقتصادي على أنه: " تلك المهمة التي من شأنها تحقيق التوازن بين حقوق وواجبات كل طرف وذلك من خلال قواعد لعبة تحكمهم وكذلك من خلال مراقبة مدى احترام هذه القواعد التي تسطرها الدولة كما عرف المشرع الجزائري مصطلح الضبط بموجب المادة الثالثة الفقرة هـ من الأمر رقم 03/03 المتعلق بالمنافسة المعدل والمتمم على أنه: " كل إجراء أيا كانت طبيعته، صادر عن أية هيئة عمومية يهدف بالخصوص إلى تدعيم وضمان توازن قوى السوق، وحرية المنافسة، ورفع القيود التي بإمكانها الدخول إليها وسيرها المرن، وكذا السماح بالتوزيع الاقتصادي الأمثل لموارد السوق بين مختلف أعوانها وذلك طبقاً لأحكام الأمر 03/03 وعليه، يمكن القول أنه إذ احترم العون الاقتصادي القواعد المنظمة لممارسة الأنشطة التجارية النزيهة كفل حماية المستهلك من الإشهارات التي من شأنها تضليله وتأثيره على مصالحه وكذا حماية المنافسة².

غير أن السلطة التنظيمية الممنوحة لبعض سلطات الضبط أثارت جدلاً كبيراً من حيث مشروعيتها، وفي هذا الصدد أقر مجلس الدستوري الفرنسي فصل الأمر بموجب 248/88 الصادر في 17 جانفي 1989 والمتعلق بالمجلس الأعلى للسمعي البصري واعتبر التأهيل التشريعي بمنح السلطة التنظيمية لسلطات غير الوزير الأول لا تنطبق إلا على نطاق محدود في كل مجال تطبيقها ومحتواها³.

وعلى هذا الأساس يجب عند تأدية هذه السلطات لمهامها أن تحترم كل النصوص التشريعية والتنظيمية المتعلقة بالمجال المعني، فهي لا تعيق اختصاص الحكومة بوضع السياسة الوطنية في مجالات محددة. والملاحظة التي يمكن إبدائها في هذا الشأن أن هناك نوعين من سلطات الضبط المستقلة أولهما سلطات ذات طابع إداري، وثانيها سلطات ذات طابع تجاري⁴.

فبالنسبة لسلطات الإدارية المستقلة نجد بأن المشرع الجزائري أضف الطابع الإداري على بعض السلطات الضبط المستقلة بموجب النصوص القانونية المنشئة لها كالمجلس الأعلى للإعلام الملغى حيث نصت المادة 59 من القانون 07/90 على ذلك صراحة غير أن سكوت المشرع عن النص بصريح العبارة على الطابع الإداري لهذه السلطات لا يثير أي إشكال سواء نص أم لم ينص عليه فهذه السلطات تشترك في بعض المظاهر لو توافرت أضفى عليها الطابع الإداري ويتجسد ذلك في المعيار الشكلي المتمثل في تحديد التشكيلة البشرية، والهيكل الإداري،

¹ وليد بوجملين، سلطات الضبط الاقتصادي في القانون الجزائري، دار بلقيس، الجزائر، 2011، ص 09 .

² المرجع نفسه، ص 10.

³ زيار الشاذلي، مرجع سابق، ص 126.

⁴ وليد بوجملين، المرجع السابق، ص 13.

و الإجراءات المتبعة أمام هذه السلطات ، والمعيار الموضوعي المتمثل في طبيعة وظائفها كونها تسهر على تطبيق القانون في المجال المخصص لها من طرف المشرع، فإن قراراتها تعبر عن صورة لممارسة امتيازات السلطة العامة المعترف بها لصالح السلطات الإدارية المستقلة ، فهذه الأخيرة تتخذ قرارات إدارية تنفيذية ومنشورة في الجريدة الرسمية¹.

ومعيار الرقابة القضائية فكما سبق بيانه أن سلطات الضبط المستقلة لها سلطات واسعة من بينها سلطة فض المنازعات بين المتعاملين فالقرارات الصادرة عنها تكون قابلة للطعن أمام القضاء الإداري كأصل عام. وفيما يخص سلطات الضبط ذات الطابع التجاري فخلافا للمبدأ العام الذي يقضي بأن سلطات الضبط ذات طابع إداري، إلا أن المشرع الجزائري قد يستثني بعض السلطات من الطابع الإداري ويفضي عليها الطابع التجاري، وهو ما يوسع من مفهوم التصور الجزائري لسلطات الضبط ويجعل منها فئة قانونية غير متجانسة من جهة، ومن جهة أخرى يؤدي ذلك إلى انقسام مفهوم سلطة الضبط في ذاتها، حيث لجأ المشرع الجزائري إلى تبني نفس التفرقة التقليدية الموجودة في القانون الإداري بين الهيئات العمومية ذات الطابع الإداري والهيئات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري².

وتجدر الإشارة إلى أن وظيفة الضبط للسلطات المستقلة تقتضي تخويلها سلطة الردع لتمكينها من ردع المتعاملين الاقتصاديين عند الإخلال بالتزاماتهم القانونية، وفي هذا الشأن يري الأستاذ زوايمية بأن إنشاء الهيئات الإدارية المستقلة وتمكينها من مهام السلطة العقابية التي كانت من اختصاص القاضي الجزائري يستجيب للدور الجديد للدولة في ضبط القطاع الاقتصادي و مراقبة السوق وتنظيمه والتحكم بين مختلف المصالح الاقتصادية، وكل هذا يساهم في حماية المستهلك بصفة خاصة من الإضرار المضلل³.

ج- عنصر الاستقلالية:

تعتبر الاستقلالية إحدى أهم عناصر في السلطات الضبط، ذلك أنها الصفة البارزة، كما أنها تمثل المحرك الرئيسي في أداء هذه السلطات لوظائفها، ويقصد بالاستقلالية عدم الخضوع لأية رقابة سلمية أو وصائية، سواء كانت هذه السلطات تتمتع بالشخصية المعنوية أم لا، باعتبار أن الشخصية المعنوية لا تعد معياراً محدداً في قياس استقلاليته، بالإضافة إلى عدم تلقي أية أوامر أو تعليمات من الحكومة، والملاحظ من النصوص المنشئة لهذه السلطات أن المشرع الجزائري نص صراحة على الطابع الاستقلالي لها وتمتعها بالشخصية المعنوية، وبهذا يكون المشرع قد أدرك أهمية إصباغ الشخصية المعنوية لهذه السلطات لأنها ضرورية لممارسة وظائفها، كما أن هذه

¹ فاضل خديجة، عيممة العقد، أطروحة دكتوراه علوم في القانون، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 01، 2014/201، ص 241

² عبد الهادي بن زيطة، " نطاق اختصاص السلطات الإدارية المستقل- دراسة حالة لجنة تنظيم و مراقبة عمليات البورصة وسلطة الضبط للبريد والمواصلات السلكية واللاسلكية"، مجلة الدراسات القانونية، مركز البصيرة للبحوث والاستشارات والخدمات التعليمية، الجزائر، العدد الأول، 2008، ص 25 .

³ وليد بوجملين، مرجع سابق، ص 217 .

السلطات الإدارية تختلف عن السلطات الإدارية التقليدية كونها لا تخضع لأي رقابة إدارية أو وصائية ولا تخضع لمبدأ التدرج الهرمي الذي تتميز به الإدارة والهياكل التابعة لها¹، والجدير بالذكر أن الاستقلالية تبرز من خلال عنصرين: أولهما عنصر عضوي والثاني عنصر وظيفي.

1- العنصر العضوي للاستقلالية لسلطات الضبط:

من الناحية العضوية توجد عدة عناصر بإمكانها المساهمة في استقلالية سلطات الضبط هي التركيبة الجماعية وتتنوع هذه التركيبة والجهة المعينة للأعضاء، بالإضافة إلى النظام القانوني للأعضاء أي مدة العهدة وقواعد التنافي².

2- العنصر الوظيفي للاستقلالية لسلطات الضبط:

تعتبر الاستقلالية الوظيفية عنصرا فعالا لتحقيق الأهداف المخولة لسلطات الضبط وتتمثل في الوسائل القانونية والوسائل المالية، فالوسائل القانونية تعد من أهم العوامل المحددة لدرجة استقلالية سلطات الضبط من الناحية الوظيفية، حيث يمكن بها معرفة درجة تدخل السلطة التنفيذية ومدى تأثيرها، وتحدد الوسائل القانونية من خلال سلطة إعداد النظام الداخلي، وهذا على خلاف المؤسسات التقليدية التي يتم إعداد نظام داخلي لها بموجب مرسوم تنفيذي، وعليه فإن تحديد تسير وتنظيم مصالح سلطات الضبط يتم بواسطة النظام الداخلي الذي تصدره، إلا أن حريتها إزاء ذلك تبقى محدودة ، أما الوسائل المالية تعد أهم جانب يؤثر وتتأثر به سلطات الضبط المستقلة، لأن هذه الأخيرة تعبر عن النظام الاقتصادي والمالي عموما وتأثرها يعني بالضرورة الرجوع إلى الوراثة والتأثير على جانب هام من الإصلاحات، وعليه يجب منح هذه السلطات تمويلا ذاتيا غير مرتبط بالدولة وهذا ما يعزز استقلاليته، وهناك معايير يمكن من خلالها تحديد الوسائل المالية التي تساهم في استقلالية سلطات الضبط تتمثل في استقلالية التمويل، واستقلالية البرمجة وتنفيذ الميزانية، واستقلالية التسيير وان توفرت هذه المعايير يضي على استقلالية المالية خاصيتي³:

الأولى بإخراج تمويل هذه السلطات من دائرة الميزانية العامة للدولة ، فتمول من طرف المتعاملين الاقتصاديين وليس من طرف دافعي الضريبة ، والخاصية الثانية أن هذا التمويل الغير ميزاني يساهم في ترقية وتمتين المسؤولية، إذ يصبح الوسيط حكما على الوسائل التي يخصصها لنشاطاته.

¹ _ Zouimia Rachid , « Les fonctions répressives des autorités administratives indépendantes statuant en matière économique », Idara, Revue de l'école nationale d'administration, Alger, vol n°28 ,2114 ,p 126.

² مخثور دليلية، "حماية النظام العام الاقتصادي في بعده الاقتصادي"، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، عدد خاص، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بجاية، 2015 ، ص 539

³ حنفي عبد الله، السلطات الإدارية المستقلة - دراسة مقارنة ، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 2000، ص 85 .

وتجدر الإشارة إلى أنه ليس لسلطات الإدارية المستقلة نظام موحد، لأن هناك اختلاف في تكوين هذه السلطات وطريقة تعيين أعضائها، أي الطرق التي تؤمن استقلاليتها، بالإضافة إلى أن هناك سلطات تتمتع بالشخصية المعنوية، ومنها من لا تتمتع بذلك وبناء على ما سبق ذكره يمكن تعريف سلطات الضبط على أنها : " هيئات وطنية لا تخضع للسلطة الرئاسية ولا للوصاية الإدارية ، إذا تتمتع بالاستقلالية عضوية ووظيفية سواء عن السلطة التنفيذية أو السلطة التشريعية، غير أنها تخضع للرقابة القضائية." والجدير بالذكر أن السلطات الضبط المستقلة تتمتع باختصاصات رقابية وأخرى تنازعية ، فبالنسبة للاختصاصات الرقابية تتجسد في الرقابة إلى دخول السوق حيث تتمتع سلطات الضبط بصلاحيات عديدة ترتبط بدخول الأعوان الاقتصاديين إلى السوق الذي تضبطه وهذا ما يطلق عليه بالرقابة القبلية للسوق، ومن بين هذه الصلاحيات منح التراخيص والاعتماد، كما أن هذا الاختصاص موزع بين هيئات الضبط والوزير المكلف بالقطاع ، كما تتمتع بصلاحيات تنظيمية ، أما بالنسبة للاختصاصات التنازعية فتكمن في الاختصاص التحكيمي والاختصاص القمعي، وسنحاول تطبيق هذا الاختصاصات على السلطات المكلفة بحماية المستهلك من الإشهار المضلل¹.

المطلب الثاني :أسباب استحداث السلطات الضبط المستقلة:

من خلال ما سبق يمكننا القول أن السلطات الإدارية المستقلة نشأت في ظروف معينة و لمواجهة صعوبات في مختلف المجالات دفعت المشرعين إلى إنشاء هيئات و سلطات خارج التنظيم الإداري التقليدي و منحها قسط كبير من الاستقلالية لمواجهة الصعوبات في كل المجالات الاقتصادية و السياسية و حماية حقوق و حريات المواطنين لذا سنتناول بالدراسة الأسباب السياسية (الفرع الأول) ثم نتناول الأسباب الاقتصادية (الفرع الثاني)، ثم الأسباب القضائية في (الفرع الثالث)

الفرع الأول : الأسباب الاقتصادية

تتمثل في أن الأزمات الاقتصادية التي عرفتها الدول خاصة الاشتراكية دفعتها إلى مراجعة نظامها الاقتصادي من خلال انسحابها من المجال الاقتصادي و ترك المجال للخواص مع تنظيمه من خلال فتح الحرية في التجارة و الصناعة و المنافسة و هذا بالتنازل عن الاحتكارات لصالح المتعاملين التجاريين و تشجيعهم على الاستثمار و خلق الثروات ، و حتى لا يتم نقل الاحتكار من الإدارة إلى المتعاملين الإقتصاديين تم إنشاء السلطات الإدارية المستقلة لضبط المجال الاقتصادي و خلق توازن بين حرية التجارة و الصناعة و الاستثمار و حقوق المواطنين في مرافق عمومية تشبع حاجياتهم و منتوجات ذات جودة عالية و بأسعار ترضي الطرفين.

¹ بوعافية قمبر، النظام القانوني للسلطات الإدارية المستقلة في الجزائر، مذكرة ماستر، تخصص قانون إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بسكرة، 2020/2019، ص 32.

بالإضافة إلى الأسباب الاقتصادية و السياسية التي دفعت الدول إلى اختيار أسلوب السلطات الإدارية المستقلة كالولايات المتحدة الأمريكية ، فإنه توجد دول أخرى كفرنسا استعملت هذا الأسلوب لحماية حقوق و حريات المواطنين من تعسف الإدارة و تجاوزاتها كون ان الرقابة القضائية على أعمال الإدارة لم تكن كافية نظرا لضرورة تسجيل دعوى من طرف المتضرر و تعقيد الإجراءات و كثرة المصاريف و بطء جهاز القضاء لحل النزاع و فشله في بعض الأحيان في الموازنة بين المصلحة العامة و المصلحة الخاصة¹.

إن إسناد مهمة المحافظة على الحقوق و الحريات العامة إلى هيئات إدارية أي غير قضائية يشكل تغيير جذري للدول و تنظيمها التقليدي و هذا ما دفع بعض الفقهاء الى اعتبار السلطات الإدارية المستقلة كسلطة رابعة داخل الدولة².

الفرع الثاني : الأسباب القضائية

إن بطء و محدودية الإدارة التقليدية و البيروقراطية و بطء القضاء في مراقبة أعمال الإدارة و عدم قدرة هذه الأخيرة على تلبية حاجيات المواطنين نظرا لتعدد مجالات تدخلها جعلهم يشككون في مصداقيتها³.

الفرع الثالث : الأسباب الإدارية

إن إنشاء السلطات الإدارية المستقلة خفف العبء عن الإدارة ، كما أن مهمة الضبط و حماية حقوق و حريات المواطنين المخولة لها قيدت سلطات الهيئات السياسية و الإدارية و هذا ما أضفى نوع من الشفافية و قلة من التجاوزات التي كانت تتسبب فيها الإدارة في إطار النظام القديم و هذا ما أعاد ثقة المواطنين بما تقوم به الإدارة⁴.

¹ بوعافية قمبر، مرجع سابق، ص 32.

² مهدي سوماية، سلطات الضبط المستقلة في مواجهة مبدأ الحياد، مذكرة ماجستير في القانون العام، تخصص قانون عام للأعمال،

كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة جيجل، 2011/2012، ص 38

³ المرجع نفسه، ص 40.

⁴ المرجع نفسه، ص 42.

المبحث الثاني: مظاهر استقلالية سلطات الضبط المستقلة

إن النظام القانوني لسلطات الضبط في استقلالها عضويا و موضوعيا عن السلطة التنفيذية قصد التوافق مع غائية تواجدها ، حيث تتمثل المزايا المنتظرة من نموذج الضبط المستقل في وضع عملية الضبط في منأى عن تدخل الدائرة السياسية والإدارية فالاستقلالية من شأنها حماية سلطات الضبط من تأثير المصالح الخارجية كما من شأنها تحسين الشفافية والخبرة.

المطلب الأول: مظاهر استقلالية الضبط المستقلة من الناحية العضوية

لقد كانت الاستقلالية العضوية لسلطات الضبط تعين مبدئيا بمجموعة من الضمانات القانونية التي تحمي حصانة الأعضاء تجاه تدخلات السلطة التنفيذية ، فرغم اعتراف المشرع لهذه السلطات بتكليف السلطات الإدارية المستقلة، إلا أن ذلك لم يمنع تدخل الدولة في هذه السلطات ، وذلك عبر آليات ، وهو ما يمكن أن يفرغ هذه الاستقلالية من محتواها خصوصا وأن المشرع يعترف صراحة بوجود ممثلين عن الإدارة المركزية داخل هذه السلطات ، إضافة إلى حدود أخرى تتعلق بهشاشة النظام القانوني للأعضاء وسيطرة جهة واحدة على سلطة تعيين الأعضاء و عليه سنتطرق خلال هذا المطلب إلى ذكر معيار التشكيلة في الفرع الأول ثم مبدأ الحياد في الفرع الثاني و أخيرا مبدأ الحياد في الفرع الثالث.

الفرع الأول: معيار التشكيلة¹

من خلال النصوص المنشئة لسلطات الضبط يتبين أنه لا يوجد نظام موحد يحكم تشكيلة هذه الهيئات.

وتتمثل خاصية الاستقلال في هذا المجال في التركيبة الجماعية والمختلطة لهذه الهيئات وكذا تعدد واختلاف الجهات المقترحة لأعضائها.

إن تعدد الأعضاء المشكلين واختلاف صفاتهم ومراكزهم القانونية يبرز الطابع الجماعي لهذه الهيئات، الأمر الذي يحقق ميزة إيجابية تتمثل في تعدد الأفكار والمقترحات، وهو ما يسمح بإضفاء بعضا من الشفافية على أعمالها، وبالنتيجة تدعيم وضمان استقلاليتها.

ويتراوح عدد أعضاء هذه الهيئات ما بين 4 إلى 12 عضوا، ويظهر ذلك من خلال التفصيل التالي:

¹ خزار محمود، باسين ناصر، النظام القانوني لسلطات الضبط المستقلة في الجزائر ، مذكرة الماستر في الحقوق ، تخصص إدارة ومالية ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة الجلفة ، 2017-2018 ، ص 19.

- سلطة ضبط اقتصادي تتشكل من 4 أعضاء، ويتعلق الأمر بكل من لجنة ضبط الكهرباء والغاز سلطتي ضبط اقتصاديتين تتشكلان من 5 أعضاء، ويتعلق الأمر بكل من لجنة الإشراف على التأمينات والسلطة الوطنية للتصديق الإلكتروني.
- سلطة ضبط اقتصادي تتشكل من 6 أعضاء، ويتعلق الأمر بخلية معالجة الاستعلام المالي.
- سلطات ضبط اقتصاديتين تتشكل من 7 أعضاء، ويتعلق الأمر بكل من الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته ولجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، وسلطة ضبط البريد والاتصالات الإلكترونية.
- سلطة ضبط اقتصادي تتشكل من 8 أعضاء، ويتعلق الأمر باللجنة المصرفية.
- سلطة ضبط اقتصادي تتشكل من 9 أعضاء، ويتعلق الأمر بمجلس النقد والقرض.
- سلطة ضبط اقتصادي تتشكل من 12 عضواً، ويتعلق الأمر بمجلس المنافسة.
- سلطة ضبط اقتصادي تتشكل من 04 إلى 14 عضو ، ويتعلق الأمر بالمحروقات

إن تعدد صفة الأعضاء ومراكزهم القانونية يضمن الشفافية وعدم التحيز، خاصة في حالة وجود أشخاص متخصصين أو ذوي خبرة وأشخاص يتمتعون بالمصداقية.

فمن هذه السلطات من تضم القضاة كاللجنة المصرفية ولجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، ومن من تضم القانونيين والممثلين المهنيين كمجلس المنافسة، وهناك من تضم الخبراء كلجنة الإشراف على التأمينات، ومنها من تضم الأساتذة الجامعيين. وبالنسبة لاقتراح تعيين الأعضاء لا يخضع لاحتكار جهة واحدة.

الفرع الثاني: مبدأ الحياد¹

قصد ضمان استقلالية السلطات الإدارية المستقلة، استوجب الأمر تكريس لمبدأ الحياد الذي يضمن بدوره نظام التنافي وإجراء الامتناع.

1. نظام التنافي:

يكون هذا النظام مطلقاً أو نسبياً، فنظام التنافي المطلق أو الكلي يظهر عندما يمارس العضو وظيفة أخرى سواء كانت عمومية أو خاصة، أو أي نشاط مهني وأية إنابة انتخابية.

نجد مثل هذا النظام أي نظام التنافي المطلق في أحكام القانون المتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز، ونفس الأحكام وردت في القانون المتعلق بالبريد والمواصلات السلكية واللاسلكية، إلا أن هذا الآخر لم يشر إلى العهدة الانتخابية، حيث تنص المادة 18 منه على تنافي وظيفة العضو في المجلس مع أي نشاط مهني أو منصب

¹ شيخ ناجية، المركز القانوني للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، الملتقى الوطني حول: السلطات الإدارية المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، كلية الحقوق العلوم الاقتصادية، جامعة بجاية، يومي 23 و24 ماي 2007، ص9.

عمومي آخر، وبكتفي المشرع في حالات أخرى بمنع أعضاء السلطات المهنية من ممارسة أي نشاط مهني آخر، مثلما هو الوضع في مجلس المنافسة¹.

2. إجراء الامتناع:

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

الفرع الثالث: مبدأ العهدة

بمعنى مدة التعيين والقيام بالمهام، فنجد مثال اللجنة المصرفية حددت مدة تعيين أعضائها بخمس 05 سنوات، وأربع 04 سنوات أعضاء لجنة البورصة، أما بالنسبة أعضاء مجلس النقد والقرض فالمحافظ يعين لمدة ستة 06 سنوات، أما مساعد المحافظ فلمدة خمس 05 سنوات، أما مجلس المنافسة فمدة عهده أعضائه كانت في ظل الأمر رقم 03 / 03 محددة بخمس 05 سنوات قابلة للتجديد لكل من الرئيس ونائبه وبقية الأعضاء، أما في تعديل 2008 أصبحت أربع 04 سنوات يتم تجديدها في حدود نصف أعضاء كل فئة من الفئات الثالث المذكورة في المادة 24 ، حيث تشتمل مدة التعيين على ضمان بالحياد والاستقلالية في مواجهة أعضائها إلا إذا كانت غير قابلة للتجديد. ويعتبر تحديد مدة الانتداب من بين أهم الركائز الهامة والمعتمد عليها قصد إبراز طابعا لاستقلالية حيث تعتبر مدة الانتداب المحددة قانونا مؤشرا يجسد استقلالية السلطات الإدارية لأن جعل الأعضاء عرضة للعزل في أي وقت من طرف السلطة المستقلة من الناحية العضوية، سلطة تعيينهم ينفي الاستقلالية العضوية، فمثال الرئيس السابق لمجلس النقد والقرض السيد "عبد الرحمان الرستمي" الذي يعد محافظ لبنك الجزائر، قد تم عزله بعد سنتين فقط من تاريخ تعيينه رغم أن عهده كانت مدتها ستة 06 سنوات، ويرجع ذلك إلى تشدده في التمسك باستقلالية بنك الجزائر في رسم السياسة النقدية للدولة¹.

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

¹ ديب نذيرة، استقلالية السلطات الضبط المستقلة في القانون الجزائري، رسالة ماجستير في القانون العام، تخصص تحولات الدولة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تيزي وزو، 2011/2012، ص 22.

² حسين نورة، الأبعاد القانونية لاستقلالية السلطات الضبط في المجال الاقتصادي والمالي، الملتقى الوطني حول: سلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي ، كلية الحقوق والعلوم الاقتصادية، جامعة بجاية، يومي 23 و24 ماي 2007، ص ص 78-86.

رغم اعتراف المشرع الجزائري لمعظم السلطات الادارية المستقلة بالاستقلالية إلا أن هذه الاستقلالية كثيرا ما تختفي ويكفي التمعن في بعض النصوص الصادرة في هذا الشأن ، ناهيك عن الواقع العملي الذي يبين ذلك مما يجعل البعض يصف هذه الاستقلالية بالنسبية أو المظهرية أو حتى الخيالية.

لقد تعرضنا لإبراز مظاهر الاستقلالية العضوية حيث وجد أن معظم هذه المظاهر لم تكتمل ، اذ غالبا ما تصطدم بعراقيل توقف مسارها، فنجد أن السلطة التنفيذية رغم تنازلها عن بعض صلاحياتها لصالح هذه الهيئات مازال تتمارس رقابة عليها بطرق مختلفة.¹

المطلب الثاني: مظاهر استقلالية سلطات الضبط من الناحية الموضوعية

إن معظم النشاطات و الوظائف التي تقوم بها السلطات الإدارية المستقلة تتجسد في أرض الواقع عن طريق قرارات تنفيذية و أن هذه الطريقة مخصصة أصلا للإدارة العمومية و هذا ما يؤكد التطور التاريخي للدول من دول متدخلة إلى دول ضابطة و الذي تم عن طريق تنازل الإدارة التقليدية عن بعض صلاحياتها للسلطات الإدارية المستقلة و هذا ما يضيف عليها الطابع الإداري من حيث الاستقلال الإداري و المالي .

الفرع الأول: معيار الاستقلال إداري و مالي

إن من أهم المؤشرات التي تبين استقلالية السلطات الإدارية المستقلة في الجانب الوظيفي المالي والإداري، والذي تمت به مشروع الجزائري بصفة خاصة إلى جانب وضع الهيئة المستقلة لنظامها الداخلي وكذلك الشخصية المعنوية للسلطة الإدارية المستقلة ورغم أنه ليس بعامل حاسم لقياس درجة الاستقلالية.

أولا: معيار الاستقلال المالي:

إن الاستقلالية المالية للسلطات الإدارية المستقلة متعلقة بتمويل شبه كلي بواسطة موارد ذاتية، حيث تكون نفقات الضبط مغطاة أساسا بواسطة اقتطاعات من القطاع المعني، وهو ما يترجم باستقلالية الميزانية،² وعموما باستقلالية تسيير السلطات الإدارية المستقلة.

كما أنه من الضروري أن تكون هذه الاقتطاعات كافية للسماح للسلطات الإدارية المستقلة بالحصول على الخبرة الاقتصادية والتقنية والتي عادة ما تكون مكلفة.³

معالجة إشكالية الاستقلال المالي لسلطات الضبط يقتضي في البداية لتحديد مفهوم ومدلول هذا المصطلح من الناحية النظرية وعموما يمكن لهذا المصطلح أن يضم ثلاث حقائق مختلفة :

* الاستقلالية المالية التي تحيل على كيفية تمويل هذه الهيئات بواسطة إيرادات ذاتية أو

¹ حسين نواره ، مرجع سابق، ص 93.

² حدري سمير، مرجع سابق، ص 36.

³ أحسن غربي، " نسبة الاستقلالية الوظيفية للسلطات الإدارية المستقلة"، مجلة البحوث والدراسات الإنسانية، العدد 11، جامعة سكيكدة، 2015، ص 23.

بواسطة إعانات ميزانية.

• استقلالية التسيير.

• استقلالية البرمجة وتنفيذ الميزانية.

فقد اعترف المشرع الجزائري بالاستقلال المالي لمعظم السلطات الإدارية المستقلة من الناحية النظرية و أقر لها الحق في ميزانية شاملة تتماشى وحاجياتها، إضافة إلى ذلك فإن رؤساء هاته السلطات هم الآمرون الرئيسيون بالصرف.¹

قد تنطبق هذه الأحكام على كل السلطات الإدارية المستقلة ما عدا تلك التي تنشط في المجال البنكي، إذ لا يتمتع كلا من مجلس النقد والقرض واللجنة المصرفية بالشخصية المعنوية و الإستقلال المالي وهما هيتان تابعتان ماليا إلى البنك المركزي ويسمى هو مؤسسة وطنية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، وهنا يمكن القول أن الوسائل المالية لهيئتين تخضع كليا لتمويل الميزانية العامة للدولة ولم يؤهلها المشروع لكي تتحصل على إيرادات مالية خارج هذا الإطار.²

و رغم الاعتراف للجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها بالاستقلال المالي، إلا أنه ليس استقلالا مطلقا، نتيجة التأثيرات التي تمارسها الدولة والتي تظهر من جانبين:

• لا يقتصر تمويل اللجنة على مواردها فقط، وإنما تعتمد كذلك على إعانات

التسيير التي تخصص لها من ميزانية الدولة، مما يؤدي بالدولة إلى ممارسة نوع من الرقابة على هذه الإعانات.

• تولى السلطة التنفيذية مهمة تحديد قواعد أساس هذه الأتاوى وحسابها ، بالتالي التقليص

من حرية اللجنة في تسيير ميزانيتها، والتأثير على استقلالها المالي.

و هنا نستخلص وجود تباين في النصوص القانونية الذي يبرز تردد المشرع الجزائري في منح استقلالية

تامة لهيئات إدارية مستقلة وانسحاب الدولة في ضبط المجال الاقتصادي والمالي.³

ثانيا: معيار الاستقلال الإداري:

إن استقلال السلطات الإدارية المستقلة من هذا الجانب نتيجة كون البعض منها هي التي تقوم بتحديد

مهام المستخدمين وتصنيفهم وتحديد رواتبهم.

¹ قرار وزير المالية المؤرخ في 14 جانفي 2001 يتضمن المصادقة على نظام لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها رقم 03/2000 المؤرخ في 28 سبتمبر 2000 المتضمن تنظيم وسير المصالح الإدارية والتقنية للجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، ج ر ج ج، العدد 08 ، لسنة 2000 .

² علال هشام، مكي أبو بكر، السلطات الإدارية المستقلة في الجزائر، مذكرة ماستر، تخصص قانون عام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مسيلة، 2020/2019، ص46.

³ المادة 352 من القانون رقم 01_02، مصدر سابق.

كما أن تنظيم وتنسيق المصالح الإدارية والتقنية يكون تحت سلطة رئيس الهيئة من السلطات المستقلة، وتطبيقا لهذه الأحكام نذكر على سبيل المثال لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، وبالتالي تنص المادة 03 من النظام رقم 03/2000 المؤرخ في 28 سبتمبر 2000 المتضمن تنظيم وسير المصالح الإدارية والتقنية للجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها.¹

وهو الأمر بالنسبة لمجلس المنافسة كسلطة إدارية مستقلة ضابطة في مجال المنافسة، بحيث أن تحديد مهام المستخدمين وتصنيفهم، وكذا التنسيق والتنشيط للمصالح الإدارية يكون تحت سلطة رئيس المجلس² إن لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها تتوافر على الاستقلال الإداري باعتبارها سلطة إدارية مستقلة حيث تتوافر على هيكل إداري مستقل يتكون من:

- أعضاء اللجنة.
- رئيس اللجنة.
- أمانة اللجنة.
- الغرفة التأديبية والتحكيمية³

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

الفرع الثاني: وضع النظام الداخلي

لقد خضع بقية السلطات الأخرى لنظام داخلي موضوع من طرف السلطة التنفيذية، وإن كان بعضها يشارك في إنتاج ووضع القواعد القانونية المتعلقة بتنظيمها وسيرها، إلا أن السلطة التنفيذية تتدخل لإصداره وإعطائه الصيغة التنفيذية، ويتعلق الأمر هنا بكل من مجلس المنافسة ووكالي المناجم.

إن إضافة إلى عنصر تمويل السلطات الإدارية المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، يمكن الاعتماد كذلك على إمكانياتها في وضع نظامها الداخلي لتقدير مدى الاستقلالية الوظيفية.

فالاستقلالية الوظيفية تتجلى في حرية السلطات الإدارية المستقلة الضابطة في المجال الاقتصادي والمالي في اختيار مجموع القواعد التي من تقرر كيفية تنظيمها وسيرها دون مشاركتها مع أي جهة أخرى،

¹ المادة 27 من القانون رقم 04-06 المؤرخ في 12 مارس 2006، يتعلق بالتأمينات، ج ر ج ج العدد 15، تتم أحكام الأمر رقم 07-95 المؤرخ في 25 يناير سنة 1995، يتعلق بالتأمينات، ج ر ج ج العدد 13، المؤرخة في 8 مارس سنة 1995.

² المرسوم التنفيذي رقم 11_241 المؤرخ في 10 يوليو سنة 2011، يحدد تنظيم مجلس المنافسة وسيره، ج ر ج ج العدد 39، المؤرخة في 13 يوليو سنة 2011

³ حدري سمير، مرجع سابق، ص 80.

وخصوصا السلطة التنفيذية، كما تظهر الاستقلالية أيضا من خلال عدم خضوع النظام الداخلي للهيئات المستقلة للمصادقة عليه من السلطة التنفيذية وعدم قابليته للنشر.

ونذكر من خلال هذا، لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، فبالرجوع إلى أحكام القانون المنشئ لها، نجد أن المشرع الجزائري حول اللجنة الحق في إعداد نظامها الداخلي والمصادقة عليه خلال اجتماعها الأول.¹

إلى جانب لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، نجد سلطات إدارية مستقلة أخرى تتمتع بهذه السلطة، كسلطة الضبط للبريد و الاتصالات الالكترونية 04/18، وكذا مجلس المنافسة².

ختاما تصل إلى إن السلطات الإدارية المستقلة هي من تحدد تسييرها وتنظيم مصالحها وهذا كله بواسطة النظام الداخلي الذي تصدره، فإن حريتها تبقى محدودة تحت ما يسمى النظام الداخلي³.

الفرع الثالث: التقرير السنوي

تمارس السلطة التنفيذية نوعا من الرقابة على سلطات الضبط المستقلة ، من خلال إجبارها على إعداد وتقديم تقرير سنوي يتضمن أهم نشاطاتها ، ويمارس هذا النوع من الرقابة على العديد من سلطات الضبط المستقلة ، فمثال إن مجلس المنافسة مطالب بإعداد تقرير سنوي عن نشاطاته وتقديمه إلى السلطة التشريعية والى رئيس الحكومة والوزير المكلف به تم نشر هذا التقرير في الجريدة الرسمية.

يقدم هذا تقرير سنويا إلى سلطة الضبط(رخصة) في أجل أقصاه 12 أشهر ابتداء من نهاية كل سنة اجتماعية تقريرا مكون من ثمانية نسخ وكشوف مالية سنوية مصادق عليها، ويجب أن يتضمن التقرير السنوي معلومات مفصلة حول الجوانب التالية:

- تطوير الشبكة والخدمات وموضوع الرخصة خلال السنة الأخيرة.

- شرح كل خلل في التنفيذ للالتزامات المقررة لتفسير الشروط.

يمكن لسلطة ضبط البريد والواصلات القيام بالتحقيقات مع صاحب الرخصة، حيث يستلزم الأمر تسليط الرقابة عن طريق التحقيق استخدام وسيلة التحري واج اراء التحقيقات بناء على دفتر الشروط وهذا ما نصت عليه المادة 23 من المرسوم التنفيذي رقم 23/305 بقولها بأنه: "يمكن أن تقيم سلطة الضبط عن طريق دراسة الملائمة خصائص وقدرات السوق التي تشغل فيه الشبكات العمومية للمواصلات السلكية واللاسلكية، وتوفير الخدمات الهاتفية"⁴.

¹ المادة 03 من المرسوم التشريعي 93_10، مصدر سابق.

² المادة 11 من المرسوم التنفيذي 11_241، مصدر سابق.

³ طبول ناصر، كمون أحمد، النظام القانوني لسلطات الضبط الاقتصادي في التشريع الجزائري، مذكرة ماستر في قانون تسيير

المؤسسات، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أدرار، 2016/2017، ص 35 .

⁴ المرجع نفسه، ص 42.

خلاصة الفصل الأول:

إن أهمية هذه السلطات الضبط المستقلة تتعزز كذلك باللجوء المتزايد للسلطات العمومية لتبني هذه الصيغة وتعميمها على مختلف القطاعات التي شهدت انفتاحا على المنافسة على غرار المرافق العمومية الشبكية والتي شهدت بصفة متتالية انتقالا نوعيا في طرق تسييرها من الاحتكار العمومية إلى المنافسة.

بالإضافة إلى القطاع المالي و ان الخصوصية النظرية والمبدئية للنظام القانوني لهذه السلطات، من شأنها تفضيل نموذج الضبط المستقل عن المقاربات التقليدية الأخرى للضبط على غرار الإدارات المركزية والتي لازالت تضطلع مهام الضبط في بعض القطاعات. وهو تفضيل عمليه ضرورات الحياد الاستقلالية.

فمن حيث النظام القانوني ، ورغم اشتراك هذه السلطات في الطبيعة الإدارية إلا أن نظامها القانوني يوصف بالتعدد والاختلاف وهي أنظمة قانونية وإن تعددت فإنها لا تتوفر على ضمانات كافية على المستويين العضوي والموضوعي إذ أن هذه السلطات لا تستفيد من استقلالية تامة على مستوى كل عناصر نظامها القانوني ، بل تبقى استقلالية نسبية تتراوح من عنصر قانوني لآخر ومن سلطة لأخرى. أما من حيث نظام تدخلها، ورغم أن الاضطلاع بموضوعية الضبط يقتضى تحويل وتراكم السلطات ، إلا أن سلطات الضبط في القانون الجزائري لم تشهد تحويل كليا لصلاحيات الضبط لفائدتها وهذا رغم اتساع حجم اختصاصها الاستشاري ، الرقابي والعقابي إلا أنها تفتقر لاختصاص معياري حقيقي يمكنها من تأطير قطاعاتها بقواعد قانونية أكثر ملاءمة وتكيف وهو اختصاص لازالت تحتفظ به السلطات الإدارية المركزية. بالإضافة إلى هذه العناصر، فإن عامل الاختلاف والتعدد في الأنظمة القانونية والتعديل المتكرر للنصوص القانونية المتعلقة بها يوحى بغياب رؤية شاملة لدى المشرع والسلطات العمومية عن هذه السلطات وموقعها في النظام وطبيعة مهامها ونظامها القانوني.

الفصل الثاني

آليات تفعيل الدور الاستشاري

لسلطات الضبط المستقلة

المبحث الأول: الإطار النظري للدور الاستشاري لسلطات الضبط المستقلة

من خلال هذا المبحث سنتطرق إلى مفهوم الوظيفة الاستشارية لسلطات الضبط المستقلة ، أركانها و أنواعها في المطلب الأول ثم إلى ذكر الدور الاستشاري للهيئات المستقلة في المطلب الثاني.

المطلب الأول: مفهوم الوظيفة الاستشارية لسلطات الضبط المستقلة

سنتطرق في هذا المطلب إلى تعريف الوظيفة الاستشارية لهيئات الضبط المستقلة وخصائصها في الفرع الأول ثم نتحدث عن أنواع الاستشارة في الفرع الثاني و أخيرا إبراز أركان الوظيفة الاستشارية لهيئات الضبط المستقلة في الفرع الثالث .

الفرع الأول : تعريف الاستشارة و خصائصها

سنحدد تعريف الاستشارة لغة أولا، ثم التعريف الاصطلاحي ثانيا، ثم نذكر الخصائص ثالثا وفق ما يلي:

أولا: الاستشارة في اللغة

يقال : استشارة¹

استشارَ يَسْتَشِرُ ، استَشِرَ ، استشارةً ، فهو مُسْتَشِرٌ ، والمفعول مُسْتَشَارٌ : استشار فلاناً في كذا طلب رأيَه ، شاور عقله ونحوه استرشد بشيء واتَّخذه هادياً له ومُوجِّهاً : شاور ضميره.

ثانيا : اصطلاحا

لقد عرفها الفقيه مارشال ادوارد ديموك عرفها " بأنها ذلك التنظيم الاستشاري المخصص للتأمل والتفكير، ويقدم خدمات متخصصة في مجالات القانون والمالية والأفراد والبحوث والتخطيط والعلاقات العامة"².

بينما عرفها آخر بأنها تلك: " الأجهزة التي بحكم تخصصها بهذه الأمور تعتبر أقدر أجهزة الدولة على تزويد وحدات الإدارة العامة بالرأي والمشورة في الشؤون الوظيفية العامة سواء من الناحية القانونية أو الفنية،

الهيئات الاستشارية هي هيئات متخصصة تتكون من فنيين ذوي خبرة واسعة يمثلون أطراف معينة من سلطات ومؤسسات عامة أو خاصة، أو تنظيمات مهنية أو حرفية، أو نقابات ضمنا لمبدأ تمثيل المصالح، حيث تكون مجالا

¹ الإمام أبو طاهر محمد بن يعقوب بن محمد الفيروز آبادي الشيرازي ، قاموس المحيط ، مكتب تحقيق التراث في مؤسسة الرسالة ، طبعة 10 ، سنة 2010 ، ص 408 .

² سويلم محمد، بوحادة محمد سعد، "الاختصاص الاستشاري لسلطات الضبط الاقتصادي في المجال التنظيمي - سلطة ضبط البريد والاتصالات الالكترونية نموذجا "، المجلة الجزائرية للحقوق والعلوم السياسية، المجلد 07، العدد 02، جامعة تيسمسيلت، 2022، ص

أو فضاء للحوار والتشاور وتبادل الأفكار ومناقشتها¹ .

ثالثا : خصائص الوظيفة الاستشارية لهيئات الضبط المستقلة

يمكن استخلاص جملة من الخصائص التي تمتاز بها الوظيفة الاستشارية لهيئات الضبط المستقلة فهي استشارة ذات طبيعة محضة ، كما تقدم خدمة تضمن فيها تقديم معلومات مختصة ومهارات تتعلق بطبيعة المجال القطاعي التي تختص به كل هيئة ، كما أن هدفها لتسهيل عمل مهمة الإدارة العامة في أداء مهامها و في اتخاذ قراراتها بكل فعالية.

الفرع الثاني : أركان استشارة السلطات الضبط المستقلة

بما أن العمل الاستشاري لهيئات الضبط الإداري المستقلة هو مشاركة الهيئات التنفيذية في مجال وضع القواعد القانونية، إلا أن هذه الهيئة لها أركان تمثل في صاحب الاستشارة ، محتوى الاستشارة و صاحب الاستشارة .

أولاً- صاحب الاستشارة

و يقصد بها الإدارة أو المسؤولين الذين يشغلون وظيفة رسم السياسات واتخاذ القرارات والقدرة على رؤية أنشطة وأعمال الإدارة بشكل عام، وعليه فالإدارة العامة يجب عليها التصدي للاستشارة وفق ما تمتلكه من صلاحيات لمتابعة آثار الاستشارة إلى أي موقع يتطلب الوصول إليه².

ثانيا- محتوى الاستشارة

و يعني موضوع الطلب التي تقوم به صاحبة الاستشارة ذات صلاحية إلى جهة خارجية مستقلة من أجل معالجة مشكلة حادثة وإحداث تغيير للوصول إلى هدف ما بكفاءة وفاعلية وعليه للوصول إلى حل محتوى الاستشارة يجب أن تتوفر شروط لها مثل انتفاء من مبدأ الإلزام لأنها توصيات فقط بالإضافة أن تكون الاستشارة عملا محايدا بعيدا عن الضغوط والأغراض الخاصة.

ثالثا: الجهة المستشارة

و يعني بها الهيئة التي تقدم المقترحات والتوصيات والآراء والحلول للمشاكل التي تواجه الإدارة صاحبة الاستشارة ، و يجب على هذه الجهة المستشارة أن تتمتع بالاختصاص في المجال الاستشاري كل حسب قطاعه ، تتمتعها بالاستقلالية حيث نص المشرع الجزائري لبعض سلطات الضبط في المجال الاقتصادي بالاستقلالية بشكل

1 محمد الصغير بعلي القانون الإداري - التنظيم الإداري، النشاط الإداري - عنابة دار العلوم، د.ط ، 2004، ص 99

2 خرشي إلهام، "دور التوصيات والآراء في تفعيل تدخلات السلطات الإدارية المستقلة"، مجلة العلوم الاجتماعية، العدد 18، جامعة سطيف 2، جوان 2014، ص 230

صريح، منها سلطة الضبط المستقلة للبريد والاتصالات الإلكترونية¹ ، ولجنة ضبط الكهرباء والغاز² ، على خلاف بعض السلطات الإدارية المستقلة الأخرى التي لم يضيف عليها المشرع طابع الاستقلالية صراحة، كمجلس النقد والقرض، بالإضافة تمتع أعضائها بخبرة عالية في مجالها، ولقد اشترط المشرع أن يتم اختيار الأعضاء بناءً على كفاءتهم وخبرتهم واهتمامهم بنشاط .

وعليه نستنتج أن كلا من شرط التخصص العلمي والخبرة في القطاع أمراً يستوجب توفره في هذا النوع من الهيئات فمن شأنها أن تمكن المرشحين من سلطة التأثير على الأعضاء وتُعطيهم نوع من الحصانة ضد أي تبعية كانت، كما تساهم بشكل فعال في تحقيق مصداقية الهيئة التي يتنمون

بالإضافة إلى ميزة الحيادية و عدم التنافي الوظيفي عند استشارتها فهو العامل الذي يسمح بعدم الانزلاق وراء أهواء ومزاجية طالبي الاستشارة السلطة التنفيذية وتقديم الجهة المستشارة مشاورتها في الموضوع بكل نزاهة وشفافية كما أنه يعتبر مبدأ دستوري تلتزم به الإدارة و عدم التنافي الوظيفي سواء

كانت عمومية أو خاصة وذلك في منعهم من ممارسة نشاطات أخرى استثناء التدريس في قطاع التعليم العالي والإشراف في البحث العلمي،

رجوعاً إلى القانون 04-18 المتعلق بالقواعد العامة للبريد والاتصالات الإلكترونية نجد أن المشرع أخذ

بالقواعد العامة لحالات التنافي المشار إليها آنفاً في اختيار أعضاء السلطة المستقلة للبريد والاتصالات الإلكترونية ، بل ألزمتهم بعدم امتلاكهم مصالح بصفة مباشرة أو غير مباشرة لدى مؤسسات تابعة لقطاعات البريد والاتصالات الإلكترونية والسمعي البصري والإعلام الآلي ما يلاحظ أن المشرع لم يشر إلى مسالة حياد الأعضاء عند انتهاء عهدتهم، بخلاف ذلك انه أشار إلى ذلك بخصوص أعضاء سلطة ضبط السمعي البصري أين ألزمت المادة 71 من قانون 04-14 المتعلق بالنشاط السمعي البصري³ الأعضاء بالحياد حتى بعد انتهاء عهدتهم بسنتين، كل ذلك من أجل منح هيئة الضبط أكبر استقلالية. وما تجدر الإشارة إليه أن المشرع لم يتعرض لحالات التنافي الوظيفي بخصوص بعض هيئات الضبط الاقتصادي كما هو الحال بالنسبة لمجلس النقد والقرض إذ لم يشر في مواد الأمر

1 فالمادة 11 من قانون 04-18 مؤرخ في 24 شعبان عام 1439 الموافق لـ 10 مايو سنة 2018 ، المحدد القواعد العامة المتعلقة بالبريد والاتصالات الإلكترونية، نصت على ان تنشأ سلطة ضبط مستقلة للبريد والاتصالات الإلكترونية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي تدعى في صلب النص سلطة الضبط / ج.ج.ج.ج. ع ، ع ، 27، الصادر في 13 مايو 2018، ص 09.

2 انظر المادة 112 من القانون رقم 01-02 المؤرخ في 05 فيفري 2002 المتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات الجريفة الرسمية العدد 08 لسنة 2002، ص 17.

3 - قانون 04-14 المؤرخ في 24 ربيع الثاني 1435 الموافق لـ 24 فبراير 2014 يتعلق بالنشاط السمعي البصري، ج، رج، 16، الصادر في 23 مارس 2014، ص 16.

11-03 لنظام التنافي تاركاً للأمر للقواعد العامة المقررة في الأمر 01-07 المتعلق بحالات التنافي والالتزامات الخاصة ببعض المناصب والوظائف¹، من أجل إعطاء أكثر شفافية لأعضاء هيئات الضبط الاقتصادي أمام المتعاملين الاقتصاديين.

الفرع الثالث : أنواع الاستشارة

تنقسم الاستشارة التي تبديها السلطات الضبط الإداري المستقلة إلى نوعين منها استشارة وجوبية أولاً ثم استشارة إختيارية ثانياً .

أولاً: الاستشارة الوجوبية

عند وجود نص قانوني فإن السلطة العامة تفرض هذا النوع من الاستشارة الوجوبية قبل اصدارها قرار معين يدخل ضمن اختصاصاتها من طرف جهة استشارية معينة، ومن ثم فالإدارة هنا تكون ملزمة باللجوء إلى طلب هذه الاستشارة والتي تعتبر إجراءً جوهرياً في القرار يؤدي عدم احترامه إلى البطلان فمثلاً ألزم الأمر رقم 03-03 المعدل والمتمم بالقانون رقم 08-12- الحكومة الأخذ بالاستشارة المسبقة لمجلس المنافسة، في مادته 05 و التي نصت على انه يمكن تقنين أسعار السلع والخدمات التي تعتبرها الدولة ذات طابع استراتيجي، عن طريق التنظيم بعد أخذ رأي مجلس المنافسة².

ثانياً- الاستشارة الاختيارية

تكون في حالة انقضاء نص قانوني يوجب على الإدارة الأخذ باستشارة إحدى هيئات الضبط الاقتصادي والمالي قبل استصدار أي قرار يدخل ضمن اختصاصاتها ، بل لها السلطة التقديرية بشأن القيام بالاستشارة والأخذ برأيها من عدمها . و عليه نقول أن أغلب السلطات الضبط المستقلة تتمتع باختصاص استشاري باستثناء وكالتي المناجم وسلطة ضبط المياه اللتين لا تتمتعان باختصاص استشاري .

ثالثاً: الاستشارة المرفقة برأي واجب الأخذ به:

جب على الإدارة أن تطلب الاستشارة من الهيئات المختصة ثم تنقيد بعد ذلك بما تسفر عنه هذه الاستشارة من رأي ولا يكون إلا بنص قانوني يقرره، وإذا خالفت الإدارة ذلك فإن نشاطها أو قراراتها قد تقع تحت طائلة البطلان ،

1 أمر 01-07 المؤرخ في أول مارس 2007 المتعلق بحالات التنافي والالتزامات الخاصة ببعض المناصب والوظائف، الجريدة الرسمية الجزائرية، ع16، 07 مارس 2007 ص 04.

2 لمادة 05/1 بعد تعديلها بموجب المادة 04 من قانون رقم 08-12- المؤرخ في 19 يوليو 2008 والمتعلق بالمنافسة، ج. ر. ج ، ع 36، الصادرة في 02 يوليو 2008، ص 11.

كونها خالفت شرطا إجرائيا، ويعد من المساس بالنظام العام ولا يجوز الاتفاق على مخالفته ، حيث الحقيقة التي ننف عليها على الرغم من توسيع مجال الاختصاص الاستشاري لهيئات الضبط الاقتصادي .

المطلب الثاني : الدور الاستشاري للهيئات المستقلة

إنّ للدور الاستشاري التي تلعبه الهيئات المستقلة له مكانة جد معتبرة في تكريس مبدأ استقرار النصوص التشريعية والتنظيمية في مجال الاستثمار باعتبارها فاصلة في المواد الاقتصادية والمالية وما لها من علاقة وطيدة بين في مجال الاستثمار، ويتمثل هذا الدور في إبداء الآراء قصد تنظيم وضبط السوق الاقتصادية و توصيات لتجنب الوقوع في الخطأ المحقق مستقبلا و أخيرا تقديم مقترحات نصوص تشريعية وتنظيمية للحكومة وعليه سنشرح هذه الآراء في الفرع الأول ثم التوصيات في الفرع الثاني و أخيرا المقترحات في الفرع الثالث

الفرع الأول : الآراء¹

وهي قيام سلطة إدارية مستقلة معينة بإبداء آراء لتفسير النصوص التشريعية والتنظيمية، من أجل كشف الغموض الذي يقع على نص معين، فهناك سلطات أخرى لم يعترف لها بسلطة تنظيمية فلذا يسميها البعض بالسلطة التنظيمية غير المباشرة، ونذكر على سبيل المثال مجلس المنافسة كسلطة إدارية مستقلة، وهذا ما تنص عليه المادة 35 من الأمر رقم 03 - 03 المتعلق بالمنافسة، إذ جاء فيها: **بيدي مجلس المنافسة رأيه في كل مسألة ترتبط بالمنافسة إذا طلبت الحكومة منه ذلك، ويبدي كل اقتراح في مجالات المنافسة.**

كما أنّ المادة 36 من هذا الأمر تنص على أن: **يستشار مجلس المنافسة في كل مشروع نص تنظيمي له صلة بالمنافسة أو يدرج تدابير من شأنها على الخصوص:**

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

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

¹ حدري سمير، "سلطات الضبط المستقلة ودورها في استقرار التشريع والتنظيم المتعلق بالاستثمار"، مجلة إدارة، المدرسة الوطنية للإدارة ، الجزائر، المجلد 20 ، العدد 02، 2010 ، ص 51

وفي مجال البريد والمواصلات يستشير الوزير المكلف بالبريد والاتصالات السلكية واللاسلكية سلطة ضبط البريد والمواصلات، فيما يخص تحضير أية مشاريع نصوص تنظيمية تتعلق بقطاعي البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية ، نفس الصلاحيات يتضمنها القانون رقم 01 - 02 ، المتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات. حيث تقوم لجنة ضبط الكهرباء والغاز في إطار المهام المخولة لها، بالمساهمة في إعداد التنظيمات التطبيقية المنصوص عليها في هذا القانون، والنصوص التطبيقية المرتبطة به.

الفرع الثاني : التوصيات

تتمثل هذه التوصيات في تفسير مختلف النصوص التشريعية والتنظيمية والتعليق عليها. تختلف التوصيات عن التعليمات، في كون الأولى تصدر خاصة في المجالات التي لا تتمتع فيها السلطة الإدارية المستقلة بسلطة اتخاذ قرارات فردية، كما تختلف عن الأنظمة من خلال القوة الإلزامية، إذ في حين تتمتع الأنظمة بقوة إلزامية يعاقب كل مخالف لها، نجد المعنى بهذه التوصيات حرا في إتباعها، أو عدم تطبيقها. كما يمكن مقارنة هذه التوصيات، بالتوصيات التي تصدر عن مؤتمرات دولية، بما لها من حدّ توجيهي، ولكن لا تتمتع بأية قوة إلزامية للدول المشتركة في ندوة أو مؤتمر دولي.

ومن ثمّ نجد أن التوصيات والتعليمات تشبه إلى حد بعيد،» المنشورات الإدارية التفسيرية

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

أما بالنسبة لوضع السلطات الإدارية المستقلة الفاصلة في المواد الاقتصادية والمالية، فلم يسبق لها أنّ أصدرت توصيات منذ نشأتها¹.

الفرع الثالث : الاقتراحات

يعدّ تقديم مقترحات نصوص تشريعية وتنظيمية من طرف السلطات الإدارية والوضعية القانونية للوسطاء في عمليات البورصة..

وحسب تصريحات السكرتير العام الحالي للجنة، قامت اللجنة بتقديم اقتراح تعديل المرسوم التشريعي رقم 93 10 - للحكومة وطلب الاعتراف للجنة بالشخصية المعنوية، ليتم إصدار القانون رقم 04 - 03 الذي تضمّن فعلا بعض التعديلات للقانون الأوّل، أهمها الاعتراف للجنة بالشخصية المعنوية.

¹ حدري سمير ، المرجع السابق ، ص 52

أما في مجال المنافسة، فإنّ مجلس المنافسة يتمتع بسلطة اتخاذ القرار والاقتراح وإبداء الرأي بمبادرة منه، أو كلّما طلب منه ذلك، في أي مسألة أو أي عمل أو تدبير من شأنه ضمان السير الحسن للمنافسة وتشجيعها في المناطق الجغرافية أو قطاعات النشاط التي تنعدم فيها المنافسة أو تكون غير متطورة فيها بما فيه الكفاية. وكذلك في مجال الكهرباء والغاز، فإنّ لجنة ضبط الكهرباء والغاز تقوم في إطار المهام المخوّلة لها بإبداء آراء مبرّرة، وتقديم اقتراحات في إطار القوانين المعمول بها. هذه هي أهم الوسائل المعتمدة من طرف السلطات الإدارية المستقلة الفاصلة في المواد الاقتصادية والمالية، قصد وضع قواعد تحكم المجال المخصص لكلّ سلطة. وكل هذا حتميا سيؤدي إلى خلق الإستقرار التشريعي والتنظيمي ضمان للاستثمار ودعما لمناخ الأعمال في الجزائر.

المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي للحكومة سبيلا من سبل ممارسة السلطة التنظيمية أو السلطة التشريعية غير المباشرة، كما يسميها البعض *Le pouvoir législatif indirect*. ففي مجال البورصة، نجد لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، خوّلتها القانون المنشئ لها صراحة، سلطة تقديم مقترحات نصوص تشريعية وتنظيمية للحكومة، تخص إعلام حاملي القيم المنقولة والجمهور، وتنظيم بورصة القيم المنقولة وسيرها¹.

1 حدري سمير، المرجع السابق ، ص 53

المبحث الثاني: الاختصاص التنظيمي لسلطات الضبط الاقتصادي كاستثناء.

بعد أن سبق تعريف السلطة التنظيمية بصفة عامة، وذكرنا أن السلطة التنفيذية التقليدية تمارسه كأصل، سنتناول الاختصاص التنظيمي الممنوح لسلطات الضبط الاقتصادي كاستثناء، حيث زودها المشرع بهذا الاختصاص صراحة وهي تمارسه إما بصورة مساهمة في المطلب الأول ، وقد تمارسها فعليا في المطلب الثاني.

المطلب الأول : مساهمة السلطات الإدارية المستقلة في الاختصاص التنظيمي

تتم هذه المشاركة عن طريق المساهمة فقط ، تتنوع بين إبداء الملاحظات والآراء وكذا التوصيات التي تنتج عنها دون أن تجعلها أجهزة استشارية من خلالها تساهم في تحديد التوجهات في المسلك بطريقة مرنة وغير شكلية، فتساهم بذلك وبطريقة أصلية في إعداد القانون الهيئات المساهمة في الاختصاص التنظيمي نجد كل من مجلس المنافسة، وكذا سلطة ضبط البريد والمواصلات الالكترونية ، سلطة ضبط الكهرباء والغاز ، لجنة الإشراف على التأمينات نخص بالدراسة بداية طبيعة الهيئات المساهمة في الاختصاص التنظيمي في الفرع الأول ثم طرق مساهمتها في هذا الاختصاص في الفرع الثاني .

الفرع الأول: طبيعة الهيئات المساهمة في الاختصاص التنظيمي.

لتحديد طبيعة الهيئات المساهمة التي تحظى بمساهمة في الاختصاص التنظيمي سألنا الذكر يرجع الى تعريفها، ومدى توافر معايير السلطات الإدارية المستقلة في هذه الهيئات وهو الأهم وهذا ما سنخصه بنوع من التفصيل.

مدى توافر معايير السلطات الإدارية المستقلة في الهيئات المساهمة في الاختصاص التنظيمي:

بالرجوع للنصوص المنشئة لهذه الهيئات نجد اختلاف التكييف القانوني لها، بين من اعترف لها المشرع صراحة بأنها سلطة إدارية مستقلة وأخرى لم يكتف بها صراحة، إلا أنها اعتبرت من السلطات الإدارية المستقلة بالنظر للخصائص التي تميزها.

كما يتميز هذا التكييف بالغموض على أساس أن المشرع الجزائري لم يعرف المؤسسة العمومية ذات التسيير الخاص ضمن أحكام القانون 01/88 المتضمن القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الاقتصادية¹ ، بالرغم من تكييفه لأجهزة الضمان الاجتماعي بالهيئات العمومية ذات التسيير الخاص، والتي لم تعرف طريقها للتطبيق حيث أن المرسوم التنفيذي 07/92 المتضمن الوضع القانوني لصناديق الضمان الاجتماعي لم يشر إلى التسمية المكرسة في المادة 49 من القانون 01/88 ، وبمقتضى الأمر 01/04 المتعلق بتنظيم المؤسسات العمومية الاقتصادية وتسييرها

1 القانون 01/88، مصدر سابق.

وخصوصتها¹ أصبحت بموجبه المؤسسات العمومية الاقتصادية تخضع لأحكام القانون التجاري، أما بالنسبة للمؤسسات العمومية (الهيئات العمومية) فقد أخذت عدة أشكال بحسب طبيعة النشاط : المؤسسة العمومية الإدارية المؤسسة العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري، المؤسسة العمومية ذات الطابع العلمي والتكنولوجي المؤسسة العمومية ذات الطابع العلمي والثقافي والمهني.

وعليه يمكننا القول أن تكييف الوكالة الوطنية للمواد الصيدلانية باعتبارها مؤسسة عمومية ذات تسيير خاص يقصد به أنها تخضع لنظام قانوني خاص حيث أنها تمارس صلاحيات السلطة العامة المتمثلة في إصدارها لقرارات الإدارية (مثال منح مقرر تسجيل المواد الصيدلانية وتجديده وعند الاقتضاء تعليقه وسحبه)² ، على الرغم من خضوعها لقواعد القانون الخاص من حيث أنها تعتبر تاجرا في علاقتها مع الغير³ ، تمسك محاسبتها طبقا لأحكام النظام المحاسبي المالي⁴ خضوع مستخدميها لأحكام قانون العمل⁵.

مجلس المنافسة⁶ : كيف المشرع مجلس المنافسة على أنه سلطة إدارية مستقلة⁷، يمارس الاختصاص التنظيمي بصورة مباشرة، حيث يمكنه اتخاذ كل تدابير في شكل نظام ينشر في النشرة الرسمية للمنافسة⁸.

ما يلاحظ أن الاختصاص التنظيمي لمجلس المنافسة جاء بشكل عام وواسع، الأمر الذي قد يؤدي إلى التدخل

1 الأمر 01/04 المؤرخ في 20 غشت 2001، المتعلق بتنظيم المؤسسات العمومية الاقتصادية وتسييرها وخصوصتها، ج.ر عدد 47 الصادر في 22 غشت 2001.

2 المادة 5 من المرسوم التنفيذي 19/190، مرجع سابق.

3 نصت المادة 24 من المرسوم التنفيذي 19/190 على أنه: "تشمّل ميزانية الوكالة ... - الإيرادات المرتبطة بنشاط الوكالة، لا سيما منها الأتاوى المتأتية من تسجيل المواد الصيدلانية والمستلزمات الطبية المستعملة في الطب البشري والمصادقة عليها والإشهار لها ...".

4 المادة 227 من القانون 18/11؛ المادة 26 من المرسوم التنفيذي 19/190.

5 نصت المادة 19 من المرسوم التنفيذي 19/190 على أنه تحدد علاقات العمل وأجور المستخدمين، ما عدا تلك المتعلقة بالمدير العام، بموجب اتفاقية جماعية".

6 أنشأ مجلس المنافسة بموجب الأمر رقم 95-06 المؤرخ في 25 يناير 1995، يتعلق بالمنافسة، ج ر العدد 09، المؤرخ في 22 فيفري 1995. (ملغى) بموجب الأمر رقم 03-03، المؤرخ في 19 جوان 2003، تعلق بالمنافسة، العدد 43، المؤرخة في 20 جوان 2003، معدل ومتمم بموجب القانون رقم 08-12 المؤرخ في 25 جوان 2008، ج ر العدد 36، المؤرخة في 02 يوليو 2008، معدل ومتمم بموجب القانون رقم 10-05، المؤرخ في 15 أوت 2010، العدد 46، المؤرخة في 15 أوت 2010.

7 المادة 23 من الأمر ،0303، المصدر السابق.

8 المادة 18 من القانون رقم 08-12، المصدر السابق، المعدلة والمتممة للمادة 34 من الأمر نفسه.

في الاختصاص التنظيمي لسلطات الضبط المستقلة القطاعية أو في مجال السلطة التنظيمية للوزير الأول.¹

السلطة ضبط البريد والاتصالات الالكترونية²، جاءت بها أحكام القانون 04/18 المؤرخ في 10 مايو 2018 المتضمن تحديد القواعد العامة المتعلقة بالبريد والاتصالات الالكترونية لتكريس استقلالية حقيقية لسلطة ضبط البريد والاتصالات الالكترونية المنشأة بموجب المادة 11 من نفس القانون باعتبارها سلطة ضبط مستقلة مكلفة بضمان ضبط سوقي البريد والاتصالات الالكترونية، وذلك من خلال السهر على وجود منافسة فعلية ومشروعة بين المتعاملين الاقتصاديين واتخاذ كل التدابير الضرورية لترقية واستعادة المنافسة في هذين السوقين حيث تظهر استقلالية سلطة ضبط البريد والاتصالات الالكترونية من هذا الجانب من خلال منح المدير العام لسلطة الضبط صلاحية إعداد القانون الأساسي والنظام الداخلي لمستخدمي سلطة الضبط وكذا تنظيم المديرية العامة، كما أن تنشيط وتنسيق المصالح الإدارية والتقنية يكون تحت سلطة المدير العام الذي يتمتع بصلاحيات ممارسة السلطة السلمية على المستخدمين بالإضافة إلى تحررها من الرقابة الرئاسية السابقة واللاحقة وحتى من رقابة لوصاية الإدارية، فمداورات مجلس سلطة الضبط تعتبر صحيحة بمجرد استكمال إجراءاتها والتصويت عليها وفق ما ينص عليه القانون فهي لا تحتاج إلى مصادقة أو موافقة جهة إدارية معينة وبالتالي تكون في منأى من أي تعديل أو إلغاء إداري³.

لجنة ضبط الكهرباء والغاز كيفها المشرع صراحة على أنها سلطة إدارية لاستعمال المشرع مصطلح "هيئة مستقلة"، أما الطابع السلطوي يستنتج من خلال ممارستها للعديد من صلاحيات وزير الطاقة، أما طابعها عن الإداري يستخلص من عدة معايير منها ما جاءت به المادة 139 من القانون 01/02 في خضوعها للقضاء الإداري، أما ما يتعلق بالاستقلالية يظهر في الاعتراف الصريح للمشرع حسب المادة 112 ومن خلال معايير أخرى كتمتعها بالشخصية المعنوية، إضافة لنظام التنافس المطلق للأعضاء ونظام العهدة، إعدادها لنظامها الداخلي والاستقلال المالي متعدد المصادر.

1 عبد الحق مزردى، سلطات الضبط المستقلة في الجزائر والمغرب (دراسة المقارنة)، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه، فرع القانون الإداري - تخصص النشاط الإداري والمسؤولية، الإدارية قسم الحقوق كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تيسة، 2017/2018، ص184

2 القانون 18/04 المؤرخ في 10 مايو 2018، المتضمن تحديد القواعد العامة المتعلقة بالبريد والاتصالات الالكترونية، ج.ر. عدد 27 صادر في 13 مايو 2018.

3 سعيود محمد الطاهر، "استقلالية سلطة ضبط البريد والاتصالات الالكترونية في ظل أحكام القانون 18/04"، مجلة الدراسات حول فعالية القاعدة القانونية، المجلد 04، العدد الأول، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بجاية، 2020، ص 25

لجنة الإشراف على التأمينات¹ حسب المادة 209 من قانون التأمينات المعدل لم تكيف من المشرع على أنها سلطة إدارية مستقلة، حينما اكتفى فقط بذكر خصائصها. كما يمكن استخلاص طابعها السلطوي في تمتعها بسلطة الرقابة على نشاط التأمين وهي بهذا قد حلت محل وزير المالية في هذا النشاط، أما الطابع الإداري فحسب المادة 209 من الأمر 07/95 أين تنص على أنها "... تتصرف كإدارة رقابة بواسطة الهيكل المكلف بالتأمين لدى وزارة المالية"، حيث تظهر هذه الصفة في إصدارها قرارات إدارية تهدف إلى تحقيق المصلحة العامة وإحداثها لمراكز قانونية، أما الطابع الإداري فيظهر في أن قراراتها تخضع للقضاء الإداري، أما الطابع الاستقلالي، يستنتج من عمل اللجنة في عدم خضوعها إلى السلطة الإدارية التقليدية من الناحية العضوية والوظيفية لكنها استقلالية نسبية.

الفرع الثاني: طريقة مساهمتها في هذا الاختصاص.

إذا كانت سلطات الضبط لا تجد في السلطة التنظيمية وسيلة نشاطها الأساسية فإنها في المقابل تشارك بقوة في عملية إعداد النصوص القانونية، تتجسد كصفات مساهمة هذه الهيئات في هذا الاختصاص عن طريق الاستشارة وكذلك في تقديم الآراء والاقتراحات والتوصيات وعن طريق المساهمة في إعداد التنظيمات التطبيقية حيث تقتصر مساهمة الضبط الإداري في الاختصاص التنظيمي في مجال إعداد التنظيمات التطبيقية (أولاً)، وتقديم الاقتراحات والتوصيات والملاحظات والآراء (ثانياً)، بالإضافة إلى إصدار التعليمات (ثالثاً) ، وكذلك الاستشارة (رابعاً).

أولاً: المساهمة عن طريق إعداد التنظيمات

إن الهيئات التي تعد وتصدر الأنظمة حصراً المشرع في كل من سلطة ضبط الكهرباء والغاز التي تساهم بمشاركة الحكومة في إعداد التنظيمات التطبيقية للقوانين والأنظمة التي تخص قطاع الكهرباء والغاز².

في حين تشارك سلطة ضبط المحروقات الوزارة المكلفة بالمحروقات في مجال السياسة القطاعية والمساهمة في إعداد النصوص التنظيمية والتنظيمات التقنية التي تحكم نشاط المحروقات³.

بالإضافة إلى السلطة الوطنية للتصديق الإلكتروني.

• خلية معالجة الاستعلام المالي

1 أمر رقم 95-2017 مؤرخ في 25/01/1995 يتعلق بالتأمينات، ج ر العدد 13 لسنة 08/03/1995 .

2 المادة 115 الفقرات 1، 2، 13 من القانون رقم 02_01، المصدر السابق.

3 المادة 2 من القانون رقم 0113 المؤرخ في 20 فبراير سنة 2013 ، ج ر العدد 11 المؤرخة في 24 فبراير 2013، المعدلة والمتممة للمادة 13 من القانون رقم 05-07، المؤرخ في 28 أبريل سنة 2005، يتعلق بالمحروقات، ج ر العدد 50 المؤرخة في 19 يوليو سنة 2005.

- سلطة ضبط الكهرباء و الغاز
- الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته
- السلطة الوطنية المستقلة للانتخابات
- سلطة الضبط السمعي و البصري
- لجنة تنظيم عمليات البورصة و مراقبتها .

ثانيا: المساهمة عن طريق تقديم الاقتراحات والتوصيات

إن إعداد الاقتراحات من طرف سلطات الضبط المستقلة في النصوص التنظيمية تعتبر وسيلة من وسائل ممارسة السلطة التنظيمية غير المباشرة، فهذه الاقتراحات تلعب دورا هاما في تنوير السلطة التنفيذية عند ممارستها لاختصاصاتها التنظيمية، كما أن التوصيات تعتبر أداة تفسير للنصوص التشريعية والتنظيمية في المجالات التي تتمتع فيها اللجنة بسلطة إصدار القرار، فنجد أن السلطة الوطنية للتصديق الإلكتروني تتولى مهمة اقتراح مشاريع تمهيدية للنصوص التشريعية أو التنظيمية تتعلق بالتوقيع الإلكتروني على الوزير الأول¹. في حين تقترح خلية معالجة الاستعلام المالي كل نص تشريعي أو تنظيمي في مجال مكافحة تمويل الإرهاب وتبييض الأموال حسب ما أكدته المادة 04 من المرسوم التنفيذي رقم 02-127، كذلك نجد بأن سلطة ضبط الكهرباء والغاز تقدم اقتراحات وآراء مبررة في إطار القوانين المعمول بها فيما يتعلق بالمسائل المرتبطة بعمليات تكتل المؤسسات أو فرض الرقابة على مؤسسة كهربائية واحدة أو أكثر من طرف مؤسسة أخرى تمارس نشاطات تتعلق بإنتاج الكهرباء والغاز ونقلها وتوزيعها وتسويقها³، وفي ذات السياق، تقدم الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته اقتراحات تتضمن تدابير خاصة ذات طابع تشريعي وتنظيمي للوقاية من الفساد، وتتعاون الهيئة في القطاعات المعنية العمومية والخاصة في إعداد قواعد أخلاقيات المهنية وفقا للمادة 20 من القانون رقم 06-01⁴، كما أنه يؤخذ برأي مجلس المنافسة عند اتخاذ التدابير الاستثنائية، وذلك

1 المادة 18 من القانون رقم 15-04 المؤرخ في أول فبراير 2015، يحدد القواعد العامة المتعلقة بالتوقيع والتصديق الإلكترونيين، ج ر العدد 6، المؤرخة في 10 فبراير 2015.

2 المرسوم التنفيذي رقم 02-127 المؤرخ في 7 أبريل 2002 ، يتضمن إنشاء خلية معالجة الاستعلام المالي وتنظيمها وعملها، ج ر العدد 23، المؤرخة في 7 أبريل 2002 معدل ومتم بموجب المرسوم التنفيذي رقم 08-275 المؤرخ في 6 سبتمبر ج ر العدد 50، المؤرخة في 7 سبتمبر 2008 معدل ومتم بموجب المرسوم التنفيذي رقم 13-157 المؤرخ في 15 أبريل 2013، ج ر العدد 23، المؤرخة في 28 أبريل 2013.

3 المادة 115 من القانون رقم 02-01، المصدر السابق.

4 القانون رقم 06-01 المؤرخ في 20 فيفري 2006 ، يتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، ج ر العدد 14، المؤرخة في 8 مارس 2006، معدل ومتم بموجب الأمر رقم 100-105 المؤرخ في 26 غشت، 2010، ج ر العدد 50، المؤرخة في أول سبتمبر 2010، معدل ومتم بموجب القانون رقم 11-15 المؤرخ في 2 غشت 2011، ج ر العدد 44، المؤرخة في 10 غشت 2011

لحد من ارتفاع الأسعار أو تحديدها كحالة الارتفاع المفرط للأسعار بسبب اضطرابات السوق أو حالة الاحتكار الطبيعية¹، أما بالنسبة للجهة التي تطلب رأي مجلس المنافسة تتمثل في الوزير المكلف بالتجارة أو كل طرف آخر معني². كما أن سلطة ضبط السمعي البصري تبدي رأيها في كل مشروع نص تشريعي وتنظيمي يتعلق بنشاط السمعي البصري المادة 55 من القانون رقم 04_14 المتعلق بنشاط السمعي البصري، أما لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، تمارس اختصاص تنظيمي بطريقة غير مباشرة عن طريق تقديم الآراء والتوصيات والمقترحات للحكومة³.

ثالثا: المساهمة في الاختصاص التنظيمي عن طريق إصدار التعليمات

يري بعض الفقهاء أن التعليمات لا تتمتع بقوة إلزامية لكونها تساعد فقط على اتخاذ القرارات، فهي واجبة التنفيذ والاحترام، ولا تحتاج لموافقة وزير المالية ولا تصدر في الجريدة الرسمية، فنجد بأن لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها تمارس سلطتها التنظيمية عن طريق إصدار التعليمات⁴، وفي هذا الصدد، فقد أصدرت اللجنة العديد من التعليمات منها ما يخص المصدرين أو المتعلقة بشروط وإجراءات تسجيل الرعاة في البورصة أو طرق ممارسة الرقابة من طرف اللجنة لشركات الرأسمال الاستثماري⁵.

ومن الأمثلة عن ذلك

- مجلس النقد و القرض 10/17
- لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها 04/03
- مجال الإعلام 05/12
- سلطة ضبط الكهرباء والغاز 01/02
- مجلس المنافسة 05/10
- سلطة ضبط الصفقات العمومية و تفويضات المرفق العام 247/15

رابعا : المساهمة في الاختصاص التنظيمي عن طريق الاستشارة

- 1 المادة 4 من القانون رقم 08-12 ، المصدر السابق المعدلة والمتممة للمادة 5 من الأمر 03-03، المصدر السابق.
- 2 المادة 18 من القانون نفسه، المعدلة والمتممة للمادة 34 من الأمر نفسه.
- 3 المادة 34 من المرسوم التشريعي رقم 93-10، المصدر السابق.
- 4 المادة 34 من المرسوم التشريعي نفسه.
- 5 أنظر الموقع الإلكتروني للجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها: www.cosob.org.

يقصد بها لجوء سلطة الضبط المستقلة المعنية إلى استشارة قبل إصدار النصوص القانونية من طرف السلطة التنفيذية من أجل ميلاد قانون يتعلق بمجالات تدخلها¹.

وفي هذا الصدد، نجد بأن مجلس المنافسة يستشار في كل مشروع نص تشريعي وتنظيمي له صلة بالمنافسة أو يدرج تدابير من شأنها لاسيما إخضاع ممارسة مهنة ما أو نشاط ما أو دخول سوق ما إلى قيود من ناحية الكم، وضع رسوم حصرية في بعض المناطق أو النشاطات، فرض شروط خاصة لممارسة نشاطات الإنتاج والتوزيع والخدمات، تحديد ممارسات موحدة في ميدان شروط البيع².

كما تستشار سلطة ضبط الكهرباء والغاز فيما يتعلق بتنظيم سوق الكهرباء والسوق الوطنية للغاز، حيث نصت المادة 114 من القانون رقم 01_02 المتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات، على أنه: "تضطلع اللجنة بالمهام الآتية: ... مهمة استشارية لدى السلطات العمومية فيما يتعلق بتنظيم سوق الكهرباء والسوق الوطنية للغاز وسيرهما ..."، في حين تساهم سلطة ضبط البريد والاتصالات الإلكترونية في الاختصاص التنظيمي، من خلال استشارتها من قبل الوزير المكلف بالبريد والاتصالات الإلكترونية بخصوص تحضير كل مشروع تنظيمي متعلق بقطاعي البريد والاتصالات الإلكترونية، وكذا إلزامية استشارتها من طرف الوزير فيما يخص ملائمة وضرورة اعتماد نص تنظيمي يتعلق بسلطة الضبط³، لكن على الرغم من إلزامية إجراء الاستشارة إلا أن الرأي الذي تتضمنه لا يلزم الجهة التي طلبته، حيث يبقى مجرد رأي لا يتمتع بأية قوة إلزامية⁴.

أما السلطة الوطنية للتصديق الإلكتروني، فيتم استشارتها عند إعداد أي مشروع نص تشريعي أو تنظيمي ذو صلة بالتوقيع أو التصديق الإلكتروني حسب ما أكدته المادة 18 من القانون رقم 04-15 السالف الذكر.

المطلب الثاني: الدور الاستشاري لسلطات الضبط المستقلة في المجال المنازعاتي

توجد علاقة تكاملية بين قضاة و سلطات التنفيذ حيث يفصل الفرع التشريعي بوضوح بين طبيعة الواجبات كل منهما، يهدف دور الهيئة التنظيمية الى حماية المنافسة والنظام الاقتصادي العام بينما يهدف دور القاضي الى حماية المنافسين وتعويضهم الخسائر التي قد يتعرضون لها ولهذا الغرض لا تملكها هيئة التدقيق. وعلى الرغم من الاختلافات

1 زين العابدين بلماحي، النظام القانوني لسلطات الإدارية المستقلة - دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تلمسان، 2015/2016، ص 218.

2 المادة 19 من القانون رقم 08-12، المصدر السابق، المعدلة والمتممة للمادة 36 من الأمر رقم 03-03، المصدر السابق.

3 المادة 14 من القانون رقم 04-18 المؤرخ في 10 مايو 2018، يحدد القواعد العامة المتعلقة بالبريد والاتصالات الإلكترونية، ج ر العدد 27، المؤرخة في 13 مايو 2018.

4 عائشة فارح، المركز القانوني لسلطة ضبط البريد والاتصالات الإلكترونية على ضوء القانون رقم 04-18، مجلة العلوم القانونية والسياسية، المجلد 10، العدد 02، جامعة الوادي، سبتمبر 2019، ص 397.

بين الدورين، من المستحيل فصلهما فقد أنشأ المشرعون سلسلة من الآليات التكميلية بينهما يتم دمجها أولا من خلال الاشتراك القضاة في وظائف التنفيذ.¹

الفرع الأول : مشاركة القاضي في الوظيفة الضبطية و فض النزاعات القضائية

سنتطرق إلى مشاركة القاضي في المجال الضبطي وحل النزاعات متعلقة بالجانب القضائي، وكيفية مشاركة سلطات الضبط المستقلة في فض النزاعات.

أولا : مشاركة القاضي في الوظيفة الضبطية

نظرا للطابع الشبه قضائي الذي تتمتع به السلطات الإدارية المستقلة تم تقليص مجال تدخل القاضي في الجانب الاقتصادي، مع وضع إستراتيجية تضم إعادة النظر للتوزيع التقليدي للسلطة بين الهيئة التنفيذية و الهيئة القضائية بوصفها الساهر الوحيد على ضمان العدالة من خلال التطبيق الشرعي للقاعدة القانونية حسب تصور مبدأ الفصل بين السلطات .

انطلاقا من المعيار المادي الخاص بطبيعة النشاط بغض النظر عن طبيعة الهيئة يتجلى هذا التقليص الواضح لاختصاصات القاضي في تطبيق القانون الاقتصادي، بالنظر إلى تحويل الاختصاصات القضائية إلى سلطات الضبط على النحو التالي :

1- من خلال الاختصاصات شبه القضائية المعترف بها سلطات الضبط المتعلقة أساسا بوظيفة والتحكيم و هو اختصاص قضائي بالدرجة الأولى يسمح لسلطة الضبط النظر في النزاعات بين المتعاملين أو مع المستهلكين وإذا كان التحكيم يعد اختصاصا شبه قضائي فان المشرع قد أهل سلطة ضبط البريد و المواصلات الالكترونية للاضطلاع باختصاص قضائي حقيقي، و ذلك بالفصل في النزاعات الخاصة بالتوصيل البيني بالإضافة إلى التحكيم، نص المشرع بالنسبة لبعض سلطات الضبط على أهليتها في القيام ، بإجراء المصالحة بين المتعاملين، وهذا بالنسبة لكل من الوكالة الوطنية للممتلكات المنجمية ولجنة ضبط الكهرباء والغاز والتي تمارس هذه الوظيفة عن طريق المصالحة، والتي تتولى النظر في الخلافات الناجمة عن تطبيق التنظيم، ولاسيما والمتعلق منه باستخدام الشبكات والتعريفات ومكافئات المتعاملين.

2- من خلال اختصاصات قضائية محضة خاصة في مجال المنافسة، أين تم تحويل اختصاص القاضي الجزائري في قمع الممارسات المقيدة للمنافسة المكرس في قانون الأسعار 25 لسنة 1989 إلى مجلس المنافسة بواسطة الأمر الصادر سنة 1995 من خلال إجراء هذا التحويل يكون المشرع قد قلص من صلاحيات القاضي الجزائري لصالح

1 لمياء شعوة، "الرقابة القضائية على سلطات الضبط القطاعية في الجزائر"، المجلد ب، العدد 47، مجلة العلوم الانسانية، جامعة الاخوة منتوري قسنطينة، الجزائر، جوان 2017، ص 338.

مجلس المنافسة، حيث قام مجلس المنافسة من الناحية الإحصائية بالفصل في الإخطارات التنازعية المرفوعة إليه بقرارات، ففي سنة 1995 لم يكن هناك أي أخطار، ثم في سنة 1996 سجل إخطاران تنازعيان ليصل عدد الإخطارات التنازعية إلى 6 في سنة 1999، ثم تقلص سنة 2000 بتسجيل 4 إخطارات تنازعية.

حتى وان كان المشرع قد فصل بين اختصاصات من مجلس (المنافسة رقابة المنافسة و الممارسات المقيدة لها والقاضي تعويض المتعاملين المتضررين من الممارسات المقيدة للمنافسة (ورغم أن المجلس الدستوري الفرنسي وصل إلى إيجاد تسوية بشأن مسألة الاختصاصات العقابية لسلطات الضبط و التي تعد من صميم اختصاص القاضي الجزائري، إلا أنه من وجهة نظر تقليدية تبقى الممارسة القضائية لسلطات الضبط و هي سلطات إدارية بالدرجة الأولى منافية لروح مبدأ الفصل بين السلطات إذا كان الاعتراف لسلطات الضبط المستقلة باختصاصات شبه قضائية لاعتبارات السرعة الفعالية المرونة و القابلية للتكيف، فانه يؤدي من جهة أخرى إلى تقليص الضمانات الإجرائية الممنوحة للمتعاملين الاقتصاديين وعليه فان إنشاء السلطات المتمتعة بصلاحيات عقابية يبقى يتميز بفارق مزدوج من ناحية فعالية الضبط تقضي تقليص لحجم و من ناحية أخرى فان الإدخال المتزايد للضمانات الإجرائية بالاعتماد القضائي في وظيفة الضمانات، الضبط من شأنه تقليص فعاليته و عليه لا يمكن للسلطات الإدارية المستقلة الأمر بإصلاح الضرر عكس القاضي الذي يخول له القانون الحكم بذلك¹.

ثانيا : مشاركة سلطات الضبط المستقلة في فض النزاعات القضائية

أ- إمكانية اعتماد القاضي على آراء وملاحظات ووثائق سلطات الضبط

فيما يلي ما قدمه المشرع إلى مجلس المنافسة، وسيتبادل كل من القضاة والمجلس الوثائق مثل: بعد تقديم شكوى ضد قرار مجلس المنافسة، سيتم إرسال نسخة إلى رئيس مجلس المنافسة ووزير التجارة (إذا لم يكن الأخير طرفاً في الدعوى)، يحيل رئيس مجلس المنافسة القضايا الخاضعة للاستئناف إلى رئيس المجلس القضائي بالجزائر العاصمة، سيرسل مستشار القرار نسخاً من جميع المستندات الجديدة المتبادلة بين أطراف القضية إلى وزير التجارة ورئيس مجلس المنافسة للتعليق². يجوز لوزير التجارة ورئيس مجلس المنافسة تقديم تعليقات مكتوبة خلال المهلة التي يحددها المقرر من ناحية أخرى، بالإضافة إلى هذه المساهمة الإجرائية في تسوية المنازعات المعروضة على القضاة، تتولى السلطة القضائية:

- إبلاغ محاضر أو تقارير التحقيق المتعلقة بالوقائع المقدمة إلى المجلس.
- إبلاغ قرارات مجلس القضاء الجزائري إلى وزراء التجارة المختصين ورئيس مجلس المنافسة.

1 سعودي علي ، سالمى عبد السلام ، السلطات الإدارية المستقلة في الجزائر و إشكالية المنازعات الاختصاص القضائي ، مجلة الفكر القانوني و السياسي ، المجلد الخامس ، ع 01 ، جامعة الحلفة، 2021 ، ، ص 98
2 لمياء شعوة، المرجع السابق، ص 339.

ب- بإمكان سلطة الضبط تقديم خبرتها التقنية للقاضي قصد فض النزاع

هذه مشاركة جوهرية للسلطة المسيطرة في الوظائف القضائية، والتي يمكن أن تُعزى إلى العوامل التالية:

• طبيعة هيكل الموظفين المخصص للمسائل الفنية والمالية.

• التعبير عن الآراء فقط بعد سماع الإجراءات فقط عندما ينظر المجلس في القضايا ذات الصلة.

إن المشرع لم يحدد هذا الإجراء للهيئات الأخرى، ولكنه في الواقع إجراء يمكن توسيعه ليشمل هيئات أخرى، باستثناء لجان المنافسة، التي تعمل كمحاكم. تقوية العلاقة التكميلية والتآزرية الموجودة بين القضاة والمنظمين. إذا تلقى مجلس المنافسة دعوى قضائية تتعلق بسلوك يتعلق بمجال نشاط تحت سيطرة سلطة إشرافية، فيقوم المجلس بإرسال نسخة من الدعوى إلى السلطة المختصة لإبداء الرأي.

في مجال التحقيقات التي يقوم بها مجلس المنافسة، يتم التحقيق في القضايا المتعلقة بقطاعات النشاط الخاضعة لاختصاص السلطة الإشرافية بالاتفاق مع القطاع المعني، وبصفة عامة فإن مجلس المنافسة وفي إطار ممارسة مهامه يقوم بتوطيد علاقات التعاون والتشاور وتبادل المعلومات مع سلطات الضبط.¹

المادة 38 من الأمر رقم 03-03 وهو إجراء كرسه المشرع كذلك في الأمر رقم 95-06 من خلال الفقرة الثانية من المادة 27 ، إذ يمكن للهيئات القضائية المختصة طلب استشارة مجلس المنافسة لمعالجة القضايا المعروضة عليها تجدر الإشارة إلى أن هذه الأحكام لم ترد في أمر 95-06 ، ويمكن تفسير ذلك بالوجود المحتشم لسلطات الضبط آنذاك والمقتصرة على تلك التي تنشط في القطاع البنكي والمالي، أما فيما يتعلق بمرسوم 2003، ازداد عدد هذه المؤسسات التي تم إنشاؤها في الجزائر. تشير تأشيرة هذا الأمر إلى جميع النصوص القانونية التي تنشئ هذه الهيئات، مما يدل مرة أخرى على أن قانون المنافسة هو قانون عام، وهذا يشمل جميع أنواع النشاط الاقتصادي، وتشمل ولاية مجلس المنافسة جميع القطاعات، بما في ذلك تلك التي يتم إنشاء هيئات رقابية فيها.

من ناحية أخرى، عندما يشير المشرعون إلى مجموعة من الآليات التي تعزز العلاقة التكميلية بين المنظمين والقضاة، فمن المرجح أن يجعل المنظمون، بناءً على النظام القانوني للجهة التنظيمية وطبيعة صلاحياته.

¹ المادة 38 من قانون 03-03 التي تنص على أنه: يمكن أن تطلب الجهات القضائية رأي مجلس المنافسة فيما يخص معالجة القضايا المتصلة بالممارسات المقيدة للمنافسة كما هو محدد بموجب هذا الأمر ولا يبدي رأيه إلا بعد الاجراءات الاستماع الحضوري، ال إذا كان المجلس قد درس القضية المعنية تبلغ الجهات القضائية مجلس المنافسة، بناء على طلبه، المحاضر أو تقارير التحقيق ذات صلة بالوقائع المرفوعة إليه.

الفرع الثاني : سلطات الضبط المستقلة تستشار من قبل السلطة التنفيذية والتشريعية

تمارس بعض السلطات الإدارية المستقلة دورًا استشاريًا لدى السلطات التشريعية والتنفيذية فيما يخص تحضير مشاريع النصوص القانونية والتنظيمية التي لها علاقة بمجال المنافسة ، ومثال على ذلك مجلس المنافسة الذي دائما يرفع تقريراً سنوياً إلى رئيس الجمهورية وإلى الهيئة التشريعية الذي يحتوي على عناصر التحليل الخاصة بسيره ومجمل قراراته المتعلقة بالقضايا المدروسة، كما يتضمن تقدير درجة المنافسة في السوق ونجاعة إجراءات الحماية المكرسة في مجال المنافسة، وهو الدور الذي يقوم به وسيط الجمهورية إذ يقوم هذا الأخير بتقديم تقارير دورية لرئاسة الجمهورية. ومن الأمثلة عن ذلك أيضا سلطة الضبط الكهرباء و الغاز ، سلطة البريد و المواصلات الالكترونية و السلطة الوطنية للتصديق الالكتروني.

الخاتمة

لجأت الدولة إلى إنشاء سلطات الضبط المستقلة من أجل ضبط السوق و الحفاظ على النظام العام الاقتصادي، و قد أنشأ المشرع سلطة ضبط عامة تتدخل في كل المجالات الاقتصادية و هي مجلس المنافسة و سلطات ضبط قطاعية مختصة بضبط المجال الذي أنشئت للإشراف عليه و هذا محاولة منه لتنظيم العملية الضبطية في كل القطاعات و هو ما تجسد من خلال إنشاء عدة سلطات إدارية مستقلة و التي عرفت انتشارا واسعا انطلاقا من سنة 2000 ليتراجع بعدها المشرع و يعيق ظهورها السريع و ذلك من خلال الحل النهائي لبعضها كما هو الحال بالنسبة لسلطة ضبط المياه و الوكالة الوطنية للمواد الصيدلانية .وكذلك تم حل سلطة ضبط البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية وأنشأت سلطة جديدة في مجال البريد والمواصلات وهي سلطة ضبط البريد والاتصالات الإلكترونية والتي يمكن القول أنها أنشئت لمواكبة التطور الكبير والسريع في مجال الاتصالات.

ثم حلت أيضا الوكالة الوطنية للممتلكات المنجمية والوكالة الوطنية للجيولوجيا والمراقبة المنجمية وتم إنشاء وكالتين جديدتين في قطاع المناجم وهما الوكالة الوطنية للنشاطات المنجمية ووكالة المصلحة الجيولوجية للجزائر والجديد في هاتين الأخيرتين أن المشرع أصبغهما بالطابع التجاري بينما الوكالتين المنحلتين كان قد كيفهما صراحة بالطابع الإداري.

زوّد المشرع هذه الهيئات لأجل تمكينها من أداء الوظيفة الضبطية على أحسن وجه بصلاحيات واسعة تفوق تلك الممنوحة للإدارة العادية فأعطاهما حق ممارسة الرقابة على أعمال الأعوان الاقتصاديين، حيث مكّنها من مراقبة الدخول إلى السوق و مراقبة النشاط الممارس فيه ، كما منح لبعضها سلطة وضع قواعد قانونية لتنظيم النشاط الذي تشرف عليه و هي الوظيفة التي تعود أصلا للسلطة التشريعية، و بالإضافة إلى ذلك منح بعض السلطات آلية التحكيم و كذلك سلطة توقيع العقاب على كل من يخالف النصوص التشريعية و التنظيمية و القواعد التي تسنها هذه السلطات و الذي كان اختصاصا حصريا للقاضي، و لضمان التدخل الفعّال و المشروع لهذه السلطات و عدم إضرارها بالأعوان الاقتصاديين من خلال ممارستها لوظائفها أخضع المشرع عملها لرقابة القضاء.

إن هدف المشرع من إنشاء السلطات الإدارية المستقلة هو مواكبة الاحترافية والتقنية التي يتطلبها النشاط الاقتصادي ومراعاة سرعة التدخل وعدم تعطيل مصالح الأعوان الاقتصاديين، غير أن تجسيده لهذه الآليات لم يكن موفقا بسبب أنه لم يقف كليا عند متطلبات الضبط الاقتصادي بكافة مبادئه ذلك أنه سجلنا العديد من الانتقادات في هذا الشأن تتمثل في:

محدودية الاستقلالية العضوية والوظيفية لسلطات الضبط المستقلة مما يجعلها تابعة للسلطة التنفيذية حيث نجد أن هذه الأخيرة هي المهيمنة على تعيين تشكيلات هذه السلطات كما أنها تتدخل في أدائها لوظائفها.

محدودية السلطة التنظيمية التي منحت للسلطات الإدارية المستقلة حيث لا تمارس سلطة تنظيمية حقيقية سوى اثنتين منها وهما مجلس النقد والقرض ولجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها وذلك تحت رقابة وزير المالية وفي مجال محدد ومحصور من طرف المشرع.

فالدور الاستشاري للسلطات الإدارية المستقلة هو دور تحضير في المرحلة الأولى يمكنها من معرفة الواقع ومتطلباته، ومحاولة إدخال التغييرات والتعديلات اللازمة عبر منظور علمي دقيق يترجم العلاقة النظرية بالوقائع المادية، أي خلق علاقات تفاعلية بين الآراء النظرية العلمية بالواقع المادي المتسارع الذي يجب أن يعكس في النهاية آمال وطموح كل الطبقات.

كثرة النصوص القانونية المحددة لقواعد سير السلطات الإدارية المستقلة وتنظيم عملها والذي نتج عن الإحالة الكثيرة للتنظيم مما يؤثر على الأمن القانوني الواجب توفيره لجلب المستثمرين خاصة الأجانب منهم.

وبناء على الملاحظات والنتائج المتوصل إليها من خلال هذه الدراسة يمكن اقتراح يلي:

- تنظيم طريقة التعاون بين سلطات الضبط المستقلة القطاعية وخاصة بين هذه الأخيرة ومجلس المنافسة باعتباره هيئة ضبط عامة من أجل تفعيل ضبط السوق كون النصوص القانونية الموجودة لم تحدد بدقة الطريقة الواجب إتباعها لتكريس التنسيق بين أعمالها لحماية المنافسة الحرة والنزاهة في السوق. وكذلك لتفادي توقيع عدة عقوبات على العون الاقتصادي بسبب نفس المخالفة.
- وضع قواعد قانونية مستقرة وواضحة لضمان الأمن القانوني الذي يعتبر ضماناً مهماً لجلب المستثمرين وتنشيط الاقتصاد.

- تفادي تعديل القوانين المنشئة والمنظمة لعمل السلطات الإدارية المستقلة من خلال قوانين المالية .

- تحديد آجال طعن مشتركة وقصيرة مقارنة مع آجال الطعن في القرارات الإدارية العادية وذلك مراعاة للسرعة المطلوبة في النشاط الاقتصادي وتفادي للأضرار الكبيرة التي قد تنجم عن هذه القرارات سواء التنظيمية التي قد تأتي بقواعد لا تخدم القطاع الذي تشرف عليه أو الرقابية التي قد تمس بحرية ممارسة نشاط ما كسحب الترخيص أو الاعتماد، والقمعية التي قد تمس بسمعة العون الاقتصادي وتهز ثقة الغير فيه ما قد يتسبب له بتفويت عدة فرص للربح.

- توحيد إجراءات التقاضي بالنسبة لكل السلطات الإدارية المستقلة من أجل تبسيطها للمواطن وتمكينه من الوقوف ضد التعسف الذي قد ينتج عن الصلاحيات الواسعة التي تتمتع بها.

- إصدار النصوص التنظيمية الخاصة بتنظيم و تسيير بعض سلطات الضبط من أجل تمكينها من ممارسة المهام التي أنشأت من أجلها كما هو الحال بالنسبة لسلطة ضبط النقل التي أنشئت بموجب قانون المالية لسنة 2003 و التي لم يصدر بعد مرسوم تنفيذي يوضح كيفية أدائها لمهامها وإصدار

نصوص تنفيذية جديدة لتنظيم عمل بعض السلطات التي مازلت تمارس نشاطها استنادا إلى مراسيم تنفيذية صدرت لتنظيم عمل سلطات إدارية قد حلت كما هو الحال بالنسبة للوكالتين المنجمتين اللتان أنشئتتا بموجب القانون 14/05 المتعلق بقانون المناجم و كذلك سلطة ضبط البريد و الاتصالات الإلكترونية التي أنشئت بموجب القانون 04 /18 المحدد للقواعد العامة المتعلقة بالبريد والاتصالات الإلكترونية.

- في الأخير نقول أن سلطات الضبط المستقلة منحت آليات فعّالة من أجل التمكن من ضبط السوق و تحقيق المصلحة العامة الاقتصادية لكن هناك بعض العوائق التي تقف أمام أداء هذه السلطات لمهامها على أكمل وجه و التي يعود سببها الأصلي إلى التدخل المستمر للسلطة التنفيذية في أدائها لمهامها بسبب المشرع الذي سمح لها بذلك صراحة من خلال عدة نصوص قانونية، ويمكن إرجاع ذلك لكون التجربة الجزائرية
- في هذا المجال فنتية جدا مقارنة بظهور هذه السلطات في الدول الأخرى و كذلك لكون الانفتاح الاقتصادي للجزائر على السوق هو الآخر مازال يتم بحذر و يواجه صنع الموقف المستقل الجزائري في تنظيمها للاقتصاد الوطني.
- جعل مجال إنشاء هذه السلطات من اختصاص السلطة التشريعية وحدها وذلك دعما لاستقلاليتها وضمانا لوظيفتها الاستشارية.
- وضع تقنين خاص بالسلطات الإدارية المستقلة يضمن نظامها القانوني بوظائفه الضبطية والاستشارية.
- إنشاء مجلس استشاري خاص بمجلس المنافسة.
- توسيع الأخذ بالآراء الاستشارية الإيجابية مع الالتزام بها.
- وضع آليات واضحة للتشاور والاتصال المباشر بين البرلمان والسلطات الإدارية المستقلة، من جهة وبين السلطة التنفيذية والسلطات الإدارية المستقلة من جهة أخرى عن طريق تنظيم دورات تشاورية منتظمة.
- دعم التشاور والاتصال بين مختلف السلطات الإدارية المستقلة من خلال إنشاء مجلس مشترك للسلطات الإدارية المستقلة.
- الجمع بصفة دائمة بين رئاسة السلطة الإدارية المستقلة ورئاسة مجلسها الاستشاري، أي توحيد رئاسة الجهة التنفيذية والجهة الاستشارية. كل ذلك من أجل اتخاذ قرارات رشيدة تعمل على تطوير العمل الإداري وفعالياته لتحقيق تنمية شاملة متواصلة في كل الميادين.

- جعل مجال إنشاء هذه السلطات من اختصاص السلطة التشريعية وحدها وذلك دعماً لاستقلاليتها وضماناً لوظيفتها الاستشارية.
- وضع تقنين خاص بالسلطات الإدارية المستقلة يضمن نظامها القانوني بوظائفه الضبطية و الاستشارية.
- إشراك البرلمان بشكل مباشر في تعيين أعضاء السلطات الإدارية المستقلة.
- إنشاء مجلس استشاري خاص بمجلس المنافسة.
- توسيع الأخذ بالآراء الاستشارية الإيجابية مع الالتزام بها.
- وضع آليات واضحة للتشاور والاتصال المباشر بين البرلمان والسلطات الإدارية المستقلة، من جهة وبين السلطة التنفيذية والسلطات الإدارية المستقلة من جهة أخرى عن طريق تنظيم دورات تشاورية منتظمة.
- دعم التشاور والاتصال بين مختلف السلطات الإدارية المستقلة من خلال إنشاء مجلس مشترك للسلطات الإدارية المستقلة.
- توحيد رئاسة الجهة التنفيذية والجهة الاستشارية. كل ذلك من أجل إتخاذ قرارات رشيدة تعمل على تطوير العمل الإداري وفعالياته لتحقيق تنمية شاملة متواصلة في كل الميادين.

قائمة المصادر

والمراجع

القرآن الكريم

* قائمة المصادر:

1_ الإمام أبو طاهر محمد بن يعقوب بن محمد الفيروز أبادي الشيرازي ، قاموس المحيط ، مكتب تحقيق التراث في مؤسسة الرسالة ، طبعة 10 ، سنة 2010.

أولا/ الدساتير:

1_ القانون رقم 01_16، المؤرخ في 06 مارس 2016، يتضمن التعديل الدستوري، ج ر ج ج العدد 14، المؤرخة في 07 مارس 2016

2_ المرسوم الرئاسي رقم 442_20، المؤرخ في 30 ديسمبر 2020، يتعلق بإصدار التعديل الدستوري المصادق عليه في استفتاء أول نوفمبر سنة 2020 في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، ج ر ج ج العدد 82، المؤرخة في 30 ديسمبر 2020.

ثانيا/ النصوص التشريعية:

أ_ التشريعات العضوية:

1_ القانون العضوي رقم 05-12 المؤرخ في 12 يناير سنة 2012، يتعلق بالإعلام، ج ر ج ج العدد 2، المؤرخة في 15 يناير سنة 2012.

ب_ التشريعات:

1_ القانون رقم 01-88، المؤرخ في 12 يناير 1988، يتضمن القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الاقتصادية، ج ر العدد 02، الصادرة بتاريخ 13 يناير 1988.(ملغى جزئيا).

2_ القانون رقم 07-90، المؤرخ في 3 أبريل سنة 1990، يتعلق بالإعلام، ج ر ج ج العدد 14، المؤرخة في 4 أبريل سنة 1990.(ملغى)

3_ القانون رقم 10-90 المؤرخ في 14 أبريل سنة 1990، يتعلق بالنقد والقرض، ج ر ج ج العدد 16، المؤرخة في 18 أبريل سنة 1990.(ملغى)

4_ المرسوم التشريعي رقم 10-93 المؤرخ في 23 مايو سنة 1993، يتعلق ببورصة القيم المنقولة، ج ر ج ج العدد 34، المؤرخة في 23 مايو سنة 1993. معدل ومتمم بموجب القانون رقم 03-04 المؤرخ في 17 فبراير سنة 2003، ج ر ج ج العدد 11، المؤرخة في 19 فبراير سنة 2003.

5_ القانون رقم 03-2000 المؤرخ في 5 غشت سنة 2000، المحدد للقواعد العامة المتعلقة بالبريد والمواصلات السلكية واللاسلكية، ج ر ج ج العدد 48، المؤرخة في 6 غشت سنة 2000. معدل ومتمم بموجب القانون رقم 10_14 المؤرخ في 30 ديسمبر سنة 2014، يتضمن قانون المالية لسنة 2015، ج ر ج ج العدد 78، المؤرخة في 31 ديسمبر سنة 2014.(ملغى).

- 6_ القانون رقم 01-10 المؤرخ في 3 يوليو سنة 2001، يتضمن قانون المناجم، ج ر ج ج العدد 35، المؤرخة في 4 يوليو سنة 2001.(ملغى)
- 7_ القانون رقم 02-01 المؤرخ في 5 فبراير سنة 2002، يتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة الأنابيب، ج ر ج ج العدد 8، المؤرخة في 6 فبراير سنة 2002.
- 8_ القانون رقم 02-11 المؤرخ في 24 ديسمبر سنة 2002، يتضمن قانون المالية لسنة 2003، ج ر ج ج العدد 86، المؤرخة في 25 ديسمبر سنة 2002.
- 9_ القانون رقم 05-07 المؤرخ في 28 أبريل سنة 2005، يتعلق بالمحروقات، ج ر ج ج العدد 50، المؤرخة في 19 يوليو سنة 2005. معدل و متمم بموجب الأمر رقم 06-10 المؤرخ في 29 يوليو سنة 2006، ج ر ج ج العدد 48، المؤرخة في 30 يوليو سنة 2006. معدل و متمم بموجب القانون رقم 13_01 المؤرخ في 20 فبراير سنة 2013، ج ر ج ج العدد 11، المؤرخة في 24 فبراير سنة 2013.
- 10_ القانون رقم 05-12 المؤرخ في 4 غشت سنة 2005، يتعلق بالمياه، ج ر ج ج العدد 60، المؤرخة في 4 سبتمبر سنة 2005. المعدل و المتمم بموجب القانون رقم 08_03 المؤرخ في 23 يناير سنة 2008، ج ر ج ج العدد 4، المؤرخة في 27 يناير سنة 2008. المعدل و المتمم بموجب الأمر رقم 09_02 المؤرخ في 22 يوليو سنة 2009، ج ر ج ج العدد 44، المؤرخة في 26 يوليو سنة 2009.
- 11_ القانون رقم 06-01 المؤرخ في 20 فيفري سنة 2006، يتعلق بالوقاية من الفساد و مكافحته، ج ر ج ج العدد 14، المؤرخة في 8 مارس سنة 2006. المتمم بموجب الأمر رقم 10_05 المؤرخ في 26 غشت سنة 2010، ج ر ج ج العدد 50، المؤرخة في أول سبتمبر سنة 2010. المعدل و المتمم بموجب القانون رقم 11_15 المؤرخ في 2 غشت سنة 2011، ج ر ج ج العدد 44، المؤرخة في 10 غشت سنة 2011.
- 12_ القانون رقم 14-04 المؤرخ في 24 فبراير سنة 2014، يتعلق بالنشاط السمعي البصري، ج ر ج ج العدد 16، المؤرخة في 23 مارس سنة 2014.
- 13_ القانون رقم 14_05 المؤرخ في 24 فبراير سنة 2014، يتضمن قانون المناجم، ج ر ج ج العدد 18، المؤرخة في 30 مارس سنة 2014.
- 14_ القانون رقم 15_04 المؤرخ في أول فبراير سنة 2015، يحدد القواعد العامة المتعلقة بالتوقيع و التصديق الإلكترونيين، ج ر ج ج العدد 6، المؤرخة في 10 فبراير سنة 2015.
- 15_ القانون رقم 18-04 المؤرخ في 10 مايو سنة 2018، يحدد القواعد العامة المتعلقة بالبريد و الاتصالات الإلكترونية، ج ر ج ج العدد 27، المؤرخة في 13 مايو 2018.
- 16_ القانون رقم 22_08، المؤرخ في 05 مايو 2022، يحدد تنظيم السلطة العليا للشفافية و الوقاية من الفساد و مكافحته و تشكيلها و صلاحياتها، ج ر ج ج العدد 32، المؤرخة في 14 مايو 2022.

- 1_ الأمر رقم 95-07 المؤرخ في 25 يناير سنة 1995، يتعلق بالتأمينات، ج ر ج ج العدد 13، المؤرخة في 8 مارس سنة 1995. معدل و متمم بموجب القانون رقم 06-04 المؤرخ في 20 فبراير سنة 2006، ج ر ج ج العدد 15، المؤرخة في 12 مارس سنة 2006.
- 2_ الأمر رقم 03-03 المؤرخ في 19 يوليو سنة 2003، يتعلق بالمنافسة، ج ر ج ج العدد 43، المؤرخة في 20 يوليو سنة 2003. معدل و متمم بموجب القانون رقم 08-12 المؤرخ في 25 يونيو سنة 2008، ج ر ج ج العدد 36، المؤرخة في 2 يوليو سنة 2008. معدل و متمم بموجب القانون رقم 10_05 المؤرخ في 15 غشت سنة 2010، ج ر ج ج العدد 46، المؤرخة في 18 غشت سنة 2010.
- 3_ الأمر رقم 03-11 المؤرخ في 26 غشت سنة 2003، يتعلق بالنقد والقرض، ج ر ج ج العدد 52، المؤرخة في 27 غشت سنة 2003. معدل و متمم بموجب الأمر رقم 10-04 المؤرخ في 26 غشت سنة 2010، ج ر ج ج العدد 50، المؤرخة في أول سبتمبر سنة 2010. متمم بموجب القانون رقم 17_10 المؤرخ في 11 أكتوبر سنة 2017، ج ر ج ج العدد 57، المؤرخة في 12 أكتوبر سنة 2017.
- 4_ الأمر رقم 07-01، المؤرخ في أول مارس 2007، يتعلق بحالات التنافي والالتزامات الخاصة ببعض المناصب والوظائف، ج ر ج ج العدد 16، المؤرخة في 7 مارس 2007.
- 5_ الأمر رقم 12_02 المؤرخ في 13 فبراير سنة 2012، يعدل ويتم القانون رقم 05_01 المؤرخ في 6 فبراير سنة 2005 والمتعلق بالوقاية من تبييض الأموال وتمويل الإرهاب ومكافحتهما، ج ر ج ج العدد 8 المؤرخة في 15 فبراير سنة 2012.

ثالثا/ النصوص التنظيمية:

أ_ المراسيم الرئاسية:

- 1_ المرسوم الرئاسي رقم 96_44، المؤرخ في 17 جانفي 1996، يحدد النظام الداخلي في مجلس المنافسة ج ر ج ج العدد 05، الصادرة بتاريخ 17 جانفي 1996.
- 2_ المرسوم الرئاسي رقم 15_247 المؤرخ في 16 سبتمبر سنة 2015، يتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، ج ر ج ج العدد 50، المؤرخة في 20 سبتمبر سنة 2015.

ب_ المراسيم التنفيذية:

- 1_ المرسوم التنفيذي رقم 02_127 المؤرخ في 7 أبريل سنة 2002، يتضمن إنشاء خلية معالجة الاستعلام المالي وتنظيمها وعملها، ج ر ج ج العدد 23، المؤرخة في 7 أبريل سنة 2002. معدل و متمم بموجب المرسوم التنفيذي رقم 08_275 المؤرخ في 6 سبتمبر سنة 2008، ج ر ج ج العدد 50، المؤرخة في 7 سبتمبر سنة 2008. معدل و متمم بموجب المرسوم التنفيذي رقم 13_157 المؤرخ في 15 أبريل سنة 2013، ج ر ج ج العدد 23 المؤرخة في 28 أبريل سنة 2013.

2_ من المرسوم التنفيذي رقم 11_241 المؤرخ في 10 يوليو سنة 2011، يحدد تنظيم مجلس المنافسة وسيره، ج ر ج ج العدد39، المؤرخة في 13 يوليو سنة 2011

ج- القرارات:

1_ قرار وزير المالية المؤرخ في 14 جانفي 2001 يتضمن المصادقة على نظام لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها رقم 03/2000 المؤرخ في 28 سبتمبر 2000 المتضمن تنظيم وسير المصالح الإدارية والتقنية للجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، ج ر، ع 08 ، سنة 2000 .

*** قائمة المراجع:**

أولا/ الكتب:

*** الكتب العامة:**

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

*** الكتب المتخصصة:**

1_ بوجملين وليد، سلطات الضبط الاقتصادي في القانون الجزائري، دار بلقيس، الجزائر، د ط ، 2011 .
2_ حنفي عبد الله، السلطات الإدارية المستقلة - دراسة مقننة، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 2000.

*** الكتب باللغة الأجنبية:**

1_ Zouaimia Rachid, les autorités administratives indépendantes et la régulation économique en Algérie ,édition Houma ,Algérie, 2005.

ثانيا/ الرسائل والمذكرات الجامعية:

أ- رسائل الدكتوراه:

1_ جبيري محمد، السلطات الإدارية المستقلة والوظيفة الاستشارية، أطروحة دكتوراه علوم في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2013/2014.

2_ خرشي الهام، السلطات الإدارية المستقلة في ظل الدولة الضابطة، أطروحة دكتوراه علوم في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة سطيف 02، 2015.

3_ زين العابدين بلماحي، النظام القانوني لسلطات الإدارية المستقلة، رسالة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تلمسان، 2016.

- 4_ شمون علجية، مركز سلطات الضبط المستقلة بين أشخاص القانون العام في القانون الجزائري، أطروحة دكتوراه في القانون العام، تخصص إدارة ومالية، كلية الحقوق، جامعة بومرداس، 2018.
- 5_ منقور قويدر، السلطات الإدارية المستقلة المعنية بضبط التوازن بين مصالح المتعاملين الاقتصاديين وحقوق المستهلكين- دراسة مقارنة، أطروحة دكتوراه في العلوم، تخصص القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة وهران 2، 2005.
- 6_ فاضل خديجة، عيممة العقد، أطروحة دكتوراه علوم في القانون، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 01، 2015/2014.
- 7_ عبد الحق مزردى، سلطات الضبط المستقلة في الجزائر والمغرب (دراسة المقارنة)، أطروحة دكتوراه، تخصص النشاط الإداري والمسؤولية الإدارية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تبسة، 2018/2017.

ب- رسائل الماجستير :

- 1_ بوجملين وليد، سلطات الضبط الاقتصادي في القانون الجزائري، مذكرة ماجستير في الحقوق، فرع الدولة والمؤسسات العمومية كلية الحقوق والعلوم الإدارية، جامعة الجزائر، 2007.
- 2_ حدري سمير ،السلطات الإدارية المستقلة الفاصلة في المواد الاقتصادية والمالية، مذكرة ماجستير في القانون، تخصص قانون الأعمال، كلية الحقوق والعلوم التجارية، جامعة بومرداس، 2006.
- 3_ ديب نذيرة، استقلالية السلطات الضبط المستقلة في القانون الجزائري، رسالة ماجستير في القانون العام، تخصص تحولات الدولة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تيزي وزو، 2012/2011.
- 4_ قلوشة سامية، مدى استقلالية سلطات الضبط الإدارية - دراسة مقارنة، مذكرة ماجستير، تخصص القانون الإداري المعمق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تلمسان، 2017.
- 5_ قوراري مجدوب، سلطات الضبط في المجال الاقتصادي - لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها وسلطة ضبط البريد والاتصالات السلكية واللاسلكية كنموذجين، مذكرة ماجستير في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تلمسان، 2010/2009.
- 6_ مهدي سوماية، سلطات الضبط المستقلة في مواجهة مبدأ الحياد، مذكرة ماجستير في القانون العام، تخصص قانون عام للأعمال، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة جيجل، 2012 /2011.
- 7_ هاشمي إلهام، استقلالية سلطات الضبط الإدارية في التشريع الجزائري، مذكرة ماجستير في القانون، تخصص قانون الإدارة العامة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أم البواقي، 2015/2014.

ج- مذكرات الماستر :

- 1_ بوعافية قمير، النظام القانوني للسلطات الإدارية المستقلة في الجزائر، مذكرة ماستر، تخصص قانون إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بسكرة، 2020/2019 .

- 2_ خزار محمود، باسين ناصر، النظام القانوني لسلطات الضبط المستقلة في الجزائر ، مذكرة الماستر في الحقوق ، تخصص إدارة ومالية ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة الجلفة ، 2017-2018.
- 3_ طبول ناصر، كمون أحمد، النظام القانوني لسلطات الضبط الاقتصادي في التشريع الجزائري، مذكرة ماستر في قانون تسيير المؤسسات، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أدرار، 2016/2017.
- 4_ علال هشام، مكي أبو بكر، السلطات الإدارية المستقلة في الجزائر، مذكرة ماستر، تخصص قانون عام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مسيلة، 2019/2020.

ثالثا/ المقالات العلمية:

* المقالات العلمية باللغة العربية:

- 1_ أحسن غربي، " نسبية الاستقلالية الوظيفية للسلطات الإدارية المستقلة"، مجلة البحوث والدراسات الإنسانية، العدد 11، جامعة سكيكدة، 2015.
- 2_ حدري سمير، "سلطات الضبط المستقلة ودورها في استقرار التشريع والتنظيم المتعلق بالاستثمار"، مجلة إدارة، المدرسة الوطنية للإدارة ، الجزائر، المجلد 20 ، العدد 02، 2010،
- 3_ خرشي إلهام، "دور التوصيات والآراء في تفعيل تدخلات السلطات الإدارية المستقلة"، مجلة العلوم الاجتماعية، العدد 18، جامعة سطيف 2، جوان 2014.
- 4_ زازة لخضر، سعودي علي، "سلطات الضبط الاقتصادي مهامها"، مجلة الحقوق والعلوم السياسية، العدد 31، جامعة الأغواط ، مارس 2017.
- 5_ زيبار الشاذلي، "النظام القانوني لسلطات الضبط الاقتصادي في القانون الجزائري"، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، العدد 04، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة باتنة 1، ديسمبر 2014 .
- 6_ سعيود محمد الطاهر، "استقلالية سلطة ضبط البريد والاتصالات الالكترونية في ظل أحكام القانون 18/04"، مجلة الدراسات حول فعالية القاعدة القانونية، المجلد 04 ، العدد الأول، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بجاية، 2020.
- 7_ سويلم محمد، بوحادة محمد سعد، "الاختصاص الاستشاري لسلطات الضبط الاقتصادي في المجال التنظيمي - سلطة ضبط البريد والاتصالات الالكترونية نموذجا"، المجلة الجزائرية للحقوق والعلوم السياسية، المجلد 07، العدد 02، جامعة تيسمسيلت، 2022.
- 8_ عائشة فارح، "المركز القانوني لسلطة ضبط البريد والاتصالات الإلكترونية على ضوء القانون رقم 04-18"، مجلة العلوم القانونية والسياسية، المجلد 10، العدد 02، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الوادي، سبتمبر 2019.

- 9_ عبد الهادي بن زيطة، "نطاق اختصاص السلطات الإدارية المستقلة_ دراسة حالة لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة وسلطة الضبط البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية"، مجلة دراسات قانونية، العدد الأول، مركز البصيرة للبحوث والاستشارات والخدمات التعليمية، القبة القديمة، الجزائر، جانفي 2008.
- 10_ لباد ناصر، "سلطات الإدارية المستقلة"، مجلة المدرسة الوطنية للإدارة، المدرسة الوطنية للإدارة، الجزائر، المجلد 11 ، العدد 21، 2001.
- 11_ لمياء شعوة، "الرقابة القضائية على سلطات الضبط القطاعية في الجزائر"، مجلة العلوم الإنسانية، المجلد ب، العدد 47، جامعة قسنطينة، جوان 2017.
- 12_ مخثور دليلة، "حماية النظام العام الاقتصادي في بعده الاقتصادي"، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، عدد خاص، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بجاية، 2015 .

* المقالات العلمية باللغة الأجنبية:

- 1_ zouaimia Rachid, « les autorité administratives indépendantes et la régulation économique », revue idara, N°26 , volume 13, 2003
- 2_ Zouimiam Rachid, « Les fonctions répressives des autorités administratives indépendantes statuant en matière économique », Idara, Revue de l'école nationale d'administration, Alger, volume n°28 ,2114 .

رابعاً/ الملتقيات العلمية:

- 1_ حساين سامية، تكريس مبادئ الحريات الاقتصادية كضمانة لتحقيق التنمية الوطنية، الملتقى الوطني حول: القوانين النازمة للأنشطة الاقتصادية وأثرها على التنمية، المركز الجامعي بريك، باتنة، يومي 09 و10 أفريل 2019.
- 2_ حسين نواره، الأبعاد القانونية لاستقلالية السلطات الضبط في المجال الاقتصادي والمالي، الملتقى الوطني حول: سلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي ، كلية الحقوق والعلوم الاقتصادية، جامعة بجاية، يومي 23 و24 ماي 2007.
- 3_ راشدي سعيدة، مفهوم السلطات الإدارية المستقلة، الملتقى الوطني حول: سلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، كلية الحقوق والعلوم الاقتصادية، جامعة بجاية، يومي 23 و24 ماي 2007.
- 4_ شيخ ناجية، المركز القانوني للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، الملتقى الوطني حول: السلطات الإدارية المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، كلية الحقوق الاقتصادية ، جامعة بجاية ، يومي 23 و24 ماي 2007.
- 5_ عسالي عبد الكريم، لجنة ضبط قطاع الكهرباء والغاز، الملتقى الوطني حول: سلطات الضبط المستقلة الاقتصادية والمالي، كلية الحقوق الاقتصادية ، جامعة بجاية ، يومي 23 و24 ماي 2007.

6_ فتحي وردية، الطابع المميز للهيئات الوطنية المتدخلة في المجال الاقتصادي، الملتقى الوطني الأول حول: القوانين الناظمة للأنشطة الاقتصادية وأثرها على التنمية، المركز الجامعي بريكه، باتنة، يومي 09 و10 أبريل 2019.

7_ نزليوي صليحة، سلطات الضبط المستقلة آلية للانتقال من الدولة المتدخلة الى الدولة الضابطة، الملتقى الوطني حول: سلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي كلية الحقوق العلوم الاقتصادية ، جامعة بجاية ، يومي 23 و24 ماي 2007.

خامسا/ المحاضرات:

1_ حساين سامية، محاضرات في قانون الضبط الاقتصادي، مطبوعة لطلبة السنة الثانية ماستر، كلية الحقوق بودواو، جامعة بومرداس، 2018-2019.

2_ والي نادية، السلطات الإدارية المستقلة في الجزائر، محاضرات موجهة لطلبة السنة الثانية ماستر، تخصص الدولة والمؤسسات، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة البويرة.

سادسا/ مواقع الأنترنت:

- www.marefa.org

-www.cosob.org

الفهرس

الصفحة	العنوان
1	مقدمة
4	الفصل الأول : الإطار المفاهيمي لسلطات الضبط المستقلة
4	المبحث الأول: نشأة و تطور سلطات الضبط المستقلة
4	المطلب الأول : مفهوم سلطات الضبط المستقلة
5	الفرع الأول : تعريف السلطات الضبط المستقلة (في التشريع المقارن ، الجزائر)
11	الفرع الثاني: خصائص سلطات الضبط المستقلة.
15	الفرع الثالث: التكييف القانوني لسلطات الضبط المستقلة:
19	المطلب الثاني :أسباب استحداث السلطات الضبط المستقلة:
19	الفرع الأول : الأسباب الاقتصادية
20	الفرع الثاني : الأسباب القضائية
20	الفرع الثالث : الأسباب الإدارية
21	المبحث الثاني: مظاهر استقلالية سلطات الضبط المستقلة
21	المطلب الأول: مظاهر استقلالية الضبط المستقلة من الناحية العضوية
21	الفرع الأول: معيار التشكيكية
22	الفرع الثاني: مبدأ الحياد
23	الفرع الثالث: مبدأ العهدة
24	المطلب الثاني: مظاهر استقلالية سلطات الضبط من الناحية الموضوعية
24	الفرع الأول: معيار الاستقلال إداري و مالي
26	الفرع الثاني: وضع النظام الداخلي
27	الفرع الثالث: التقرير السنوي
29	خلاصة الفصل:
31	الفصل الثاني : آليات تفعيل الدور الاستشاري لسلطات الضبط المستقلة
31	المبحث الأول : الإطار النظري للدور الاستشاري لسلطات الضبط المستقلة
31	المطلب الأول: مفهوم الوظيفة الاستشارية لسلطات الضبط المستقلة ، أركانها و أنواعها
31	الفرع الأول : تعريف الاستشارة و خصائصها
34	الفرع الثاني : أركان استشارة السلطات الضبط المستقلة
34	الفرع الثالث : أنواع الاستشارة
35	المطلب الثاني : الدور الاستشاري للهيئات المستقلة

35	الفرع الأول : الآراء
36	الفرع الثاني : التوصيات
36	الفرع الثالث : الاقتراحات
38	المبحث الثاني: الاختصاص التنظيمي لسلطات الضبط الاقتصادي كاستثناء.
38	المطلب الأول : مساهمة السلطات الإدارية المستقلة في الاختصاص التنظيمي
41	الفرع الأول: طبيعة الهيئات المساهمة في الاختصاص التنظيمي.
41	الفرع الثاني: طريقة مساهمتها في هذا الاختصاص.
45	المطلب الثاني : الدور الاستشاري لسلطات الضبط المستقلة في المجال المنازعاتي
45	الفرع الأول : مشاركة القاضي في الوظيفة الضبطية و فض النزاعات القضائية
48	الفرع الثاني : سلطات الضبط تستشار من قبل السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية
49	خلاصة الفصل الثاني
50	الخاتمة
55	قائمة المصادر والمراجع
64	الفهرس
	الملخص

المخلص

تعد السلطات الإدارية المستقلة هيئات إدارية حديثة النشأة مقارنة بالهيئات الإدارية التقليدية حيث تم إنشاؤها خلال فترة التسعينيات إثر الإصلاحات الاقتصادية بهدف تعويض الإدارة التقليدية في القيام بمهام الضبط في القطاع الاقتصادي بشكل عام وفي بعض القطاعات التقنية بشكل خاص حيث أنه إلى جانب وظيفة الضبط الاقتصادي التي تمارسها السلطات الإدارية المستقلة بصفة أصلية فإنها تمارس أيضا الوظيفة الاستشارية بصفة عرضية من خلال تقديم آراء أو توصيات استشارية حول سياسات الحكومة في القطاعات التي تتولى ضبطها باعتبارها فاعلا رئيسيا أو تشارك السلطة القضائية في إصدار العقوبات أو السلطة التشريعية في إصدار القوانين التي تنظمها و قد يكون الاختصاص الاستشاري إجباري ومنها ما يكون اختياري.

الكلمات المفتاحية : الوظيفة الاستشارية، السلطات الإدارية المستقلة، الضبط الاقتصادي، الآراء ، التوصيات ، السلطة التشريعية، السلطة القضائية ، الحكومة .

Abstract

The independent administrative authorities are newly established administrative bodies compared to the traditional administrative bodies, as they were established during the nineties following economic reforms with the aim of replacing the traditional administration in carrying out control tasks in the economic sector in general and in some technical sectors in particular, as it is in addition to the economic control function exercised by the authorities Originally independent administrative, it also exercises the advisory function on an occasional basis by providing advisory opinions or recommendations on government policies in the sectors that it controls as a major actor or participates in the judicial authority in issuing penalties or the legislative authority in issuing the laws that regulate it, and the advisory competence may be compulsory Some of which are optional.

Keywords: advisory function, independent administrative authorities, economic control, opinions, recommendations, legislative authority, judicial authority, government.