

الطبيعة الإدارية لسلطات الضبط الاقتصادي بين سكوت النص وصراحته: دراسة مقارنة

The administrative nature of the economic control authorities: between the silence of the text and its explicitness Comparative study

د. رمضان فاطمة الزهراء⁽²⁾

ط. د سمير فرحات⁽¹⁾

أستاذة محاضرة "أ"، مخبر حقوق الانسان والحريات
الأساسية، جامعة أبي بكر بلقايد - تلمسان (الجزائر)
fatimazohra.ramdani@univ-tlemcen.dz

باحث دكتوراه - مخبر المتوسطي للدراسات القانونية
جامعة أبي بكر بلقايد - تلمسان (الجزائر)
Samirferhat2017@gmail.com

تاريخ النشر

31 أكتوبر 2021

تاريخ القبول:

09 أكتوبر 2021

تاريخ الارسال:

15 أبريل 2021

المخلص:

تعتبر الطبيعة القانونية لسلطات الضبط الاقتصادي من بين المسائل التي مازالت تثير جدالات ونقاشات فقهية وقانونية، من حيث طابعها الإداري وطابع الاستقلالية، غير أن الطابع الإداري لا يحد مجالا للشك في حالة ما إذا نص عليه المشرع بنص صريح، لكن يبقى التساؤل قائم في حالة سكوت المشرع عن إضفاء الصبغة الإدارية لهذه السلطات مما يستوجب اللجوء إلى الفقه والقضاء.

الكلمات المفتاحية: سلطات الضبط الاقتصادي - الطبيعة الإدارية - المشرع - الفقه - القضاء.

Abstract:

The legal nature of the economic control authorities is considered as one of the issues that continues to give rise to jurisprudential and legal controversies and discussions, in terms of its administrative nature and the nature of independence. However, the administrative nature leaves no doubt in case the legislator stipulated it in explicit terms, but the question remains in the case of the legislator's silence on adding the administrative nature to these authorities, which requires the use of jurisprudence and judiciary.

key words: Economic control authorities - Administrative nature - legislator - jurisprudence - Judiciary



مقدمة:

شكلت سلطات الضبط الاقتصادي ظاهرة قانونية جديدة سببها الأزمة الاقتصادية العالمية سنة 1929، حيث كان أول ظهور لها في الولايات المتحدة الأمريكية تحت غطاء الوكالات المستقلة "Independents Agencies" بهدف ضبط بعض القطاعات الحساسة المتسمة بالتركيب والتنقية، ثم ظهرت في فرنسا كسلطات إدارية جديدة أحدثت من أجل حماية الحريات وضبط المجالات الاقتصادية، أما في الجزائر فقد شهدت بدورها مع بداية التسعينيات إدراج حركة قوية لإزالة التنظيم وتراجع تدخلات الدولة في القطاعات الاقتصادية، نتيجة تحوّل دور الدولة من الدولة الحارسة إلى الدولة الضابطة، بغية حماية النظام العام الاقتصادي وفقا للتحوّلات الاقتصادية الحديثة.

صاحب ظهور سلطات الضبط الاقتصادي الكثير من الاعتراضات والنقاشات، حول مدى مشروعية وملائمة وجود مثل هذه الهيئات وكيفية إدراجها ضمن المنظومة المؤسساتية، فهي مختلفة اختلافا كلي عن السلطات الإدارية التقليدية، كونها غير خاضعة للرقابة الإدارية ومبدأ التدرج الهرمي.

كما تثير مسألة تحديد الطبيعة القانونية لهذه السلطات وتكييفها القانوني جدلا واسعا، كون النصوص القانونية المنشأة لها لم تتضمن كلها الإشارة لهذه الطبيعة، إذ يعتبر الطابع الإداري وطابع الاستقلالية من بين المسائل التي أثارته ومازالت تثير جدالات ونقاشات فقهية وقانونية في نفس الوقت، غير أن الطابع الإداري لها لا كطرح أي أشكال عندما كككافها القانون صراحة بذلك، إلا أنه في حالة غياب هذا التكييف من طرف المشرع كتم اللجوء إلى الفقه والقضاء باعتبار أن دورهما مكمل لدور المشرع.

وبناء على ما سبق، نتساءل عن: مدى تكريس التشريع للطابع الإداري لسلطات الضبط الاقتصادي؟ وكيف ساهم الفقه والقضاء في إضفاء الصفة الإدارية لهذه السلطات؟ إن الحدأة النسبية لهذه السلطات في الجزائر، واعتماد المشرع عليها لتنظيم قطاعات هامة وحساسة، بالإضافة إلى محاولة التكيف مع المعطيات الاقتصادية العالمية ومواجهتها للمبادئ التقليدية التي تحكم نشاطات الدولة تبرز الدور الجديد الذي تحاول الدولة لعبه، وهو ما يبرز أهمية البحث في هذا الموضوع، حيث استهدفت الدراسة الوقوف على مدى مكانة هذه السلطات والدور الذي تلعبه من خلال تحديد طبيعتها القانونية من طرف المشرع أو حتى القضاء والفقه، نظرا للنتائج المترتبة على ذلك التكييف القانوني لها.

لذا وللتعمق في الإجابة على إشكالية البحث سيتم الاعتماد على المنهج الوصفي والتحليلي في تحليل النصوص القانونية وكذا الاجتهادات الفقيهية والقضائية ذات الصلة

بالموضوع، بالإضافة للمنهج المقارن لتحليل وتفسير المسائل المعاصرة والتنبؤ لتقديم المقترحات من الأنظمة المقارنة، بالتركيز على النظام القانوني الفرنسي الذي يُعد مصدرا للكثير من الأنظمة القانونية لاسيما بالنسبة للنظام الجزائري الذي تأثر به منذ الاستقلال، وعليه سيتم تقسيم الموضوع إلى محورين يتم التطرق إلى الطبيعة الإدارية لسلطات الضبط الاقتصادي حسب التشريع (المحور الأول) ويتم التعرض إلى كيف ساهم الفقه والقضاء في تكييف الطبيعة الإدارية لسلطات الضبط الاقتصادي (المحور الثاني).

المحور الأول: الطبيعة الإدارية لسلطات الضبط الاقتصادي حسب التشريع

إن سلطات الضبط الاقتصادي أنشأت للتوفيق بين منطق السوق ومنطق المرفق العمومي، فهي تتموقع بين القانون الخاص للقوى الاقتصادية وقانون السلطات العمومية المعبر عن رد الفعل اتجاه هذه القوى¹، من هنا يصعب تحديد الطبيعة الإدارية لهذه السلطات، إذ لا يمكن وضع تصور حول طبيعتها.

بالرجوع إلى النصوص المنشئة لسلطات الضبط الاقتصادي نجد أن المشرع ورغم اعترافه الصريح بالطابع الإداري لبعض السلطات، إلا أن هذا الاعتراف لم يشمل جميع السلطات حيث بدا مترددا أحيانا في منح هذه الخاصية للكثير من الهيئات، فما أساس تكييف المشرع لبعض سلطات الضبط أنها إدارية واقضاء البعض الآخر من ذلك؟ للإجابة عن ذلك سيتم التعرض لطبيعة هذه السلطات في كل من التشريع الجزائري والفرنسي كما يلي:

أولا - تكييف المشرع الجزائري بعض سلطات الضبط الاقتصادي بالإدارية:

إن تخويل سلطات الضبط الاقتصادي صلاحيات قضائية جعلها موضع شك حول حقيقة إداريتها، ليأتي الاعتراف التشريعي الصريح بالطابع الإداري كحد فاصل لكل شك، يظهر ذلك جليا باستقراء بعض النصوص القانونية، حيث نلمس تردد المشرع في منح الخاصية لكل السلطات²، فبالنسبة لمجلس المنافسة، لم يحدد المشرع الجزائري طابعه الإداري في ظل الأمر 06-95 المتعلق بالمنافسة³، مكتفياً بمنحه الاستقلال المالي والإداري⁴، لكن بصور الأمر 03-03 المتعلق بالمنافسة كيّفه صراحة على أنه سلطة إدارية حيث نصت المادة 23 منه على أنه: " تنشأ لدى رئيس الحكومة سلطة إدارية تدعى في صلب النص مجلس المنافسة تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي"⁵.

وعلى الرغم من التعديلات الكثيرة التي توالى على تشكيلته وتنظيمه، ابتداء من تعديل قانون المنافسة لسنة 2008⁶، وصولا إلى المرسوم التنفيذي رقم 11-241 المحدد لتنظيم مجلس

المنافسة وتسييره⁷، فقد حافظ المشرع الجزائري على تكييفه صراحة بكونه سلطة إدارية مستقلة، مكلفة بترقية المنافسة وحماية السوق⁸.

كما تم استحداث سلطة ضبط الخدمات العمومية للمياه بموجب القانون رقم 05-12 المتضمن قانون المياه⁹، لتكثيف صراحة على أنها سلطة إدارية مستقلة في نص المادة 65 منه، مكلفة بالسهر على حسن سير الخدمات العمومية للمياه ومحترمة المبادئ المسيرة للأنظمة التسعيرية.

أما في مجال الصحة، وبعد الانسحاب التدريجي للدولة من التدخل في تسييره فقد أنشأ المشرع الوكالة الوطنية للمواد الصيدلانية المستعملة في الطب البشري كسلطة ضابطة للسوق، مضافاً عليها الطابع الإداري حيث تتشارك مع وزارة الصحة في تسيير القطاع¹⁰، فيم ألغى القانون رقم 18-11 المتعلق بالصحة وصف السلطات الإدارية المستقلة عن الوكالة الوطنية للمواد الصيدلانية وكيفية ب: "مؤسسة عمومية ذات تسيير خاص"¹¹.

في حين أن المشرع لم يشير إلى الطبيعة القانونية للهيئة الوطنية للوقاية من الجرائم المتصلة بتكنولوجيا الإعلام والاتصال ومكافحتها في ظل القانون رقم 09-04¹²، لكنه سرعان ما تدارك ذلك بصدور المرسوم الرئاسي رقم 15-261 حيث اعتمدها سلطة إدارية مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، توضع لدى الوزير المكلف بالعدل ومقرها مدينة الجزائر¹³.

والأمر ذاته بالنسبة لخلية معالجة الاستعلام المالي حيث كیفها المشرع عند انشائها كمؤسسة عمومية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي¹⁴، لكن في ظل المرسوم التنفيذي رقم 13-157 نجده كیفها كسلطة إدارية مستقلة وفق نص المادة الثانية منه¹⁵.

فيم تم استحداث السلطة الوطنية للتصديق الإلكتروني بموجب القانون رقم 15-04¹⁶، وكیفها المشرع صراحة بالسلطة الإدارية المستقلة حسب نص المادة 16 منه: "تنشأ لدى الوزير الأول سلطة إدارية مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، تسمى السلطة الوطنية للتصديق الإلكتروني، وتدعى في صلب النص السلطة".

والجدير بالذكر أن المشرع وفقا لقانون 15-04 وطبقا لنص المادة 26 منه، أنشأ السلطة الحكومية للتصديق الإلكتروني لدى الوزير المكلف بالبريد وتكنولوجيا الإعلام والاتصال، حيث أضيف عليها الطابع الإداري طبقا لنص المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 16-135 المحدد لطبيعة السلطة الحكومية للتصديق الإلكتروني¹⁷.

أما في مجال الطاقة، فتمارس وكالتي ضبط النشاط المنجمي مهام تسيير المنشآت الجيولوجية والممتلكات المنجمية ومراقبة المناجم، التي تعتبر في نظر المُشرع أجهزة لها صفة السلطة الإدارية المستقلة طبقا لنص المادة 43 من قانون 01-10¹⁸.

إن الهدف من استعراض هذه الأمثلة من التشريع الجزائري التي توضح الاعتراف الصريح من قبل المشرع بطابعها الإداري، هو الوقوف على نتائج اضافائه عليها من تمثيها بصلاحيه اتخاذ القرارات الفردية كالعقوبات الادارية، واخضاعها للرقابة القضائية.

ثانيا - التشريع الفرنسي والطبيعة الإدارية لبعض سلطات الضبط الاقتصادي؛

شكلت سلطات الضبط الاقتصادي في فرنسا استجابة للدور الجديد للدولة المتعلق أساسا بالتحكيم والضبط، أين ينحصر تدخل الدولة في إرساء التوازنات الضرورية لممارسة الأنشطة الاقتصادية والحرية دون اللجوء إلى تطير جامد عن طريق المعايير القمعية¹⁹.

وعليه فإن أول لجنة تم إنشاؤها في فرنسا واعتبارها كسلطة إدارية مستقلة هي لجنة الرقابة على البنوك والتي تم إنشاؤها في عام 1941²⁰، كما أطلق فيها المُشرع الفرنسي أول مره عبارة السلطة الإدارية المستقلة كان في ظل تشريع 06 جانفي 1978 المسمى تشريع " الإعلام والحرية " وكان ذلك بمناسبة إنشاء اللجنة الوطنية للإعلام والحرية (CNIL)²¹، فالمُشرع الفرنسي عند اعتباره اللجنة الوطنية للإعلام والحرية سلطة إدارية مستقلة، لم يقصد إنشاء فرع جديد للتنظيمات المكونة للنظام الإداري للدولة، وإنما جعل هذه الهيئة تستفيد من أكبر قدر من الاستقلالية، وهذا حماية للحرية العامة مع تزايد استعمال الإعلام الالي²².

وقد تتابع ظهور هذه السلطات وتزايد عددها تحت تأثير التجارب السابقة وضغوط المجتمع الأوربي²³، حيث تم تكييف هيئة وسيط الجمهورية وصنفت كسلطة إدارية مستقلة سنة 1989 بعد تم إنشاؤها سنة 1973²⁴.

فبالنسبة للقانون التجاري الفرنسي، نصت المادة 1-461L من التقنين التجاري الفرنسي صراحة أن سلطة المنافسة الفرنسية²⁵ هي سلطة إدارية مستقلة، وأن الصلاحيات الممنوحة لها يتم ممارستها عن طريق تشكيلة جماعية مكونة من 17 عضو، بما فيهم الرئيس²⁶.
في حين تم تكييف اللجنة الوطنية للاتصال والحرية (CNCL)²⁷، كسلطة إدارية مستقلة طبقا لنص المادة 13 من القانون 91-646.

في نفس السياق، كيّفت سلطة الأسواق المالية، على أنها سلطة إدارية مستقلة بموجب القانون رقم 2003-706 المؤرخ في 01 أوت 2003²⁸، وهي عبارة عن تجميع لثلاث سلطات منها: لجنة عملية البورصة لسنة 1967، المجلس التأديبي للتسيير المالي لسنة 1989²⁹.

إذ يمكن القول أن تأسيس هذه السلطات جاء لتصحيح مسار انسحاب الدولة من ميدان الاقتصاد باسم المصلحة العامة، وهذا لكون هذا الانسحاب متزامن مع نشوء وظائف جديدة للدولة لاتسطيع الإدارة العامة أداءها³⁰.

في الأخير نشير إلى أن المشرع الفرنسي عبر القانون العضوي رقم 2017-54 المتعلق بالسلطات الإدارية المستقلة، قطع الشك باليقين بموجب المادة الأولى التي وضحت بأن أي سلطة إدارية مستقلة لا تنشأ إلا بموجب قانون، الذي يحدد القواعد المتعلقة بتشكيلها وصلاحياتها والمبادئ الأساسية المتعاقبة بتنظيمها وتسييرها³¹.

المحور الثاني: مساهمة الفقه والقضاء

في تكييف الطبيعة الإدارية لسلطات الضبط الاقتصادي

في ظل سكوت المشرع عن الاعتراف الصريح بالطابع الإداري لسلطات الضبط الاقتصادي بموجب القوانين المنشئة لها، يستوجب علينا الاستعانة بموقف الفقه والقضاء الذي يقر بأن الأساس لوضع تكييف قانوني صحيح لهيئة معينة حول ما إذا كانت سلطة إدارية هو النظر إلى طبيعة القرارات التي تصدر ومدى خضوعها للقضاء الإداري³².

أولاً - مساهمة الفقه والقضاء الجزائري في تكييف الطبيعة الإدارية لسلطات الضبط الاقتصادي:

بخلاف بعض السلطات الإدارية المستقلة، فإن المشرع الجزائري لم يعتبر صراحة لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها كسلطة إدارية، إذ اكتفى بوصف هذه الأخيرة بأنها سلطة ضبط مستقلة³³، وهذا بموجب نص المادة 20 من القانون 03-04³⁴.

كما لم تحظ لجنة الإشراف على التأمينات بتكييف صريح من طرف المشرع وهي التي أنشئت بموجب القانون رقم 06-04 المتعلق بالتأمينات³⁵، حيث نصّت المادة 26 منه: "تنشأ لجنة الإشراف على التأمينات التي تتصرف بإدارة رقابة بواسطة الهيكل المكلف بالتأمينات لدى وزاره التأمينات، ونفس الشيء بالنسبة لكل من سلطة ضبط البريد والمواصلات (ARPT)³⁶، سلطة ضبط الكهرباء والغاز (CREG)³⁷، سلطة ضبط النقل³⁸.

أما بالنسبة للاجتهادات القضائية في الجزائر، فاعتبر مجلس الدولة أن الطعن بالنقض ضد اللجنة المصرفية طعن بالإلغاء على الرغم من عدم إشاره المادة 146 من قانون النقد والقرض إلى هذا الطعن، الأمر الذي يسمح بتكييف اللجنة على أنها سلطة إدارية³⁹، ليكرس مجلس الدولة الطابع الإداري للجنة بموجب القرار الصادر بتاريخ 08 ماي 2000 في قضية "يونين بنك" ضد "بنك الجزائر"، معتمدا على طبيعة الطعن في قراراتها⁴⁰.

كما أكد مجلس الدولة في مناسبة أخرى على الطابع الإداري للجنة المصرفية بموجب قراره رقم 12101 الصادر في قضية "الجيريان أنترناشيونال بنك" ضد "محافظ بنك الجزائر"⁴¹.

إن تكييف مجلس الدولة الجزائري للجنة المصرفية بالجهة الإدارية يبدو سليما نوعا ما من الناحية القانونية، بسبب انعدام النص القانوني الصريح بتكييف اللجنة المصرفية على أنها جهة قضائية، وهذا طبقا لأحكام الدستور الجزائري التي تقيد بأن المشرع هو صاحب الاختصاص الأصلي بإنشاء الجهات القضائية⁴².

بالنسبة للاجتهادات الفقية في تكييف سلطات الضبط الاقتصادي، يرى الأستاذ "محمد الشريف كتو" أن مجلس المنافسة مؤسسة إدارية خاضعة للحكومة وله ميزانية تخضع لقواعد المحاسبة العامة، كما يقوم في سبيل القيام بمهمته بإصدار مقررات لمراقبة الممارسات المقيدة للمنافسة، وهذا كله نشاط ذو طابع إداري⁴³.

يرى الأستاذ "سعيد ديب" أن اللجنة المصرفية عند ممارستها مهمة الرقابة على مدى تطبيق القوانين من طرف البنوك والمؤسسات المالية، وكذا إصدارها للأوامر، تتصرف كهيئة إدارية مستقلة⁴⁴.

وفي هذا الشأن يرى الأستاذ "زوايميه رشيد" أن السلطات الإدارية المستقلة ليست مجرد هيئات بسيطة ذات طابع استشاري، إذ أنها لا تتمتع فقط بسلطة اتخاذ القرارات، وإنما كونها تتخذ هذه القرارات بصفة مستقلة عن تلك القرارات التي تتخذها السلطة التنفيذية⁴⁵.

كما اعتبر الأستاذ "ناصر لباد" أن سلطات الضبط الاقتصادي والتي تسمى كذلك السلطات لإدارية المستقلة، مؤسسات جديدة من المؤسسات المكونة للجهاز الإداري للدولة في الجزائر⁴⁶.

كما أن عبارته "...وكل مؤسسة عمومية..." التي تقابلها في النسخة الفرنسية للنص عبارته «...et tout établissement public...» تفيد المثال لا الحصر، ومن ثم فإن طائفة المؤسسات قد تحتوي على مجموعة واسعة من الأشخاص المعنوية ذات الطابع الإداري، بما يسمح بإدراج فئة السلطات الإدارية المستقلة ضمن هذه الطائفة⁴⁷.

في الأخير وحسب الفقه نخلص إلى أن الطابع الإداري الذي تم منحه لهذه الهيئات لم يكن ناتجا عن تفكير قانوني متيقن، وإنما نتيجة لعدم إمكانية إلحاقها بالسلطتين التشريعية والقضائية، فهذه الهيئات إدارية لأنها لا يمكن أن تكون غير ذلك⁴⁸.

ثانيا - مساهمة الفقه والقضاء الفرنسي في تكييف الطبيعة الإدارية لسلطات الضبط الاقتصادي:

وضع المجلس الدستوري الفرنسي بعض المبادئ العامة لجميع سلطات الضبط، من خلال الرقابة الدستورية للقوانين المنشئة لهيئات الضبط، حيث شكلت هذه الاجتهادات مساهمة هامة في تحديد الطبيعة الإدارية لهذه الهيئات⁴⁹.

وعلى ضوء ذلك، أصدر المجلس الدستوري الفرنسي عدداً من أحكام معترفاً بالطبيعة الإدارية لسلطات الضبط الاقتصادي⁵⁰، حيث أقر الصفة الإدارية للجنة الوطنية للاتصال والحريات (CNCL) بموجب القرار رقم 86-217 الصادر في 18 سبتمبر 1986⁵¹، مكيفاً إياها صراحة بالسلطة الإدارية المستقلة حيث تخضع لرقابة المشروعية على غرار أي سلطة إدارية⁵²، كما اعترف بالطابع الإداري لمجلس المنافسة بموجب القرار رقم 86-224 الصادر في 23 جانفي 1986⁵³، واصفاً إياها بالهيئة الإدارية.

في حين اعترض مجلس الدولة الفرنسي على اعتبار سلطة الأسواق المالية ممثلة في هيئتها العقابية في قرار الصادر في 04 فيفري 2005 بمثابة قضاء وفق القانون الداخلي⁵⁴، مقرراً بالطابع الإداري للهيئات الإدارية المستقلة⁵⁵.

فقد أقر مجلس الدولة الفرنسي، الطابع الإداري للهيئات الإدارية المستقلة، وذلك بالاعتماد على معيارين أساسيين وهما: طرق الطعن في قرارات الهيئات الإدارية المستقلة، والسلطات المخولة لهذه الأخيرة والمعترف بها لسلطات الإدارية التقليدية⁵⁶.

وبجانب اجتهاد مجلس الدولة توجد بعض القرارات الصادرة عن القضاء العادي، حيث اعتبرت محكمة استئناف باريس أن اللجنة الوطنية للاتصال والحريات (CNCL) هي سلطة إدارية مستقلة ولا تتمتع بالطابع القضائي في قرارها بتاريخ 10-06-1988⁵⁷، وقد اعتبر هذا القرار تأكيداً فقط لتكييف الهيئة بنص المادة 4 من قانون إنشائها، فيم رفضت محكمة النقض الفرنسية اعتبار لجنة المنافسة هيئة قضائية وكيفته سلطة إدارية مستقلة⁵⁸.

لم يعترض الفقه الفرنسي على إدماج سلطات الضبط الاقتصادي ضمن الجهاز الإداري للدولة⁵⁹، إذ لا يمكن تصنيفها ضمن الهيئات الإدارية التقليدية، إلا أنها تشكل فئة جديدة ضمن الهيئات الإدارية⁶⁰، حيث اعتبر الفقيه "Jacques chevalier" أن مبدأ وحدد الإدارة لا يمنع من استحداث هياكل متعددة ومختلفة ضرورية للتحكم في دوايب الإدارة الخاصة بالاجتماع، شريطة ارتباط الهياكل ببعضها البعض مشكلة هيكلاً موحداً ومنسجماً⁶¹.

علاوة على ذلك، فقد اعتبر "Paul Sabourin"⁶² أن السلطة الإدارية هي دائماً وبالضرورة فرع لشخص معنوي للقانون العام لأنها تمثل الدولة الموحدة مصدره القرار دون غيرها، غير أن هذه المقاربة غير كافية كون التصرف باسم الدولة لا يتم فقط من خلال سلطات

إدارية⁶³، بالإضافة إلى اعتراف القانون لبعض الأجهزة بأهلية اللجوء للقضاء دون اكتسابها للشخصية المعنوية⁶⁴.

اعترف الفقيه "Guy Braibant" أن تأكيد الطبيعة الإدارية لسلطات الضبط سيجرنا حتما إلى تجريدها من استقلاليتها مستدلا باللجنة الوطنية للمعلوماتية والحريات، حيث اعتبر أنها تتمتع بالاستقلال وليس الاستقلالية، كونها تابعة للحكومة وليست مستقلة عنها⁶⁵. وفي هذا الشأن أكد الأستاذ "Jean-Louis Autin" أنه لا يمكن استبعاد الطبيعة الإدارية للهيئات الإدارية المستقلة، وننظر إليها أنها هيئات ضابطة مستقلة⁶⁶.

والنتيجة حسب الفقه هي عدم إمكانية إدخال الهيئات الإدارية المستقلة ضمن السلطات الثلاثة التقليدية، فهي تشكل بذلك سلطة رابعة⁶⁷، ولا يرى أي تعارض بينها وبين الدستور، فلا يوجد أي حاجز أو أي مبدأ دستوري يقف أمام الاعتراف بدستورية السلطة الرابعة⁶⁸. لم تلق فكرة السلطة الرابعة قبولا لدى غالبية الفقه، فهي فكرة متقدمة في نظرهم كون الدستور لا يوجد فيه أي نص يعارض إنشاء هذه الهيئات الإدارية المستقلة، فمهام الهيئات الإدارية المستقلة سواء بوجود نص دستوري أو عدم وجوده تمس اختصاص الهيئات الأخرى⁶⁹.

خاتمة:

إن سلطات الضبط الاقتصادي هي سلطات مستحدثة لجأ إليها المشرع لسد فراغ عجزت الدولة عن احتوائه، فما هي إلا نوع جديد ومتميز من إدارات الدولة، بالرجوع إلى التشريع الفرنسي نجد عدم استقرار لسلطات الضبط، فالمشرع بإمكانه إلغاء أو استبدال أو تغيير عبر القانون هذه الهيئات المستقلة، لانعدام الاستقرار القانوني لها، لكن كان للقانون الأثر البالغ في تحديد الطبيعة للهيئات المستقلة.

كما لم يعرف الوضع في الجزائر ذات التطور الحاصل في فرنسا، بل أن مجرد اتباع النصوص القانونية الواردة في المجال يقودنا إلى غموض ومتاهات عميقة، إذ لا يدل عدم استقرار المشرع الجزائري على تكييف واحد وطبيعة قانونية واحدة لهذه السلطات الإدارية المستقلة إلا على عدم وضوح الصورة بالنسبة له من جهة، وكون التجربة تبقى جديده من جهة ثانية، حيث بدأ المشرع الجزائري متردد نحو مصطلح السلطات الإدارية المستقلة، مما أدى إلى غياب التحكم في المصطلح القانوني بشكل موحد ودائم، حيث أن المشرع استعمل أحيانا مصطلحا معينا وأحيانا أخرى نجده استعمل مصطلحا آخر، فنجد تارة يستعمل سلط ضبط أو سلطة إدارية، وتارة هيئة ضبط أو هيئة إدارية أو مؤسسة عمومية، وبناء على ما تم التوصل إليه بعد هذا التحليل يمكن تحديد النتائج التالية:

- عدم مسايروء المشرع الجزائري لنظيره الفرنسي في حسم إخضاع هيئات الضبط الاقتصادي لتكييف واحد.
- عدم تبني المشرع الجزائري لمعيار واحد لتكييف هيئات الضبط الاقتصادي، فهناك بعض الهيئات منحها هذه الطبيعة في حين حرم الأخرى من هذا الوصف القانوني.
- لعب الاجتهاد القضائي الجزائري دورا مكملًا لتحديد الطبيعة الادارية للعديد من الهيئات المستقلة في المنزومة الجزائرية، وهو ما سايره الفقه الجزائري.
- وضع المجلس الدستوري الفرنسي بعض المبادئ العامة لجميع سلطات الضبط، وهو ما اتبعه مجلس الدولة الفرنسي والكثير من الفقهاء الذين تحمسو لفكرة إضفاء الطبيعة الادارية لهذه الهيئات.

ومن خلال النتائج السابقة يمكن تقديم مجموعة من التوصيات أهمها:

- توضيح طبيعة الهيئات المستقلة في النصوص القانونية المنشأء لها، ومنحها الشخصية القانونية في اطار دعم استقلاليتها، مع تحديد اختصاصاتها وصلحاياتها بدقة.
- التحديد الدقيق لمجالات القضاء الاداري واحتفاظه بالرقابة على اعمال سلطات الضبط الاقتصادي.
- العمل على تفعيل رقابة قضائية للسلطات الادارية المستقلة، والعمل على توحيد الاجتهاد القضائي بخصوصها من قبل الهيئات المكلفة بتوحيده: المحكمة العليا، ومجلسالدولة.
- إن الثبات القانوني لسلطات الضبط الاقتصادي لا يتحقق إلا عبر استحداث نظام مؤسساتي وعبر إدراجها صراحة في الوثيقة الدستورية.
- ضرورة تكريس رقابة دستورية فعالة على النصوص المنشئة للسلطات المستقلة.

الهوامش:

- ¹ - زيبار الشاذلي، النظام القانوني لسلطات الضبط الاقتصادي في القانون الجزائري، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، العدد 04، 2014، ص 214.
- ² - مزاري صبرينة، بين قضاء وإدارة قاضية: الاختصاص التنازعي للسلطات الإدارية المستقلة، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، المجلد 15، العدد 01، 2017، ص 420.
- ³ - أمر 95-06، المؤرخ في 25 يناير 1995، المتعلق بالمنافسة، الجريدة الرسمية، العدد 09، الصادر في 22 جانفي 1995.
- ⁴ - المادة 16 من الأمر 95-06، مرجع سابق.
- ⁵ - أمر رقم 03-03، المؤرخ في 19 جويلية 2003، المتعلق بالمنافسة، الجريدة الرسمية، العدد 43، الصادر في 20 جويلية 2003.

- ⁶ - القانون 08-12، المؤرخ في 25 جوان 2008، يعدل ويتمم الأمر رقم 03-03 المؤرخ في 19 جويلية المتعلق بالمنافسة، الجريدة الرسمية، العدد 36، الصادر في 02 جويلية 2008.
- ⁷ - المرسوم التنفيذي 11-241، المؤرخ في 10 جويلية 2011، يحدد تنظيم مجلس المنافسة وسييره، الجريدة الرسمية، العدد 39، الصادر في 10 جويلية 2011.
- ⁸ - بوالخضر نورة، دور وكالتي النفط في ضبط قطاع المحروقات، أطروحة لنيل درجة الدكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2020، ص 54.
- ⁹ - القانون رقم 05-12، المؤرخ في 04 أوت 2005، المتعلق بالمياه، الجريدة الرسمية، العدد 60، الصادر في 04 سبتمبر 2005.
- ¹⁰ - القانون 08-13، المتعلق بالصحة وترقيتها، المؤرخ في 20 جويلية 2008، الجريدة الرسمية، العدد 44، الصادر في 2008/08/03، المعدل والمتمم.
- ¹¹ - حسب المادة 224 من القانون رقم 18-11، المؤرخ في 02 جوان 2018، المتعلق بالصحة، الجريدة الرسمية، العدد 46، الصادر في 29 جوان 2018، وهو ما أبقى عليه الأمر 20-02 المؤرخ في 30 غشت 2020 المعدل والمتمم للقانون 18-11 المتعلق بالصحة.
- ¹² - القانون رقم 09-04، المؤرخ في 05 أوت 2009، يتضمن القواعد الخاصة للوقاية من الجرائم المتصلة بتكنولوجيات الإعلام والاتصال ومكافحتها، الجريدة الرسمية، العدد 47، الصادر في 16 أوت 2009.
- ¹³ - المرسوم الرئاسي رقم 15-261، المؤرخ في 08 أكتوبر 2015، يحدد تشكيلة وتنظيم وكيفيات سير الهيئة الوطنية للوقاية من الجرائم المتصلة بتكنولوجيا الإعلام والاتصال ومكافحتها، الجريدة الرسمية، العدد 53، الصادر في 08 أكتوبر 2015.
- ¹⁴ - المرسوم التنفيذي رقم 02-127، المؤرخ في 07 أبريل 2002، المتضمن إنشاء خلية معالجة الاستعلام المالي وتنظيمها وعملها، الجريدة الرسمية، العدد 23، الصادر في 07 أبريل 2002.
- ¹⁵ - المرسوم التنفيذي رقم 13-157، المؤرخ في 15 أبريل 2013، يعدل ويتمم المرسوم التنفيذي رقم 02-127، المؤرخ في 07 أبريل 2002، المتضمن إنشاء خلية معالجة الاستعلام المالي وتنظيمها وعملها، الجريدة الرسمية، العدد 23، الصادر في 28 أبريل 2013.
- ¹⁶ - القانون رقم 15-04، المؤرخ في 01 فيفري 2015، يحدد القواعد العامة المتعلقة بالتوقيع والتصديق الإلكترونيين، الجريدة الرسمية، العدد 06، الصادر في 10 فيفري 2015.
- ¹⁷ - مرسوم تنفيذي رقم 16-135، المؤرخ في 25 أبريل 2016، يحدد طبيعة السلطة الحكومية للتصديق الإلكتروني وتشكيلها وتنظيمها وسيورها، الجريدة الرسمية، العدد 16، 28 أبريل 2016.
- ¹⁸ - قانون رقم 01-10، الصادر في 03 جوان 2001، المتضمن قانون المناجم، الجريدة الرسمية، العدد 35، 04 جوان 2001.
- ¹⁹ - وليد بوجميلين، سلطات الضبط الاقتصادي في القانون الجزائري، دار بلقيس، الجزائر، 2011.
- ²⁰ - عبد الله حنفي، السلطات الإدارية المستقلة دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، مصر، 2000، ص 24.

²¹ - Loi n 78/17 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés, et rectificatif au J.O.F. du 25/01/1978. www.legifrance.gouv.fr.

L'Article 8/01 de loi n 78-17: « La commission nationale de l'informatique et des libertés est une autorité administrative indépendante ».

- ²² - صديق سهام، دور سلطات الضبط الإداري في الحفاظ على النظام العام الاقتصادي، أطروحة الدكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2020، ص 20.
- ²³ - بلماحي زين العابدين، النظام القانوني للسلطات الإدارية المستقلة، أطروحة الدكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2016، ص 24.
- ²⁴ - عبد الهادي بن زينة، نطاق اختصاص السلطات الإدارية المستقلة دراسة حالة لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة وسلطة الضبط للبريد والمواصلات السلكية واللاسلكية، مجلة دراسات قانونية، العدد 01، جانفي 2008، ص 23.
- ²⁵ - أنشئ في البداية لجنة منافسة بالقانون رقم 85-1408 المؤرخ في 30-12-1985، ثم تحولت إلى مجلس المنافسة بالأمر المؤرخ في 01-12-1986، ثم أصبحت سلطة منافسة بموجب القانون رقم 2008-776 المؤرخ في 04-04-2008 المتعلق بتحديث الاقتصاد والقانون رقم 2009-1503 المؤرخ في 08-12-2009 المتعلق بسلطة المنافسة أنظر: خروشي إلهام، السلطات الإدارية المستقلة في ظل الدول الضابطة، أطروحة لنيل درجة الدكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة سطيف2، سطيف، 2020، ص 78.
- ²⁶ - *Voir l'article L.461-1 du code de commerce français (Cet article est modifié par l'ordonnance n° 2015-948 du 31 juillet 2015 relative à l'égal accès des femmes et des hommes aux sein des autorités administratives indépendantes et des autorités publiques indépendantes, JORF n° 0177 du 02 août 2015, p. 13236) ; www.legifrance.gouv.fr/*
- ²⁷ - *Loi n°91-646 du 10 juillet 1991 relative au secret des correspondances émises par la voie des communications électroniques www.legifrance.gouv.fr.*
: « Il est institué une Commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité. Cette commission est une autorité administrative indépendante. Elle est chargée de veiller au respect des dispositions du présent titre. Elle est présidée par une personnalité désignée, pour une durée de six ans, par le Président de la République, sur une liste de quatre noms établie conjointement par le vice-président du Conseil d'Etat et le premier président de la Cour de cassation ».
- ²⁸ - *Loi n° 2003-706 du 1 août 2003 de sécurité financière www.legifrance.gouv.fr.*
- ²⁹ - زيار الشاذلي، النظام القانوني لسلطات الضبط الاقتصادي في القانون الجزائري، مرجع سابق، ص 212.
- ³⁰ - *Teitgen-Colly Cathrine, Histoire d'une institution, les AAI, Paris, PUF, 1988, P37.*
- ³¹ - *Loi organique n° 2017-54 du 20 janvier 2017 relative aux autorités administratives indépendantes et autorités publiques indépendantes. JORF n°0018 du 21 janvier 2017 texte n° 1. www.legifrance.gouv.fr.*
- ³² - إرزيل الكاهنة، دور لجنة الإشراف على التأمينات في ضبط سوق التأمين، سلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، كلية الحقوق والعلوم الاقتصادية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 23 و 24 ماي، 2007، ص 107.
- ³³ - بن عزوز فتيحة، دور لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة في حماية المساهم في شركة المساهمة، أطروحة لنيل درجة الدكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2016، ص 87.
- ³⁴ - قانون 03-04، الصادر في 14 فيفري 2003، يعدل ويتمم المرسوم التشريعي رقم 93-10 المؤرخ في 23 ماي 1993 والمتعلق ببورصة القيم المنقولة، الجريدة الرسمية، العدد 34، 17 فيفري 2003.
- ³⁵ - قانون رقم 06-04، الصادر بتاريخ 20 فيفري 2006، يعدل ويتمم الأمر 95-07 المؤرخ في 25 يناير 1995 والمتعلق بالتأمينات، الجريدة الرسمية، العدد 15، 12 مارس 2006.
- ³⁶ - قانون رقم 03-2000، المؤرخ في 05 أوت 2000، يحدد القواعد المتعلقة بالبريد والمواصلات السلكية واللاسلكية، الجريدة الرسمية، العدد 48، الصادر في 06 أوت 2000.

- ³⁷ - قانون رقم 02-01، الصادر في 05 فيفري 2002، يتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات، الجريدة الرسمية، العدد 08، الصادر في 06 فيفري 2002.
- ³⁸ - قانون رقم 02-11، المؤرخ في 24 ديسمبر 2002، المتضمن قانون المالية لسنة 2003، الجريدة الرسمية، العدد 86، الصادر في 25 ديسمبر 2002.
- ³⁹ - شمون علفية، مركز سلطات الضبط المستقلة بين أشخاص القانون العام في القانون الجزائري، أطروحة لنيل درجة الدكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد بوقرة، بومرداس، 2018، ص 20.
- ⁴⁰ - سايس جمال، الاجتهاد الجزائري في القضاء الإداري، الجزء 02، الطبعة 01، منشورات كليك، الجزائر، 2013، ص ص 1029 - 1037.
- ⁴¹ - سايس جمال، الاجتهاد الجزائري في القضاء الإداري، الجزء 03، الطبعة 01، منشورات كليك، الجزائر، 2013، ص 1381.
- ⁴² - بلماحي زين العابدين، النظام القانوني للسلطات الإدارية المستقلة، مرجع سابق، ص 113.
- ⁴³ - كتو محمد الشريف، قانون المنافسة والممارسات التجارية، منشورات بغدادري، الجزائر، 2010، ص 67.
- ⁴⁴ - DIB Said, « La nature du contrôle juridictionnel des actes de la commission bancaire en Algérie », *Revue du Conseil d'État*, no 3, 2003, p2507,2508.
- ⁴⁵ - ZOUAÏMIA Rachid, *Les autorités administratives indépendantes et la régulation économiques en Algérie*, Editions Houma, Alger, 2005, p 19.
- ⁴⁶ - ناصر لباد، الأساسي في القانون الإداري، الطبعة الثالثة، لباد للنشر والتوزيع، الجزائر، 2017، ص 87.
- ⁴⁷ - بلماحي زين العابدين، النظام القانوني للسلطات الإدارية المستقلة، مرجع سابق، ص 108.
- ⁴⁸ - عيساوي عز الدين، "الهيئات الإدارية المستقلة في مواجهة الدستور"، سلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، كلية الحقوق والعلوم الاقتصادية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 23 و 24 ماي، 2007، ص 26.
- ⁴⁹ - شيبوتي راضية، الهيئات الإدارية المستقلة في الجزائر، أطروحة الدكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الإخوة منتوري، قسنطينة، 2015، ص 41.
- ⁵⁰ - زقموط فريد، الاختصاص التنظيمي للسلطات الإدارية المستقلة، أطروحة الدكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبدالرحمان بيرد، بجاية، 2016، ص 39.
- ⁵¹ - *Décision n° 86-217 DC du 18 septembre 1986* www.conseil-constitutionnel.fr
- ⁵² - عبد الله حنفي، السلطات الإدارية المستقلة دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص 65.
- ⁵³ - *Cons.const.*, n° 86-224 DC, 23 Janvier 1987, consid.22. www.conseil-constitutionnel.fr
- ⁵⁴ - COSTA Delphine, « L'autorité des marchés financiers: juridiction ? quasi- juridiction ? pseudo-jurisdiction ? à propos de l'arrêt du conseil d'état du 4 février 2005, société GSD gestion et M.YX », *R F DA*, Novembre-Décembre 2005, pp.1174-1182.
- ⁵⁵ - أقر مجلس الدولة الفرنسي الطابع الإداري للهيئات الإدارية المستقلة بمناسبة تقريره الصادر سنة 2001 جاء فيه:
- « Si bien que en principe non dotées de la personnalité juridique, les A.A.I ne sont pas rattachées aux structures hiérarchiques de l'administration centrale, elles n'en sont pas pour autant extérieures à l'état, c'est au nom et pour le compte de l'Etat qu'elles agissant et sous sa responsabilité qu'elles engagent par leurs actes dommageables le juge administratif soit devant le juge judiciaire selon le juge compétè pour connaître du contentieux des actes de l'autorité elles sont pleinement, des autorités des l'Etat et leur nature administrative apparaît aujourd'hui comme un élément incontestable».

- ⁵⁶ - عبد الله حنفي، السلطات الإدارية المستقلة دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص 66.
- ⁵⁷ - KOULOURIS Nicolaos, *les autorités administratives indépendantes et les Independent Regularory Agencies, étude comparée sur leur insertion et nature juridique, Thèse pour le doctorat, droit – économie – sciences sociales, université Pantheon-Assas, Paris 2, 1992, p446.*
- ⁵⁸ - خرشي إلهام، السلطات الإدارية المستقلة في ظل الدول الضابطة، مرجع سابق، 140.
- ⁵⁹ - صديق سهام، دور سلطات الضبط الإداري في الحفاظ على النظام العام الاقتصادي، مرجع سابق، ص 38.
- ⁶⁰ - CHEVALLIER, Jacques, « Réflexions sur l'institution des autorités administratives indépendantes », *JCP, semaine juridique, 1986, p.3254.*
- ⁶¹ - Michel GENTOT, « Les autorités administratives indépendantes », *Montchrestien, EJA, 1994, P8.*
- ⁶² - SABOURIN Paul, « les autorités administratives indépendantes, une catégorie nouvelle », *AJDA, 20/01/1983, pp. 275-295.*
- ⁶³ - M.-J. Guédon, *les autorités administratives indépendantes, L G D J, Paris, 1991, P.31.*
- ⁶⁴ - ZOUAÏMIA Rachid, « les pouvoirs de la commission bancaire en matière de supervision bancaire », *revue Idara, n°40, 2010, pp. 66-67.*
- ⁶⁵ - Teitgen-Colly Cathrine, « les instances de régulation et la constitution », *RDP, 1990, pp. 153-259.*
- ⁶⁶ - JEAN.-Louis. Autin, « les autorités administratives indépendantes et la constitution », *revue administrative, n° 244, 1988, p.333.*
- ⁶⁷ - منصور داود، الآليات القانونية لضبط النشاط الاقتصادي في الجزائر، أطروحة الدكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2016، ص 98.
- ⁶⁸ - عيساوي عز الدين، "الهيئات الإدارية المستقلة في مواجهة الدستور"، مرجع سابق، ص 27.
- ⁶⁹ - Teitgen-Colly Cathrine, « Les instances régulation et la Constitution », *Op.cit, p. 219 – 221*