# السلطات الإدارية المستقلة في الجزائر
# وإشكالية منازعات الاختصاص القضائي
# Independent administrative authorities in Algeria and problematic disputes Jurisdiction

**سعودي علي[*]، جامعة بن يوسف بن خدة الجزائر 1**
**ali.saoudi1986@gmail.com**
**سالمي عبد السلام، جامعة زيان عاشور الجلفة**
**salmiaes@gmail.com**

**تاريخ إرسال المقال: 2021/04/27 تاريخ قبول المقال: 2021/05/16 تاريخ نشر المقال: 2021/05/29**

**الملخص:**

إن الطابع السلطوي لهيئات الضبط المستقلة جعلها تمارس امتيازات السلطة العامة، أن القرارات التي تتخذها سلطات الضبط يمكن أن تشوبها عيوب يقتضي تفعيل مبدأ الرقابة القضائية ولكي تتمكن هذه هيئات من أداء دورها تحتاج إلى محيط قانوني مستقر، في حل النزاع والإجراءات المتخذة ضدها في حال ما إذا كانت طرفا فيه.

**الكلمات المفتاحية:** سلطة الضبط؛ نزاع؛ اختصاص.

**Abstract:**

The authoritarian nature of independent control bodies has made them exercise the prerogatives of public authority. The decisions taken by the control authorities may have flaws. It is necessary to activate the principle of judicial oversight, and for these bodies to be able to perform their role, they need a stable legal environment, in resolving the dispute and the measures taken against them in the event that She was a party.

**Key words:** Authority Conflit ; Specialization.

**المقدمة:**

تتضمن فرضت الأزمة الاقتصادية في الجزائر منذ سنوات الثمانينيات، بعد انخفاض عائداتها من البترول، وانخفاض المستوى المعيشي، وتدهور الأوضاع الاجتماعية، حُدوث تحولات جذرية مست النشاط الاقتصادي، والدخول في مفاوضات مع صندوق النقد الدولي الذي فرض عليها تحرير النشاط الاقتصادي، وتبني إصلاحات اقتصادية عديدة، بفتح المجال أمام المبادرة الخاصة، واعتماد مبدأ المنافسة الحرة كمبدأ

[*] المؤلف المرسل

أساسي لتنظيم الحياة الاقتصادية، والتخلي عن فكرة التسيير الإداري المركزي للسوق، والانسحاب تدريجيا من الحقل الاقتصادي، والتفكير في وضع ميكانيزمات وقواعد جديدة ذات طابع ليبرالي لضبط النشاط الاقتصادي.

فأدى انسحاب الدولة من الحقل الاقتصادي إلى تغير وظيفة الدولة، من دولة متدخلة إلى دولة ضابطة تسهر على توفير الآليات والوسائل الضرورية للتنمية الاقتصادية عن طريق هيئات الضبط المستقلة بدلا من الإدارة الكلاسيكية[1]، والتي تعتبر بمثابة سلطات مكلفة بمهمة ضبط النشاط الاقتصادي، فهي لا تكتفي بالتسيير، وإنما تراقب نشاط معين في المجال الاقتصادي لتحقيق التوازن[2]، وحتى يتسنى لهذه الهيئات أداء مهامها في ضبط السوق، خولت لها الاختصاصات التي كانت عائدة سابقاً إلى الإدارة التقليدي، متمثل في هيئات الضبط المستقلة التي لها سلطة اتخاذ القرارات.

وانطلاقا من الصلاحيات التي خولها القانون لهذه السلطات كان لابد ان تثور نزاعات بين سلطات الضبط و المتعاملين الاقتصاديين، غير ان هذه النزاعات هي الأخرى لا يعوزها من الغموض والنقص ما يمكن أن يقف عقبة في طريق المتعاملين الاقتصاديين من جهة و الفعالية الاقتصادية من جهة أخرى، سواء في الإجراءات التي ينبغي إتباعها أو الضمانات الممنوحة للمتقاضيين او من ناحية الجهة القضائية المختصة في نظر في موضوع النزاع و يرجع ذلك لعدة أسباب يتعلق البعض منها بسوء صياغة النصوص القانونية و البعض الأخر يعود لتناقض هذه النصوص فيما بينها او إلى تبني المشرع بصفة آلية للقانون الفرنسي في استحداث هذه السلطات شكلاً ومضموناً، ولدراسة هذا الموضوع نطرح الاشكالية التالية:

كيف تبنى المشرع الجزائري السلطات الادارية المستقلة وماهي الاشكالات المثارة حولها في مسألة منازعات الاختصاص ؟

**المبحث الأول: السلطات الإدارية المستقلة في الجزائر.**

نحاول أن نتطرق من خلال هذا المبحث إلى ظهور السلطات الإدارية المستقلة في الجزائر خاصة وكذا تعدادها ووظائفها بالاظافة إلى مستجدات التي جاء بها أخر تعديل للدستور بالنسبة لهذه السلطات.

**المطلب الأول: نماذج السلطات الإدارية المستقلة في الجزائر.**

يعتبر الضبط مفهوما حديثا في القانون الجزائري، والذي لم تتبن مفهوم الضبط في القانون الجزائري، إلا انطلاقاً من السبعينيات وذلك أثناء مرحلة الدولة المتدخلة، ومع بداية سنوات التسعينيات اتسع استعماله مع تزايد اللجوء إلى إنشاء سلطات الضبط[3] ، بحيث اعتمد المشرع الجزائري في ذلك على التجربة الفرنسية.

وقد ظهر مفهوم السلطات الإدارية المستقلة لأول مرة في الجزائر، بإنشاء المجلس الأعلى للإعلام بموجب قانون رقم 90-07 إذ نصت المادة 59 من هذا القانون على أنه:" يحدث مجلس أعلى للإعلام، وهو سلطة إدارية مستقلة... وتتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي".

يعتبر المجلس سلطة إدارية مستقلة ضابطة، وبهذه الصفة يتولى مهام كيفية تطبيق حقوق التعبير عن مختلف الآراء، كما أنه يضمن استقلال القطاع العمومي للبث الإذاعي والصوتي والتلفزي. ورغم الصلاحيات التي منحت لهذا المجلس بموجب المادة 59 من قانون 90-07[4], إلا أنه لم يصمد طويلاً في مواجهة المشاكل التي كان الإعلام يعيشها في الجزائر، مما ترتب عنه حل هذا المجلس في سنة 1993، بموجب المرسوم الرئاسي رقم 93-253 [5].

وفي نفس السنة صدر القانون المتعلق بالنقد والقرض، الذي بموجبه تم استحداث كل من مجلس النقد والقرض، واللجنة المصرفية المكلفان بضبط المجال المصرفي.

ثم في سنة 1993، مهد نشاط البورصة لإنشاء سلطة أخرى، وهي لجنة تنظيم البورصة ومراقبتها. وبعدها أنشأ المشرع الجزائري مجلس المنافسة، الذي يعمل على ترقية المنافسة وحمايتها من مختلف الممارسات المنافية للمنافسة الحرة.

وفي سنة 2000 قام المشرع الجزائري بإعادة النظر في التشريع المتعلق بالاتصالات، فتم إنشاء سلطة ضبط البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية أما في المجال ألمنجمي، فقد تم إنشاء الوكالة الوطنية للممتلكات المنجمية والوكالة الوطنية للجيولوجيا والمراقبة المنجمية. كما أوجد المشرع سلطة ضبط الكهرباء والغاز المتعلقة بالطاقة الكهربائية، وتوزيع الغاز بواسطة القنوات.

بعد ذلك أنشأ المشرع بموجب قانون المالية لسنة 2003 سلطة ضبط النقل. وفي سنة 2005 أنشأ سلطة ضبط المياه بعدها استحدث المشرع هيئة إدارية أخرى هي الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته لمواجهة ظاهرة الفساد التي ما فتئت تتفشى في البلاد. وفي السنة نفسها أنشأ المشرع هيئة ضبط في مجال التأمين، وهي لجنة الإشراف على التأمينات.

كما تجدر الإشارة أن تعدادنا لمختلف السلطات الإدارية المستقلة كان على سبيل المثال، والملاحظ أن تكييف المشرّع لهذه السلطات ليس دائما صريحا، بحيث مُنح لها عدة تسميات (سلطة الضبط، سلطة الضبط المستقلة، هيئة مستقلة، مؤسسة إدارية مستقلة، وكالة إدارية مستقلة، لجنة ضبط ... الخ)[6].

ومنذ ذلك الحين وحتى ألان قام المشرع بتصنيف العديد من الهيئات على أنها سلطات إدارية مستقلة وهي بذلك في تزايد مستمر في الجزائر.[7]

**المطلب الثاني: مستجدات السلطات الإدارية المستقلة في دستور 2016.**

إن القراءة الأولية للقانون المتضمن تعديل الدستور لسنة 2016[8] نجد أن موضوع السلطات الإدارية المستقلة قد أخذ نصيبًا من هذا التعديل، حيث بقي محافظا على المكتسبات الوطنية في الشق الاقتصادي بما يرسم دخول الجزائر للاقتصاد الليبرالي حيث تم تعديل نص المادة **37** من الدستور، من حرية التجارة والصناعة مضمونة وتمارس في إطار القانون" بالمادة **43** إلى: حرية الاستثمار والتجارة معترف بتا، وتمارس في إطار القانون.

تعمل الدولة على تحسين مناخ الأعمال و تشجع على ازدهار المؤسسات دون تميز خدمة للتنمية الاقتصادية الوطنية.

تكفل الدولة ضبط السوق، ويحمي القانون المستهلكين، يمنع القانون الاحتكار والمنافسة غير النزيهة كما كرس هذا التعديل حرية الصحافة بإضافة المادة **50** والتي نصت على ما يلي: "حرية الصحافة المكتوبة والسمعية البصرية وعلى الشبكات الإعلامية مضمونة ولا تقيد بأي شكل من أشكال الرقابة القبلية. لا يمكن إستعمال هذه الحرية للمساس بكرامة الغير وحرياتهم وحقوقهم، نشر المعلومات والأفعال والصور والآراء بكل حرية مضمونة في إطار القانون واحترام ثوابت الأمة وقيمتها الدينية، الأخلاقية والثقافية. لا يمكن أن تخضع جنحة الصحافة لعقوبة سالبة للحرية".

كما تضمن تعديل الدستور تأسيس ودسترة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحة حيث نصت المادة **202**على: "تؤسس هيئة وطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، وهي سلطة إدارية مستقلة توضع لدى رئيس الجمهورية. تتمتع بالاستقلالية الإدارية والمالية".

وبهذا يعتبر عدد السلطات الإدارية المستقلة المستحدثة في الجزائر في تزايد، تتكفل كل منها بضبط مجال محدد، باستثناء مجلس المنافسة الذي تشمل رقابته كافة القطاعات الأخرى، حتى وإن كانت مزودة بهيئة ضبط قطاعية.

**المطلب الثالث: اختصاص السلطات الإدارية المستقلة**

تضطلع السلطات الإدارية المستقلة على مجموعة من الاختصاصات التي خولها لها القانون وتدخل هذه الاختصاصات سواء في مجال التنظيم والرقابة أو في مجال الاستشاري أو الاختصاص الجزائي المقيد الذي منحها القانون لها.

**الفرع الأول: الاختصاص التنظيمي والرقابي للسلطات الإدارية المستقلة**

تمارس بعض السلطات الإدارية المستقلة دورًا هامًا في مجال التنظيم، وذلك في نطاق النشاطات الاقتصادية أو المجالات التقنية التي تتدخل فيها، ومنها مجلس النقد والقرض باعتباره جهاز الدولة المختص في تسيير سياسة القرض لأنّه برلمان مصغر للبنوك والمؤسّسات المالية، يقوم بتقنين مجالات هامة جدا، مثل تحديد القواعد المطبقة على البنوك والمؤسسات المالية، أو حماية الزبائن ومؤسسات القرض وتحديد أهداف حجم القروض وتوزيعها وإصدار قرارات فردية ينفذ بها قانون النقد والقرض[9]، مثل إصدار الأنظمة المصرفية[10].

وتقوم لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة بمهمة وضع قواعد سوق البورصة بموجب الأنظمة واللوائح التي تصدرها، وبحقها في منح أو رفض منح التأشيرات والاعتمادات وحماية المستثمرين في القيم المنقولة ولحسن سير سوق القيم المنقولة بكل شفافية[11]، وتقوم أيضا لجنة ضبط البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية بمنح التراخيص وبإصدار تنظيمات في حدود المجال الذي تختص بضبطه[12].

كما خولت بعض سلطات الضبط الإداري اختصاص الرقابة، ونجد من بينها: اللجنة المصرفية، حيث تنص المادة 143 من قانون النقد والقرض 90-10 على أنّه: « تنشأ لجنة مصرفية مكلفة بمراقبة حسن تطبيق القوانين والأنظمة التي تخضع لها البنوك والمؤسسات المالية ».

وتنصبّ الرقابة التي تمارسها اللجنة المصرفية على البنوك والمؤسسات المالية باعتبارها مؤسسات تمارس عملية القرض لتمتد هذه الرقابة إلى أشخاص، خارج إطار البنوك والمؤسسات، يمارسون عمليات القرض تحت غطاء هذه المؤسسات دون أن تكون لهم أية علاقة بهم. كما تُمارس لجنة الإشراف على التأمينات سلطات رقابيّة كما هو منصوص عليه في المادّة 209 : « تنشأ لجنة الإشراف على التأمينات التي تتصرّف كإدارة رقابة ... تمارس رقابة الدولة على نشاط التأمين ...».

**الفرع الثاني: الاختصاص الاستشاري للسلطات الإدارية المستقلة**

تمارس بعض السلطات الإدارية المستقلة دورًا استشاريًا لدى السلطات التشريعية والتنفيذية فيما يخص تحضير مشاريع النصوص القانونية والتنظيمية التي لها علاقة بمجال المنافسة[13].

والجدير بالذكر أن مجلس المنافسة يرفع تقريرًا سنويًا إلى رئيس الجمهورية وإلى الهيئة التشريعية 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[14].

وهو الدور الذي يقوم به وسيط الجمهورية إذ يقوم هذا الأخير بتقديم تقارير دورية لرئاسة الجمهورية.

**الفرع الثالث: الاختصاص الجزائي للسلطات الإدارية المستقلة**

تتمتع سلطات الضبط الإدارية المستقلة بصلاحيات ذات طابع جزائي، من بينها ما أقر به المشرع في إطار قانون النقد والقرض للجنة المصرفية التي تقوم بتوقيع الجزاء بعدة وسائل إجرائية حيث يمكنها بموجب المادتين 153، 154 القيام بالإجراءات الأولية الوقائية المتمثلة في اللّوم والإنذار بتقديم التفسيرات الذي تهدف منها التصحيح والنهوض بوضعية المؤسسة إذا أخلت بقواعد حسن سلوك المهنة، أو أمرها باتخاذ جميع التدابير التي من شأنها إعادة توازنها المالي وتصحيح أساليبها الإدارية.

كما يمكن للجنة بناءً على نص المادة 156 إصدار عقوبات تتعدى اللوم والإنذار لتصل إلى حدّ إلغاء الاعتماد إذا خالف البنك أو المؤسسة المالية أحد الأحكام القانونية والتنظيمية المتعلقة بتسيير نشاطه، وبعقوبة تكميلية مالية[15]، أو إصدار عقوبة مالية فقط بديلة عن الاثنتين.

كما يمكن لها توقيع إحدى هذه العقوبات:

- المنع من ممارسة بعض الأعمال أو غيرها من تقييد في ممارسة النشاط،
- منع واحد أو أكثر من المقيمين على المؤسّسة المعنية بممارسة صلاحياتها لمدة معينة.
- إنهاء مهمات واحد أو أكثر من المقيمين.
- إمكانية تعيين مدير مؤقت.

كما توقّع لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة عقوبات أولية تتعلق بالإنذار والتوبيخ وفق نص المادة 55 من المرسوم التشريعي رقم 93-10، أو عقوبات أخرى تمس بالنشاط المهني للوسطاء تصل إلى حد حظر كلّ أو جزء من النشاط مؤقتا أو نهائيا أو سحب الاعتماد إضافة إلى عقوبات مالية تكميلية أو أصلية.

أما لجنة ضبط قطاع الاتصالات السلكية أو اللاسلكية فتدور اختصاصاتها القمعية في الإعذار كإجراء أولي في حالة عدم احترام المستفيد للشروط المحددة في إطار النصوص التشريعية والتنظيمية للالتزام بها والتقيد بها، أو سحب الرخصة المتعلقة بممارسة النشاط إذا لم يتم احترام الآجال المحدّدة في دفتر الشروط المتعلق برخصة الشروع في إقامة الشبكات العمومية للمواصلات السلكية واللاسلكية و/أو التعليق الفوري للرخصة وفق المادتين 37، 38 من القانون رقم 2000-03.

أما سلطات الضبط المستقلة في المجال المنجمي، فتتمثل العقوبات التي يرجع لها الاختصاص في توقيعها في الإنذار وتعليق أو سحب السند المنجمي من المستفيد منها، فتقوم الوكالة الوطنية للجيولوجيا والمراقبة المنجمية بالإنذار مع منحه مهلة شهر لإعادة النظر في طريقة ممارسة نشاطه والامتثال لالتزاماته، أو تعليق السند المنجمي بعد ذلك لمدة شهرين، وفي كلّ الأحوال بعد انقضاء هذه المدة والنتيجة بقيت سلبية، فتقوم الوكالة الوطنية للممتلكات المنجمية بسحب السند المنجمي[16]، وتقوم كذلك لجنة ضبط الكهرباء والغاز بتوقيع بعض العقوبات ومنها السحب المؤقت لمدة لا تتجاوز سنة، أو النهائي لرخصة الاستغلال أو مباشرة بعض التدابير التحفظية كلما اقتضت الضرورة ذلك، مع إمكانية توقيع العقوبات المالية كتعويضات تدفع للمستهلكين

**المبحث الثاني: الاختصاص القضائي في منازعات السلطات الإدارية المستقلة واشكالياته**

تعتبر سلطات الضبط الاقتصادي ،سلطات إدارية بكل ما يقتضيه مفهوم الطابع الإداري[17] لذلك كان هذا التكييف بمثابة الأساس لمنح الاختصاص للقضاء الإداري على درجتيه ،مجلس الدولة كأعلى درجة و المحاكم الإدارية كدرجة أولى.

**المطلب الأول: الجهة المختصة بالنظر في منازعات السلطات الإدارية المستقلة**

تعود الاختصاص القضائي في منازعات سلطات الضبط المستقلة في الدول الأنجلوسكسونية إلى جهة قضائية واحدة وذلك راجع لوحدة القضائية، أما في الدول التي تأخذ بالازدواجية القضائية فمسألة توزيع الاختصاص تبقى مطروحة ولقد ظهرت إشكالية تحديد الجهة القضائية المختصة بالفصل في المنازعات السلطات الإدارية المستقلة بظهور هذه الآخرة [18].

فإذا كان الطابع الإداري لهذه السلطات يخول اختصاص الفصل في منازعاتها للقضاء الإداري بالدرجة الأولى ، إلى مجلس الدولة كقاضي أول وآخر درجة؛ لأنه صاحب الاختصاص في دعاوى الإلغاء والتفسير وتقدير المشروعية في القرارات الإدارية الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية والهيئات العمومية الوطنية والمنظمات المهنية الوطنية, ما دعم أكثر اختصاص مجلس الدولة في النظر في قرارات سلطات الضبط

هي النصوص التأسيسية لهذه الأخيرة ،إذ جاءت في مجملها مؤكدة لدور مجلس الدولة في فرض رقابته على قرارات سلطات الضبط المستقلة وهو ما نصت عليه المادة 901 من قانون الإجراءات المدنية و الإدارية.

وهذا النوع من السلطات يمكن إدراجه في السلطات الإدارية المركزية؛ أي الدولة في مفهومها الإداري الضيق, أو بعبارة أخرى الإدارة المركزية الموجودة على مستوى العاصمة إلا أن هذا طرح يقودنا إلى إشكال في الاختصاص سنتطرق له لاحقا. غيران المشرع قد يتدخل لتوزيع الاختصاص بين القضاء الإداري و القضاء العادي وبالتالي منح الاختصاص لهذا الأخير كاستثناء.

**المطلب الثاني : منازعات السلطات الإدارية في الاختصاص القضائي**

نظرا للطابع الشبه قضائي الذي تتمتع به السلطات الإدارية المستقلة تم تقليص مجال تدخل القاضي فالجانب 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.[19]

**الفرع الأول: تدخل السلطات الإدارية المستقلة في مجال اختصاص القاضي:**

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[20]

1- من خلال الاختصاصات شبه القضائية المعترف بها سلطات الضبط و المتعلقة أساسا بوظيفة التحكيم و هو اختصاصا قضائيا بالدرجة الأولى يسمح لسلطة الضبط النظر في النزاعات بين المتعاملين أو مع المستهلكين[21] وإذا كان التحكيم يعد اختصاصا شبه قضائي فان المشرع قد أهل سلطة ضبط البريد والاتصالات السلكية و اللاسلكية للاضطلاع باختصاص قضائي حقيقي، و ذلك بالفصل في النزاعات الخاصة بالتوصيل البيني[22]

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[23]

ولجنة ضبط الكهرباء والغاز[24] 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 تحويل اختصاص القاضي الجزائي 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 الجزائي لصالح 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 سنة1996 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 الجزائي، 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 للتكييف، فانه يؤدي من جهة أخرى إلى تقليص الضمانات الإجرائية الممنوحة للمتعاملين الاقتصاديين وعليه فان إنشاء السلطات[26] المتمتعة بصلاحيات عقابية يبقى يتميز بفارق مزدوج من ناحية فعالية الضبط تقضي تقليص لحجم الضمانات، و من ناحية أخرى فان الإدخال المتزايد للضمانات الإجرائية بالاعتماد القضائي في وظيفة الضبط من شأنه تقليص فعاليته[27].

وفي الأخير يمكن استنتاج الطابع المزدوج لعلاقة القاضي بالسلطات الإدارية المستقلة ورغم اختلاف الدورين إلا أنه يمكن الحكم في المسائل التي يخطر بها، و لا يمكنه بناء علاقات حوار و إعلام مباشرة ومتبادلة مع المتعاملين، كما هو الشأن بالنسبة للسلطات الإدارية المستقلة.

من جهة أخرى لا يمكن للسلطات الإدارية المستقلة الأمر بإصلاح الضرر عكس القاضي الذي يخول له القانون الحكم بذلك.[28]

**الفرع الثاني: إشكاليات في الاختصاص القضائي:**

إن الاحتكار شبه الكلي للقاضي الإداري ممثلا في مجلس الدولة بمنازعات السلطات الإدارية المستقلة يدعوا من ما لا شك فيه إلى إثارة إشكالات هذا الاختصاص لاسيما من الناحية القانونية وسنتطرق لهذه الإشكالات من خلال تناولها عن طريق التمييز بين الاختصاص النوعي لمجلس الدولة و إشكالاته وبين عيوب الاختصاص المحلي.

**أولا- الاختصاص النوعي:**

بعد تعديل دستور 1996، ومن خلال نص المادة 153 التي نص على ما يلي : يحدد قانون عضوي تنظيم .... ومجلس الدولة .....، وعملهم واختصاصاتهم الأخرى" .

تطبيقا لهذا النص صدر القانون العضوي ( 01/98)[29] المحدد لاختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، والذي تم تعديله بالقانون العضوي رقم ( 13/11)[30].

وطبقا للمادة 09 منه: يفصل مجلس الدولة ابتدائيا ونهائيا في :

1- الطعون بالإلغاء المرفوعة ضد القرارات التنظيمية أو الفردية الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية، والهيئات العمومية الوطنية، والمنظمات المهنية الوطنية ....)

هذا وقد جاءت صياغة هذه المادة بعد التعديل، أكثر اختصارا ودقة حيث جاء فيها:

يختص مجلس الدولة كدرجة أولى و أخيرة بالفصل قي دعاوى الإلغاء و التفسير و تقدير المشروعية في القرارات الإدارية الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية، و الهيئات العمومية الوطنية، و المنظمات المهنية الوطنية.

و يختص أيضا بالفصل في القضايا المحولة لو بموجب نصوص خاصة."

بالمقابل فقد أعطت النصوص المنشئة لسلطات الضبط القطاعية في معظمها الولاية الكاملة لمجلس الدولة إن إسقاط نص المادة 09 أعلاه على هذه النصوص المنشئة و المنظمة لهذه الهيئات تصطدم بإشكال ظاهره لغوي، و باطنه قانوني.

فمن الناحية الظاهرية المادة 09 أعلاه لم تذكر الهيئات الإدارية أو السلطات الإدارية المستقلة أو حتى الهيئات الوطنية المستقلة كما سماها المرسوم الرئاسي للصفقات العمومية[31] ضمن اختصاص مجلس الدولة رغم محاولة توسيع نطاق الاختصاص من خلال الفقرة الثانية للمادة 09 المعدلة.

و كما هو معلوم، لا يمكن في ظل وضوح النص، تأويله بإضافة هيئة لم يذكرها القانون صراحة.

يبقى الحل الوحيد هو محاولة إدماج أو تصنيف قانوني لهذه الهيئات الضابطة ضمن حدود نص المادة 09 المعدلة، و هذا هو الإشكال القانوني.

فمن الناحية القانونية، هيئات الضبط ليست إدارة مركزية و ليست هيئات مهنية وطنية فهل هي هيئات عمومية وطنية؟!

الواقع، أن بعض الكتاب كالأستاذ رشيد زوايمية يسعى لإحداث مقاربة بين مفهوم الهيئة( المؤسسة ) العمومية الوطنية و هيئات الضبط، في الوقت الذي صنفها الأستاذ" رشيد خلوفي "على أنها تنتمي قانونيا لصنف المؤسسات العمومية في قراءة مستفيضة لنص المادة 29/122 من دستور 1996 المحدد لاختصاص البرلمان، ليضفي شرعية و أهلية هذا الأخير في إنشاء مثل هذه السلطات الضابطة، و بالتالي محاولة إيجاد سند دستوري لمبادرة المشرع .[32] في حين أن الأستاذ زوايمية يقدم مقاربته على أنها هيئات أو مؤسسات عمومية وطنية، لتفادي إشكال قانوني جوهري، حيث يصطدم فيه القانون العضوي المنظم لاختصاص مجلس الدولة بالقانون العادي المنشئ لهيئات الضبط، حيث يظهر فيه أن المشرع يضيف بموجب قانون عادي للقانون العضوي، و بالتالي فهو يخرق و يتجاهل قاعدة و مبدأ دستوري هام[33] هو تدرج القواعد القانونية في الدولة ،و هو مبدأ يحميه المجلس الدستوري[34] حيث طبقا لهذا المبدأ فالقاعدة الأدنى

تخضع و تتفق و تستمد قوتها من القاعدة الأعلى، و في حالة التعارض فالقاعدة الأدنى تزول لأنها تكون حينها غير مشروعة، و بذلك لا يمكن لقانون عادي تعديل أو إضافة لقانون عضوي الذي هو أسمى منه.

و على ضوء ذلك، فحسب الأستاذ زوايمية فإن مفهوم المؤسسة يتضمن كل شخص معنوي سواء من القانون العام( الدولة، الولاية... ) أو من القانون الخاص (سواء كان ذو طابع تجمعي أو تأسيسي.)

و من مؤسسات القانون العام هناك المؤسسات الدستورية( كالمؤسسة التنفيذية التشريعية، القضائية، المجلس الدستوري...إلخ)، و هناك المؤسسات الإدارية[35] و الواضح أن سلطات الضبط ليست مؤسسات دستورية بل تكتسي طابع إداري.

و بالرجوع لتعريف" المؤسسة في مفهوم القانون الإداري هي كل هيئة أو جهاز يخضع للقانون العام تتمتع بالشخصية المعنوية، وتسير مصلحة عمومية إدارية أو صناعية أو تجارية

إن هذا التعريف غير شامل و غير جامع لكل الهيئات الإدارية المستقلة، لأنها لا تتمتع جميعها بالشخصية المعنوية( كاللجنة المصرفية، و مجلس النقد و القرض، و لجنة الإشراف على التأمينات)، كما أن وظيفتها ليست التسيير، بل الضبط.

لذلك فإن محاولة الفقه للبحث عن تغطية قانونية لإلحاق هذه الهيئات بنص المادة 09 أعلاه، من خلال إدماجها في صنف أو زمرة قانونية معروفة، لتفادي تعارض القوانين هي تبقى محاولة، و يبقى التعارض قائما.

غير أن الملفت فعلا للانتباه أن المشرع حاول استدراك الأمر من خلال تعديله لقانون الإجراءات المدنية، من خلال القانون (09/08) المتعلق بالإجراءات المدنية و الإدارية وبالضبط من خلال نص المادة 901، حيث جاء فيها" :يختص مجلس الدولة كدرجة أولى وأخيرة، بالفصل في دعاوى الإلغاء و التفسير، وتقدير المشروعية في القرارات الإدارية الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية.

كما يختص بالفصل في القضايا المحولة لو بموجب نصوص خاصة "وهو ما حاول تكريسه تعديل القانون العضوي ( 13/11) ولكن بشي غير كاف.

الواقع أن الفقرة الثانية من هذا النص(المادة ) 901 تحاول تدارك نقائص المادة09 القديمة، غير أن الإشكال يبقى بين القانون العضوي و القانون العادي، فهل المشرع يتخلى عن مبدأ تدرج القواعد القانونية؟

من المفروض أن هذه الفقرة تدمج في نص المادة 09 ، من جهة كما تضاف السلطات الإدارية المستقلة لاختصاص مجلس الدولة من جهة أخرى، لتفادي عمومية و تعارض النصوص القانونية، التي أضحت ميزة المشرع الجزائري ، من أجل بناء منظومة قانونية متجانسة، و تحقيق الأمن القانوني.

**ثانيا– الاختصاص المحلي**

تعود الولاية العامة في منازعات سلطات الضبط المستقلة لمجلس الدولة بإرادة المشرع و ذلك بالنظر في طبيعة هذه الهيئات : فهي ذات طابع وطني، حيث يفصل مجلس الدولة بحكم ابتدائي نهائي.

و تجدر الإشارة أنه قد سعى المشرع لتوحيد هذا الاختصاص المحلي أما المجلس من خلال تعديله للمرسوم التشريعي 10/93) الخاص بالبورصة، حيث طبقا للمادة 57 فان الطعن في قرار الغرفة الفاصلة في المجال التأديبي يكون أمام الغرفة الإدارية التابعة للمجلس القضائي.

غير آن قانون (04/03) المعدل والمتمم عدل عن هذا الاختيار وجعله أمام مجلس الدولة من خلال المادة 18 المعدلة للمادة 57 السابقة والتي جاء فيها: " تعد قرارات الغرفة الفاصلة في المجال التأديبي قابلة للطعن بالإلغاء أمام مجلس الدولة ..."

وبذلك فان هذا الخيار يكون قد وحدة منازعات السلطات الإدارية برغم من مساوئه والمتمثلة في إلغاء مبدءا التقاضي على درجتين.

الواقع أن هذا الإشكال لا ينحصر فقط بمنازعات السلطات الإدارية المستقلة والتي يتمحور اهتمام بها حول حجم الرقابة القضائية الممارسة اتجاهها[36]

**الخاتمة:**

من المعروف انه لم يظهر هذا النوع من السلطات في القانون الجزائري، إلا مع بداية سنوات التسعينيات، بحيث اعتمد المشرع الجزائري في ذلك على التجربة الفرنسية ومن خلال ذلك يمكن القول أن التجربة الجزائرية في مجال سلطات الضبط حديثة من خلال قوانين سنها أو من خلال المنازعات التي تكون طرفا فيها مما يودي إلى وجود إشكالات فيها ومن خلال هذه الدراسة يمكن أن نستنتج النقاط التالية:

1. أن المشرع الجزائري لم يضع إطارا قانونيا واضحا ومنسجما لنظام المنازعات المتعلقة بهيئات الضبط المستقلة، ويتجلى ذلك من خلال استقرائنا للنصوص المنشاة لأغلبية هذه الهيئات، إذ انه يلجأ في اغلب الأحيان إلى تقليد المشرع الفرنسي فيما يتعلق بالنظام القانوني لهذه الهيئات.
2. كما تجدر الإشارة إلى هذا نوع من سلطات الضبط يتميز بإجراءات خاصة من حيث الرقابة عليها أو من حيث حل النزاعات المتعلقة به.
3. إذا كانت هيئات الضبط تخضع من حيث المبدأ لرقابة القضاء وذلك بموجب أحكام الدستور فان قانونية هذه الرقابة تبقى نسبية، بحيث أن النصوص التأسيسية التي جاءت فيها، لتكريس هذه الرقابة لم يفلح المشرع في صياغتها في قالب قانوني مناسب لها .
4. وبالاظافة لذلك غموض بعض النصوص القانونية وتناقضها مع بعضها البعض ومع أحكام القانون الأساسي والمبادئ الدستورية.

ومن خلال هذه النتائج المستخلصة من هذه الدراسة نقترح التوصيات التالية:

1. إعادة النظر في المنظومة التشريعية وجعلها أكثر نجاعة وانسجام والبحث عن نظام منازعات موحد يضمن الأمن والاستقرار القانوني وذلك تدارك النقائص الموجودة في القوانين المتعلقة بإنشاء هذه السلطات
2. تسوية الوضعية الدستورية لسلطات الضبط بالاعتراف بطابعها السلطوي وإدراجها في أحكام الدستور .

3. إعادة صياغة النصوص التأسيسية المكرسة للرقابة القضائية مع مراعاة المبادئ الدستورية.
4. البحث عن رقابة قضائية فعالة عن طريق التخصص القضائي سواء بفتح المجال للقاضي الإداري أو فتح المجال للقاضي العادي.
5. إعادة النظر في الطابع الاستثنائي لإجراءات الدعوى الخاصة بمنازعات سلطات الضبط الإدارية المستقلة وذلك بالقضاء على الطابع الفوضوي لمواعيد الطعن وتوحيد مسألة التظلم الإداري المسبق بالنسبة لكافة السلطات.
6. تبسيط إجراءات الدعوى عن طريق خوصصة قانون الضبط لهذه السلطات عوض الإحالة في كل مرة إلى قواعد العامة التي لا تتلاءم مع هذا النوع من المنازعات.
7. كل هذا من أجل خلق مناخ قانوني ملائم ومستقر للوصول لنتائج المرجوة في حل النزاع.

---

**الهوامش:**

[1-] Zouaimia (R) "les A.A.I et la régulation économique" Rve Id ara .n°2.2004 p23

[2-] Frison –Roche (M.A).le droit de la régulation, Dalloz.N°7.2001.p 614.

3- وليد بوجملين، قانون الضبط الاقتصادي في الجزائر، دار بلقيس للنشر، ص 26.

4- قانون رقم 07/90 المؤرخ في 08 رمضان 1410 الموافق لـ 3 أفريل 1990، يتعلق بالإعلام، ج ر العدد 14 الصادرة في 19 رمضان 1410 الموافق ل 14 أفريل 1990

5- المرسوم الرئاسي رقم 253/93 المؤرخ في 26 أكتوبر 1993، المتعلق بالمجلس الأعلى للإعلام، ج ر العدد 6، لسنة1993

6- عباسي سهام،"المكانة الدستورية للسلطات الإدارية المستقلة في النظام القانوني الجزائري، أعمال الملتقى الوطني حول السلطات الإدارية المستقلة في الجزائر، يومي 13 و 14نوفمبر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، غير منشور، جامعة قالمة،2012

8- رنا سمير اللحام، السلطات الادارية المستقلة، منشورات الحلبي الحقوقية، الطبعة الاولى 2015، ص 18.

9- دستور الجزائر لسنة 1996، المؤرخ في 08 ديسمبر 1996، ج ر عدد 76 الصادرة في08 ديسمبر1996 المعدل والمتمم بالقانون رقم 03/02 المؤرخ في 10 أفريل 2002 ،المتضمن تعديل الدستور، ج ر العدد 25، الصادرة بتاريخ 14 أفريل 2002، والمعدل بالقانون 19/08 المؤرخ في 15 نوفمبر 2008، المتضمن تعديل الدستور، ج ر العدد 63 ، الصادرة في 16 نوفمبر 2008، المعدل والمتمم بالقانون 01/16 المؤرخ في 26 جمادى الأولى 1437 الموافق ل 06 مارس2016، المتضمن التعديل الدستوري، ج ر العدد 14، الصادرة بتاريخ 27 جمادى الأولى 1437 الموافق ل 07 مارس 2016.

10 – منى بن لطرش، مرجع سابق، ص 59.

11 – انظر فيما يخص التنظيمات التي يصدرها مجلس النقد والقرض، على سبيل المثال: ج ر عدد 39، صادرة في 1990، وج ر عدد 40، صادرة في 1991.

12 – ناصر لباد، السلطات الإداريّة المستقلّة، مجلّة إدارة، عدد 21، 2001، ص 15.

13 – تضطلع بنفس المهام كل من لجنتي الضبط في القطاع المنجمي ولجنة ضبط الغاز والكهرباء.

14 – إنّ السلطة الاستشاريّة التي خوّلت لبعض الهيئات المستقلّة نوع من أنواع التبعيّة للسلطات التشريعيّة والتنفيذيّة.

15 – ناصر لباد، مرجع سابق، ص 17.

16 – تدفع المبالغ المستحقة للخزينة العمومية عندما تصدرها اللجنة المصرفية، المادة 144 من الأمر رقم 03-11، مرجع سابق، ولصندوق الضمان عندما تنطق بها لجنة بورصة القيم المنقولة، المادّتان 55، 64 من المرسوم التشريعي رقم 93-10، مرجع سابق.

17 – مرسوم تنفيذي رقم 02-65 مؤرخ في 06 فيفري 2002، يحدد كيفيات منح السندات المنجمية وإجراءات ذلك، ج ر عدد 11، صادرة في 2002.

18- ZOUAIMIA (R) "Les A.A.I et la régulation économique en Algérie"- Edition HOUMA- alger -2005 –P45.

19- FOURNIER (j) "la régulation des services Publics En réseaux :Télécommunication et élécrtricité OP cit – p454.

20- مخلوف بهية ، الإختصاص التحكيمي للسلطات الإدارية المستقلة ، مذكرة ماجستير في القانون ، فرع القانون العام للأعمال ، كلية

الحقوق ، جامعة بجاية ،2010 / 2013 ص07

21- وليد بوحملين ، مرجع سابق ، ص19

22- رحمون موسى ، مرجع سابق ، ص 93

23- الفقرة 08 من المادة 13 من القانون رقم 2000-03 المؤرخ في 15 اوت 2000 المتعلق بالبريد والمواصلات السلكية واللاسلكية.

24- المادة 44 من القانون رقم 01/01 المؤرخ في 03 جويلية 2001 المتضمن قانون المناجم .

25- المادة 132 من القانون رقم 01/02 المؤرخ في 05 فيفري 2002 المتعلق بالكهرباء والغاز بواسطة القنوات

26- قانون رقم 12/89 المؤرخ في 05 جويلية 1989 ج ر عدد 29 لسنة 1989 ( ملغى)

27- وليد بوحملين ، مرجع سابق ، ص 198

28- عيساوي عز الدين، السلطة القمعية للهيئات الإدارية المستقلة في المجال الإقتصادي و المالي ، مذكرة ما جستير في القانون ، فرع قانون الأعمال، جامعة تيزي وزو 2005/2004 ص 153

29- خراز محمود / باسين ناصر ، النظام القانوني لسلطات الضبط المستقلة في الجزائر ، مذكرة لنيل شهادة ماستر تخصص ادارة ومالية ، جامعة زيان عاشور الجلفة سنة 2018/2017 ص 50

30- القانون العضوي رقم 01/98 المؤرخ في 30 ماي 1998 ج ر رقم 37

31- القانون العضوي رقم 13/11 المؤرخ في 26 يوليو 2011 جر رقم 43 يعدل ويتمم القانون العضوي رقم 01/98

[32]- مثلا المادة 02 من المرسوم الرئاسي 250/02 المؤرخ في 24 جويلية 2002 ج ر رقم 52

[33]- شيبوتي راضية، الهيئات الإدارية المستقلة في الجزائر، أطروحة تخرج لنيل شهادة دكتوراه علوم في القانون العام تخصص المؤسسات السياسية والإدارية، جامعة الاخوة منتوري، قسنطينة ، سنة 2015/2014 ص 296

[34]- R zouaimia « le régime de contentieux des A.A.I en droit Algérie rev idara n 12005 p21

[35]- ibid, p 12.

[36]- I. Garran, Terminologie juridique dans la législation Algérienne, palais des livre, Blida, Algérien 1998, p 122.

Voir aussi : Ch., Bennadji, Vocabulaire juridique, O.P.U,2005,Algérie, p 143.

شيبوتي راضية، الهيئات الإدارية المستقلة في الجزائر، مرجع سابق ص 298.