

حدود الاستقلالية الممنوحة للسلطات المختصة بضبط المجال

الاقتصادي والمالي

Limits of independence granted to authorities competent to regulate the economic and financial sphere.

عبد المجيد وعراب* ، مخبر البحث حول فعالية القاعدة القانونية، كلية الحقوق والعلوم السياسية
جامعة عبد الرحمن ميرة، - بجاية -

abdelmadjid.ouarab@univ-bejaia.dz

نصيرة تواتي، مخبر البحث حول فعالية القاعدة القانونية، كلية الحقوق والعلوم السياسية
جامعة عبد الرحمن ميرة، - بجاية -

touati-nassera@hotmail.fr

تاريخ إرسال المقال: 2022/02/02 تاريخ قبول المقال: 2022/04/26 تاريخ نشر المقال: 2022/05/12

الملخص:

من أجل قيام سلطات الضبط الاقتصادي بممارسة وظيفة مراقبة القطاعات الاقتصادية والمالية بما يتماشى والتوجه القائم على التخلي عن التسيير المباشر والمركزي لهذه النشاطات الحساسة والتقنية، كان لا بد من منحها استقلالية تجعل منها كيانا مؤسساتيا قائما بحد ذاته وقادر على تحقيق الأهداف التي أدت إلى ظهوره. هذه الخاصية التي تعتبر الركيزة الأساسية التي تقوم عليها فعالية ونجاعة العملية الضبطية برمتها لم تصل لدرجة الاكتمال، نظرا لتدخل السلطة التنفيذية في الجانب الوظيفي والعضوي الذي يحكم هذه الاستقلالية، الأمر الذي أفرغ هذه الميزة من محتواها الحقيقي وجعل منها مجرد استقلالية شكلية موجهة نحو الاستهلاك الخارجي.

الكلمات المفتاحية: سلطات الضبط الاقتصادي؛ حدود الاستقلالية العضوية؛ حدود الاستقلالية الوظيفية؛ تدخل السلطة التنفيذية.

Abstract:

In order to exercise for the economic regulatory authorities the supervisory function of the economic and financial sectors in accordance with the trend based on the abandonment of direct and central management of these sensitive and technical activities, it is necessary to grant them independence to make it an independent institutional body entity capable of achieving the objectives that led to its appearance.

This characteristic, which is the main pillar on which the effectiveness and efficiency of the entire control process is based, has not reached the point of completion, considering the intervention of the executive authority in the functional and organic aspect that governs this Independence, which

has emptied this feature of its real content and made it a mere formal independence directed towards external consumption.

Key words: Economic regulatory authorities; Limits of organic autonomy; limits of functional autonomy; the intervention of the executive branch.

مقدمة:

لقد أدت الإصلاحات الاقتصادية الجذرية التي تبنتها الدولة الجزائرية مع نهاية الثمانينات وبداية التسعينات إلى التخلي عن نهج التسيير الاقتصادي الموجه لصالح نموذج اقتصادي حر مبني على أسس إزالة الاحتكارات العمومية، تبني مبدأ حرية الأسعار، تكريس حرية التجارة والصناعة، إقرار حرية المكيلة الخاصة، تشجيع المنافسة الحرة والنزاهة بين مختلف المتعاملين الاقتصاديين عواما كانوا أم خواص، الانفتاح نحو الاستثمار الأجنبي، إلى غيرها من المعالم الدالة على تخلي الدولة عن فكرة التسيير المباشر للقطاع الاقتصادي والمالي.

هذا التوجه الحديث القائم على فكرة انسحاب الدولة من الحقل الاقتصادي والمالي وتعويضها بآليات تتلاءم وسياسة اقتصاد السوق المبنية على الانفتاح، وضع المشرع الجزائري أمام تحدي إنشاء أجهزة وهيكل تتوب عن الإدارة التقليدية في ممارسة مهمة رقابة الأنشطة الاقتصادية والمالية دون أن تتدخل فيه، هو ما جسده من خلال قيامه بإنشاء هيئات أو سلطات حديثة أطلق عليها اسم "سلطات الضبط المستقلة" ومنحها صلاحية ممارسة مهمة مراقبة وضبط القطاعات الاقتصادية والمالية.

ومن أجل ممارسة هذه الأخيرة لوظيفة مراقبة وضبط القطاعات الاقتصادية والمالية بما يتماشى والتوجه الحديث القائم على سياسية اقتصاد السوق، كان لابد من تزويدها بخاصية تجعل منها كيانا مؤسساتيا قائما بحد ذاته يستطيع أن يقوم بتجسيد الأهداف التي سطرت وحددت له مسبقا دون أن يكون مضطرا إلى الخضوع للتعليمات والتوجيهات التي تفرضها الأجهزة السياسية والحكومية، باعتبار أن الخضوع للتوجيهات والإملاءات التي قد تصدر من بعض الجهات داخل الدولة، يجعل الوظيفة الضبطية تحكمها نفس الاعتبارات التقليدية القائمة على أساس التدخل والتسيير المركزي، وهو ما يتعارض بصفة كلية ومفهوم الضبط الاقتصادي المبني على مبادئ الحياد، الموضوعية، والفعالية.

وبغية إبعاد الوظيفة الضبطية الممنوحة للسلطات المختصة بضبط المجال الاقتصادي والمالي من أي تدخل أو توجيهات قد تؤثر على عملها، قام المشرع بتجهيزها بخاصية الاستقلالية وعمل على تكريسها في مختلف النصوص القانونية المنشئة والمنظمة لمختلف هذه السلطات باعتبارها أساس تواجدها والضامن الرئيسي لحياد وموضوعية العملية الضبطية برمتها، لكن ذلك لم يمنع السلطة التنفيذية من التدخل في هذه الاستقلالية باعتبارها مازالت تحتفظ لنفسها بآليات ووسائل تؤثر بها في هذه الخاصية سواء من الناحية العضوية أو الوظيفية، الأمر الذي يجعل هذه الاستقلالية قريبة إلى الجانب الشكلي والترييني أكثر منه إلى الجانب الحقيقي والفعلي.

هذا التدخل الكبير الذي مازالت تفرضه السلطة التنفيذية على خاصية الاستقلالية الممنوحة للسلطات المختصة بضبط النشاطات الاقتصادية والمالية والذي يؤثر بدرجة كبيرة عليها ويجعل منها محدودة ونسبية إلى حد بعيد، جعلنا نتساءل حول ما إذا كانت الاستقلالية الممنوحة للسلطات المختصة بضبط المجال الاقتصادي والمالي استقلالية فعلية تسمح لها بممارسة المهام التي استحدثتها من أجلها بكل كفاءة وفعالية، أم أنها مجرد استقلالية شكلية موجهة نحو الاستهلاك الخارجي ؟

ومن أجل الإجابة على الإشكالية التي اهتمينا إلى طرحها، قمنا بتقسيم موضوع دراستنا إلى مبحثين أساسيين، خصصنا الأول منه لإظهار محدودية أو حدود الاستقلالية الممنوحة للسلطات الضبط المستقلة من الناحية العضوية، ثم انتقلنا لنبين في المبحث الثاني من هذه الدراسة الحدود التي تحد من الاستقلالية الممنوحة للسلطات المختصة بضبط القطاعات الاقتصادية والمالية من الناحية الوظيفية.

وقد اقتضت الخطة البحثية التي اعتمدنا عليها المزج بين بعض المناهج العلمية في إطار ما يسمى بالتكامل المنهجي، الذي جعلنا نمزج بين المنهج الاستقرائي والتحليلي لتوافقهما مع طبيعة الدراسة المبنية على استقراء وتحليل مختلف الأحكام القانونية المنشئة والمنظمة لمختلف سلطات المختصة بضبط القطاعات الاقتصادية والمالية، والمقارن الذي استعن به من خلال قيامنا بمقارنة درجة الاستقلالية الممنوحة لمختلف سلطات المختصة بضبط القطاعات الاقتصادية والمالية.

المبحث الأول: حدود استقلالية السلطات المكلفة بالضبط الاقتصادي والمالي من الناحية العضوية.

عند قيامنا باستقراء مختلف الصور التي تتجسد فيها الاستقلالية الممنوحة لسلطات المختصة بضبط المجالات الاقتصادية والمالية في شقها العضوي، لا حظنا أنّ هذه الضمانات لم تحقق الاستقلالية المرجوة منها بسبب تدخل السلطة التنفيذية وتأثيرها على هذه العناصر، من خلال احتكارها لسلطة تعيين الأعضاء المشكلين لبعض هذه السلطات، تعديها على نظام العهدة التي يحكم بعض السلطات، وكذا قيامها بعدم تعميم إجراء الامتناع على كل السلطات المختصة بضبط القطاعات الاقتصادية والمالية.

المطلب الأول: تدخل السلطة التنفيذية في صلاحية تعيين الأعضاء.

يعد نظام تنوع الجهات المكلفة بتعيين الأعضاء المشكلين لمختلف السلطات المختصة بضبط المجال الاقتصادي والمالي، من بين الركائز الأساسية التي تقوم عليها استقلالية هذه السلطات في شقها العضوي، وعلى هذا الأساس عملت معظم التشريعات التي الأخذ بنموذج سلطات الضبط المستقلة على تكريسها وتطبيقها على مستوى مختلف النصوص القانونية المنشئة لهذه السلطات، وهذا ما لا نلمسه بكثرة في النموذج الجزائري باعتباره منح سلطة مشاركة تعيين الأعضاء المشكلين لبعض سلطات الضبط المستقلة للسلطة التنفيذية.

الفرع الأول: هيمنة رئيس الجمهورية على سلطة تعيين الأعضاء.

عند استقرائنا للأحكام المنشئة لبعض السلطات المختصة بضبط المجال الاقتصادي والمالي، اتضح لنا جليا قيام المشرع بمنح صلاحية تعيين الأعضاء المشكلين لهذه السلطات لرئيس الجمهورية وجعله يتمتع بسلطة تعيين واسعة تصل لدرجة الهيمنة، وهذا ما نجده مكرس في كل من مجلس النقد والقرض، مجلس المنافسة، سلطة ضبط البريد والاتصالات الإلكترونية، وكذا الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، حيث ينفرد رئيس الجمهورية بسلطة تعيين الأعضاء المشكلين لهذه السلطات دون تدخل أي جهة أخرى في هذه العملية¹.

ففي مجلس النقد والقرض مثلا، تظهر سلطة التعيين المباشرة في نص المادة 13 من الأمر 03-11 المتعلق بالنقد والقرض، التي قضت بأنه "يتولى إدارة بنك الجزائر محافظ يساعده ثلاثة نواب محافظ، يعين جميعهم بمرسوم من رئيس الجمهورية"²، نفس الصلاحية تضمنتها المادة 18/ف03 من الأمر ذاته، حيث نصت بأنه "يتكون المجلس من :- المحافظ رئيسا، نواب المحافظ الثلاثة، ثلاثة موظفين ذوي أعلى درجة معينين بموجب مرسوم من رئيس الجمهورية بحكم كفاءتهم في المجالين الاقتصادي والمالي..."، وتضيف المادة 59/ف01 من القانون السالف الذكر، أنه "تعين الشخصيتان عضوين في المجلس بموجب مرسوم من رئيس الجمهورية..."³.

من خلال نص هذه المواد نستنتج احتكار رئيس الجمهورية دون غيره صلاحية تعيين الأعضاء المشكلين لمجلس النقد والقرض، وبذلك يكون المشرع خرج عن القاعدة التي كان معمولا بها في ظل القانون 90-10 المتعلق بالنقد والقرض، الذي جعل سلطة تعيين الأعضاء المشكلين لهذا المجلس منقسمة بين رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة، حيث قضت المادة 32 من هذا القانون بأنه "يتكون المجلس من :- المحافظ رئيسا، نواب المحافظ الثلاثة، كأعضاء، ثلاثة موظفين سامين معينين بموجب مرسوم من رئيس الحكومة...."⁴.

سلطة التعيين الانفرادي الممنوحة لرئيس الجمهورية وحده دون غيره، نجدها مكرسة على مستوى الأفراد المنتمين لمجلس المنافسة⁵، إذ يقوم هذا الأخير بتعيينهم بموجب مرسوم رئاسي، تطبيقا لنص المادة 11/ف01 من القانون 08-12 المتعلق بالمنافسة المعدلة للمادة 25 من الأمر 03-03، والتي قضت بأنه "يعين رئيس المجلس ونائب الرئيس والأعضاء الآخرون للمجلس بموجب مرسوم رئاسي"⁶.

القاعدة ذاتها نجدها تطبق على المدير العام الذي يختص بتسيير سلطة ضبط البريد والاتصالات الإلكترونية، حيث قضت المادة 25/ف01 من القانون 18-04 المتضمن تحديد القواعد العامة المتعلقة بالبريد والاتصالات الإلكترونية، بأنه "يسير سلطة الضبط مدير عام يعينه رئيس الجمهورية"⁷، وهو ما يؤكد على انفراد رئيس الجمهورية بسلطة التعيين لوحده دون مشاركة أي طرف فيها.

لم تتوقف سلطة التعيين الفردي التي يمارسها رئيس الجمهورية على الأعضاء المكونين لبعض سلطات الضبط المستقلة على السلطات السالف الذكر فقط، بل وصلت سلطة التعيين الواسعة الممنوحة لرئيس الجمهورية إلى سلطة مستقلة أخرى متمثلة هذه المرة في الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، حيث قضت المادة 05/ف01 من المرسوم الرئاسي رقم 06-413 المحدد لتشكيلة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته وتنظيمها وكيفية سيرها، بما يلي " تتشكل الهيئة من رئيس وستة (06) أعضاء يعينون بموجب مرسوم رئاسي لمدة خمس (05) سنوات قابلة للتجديد مرة (01) واحدة.⁸

في حين أن سلطة تعيين الأعضاء المشكلين للجنة المديرية لوكالاتي المحروقات، فقد تضمنتها المادة 28 /ف01 من القانون 19-13 المتعلق بتنظيم نشاط المحروقات، التي قضت بأنه " تتكون اللجنة المديرية من ستة (06) أعضاء، بمن فيهم الرئيس. ويعين الرئيس وأعضاء اللجنة المديرية الآخرون بموجب مرسوم رئاسي بناء على اقتراح من الوزير".⁹

أما فيما يخص مسألة سلطة التعيين الغير المباشر المخولة لرئيس الجمهورية والمقترنة بإمكانية اقتراح بعض الأعضاء من الأشخاص الذين يملكون الأهلية القانونية لممارسة هذه الصلاحية، فنجدها مجسدة في كل من لجنة ضبط الكهرباء والغاز ووكالاتي ضبط قطاع المحروقات، حيث قضت المادة 117 من القانون 02-01 المتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات، بأنه " تتشكل اللجنة المديرية من رئيس وثلاثة مديرين (03) يتم تعيينهم بمرسوم رئاسي، بناء على اقتراح الوزير المكلف بالطاقة".¹⁰

الفرع الثاني: مشاركة الوزير المكلف بالقطاع الخاضع للضبط سلطة تعيين الأعضاء .

لم يقتصر تدخل السلطة التنفيذية في سلطة تعيين الأعضاء المشكلين لبعض سلطات المختصة بضبط المجال الاقتصادي والمالي على رئيس الجمهورية دون غيره، بل قام المشرع الجزائري بمنح الوزير المكلف بالقطاع الخاضع للضبط أهلية أو سلطة تعيين الأعضاء المكونين لبعض هذه السلطات على غرار لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، حيث جاء في نص المادة 21 من المرسوم التشريعي 93-10 المتعلق ببورصة القيم المنقولة، بأنه " يعين الرئيس لمدة نيابة تدوم أربع (04) سنوات، تحدد شروط تعيين الرئيس للجنة وإنهاء مهامه ووضع القانوني عن طريق التنظيم. " ، وهو ما أكدته المادة 22 بالنسبة للأعضاء الآخرين بنصها " يعين أعضاء اللجنة لمدة نيابة تدوم أربع (04) سنوات، حسب الشروط المحددة عن طريق التنظيم...".¹¹

وبهدف اظهار كيفية تعيين الأعضاء المشكلين لهذه اللجنة، سارع المشرع إلى إصدار المرسوم التنفيذي رقم 94-175 المتضمن كيفية تطبيق المواد السالفة الذكر، حيث قضت المادة 02 منه، بما يلي "يعين رئيس لجنة تنظيم عملية البورصة ومراقبتها لمدة نيابية تدوم أربع (04) سنوات بمرسوم تنفيذي يتخذ في مجلس الحكومة، بناء على اقتراح الوزير المكلف بالمالية".¹²

في حين أن الأعضاء المشكلين للجنة تنظيم عملية البورصة ومراقبتها فيتم تعيينهم حسب قدراتهم وإمكانياتهم في المجالين المالي والبورصي، مع الأخذ بعين الاعتبار بعض الاقتراح التي تصدر من بعض الوزراء المكلفين ببعض القطاعات وفقا لشروط المحدد قانونيا، وذلك عملا بنص المادة 13 من القانون 03-04 المعدلة للمادة 22 من المرسوم التشريعي 93-10، التي قضت بأنه "... - قاضي يقترحه وزير العدل، - عضو يقترحه الوزير المكلف بالمالية، - أستاذ جامعي يقترحه الوزير المكلف بالتعليم العالي...."13.

وتجدر الإشارة إلى أن نفس هذه الطريقة اعتمدها المشرع مع الأعضاء المشكلين لغرفة التحكيم المتواجدة على مستوى لجنة ضبط الكهرباء والغاز، والذين يتم تعيينهم من قبل الوزيرين المكلفين بقطاع الطاقة وقطاع العدل، تطبيقا لنص المادة 134 من القانون 02-01 المتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات، التي قضت بأنه " ثلاثة (03) أعضاء من بينهم الرئيس وثلاثة (03) أعضاء إضافيين يعينهم الوزير المكلف بالطاقة لمدة (06) ستة سنوات قابلة للتجديد، قاضيين (02) يعينهما الوزير المكلف بالعدل....."14.

المطلب الثاني: خرق القواعد القانونية المنظمة لنظام العهدة التي يقضها الأعضاء.

تعتبر مدة تحديد العهدة التي يقضها رئيس وأعضاء السلطات المختصة بضبط المجال الاقتصادي والمالي معيارا حقيقيا نستطيع من خلاله قياس درجة الاستقلالية الممنوحة لهذه السلطات في جانبها الوظيفي¹⁵، ومن أجل ذلك توجب أن تكون هذه العهدة ذات نظام قانوني عام، موحد وشامل يطبق على جميع سلطات الضبط المستقلة، وهذا ما لا نجده مكرسا عند دراسة النصوص القانونية التي تحكم نظام العهدة الأعضاء المشكلين لبعض سلطات الضبط المستقلة.

الفرع الأول: عدم اعتماد نظام عهدة موحد يطبق على كل سلطات الضبط المستقلة.

عند تحليل مختلف الأحكام القانونية المنظمة لنظام العهدة الذي يحكم كل السلطات المختصة بضبط المجال الاقتصادي والمالي، يظهر لنا أن موقف المشرع منها متذبذب وغير موحد وأحدث من خلاله الكثير من الغموض حول هذه العهدة، حيث أنه مع بعض السلطات يحدد مدة العهدة ومع بعضها لا يحدد مدتها، كما أنه مع مسألة تجديدها فأحيانا يجدها وأحيانا أخرى يغفل عن هذه المسألة، وهذا ما جعلها غير شاملة لكل سلطات المختصة بضبط القطاعات الاقتصادية والمالية.

هذا التذبذب في المواقف يظهر جليا عند استقراء بعض النصوص القانونية المنظمة لبعض هذه السلطات على غرار سلطة ضبط البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية سابقا¹⁶، لجنة ضبط الكهرباء والغاز¹⁷، الوكالتين المنجميتين¹⁸، ووكالتي المحروقات¹⁹، لجنة الإشراف على التأمينات²⁰، فمع هذه السلطات مثلا، نجد أن المشرع لم يقم بتحديد مدة انتداب الرئيس والأعضاء المكونين لها، الأمر الذي يمس بالاستقلالية العضوية المقدره لهذه السلطات ويؤثر سلبا على الأداء الوظيفي لهؤلاء الأعضاء، باعتبار أن عدم تحديد المدة القانونية للانتداب يجعل العضو يشعر بأنه غير محمي قانونيا وتحت طائلة قيام السلطة

التي عينته بإنهاء مهامه في أي لحظة أرادت ذلك، وهذا ما يخلق في نفسه إحساس بضرورة الولاء لهذه الجهة وتطبيق كل التعليمات والتوجيهات التي تصدر منها، وبهذا تضع الموضوعية وتزعزع استقلالية هذه الهيئات التي تصبح عرضة لتدخل مختف السلطة فيها، وبالأخص السلطة التنفيذية²¹.

أما فيما يخص السلطات التي حدد فيها المدة الزمنية المقدره للعهد الرئيس والأعضاء، نجده أغفل فيها مسألة قابلية هذه العهد للتجديد من عدمها، ليتسبب بذلك في إشكالية قانونية جديدة من شأنها هي الأخرى أن تساهم في إنقاص درجة ونسبة الاستقلالية الممنوحة لهذه السلطات، كون أن عدم الفصل في قضية قابلية العهد للتجديد من عدمها يمنح السلطة التقديرية للجهة التي قام بتعيين هؤلاء الأعضاء لتجديد العهد الخاصة بهم أو عدم تجديدها²².

ومن بين سلطات المختصة بضبط المجال الاقتصادي والمالي التي قام فيها المشرع بالإشارة لمدة العهد دون أن يحدد ويشير إلى قضية قابلية هذه المدة للتجديد من عدمها، نجد كل من لجنة ضبط الكهرباء والغاز²³، وكذا عهدة رئيس لجنة تنظيم عملية البورصة ومراقبتها، ورئيس اللجنة المصرفية²⁴، وعلى عكس ذلك تماما نجده قام بتحديد المدة الزمنية المقدره للعهد مع إمكانية تجديدها من عدمها في بعض سلطات الضبط المستقلة على غرار الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، حيث قضت المادة 05 من المرسوم الرئاسي رقم 06-413، التي جاء فيها " تتشكل الهيئة من رئيس وستة (06) أعضاء يعينون بموجب مرسوم رئاسي لمدة خمس (05) سنوات قابلة للتجديد مرة (01) واحدة." ²⁵

الفرع الثاني: انعدام التجسيد الحقيقي لقاعدة عدم قابلية عهدة الأعضاء للقطع.

يعد إجراء عدم قابلية العهد التي يقضها الأعضاء المشكلين لسلطات الضبط المستقلة للقطع أحد أهم الركائز الرئيسة الداعمة للاستقلالية العضوية الممنوحة لسلطات الضبط الناشطة في المجال الاقتصادي والمالي، باعتبارها من تجعل الأعضاء المشكلين لهذه السلطات يقومون بممارسة وظائفهم الضبطية طيلة مدة عهدتهم، بكل استقلالية وحياد دون إحساسهم بعدم الاستقرار والارتياح الناتج عن إمكانية إيقافهم عن ممارسة وظائفهم قبل نهاية المدة القانونية المحددة للعهد التي يقضونها²⁶.

ونظر للدور الكبير الذي تلعبه قاعدة عدم قابلية العهد للقطع من أهمية في إضفاء عنصر الاستقلالية والحياد على التصرفات التي تصدر من قبل الأعضاء المنتمين لهذه السلطات، عملت مختلف التشريعات المقارنة على غرار التشريع الأمريكي الذي منح للأعضاء المشكلين للوكالات المستقلة الأمريكية الحق في ممارسة مهامهم الضبطية طيلة مدة عهدتهم ولا يمكن عزلهم أو فصلهم إلا لأسباب شرعية، والتشريع الانجليزي باعتباره هو الآخر اعتمد على نظام العهد ومنحه للأعضاء المكونين للسلطات الإدارية المستقلة، فلا يمكن عزلهم وفصلهم طيلة مدة عهدتهم إلا في حالة ارتكاب العضو لخطا جسيم أثناء قيامه بمهامه، الأمر الذي يستدعي ضرورة فصل وانهاء عهدته قبل نهاية المدة القانونية المحددة لها²⁷.

أما بالرجوع إلى التشريع الجزائري، ومن خلال استقراء النصوص القانونية المنشئة لبعض سلطات المختصة بضبط المجال الاقتصادي والمالي، نشهد محاولة المشرع تكريس هذا النظام من خلال العمل على تحديد الأخطاء والأسباب التي يكون فيها العزل وإنهاء مدة عهدة الأعضاء قبل نهاية مدتها القانونية أمر مشروع وقانوني، هذا ما يجعل أي فصل لم يتقيد بهذه الأسباب وخارج عن هذه الشروط يعتبر فصلا تعسفيا وغير مشروع، وتتراوح أسباب العزل التي حددها المشرع الوطني بين أسباب ذات طبيعة موضوعية وأخرى أبعاد شخصية وذاتية متعلقة بسلوك العضو أثناء ممارسته لعهدته القانونية.²⁸

وعليه، فبخلاف الأسباب الموضوعية والذاتية التي حددها المشرع ضمن النصوص القانونية المنظمة لهذه السلطات، يعتبر أي إيقاف أو قطع لمدة العهدة خارج هذه الحالات تعدي واضح على هذا النظام، وهذا ما وضحته حادثة إيقاف محافظ بنك الجزائر السابق " السيد عبد الرحمان الرستمي حاج ناصر" الذي عين كرئيس لمجلس النقد والقرض واللجنة المصرفية بموجب المرسوم الرئاسي المؤرخ في 15 أفريل 1990 ولمدة 06 سنوات بموجب قانون 1990 المتعلق بالنقد والقرض²⁹، لكنه وبعد سنتين (02) من عهده تم إقالته بموجب المرسوم الرئاسي المؤرخ في 21 جويلية 1992³⁰ دون أن يرتكب أي خطأ جسيم أو يصاب بعجز يجعل أمر إقالته أمر حتمي وقانوني.

هذه الإقالة التي تمت في حق الرئيس السابق لمجلس النقد والقرض واللجنة المصرفية تعتبر خرق وانتهاك صارخ لقاعدة عدم قابلية عهدة العضو للقطع قبل نهاية مدتها القانونية ودون توفر الأسباب الموضوعية والذاتية المؤدية إلى ذلك، والتي حددها المشرع بموجب النصوص القانونية المنشئة لمختلف السلطات المختصة بضبط المجالات الاقتصادية والمالية.

المطلب الثالث: انعدام التكريس الشامل لإجراء الامتناع الذي يحكم الأعضاء .

عند استقراء مختلف النصوص القانونية المنظمة لإجراء الامتناع الذي يحكم الأفراد المشكلين لبعض السلطات المختصة بضبط المجال الاقتصادي والمالي، نجد أن موقف المشرع منه غير واضح ومتفاوت لدرجة أضفى الكثير من الغموض على هذه الإجراءات، باعتباره حصر هذه التدبير أو هذا الإجراء في سلطات معينة دون غيرها، على الرغم من الأهمية الكبرى الذي يضيفها هذا الإجراء من الموضوعية والحياد على جميع التصرفات والقرارات التي تصدر من الأعضاء المنتمين إلى مختلف سلطات الضبط المستقلة.

الفرع الأول: دور إجراء الامتناع في إضفاء عنصر الموضوعية والحياد على تصرفات الأعضاء .

يعد إجراء الامتناع من بين أهم الإجراءات والتدابير الأساسية التي تسمح للأعضاء المشكلين لمختلف السلطات المختصة بضبط المجال الاقتصادي والمالي بممارسة وظائفهم ومعالجة القضايا والنزاعات المعروضة أمامهم بكل حياد وموضوعية واستقلالية، غير متأثرين ومهتمين بالضغوطات التي تمارس وتقرض عليهم من قبل المتعاملين الاقتصاديين الذين يسعون دائما خلف تحقيق مصالحهم الشخصية

الضيق، حتى وأن كان ذلك على حساب المصلحة العامة التي استحدثت من أجلها هذه السلطات والتي تسعى دائما إلى تحقيقها.³¹

ونظرا للدور الكبير الذي يلعبه هذا الإجراء في إضفاء عنصر الحياد والموضوعية على جميع التصرفات والقرارات التي تصدر من الأعضاء المكونين لسلطات المختصة بضبط النشاطات الاقتصادية والمالية تم الأخذ به واعتماده في معظم التشريعات المقارنة على غرار التشريع الفرنسي الذي كرسه في سلطة الأسواق المالية، حيث أنه أقر بمنع أي عضو من أعضاء هذه السلطات في المشاركة في المداولات التي تعقدها هذه الهيئة، إذا كان قد سبق له وأن مارس وظائف أو عهدة خلال السنتين السابقتين أو له مصلحة خلال هذه المدة، ذلك من أجل إضفاء عنصر الحياد والموضوعية والنزاهة على العمل والمداولات التي تقوم بها هذه السلطات.³²

الفرع الثاني: حصر إجراء الامتناع الذي يحكم الأعضاء على بعض السلطات دون غيرها.

لم يولى المشرع الجزائري إجراء الامتناع أهمية كبرى مقارنة بما فعلته التشريعات المقارنة على غرار التشريعات الأمريكية والفرنسية، وهو ما يظهر عند دراسة واستقراء معظم النصوص والأحكام القانونية المنشئة والمنظمة لمختلف سلطات الضبط المستقلة، إذ نجدها لم تعمل على تكريس وتجسيد هذا الإجراء أو التدبير، إلا في بعض النصوص المنظمة للأحكام المتعلقة ببعض السلطات الضابطة على غرار مجلس المنافسة، سلطة ضبط البريد والاتصالات الإلكترونية، وكذا وكالات المحروقات، حيث تم تكريس نظام الامتناع ضمن المادة 29 من القانون 03-03 المتعلق بالمنافسة³³، والمادة 23 من القانون 18-04 المتضمن تحديد القواعد العامة المتعلقة بالبريد والاتصالات الإلكترونية³⁴، وكذا نص المادة 32 من القانون 19-13 المتعلق بالمحروقات بالسنة لوكالات المحروقات³⁵، لتعتبر بذلك هذه السلطات من بين السلطات القلائل التي كرسست إجراء الامتناع ضمن النصوص القانونية المنظمة لها³⁶.

وتطبيق نص المادة 29 من القانون 03-03 المتعلق بالمنافسة أو المادة 23 من القانون 18-04 المتضمن تحديد القواعد العامة المتعلقة بالبريد والاتصالات الإلكترونية، وكذا نص المادة 32 من القانون 19-13 المتعلق بتنظيم نشاط المحروقات، يضع الأعضاء المنتميين إلى هذه السلطات والمعنيين بالمداولات يمتلكون مصلحة في القضية المعروضة عليهم، أمام إلزامية إعلام رئيس مجلس المنافسة ورئيس سلطة ضبط البريد والاتصالات الإلكترونية، وكذا رئيس سلطة المحروقات، بامتلاكهم مصلحة أو صلة قرابة مع أحد الأشخاص المعنى بالقضية المعروضة عليهم لينظروا فيها، وإلا تم إلغاء القرار الصادر من هذه السلطات جراء عدم استيفائه الشروط المنصوص عليها قانونا³⁷، وهي إبعاد وعدم مشاركة أي عضو له مصلحة أو صلة القرابة مع احد أصحاب القضية المطروحة أمامه من أن يكون طرفا في هذه المداولات³⁸.

وتطبيق هذا المبدأ جعل مجلس الدولة الفرنسي في إحدى قراراته الصادر في 27 أكتوبر 2006، يقوم بإلغاء إحدى القرارات الصادر من طرف المجلس العقابي التابع لسلطة الأسواق المالية الفرنسية ضد

أحد المتعاملين الاقتصاديين، بحجة أن أحد أعضاء هذا المجلس المشارك في المداولات على علاقة سابقة وقديمة مع احد المتعاملين الاقتصاديين المتبعين أمامه³⁹.

هذا الإلغاء الذي قام به مجلس الدولة الفرنسي كان الغرض من وراءه تكريس عنصر الموضوعية والحياد على جميع التصرفات التي تصدر من الأعضاء المشكلين لمختلف سلطات الضبط المستقلة، وذلك من خلال إبعاد هذه القرارات من الضغوطات التي قد يمارسها أصحاب المصالح على هؤلاء الأعضاء⁴⁰، وكل ذلك يتحقق من خلال تكريس إجراء الامتناع باعتباره تدبير مهم في رفع نسبة استقلالية هؤلاء الأعضاء ومساهما رئيسا ومباشرا في إنجاح وظيفة الضبط الاقتصادي.⁴¹

المبحث الثاني: حدود استقلالية السلطات المكلفة بالضبط الاقتصادي والمالي من الناحية الوظيفية.

لم تقف حدود الاستقلالية الممنوحة للسلطات المختصة بضبط المجال الاقتصادي والمالي عند حدود الجانب العضوي، بل امتدت هذه المحدودية لمعالم الاستقلالية الوظيفية المتجلية في صورة عدم تزويد كل سلطات الضبط المستقلة بالوسائل القانونية، تدخل السلطة التنفيذية في التركيبة البشرية والمالية الخاصة ببعض هذه السلطات، هذا فضلا عن إخضاع الأمور المالية والإدارية التي تخص بعض هذه السلطات الضابطة لرقابة الدولة.

المطلب الأول: افتقاد بعض السلطات المختصة بالضبط الاقتصادي والمالي للوسائل القانونية.

لم يتم تزويد كل السلطات المكلفة بضبط النشاطات الاقتصادية والمالية بالوسائل القانونية التي تسمح لها بوضع نظامها الداخلي بكل حرية واستقلالية دون أن تشاركها أي جهة في ذلك، كما أن مسألة تجهيز كل سلطات الضبط المستقلة بالشخصية المعنوية لم يشمل كل هذه السلطات بل اقتصر على فئة دون أخرى، الأمر الذي يبقي هذه الأخيرة تابعة دائما إلى السلطة التنفيذية.

الفرع الأول: تدخل السلطة التنفيذية في النظام الداخلي الخاص ببعض السلطات الضابطة.

عند دراسة الأحكام المنشئة لبعض سلطات المختصة بضبط القطاعات الاقتصادية والمالية، نجد أن المشرع لم يعترف لهذه السلطات بالأهلية القانونية التي تسمح لها بإعداد النظام الداخلي الذي يحكمها وينظم عملها بنفسها، بل نجده مع بعض هذه الهيئات منح هذه السلطة للسلطة التنفيذية في حد ذاتها، وهو ما يظهر جليا مع مجلس المنافسة في ظل الأمر 03-03 المتعلق بالمنافسة، حيث أكدت المواد 31 و32 منه أنه يتم تحديد النظام الداخلي لمجلس المنافسة بموجب مرسوم⁴².

الأمر ذاته نجده مكرس في ظل المواد 15 و16 من القانون 08-12 المتعلق بالمنافسة، حيث قضت المادة 15، بأنه " يحدد تنظيم مجلس المنافسة وسيره بموجب مرسوم تنفيذي"، أما المادة 16 من نفس القانون فجاء فيها " يحدد نظام أجور أعضاء مجلس المنافسة والأمين العام والمقرر العام والمقررين بموجب مرسوم تنفيذي".⁴³، إلا أنه تم العدول عن ذلك من خلال إصدار المرسوم التنفيذي رقم 11-241 الذي يحدد كيفية تنظيم مجلس المنافسة وسيره، والذي منح من خلاله صلاحية مجلس المنافسة في إعداد نظامه

الداخلي بموجب المادة 15/01 التي جاء فيها " يعد المجلس نظامه الداخلي ويصادق عليه ويرسله إلي الوزير المكلف بالتجارة"⁴⁴.

القاعدة ذاتها تسرى على النظام الداخلي الذي ينظم الوكالات المنجمية، باعتباره أن النظام الداخلي الذي يحكمهما مازال يخضع للسلطة التنفيذية حتى بعد قيام المشرع بإلغاء القانون 01-10 الذي كان ينظم النشاط المنجمي واستبداله بالقانون 14-05 المتعلق بالمناجم، حيث قضت المادة 38/ف 17 من هذا القانون بأنه " ويحدد لكل وكالة نظام الأجور لمستخدميها، بعد موافقة الوزير المكلف بالمناجم...."⁴⁵ هذا التدخل في وضع النظام الداخلي الذي ينظم هذه الوكالات يؤثر بشكل كبير على الاستقلالية العضوية الممنوحة لها على وجه الخصوص وعلى الاستقلالية العضوية الخاصة بكل سلطات الضبط التي لا تملك القدرة في إعداد نظامها الداخلي بنفسها على وجه العموم، باعتبار أن تجريد هذه السلطات من أهلية إعداد نظامها الداخلي بنفسها ومنحه للسلطة التنفيذية، ما هو إلا دليل على محاولة هذه الأخيرة التحكم والسيطرة والتحكم في هذه السلطات.

الفرع الثاني: عدم تجهيز بعض سلطات الضبط المستقلة بالشخصية المعنوية.

على عكس معظم سلطات المختصة بضبط النشاطات الاقتصادية والمالية التي تم تجهيزها بالشخصية المعنوية، نجد أن هذه الأهلية القانونية لم تشمل كل السلطات المختصة بضبط المجال الاقتصادي والمالي على غرار مجلس النقد والقرض، اللجنة المصرفية، وكذا لجنة الإشراف، باعتبارهم من السلطات الضابطة التي لم يتم الاعتراف لها بالشخصية المعنوية من قبل المشرع، الأمر الذي ينقص ويحد من درجة الاستقلالية الممنوحة لهذه السلطات ويبقيها خاضعة إلى السلطة التنفيذية في معظم الأعمال التي تقوم بإصدارها.

هذا على الرغم من أن إضفاء الشخصية المعنوية على هذه السلطات لا يعتبره بعض الفقهاء على رأسهم الأستاذ "زوايمية رشيد" عاملا حاسما وفعال في قياس درجة الاستقلالية،⁴⁷ إلا أنه يعد من أهم المعالم المكملة لها، وذلك نظرا لما تمنحه وتضيفه لها من حرية ومرونة تساعد في القيام وظائفها وتحميها من كل التدخلات التي قد تمارسها عليها السلطات العمومية أو أي هيئة أخرى، هذا دون تجاوز دور الشخصية المعنوية في تمكين هذه السلطات من الحصول على مقومات الشخص الطبيعي المتمثلة في أهلية التقاضي والتعاقد، وكذا القدرة على تحمل مسؤولية الأفعال والتصرفات التي تصدر عنها، وهي كلها من المعالم الدالة على الاستقلالية وعدم الخضوع والتبعية لأي جهة كانت.⁴⁸

وهذا ما لا تمتلكه بطبيعة الحال في السلطات التي لم يتم الاعتراف لها بالشخصية القانونية أو المعنوية، إذ نجدها لا تملك القدرة على التقاضي ولا على إمكانية إبرام العقود باسمها ولحسابها الخاص نتيجة لافتقارها للأهلية التعاقد، زيادة على عدم تحملها للنتائج المترتبة على أعمالها وتصرفاتها، وهو ما يجعل المسؤولية أفعالها وتصرفاتها تعود بالتبعية على الجهة التي تقوم بتمثيلها وتعمل باسمها ولحسابها.

المطلب الثاني: تدخل السلطة التنفيذية في الوسائل البشرية والمالية الخاصة ببعض سلطات الضابطة.

قيام المشرع الجزائري بمنح صلاحية قيام بعض سلطات الضبط المستقلة بتعيين الأعضاء المشكلين لها ومنحها ميزانية مالية خاصة بها تتحصل عليها من مواردها المالية الكثيرة، لا يعني أن هذه الأهلية طالت كل سلطات المختصة بضبط المجال المالي والاقتصادي، باعتبار أن الكثير منها مازال يخضع للسلطة التنفيذية في مسألة تعيين هؤلاء الأعضاء التابعين لها، وكذا مسألة الذمة المالية الخاصة بها باعتبارها تستمدّها من الخزينة العامة للدولة، الأمر الذي يجعل مسألة استقلالية هذه السلطات من الناحية العضوية محدودة ومقيدة إلى حد بعيد.

الفرع الأول: تحكم السلطة التنفيذية في الوسائل البشرية التي تخص بعض السلطات الضابطة.

من ضمن السلطات المختصة بضبط الأنشطة الاقتصادية والمالية التي تظهر فيها معالم تدخل السلطة التنفيذية في التركيبة البشرية المكونة لها بشكل جلي وواضح، نجد مجلس مراقبة وكالتي المحروقات حيث قضت المادة 26/ف01 من القانون 19-13 المتعلق بالمحروقات بأنه " يتكون مجلس المراقبة من خمسة (5) أعضاء يتم اختيارهم من بين الشخصيات لكفاءتهم في الميدان الفني والاقتصادي والقانوني في مجال المحروقات. ويتم بناء على اقتراح من الوزير الأول، تعيين أعضاء مجلس المراقبة بمن فيهم الرئيس بموجب مرسوم رئاسي لمدة ثلاث سنوات (3) قابلة للتجديد مرة واحدة....."⁴⁹

الملاحظة ذاتها نسجلها على لجنة الإشراف على التأمينات، حيث قضت المادة 209 من الأمر 95-07 المتعلق بالتأمينات والمعدلة والمدرجة تحت المادة 26 من القانون 06-04، على أنه " تنشأ لجنة الإشراف على التأمينات التي تتصرف كإدارة رقابة بواسطة الهياكل المكلفة بالتأمينات لدى وزارة المالية."⁵⁰ الأحكام ذاتها يمكن تسجيلها على الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، باعتبارها هي الأخرى تخضع لتدخل السلطة التنفيذية في مسألة التركيبة البشرية المشكلة لها، وهذا ما يظهر في نص المادة 02 و05 من المرسوم الرئاسي رقم 06-413 المحدد لتشكيلة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته وتنظيمها وكيفية سيرها، التي قضت بأن " الهيئة سلطة إدارية مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي وتوضع لدى رئيس الجمهورية."، أما المادة 05 من هذا المرسوم فنصت بأنه " تتشكل اللجنة من رئيس وستة (6) أعضاء يعينون بموجب مرسوم رئاسي لمدة خمس (5) سنوات قابلة للتجديد مرة (1) واحدة، وتنتهي مهامهم حسب نفس الشكل."⁵¹

وعليه، فإن تطبيق نصوص هذه المواد السالفة الذكر يجعل الموظفين والعاملين التابعين لوكالتي المحروقات ولجنة الإشراف على التأمينات وكذا الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد يخضعون لسلطة الوزير المكلف بالمحروقات والوزير المكلف بالمالية وكذا سلطة رئيس الجمهورية وليس للسلطة الرئاسية الخاصة برئيس هذه السلطات⁵²، الأمر الذي يجعلهم يخضعون لجميع توجيهات التي تصدر وزير الطاقة ووزير المالية ورئيس الجمهورية دون الاعتراض عليها، وهذا ما يجعل مسألة استقلالية هؤلاء الأعضاء من الوزير

أو رئيس الجمهورية أمر غير حقيقي وواقعي، وهذا ما يجعل قضية استقلالية هذه السلطات من الناحية الوظيفية عن السلطة التنفيذية أمر غير وارد وغير ممكن الحدوث⁵³.

هذه السلطة الواسعة الممنوحة للسلطة التنفيذية المجددة في شخص رئيس الجمهورية والوزير المكلف بالقطاع الخاضع للضبط في مسألة التدخل في التركيبة البشرية الخاصة ببعض سلطات الضبط المستقلة يحدث نوع من التبعية الكبيرة إلى الجهة المسؤولة عن التعيين هؤلاء الأعضاء، وهو يجعل أمر استقلالية هذه السلطات في جانبها الوظيفي وعدم خضوعها وتبعيتها في وسائلها البشرية إلى السلطة التنفيذية أمر غير وارد تحقيقه.

الفرع الثاني: تدخل السلطة التنفيذية في الموارد المالية التي تخص بعض السلطات الضابطة.

يمثل الاستقلال المالي أحد أهم مظاهر استقلالية سلطات الضبط الاقتصادي من الناحية الوظيفية، وهذا ما لا نجده عند دراستنا للاستقلالية المالية الممنوحة لبعض سلطات المختصة بمراقبة القطاعات الاقتصادية والمالية، حيث تبين لنا بأن هذه استقلالية ضئيلة جدا تصل لدرجة الانعدام مع بعض هذه السلطات باعتبارها لا تتمتع في الأصل بأي استقلالية في هذا الجانب، بل تعتمد بشكل مطلق في ذمتها المالية على الأموال التي تتحصل عليها من طرف الخزينة العمومية ولا تملك أي مصادر أو موارد مالية خاصة بها⁵⁴، وهذا ما يعتبر أمر راجع إلا أن هذه السلطات لم يتم الاعتراف لها من قبل المشرع بالشخصية القانونية⁵⁵.

هذه التبعية في الموارد المالية للسلطة التنفيذية تسرى على كل من مجلس النقد والقرض واللجنة المصرفية، باعتبار أن أعبائهما المالية تقع على عاتق بنك الجزائر⁵⁶، الأمر ذاته ينطبق على لجنة الإشراف على التأمينات كونها هي الأخرى لا تتمتع باستقلالية مالية خاصة، وهو ما يجعلها تستمد ذمتها المالية أو تمويلها المالي من خزينة الدولة⁵⁷، حيث قضت المادة 209 مكرر 03/01 المدمجة في المادة 27 من القانون 06-04 المعدل والمتمم للأمر 95-07 المتعلق بالتأمينات، التي نصت بأنه "تتكفل ميزانية الدولة بمصاريف تسيير لجنة الإشراف على التأمينات"⁵⁸.

هذا ما يؤكد أن السلطات السالفة الذكر لا تملك أي مصادر تمويل خاصة بها تقوم بواسطتها بتمويل أجهزتها غير تلك المصادر المالية التي تمنحها لها الدولة المركزية، وهذا ما يجعلها بطبيعة الحال خاضعة وتابعة للدولة، الأمر الذي يؤثر على نسبة استقلاليتها بدرجة كبيرة على عكس سلطات الضبط التي اعترف لها المشرع بصفة مباشرة وصريحة بالاستقلال المالي، حيث نجدها أكثر حرية واستقلالية أثناء ممارستها لوظائفها الضبطية⁵⁹.

وهذا ما يؤكد مرة أخرى أهمية الاستقلالية المالية التي يعد انعدامها ما هو إلا حد من الحدود التي تقلص من الاستقلالية الوظيفية الممنوحة لهذه السلطات⁶⁰، باعتبار أن أمر اعتماد السلطات المختصة بضبط المجال الاقتصادي والمالي بصفة كبيرة على المصادر المالية للدولة من أجل تمويل الهياكل والأجهزة التابعة

لها، تجعلها خاضعة وتابعة للسلطة التنفيذية بصورة كلياً، وهذا ما يظهر أهمية الدور الذي تلعبه الاستقلالية المالية في إضفاء طابع الاستقلالية والقضاء على التبعية في جانبها الوظيفي⁶¹.

المطلب الثالث: إبقاء التسيير المالي والإداري لبعض السلطات الضابطة تحت رقابة السلطة التنفيذية.

تدخل الإدارة المركزية في المصادر المالية الممنوحة لبعض السلطات المختصة بضبط المجال الاقتصادي والمالي من خلال مراقبة ميزانيتها والمصادقة عليها، وكذا إخضاع الأعمال والتصرفات التي تصدر من بعض سلطات الضبط المستقلة للرقابة الإدارية السنوية الصادرة في صورة إعداد تقارير سنوية تحدد كيفية سير النشاطات والأعمال داخل مختلف القطاعات الخاضعة للضبط، تعد من الأمور التي من شأنها أن تحد من نسبة استقلالية هذه السلطات أثناء قيامها بالتسيير الإداري والمالي الخاص بها.

الفرع الأول: إخضاع الميزانية الخاصة ببعض سلطات الضبط المستقلة للرقابة المالية.

نظراً للدور المهم الذي تلعبه الميزانية المخصصة لسلطات الضبط المستقلة في جعل هذه الأخيرة تمارس المهام المخصصة لها بكل حياد وموضوعية دون أن تكون خاضعة للتوجهات والضغوطات التي قد تفرض عليها، كان لابد من الاعتراف لها بنوع من الاستقلالية في تقدير وتحديد الميزانية التي تتناسب وتتلاءم مع المهام المخولة لها، فضلاً عن إتاحتها إمكانية قيامها بإدارة هذه الموارد المالية الخاصة بها بما تراه هي ملائماً دون خضوعها لأي أوامر خارجة عن إرادتها الخاصة⁶².

وهذا ما لا نجده في واقع الممارسة الفعلية باعتبار أن مسالة اقتراح الميزانية المقدره لبعض سلطات الضبط المستقلة يمر عبر الحكومة من أجل دراستها قبل إعطائها الموافقة على المصادقة النهائية عليها من قبل البرلمان، وهو إجراء مجسد في مختلف التشريعات المقارنة التي اقتدى بها المشرع الجزائري باعتباره هو الآخر يطبق هذا المبدأ على ميزانية الخاصة ببعض سلطات الضبط المستقلة، وحتى لو كان أصل اقتراح هذه الميزانية يعود إلى سلطة الضبط نفسها، فإن هذا الاقتراح لا بد أن يطلع عليه الوزير المختص بالقطاع الخاضع للضبط، باعتباره يملك الحق والقدرة على تعديل هذا الاقتراح قبل أن يتم المصادقة عليه نهائياً⁶³.

هذا الاجراء المتمثل في الاطلاع على مقدار الميزانية والمصادقة عليها من قبل الوزير المكلف بالقطاع الخاضع للضبط، يجعل الموارد المالية الخاصة بالسلطات المختصة بضبط المجالات الاقتصادية والمالية لا تغلت من رقابة السلطة التنفيذية منذ بداية اقتراحها من طرف هذه السلطات إلى غاية اعتمادها النهائي، إذ لا يمكن أن تكون سارية المفعول إلا عندما تقوم السلطة التنفيذية بإصدار الموافقة النهائية عليها، هذا الشرط الذي تم فرضه من قبل السلطة التنفيذية يخلق نوع من التبعية المالية لها في قضية اعتماد هذه الميزانية من عدمه، وهذا ما يضع أمر استقلالية السلطات المختصة بضبط المجال الاقتصادي والمالي في جانبها المالي محل شك كبير.

هذا النوع من الرقابة التي تفرضها السلطة التنفيذية على الميزانية الخاصة ببعض سلطات الضبط المستقلة تعتبر رقابة سابقة تخلق نوع من الوصاية من طرف الدولة تفرض من خلالها بسط سلطانها ونفوذها

على الميزانية المالية الممنوحة لهذه لسلطات، وهذا ما يؤدي إلى تعزيز نفوذ السلطة التنفيذية من خلال منصب الوزير المكلف بالمالية أو الوزير المكلف بالقطاع الخاضع للضبط على حساب سلطات الضبط المستقلة ومهامها، وهذا النوع من الرقابة المالية طبقها المشرع على كل من الموارد المالية الخاصة بكل من لجنة ضبط الكهرباء والغاز، الوكالات المختصة بضبط قطاع المناجم، وكذا سلطة ضبط قطاع المحروقات.⁶⁴

الفرع الثاني: إخضاع أعمال بعض سلطات الضبط المستقلة للرقابة الإدارية.

لقد أدى التزايد المتسارع لاستحداث السلطات المختصة بضبط المجال الاقتصادي والمالي وتعدد الصلاحيات الممنوحة لها، إلى قيام المشرع بإلزامها بإعداد تقارير سنوية توضح من خلالها كيفية إدارة الأمور وتسيير النشاطات داخل مختلف القطاعات التي تشرف عليها، باعتبار أن نظام التقارير التي تعدها هذه السلطات تقوم بتوضيح جميع الجوانب المتعلقة بأدائها لوظائفها بطريقة تجعل السلطات العمومية والرأي العام على علم لما يحدث داخل مختلف القطاعات الاقتصادية والمالية الخاضعة للضبط⁶⁵، وهذا تحقيقا للشفافية وفي ذات الوقت إضفاء المشروعية على المكانة التي تحتلها هذه السلطات الجديدة ضمن النسيج المؤسساتي للدولة⁶⁶.

ومن أجل ذلك تم إلزام سلطة ضبط البريد والاتصالات الإلكترونية بإعداد تقارير سنوية ترسلها إلى الجهات المعنية بها، حيث ألزمتها المادة 13 / ف14 من القانون 18 - 04 المتضمن تحديد القواعد العامة المتعلقة بالبريد والاتصالات الإلكترونية، بإعداد تقرير سنوي يخص النشاطات والأعمال التي تقوم بها، حيث نصت على أنه " تكلف سلطة الضبط بالقيام بضمان أسواق البريد والاتصالات الإلكترونية لحساب الدولة، وفي هذا الإطار تتولي المهام الآتية : - إعداد ونشر تقرير سنوي يتضمن قراراتها وآراءها وتوصياتها، مع احترام واجب التحفظ حماية لخصوصية وسرية الأعمال، ويرسل إلى البرلمان بغرفتيه، والوزارة الأولى، والوزارة المكلفة بالبريد والاتصالات الإلكترونية..."⁶⁷

نفس الأمر ينطبق على لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها حيث تقوم هي الأخرى بإعداد تقرير سنوي تقدمه إلى الحكومة توضح فيها كيفية إشرافها مراقبتها لنشاط سوق القيم المنقولة، وذلك عملا بنص المادة 14 / ف05 من القانون 03 - 04 المتعلق ببورصة القيم المنقولة المعدلة للمادة 30 من المرسوم التشريعي 93 - 10، والتي جاء فيها "... وبهذه الصفة، تقدم لجنة تنظيم عملية البورصة ومراقبتها تقريرا سنويا عن نشاط سوق القيم المنقولة، إلى الحكومة."⁶⁸

هذه التقارير التي تعدها سلطات الضبط المختصة بضبط المجالات الاقتصادية والمالية يقع ضمن التدابير الرقابية التي تفرض من قبل السلطة التنفيذية على مختلف الأنشطة التي تمارس من قبل هذه السلطات، بالرغم من أن حجة المشرع في اعتماده على أسلوب إعداد التقارير السنوية هو الوصول إلى أعلى درجة من الوضوح في كل ما يتعلق بالعملية الضبطية، وذلك من خلال إظهار كيفية إدارة وتسيير الأمور

والنشاطات على مستوى مختلف المجالات والقطاعات الاقتصادية والمالية التي تقع تحت إشراف هذه السلطات، وذلك بهدف أن يكون المشهد جلي وغير غامض أمام جميع الأطراف المتدخلة في العملية الضبطية بداية من السلطة العامة، مروراً بالرأي العام ووصولاً إلى الأعوان الاقتصاديين.⁶⁹ لكن هذه الحجة التي اعتمدها المشرع الجزائري لفرض نظام إعداد التقارير على بعض سلطات الضبط المستقلة لا يمنع من اعتبار هذا النظام وجه من أوجه الرقابة التي تحتفظ بها السلطة التنفيذية لنفسها وتلجأ إليها كلما استدعى الأمر لذلك، وهذا ما ينقص وبدرجة كبيرة من نسبة الاستقلالية الممنوحة لهذه السلطات في شقها الوظيفي، ويجعل منها استقلالية ضئيلة لا تساعدها في ممارسة المهام التي استحدثت من أجلها بكل حياد وحرية.

خاتمة:

على ضوء ما سبق يتبين لنا جلياً أن خاصية الاستقلالية العضوية والوظيفية الممنوحة للسلطات المختصة بضبط النشاطات الاقتصادية والمالية، ما هي إلا استقلالية ذات طابع شكلي ومحدود نتيجة التدخل والتأثير الذي تفرضه السلطة التنفيذية على هذه الاستقلالية، الأمر الذي يبقي التكريس القانوني لضمانات الاستقلالية الممنوحة لهذه السلطات واجهة تزينية موجهة نحو إثارة انتباه الدول الغربية والمؤسسات الدولية العالمية على غرار صندوق النقد الدولي والبنك العالمي بوجود هيئات داخلية مستقلة تعمل على تطوير القطاعات الاقتصادية والمالية وفتحها على المنافسة الحرة والاستثمار الأجنبي.

وعليه، فإن أراد المشرع العمل حقا على تكريس استقلالية سلطات المختصة بضبط المجال الاقتصادي والمالي من الناحية العضوية والوظيفية بالشكل الحقيقي والفعلي، أن يقوم بمراجعة عدة نقاط تحكم الاستقلالية الممنوحة لهذه السلطات، على غرار:

- العمل على إيضاح العلاقة التي تربط سلطات الضبط المستقلة مع السلطات الثلاثة في الدولة وخصوصاً السلطة التنفيذية.
- إعادة النظر في النصوص القانونية التي تحكم كل سلطات الضبط المستقلة من خلال العمل على توحيد النص القانوني لتفادي ما يعرف بفوضى النصوص القانونية.
- توزيع سلطات التعيين الأعضاء المشكلين لسلطات المختصة بضبط القطاعات الاقتصادية والمالية على السلطات الثلاثة في الدولة وعدم حصر سلطة التعيين في يد في السلطة التنفيذية.
- تحديد أسباب قانونية واضحة ودقيقة أثناء القيام بإنهاء مهام أحد الأعضاء المنتمين لسلطات الضبط الاقتصادي وإبعاد سلطة العزل على التوجهات السياسية داخل الدولة.

الهوامش :

- ¹ - ZOUAIMIA Rachid, Les instruments juridique de la régulation économique en Algérie, Edition Belkeise, Alger, 2012, p 38.
- ² - المادة 13 من الأمر 03-11 المؤرخ في 26 أوت 2003، المتعلق بالنقد والقرض، المنشور في الجريدة الرسمية الجزائرية، العدد 52، الصادر في 27 أوت 2003. المعدل والمتمم بموجب الأمر 10-04 المؤرخ في 26 أوت سنة 2010، المنشور في الجريدة الرسمية الجزائرية، العدد 50، الصادر في 27 أوت 2010. المعدل والمتمم بموجب القانون 17-10 المؤرخ في 11 أكتوبر 2017، المنشور في الجريدة الرسمية الجزائرية، العدد 57، الصادر في 12 أكتوبر 2017.
- ³ - المواد 18 و 59، المرجع نفسه.
- ⁴ - المادة 32 من القانون رقم 90-10 المؤرخ في 14 أبريل 1990، المتعلق بالنقد والقرض، المنشور في الجريدة الرسمية الجزائرية، العدد 16، الصادر في 18 أبريل 1990. (ملغي).
- ⁵ - MENOUEUR Mustapha, Droit de la concurrence, Edition Berti, Alger, 2013, p 147.
- ⁶ - المادة 11 من الأمر 08-12 المؤرخ في 25 يونيو 2008، المعدل والمتمم للأمر 03-03 المتعلق بالمنافسة، المنشور في الجريدة الرسمية الجزائرية، العدد 36، الصادر في 02 جويلية 2008، المعدل والمتمم القانون 10-05 المؤرخ في 15 أوت 2010، المنشور في الجريدة الرسمية الجزائرية، العدد 46، الصادر في 18 أوت 2010.
- ⁷ - المادة 25 من القانون 18-04 المؤرخ في 10 ماي 2018، المتضمن تحديد القواعد العامة المتعلقة بالبريد والاتصالات الالكترونية، الجريدة الرسمية الجزائرية، العدد 27، الصادر في 13 ماي 2018.
- ⁸ - المادة 19 من المرسوم الرئاسي رقم 06-413 المؤرخ في 22 نوفمبر 2006، المحدد لتشكيلة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته وتنظيمها وكيفية سيرها، الجريدة الرسمية الجزائرية، العدد 74، الصادرة في 22 نوفمبر 2006، المعدل والمتمم بموجب المرسوم الرئاسي رقم 12-64، المؤرخ في 07 فيفري 2012، المنشور في الجريدة الرسمية الجزائرية، العدد 08، الصادر في 15 فيفري 2012.
- ⁹ - المادة 28 من القانون 19-13 المؤرخ في 11 ديسمبر سنة 2019، المتعلق بتنظيم نشاط المحروقات، المنشور في الجريدة الرسمية الجزائرية، العدد 79، الصادر في 22 ديسمبر 2019.
- ¹⁰ - المادة 117 من القانون 02-01 المؤرخ في 05 فيفري 2002، المتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات، المنشور في الجريدة الرسمية الجزائرية، العدد 08، الصادر في 06 فيفري 2002، المعدل والمتمم بموجب القانون رقم 14-10، المؤرخ في 30 ديسمبر 2014، المتضمن قانون المالية لسنة 2015، المنشور في الجريدة الرسمية الجزائرية، العدد 78، الصادر في 31 ديسمبر 2014.
- ¹¹ - المادة 21 و 22 من المرسوم التشريعي 93-10 المؤرخ في 23 ماي 1993، المتعلق ببورصة القيم المنقولة، المنشور في الجريدة الرسمية الجزائرية، العدد 34، الصادر في 23 أوت 1993، المعدل والمتمم بالقانون 03-04، المؤرخ في 17 فيفري 2003، المنشور في الجريدة الرسمية الجزائرية، العدد 11، الصادر في 19 فيفري 2003.
- ¹² - المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 94-175 المؤرخ في 13 جوان 1994، المتضمن تطبيق المواد 21 و 22 و 29 من المرسوم التشريعي رقم 93-10 المتعلق ببورصة القيم المنقولة، المنشور في الجريدة الرسمية الجزائرية، العدد 41، الصادر في 26 جوان 1994.
- ¹³ - المادة 13 من القانون رقم 03-04 المؤرخ في 17 فيفري 2003، المعدل والمتمم المرسوم التشريعي 93-10، المتعلق ببورصة القيم المنقولة، المرجع السابق.

- 14- المادة 134 من القانون 02-01 المؤرخ في 05 فيفري 2002، المتعلق الكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات، المرجع السابق.
- 15 - بشير الشريف شمس الدين، لعقابي سميحة، قانون الضبط الاقتصادي، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، عين مليلة، 2021، ص 52.
- 16- انظر المادة 15 من القانون 2000-03 المؤرخ في 05 أوت 2000، المتضمن تحديد القواعد العامة المتعلقة بالبريد والمواصلات السلكية واللاسلكية، المرجع السابق.
- 17- انظر المادة 117 من القانون 02-01 المؤرخ في 05 فيفري 2002، المتعلق الكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات، المرجع السابق.
- 18- انظر المادة 48 من القانون 01-10 المؤرخ في 03 يوليو 2001، المتضمن قانون المناجم، المنشور في الجريدة الرسمية الجزائرية، العدد 35، الصادر في 04 جويلية 2001. (ملغي).
- 19- انظر المادة 28 من القانون 19-13 المؤرخ في 11 ديسمبر سنة 2019، المتعلق بتنظيم نشاط المحروقات، المنشور في الجريدة الرسمية الجزائرية، العدد 79، الصادر في 22 ديسمبر 2019.
- 20- انظر المادة 27 من القانون 06-04 المؤرخ في 20 فيفري 2006، المعدل والمتمم للأمر 95-07 المتعلق بالتأمينات، المنشور في الجريدة الرسمية الجزائرية، العدد 15، الصادر في 12 مارس 2006.
- 21- جبري محمد، السلطات الإدارية المستقلة والوظيفة الاستشارية، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون، تخصص القانون العام، كلية الحقوق بن عكنون، جامعة الجزائر 1، الجزائر، 2014، ص 145.
- 22- ديب نذيرة، استقلالية سلطات الضبط المستقلة في القانون الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير القانون، فرع القانون العام، تخصص تحولات الدولة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2012، ص 51.
- 23- انظر المادة 117 من القانون 02-01 المؤرخ في 05 فيفري 2002، المتعلق الكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات، المرجع السابق.
- 24- موساوي نبيل، حياد السلطات الإدارية المستقلة، أطروحة الدكتوراه للعلوم، قانون العام للأعمال، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2019، ص 39.
- 25- المادة 05 من المرسوم الرئاسي رقم 06-413 المؤرخ في 22 نوفمبر 2006، المحدد لتشكيلة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته وتنظيمها وكيفية سيرها، المرجع السابق.
- 26- KHELLOUFI Rachid, « Les institutions de régulation en droit Algérien », Revue Idara, Volume 14, N° 02, 2004, P 98.
- 27- موساوي نبيل، المرجع السابق، ص 45.
- 28- خرشي الهام، السلطات الإدارية المستقلة في ظل الدولة الضابطة، أطروحة الدكتوراه للعلوم، قانون عام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة سطيف 2، محمد لمين دباغين، 2015، ص 169.
- 29- المرسوم الرئاسي المؤرخ في 15 افريل 1990، المتضمن تعيين محافظ بنك الجزائر المركزي، المنشور في الجريدة الرسمية الجزائرية، العدد 28، الصادر في 11 جويلية 1990.
- 30- المرسوم الرئاسي المؤرخ في 21 جويلية 1992، المتضمن إنهاء مهام محافظ بنك الجزائر المركزي، المنشور في الجريدة الرسمية الجزائرية، العدد 57، الصادر في 26 جويلية 1992.
- 31- خرشي الهام، المرجع السابق، ص 78.

³² - موساوي نبيل، المرجع السابق، ص 79.

³³ - انظر المادة 29 من الأمر 03-03 المؤرخ في 19 جوان 2003 المتعلق بالمنافسة، المرجع السابق.

³⁴ - انظر المادة 23 من القانون 18-04 المؤرخ في 10 ماي 2018، المتضمن تحديد القواعد العامة المتعلقة بالبريد والاتصالات الالكترونية، المرجع السابق.

³⁵ - انظر المادة 32 من القانون 19-13 المؤرخ في 11 ديسمبر سنة 2019، المتعلق بتنظيم نشاط المحروقات، المرجع السابق.

³⁶ - ديب نذيرة، المرجع السابق، ص 55.

³⁷ - موساوي نبيل، المرجع السابق، ص 80.

³⁸ - ZOUAÏMIA Rachid, «Les garanties du procès équitable devant les autorités administratives indépendantes », Revue Académique de la Recherche Juridique, volume 07, N° 01, Faculté de Droit et des Sciences Politiques, Université Abderrahmane Mira, Bejaïa, 2013, P 09.

³⁹ - SIMON Julie, Arrêts du Conseil d'état du 27 octobre 2006 relatif à l'application de l'article 6 de la CEDH aux décisions de sanctions prononcées par l'AMF, Disponible sur : <http://julie-simon.over-blog.com/article-5659176.html>.

⁴⁰ - موساوي نبيل، المرجع السابق، ص 79.

⁴¹ - جبري محمد، المرجع السابق، ص 141.

⁴² - انظر المواد 30 و 31 من الأمر 03-03 المؤرخ في 19 جوان 2003 المتعلق بالمنافسة، المرجع السابق.

⁴³ - المواد 15 و 16 من القانون 08-12 المؤرخ في 25 جوان 2008، المعدل والمتمم للأمر 03-03 المتعلق بالمنافسة، المرجع السابق.

⁴⁴ - المادة 15 المرسوم التنفيذي رقم 11-241 المؤرخ في 10 جويلية 2011 الذي يحدد تنظيم مجلس المنافسة وسيره، المنشور في الجريدة الرسمية الجزائرية، العدد 13، الصادر في 13 جويلية 2011، المعدل والمتمم بموجب المرسوم التنفيذي رقم 15-79 المؤرخ في 08 مارس 2015، المنشور في الجريدة الرسمية الجزائرية، العدد 13، الصادر في 11 مارس 2015.

⁴⁵ - المادة 38 من القانون 14-05 المؤرخ في 24 فيفري سنة 2014، المتضمن قانون المناجم، المنشور في الجريدة الرسمية الجزائرية، العدد 18، الصادر في 30 مارس 2014.

⁴⁶ - منصور داود، الآليات القانونية لضبط النشاط الاقتصادي في الجزائر، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه العلوم في الحقوق، تخصص قانون الأعمال، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2016، ص 178.

⁴⁷ - ZOUAÏMIA Rachid, Droit de la régulation économique, Edition Berti, Alger, 2006, p 80.

⁴⁸ - حدري سمير، السلطات الادارية المستقلة واشكالها الاستقلالية، مجلة ادارة، المجلد 19، العدد 02، 01 ديسمبر 2009، ص 25.

⁴⁹ - المادة 26 من القانون 19-13 المؤرخ في 11 ديسمبر سنة 2019، المتعلق بتنظيم نشاط المحروقات، المرجع السابق.

⁵⁰ - المادة 26 من القانون 06-04 المؤرخ في 20 فيفري 2006، المعدل والمتمم للأمر 95-07 المتعلق بالتأمينات، المرجع السابق.

- 51 - المادة 02 و05 من المرسوم الرئاسي رقم 06-413 المؤرخ في 22 نوفمبر 2006، المحدد لتشكيلة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته وتنظيمها وكيفية سيرها، المرجع السابق.
- 52- ديب نذيرة، المرجع السابق، ص 90.
- 53- منصور داود، المرجع السابق، ص 177.
- 54 - حساين سامية، شليحي كريمة، سلطة ضبط نشاط البورصة في القانون الجزائري، بيت الأفكار للنشر والتوزيع، الجزائر 2019، ص 68.
- 55- رنا سمير اللحام، السلطات الإدارية المستقلة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2015، ص 50.
- 56-ZOUAÏMIA Rachid, Les instruments juridique de la régulation économique en Algérie, Op, Cit, P 49.
- 57- منصور داود، المرجع السابق، ص 179.
- 58- المادة 27 من القانون 06-04 المؤرخ في 20 فيفري 2006، المعدل والمتمم للأمر 95-07 المتعلق بالتأمينات، المرجع السابق.
- 59- إرزيل الكاهنة، "دور لجنة الإشراف على التأمينات في ضبط سوق التأمين"، الملتقي الوطني حول سلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، كلية الحقوق والعلوم الاقتصادية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، أيام 27 و28 ماي 2007، ص 113.
- 60- ديب نذيرة، المرجع السابق، ص 91.
- 61- ديموش حكيمة، "مدى استقلالية اللجنة المصرفية وظيفيا"، الملتقي الوطني حول سلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، كلية الحقوق والعلوم الاقتصادية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، أيام 27 و28 ماي 2007، ص 86.
- 62 - حساين سامية، شليحي كريمة، المرجع السابق، ص 68.
- 63- خرشي الهام، المرجع السابق، ص 172.
- 64- زيوش رحمة، الميزانية العامة للدولة في الجزائر، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراة في العلوم، تخصص قانون، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2011، ص 216.
- 65- منصور داود، المرجع السابق، ص 182.
- 66- ZOUAÏMIA Rachid, Les autorités de régulation indépendantes face aux exigences de la gouvernance Edition Belkeise, Alger, 2013, p 253.
- 67- المادة 13 من القانون 18-04 المؤرخ في 10 ماي 2018، المتضمن تحديد القواعد العامة المتعلقة بالبريد والاتصالات الالكترونية، المرجع السابق.
- 68- المادة 14 من القانون 03-04 المؤرخ في 17 فيفري 2003، المعدل والمتمم للمرسوم التشريعي 93-10، المتعلق ببورصة القيم المنقولة، المرجع السابق.
- 69- حساين سامية، شليحي كريمة، المرجع السابق، ص 72.