

الوضعية القانونية للسلطات الإدارية المستقلة

The legal status of the independent administrative authorities

ورتي سماح*، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد الشريف مساعديّة - سوق أهراس -

s.ouarti@univ-soukahrass.dz

تاريخ إرسال المقال: 2023/04/06 تاريخ قبول المقال: 2023/04/28 تاريخ نشر المقال: 2023/05/15

الملخص:

تم إنشاء السلطات الإدارية المستقلة في الجزائر من أجل القيام بضبط النشاط الإقتصادي في السوق حيث تم تحويل الإختصاص من السلطة التنفيذية إليها مما أدى إلى ظهور جدل فقهي بين المختصين بخصوص مدى دستورية هذه السلطات وكذلك حول الصلاحيات التي تم منحها لبعض السلطات فقط ولا يكفي مجرد إنشاء السلطات إدارية ومنحها الإستقلالية لكن تبقى نسبية نتيجة تدخل السلطة التنفيذية مما يجعلها في مظهر تبعية لهذه الأخيرة مما يؤثر على فعالية دورها في ضبط النشاط الإقتصادي في السوق.

الكلمات المفتاحية: السلطات الإدارية المستقلة، الطبيعة القانونية، الإستقلالية التبعية.

Abstract:

Administrative authorities have been created in Algeria in order to control economic activity. In the market when the competence has been transferred from the executive authority to it.

This has led to the emergence of a jurisprudential controversy between specialists on the constitutionality of these and also on the powers. Granted to certain authorities only. It is not enough to establish administrative authorities and grant them independence.

However, it remains relative because of the intervention of the executive power, which makes it appear dependent on the latter, which affects the effectiveness of its role in controlling economic activity on the market

Key words: independent administrative authorities; legal nature; dependency independence

المقدمة:

بسبب الإعتماد على سياسة إقتصاد السوق تغير دور الدولة من متدخلة إلى ضابطة وواكب ذلك ظهور سلطات إدارية مستقلة دورها مغاير وبعيد عن دور الإدارة التقليدية.

هذا بسبب تغير دور الدولة التي كانت في السابق تعتمد على التخطيط والتوجيه المعتمد عليه في النظام الإشتراكي وإنقلها إلى النظام الرأسمالي القائم على مبادئ معينة تتمثل في حرية المبادرة والتنافس وبسبب الأزمات الإقتصادية التي مرت على الجزائر والتي أدت إلى ظهور إنعكاسات وأثار على مختلف الأصعدة.

ويسبب الضغوطات الداخلية من جهة والصراعات الخارجية أدى ذلك إلى إنسحاب الدولة التدريجي من القطاع الإقتصادي وبعدها تم أستحداث سلطات إدارية مستقلة مغايرة ومختلفة عن الإدارة التقليدية وذلك من أجل القيام بمهمة ضبط النشاطات الإقتصادية وتعتبر هذه السلطات إنعكاس لتحول دور الدولة من الدولة الحارسة إلى الدولة المتدخلة وصولاً إلى الدولة الضابطة.

وقد دعم موضوع السلطات الإدارية المستقلة في ظهور نقلة نوعية من سياسة المركزية إلى اللامركزية وإلى أساليب وأنماط جديدة من توزيع المهام لاسيما في الميادين والمجالات الحساسة مثل ممارسة الحريات العامة وكذلك فيما يتعلق بالمجال الإقتصادي فهل يتجاوب النظام القانوني للسلطات الإدارية المستقلة للدور المنوط بها في ضبط النشاط الإقتصادي في الجزائر؟

1. إختصاصات السلطات الإدارية المستقلة ومدى مشروعيتها.

يتطلب مبدأ الفصل بين السلطات الفصل التام بين السلطة التنفيذية، والتشريعية والقضائية حيث يفترض أن السلطة التنفيذية تمارس الوظيفة الإدارية حيث تتجسد هذه المهمة على المستوى المركزي واللامركزي من خلال الإدارة العمومية المركزية والمحلية وكذلك مختلف الإدارات الأخرى.

ضف إلى ذلك ظهور سلطات أخرى أطلق عليها إسم السلطات الإدارية المستقلة وهي عبارة عن مؤسسات جديدة مكونة لجهاز الدولة (نادية، 2007).

والهدف من استحداث السلطات الإدارية المستقلة هو تجسيد أكثر لمفهوم الضبط عن طريق الاعتراف لها بعدة صلاحيات هي في أساسها وأصلها من اختصاص السلطات الأخرى الموجودة في الدولة وهنا تظهر إشكالية مطابقة هذه الصلاحيات لأحكام الدستور هذا من ناحية.

من ناحية أخرى كثرة النصوص المنشئة للسلطات الإدارية المستقلة ما تتطلب معرفة وفهم طبيعة النص المعتمد الذي أسس لوجود السلطات الإدارية المستقلة.

1.1. مدى دستورية اختصاصات السلطات الإدارية المستقلة

عند معاينة مختلف القوانين التي نصت على وجود السلطات الإدارية المستقلة يتضح أن المشرع الجزائري اعترف لهذه الأخيرة بعدة صلاحيات تختلف من هيئة إلى أخرى حيث تصطدم هذه الصلاحيات مع إشكالية دستورية مما يستدعي دراسة كل اختصاص ومدى مطابقته مع الدستور.

1.1.1. مدى دستورية السلطة التنظيمية

يرجع اختصاص ممارسة السلطة التنظيمية دستوريا إلى السلطة التنفيذية غير أن المشرع الجزائري كفلها للسلطات الإدارية المستقلة لتمارسها في بعض القطاعات التي وجدت لضبطها هذا ما يستدعي طرح التساؤل بشأن مدى شرعية الاختصاص التنظيمي (أولاً) والضوابط التي تحد من ممارسة هذا الاختصاص (ثانياً).

أولاً: مدى شرعية الاختصاص التنظيمي

نص التعديل الدستوري لسنة 2020¹ وتحديدا في المادة 141 يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون.

يندرج تطبيق القوانين في المجال التنظيمي الذي يعود للوزير الأول أو لرئيس الحكومة حسب الحالة. ويتضح أن السلطة التنظيمية مكفولة دستوريا للسلطة التنفيذية دون غيرها.

والاختصاص التنظيمي لم ينص الدستور الجزائري على أنه يدخل في صلاحيات الهيئات الإدارية المستقلة وفي المقابل تم نص دستوريا على أنها مخولة لرئيس الجمهورية والوزير الأول دون سواه². كذلك بسبب عدم وجود وتوفير اجتهاد من طرف المجلس الدستوري سابقا أو مجلس الدولة يخص ويتناول هذا الاختصاص³.

وعليه حصر الدستور الاختصاص التنظيمي العام ومنحه لرئيس الجمهورية والوزير الأول وفي المقابل نص على أن الاختصاص التنظيمي الخاص للوزراء والولاة، ورؤساء المجالس الشعبية البلدية وبعض المنظمات النقابية وهذا يعتبر اعتراف لهذه الجهات والهيئات بسلطة إصدار قواعد قانونية لا تتعارض مع أحكام الدستور عندما منح الهيئات الإدارية المستقلة السلطة التنظيمية في القطاع الذي يعود إليها اختصاصه طبقا لأحكام القانون⁴.

والجهات التي تتمتع بالسلطة التنظيمية حسب التشريع الجزائري هي كل من مجلس النقد والقرض والذي بدوره مكفول له سلطة حقيقية في إصدار الأنظمة⁵ كذلك سلطة ضبط البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية، سلطة ضبط السمعي البصري وهو ما يستتف منه عدم تعارضه مع أحكام الدستور⁶.

ثانيا: الضوابط المطبقة على الاختصاص التنظيمي

صحيح أن السلطات الإدارية المستقلة مخول لها ممارسة السلطة التنظيمية لكن يبقى في إطار محدود ضف إلى ذلك الرقابة المطبقة عليه من طرف السلطتين التنفيذية والقضائية.

محدودية السلطة التنظيمية:

أكد المشرع الجزائري على وجود⁷ ضوابط مطبقة على الاختصاص التنظيمي الذي تمارسه السلطات الإدارية المستقلة والتي تظهر لاسيما في ضبط وحصر ميدان ممارسة هذا الاختصاص في المجالات والقطاعات التي تتدخل فيها هذه الهيئات حيث يعتبر الاختصاص التنظيمي الذي تمتع به فرعي وغير أصلي وذو طبيعة خاصة مقارنة مع السلطة التنظيمية التي تمارسها السلطة التنظيمية في مختلف القطاعات والمجالات بصفة عامة⁸.

بالرجوع للنصوص القانونية المنظمة للسلطة التنظيمية التي تتمتع بها السلطات الإدارية المستقلة نلمس مدى القصور الموجود في هذا الاختصاص⁹ لاسيما في مجال سن الأنظمة، وهذا ما تم النص عليه في المرسوم التشريعي رقم: 93-10¹⁰ المتعلق ببورصة القيم المنقولة المعدل والمتمم بموجب المادة 31 منه.

أيضا في القطاع المصرفي وتحديداً في الأمر 03-11¹¹ المتعلق بالنقد والقرض أين يظهر تحديد
المشرع لنطاق تنظيم مجلس النقد والقرض وهو ما تم النص عليه في المادة 62 منه.
الرقابة على السلطة التنظيمية:

نص المرسوم رقم 93-10¹² السالف الذكر على أن أنظمة لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها
تخضع للرقابة وهذا حسب ما نصت عليه المادة 32 منه التي تنص على مايلي: "يوافق على اللوائح التي
تسنها اللجنة عن طريق التنظيم، وتنتشر في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية
مشفوعة بنص الموافقة"¹³.

كذلك ظهر المرسوم التنفيذي رقم 96-102 والذي يعتبر قد ظهر تطبيقاً لنص المادة 32 السالفة
الذكر حيث أكدت المادة الأولى منه على أنه: "عملاً بأحكام المادة 32 من المرسوم التشريعي رقم 93-10
المؤرخ في 23 مايو سنة 1993 والمذكور أعلاه، يوافق الوزير الأول المكلف بالمالية بقرار على اللوائح
التي تسنها لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها".

ويتضح¹⁴ أن الأنظمة التي تضعها اللجنة يستلزم لنشرها في الجريدة الرسمية موافقة وزير المالية
القبلية عليها مشفوعة بقرار الوزير المتضمن الموافقة عليها.

كما يظهر نفس الإجراء في الأمر رقم 03-11 المتعلق بالنقد والقرض الذي فرض على محافظ
مجلس النقد والقرض أن يبلغ الوزير المكلف بالمالية بمشاريع الأنظمة في مهلة 10 أيام لطلب تعديلها وذلك
بموجب المادة 63 منه، ما يدل على أن الضبط ينقسم بين الحكومة والسلطات الإدارية المستقلة لتجسيد
مختلف النصوص القانونية.

كذلك توجد وتظهر إمكانية حلول السلطة التنفيذية محل السلطة الضبطية في مراقبة السلطة التنظيمية،
إذ منح المشرع الجزائري للسلطة التنفيذية سلطة الحلول محل لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها في
ممارسة الصلاحيات المخولة لها بمبادرة من وزير المالية¹⁵ وذلك حسب ما نصت عليه المادة 02/28
والمادة 50 من المرسوم التشريعي رقم 93-10 حيث جاء في نص المادة 02/28 مايلي: "إذا كان الحادث
مما يتطب تعليقا لمدة تتجاوز خمسة أيام كاملة، كان القرار من اختصاص الوزير المكلف بالمالية دون
غيره".

بينما تنص المادة 50 على أنه: "إذا ثبت عن اللجنة عجز أو قصور، تتخذ التدابير التي تتطلبها
الظروف عن طريق التنظيم بناء على اقتراح الوزير المكلف بالمالية عقب الاستماع إلى رئيس اللجنة".
ضف إلى ذلك أن سلطات الضبط تخضع للرقابة الممارسة عليها من طرف السلطة القضائية¹⁶ حيث
نصت المادة 65 من الأمر رقم 03-11 على أنه: "يكون النظام الصادر والمنشور كما هو مبين في المادة
64 أعلاه، موضوع الطعن بالإبطال..... أمام مجلس الدولة".

2.1.1. مدى دستورية السلطة الرقابية

بهدف قيام سلطة الضبط بمهامها منحها المشرع صلاحيات رقابية واسعة وهذا يظهر في تمتعها بامتيازات السلطة العامة على القطاعات التي تدخل فيها ما يؤكد على شرعية هذا الاختصاص.

أولاً: رقابة الدخول إلى السوق

تقوم السلطات الإدارية المستقلة بممارسة نوع من الرقابة والمتمثلة في الرقابة السابقة والهدف منها مراقبة الراغبين في الانضمام إلى المهنة، إذ تظهر ملامح هذه الرقابة في التأكد والتحقق من استقاء هؤلاء الراغبين للشروط المطلوبة قانوناً من أجل انضمامهم للمهنة حيث يعد مجلس النقد والقرض جهاز يمارس رقابة سابقة على استيفاء شروط ممارسة المهنة المصرفية.

حيث يتطلب إنشاء بنك أو مؤسسة مالية الحصول على رخصة المجلس بعد استيفاء الراغبين للملف المطابق لدفتر الشروط من أركانه المالية والتقنية وبعد الحصول على هذه الرخصة الصادرة من المجلس كذلك يجب حصول الشركة المنشئة على اعتماد يمنحه محافظ البنك.

حيث أكد على هذا القانون الملغى المتعلق بالنقد والقرض الصادر سنة 1990 والجدير بالذكر أن المشرع عمل على تقوية رقابة المجلس في الجزئية المتعلقة بالإلتحاق بالمهنة وهذا بموجب الأمر رقم 03-11 بإشترائه إثبات مصدر الأموال المقترح بها للاستثمار في الميدان المصرفي.

وظهر هذا الشرط بعد وقوع قضية "الخليفة بنك" التي تسببت في ظهور عدة استفسارات فيما يتعلق بمصدر الأموال المستثمرة في نفس الوقت تم تزويد هيئات أخرى بهذه الصلاحية وهذا حسب المجال المتعلق بنشاطها مثل سلطة ضبط البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية ولجنة ضبط الكهرباء والغاز ولجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، ومجلس المنافسة¹⁷.

ثانياً: رقابة السوق بحد ذاته

عند إتمام رقابة السلطات الإدارية المستقلة لشروط الإلتحاق بالسوق تتم ممارسة رقابة لاحقة على السوق والمتماثلة في مدى احترام الأعوان الاقتصاديين للقوانين والأنظمة الخاصة بالمجال الخاضع للضبط "حيث يعطي الاختصاص الرقابي اللاحق بعداً جديداً للوظيفة الضبطية للدولة التي تميز العصر الحديث"¹⁸.

حيث خولت لمجلس المنافسة مهمة الضبط هذا من خلال الاختصاص الرقابي على السوق والمتمثل في مراقبة تصرفات الأعوان الاقتصاديين الناشطين في مجال المنافسة ضف إلى ذلك مراقبة مدى احترامهم للقوانين والتنظيمات الخاصة بهذا المجال¹⁹، حيث بالرجوع للقانون رقم 03-03²⁰ المتعلق بالمنافسة تنص المادة 37 منه على أن للمجلس القيام بكل الأعمال التي تندرج ضمن اختصاصاته لاسيما كل تحقيق أو دراسة أو خبرة للكشف عن الممارسات المقيدة للمنافسة.

3.1.1. مدى دستورية السلطة القمعية

تتمتع الهيئات الإدارية المستقلة بسلطة القمع وهذا الاختصاص مخول لكل السلطات الإدارية المستقلة من بينها اللجنة المصرفية، كذلك الوكالة الوطنية للجيولوجيا والمراقبة المنجمية، الوكالة الوطنية للممتلكات المنجمية، مجلس المنافسة لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها هل يعد اعتراف المشرع لهذه الهيئات بالسلطات القمعية إنتهاكا لمبدأ الفصل بين السلطات؟

أولا: الاختصاص القمعي ومبدأ الفصل بين السلطات

يهدف مبدأ الفصل بين السلطات إلى عمل كل سلطة لوحدها في مجالها وعدم تدخل أي سلطة أخرى²¹ في عمل باقي السلطات حيث تمارس السلطة القضائية اختصاص القمع المنصوص عليه في نصوص الدستور والهدف منه ضمان الحريات العامة وكذلك حماية المجتمع والحفاظ على الحقوق. حيث يعد القاضي الجنائي صاحب السلطة القمعية دون سواه وتمتع الهيئات الإدارية المستقلة بهذه السلطة القمعية يعد ويعتبر تجسيد لامتيازات السلطة العامة.

ثانيا: تمتع السلطة القمعية بالضمانات القانونية والقضائية

تتمتع السلطة القمعية المعترف بها للسلطات الإدارية المستقلة بضمانات قانونية وكذلك قضائية.

الضمانات القانونية:

يجب على السلطات الإدارية المستقلة احترام مبدأ الشرعية والذي يعد مبدأ أساسي في قانون العقوبات والذي يقر بأنه لا عقوبة إلا بنص قبل إتخاذ أي إجراء.

وبالرجوع إلى النصوص المتعلقة بالسلطات الإدارية المستقلة لاسيما المتعلقة بمجال المنافسة وتحديدا الأمر رقم 03-03 المتعلق بالمنافسة نجد أن مجلس المنافسة يعاقب على الممارسات المقيدة للمنافسة وتتمثل في الأعمال المدبرة والاتفاقات الصريحة والضمنية التي تهدف إلى عرقلة حرية المنافسة في السوق أو الحد منها لاسيما عندما تهدف إلى الحد من الدخول في السوق أو في ممارسة النشاطات التجارية فيه. اقتسام واحتكار الأسواق، عرقلة تحديد الأسعار حسب قواعد السوق، حالة تطبيق شروط غير متكافئة لنفس الخدمات تجاه نفس الشركاء التجاريين وإخضاع إبرام العقود مع المتعاملين لشروط قبولهم لخدمات إضافية ليس لها صلة بموضوع هذه العقود.

والملاحظ استخدام المشرع الجزائري لعبارات، يمكن أن تهدف، لاسيما، إشارة وعلامة على عدم تدقيقه للمخالفات وتوسيع منه للسلطة التقديرية لمجلس المنافسة في تجريم أفعال غير واردة عن النصوص القانونية والذي يعتبر مساس بمبدأ المشروعية.

ويفترض على هذه السلطات الإدارية المستقلة احترام مبدأ التناسب أثناء تطبيق العقوبة والمتعارف عليه على أنه يضمن التوازن بين الفعل المقترف والعقوبة المسلطة ولتطبيق هذا المبدأ يجب الالتزام بالمعقولية في توقيع الجزاءات الإدارية وعدم التعدد الجزائي على مخالفة واحدة²².

ويجب امتثال هذه السلطات الممارسة للسلطة القمعية للضمانات الإجرائية المتماثلة في احترام حقوق الدفاع المكرسة دستوريا²³.

وكرس المشرع هذه الضمانة وتحديدًا في مجال عمل اللجنة المصرفية حيث سمح للشخص المتهم بالإطلاع على الملف وهذا طبقاً للتعديل المتعلق بقانون النقد والقرض لسنة 2010.

الضمانات القضائية:

تمتع السلطات الإدارية المستقلة بإصدار قرارات عقابية لا يعفيها من الرقابة القضائية عليها لأنها تمس بشكل مباشر بالحقوق والحريات العامة وهذا النوع من الرقابة موكلة لمجلس الدولة على كل القرارات العقابية للجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها واللجنة المصرفية وسلطة ضبط البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية ولجنة ضبط الكهرباء والغاز حيث تتمتع القرارات الإدارية بقرينة المشروعية وامتياز الأولوية اللذان يمكنان بالتنفيذ الفوري للقرار الإداري لكن بالنسبة للهيئات الإدارية المستقلة الأمر مغاير حيث عند الاطلاع على الأحكام التي توظّر مختلف الهيئات يظهر فرق وتباين كبير من هيئة إلى أخرى سواء بالنسبة لمراعاة هذه الضمانة فمثلاً بالنسبة للطعون المقدمة ضد قرارات لجنة البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية واللجنة المصرفية غير موقوفة التنفيذ.

4.1.1. مدى دستورية السلطة التحكيمية

إن السلطات الإدارية المستقلة المستحدثة من قبل المشرع الجزائري يجعله من الاختصاصات تنازعية تهدف إلى التحكيم والفصل في النزاعات التي يمكن أن تحدث وتكون بين المتعاملين الاقتصاديين أو مع المستعملين في القطاعات التي تسهر على رقابتها²⁴.

وبالعودة إلى مختلف النصوص القانونية المتعلقة بالسلطات الإدارية المستقلة يظهر أن كل من لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها²⁵، سلطة ضبط البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية، سلطة ضبط الكهرباء والغاز²⁶ وسلطة ضبط السمعي البصري التي تم منح هذا الاختصاص لها وذلك بموجب القانون المنظم لنشاط السمعي البصري²⁷.

فإذا تطرقنا إلى سلطة ضبط البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية يتضح أن مهمة التحكيم على مستواها من اختصاص مجلس²⁸ السلطة حيث نص المشرع على أنه يتكفل المجلس بالمنازعات التي تدور حول التوصيل البيني والناجمة عن علاقات تعاقدية للمتعاملين الاقتصاديين.

لهذا وجب تمييز مدى خصوصية الاختصاص التحكيمي الذي تمارسه هذه السلطات بالنسبة للتحكيم الذي هو من اختصاص السلطة القضائية ومدى تجسيد الضمانات الإجرائية الأساسية الموجودة والمستفيد منها المحكّمين أمام الجهات القضائية.

أولاً: علاقة الاختصاص التحكيمي للسلطات الإدارية المستقلة بالتحكيم التقليدي

يعد من الحلول البديلة لحل النزاعات بين الأطراف الخاضعة للتحكيم حيث يتم عرض النزاع على محكم طبقاً لما تم الاتفاق عليه، ولهذا فإنه هناك فرق بين التحكيم في مجال السلطات الإدارية المستقلة وفي مجال التحكيم التقليدي هذا بالنسبة للانعقاد كذلك بالنسبة لتنفيذ القرارات كذلك بالنسبة لطرق الطعن فيها.

من حيث الانعقاد:

يقوم التحكيم التقليدي بإبرام اتفاقية التحكيم بين الأطراف المتنازعة والتي تظهر في شكل التحكيم أو من خلال مشاركة التحكيم²⁹.

والظاهر أن المشرع لم يستوجب إبرام هذا الاتفاق بين الأعوان الاقتصاديين للجوء إلى سلطات الضبط، وهذا ما ينفي عنصر التراضي بين أطراف النزاع حيث يستطيع أحدهم وبصفة انفرادية إخطار سلطة الضبط بالنزاع حتى وإن لم يتفقاً على التحكيم لهذه السلطة³⁰.

كذلك يوجد ويتميز التحكيم التقليدي بأن طرفي النزاع لها كامل الحرية في اختيار المحكم أو أعضاء الهيئة التحكيمية³¹، بينما سلطات الضبط المستقلة لا تستطيع ذلك لأن المشرع قام بمهمة تعيين أعضاء الجهاز التحكيمي من خلال النصوص المؤطرة لهذه السلطات ومثال على ذلك أعضاء غرفة التحكيم لدى لجنة ضبط الكهرباء والغاز الذين يعينون من طرف وزير الطاقة ووزير العدل ضمن الفئات التي حددها المشرع³².

من حيث تنفيذ القرارات التحكيمية وطرق الطعن فيها:

عندما نكون أمام التحكيم التقليدي فإنه يتم إصدار القرارات التحكيمية بعد إتباع جملة من الإجراءات، ولا تكون نافذة إلا بعد تحصلها على الصبغة التنفيذية³³، أما بالنسبة للقواعد الإجرائية التابعة للاختصاص التحكيمي الممارس أمام سلطات الضبط فإنها أصبحت من اختصاص التنظيم ومثال على ذلك القرارات التحكيمية التي تصدرها سلطة ضبط البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية والتي تمتع بقوة تنفيذية ذاتية وهي ملزمة للطرفين ورغم قابليتها للطعن إلا أنها ليست بحاجة إلى الصبغة التنفيذية³⁴.

بالإضافة إلى أن مجال الطعن القضائي ضد القرار التحكيمي المنصوص عليه ضمن القواعد العامة التي تمنح إمكانية الطعن ضده أمام القضاء العادي بعدة طرق بما فيها الاستئناف والبطان والطعن بالنقض، بموجب المواد 1055، 1058، 1061 على التوالي من القانون رقم 08-09³⁵ المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، أما بالنسبة للقرارات التحكيمية الصادرة عن سلطات الضبط فيطعن ضدها أمام مجلس الدولة إما بالإلغاء أو عدم المشروعية³⁶ وللإشارة فالقرارات التحكيمية للجنة ضبط الكهرباء والغاز غير قابلة للطعن فيها³⁷.

ثانيا: خضوع السلطة التحكيمية للسلطات الإدارية المستقلة للضمانات الإجرائية

يجب أن يتمتع تحويل اختصاص الفصل في النزاعات من القاضي إلى سلطات الضبط المستقلة، بجملة من الضمانات ومن بينها:

احترام حقوق الدفاع:

يعتبر حق الدفاع حق دستوري ومن بين الضمانات الأساسية التي لا بد أن تخضع لها السلطات الإدارية المستقلة التي تمارس الاختصاص التحكيمي ويقوم هذا الإجراء من خلال تطبيق مبدأ المواجهة والذي يحتوي على الحق في الاطلاع على الملف والحق في تقديم الأطراف المعنية لملاحظاتهم ودفعهم³⁸. اعتمد المشرع وبصفة ضمنية مبدأ المواجهة أمام لجنة ضبط الكهرباء والغاز حيث لا تقوم غرفة التحكيم بالفصل في القضايا الموجودة لديها إلا بعد قيامها بالاستماع إلى الأطراف وهذا يعني إعطاءهم فرصة من أجل تقديم ملاحظاتهم الشفوية حيث قام المشرع بتجريدتها من ضمانات الاستعانة بمدافع وقام بمنحها إمكانية الاستماع إلى الشهود الذين تقوم بعملية التحري عنهم وكذلك تقوم بعملية استدعائهم وهو ما نصت عليه المادة 135 من القانون رقم 01-02 الذي يتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز عن طريق القنوات والتي جاء فيها ما يلي: "فصل غرفة التحكيم في القضايا التي ترفع إليها باتخاذ قرار مبرر، بعد الاستماع إلى الأطراف المعنية، ويمكن أن تقوم بكل التحريات بنفسها أو بواسطة غيرها، كما يمكنها تعيين خبراء عند الحاجة وأن تستمع إلى الشهود....".

غير أن قيام أطراف النزاع باللجوء إلى الاستدلال بالشهود غير منصوص عليه وبالنسبة لمجال البورصة يظهر أن عدم وجود وتوفير الحق بالاستعانة بمحام أو بمستشار هذا يعود إلى اختيار أطراف النزاع باستثناء المسائل التأديبية التي نص عليها المشرع على وجود هذا الحق وانعدامه في المجال التحكيمي³⁹.

احترام سرية الأعمال والفصل في آجال معقولة:

نص القانون رقم 2000-03⁴⁰ المتعلق بالبريد والمواصلات وتحديدًا في مضمون المادة 11/13 على التزام اللجنة بالسر المهني، أيضا يلتزم أعضاء وأعاون لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها بهذا المبدأ وهذا طبقا لنص المادة 39 من المرسوم التشريعي رقم 93-10 والتي جاء فيها ما يلي: "يلزم أعضاء اللجنة وأعاونها بالسر المهني فيما يخص الوقائع والأعمال والمعلومات التي اطلعوا عليها بحكم وظيفتهم.....".

ومن حق الأطراف المتنازعة الاستفادة من ضمانات الفصل في آجال معقولة لهذا يجب على القاضي الفاصل في النزاع التقيد بالآجال هذا طبقا لما نصت عليه المادة 10 من القانون العضوي رقم 04-11⁴¹ المتعلق بالقانون الأساسي للقضاء والتي جاء فيها ما يلي: "يجب على القاضي أن يفصل في القضايا المعروضة عليه في أحسن الآجال".

2.1. نوعية النص المعتمد لإنشاء السلطات الإدارية المستقلة

عند الاطلاع على النصوص التي تم بموجبها إنشاء سلطات الضبط المستقلة، وفي المقابل وجود نص دستوري يفصل في كيفية إنشاء هذه السلطات فإنه يتبين وجود نص تشريعي (الفرع الأول) وأوامر (الفرع الثاني) كذلك بموجب قوانين المالية (الفرع الثالث) وبموجب مراسيم (الفرع الرابع) كذلك من خلال التنظيم (الفرع الخامس).

1.2.1. اعتماد النص التشريعي في إنشاء السلطات الإدارية المستقلة

عند تفحص نصوص الدستور المتعلقة بمجال التشريع التي هي من اختصاص البرلمان وتحديدًا المادة 139 من التعديل الدستوري رقم 442/20 يتضح أن المؤسس الدستوري⁴² بين المجالات المخصصة للبرلمان والتي تكون بموجب قوانين عادية حيث ذكرها على سبيل الحصر في 30 حالة. وبهذه الطريقة تم إنشاء السلطات الإدارية المستقلة المتعلقة بكل مجال على حدى وهي على النحو التالي⁴³:

لجنة ضبط الكهرباء والغاز، لهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، وكالتي المحروقات والوكالتين المنجميتين، مجلس المنافسة، الوكالة الوطنية للمواد الصيدلانية المستعملة في الطب البشري، مجلس النقد والقرض، اللجنة المصرفية، لجنة الإشراف على التأمينات، سلطة ضبط الخدمات العمومية للمياه. كذلك من مهام الموكلة للسلطة التشريعية التشريع بموجب قوانين عضوية في مجال المتعلق بالإعلام فظهرت سلطة ضبط الصحافة المكتوبة، سلطة ضبط، السمعي البصري حيث إذا تم التسليم بشرعية ودستورية إنشاء السلطات الإدارية المستقلة على أساس أن البرلمان يملك صلاحية التشريع في المجال الذي أنشئ فيه فهذا ينطبق على بعض السلطات فقط التي أنشأت بموجب نص قانوني فماذا عن سلطة ضبط سوق التبغ والكبريت وكذا سلطة ضبط النقل التي أنشأت بموجب قوانين المالية⁴⁴.

2.2.1. أثر الأوامر في إنشاء السلطات الإدارية المستقلة

عندما يتعذر على البرلمان القيام بوظيفته المتمثلة في التشريع وفي حالات معينة حددتها وذكرتها المادة 142⁴⁵ من التعديل الدستوري رقم 442/20 والتي جاء فيها مايلي: "الرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في مسائل عاجلة في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو خلال العطلة البرلمانية بعد رأي مجلس الدولة....."

يخطر رئيس الجمهورية وجوبا المحكمة الدستورية بشأن دستورية هذه الأوامر، على أن تفصل فيها في أجل أقصاه عشرة 10 أيام. يعرض رئيس الجمهورية الأوامر التي اتخذها على كل غرفة من البرلمان في بداية الدورة القادمة لتوافق عليها.

تعد لاغية الأوامر لا يوافق عليها البرلمان".

يمكن رئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في الحالة الاستثنائية المذكورة في المادة 98 من الدستور.

تتخذ الأوامر في مجلس الوزراء.

ومن بين سلطات الضبط المستقلة التي تم إنشاؤها بألية الأوامر مجلس المنافسة وذلك بموجب الأمر 95-06⁴⁶.

وكذلك الحال بالنسبة للجنة المصرفية ومجلس النقد بعد أن تم تعديل القانون الذي تم بموجبه إنشاؤها وذلك بموجب نفس الأمر وقد لوحظ بالنسبة لقانون المحروقات والذي من خلاله تم تعديل القانون المنشئ بأمر⁴⁷.

نفس الأمر لوكالتي المحروقات حيث تم إنشاؤها بموجب أمر وذلك بواسطة التعديل الذي عرفه قانون المحروقات رقم 05-07⁴⁸ في سنة 2006 من خلال الأمر رقم 06-10⁴⁹.

3.2.1. إنشاء السلطات الضبط بموجب قوانين المالية

توجد سلطتين تم استحداثهما بموجب قانون المالية وليس بموجب قوانين عادية وهما سلطة النقل وسلطة ضبط سوق التبغ وهنا يطرح التساؤل حول سبب إنشاء سلطات الضبط المستقلة بموجب قوانين المالية، وأيضا بالنسبة لقانون البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية تم تعديله بموجب قانون المالية.

وبالنسبة للعقوبات المالية التي تختص سلطات الضبط المستقلة بإصدارها يرى جانب من الفقهاء أن الهيئات التي تستحدث عن طريق قوانين المالية يرجع سبب إنشائها إلى معالجة جملة من المشاكل ظهرت في ظرف معين مستعجل لهذا لا يمكن معالجته إلا من خلال قانون المالية لأن صدور نص قانوني يتطلب مرور فترة زمنية وبالنسبة للجزائر هذا التبرير فيه ما يقال بسبب طول المدة التي تم من خلالها تنصيب السلطات الإدارية المستقلة.

4.2.1. إنشاء السلطات الإدارية المستقلة بموجب مرسوم

عند تصفح النصوص المعتمدة لإنشاء هيئات الضبط نلاحظ أن معظم هذه النصوص عبارة عن قوانين صادرة عن السلطة المختصة ألا وهي السلطة التشريعية⁵⁰ وعندما تنشأ هيئات الإدارية المستقلة بموجب مرسوم فإنه يعتبر استثناء حيث نجد خلية الاستعلام المالي هي السلطة الإدارية المستقلة الوحيدة في الجزائر التي تم استحداثها بموجب مرسوم تنفيذي وكان هذا سنة 2002⁵¹.

وبالنسبة لسلطة ضبط الصفقات العمومية فقد تم استحداثها بموجب مرسوم رئاسي لأن مجال الصفقات العمومية يدخل ضمن الاختصاص التنظيمي لرئيس الجمهورية حيث تم استحداثها بموجب المرسوم الرئاسي رقم 15-247⁵² كذلك نجد المرسوم التنفيذي رقم 08-303⁵³ الذي جاء وحدد صلاحيات وقواعد تنظيم سلطة ضبط الخدمات العمومية للمياه وعملها.

حيث يُضفي هذا الأسلوب على مسألة دستورية إنشاء الهيئات الإدارية المستقلة تعقيدا وهذا بسبب تعدد الجهات التي تملك صلاحية إنشائها والتي من بينها السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية ممثلة في

رئيس الجمهورية والوزير الأول هذا من ناحية ومن ناحية أخرى الاختلاف في طبيعة النص المنشئ بين ماهو عبارة عن مرسوم رئاسي وماهو عبارة عن مرسوم تنفيذي مما يؤدي إلى التفكيك من وحدتها⁵⁴.

5.2.1. كثرة الإحالة على التنظيم

بالرجوع إلى النصوص القانونية بالنسبة لبعض السلطات الإدارية المستقلة نلاحظ وجود كثرة في الإحالة على التنظيم هذا ما يجعل له تأثير على استقلالية السلطات، حيث نجد سلطتي ضبط الخدمات العمومية للمياه وضبط النقل تم إحالة الأحكام المتعلقة بها إلى التنظيم نفس الأمر بالنسبة للنظام الداخلي المتعلق بسلطة المناجم ومجلس المنافسة تم إحالته على التنظيم. كذلك توجد إحالة على التنظيم فيما يتعلق بمجلس النقد والقرض ولجنة ضبط الكهرباء والغاز هذا فيما يتعلق بتحديد نظام الأجور المتعلق بهم.

حيث نجد اللجنة المتعلقة بتنظيم ومراقبة عمليات البورصة هي الوحيدة المتميزة لأنها تحيل على التنظيم من أجل عملية تحديد شروط تعيين رئيس اللجنة وإنهاء مهامه كذلك الحال بالنسبة لشروط إنهاء مهام الأعضاء وقواعد حساب الأتاوى⁵⁵.

وفيما يتعلق بتشكيلة المجلس الاستشاري بالنسبة لسلطة ضبط المحروقات فقد تم إحالة هذا الأمر على التنظيم نفس الأمر فيما يتعلق بتشكيلة المجلس الاستشاري للجنة ضبط الكهرباء والغاز⁵⁶.

2. الطبيعة القانونية للسلطات الإدارية المستقلة وتنظيمها القانوني

السلطات الإدارية المستقلة هي انعكاس لتطور النظام القانوني للدولة غير أنه منذ إنشائها صادفتها العديد من الإشكالات تتعلق خاصة بتحرير شروط وطرق إنشائها بالمطابقة مع الدستور وهذا بسبب أن المشرع لم يوضح مكانتها ضمن البنية المؤسساتية.

لذا ظهر جدل فقهي يتعلق بمدى اندماج السلطات الإدارية المستقلة ضمن البنية المؤسساتية يعني هل هناك تجاوب وتوافق بين السلطات والصلاحيات الممنوحة للسلطات الإدارية المستقلة وأحكام الدستور؟

أم أن وجود السلطات يعتبر خرق لمبدأ الفصل بين السلطات؟

1.2. مدى دستورية إنشاء السلطات الإدارية المستقلة

ظهر جدل فقهي بين الفقهاء بسبب مناقشة الأساس القانوني لإنشاء سلطات الضبط المستقلة لذلك سنتعرض لمختلف الاتجاهات التي ظهرت بمناسبة هذا النقاش.

1.1.2. انعدام وجود ما يعارض إنشاء السلطات الإدارية المستقلة

يرى أنصار هذا الاتجاه أن وجود وإنشاء السلطات الإدارية المستقلة لا يتعارض مع أحكام الدستور ويبرر أنصار هذا الاتجاه ويحتجون بعدة مبررات من بينها أن القوانين المنشأة لها دستورية كذلك يحتجون بحجية أن الدستور ينص ويؤكد على وجود مبدأ الفصل بين السلطات لا ثلاثية السلطات ضف إلى ذلك إضفاء دستورية على السلطات المخولة لها.

أولاً: عدم وجود نص يمنع إنشائها

عند تصفح نصوص الدستور لا نجد أي نص يمنع أو يعارض إنشاء الهيئات الإدارية المستقلة بمعنى أن الدستور الذي هو القانون الأساس لا ينص على عدم إنشائها⁵⁷.

وما يبرز ويدعم قوة هذا التبرير هو أن المشرع الجزائري أكد على إخضاع القوانين المشوبة بعدم الدستورية لمبدأ الرقابة على دستورية القوانين حيث تعد هذه الآلية من بين أهم الآليات والأسس التي تضمن احترام الدستور وبالتالي حماية دعائم الدولة القانونية المبنية والقائمة على سيادة القانون والدفاع عن إرادة الشعب الذي وافق على الدستور وعن الحريات الأساسية للأفراد⁵⁸، حيث نص التعديل الدستوري رقم 442/20 على ضرورة إخطار المحكمة الدستورية بشأن دستورية التنظيمات خلال شهر من تاريخ نشرها. وعليه لا يمكن تخيل وتصور أن كل تلك المؤسسات الدستورية الموجودة في الجزائر أن تغفل إخطار المحكمة الدستورية حول مدى دستورية النصوص القانونية المنشأة للسلطات الإدارية المستقلة إذ لاحظت أنها خرقت أحكام الدستور.

ثانياً: عدم تقييد الدستور بالتقسيم الثلاثي للسلطات

عند الرجوع إلى نصوص الدستور لا نجد مبدأ ينص على تحديد عدد السلطات في الدولة وبالتالي لا يوجد ما يفيد نص الدستور على التقسيم الثلاثي للسلطات ولكنه ينص على مبدأ احترام الفصل بين السلطات في الدولة وكذلك ما نص عليه الإعلان العالمي لحقوق الإنسان والمواطن تحديداً في المادة 16 منه أيضاً ما أكد عليه المجلس الدستوري الجزائري في عدة قراراته⁵⁹ صادرة عنه.

كذلك ما يدعم طرح انعدام ثلاثية السلطات هو ما نص عليه الدستور في مواده لإنشاء عدة مؤسسات دستورية أخرى غير التنفيذية والتشريعية والقضائية ومثال على ذلك مجلس المحاسبة.

وظهر رأي فقهي يدعو إلى اعتبار السلطات الإدارية المستقلة سلطة رابعة ويؤسس لهذا الاتجاه من خلال أن المشرع أطلق على البعض منها تسمية "سلطة" ضف إلى ذلك عدم وجود مبدأ دستوري يمنع من الاعتراف بدستوريتها لكن تم انتقاد هذا الرأي من خلال ما يلي:

إنشاء سلطة جديدة يتطلب أكثر من وجود صدور قانون عادي، بل يحتاج إلى وسيلة دستورية متمثلة في السلطة التأسيسية.

كذلك لا يمكن تقبل إدراج السلطات الإدارية المستقلة ضمن سلطات الدولة التقليدية المعروفة بحجة إطلاق المشرع هذه التسمية "سلطة" على بعض هذه السلطات المستقلة ضف إلى ذلك منادات الفقهاء لوجود سلطة رابعة غير أنهم لم يجمعوا مما تتألف هذه السلطة، حيث يمكن إنشاء سلطة رابعة متجانسة تسمح باستيعاب كل الهيئات التي تدخل تحت غطائها والتي يمكن إلحاقها بالسلطات الثلاث⁶⁰.

2.1.2. عدم شرعية إنشاء السلطات الإدارية المستقلة

يحتج أصحاب هذا الرأي بأن إنشاء سلطات الضبط المستقلة غير مشروع حيث يرون أنه كان يجب أن يتضمن الدستور النص على إمكانية إنشاءها أما بالنسبة للصلاحيات الممارسة من طرفها فهي في الأصل تعود لإحدى السلطات الثلاث للدولة حيث يعتبر هذا اعتداء عليها ضف إلى ذلك عدم وجود نظرية بإمكانها استيعاب هذه الفئة القانونية.

أولاً: عدم نص الدستور على إنشاءها: يوجد في الدستور مبدأ احترام الفصل بين السلطات ولكنه لم ينص على وجود ثلاثية السلطات ضف إلى ذلك نص الدستور على إنشاء العديد من المؤسسات الدستورية مما يدفعنا إلى الإقرار بوجود تعددية للمؤسسات الدستورية ويبقى هذا التعدد منبعه الدستور بمعنى أن الدستور هو الذي نص عليها.

ولكي نستطيع إدراج سلطات الضبط المستقلة ضمن هذا التعدد لا بد من وجود نص دستوري يقضي بإنشائها، وهذا غير موجود في مختلف نصوص الدستور غير أنه في المقابل نص الدستور على إنشاء مؤسسات أخرى غير السلطات الإدارية المستقلة، ومن هذا المنطلق كان يمكن أن يشير الدستور إلى إمكانية إنشاء مثل هذه السلطات ليكون إنشاؤها شرعي⁶¹.

ثانياً: تمتع سلطات الضبط المستقلة بصلاحيات تعود إلى إحدى السلطات الثلاث

من أجل قيام السلطات الإدارية المستقلة بمهامها تم الاعتراف لها بالعديد من الصلاحيات حيث تمارس سلطات شبه تشريعية، وشبه قضائية وشبه تنفيذية وبهذا تكون قد خرقت مبدأ الفصل بين السلطات ضف إلى ذلك قيامها بمناقضة المادة 16 من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان والمواطن.

لأن ممارسة السلطات الإدارية المستقلة لسلطة وضع قواعد تنظيمية تتعلق بالمجال الذي تنظمه كذلك ممارستها لاختصاص متابعة تطبيق هذه التنظيمات من عدمها والتحقيق فيها وكذلك تمتعها بحق توقيع العقوبات على مخالفتها يبدو أنه أمر يتناقض مع مبدأ التخصص في السلطات الذي يفيد عدم إمكانية ممارسة سلطة ما لاختصاص التنظيم الذي هو في الأساس موكل للسلطة التنفيذية ضف إلى اختصاص التحقيق والعقاب اللذان في الأساس من اختصاص ومن صلاحيات السلطة القضائية.

ثالثاً: عدم توفر نظرية يمكنها استيعاب فكرة السلطة الإدارية المستقلة

نظرياً لا توجد نظرية فقهية بإمكانها استيعاب إنشاء السلطات الإدارية المستقلة بدليل تبعية الإدارة العمومية للحكومة وما يفسر هذه التبعية قيام مسؤولية الحكومة أمام البرلمان حيث تعتبر هذه المسؤولية مؤيدة بالعديد من الآراء والنظريات الفقهية والتي لا يوجد من بينها ما يستدعي وجود سلطات إدارية مستقلة عن الحكومة وعن البرلمان لأن الإدارة عندما لا تقوم بعملية المراقبة تكون بذلك قد خالفت الدستور⁶².

اختلفت وجهات نظر الفقهاء بالنسبة للطبيعة القانونية للسلطات الإدارية المستقلة وتتنوع التكييف القانوني لها ضف إلى ذلك أن التكييف الذي قام به المشرع الجزائري في مختلف القوانين التي أنشأت

السلطات الإدارية المستقلة في المجال الإقتصادي كان يظهر تردد كبير في إظهار وتحديد الطبيعة القانونية لهذه السلطات.

2.2. الطبيعة القانونية لسلطات الضبط الإقتصادي والمالي

يستلزم ظهور وإنشاء سلطات الضبط في المجال الإقتصادي توفر مجال إداري مفتوح لأن المجالات الإدارية الأخرى خاضعة لرقابة صارمة وتتميز سلطات الضبط الإقتصادي والمالي بصلاحيات واسعة مكنتها من الإبتعاد عن الهيئات الإستشارية رغم اشتراكها في صفة الإستقلالية فضبط القطاع الإقتصادي هو المهمة الرئيسية للهيئات الإدارية المستقلة.

1.2.2. الطابع السلطوي

تعتبر الهيئات الإدارية المستقلة بمثابة سلطات، وعليه فهي ليست مجرد هيئات إستشارية كذلك لها ميزة أخرى هي قدرتها وتمتعها بسلطة إصدار القرارات التي هي في الأساس والأصل من مهام وإختصاصات السلطة التنفيذية.

فظهر هذه السلطات الجديدة جعلها تنتزع بعض الإختصاصات التي تملكها في الأصل السلطة التنفيذية هذا في مجال ضبط السوق.

ضف إلى ذلك أن هذه السلطات الإدارية المستقلة لا تقوم بالتسيير وإنما تقوم بمهمة الضبط أي أنها لا تعود لها مهمة تسيير نشاطات محددة في المجال الإقتصادي والمالي وإنما تعود لها مهمة تأطير ومراقبة نشاط معين في المجال الإقتصادي والمالي وذلك من أجل توفير توازن معين.

وإذا كان الوضع المستقر هو وجود ثلاث سلطات تقليدية (تنفيذية، تشريعية، قضائية) فهل يمكن القول أنه تم إنشاء سلطة رابعة جديدة وهي السلطات الإدارية المستقلة؟

الفقه الفرنسي متفق على أن المشرع لم ينشأ سلطة رابعة إلى جانب السلطات الثلاث التقليدية.

وإن أطلق المشرع وصف السلطة على منظمة أو هيئة ما، فإنه ينبغي من ذلك بيان الطبيعة الخاصة لها وإخراجها من إطار السلطات الإدارية التقليدية.

ويمكن القول أن السلطات الإدارية المستقلة ليست سلطة رابعة وإنما هي سلطات إدارية تعتبر من إدارات الدولة⁶³.

2.2.2. الطابع الإداري

في حالة ما نص المشرع على الطابع الإداري لهذه الأجهزة بصريح العبارة وهذا يظهر في ما يخص مجلس المنافسة والذي يكيفه الأمر 03-03 المتعلق بالمنافسة، وبسلطة إدارية⁶⁴.

وبالسبب أيضا فيما يخص أمر الوكالتين الضابطتين في المجال المنجمي اللتين يكيفهما المشرع بصريح العبارة سلطة إدارية مستقلة⁶⁵ بينما الإشكال يظهر فيما يتعلق بالسلطات الأخرى بما أن التسميات تختلف من هيئة إلى أخرى وغياب تكييف صريح من طرف المشرع.

إن معظم الفقهاء في القانون المقارن أو في القانون الجزائري يعتمدون على معايير قانونية لتحديد الطابع الإداري للهيئات الإدارية المستقلة، فبالنسبة للفقهاء الفرنسيين حقيقة هذه الهيئات لا يمكن تصنيفها ضمن الهيئات الإدارية التقليدية، إلا أنها تشكل فئة جديدة ضمن الهيئات الإدارية والأساس في ذلك هو طبيعة القرارات الصادرة عن هذه الهيئات وكذلك إختصاص القضاء الإداري فيما يخص المنازعات المتعلقة بالهيئات الإدارية المستقلة.

أما في الجزائر فصل الأستاذ رواقية رشيد في هذه المسألة، حيث أن هدف الهيئات هو الحفاظ على تطبيق القانون في مجال الإختصاص الإداري لها، وعلى سبيل المثال الأمر المتعلق بالنقد والقرض الذي أقر في نص المادة 105 على أن اللجنة المصرفية مكلفة بما يأتي: "مراقبة مدى إحترام البنوك والمؤسسات المالية للأحكام التشريعية والتنظيمية المطبقة عليها"⁶⁶.

وأحيان أخرى توكل لها مهمة إصدار أنظمة، أي سلطة تنظيم مجال معين كما هو الحال بالنسبة لمجلس النقد والقرض كما يقول الأستاذ رشيد رواقية لأن الأعمال الصادرة عن هذه الهيئات بمثابة أعمال إدارية والقرارات النافذة من صلاحيات السلطات العامة تقليدياً معترف بها للسلطات الإدارية⁶⁷.

3.2.2. الطابع الإستقلالي

إن المفهوم القانوني لعبارة الإستقلالية هو عدم خضوع هذه الهيئات لا لرقابة سلمية ولا لرقابة وصائية، سواء كانت تتمتع بالشخصية المعنوية أم لا على أساس أن الشخصية المعنوية لا تعد بمثابة معيار أو عامل فعال لتحديد أو قياس درجة الإستقلالية.

والملاحظ أن المشرع إعتترف لبعض سلطات الضبط بالإستقلالية، والمتمثلة في سلطة الضبط في مجال البريد والمواصلات، الوكالتين المنشأتين بقانون المناجم، وكذا سلطة الكهرباء وتوزيع الغاز عبر القنوات، وأخيراً في مجال البورصة لجنة تنظيم عمليات البورصة يضاف عليها طابع الإستقلالية صراحة، مثال مجلس النقد والقرض واللجنة المصرفية ومجلس المنافسة.

وعليه يستوجب الأمر البحث عن هذه الإستقلالية من الناحية الوظيفية وكذا علاقتها بالسلطة التنفيذية ومن الناحية العضوية.

أولاً: على المستوى العضوي

أ: بالنسبة للتشكيلة

إن عدد تشكيلة السلطات الإدارية المستقلة في المجال الإقتصادي والمالي يختلف من هيئة إلى أخرى، وينحصر عدد الأعضاء ما بين أربعة إلى تسعة أعضاء حيث نجد لجنة ضبط الكهرباء والغاز تتكون من أربعة أعضاء، وهناك ثلاث سلطات إدارية مستقلة متكونة من 5 أعضاء وهي: الوكالتين المنجمتان والمشرع لم يبين صفة الأعضاء فيها.

اللجنة المصرفية تتشكل من خمسة أعضاء وهم: قاضيان وثلاثة أعضاء يختارون بحكم كفاءتهم في المجال المصرفي والمالي والمحاسبي، مع الإبقاء على المحافظ كرئيس لها. أما لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها ولجنة ضبط البريد والمواصلات تتشكلان من 7 أعضاء. ويبدو أن تشكيلة معظم الهيئات لا تخضع لأي معيار، حيث نجد لجنة ضبط الغاز والكهرباء تتكون من 4 أعضاء رغم تنوع وإتساع إختصاصاتها، في حين أن مجلس النقد والقرض يتكون من 9 أعضاء رغم إختصاصاته العادية والبسيطة.

ب: بالنسبة لصفة الأعضاء:

فيما يخص صفة الأعضاء يبدو أن المشرع لم يأخذ بآية قاعدة أو معيار في شأن إختيار الأعضاء المكونين لهذه الهيئات، فبعض السلطات لا يشترط المشرع أي صفة أو تكييف خاص للأعضاء كما هو الشأن بالنسبة لسلطة ضبط البريد والمواصلات ولجنة ضبط الكهرباء والغاز، فالمادة 15 من القانون المتعلق بالبريد والمواصلات إكتفت بالنص على تكوين اللجنة من 7 أعضاء من بينهم الرئيس الذي يتم تعيينه من طرف رئيس الجمهورية.

أما في السلطات الأخرى فأخذ المشرع بمعيار الإختصاص في تعيين أعضائها، أي بالنظر إلى قدراتهم وخبرتهم سواء في المواد الإقتصادية، المالية، المصرفية النقدية والمحاسبية والقيم المنقولة القانونية، وفي مجال المنافسة، التوزيع والإستهلاك.

حيث نجد أن مجلس النقد والقرض يتكون من 9 أعضاء 5 منهم مختصين في المواد الإقتصادية والمالية والنقدية، فبالنسبة للجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها.

فإن أعضاؤها معينين حسب خبرتهم في المجال المالي والنقدي مع وجود قاضي يقترحه وزير العدل، أما عن مجلس المنافسة فنجد 7 أعضاء يختارون من ضمن الشخصيات المعروفة بكفاءتها القانونية أو الإقتصادية أو في مجال المنافسة والتوزيع والإستهلاك ومن ضمنهم عضو يختار بناء على إقتراح الوزير المكلف بالداخلية وقاضيين.

الملاحظة أن أحكام وقواعد التعيين جاءت عامة في غياب معايير لتعيين الأعضاء وهذا ليس في صالح إستقلالية الهيئات، أما طريقة التعيين فإنها تختلف من سلطة إلى أخرى، ففي بعض الأحيان يعود الإختصاص لسلطة واحدة وفي حالات أخرى تتداخل عدة سلطات في ذلك.

الطريقة الأولى: التعيين حكر على رئيس الجمهورية بصفة إنفرادية يتم بمرسوم رئاسي مثل تعيين أعضاء مجلس النقد والقرض وسلطة ضبط البريد والمواصلات.

الطريقة الثانية: فنجد في النصوص المنشئة للجنة المصرفية لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها ولجنة الكهرباء والغاز والوكالتين المكلفتين بضبط النشاط المنجمي.

نفس الطريقة بالنسبة للجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها يعين بمرسوم تنفيذي لكن عن طريق إقتراح سلطات أخرى.

كما يندرج ضمن هذه الطريقة لجنة ضبط الكهرباء والغاز والوكالتين المكلفتين بضبط النشاط المنجمي حيث تم تعيين أعضائها بموجب مرسوم رئاسي بإقتراح من وزير الطاقة والمناجم، أما بالنسبة لمجلس المنافسة فأعضاؤه معينين ومختارين من طرف رئيس الجمهورية بإستثناء عضو واحد يعين بمرسوم رئاسي بناء على إقتراح من وزير الداخلية⁶⁸.

يتضح مما سبق أن سلطة تعيين سلطات الضبط مرتكزة في رئيس الجمهورية، بإستثناء.

لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها التي يعينها الوزير الأول، هذه الطريقة الفردية لا تخدم إستقلالية الاعضاء بخلاف الدول الغربية التي يتقاسم التعيين كل من البرلمان بغرفتيه والسلطة التنفيذية، وبالنسبة لتحديد مدة إنتداب رئيس سلطة إدارية مستقلة ما وأعضائها تعتبر من بين الركائز الهامة والمعتمد عليها، قصد إبراز طابع الإستقلالية.

فإعتبار مدة الإنتداب محددة قانونا، يعتبر بمثابة مؤشر يجسد إستقلالية السلطات الإدارية المستقلة في المجال الإقتصادي والمالي من الناحية العضوية، حيث لو تم النص على تعيين الرئيس والأعضاء لمدة غير محددة قانونا فلا يمكننا الإشارة إلى أية استقلالية عضوية نتيجة جعل الأعضاء والرئيس عرضة للعزل في أي وقت من طرف سلطة تعيينهم، الأمر الذي ينفي الإستقلالية العضوية مثلما هو الشأن على مستوى مجلس النقد والقرض بعدما كان محافظ مجلس النقد والقرض يعين لمدة 6 سنوات في إطار القانون رقم 90-10 المتعلق بالنقد والقرض أصبح محل عزل في أي وقت وفقا للأمر 01-01 المتعلق بالنقد، نفس الحل أبقى عليه الأمر رقم 03-11 المتعلق بالنقد والقرض.

ج: على المستوى الوظيفي

من بين المظاهر التي تبين إستقلالية السلطات الإدارية المستقلة الضابطة في المجال الإقتصادي والمالي، ما يظهر من خلال الإستقلال المالي والإداري والذي إعترف به المشرع الجزائري بصفة خاصة إلى جانب وضع الهيئة المستقلة لنظامها الداخلي.

بالنسبة للإستقلال المالي:

يعتبر من أهم الركائز الأساسية المبينة للإستقلال الوظيفي، والإستقلال المالي مكرس عند معظم السلطات الإدارية المستقلة بإستثناء مجلس النقد والقرض، واللجنة المصرفية بما أنهما لا يتمتعان بالشخصية المعنوية، وبالتالي تبقى تابعة للسلطة التنفيذية من حيث التمويل.

والمشرع الجزائري إعترف بالإستقلال المالي للجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها إلا أنه ليس إستقلالاً مطلقاً نتيجة التأثيرات التي تمارسها الدولة والتي تظهر من جانبين:

لا يقتصر تمويل اللجنة على مواردها فقط، وإنما تعتمد كذلك على إعانات التسيير التي تخصص لها من ميزانية الدولة، مما يؤدي بالدولة إلى ممارسة نوع من الرقابة على هذه الإعانات. تولى السلطة التنفيذية مهمة تحديد قواعد أساس هذه الأتاوى وحسابها، بالتالي التقليل من حرية اللجنة في تسيير ميزانيتها والتأثير على استقلالها المالي. بالنسبة للجنة ضبط الكهرباء والغاز، والتي تتمتع بالإستقلال المالي نلاحظ أن المشرع من جهة يمنح الإستقلال المالي للجنة ومن جهة أخرى يخضع تسييرها لرقابة الدولة⁶⁹، وبالتالي تردد المشرع في منح إستقلالية تامة للهيئات الإدارية المستقلة.

بالنسبة لوضع الهيئة المستقلة لنظامها الداخلي:

يقصد به حرية السلطات الإدارية المستقلة الضابطة في المجال الإقتصادي والمالي في إختيار مجموع القواعد التي من خلالها تقرر كيفية تنظيمها وسيرها دون مشاركتها مع أي جهة أخرى وبالخصوص السلطة التنفيذية كما تظهر الإستقلالية أيضا من خلال عدم خضوع النظام الداخلي للهيئات المستقلة للمصادقة عليه من السلطة التنفيذية وعدم قابليته للنشر فهناك فئة من سلطات الضبط المستقلة حول لها القانون سلطة إعداد قواعد النظام الداخلي وهناك فئة أخرى التي تخضع للنظام الداخلي الذي تحدده السلطة التنفيذية.

الفئة الأولى التي تعد نظامها الداخلي تشمل مجلس النقد والقرض، سلطة ضبط البريد والمواصلات، لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، اللجنة المصرفية، سلطة ضبط الكهرباء والغاز، أما الفئة الثانية تشمل مجلس المنافسة الوكالتين الوطنيتين، الخاصة بالمناجم فبالنسبة لمجلس المنافسة فبصدور الأمر 03-03 قلصت استقلالية المجلس من هذه الزاوية فبعدما كانت قواعد سير المجلس يحددها هو بالذات وبصادق عليها، أصبحت في ظل الأمر رقم 03-03 من إختصاص السلطة التنفيذية⁷⁰.

أما عن العلاقة بين سلطات الضبط والسلطة التنفيذية إذا ما كانت سلطات الضبط في الدول الأخرى لا تخضع لأي سلطة رئاسية أو وصاية إدارية.

إلا أنه في النموذج الجزائري، فالسلطة التنفيذية الحق في مراقبة القرارات التنظيمية التي تصدرها هذه السلطات وسلطة حلول محلها وحق تجاوز القرارات الصادرة عن سلطات الضبط.

- سلطة مراقبة القرارات التنظيمية:

بالنسبة للسلطة التنظيمية فمجلس النقد والقرض ولجنة تنظيم عمليات البورصة هما السلطانان الوحيدتان اللتان تتمتعان بسلطة إصدار قرارات تنظيمية بكل إستقلالية في مجال إختصاصها، غير أن ممارسة هذه السلطة خاضع لمراقبة السلطة التنفيذية فبالنسبة للجنة تنظيم عمليات البورصة فإنها تمارس السلطة التنظيمية عن طريق إصدار الأنظمة، ولكن بعد موافقة وزير المالية عليها، تنشر بعدها في الجريدة الرسمية مشفوعة بقرار وزير المالية المتضمن الموافقة عليها، مما يجعل اللجنة تابعة للسلطة التنفيذية في هذا الجانب.

أما بالنسبة لمجلس النقد والقرض فإن وزير المالية له الحق في طلب تعديل مشاريع الأنظمة، وذلك في أجل 10 أيام، وبالتالي يجب على المحافظ بصفته رئيس المجلس أن يستدعي حينئذ المجلس للاجتماع في أجل 5 أيام ويعرض عليه التعديل المقترح.

- **سلطة الحلول:** فالسلطة التنفيذية سلطة الحلول في بعض الحالات خاصة في مجال البورصة، فوزير المالية يمكن أن يحل محل لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، إذا ما رأته وجود نقص تعاني منه اللجنة عند أداء مهامها.

- حق تجاوز القرارات الصادرة عن سلطات الضبط:

فمثلا في مجال المنافسة يمكن أن ترخص الحكومة تلقائيا إذا اقتضت المصلحة العامة ذلك أو بناء على طلب من الأطراف المعنية وبالتجميع الذي كان محل رفض من مجلس المنافسة⁷¹ وذلك بناء على تقرير الوزير المكلف بالتجارة والوزير الذي يتبعه القطاع المعني بالتجميع طبقا للمادة 21 من الأمر 03-03.⁷²

3.2. الحلول المقدمة لإضفاء الشرعية على إنشاء السلطات الإدارية المستقلة في الجزائر

يحتل موضوع شرعية إنشاء سلطات الضبط المستقلة حيز كبير من مناقشة الفقهاء وفي المقابل وبعيدا عن اهتمام القضاء حيث اهتم رجال القانون في الجزائر بالتساؤل والبحث حول وجود نص دستوري يقر وينص على إنشاء هذا النوع من الفئات القانونية الجديدة حيث وبالعودة إلى كيفية إنشاء النص القانوني فهو موكل للبرلمان وإذا كان نص تنظيمي فهو موكل للسلطة التنفيذية، كما أن تأشيريات إنشاء السلطات الإدارية مستقلة بموجب النصوص القانونية، وهي تستند إلى نصوص الدستور المتعلقة بمجال التشريع وعليه هل يمكن القول أن شرعية النصوص تعتبر كأساس دستوري لإنشاء هذه السلطات في الجزائر؟

وعند تصفح التعديل الدستوري رقم 442/20 نجده نص على المجالات التي يمكن للبرلمان أن يشرع فيها والتي من خلالها يتم الاستناد لإنشاء السلطات الإدارية المستقلة وذلك بموجب المواد 139، 140.

وعليه فهل يمكن الاستناد إلى نص هذه المواد لإضفاء الشرعية على إنشاء سلطات الضبط المستقلة

أو بعبارة أخرى هل يمكن أن نسلم ونعتبر بأن سلطات الضبط المستقلة تصنف ضمن فئة المؤسسات؟

فعند تصفح القانون رقم 88-01⁷³ الذي يتضمن القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الاقتصادية نجده حصر مفهوم فئة المؤسسات في: الهيئة العمومية ذات الطابع الإداري، الهيئة العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري، الهيئة العمومية المحلية، الهيئة العمومية ذات الطابع الخاص، مراكز البحث والتنمية.

إضافة إلى الهيئة العمومية ذات الطابع العلمي والتكنولوجي والتي تم إنشاؤها بموجب القانون رقم

98-11⁷⁴ وأيضا الهيئة العمومية ذات الطابع العلمي والثقافي والمهني والتي تم إنشاؤها بموجب القانون رقم

99-05⁷⁵.

فلا توجد السلطات الإدارية المستقلة ضمن هذه الفئة من المؤسسات وبالتالي لا يمكن الاستناد على القوانين السالفة الذكر لإضفاء الشرعية على سلطات الضبط المستقلة وعند العودة لنصوص الدستور وتحديدا للباب الثالث منه والمتعلق بتنظيم السلطات نجده مقسم إلى أربعة فصول يتعلق كل فصل بكل من رئيس الجمهورية والحكومة والبرلمان والقضاء.

ولهذا طرح التساؤل التالي أين يمكن وضع الهيئات الإدارية المستقلة نظرا لاستقلاليتها والتي نعني بها مبدئياً عدم خضوعها لأي رقابة سلمية أو وصائية⁷⁶ ؟

كذلك من جهة أخرى وبموجب المادة 112 ف 07 من التعديل الدستوري لسنة 2020 والتي تنص على صلاحية الوزير الأول بالسهر على حسن سير الإدارة العمومية فيتضح من نص هذه المادة أنه إذا كانت السلطات الإدارية المستقلة هيئات إدارية فلا يمكن التشكيك في خضوعها للسلطة التنفيذية لكن في المقابل فإن استقلاليتها تعيقها من حيث مبدأ الخضوع للسلطة التنفيذية الأمر الذي يؤدي إلى التشكيك حول طبيعتها الإدارية.

نظرا لأن المجلس الدستوري سابقا هو من يتولى مراقبة دستورية القوانين والمحكمة الدستورية حاليا لكن ليس بصفة آلية وإنما بعد إخطاره إما من طرف أعلى مؤسسة دستورية بالدولة والمتمثلة في رئاسة الجمهورية، وإما من طرف المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة القائمين على السلطة التشريعية، الأمر الذي يثير نوع من التساؤل حول عدم تقطن هؤلاء إلى عدم دستورية النصوص المنشئة لهذه الهيئات لأنه لا يمكن افتراض تعمد هؤلاء الهيئات عدم الإخطار بعدم الدستورية وهنا تكون الإجابة أنه لو رأى هؤلاء القائمين على هذه المؤسسات بوجود نص دستوري يقضي بعدم الدستورية لثم عرضه على المجلس الدستوري لفحص مدى مشروعيته أيضا فلا يمكن أن نفترض أن هؤلاء الأشخاص المكلفين، بإخطار المجلس الدستوري بعدم دستورية النصوص المنشأة للسلطات الإدارية المستقلة قد تقطنوا لعدم دستورتها بعد فوات الأوان أي فوات أجال إخطار المجلس الدستوري بمعنى أن القوانين المنشئة لهذه الهيئات قد أصبحت نافذة من جهة والهيئات في حد ذاتها قائمة من جهة أخرى إذ نجد مثل هذا الوضع قد تم تداركه على أرض الواقع بالرجوع للقانون الذي نص على إنشاء محافظة الجزائر الكبرى والذي تم إلغائه بعد أن أصبح هذا القانون ساري المفعول وكذا بعد مرور الفترة الزمنية المحددة قانونا للإخطار بعدم الدستورية وعليه نظرا لعدم وجود قرار صادر عن المجلس الدستوري يقضي بأن إنشاء السلطات الإدارية المستقلة يتعارض مع أحكام الدستور فإننا نخلص إلى نتيجة واحدة تؤكد أن إنشاء السلطات الإدارية المستقلة ضمن النظام القانوني الجزائري تتمتع بدستورية طالما أن المجلس الدستوري لم يصدر أي نص يقضي بعدم المشروعية⁷⁷.

فحل إشكالية مشروعية هذه السلطات فلا بد من إدراجها ضمن الدستور، وهذا الموقف الذي تبناه المؤسس الدستوري في التعديل الدستوري لسنة 2016 وذلك بموجب المادة 202 منه والتي تنص على: "تؤسس هيئة وطنية للوقاية من الفساد ومكافحته وهي سلطة إدارية مستقلة توضع لدى رئيس الجمهورية

تتمتع الهيئة بالاستقلالية الإدارية والمالية". إلا أن موقع هذه المادة ضمن الباب الثالث المعنون بالرقابة ومراقبة الانتخابات والمؤسسات الاستشارية ضمن الفصل الثالث منه بعنوان المؤسسات الاستشارية تثير العديد من الانتقادات.

تبنى المؤسس الدستوري لمصطلح سلطة ضمن فئة المؤسسات الاستشارية الأمر الذي يتناقض مع خاصيتها السلطوية التي تميز هذه الفئة القانونية.

كذلك مفهوم السلطة الإدارية المستقلة يخص هيئة مكافحة الفساد ولا يشمل كل الفئة القانونية وبالتالي لا يمكن تعميمه.

ويعتبر المؤسس الدستوري في التعديل الدستوري لسنة 2016 لم يحل كل المشاكل القانونية فيما يخص مشروعيتها إن المؤسس الدستوري قد زاد الأمر تعقيدا في التعديل الدستوري 01/16 حيث زاد الأمر تعقيدا لهذا المفهوم وأخطه بالمؤسسات الاستشارية.

غير أن المؤسس الدستوري في التعديل الدستوري الأخير لسنة 2020 قام بدسترة السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته وإدراجها ضمن الهيئات الرقابية وذلك في الفصل الرابع من الباب الرابع المعنون بالمؤسسات الرقابة وتحديداً في المادة 204 بنصها على أن "السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته مؤسسة مستقلة".

الخاتمة:

مما سبق يتبين أن المشرع خول السلطات الإدارية المستقلة مجموعة الاختصاصات التنظيمية الرقابية، التحكيمية، القمعية، والتي نجد أصولها في إحدى السلطات التقليدية الثلاث في الدولة، فنجد أن هذه الصلاحيات معارضة لمبدأ الفصل بين السلطات ما استوجب تحديد النص المنشئ للهيئات الإدارية المستقلة والذي تراوح بين أمر وقوانين مالية ومراسيم، ونصوص تشريعية، ومنها ما أحيل إلى التنظيم الأمر الذي استدعى البحث في مشروعيتها فوجد اتجاهين متناقضين الأول يدعو إلى إنشاءها ولا وجود لما يعارض إنشاء السلطات الإدارية المستقلة، في حين ذهب الاتجاه الثاني والذي يرى عكس ذلك أي أنها تعتبر غير مشروعية، إذ تم اقتراح مجموعة من الحلول التي تدعو إلى إضفاء نوع من المشروعية على السلطات الإدارية المستقلة وهذا ما تم فعلاً في التعديل الدستوري رقم 442/20 حيث قام المؤسس الدستوري بدسترة السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته.

النتائج المتوصل إليها:

إن فكرة إنشاء الهيئات الإدارية المستقلة فكرة حديثة استدعتها الضرورات التي طرأت على الدولة الجزائرية على مختلف الأصعدة اقتصاديا، اجتماعيا، وثقافيا... إلخ وذلك بعدما أثبتت السلطات التقليدية الثلاث فشلها في السيطرة على مختلف المجالات.

تتمتع الهيئات الإدارية المستقلة بسلطات واسعة تتعدى السلطات الممنوحة للهيئات التقليدية، فلا تعتبر مجرد سلطات استشارية، بل لها سلطة اتخاذ القرار وسلطة قمعية.

كذلك فإن الهيئات الإدارية المستقلة كثيرة ومتعددة نظرا لتعدد المجالات والميادين التي أنشئت لضبطها الأمر الذي من خلاله يصعب حصرها.

أيضا فاختصاصات الهيئات الإدارية المستقلة مكرسة قانونا ضمن النصوص القانونية المنشئة لها إذ تتمتع من خلال أدائها لمهامها بالاستقلالية من ناحيتين الوظيفية والعضوية لكن ما يعاب عليها هو أن هذه الاستقلالية تبقى عديمة الجدوى في الواقع نظرا للتدخل المستمر للسلطة التنفيذية في شؤونها وتشكيلتها ما يجعل استقلاليتها تتصف بالنسبية والوهمية، ما يدل على عدم وجود نية واضحة في انسحاب وتخلي الدولة عن مختلف المجالات التي أسندت للهيئات الإدارية المستقلة لضبطها.

تذبذب موقف المشرع وغياب نص متجانس يضمن إنشاءها من طرف جهة واحدة.

الحكم بنسبية إستقلالية هذه الهيئات، حيث يظهر التدخل الواضح للسلطة التنفيذية في تعيين أعضاء السلطات الإدارية المستقلة ضف إلى ذلك الأمور المتعلقة بمدة نيابة هؤلاء الأعضاء وطرق تحييتهم وتجديد نيابتهم.

بالإضافة إلى التغطية المالية والإعانات التي تقدمها السلطة التنفيذية لهذه الهيئات ما يشكل مصدر آخر للتبعية.

الاقتراحات:

يجب التوسيع من صلاحيات هذه الهيئات ووضع حد للتأثير الصادر من قبل السلطة التنفيذية على قرارات الهيئات الإدارية المستقلة.

لابد من أن يتضمن القانون الأساسي في الدولة نصا صريحا على اختصاص السلطة التشريعية الحصري في تحديد مختلف القواعد المتعلقة بإنشاء الهيئات الإدارية المستقلة سواء بموجب قوانين عضوية أو قوانين عادية مع وجوب منع كل ذلك على السلطة التنفيذية.

كذلك لابد من العمل على أن يتضمن الإطار الدستوري النص على الزام الهيئات الإدارية المستقلة بإعداد تقرير سنوي يقدم للبرلمان بغرفتيه كالذي يقدم إلى السلطة التنفيذية، الأمر الذي يضيف نوعا من الشفافية على قرارات هذه الهيئات.

إضفاء المزيد من المشروعية على هذه الهيئات من خلال الفصل في مشروعيتها عن طريق النص عليها دستوريا للقضاء على الجدل والخلاف القائم.

منح سلطات الضبط في المجال الإقتصادي والمالي أكبر قدر من الإستقلالية وذلك بمنح أعضائها حرية إختيار رئيسهم.

الهوامش:

- ¹ - المرسوم الرئاسي رقم 442/20 مؤرخ في 15 جمادى الأولى عام 1442هـ الموافق لـ 30 ديسمبر 2020 يتعلق بإصدار التعديل الدستوري.
- ² - جميلة يا، سلطة ضبط السمعي البصري، مذكرة للحصول على شهادة الماجستير في القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، الجزائر، 2018، ص 114.
- ³ - عبد الهادي بن زيطة، نطاق اختصاص السلطات الإدارية المستقلة، دراسة حالة لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة وسلطة ضبط البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية، الملتقى الوطني حول سلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، كلية الحقوق والعلوم الاقتصادية، بجاية، الجزائر، 24/23 ماي 2007، ص ص 140، 141.
- ⁴ - صالح لكحل، مدى انسحاب الدولة من الحقل الاقتصادي في الجزائر، رسالة لنيل درجة الدكتوراه في العلوم، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، الجزائر، 2018، ص ص 312، 313.
- ⁵ - منى بن لطرش، السلطة التنظيمية لمجلس النقد والقرض والدستور، مجلة العلوم الإنسانية، جامعة قسنطينة 1، قسنطينة، الجزائر، دون دار الطبع، العدد 41، 2014، ص 436.
- ⁶ - جميلة يا، المرجع السابق، ص 115.
- ⁷ - Zouaimiar, les autorités administratives indépendantes et la régulation économique en Algérie op, cit, p07.
- ⁸ - خدوجة فتوس، الاختصاص التنظيمي لسلطات الضبط الاقتصادي، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، كلية الحقوق، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، الجزائر، 2014، ص ص 97، 98.
- ⁹ - Sabourinp « les A.AL : une catégorie nouvelle », Ajda. 1983, p275 : CHVALLIER « Réflexions sur l'institution de A.A.L », j.c.p 1986, 1 N° 3254.
- ¹⁰ - المرسوم التشريعي رقم 93-10 مؤرخ في 10/12/02 هـ الموافق لـ 1993/05/23م يتعلق ببورصة القيم المنقولة، الجريدة الرسمية، الجزائر، العدد 34، مؤرخة في 1993/05/23، ص 07.
- ¹¹ - الأمر رقم/ 03-10 مؤرخ في 1424/06/27 هـ الموافق 2003/08/26م، يتعلق بالنقد والقرض، الجريدة الرسمية، الجزائر، العدد 52، في 2003/08/27م، ص 10.
- ¹² - المرسوم التشريعي رقم 93-10، المرجع السابق، ص 07.
- ¹³ - المرسوم التنفيذي رقم 96-102، مؤرخ في 1416/10/22 هـ الموافق لـ 1996/03/11م يتضمن تطبيق المادة 32 من المرسوم التشريعي رقم 93-10 المؤرخ في 1993/05/23م يتعلق ببورصة القيم المنقولة، الجريدة الرسمية، العدد 18، في 1996/03/20م، ص 10.
- ¹⁴ - سعيدة راشدي، مفهوم السلطات الإدارية المستقلة، الملتقى الوطني حول سلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، كلية الحقوق والعلوم الاقتصادية، بجاية، الجزائر، 24/23 ماي 2007، ص 323.
- Zouaimia Rachid, « le statut juridique de la comission bancaire en droit Algérien », à paraitre in Revue du conseil d'Etat
- ¹⁵ - حكيمة دموش، مدى استقلالية اللجنة المصرفية وظيفيا، الملتقى الوطني حول سلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، كلية الحقوق والعلوم الاقتصادية، بجاية، الجزائر، 24/23 ماي 2007، ص 64.
- Le Bruny, « les autorités administratives indépendantes : les cas de la commission bancaire et financière belge », Revue internationale de droit économique (RIDE), N°2, 1997, p187.

- 16- نصيرة تواتي، المركز القانوني للجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، مذكرة ماجستير في القانون، جامعة تيزي وزو، 2005، ص 07.
- صبرينة مزاري، فكرة الاختصاص التنازعي للسلطات الإدارية المستقلة، مذكرة للحصول على شهادة الماجستير في القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، الجزائر، 2014، ص 128.
- 17- صونيا دحاس، توزيع الاختصاص بين السلطة التنفيذية وسلطات الضبط الاقتصادي، مذكرة لنيل درجة الماجستير في القانون، كلية الحقوق، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، الجزائر، 2011، ص ص 70، 81.
- 18- زهرة جوادي، ضبط الصحافة المكتوبة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، الجزائر، 2017، ص 156.
- 19- فضيلة براهيم، المركز القانوني لمجلس المنافسة بين الأمر 03-03 والقانون 12-08، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، كلية الحقوق، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، الجزائر، 2011، ص 66.
- 20- الأمر رقم: 03-63، مؤرخ في 1424/05/19 هـ الموافق لـ 2003/07/19م يتعلق بالمنافسة، الجريدة الرسمية، الجزائر، العدد 43، في 2003/07/20، ص 30.
- 21- مسعود مقدود، التوازن بين سلطات الضبط الإداري والحريات العامة في ظل الظروف الاستثنائية في الجزائر، رسالة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه الطور الثالث في الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، الجزائر، 2017، ص ص 196، 197.
- Braconnier Stéphane, « la régulation des services publics », R.F.D.A. N°1, 2001, p43 et S.
- khell ou fir, « les institutions de régulation », économiques et politiques, Volume 41, N°2, 2003, PP89,136.
- Bazex uichel et blazy sophie, « Autorites de régulation ne doivent pas créer des situations contraires au droit de la consommation », fascicule N° 75, janvier 2004, p36 et S.
- سمير حدري، السلطات الإدارية المستقلة الفاصلة في المواد الاقتصادية والمالية، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق والعلوم التجارية أمحمد بوقرة، بومرداس، الجزائر، 2006، ص(30، 31، 32).
- 22- عبد الكريم مولة، مبدأ التناسب ضماناً أمام السلطة القمعية لسلطات الضبط، الملتقى الوطني حول سلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، كلية الحقوق والعلوم الاقتصادية، بجاية، الجزائر، 24/23 ماي 2007، ص 245.
- 23- زين العابدين بلماجي، النظام القانوني للسلطات الإدارية المستقلة، دراسة مقارنة، رسالة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، الجزائر، 2016، ص 289.
- 24- سميرة محمدي، منازعات سلطات الضبط الإدارية في المجال الاقتصادي، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، الجزائر، 2014، ص 44.
- 25- المرسوم التشريعي رقم 93-10، المرجع السابق، ص 09.
- 26- القانون رقم 10-02 مؤرخ في 1422/11/22 هـ الموافق لـ 2002/02/05م يتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز، بواسطة القنوات، الجريدة الرسمية، الجزائر، العدد 08 في 2002/02/06، ص 20.
- 27- القانون رقم: 14-04، المؤرخ في 1435/04/24 هـ الموافق لـ 2014/02/24 يتعلق بالنشاط السمعي البصري، الجريدة الرسمية، الجزائر، العدد 16، في 2014/03/23، ص 15.
- 28- القانون رقم: 03-2000 مؤرخ في 1412/05/05 هـ الموافق لـ 2000/08/05م يحدد القواعد العامة المتعلقة بالبريد والمواصلات السلكية واللاسلكية، الجريدة الرسمية، الجزائر، العدد 48 في 2000/08/06، ص 08.

- ²⁹ - قانون رقم 08-09، مؤرخ في 18/02/1429 هـ الموافق لـ 25/02/2008م، يتضمن الإجراءات المدنية والإدارية، الجريدة الرسمية، الجزائر، العدد 21، في 23/04/2008م، ص ص 90، 91.
- ³⁰ - راضية شيبوتي، الهيئات الإدارية المستقلة في الجزائر، دراسة مقارنة، رسالة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه علوم في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم الإدارية، جامعة الإخوة منتوري، قسنطينة، الجزائر، 2005، ص 254.
- ³¹ - قانون رقم 08-09، المرجع السابق، ص 93.
- ³² - قانون رقم 02-01، المرجع السابق، ص 20.
- ³³ - قانون رقم 08-09، المرجع السابق، ص 50.
- ³⁴ - قانون رقم 03-2000، المرجع السابق، ص 09.
- ³⁵ - قانون رقم 08-09، المرجع السابق، ص ص 94، 95.
- ³⁶ - حميد زبيدي، السلطات الإدارية المستقلة بين السلطة القمعية ورقابة القضاء، الملتقى الوطني حول السلطات الإدارية المستقلة في الجزائر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قامة، الجزائر، 14/13 نوفمبر 2012، ص 21.
- ³⁷ - قانون رقم 02-01، المرجع السابق، ص 21.
- ³⁸ - زهرة مجامعية، وظائف الضبط الإقتصادي، مذكرة ماجستير في إطار مدرسة الدكتوراه، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 01، الجزائر، 2014، ص 98.
- ³⁹ - المرسوم التشريعي رقم 93-10، المرجع السابق، ص 08.
- ⁴⁰ - قانون رقم 03-2000، المرجع السابق، ص 09.
- ⁴¹ - قانون عضوي رقم 04-11، مؤرخ في 21/07/1425 هـ الموافق لـ 06/09/2004م، يتضمن القانون الأساسي للقضاء، الجريدة الرسمية، الجزائر، العدد 57، في 08/09/2004، ص 14.
- ⁴² - قانون رقم 20-442، المرجع السابق، ص 14.
- ⁴³ - علجية شمون، مركز سلطات الضبط المستقلة بين أشخاص القانون العام في الجزائر، أطروحة لنيل درجة الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة أحمد بوقرة، بومرداس، الجزائر، 2018، ص 54.
- ⁴⁴ - إلهام هاشمي، استقلالية سلطات الضبط الإدارية في التشريع الجزائري، مذكرة مقدمة لنيل درجة الماجستير في القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة العربي بن مهيدي، أم البواقي، الجزائر، 2015، ص ص 27، 28.
- ⁴⁵ - المرسوم الرئاسي رقم: 20-442، المرجع السابق، ص 32.
- ⁴⁶ - الأمر رقم 95-06، مؤرخ في 23/08/1415 هـ الموافق لـ 25/01/1995م، يتعلق بالمنافسة، الجريدة الرسمية، العدد 09، في 22/02/1995م، ص 13.
- ⁴⁷ - علجية شمون، المرجع السابق، ص 55.
- ⁴⁸ - قانون رقم 05-07، مؤرخ في 19/03/1426 هـ الموافق لـ 28/04/2005م، يتعلق بالمحروقات، الجريدة الرسمية، الجزائر، العدد 50، في 19/07/2005م، ص 03.
- ⁴⁹ - الأمر رقم 06-10 مؤرخ في 03/07/1427 هـ الموافق لـ 29/07/2006م يعدل ويتم القانون رقم 05-07 المؤرخ في 19/03/1426 هـ الموافق لـ 28/04/2005م يتعلق بالمحروقات، الجريدة الرسمية، العدد 48، في 30/07/2006م، ص 04.
- ⁵⁰ - إلهام هاشمي، المرجع السابق، ص 28.

- 51- المرسوم التنفيذي رقم 02-127 المؤرخ في 24/01/1423 هـ الموافق لـ 07/04/2002م المتضمن إنشاء خلية الاستعلام المالي وتنظيمها وعملها، الجريدة الرسمية، الجزائر، العدد 23، في 28/04/2002، ص16.
- 52- المرسوم الرئاسي رقم 15-247 ، مؤرخ في 02/12/1436 هـ الموافق لـ 16/09/2015م، يتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، الجريدة الرسمية، الجزائر، العدد 50، في 20/09/2015، ص 03.
- 53- المرسوم التنفيذي رقم 08-303، مؤرخ في 27/09/1429 هـ الموافق لـ 27/09/2008، يحدد صلاحيات وكذا قواعد تنظيم سلطة ضبط الخدمات العمومية للمياه وعملها، الجريدة الرسمية، الجزائر، العدد 56، في 28/09/2008م، ص10.
- 54- علجية شمون، المرجع السابق، ص56.
- 55- عادل بوجميل، مسؤولية العون الاقتصادي في إطار قانون المنافسة والممارسات التجارية، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه في العلوم، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، الجزائر، 2018، ص ص 279، 280.
- 56- وليد بوجميلين، سلطات الضبط الاقتصادي في القانون الجزائري، رسالة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، كلية الحقوق والعلوم الإدارية، جامعة الجزائر، 2007، ص42.
- 57- عز الدين عيساوي، الهيئات الإدارية في مواجهة الدستور، الملتقى الوطني حول سلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، كلية الحقوق والعلوم الاقتصادية، بجاية، الجزائر، 23/24 ماي 2007، ص23.
- 58- سهام عباسي، المكانة الدستورية للسلطات الإدارية المستقلة في النظام القانوني الجزائري، الملتقى الوطني حول السلطات الإدارية المستقلة في الجزائر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قالمة، الجزائر، 13/14 نوفمبر 2012، ص11.
- 59- موسى رحموني، الرقابة القضائية على سلطات الضبط المستقلة في التشريع الجزائري، مذكرة مكملة لنيل درجة الماجستير في العلوم القانونية والإدارية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر، باتنة، الجزائر، 2013، ص19.
- 60- سامية كسال، مدى شرعية السلطات الإدارية المستقلة، الملتقى الوطني حول السلطات الإدارية المستقلة في الجزائر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قالمة، الجزائر، 13/14 نوفمبر 2012، ص15.
- 61- سهام عباسي، المرجع السابق، ص09.
- 62- سامية كسال، المرجع السابق، ص17.
- 63- سعيدة راشدي، المرجع السابق، ص413.
- 64- المادة 23 من الأمر 03-03 المتعلق بالمنافسة تنص على ما يلي: "تتشأ لدى رئيس الحكومة سلطة إدارية في صلب النص" مجلس المحاسبة "تمتع بالشخصية القانونية والإستقلال المالي، يكون مقر مجلس المنافسة في مدينة الجزائر".
- 65- المادتين 44 و45 من القانون رقم 01-10 المتضمن قانون المناجم، المرجع السابق.
- 66- الأمر رقم 03-11 يتعلق بالنقد والقرض، مرجع سابق.
- 67- Zouamia Rachid, les autorités administratives indépendantes et la régulation économique, op, ct, p14 et 15.
- 68- المادة 24 و25 من الأمر 03-03 المتعلق بالمنافسة، المرجع السابق.
- 69- المادة 14 من القانون رقم 01-03 المؤرخ في 20 يوليو 2001 المتعلق بتطوير الكهرباء والغاز بواسطة القنوات، ج.ر. عدد 35 لسنة 2001.
- 70- المادة 31 من الأمر 03-03 المتعلق بالمنافسة، المرجع السابق.
- 71- حدري سمير، المرجع السابق، ص41.
- 72- المادة 21 من الأمر 03-03 المتعلق بالمنافسة، المرجع السابق.

- ⁷³ - القانون رقم 01-88، المؤرخ في 22/05/1408 هـ الموافق لـ 12/01/1988م يتضمن القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الاقتصادية، الجريدة الرسمية، الجزائر، العدد 02، في 13/01/1988م، ص ص 36، 37.
- ⁷⁴ - قانون رقم 11-98، مؤرخ في 29/04/1419 هـ الموافق لـ 22/08/1998م يتضمن القانون التوجيهي والبرنامج الخماسي حول البحث العلمي والتطوير التكنولوجي 1998-2002، الجريدة الرسمية، الجزائر، العدد 62، في 24/08/1998م، ص 07.
- ⁷⁵ - قانون رقم 05-99، مؤرخ في 18/12/1419 هـ الموافق لـ 04/04/1999م يتضمن القانون التوجيهي للتعليم العالي، الجريدة الرسمية، الجزائر، العدد 24 في 27/04/1999م، ص 08.
- ⁷⁶ - علجية شمون، المرجع السابق، ص ص 51، 52.
- ⁷⁷ - سهام عباسي، المرجع السابق، ص 14.