

الاختصاص القاعدي للسلطات الإدارية المستقلة

The normative competence of independent administrative authorities

زين العابدين بلماحي، جامعة أبو بكر بلقايد- تلمسان-(الجزائر)،

zineelabidine.belmahi@univ-tlemcen.dz

تاريخ النشر: 2022/06/01

تاريخ القبول: 2022/05/05

تاريخ الاستلام: 2022/04/15

الملخص:

إن فكرة الاختصاص القاعدي للسلطات الإدارية المستقلة مرتبطة أساسا بمبدأ تدرج القواعد القانونية في الدولة، وبدور السلطة الإدارية بصورة عامة والسلطات الإدارية المستقلة بصفة خاصة في إنتاج هذه القواعد القانونية. ومن ثم فما هي صور هذا الاختصاص بالنسبة للسلطات الإدارية المستقلة وما مدى موافقتها للدستور؟

إن السلطات الإدارية المستقلة، وإن كانت تتمتع بخاصية إصدار القرارات الفردية كمظهر من مظاهر امتيازات السلطة العامة - على غرار الهيئات الإدارية التقليدية، إلا أنه وبالعكس من ذلك لا تتمتع كل هذه الهيئات بالسلطة التنظيمية.

فمنها من يحوز على سلطة تنظيمية حقيقية وإن كانت تبعية أو تطبيقية ومنها ما تملك سلطة تنظيم غير مباشرة تظهر في شكل التعليمات والاقتراحات والتوصيات.

الكلمات المفتاحية: سلطة إدارية مستقلة؛ السلطة التنظيمية؛ الضبط.

Abstract:

The idea of the normative competence of independent administrative authorities is basically linked to the principle of gradation of legal rules in the state, And the role of the administrative authority in general and the independent administrative authorities in particular in producing these legal rules. Then, what are the forms of this competence for the independent administrative authorities, and to what extent do they agree with the constitution?

The independent administrative authorities, although they have the feature of issuing individual decisions as a manifestation of the prerogatives of the public authority, conversely, not all of these bodies have regulatory power.

Some of them have real regulatory authority, even if they are affiliated or applied, and some have indirect regulatory authority that appears in the form of instructions, suggestions and recommendations.

Keywords: independent administrative authority; regulatory authority; Regulation.

مقدمة:

يقصد بالاختصاص القاعدي بصورة عامة، تلك الصلاحية أو الممكنة لوضع قواعد قانونية في الدولة، والتي تسمى بطبيعتها المراكز القانونية للأفراد إما بإنشائها، أو تعديلها، أو إلغائها. فالاختصاص القاعدي تعبير صريح عن حق وسلطة الدولة، وامتيازها باحتكار خلق القواعد القانونية التي تنظم العلاقات الاجتماعية على نحو ملزم بين مختلف أطراف المجتمع المشكّلة لقواه الاجتماعية والسياسية والاقتصادية، سواء بين مؤسسات الدولة ذاتها، أو بينها وبين الأفراد، أو بين الأفراد فيما بينهم.

وتجدر الإشارة إلى أن الاختصاص القاعدي كأصل عام سلطة (pouvoir) ممنوحة دستوريا لكل من السلطتين التشريعية والتنفيذية، لوضع مجموعة من القواعد القانونية العامة والمجردة المنظمة للمجتمع والضابطة للعلاقات بين أفرادها، فالسلطة التشريعية تتمتع بهذا الاختصاص عن طريق سنّها للتشريعات العادية أو العضوية، في حين أن السلطة التنفيذية تتمتع باختصاص قاعدي يبرز من خلال الوسائل القانونية الخاصة بها، والمتمثلة في الأوامر الصادرة عن رئيس الجمهورية، والقرارات التنظيمية - مستقلة كانت أو تنفيذية -، بل وحتى من خلال قراراتها الفردية.

وبالإضافة إلى هذا وذلك، فإن للاجتهاد القضائي هو الآخر، - الإداري منه خاصة - دورا في خلق القاعدة القانونية، وهذا نظرا لما يتمتع به القاضي الإداري من سلطة قاعدية (pouvoir normatif des juges) في خلق وإنشاء المبادئ العامة للقانون أو ما يسمى بقواعد القانون العام.

أما الاختصاص القاعدي للسلطات الإدارية المستقلة فإنه مشابه لذلك الذي تتمتع به السلطة التنفيذية، على اعتبار أن هذه الهيئات وبالرغم من استقلاليتها فهي لا تعدو أن تكون إدارة عامة تابعة للدولة. وعليه، فإن السلطات الإدارية المستقلة تتمتع بسلطة قاعدية (pouvoir normatif) تتمثل أساسا في السلطة التنظيمية، وفي سلطة تغيير المراكز القانونية عن طريق القرارات الفردية.

إشكالية الدراسة:

تجدر الإشارة إلى أن فكرة الاختصاص القاعدي للسلطات الإدارية المستقلة مرتبطة أساسا بمبدأ تدرج القواعد القانونية في الدولة (hiérarchie des normes)، وبدور السلطة الإدارية بصورة عامة والسلطات الإدارية المستقلة بصفة خاصة في إنتاج هذه القواعد القانونية (les normes juridiques). ومن ثم فإن الإشكالية الأساسية التي تطرح تتمحور أساسا حول ما هي صور الاختصاص القاعدي الممنوح للسلطات الإدارية المستقلة؟.

إن الإجابة على هذه الإشكالية تتطلب بداية الحديث عن السلطة التنظيمية التي تتمتع بها هذه الطائفة الجديدة من الهيئات الإدارية (المبحث الأول)، ثم التطرق إلى تمتع السلطات الإدارية المستقلة بخاصية إصدار القرارات الفردية كمظهر من مظاهر امتيازات السلطة العامة - على غرار الهيئات الإدارية التقليدية - (المبحث الثاني).

أهمية الدراسة:

إن البحث في الاختصاص القاعدي للسلطات الإدارية المستقلة، أو بمعنى آخر البحث في دور هذه الهيئات في إنشاء وخلق قواعد قانونية، ذو أهمية بالنسبة للباحث في هذا النمط الجديد من الإدارة، الذي أصبح من المفاهيم الأساسية في القانون الإداري بصفة خاصة، وفي القانون العام بصفة عامة. وعلى هذا فإن اختيار هذا الموضوع يسمح بالخوض والحديث عن ظاهرة قانونية جديدة وحديثة نسبيا في النظام الجزائري.

مناهج الدراسة:

ستتم الإجابة على الإشكالية المطروحة بالاعتماد على مجموعة من المناهج العلمية التي لا يمكن الاستغناء عنها، والمتمثلة أساسا في المنهج المقارن والذي يعد من ضروريات البحث في هذا النوع من المواضيع وذلك للمقارنة بين النظامين الجزائري والفرنسي، على اعتبار أن هذا الأخير كان دائما السباق في إنشاء وإيجاد الحلول الملائمة، أما النظام الجزائري فقد تأثر بسابقه وأصبح مجرد مقلد له، وهذا ما سيبرر الحديث عن التجربة الفرنسية بداية قبل التجربة الجزائرية. كما سيتم الاعتماد وبدرجة أقل على كل من المنهج الاستقرائي، والمنهج التحليلي.

المبحث الأول: السلطة التنظيمية للسلطات الإدارية المستقلة:

بالرجوع إلى النصوص المنشئة لأغلب السلطات الإدارية المستقلة في الجزائر، يتضح بأن المشرع الجزائري حصر الاختصاص التنظيمي صراحة بين يدي عدد محدود من هذه الهيئات، وهي مجلس النقد والقرض¹، ولجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة²، ولجنة ضبط الكهرباء والغاز³، وسلطة ضبط البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية⁴، ومجلس المنافسة⁵، وسلطة ضبط الصحافة المكتوبة⁶، والسلطة الوطنية للتوقيع الإلكتروني⁷، مما يجعل هذه الهيئات تمارس سلطة تنظيمية مباشرة أو صريحة (المطلب الأول).

أما باقي السلطات الإدارية المستقلة، وإن لم تكن تتمتع صراحة بالسلطة التنظيمية، إلا أن سلطاتها المعنوية وصلاحياتها المنصوص عليها قانونا تجعلها في بعض الحالات شريكا فعالا في ممارسة السلطة التنظيمية، أي أنها تمارس سلطة تنظيمية غير مباشرة (المطلب الثاني)⁸.

المطلب الأول: السلطة التنظيمية المباشرة للسلطات الإدارية المستقلة:

يقصد بالسلطة التنظيمية المباشرة الممنوحة للسلطات الإدارية المستقلة، إمكانية هذه الهيئات من إصدار مجموعة من الأنظمة (اللوائح) والتي تتمثل في وضع مجموعة من القواعد تطبيقا لنصوص تشريعية وتنظيمية سابقة⁹، ولذا تسمى بالسلطة التنظيمية التطبيقية¹⁰.

ومن أمثلة ذلك صلاحية مجلس النقد والقرض بتنظيم المهنة المصرفية عن طريق وضع شروط وقواعد قانونية للالتحاق بها، وكذا تحديده لقواعد ممارستها، الكل وفقا لأحكام الأمر المتعلق بالنقد والقرض¹¹. وكذلك الأمر بالنسبة للجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة التي تمارس سلطة تنظيمية تتمثل أساسا في وضع قواعد قانونية مرتبطة بسير سوق القيم المنقول¹²، وذلك بواسطة أنظمة تتعلق بالقيم المنقولة، وأخرى بالمتدخلين في البورصة كهيئة الأشخاص المصدررة للقيم المنقولة وفتة المستثمرين فيها¹³.

كما أن لجنة ضبط الكهرباء والغاز تمارس سلطاتها التنظيمية وذلك خلال تحديد التعريفات واجبة التطبيق على المرتفعين، وتحديد مكافأة متعاملي القطاع¹⁴، وهذا تطبيقا للتنظيم¹⁵.

وهذا حال باقي السلطات الإدارية المستقلة المتمتعة بالسلطة التنظيمية، فكل واحدة منها تقوم بإعمال سلطتها التنظيمية بغرض الضبط المسبق لمجالها المحدد قانونا. على أنه تجدر الإشارة إلى أن السلطة التنظيمية للسلطات الإدارية المستقلة وإن كانت تشكل مجرد أداة لوظيفة الضبط¹⁶، إلا أنها تطرح تساؤلات حول مبررها القانوني؟ (أولا)، وحول مدى موافقتها لأحكام الدستور؟ (ثانيا).

أولا: الأساس القانوني للسلطة التنظيمية للسلطات الإدارية المستقلة:

بالرجوع إلى أحكام الدستور الجزائري يتبين بأن السلطة التنظيمية تعود بالأساس لرئيس الجمهورية الذي يمارسها في المسائل غير المخصصة للقانون وهي ما يعرف بسلطة التقرير المستقلة، وبدرجة ثانية للوزير الأول الذي يتولى مهمة السهر على تنفيذ التنظيمات المتخذة من طرف رئيس الجمهورية بواسطة ما يسمى بسلطة التقرير التطبيقية أو التبعية.¹⁷ ومن ثم لا توجد أية إشارة أو نص صريح من طرف المؤسس الدستوري على منح السلطة التنظيمية للسلطات الإدارية المستقلة.

وعلى هذا فما هو المبرر القانوني للسلطة التنظيمية التي تتمتع بها السلطات الإدارية المستقلة؟ هل يتعلق الأمر بتفويض الاختصاص؟ (I)، أم أن السلطات الإدارية المستقلة تحوز على السلطة التنظيمية بناء على تأهيل مباشر من المشرع؟ (II).

1) فكرة التفويض كمبرر للسلطة التنظيمية للسلطات الإدارية المستقلة:

بناءً على الفقرات السابقة، يتضح بأن السلطات الإدارية المستقلة تمارس نوعا من السلطة التنظيمية التطبيقية التي تعود بالأساس للوزير الأول في مجال تنفيذ وتطبيق القانون والتنظيمات. فهل يعني ذلك أن هذا الأخير فوّض بعضا من اختصاصاته لهذه الهيئات؟

بالرجوع إلى ما تم ذكره بخصوص نسبة الاستقلالية التي تتمتع بها السلطات الإدارية المستقلة، ونظرا لوسائل التأثير التي تمارسها السلطة التنفيذية - بما يوحي بتبعية السلطات الإدارية المستقلة لها بشكل أو بآخر-، فقد يتبادر إلى الأذهان أن هناك نوع من التفويض الإداري بالاختصاص¹⁸.

على أن قواعد القانون الإداري تضع شرطين أساسين لصحة التفويض: الأول هو ضرورة وجود نص صريح يبيح تفويض الاختصاص. أما الثاني فيتمثل في ضرورة أن يكون النص الذي يجيز التفويض من مرتبة النص الذي يقرر اختصاصات الأصيل أو أعلى منه درجة¹⁹.

وبناء على ذلك، وبالرجوع إلى أحكام الدستور الجزائري، يتضح أنه لا وجود لأية إشارة تدل على وجود إمكانية لتفويض السلطة التنظيمية التطبيقية من طرف الوزير الأول لهذه الهيئات، مما يؤدي إلى استبعاد فكرة التفويض الإداري للسلطة التنظيمية من الأساس²⁰.

وجدير بالذكر كذلك أن نفس الاستبعاد ينطبق على فكرة التفويض التشريعي كمبرر للسلطة التنظيمية للسلطات الإدارية المستقلة، لأن القول بخلاف ذلك يعني عدم دستورية السلطة التنظيمية من الأساس، وهذا نتيجة - طبقاً للمبادئ الدستورية - لكون الاختصاصات تمارس ولا تفوض²¹. كما أنه وبالرجوع إلى الدستور الجزائري، - باستثناء النص الصريح على سلطة رئيس الجمهورية في التشريع بأوامر وما يعرفه من قيد- لا وجود لأي نص دستوري يبيح للسلطة التشريعية أن تفوض اختصاصاتها التشريعية للسلطات الإدارية المستقلة، لتمكين هذه الأخيرة من خلق قواعد قانونية.

2) السلطة التنظيمية للسلطات الإدارية المستقلة تأهيل مباشر من المشرع:

إن تمتع السلطات الإدارية المستقلة بالسلطة التنظيمية يعود بالأساس إلى تأهيل مباشر من المشرع²² (habilitation législative)، وهذا ما يتضح من خلال الاطلاع على النصوص القانونية المنشئة لهذه الهيئات. فأغلب المجالات التي تعمل السلطات الإدارية المستقلة على تنظيمها، تعد في حقيقتها - وفقاً لأحكام الدستور - ميادين محددة للسلطة التشريعية، التي تشرّع فيها إما بموجب قوانين عادية (مثل نظام إصدار النقود ونظام البنوك، الأملاك العمومية، حرية التجارة والصناعة)²³، وإما بموجب قوانين عضوية (مثل القانون المتعلق بالإعلام)²⁴.

فبالنسبة لمجلس النقد والقرض تنص المادة 62 من الأمر المنشئ له على أنه: "يخول المجلس صلاحيات بصفته سلطة نقدية في الميادين المتعلقة بما يأتي: ... يمارس المجلس سلطاته، في إطار هذا الأمر، عن طريق الأنظمة..."²⁵.

كذلك الأمر بالنسبة للجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة حيث تنص المادة 31 المرسوم التشريعي المنشئ لها على ما يلي: "تقوم لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها بتنظيم سير سوق القيم المنقولة، وبسن تقنيات..."²⁶.

كما أن لجنة ضبط الكهرباء والغاز هي الأخرى تتمتع بالسلطة التنظيمية بناء على تأهيل المشرع لها من خلال أحكام قانونها الأساسي، والذي جاءت إحدى موادها بما يلي: "تقوم اللجنة في إطار المهام المنصوص عليها ... أعلاه بما يأتي: 1- المساهمة في إعداد التنظيمات التطبيقية المنصوص عليها في القانون والنصوص التطبيقية المرتبطة به..."²⁷. وهي ذات الملاحظة التي يمكن إبدائها بالنسبة لسلطة ضبط البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية، التي ينص القانون المؤسس لها على أنه "تتولى سلطة الضبط المهام الآتية: - السهر على وجود منافسة فعلية ومشروعة في سوقي البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية باتخاذ كل التدابير الضرورية لترقية أو استعادة المنافسة في هاتين السوقين، ..."²⁸.

وهو ذات الانطباع المتوصل إليه من خلال استقراء النصوص المتعلقة بمجلس المنافسة. فهذا الأخير يمكنه "... اتخاذ كل تدبير في شكل نظام... ينشر في النشرة الرسمية للمنافسة..."²⁹. ونفسه بالنسبة لسلطة ضبط الصحافة المكتوبة التي ينص القانون العضوي المرتبط بها على أنه: "تنشأ سلطة ضبط الصحافة المكتوبة، ... وتتولى بهذه الصفة على الخصوص ما يأتي: ... - تحديد قواعد وشروط الإعانات والمساعدات التي تمنحها الدولة لأجهزة الإعلام، والسهر على توزيعها..."³⁰.

كما أن السلطة الوطنية للتوقيع الإلكتروني، مؤهلة مباشرة من طرف المشرع لممارسة اختصاص تنظيمي، وفقا لأحكام قانونها التأسيسي والذي تنص إحدى موادها على ما يلي: "تكلف السلطة بترقية استعمال التوقيع والتصديق الإلكترونيين وتطويرهما وضمان موثوقية استعمالهما. وفي هذا الإطار، تتولى المهام الآتية: 1- إعداد سياستها للتصديق

الالكتروني والسهر على تطبيقها، بعد الحصول على الرأي الإيجابي من قبل الهيئة المكلفة بالموافقة...."³¹.

وبناء على هذه المعطيات، لا وجود لأدنى شك في أن مصدر السلطة التنظيمية للسلطات الإدارية المستقلة مرده التأهيل التشريعي لا غير، أي أن السلطات الإدارية المستقلة تتمتع بالسلطة التنظيمية بناء على وجود نص تشريعي بذلك.

وتجدر الإشارة إلى أن ظهور مصطلح "تأهيل تشريعي"، راجع للمجلس الدستوري الفرنسي³²، الذي يرى بأن السلطة التشريعية تمارس اختصاصاتها كاملة عندما تحدد بنفسها إطار السلطات (pouvoirs) التي تتمتع بها السلطات الإدارية المستقلة³³.

على أن ما تجدر الإشارة إليه أن هذا التأهيل التشريعي يطرح إشكالا يتعلق بمدى موافقته للدستور، ذلك أن هذا الأخير حصر الجهات المتمتعة بالسلطة التنظيمية في كل من رئيس الجمهورية، والوزير الأول، وهذا على النحو المثار أعلاه. فما مدى موافقة السلطة التنظيمية الممنوحة للسلطات الإدارية المستقلة لأحكام الدستور؟

ثانيا: مدى دستورية السلطة التنظيمية الممنوحة للسلطات الإدارية المستقلة:

من خلال البحث في موضوع السلطة التنظيمية - الممنوحة للسلطات الإدارية المستقلة - في النظام الجزائري، يلاحظ أنها لم تتعرض لأي نقاش فقهي حاد بخصوص مدى دستوريتها، كما يلاحظ كذلك غياب الاجتهاد القضائي - سواء الدستوري أو الإداري منه - بشأنها، وهذا راجع ربما لحدثة ظهور السلطات الإدارية المستقلة بصفة نسبية في النسيج المؤسساتي الجزائري. على أن هذا لا يمنع من البحث في مدى مطابقة هذه السلطة التنظيمية مع أحكام الدستور الجزائري (I)، وذلك قبل التطرق إلى النقاط التي تم التوصل إليها في النظام الفرنسي (II).

1) مدى دستورية السلطة التنظيمية للسلطات الإدارية المستقلة في النظام الجزائري:

السلطة التنظيمية في الدستور الجزائري على نوعين: الأولى أصلية تعود إلى رئيس الجمهورية، فهو الوحيد الذي يتمتع بها³⁴. في حين أن الثانية تطبيقية أو تبعية لتنفيذ القوانين والتنظيمات المستقلة، يعود اختصاص ممارستها للوزير الأول³⁵.

وبناء على هذه المعطيات، لا يعرف الدستور الجزائري سلطات تنظيمية أخرى. ومن ثم يبدو أنه من المشروع التساؤل حول مدى دستورية السلطة التنظيمية الممنوحة لهيئات أخرى غير الوزير الأول لتطبيق القوانين³⁶، كما أن التساؤل يزداد حدة، خاصة إذا كانت هذه التنظيمات الصادرة عن السلطات الإدارية المستقلة - كأصل عام بسبب خاصية الاستقلالية - لا تخضع للمصادقة من طرف السلطة التنفيذية أو أي سلطة أخرى³⁷، باستثناء تلك الصادرة عن لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة التي تخضع لموافقة وزير المالية.

كإجابة على هذا الإشكال، يمكن تبني رأي أحد الفقهاء في الجزائر³⁸، والذي يرى بأن السلطة التنظيمية للسلطات الإدارية المستقلة لا تتعارض مع الدستور، معللا ذلك بالواقع العملي الذي يثبت وجود أشكال متعددة للسلطة التنظيمية، تتمتع بها سلطات أخرى فيما عدا الوزير الأول³⁹. ومثال ذلك السلطة التنظيمية التي يمارسها الوزراء في قطاعاتهم الوزارية، والسلطة التنظيمية الممارسة من طرف ممثلي الجماعات الإقليمية (الوالي ورئيس المجلس الشعبي البلدي) خاصة في مجال الضبط الإداري⁴⁰، والسلطة التنظيمية للتنظيمات المهنية التي تمكنها من وضع مجموعتين من القواعد⁴¹، تتضمن الأولى منها النظام الداخلي الذي يحكم سير المنظمة، أما الثانية فتتضمن مدونة أخلاقيات المهنة، مثلما هو عليه الحال مثلا بالنسبة للاتحاد الوطني لمنظمات المحامين⁴²، والغرفة الوطنية للمحضرين القضائيين⁴³، والغرفة الوطنية للموثقين⁴⁴، والغرفة الوطنية للمترجمين والمترجمين الرسميين⁴⁵، إلى غير ذلك من المنظمات المهنية.

وبناء على ما سبق، يرى صاحب هذا الرأي، بأن للسلطة التنظيمية التنفيذية (أي تلك المرتبطة بتطبيق القوانين) مفهوم واسع يتضمن العديد من الأشكال، والتي لم يقم الدستور الجزائري بتحديدتها في مجملها، بل اكتفى بالنص على أحد المظاهر المتمثل في السلطة التنظيمية العامة التي يتمتع بها الوزير الأول في تنفيذ القوانين، في حين تشكل باقي الأشكال التي أغفلها الدستور، والتي منحها المشرع للوزراء ولممثلي الجماعات الإقليمية ولتنظيمات المهنة، مظهرا آخر هو السلطة التنظيمية الخاصة والمحدودة⁴⁶.

وعليه يختم صاحب الرأي بفكرة أن السلطة التنظيمية الممنوحة للسلطات الإدارية المستقلة، مشابهة لتلك الممنوحة للعديد من الهيئات الإدارية والشبه إدارية، وهي بذلك لا تعد انتهاكا ولا خرقا لأحكام القانون الأساسي، لأنها عبارة عن سلطة تنظيمية لتطبيق القانون في مجالات خاصة، ومحددة سلفا من طرف المشرع، ولا يمكن بأي حال من الأحوال أن تكون عامة كتلك التي يتمتع بها الوزير الأول⁴⁷، مما يعني بأن القواعد المتخذة من طرف السلطات الإدارية المستقلة تحتل مرتبة ثانوية وتبعية - في الهرم الخاص بتدرج القواعد القانونية - بالنسبة لتلك المتخذة من طرف الوزير الأول⁴⁸.

وعلى هذا فإن السلطة التنظيمية للسلطات الإدارية المستقلة، عبارة عن سلطة تنظيمية مقيدة في موضوعها ومحددة المجال، ولا تكتسي ذلك الطابع العام المشار إليه في أحكام الدستور الجزائري، مما يجعلها متوافقة مع هذا الأخير.

(2) موقف النظام الفرنسي من السلطة التنظيمية للسلطات الإدارية المستقلة:

على عكس النظام الجزائري، عرف موضوع السلطة التنظيمية الممنوحة للسلطات الإدارية المستقلة في النظام الفرنسي نقاشا حادا حول مدى موافقتها لأحكام الدستور الفرنسي.

فجانبا من الفقه يرى تعارضا بينها وبين أحكام الدستور الفرنسي، بحجة أن ذلك مجرد الحكومة في جزء من سلطاتها التنظيمية⁴⁹، مما يجعل الواقع مخالفا لنص المادة 21 من الدستور الفرنسي⁵⁰، التي تمنح للوزير الأول السهر على ممارسة السلطة التنظيمية، وبالتالي لا يملك البرلمان الحق في تعديل أحكام الدستور ليمنح السلطة التنظيمية لأحد آخر⁵¹. كما أنه لا يوجد أي نص في الدستور الفرنسي يبيح للبرلمان تفويض اختصاصاته التشريعية، ومن ثم فإن النصوص التشريعية التي تخول للسلطات الإدارية المستقلة ممارسة السلطة التنظيمية، تعتبر مخالفة للدستور الفرنسي⁵².

أما الجانب الآخر من الفقه، فيرى بأن السلطة التنظيمية للسلطات الإدارية المستقلة لا تتعارض مع أحكام الدستور الفرنسي، لأنها عبارة عن سلطة تنظيمية مقيدة ومحددة المجال والموضوع⁵³، وهي في ذلك مشابهة للسلطة التنظيمية الممنوحة لباقي الهيئات

الإدارية⁵⁴، ولا يمكنها بأي حال من الأحوال منافسة السلطة التنظيمية ذات المدى العام الممنوحة للوزير الأول⁵⁵.

وأمام هذه الاختلافات، حسم المجلس الدستوري الفرنسي المسألة في العديد من قراراته⁵⁶، من بينها القرار المؤرخ في 17 جانفي 1989⁵⁷، الذي تضمن حيثية صريحة وواضحة، تدل على اعتراف القضاء الدستوري الفرنسي بدستورية النص التشريعي الذي يمنح السلطة التنظيمية للسلطات الإدارية المستقلة⁵⁸.

إلا أنه ومع ذلك، وضع المجلس الدستوري الفرنسي قيودا للمشرع الفرنسي في منحه السلطة التنظيمية للسلطات الإدارية المستقلة، تتمثل أساسا في ضرورة أن يتم تحديد كل من موضوع ومجال تطبيق هذه السلطة التنظيمية⁵⁹، وذلك حتى لا تتعارض مع السلطة التنظيمية العامة الممنوحة للوزير الأول⁶⁰.

أما مجلس الدولة الفرنسي، فظل لفترة مترددا حول مسألة الاعتراف بالسلطة التنظيمية غير تلك المنصوص عليها في الدستور الفرنسي، بالرغم من اعترافه بذلك سابقا للوزراء، إلا أنه ونظرا لانتشار السلطات الإدارية المستقلة في النسيج المؤسساتي الفرنسي، حسم مجلس الدولة الفرنسي موقفه واعترف بالسلطة التنظيمية للسلطات الإدارية المستقلة⁶¹.

المطلب الثاني: السلطة التنظيمية غير المباشرة للسلطات الإدارية المستقلة:

إذا كانت السلطة التنظيمية للسلطات الإدارية المستقلة مقيدة المدى والمضمون، وإذا كانت محصورة في عدد محدود من الهيئات - على النحو المشار إليه أعلاه -، فإنه وبالعكس من ذلك تتمتع أغلب هذه الهيئات بسلطات معنوية كبيرة، يسميها البعض بالسلطة التنظيمية غير المباشرة⁶².

وتجدر الإشارة إلى أن هذه السلطة التنظيمية غير المباشرة، تمكن السلطات الإدارية المستقلة من المشاركة في إعداد التشريعات وحتى التنظيمات المرتبطة بمجالات تدخلها⁶³، مما يؤهل هذه الهيئات للقيام بدور هام في إنتاج وصياغة قواعد قانونية جديدة⁶⁴، تشكل ما أصبح يعرف بالقانون المرن.

على أن هذه السلطات المعنوية تتمثل أساسا في كل من السلطة الاستشارية (أولا)، وسلطة إصدار التعليمات (ثانيا)، وسلطة تقديم الاقتراحات (ثالثا)، وسلطة إصدار التوصيات (رابعا).

أولا: السلطة الاستشارية للسلطات الإدارية المستقلة:

بالرغم من أن الرأي غير ملزم كقاعدة عامة، إلا أنه وفي بعض الحالات قد يفرض النص ضرورة اللجوء إليه قبل إصدار أي قانون أو تنظيم، ومثال ذلك ما تضمنته النصوص المنشئة لأغلب السلطات الإدارية المستقلة، من ضرورة استشارة هذه الهيئات في كل نص تشريعي أو تنظيمي يتعلق بمجالات تدخلها.

فبالإطلاع مثلا على النص القانوني الخاص بمجلس المنافسة⁶⁵، يتبين أن هذا الأخير، يتمتع بسلطة إبداء الرأي بمبادرة منه، أو بطلب من وزير التجارة أو كل طرف آخر معني بهدف تشجيع وضمان الضبط الفعال للسوق⁶⁶، كما أنه يستشار وجوبا في كل مشروع نص تشريعي أو تنظيمي له صلة بالمنافسة أو يتضمن تدابير تتعلق بفرض قيود على ممارسة مهنة ما، أو وضع رسوم حصرية على بعض النشاطات، أو بفرض شروط لممارسة نشاطات الإنتاج والتوزيع والخدمات، أو تحديد ممارسة موحدة في ميدان شروط البيع⁶⁷. كذلك الحال بالنسبة لسلطة ضبط البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية⁶⁸، التي تبدي رأيها في جميع القضايا المتعلقة بمجال تدخلها، كمسألة تحديد تعريفات الخدمة العمومية للبريد والمواصلات السلكية واللاسلكية، ومسألة تحديد استراتيجيات تطوير القطاع، وتبدي رأيها كذلك حول مدى ملاءمة اعتماد نص تنظيمي مرتبط بالبريد والمواصلات السلكية واللاسلكية، كما أن الوزير المكلف بالبريد يستشيرها بالخصوص في تحضير رؤية مشاريع نصوص تنظيمية تتعلق بقطاعه⁶⁹.

وهي ذات الملاحظة بالنسبة للجنة ضبط الكهرباء والغاز⁷⁰، التي تضطلع بمهمة استشارية لدى السلطات العمومية فيما يتعلق بتنظيم سوق الكهرباء والسوق الوطنية للغاز وسيرهما⁷¹، وهي بذلك تساهم في إعداد التنظيمات التطبيقية المنصوص عليها في القانون المنشئ لها، والنصوص التطبيقية المرتبطة به⁷².

وبناء على هذه النماذج، فإن السلطة الاستشارية للسلطات الإدارية المستقلة، تمكن هذه الأخيرة من المشاركة ولو بطريقة غير مباشرة في ممارسة السلطة التنظيمية العامة، وفي عملية اتخاذ القرار الحكومي.

ثانيا: سلطة إصدار التعليمات:

تعد التعليمات وسيلة للعمل الداخلي لدى الإدارة التقليدية، والأصل فيها أنها غير ملزمة للغير، كما أنها لا تخضع لرقابة القاضي الإداري إلا إذا كان مضمونها يمس بالمراكز القانونية للأفراد. أما بالنسبة للتعليمات الصادرة عن السلطات الإدارية المستقلة، فتتخذ طابعا آخر يحمل نوعا من التأثير، يتمثل في ضرورة احترامها وإتباعها من طرف الأشخاص المعنية، وذلك لكونها تتعلق مباشرة بالمجال محل الضبط.

وكمثال على ذلك، التعليمات الصادرة من طرف لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، المتعلقة ببورصة الجزائر⁷³، أو بالوسطاء في عمليات البورصة⁷⁴، أو تلك المرتبطة بالمصدرين⁷⁵، أو بهيئات التوظيف الجماعي للقيم المنقولة⁷⁶، إلى غير ذلك من المواضيع ذات الصلة بمجال البورصة. كذلك الأمر بالنسبة لمجلس النقد والقرض، الذي أصدر العديد من التعليمات المرتبطة بالقطاع النقدي لتوضيح كيفية تطبيق الأنظمة الصادرة عنه.

ثالثا: سلطة تقديم الاقتراحات:

بالرجوع إلى النصوص القانونية المرتبطة بفتة السلطات الإدارية المستقلة، يتبين أن البعض منها، يتمتع بسلطة تقديم اقتراحات نصوص تشريعية وتنظيمية تخص المجال، ومثال ذلك ما تتمتع به سلطة ضبط البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية من سلطة اقتراح مبالغ المساهمات في تمويل التزامات الخدمة العامة للمرفق⁷⁷. كذلك الحال بالنسبة للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، التي تتمتع بسلطة اقتراح "... سياسة شاملة للوقاية من الفساد تجسد مبادئ دولة القانون وتعكس النزاهة والشفافية والمسؤولية في تسيير الشؤون والأموال العامة، ..." ⁷⁸، أو باقتراح "... تدابير خاصة منها ذات الطابع التشريعي والتنظيمي للوقاية من الفساد، ..." ⁷⁹.

وتجدر الإشارة هنا إلى أنه وبالرغم من أن الاقتراحات المقدمة من أغلب السلطات الإدارية المستقلة لا تحمل طابعا إلزاميا من الناحية القانونية، إلا أنها تتمتع بسلطة التأثير، تدفع أصحاب القرار للأخذ بها، وذلك راجع لتخصص الهيئة المصدرة لها.⁸⁰

رابعا: سلطة إصدار التوصيات:

تعتبر التوصيات الصادرة عن السلطات الإدارية المستقلة مجرد أعمال تحضيرية أثناء عملية وضع القواعد سواء بالنسبة لمشاريع القوانين، أو بالنسبة لمشاريع التنظيمات.⁸¹ ولقد اعتبرها جانب من الفقه⁸²، بأنها مجرد دعوة ملحة (une invitation pressante) موجهة للحكومة أو للإدارة لإتباع سلوك معين بإجراء إصلاحات عن طريق تعديل التنظيمات، أو باقتراح تعديل القوانين على البرلمان.

على أنه، وبالرغم من أن التوصيات الصادرة عن السلطات الإدارية المستقلة لا تحمل أي طبيعة إلزامية، إلا أنها تتمتع بنوع من التأثير نظرا لكونها أداة فعالة لتبيان كيفية تنفيذ القاعدة القانونية.⁸³

هذا وبالرجوع إلى السلطات الإدارية المستقلة في الجزائر، وبالرغم من تمتع البعض منها بسلطة إصدار التوصيات، كسلطة ضبط البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية⁸⁴، وسلطة ضبط الصحافة المكتوبة⁸⁵، إلا أنه لم يتم الوقوف على أية توصية صادرة. وفي هذا تحديد ذاتي وانتقاص من جانب هذه الهيئات لسلطتها المعنوية التي تؤهلها للمشاركة ولو بصفة غير مباشرة في ممارسة السلطة التنظيمية.

المبحث الثاني: سلطة إصدار القرارات الفردية:

على غرار الهيئات الإدارية التقليدية، تتمتع السلطات الإدارية المستقلة بسلطة إصدار القرارات الفردية - كامتياز من امتيازات السلطة العامة -، وذلك بهدف ممارسة وظيفة الضبط.

على أن القرارات الإدارية الفردية المتخذة من طرف السلطات الإدارية المستقلة تختلف باختلاف الأهداف المتوخاة منها⁸⁶، إلا أنها غالبا ما تتخذ شكل الرخص الإدارية بمختلف صورها (المطلب الأول)، أو تتخذ أحد أشكال التدابير الوقائية، المشابهة لتلك المتخذة في ظل نشاط البوليس الإداري (المطلب الثاني).

المطلب الأول: سلطة الترخيص (pouvoir d'autorisation):

تتمتع العديد من السلطات الإدارية المستقلة بسلطة الترخيص، والتي بمقتضاها تصدر قرارات إدارية فردية تتضمن رخصا إدارية لفائدة المتعاملين معها، بهدف الضبط المسبق للمجال. فالترخيص الإداري، عبارة عن تصرف قانوني انفرادي صادر عن سلطة إدارية مختصة، ووسيلة قانونية تمارس من خلالها هذه الأخيرة رقابتها على الحريات والأنشطة الفردية⁸⁷.

على أن هذا الترخيص الإداري الصادر عن السلطات الإدارية المستقلة، غالبا ما يتخذ صورة الاعتماد (agrément) أو الرخصة الإدارية (autorisation) (أولا)، وفي حالة نادرة يتخذ صورة التأشيرة (visa) (ثانيا).

أولا: القرار الإداري الفردي المتضمن منح الاعتماد أو الرخصة:

يقصد بالاعتماد بصفة عامة، تلك الموافقة المسبقة أو الرخصة التي يخضع لها أي مشروع، والذي تمنحه الإدارة بناء على سلطة تقديرية⁸⁸، ذلك أن منح الاعتماد ليس بالاختصاص المقيد⁸⁹، نظرا لعدم وجود أي نص قانوني بذلك، ونظرا لكون طلب الاعتماد من المسائل الواجب على الإدارة دراستها بروية للموازنة بين المصلحة الخاصة والمصلحة العامة⁹⁰.

وبالرجوع إلى النصوص القانونية المرتبطة بالسلطات الإدارية المستقلة، يتبين أن أغلب هذه الهيئات تقوم بوظيفة الضبط المسبق للمجال، عن طريق تقنية منح الاعتماد أو الرخص الإدارية.

ثانيا: القرار الإداري الفردي المتضمن وضع التأشيرة:

يقصد بالتأشيرة (le visa) عمليا، ذلك التوقيع الذي يوضع على القرار الإداري، ويدمج به للمصادقة وإضفاء القيمة القانونية عليه⁹¹. ولقد توسع استخدام هذا المصطلح خاصة في مجال النشاط الاقتصادي للدلالة على الترخيص الإداري الذي تمنحه الإدارة بناء على سلطتها التقديرية⁹².

ومثال ذلك، التأشيرة التي تضعها لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، على كل مذكرة إعلامية موجهة للجمهور قبل نشرها، والصادرة عن الشركات أو المؤسسات العمومية الناشطة في سوق القيم المنقولة⁹³.

على أنه يجدر التذكير بأن القرارات الإدارية الفردية الصادرة عن السلطات الإدارية المستقلة، لا تتضمن كلها تراخيصا إدارية، وإنما قد تتخذ شكلا آخر يتمثل في التدابير الإدارية الوقائية، فما مفاد ذلك؟

المطلب الثاني: التدابير الإدارية الوقائية:

تعد التدابير الإدارية الوقائية المتخذة من طرف السلطات الإدارية المستقلة استجابة عملية لفكرة الضبط، وهذا نظرا لما تعرفه من مرونة بسبب هدفها المتمثل في الوقاية من أوضاع لا يمكن التراجع عنها، كالحيلولة دون الإخلال بالنصوص القانونية، أو الوقاية من الأضرار التي قد يسببها هذا الإخلال.

وتجدر الإشارة إلى أن هذه التدابير، تختلف عن تلك المتخذة بمناسبة نشاط البوليس الإداري، فإذا كانت هذه الأخيرة قد تتخذ شكل التنظيم أو القرار الفردي، فإن الأولى قد تتخذ شكل القرارات الإدارية الفردية فقط، لكونها تخاطب أشخاصا محددين بذواتهم لا بصفاتهم، ولكونها تهدف إلى تصحيح انحرافات هؤلاء عن السلوك المطابق للقانون⁹⁴.

على أن هذه التدابير الوقائية قد تأخذ أشكالا أخرى تشكل مجتمعة إحدى وسائل سلطة الرقابة (pouvoir de contrôle) التي تتمتع بها هذه السلطات الإدارية المستقلة.

الخاتمة:

إن تمتع السلطات الإدارية المستقلة باختصاص قاعدي يمكنها من العمل على وضع قواعد عامة ومجردة وملزمة تهدف إلى تنظيم القطاع الذي أنشئت من أجله. إن هذه السلطة الممنوحة لهذه الطائفة الجديدة من الإدارة لا تتعارض مع الدستور بل بالعكس جاءت متوافقة ومتسقة مع أحكامه، وهذا بغية تحقيق ضبط قطاعي رشيد.

إلا أنه يلاحظ قصور في استعمال هذه السلطة التنظيمية بما ينبغي له أن يكون على أرض الواقع، وبما يعكس الدور الفعال الذي يمكن لهذه السلطات الإدارية أن تلعبه.

ونظرا لتمتع بعض السلطات الإدارية المستقلة بالسلطة التنظيمية (المستقلة والتطبيقية على حد سواء)، يبدو من الضروري أن تتم دسترة (constitutionnalisation) هذه الهيئات كهيئة مستقلة، أي ضرورة الاعتراف بها عن طريق النص عليها دستوريا ضمن طائفة حائزي السلطة التنظيمية. مع ضرورة تحديد مجالات وحدود استعمال هذه الصلاحية، وهذا منعا للجدل الذي قد ينشئ لدى البعض.

قائمة المراجع:

(I) باللغة العربية:

1- المقالات:

- إلهام خوشي ، دور التوصيات والآراء في تفعيل تدخلات السلطات الإدارية المستقلة، مجلة العلوم الاجتماعية، العدد 18، جوان 2014، جامعة سطيف.
- إلهام خوشي، تمكين الحقوق في ظل السلطات الإدارية المستقلة (النموذج الفرنسي)، مجلة دراسات قانونية، العدد 9، 2010.

- مراد بدران، ضوابط إنشاء القاضي الإداري للقانون: قضية بن خدة ضد وزير العدل نموذجا، مجلة العلوم القانونية والإدارية، العدد 6، 2008، جامعة تلمسان.
2- الرسائل العلمية غير المنشورة (ماجستير أو دكتوراه):

- سعيد بن محمد قارة، التفويض الإداري ومدى آثاره في فاعلية الإدارة (بين الشرعية القانونية والفاعلية التسييرية)، رسالة دكتوراه دولة في القانون العام، جامعة الجزائر، بن يوسف بن خدة، 2010.

- عبد الرحمان عزاوي ، الرخص الإدارية في التشريع الجزائري، رسالة دكتوراه دولة في القانون العام، جامعة الجزائر، 2007.

3- النصوص القانونية:

- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الدستور الجزائري لسنة 2020.
- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، القانون العضوي رقم 12-05 المؤرخ في 12 يناير 2012، يتعلق بالإعلام، ج.ج.ج. رقم 2 لسنة 2012، ص. 21.

- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المرسوم التشريعي رقم 93-10 المؤرخ في 23 ماي 1993، يتعلق ببورصة القيم المنقولة، ج.ج.ج. رقم 34 لسنة 1993، ص. 4، المعدل والمتمم.
- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، القانون رقم 2000-03 المؤرخ في 05 أوت 2000، يحدد القواعد العامة المتعلقة بالبريد والمواصلات السلكية واللاسلكية، ج.ج.ج. رقم 48، ص. 3، المعدل والمتمم.
- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، القانون رقم 02-01 المؤرخ في 05 فبراير 2002، يتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات، ج.ج.ج. رقم 8 لسنة 2002، ص. 4، المعدل والمتمم.
- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، القانون رقم 03-04 المؤرخ في 17 فبراير 2003، يعدل ويتمم للمرسوم التشريعي رقم 93-10 المتعلق ببورصة القيم المنقولة، ج.ج.ج. رقم 11 لسنة 2003، ص. 20.
- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، القانون رقم 06-01، المؤرخ في 20 فبراير 2002، يتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، ج.ج.ج. رقم 14، ص. 4، المعدل والمتمم.
- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، القانون رقم 06-02 المؤرخ في 20 فيفري 2006، المتضمن تنظيم مهنة التوثيق، ج.ج.ج. رقم 14 لسنة 2006.
- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، القانون رقم 06-03 المؤرخ في 20 فيفري 2006، المتضمن تنظيم مهنة المحضر القضائي، ج.ج.ج. رقم 14 لسنة 2006.
- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، القانون رقم 08-12 المؤرخ في 25 يونيو 2008، يعدل ويتمم الأمر رقم 03-03 المتعلق بالمنافسة، ج.ج.ج. رقم 36 لسنة 2008.
- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، القانون رقم 11-10، المؤرخ في 22 يونيو 2011، يتعلق بالبلدية، ج.ج.ج. رقم 37 لسنة 2011، ص. 4، المعدل والمتمم.
- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، القانون رقم 12-07، المؤرخ في 21 فبراير 2012، يتعلق بالولاية، ج.ج.ج. رقم 12 لسنة 2012، ص. 5.

- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، القانون رقم 07-13، المؤرخ في 29 أكتوبر 2013، يتضمن تنظيم مهنة المحاماة، ج.ج.ج. رقم 55 لسنة 2013، ص. 3.
- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، القانون رقم 04-15 المؤرخ في 01 فبراير 2015، يحدد القواعد العامة المتعلقة بالتوقيع والتصديق الإلكتروني، ج.ج.ج. رقم 6، ص. 6.
- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الأمر رقم 95-13 المؤرخ في 11 مارس 1995، المتضمن مهنة المترجم – الترجمان الرسمي، ج.ج.ج. رقم 17 لسنة 1995.
- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الأمر رقم 03-03 المؤرخ في 19 يوليو 2003، يتعلق بالمنافسة، ج.ج.ج. رقم 43، ص. 25، المعدل والمتمم.
- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الأمر رقم 03-11 المؤرخ في 26 أوت 2003، يتعلق بالنقد والقرض، ج.ج.ج. رقم 52 لسنة 2003، ص. 3، المعدل والمتمم.
- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المرسوم التنفيذي رقم 05-182 المؤرخ في 18 ماي 2005، المتعلق بضبط التعريفات ومكافأة نشاطات نقل وتوزيع وتسويق الكهرباء والغاز، ج.ج.ج. رقم 36 لسنة 2005.
- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المرسوم التنفيذي رقم 13-218 المؤرخ في 18 جوان 2013، المحدد لشروط منح العلاوات بتكاليف تنويع إنتاج الكهرباء، ج.ج.ج. رقم 33 لسنة 2013.

(II) باللغة الأجنبية:

1- المؤلفات:

- Aurore LAGET-ANNAMAYER, **La régulation des services publics en réseaux (télécommunications et électricité)**, Éditions Émile BRUYLANT, Paris, 2002.
- Gérard CORNU, **Vocabulaire juridique**, P.U.F., Paris, 1996.
- Michel GENTOT, **Les autorités administratives indépendantes**, 2ème éd., Montchrestien, Paris, 1994.
- Philippe JESTAZ, **Les sources du droit**, Dalloz, Paris, 2005.
- Rachid ZOUAÏMIA, **Droit de la responsabilité disciplinaire des agents économiques (l'exemple du secteur financier)**, O.P.U., Alger, 2010, p. 63.

- Rachid ZOUAÏMIA, **Les autorités de régulation indépendantes dans le secteur financier en Algérie**, édition HOUMA, Alger, 2005.
- Rachid ZOUAÏMIA, **Les autorités de régulation indépendantes face aux exigences de la gouvernance**, Belkeïse édition, Alger, 2013.

2- المقالات:

- Anne-Sophie BARTHEZ, **Les avis et recommandation des autorités administratives indépendantes**, in. Le droit souple, journées nationales, Tome XIII / Boulogne-sur-Mer, Association Henri CAPITANT, Dalloz, Paris, 2009, p.p. 59-73.
- Bruno GENEVOIS, **Le Conseil Constitutionnel et la définition des pouvoirs du C.S.A.**, R.F.D.A., 1989, p.p. 215-228.
- Catherine TEITGEN-COLLY, **Les instances de régulation et la Constitution**, R.D.P., n° 1, 1990.
- Jacques CHEVALLIER, **La place de l'administration dans la production des normes**, Droit et société, n° 79, 2011, p.p. 623-636.
- Jean-Louis BERGEL, **Pouvoir réglementaire et délégation de compétence normative**, R.R.J.D.P., n° 91, 2001, p. 2374.
- Laurence DESFONDS, **La notion de mesure préparatoire en droit administratif français**, A.J.D.A., n° 1, 2003, p.p. 12-20
- Philippe LUPPI, **L'unité du pouvoir réglementaire du Premier ministre et son caractère ab initio**, A.J.D.A., 2007, p.p. 1643-1645.
- Pierre BRUNET, **Les principes généraux du droit et la hiérarchie des normes**, in., Denys de BECHILLON, Véronique CHAMPEIL-DESPLATS, Pierre BRUNET, Éric MILLARD, **L'architecture du droit : Mélanges en l'honneur de Michel TROPER**, Economica, Paris, 2006, p.p. 207-221.
- Pierre-Alain JEANNENEY, **Le régulateur producteur de droit**, in., Marie-Anne FRISON-ROCHE, (s/dir.) Droit et économie de la régulation, t. 2, Presses de Sciences Po (P.F.N.S.P) « Hors collection », Paris, 2004, p.p. 72-77.

3- الرسائل العلمية غير المنشورة (ماجستير أو دكتوراه):

- Aurore LAGET-ANNAMAYER, **Recherche sur la régulation des services publics en réseaux : le cas des télécommunications et électricité**, thèse de doctorat en Droit public, Université Paris Descartes (Paris V), Paris, 2001.
- Christine BERTRAND, **L'agrément en droit public français**, thèse de doctorat en Droit public, Université Panthéon-Assas (Paris II), 1990.
- Elvira TALAPINA, **Contribution à la théorie du droit public économique par l'analyse comparative du droit français et du droit russe**, thèse de doctorat en droit, Université de la Réunion, 2011.
- Grégory VEIGA, **L'agrément**, thèse de doctorat en Droit, Université Toulouse I, 2002.

- Philippe ICARD, **Les autorités administratives indépendantes**, thèse de doctorat en droit public, université de Bourgogne, Dijon, 1991.

4- المداخلات:

- Rachid ZOUAÏMIA, **Le pouvoir réglementaire des autorités administratives indépendantes en Algérie**, Actes du colloque national sur les autorités administratives indépendantes en Algérie, Université 8 Mai 1945, Guelma, 13-14 Novembre 2012.

5- النصوص القانونية:

- نصوص قانونية جزائرية:

Instruction C.O.S.O.B., n° 97-02 du 30 novembre 1997, relative aux O.P.C.V.M.

Instruction C.O.S.O.B., n° 98-01 du 30 avril 1998, relative à l'admission de valeurs mobilières aux négociations en bourse ; Instruction C.O.S.O.B., n° 03-05 du 21 décembre 2003, définissant le modèle type des déclarations de franchissement de seuils de participation et d'intention.

Instruction C.O.S.O.B., n° 99-04 du 30 mars 1999, relative aux coupons des titre de créances ; Instruction C.O.S.O.B., n° 09-01 du 12 juillet 2001, fixant les conditions de négociation hors bourse des obligations cotées en bourse.

Instruction C.O.S.O.B., n° 99-05 du 30 mars 1999, relative à la tenue de compte de la comptabilité des titres par les I.O.B.

Instruction C.O.S.O.B., n° 00-01 du 11 juin 2000, fixant les règles prudentielles de gestion des I.O.B.

Instruction C.O.S.O.B., n° 10-01 du 15 juin 2010, relative aux documents et renseignements que la S.G.B.V. doit transmettre à la C.O.S.O.B.

- نصوص قانونية فرنسية:

Constitution de la République Française du 4 octobre 1958, modifiée et complétée.

الهوامش:

¹ أنظر المادة 62 من الأمر رقم 11-03 المؤرخ في 26 أوت 2003، يتعلق بالنقد والقرض، ج.ج.ج. رقم 52 لسنة 2003، ص. 3، المعدل والمتمم.

² أنظر المادة 15 من القانون رقم 04-03 المؤرخ في 17 فبراير 2003، يعدل ويتمم للمرسوم التشريعي رقم 10-93 المتعلق ببورصة القيم المنقولة، ج.ج.ج. رقم 11 لسنة 2003، ص. 20.

- ³ أنظر المادة 115 من القانون رقم 01-02 المؤرخ في 05 فبراير 2002، يتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات، ج.ج.ج. رقم 8 لسنة 2002، ص. 4، المعدل والمتمم.
- ⁴ أنظر المادة 13 من القانون رقم 03-2000 المؤرخ في 05 أوت 2000، يحدد القواعد العامة المتعلقة بالبريد والمواصلات السلكية واللاسلكية، ج.ج.ج. رقم 48، ص. 3، المعدل والمتمم.
- ⁵ أنظر المادة 18 من القانون رقم 12-08 المؤرخ في 25 يونيو 2008، يعدل ويتمم الأمر رقم 03-03 المتعلق بالمنافسة، ج.ج.ج. رقم 36 لسنة 2008.
- ⁶ أنظر المادة 40 من القانون العضوي رقم 05-12 المؤرخ في 12 يناير 2012، يتعلق بالإعلام، ج.ج.ج. رقم 2 لسنة 2012، ص. 21.
- ⁷ أنظر المادة 18 من القانون رقم 04-15 المؤرخ في 01 فبراير 2015، يحدد القواعد العامة المتعلقة بالتوقيع والتصديق الإلكتروني، ج.ج.ج. رقم 6، ص. 6.
- ⁸ Rachid ZOUAÏMIA, *Les AAI et la régulation économique en Algérie*, op.cit., p. 74.
- ⁹ Michel GENTOT, *Les AAI*, 2^{ème} éd., Montchrestien, Paris, 1994., p. 76.
- ¹⁰ Rachid ZOUAÏMIA, *Les AAI et la régulation économique en Algérie*, op.cit., p. 72.
- ¹¹ أنظر المواد 62، 118، 126 من الأمر رقم 11-03 المؤرخ في 26 أوت 2003، يتعلق بالنقد والقرض، ج.ج.ج. رقم 52 لسنة 2003، ص. 3، المعدل والمتمم.
- ¹² أنظر المادة 15 من القانون رقم 04-03 المؤرخ في 17 فبراير 2003، يعدل ويتمم للمرسوم التشريعي رقم 10-93 المتعلق ببورصة القيم المنقولة، ج.ج.ج. رقم 11 لسنة 2003، ص. 20.
- ¹³ Rachid ZOUAÏMIA, *Les AAI et la régulation économique en Algérie*, op.cit., p.p.72-73.
- ¹⁴ أنظر المادة 115 من القانون رقم 01-02 المؤرخ في 05 فبراير 2002، يتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات، ج.ج.ج. رقم 8 لسنة 2002، ص. 4، المعدل والمتمم.
- ¹⁵ مثال ذلك: المرسوم التنفيذي رقم 182-05 المؤرخ في 18 ماي 2005، المتعلق بضبط التعريفات ومكافأة نشاطات نقل وتوزيع وتسويق الكهرباء والغاز، ج.ج.ج. رقم 36 لسنة 2005؛ المرسوم التنفيذي رقم 13-218 المؤرخ في 18 جوان 2013، المحدد لشروط منح العلاوات بتكاليف تنوع إنتاج الكهرباء، ج.ج.ج. رقم 33 لسنة 2013.
- ¹⁶ Elvira TALAPINA, *Contribution à la théorie du droit public économique par l'analyse comparative du droit français et du droit russe*, thèse de doctorat en droit, Université de la

Réunion, 2011, p.90 ; Rachid ZOUAÏMIA, **Les autorités de régulation indépendantes face aux exigences de la gouvernance**, op.cit., p.94.

¹⁷ أنظر المادة 3/112 والمادة 141 من الدستور الجزائري لسنة 2020.

¹⁸ Jean-Louis BERGEL, **Pouvoir réglementaire et délégation de compétence normative**, R.R.J.D.P., n° 91, 2001, p. 2374.

¹⁹ سعيد بن محمد قارة، التفويض الإداري ومدى آثاره في فاعلية الإدارة (بين الشرعية القانونية والفاعلية التسييرية)، رسالة دكتوراه دولة في القانون العام، جامعة الجزائر، بن يوسف بن خدة، 2010، ص. 56 وما يليها.

²⁰ Rachid ZOUAÏMIA, **Les autorités de régulation indépendantes dans le secteur financier en Algérie**, op.cit., p.36.

²¹ Philippe ICARD, **Les autorités administratives indépendantes**, thèse de doctorat en droit public, université de Bourgogne, Dijon, 1991, p.417.

²² Rachid ZOUAÏMIA, **Les autorités de régulation indépendantes dans le secteur financier en Algérie**, op.cit., p.36.

²³ المواد 22، 23، 61، 139 من الدستور الجزائري لسنة 2020.

²⁴ المادة 140 من الدستور الجزائري لسنة 2020.

²⁵ الأمر رقم 11-03 المؤرخ في 26 أوت 2003، يتعلق بالنقد والقرض، ج.ر.ج.ج. رقم 52 لسنة 2003، ص. 3، المعدل والمتمم.

²⁶ المرسوم التشريعي رقم 93-10 المؤرخ في 23 ماي 1993، يتعلق ببورصة القيم المنقولة، ج.ر.ج.ج. رقم 34 لسنة 1993، ص. 4، المعدل والمتمم.

²⁷ أنظر المادة 115 من القانون رقم 02-01 المؤرخ في 05 فبراير 2002، يتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات، ج.ر.ج.ج. رقم 8 لسنة 2002، ص. 4، المعدل والمتمم.

²⁸ أنظر المادة 13 من القانون رقم 2000-03 المؤرخ في 05 أوت 2000، يحدد القواعد العامة المتعلقة بالبريد والمواصلات السلوكية واللاسلكية، ج.ر.ج.ج. رقم 48، ص. 3، المعدل والمتمم.

²⁹ أنظر المادة 18 من القانون رقم 08-12 المؤرخ في 25 يونيو 2008، يعدل ويتمم الأمر رقم 03-03 المتعلق بالمنافسة، ج.ر.ج.ج. رقم 36 لسنة 2008.

³⁰ أنظر المادة 40 من القانون العضوي رقم 05-12 المؤرخ في 12 يناير 2012، يتعلق بالإعلام، ج.ج.ج. رقم 2 لسنة 2012، ص. 21.

³¹ أنظر المادة 18 من القانون رقم 04-15 المؤرخ في 01 فبراير 2015، يحدد القواعد العامة المتعلقة بالتوقيع والتصديق الإلكترونيين، ج.ج.ج. رقم 6، ص. 6.

³² Cons. const., **Décision n° 88-248 D.C.** du 17 janvier 1989.

³³ Philippe ICARD, **Les autorités administratives indépendantes**, op.cit., p.417.

³⁴ أنظر المادة 1/141 من الدستور الجزائري لسنة 2020.

³⁵ أنظر المادة 2/141 من الدستور الجزائري لسنة 2020.

³⁶ Rachid ZOUAÏMIA, **Le pouvoir réglementaire des autorités administratives indépendantes en Algérie**, op.cit., p.9.

³⁷ Ibid., p.9.

³⁸ Rachid ZOUAÏMIA, **Les autorités de régulation indépendantes face aux exigences de la gouvernance**, op.cit., p.p. 100-106.

³⁹ Rachid ZOUAÏMIA, **Le pouvoir réglementaire des autorités administratives indépendantes en Algérie**, op.cit., p.12.

⁴⁰ أنظر المواد 112، 113، 114 و 125 من القانون رقم 07-12 المؤرخ في 21 فبراير 2012، يتعلق بالولاية، ج.ج.ج. رقم 12 لسنة 2012، ص. 5، وكذا أنظر المواد 94، 96 و 99 من القانون رقم 11-10، المؤرخ في 22 يونيو 2011، يتعلق بالبلدية، ج.ج.ج. رقم 37 لسنة 2011، ص. 4، المعدل والمتمم.

⁴¹ Rachid ZOUAÏMIA, **Le pouvoir réglementaire des autorités administratives indépendantes en Algérie**, op.cit., p.12.

⁴² ومثال ذلك النظام الداخلي ومدونة أخلاقيات المهنة، اللذان يعدهما الاتحاد الوطني لمنظمات المحامين وينشران في الجريدة الرسمية، بعد الموافقة عليهما بموجب قرار صادر عن وزير العدل، حافظ الأختام، أنظر المادة 106 من القانون رقم 07-13، المتضمن تنظيم مهنة المحاماة، سابق الإشارة إليه.

⁴³ المادة 40 من القانون رقم 03-06 المؤرخ في 20 فيفري 2006، المتضمن تنظيم مهنة المحضر القضائي، ج.ج.ج. رقم 14 لسنة 2006.

⁴⁴ المادة 45 من القانون رقم 02-06 المؤرخ في 20 فيفري 2006، المتضمن تنظيم مهنة التوثيق، ج.ر.ج.ج.، رقم 14 لسنة 2006.

⁴⁵ المادة 29 من الأمر رقم 95-13 المؤرخ في 11 مارس 1995، المتضمن مهنة المترجم – الترجمان الرسمي، ج.ر.ج.ج.، رقم 17 لسنة 1995.

⁴⁶ Rachid ZOUAÏMIA, **Le pouvoir réglementaire des autorités administratives indépendantes en Algérie**, op.cit., p.12.

⁴⁷ Rachid ZOUAÏMIA, **Les autorités de régulation indépendantes face aux exigences de la gouvernance**, op.cit., p.105.

⁴⁸ Rachid ZOUAÏMIA, **Le pouvoir réglementaire des autorités administratives indépendantes en Algérie**, op.cit., p.12.

⁴⁹ José LEFEBVRE, **Un pouvoir réglementaire à géométrie variable**, in. Nicole DECOOPMAN (s/dir.), **Le désordre des autorités administratives indépendantes : l'exemple du secteur économique et financier**, op.cit., p.97-110. ; Michel GENTOT, **Les AAI**, op.cit., p. 74.

⁵⁰ Art. 21 de **la Constitution française de 1958**.

⁵¹ Bruno GENEVOIS, **Le Conseil Constitutionnel et la définition des pouvoirs du C.S.A.**, R.F.D.A., 1989, p.p. 215-228.

⁵² Aurore LAGET-ANNAMAYER, **La régulation des services publics en réseaux (télécommunications et électricité)**, Éditions Émile BRUYLANT, Paris, 2002, p.p. 349-350. ; Aurore LAGET-ANNAMAYER, **Recherche sur la régulation des services publics en réseaux : le cas des télécommunications et électricité**, thèse de doctorat en Droit public, Université Paris Descartes (Paris V), Paris, 2001, p.p. 235-236.

⁵³ Pierre de MONTALIVET, **Constitution et autorités de régulation**, op.cit., p.p. 320-321.

⁵⁴ Catherine TEITGEN COLLY, **Les instances de régulation et la Constitution**, R.D.P., n° 1, 1990., p.153.

⁵⁵ Philippe LUPPI, **L'unité du pouvoir réglementaire du Premier ministre et son caractère ab initio**, A.J.D.A., 2007, p.p. 1643-1645.

⁵⁶ Cons. const., **Décision n° 86-217 D.C. du 18 septembre 1986** (cons. n°58) ; Cons. const., **Décision n° 91-304 D.C. du 15 janvier 1992** (cons. n°12) ; Cons. const., **Décision n° 2001-497 D.C. du 1 juillet 2001** (cons. n°6) ; Cons. const., **Décision n° 2004-504 D.C. du 12 aout 2004** (cons. n°40).

⁵⁷ Cons. const., **Décision n° 88-248 D.C. du 17 janvier 1989**, précité.

⁵⁸ Ibid.

⁵⁹ Ibid.

⁶⁰ Louis FAVOREU, Loïc PHILIP, **G.D.C.C.**, op.cit., p.p.729-730 ; Patrick GAÏA, Richard GHEVONTIAN, Ferdinand MELIN-SOUCRAMANIEN, Éric OLIVA, André ROUX, **G.D.C.C.**, op.cit., p.92-93.

⁶¹ C.E., Ass., 22 décembre 1982, d'Orcival, Rec. 166, cité par : Philippe ICARD, **Les autorités administratives indépendantes**, op.cit., p.426.

⁶² Rachid ZOUAÏMIA, **Les AAI et la régulation économique en Algérie**, op.cit., p.74.

⁶³ إلهام خرشي، **تمكين الحقوق في ظل السلطات الإدارية المستقلة (النموذج الفرنسي)**، مجلة دراسات قانونية، العدد 9، 2010، ص. 107-140.

⁶⁴ إلهام خرشي، **دور التوصيات والآراء في تفعيل تدخلات السلطات الإدارية المستقلة**، المرجع السابق، ص. 227-236، أنظر كذلك:

Anne-Sophie BARTHEZ, **Les avis et recommandation des autorités administratives indépendantes**, in. **Le droit souple**, journées nationales, Tome XIII / Boulogne-sur-Mer, Association Henri CAPITANT, Dalloz, Paris, 2009, p.p. 59-73.

⁶⁵ الأمر رقم 03-03 المؤرخ في 19 يوليو 2003، يتعلق بالمنافسة، ج.ج.ج. رقم 43، ص. 25، المعدل والمتمم.

⁶⁶ أنظر المادة 18 من القانون رقم 12-08 المؤرخ في 25 يونيو 2008، يعدل ويتمم الأمر رقم 03-03 المتعلق بالمنافسة، ج.ج.ج. رقم 36 لسنة 2008.

⁶⁷ أنظر المادة 19 من القانون رقم 12-08 المؤرخ في 25 يونيو 2008، يعدل ويتمم الأمر رقم 03-03 المتعلق بالمنافسة، ج.ج.ج. رقم 36 لسنة 2008.

⁶⁸ القانون رقم 03-2000 المؤرخ في 05 أوت 2000، يحدد القواعد العامة المتعلقة بالبريد والمواصلات السلوكية واللاسلكية، ج.ر.ج.ج. رقم 48، ص. 3، المعدل والمتمم.

⁶⁹ أنظر المادة 13 من القانون رقم 03-2000 المؤرخ في 05 أوت 2000، يحدد القواعد العامة المتعلقة بالبريد والمواصلات السلوكية واللاسلكية، ج.ر.ج.ج. رقم 48، ص. 3، المعدل والمتمم.

⁷⁰ القانون رقم 01-02 المؤرخ في 05 فبراير 2002، يتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات، ج.ر.ج.ج. رقم 8 لسنة 2002، ص. 4، المعدل والمتمم.

⁷¹ أنظر المادة 114 من القانون رقم 01-02 المؤرخ في 05 فبراير 2002، يتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات، ج.ر.ج.ج. رقم 8 لسنة 2002، ص. 4، المعدل والمتمم.

⁷² أنظر المادة 115 من القانون رقم 01-02 المؤرخ في 05 فبراير 2002، يتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات، ج.ر.ج.ج. رقم 8 لسنة 2002، ص. 4، المعدل والمتمم.

⁷³ Instruction C.O.S.O.B., n° 99-04 du 30 mars 1999, relative aux coupons des titre de créances ; Instruction C.O.S.O.B., n° 09-01 du 12 juillet 2001, fixant les conditions de négociation hors bourse des obligations cotées en bourse ; Instruction C.O.S.O.B., n° 10-01 du 15 juin 2010, relative aux documents et renseignements que la S.G.B.V. doit transmettre à la C.O.S.O.B.

⁷⁴ Instruction C.O.S.O.B., n° 99-05 du 30 mars 1999, relative à la tenue de compte de la comptabilité des titres par les I.O.B ; Instruction C.O.S.O.B., n° 00-01 du 11 juin 2000, fixant les règles prudentielles de gestion des I.O.B.

⁷⁵ Instruction C.O.S.O.B., n° 98-01 du 30 avril 1998, relative à l'admission de valeurs mobilières aux négociations en bourse ; Instruction C.O.S.O.B., n° 03-05 du 21 décembre 2003, définissant le modèle type des déclarations de franchissement de seuils de participation et d'intention.

⁷⁶ Instruction C.O.S.O.B., n° 97-02 du 30 novembre 1997, relative aux O.P.C.V.M.

⁷⁷ أنظر المادة 13 من القانون رقم 03-2000 المؤرخ في 05 أوت 2000، يحدد القواعد العامة المتعلقة بالبريد والمواصلات السلوكية واللاسلكية، ج.ر.ج.ج. رقم 48، ص. 3، المعدل والمتمم.

⁷⁸ المادة 1/20 من القانون رقم 01-06 المؤرخ في 20 فبراير 2002، يتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، ج.ر.ج.ج. رقم 14، ص. 4، المعدل والمتمم.

⁷⁹ المادة 2/20 من القانون رقم 01-06 المؤرخ في 20 فبراير 2002، يتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، ج.ر.ج.ج. رقم 14، ص. 4، المعدل والمتمم.

⁸⁰ Philippe ICARD, *Les autorités administratives indépendantes*, op.cit., p.427.

⁸¹ خرشي إلهام ، دور التوصيات والآراء في تفعيل تدخلات السلطات الإدارية المستقلة، المرجع السابق، ص.229.

⁸² Michel GENTOT, *Les AAI*, op.cit., p. 76.

⁸³ Laurence DESFONDS, *La notion de mesure préparatoire en droit administratif français*, A.J.D.A., n° 1, 2003, p.p. 12-20; Anne-Sophie BARTHEZ, *Les avis et recommandation des autorités administratives indépendantes*, op.cit., p.p. 62-66.

⁸⁴ "تتولى سلطة الضبط المهام التالية: ... - تقديم كل توصية للسلطة المختصة قبل منح الرّخص أو تعليقها أو سحبها أو تجديدها...". المادة 16/13 من القانون رقم 03-2000 المؤرخ في 05 أوت 2000، يحدد القواعد العامة المتعلقة بالبريد والمواصلات السلكية واللاسلكية، ج.ر.ج.ج. رقم 48، ص. 3، المعدل والمتمم.

⁸⁵ "في حالة الاخلال بالالتزامات المنصوص عليها في هذا القانون العضوي، توجه سلطة ضبط الصحافة المكتوبة ملاحظاتها وتوصياتها إلى جهاز الإعلام المعني، وتحدد شروط وأجال التكفل بها. تنشر هذه الملاحظات والتوصيات وجوبا من طرف جهاز الإعلام المعني". المادة 41 من القانون العضوي رقم 05-12 المتعلق بالإعلام، سابق الإشارة إليه.

⁸⁶ Marie-José GUEDON, *Les autorités administratives indépendantes*, op.cit., p. 107.

⁸⁷ عبد الرحمان عزاوي ، الرخص الإدارية في التشريع الجزائري، رسالة دكتوراه دولة في القانون العام، جامعة الجزائر، 2007، ص. 155.

⁸⁸ Gérard CORNU, *Vocabulaire juridique*, P.U.F., Paris, 1996, p.38.

⁸⁹ Christine BERTRAND, *L'agrément en droit public français*, thèse de doctorat en Droit public, Université Panthéon-Assas (Paris II), 1990, p. 113; Grégory VEIGA, *L'agrément*, thèse de doctorat en Droit, Université Toulouse I, 2002.

⁹⁰ عبد الرحمان عزاوي ، الرخص الإدارية في التشريع الجزائري، المرجع السابق، ص. 12، 13.

⁹¹ نفس المرجع، ص. 164.

⁹² نفس المرجع، ص. 164.

⁹³ المادة 16 من القانون رقم 04-03، المعدل والمتمم للمرسوم التشريعي رقم 10-93، المتعلق ببورصة القيم المنقولة، المعدل والمتمم، سابق الإشارة إليه.

⁹⁴ Rachid ZOUAÏMIA, **Droit de la responsabilité disciplinaire des agents économiques (l'exemple du secteur financier)**, O.P.U., Alger, 2010, p. 63.