

## الاختصاص التنظيمي للسلطات الإدارية المستقلة في ضوء مبدأ الفصل بين السلطات\*

### تواتي نصيرة (1)

(1) أستاذة، مخبر البحث حول فعالية القاعدة القانونية،  
كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان  
ميره- بجاية 06000، الجزائر.

البريد الإلكتروني: [nassera.touati@univ-bejaia.dz](mailto:nassera.touati@univ-bejaia.dz)

### الملخص:

تتمتع السلطات الإدارية المستقلة بعدة صلاحيات قصد ممارسة سلطتها الأساسية والمتمثلة في مهمة الضبط. من بين أهم الصلاحيات والاختصاصات المخولة لها قانونا نذكر الاختصاص التنظيمي، هذا الأخير الذي خولته أحكام الدستور لصالح السلطة التنفيذية، الأمر الذي أثار مسألة دستورية هذا الاختصاص، ما دفع مجلس الدولة الفرنسي يتدخل في الموضوع ويقرّ بالدستورية طالما تم هذا الاختصاص في المجال المرسوم له قانونا.

### الكلمات المفتاحية:

السلطات الإدارية المستقلة، الاختصاص التنظيمي، الدستور، الفصل بين السلطات.

\* تاريخ إرسال المقال 2022/12/23، تاريخ مراجعة المقال 2022/12/24، تاريخ نشر المقال 2022/12/31.

المؤلف المراسل: [touati-nassera@hotmail.fr](mailto:touati-nassera@hotmail.fr)

## **The organizational competence of the independent administrative authorities in light of the principle of separation of powers**

### **Summary:**

The independent administrative authorities have several powers in order to exercise their basic authority represented in the task of control. Among the most important powers and competencies vested in it by law, we mention the regulatory competence, the latter that was conferred on it by the provisions of the constitution in favor of the executive authority, which raised the issue of the constitutionality of this competence, which prompted the French Council of State to intervene in the matter and recognize the constitutionality as long as this competence is in the field prescribed for it by law.

### **Keywords:**

Independent administrative powers, regulatory jurisdiction, constitution, separation of powers.

## **La compétence réglementaire des autorités administratives indépendantes à la lumière du principe de séparation des pouvoirs**

### **Résumé :**

Afin d'accomplir leur mission de régulation, les autorités administratives indépendantes sont dotées de plusieurs compétences dont la compétence réglementaire. Cette dernière, étant considérée la plus essentielle, soulève des questions et des débats doctrinaux et jurisprudentiels importants en droit française qui tournent autour de sa constitutionnalité, dans la mesure où l'exercice du pouvoir réglementaire constitutionnellement relève du pouvoir exécutif. En effet le débat a été tranché par le conseil d'Etat français, en reconnaissant la constitutionnalité de ce pouvoir du moment qu'il est exercé dans les limites tracées par les lois.

### **Mots clés :**

Autorités administratives indépendantes, compétence règlementaire, constitution, séparation des pouvoirs.

**مقدمة:**

بعد ظهور السلطات الإدارية المستقلة في الولايات المتحدة الأمريكية والدول الأوروبية، اعتنقتها دول العالم الثالث ومن بينها الجزائر. تعود البوادر الأولى لتكريس السلطات الإدارية المستقلة في التشريع الجزائري إلى مرحلة الإصلاحات الاقتصادية في بداية التسعينات وذلك بمناسبة إنشاء المجلس الأعلى للإعلام<sup>1</sup>. بعد ذلك عرف مجال السلطات الإدارية المستقلة تطبيقات أخرى في مجالات مختلفة كالمجال المصرفي<sup>2</sup>، المنافسة<sup>3</sup>، البورصة<sup>4</sup>، الكهرباء والغاز<sup>5</sup>، المواصلات السلوكية واللاسلكية<sup>6</sup>، التأمينات<sup>7</sup>، إلخ.

خوّل المشرع الجزائري كمنظيره الفرنسي للسلطات الإدارية المستقلة عدة وظائف أو سلطات قصد ممارسة مهامها ومن بينها، السلطة التنظيمية، سلطة الرقابة، وسلطة توقيع العقوبات. نحاول من خلال هذه الدراسة التعرض إلى أحكام السلطة التنظيمية لهذه السلطات وبالخصوص لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة ومجلس النقد والقرض مبرزين في ذلك خصوصية هذا الاختصاص التنظيمي مقارنة بالاختصاص العام والأصيل الذي تمارسه السلطة التنفيذية وعلاقة ذلك مع مبدأ الفصل بين السلطات بمعنى مسألة دستورية هذا الاختصاص.

**المبحث الأول: تكريس الاختصاص التنظيمي للسلطات الإدارية المستقلة**

لقد خوّل المشرع الجزائري لصالح بعض السلطات الإدارية المستقلة السلطة التنظيمية، هذه الأخيرة التي تختلف طبيعتها من سلطة إلى أخرى، حيث نجد البعض منها تتوقف على مجرد تقديم آراء ومقترحات بمعنى المساهمة في السلطة التنظيمية أو سلطة تنظيمية غير مباشرة مثل مجلس المنافسة، سلطة ضبط البريد والمواصلات الإلكترونية<sup>8</sup>، لجنة الإشراف على التأمينات... إلخ وسلطات أخرى تتمتع باختصاص أوسع وأشمل ليتجاوز تقديم الرأي والاقتراح ويصل إلى حدّ إصدار أنظمة صادرة في جرائد رسمية بمعنى اختصاص تنظيمي مباشر الذي تمارسه لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة ومجلس النقد والقرض.

## المطلب الأول: أساس ممارسة الاختصاص التنظيمي للسلطات الإدارية المستقلة

لقد اختلف الفقهاء في تقديم تبرير أو أساس الاختصاص التنظيمي للسلطات الإدارية المستقلة وعليه ظهرت هناك عدة آراء، منها من ترجع أساس هذا الاختصاص إلى فكرة التفويض والأخرى إلى التنازل ورأي آخر يستند إلى فكرة المصلحة الاقتصادية العامة.

### الفرع الأول: فكرة التفويض

يبرر هذا الاتجاه منح الاختصاص التنظيمي للسلطات الإدارية المستقلة بوجود فكرة التفويض، بمعنى قيام السلطة التنفيذية التي هي صاحبة الاختصاص الأصيل للسلطة التنظيمية بتفويض هذه الصلاحية لفائدة السلطات الإدارية المستقلة<sup>9</sup>. لكن تم توجيه نقد لهذا الاتجاه على أساس أن نظرية التفويض في الاختصاصات تخضع لجملة من الشروط أهمها أن يصدر التفويض بموجب نص قانوني من نفس درجة النص المانح للاختصاص أو بدرجة أعلى ولا يصح حسب الفقه الفرنسي إلا بوجود نص دستوري يسمح بذلك، كما لا توجد أي علاقة قانونية تربط السلطات الإدارية المستقلة بالسلطة التنفيذية في حين أن التفويض يستلزم وجود علاقة رئاسية بين الهيئة المفوضة والجهة المفوض إليها<sup>10</sup>. وعليه لا يصح التفويض في موضوع السلطات الإدارية المستقلة إلا بموجب نص دستوري باعتبارها تمارس صلاحيات ممنوحة في الأصل للسلطة التنفيذية، فوجود نص تشريعي من عدمه لا يكفي لاعتبار الاختصاص التنظيمي الممنوح للبعض منها يطابق مبدأ المشروعية<sup>11</sup>.

### الفرع الثاني: فكرة التنازل عن الاختصاص

يرى هذا الفريق من الفقه أن منح الاختصاص التنظيمي للسلطات الإدارية المستقلة ما هو إلا تنازل في الاختصاص الذي يعرف على أنه نقل نهائي لاختصاص من الاختصاصات الممنوحة لهيئة أو سلطة ما إلى هيئة أو سلطة أخرى. هذا الرأي كذلك مثله مثل أنصار فكرة التفويض لم يسلم من النقد حيث أن الطبيعة القانونية للسلطات الإدارية المستقلة لا تسمح بوجود أي علاقة تبعية بينها وبين السلطة التنفيذية، في حين لا يمكن الحديث عن فكرة التنازل في الاختصاص والسلطة المتنازل إليها<sup>12</sup>.

من جانب آخر فإن التنازل في الاختصاص يعني النقل النهائي والكلي للاختصاص من سلطة إلى سلطة أخرى، الأمر الذي لا نجده ضمن السلطات الإدارية المستقلة، كون الاختصاص التنظيمي الممنوح لها حصري في مجالات محددة، ضف إلى ذلك التدخل المستمر للسلطة التنفيذية في الصلاحيات الممنوحة للسلطات الإدارية المستقلة إما عن طريق الرقابة السابقة أو اللاحقة<sup>13</sup>.

### الفرع الثالث: فكرة المصلحة الاقتصادية العامة

يرى هذا الفريق أن الاختصاص التنظيمي الممنوح للسلطات الإدارية المستقلة تبرره المصلحة الاقتصادية العامة المرجو تحقيقها إذ أن خلق السلطات الإدارية المستقلة للقيام بمهمة الضبط وتزويدها بمهام وصلاحيات السلطة العامة بمثابة تقنية جديدة للتدخل ذات طابع سياسي، والسبب راجع إلى المصلحة الوطنية التي أصبحت في خطر وأيضا هي فن في تحقيق المساواة بين الأعوان الاقتصاديين والعدالة الاجتماعية<sup>14</sup>.

رغم الدعم الكبير لفكرة المصلحة الاقتصادية العامة، إلا أنه لا يمكن إنكار الرأي القائل بان مشروعية السلطة التنظيمية الممنوحة للسلطات الإدارية المستقلة مرهون بالاعتراف الدستوري بها وهذا ما نادى به الفقه الفرنسي من خلال إلحاحه على ضرورة تعديل الدستور وإدراج السلطة التنظيمية الخاصة التي تمارسها السلطات الإدارية الفرعية.

### المطلب الثاني: آليات ممارسة السلطة التنظيمية

تتخذ السلطة التنظيمية الممارسة من طرف السلطات الإدارية المستقلة في المجال البورصي عدة صور ، ويختلف ذلك باختلاف التشريعات ، فهناك من تمارسها في شكل نظام واحد كالتشريع الفرنسي ، وهناك من تمارسها في شكل عدة أنظمة مستقلة كما و الحال في التشريع الجزائري .

### الفرع الأول: الأنظمة

تعتبر الأنظمة الوسيلة أو الأسلوب الأكثر استعمالا من طرف سلطات ضبط أسواق الأوراق المالية، وذلك بغية تنظيم هذه الأسواق.

نقصد بالأنظمة أو اللوائح تلك القواعد التي يتم إصدارها لتطبيق نصوص تشريعية وتنظيمية سابقة، تتميز بكونها مقيدة من حيث ممارستها وتطبيقها، ويتجلى ذلك في عدم تمتعها بالقوة الإلزامية إلا بعد موافقة وزير المالية عليها، لتنشر في الجرائد الرسمية.

وما يميّز كذلك الأنظمة أو اللوائح التي تصدرها سلطات الضبط المستقلة أنها محدودة ومحصورة النطاق، إذ تصدر في مجالات معينة ومحددة مسبقا من طرف المشرع الأمر الذي يضيء عليها الطابع الخاص والتطبيقي<sup>15</sup>.

بجانب آلية الأنظمة، يمكن ممارسة السلطة التنظيمية كذلك عن طريق وسائل أخرى منها التعليمات.

### الفرع الثاني : التعليمات

تعدّ التعليمات بمثابة نصوص تطبيقية خاصة في مجال القرارات الفردية، تسمح بتحديد الشروط العامة والتي على أساسها تتخذ سلطات الضبط قرارا فرديا معيناً، كما تبين كذلك مجموعة العناصر والبيانات التي يجب أن تتضمنها المذكرة الإعلامية.

تتضمن إذن التعليمات مسائل تفصيلية تطبيقاً لنصوص تنظيمية سابقة لها. وبالفعل، نجد أن لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة قد قامت بإصدار عدة تعليمات منذ نشأتها<sup>16</sup>

### الفرع الثالث : التوصيات

يتمثل الهدف من إصدار التوصيات في تقديم تفسير وتوضيح لمختلف النصوص التشريعية والتنظيمية والتعليق عليها.

تصدر التوصيات خاصة في المجالات التي لا تتمتع فيها سلطات الضبط بسلطة اتخاذ قرارات فردية، خلافاً للتعليمات.

ونشير في هذا الصدد إلى أن المشرع الفرنسي نص على هذه التقنية ضمن التقنين النقدي والمالي بجانب التعليمات واعترف لها بالطابع التفسيري<sup>17</sup>.

### الفرع الرابع : الآراء

يمكن اعتبار الآراء من بين الوسائل المعتمدة لتطبيق السلطة التنظيمية، حيث توصف هذه الآراء بمثابة تفسير أو ترجمة للسلطة التنظيمية خاصة عند وجود تساؤلات حول مواضيع لم تنظم بصفة صريحة.

## الفرع الخامس : المقترحات

سمح المشرع الجزائري للجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة تقديم مقترحات نصوص تشريعية وتنظيمية للحكومة تخص إعلام حاملي القيم المنقولة والجمهور، وتنظيم بورصة القيم المنقولة وسيرها والوضعية القانونية للوسطاء في عمليات البورصة<sup>18</sup>.

### المبحث الثاني : القيود الواردة على السلطة التنظيمية للجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة تطبيقاً لمبدأ الفصل بين السلطات

من بين أهم الإشكالات القانونية المثارة فقها وقضاء خاصة في فرنسا هي مدى دستورية الاختصاص التنظيمي للسلطات الإدارية المستقلة باعتباره مخول دستوريا للسلطة التنفيذية طبقاً لأحكام الدستور. نفس الوضع يطرح في الجزائر أين يتولى رئيس الجمهورية والوزير الأول هذا الاختصاص حيث تنص المادة 6/91 من الدستور الجزائري بعد تعديله في 2020 على انه " يضطلع رئيس الجمهورية...يتولى السلطة التنظيمية"<sup>19</sup>.

كما تنص المادة 3/112 من الدستور الجزائري بعد تعديله في 2020 على انه " يمارس الوزير الأول أورئيس الحكومة حسب الحالة...يقوم بتطبيق القوانين والتنظيمات".

وقد انتهت النقاشات بالاعتراف بالدستورية ولا انتهاك لمبدأ الفصل بين السلطات طالما أن هذه السلطة تمارس في الحدود المرسومة لها من طرف القانون<sup>20</sup>.

إن ما يبرّر مسألة دستورية السلطة التنظيمية لسلطات الضبط هي تلك القيود الواردة على ممارستها، وهذه القيود نوعان.

### المطلب الأول : خضوع السلطة التنظيمية للرقابة السابقة

تختلف أوجه الرقابة السابقة الممارسة على السلطة التنظيمية باختلاف التشريعات ، إذ هناك من يقيدتها بإجراء الموافقة التي يبديها وزير الاقتصاد كالتشريع الفرنسي أو وزير المالية كالتشريع الجزائري، إلى جانب حالة العجز والقصور .

### الفرع الأول : إجراء الموافقة

تتبلور معالم الرقابة التي كرستها مختلف التشريعات على السلطة التنظيمية المخولة قانونا لسلطات ضبط أسواق الأوراق المالية في ذلك الإجراء الذي يمارسه الوزير على الأنظمة الصادرة قصد تنظيم وحسن سير المعاملات.

بالرجوع إلى أحكام القانون المنشئ لبورصة القيم المنقولة الجزائرية، نجد أنه تتم الموافقة على اللوائح التي تسنها اللجنة عن طريق التنظيم وتُنشر في الجريدة الرسمية مشفوعة بنص الموافقة<sup>21</sup> هكذا إذن يعتبر تدخل الوزير المكلف بالمالية عن طريق إبداء موافقته على الأنظمة التي تعدّها اللجنة بمثابة رقابة سابقة، إذ بإمكان هذا الوزير رفض الموافقة على تلك الأنظمة في حالة عدم مراعاة اللجنة المجالات المخصصة لها، وفي هذه الحالة تبقى النصوص التنظيمية التي وضعها اللجنة مجرد مشاريع غير قابلة للتطبيق ولا للتنفيذ ومجردة من أية قوة إلزامية.

### الفرع الثاني: إجراء المداولة الثانية

تعدّ المداولة الثانية إجراء لصيقا بالاختصاص التنظيمي لمجلس النقد والقرض كسلطة إدارية مستقلة، حيث يعتبر السلطة الضبطية الوحيدة التي تخضع أنظمتها إلى هذا الإجراء باعتبار أن السلطة الأخرى المتمتعة باختصاص تنظيمي والمتمثلة في لجنة عمليات البورصة ومراقبتها تخضع إلى إجراء آخر مغاير يسمى بإجراء الموافقة.

يعدّ هذا الإجراء مرحلة ضرورية وملزمة قبل المصادقة على مشاريع الأنظمة البنكية الصادرة عن المجلس حسب ما تقرره نصوص قانون النقد والقرض من خلال نص المادة 63 من الأمر رقم 03-11، المتعلق بالنقد والقرض المعدل والمتمم<sup>22</sup>.

يمكن تعريف إجراء المداولة الثانية على أنه أداة رقابة تمارسها الحكومة على الأنظمة الصادرة عن مجلس النقد والقرض بوصفه هيئة متمتعة بأهلية شبه تنفيذية، حيث يأخذ هذا الإجراء شكل الرقابة السابقة عن إصدار القرار، ويدخل وجوده من الناحية القانونية وكذا تبرير إرساء هذا الإجراء بالاختصاص المبدئي والدستوري الذي تتمتع به السلطة التنفيذية في رقابة الأجهزة الإدارية في الدولة وكذا اختصاصها المبدئي في ممارسة السلطة التنظيمية العامة.

تمّ تكريس هذا الإجراء في ظل القانون رقم 90-10<sup>23</sup>، المتعلق بالنقد والقرض (الملغى)، الذي ألزمت فيه أحكام نص المادة 46 منه مجلس النقد والقرض بضرورة تبليغ مشاريع الأنظمة الصادرة عنه وعملا بأحكام المادة 44 من نفس القانون إلى الوزير المكلف بالمالية خلال يومين من موافقة

المجلس عليها لتقديم اقتراحاته ورأيه حول النظام قبل أن يبلغ ذلك إلى المحافظ خلال مدة 3 أيام، ليقوم المجلس بعد ذلك بمداولة ثانية على ضوء الاقتراحات المقدمة، في حين يكون القرار الجديد الذي يتخذه المجلس بعد هذه المداولة الثانية نافذا مهما كان مضمونه<sup>24</sup>.

وقد جاء الأمر رقم 03-11، المتعلق بالنقد والقرض المعدل والمتمم الجديد ليحافظ على إجراء المداولة الثانية من خلال نص المادة 63 منه مع تعديل بسيط والمتمثل في تمديد المدة من 3 أيام إلى 5 أيام ليجتمع خلالها المحافظ بالمجلس لدراسة اقتراحات الوزير وهو التمديد الذي من شأنه تمكين المجلس من دراسة التعديلات المقترحة بشكل أكثر دقة وفعالية.

يعتبر إجراء المداولة الثانية عن الطابع الفرعي والثانوي للاختصاص التنظيمي لمجلس النقد والقرض باعتباره يمثل القيد الشكلي الوارد على منح هذه الأهلية إلى سلطة إدارية أخرى غير السلطات المؤهلة دستوريا.

في الحقيقة فإن إجراء المداولة الثانية لا يعدّ سوى أداة رقابة يمارسها الوزير المكلف بالمالية ممثلاً للسلطة التنفيذية، فمثل هذا الإجراء يأتي للتأكد على أن الاختصاص التنظيمي لمجلس النقد والقرض يخضع للرقابة، كما يأتي لسدّ الفراغ الموجود نتيجة لغياب نظام الوصاية من الجهاز التنفيذي على المجلس كسلطة إدارية مستقلة.

في القانون الفرنسي نجد أن إجراء المداولة الثانية وكذا إجراء الموافقة الوزارية هي التي اعتبرت في إطار الأعمال التحضيرية للقوانين المنشئة لهذه الهيئات والتي تمنح لها هذه الاختصاصات التنفيذية هي التي مثلت المبرر الحاسم والفعال من أجل اعتبار هذا النقل للاختصاصات التنظيمية إلى هذه الهيئات غير مخالف لأحكام المادة 21 من الدستور الفرنسي.

إذن فمجلس النقد والقرض يلتزم وبموجب هذا الإجراء المتمثل في المداولة الثانية بأن يتلقى من الوزير المكلف بالمالية في شكل رأي أو اقتراح على رأي نظام صادر عن المجلس وقبل أن يتخذ هذا المشروع شكله النهائي ويصبح نافذا بموجب نشره في الجريدة الرسمية للدولة وكذا تحت طائلة بطلان إجراءات اتخاذ الأنظمة البنكية كمهمة يضطلع بها المجلس كسلطة نقدية وهو ما يجعل من هذا الإجراء ملزماً لمجلس النقد والقرض.

### الفرع الثالث : سلطة الحلول

يمثل الإجراء المنصوص عليه في حالة عجز أو تقصير الضابط في أداء مهامه ميكانيزم لرقابة السلطة التنظيمية التي تتمتع بها سلطة السوق المالية الفرنسية "AMF" والذي يقتضي السماح

للحكومة أن تحل محل الضابط عند معاينة عجز هذا الأخير في ممارسة السلطة التنظيمية، وبالتالي يمكن للحكومة تكملة أو تعديل النظام العام إذا رأت ذلك ضروري<sup>25</sup>.  
أما المشرع الجزائري، فقد نص هو الآخر على هذه التقنية ضمن المرسوم التشريعي رقم 93-10 حيث " 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"<sup>26</sup>.  
بالرجوع إلى أحكام هذه المادة نستشف أن المشرع الجزائري وسّع من دائرة تدخل الحكومة في صلاحيات اللجنة، خلافا للوضع على مستوى التشريع الفرنسي الذي حدد سلطة الحكومة في تعديل أو تكملة النظام العام لسلطة ضبط السوق المالية في حالة العجز أو القصور.

#### الفرع الرابع : تحديد مجال ممارسة السلطة التنظيمية

إن حصر المشرع الجزائري لمجالات تدخل سلطات الضبط قصد ممارسة سلطتها التنظيمية بمثابة قيد لهذه السلطة، خلافا لتلك السلطة التنظيمية العامة التي تتولاها السلطة التنفيذية.  
ونشير في هذا الموضوع إلى أن التدخل الأول لمجلس الدولة الفرنسي لتبرير دستورية السلطة التنظيمية المخولة قانونا لسلطات الضبط يرجع إلى سنة 1986، حيث اصدر قرار له في سبتمبر 1986، يؤكد فيه أن اختصاص الوزير الأول بسلطة إصدار أنظمة على المستوى الوطني حسب أحكام المادة 21 من الدستور الفرنسي ليس بأمر من شأنه عرقلة إمكانية منح المشرع لهيئات الدولة باستثناء الوزير الأول صلاحية تحديد قواعد تسمح بتطبيق القانون بشرط أن يتم ذلك في مجال معين وضمن إطار محدد من خلال القوانين والأنظمة<sup>27</sup>.

أما في الجزائر، فلم نلمس أي اجتهاد قضائي لا من مجلس الدولة الجزائري ولا أي تدخل من طرف المجلس الدستوري، الأمر الذي يدفعنا إلى البحث عن مدى توفر شرط تحديد المجال من خلال تحليل النصوص القانونية المتعلقة بالاختصاص التنظيمي للجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة وكذا مجلس النقد والقرض.

ففي المجال المصرفي يعتبر مجلس النقد والقرض سلطة نقدية تصدر أنظمة وذلك حسب المجال المحدد في المادة 62 من الأمر رقم 03-11، ومن بين ذلك نذكر الإصدار النقدي، الخصم وقبول رهن السندات العامة والخاصة مقابل عملات ومعادن ثمينة، تحديد السياسة النقدية والإشراف عليها ومتابعتها وتقييمها. وقد أضيفت صلاحيات جديدة للمجلس بموجب المادة 62 بعد

تعديلها في 2010، تتمثل في منتجات التوفير والقرض الجديدة، تسيير احتياطات الصرف، قواعد السير الحسن وأخلاقيات المهنة المطبقة على البنوك والمؤسسات المالية وإعداد المعايير وسير وسائل الدفع وسلامتها.

أما في مجال بورصة القيم المنقولة، فقد كرّس المشرع الجزائري السلطة التنظيمية المخولة للجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة، وذلك تحت تسمية "الوظيفة القانونية"، ضمن القسم الثاني من القانون المنشئ لها، بمعنى المرسوم التشريعي رقم 93-10، وطبقا لذلك، فتتولى لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها مهمة تنظيم سوق القيم المنقولة ومراقبتها بالسهر خاصة على:

- حماية الادخار المستثمر في القيم المنقولة أو المنتجات المالية الأخرى التي تتم في إطار اللجوء العلني للادخار.

- السير الحسن لسوق القيم المنقولة وشفافيتها<sup>28</sup>.

وتحقيقا لذلك وتقييدا لتطبيق هذه السلطة أي السلطة التنظيمية، نجد أنّ المشرع الجزائري مثله مثل التشريع الفرنسي قد حدّد مجال أو نطاق ممارسة السلطة التنظيمية، وعلى هذا الأساس تقوم لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها بتنظيم سير سوق القيم المنقولة وبسنّ تقنيات متعلقة على وجه الخصوص بما يأتي:

- رؤوس الأموال التي يمكن استثمارها في عمليات البورصة.

- اعتماد الوسطاء في عمليات البورصة والقواعد المهنية المطبقة عليهم.

- نطاق مسؤولية الوسطاء ومحتواها والضمانات الواجب الإيفاء بها تجاه زبائنهم.

- الشروط والقواعد التي تحكم العلاقات بين المؤتمن المركزي على السندات والمستفيدين من خدماته.

- القواعد المتعلقة بحفظ السندات وتسيير وإدارة الحسابات الجارية للسندات.

- القواعد المتعلقة بتسيير التسوية وتسليم السندات.

- شروط التأهيل وممارسة نشاط حفظ وإدارة السندات<sup>29</sup>.

ونشير في هذا الصدد إلى أنّ المشرع الجزائري لم يكتف بهذه المجالات، إنّما أبقى على تلك المجالات المذكورة سابقا ضمن المادة 31 من المرسوم التشريعي رقم 93-10، وذلك عن طريق إصدار استدراك في هذا الشأن يتضمن المجالات التالية:

- الشروط الخاصة بأهلية الأعوان المرخص لهم بإجراء مفاوضات في مجال البورصة

- الإصدار في أوساط الجمهور .
  - قبول القيم المنقولة للتفاوض بشأنها وشطبها وتعليق تحديد أسعارها .
  - تنظيم عمليات المقاصة.
  - الشروط التي يتفاوض ضمنها حول القيم المنقولة في البورصة ويتم تسليمها.
  - تسيير حافظات القيم المنقولة وسنداتها المقبولة في البورصة.
  - محتوى الشروط الإلزامية الواجب إدراجها في عقود التفويضات بين الوسطاء في عمليات البورصة وزبونهم.
  - العروض العمومية لشراء القيم المنقولة.
  - القيام دوريا بنشر المعلومات التي تخص الشركات المحددة أسعار قيمتها<sup>30</sup>.
- على ضوء هذه الأحكام، يتبين لنا امتداد وتوسيع المشرع الجزائري لدائرة ممارسة السلطة التنظيمية من طرف اللجنة، ويمكن إرجاع سبب ذلك إلى ظهور أجهزة جديدة على مستوى بورصة القيم المنقولة، بجانب لجنة البورصة وشركة تسيير بورصة القيم كالمؤتمن المركزي مثلا<sup>31</sup>، إلى جانب تكريس بعض الأنظمة الجديدة المعمول بها في الدول المتقدمة تماشيا مع التطورات التي تشهدها أسواق الأوراق المالية الأجنبية كنظام التسوية وتسليم السندات.
- دائما وفي إطار السلطة التنظيمية المخولة للجنة، نشير إلى أنّ المشرع الجزائري استعمل عبارة "على وجه الخصوص"، ممّا قد يدفعنا إلى إمكانية تدخل اللجنة في مجالات أخرى غير تلك الواردة ضمن أحكام المادة السالفة الذكر، بتعبير آخر، قد نفهم عدم حصر وتحديد مجال تدخل اللجنة في إصدار الأنظمة، وعليه نقترح حذف وإلغاء عبارة "على وجه الخصوص"، حتى لا نكون أي مساس وإضرار لدستورية هذه السلطة على ضوء مبدأ الفصل بين السلطات.

### المطلب الثاني : خضوع السلطة التنظيمية للرقابة اللاحقة

تتجسد الرقابة اللاحقة الممارسة على السلطة التنظيمية المخولة قانونا لسلطات الضبط في تدخل الجهات القضائية للنظر في تلك الطعون المرفوعة أمامها، نظرا لتجاوز هيئات الضبط لسلطاتها.

لقد كرس المشرع الجزائري الرقابة اللاحقة ضمن أحكام القانون المنشئ لبورصة الجزائر، حيث قضى أنه يمكن في حالة حصول طعن قضائي أن يؤمر بتأجيل تنفيذ أحكام اللائحة المطعون

فيها، إذا كانت هذه الأحكام مما يمكن أن تنجر عنه نتائج واضحة الشدة والإفراط ، أو طرأت وقائع جديدة بالغة الخطورة منذ نشرها<sup>32</sup>.

استعمل المشرع الجزائري عبارة الطعن القضائي ضد أنظمة اللجنة، لكن دون تبيان الجهة القضائية المختصة، إلا أنه يمكن القول أن غياب أحكام صريحة تخول الاختصاص للقضاء العادي يجعلنا نلجأ إلى تطبيق القواعد العامة وبالتالي اختصاص مجلس الدولة في ذلك، كونه هو المختص كذلك في النظر في الطعن ضد القرارات الفردية للجنة<sup>33</sup>.

أما في المجال المصرفي فتخضع قرارات مجلس النقد والقرض لرقابة قضائية يختص بها القضاء حسب المجال الذي صدرت بشأنه

يعتبر مجلس الدولة مختصا بلا منازع في الفصل في المنازعات المتعلقة بالقرارات والأنظمة التي يتخذها بمناسبة ممارسة مهامه<sup>34</sup>.

يصدر المحافظ القرارات في مجال النشاطات المصرفية وتندشر القرارات المتخذة بموجب الفقرات أ، ب، ج في الجريدة الرسمية للجمهورية الشعبية وتبلغ القرارات الأخرى طبقا لقانون الإجراءات المدنية.

يسمح بتقديم طعن واحد بالإبطال في القرارات المتخذة بموجب المادة 62 أعلاه بخصوص النشاطات المصرفية.

لا يسمح بإجراء هذا الطعن إلا للأشخاص الطبيعيين أو المعنويين المستهدفين من القرار مباشرة.

يجب أن يقدم الطعن تحت طائلة رفضه شكلا خلال 60 يوم ابتداء من نشر القرار أو تبليغه حسب الحالة، مع مراعاة أحكام القانون.

أما الطعن ضد قرارات مجلس النقد والقرض في مجال الترخيص والاعتماد فلا يمكن الطعن أمام مجلس الدولة في هذه القرارات إلا بعد قرارين بالرفض، ولا يجوز تقديم الطلب الثاني إلا بعد مضي أكثر من 10 أشهر من تبليغ رفض الطلب الأول. لهذا نجد نوع من الخصوصية بشأن الطعن في مثل هذه القرارات، مع العلم أن أعمال البنوك من بين الأعمال التجارية والمتصلة بعالم الأعمال والاستثمار لا يجب أن تخضع لمثل هذا التأخير والتماطل.

## خاتمة:

نتوصل في الأخير وعلى ضوء كل المعطيات المدروسة إلى اعتبار السلطة التنظيمية التي تمارسها السلطات الإدارية المستقلة هي سلطة تنظيمية يرضى عليها الطابع الخاص والمحدود مما يميزها عن السلطة التنظيمية العامة التي تتولاها السلطة التنفيذية، ويبرز ذلك من خلال كل من إجراء الموافقة المسبقة، إجراء المداولة الثانية، ضرورة مراعاة نطاق ومجال ممارسة هذه السلطة، خضوعها لرقابة القاضي الإداري.

إذن هذه الأحكام تبين عدم منافاة السلطة التنظيمية الممنوحة للجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة ومجلس النقد والقرض لمبدأ الفصل بين السلطات، وبالتالي الحكم بدستورية هذه السلطة، إلا أنه نقترح إدراج السلطة التنظيمية الخاصة التي تمارسها السلطات الإدارية المستقلة ضمن التعديلات المستقبلية لأحكام الدستور.

## الهوامش:

- <sup>1</sup> قانون رقم 90-07، مؤرخ في 03 أفريل 1990، يتعلق بالإعلام، جريدة رسمية عدد 14 لسنة 1990.
- <sup>2</sup> قانون رقم 90-10، مؤرخ في 14 أفريل 1990، يتعلق بالنقد والقرض، جريدة رسمية عدد 16 صادر في 1 أفريل 1990 (ملغى).
- <sup>3</sup> أمر رقم 95-06، مؤرخ في 25 جانفي 1995، يتعلق بالمنافسة، جريدة رسمية عدد 09، صادر في 22 فيفري 1995 (ملغى).
- <sup>4</sup> مرسوم تشريعي رقم 93-10، مؤرخ في 23 ماي 1993، يتعلق ببورصة القيم المنقولة، جريدة رسمية عدد 34، صادر في 23 ماي 1993، معدل ومتمم.
- <sup>5</sup> قانون رقم 02-01، مؤرخ في 05 فيفري 2002، يتعلق بالكهرباء ونقل الغاز عن طريق القنوات، جريدة رسمية عدد 08، صادر في 06 فيفري 2002، معدل ومتمم.
- <sup>6</sup> قانون رقم 2000-03، مؤرخ في 05 أوت 2003، يحدد القواعد العامة المتعلقة بالبريد والمواصلات السلكية واللاسلكية، جريدة رسمية عدد 48، صادر في 16 أوت 2000 (ملغى).
- <sup>7</sup> أمر رقم 95-07، مؤرخ في 25 جانفي 1995، يتعلق بالتأمينات، جريدة رسمية عدد 13، صادر في 08 مارس 1995، معدل ومتمم.
- <sup>8</sup> قانون رقم 18-04، مؤرخ في 10 ماي 2018، يحدد القواعد العامة المتعلقة بالبريد والاتصالات الالكترونية، جريدة رسمية عدد 27، صادر في 13 ماي 2018.
- <sup>9</sup> عيد قريطم، التفويض في الاختصاصات الإدارية دراسة مقارنة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2011، ص 33.
- <sup>10</sup> BERGEL Jean Louis, « Pouvoir réglementaire et délégation de compétences normatives », Revue de Droit Prospectif, Presse Universitaire d'Aix Marseille, n spécial, 2001, p. 2374.
- <sup>11</sup> زقموط فريد الاختصاص التنظيمي للسلطات الإدارية المستقلة، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في الحقوق، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 12 ديسمبر 2016، ص 66.

<sup>12</sup> CHEVALIER Jacques, « Les enjeux de la déréglementation », Revue de Droit Public, n 01, 1987, p. 319.

<sup>13</sup> عيد قريظم، مرجع سابق، ص 72.

<sup>14</sup> EPRON Quentin, « Le statut des autorités de régulation et la séparation des pouvoirs », Revue Française de Droit Administratif, 2011, p.1007.

<sup>15</sup> تواتي نصيرة، ضبط سوق القيم المنقولة الجزائري دراسة مقارنة، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم، تخصص القانون، جامعة مولود معمري تيزي وزو، 2013، ص 185.

<sup>16</sup> من بين هذه التعليمات نذكر :

تعليمية رقم 01-98، صادرة عن لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة، مؤرخة في 30 أبريل 1998، تتعلق بقبول القيم المنقولة في البورصة.

تعليمية رقم 01-99، صادرة عن لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة، مؤرخة في 03 مارس 1999، تتعلق بنموذج إتفاقية فتح الحساب.

تعليمية رقم 01-2000، صادرة عن لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة، مؤرخة في 11 مارس 2000، تتعلق بقواعد الحذر في تسيير القيم المنقولة من طرف الوسطاء في عمليات البورصة.

<sup>17</sup> ROBERT Marie-Claude et LABBOZ Béatrice, La commission des opérations de bourse, P.U.F, Paris, 1991, p. 21.

<sup>18</sup> المادة 34 من المرسوم التشريعي رقم 10-93، المؤرخ في 23 ماي 1993، المتعلق ببورصة القيم المنقولة، مرجع سابق.

<sup>19</sup> مرسوم رئاسي رقم 442-20، مؤرخ في 30 ديسمبر 2020/ يتعلق بإصدار التعديل الدستوري، المصادق عليه في استفتاء أول نوفمبر 2020، في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، جريدة رسمية عدد 82، صادر في 30 ديسمبر 2020

<sup>20</sup> CHEROT Jean-Yves, « Le premier ministre exerce le pouvoir réglementaire », Revue de Droit Prospectif, Presses Universitaires d'Aix Marseille, n spécial, 2001, p. 2194.

<sup>21</sup> المادة 32 من المرسوم التشريعي رقم 10-93، المؤرخ في 23 ماي 1993، يتعلق ببورصة القيم المنقولة، مرجع سابق

<sup>22</sup> أمر رقم 11-03، مؤرخ في 26 أوت 2003، يتعلق بالنقد والقرض، جريدة رسمية عدد 52، صادر في 27 أوت 2003، معدل ومتمم.

<sup>23</sup> قانون رقم 10-90، مؤرخ في 14 أبريل 1990، يتعلق بالنقد والقرض، جريدة رسمية عدد 16 صادر في 1 أبريل 1990

<sup>24</sup> محمودي سميرة، "وسائل ممارسة الرقابة السياسية على أنظمة مجلس النقد والقرض"، مجلة الأستاذ الباحث للدراسات الأكاديمية، مجلد 6، عدد 1، 2019، ص 353.

<sup>25</sup> THOMASSET- PIERRE Sylvie, L'autorité de régulation boursière face aux garanties processuelles fondamentales, LGDJ, Paris, 2003, p. 27.

<sup>26</sup> المادة 50 من المرسوم التشريعي رقم 10-93، المؤرخ في 23 ماي 1993، يتعلق ببورصة القيم المنقولة، نفس المرجع

<sup>27</sup> GENTOT Michel, « Marchés et autorités administratives indépendante », Petites Affiches, 17 septembre 2001, n 185, p. 12.

<sup>28</sup> المادة 30 من المرسوم التشريعي رقم 10-93، المؤرخ في 23 ماي 1993، المتعلق ببورصة القيم المنقولة، بعد تعديلها تميمها بموجب المادة 14 من القانون رقم 04-03، المؤرخ في 17 فيفري 2003، المعدل والمتمم للمرسوم التشريعي رقم 10-93، المتعلق ببورصة القيم المنقولة، مرجع سابق.

<sup>29</sup> المادة 31 من المرسوم التشريعي رقم 10-93، المؤرخ في 23 ماي 1993، المتعلق ببورصة القيم المنقولة، بعد تعديلها وتتميمها بموجب المادة 15 من القانون رقم 04-03، المؤرخ في 17 فيفري 2003، المعدل والمتمم للمرسوم التشريعي رقم 10-93، المتعلق ببورصة القيم المنقولة، مرجع سابق.

<sup>30</sup> المادة 31 من المرسوم التشريعي رقم 10-93، المؤرخ في 23 ماي 1993، المتعلق ببورصة القيم المنقولة، بعد تعديلها وتتميمها بموجب المادة 15 من القانون رقم 04-03، المؤرخ في 17 فيفري 2003، المتعلق ببورصة القيم المنقولة، (استدراك).

<sup>31</sup> تتمثل مهام المؤتمر المركزي على السندات التي من شأنها التمكين من تسوية العمليات المبرمة في السوق المنظمة وبالتراضي، على وجه الخصوص في:

- حفظ السندات الذي يمكن من فتح حسابات باسم المتدخلين المعتمدين.

- متابعة حركة السندات من خلال التنقل من حساب إلى حساب آخر.

- إدارة السندات لتمكين المتدخلين المعتمدين من ممارسة حقوقهم المرتبطة بها.

- التقييم القانوني للسندات.

- نشر المعلومات المتعلقة بالسوق.

أنظر المادة 19 مكرر 2 من المرسوم التشريعي رقم 10-93، المؤرخ في 23 ماي 1993، والمتعلق ببورصة القيم المنقولة، معدل ومتمم، مرجع سابق.

<sup>32</sup> المادة 33 من المرسوم التشريعي رقم 10-93، مؤرخ في 23 ماي 1993، يتعلق ببورصة القيم المنقولة، مرجع سابق.

<sup>33</sup> ZOUAIMIA Rachid, « Le régime contentieux des autorités administratives indépendantes en droit algérien », *Revue Idara*, n° 29 , p. 19.

<sup>34</sup> تنص المادة 65 من قانون النقد والقرض " يكون النظام الصادر والمنشور كما هو مبين في المادة 64 أعلاه موضوع طعن بالإبطال يقدمه الوزير المكلف بالمالية أمام مجلس الدولة ولا يكون لهذا الطعن أثر موقف.

يجب أن يقدم الطعن خلال أجل 60 يوما ابتداء من تاريخ نشره تحت طائلة رفضه شكلا".