مآل السلطات الإدارية المستقلة في الجزائر

The fate of the independent administrative authorities in Algeria

خرشي الهام*
جامعة محمد لمين دباغين سطيف 2
Kharchi_droit@yahoo.fr

تاريخ الإيداع:2021/10/01	تاريخ المراجعة:2022/03/28	تاريخ القبول:2022/03/28

ملخص:

تهدف هذه الدراسة لتقييم تجربة السلطات الإدارية المستقلة في الجزائر، بالنظر لضعف ضمانات الاستقلالية وغموض التكييف القانوني لها، بالإضافة الى التحول من الضبط بواسطة سلطة إدارية مستقلة الى الضبط بواسطة الدولة في العديد من القطاعات في الآونة الأخيرة . ومنه طرحت الإشكالية الآتية: هل يعتبر هذا التحول مؤشرا على تخلي الجزائر على مفهوم السلطة الإدارية المستقلة؟

فكانت النتيجة أنه لا يمكن الجزم بتخلي الجزائر عن فكرة الضبط المستقل بشكل مطلق، بالنظر للاستمرار في انشاء هذه السلطات في قطاعات أخرى على غرار قطاع المحروقات، النشاط المتعلق بمعالجة المعطيات الشخصية والنشاط النووي، لكن تبقى مصداقية هذه السلطات في الجزائر محل تساؤل.

الكلمات المفتاحية: سلطة ادارية مستقلة؛ ضبط؛ استقلالية؛ مؤسسة عمومية؛ وصاية.

Abstract:

This study aims to evaluate the experience of independent administrative authorities in Algeria, in view of the weak guarantees of independence and the ambiguity of their legal nature, especially after the transition from regulation by an independent administrative authority to the traditional state regulating in many sectors in recent times. From it, the following problem was raised: Is this transformation considered an indication that Algeria has abandoned the concept of independent administrative authority?

The result was that it could not be certain that Algeria abandoned the idea of independent control absolutely, given the continuation of establishing these authorities in other sectors such as the hydrocarbon sector, the activity related to the processing of personal data and nuclear activity, but the credibility of these authorities in Algeria remains questionable.

Keywords : independent administrative authority; regulation ; independence; public institution; tutelage.

* المُؤلف المُراسِل.

مقدمة:

أدى انسحاب الدولة من الحقل الاقتصادي الى تحول دورها من الدولة المتدخلة الى الدولة الضابطة، صاحب هذا التحول ظهور نموذج السلطات الإدارية المستقلة. وكانت بدايات ظهور هذه السلطات في دول الغرب وتبعت نهجها الجزائر على غرار باقي الدول النامية، بالنظر للظروف التي مرت بها في أواخر سنوات الثمانينيات، والتي مست المجالات الاقتصادية والاجتماعية.

وقد شمل نموذج السلطات الإدارية المستقلة قطاعات نشاط واسعة كانت بدايتها في سنوات التسعينيات تعلقت بمجال الاعلام والقطاع الاقتصادي والمالي والإداري واستمرت الى غاية سنة 2019، حيث شهدت حركة انشاء هذه الهيئات وتيرة متسارعة ومتنوعة فمست مجال الاعلام مرة أخرى (السمعي البصري والصحافة المكتوبة)، النشاط المتعلق بالتوقيع والتصديق الالكترونيين، قطاع البريد والاتصالات الالكترونية ومعالجة المعطيات ذات الطابع الشخصي بعد دخول الجزائر معترك الرقمنة وأخيرا مجال النشاط النووي.

وقد تحلى هذا النوع من الهيئات في الجزائر بخصوصيات ميزته عن النموذج الغربي (الفرنسي بالخصوص)، تنبع هذه الأخيرة من الثقافة السياسية، القانونية والإدارية فيها، بالرغم من اقتباس المشرع الجزائري لمعظم الأحكام المتعلقة بتنظيم هذه السلطات من النصوص الفرنسية. مما يدعو الى التساؤل عن صدق ارادة المشرع في انشاء سلطة إدارية مستقلة بالمعنى الحقيقي للعبارة. والمؤشر على ذلك تحول هذا الأخير في الآونة الأخيرة من الضبط بواسطة سلطة ادارية مستقلة الى الضبط بواسطة الدولة في العديد من مجالات النشاط.

تتعلق أهمية الدراسة بتوضيح مدى أهمية وجدية وجود السلطات الإدارية المستقلة في النظام المؤسساتي في الجزائر، بالنظر لطبيعتها القانونية وطريقة تنظيمها، خصوصا في ظل التحول في العديد من القطاعات الى الضبط بواسطة الدولة .

ومنه تطرح الإشكالية الآتية: هل يعتبر التحول من الضبط بواسطة سلطة ادارية مستقلة الى الضبط بواسطة الدولة ، مؤشرا على تخلي الجزائر عن مفهوم السلطة الإدارية المستقلة، في ظل ضعف ضمانات الاستقلالية التي تميز هذه الهيئات ؟

للإجابة على هذه الإشكالية تم تقسيم الدراسة الى عنصرين أساسيين:

أولا: الخصوصيات التي تميز السلطات الإدارية المستقلة (ما بين التقليد الفرنسي وخصوصية الثقافة السياسية، القانونية والإدارية الجزائرية

ثانيا: التحول من الضبط بواسطة سلطة إدارية مستقلة الى الضبط بواسطة الدولة

لانجاز هذه الدراسة تم الاعتماد على المنهج الوصفي والتحليلي، باعتبار الدراسة تحتاج الى توضيح طبيعة وتنظيم هذه الهيئات بناءا على الأحكام الواردة في نصوص انشائها، وتحليل هذه الأخيرة للوصول الى النتائج فيما يتعلق بمآل مفهوم السلطة الإدارية المستقلة في الجزائر.

1- الخصوصيات التي تميز السلطات الإدارية المستقلة في الجزائر: ما بين التقليد الفرنسي وخصوصية الثقافة السياسية، القانونية والإدارية الجزائرية

ظهرت فكرة الضبط المستقل في الجزائر مع بداية سنوات التسعينيات بالنظر للظروف التي مرت بها مع أواخر سنوات الثمانينيات، والتي أدت الى إدراج السلطات الإدارية المستقلة في النظام المؤسساتي فيها، وقد تم اعتماد المشرع الجزائري في ذلك على النموذج الفرنسي بشكل كبير، كما وصفه الأستاذ زوايمية ب "macro mimétisme"([1]). ومن دون شك كانت القطاعات المعنية تلك التي مستها التحولات المعتمدة في النظام الاقتصادي، والمتعلقة بدخولها عالم الاستثمار والخوصصة([2]) والمنافسة([3])، لما توفره من حياد ومرونة وفعالية عجزت أجهزة الإدارة الكلاسيكية الغارقة في الفساد والبيروقراطية عن تقديمها([4]).

لكن نصوص انشاء هذه السلطات بينت ان المشرع الجزائري بقي متمسكا ببعض المبادئ التي لها علاقة مباشرة مع الثقافة السياسية، القانونية والإدارية في الجزائر، أو بمعنى اخر بالنظام السياسي المتجذر فيها منذ الاستقلال الى غاية يومنا هذا والمتميز بشدة تركيز السلطة لدى رئيس الجمهورية، وذلك على مستوى الطبيعة القانونية وتنظيم هذه الهيئات([5]).

فما هي ابرز الخصوصيات التي تميز هذه السلطات، عل مستوى طبيعتها القانونية وتنظيمها.

1.1- الخصوصيات المتعلقة بالطبيعة القانونية للسلطات الإدارية المستقلة.

من بين الخصوصيات التي تتعلق بالطبيعة القانونية للسلطات الإدارية المستقلة التردد الواضح للمشرع حول اسقاط تكييف دقيق وموحد على جميع الهيئات المنشأة ضمن هذه الفئة، مما أدى الى التشكيك في صحة هذا التكييف. وبالرغم من ادراج المشرع الجزائري في العديد من نصوص انشاء السلطات الإدارية المستقلة تكييف صريح بذلك، لكنه يثير بعبارات أخرى ما يشكك في هذا التكييف وتتمثل فيما يلي:

([1])R. Zouaimia, les autorités administratives indépendantes et la régulation économique en Algérie, éd. Houma, Alger, 2005, p.17.

([2])B.Filali et F.Fettat et A.Boucenda, « les perspectives économiques de la loi de privatisation en Algérie », Idara, v.8, n°1-1998, pp.121-130.

([3])Ch. Bennadji, « le droit de la concurrence en Algérie », RASJEP, n°44, 3-2000, pp. 143-159.

([4])R. Zouaimia, « de l'Etat intérventionniste a l'Etat régulateur: l'exemple Algerien», revue critique des sciences juridiques et politiques, n°1, 2008, pp. 8-12; M.Ch.Belmihoub, « la problématique générale de la gestion des services publics de réseaux a la lumière de la déréglementation », les cahiers de CREAD, n°46/2003, pp.40-44.

([5]) راجع بتفصيل أكثر الهام خرشي، السلطات الادارية المستقلة في ظل الدولة الضابطة، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه علوم في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة سطيف2، 2014-2015، ص ص.88-190.

-استعماله للعديد من العبارات لتكييف الهيئة مثل،هيئة مستقلة، سلطة مستقلة، جهاز مستقل، سلطة ضبط مستقلة و سلطة إدارية تتمتع بالاستقلال المالي والإداري([1])؛على خلاف المشرع الفرنسي الذي وحد مؤخرا تكييف "سلطة إدارية مستقلة" و"سلطة عمومية مستقلة" ضمن القانون العضوي رقم 2017-54 المتعلق بالسلطات الإدارية المستقلة والسلطات العمومية المستقلة والقانون رقم 2017-55 المؤرخ في 2017/01/20 المتضمن النظام الاساسي العام للسلطات الإدارية المستقلة والسلطات العمومية المستقلة([2])، وأرفق القانون بملحق تضمن قائمة بالسلطات الإدارية المستقلة والسلطات العمومية المستقلة وترتب على صدور هذا القانون الجديد إجراء تعديلات على القوانين المنشئة للعديد من السلطات لتتوافق مع أحكامه([3]).

- وجود عبارة "توضع لدى رئيس الجمهورية"، "توضع لدى الوزير الأول" أو "توضع لدى الوزير المكلف بالقطاع في النص الذي يكيف فيه الهيئة بالسلطة الإدارية المستقلة؛

(1)فالبعض من الهيئات فقط هي التي حظيت بتكييف صريح من المشرع كسلطة إدارية مستقلة. راجع المواد الآتية: لمادة 65 من قانون المياه رقم 05-12 المؤرخ في 2005/08/04 المتضمن قانون المياه،(ج.ر رقم 60 بتاريخ 2005/09/04)؛ المادة 9 من القانون رقم12/08 المؤرخ في 2008/06/25 المتعلق بالمنافسة المعدل للأمر رقم 03-03 المؤرخ في 2003/07/19، (ج.ر رقم 36 بتاريخ 2008/07/02)؛ المادة 173-1 من القانون رقم 08-13 المؤرخ في 2008/07/20 المعدل والمتمم للأمر رقم 85-05 المؤرخ في 1985/02/16 المتعلق بحماية الصحة وترقيتها، (ج.ر عدد 44 مؤرخة في 2008/08/03)؛ المادة 4 مكرر من القانون رقم 05-01 المؤرخ في 2005/02/06 المتعلق بالوقاية من تبييض الأموال وتمويل الإرهاب ومكافحتهما المعدل والمتمم بالأمر رقم 12-02 المؤرخ في 2012/02/13، (ج.ر عدد 8 مؤرخة في 2012/02/15)؛ المادة 17 من القانون رقم 06-01 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، (ج.ر عدد 14 مؤرخة في 2006/03/08)؛المادة 22 من القانون رقم 18-07 مؤرخ في 2018/06/10 يتعلق بحماية الأشخاص الطبيعيين في مجال معالجة المعطيات ذات الطابع الشخصي، (ج.ر عدد 34 مؤرخة في 2018/06/10)؛ المادة 5 من القانون رقم 19-05 المتعلق بالانشطة النووية، (ج.ر عدد 47 مؤرخة في 2019/07/25).

([2]) راجع الموقعين الالكترونيين:

https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000033897475/
https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000033897475/

([3]) F.Chaltiel, la loi relative aux autorités administratives indépendantes : apport et limittes, https://www.actu-juridique.fr/administratif/la-loi-relative-aux-autorites-administratives-independantes-apports-et-limites/ ,publier le 30/04/2018, (20/05/2020).

- احالته للتنظيم بخصوص تنظيم وسير العمل داخل السلطة([1]) على خلاف المشرع الفرنسي الذي منح الاختصاص الحصري للقانون لتحديد التشكيلة والصلاحيات والمبادئ الأساسية المتعلقة بسير هذه السلطات([2]).

- منحه الشخصية المعنوية لجميع السلطات الإدارية المستقلة، التي تعد في الأصل مستقلة من دونها، مما أدى بالكثير([3]) الى التشكيك في الطبيعة القانونية الحقيقية التي أرادها المشرع لهذه الهيئات وتردده ما بين انشاء سلطات إدارية مستقلة بالمعنى الأصلي والحقيقي للكلمة أم تمسكه بالمفهوم التقليدي للمؤسسة العمومية.

2.1- تنظيم يتميز بتذبذب و ضعف ضمانات الاستقلالية

اثر تردد المشرع الجزائري حول تحديد الطبيعة القانونية للسلطات الإدارية المستقلة تحديدا كافيا ووافيا بشكل مباشر على تنظيم هذه السلطات، المتميز بتذبذب ضمانات الاستقلالية على مستواه.

لتجسيد الاستقلالية التي تتمتع بها السلطات الإدارية المستقلة يجب ان تكرس مجموعة من الضمانات في النظام الأساسي المضمن في نص انشاء هذه الأخيرة تتعلق بتشكيلة هذه السلطات، شرط التخصص، نظام العهدة ، حالات التنافي. لكن نصوص انشاء السلطات الإدارية المستقلة في الجزائر تباينت فيما بينها حول تكريس هذه الضمانات.

-التشكيلة الجماعية: كرس المشرع الجزائري التشكيلة الجماعية بالنسبة لجميع السلطات الإدارية المستقلة.

([1]) الإحالة بخصوص تشكيلة وتنظيم الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته للتنظيم، وصدر بذلك المرسوم الرئاسي رقم 06-413 المؤرخ في 2006/11/22، (ج.ر عدد 74 مؤرخة في 2006/11/22)،**وذلك ما اعتبر تجاهلا لنص المادة 125 من الدستور والتي تمنح اختصاص تطبيق القانون للوزير الأول وتدخلا في اختصاص موكول لهذا الأخير من طرف رئيس الجمهورية**.أنظر:

R.Zouaimia, les autorités de regulation indépendantes face aux exigences de la gouvernance, éd.Belkeise, Alger, 2013, pp.235-238. …/…

.../... الإحالة بخصوص سلطة ضبط المياه (المادة 65 من القانون رقم 05-12)، فيما يخص سلطة النقل طبقا لنص المادة 102 من قانون المالية لسنة 2003، فيما يتعلق بسلطة ضبط سوق التبغ (المادة 298 من القانون رقم2000-06) ، التي لم تحدد تشكيلتها ولا تنظيمها لا في القانون ولا في التنظيم، ولم تر هذه السلطة النور منذ سنة 2001 إلى غاية صدور قانون المالية التكميلي لسنة 2009 والذي جردها من صلاحياتها لصالح وزير المالية. ونفس الأمر بالنسبة لخلية معالجة الاستعلام المالي و الوكالة الوطنية للمواد الصيدلانية ذات الاستعمال الطبي البشري، حيث أحال القانون المنشئ لهما للتنظيم بشأن تنظيمهما، وذلك طبقا لنص المادة 10 مكرر من الأمر رقم 12-02 ، حيث صدر المرسوم التنفيذي رقم 02-127 المؤرخ في 2002/04/07 المعدل والمتمم بالمرسوم التنفيذي رقم 13-157 المؤرخ في 2013/04/15، (ج.ر عدد 6 مؤرخة في 2013/04/26)، وطبقا لنص المادة 173-1من القانون رقم 08-13 المؤرخ في 2008/07/20 المتعلق بحماية الصحة وترقيتها المعدل والمتمم للقانون رقم 85-05 المؤرخ في 1985/02/16، لكن لم يصدر التنظيم المتعلق بالوكالة الوطنية للمواد الصيدلانية إلى غاية سنة 2015 بموجب المرسوم التنفيذي رقم 15- 308، وكذلك السلطة الوطنية للتصديق الالكتروني، حيث أحال القانون رقم 15-04 بشأن تنظيمها وسيرها للتنظيم، وبالفعل صدر المرسوم التنفيذي رقم 16-134 المؤرخ في 2016/04/25، يحدد تنظيم المصالح التقنية والإدارية للسلطة الوطنية للتصديق الالكتروني وسيرها ومهامها، ج.ر عدد 26 مؤرخة في 2016/04/28.

([2]) بموجب المادة الأولى من القانون العضوي رقم 17-54.

([3]) R.Khelloufi, « les institutions de regulations», RASJP, v.41, n°1, 2003, pp 89-136; R.Zouaimia, les autorités administratives indépendantes et la regulation--, Op.Cit., p.27

ويتراوح عدد أعضاء مختلف السلطات الإدارية المستقلة تقريبا ما بين 04و14 دون أن يخضع لمعيار موحد([1]). مع احتكار رئيس الجمهورية تعيين أعضاء هذه الهيئات، مما يدل على التبعية المطلقة للسلطة لهذا الأخير. بينما نجد المشرع الفرنسي قد كرس مبدأ التوازن بين السلطات الثلاث في عضوية السلطات الإدارية المستقلة أو السلطات العمومية المستقلة.

- شرط التخصص: تميز المشرع الجزائري باغفاله لشرط التخصص العلمي للعضوية في بعض السلطات([2])، تكريسه لهذا الشرط بالنسبة لبعض الأعضاء من دون الباقين([3]). وهيمنة تمثيل القطاعات الوزارية المختلفة داخل تشكيلة السلطة([4]).

- نظام العهدة: اعتبر الفقه المقارن أن مدة ست(6) سنوات هي الأكثر انتشارا بين مختلف السلطات المستقلة، وهي التي طبقها المشرع الجزائري عند إنشائه لأول سلطة مستقلة وهي المجلس الأعلى للإعلام([5])، ولكنه ميز بعد ذلك بين السلطات، حيث كرس نظام العهدة بالنسبة لجميع الأعضاء([6])، و ميز بين الأعضاء في إطار بعض السلطات، حيث فرض بالنسبة لبعضهم نظام العهدة وسكت بخصوص الباقي([7]) من دون إمكانية تقديم مبررا لذلك، كما اهمل نظام العهدة تماما بالنسبة لبعض السلطات الأخرى([8]).

([1]) يتكون مجلس سلطة ضبط البريد والاتصالات الالكترونية من ثمانية(8) أعضاء بما فيهم المدير العام؛ خلية معالجة الاستعلام المالي سبعة (7) أعضاء؛ السلطة الوطنية للأمن والأمان النوويين خمسة (5) أعضاء؛ لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة سبعة (7) أعضاء، سلطة ضبط السمعي البصري تسعة(9) أعضاء؛ السلطة الوطنية للتصديق الالكتروني خمسة (5) أعضاء؛ لجنة ضبط الكهرباء والغاز(4) أربعة أعضاء؛ السلطة الوطنية لحماية المعطيات الشخصية (16) ستة عشر عضوا؛ سلطة ضبط الخدمات العمومية للمياه (4) أربعةأعضاء؛ لجنة الاشراف على التأمينات (5) خمسة أعضاء؛ اللجنة المصرفية ثمانية(8) أعضاء؛ مجلس النقد والقرض تسعة(9) أعضاء؛ مجلس المنافسة اثنا عشر(12) عضوا.

([2]) لسلطتي ضبط المياه قبل الغائها (المادة 7 من المرسوم التنفيذي رقم 08-303)؛ لجنة ضبط الكهرباء والغاز (المادة 117من القانون رقم 02-01)؛ الوكالتين المنجميتين (المادة 38 من القانون رقم 14-05)؛ لجنة الإشراف على التأمينات (المادة 209 من القانون رقم 06-04)، و الأعضاء السبعة ضمن تشكيلة سلطة ضبط الصحافة المكتوبة و الأعضاء التسعة (9) في تشكيلة سلطة ضبط السمعي البصري طبقا لنص المادة 57 من القانون رقم 14-04؛ أعضاء السلطة الوطنية للأمن والأمان النوويين (المادة 7 من القانون رقم 19-05).

([3]) بالنسبة لمجلس النقد والقرض (المادة 58 من الامر رقم 03-11 المعدل والمتمم)؛ اللجنة المصرفية (المادة 106 من الامر رقم 03-11 المعدل والمتمم)؛ مجلس المنافسة (المادة 10 من القانون رقم 08-12)؛ خلية معالجة الاستعلام المالي (المادة 10 من المرسوم التنفيذي رقم 02-127 المعدل والمتمم بالمرسوم التنفيذي 10-237)؛ سلطة ضبط الصحافة المكتوبة (المادة 50 من القانون العضوي رقم 12-05)؛ السلطة الوطنية لحماية المعطيات ذات الطابع الشخصي (المادة 23 من القانون رقم 18-07).

([4]) بالنسبة للسلطة الوطنية لحماية المعطيات ذات الطابع الشخصي (المادة 23 من القانون رقم 18-07) وسلطة ضبط التبغ (المادة 4 من المرسوم التنفيذي رقم 21-171).

(5) بموجب المادة 73 من القانون المتعلق بالإعلام، على أن المدة غير قابلة لا للتجديد ولا للعزل.

([6]) بالنسبة لأعضاء مجلس المنافسة (المادة 10 من القانون رقم 08-12)؛ أعضاء اللجنة المصرفية (المادة 106 من القانون رقم 03-11)؛ أعضاء لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة (المادتين 21 و22 من المرسوم التشريعي رقم 93-10 المعدل والمتمم)؛ أعضاء خلية معالجة الاستعلام المالي (المادة 10 من المرسوم التنفيذي رقم 02-127 المعدل والمتمم)؛ أعضاء الهيئة للوقاية من الفساد ومكافحته (المادة 5 من المرسوم الرئاسي رقم 06-418؛ اعضاء السلطة الوطنية للتصديق الالكتروني (المادة 19 من القانون رقم 15-04)؛ أعضاء سلطتي ضبط الصحافة المكتوبة (المادة 51 من القانون العضوي رقم 12-15) وضبط السمعي البصري(المادة 60 من القانون رقم 14-04)؛ أعضاء سلطة ضبط البريد والاتصالات الالكترونية المادة 20 من القانون رقم 18-04)؛ اعضاء السلطة الوطنية لحماية المعطيات ذات الطابع الشخصي (المادة 23 من القانون رقم 18-07).

([7]) بالنسبة لأعضاء مجلس المراقبة للوكالتين المنجميتين (المادة 26 من القانون رقم 19-13، من دون أعضاء اللجنة المديرة الذين لا يتمتعون بعهدة بموجب المادة 28 من القانون نفسه).

([8]) بالنسبة لأعضاء لجنة ضبط الكهرباء، سلطة ضبط النقل، لجنة الاشراف على التأمينات والسلطة الوطنية للأمن والأمان النوويين.

- حالات التنافي: بالرغم من أهمية ادراج حالات التنافي مع العديد من المناصب لضمان الحياد والموضوعية في التدخل، لكن المشرع الجزائري اظهر تباينا في تكريس حالات التنافي، فأحيانا نجده يكرس التنافي المطلق بمعنى الوظيفي والمالي في نصوص انشاء بعض السلطات([1]) وأحيانا أخرى يتنازل عنه تماما([2]) او يكرس التنافي النسبي[3]. ولكن المسلك الإيجابي أن المشرع الجزائري قد تدارك الأمر بإصداره الأمر رقم 07-01([4]) والذي شملت المادة الأولى منه أعضاء سلطات الضبط، لكنه يتضمن التنافي المالي من دون التنافي الوظيفي.

2- ثانيا: التحول من الضبط بواسطة سلطة إدارية مستقلة الى الضبط بواسطة الدولة

مما يدعم التردد الواضح المبين سابقا للمشرع الجزائري حول تجسيد فكرة السلطات الإدارية المستقلة، تراجعه في العديد من القطاعات عن الية الضبط المستقل،وقد مس هذا التراجع قطاع المحروقات والمناجم والنشاط المتعلق بالتصديق الالكتروني، الصناعة الصيدلانية، المياه والنقل ، وتحوله نحو بدائل أخرى تندرج في إطار التسيير المؤسسي العمومي التقليدي. فهل يمكن ان نعتبر ذلك مؤشرا على تخلي المشرع الجزائري عن مفهوم الضبط المستقل؟ خصوصا بعد تعديل المادة 43 من التعديل الدستوري لسنة 2016 التي كانت تنص في الفقرة الثالثة على ما يلي:" ...تكفل الدولة ضبط السوق..."، والتي يكون المقصود منها أن الدولة تتكفل بانشاء سلطات ضابطة للسوق بواسطة القوانين، حيث الغيت بموجب المادة 61 من التعديل الدستوري لسنة 2020([5])، وفي ذلك إشارة الى تخلي الدولة عن هذا الميكانيزم وهو سلطات الضبط والتراجع عن مفهوم الضبط الاقتصادي لصالح الضبط الإداري التقليدي.

1.2- البدائل التي كرسها المشرع في القطاعات التي مسها التحول

تتمثل القطاعات أو النشاطات التي مسها التحول في قطاع المحروقات والمناجم، النشاط المتعلق بالتوقيع والتصديق الالكترونيين، قطاع الصناعة الصيدلانية، قطاع المياه، قطاع التبغ([6]). وقد تم هذا التحول بأشكال مختلفة مختلفة تمثلت في تحويل الهيئة الضابطة للقطاع من سلطة إدارية مستقلة الى وكالة وطنية،مؤسسة عمومية ذات طابع اداري، مؤسسة عمومية ذات تسيير خاص، ادماج هيئة حكومية ضمن الهيئات الضابطة للقطاع أو نقل اختصاصات السلطة الإدارية المستقلة الى الوزارة.

([1]) بالنسبة للعضوية في لجنة ضبط الكهرباء والغاز (المادة 121 من القانون رقم 02-01)؛ سلطة ضبط الصحافة الكتوبة (المادتين 56 و57 من القانون العضوي رقم 12-05) وسلطة ضبط السمعي البصري (المادة 61 من القانون رقم 14-04)؛ وكالتي المحروقات (المادة 32 من القانون رقم.../... .../... 19-13)؛ اعضاء مجلسي ادارة الوكالتين المنجميتين (المادة 38 من القانون رقم 14-05)؛ أعضاء سلطة ضبط البريد والاتصالات الالكترونية (المادة 23 من القانون رقم 18-04)؛ أعضاء السلطة الوطنية للأمن والامان النوويين (المادة 9 من القانون رقم 19-05).

([2]) بالنسبة للشخصيتين اللتين يعينهما رئيس الجمهورية في مجلس النقد والقرض؛ أعضاء اللجنة المصرفية من دن المحافظ والقاضيين.

([3]) بالنسبة لأعضاء مجلس المنافسة (المادة 29 من القانون رقم 08-12)؛ المحافظ ونوابه الثلاثة في مجلس النقد والقرض (المادة 14 من الامر رقم 03-11)؛ أعضاء السلطة الوطنية لحماية المعطيات ذات الطابع الشخصي (المادة 26 من القانون رقم 18-07).

([4]) مؤرخ في 2007/03/01 المتضمن حالات التنافي والالتزامات الخاصة ببعض المناصب والوظائف، ج.ر عدد 16 بتاريخ 2007/03/07، حيث منعت المادة المادة الثالثة أن يمارس شاغلي المناصب والوظائف المذكورة في المادة الأولى عند نهاية مهمتهم ولمدة سنتين نشاطا استشاريا أو مهنيا أيا كانت طبيعته أو يمتلكوا مصالح مباشرة أو غير مباشرة لدى المؤسسات أو الهيئات التي سبق لهم وأن راقبوها أو اشرفوا عليها.

([5]) نصت المادة 61 من التعديل الدستوري لسنة 2020 على ما يلي:" حرية التجارة والاستثمار والمقاولة مضمونة وتمارس في اطار القانون"

([6]) مرسوم تنفيذي رقم 21-171 مؤرخ في 2021/04/28 يعدل ويتمم المرسوم التنفيذي رقم 04331 مؤرخ في 2004/10/18 والمتضمن تنظيم نشاطات صنع المواد التبغية واستيرادها وتوزيعها، ج.ر عدد 33 مؤرخة في 2021/05/05.

- قطاع المحروقات

تم ضبط النشاط المتعلق بالمحروقات بالقانون رقم 05-07([1]) الذي أنشأ وكالتي المحروقات وكيفهما بالوكالتين الوطنيتين المستقلتين هما: الوكالة الوطنية لمراقبة النشاطات وضبطها في مجال المحروقات وتدعى "سلطة ضبط المحروقات" ووكالة وطنية لتثمين موارد المحروقات وتدعى "النفط"، بموجب المادة 12 منه. بعد ذلك صدر القانون رقم 13-01([2]) الذي حول الوكالتين من سلطتين مستقلتين الى **وكالتين وطنيتين** بموجب المادة 12 منه. لكن بعد صدور القانون الجديد وهو القانون رقم 19-13([3])، استعادت الوكالتان طبيعتهما القانونية كسلطتين مستقلتين بموجب المادة 22 من هذا القانون. وهو ما يؤكد تردد المشرع في الأخذ بنموذج السلطات المستقلة([4]).

- قطاع المناجم

تم ضبط النشاط المنجمي بموجب القانون رقم 01-10([5])، الذي اوكل مهمة ضبط النشاط المنجمي لوكالتين هما الوكالة الوطنية للممتلكات المنجمية والوكالة الوطنية للجيولوجيا والمراقبة المنجمية، في إطار الفصل الأول بعنوان: الإدارة والأجهزة المكلفة بالمناجم من الباب الرابع بعنوان: أجهزة الدولة. وقد كيفهما المشرع **بالسلطتين الادارتين المستقلتين([6])**. لكن المشرع تراجع عن هذا التكييف في ظل القانون الجديد الذي صدر سنة 2014 وهو القانون رقم 14-05([7])، الذي الغى الوكالتين السابقتين وعوضهما بوكالة المصلحة الجيولوجية للجزائروالوكالة الوطنية للنشاطات المنجمية تباعا بموجب نص المادة 37 منه في إطار الفصل الأول بعنوان: الوكالتان المنجميتان، من الباب الرابع بعنوان: الاطار المؤسساتي لممارسة النشاطات المنجمية، وكيفهما **بالوكالتين الوطنيتين** تتمتعان بالشخصية القانونية والاستقلال المالي.

- النشاط المتعلق بالتوقيع والتصديق الالكتروني:

يتم ضبط النشاط المتعلق بالتوقيع والتصديق الالكترونيين في الجزائر بواسطة القانون رقم 15-04[8]، الذي وضع القطاع تحت اشراف ثلاث سلطات: سلطتين اداريتين مستقلتين هما السلطة الوطنية للتصديق الالكتروني والسلطة الاقتصادية للتصديق الالكتروني وسلطة حكومية للتصديق الالكتروني بموجب المادة 26 من هذا القانون، حيث حددت

([1]) مؤرخ في 2005/04/28، يتعلق بالمحروقات، ج.ر عدد 50 بتاريخ 2005/07/19، المعدل والمتمم بواسطة الأمر رقم 06-10 المؤرخ في 06/07/29، ج.ر عدد 48 بتاريخ 2006/07/30.

([2]) القانون رقم 13-01 المؤرخ في 2013/02/20 المتعلق بالمحروقات، ج.ر عدد 11 بتاريخ 2013/02/24.

([3]) القانون رقم 19-13 المؤرخ في 2019/12/11 ينظم نشاطات المحروقات، ج.ر عدد 79 مؤرخة في 2019/12/22.

([4]) نورة بوالخضرة، دور وكالتي النفط في ضبط قطاع المحروقات الجزائري، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه علوم تخصص: القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري تيزي وزو، 2020/12/21، ص ص. 35-36.

([5]) القانون رقم 01-10 مؤرخ في 2001/07/03، يتضمن قانون المناجم، ج.ر عدد 35 مؤرخة في 2001/07/04.

([6]) بموجب نص المادتين 44 و45 على التوالي.

([7])القانون رقم 14-05 مؤرخ في 2014/02/24 يتضمن قانون المناجم، ج.ر عدد 18 بتاريخ 2014/03/30

([8]) القانون رقم 15-04 مؤرخ في 2015/02/01 يحدد القواعد العامة المتعلقة بالتوقيع والتصديق الالكترونيين، ج.رعدد 6 مؤرخة في 2015/02/10.

المادة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 16-135([1]) طبيعة هذه الهيئة ب"**السلطة الإدارية". مما ترتب عنه اقحام سلطة إدارية ضمن مهمة ضبط هذا القطاع.**

- القطاع الصحي والصناعة الصيدلانية

عرف قطاع الصحة والصناعة الصيدلانية، وبالخصوص في إطار نشاط المواد الصيدلانية انشاء الوكالة الوطنية للمواد الصيدلانية المستعملة في الطب البشري، بموجب القانون رقم 08-13([2]) بموجب المادة 7 منه، وكيفها بالسلطة الإدارية المستقلة. والهدف من ذلك كان تخليص الإدارة المركزية بوزارة الصحة وإصلاح المستشفيات من التسيير المباشر للمواد الصيدلانية اقتداء بالتجارب المقارنة خصوصا الامريكية والفرنسية والاردنية، خصوصا بعد فتح النشاط الصيدلي على الخواص([3]). لكن بقي تحكم الدولة في النشاط الصيدلاني الى غاية صدور المرسوم التنفيذي رقم 15-308([4])، أي بعد حوالي 7 سنوات من انشائها. لكن بعد صدور القانون رقم 18-11([5])، تراجع المشرع عن تكييف الوكالة بالسلطة الإدارية المستقلة الضابطة للقطاع لصالح تكييفها **بالمؤسسة العمومية ذات التسيير الخاص** بموجب المادة 224 من هذا القانون. وقد صدر المرسوم التنفيذي رقم 19-190([6]) الذي اكد على هذه الطبيعة ضمن نص المادة 2 منه. منه.

- قطاع المياه

صدر قانون المياه رقم 05-12([7])، الذي انشا سلطة ضبط الخدمات العمومية للمياه ضمن الباب الرابع بعنوان: الأدوات المؤسساتية للتسيير المدمج للموارد المائية، الفصل الثالث بعنوان: الاطار المؤسساتي للتسيير المدمج للموارد المائية، والذي كيفها بالسلطة الإدارية المستقلة بموجب المادة 65 منه. وصدر بذلك المرسوم التنفيذي رقم 08-303([8]). لكن لسلطة التنفيذية ممثلة في الوزير الأول ارتأت بعد عشر سنوات تقريبا الغاء هذه السلطة وتحويل ممتلكاتها والتزاماتها ومستخدميها الى الوزارة المكلفة بالموارد المالية بموجب المرسوم التنفيذي رقم 18-163([9]). وذلك بمبرر بمبرر ان دور هذه لم يعد ذو أهمية بالنظر لعدم خوصصة القطاع، ومنه لا حاجة لنا لسلطة ضابطة تسهر على احترام

([1]) المرسوم التنفيذي رقم 16-135 مؤرخ في 2016/04/25 يحدد طبيعة السلطة الحكومية للتصديق الالكتروني وتشكيلها وتنظيمها وسيرها، ج.ر عدد 26 مؤرخة في 2016/04/28.

([2]) القانون رقم 08-13 مؤرخ في 2008/07/20، يعدل ويتمم القانون رقم 85-05 مؤرخ في 1985/02/16 يتعلق بحماية الصحة وترقيتها، ج.ر عدد 44 مؤرخة في 2008/08/03.

([3]) ارزيل الكاهنة، نحو التراجع عن السلطات الإدارية المستقلة الضابطة للنشاط الاقتصادي في القانون الجزائري، المجلة الاكاديمية للبحث القانوني، المجلد 11، العدد 1، 2020، ص. 488.

([4]) وصدر المرسوم التنفيذي رقم 15-308 مؤرخ في 2015/12/06، يحدد مهام الوكالة الوطنية للمواد الصيدلانية المستعملة في الطب البشري وتشكيلها وتنظيمها وسيرها، ج.ر عدد 67 مؤرخة في 2015/12/20.

([5]) القانون رقم 18-11 مؤرخ في 2018/07/08، يتعلق بالصحة، ج.ر عدد46 مؤرخة في 2018/07/29.

([6]) المرسوم التنفيذي رقم 19-190 مؤرخ في 2019/07/03، يحدد مهام الوكالة الوطنية للمواد الصيدلانية وتنظيمها وسيرها، ج.ر عدد 43 مؤرخة في 2019/07/07، المعدل والمتمم بالمرسوم التنفيذي رقم 20-391 مؤرخ في 2020/12/19، ج.ر عدد 78 مؤرخة في 2020/12/27

([7]) القانون رقم 05-12 مؤرخ في 2005/08/04، يتعلق بالمياه، ج.ر عدد 60 مؤرخة في 2005/09/04 المعدل والمتمم بالامر رقم 09-02 مؤرخ في 2009/07/22، ج.ر عدد 44 مؤرخة في 2009/07/26.

([8]) المرسوم التنفيذي رقم 08-303 مؤرخ في 2008/09/27 يحدد صلاحيات وكذا قواعد تنظيم سلطة ضبط الخدمات العمومية للمياه وعملها، ج.ر عدد عدد 56 مؤرخة في 2008/09/28 (ملغى).

([9]) المرسوم التنفيذي رقم 18-163 مؤرخ في 2018/06/14، يتضمن الغاء المرسوم التنفيذي رقم 08-303، ج.ر عدد 36 مؤرخة في 2018/06/17.

قواعد المنافسة، وأن تحويل 15 مستخدم لمصالح أخرى سيساهم في اقتصاد النفقات([1]). مع أن هذه المبررات وغيرها([2]) وغيرها([2]) كانت متوفرة في الوقت الذي أنشئت فيه هذه السلطة سنة 2005 بموجب القانون رقم 05-12 و المرسوم التنفيذي المتعلق بتنظيمها وسيرها رقم 08-303.

- النشاط المتعلق بالجرائم المتصلة بتكنولوجيا الاعلام والاتصال

صدر القانون رقم 09-04([3])، الذي انشأ بموجب المادة 13 منه الهيئة الوطنية للوقاية من الجرائم المتصلة بتكنولوجيا الاعلام والاتصال ومكافحته، لم يحدد طبيعتها وأحال بخصوص تشكيلتها، تنظيمها وسيرها للتنظيم، وصدر بالفعل المرسوم الرئاسي رقم 15-261([4])، الذي كيفها بالسلطة الإدارية المستقلة ضمن نص المادة 2 منه. أما بعد صدور المرسوم الرئاسي رقم 19-172([5]) فقد كيفها **بالمؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري**، بموجب المادة 2 .

- النشاط المتعلق بالتبغ والمواد التبغية

أنشئت سلطة ضبط سوق التبغ والمواد التبغية بموجب القانون رقم 2000-06([6]) في مادته 298، ولكن لم يحدد القانون الطبيعة القانونية لهذه الهيئة ولا المرسوم التنفيذي رقم 04-331([7]) المتضمن تنظيم نشاطات صنع المواد التبغية واستيرادها وتوزيعها، الذي أوكل مهمة ممارسة صلاحيات سلطة الضبط للمديرية العامة للضرائب بموجب نص المادة 44 منه،ودام الامر على ذلك مدة 17 سنة حتى صدور المرسوم التنفيذي رقم 21-171([8])، الذي ابقى على سلط الضبط من دون منحها الاستقلالية.

([1]) في رد لمديرة مكلفة بالاعلام بوزارة الموارد المائية بتاريخ 2018/03/06. انظر: .../...
.../... Mahdi Mehenni, le ministre a prononcé la dissolutionde l'autorité de régulation de l'eau, la fausse manœuvre de Hocine Nacib, https://www.liberte-algerie.com/actualite/la-fausse-manoeuvre-de-hocine-necib-288398, (27/09/2021).

([2]) تتعلق الاعتبارات الأخرى بكون مرفق المياه هو مرفق محلي بالدرجة الأولى، تتولى الجماعات الإقليمية تنظيم طرق تسييره، ومنه يصعب التوفيق بين عمل سلطة الضبط وعمل الجماعات الإقليمية في التسيير بناء على نصوص المواد من 100 الى 105 من القانون رقم 05-12، بالإضافة الى خضوع مرفق المياه لقواعد القانون العام. أنظر:ارزيل الكاهنة، المرجع السابق، ص ص. 502-503؛ املول ريمة، المركز القانوني لسلطة ضبط الخدمات العمومية للمياه، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، 2012، ص ص. 9-10؛ عيساوي عز الدين، ضبط المرافق العامة: نموذج مرفق المياه، المجلة الاكاديمية للبحث القانوني، المجلد 1، العدد 2، 2010، ص ص. 102-104.

([3]) القانون رقم 09-04 مؤرخ في 2009/08/05 يتضمن القواعد الخاصة للوقاية من الجرائم المتصلة بتكنولوجيات الاعلام والاتصال ومكافحتها، ج.ر عدد 47 مؤرخة في 2009/08/16.

([4]) المرسوم الرئاسي رقم 15-261 مؤرخ في 2015/10/08، يحدد كيفية تشكيل وتنظيم وكيفيات سير الهيئة الوطنية للوقاية من الجرائم المتصلة بتكنولوجيات الاعلام والاتصال ومكافحتها، ج.ر عدد 35 مؤرخة في 2015/10/08.

([5]) المرسوم الرئاسي رقم 19-172 مؤرخ في 2019/06/06، يحدد تشكيلة الهيئة الوطنية للوقاية من الجرائم المتصلة بتكنولوجيات الاعلام والاتصال ومكافحتها وتنظيمها وسيرها، ج.ر عدد 37 مؤرخة في 2019/06/09.

([6]) القانون رقم 2000-06مؤرخ في 2000/12/23 المتضمن قانون المالية لسنة 2001، ج.ر عدد 80 بتاريخ 2000/12/24.

([7]) المرسوم التنفيذي رقم 04-331 المؤرخ في2004/01/18 المتضمن تنظيم نشاطات صنع المواد التبغية واستيرادها وتوزيعها، ج.ر عدد 66، بتاريخ2004/10/20،

([8]) المرسوم التنفيذي رقم 21-171 مؤرخ في 2021/04/28، ج.ر عدد 33، مؤرخة في 2021/05/05.

2.2 مشروعية الغاء السلطات الإدارية المستقلة ونظام عمل الهيئات البديلة

أثار الغاء نظام السلطات الإدارية المستقلة في بعض القطاعات واستبدالها بانظمة مختلفة لا تخرج عن التسيير الدولاتي التقليدي على راسها نظام المؤسسة العمومية، عدم مشروعية الوسيلة القانونية التي تم بواسطتها هذا الالغاء في بعض القطاعات. وبالرغم من انشاء المشرع لهيئات بديلة تتميز بنظام عمل مغايرعن نظام عمل السلطات الإدارية المستقلة، لكنها لم تبتعدعنها تماما، حيث بقيت بعض الخصوصيات المشتركة بينهما.

- **مشروعية الوسيلة القانونية التي تم بها الغاء السلطة الإدارية المستقلة**

يتم انشاء السلطات الإدارية المستقلة بالقانون الذي يسنه البرلمان، ومنه وطبقا لمبدا التدرج لا يمكن الغاء هذه الأخيرة إلا بقانون مثله. لذلك يعد تدخل السلطة التنفيذية في اختصاص السلطة التشريعية لإلغاء سلطة إدارية مستقلة ضابطة للقطاع تصرف غير مشروع، وهو ما حدث بالنسبة لسلطة ضبط الخدمات العمومية للمياه، حيث أنشئت بالقانون رقم 05-12 المعدل والمتمم وألغيت بالمرسوم التنفيذي رقم 18-163 المذكور أعلاه، وكذلك الهيئة الوطنية للوقاية من الجرائم المتصلة بتكنولوجيات الاعلام والاتصال ومكافحتها ، التي أنشئت بالقانون رقم 09-04 ، حيث كيفت بموجبه بالسلطة الإدارية المستقلة ولكن تم الغاؤها بموجب المرسوم الرئاسي رقم 19-172 المذكور أعلاه.

- **الخصوصيات التي تميز نظام عمل الهيئات البديلة**

ما يميز نظام عمل الهيئات البديلة التي كرسها المشرع في القطاعات المذكورة أعلاه:

- **تعميم منح الشخصية المعنوية لهذه المؤسسات البديلة باستثناء سلطة ضبط التبغ والمواد التبغية وقطاع المياه.**

- **تتمتع** الهيئة الوطنية للوقاية من الجرائم المتصلة بتكنولوجيات الاعلام والاتصال([1])، **بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، وهي موضوعة تحت سلطة وزارة الدفاع الوطني**، بعدما كانت في ظل المرسوم السابق رقم 15-261 موضوعة تحت سلطة وزير العدل بموجب المادة 2 منه.

- تتمتع الوكالة الوطنية للمواد الصيدلانية، بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي وتوضع الوكالة تحت وصاية الوزير المكلف بالصحة وهي تخضع طبقا لما ورد في المادة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 19-190([2]).

- تتمتع كلا من وكالتي المناجم بالشخصية القانونية طبقا لنص المادة 47 من القانون رقم 14-05، ومنه بالاستقلال الإداري والمالي.

- تتمتع السلطة الحكومية للتصديق الالكتروني بالشخصية المعنوية بموجب المادة 26 من القانون رقم 15-04 والمادة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 16-135.

([1]) نصت المادة 22 من المرسوم الرئاسي رقم 19-172 على الآتي:"تخضع الهيئة لمجموع الاحكام التشريعية والتنظيمية المطبقة في وزارة الدفاع الوطني"

([2]) ففي القانون السابق رقم 08-13 لم تكن الوكالة تخضع لوصاية السلطة المركزية.

- لم يمنح المرسوم التنفيذي رقم 21-171([1])، سلطة ضبط سوق التبغ والمواد التبغية الشخصية المعنوية فقد حدد تشكيلتها بنص المادة 4 منه، والمكونة من ممثلي مجموعة من الوزارات برئاسة الوزير المكلف بالمالية، ومنه تعتبر بمثابة **لجنة إدارية بتشكيلة مختلطة** .

- لم تمنح الشخصية المعنوية للسلطة المشرفة على خدمات المياه باعتبار الوزارة هي المشرفة على القطاع.

إن المنطق الغريب الذي سلكه المشرع الجزائري بخصوص السلطات الإدارية المستقلة يتأسس على تعميم منح الشخصية المعنوية لجميع هذه الهيئات، مع أن المفهوم الأصيل لها في مختلف الأنظمة المقارنة وخصوصا الفرنسي لا يعتمد على ذلك[2]، على اعتبار ان مفهوم السلطة الإدارية المستقلة لا يحتاج الى الشخصية المعنوية لتمتعها بالاستقلالية. ومنه يبدو ان إرادة المشرع الجزائري قد اتجهت نحو الربط بين مضمون الاستقلالية ومنح الشخصية المعنوية،وبذلك يحدث التماثل بين الضبط بواسطة السلطة الإدارية المستقلة والضبط بواسطة المؤسسة العمومية.

- **التسيير المالي والإداري**

- تخضع الهيئة الوطنية للوقاية من الجرائم المتصلة بتكنولوجيات الاعلام والاتصال طبقا لما ورد في النص القانوني المتعلق بها وهو المرسوم التنفيذي رقم 19-172 للقواعد المطبقة على الإدارة سواء فيما تعلق بنظام المستخدمين([3]) أو النظام المالي والمحاسبي([4])، كما تخضع الهيئة لجميع أنواع المراقبة المنصوص عليها في التشريع والتنظيم المعمول بهما([5]). والملاحظ من خلال هذه النصوص تحويل الوصاية على هذه الوكالة من وزارة العدل الى وزارة الدفاع الوطني.

اذن ما ترتب على التكييف الجديد للهيئة الوطنية للوقاية من الجرائم المتصلة بتكنولوجيات الاعلام والاتصال هو خضوعها للسلطة العسكرية بدل المدنية وخضوعها لجميع أنواع الرقابة بعدما كانت كسلطة إدارية مستقلة متخلصة منها.

- تخضع الوكالة الوطنية للمواد الصيدلانية، للنظام الإداري التقليدي فيما تعلق بنظام الرقابة الإدارية، لكن ما يتعلق بنظام المستخدمين، فنميز بين النظام الذي يخضع له المدير العام وأعضاء مجلس الإدارة وأعضاء المجلس العلمي للوكالة وهو قانون الوظيفة العمومية على اعتبار تعيينهم بمراسيم رئاسية([6])، أما ما يتعلق بالمستخدمين العاملين

([1]) بالمرسوم التنفيذي رقم 21-171 مؤرخ في 2021/04/28، ج.ر عدد 33، مؤرخة في 2021/05/05.

([2]) تعد الشخصية المعنوية هي المعيار الفاصل بين فئة السلطات الادارية المستقلة والمؤسسة العمومية، وما يترتب على ذلك من عدم خضوعها لأية رقابة وعدم قيامها بمهام المرفق العام، لكن تطور هذه الفئة في فرنسا أدى الى تطور فئة السلطات العمومية المستقلة بجانب السلطات الادارية المستقلة. أنظر:

F.Melleray, « une nouvelle crise de la notion de l'établissement public, la reconnaissance d'autres personnes publiques spécialisées », AJDA, 2003, 711 ; S.Traore, « les autorités administratives indépendantes dotées de la pérsonnalité morale : vers une réintégration institutionnelle de la catégorie juridique », revue de droit administratif, n°8/9, 2004, p.17 ; F.Chaltiel, Op.Cit.,

([3]) المادة 19 من المرسوم الرئاسي رقم 19-172.

([4]) المادة 17 من المرسوم الرئاسي رقم 19-172.

([5]) المادة 18 من المرسوم الرئاسي رقم 19-172

([6]) راجع المواد 9، 16 و22 من المرسوم التنفيذي رقم 19-190. وهو نفسه مضمون المواد 11، 15 و25 من المرسوم التنفيذي رقم 15-308.

بالوكالة فيحكمهم قانون العمل رقم 90-11([1])، أما في المجال المالي والمحاسبي، فتخضع لنظام محاسبة خاصة وهي المحاسبة التجارية بنص المادة227 من القانون رقم 18-11 والمادة 26 من المرسوم التنفيذي رقم 19-190([2]).

بالمقارنة بين القانون القديم رقم 08-13 والقانون الجديد رقم 18-11 والمرسوم التنفيذي رقم 15-308 والمرسوم التنفيذي رقم 19-190 نلاحظ أنه لم تتغير الاحكام التي تخص التشكيلة والتسيير المالي والإداري، ما تغير فقط هو تكييف الوكالة من السلطة الإدارية المستقلة الى المؤسسة العمومية ذات التسيير الخاص. ومنه تتضح إرادة المشرع الضمنية في تبني أسلوب المؤسسة العمومية.

- نفس النتيجة نصل اليها بالنسبة للوكالتين المنجميتين اللتين تخضعان لنظام قانوني مختلط ومركب بين قواعد القانون العام والقانون الخاص (المدني، التجاري، العمل)، فبالنسبة للتسيير الإداري وما يتعلق بالمستخدمين، نميز بين أعضاء اللجنة المديرة الذين يعينون بمرسوم رئاسي([3])، ومنه يخضعون لقوانين الوظيفة العمومية، أما باقي المستخدمين فيحكمهم تشريع العمل طبقا لنص المادة 38 من القانون رقم 14-05. اما يتعلق بالنظام المالي والمحاسبي فتخضع الوكالتان لقواعد المحاسبة التجارية بموجب القانون رقم 07-11 المتعلق بالنظام المحاسبي والمالي([4]).

- بالنسبة لسلطة ضبط التبغ والمواد التبغية حدد المرسوم التنفيذي رقم 21-171([5])، قواعد السير الداخلي بموجب قرار من الوزير المكلف بالمالية، وتسجل ميزانيتها في ميزانية مصالح وزارة المالية بموجب المادة 4 من المرسوم.

خاتمة:

توصلت هذه الدراسة للنتائج التالية:

1- التردد الواضح للمشرع الجزائري في تبني أسلوب الضبط المستقل بواسطة السلطات الادارية المستقلة في العديد من القطاعات الحساسة العالية التقنية، إقتداء بالنموذج الفرنسي، بسبب هيمنة الثقافة السياسية ، القانونية والادارية الجزائرية المتميزة بهيمنة السلطة التنفيذية، والتي أثرت سلبا على ضمانات الاستقلالية التي كان يجب تكريسها في النظام الاساسي لكل سلطة بموجب قانون انشائها من خلال ما ياتي:

-كسر الطبيعة القانونية لهذه الهيئات "كسلطة ادارية مستقلة بإضافة عبارة"توضع لدى رئيس الجمهورية أو الوزير الاول أو الوزير المكلف بالقطاع"، والتي يترتب عنها التبعية لهذا الأخير.

-الاحالة للتنظيم بشأن تنظيم ونظام عمل العديد من هذه الهيئات.

([1]) راجع نص المادة 19 من المرسوم التنفيذي رقم 19-190.

([2]) ونصهما متطابق كالآتي:" تمسك محاسبة الوكالة طبقا لأحكام النظام المحاسبي المالي المنصوص عليها في القانون رقم 07-11 المؤرخ في 2007/11/25. ...". علما ان القانون رقم 07-11 ينص على قواعد المحاسبة التجارية، اما المادة 27 من المرسوم الرئاسي فتخضع المسائل المتعلقة بتدقيق الحسابات والتصديق عليها محافظ حسابات يعين طبقا للتشريع والتنظيم المعمول بهما.

([3]) بموجب نص المادة .38 من القانون رقم 14-05

([4]) راجع نص المادة38 من القانون رقم 14-05.

([5])بلمرسوم التنفيذي رقم 21-171 مؤرخ في 2021/04/28، ج.ر عدد 33، مؤرخة في 2021/05/05.

- ضعف الضمانات المكرسة على مستوى نصوص انشاء هذه الاخيرة بخصوص تشكيلة هذه الهيئات، خصوصا ما تعلق منها بالتعيين ونظام العهدة وحالات التنافي.

2- تأكيد مسلك المشرع مؤخرا في التخلي عن نموذج السلطة الادارية المستقلة لضبط بعض القطاعات على غرار قطاع المناجم، قطاع الصناعة الصيدلانية، مجال النشاط المتعلق بتكنولوجيات الاعلام والاتصال، قطاع المياه والتبغ، وإقحام السلطة الحكومية كسلطة ادارية لضبط النشاط المتعلق بالتصديق الالكتروني، على هذا التردد.

3- امكانية ارجاع اسباب هذا التراجع الى ضعف ارادة السلطة السياسية في ادماج هيئات مؤسسة على فكرة الاستقلالية في النظام المؤسساتي الجزائري المتميز بشدة تركيز القرار في يد السلطة التنفيذية.

4- العودة مرة اخرى لاسناد مهمة ضبط بعض القطاعات لسلطة مستقلة على غرار قطاع المحروقات، قطاع البريد والاتصالات الالكترونية، النشاط المتعلق بمعالجة المعطيات ذات الطابع الشخصي والنشاط النووي أربك فكرة التخلي بشكل مطلق عن العمل بالضبط المستقل، ولكن بنفس الخصوصيات الموضحة في الدراسة.

بناء على هذه النتائج يمكن تقديم اقتراح شامل يتعلق بارساء نظام اساسي موحد ونموذجي للسلطات الادارية المستقلة في الجزائر، يتأسس على تكريس وتفعيل ضمانات للاستقلالية حتى تسترجع هذه السلطات مصداقية وجودها القانوني والواقعي.

قائمة المراجع:

أولا: المراجع باللغة العربية

1/ الرسائل الجامعية

1- املول ريمة، المركز القانوني لسلطة ضبط الخدمات العمومية للمياه، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، 2012.

2- الهام خرشي، السلطات الادارية المستقلة في ظل الدولة الضابطة، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه علوم في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة سطيف2، 2014-2015.

3- نورة بوالخضرة، دور وكالتي النفط في ضبط قطاع المحروقات الجزائري، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه علوم تخصص: القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري تيزي وزو، 2020./12/21

2/ المجلات:

1- ارزيل الكاهنة، نحو التراجع عن السلطات الإدارية المستقلة الضابطة للنشاط الاقتصادي في القانون الجزائري، المجلة الاكاديمية للبحث القانوني، المجلد 11، العدد 1، 2020.

2- عيساوي عز الدين، ضبط المرافق العامة: نموذج مرفق المياه، المجلة الاكاديمية للبحث القانوني، المجلد 1، العدد 2، 2010.

3/ النصوص القانونية

1- قانون رقم 05-07 مؤرخ في 28 أفريل 2005، يتعلق بالمحروقات، ج.ر عدد 50 بتاريخ 19 جويلية 2005، المعدل والمتمم بالقانون رقم 13-01 المؤرخ في 20 فيفري 2013، ج.ر عدد 11 بتاريخ 24 فيفري 2013، الملغى بواسطة القانون رقم 19-13 المؤرخ في 2019/12/11 ينظم نشاطات المحروقات، ج.ر عدد 79 مؤرخة في 2019/12/22.

2- قانون رقم 05-12 مؤرخ في 04 أوت 2005 يتعلق بالمياه، ج.ر عدد60 بتاريخ 04 سبتمبر 2005، المعدل والمتمم بالقانون رقم 08-03 المؤرخ في 23 جانفي 2008 المتعلق بالمياه، ج.ر عدد 4 بتاريخ 27 جانفي 2008، المعدل والمتمم بالأمر رقم 09-02 المؤرخ في 22 جويلية 2009، ج.ر عدد 44 بتاريخ 26 جويلية 2009.

3- قانون رقم 08-13 مؤرخ في 20 جويلية 2008 يتعلق بحماية الصحة وترقيتها، المعدل والمتمم للقانون رقم 05/85 المؤرخ في 16 فيفري 1985،(ج.ر عدد 8 بتاريخ 17فيفري 1985)، ج.ر عدد 44 بتاريخ 03 أوت 2008، الملغى بواسطة القانون رقم 18-11 مؤرخ في 2018/07/08، يتعلق بالصحة، ج.ر عدد46 مؤرخة في 2018/07/29.

4- قانون رقم 09-04 مؤرخ في 2009/08/05 يتضمن القواعد الخاصة للوقاية من الجرائم المتصلة بتكنولوجيات الاعلام والاتصال ومكافحتها، ج.ر عدد 47 مؤرخة في 2009/08/16.

5- قانون رقم 14-05 مؤرخ في 24 فيفري 2014 يتضمن قانون المناجم، ج.ر عدد 18 بتاريخ 30 مارس 2014، (الذي ألغى القانون رقم 01-10 المؤرخ في 03 جويلية 2001 يتضمن قانون المناجم، ج.ر عدد35 بتاريخ 04 جويلية 2001، المعدل والمتمم .

6- قانون رقم 15-04 مؤرخ في 01 فيفري 2015 يحدد القواعد العامة المتعلقة بالتوقيع والتصديق الالكترونيين، ج.ر عدد 6 بتاريخ 10 فيفري 2015.

7- مرسوم رئاسي رقم 15-261 مؤرخ في 2015/10/08، يحدد كيفية تشكيل وتنظيم وكيفيات سير الهيئة الوطنية للوقاية من الجرائم المتصلة بتكنولوجيات الاعلام والاتصال ومكافحتها، ج.ر عدد 35 مؤرخة في 2015/10/08، الملغى بواسطة المرسوم الرئاسي رقم 19-172 مؤرخ في 2019/06/06، يحدد تشكيلة الهيئة الوطنية للوقاية من الجرائم المتصلة بتكنولوجيات الاعلام والاتصال ومكافحتها وتنظيمها وسيرها، ج.ر عدد 37 مؤرخة في 2019/06/09.

8- مرسوم تنفيذي رقم 04-331 مؤرخ في18 أكتوبر 2004 يتضمن تنظيم نشاطات صنع التبغ والمواد التبغية واستيرادها وتوزيعها، ج.ر عدد 66 بتاريخ20 أكتوبر 2004، الملغى بواسطة المرسوم التنفيذي رقم 21-171 مؤرخ في 2021/04/28، ج.ر عدد 33، مؤرخة في 2021/05/05.

9- مرسوم تنفيذي رقم 08-303 مؤرخ في 27 سبتمبر 2008 يحدد صلاحيات وكذا قواعد تنظيم سلطة ضبط الخدمات العمومية للمياه وعملها ، ج.ر عدد56 بتاريخ 28 سبتمبر 2008، الملغى بواسطة المرسوم التنفيذي رقم 18-163 مؤرخ في 2018/06/14، يتضمن الغاء المرسوم التنفيذي رقم 08-303، ج.ر عدد 36 مؤرخة في 2018/06/17.

10- مرسوم تنفيذي رقم 15-308 مؤرخ في 2015/12/06، يحدد مهام الوكالة الوطنية للمواد الصيدلانية المستعملة في الطب البشري وتشكيلها وتنظيمها وسيرها، ج.ر عدد 67 مؤرخة في 2015/12/20، الملغى بواسطة المرسوم التنفيذي رقم 19-190 مؤرخ في 2019/07/03، يحدد مهام الوكالة الوطنية للمواد الصيدلانية وتنظيمها وسيرها، ج.ر عدد 43 مؤرخة

في 2019/07/07، المعدل والمتمم بالمرسوم التنفيذي رقم 20-391 مؤرخ في 2020/12/19، ج.ر عدد 78 مؤرخة في 2020/12/27.

11- مرسوم تنفيذي رقم 16-135 مؤرخ في 2016/04/25 يحدد طبيعة السلطة الحكومية للتصديق الالكتروني وتشكيلها وتنظيمها وسيرها، ج.ر عدد 26 مؤرخة في 2016/04/28.

ثانيا: المراجع باللغة الاجنبية

1/ Ouvrages

1- R. Zouaimia, les autorités administratives indépendantes et la régulation économique en Algérie, éd. Houma, Alger, 2005.

2- R.Zouaimia, les autorités de regulation indépendantes face aux exigences de la gouvernance, éd.Belkeise, Alger, 2013.

2/ Articles et communications

1- B.Filali et F.Fettat et A.Boucenda, « les perspectives économiques de la loi de privatisation en Algérie », **Idara**, v.8, n°1-1998

2- Ch. Bennadji, « le droit de la concurrence en Algérie », **RASJEP**, n°44, 3-2000.

3-

4- F. Melleray, « une nouvelle crise de la notion de l'établissement public, la reconnaissance d'autres personnes publiques spécialisées », AJDA, 2003, 711 .

5- M.Ch.Belmihoub, « la problématique générale de la gestion des services publics de réseaux a la lumière de la déréglementation », **les cahiers de CREAD**, n°46/2003.

6- R. Zouaimia, « de l'Etat intérventionniste a l'Etat régulateur: l'exemple Algerien», revue critique des sciences juridiques et politiques, n°1, 2008.

7- S. Traore, « les autorités administratives indépendantes dotées de la pérsonnalité: vers une réintégration institutionnelle de la catégorie juridique », revue de droit administratif, n°8/9, 2004.

4/ Webographies

1- F. Chaltiel, la loi relative aux autorités administratives indépendantes : apport et limittes, https://www.actu-juridique.fr/administratif/la-loi-relative-aux-autorites-administratives-independantes-apports-et-limites/ ,(20/05/2020).

2- Mahdi Mehenni, le ministre a prononcé la dissolutionde l'autorité de régulation de l'eau, la fausse manœuvre de Hocine Nacib, https://www.liberte-algerie.com/actualite/la-fausse-manoeuvre-de-hocine-necib-288398, (27/09/2021).

5/ Sites Web

1-https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000033897475/

2- https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000033897475/