

جامعة أبو بكر بلقايد- الجزائر- تلمسان -

كلية الحقوق والعلوم السياسية قسم القانون العام



مدى استقلالية السلطات الإدارية المستقلة دراسة مقارنة

مذكرة الماجستير في تخصص القانون الإداري المعمق

تحت إشراف: الأستاذ الدكتور بدران مراد

من إعداد الطالبة: قلوثة سامية

لجنة المناقشة:

رئيسا	جامعة تلمسان	أستاذ التعليم العالي	د عبد الرحمان عزاوي
مشرفا ومقررا	جامعة تلمسان	أستاذ التعليم العالي	د مراد بدران
مناقشا	جامعة تلمسان	أستاذ التعليم العالي	د بقاسم دايم

السنة الجامعية 2016-2017

شكر وتقدير

أنتقدّم بداية بخالص الشكر والامتنان إلى الأستاذ الفاضل الدكتور مراد بدران على قبوله الإشراف على هذا البحث، وعلى صبره معي طيلة عملية إنجازته بتقديمه التوجيهات القيّمة والنّصح، وعلى سخائه العلمي من أجل إتمام هذا العمل على أتمّ وجه.

جزيل الشكر كذلك إلى كلّ الأساتذة بجامعة أبو بكر بلقايد بتلمسان، الذين يعود لهم الفضل سواء في تكوين جيل الطلبة الباحثين، أو في مساهماتهم في أيّ إنجاز علمي، حاملين عبء إيصال العلم والمعرفة المتوارث جيل عن آخر إلى أن يصلنا. بجزيل الشكر الى الأستاذين الكريمين عزاوي عبد الرحمان الذي قبل أن يتّراس لجنة المناقشة والأستاذ دايم بلقاسم الذي قبل أن يناقش هذا البحث.

ولا يفوتني أن أنتقدّم بجزيل الشكر أيضا إلى الأستاذ الفاضل الدكتور رشيد زوايمية والدكتور زين العابدين بلماحي على اهتمامهما ولا سيما بإمدادهما لي بالمراجع.

أقدّم امتناني كذلك للقائمين على مكتبة كليّة الحقوق، وإلى عمال الإدارة عموما بالجامعة الذين يقدمون العون للطلبة، وإلى كل من سيطلع على هاته المذكرة. وختاما، أصرّح أنّه شرفني التحصيل العلمي بجامعة تلمسان.

الطالبة سامية قلوّشة

قائمة المختصرات

Liste des principales abréviations :

أولا-باللغة العربية

ج.ر.ج.ج.ش جريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية والشعبية

د.س.ن. دون ذكر سنة النشر.

ص. صفحة

م. المادّة

ط. طبعة

ق.ا.م.ا. قانون الاجراءات المدنية والادارية

ثانيا-المختصرات باللغة الفرنسية

A.A.I.	Autorité Administrative Indépendante
A.E.R.E.S	Agence d'évaluation de la recherche et de l'Enseignement Supérieure
A.F.L.D.	Agence française de lutte Contre le Dopage
A.M.F.	Autorité des Marchés Financiers
A.R.C.E.P.	Autorité de Régulation des Communications Electroniques et des Postes
A.R.T.	Autorité de Régulation des Télécommunications
C.A.D.A	Commission d'Accès aux Documents Administratifs
C.E	Conseil d'Etat
C.N.I.L.	Commission Nationale de l'Informatique et des Libertés
C.N.A.C	Commission Nationale d'Aménagement Commercial
C.N.C.I.S	Commission Nationale de Contrôle des interceptions de Sécurité
C.N.E.S.	Conseil National Économique et Social
C.O.S.O.B.	Commission D'organisation et de Surveillance Des Opérations de Bourse
C.S.A.	Conseil Supérieur de l'Audiovisuel
D	Dalloz
Éd.	Edition
G.S.M.	Groupe Spécial Mobile

H.A.D.O.P.I.	Haute Autorité pour la Diffusion des Oeuvres et la Protection des Droits sur Internet
H.A.S.	Haute Autorité de Santé
Ibid.	Ibidem (Au même endroit indiqué dans la précédente référence)
In	Dans
L'A.F.LD. n°	Agence française de lutte Contre le Dopage numéro
O .L.A.F.	L'office Européen de lutte Antifraude
p.	Page
R.E.L.C.	le Règlement des Litiges de Consommation
S.	Suite
v.	voir

مقدمة

إثر أزمة دولة الرفاهية (la crise de l'Etat providence) كنتظيم للقطاع الاقتصادي، تمّ انتهاج نموذج الدولة المنظمة¹ التي تمتاز بسرعة التدخل، لذلك تركت مهمة ضبط السوق للأعوان الاقتصاديين، من خلال تشكيل هيئات إدارية مستقلة. هذه الهيئات تتمتع باستقلالية عضوية ووظيفية، سواء عن السلطة التنفيذية أو عن السلطة التشريعية، لكنها تخضع للرقابة القضائية، كما أن لهذه الهيئات سلطات واسعة مهمتها ضبط القطاع الاقتصادي. وبفضل استقلاليتها يمكن ضمان الحياد طالما أنّ الدولة تتدخل في المجال الاقتصادي كعون فقط².

وقد تمّ إنشاء هذه الهيئات في الجزائر في سنة 1990، وكانت الهيئة الأولى في مجال الإعلام والمتمثلة في المجلس الأعلى للإعلام، حيث أعطاها المشرع وصف الهيئة الإدارية المستقلة³. إنّ الفكرة الذي راودت المشرع الجزائري كانت حول مدى تقبل البنية المؤسساتية للهيئات الإدارية المستقلة، بمعنى استقلالية هذه الهيئات، كما أنّ ظهور السلطات الإدارية المستقلة له علاقة بالعولمة التي تتطلب تحرير السوق. أي رفع الحواجز بين دول العالم⁴. والهدف من ذلك هو دفع وتيرة الإنتاج، ومن هذا اتّجهت الجزائر نحو التنوع في القوانين وفي المؤسسات، واستوردت منظومة قانونية نظرا لما تفرضه السوق الدولية والمؤسسات الموافقة لهذا النظام، وهو ما أطلق عليه الأستاذ زوايمية بنظام المفتاح في اليد (clés en main)⁵.

ومن هنا تم الانتقال من الدولة المنظمة إلى الدولة المتعاونة في اقتصاد السوق، أي انتهاج ليبرالية اقتصادية تقابلها ليبرالية سياسية من أجل حماية المواطنين من التحكم الصارم للسلطة السياسية. وقد تم الأخذ بالهيئات الإدارية المستقلة كنموذج نقلا عن الدول الانجلوساكسونية التي أخذت عنها كذلك الولايات المتحدة الأمريكية (structures ad-hoc)، وتجسدت لأول مرة في فرنسا في قانون الإعلام الآلي والحرّيات رقم 78-17 المؤرخ في 06 جانفي 1978. أما في الجزائر فكانت أول هيئة هي المجلس الأعلى للإعلام، كما سبقت الإشارة حيث حاول المشرع من خلاله منح

¹ Jaques CHEVALLIER, L'Etat régulateur, R.F.D.P. , éd ENA , FRANCE , n°111,2004,p.473.

² نزليوي صليحة، سلطات الضبط المستقلة: آلية للانتقال من الدولة المتدخلة الى الدولة الضابطة، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، الملئقى الوطني حول سلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، يومي 23-24 ماي 2007.

³ القانون رقم 90-07 المؤرخ في 03 افريل 1990، يتعلق بالإعلام، ج.ر.ج.د.ش.، عدد14، الصادرة بتاريخ 04 أفريل 1990.

⁴ عيبوط محمد وعلي، الحماية القانونية لاستثمارات الأجنبية في الجزائر، أطروحة دكتوراه دولة في القانون، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو ، 2005-2006، ص.52.

⁵ ZOUAÏMIA Rachid, Les autorités de régulation indépendantes et la régulation économique en Algérie, éd HOUMA, Alger, 2005, p.5.

المواطنين أكبر ضمانات في مواجهة التطور التكنولوجي في مجال الإعلام الآلي أمام التخوف من توسيع أجهزة الدولة للتسيير العمومي برقابتها على الحياة الخاصة للأفراد أثناء تدخلها. ولقد أنشئت اللجنة الوطنية للمعلوماتية والحريات (CNIL) في فرنسا، لكن قبل ذلك تم إنشاء هيئات أخرى قريبة منها من حيث التكيف القانوني لها، وهي لجنة عمليات البورصة والوسيط¹، حيث أنشأت الوكالات المستقلة (indépendants agencies)، ولقد أعطيت عدة تسميات لهذا النوع من الهيئات، ففي بريطانيا سميت: (Quangos: organisation quasi-autonomous non governmenta) ².

وما تجدر الإشارة إليه هو أن فرنسا أخذت هذا النوع من الهيئات عن الدول الأنجلوساكسونية أي بريطانية والولايات المتحدة الأمريكية إثر إنشائها للجنة التجارة فيما بين الولايات. إلا أن الغرض من إنشاء هذه الهيئات يختلف من دولة لأخرى، ويبدو أنها وجدت لأول مرة في الدول الإسكندنافية (les pays scandinaves) كالسويد منذ 1809³ كشخصية مستقلة مكلفة بفحص شكاوى المواطنين ضد الإدارة. أما عن ظهورها في الولايات المتحدة الأمريكية فكان سنة 1989⁴، وهدفها ضبط الاقتصاد، وفي فرنسا أنشئت من أجل الغرض نفسه زيادة على الحفاظ على الحقوق والحريات المستحدثة، مع إمكانية إدماج تقنية التفاوض بين مؤسسات الدولة والفرد من أجل صياغة القانون⁵، وهو ميكانيزم جديد لتفادي التضخم القانوني الذي أدى الى عدم فعالية تطبيق القانون، وأن الحكمة من وراء ذلك أن يضع القانون يلتزم بتنفيذه ومن ثم تحقيق فعاليته، وسوف يأتي تفصيل ذلك لاحقاً⁶. وما تجدر اليه الإشارة كذلك أن السلطات الإدارية المستقلة هي نموذج عن التحول نحو أسلوب التعاقد لصنع القانون، أي الانتقال من دولة الرفاه إلى الدولة الضابطة وبالتالي إشراك الجميع في التنظيم. وتكمن أهمية سلطات الضبط في المجال الاقتصادي في أنها تعتبر نظاما جديدا لتسيير الإدارة مختلفا عن سياسة المركزية واللامركزية. إن

1. Rapport public du Conseil d'Etat Français, Les autorités administratives indépendantes, étude des documents, n°52-2002, p.884.

2. Rachid ZOUÏAMIA, Les autorités administratives indépendantes et la regulation économique en Algérie, op.cit, p.5; Rapport Public 2001 du Conseil d'Etat Français, op.cit, p.884,

أنظر كذلك: خرشي الهام، السلطات الإدارية المستقلة في الدولة الضابطة، أطروحة دكتوراه علوم تخصص القانون العام، جامعة سطيف²، سنة 2014-2015، ص. 34؛ مجدوب قوراري، سلطات الضبط في المجال الاقتصادي (لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة وسلطة الضبط للبريد والمواصلات أنموذجين)، مذكرة الماجستير في القانون العام، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، سنة 2009-2010، ص. 7-17.

3. Dictionnaires de Français LAROUSSE, Ombudsman, http://fr.wikipedia.org/wiki/consulté_le_0.01.2017, p.1.

4. للمزيد من المعلومات، أنظر قوراري مجدوب، المرجع السابق، ص. 5.

5. للمزيد من المعلومات أنظر خرشي الهام، المرجع السابق، ص. 39؛

Rachid ZOUÏAMIA, Marie Christiene ROUAUL, Droit administratif, éd BERTI, Alger, 2009, p.99.

6. إحالة على ص. 59، من هذه المذكرة.

هذا النمط الجديد من التسيير فرضته الليبرالية لإيجاد معادلة توازن بين اقتصاد متطور يعتمد على المنافسة العادلة¹ وممارسة الحريات العامة².

على أن هذه السلطات المستقلة وفرت ضمانات للمتعاملين في مجال الإعلام والحريات، ولهذه الأسباب استدعت الضرورة اعتراف القاضي بوجود سلطة إدارية مستقلة، والمنتظر منها هو تطوير الإدارة المحلية بعدم جعلها تخضع للتسلسل الهرمي الإداري. فأصبح من المتعارف عليه هو أن المهمة الأساسية لهذه الهيئات هو تقديم خدمات جديدة تتماشى مع متطلبات القطاع المالي والاقتصادي، ولهذا تم تنظيمها من طرف المشرع³. ان وجودها نتج عن العولمة، أي إلزامية نزع الحواجز الحدودية لضمان حرية سير كل عوامل الإنتاج، وذلك باستيراد أحدث الآليات القانونية من أجل الوصول إلى اقتصاد عالمي (Une économie mondialisée). أما في الجزائر فلقد حاولت وضع سياسة إزالة التنظيم وانسحاب الدولة من المجال الاقتصادي، وذلك بإنشاء هيئات جديدة مأخوذة من النموذج الغربي، أي الضبط الاقتصادي في مرحلة انتقالية، ويطلق عليها تسمية (institution de régulation) أي مؤسسات الضبط، وإذا كان هذا النوع لم يظهر في الجزائر إلا في بداية التسعينات، فان عددها قد بلغ اثني عشر سلطة تستخدم آليات جديدة من أجل فتح السوق على مصراعيه. وقد اعتبر الأستاذ رشيد زوايمية أن:

(Libération de l'économie et L'affirmation d'autorités de régulation cheminant de pair).

أي أن حرية الاقتصاد والسلطات الإدارية المستقلة يتماشيان مع بعض في نفس الطريق⁴. وما يمكن قوله عن هذه الهيئات بصفة عامة هو أنها لا تخضع لأيّة رقابة إدارية أو وصاية

« Une autorité administrative est un terme générique qui désigne un organisme ou personne d'un organisme et dans le cadre d'une fonction relevant du droit administratif, a le pouvoir de prendre des décisions unilatérales. Elle ne peut agir que dans les limites de ces compétences ».⁵

¹ . Jean-LOUIS DEWOST, Article sur L'entreprise, Les règles de concurrence et les droits fondamentaux : quelle articulation www.conseil.constitutionnel.fr,consulté le 31.10.2016.

2. أنظر خرشي الهام، المرجع السابق، ص.27؛ سالم كيرير المرزوقي، " التنظيم السياسي والإداري التونسي في جمهورية غد"، ط1، ص.1. 2008.

³ ناصر لباد، السلطات الإدارية المستقلة، مجلة الإدارة، العدد 1 سنة 2001، ص.7 وما يليها.

4. ZOUÍAMIA Rachid, Les autorités administratives indépendantes et la régulation économique en Algérie, op. cit , p.6.

5. Toupictionnaire, le dictionnaire de politique, 2006,www.toupie.org/Dictionnaire, consulté le 11.10.2016 à 12h30.

كما أنها لا تخضع لمبدأ التدرّج الهرمي، ولا تعتبر لجان استشارية، ولا مرافق عامة، وليس لها نظام موحد، حيث نجد أنّ تكريس هذه الهيئات وطريقة تعيين أعضائها، وكذا الطرق التي تؤمّن استقلاليتها، تختلف من هيئة إلى أخرى. فمنها ما يتمتع بالشخصية المعنوية، ومنها من لا يتمتع بها لكن هذا لا يؤثر على صلاحياتها لان المشرع منحها الاستقلالية كما لو أنها تتمتع بها¹.

وعلى الرغم من تميز هاته الهيئات الإدارية إلا أنها لا تعمل بمعزل عن أهداف الحكومة، فهي لا تعمل خارج السياسة العامة للدولة التي تسطرها هاته الأخيرة وتشرف على تنفيذها، بل أنها هيئات متخصصة معاونة لها تستعين بها لأجل انجاز المهام والاعمال التي تتطلب الدقة ودرجة عالية من التخصص في المجال الاقتصادي والإنساني، والاجتماعي. لهذا فانه يجب أن يكون لديها نظاما خاصا، وسلطة تقديرية واسعة لضرورات مرونة العمل الإداري، لذلك فإنها تصدر قرارات فردية ولائحية².

وما تجدر الإشارة اليه أنه في فرنسا تم خلق السلطات الإدارية المستقلة من أجل جعلها تتمتع باستقلالية إزاء الحكومة من أجل المشاركة في تأدية المهام في المجالات الحساسة مثل الحريات العمومية والنشاطات الاقتصادية.

إنّ الدافع الأساسي من وراء اختيار هذا الموضوع هو حدثته في الجزائر وتشعبه؛ ذلك أنّ البحث في استقلالية الهيئات الإدارية المستقلة يثير اهتمام المختصين في المجال القانوني والاقتصادي، وأيضا الاجتماعي لما للموضوع من تفرعات في عدة ميادين الحياة. كما أن الضبط يخص جميع تلك الميادين لأنها مكملة لبعضها البعض. وقد تم الأخذ فرنسا كنموذج للدراسة مقارنة مع الجزائر. ومع ذلك يجب أن نتساءل هل أن الجزائر أخذت هذا النظام عن فرنسا حرفيا؟³ بمعنى هل هناك ايماء، ومن هنا يتبادر إلى الذهن التساؤل حول وجود هاته الاستقلالية بالفعل في الجزائر باعتبار أنّ اقتصادها متخلف، لأنه معبر عن دول متخلفة مقارنة باقتصاد فرنسا الذي هو متطور. إذن كيف يمكن الحصول على تلك الاستقلالية في اقتصاديين مختلفين

1. ZOUAIMIA Rachid, Les autorités administratives indépendantes et la régulation économique en Algérie, op, cit, p.p.18 -25; Rapport sur Les autorotés administratives indépendantes: évaluation d'un projet juridique non identifié,T1,p.1,www.sénat.fr, consulté le 11.10.2016,à 12h00.

2. قراري مجدوب، المرجع السابق، ص.50.

3. ZOUAIMIA Rachid, Les autorités de régulation indépendante en Algérie, op.cit ,p7 ; Gérard LANGROD, Genèse et conséquences du mimétisme administratif en Afrique, R.I.S.A., 1973, p. 119.

مع تبني الآليات نفسها في نظامين قانونيين مختلفين. وعلى هذا الأساس يثار الإشكال التالي: ما مدى استقلالية السلطات الإدارية المستقلة في الجزائر مقارنة بفرنسا؟

ان الإجابة على هذا الإشكال تتطلب الاعتماد بالإضافة الى المنهج التحليلي والمقارن الذي تفرضه طبيعة الدراسة، المنهج التاريخي، أي العودة الى أصل الموضوع من البلدان الأوربية السبابة في اعتمادها أسلوب السلطات الإدارية المستقلة كأداة لتحقيق رفاهية الاقتصاد. فمن أجل حماية حقوق الأفراد وتحقيق الديمقراطية، اتجهت سياسات الدولة الى جعل الاقتصاد حرا بغية تحقيق المنافسة المطلوبة فيه، وضرورة انسحاب الدولة، أي ترك مجال تنظيمه إلى خبراء الاقتصاد، مع مشاركة المواطن فيه باعتبارهم فئة المستهلكين، وبعد ذلك البحث فيما إذا كانت تتمتع هذه الهيئات حقيقة بالاستقلالية.

ومن أجل معالجة هذا الموضوع، سيتم تقسيمه إلى فصلين اثنين ألا وهما المظاهر الأساسية لاستقلالية السلطة الإدارية المستقلة (الفصل الأول)، ثم حدود هاته الاستقلالية في الجزائر ذات اقتصاد نامي مقارنة مع اقتصاد فرنسا المتطور (الفصل الثاني).

الفصل الأول:

المظاهر الأساسية والنظرية لاستقلالية السلطة الإدارية المستقلة

إذا كان مبدأ الفصل بين السلطات قد نادى به مونتسكيو، فإن الدستور الجزائري لسنة 1996 قد كرس هذا المبدأ مميّزا بين السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية. ومع ذلك ينبغي إنشاء هيئة إدارية مستقلة تشمل على العديد من السلطات¹، ووضع التنظيمات وإمكانية اقتراح القوانين، وأيضا تمتّعها بسلطة تنفيذ، كما أنها تتمتع بسلطة شبه قضائية، بما أنها تقوم بالمهمّة العقابية التي هي أصلا من اختصاص السلطة القضائية، وهذا من أجل الانتقال الى نوع جديد من التسيير، وهو ما يعرف بالحوكمة في القطاع العام والخاص، أي فصل الدولة المتعاونة عن الدولة المنظمة. بمعنى مشاركة جميع المعنيين في تسيير شؤونهم. ان هذا يستدعي تقسيم كلّ سلطة إلى سلطات، مثلا تقسيم السلطة القضائية إلى سلطة المتابعة ثم التحقيق الى إصدار الحكم، على الرغم من أنّ نظام الدولة يجب أن يقوم على نظام الفصل بين السلطات².

ومنه إذا قلنا بأن ظهور السلطات الإدارية المستقلة ما هو إلا امتداد لفكرة الفصل بين السلطات وفق ما اقره الدستور، فهل يمكننا القول قياسا أن هاته السلطات تعتبر دستورية باعتبارها تتضمن نفس مبدأ الفصل لكنها في قالب جديد؟

إنّ إنشاء هاته الهيئات يبين انسحاب الدولة عن التنظيم ومنحه لها، ولهذا فإنّها مستقلة عنها " «l'indépendance est une composante commune et essentielle de leur action»³، ويظهر جليا ذلك من خلال نظامها القانوني، وصلاحياتها، والوسائل التي تستند عليها لأداء مهامها. وعليه بات لزاما الوقوف على الإطار القانوني الذي تستند إليه وفق أحكام الدستور، وذلك من خلال معالجة فكرتين أساسيتين، تتمثل الأولى في استقلالية السلطات الإدارية المستقلة وفق أحكام الدستور (المبحث الأول)، أما الثانية فتتمثل في المبادئ الأساسية لعمل السلطات الإدارية المستقلة (المبحث الثاني).

1. Le Politiste, Les autorités administratives indépendantes, www.le-politiste.com, consulté le 11.10.2016, 19h14.p.1.

2. Pierre de MONTALIVET, L'extension de la séparation des pouvoirs dans les organisations publiques et privées, R.F.D.A n°04, DALLOZ, juillet-Août 2015, p.p.763-764.

3. Le Politiste, op .cit, p.1.

المبحث الأول:

استقلالية السلطات الإدارية المستقلة وفق أحكام الدستور

من بين نتائج الفصل بين السلطات التي أقرها التعديل الدستوري لسنة 2016¹ الجزائري في الديباجة، إنشاء هيئات إدارية مستقلة كسلطة ضبط القطاعات الاقتصادية، على أن هناك السلطة القمعية التي تتمتع بها سلطة الضبط تتطلب أدوات وقائية. بمعنى إصدار قرارات وتنظيمات يعجز القضاء عن تنفيذها أحيانا، كما أن السلطة التنفيذية لا يمكنها أن تقوم بسلطة الضبط بحكم موقعها البعيد عن مجريات السوق، مقارنة بالمجال الاقتصادي الذي يتطلب سرعة التدخل.

أما عن السلطة التشريعية، فقد تعجز عن إصدار تنظيمات منظمة للقطاعات بصفة آنية. ولهذه الأسباب استدعت الضرورة اللجوء إلى السلطات موضوع البحث لتنظيم القطاع المراد ضبطه، مما يشعرنا بوجود نقل مركز سلطة التنظيم من الدولة إلى هاته الأخيرة، أي الانتقال من اقتصاد مدار الى اقتصاد منظم بواسطة السلطات الإدارية المستقلة²، ومنه فان هذه الفكرة تؤدي إلى طرح السؤال التالي: أي نظرية من نظريات الدولة تستند إليها فكرة الهيئات الإدارية المستقلة؟

إن إشكالية المكانة الدستورية لهذه الهيئات وبالأحرى مدى استقلاليتها، طرح لأول مرة في فرنسا³، لذلك سنحاول تقريب مفهومها من نظرة الدستور الجزائري لها، ولذا يمكن التدرج في أفكار البحث كالتالي:

بداية، وكفكرة أولية وجب البحث عن مدى إقرار الدستور لهذه الهيئات، من خلال ذكر النظرية التي اعتمدت عليها الدولة لوجودها في الجزائر مقارنة بفرنسا، ومن ثمة التعرف عليها

1.ديباجة.دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية الجزائري، الجريدة الرسمية رقم 76 المؤرخة في 8 ديسمبر 1996، المعدل والمتمم بقانون رقم 02-03 المؤرخ في 10 أبريل 2002، الجريدة الرسمية رقم 25 المؤرخة في 14 أبريل 2002، المعدل والمتمم بقانون رقم 08-19 المؤرخ في 15 نوفمبر 2008 الجريدة الرسمية رقم 63 المؤرخة في 16 نوفمبر 2008 المعدل والمتمم بموجب القانون رقم 16-01 المؤرخ في 26 جمادى الأولى عام 1437 الموافق 06 مارس 2016، ج.ر.ج.ج.، رقم 14 المؤرخة في 07 مارس 2016.

2. Lexinter.net, Autorites administratives independantes, www.lexinter.net, consulté le 11.10.2016 à 19.30.p.1.

3. Le Page BRIGITE, Principe fondamentaux de fonctionnement et pouvoirs des autorites administratives independantes, crée le 27.08.2016 ,www.wikiterritorial.cnfpt.fr, consulté le 11.10.2016.p.1; voir aussi art.20 de la loi constitutionnelle n° 2008 -724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la ve République, décret du 17 juillet 2008,J.O.R.F n°0171 du 24 juillet 2008, p.11890 texte n°2,Gabriel ECKERT;Jean-Philippe KOVAR, L'indépendance des autorités de régulation économique et financière:une approche comparée, Revue Francaise d'administration publique,n°243-2012,p.621.

(المطلب الأول)، ثم الانتقال إلى الفكرة الثانية ألا وهي إعطاء التكيف المناسب لها وفق أحكام الدستور الجزائري والفرنسي (المطلب الثاني).

المطلب الأول: مدى إقرار أحكام الدستور لاستقلالية السلطات الإدارية المستقلة في الجزائر مقارنة بفرنسا

تقضي المادة 99 من الدستور الجزائري لسنة 2016 على أن الوزير الأول يمارس سلطة السهر على حسن سير الإدارة العمومية، وهذا يعني تبعية الإدارة العامة للحكومة. ان الغرض من ذلك هو ضمان حسن سير المرافق العامة والتأكيد على وحدة السلطة التنفيذية. أن هذا المبدأ يجد مبرراته في نظرية السيادة والديمقراطية التي تمارس من خلال عملية الانتخاب، بمعنى التبعية للمنتخبين، ومسؤولية الحكومة أمام البرلمان. الا أن استقلالية السلطات الإدارية يتطلب وجودها خارج السلطة الرئاسية أو الوصاية. أي أن عملها يجب أن يكون يجب أن يكون وفق منطقتها الذي يتناسب والمهام الموكلة اليها، أي انها لا تخضع لرقابة الحكومة في أداء مهامها لهذا نستنتج أن وجودها مخالف لاحكام الدستور الذي يحتم ان يكون التسيير الإداري خاضع لرقابة الحكومة ، وبالتالي قد يثار الشك حول شرعية هاته السلطات لأنها تمس بالشرعية الديمقراطية طالما لا يمكن مساءلة الحكومة عنها.

أما ما تبناه قرار المجلس الدستوري الفرنسي في 18 سبتمبر 1986 في قضية اللجنة الوطنية للاتصال والحريات¹، هو التأكيد على استقلالية هذه السلطة في الفقرة الثانية منه والثالثة من جهة، وخضوعها للرقابة القضائية من جهة أخرى، وعلى مسؤولية الحكومة أمام البرلمان أي على نشاطات الإدارة في الدولة التي عوضت السلطة العليا للاتصال السمعي البصري سابقا². ومنه نستنتج أن المجلس الدستوري الفرنسي أدخل هذه السلطات في الجهاز السياسي الإداري، اعتمادا على شكوى تقدم بها أعضاء البرلمان في فرنسا لدراسة دستورية القانون المتعلق بحرية الاتصال والذي تم تعديله، بالإضافة الى ذلك فانه حتى أنه وحتى في الوقت الحالي فان وجود هاته الهيئات

1. Conseil Constitutionnel Français, Décision n° 86-217 DC du 18 septembre 1986, loi relative à la liberté de communication, J.O.R.F du 19 septembre 1986, p.11294.

2. Charles DEBBASCH, La liberté de la communication audiovisuelle en France, Revue international de droit comparé, juin 1989-2, p.305, et s ; Loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication (loi Léotard) version consolidée au 11 octobre 2016, Article 01 modifié par loi n° 2004-669 du 9 juillet 2004-art 109 ,J.O.R.F. du 10 juillet 2004 le 1^{er} aout 2004 .et Article 3-1 modifié par la loi n° 2014-873 du 4 aout 2014- Art.56, sur l'indépendance de l'autorité et la personnalité morale de l'audiovisuel.

هو باعتراف من المشرع ليس الا، وهو المعتمد عليه حتى الان، والدليل على ذلك ما تقدّم به أعضاء مجلس الشيوخ الفرنسي بخصوص القانون الضابط للسلطات الإدارية المستقلة¹. وإذا كان المجلس الدستوري الفرنسي قد تدخل لمراقبة مدى شرعية واستقلالية السلطات الإدارية المستقلة، فإن المجلس الدستوري الجزائري الذي لم يدل بأي قرار في هذا الشأن، وسوف يتم تفصيل ذلك من خلال تتبع أثر وجودها في القوانين ونظامها القانوني ومن خلال صلاحياتها والوسائل التي تعتمد عليها في الجزائر وفرنسا (الفرع الأول)، ثم معرفة معوقات الاعتراف باستقلاليتها في الجزائر مقارنة بفرنسا (الفرع الثاني).

الفرع الأول: قبول وجود مؤشرات استقلالية السلطات الإدارية المستقلة

بالاطلاع على نصوص الدستور الجزائري لسنة 2016² يمكن ملاحظة أنه لا يوجد أي نص يعارض إنشاء السلطات الإدارية المستقلة، إذن كيف يتم إنشاء هذه الهيئات دون أن تتدخل في اختصاص هيئات أخرى؟

والملاحظ أنه لا يمكن ذلك واقعيًا، إذ أنّ هاته السلطات تستخلف السلطات التنفيذية في المجالات الحساسة، وكأنّه نقل لمركز ممارسة السلطة إلى هيئة تنظيمية³؛ وكأنها تجزء السلطة الموحدّة في يد السلطة التنفيذية، وتكرّس تعدّد مركز القرار والمسؤولية.

(Détraction du pouvoir et polycentrique de la décision et responsabilité).

وتفسير ذلك أنّ السلطة التنفيذية لا يمكنها القيام بسلطة الضبط بحكم موقعها البعيد عن السوق، وهذا ما يبيّن استقلاليتها كهيئة نظرا لوجودها بالموازاة مع السلطة التنفيذية.

أما بالنسبة للمجلس الدستوري الفرنسي، فكان أكثر وضوحا باعترافه بوجود السلطة التنظيمية لهذه السلطات، ونستشف ذلك من عدم الأخذ بالدفع المتعلقة بالمادة 21 من الدستور الفرنسي التي تنصّ على أن السلطة التنظيمية يمارسها الوزير الاول على غرار الدستور الجزائري الذي لم يخول الاختصاص التنظيمي لغير الوزير الاول، ومنه نفهم أنّ ممارسة السلطة التنظيمية لهذه

1. Décision n° 86-217 DC du 18 septembre 1986 du conseil constitutionnel français concernant la constitutionnalité de la Loi relative à la liberté de communication»: <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/les-decisions/acces-par-date/decisions->, le samedi 30 avril 2016 à 15h 01 mn.

2. قانون رقم 16-01 مؤرخ في 26 جمادى الاولى عام 1437 الموافق 6 مارس سنة 2016، المرجع السابق.

3. Rachid ZOUAIMIA, Les autorités administratives indépendantes et la régulation économique en Algérie, op.cit, p.64.

الهيئات وكأنها تنازل عن السلطة وفق النظرية التي تتادي بذلك¹. ومما سبق يتبين ضرورة وجود سلطات تختلف عن سواها من السلطات التي تمارسها الدولة. فالنصوص المنشئة للسلطات الإدارية المستقلة، تعود الى الأحكام الدستورية المتعلقة بمجال التشريع، أي أنها تعترف بسلطات التنظيم في المجال الاقتصادي، ومنه يثار الإشكال حول مصطلح السلطة حسب المادة 112 والمادة 142 من دستور 2016 المتعلقين بالسلطة التي تشرع والمتمثلة في المجلس الشعبي الوطني ورئيس الجمهورية مع بعض.

من بين 29 مجالا محددًا في المادة 140 من دستور 2016، فإنه لا يوجد أي حكم يسمح بإنشاء هذه السلطات، وفي نفس الوقت فإنّ النصّ الدستوري لا يؤهل السلطة التنفيذية بإنشائها إلا إذا تمّ التسليم بإدراج هذا الاختصاص في إطار التنظيمات المستقلة لرئيس الجمهورية، والتي تكون في المجالات غير المخصصة للقانون، وفق ما تضمنه نصّ المادة 143 من دستور 2016.

أما بخصوص السلطات المنشأة في إطار دستور 1996، ومنها سلطة ضبط البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية، والوكالة الوطنية للجيولوجيا والمراقبة المنجمية، ولجنة ضبط الغاز والكهرباء، وسلطة ضبط النّقل، وسلطة ضبط المحروقات، ولجنة ضبط المياه، فإنّ النصوص المنشئة لها كانت موجودة في المادة 122 من الدستور قبل تعديله في 2016، إذ تنصّ الفقرة 28 من تلك المادة على أنه من أصل ثلاثون مجالا مخصصا للتشريع، فإنه تمنح الصلاحية للسلطة التشريعية بإنشاء فئات المؤسسات والان تتضمن المادة 140 في الفقرة 28 من دستور الجزائر 2016 الاعتراف بمنح صلاحيات للسلطة التشريعية بإنشاء السلطات الإدارية المستقلة، وهذا ما يتضمّنه لفظ " فئات " ولفظ " المؤسسات " أي استخدام صيغة الجمع التي قد تضم نوعا جديدا من المؤسسات الإدارية وهي السلطة الإدارية المستقلة.

إلا أنّ هذا التفسير يتنافى مع ما أتى به المشرّع من خلال القانون 88-01 المؤرّخ في 12 جانفي 1988² الذي حصر هذه الهيئات في الهيئة العمومية ذات الطابع الإداري، والهيئة العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري، والمؤسسات العمومية الاقتصادية¹.

1. عيساوي عزّ الدين، المكانة الدستورية للهيئات الإدارية المستقلة: مآل مبدأ الفصل بين السلطات، نشر في مخبر إثر الاجتهاد القضائي على حركة التشريع، العدد 04، جامعة محمد خيضر بسكرة -الجزائر، ص. 208.

2. القانون رقم 88-01 المؤرّخ في 12 جانفي 1988 المتعلّق بالقانون الأساسي للمؤسسات العمومية الاقتصادية، ج.ر.ج.ج. رقم 02 المؤرّخ في 13 جانفي 1988 والذي ألغي جزئيا بموجب المادة 28 من الأمر رقم 95-25 المؤرّخ في 25 سبتمبر 1995، المتعلّق بتسيير الأموال التجارية التابعة للدولة، ج.ر.ج.ج. رقم 55 المؤرّخة في 27 سبتمبر 1995.

فبخصوص إعطاء المشرع الفرنسي التكيف القانوني لبعض الهيئات دون الأخرى نذكر ما قام به تجاه مجلس الأعلى للإعلام، والذي كيّفه المشرع بأنه بمثابة سلطات إدارية وجعلها مستقلة، ومسيرة نفسها بنفسها ذاتيا(autonome). ولعلّ مجلس المنافسة يؤكّد هذا القول²، كما أن الأمر الصادر في 1995³ تناول مسألة المؤسسة التي تتمتع بالتسيير الذاتي الإداري (institution jouissant de l'autorité)⁴ وأنّ المؤسسة يعرفها القاموس بأنها سلطة مستقلة، تتمتع بالتسيير الذاتي⁵.

وللتدقيق في مفهوم السلطات الإدارية المستقلة، يستوجب الأمر التطرق للغرض من إنشاء هيئات إدارية غير تقليدية، بمعنى أنّها غير تابعة للتدرج الهرمي ولا للوصاية، نتيجة تمتّعها بعدة سلطات، وهذا مؤشّر عن استقلاليتها. ولقد ساير المشرع الجزائري نظيره الفرنسي في هذا الطرح، من هنا سيتم الحديث عن مفهوم استقلالية السلطات الإدارية المستقلة؟ (أولا؟) ثم نشأتها (ثانيا)، ثم عددها ونظامها القانوني (ثالثا)؟

أولا: مفهوم استقلالية السلطات الإدارية المستقلة⁶

إن التطرق لمفهوم السلطات الإدارية المستقلة هو إطلالة على ما يميزها عن غيرها من السلطات الإدارية، إذ هي سلطة تبدو مستقلة وتختلف عن السلطة الإدارية التقليدية المتعارف عليها، فهي هيئات من الجيل الثاني بما أنها أنشئت بعدها.

والحقيقة أنه لا يمكن أن نجد تعريف جامعا مانعا للسلطات الإدارية المستقلة، لأنّها تستند على أنظمة قانونية مختلفة، ونظرا أيضا لاختلاف مجالات تدخلها، وتتوّع أساليب عملها فيمكن

1. بوجمّلين وليد، سلطات الضبط الاقتصادي في القانون الجزائري، مذكرة الماجستير في الحقوق، فرع الدولة والمؤسسات العمومية، جامعة الجزائر، السنة الجامعية 2006-2007، ص.31،30.

2. Conseil d'Etat Rapport sur Les autorités administratives indépendantes: évaluation d'un objet juridique non identifié (Tome1): <http://www.senat.fr>, consulté le 02.11.2016 ; ZAOUI Norine, L'encadrement constitutionnel des autorités administratives indépendantes: étude de droit comparé (France-Etats-Unis), thèse de doctorat de droit comparé, Paris2, le 23.10.2013 , p.1.

4. المادة 08 من الامر رقم 22-95 الصادر في 26 أوت 1995 المعدل والمتمم بالأمر رقم 12-97 المؤرخ في 19 مارس 1997، المتعلق بخصوصية بعض المؤسسات الاقتصادية العمومية.

4. عشي جورج، التسيير الذاتي في النظرية والتطبيق، منشورات دار الطليعة، بيروت، المجلد السادس، 1965، ص. 425.

5. Pierre de MONTALIVET, op .cit.p .764.

1. قوراري مجدوب، المرجع السابق، ص.21.

فقط التّقرّب من وضع تعريف لها حسب شراح القانون الإداري، ونذكر ما جاء به التعريف في القانون الإداري الفرنسي حيث اعتبر الأستاذ (Yves Gaudemet)¹:

“Une autorité administrative à le droit d’agir par voie de recommandations”

" ان السلطة الإدارية مستقلة لها سلطة اتخاذ القرار من أجل القيام باختصاصات إعطاء توصية فقط".

ويمكن جمع هذه الخصائص فيما يلي: أنها سلطة لاتخاذ قرارات تخص العقود الإدارية، ثم أنها لا تتمتع بالشخصية المعنوية، وأنها لا تخضع لأيّة رقابة سياسية أو وصاية).

من خلال ما سبق يتضح أن السلطات الإدارية المستقلة تجد استقلاليتها في عدم الخضوع لأيّة جهة مشرفة او أمرّة على أعمالها، فهي تمارس أعمالها بالمنطق الذي يتوافق مع الكيفية التي تراها مناسبة للأداء المهام الموكلة لها.

كما عرّفها الأستاذ: (MM. Gentot)²

(Des organismes publics non juridictionnels et dépourvus de la personnalité morale qui ont reçu de la loi d’assurer la régulation des secteurs sensibles, de veiller au respect de certains droits des administrés et sont dotés de garanties statutaires et pouvoirs leur permettant d’exercer leurs fonctions sans être soumis à l’emprise du gouvernement).

أي أن السلطات الإدارية المستقلة هي "هيئات عمومية غير قضائية لا تتمتع بالشخصية المعنوية، منحها القانون مهمة ضمان ضبط القطاعات الحساسة، والحرص على احترام حقوق الموظفين، وأنها مزوّدة بضمانات قانونية وسلطات من أجل القيام بالمهام الموكلة إليها دون تدخّل السلطة التنفيذية".

فاذا قمنا بتحليل المفاهيم التي جاء بها هؤلاء الشراح نستنتج أنّ السلطات الإدارية المستقلة سلطات عمومية مستقلة عن الدولة تعمل باسمها ولحسابها، وأن استقلاليتها سند من أجل ضمان عدم تدخل الدولة في القطاعات التي تقوم بضبطها، وكأنّ عملها هذا هو ضبط من نوع خاص يتمّ

1. Yves GAUDEMET, Les Actions administratives informelles, R.I.D.C., 1994,p.1.

2. MM. GENTOT, Les autorités administratives indépendantes, Dalloz, 1991.p.5.

بصفة مباشرة من طرفها نظرا لتعدد اختصاصاتها؛ والذي يحتمّ عدم خضوعها لرقابة سلمية أو وصاية على أعمالها¹.

أمّا عن تمتع بعضها بالشخصية المعنوية دون البعض الآخر، فإنه لا يعيق ممارسة مهامها الضبطية، لأنّ الصلاحيات التي تمارسها مستمدّة من امتيازات السلطة العامة² التي هي أحد مميّزات الدّولة بالمفهوم الدستوري.

وكمحاولة تعريف للسلطات الإدارية المستقلّة في الجزائر يمكن القول:

" تعتبر السلطات الإدارية المستقلة في الجزائر مؤسسات الدّولة تتمتع بالشخصية المعنوية وفق المعيار العضوي أو وفق المعيار المادّي، بما أنّها تمارس صلاحياتها وفق معيار امتيازات السلطة العامة من خلال توزيع سلطة الدّولة من خلالها، وكأنّ الدّولة تتنازل لها عن سلطتها التنظيمية، وأنّها تمارس هاته السلطات مما يمنحها صلاحيات واسعة ومختلفة، وأنّها لا تخضع لأيّة رقابة من أيّ نوع، ما عدا تقديمها تقريرا عن نشاطاتها للسلطة المعنية، وأنّها تخضع في أعمالها سوى لرقابة القاضي خاصة فيما يتعلق بممارستها للسلطة القمعية حيث يجوز الطعن في قراراتها ، كما أن أعمالها يمكن أن ينظر فيها القضاء وفق مواعيد الطعن القضائي ووقف تنفيذ قراراتها الإدارية"³.

ومن خلال ما سبق نستنتج العناصر التي تقوم عليها هاته الهيئات وهو ما يبين أنها تتميز بنوع من الاستقلالية والتي نكررها في انها تعمل وفق معيار امتيازات السلطة العامة منها ما يتميز بالشخصية المعنوية والبعض الاخر وأن لها صلاحيات واسعة وأنها لا تخضع للرقابة .
ومن هنا يمكن أن نعرف السلطات الإدارية المستقلة بالاعتماد على عناصر تكوينها على أنّها هيئات إدارية تشارك في الحوكمة في بعض الاختصاصات، بالتالي فإنها تتقاسم السلطة، بمعنى أنها تشارك السلطة التنفيذية في صنع القرار⁴.

1. بلماحي زين العابدين، النظام القانوني لسلطات الضبط الاقتصادي -دراسة مقارنة-، رسالة الدكتوراه في القانون العام، 2015، ص. 89؛ أنظر فريحة حسين، شرح القانون الإداري "دراسة مقارنة"، ديوان المطبوعات الجامعية الجزائر، 2009، ص.109.

2. Anne GAZIER, Les pouvoirs des autorités administratives indépendantes (AAI), publié : www.france-jus.ru le 23.11.2007.p.1.

3. بلماحي زين العابدين، المرجع السابق، ص. 305.

1. Pierre de MONTALIVET, Gouvernance nationale et participation : Le cas des autorités administratives indépendantes, [http : //www .Academia .édu /5413337](http://www.Academia.edu/5413337), consulté le mardi 03 mai 2016, p. 20.

ثانياً: نشأة السلطات الإدارية المستقلة

ان هذا النوع من السلطات الإدارية المستقلة ظهرت في الأنظمة الرأسمالية التي اعتمدت مذهب "آدام سميث" صاحب مقولة "دعه يعمل، اتركه يمر"، أي تحرير السوق من القيود وبالتالي ضرورة وجود هيئات مستقلة عن الدولة تتمتع بسلطة تنظيم السوق بدلا من تدخل الحكومة في الاقتصاد. فقد نادى في كتابه "ثروة الأمم"¹ بوجود ترك الاقتصاد لقوى العرض والطلب، مما يفسر عدم وجودها في النظام الاشتراكي الذي يعتمد على التخطيط وتحكم الدولة الكلي في السوق (الاقتصاد الكلاسيكي). ومنه نستنتج أنّ نشأة هاته السلطات وليدة نظام محدد ألا وهو النظام الرأسمالي، وسوف يتم استظهار وجودها في كلّ من البلدان الآتية: السويد(أ)، الولايات المتحدة الأمريكية(ب)، بريطانيا(ج)، فرنسا(د)، وأخيرا في الجزائر(ه).

أ- ظهور السلطات الإدارية المستقلة في السويد: ظهرت السلطات الإدارية المستقلة في السويد بهدف منع تعسف الإدارة مما أدى إلى تأسيس الدستور للسلطات الإدارية المستقلة في سنة 1809 والمسماة بـ"ombudsman"²، والتي تعتبر أول هيئة مستقلة عن الملك، أو بتعبير آخر عن الحكومة وإدارتها معا، مهمتها الفصل في القضايا المتعلقة بالحقوق والحريات وبالتبعية تم انتشارها عبر الحدود في القرن العشرين.

كما أن دوره يتجلى في مهمة رقابة البرلمان على الإدارة بواسطته، لهذا فانه يعمل وفق المبدأ الدستوري المعتمد على مبدأ الفصل بين السلطات ولهذا فانه يباشر عمله باستقلالية.

“Instrument de contrôle parlementaire de l’administration mis à disposition du citoyen; son activité ne peut s’exercer en dehors du Principe constitutionnel de séparation des pouvoirs et d’une capacité réelle de contrôle du législateur sur l’exécutif ...”³

1. Adam SMITH, Nature and Causes of the Wealth of Nations, vol 1, LONDON, 1996, p.1.

3. <https://fr.wikipedia.org/wiki/Ombudsman>, le 09 décembre 2009 à 19h :30 Ombudsman : cette fonction est remplie par le médiateur ; ombudsman : dans les pays scandinaves, c'est une personnalité indépendante chargée d'examiner les plaintes des citoyens contre l'administration, il a pour mandat de s'assurer du traitement justice et équitable ;
بن زيطة عبد الهادي، نطاق اختصاص السلطات الإدارية المستقلة "دراسة حالة لجنة التنظيم ومراقبة عمليات البورصة وسلطة الضبط للبريد والمواصلات السلكية واللاسلكية، مجلة العلوم القانونية دورية فصلية تصدر عن مركز البصيرة، الجزائر، العدد 01 جانفي 2008، ص. 23.

³ . Rhita BOUSTA, Contribution à une définition de l'ombudsman, E.N.A., n° 123, 2007, p.392.

ب- ظهور السلطات الإدارية المستقلة في الولايات المتحدة الأمريكية¹:

ظهرت في الولايات المتحدة الأمريكية لأول مرة مع نهاية القرن التاسع عشر، عن طريق إنشاء مكتب يسمّى " كتابّة الدّولة للأُمّ المتّحدة "، ثمّ جمعية تسمّى (associations des ombudsman des Etats-Unis) وبعد هذا التاريخ، نذكر أنه في الولايات المتحدة الأمريكية تمّ إنشاء لجنة التجارة ما بين الولايات المسماة بـ (Inter states commerce commission) (indépendant regulatory) ولقد كانت هذه اللجنة تعمل تحت وصاية وزارة الدّاخلية بالولايات المتحدة الامريكية منذ إنشائها في سنة 1887. لكن في سنة 1889، حررها المشرع من التبعية، وكيفها على أنّها سلطة إدارية مستقلة، وقد أشار إلى ذلك فيما بعد قرار المحكمة العليا عام 1935 الذي جاء فيه²، "أنّ إنهاء عضو من الوكالات المستقلة من طرف الرئيس الأمريكي قبل انتهاء عضويته، يعتبر عملا غير مشروع". وجاء هذا القرار إثر تدخّل الرئيس الأمريكي روزفلت في إنهاء مهام رئيس سلطات الضبط، ولم ينتهي النزاع إلا بإصدار المحكمة العليا قرارا سنة 1935 والذي جاء فيه (أنّ إنهاء عضو من إحدى الوكالات المستقلة من طرف الرئيس الأمريكي، قبل انتهاء عضويته القانونية يعد عملا غير مشروع).

نستخلص من خلال التجربة الأمريكية على أنّها نموذج أمريكيا للسلطات الإدارية المستقلة تقوم بنفس الدور الذي تقوم بها السلطات الإدارية المستقلة ببريطانيا وفرنسا، كما عرف هذا النوع من الهيئات تطورا مستمرا تحت تسميات مختلفة، نذكر منها:

- اللجنة الفدرالية للتجارة (fédéral trade commission)
- لجنة ضبط الطاقة النووية (nuclear regulatory commission)
- اللجنة الفدرالية للاتصالات (fédéral communications commission)
- اللجنة الفدرالية للطاقة (fédéral power commission)
- وكالة حماية البيئة (environnement alprotection agency)

¹ . ZOLLER Elisabeth, les agences fédérales américaines, la régulation et la démocratie, R.F.D.A, n°4 juillet-aout-2004, p.775.

³. أنظر في ذلك: قراري مجدوب، سلطات الضبط في المجال الاقتصادي، المرجع السابق، ص 16، 17؛ وأنظر بهذا الخصوص أيضا:

M. GENTOT, les autorités administratives indépendantes, 2 éd Montchrestien, 1994.p.1.

- لجنة الأمن والصراف (Security and exchange commission)، ومن هاته السلطات (fédéral Trade commission) والمكففة بمحاربة التجمعات الاقتصادية أي ما يسمّى بـ (cartel économique) وتقوم أيضا بالقضاء على الممارسات التجارية غير الشرعية، وهناك سلطات مسماة بلجنة الأمن والمبادلات (Security and Exchange commission) ترأب السوق المالية والبورصة، ولجنة مكلفة بالاتصالات .

ان انشاء هاته السلطات الإدارية في الولايات المتحدة هدفه تحييد الإدارة سياسيا من أجل ترقية الكفاءات المهنية لضمان استقرار المؤسسات الموضوعة تحت الكونغرس، أي القضاء على التجمعات الاقتصادية الكبرى والعادات الاقتصادية غير المشروعة وبالتالي تحقيق رقابة فعال للسوق المالية والبورصة¹.

ج- ظهور السلطات الإدارية المستقلة في بريطانيا:

ظهرت السلطات الادارية المستقلة في بريطانيا تحت تسمية المنظمات غير الحكومية شبه مستقلة. (Organisation quasi autonomus non-gouvernemental) والمعروفة باختصار (congos) وتتدخل هذه الهيئات في عدة مجالات، ومن بينها الاقتصادية، والاجتماعية والثقافية، حيث عرّفت بأنها:

(Il s'agit d'institutions créés par voie d'autorité par une décision qui peut être une charte royale, une loi ou une simple décision ministérielle, Pour remplir une fonction que le gouvernement souhaite voir accomplir sans qu'elle soit de la responsabilité directe d'un ministre ou d'un département ministériel).²

أي أنها مؤسسات انشئت بواسطة السلطة اما عن طريق مرسوم رئاسيا أو بقانون من أجل تأدية مهامها بمنأى عن مسؤولية الحكومة، والسلطات الإدارية المستقلة نموذج حديث نسبيا مقارنة بنظيره الأمريكي، إذ أخذ في الانتشار بعد الحرب العالمية الثانية متّخذا شكل مكاتب أو دواوين (Offices)³.

وتجدر الإشارة إلى أنّ إنشاء هاته السلطات في بريطانيا يرجع إلى الأسباب التالية:

1.Rachid ZOU"iAMIA, Les autorités administratives indépendantes, op. cit, p. 13.

2.Rachid ZOU"iAMIA , Les autorités de régulation ,op.cit,p.1 ;

وأنظر في ذلك: قوراري مجدوب، سلطات الضبط في المجال الاقتصادي، المرجع السابق، ص18.

3 . بلماحي زين العابدين، المرجع السابق، ص. 21.

رغبة الحكومات المتعاقبة في تقليص حجم القطاع العام، وتقادي مسؤولية الحكومة أمام الشعب، ومحاولة إيجاد نمط جديد من التسيير الإداري للتحرر أكثر من التبعية للحكومة، والملاحظ أنّ هذه المنظمات غير الحكومية تختلف في بريطانيا عن نظيرتها بالولايات المتحدة الأمريكية فيما يخص الطابع الجماعي المكوّن لتشكيلاتها، باعتبار أنّه يؤدّي إلى تعقيد وطول فترة إصدار القرار؛ ولذا نجد أنّ رئيس المنظمات في بريطانيا هو من يتكفّل بإصدار القرارات، خلافاً للنموذج الأمريكي والفرنسي¹.

د- ظهور السلطات الإدارية المستقلة في فرنسا:

وجدت السلطات الإدارية المستقلة بفرنسا في السبعينات وهي وليدة الصدفة، فاستعملت عبارة السلطات مع قانون الإعلام الآلي الذي أنشأ اللجنة الوطنية للإعلام الآلي والحريات (C.N.I.L)²، وكذلك أنشأت اللجنة المتعلقة بالشفافية وتعددية الصحافة (C.T.P.P) بموجب قانون 84-937 المؤرخ في 23 أكتوبر 1984، كما أنشئت اللجنة الوطنية للاتصالات (C.N.C.L) بالإضافة إلى المجلس السمي البصري (C.S.A) المنشأ بالقانون رقم 89-25 المؤرخ في 17 يناير 1989، ولجنة عملية البورصة (C.O.B) التي كيّفها المشرع الفرنسي وفق أمر رقم 67-833 المؤرخ في 28 سبتمبر في سنة 1967، على أنّها هيئة خاصة ذات طابع عمومي، ثمّ على أنّها سلطة إدارية مستقلة بصور قانون 96-97 المؤرخ في 02 جويلية 1997.

إنّ هذا النوع من السلطات ظهر كحتمية من أجل تخليّ الدولة عن مسؤولياتها في التسيير، وبحجّة أنّ ظهور نوع جديد من الاختصاصات سيتطلب تسيير من نوع خاص، يوكل إلى إدارات متخصصة، ومستقلة عن الدولة، بالإضافة إلى الحاجة الملحة على إشباع حاجات الأفراد والحفاظ على حرياتهم، ممّا يتطلّب الانتقال من إدارة عمودية إلى أفقية. لذلك تمّ إنشاء مثل هذه المؤسسات من أجل مشاركة المختصين لوضع تنظيمات من أجل ضبط سلوكيات المتعاملين الاقتصاديين.

أمّا بالنسبة للأستاذ زوايمية³، فإنّ وجود هاته الهيئات ما هو إلاّ نتيجة تقهقر النظام القانوني أمام ضغط المتعاملين الخواص من أجل التحرر من تنظيم الدولة إلى تنظيماتهم الخاصة، وبالتالي المشاركة في وضع القوانين التي تخدمهم، بالإضافة إلى عامل آخر ألا وهو اصطدام

1. أنظر في ذلك: بوجملين وليد، المرجع السابق، ص. 11-12.

2. Les AAI, un nouveau mode d'exercice du pouvoir dans l'Etat, publié le 17.01.12, www.ladocumentationfrancaise.fr/consulté, le 12.10.2016.

1. Rachid ZOUIAMIA, Les autorités administratives indépendantes face au exigence de la gouvernance, op. cit p.19.26.

سلطات المتعاملين الاقتصاديين الخواص مع السلطات العامة، وبالتالي ضرورة فصل السلطة السياسية عن الاقتصاد، ان ذلك معناه الاستجابة لضرورة خلق مثل هاته السلطات التي تعتمد على سياسة عامة مستقلة عن الإدارة التقليدية التابعة للوزارة أي إلى إدارة مستقلة تابعة لقوانين السوق فقط، ومنه إنشاء هيكل إداري يستجيب لمتطلبات السوق والخدمة العامة.

ولغرض تحقيق الغاية المرجوة من القاعدة القانونية التي أساسها تحقيق خاصيتي العمومية والتجريد لتحقيق العدل بين المتعاملين الاقتصاديين، يجب أن يكون من يضعها متحرر من ضغوطات الدولة ومنه مواكبة الحرية والعصرية في التسيير الإداري.

وفي هذا الشأن نستطيع القول بأنها تحقق لامركزية متطورة، ولا تخضع هذه الهيئات لتنظيمات الدولة، بل تساهم في وضع التنظيمات التي تخدمها¹.

ومن هنا يمكننا القول بأن الإدارة في فرنسا شهدت تطوراً إلى حدّ إيجاد السلطات الإدارية المستقلة التي وجدت إجابات عن المشاكل الجديدة التي أوجدت في مؤسسات الدولة. ولقد اعتبرها البعض أنها تمت عبر مراحل ثلاث، الفترة ما بين 1941 إلى غاية 1972، حين ظهور لجان مثل لجنة البنك، ثمّ مرحلة ما بين 1973 إلى غاية 1978 ظهر الوسيط ولجنة الإعلام والحرية، ثمّ الفترة الأخيرة أين ظهرت لجنة السعي البصري ولقد استمرّ تعددها إلى حدّ الآن².

وفي فرنسا يجب تحديد نظام سلطات الإدارية بدقّة وليس اعتبارها فقط كسلطة إدارية مستقلة، لأنّها تتكفل بمهام التنظيم وأنّ استقلاليتها ضرورية من أجل أداء مهامها حتى لا تتضارب مصالحها ومصالح الدولة³. أن السلطات الإدارية المستقلة في فرنسا تفقد لنظام موحد⁴ فالبعض منها مكيف من المشرع مثل كل من (AERES، AFLD، CNIL) والبعض الأخر من قبل المجلس الدستوري مثل (ARCEP) والبعض الأخر من قبل مجلس الدولة⁵، فمثلا في سنة 2001 تم إنشاء

2. Rachid ZOUAÏMIA, Les autorités administratives indépendantes, o.p. cit, p.p. 15 – 16.

2. Evelyne DIECKHOFF et Michel GENTOT, synthèse sur les autorités administratives indépendantes, université Claude Bernard, Lyon1, 1991.p.5; Teitgen-COLLY, Les instances de régulation et la constitution, R.D .p.1990, p.153.

3. Jacques MEZARD, Rapport de commission d'enquête relatif aux autorités administratives indépendantes le 28 octobre 2010, Session ordinaire du Sénat du 07 décembre 2015,

5. Jean-Marc SAUVE, Les autorités administratives indépendantes. intervention Conseil d'Etat faite par Christian Vaneste et René DOSIERE, le 11.02.2010, p.01 ; voir ainsi Conseil d'Etat, Les autorités administratives indépendantes, Rapport public 2001, E.D.C.E n° 52, la documentation française, Paris, 2001.p1.

1.M.ROPER, la notion des pouvoirs et l'histoire constitutionnelle française, L.G.D.J., Paris, 2ème éd, 1980, P.1;

(médiateur de cinéma) و كل من (BCT, CNAC, CRE, CSC, CPPAP) ويجب ذكر أنه في فرنسا هنالك سلطة (API) والتي تتمتع بالشخصية المعنوية خلافا للسلطات الإدارية المستقلة¹.

هـ - ظهور السلطات الإدارية المستقلة في الجزائر:

لقد أسست السلطات الإدارية المستقلة إثر تأثير العولمة، وضرورة الاقتداء بالنموذج الغربي فيما يخص القوانين بعد الأزمة التي عاشتها الجزائر في أواخر الثمانينات نتيجة انخفاض المداخيل النفطية، وبالتالي ضرورة فتح السوق أي الانتقال من الاقتصاد الموجه إلى اقتصاد السوق². إن فتح السوق يتم وفق الشروط التي أملاها صندوق النقد الدولي³ والتي تضعها الولايات الأمريكية المتحدة مقابل موافقتها لمنح القروض للمتعاملين. فقد وقعت الجزائر على الاتفاقية سنة 1995 مع صندوق النقد الدولي⁴، مما أدى إلى ظهور العديد من المصطلحات القانونية والإدارية، وبذلك فإن السلطات الإدارية المستقلة التي تسمى كذلك بالسلطات المستقلة (Les autorités indépendantes) تعتبر مؤسسات جديدة عن تلك المكونة للجهاز الإداري للدولة في الجزائر، وعليه سنتطرق إلى عددها، ثم إلى نظامها القانوني، وأخيرا إلى مهامها والوسائل التي تعتمد عليها⁵.

2. Le Page BRIGITTE, Principes fondamentaux de fonctionnement et pouvoirs des Autorités administratives indépendantes, centre national de la fonction publique territorial. p.1.

3. Patrice GERARD, Rapport t1, sur les autorités administratives indépendantes, office parlementaire d'évaluation de la législation, assemblée nationale n°3166, sénat n°404, p.8.

4. Sophie AMSILI, Marine RABREAU Mis: <http://www.lefigaro.fr/Comment fonctionne le FMI/>, le 19/05/2011 à 16:47
Publié le 18/05/2011 à 16:46.

5. لباد ناصر، الوجيز في القانون الإداري، ط2، د. ب. ن، 2008، ص115، 116، 118.

6. Toute l'actualité sur libertealgerie.com. Les accords passés avec le FMI. <http://www.liberte-algerie.com/chronique/lesaccordspassesavecdefmi82/print/1/2>, consulté le samedi 15-05-2016;

Sophie AMSILI, Marine RABREAU: <http://www.lefigaro.fr/Comment fonctionne le FMI/> Mis à jour le 19/05/2011 à 16:47
Publié le 18/05/2011 à 16:46.

ثالثا: عدد السلطات الإدارية المستقلة ونظامها القانوني

يختلف عدد السلطات الإدارية المستقلة وطريقة عملها حسب ما ينصّ عليه القانون المنشأ لها في كلّ من البلدين الجزائر وفرنسا ولهذا يجب تفصيل في كل من عددها(ا)، ثمّ إلى نظامها القانوني(ب)، وأخيرا إلى مهامها والوسائل التي تعتمد عليها(ج).

أ- عدد السلطات الإدارية المستقلة: من بين هذه السلطات الإدارية المستقلة في الجزائر التي لم تكن موجودة من قبل والتي ظهرت مع بداية التسعينيات يمكننا ذكر:

- المجلس الأعلى للإعلام¹(le conseil supérieur de l'information)
- مجلس النقد والقرض² (le conseil de la monnaie et du crédit)
- اللجنة الوطنية الاستشارية لترقية حقوق الإنسان وحمايتها³.
(La commission nationale consultative de promotion et de protection des droits de l'homme).
- لجنة تنظيم عملية البورصة ومراقبتها⁴
(La commission d'organisation et de surveillance des opérations de bourses- C.O.S.O.B.).
- مجلس المنافسة⁵ (le conseil de la concurrence)
- سلطة ضبط البريد والمواصلات⁶
(L'autorité de régulation de la poste et des télécommunications A.R.P.T.)

1. أنشئ المجلس الأعلى للإعلام بموجب ق. رقم 90-07 المؤرخ في 03 أبريل 1990، المتعلق بالإعلام (ج.ر.ج.ج.، رقم 14، ص.459)، وقد حلّ المجلس الأعلى للإعلام في 1993 بموجب م.ر.، رقم 93-252 المؤرخ في 26 أوت 1993 (ج.ر.ج.ج.، رقم 69، ص.5) ولمزيد من المعلومات انظر:

Rachid ZOUAÏMIA, et Marie Christine ROUAULT, « Droit administratif », éd BERTI, Alger, 2009, p.114 à 120.

2. أنشئ مجلس النقد والقرض بموجب ق. رقم 90-10 المؤرخ في 14 أبريل 1990 المتعلق بالنقد والقرض، (ج.ر.ج.ج.، رقم 16، ص.520) وقد تمّ تكريسه بموجب الأمر رقم 03-01 المؤرخ في 26 أوت 2003 المتعلق بالنقد والقرض (ج.ر.ج.ج.، رقم 52، ص.3) الذي ألغى وحلّ محلّ ق. رقم 90-10.

3. أنشئت هذه اللجنة بموجب م.ر. رقم 01-71 المؤرخ في 15 مارس 2001(ج.ر.ج.ج.، رقم 18، ص.5).

4. أنشئت هذه اللجنة بموجب المرسوم التشريعي رقم 93-10 المؤرخ في 23 ماي 1993 المتعلق ببورصة القيم المنقولة (ج.ر.ج.ج. رقم 34، ص.4) المعدّل بموجب ق. رقم 03-04 المؤرخ في 17 فيفري 2003 (ج.ر.ج.ج.، رقم 11، ص.20).

5. أنشئ مجلس المنافسة بموجب الأمر رقم 95-06 المؤرخ في 25 جانفي 1995 (ج.ر.ج.ج. رقم 09، ص.13)، وقد تمّ تكريسه بموجب الأمر رقم 03-03 المؤرخ في 19 جويلية 2003 (ج.ر.ج.ج.، رقم 43، ص.25) الذي ألغى وحلّ محلّ الأمر رقم 95-06.

6. أنشئت هذه السلطة بموجب ق. رقم 2000-03 المؤرخ في 05 أوت 2000 الذي يحدّد القواعد العامة المتعلقة بالبريد وبالمواصلات السلكية واللاسلكية (ج.ر.ج.ج.، رقم 48، ص.03).

- سلطة ضبط التبغ والمواد التبغية¹

(L'autorité de régulation du marché de tabac et des produits tabagiques).

- لجنة ضبط الكهرباء والغاز²

(La commission de régulation de l'électricité et du gaz -C.R.E.G).

- الوكالة الوطنية للممتلكات المنجمية والوكالة الوطنية للجيولوجيا والمرافق المنجمية³

(L'agence nationale du patrimoine minier et l'agence nationale de la géologie et du contrôle minier).

- الوكالة الوطنية لمراقبة النشاطات وضبطها في مجال المحروقات والوكالة الوطنية لتنمين مواد المحروقات⁴

(L'agence nationale de contrôle et de régulation des activités dans le domaine des hydrocarbures et l'agence nationale pour la valorisation des ressources en hydrocarbures-Alnaft).

- الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته⁵

(L'organe nationale de prévention et de lutte contre la corruption)

ب-النظام القانوني للسلطات الإدارية المستقلة

من خلال التعريف لبعض هذه السلطات الإدارية المستقلة، يمكن القول أنه ليس لها نظام قانوني موحد (elles n'ont pas un statut uniforme)⁶، بحيث أن تكوين هذه الهيئات وطريقة تعيين أعضائها، وكذلك الطرق التي تؤمن لها استقلاليتها تختلف من هيئة لأخرى.

1. أنشئت هذه السلطة بموجب المادة 33 من ق. رقم 06-2000 المؤرخ في 23 ديسمبر 2000 المتضمن قانون المالية لسنة 2001(ج.ر.ج.ج.، رقم 80، ص.03).
2. أنشئت هذه اللجنة بموجب ق. رقم 01-02 المؤرخ في 05 فيفري 2002 المتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات (ج.ر.ج.ج.، رقم 08، ص. 04).
3. أنشئت هاتين الوكالتين بموجب ق. رقم 10-01 المؤرخ في 03 جويلية 2001، المتضمن قانون المناجم (ج.ر.ج.ج.، رقم 53، ص. 03).
4. لقد أنشئت هاتين الوكالتين بموجب ق. رقم 07-05 المؤرخ في 28 أبريل 2005، المتعلق بالمحروقات (ج.ر.ج.ج.، رقم 50، ص. 03).
5. أنشئت هذه الهيئة بموجب ق. رقم 01-06 المؤرخ في 20 فيفري 2006، المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته (ج.ر.ج.ج.، رقم 14، ص. 04).

6. Le page BRIGITE, Principe fondamentaux de fonctionnement et pouvoirs des Autorités administratives indépendantes, op. cit, p.1.

من بين هذه المؤسسات، هناك من يتمتع بالشخصية المعنوية، ومنها من لا يتمتع بذلك، وأنها تمارس صلاحيتها بصفة مستقلة عن كل رقابة رئاسية كانت أو وصاية، بحيث أنّ الرقابة الرئاسية سلطة تقديرية تجيز للرئيس الإداري مهمة الرقابة على الأشخاص والأعمال، وتقوم على الخضوع للطاعة من أجل سير الوظيفة بانتظام وياضتراد من أجل تحقيق المصلحة العامة.

أما عن الوصاية فهي سلطة الإشراف، وأنه بعد البحث في النصوص المنشئة للسلطات الإدارية المستقلة لا يوجد نص صريح يسمح بممارسة هذا النوع من الرقابة على السلطات الإدارية المستقلة أخذا بالمبدأ القانوني القائل بأنه لا وصاية بدون نص ولا وصاية أزيد من النصوص¹.

لكن مهما كان نطاق هذه الاستقلالية في الجزائر فإنها غير مطلقة، لأنها تتلقى إعانات مالية من طرف الدولة، وأنّ قرارات بعض هذه السلطات قابلة للبطلان أمام الهيئات القضائية المختصة، فبالإضافة الى ذلك فان فكرة أن هاته السلطات تخضع للقانون العام² فيما يخص التنظيمات التي تصدرها وتخضع للقانون الخاص فيما يخص العقود، أي أنها تخضع إلى التحكيم فيما يخص المنازعات عندما تتعامل مع متعامل أجنبي حسب ما أتت به الاتفاقية المبرمة بينهما مثل ما هو المتعامل به في الوكالة الوطنية للهيدروكاربور (ALNAFT). أما بالنسبة لسونطراك فإنها لا تخضع للتحكيم ومنه نلاحظ أنه بالنسبة للقانون الذي تخضع له هاته السلطات أو بالنسبة للإجراءات فض النزاعات فإنها تختلف من هيئة لأخرى³.

إنّ صلاحيات السلطات الإدارية المستقلة، تختلف من هيئة لأخرى، على أن إحداث هذه السلطات تم مع بداية التسعينات تزامنا مع ظهور مفهوم جديد للدولة في الجزائر، نتج عنه إعادة النظر في وظائف الدولة وتكييفها مع التحولات العالمية الجديدة.

وعليه، فصلاحيات هذه السلطات تتسع لتشمل مجالات عديدة وحساسة في آن واحد، مثل حماية حقوق الأفراد والحريات العامة، حماية المواطنين من تعسف الإدارة العمومية، والتدخل كسلطة ضابطة في المسائل المتعلقة بالاقتصاد والمالية، وكذا بالمسائل المتعلقة بالإعلام... الخ. فيمكننا أن نقول أنّ هذه السلطات الإدارية المستقلة تعتبر سلطة إدارية ضابطة أي أنّها تقوم بضبط جميع النشاطات، مهما كان طابعها إداريا، أو اقتصاديا، أو ماليا أو اجتماعيا لتفادي

1. بلماحي زين العابدين، المرجع السابق، ص.92.

2. Rachid ZOUIAMIA, commentaire sur Le régime des personnel des autorités administratives indépendantes en Algérie, publié, à LEGAVOX .Fr ,LE 14.11.2012 à 23:05.p.1.

3. Rachid ZOUIAMIA, les autorités de régulation indépendantes face aux exigences de la gouvernance, op.cit, P.70.

التعسف الذي قد يمسّ بحقوق الأفراد¹. وهذا قائم في كل من الجزائر وفرنسا معا. الا أنه في هذه الأخيرة، نجدها تتميز بصلاحيات أوسع، تتمثل في العمل على ضمان حماية المسيرين (administrés) ضدّ تعسف الإدارة ومنهما (C.N.I.L. و C.A.D.A)، ومهمة شبه قضائية، وإلى جانب هذا، هناك مهام أخرى أساسية تتعلق بتأطير النشاطات الاقتصادية، سواء في مجموعها كما هو الحال مع لجنة (Commission des Clauses Abusives)، ولجنة أمن المستهلكين (Commission de la Sécurité des Consommateurs)، ومجلس المنافسة (Conseil de la Concurrence (A.R.C.E.P)، وفي بعض القطاعات مثل المجلس الأعلى للسمعي البصري (C.S.A)، أو من أجل حماية الحريات².

أما فيما يخصّ الوسائل القانونية التي تستعملها هذه السلطات، فهي تختلف أيضا من هيئة لأخرى، فمنها من خوّلتها القانون استعمال السلطة التنظيمية وكذلك اتخاذ القرارات الفردية مثل العقوبات الإدارية، أي بمعنى آخر خوّلتها القانون إمكانية اتخاذ القرارات الإدارية مثل التراخيص، وكذلك اقتراح النصوص التشريعية والتنظيمية ضمن مجال نشاطها، وبالتالي مشاركتها في سنّ القوانين، ومنها من تكتفي بإعداد التقارير وإعطاء الآراء والتوصيات³. ولكن هذا لا ينقص من أهمية هذه الهيئات أحيانا وفعاليتها أحيانا أخرى. غير أنّه تجدر الإشارة في الأخير أنّه من الصعب جدّا تقييم حاليا هذه السلطات الإدارية، والسبب في ذلك يكمن في أنّها تجربة جديدة في الجزائر، لكن يبدو أنّ هذا النوع من المؤسسات زيادة على ما سبق ذكره، سيعرف تطورا في المستقبل، نظرا لضرورة تأقلم وظائف الدولة مع التحوّلات العالمية الجديدة⁴.

أما عن الوسائل المتاحة لها في فرنسا، وبخلاف الجزائر فقد استطاعت السلطات الإدارية المستقلة أن تندمج مع بعضها البعض عندما تكون لها نفس المهام. من أجل تقليص من النفقات، الشيء الذي لم تتمكن منه في الجزائر، وكذا إلغاء سلطات إدارية مستقلة غير ضرورية مثل اللجنة الوطنية للتهيئة التجارية عند إدماج مجال التعمير التجاري مع التعمير العام، وأيضا فيما يخص إنشاء سلطة عليا مكلفة بالحياة السياسية ضمانا للشفافية السياسية. ان فن هاته الوسائل

1. Taïb ESSAÏD, Chronique de l'organisation administrative, Revue IDARA, n° 01, 1991, p.85.

2. Http : //www.csa.fr, le samedi 11-06-2016 à 17 h.

3. Le page BRIGITE, Principe fondamentaux de fonctionnement et pouvoirs des autorités administratives indépendantes, op .cit, p.10.

4. لباد ناصر، المرجع السابق، ص. 117، 118؛ ومحمد صغير بعلي، القانون الإداري، النشاط الإداري، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، 2002، ص.200.

تتمثل في الإدماج والإلغاء والانشاء، وبالتالي نفهم أن كل مجال منظم ومتابع من قبل هاته الهيئات، ومنه ضمان الاستقلالية في تسيير جميع المجالات.

وتجدر الإشارة الى أن البرلمان في فرنسا يتدخّل باقتراحه لأعضاء السلطات الإدارية المستقلة ولهذا فإنه يشارك في القرار أي ضبط المجال المراد ضبطه، خلافا للجزائر التي لا توجد فيها استقلالية بل تبعية للسلطة التنفيذية لعدم تدخّل البرلمان في اقتراح الأعضاء¹.

الفرع الثاني: معوقات الاعتراف باستقلالية السلطات الإدارية المستقلة

من خلال إسقاط أحكام الدستور على الهيئات الإدارية المستقلة، وبالخصوص المادّة 99 من دستور الجزائر لسنة 2016، التي تقر بأن الوزير الأوّل يسهر على حسن سير الإدارة العمومية، يتضح من ذلك تبعية الإدارة العامة للوزارة، بمعنى وحدة السلطة التنفيذية. فتحقيق الديمقراطية وسيادة الدولة يتم عن طريق الانتخاب ومسؤولية الحكومة أمام البرلمان. على أن السلطات الإدارية المستقلة لا تخضع لوصاية السلطة التنفيذية، فهي إذن غير خاضعة لرقابتها، وبالتالي يمكن أن نستنتج أن السلطات الإدارية المستقلة تخالف الدستور بما أنها غير مراقبة من البرلمان مما يبعث الشك في مشروعية السلطات الإدارية المستقلة (أولا) ونظرا لعدم اتسام السلطات الإدارية بالطابع الإداري بما أنّها غير تابعة للهرم الإداري، بالإضافة إلى أن الدستور الجزائري صرح بوجود ثلاثة سلطات ولا يعرف سلطات أخرى، فهل هي سلطة رابعة؟ وهنا يمكن أن نقيس مدى الاعتراف بها من قبل القضاء (ثانيا).

أولا: مدى مشروعية وجود السلطات الإدارية المستقلة

حاول القاضي الإداري والدستوري في فرنسا² الإجابة على إشكالية مشروعية السلطات الإدارية واستقرت الفكرة على أن الدستور لم يعارض وجود سلطة أخرى دون السلطات الثلاثة المعروفة، فيمكن إذن إنشاؤها، وافر باستقلاليتها وبسلطة التنظيم. لكن في الجزائر، وبما أن نظرية السيادة الوطنية تحتم وجود عنصر الديمقراطية في اختيار من يمثل الشعب، أي في تشكيلة السلطة التنفيذية، وأيضا تحقيقا لمبدأ المشروعية الذي يقضي بمساءلة الحكومة أمام البرلمان، نستنتج أنّ هاته السلطات غير مسؤولة أمام البرلمان. إذن هي غير مشروعة من المفروض في

1. Rene DOSIERE et Christian VANNESTE، Rapport de l'assemblée nationale, du 28 October 2010, t1.p.58.

2. Conseil d'Etat, Les autorités administratives indépendantes, Rapport public 2001, EDCE n°52, la Documentation française, Paris, 2001.

نظر المشرع الجزائري، لكن لا يجب الوقوف عند هذا الحد، بل لا بد من معرفة موقف القضاء في هذا الشأن؟

ثانيا: مدى اعتراف القضاء بالسلطات الإدارية المستقلة

ان المحرك للقانون في المادة الإدارية في فرنسا هو مجلس الدولة على إثر القضايا المعروضة عليه أو بمبادرة من القاضي فيتم تقرير مبدأ قضائي يوضع على شكل قاعدة قانونية من طرف المشرع وبنسبة أقل في الجزائر¹. وعلى العموم هناك بعض القرارات القضائية التي تعكس مدى استقلالية السلطات الإدارية المستقلة فدور القضاء في وجود السلطات الإدارية المستقلة يعكس مدى فعاليتها من خلال القرارات التي تصدرها والتي يجب أن تخلو من عيوب القرار الإداري، ومنه فان عدم إمكانية التدخل بالطعن فيها يبين مدى اعتبار السلطات الإدارية كإدارة مستقلة عن أي تأثير².

وهناك قرارات قضائية أخرى توجه سياسة التنظيم وصناعة القانون في السلطات الإدارية المستقلة فالقاضي الإداري قد ينبه المشرع لعدم دستورية القانون أو الى الخطأ في صياغته أو الى عدم إمكانية تطبيقه مما ينقص قدرة الإدارة في اصدار القرارات السليمة وبالتالي التنظيم الذي قد يمس بالحقوق والحريات العامة، ومنه ضرورة تعديل القانون لأداء مستقل من قبل السلطات الإدارية المستقلة أي يتوافق هذا القانون مع سياسة تدعيم الديمقراطية.

"Une politique à énoncer dans des textes légaux et réglementaire. C'est alors à la section de législation du conseil d'Etat, dans les limites indiquées de veiller à ce que les règles de droit garantissant le régime démocratique soient respectées par le gouvernement »³.

1. مجلس الدولة في الجزائر الغرفة الخامسة، قضية يونين بنك (union Bank) محافظ بنك الجزائر، الملف رقم 002129، قرار صادر في 8 ماي 2000، القرار غير منشور أشار اليه ونقل حيثياته كمال فنيش، آلية ضمان دولة القانون والحريات العامة، اليوم البرلماني حول قانون البنوك، (الإجراءات العامة المطبقة على البنوك)، منشورات مجلس الامة، الجزائر 2005، ص44؛ وعن الاعتراف بالسلطات، قرار مجلس الدولة الفرنسي في 2001، رقم 52، المنشور في مجلة الدراسات الفرنسية. باريس 2001 - ISBN 2111، و قانون السلطات الإدارية المستقلة حسب روح المادة 24 من الامر الصادر في 31 جويلية، 1945 تحت رقم 112-3 من قانون الإداري؛ وعن التنظيم قرار مجلس الدولة الفرنسي الصادر في 05 جوان 2002 رقم 4/33.255 بالنسبة لاطار التنظيمي لقطاع البريد والمواصلات والذي أصبح القانون الصادر في 17 جانفي 2003 حسب المرسوم التنفيذي الصادر في 27 فبراير 2003.

2. Odile DAUMONT , Article sur : " Le conseil d'Etat ,frein à l'efficacité administrative , "Revue pyramides, n°2- 2000, publié Le 30 septembre 2011, consulté le 14 octobre 2016, URL :<http://pyramids.revues.oeg/559>, p.8.

3. Odile DAUMON," Le Conseil d'Etat, frein à l'efficacité administrative, "op. cit, p.10.

"Celui –ci consiste en l'amélioration de la qualité juridique du texte normatif que les ministres et parlementaires prennent pour mener à bien leurs politiques"¹.

وفي الأخير فلقد قاس مجلس الدولة في فرنسا استقلالية السلطات بنجاعة التسيير الإداري لأنه يساهم في الرفع من جودة التسيير الإداري²، ولقد أصدر عدة قرارات بمناسبة عدة قضايا تمس حسن التسيير الإداري³، خلافا لمجلس الدولة الجزائري الذي لم نعثر على قرارات مشابهة.

الفرع الثالث: تجاوز معوقات مشروعية استقلالية السلطات الإدارية المستقلة

بخصوص إعطاء المشرع الجزائري التكييف القانوني لبعض الهيئات دون الأخرى، نذكر المجلس الأعلى للإعلام، والذي اعتبره المشرع سلطة إدارية مستقلة سنة 1990، ثم في سنة 2001 في قانون المناجم بمناسبة إنشائه الوكالتين الوطنيتين لضبط سوق المناجم حيث صرح باستقلاليتها أمام المتعاملين دون الإشارة إلى استقلاليتها إزاء الحكومة، أي إعطائها تكييف (Autorité Administrative Autonome) أي سلطة إدارية مسيرة نفسها ذاتيا (Autorité Administrative Indépendante) وليس بمعنى سلطات إدارية مستقلة⁴. وكمثال على ذلك يمكن الإشارة إلى مجلس المنافسة، من خلال المادة 16 من الأمر الصادر في 2003 ونفهم من ذلك أن مجلس المنافسة هيئة تتمتع بالاستقلال الإداري والمالي دون تحديد طبيعة هذه الهيئة. فلقد سلك المشرع الجزائري سلوك المشرع الفرنسي الذي ترك مسألة تكييفه للفقهاء. أمّا فيما يخص الأمر الصادر في 2003، وعلى الرغم من غياب نصّ دستوري يفصل في طريقة إنشاء هاته السلطات وكونها من اختصاص التشريع أو التنظيم، إلا أنّ المشرع عرفه بأنه سلطة إدارية تنشأ لدى رئيس الحكومة تتمتع بالشخصية القانونية، تعترف له بممارسة السلطة القمعية، كما أنّ المادة 01-34 من نفس الأمر⁵ تنص على أنه " يتمتع مجلس المنافسة بسلطة اتخاذ القرار والاقتراح بمبادرة منه أو كلما طلب منه ذلك" ولم ينص على أنه سلطة إدارية مستقلة صراحة.

1. Ibid., p.16.

2. CE, Arrêt du 11 octobre 2000, n°90-239 sur efficacité administrative, p.1, et voir ainsi Arrêt n° 41.591 du 15 janvier 1993, n° 52-706 du 50 avril 1995p.10.

3. CE, n° 50-781 du 16 décembre 1994 , n° 67.858 et 67-859 du 29 août 1997, n° 86-146 du 21 mars 2000 journal des procès, n°395-9 juin 2000 ; n°86-146 du 21 mars 2000 et n°85-874 du 13 mars 2000, les suspensions des deux décisions précédentes de refus (C.E n°84.482 du 28 décembre 1999 et 84.581 du 7 janvier 2000) ont été levées par le Conseil d'Etat pour une raison de procédure , le requérant n'ayant pas introduit de requêtes en annulation (C.E n° 88.318 ET n° 88.319 du 27 juin 2000).

4. بوجملين وليد، سلطات الضبط الاقتصادي في القانون الجزائري، المرجع السابق، ص.48.

5. الأمر رقم 03-03 المؤرخ في 19 جويلية 2003 والمتعلق بالمنافسة، ج.ر.ج.ج.، رقم 43 ، المؤرخ في 20 يوليو 2003.

أما لجنة ضبط الكهرباء والغاز فإنها تعتبر سلطة الضبط الوحيدة التي سميت بسلطة الضبط المذكورة في الباب الثاني عشر من القانون رقم 01-02 المؤرخ في 05 فبراير 2002 المتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات، إذ كلفت صراحة على أنها هيئة مستقلة تتمتع بالشخصية القانونية والاستقلال المالي¹.

وفي فرنسا، فلقد أعطى المشرع تكييف السلطات الإدارية المستقلة صراحة، لذلك أضحى من الضرورة تسميتها في الوقت الحالي بالسلطات الضابطة المستقلة وذلك بالنظر الى الوظيفة التي خلقت من أجلها، وهي التنظيم الذي يعد من أساسيات الضبط². إن تكييف السلطات الإدارية المستقلة يظهر من خلال التطرق للعناصر التالية وهي استيعاب طبيعة النص المنشئ لها (أولاً)، ثم التطرق الى ماهي طبيعتها القانونية (ثانياً).

أولاً: طبيعة النص القانوني المنشئ

بالرجوع الى الفقرة 28 من المادة 140 من دستور سنة 2016³، يتضح أن المشرع لم يدمج هذه الفئة القانونية أي السلطات الإدارية المستقلة ضمن فئة المؤسسات، ومنه نستنتج أنها لا تستند لنص دستوري، باستثناء النصوص التأسيسية لكل من وسيط الجمهورية، واللجنة الوطنية الاستشارية لترقية حقوق الإنسان وحمايتها وسلطتي الضبط في مجال الإعلام.

وعلى الرغم من ذلك يتمثل نظام إصدار النقود ونظام البنوك والقرض والتأمينات، النظام العام للمياه، والنظام العام للمناجم والمحروقات. بالإضافة الي ذلك تجدر الإشارة الى أن المادة 99 من نفس الدستور والتي تنص على أن السلطة التنظيمية يمارسها الوزير الأول. لهذا نستنتج أنها تابعة إداريا لرئيس الوزراء، خاصة وأن الفقرة 28 من المادة 140 تحتوي على مجموعة موسعة من المؤسسات ذات الطابع الإداري التي ينشئها البرلمان. وحسب رأي بعض الفقه إدراج طائفة السلطات الإدارية المستقلة ضمن فئات المؤسسات حسب رأي بعض الفقه⁴ وذلك أخذاً بالتفسير

1. وليد بوجملين، سلطات الضبط الاقتصادي في القانون الجزائري، المرجع السابق، ص.55، وأنظر كذلك كل من المادة 111 والمادة 112 من القانون رقم 01-02 مؤرخ في 05 فيفري 2002 المتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات، ج.ر.ج.ج.، رقم 8، المؤرخة في 06 فبراير 2002، ص. 17.

2. Rachid ZOUAIMIA, Autorité de régulation, op .cit, p.94

3. قانون رقم 01-16 مؤرخ في 26 جمادى الأولى عام 1437 الموافق 6 مارس سنة 2016، يتضمن التعديل الدستوري، ج.ر.ج.ج. رقم 4، مؤرخة في 7 مارس 2016.

4. Rachid ZOUAIMIA, Autorité de régulation économique, op.cit, p.1.

الواسع لهذه المادة¹. إلا أنّ التفسير الضيق لها يؤكّد أنّه قد تمّ تحديد المؤسسات العامّة بأنواعها من خلال القانون رقم 88-201. والقانون رقم 98-11 وكذا القانون رقم 99-305، والذي حصرها في كلّ من: الهيئة العمومية ذات الطابع الإداري، الهيئة العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري، والهيئة العمومية المحلية، والهيئة العمومية ذات الطابع الخاص، ومراكز البحث والتنمية، والهيئة العمومية ذات الطابع العلمي والتكنولوجي، وفي الأخير الهيئة العمومية ذات الطابع العلمي والثقافي والمهني. وعلى هذا الأساس يكون المؤسس الدستوري قد أخذ بالمفهوم التقليدي لفكرة المؤسسة العامة أي كلّ هيئة مكلفة بتسيير مرفق عام⁴.

إلا أنّ المشرع الجزائري قد وسع من فكرة المؤسسة العامة في القانون المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العمومية من خلال الامر رقم 06-03 المؤرّخ في 15 جويلية 2006 حيث ينص في المادة 02 على أنّه "يقصد بالمؤسسات والإدارات العمومية المؤسسات العمومية، والإدارات المركزية في الدّولة والمصالح غير الممركزة التابعة لها والجماعات الإقليمية والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، والمؤسسات العمومية ذات الطابع العلمي والثقافي، والمهني والمؤسسات العمومية ذات الطابع العلمي والتكنولوجي، وكلّ مؤسسة عمومية يمكن أن يخضع مستخدموها لأحكام هذا القانون الأساسي"⁵. إنّ عبارة "وكلّ مؤسسة عمومية" تفيد المثال لا الحصر، ولهذا يمكن إدراج فئات السلطات الإدارية المستقلّة ضمن مفهوم المؤسسة كما أشارت إليه بعض الكتابات⁶.

أمّا في فرنسا، فلقد أقرّ وجودها المجلس الدّستوري صراحة كما تناولناه بالدّراسة سابقا.

1. بوجملين وليد، سلطات الضبط الاقتصادي في القانون الجزائري، المرجع السابق، ص. 37.
2. القانون رقم 88-01 المؤرّخ في 12 جانفي 1988، المتضمن القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الاقتصادية، مما سبق الإشارة اليه.
3. القانون رقم 99-05 المؤرّخ في 04 أفريل 1999، المتضمن القانون التوجيهي للتعليم العالي، ج.ر.ج.ج.، رقم 24 المؤرخة في 07 افريل 1999.
4. بوجملين وليد، المرجع السابق، ص. 35.
5. الأمر رقم 06-03 المؤرّخ في 15 جويلية 2006، المتضمن القانون الأساسي للوظيفة الإدارية، ج.ر.ج.ج.، رقم 46 المؤرخة في 16 يوليو 2006.
6. بلماحي زين العابدين، المرجع السابق، ص. 108.

ثانيا: الطبيعة القانونية للسلطات الإدارية المستقلة

يرى بعض الفقه في فرنسا¹ أن السلطات الإدارية المستقلة لا يمكنها أن تأخذ وصف المؤسسة العامة نظرا لاستقلاليتها وانعدام الرقابة عليها. إلا أنه يمكننا اعتبارها بمؤسسة ذلك بالنظر الى تمتعها بالشخصية المعنوية مثلما فعل المشرع الجزائري بخصوص خلية معالجة الاستعلام الآلي التي كيفها على أنها سلطة إدارية مستقلة حيث كانت من قبل مؤسسة عمومية لأنها لا تزال مرتبطة بالسلطة التنفيذية وأن استقلاليتها غير مطلقة.

أما في فرنسا فلا تعتبر السلطات الإدارية المستقلة مؤسسة عمومية لعدم وجود الرقابة لا الرئاسية ولا الوصاية على أعمالها، بل هي شخص من أشخاص القانون العام، فهي مؤسسة لكن من نوع جديد وتسمى (المؤسسة العامة الغير المرتبطة)، على أن هذا الرأي يخص به المؤسسة العامة ذات الشخصية المعنوية وليس تلك المؤسسة التقليدية، إلا أن الفقه الفرنسي ومع ظهور هذا النوع الجديد من الهيئات وخصوصا تلك التي تتمتع بالشخصية المعنوية أدمجها في فئة المؤسسات باعتبارها شخص معنوي وأنها تقوم بتسيير مرفق عام².

المطلب الثاني: تكييف سلطة السلطات الإدارية المستقلة

وفق أحكام الدستور ضمان لاستقلاليتها

نبتداً بذكر رأي الأستاذ زوايمية بخصوص التكييف غير الواضح في نظره لتسمية سلطة الضبط لتعدّد مضامين ووظيفة الضبط، وتعدّد جوانبها المؤسساتية التي تحدّد الطبيعة القانونية للهيئة والتي يمكنها أن تكون إدارية أو قضائية أو تجارية. ومن أجل تحديد طبيعتها الإدارية يعتمد على المعيارين المادي والعضوي، من خلال خضوعها لرقابة القاضي الإداري، ومن خلال أنشطتها المتعلقة اما بإدارة عمومية أو مرفق عمومي، أو تلك التي أنشئت بقانون مباشرة³.

ان المشرعين الجزائري والفرنسي مترددان بخصوص التكييف القانوني للسلطات الإدارية المستقلة، بحيث أن البعض منها كيف على أساس سلطات إدارية مستقلة. ونذكر أيضا مساهمة

1. Andrés FERNANDO et Ospina GARZON، La crise des autorités publiques indépendantes, Article publié sur le lien: <http://amdpa.blogspot.com/2007/10/la-crisedes-autorits-publiques.html>, consulté le: .14.10.2016

2. بلماحي زين العابدين، المرجع السابق، ص. 134، 135.

3. Rachid ZOUIAMIA, l'autorité de régulation indépendante dans le secteur économique, op.cit, p.99.

القضاء في إرساء هذا التكييف بالنسبة للجنة المصرفية، لكن ما يهمنا أن السلطات التي تمارسها في الأساس تعتمد على معرفة مدى استقلاليتها.

فالسطات الإدارية المستقلة تتمتع بسلطات واسعة، من ذلك السلطة التنظيمية، ومنه يمكنها أن تقوم بسنّ قواعد عامة مجردة، تفرض التزامات على عاتق المتعاملين الاقتصاديين، وتمنح لهم حقوق. لكن الملاحظ أن نقل هذا الاختصاص التنظيمي يخضع لمصادقة وزير معين، فمثلا أن الأنظمة التي تصدرها لجنة تنظيم عملية البورصة ومراقبتها تخضع لمراقبة وزير المالية عملا بأحكام المادة 32 من المرسوم التنفيذي رقم 96-102 المؤرخ في 11 مارس 1996 والمتعلق ببورصة القيم المنقولة التي تنص على " أنه يوافق الوزير المكلف بالمالية بقرار على اللوائح التي تسنها لجنة تنظيم عمليات البورصة"¹.

وبخصوص مجلس النقد والقرض²، فإنه يقوم بالاختصاص التنظيمي. حسب المادة 108 التي نصت على ما يلي: "تخول اللجنة بمراقبة البنوك والمؤسسات المالية بناء على الوثائق وفي عين المكان..."، كما نصت المادة 109 على ما يلي: "لا تنظم اللجنة برنامج عمليات المراقبة التي تقوم بها...."، في حين المادة 99 الفقرة 2 من الدستور الجزائري المعدل عام 2016 أوضحت أن الوزير الأول من يقوم بتنفيذ التنظيمات، وهذا الأخير لا يخضع للمصادقة من طرف الوزير المكلف بالمالية، فهل يمكن القول أن القرارات التي تصدرها السلطات الإدارية المستقلة مشروعة؟

وبخصوص سلطة ضبط البريد والمواصلات، فإن القانون رقم 2000-03 لا ينص على الاختصاص التنظيمي، إلا أنّ اختصاصاتها المتعلقة بإصدار القرارات تلزم المتعاملين في الهاتف النقال وكذا المرتفقين، وأن هاته القرارات تعدّ بمثابة نظام، ومنه فإنه حسب المعيار المادّي، فإنّ هاته السلطة وقيامها بهاته الأعمال تعتبر سلطة تنظيمية، وكمثال على ذلك نذكر القرار الذي أصدرته تحت رقم 23 المؤرخ في 04 نوفمبر 2008 المكمل للقرار رقم 11 المؤرخ في 14 جويلية

1. المرسوم التنفيذي رقم 96-102 المؤرخ في 11 مارس 1996 المتعلق بتطبيق المادة 32 من المرسوم التشريعي رقم 93-10 والمتعلق ببورصة القيم المنقولة، ج.ر.ج.ج.، رقم 34 المؤرخة في 25 ماي 1993، والمادة 55 من القانون رقم 2001-10 المؤرخ في 03 جويلية 2001 المتعلق بقانون المناجم.

2. المادة 37 من المرسوم التشريعي رقم 93-10 المؤرخ في 23 ماي 1993 المتعلق ببورصة القيم المنقولة، والمادتان 108 و109 من الأمر رقم 03-11 المؤرخ في 26 أوت 2003 المتعلق بالنقد والقرض، ج.ر.ج.ج.، العدد 52 المؤرخة في 27 أوت 2003.

2008، المحدد لشروط و كفيات وضع هويات بطاقات الدفع المسبق لمستعملي الهاتف النقال من GSM¹ (هي عبارة تقنية رقمية خلوية للاتصال).

وفي هذا المجال تقوم هذه الهيئات بإصدار أنظمة إلزامية منشورة في الجريدة الرسمية مرفقة بعقوبات في حالة الإخلال بها مع إصدار تعليمات وإبداء آراء وتوصيات، والخاصة أنّ هاته الهيئات الإدارية تتمتع بالسلطة التنظيمية مما يؤكد أن التمتع بالسلطة التنظيمية مظهر من مظاهر استقلاليتها وهذا باعتراف من المشرع.

ولقد كان المجلس الدستوري الفرنسي² صريحا في منح السلطة التنظيمية للسلطات الإدارية المستقلة.

وفي الأخير يمكن القول بأنّ السلطات الإدارية المستقلة تقوم بمهمة التنظيم بصفة خاصة لضبط مجالات محدّدة، وهذا ما يمنحها الاستقلالية في ممارسة المهام الموكلة اليها بما لا يتنافى مع أحكام الدستور الجزائري، ما دام أنه لا يوجد نصّ يعارض وجودها، ومنه سوف نبين استقلالية هاته الهيئات من خلال السلطات التي تمارسها والتي جاءت مطابقة للدستور، لذلك نستهل ذلك بذكر السلطة التنظيمية (الفرع الأول) ثم سلطة التحقيق (الفرع الثاني) و السلطة القمعية (الفرع الثالث) وأخيرا مدى مطابقة السلطات الأخرى للأحكام الدستور (الفرع الرابع).

الفرع الأول: مطابقة السلطة التنظيمية لأحكام الدستور

حسب CHEVALLIER³ ان سلطات الضبط تحظى بتشريع ذاتي، بمعنى أنها تقلت من التبعية

1. أنظر ملحق سلطة الضبط للبريد والمواصلات السلكية واللاسلكية، المنشور بالجريدة الرسمية العدد 38 لعام 2002 ص.17، والمادة 57 من القانون 03-2000 المؤرخ في 05 أوت 2000، يحدّد القواعد العامة المتعلقة بالبريد والمواصلات، القانون المرجعي سابق الذكر، وقرار سلطة الضبط للبريد والمواصلات رقم 23 المؤرخ في 04 نوفمبر والمكمل للقرار رقم 11 المؤرخ في 14 يوليو 2008، المحدد لشروط وكفيات التعرف على هوية بطاقات الدفع المسبق لمستعملي الخلوي من نوع GSM.

2. C.C, n° 86.217 DC du 18 November 1986, Rec.p.141; Y.GAUDEMET, Les actions administratives informelles, R.I.D.C., 1994 ,P.642- 655 ,Y.GAUDEMET, Traité de droit administratif,t1, Droit administratif general, 16^{ème} éd, L.G.D.J, Paris ,2001, ,p.1.

3. J.I.AUTIN, J.CHEVALLIER, Les autorités administratives indépendantes: une rationalisation impossible, R.F.D.A., 2010, p.873; J.CHEVALLIER, Réflexion sur institution des AAI,J.C.P.G.,1986, p.3254:

«les autorités administratives indépendantes ont été les premières institutions auxquels a été reconnu un pouvoir réglementaire délégué autres que le chef du gouvernement et les ministres, Le conseil constitutionnel Français a eu à

الإدارية والتدرّج الرئاسي¹. فهي بذلك تتمتع بسلطات الضبط في المجال الاقتصادي بوضع قواعد عامة ومجرّدة تتعلّق بتنظيم السوق وقواعد أخرى متعلّقة باعتماد المتدخّلين في المجال المخصّص لكلّ هيئة مستقلة، ولقد أكد المجلس الدستوري الفرنسي تمتعها بهاذه السلطات في عدّة مناسبات². ان سلطة التنظيم الممنوحة للسلطات الإدارية المستقلة هي منهج معتمد من أجل الحوكمة³ بمعنى تحقيق اقتصاد حرّ، وبالتالي وضع حدّ لتدخل الدولة في جميع الميادين كما عبر عن ذلك الفقيه رشيد زوايمية⁴ (Etat tous) بقوله "إن إعطاء الأولوية لهاته السلطات هو من أجل التنظيم الذي يمكنها من المساهمة في وضع القانون".

"les autorités administratives indépendantes, elles ont Une fonction doctrinale essentielle".⁵

وحسب Marie- José Guedon

تعتبر السلطات الإدارية المستقلة سلطة من أجل اتخاذ القرار

se prononcer à plusieurs reprises sur les obstacles juridiques auxquels se heurterait la reconnaissance de ce principe, voir les décisions, n°83-164 DC , du 19 janvier 1984, à propos du comité de la réglementation bancaire, n°88-248 DC du 14 janvier 1989, n°15 à propos du C.S.A., le conseil constitutionnel rappelle que les dispositions de l'article 21"ne font pas obstacle à ce que le législateur confie à une autorité publique autre que le premier ministre le soin de fixer des normes permettant de mettre en œuvre ».

1. Voir ,B. GENEVOIS, le conseil constitutionnel et l'extension de pouvoirs de commission des opérations de bourse, R.F.D.A., n°04 ,1989,p.684 et 685 ; VILLABLANCA Lusitania, nouvelle forme de régulation et marchés financières, Étude de droit comparé, université panthéon-Assas-paris2, thèse de doctorat en droit privé, le 17 décembre 2013,p16-17.

2. (Les autorités administratives indépendantes ont été les première institutions auxquels, a été reconnu un pouvoir règlementaire délégué autres que le chef du gouvernement et les ministres) à propos du comité de la réglementation bancaire, n° 88-248 D.C. du 14 janvier 1989, j.o Français du 18 janvier 1989,p.754.

3. M.GENTOT, Les autorités administratives indépendantes, (clefs politique), 2^{ème} éd, Montchrestien Paris, 1994, .p.1.

4.Rachid ZOUAIMIA, les autorités de régulation indépendantes, o.p .cit,p. 83.

5. Marie- José GUÉDON, op .cit, p.49 ; J.CHEVALLIER, cite par M-J.GUEDON,op.cit.,p.50.

"¹ Le terme autorité signifie l'exercice d'un pouvoir de commandement، et de décision".

ويمكن تعريف سلطة التنظيم بأنها القدرة التي من خلالها تصدر الهيئات الإدارية المستقلة مجموعة من الأنظمة (لوائح) أي وضع مجموعة من القواعد تطبيقا لنصوص تشريعية وتنظيمية سابقة²، ولهذا تسمى السلطة التنظيمية التطبيقية³.

بالنظر الى المادة 34 من المرسوم الصادر 2003⁴، فان مجلس المنافسة له صلاحية اتخاذ القرار، واقتراح الآراء بمفرده أو بطلب من الوزير المكلف بالتجارة، أو من أطراف أخرى، فمهمته الأخذ بكل الوسائل اللازمة من أجل تنظيم السوق.

ومن أجل ضمان حسن سير المنافسة في المناطق الجغرافية المتواجدة فيها أي في قطاع النشاط أو المنافسة أو دفع وتيرتها، منحت له كل الصلاحيات من أجل تنظيم أو اتخاذ المراسيم التي تنشر؛ نذكر في هذا الشأن المرسوم التنفيذي الصادر في 10 جويلية 2011 والذي يحمل كشفا رسميا عن المنافسة والمتضمن في محتوى المادة 04 منه⁵.

من كل ما سبق يمكن القول مجلس المنافسة له سلطات حقيقية فيما يخص سلطة التنظيم مثله مثل مجلس النقد والقرض. أما بخصوص لجنة التنظيم ومراقبة عمليات البورصة، فهي تضع للشروط الواجبة من أجل الحصول على الاعتماد، وإنشاء البنوك والمؤسسات المالية. كما يجب أن نشير إلى أن مجلس المنافسة يطبق القانون الصادر عن السلطة التنفيذية، ولا يبقى له سوى صلاحية الأخذ بالقرارات الآنية عن طريق إصدار التنظيمات، أو أنه يتمتع بصلاحيات تفسير القوانين. وأن مجلس المنافسة في الجزائر وفي فرنسا، يمكنه أن يصدر تعليمات، وأنّها غير خاضعة لرقابة القضاء فيما يخصّ التعسف في استعمال السلطة، هنا يتضح طابع الاستقلالية لعمل مجلس المنافسة لكن في المقابل هناك اهدار للحقوق الفردية.

1. Abdoulaye DIARA, les autorités administratives indépendantes dans les états francophones d'Afrique noire- cas du Mali, du Sénégal et du Bénin, p.7, [Http://afrilex.u-bordeaux4.fr/sites/afrilex/IMG/pdf/doc8diarra.pdf](http://afrilex.u-bordeaux4.fr/sites/afrilex/IMG/pdf/doc8diarra.pdf), le lundi 02 mai 2016 à 10 h 49.

2. بلماحي زين العابدين ، المرجع السابق، ص.201.

3. Rachid ZOUAMIA, les A.A.I.et la régulation économique en Algérie, op. cit. p. 72.

4. المرسوم رقم 03-03 الصادر في 19 جويلية 2003، ج.ر.ج.ج.، رقم 43 المؤرخ في 20 يوليو 2003 والمتعلق بمجلس المنافسة المعدل والمتمم بالقانون الصادر في 2008.

5. المرسوم التنفيذي رقم 11-241، الصادر في 10 جويلية 2011، ج.ر.ج.ج.، رقم 39 الصادرة في 11.07.2011، سالف الذكر .

أما بخصوص سلطة ضبط الكهرباء والغاز، فإنها لا تحوز على سلطة التنظيم إلا فيما يتعلّق بوضع التسعيرة، ففي 24 ديسمبر 2007¹، وضعت هاته اللجنة شروط للحصول على الترخيص من أجل استغلال شبكات الكهرباء، ولقد أصدرت سلطة البريد والمواصلات قرارا في 8 جويلية 2002 بخصوص شبكات التواصل والتحكيم فيما بين المتعاملين².

وقد وجدت السلطة التنظيمية في فرنسا منذ 1986 حيث أنّ المجلس الدستوري أكد أنّ الدستور لا يعارض المشرّع حين منح هيئات أخرى تابعة للدولة ما عدا الوزير الأول سلطة إصدار التنظيمات في مجالات محدّدة، مثلا فمثلا سلطة الأمن النووي (A.S.N) يمكنها أخذ قرارات ذات طابع تقني من أجل تطبيق المراسيم في مجال الامن النووي، كما أنّ هاته القرارات تنشر في الجريدة الرّسمية³، كما أنّ المجلس الأعلى للسمعي البصري يضع قواعد وشروطا للإنتاج والبرمجة ونشر برامج⁴.

الفرع الثاني: مدى مطابقة سلطة التحقيق لأحكام الدستور

في الجزائر، ومن أجل أن تقوم السلطات الإدارية المستقلة بمهامها في المجال الاقتصادي والمالي، فإنّها تتمتع بوسائل تسمح لها بالحصول على معلومات حول القطاع الذي تتولّى ضبطه، نذكر من بينها التحقيقات غير الردعية التي تؤهل الهيئة المعنية الدخول الى المؤسسة المراد ضبطها من أجل الحصول على معلومات، والتوغّل داخلها لمعرفة طريقة عملها. فهي تختلف عن تلك التي يقوم بها أعوان الشرطة القضائية التي تتعدّى المعاينة إلى البحث عن المخالفات. ولهذا فهذه التحقيقات لا تشمل التفتيش والحجز، بل فقط البحث ومعاينة المخالفات⁵؛ أما التي تقوم بها السلطات الإدارية المستقلّة، فإنها غير محدّدة في الزمان والمكان والأشخاص، وكمثال عن ذلك

1. Décision du 24 décembre 2007 fixant les conditions et les modalités d'octroi de l'autorisation pour la réalisation et l'exploitation de lignes directes d'électricité et de canalisations directes de gaz en Algérie, Article 5 : la demande de l'autorisation pour l'exploitation et la réalisation d'une ligne directe d'électricité.... :

Un mémoire descriptif....-Un plan...-une étude technico-économique....www/greg Gov.dz.consulté, le_14.11.2016

2. Rachid ZOUAÏMIA, les autorités de régulation indépendante face à la gouvernance, op. cit, p.111.

3. Brigitte LE PAGE, Principes fondamentaux de fonctionnement et pouvoirs des autorités administratives indépendantes, modifié le 02-12-2012, www/wikiterritorial/cnft/fr, le lundi 16-05-2006. p. 11.

4. Martine LOMBERT et Gilles DUMONT, Droit administratif, op. cit. p.117.

5. عيساوي عزّ الدين، المكانة الدستورية للهيئات الإدارية المستقلّة مآل مبدأ الفصل بين السلطات، المرجع السابق، ص.208.

نذكر سلطة التحقيق الممنوحة لمجلس المنافسة¹. وحسب المادة 105 فقرة 01 من الأمر المتعلق بالنقد والقرض، فإن اللجنة المصرفية تراقب البنوك والمؤسسات المالية لمدى احترامها للأحكام التشريعية والتنظيمية المطبقة عليها بواسطة أعوان الجزائر، وبناء على الوثائق وفي عين المكان².

أما في فرنسا فقد أخضع القانون الفرنسي سلطة التحقيق لضمانات ينص عليها الدستور كمبادئ عامة تتمثل في حماية الحقوق الأساسية للشخص المعني بالتحقيق، من ذلك التحقيقات التي يقوم بها أعوان مجلس المنافسة أو الأعوان المرخص لهم من قبل القاضي. وتكون سلطة التحقيق محدّدة في الزمان والمكان والأشخاص، ويجب أن تكون نتيجة تلك التحقيقات مبرّرة، وكمثال على ممارسة سلطة التحقيق، نذكر أنّ السلطة العليا للصحة (Haute Autorité de Santé) في فرنسا، أعطت رأياً بخصوص خطر المعالجة بـ lipolyse، فأصدرت وزارة الصحة مرسوماً بمنع معالجة خلايا الجلد بواسطة مستحضر lipolyse من خلال الأخذ بتقرير أصدره مجلس الدولة سنة 2011³.

وبخصوص قانون المناجم، فالسلطة الإدارية المعنية تقوم بحماية مصادر الماء وحماية البيئة، والطرق العمومية وكذا ضمان النظافة والأمن والاستغلال الرشيد للمياه⁴.

ويمكن أن نقول أن سلطة التحقيق مقررة للسلطات الإدارية المستقلة بواسطة القانون، والمتعارف عليه أن القانون لا يمكنه أن يخالف الدستور. وأن تمتع السلطات الإدارية بهاته السلطة يمكنها المشاركة في إنشاء القوانين عن طريق الآراء التي تقدمها والتي تأخذ بها الوزارة المعنية، وأن الشرط الوحيد هو أن لا يكون هذا الرأي مخالف لمبدأ المشروعية، لذلك يخضع هذا الرأي لرقابة القضاء، ويمكن أن نضيف أن سلطة التحقيق هاته مفتوحة للسلطات الإدارية لمراقبة المجال

1. المادة 51 من الأمر 03-03 المؤرخ في 19 جويلية 2003، المتعلق بالمنافسة، ج.ر.ج.ج.، العدد 43، الصادرة في 20 يوليو 2003، وكذلك المواد من 121 إلى 126 من القانون رقم 03-2000، المؤرخ في 05 أوت 2000، المتعلق بالقواعد العامة المتعلقة بالبريد والمواصلات السلكية واللاسلكية ج.ر.ج.ج.، رقم 48 المؤرخ في 06 أوت 2000، المرجع السابق، وردت تحت عنوان بحث ومعاينة المخالفات.

2. المادة 105 -1 من الأمر رقم 03-11 المؤرخ في 26-08-2003 المتعلق بالنقد والقرض، ج.ر.ج.ج.، رقم 52 المؤرخ في 27 أوت 2003.

3. LE Page BRIGITTE. Principes Fondamentaux de Fonctionnement et pouvoirs des autorités administratives indépendantes, op. cit, p.1.

4. Rachid ZOUAÏMIA, les autorités de régulation économiques, face à l'exigence de la gouvernance, op.cit, p.126.

الذي تقوم بضبطه، ولهذا فهي غير مقيدة بالحفاظ على السر المهني للإدارة التي تراقبها، وأن الإدارة المعنية بالمراقبة لا يمكنها منع السلطة الإدارية المستقلة من أداء مهمتها المتعلقة بالتحقيق وإلا فإنها تخضع للعقاب، ومنه فإن سلطة التحقيق تمنحها الاستقلالية في مباشرة عملها والوصول إلى الهدف الذي أنشئت من أجله¹.

ويمكن إضافة أمثلة أخرى عن كيفية مراقبة السلطات الإدارية المستقلة من خلال الدخول إلى السوق لمختلف المتعاملين، نأخذ مثالا عن ذلك الصحافة المكتوبة، فالتحرير والنشر لكل المؤسسات يتم من خلال الاعتماد الممنوح لهما من طرف سلطة تنظيم الصحافة المكتوبة².

وبخصوص مجال الصيدلة، فإن الوكالة الوطنية للمواد الصيدلانية تسجل الاستعمال الطبي للأدوية. أما عن اللجنة البنكية للنقد والقرض، فإنها تستطيع المراقبة عبر الملفات، وأيضا من خلال التنقل لعين المكان (sur pièces et sur place) من أجل التأكد من التطبيق الجيد للقانون من طرف البنك والمؤسسات المالية. ومن ثمة فإنها تتمتع بصلاحيات من أجل أن تطلب من البنوك كل المعلومات اللازمة من أجل توضيح وإعطاء التبرير اللازم لتأدية مهامها، ومنه إمكانية تصحيح طرق التسيير المعتمدة من قبلها من أجل تحقيق ضمان التوازن المالي.

أما بخصوص القيم المنقولة. بشأن حماية الأذخار، فإن هيئة (COSOB) مسؤولة عن ضمان الاتفاق فيما بين المساهمين من أجل تحقيق العدالة، ومنه مراقبة المعلومات التي تلقوها من المؤسسات التي تتعامل معهم، وأيضا حماية سوق القيم المنقولة وحماية المستثمرين، وبالتالي التأكد من أن مؤسسات القيم المنقولة تعمل وفق القانون من أجل تحقيق منافسة نزيهة³.

الفرع الثالث: مطابقة السلطة القمعية لأحكام الدستور

إن مسألة توقيع العقوبة من قبل السلطات الإدارية المستقلة في الجزائر يؤكد استقلاليتها من حيث أنها لا تلجا للقضاء، بل تتمتع باستقلالية عند توقيعها لهذا العقاب، من أجل ضبط القطاع المكلف بتنظيمه. ويجب أن نذكر أن هناك جدلا فقهي حول مسألة دستورية توقيع العقوبات من

1. بلماحي زين العابدين، المرجع السابق، ص. 235.

2. Art. 13 de la loi organique n°12-05 du 12 janvier 2012, relative à l'information, J.O.R.A. n° 02 du 15 janvier 2012.

3. Rashid ZOUAÏMIA, les autorités de régulation indépendante face aux exigences de la gouvernance, op.citp.p. 84-85-87.

طرف السلطات الإدارية المستقلة¹، حيث أنّ هذه السلطة تخضع للقضاء حسب مبدأ الدستور الجزائري وفق المادة 164 من الدستور 2016 التي تنصّ على (أنّ القضاء يختصّون بإصدار الأحكام) وأتّه تنصّ ديباجة الدستور المذكور²، على (حماية المجتمع والحريّات)، نستنتج من خلال ذلك أنّ منح سلطة إصدار العقوبة من طرف الهيئات المستقلة عمل غير دستوري، فكيف نفسر إذن ممارستها من طرفها وأتّها تقوم بممارسة السلطة القمعية وهي لا تعمل باسم الشعب؟

لقد تبنّى المجلس الدستوري الفرنسي موقفا واضحا بشأن دستورية توقيع العقوبة الإدارية في قرار له، بقوله أنه يحقّ توقيع العقوبات في المجال الضريبي، وأنّ مبدأ الرجعية لا يطبّق فقط على العقوبات الصادرة عن الهيئات القضائية بل أيضا عن تلك التي تصدر عن الهيئات الإدارية المستقلة.

فقد جاء في حيثيات هذا القرار ما يلي:

"Considérant cependant que le législateur peut toujours déroger à une loi, que, par suite il pouvait statuer directement sur tout ou partie des matières faisant l'objet de la délibération de l'assemblée territoriale visée par le paragraphe 02 de l'article 22 de la loi; que, dès lors, la validation prononcée par les dispositions de ce paragraphe qui a pour effet de reprendre le contenu de ladite délibération en lui conférant rétroactivement valeur législative ne saurait être regardée comme contraire à la constitution³".

وعن عدم رجعية العقوبة جاء في نفس القرار ما يلي:

" Ne considérant cependant que l'article 08 de la déclaration des droits de l'homme de 1789 dispose: la loi ne doit établir que des peines strictement et évidemment nécessaire, et nul ne peut être puni en vertu d'une loi établie et promulguée antérieurement au délit et également appliqué".

4. François BRUNET, De la procédure au procès un pouvoir de sanction des autorités administratives indépendantes, R. F.D.A., du 14.10.2016, p.1.

2 . عيساوي عز الدين، المكانة الدستورية للهيئات الإدارية المستقلة، المرجع السابق، ص.209.

3. Décision du Conseil Constitutionnel en France n° 82-155 délibérée le 30 décembre 1982, www. Conseil Constitutionnel.fr, le 22-03-2016 à 16h.

وبخصوص الاعتراف للسلطات غير القضائية مثل السلطات الإدارية المستقلة أو السلطات الإدارية الكلاسيكية كإدارة الضرائب بتوقيع العقوبة وعدم رجعتها، فقد أكد المجلس الدستوري الفرنسي والبرلمان على دستورية الهيئات الإدارية في فرض العقوبات على أساس عدم وجود نصوص في الدستور تمنع العقوبة الإدارية. كما أنه في الولايات المتحدة الأمريكية وفي فرنسا أكدت المحكمة العليا على أن الوكالات المستقلة يمكنها أن تفوض من طرف المشرع سلطة فرض العقوبات التي تشبه تلك التي يوقعها القاضي الجزائي، ومنه فإن المشرع الفرنسي حذو المشرع الأمريكي¹، حيث جاء في قرار المجلس الدستوري في فرنسا ما يلي:

" Considérant que le principe de non rétroactivité ainsi formulé ne concerne pas seulement les peines appliquées par les juridictions répressives، mais s'étend nécessairement à toutes sanctions ayant le caractère d'une punition même si le législateur a cru devoir laisser le soin de la prononcer à une autorité non judiciaire²."

إن مبدأ عدم الرجعية أكد عليه المشرع الجزائري من خلال نص المادة 72 من الامر 03-03 المتعلق بالمنافسة فيما يتعلق بالجزاءات الإدارية³.

وقد أصدر المجلس الدستوري الفرنسي في حقّ لجنة الصحافة قرارا رقم 84-181 الصادر في 11 نوفمبر 1984 والمتضمن عدم دستورية العقوبات التي توقعها هاته الهيئة لمخالفة المادة 11 من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان والمواطن، لكن في الواقع فإنّ رفضه لم يكن بشأن توقيع العقوبة في قراره⁴، وإنما رفض فكرة إخضاع ممارسة حرية الصحافة لنظام الترخيص المسبق، أي عدم تقييد ممارسة هذه الحرية.

1. Remy PHILPPOT, AAI et pouvoir de sanction: Le point par un Rapport d'information parlementaire, le 02.11.2010.

2. Article 33 de la décision du Conseil Constitutionnel en France n° 82-155 précitée.

3 (يستمر التحقيق في القضايا المرفوعة أمام مجلس المنافسة ومجلس قضاء .: المادة 72 من الامر 03-03 التي تنص على ما يلي 3 الجزائر)، طبقا لأحكام الامر رقم 95-06 المؤرخ في 25-01-1995 والمتعلق بالمنافسة والنصوص المتخذة لتطبيقه.

4. Décision n 84-181 DC du 11 octobre 1984 (loi visant à limiter la concentration et à assurer la transparence financière et le pluralisme des entreprises de presse) , <http://www.conseil.constitutionnel.fr>, le mardi 17 -05-2016 à 09h33mn, Article 81 : (considérant que l'ensemble de ces dispositions , dont les autres dispositions ; des Articles 19 et 20 , ne sont pas séparables , produit des effets équivalant à ceux d'un régime d'autorisation préalable ; qu'elles sont , de ce chef , contraires à l'article 11 de la déclaration de 1789 ; qu'à supposer même Qu'elles aient pour objet de réprimer des abus au sens dudit article 11, cette répression ne saurait être confiée à une autorité administrative).

انّ الذي يبيّن وضوح المجلس الدستوري لموقفه بخصوص دستورية سلطة الهيئات الإدارية المستقلة في توقيع العقوبات، يظهر جلياً في تخويل مجلس المنافسة سلطة توقيع العقاب، وكذا المجلس الأعلى للصوتيات والمرئيات (C.S.A.- conseil supérieur de l'audio-visuel) في قرار له رقم 88-248 المؤرخ في 17-10-1989¹ بشأن سلطة توقيع العقوبة حيث جاء منه ما يلي " فبالنظر إلى الصعوبة التقنية المجهولة حول وسائل الاتصال السمعية والبصرية، وكذلك الأهداف ذات القيمة الدستورية كاحترام حقوق المؤلف والحفاظ على النظام العام والمحافظة على تعددية تيارات التعبير الاجتماعية والثقافية، يمكن لوسائل الاتصال أن تمسّ هذه الاعتبارات، وبالتالي فيمكن ربطها بنظام الترخيص، وبالنظر كذلك إلى محدودية الذبذبات (fréquences)، عهد إلى هيئة إدارية مستقلة مهمة السهر على احترام جميع هذه المبادئ، في إطار التراخيص التي تمنحها، فيمكن لها اذن أن تتمتع بسلطة عقابية بدون أن تمس بمبدأ الفصل بين السلطات"، نفهم من ذلك أنّ السلطة العقابية ضرورة من أجل ضبط هذا القطاع، وأيضا يمكن ذكر قرار المجلس الدستوري الفرنسي المتعلق بلجنة عملية البورصة (C.O.B) في قرار رقم 89-260 المؤرخ في 28-07-1989 حيث قضى المجلس أنه (لا يمثل مبدأ الفصل بين السلطات ولا أي مبدأ دستوري آخر عقبة أمام الاعتراف للسلطة الإدارية التي تتصرّف في نطاق ما تتمتع به من امتيازات السلطة بممارسة سلطة الجزاء)².

ويمكن أن نستنتج من كلّ ما سبق أنّ تبرير السلطة القمعية الممنوحة للهيئات الإدارية المستقلة أساسها هو ممارسة امتيازات السلطة العامة³ المخولة لهاته الهيئات، وأيضا مشروعية تكفلها بالبحث عن المخالفات، وردع مرتكبيها من أجل حسن سير المرفق المراد ضبطه من طرفها، وهو المعروف بأساسيات أو المبادئ التي يركز عليها وجود المرفق العام، ومنه يتبين أن استقلالية هاته السلطات هو الاعتراف بتمتعها بسلطة العقاب من أجل أداء مهامها.

الفرع الرابع: مطابقة السلطات الأخرى الممنوحة للسلطات الإدارية لأحكام الدستور

إن تعدد السلطات الممنوحة للسلطات الإدارية واجتماعها في هيئة واحدة دليل على استقلاليتها في أداء مهامها. وتمارس السلطات الإدارية المستقلة صلاحيات أخرى تساعدها في

1. قرار رقم 88-248 المؤرخ في 17-10-1989 للمجلس الأعلى للصوتيات والمرئيات.

2. أشار الى ذلك: عز الدين عيساوي، المكانة الدستورية للهيئات الإدارية المستقلة - مآل مبدأ الفصل بين السلطات، المرجع السابق، ص.

212، والهام خرشي، السلطات الإدارية المستقلة في ضل الدولة الضابطة، المرجع السابق، ص.314.

3. عيساوي عز الدين، المرجع نفسه، ص.212.

التنظيم، تتجسد في سلطة إبداء الرأي المطابق الذي له طابع الإلزام أي ضرورة الأخذ به (أولاً)، وسلطة الوساطة من أجل تفضي النزاع إداري (ثانياً)، وسلطة التحكيم من أجل تحقيق السرعة في الفصل في النزاعات عن طريق إصدار قرارات إدارية تتمتع بالقوة التنفيذية (ثالثاً) وسلطة الرقابة (رابعاً).

أولاً: سلطة إبداء الرأي بالمطابقة (Pouvoir d'avis conforme)

تقدم الهيئات الإدارية المستقلة في فرنسا بصفقتها هيئة استشارية، الرأي الواجب إتباعه. فمثلاً في ميدان التهريب الضريبي. نجد أنّ إدارة الضرائب تقوم بتطبيق الإجراء اللازم بعد الاستشارة المطابقة، فالوزير مرتبط برأي (C.I.F) لجنة الجباية والضرائب ويتعلق الأمر بأخذ الرأي حول إمكانية تقديم شكوى أمام القضاء فيما يخص التهريب الضريبي، لكن مجلس القضاء قد يرفض الدعوى لأنه يراعي في ذلك القانون عند عدم الأخذ بهذا الرأي، لأنه من المتعارف عليه أن الرأي المطابق يجب أن تأخذ به اللجنة لأنها ملزمة بذلك بنص صريح من القانون. ان هذا الرأي المطابق يخص ميادين أخرى وأن وجود هذا الرأي كان منذ صدور القانون في 19 جويلية 1993 حيث أنّ وزير الاقتصاد ملزم بالأخذ بالرأي المطابق، وفيما سبق كان الرأي بدون مطابقة، مثلاً وزير الاقتصاد ملزم بالأخذ بالرأي المطابق والتحويل للعمليات المحققة خارج السوق المالية، كما أنّ هذا الرأي ينشر في الجريدة الرسمية¹.

وفي الجزائر، فإن الاختصاص الاستشاري يعد كقاعدة عامّة غير ملزم إلا إذا فرضه التشريع ، فيما يتعلّق بمجالات تدخلها².

وكمثال على تأثير الصلاحيات الاستشارية لسلطة ضبط البريد والمواصلات، حيث أن الوزير المكلف بالبريد والمواصلات يستشير هاته الهيئة بخصوص التحضير لأية مشاريع المتعلقة بتنظيم هذا القطاع، وأيضاً بخصوص تحضير دفاتر الشروط، وانتقاء المترشحين لاستغلال رخص المواصلات السلكية واللاسلكية، مع تقديم كل توصية ضرورية من السلطة المختصة بواسطة منح التراخيص أو تعليقها أو سحبها أو تجديدها، واقتراح مبالغ المساهمات في تمويل التزامات الخدمة العامة، أو المشاركة في تمثيل الجزائر في المنظمات الدولية المختصة في مجالي البريد

1. LE Page BRIGITTE, Principes fondamentaux de fonctionnement et pouvoirs des autorités administratives indépendantes, www.wikiterritorial.cnfpt.fr, le samedi 21-05-2016.

2. بلماحي زين العابدين، المرجع السابق، ص. 218.

والمواصلات السلوكية واللاسلكية. ومنه يظهر طابع الاستقلالية في أعمال هاته السلطة من حيث استراتيجيات تطوير القطاع. وبالتالي فان استشارتها إجبارية من طرف الوزير لسن التنظيمات، أما الان فان هاته السلطة لا تتمتع بسلطة التنظيم بل أصبحت استشارتها إجبارية من قبل الوزير المكلف بالقطاع¹.

وتعتبر التوصيات الصادرة عن السلطات الإدارية المستقلة أداة لتبيين كيفية تنفيذ القوانين وبعض الآراء تقوم من خلالها السلطات الإدارية المستقلة من خلال الاستشارة. فمثلا في مجال المنافسة تتشارك عدة سلطات في وضع الرأي وهاته الآراء لها من الجانب القهري ما يميزها حيث يلتزم بها السلطات خوفا من الجزاءات المترتبة على مخالفتها².

ان هذه التوصيات تعتبر احدى المصادر الجديدة للقانون المرن، وتكثر في المجالات الحيوية. وتوصف هذه القواعد بالوثائق المرجعية، فهي تصدر عن عمل مشترك واتفاق حول نمط وسلوك معين فيما بين المتخصصين والمهنيين في مجال معين³.

وما تجدر الإشارة اليه أن مجلس الدولة الفرنسي قد جرد التوصيات من أية قيمة قانونية حيث اعتبرها تشبه التفسيرات والتوجيهية المقدمة للإدارة (Les circulaires administratives interprétatives)، وأخضعها لرقابة القاضي⁴.

ثانيا : سلطة الوساطة (Pouvoir de médiation)

ان عمل الوساطة الذي تقوم به هذه السلطات هدفه ضمان تقديم أحسن أداء وظيفي بين الإدارة والمدار، وبالتالي تدعيم الثقة فيما بينهما من خلال تقادي منازعة إدارية عن طريق الطعن في القرارات الإدارية. وتعتبر بذلك السلطات الإدارية طريقا وديا لمعالجة النزاعات القائمة أو من أجل تقادي وقوعها من الأصل عن طريق ما يسمى بالصّحّ، وتقوم هاته السلطات أيضا بالفصل والتحكيم في النزاعات القائمة بين المتعاملين أو المستعملين⁵.

1. Brigitte LE PAGE, Principes fondamentaux de fonctionnement et pouvoirs des Autorités administratives indépendantes, www.wikiterritorial.cnfpt.fr, consulté le samedi 21-05-2016.

2. Rachid ZOUAIMIA, les fonctions répressives des autorités administratives indépendantes statuant en matière économique, revue IDARA, n°28, 2004, p.p.123, 165.

3 . خرشي الهام، السلطات الإدارية المستقلة في ضل الدولة الضابطة، المرجع السابق، ص.44.

4. Le Conseil d'Etat et la juridiction administrative, Rapport sur Les autorités administratives indépendantes, 30 November 2000.p1.

5. بن زيطة عبد الهادي، المرجع السابق، ص.39.

إنّ الهدف من الوساطة هو ضمان شفافية الإدارة حيث أنّ جميع القرارات التي تصدر عنها تكون مبرّرة، خلافاً للإدارة التقليدية التي كانت تعتمد على وسائل غير واضحة في إصدار القرارات، وكذا تدخّل الدولة بسلطتها، وبالتالي تحقيق أهداف حزبية وشخصية، بدلا من تلبية متطلبات المصلحة العامة، وهذا هو الدافع من وراء إنشاء هاته السلطات والتي لها مهام الوساطة من أجل تلبية حاجات الشأن العام¹.

إنّ الوساطة تدعّم العلاقة بين المواطنين والإدارة العامة. كما أنّ القرار الإداري الصادر في سنة 2011 يعتبر الوساطة داخل المرافق العامة نشاط لا يمكن الاستغناء عنه لتفادي قيام منازعة إدارية، من ذلك عند عدم منح التأشيرة، وفي قطاع العمل والضمان الاجتماعي، وأيضا عندما يتعلق الأمر بالشيخوخة.

إن السلطات التقليدية لا يمكنها أن تقوم بالوساطة لأنّ المشرع لم يمنحها هاته السلطة بل خصصها لهذا النوع من الهيئات بحكم المهام التنظيمية الموكلة لها والتي تستدعي أن تقوم بهذا العمل. وهو ما يعبر عن استقلاليته في عملها. إن الغرض من ذلك هو منها هي تفادي اللجوء إلى القضاء وتبني حلول سريعة أي السرعة في الفصل في المنازعة. ولهذا نستنتج أن السلطات الإدارية المستقلة تحل مشكلها بنفسها² لأنها مؤهلة للقيام بذلك.

يجب التنبيه إلى أنّ مؤسسة وسيط الجمهورية لم تعد موجودة حالياً³، وقد كان يعتبر وسيط الجمهورية سلطة إدارية مستقلة وفق ما نصت عليه المادة الأولى من المرسوم الرئاسي رقم 96-113 والذي جاء فيه " أنه يوضع وسيط الجمهورية لدى رئيس الجمهورية ويعينه رئيس الجمهورية

1. بلماحي زين العابدين، المرجع السابق، ص.37.

2. Jean Marie PONTIER, les autorités administratives indépendante évaluation d'un objet juridique non-identifié, t 2 annexes, synthèse des rapports nationaux, p .5.

(Jean Marie Pontier relève que "l'organisation des A.A.I. est destinée à leur assurer une indépendance" à l'égard des pouvoirs publics).

(أنه ومن خلال ما سبق ذكره نستنتج ان ما يمنح لهذه الهيئات من صفة السلطة الإدارية المستقلة هو الجمع بين التنظيم المحكم والخاص بالسلطات الإدارية المستقلة والسلطات المخولة لها بان جعلها حقيقة سلطة).

"C'est la conjonction de leur organisation particulière et de leurs pouvoirs qui en fais de véritables autorités"

ومنه يمكن ان نصنفها بالمستقلة عن التنظيم الإداري الكلاسيكي المتعارف عليه الذي يعتمد على المركزية أو اللامركزية.

3. المرسوم الرئاسي رقم 99-170 المؤرخ في 02 اوت المتضمن الغاء وساطة الجمهورية، ج.ر.ج.ج. رقم 52.

بمرسوم رئاسي¹، ولكن هذا المرسوم الرئاسي لم يحدد المدة القانونية لممارسة صلاحياته عكس ما هو موجود في بعض الدول²، والوسيط كان يعتبر هيئة طعن غير قضائية، ولقد كان مقره موجود بالجزائر العاصمة³، مهمته الرئيسية هي حماية حقوق المواطنين وحرّياتهم، والحرص على قانونية سير المؤسسات والإدارات العمومية. لكن يستبعد اتصاله بالميادين التالية كالدفّاع الوطني والسياسة الخارجية. وفي فرنسا يمارس المدافع عن الحقوق سلطة الوساطة عن طريق إيجاد حلول ودية هذا ما يؤكّد أنّ سلطة الوساطة نشاط لا بدّ منه، مع المرافق العمومية. من ذلك فيما يخصّ منح التأشيرات أو في ميدان الضمان الاجتماعي، ونعطي مثال عن اللجنة الوطنية التجارية (CNAC)، التي تقوم بالوساطة فيما بين المتعاملين التجاريين لتفادي المنازعات القضائية، فيما يخصّ إمكانية الحصول على الوثائق الإدارية⁴.

وفي فرنسا، فإن عمل الوساطة كانت تمارسها سلطة الدفاع عن الحقوق، وتستمد سلطتها من تحررها من الإجراءات من أجل أن يقدر سوء تسيير الإدارة، وعدم قدرتها، كما أنه لا يمكنها أن تتدخل في قضية معروضة أمام القضاء أو الاعتراض على قرار قضائي⁵.

ثالثا: سلطة التحكيم

ان بعض الهيئات الإدارية المستقلة في الجزائر تتدخل من أجل حسم النزاعات سواء عن طريق التحكيم أو التآديب، لكن هذا التدخل لا يكون في كل النزاعات، وإنما البعض منها فقط. فهناك ثلاثة سلطات إدارية مستقلة لإمكانية اللجوء إلى التحكيم كوسيلة لتسوية النزاعات فيما بين المتعاملين أو في النزاعات ذات الطابع التقني الناتجة عن تفسير القوانين واللوائح السارية على سير السلطات المستقلة⁶ وهي كالاتي: لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها⁷، والتي تقوم بالتحكيم فيما يخص النزاعات التقنية الناتجة عن تفسير القوانين واللوائح السارية على سير

1. المادة 12 من المرسوم الرئاسي رقم 96-113 المؤرخ في 23 مارس 1996 والمتضمن تأسيس وسيط الجمهورية، ج.ر.ج.ج.، رقم 20 المؤرخة في 31 مارس 1996.

5. في فرنسا يمارس الوسيط صلاحيات لمدة ستة سنوات غير قابلة للتجديد.

3. المادة 11-1 من المرسوم الرئاسي رقم 96-197 المؤرخ في 26 ماي 1996، الذي يحدد الوسائل الموضوعة تحت تصرف وسيط الجمهورية، ج.ر.ج.ج.، رقم 33، المؤرخة في 29 ماي 1996، ص. 3.

4. Brigitte LE PAGE, Principes fondamentaux de fonctionnement et pouvoirs des Autorités administratives indépendantes, p.1, www.wikiterritorial.cnfpt.fr, consulté le samedi 21-05-2016.

5. Le médiateur de la République France, ps://fr.wikipedia.org, consulté le 17.10.2016.

6. حضري سمير، المرجع السابق، ص. 47.

7. المادة 52 من المرسوم التشريعي رقم 93-10 المؤرخ في 05 أوت 2000 السالف الذكر.

البورصة، وسلطة ضبط البريد والمواصلات، ولجنة ضبط الكهرباء والغاز بخصوص النزاعات التي تنشأ عن الخلافات المتعلقة بتطبيق التنظيم¹.

إن الملاحظ أن سلطة التحكيم تؤهل هاته السلطات الإدارية المستقلة لأن تقوم بمهمة الضبط مما يضيف عليها الاستقلالية في ممارسة مهامها. إن ما يصدر عن التحكيم هو حكم يحوز على حجية الشيء المقضي فيه بعد مهرة بالصيغة التنفيذية. أما ما يصدر عن السلطة الإدارية المستقلة فهو قرار قابل للتفويض نظرا لتمتعه بقوة الشيء المقرر فيه، لذلك فهو غير قابل للطعن بل فقط، للإبطال لتجاوز السلطة أمام مجلس الدولة، وهو ما يؤكد استقلاليتها في أداء مهامها من خلال استقلالية قراراتها عن أي تأثير².

إن سلطة التحكيم الممنوحة للسلطات الإدارية المستقلة هي اختصاص قائم بذاته من أجل ممارسة سلطة الضبط بواسطة القرار الصادر والذي يعتبر تنظيمًا، وليس بالتحكيم التقليدي المتعارف عليه أي فض النزاعات فقط³. إن سلطة التحكيم هاته تعني انتقال العقوبة من جنائية إلى إدارية، بمعنى انتقالها من قضائية إلى إدارية لأن وظيفة السلطات الإدارية الأساسية هي التنظيم وليس العقاب، وهو ما يعبر عن سياسة المشرع في نقل الاختصاص التقليدي للسلطة التنفيذية أو للسلطة القضائية إلى السلطة الإدارية المستقلة المنظمة⁴.

أما في فرنسا، فإنه فيما يتعلق بغرفة التحكيم، فإنها لا تتدخل إلا فيما يخص المسائل الهامة، فهي تقوم بتعيين خبراء، وتسمع للشهود، كما أنها تأمر باتخاذ تدابير تحفظية في حالة الاستعجال، فتأخذ كل التدابير اللازمة كإلغاء كل عمل يمس بقواعد الاستعمال للشبكات، (réseaux) من أجل ضمان استمرارية تطوير القانون، حيث جعل من السلطات الإدارية المستقلة تتحول من منظمة إلى محكمة « L'évolution du droit de la régulation transforme à l'occasion les régulateurs en judiciaire » وعلى حد تعبير الاستاذ رشيد زوايمية، فإن السلطات الإدارية

1. المادة 132 والمادة 133 من القانون رقم 02-01، المؤرخ في 05 فيفري 2002، المتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات، سابق لإشارة اليه.

2. Rachid ZOUAÏMÏA, des fonctions arbitrales des autorités administratives indépendantes, op. cit, p.p.572, 573.

3. بلماحي زين العابدين، المرجع السابق، ص.250.

4. Rachid ZOUAÏMÏA, les autorités de régulation indépendantes face aux exigences de la gouvernance, O.P. cit, p.

المستقلة ما هي الا تعبير عن (décentralisation du système judiciaire) أي وجود بما يعرف بلامركزية النظام القضائي¹.

ان هذا التكييف هو الذي أعطى للسلطات الإدارية المستقلة صلاحية التحكيم، وهو ما نتجت عنه استقلاليتها من حيث أنها تتمتع بهذه السلطة، مما يجعلها مستقلة عن الهيئة القضائية، لكن يبقى الفرق في قوة القرار المتخذ، فبالنسبة للسلطات الإدارية المستقلة فان قرار التحكيم المتخذ لا يحوز على قوة الشيء المقضي به خلافا للقرارات الصادرة عن القضاء، ولهذا فإنها ليست بهيئات قضائية وإنما فقط مؤهلة للفصل في النزاعات كما هو منصوص عليه في النظام الداخلي للبنك. كما أن السلطات الإدارية المستقلة ليست بهيئات قضائية، بل أن التحكيم الذي تقوم به هو من أجل التنظيم، لان من يتكفل بمهمة القضاء يجب أن يكون قاضيا، ولهذا فإنها سلطات تحل النزاعات وليس لقراراتها طابع قضائي.

ومن بين مختلف سلطات التنظيم المنشأة من قبل المشرع الجزائري منذ سنة 1990، فإنه تم منح سلطة التحكيم لـ 03 هيئات الضبط من أجل الفصل في النزاعات المتعلقة بالقانون الخاص والأخذ بالقرارات ذات الطابع التنفيذي، ألا وهي لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة، وسلطة تنظيم البريد والمواصلات، وسلطة ضبط الكهرباء والغاز².

إن التحكيم يتعلق بحل النزاعات في المجال التقني عن طريق تأويل القوانين والأنظمة المحددة لعمل سلطة البورصة مثلا، حيث تختص الغرفة التأديبية والتحكيمية المنشأة لدى لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، فحسب المادة 52 فإنها تختص بالنظر في "...أي نزاع تقني ناتج عن تفسير القوانين واللوائح السارية على سير البورصة..."³، فهي بذلك تتدخل بين الوسيط في عملية البورصة، وشركة إدارة بورصة القيم، وبين الوسيط والشركات المصدرة للأسهم وبينهم وبين الأمرين بالسحب في عمليات البورصة.

1. Ibid op. cit.p.142 – 148, concernant les fonctions contentieuses des AAI : (sont des fonctions contentieuses et non juridictionnelles ; et non para –juridictionnelles ou quasi-juridictionnelles).

2. بلماحي عز الدين، المرجع السابق، ص. 244.

3 . المادة 51 والمادة 1-52 والمادة 52 –2 من الرسوم التشريعي رقم 93-10 المتعلق ببورصة القيم المنقولة، المعدل والمتمم، السابق الإشارة إليه.

وبخصوص قطاع البريد والمواصلات فإن التحكيم يخص المنازعات الخاصة بالمتعاملين الاقتصاديين مستعملي المرفق كالعقود المبرمة بينهم مثلا، وإصدار عقوبة بأداء تعويضات من شركة أورسكوم إلى شركة (Algérie télécom)¹.

ملاحظة: ان سلطة التحكيم الممنوحة للسلطات الإدارية المستقلة تمارس مهامها دون وجود أي شرط أو اتفاقية مسبقة لكون المشرع الجزائري لم يشترط ذلك. ومن هنا تظهر الاستقلالية في أداء المهام، إلا أنّ المتعاملين الاقتصاديين الخاضعين لرقابة هاته السلطة لا يتمتعون بحرية اختيار المحكمين، في حين أنّ قانون الإجراءات المدنية والإدارية يشترط أن يتم تعيين المتحكمين عن طريق المتنازعين في الحالات العادية للتحكيم تحت طائلة البطلان وفيما يخص قرار التحكيم فإنه يخضع للإبطال لتجاوز السلطة أمام مجلس الدولة، أمّا في حالات التحكيم التقليدية، فإنّ القرار يحوز على حجّي الشيء المقضي به بمجرد صدوره، وهنا نفهم أنّ التحكيم بالنسبة للسلطات الإدارية المستقلة ما هو إلا اختصاص لممارسة الضبط، لا تتمتع الهيئة بالسلطة المطلقة في ممارسته².

رابعاً: سلطة الرقابة

ان سلطة الرقابة هي امتداد طبيعي مكمل للسلطة التنظيمية³. إن هاته السلطة تتمثل أساسا في رقابة السوق حيث أن حرية الصناعة والتجارة المسموح بها بنص تشريعي لا تمنع من رقابة السوق. وبخصوص النشاط البنكي، مثلا فان مجلس النقض والقرض يراقب شروط الولوج الى السوق، وبالتالي فهو الجهة المختصة من أجل منح الاعتماد. أما بخصوص قطاع البورصة فان لجنة البورصة تمنح اعتماد الدخول إلى السوق، وتمنح اعتماد آخر من أجل القيام بمهمة الوسيط في عمليات البورصة من ذلك مثلا فيما يتعلّق ببحث الجمهور على الادخار. أمّا في ميدان الاتصالات، فان لجنة الاتصال لها سلطة منح رخصة الاستغلال، وأيضا نفس الإجراء يمكن

1. Rachid ZOUAiMIA, les autorités de régulation indépendantes face aux exigences de la gouvernance, op, cit, p.144 ; et la décision n° 43/SP/PC/ARTPT du 06 décembre 2005 relative aux allégations d'Algérie Télécom au cas de fraude présumée d'Orascom Télécom Algérie, www.arpt.dz/le 22-06-2016.

2. بلماحي زين العابدين، المرجع السابق، ص. 248.

3. بلماحي زين العابدين، المرجع نفسه، ص. 234.

ملاحظته فيما يخص مجال المناجم¹، ولجنة الإشراف على التأمينات التي تمارس سلطة رقابية على النشاطات².

إن سلطة الرقابة هي إحدى عناصر الضبط التي من خلالها يمكن تحديث وتكييف الأنظمة الخاصة بالمرافق العمومية، وهذا من أجل السهر أيضا على ضمان المنافسة مع احترام مبدأي التخصص والخبرة.

المبحث الثاني:

المبادئ الأساسية لعمل السلطات الإدارية المستقلة

إن السلطات الإدارية المستقلة تعتمد على مبادئ وآليات يجب أن تستند عليها من أجل أن تقوم بمهامها باستقلالية. ومن خلال تحليلنا لها يتبين مدى استقلاليتها، أو إلى أي مدى يمكن أن تكون مستقلة في أدائها؟

إن هذه المبادئ تتمثل في الاستقلالية المالية. ووجود تنوع في الأعضاء وتعدددهم بالإضافة إلى تمتعها بسلطات عدة ومنح عهدة محددة بالزمان لهؤلاء الأعضاء من أجل ضمان الاستقلالية (المطلب الأول) بالإضافة إلى آليات تعتمدها السلطات الإدارية لضمان الاستقلالية في أداء مهمتها (المطلب الثاني).

المطلب الأول: مبدأ الاستقلال المالي والإداري وتعدد أعضائها والعهدة

وممارسة السلطة دليل استقلاليتها

إن الهيئات الإدارية المستقلة تتمتع بالسلطة التي تؤهلها للقيام باختصاصات عديدة، وليس القيام بالمهام المنوطة بها فقط والخاصة بالهيئات الإدارية التقليدية والمتمثلة في تنفيذ قرارات السلطة التنفيذية. فهي بذلك تقوم بإصدار القرارات الفردية وتقوم بإبرام الاتفاقيات، فتغير في المراكز القانونية للأفراد، وكذا في النظام القانوني للهيئات. فهي مختلفة عن الهيئات الاستشارية.

1 . Rachid ZOUAIMIA, les autorités de régulation indépendantes face à la gouvernance, op. cit, p.84.

2 . حسين نورة، الأبعاد القانونية للاستقلالية لسلطات الضبط في المجال الاقتصادي والمالي، مداخلة في الملتقى الوطني حول سلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، جامعة عبد الرحمان ميرة - بجاية، المنعقد أيام 23-24 ماي 2007، ص. 71.

كما أنها من أجل أن تكون مستقلة في قراراتها، يجب أن تكون مستقلة ماديا، وأن تكون تشكيلة أعضائها متعددة كما أنه يمكن أن تكون لها سلطات أخرى غير إصدار القرارات للقيام بالضبط¹.

ولهذا فإن السلطات الإدارية المستقلة يجب أن تكون لها استقلالية مالية (الفرع الأول) وإدارية (الفرع الثاني)، وتعدّد في الأعضاء المشكلين لها (الفرع الثالث)، وعهدة محددة للأعضاء (الفرع الرابع) وتمكينها من ممارسة سلطات عديدة (الفرع الخامس).

الفرع الأول: مبدأ الاستقلال المالي

إلى جانب الاستقلالية العضوية للسلطات الإدارية المستقلة، فإنّ الاستقلال المالي يعدّ من بين أهم الدعائم لتحقيق الاستقلال الوظيفي، أي عدم التبعية للسلطة التنفيذية. ففي الجزائر ان معظم السلطات الإدارية مستقلة ماديا بحكم تمتّعها بالشخصية المعنوية، ما عدا مجلس النقض والقرض، واللجنة المصرفية، وكذا لجنة الإشراف على التأمينات²، بما أنها لا تتمتع بالشخصية المعنوية³، حيث تكون تابعة للسلطة التنفيذية في تمويلها، ومن هنا يظهر الفرق بين الجزائر وفرنسا من حيث أن جل السلطات الإدارية المستقلة في فرنسا لا تتوفر على الشخصية المعنوية وبالتالي يطرح التساؤل حول كيفية تمويل نفسها؟ إنّ السلطات الإدارية المستقلة تمول نفسها من إيراداتها أو عن طريق ميزانية الدولة أي تدرج ميزانيتها ضمن ميزانية الوزارة المعنية، بما يعرف بميزانية استقلالية التسيير، أو استقلالية البرمجة وتنفيذ الميزانية⁴.

إنّ ميزانية السلطات الإدارية المستقلة في فرنسا مسجلة في الميزانية العامة، ولهذا فإنّ تخصيص هاته الميزانية يمنحها جانبا ضيقا من حرية التسيير المالي. أمّا بخصوص السلطات الإدارية التي لها شخصية معنوية كسلطة الأسواق المالية (autorité des marchés financiers) فإنّها تتمتع باستقلالية مالية (autonomie financière)⁵. ولقد اعترف المشرّع الجزائري للجنة البورصة

1 . بلماحي زين العابدين، المرجع السابق، ص. 54، وانظر كذلك:

Rachid ZOUIAMIA, les AAI et la régulation économique en Algérie, op.cit, p.19.

1. غربي أحسن، نسبية الاستقلالية الوظيفية للسلطات الإدارية المستقلة، مجلة البحوث والدراسات الإنسانية، جامعة سكيكدة، العدد 11، سنة 2015، ص. 237؛ بلماحي زين العابدين المرجع السابق، ص. 158، وانظر كذلك نادية أوديع، صلاحيات سلطة الضبط في مجال التأمين (لجنة الإشراف على التأمين)، الملتقى الوطني حول سلطات الضبط في المجال الاقتصادي والمالي، جامعة عبد الرحمان ميرة - بجاية، المنعقد يومي 24 و23 لسنة 2007.

2 . بوجملين وليد، المرجع السابق، ص. 98.

3. قوراري مجدوب، المرجع السابق، ص. 76، 77، وانظر كذلك:

Rachid ZOUIAMIA, Les autorités Administratives indépendantes, op. cit, p.53.

ومراقبتها بالاستقلال المالي، ومع ذلك فإنها لا تتمتع بالاستقلال المطلق بسبب تدخل الدولة في تمويلها عن طريق الإعانات المخصصة للتسيير. وبالتالي تظهر حتمية رقابة الدولة على هاته الإعانات الممنوحة لها، كما أنه لا يوجد نصّ تنظيمي، يبيّن مقدار الإعانات.

وبخصوص لجنة ضبط الكهرباء والغاز، فإنها تتمتع بالاستقلال المالي، حسب المادة 112 من القانون رقم 01-02 لسنة 2002¹، إلا أنّ الدولة تراقب صرف الميزانية طبقاً للمادة 140 من نفس القانون. وبخصوص سلطة ضبط البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية، فإنها تتمتع بالاستقلال المالي. وفقاً للمادة 10 من القانون رقم 03-2000 لسنة 2002². كما نصّت المادة 22 على مصادر تمويل نشاط السلطة والمتمثلة في المكافآت مقابل أداء الخدمة ومساهمة المتعاملين مع السلطة، أمّا بخصوص الوكالة الوطنية للممتلكات المنجمية، فقد نصّت المادة 43 من القانون 10-01 الصادر سنة 2001³، على تمتّعها بالاستقلال المالي ونصت المادة 52 من نفس القانون على طريقة تمويل نشاطها من خلال الاعتمادات الممنوحة من الدولة والصندوق للأموال العمومية المنجمية، ممّا يجعل استقلاليتها نسبية. أمّا عن الوكالة الوطنية للمواد الصيدلانية المستعملة في الطب البشري، فتعدّ أكثر استقلالاً في تمويل نشاطها، طبقاً لما نصت عليه المواد 173 الفقرة 5 وكل من الفقرتين 6 والفقرة 48. أمّا عن سلطة المياه، فالمادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 80-2008⁵، تنص على أنها تموّل نفسها بنفسها، ومن إعانات الدولة طبقاً لنفس المادة من نفس المرسوم⁶.

Rachid ZOUAIMIA, Les autorités administratives indépendantes et la régulation économique en Algérie, op.cit, p. 53.

1. تنص المادة 112 من القانون رقم 01-02، المتعلق بسلطة الكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات، المعدل والمتمم، السابق الإشارة إليه على مايلي " لجنة الضبط هيئة مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي ...".
2. القانون رقم 02-186 لسنة 2002، ج.ر.ج.ج.، رقم 38 المؤرخة في 29.05.2002، ملحق سلطة ضبط المواصلات السلكية واللاسلكية، السابق الإشارة إليه.
3. القانون رقم 01-10 لسنة 2001، ج.ر.ج.ج.، رقم 35 المؤرخة في 03-07-2001، المتضمن نشأة الوكالة للممتلكات والرقابة المنجمية.
4. القانون 08-13 المعدل والمتمم للقانون 85-05 بحماية الصحة وترقيتها، سابق الإشارة إليه.
5. المرسوم التنفيذي رقم 08-303 المؤرخ في 27-09-2008 ج.ر.ج.ج.، رقم 56 المؤرخ في 27-09-2008، المتعلق بسلطة تنظيم سلطة ضبط الخدمات العمومية للمياه.
6. غربي أحسن، المرجع السابق، ص. 239، 240، 241.

أما الموارد المالية لمجلس النقض والقرض واللجنة البنكية، فإنه يتكفل بها البنك الجزائري، ونفس الأمر بخصوص لجنة التأمينات اين يتم تمويلها من ميزانية الدولة مع العلم أن هاته السلطات لا تحوز على الشخصية المعنوية كما ذكرنا سالفاً¹.

الفرع الثاني: الاستقلال الإداري

ان الاستقلال الإداري للسلطات الإدارية المستقلة يتمثل في إمكانية القيام بعملية اصدار القرارات وتعديلها. إلا أن مجلس الدولة الفرنسي² اعترف لبعض السلطات الإدارية المستقلة بهذه السلطة ك لجنة الوصول الى الوثائق الإدارية (C.A.D.A)³.

وعندما يتعلق الأمر بحماية المستهلك أو تحسين العلاقة بين الإدارة والمدار، فإنها لا تعتبر جهازا استشاريا لأن توصياتها وآراءها ذات أهمية كبيرة. ففي فرنسا تنشر ويؤخذ بها لما لها من قوة وحجة في الإقناع نظرا لأنها صادرة عن خبراء متخصصين في الميدان وأن هذه الآراء قد تصنع القانون وتحوله من قانون مستمد من العقل (Droit mou) الى قانون واقعي (droit pratique) ومنه الانتقال من إدارة الضبط (administration de régulation) الى دولة ما بعد الحداثة (Etat - postmodern) ثم إلى قانون الضبط (Droit de regulation) ومن ثم التوصل الى انتاج القانون، أي قانون ما بعد الحداثة (Droit post-moderne) والذي يوصف على أنه مرن ومتعدد، من خلال ذلك تظهر استقلالية هاته الهيئات من حيث أنها تصنع القانون الذي يلائم عملها، ومنه فإنها مستقلة نظرا لتمتعها بالطابع الإداري في أداء مهامها، لذلك بقي مفهوم السلطة يدور بين المعني الضيق والواسع. وعلى أي حال فان السلطات الإدارية المستقلة، عندما تجمع بين عنصرين السلطة بالإضافة الى الاستقلالية، فإنها تؤدي مدلول السلطة الإدارية⁴.

1. Rachid ZOUIAMIA, les autorités de régulation indépendantes, face à l'exigence de la gouvernance, op.cit, p.194.
2. C.E, Lactroix du 1 décembre 2006, Requête n°287845 :Rec.p.540, concl.Guyomar ; R.F.D.A, 2007, p.6. , p.275. ; et note Eveillard, A.J.D.A, 2007, p.358 ; chron.Landais et Lenica, R.D.P.2007, p.590.note Guettier ; 2007, p.838, note Bui-Xuan, I.F.O.E.R.
3. Brigitte LE PAGE, op. cit. p.8; Pierre TAFINE, Droit administratif Français –quatrième partie– chapitre 1: Les actes administratif unilatéraux: Revue general de droit on line, 2013, n° 4618, www.revuegeneraledudroit.eu/, p=4618, conseil d'Etat, IFLOERRevue publiée, Le 13.08.2013. Conseil d'Etat, SSR, 6 avril 2006, M.A. Requête n°280303,publié au tables; conseil d'Etat, SJS,14 mai 2003,MARON, Requete n°251481, inédit au receil;Conseil d'Etat,Section, 18 décembre 2002,Dame Duvignères,requete, n° 233618,piblié au receil.

1. بلماحي زين العابدين، المرجع السابق، ص.56،57.

إن الاستقلالية الإدارية تظهر في التسيير من خلال تحديد مهام المستخدمين، كما تظهر من خلال تصنيفهم وتحديد رواتبهم، ومن خلال التنسيق بين المصالح الإدارية والتقنية التي تكون تحت سلطة رئيس إحدى هاتئ الهيئات المستقلة، أي منحها استقلالية لتسيير الهيئة. ونذكر هنا مثالاً يتعلق بلجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها إذ تنص المادة 03 من القانون رقم 03-2000 المؤرخ في 28 سبتمبر 2000 والمتضمن تنظيم وسير المصالح الإدارية والتقنية للجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، على أنه يتم تحديد مهام وصلاحيات المصالح الإدارية والتقنية للجنة بقرار من رئيس اللجنة. أما المادة 07 من نفس النظام فتتص على أنه تحدد رواتب المستخدمين وتصنيفهم بقرار من الرئيس بعد استشارة اللجنة¹. هذا وتجدر الإشارة الي أن فكرة الطابع الإداري للسلطات الإدارية هي من تكييف المشرع مثلما فعل المشرع بخصوص لجنة البورصة في سنة 2003، بالإضافة إلى أنه في مضمون تعريف السلطات الإدارية المستقلة، فإنها تتسم بالسلطة ، وبالتالي فإنها تصدر القرارات، والتي يرجع اختصاصها الأصلي الي السلطة التنفيذية². على أن بعض السلطات الإدارية المستقلة من تتمتع بالطابع الإداري، نذكر الجزائرية للمياه، التي تكييف كذلك على أنها مؤسسة عمومية ذات طابع صناعي وتجاري تابعة لوصاية الوزارة المكلفة بالموارد المائية، وبالتالي لا يمكنها أن تتمتع باستقلالية التسيير، إذن لا يمكن أن نكيفها في نفس الوقت على أنها سلطة ذات طابع إداري، ومع ذلك فان تكييف المشرع لهذه السلطات الادارية المستقلة كان الغرض من ورائه الخدمات التي تقدمها كخدمة المياه. ونستطيع إعطاء مثال آخر بخصوص سلطة الهيدروكربور بحيث أن القانون المنظم لها في المادة 12³ ينص على:

(Les agences hydrocarbures ne sont pas soumises aux règles applicables à l'administration notamment en ce qui concerne leur organisation fonctionnement et le statut du personnel qui y exerce, elles disposent d'un patrimoine propre. la comptabilité des agences hydrocarbures est tenue en la forme commerciale doit dresser un bilan propre، régie par les règles commerciales dans leurs relations avec les tiers).

ان سلطة الهيدروكربور لا تخضع لذات القواعد المطبقة على الإدارة التقليدية فيما يخص تسيير أعمالها وعمل الموارد البشرية الموجودة بها، وكما أنها تمسك حسابات قطاعها بشكل تجاري وتتعامل مع الغير وفق قواعد القانون التجاري.

1. قروري مجدوب، المرجع السابق، ص.78، وزين العابدين بلماحي، أطروحة دكتوراه النظام القانوني للسلطات الإدارية المستقلة -دراسة

مقارنة-، المرجع السابق، ص.159.

2. حدري سمير، المرجع السابق، ص. 27.

3. القانون رقم 05-07 المؤرخ في 28.04.2005، المتعلق بسلطة الهيدروكربور، ج.ر.ج.ج.، رقم 50 المؤرخة في 19-07-2005.

ومعنى أن هاته الوكالة وبنص صريح لا تخضع للتنظيمات المتعلقة بالإدارة فيما يخص تنظيمها وعملها، كما أنها تخضع للقانون التجاري فيما يخص معاملاتها، ومنه كيف يمكن وصفها على أنها سلطة إدارية بما أنها لا تخضع للقانون الإداري في معاملاتها؟، لكن يمكن بالمقابل إصباح الطابع الإداري على السلطات الإدارية المستقلة عندما تستخدم امتيازات السلطة العامة. لكن وبالرغم من تمتعهم بهاته الامتيازات، إلا أن بعض السلطات لا يمكن وصفها بالسلطات الإدارية مثل الضمان الاجتماعي والتي كيفها المشرع على أنها مؤسسة ذات تسيير من نوع خاص وأنها تخضع للقانون التجاري فيما يخص معاملاتها التجارية¹، أما بخصوص العمال فإنهم يخضعون لقانون العمل. ومن خلال ما سبق نلاحظ أن هاته السلطات لا يمكن لبعضها أن يتمتع بالطابع الإداري مما ينقص من استقلاليتها لأنها غير حرة في تسيير عملها، وحسب تحليل الأستاذ زوايمية فانه وبالرغم من تصريح النص التشريعي على أن هاته السلطات هي إدارية ومستقلة لكن ومن أجل معرفة هل أنها إدارية بالفعل يجب الرجوع الى نظرية المرفق العام، أي يجب الرجوع الى النصوص في التشريعات المقارنة، ففي الولايات المتحدة الامريكية مثلا فإننا نجد عبارة² (Independent agencies) و (Independent regulatory commissions) تضم عدة ميادين، وأن وجودها هو من أجل تدعيم النشاط الإداري حتى تتمكن من تأدية المهام المنوطة بها على أحسن وجه، وما يهمنا الآن هو أن عبارة وكالة بالمفهوم الفرنسي تعني سلطة إدارية بالنظر الى عملها، وفي فرنسا فقد تم وصفها على أنها أشخاص عمومية متخصصة³.

أما عن مفهوم الوكالة في الجزائر، فانه مفرغ من أي معنى قانوني، بل تعدّ تسمية فقط، أو كما سماها الأستاذ زوايمية⁴ (façade terminologies) وهو ما يفسر نشره لكتابه الذي يحمل عنوان سلطات التنظيم المستقلة عوض السلطات الإدارية المستقلة، كاعتراف منه على أنها لا تتمتع بالطابع الإداري كلها، بل أن الغرض منها هو التنظيم.

1. Ordonnance n°1561 du 8 décembre 2005, relative aux échanges électronique, entre les usagers et les autorités administratives et entre les autorités administratives, ordre de la sécurité sociale et du code rural ou mentionnés aux articles L223-16 et L351-21 du code du travail. et les autres organismes chargés de la gestion d'un service public administratif. www.marche-publique.fe.consulté, le 24.10.2016.

2. voir, le Conseil d'Etat, les agences: une nouvelle gestion publique, les Rapports du conseil d'Etat, Etude annuelle 2012, la documentation Française, Paris, 2012, pp.239-250.

3. Rachid ZOUAIMIA, Les autorités administratives indépendantes face aux exigences de la gouvernance, op.cit, p.61

4. Rachid ZOUAIMIA, Les autorités de régulation indépendantes face aux exigences de la gouvernance, op.cit, .67.

الفرع الثالث: تعدد أعضاء السلطات الادارية المستقلة من ضمانات الاستقلالية

انّ تتوّع أعضاء سلطة الضبط المستقلّة واختلاف صفاتهم ومراكزهم القانونية دليل على استقلاليتها، وهو أساس ضمان هاته الاستقلالية، وأن هؤلاء الأعضاء أغلبهم من الإطارات السامية في الدولة ممن يخضعون لقانون الوظيفة العمومية¹. وقد حصر المشرّع الجزائري عدد الأعضاء من 04 إلى 14 عضوا. إلا أنّ هناك سلطة الضبط تكونت من عضو واحد وهي وسيط الجمهورية، الذي أنشئ في 23 مارس 1996²، إلا أنّ المشرّع ألغى وجوده بموجب مرسوم رئاسي في 02 أوت 1999 وبالنسبة لسلطات لجنة ضبط الكهرباء والغاز، فإنها تتكوّن من 04 أعضاء مثلها مثل سلطة ضبط المياه، والوكالتين المكلفتين بالمجال المنجمي، وهما الوكالة الوطنية للممتلكات المنجمية، والوكالة الوطنية للجيولوجيا والمراقبة المنجمة ولجنة الإشراف على التأمينات. هنالك سلطة تتكوّن من 06 أعضاء، ويتعلّق الأمر بكلّ من وكالة المحروقات وهما الوكالة الوطنية لمراقبة النشاطات وضبطها في مجال المحروقات، والوكالة الوطنية لتثمين موارد المحروقات. كما توجد سلطات تتكوّن من 07 أعضاء وهي لجنة تنظيم عملية البورصة ومراقبتها، ولجنة ضبط البريد المواصلات السلكية واللاسلكية³، والهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته. ووفقا للمادة 22 من القانون رقم 03-04 المعدل والمتمم للمرسوم التشريعي رقم 93-10 هنالك سلطة تتكوّن من 08 أعضاء، ويتعلّق الأمر باللجنة المصرفية. ان هذا القانون أدخل تعديلات على أعضاء لجنة تنظيم عمليات البورصة كآلاتي: عضو يقترحه الوزير المكلف بالمالية، وأستاذ جامعي يقترحه وزير المكلف بالتعليم العالي، وقاض يقترحه وزير العدل، وعضو يقترحه محافظ بنك الجزائر، وعضو مختار من بين المسيرين للأشخاص المعنويين المصدرين للقيم المنقولة، وعضو يقترحه المصف الوطني للخبراء المحاسبي، ومحافظي الحسابات والمحاسبين المعتمدين، ونلاحظ غياب ممثل الحكومة على مستوى اللجنة عكس ما هو موجود في العديد من السلطات الإدارية الأخرى، كمجلس المنافسة مثلا الذي يعين فيه وزير التجارة ممثلا واحدا، وممثلا إضافيا، يشارك هذا الممثل في اشغال المجلس دون الحق في التصويت، ان محافظ الحكومة في لجنة

1. بلماحي زين العابدين، المرجع السابق، ص. 61، 62.

2. المرسوم الرئاسي، رقم 96-123 المؤرخ في 23 مارس 1996، ج.ر.ج.ج.، رقم 20 لسنة 1996.

3. بلماحي زين العابدين، المرجع السابق، ص. 61، 62.

عمليات البورصة في فرنسا (COB) لم يتم إلغائه إلا بموجب القانون رقم 89-531 المؤرخ في 02 أوت 1989 والمتعلق بأمن وشفافية سوق المالية بغرض تكريس استقلالية اللجنة¹.

أما مجلس النقد والقرض، فإنه كان يتكوّن من 09 أعضاء، وقد ازداد عدد أعضائه إلى 10 أعضاء، ومجلس المنافسة يتكوّن من 12 عضو ليصبح الان 09 أعضاء، والصحافة المكتوبة تتكوّن من 14 عضو².

أما في فرنسا، فإن الأعضاء تعينهم المجالس العامة من الإطارات في القانون، أو من رجال السياسة، أما عن الوسيط فإنه معين بواسطة مرسوم من مجلس الوزراء، أما فيما يخص العهدة فإن مدتها 04 سنوات بالنسبة للجنة (COB)، و 06 سنوات بالنسبة للوسيط و 09 سنوات بالنسبة للسلطات العليا، وأن هاته العهدة غير قابلة للتجديد وأن هؤلاء الأعضاء غير قابلين للعزل³.

(Inamovibilité des membres et strict régime d'incompatibilités)⁴

وفي الجزائر، أوكل المشرّع تحديد تشكيلة سلطة ضبط النقل والوكالة الوطنية للمواد الصيدلانية المستعملة في الطب البشري للتنظيم والذي لا زال لم يصدر بعد، كما أن التشكيلات تضمّ شخصيات من عدّة قطاعات بالإضافة إلى أنها تتكوّن من عدّة شخصيات، فئة من القضاة، وشخصيات مؤهّلة، ونلاحظ هنا استقلالية هاته الهيئات من خلال استقلالية القضاة، فمثلا اللجنة المصرفية تظم 02 عضوين، ينتدب الأوّل من المحكمة العليا، والثاني من مجلس الدولة، أما في فرنسا، فتضمّ لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها قاضي يقترحه وزير العدل، ويظم مجلس المنافسة 02 عضوين يعملان في مجلس الدولة أو المحكمة العليا أو في مجلس المحاسبة بصفة قاضي أو مستشار، أمّا في التعديل الأخير لمجلس المنافسة فقد أقصى تماما فئة القضاة من تشكيلة المجلس⁵.

1. زوار حفيظة، لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة كسلطة إدارية مستقلة، مذكرة الماجستير في القانون العام - فرع الإدارة والمالية - جامعة الجزائر، سنة 2003-2004، ص. 18.

2. نظيرة ديب، استقلالية سلطات الضبط المستقلة في القانون الجزائري، مذكرة الماجستير، فرع القانون العام، تخصص تحولات الدولة، جامعة مولود معمري - تيزي وزرو، سنة 2011-2012، ص. 12 إلى ص. 19.

3. بلماحي زين العابدين، المرجع السابق، ص. 156.

4. Nadine POULET et Gibot-LECLERC, op. cit, p.41.

5. الامر رقم 95-06 المؤرخ في 25 جانفي 1995 المتعلق بالمنافسة، ج.ر.ج.ج.، رقم 09، المعدل والمتمم بواسطة الامر رقم 03-03 المؤرخ في 19 جويلية 2003.

أما عن الشخصيات المؤهلة، فنجدها في لجنة الإشراف على التأمينات التي تتكوّن من خبير في ميدان التأمينات، يقترحه الوزير المكلف بالمالية.

أما عن مجلس النقد والقرض، فإنه يضمّ شخصيتين تختاران بحكم كفاءتهما في المسائل الاقتصادية والنقدية، في حين أن لجنة تنظيم عملية البورصة ومراقبتها فإنها تضمّ أستاذ جامعي يقترحه الوزير المكلف بالتعليم العالي. أما عن مجلس المنافسة فإنه يضمّ عضوان يمثلان جمعية المستهلك، بالإضافة إلى مختصين في الميدان القانوني لهم خبرة 08 سنوات على الأقل، وآخرون لهم شهادات جامعية وخبرة مهنية لمدة 05 سنوات على الأقل في مجال الإنتاج والتوزيع والحرف والخدمات، والمهن الحرة. وتضمّ لجنة تنظيم عملية البورصة وعضوا مختارا من بين المسيّرين للأشخاص المصدرة للقيم المنقولة¹. أما في فرنسا، فكلّ السلطات الإدارية المستقلة مشكّلة من أعضاء متنوّعة ما عدا سلطة المدافع عن الحقوق ووسيط السينما²، وفي الغالب نجدهم منتدبين أو تحت التصرف من طرف إدارتهم الأصلية، وهذا ممّا يجعلهم تابعين لهاته الإدارة التي تمّ تعيينهم فيها في البداية، ممّا يحدّ من استقلالية الهيئة الإدارية المستقلة المشكّلين لها.

أما عن ضمانات استقلالية الإطار القانوني للأعضاء، فإن فرنسا مثل البلدان التي أخذت باستقلالية مهمة تنظيم المنافسة فاعتمدت على تشريعات تضمن كفاءات من أجل الحد من تدخل السلطة التنفيذية في عمل هاته السلطات.

الفرع الرابع: العهدة وعلاقتها باستقلالية السلطات

إن استقلالية السلطات الإدارية مرتبطة أيضا بعهدة الأعضاء من خلال تحديد المدة (أولا) والقابلة للتجديد وعدم الملاءمة أو القطع (ثانيا)، وهو ما يطرح مشكل الحياد والموضوعية في اتخاذ القرارات³.

أولا: مدة العهدة وعدم قابليتها للتجديد

إن مدة العهدة وعدم قابليتها للتجديد تبقى محدودة ومحدّدة، حيث أنّ الأعضاء لا يمكن طردهم قبل استفاد مدة العهدة المطلوبة⁴، وذلك من أجل القيام بمهامهم، وهذا فيه مقارنة بالنموذج

1. ديب نظيرة، المرجع السابق، ص 16. إلى ص. 19.

2. www.vie-publique .fr, le 22-03-2016 à 17 h.

3. قوراري مجدوب، المرجع السابق، ص. 54، 55.

2. حدري سمير، المرجع السابق، ص. 57.

الأمريكي، حيث أنّ هاته المدّة تقديرها المتوسطي مقدر بـ 05 سنوات، مثل عهدة محافظي لجنة (F.T.C) الأمريكية. على أن المشرع الجزائري وبخصوص العهدة الخاصة بلجنة تنظيم عمليات البورصة، لم يحدد الصفة التجديدية للعهدة من عدمها فقد اكتفي المرسوم التشريعي رقم 93-10¹ والمرسوم التنفيذي رقم 94-175² بتحديد مدة العهدة دون الإشارة إلى قابليتها للتجديد من عدمه، وهذا ما يعكس قانونية تؤكد نسبية الاستقلالية لأنه يمنح السلطة التقديرية للجهة المعنية صاحبة الحق في التعيين لتجديدها. ومنه يصبح الرئيس خاضعا لجهة تعيينه مما يحدّ من حياده تجاه اللجنة التي يرأسها، فيصبح تابعا لها، ومنه عدم استقلالية اللجنة. أما عن الأعضاء، فهم يعملون لمدة أربعة سنوات غير قابلة للتجديد حسب المادة 23 من المرسوم التشريعي رقم 93-10³ كآلاتي "تجدد نصف تشكيلة اللجنة فيما عدا الرئيس كلّ سنتين". وأن العهدة غير قابلة للتجديد في كل من سلطة البريد والمواصلات ووكالاتي المناجم ولجنة ضبط الكهرباء والغاز وضبط المحروقات، أما بخصوص كل من العهدة القابلة للتجديد نجدها في مجلس النقد والقرض. فالمحافظ تقدر عهده بـ 06 سنوات والنواب بـ 05 سنوات، أما عن اللجنة المصرفية فالعهدة مقدرة بـ 06 سنوات للمحافظ و05 سنوات بالنسبة للأعضاء، وفي مجلس المنافسة، فكل من الأعضاء والمحافظ عهدهم 05 سنوات⁴.

ثانيا: قابلية المدّة للقطع

أما عن قابلية المدّة للقطع، فلا يكون ذلك إلاّ بشروط، منها حالة ارتكاب الخطأ المهني الجسيم أو لظروف استثنائية، وهاته العبارة غير واضحة نطرح من خلالها السؤال الآتي:

ماهي هاته الظروف؟

ان إنهاء مهام الرئيس يتمّ بواسطة مرسوم تنفيذي يتّخذ من قبل مجلس الحكومة طبقا للمرسوم التنفيذي رقم 94-175⁵.

-
1. المرسوم التشريعي رقم 93-10 المؤرخ في 23 ماس 1993 المتعلق ببورصة القيم المنقولة، ج.ر.ج.ج. رقم 43، المعدل والمتمم بواسطة القانون رقم 03-04 المؤرخ في 17 فيفري 2003، ج.ر.ج.ج. رقم 11.
 2. المرسوم التنفيذي رقم 94-175 المؤرخ في 13 جوان 1994، يحدد كيفيات تطبيق المواد 21، 22، 29 من المرسوم التشريعي رقم 93-10 المؤرخ في 23 ماس 1993 المتعلق ببورصة القيم المنقولة، ج.ر.ج.ج. رقم 41.
 3. المادة 23 من المرسوم التشريعي 93-10، السالف الذكر.
 4. بوجملين وليد، المرجع السابق، ص. 82.
 5. المرسوم التنفيذي، رقم 94-175 المؤرخ في 13 جوان 1994، السالف الذكر.

وفي الأخير، نستنتج أن السلطة التنفيذية تتدخل مباشرة في التعيين مما يحد من استقلالية الهيئة. أما بالنسبة للأعضاء، فإن المشرع لم يبيّن القابلية من عدمها لتوقيفهم وبالتالي فهم تابعين لوزير المالية¹.

ولعلّ توقيف رئيس الجمهورية لمحافظ البنك يبعث على التساؤل لماذا هذا التوقيف؟ إنّ قاعدة قابلية قطع العهدة أو عزل الأعضاء قد لا تحترم، وهذا ما حصل للمحافظ السابق لبنك الجزائر السيد عبد الرحمان رستمي حاج ناصر، حيث أنّه في القانون المتعلق بالنقد و القرض فإنّ رئيس مجلس النقد و القرض، وكذا اللّجنة المصرفية، كان له الحق في التعيين لمُدّة قدرها 06 سنوات، إلا أن المحافظ الذي عين بموجب المرسوم الرئاسي المؤرخ في 15 أبريل 1990، تمت إقالته بمرسوم رئاسي مؤرخ في 21 يوليو 1992²، أي بعد سنتين فقط من تعيينه في حين أنّ العهدة المنصوص عليها قانونا هي 06 سنوات، مع العلم أنّه لا يمكن قانونا وضع نهاية لمهامه إلا في حالة العجز أو الخطأ الجسيم، وهذا ما يكشف لنا الطابع التزبيني³ الذي يميز نصوص القانون الجزائري.

وبموجب التعديل الذي جاء به القانون رقم 01-01 المتعلّق بالنقد والقرض والذي ألغى المادّة 22 من القانون 90-10، فلم يعد محافظ البنك يتّمتع بعهدة، ويعتبر هذا إنقاص حقيقي لامتيازات المحافظ واشكالية استقلاليته، إذ لرئيس الجمهورية بمقتضى مرسوم رئاسي أن يقل المحافظ في أيّ وقت ودون التقيّد بأي شرط تعسفي. وفي مجلس النقد والقرض واللجنة المصرفية كان يعيّن لمُدّة 06 سنوات⁴، لكن وما لا يمكن فهمه هو تراجع المشرّع عن تكريس ضمانّة العهدة بالنسبة لمحافظ البنك الجزائري.

وتجدر الإشارة إلى أنّه ورد في المرسوم التّنفيذي رقم 94-175 المتضمن تطبيق المواد 21، 22 و 29 من المرسوم التشريعي رقم 93-10 المتعلّق ببورصة القيم المنقولة على عدم إمكانية إنهاء مهام رئيس تنظيم عملية البورصة ومراقبتها إلا في حالة الخطأ الجسيم أو لظروف استثنائية، ويعرض إنهاء المدة رسميا على مجلس الحكومة دون أن يقضي بذلك بالنسبة لباقي الأعضاء.

3. زوار حفيظة، المرجع السابق، ص22.

2. بعدما كان محافظ مجلس النقد والقرض يعين لمدة 6 سنوات في إطار القانون رقم 90-10، المتعلق بالنقد والقرض أصبح محل عزل في أي وقت وفقا للأمر رقم 01-01 المتعلق بالنقد والقرض، نفس الحل أبقى عليه الأمر رقم 03-11 المتعلق بالنقد والقرض.

3 . Rachid ZOUIAMIA, les autorités administratives indépendantes et la régulation économique en Algérie, op.cit. p.

46.

4. أنظر المادّة 22 من القانون 90-10 المؤرخ في 14 أبريل 1990 والمتعلّق بالنقد والقرض المعدل والمتّم في (1993، 1996، 2001) الملغى.

واكتفى القانون بالنصّ على تعيينهم بقرار من الوزير المكلف بالمالية، وأنه تنتهي مهامهم بنفس الطريقة بالرغم من أنّ استقلالية اللجنة يقتضي أن يتمتعوا بنفس الحماية¹.

كما أنّ إمكانية إنهاء مهام رئيس اللجنة خلال عهده بسبب ارتكابه خطأ مهنيا جسيما يعدّ مساسا باستقلاليته، حيث لم يتمّ حصر الأخطاء المهنية. فمن جهة أن هذا الاختصاص يوسّع المجال أمام سلطة التعيين والمختصة بإنهاء مهامه في تقديرها، ومن جهة أخرى، فإن إنهاء عهدة الرئيس نتيجة لظروف استثنائية عبارة غامضة تحمل عدّة تأويلات، الأمر الذي يمكن السلطة التنفيذية من إنهاء المهام كلّما تبين لها أنّ ذلك ضروري، الأمر الذي يؤثر سلبا على استقلالية رئيس اللجنة ذاتها. كما قرّر المشرّع في فرنسا إلغاء السلطة العليا للاتصالات السمعية والبصرية، لكن قام نواب المعارضة لدى البرلمان بإخطار المجلس الدستوري بذلك مدعّمين موقفهم بكون استقلالية السلطة العليا تلزم المشرّع نفسه بحيث لا يمكنه إنهاء مهام الهيئة في تاريخ سابق لانقضاء عهدة أعضائها، لكن هذه الحجة تمّ رفضها من قبل المجلس الدستوري² حيث جاء في قراره ما يلي: "يجوز للمشرّع في أيّ وقت تعديل نصوص داخلية، وإنشاء أحكام جديدة وأنّه تعود له سلطة تقدير ملاءمتها و أنّه يمكن للمشرّع دون أن يكون قد خالف أيّ قاعدة أو مبدأ دستوري تقرير إنهاء عهدة أعضاء السلطة العليا"³.

الفرع الخامس: ممارسة السلطات الإدارية المستقلة لسلطاتها

من المتعارف عليه في القانون العام أن السلطة يمكنها أن تمارس فيما بين شخصين من أشخاص القانون العام أو في مواجهة بالنسبة أشخاص القانون الخاص⁴. إنّ السلطات الممنوحة للهيئات الإدارية المستقلة تضمن لها الاستقلالية في وظيفتها، وذلك لأنّ الضرورة تحتمّ الالتزام بنوع جديد من التنظيم فيما بين المتعاملين الاقتصاديين، بالإضافة لذلك تعدّد سلطاتها بحيث تشمل كل من التنظيم (أولا)، والرقابة (ثانيا)، والتحقيق (ثالثا)، والعقاب (رابعا)، وأحيانا بالإضافة

1. بن لطرش منى، السلطات الإدارية المستقلة في المجال المصرفي: وجه جديد لدور الدولة، مجلة الإدارة، عدد 02 - 2002، ص.61.

2. Conseil Constitutionnel.N°896260 DC, R.J.C.I.p.366.

3. Cité par M. Aoun CHARBEL, A.R.C.E.P. indépendance de l'autorité de régulation des communications électroniques et des postes, op.cit, p.p.30- 31.

4. Nicolas FORTAT, Autorité et responsabilité administrative ,thèse de doctorat, université de l'université François Rabelais de Tours, le 29 mars 2011, p.20.

الى إمكانية التفاوض من أجل التعاقد في بعض الحالات، وأحيانا أخرى إبداء توصيات تتكلف بالمساهمة في إنشاء القوانين، وهذا ما يضيف عليها طابع الاستقلالية¹.

أولاً: سلطة التنظيم

ان سلطة التنظيم أساس التوازن بين مختلف المتعاملين الاقتصاديين من أجل تقادي التضارب بين المصالح وضمان انتاج ذو نوعية²، ان مهمة التنظيم تدل على وجود استقلالية في تسيير مجال معين موكل للسلطات الإدارية من أجل تنظيم السوق، وبالتالي الاستجابة لمتطلباته، أي تطوير الإنتاج. وإذا كانت الأسواق أنها في حالة تطور، فان القواعد التي تطبقها عليها، لا يمكن أن تحدّد من طرف القانون والمراسيم بصورة مطلقة. فينبغي أن تكون ملائمة مع متطلبات السوق لضمان العدالة، وملاءمتها أيضا مع إمكانيات مختلف المتعاملين، لضمان مصلحة المستعملين، هذا الانسجام يتحقق عن طريق ملاءمة التنظيمات³ حالة بحالة للقانون، وهذا هو المفهوم العملي للتنظيم.

(Sur les marchés en évolution، les règles à appliquer ne peuvent être entièrement définies par des lois et des décrets. Il faut sois adaptées au plus juste, en tenant compte de la réalité des marchés, des possibilités des différents opérateurs et de l'intérêt des utilisateurs. Cette adaptation au cas par cas des principes fixés par la loi, c'est la régulation)⁴.

ويرى المكلفين بالتنظيم، أنّ هناك غياب علاقة عضوية في الإدارات التقليدية بين مختلف المصالح المكلفة بالتنظيم، مما يصعب معالجة المشاكل المطروحة من خلال التنفيذ لهذا التنظيم، وبالتالي عدم التدخل الصارم للإدارة لإيجاد حلول لسوء التسيير. ولهذا وجدت هذه السلطات من أجل المراقبة، ومواجهة القوى المعرّقة للتنظيم، والحصول على المعلومة من أجل تنظيم السوق، حيث تتسم هاته السلطات بتعدّد اختصاصاتها وسلطاتها، وهي الصفة التي لا توجد عند الإدارة

1 .Rachid ZOUAÏMIA, les autorités de régulation indépendantes face aux agences de la gouvernance, op.cit, p.p.82-83.

2. Lusitania VILLABLANCA, nouvelle forme de régulation et marchés financières étude de droit comparé, thèse de doctorat en droit privé Université Panthéon-Assas, le 17 décembre 2013.

3 . Lafont JEAN JACQUES ET Triole JEAN, The politics of gouvernement décision, MARKING: Atheory of regulatory capture ,The quaterly journal of Economics,vol.106,n°4.1991.

1. R. ZOUAÏMIA, Les autorités administratives indépendantes et la régulation économique en Algérie, o.p, cit, p.60, 61.

التقليدية. وتتسم أيضا بأنها تقوم بالعديد من الوظائف من أهمها وضع قوانين اللعبة بين المتعاملين الاقتصاديين من أجل فرض التوازن المطلوب، نظرا لأنها تمتلك العديد من الوسائل تمكنها من القيام بوظائفها المسطرة من طرف القانون¹.

وفي الجزائر مقارنة بواقع وجود هاته السلطات الإدارية المستقلة بفرنسا وخلافا لمرحلة الدولة المهيمنة على كل القطاعات الاقتصادية، فإن وجود هاته السلطات يضمن المرونة للنظام القانوني لمواجهة التطور التكنولوجي والاقتصادي الحاصل من خلال تكفل هاته السلطات بتنظيم هاته الميادين عن طريق مختلف الوسائل واستخدام تقنيات جديدة مثل التعاقد والعقوبات...، فإنها تقف كحد فاصل لتلك الموجودة في الإدارات التقليدية².

إن تنظيم السوق مهمة، تتطلب العديد من السلطات، كما سميت عند الإنجليز (Monitoring) بالمراقبة المستمرة للسوق، وسلطة التحقيق من أجل وضع قرارات عامة آنية، بمعنى أنها تصدر في عند لزومها أو عند توقيع عقوبات، فمثلا أن سلطة التنظيم للبريد والمواصلات، تتداول في جميع قضايا الضبط المتعلقة بقطاع البريد والمواصلات، بالإضافة إلى تحديد استراتيجية وسياسة سلطة الضبط، فمثلا من أجل حماية المرتفقين، فهي تضمن سرية المكالمات مع مراعاة التعليمات التي يقضيها الدفاع الوطني والأمن العمومي ومراعاة صلاحيات السلطة القضائية والتنظيم المعمول به.

ومن خلال ما سبق ذكره يمكن القول أن تأهيل هذه السلطات ما هو إلا دليل على استقلاليتها، لكن في المقابل يجب البحث عن درجة استقلاليتها. أما عن السلطة التنظيمية للجنة ضبط الكهرباء والغاز، فتم اقتراح معايير عامة وخاصة تتعلق بنوعية العرض وخدمة الزبون وكذا تدابير الرقابة. أما بالنسبة لتنظيم سوق الكهرباء والسوق الوطنية للغاز، فهي تقوم بالاقتراح والتوصية وكل هذا من أجل ضمان حسن تسييرها. ولقد خول المشرع اللجنة المصرفية سلطة الرقابة وتوقيع العقوبات دون سلطة التنظيم، وأن هيئتي الضبط في القطاع المنجمين تتقاسمان هذه الوظائف، وكذا سلطة إصدار القرارات الفردية، أما بالنسبة لسلطة إصدار الأنظمة، فتعتبر كلتا الوكالتين مجردتين من هذه السلطة³.

1. R. ZOUAIMIA ,Ibid ,p.p.62-63 ; et R. ZOUAIMIA ,les autorités de regulation indépendantes ,op.cit,p.10

3. كثر محمد الشريف، الممارسات المنافية للمنافسة في القانون الجزائري دراسة مقارنة بالقانون الفرنسي، أطروحة دكتوراه دولة، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري تيزي وزو، 2005، ص. 243.

3 . جدي سمير، المرجع السابق، ص. 47.

إلا أنّ هناك سلطة إدارية مستقلة وهي لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، وهي السلطة الوحيدة التي تجمع بين كل هذه الوظائف في نفس الوقت.

ثانياً: المراقبة

تمارس السلطات الإدارية المستقلة عدّة مهام من بينها الخبرة، المراقبة والوساطة، ومهام التنظيم، كما أنّ اختصاصاتها تتمثل أيضاً في إعطاء رأي وتحرير تقارير سنوية لسير السلطات العامة والمتعاملين الاقتصاديين حول السياسات التي يجب وضعها، وبالتالي فهي تقوم بمهمة أساسية تتمثل في أخذ القرارات، وسلطة التحقيق والمراقبة، وسلطة التنظيم، بالإضافة إلى أنّ السلطات الإدارية في مجال ممارستها لسلطة المراقبة حيث تقوم بمراعاة مدى إمكانية الولوج الى السوق من عدمه وبالرغم من أنّ حرية التجارة والصناعة مقرّرة من طرف الدّستور.

إذا كانت القاعدة العامة في إنشاء المؤسسات الاقتصادية الجديدة هي الخضوع لإجراء الاعتماد المسبق، الذي تمنحه هيئات الضبط القطاعية. إلاّ أنّه يرد استثناء على هذا الأصل العام في قطاع التأمين. فشركات التأمين، أو إعادة التأمين لا يمكنها أن تمارس نشاطها إلاّ بعد الحصول على اعتماد من الوزير المكلف وبعد استشارة لجنة التأمينات وهو نفس الموقف الذي اتخذه المشرع كذلك بالنسبة لشركات الرأسمال الاستثماري، التي تم استحداثها بموجب القانون¹، حيث يتم منح الاعتماد من طرف الوزير المكلف بالمالية، بعد استشارة لجنة تنظيم عمليات البورصة ورقابتها. أو يكون على شكل ترخيص (licence) لممارسة النشاط. وعن سلطة المحروقات أين يتم منح رخصة استغلال الانابيب للنقل أو منح اعتماد بخصوص مشروع، فإن ذلك يتم ذلك بموافقة مجلس الوزراء في شكل مرسوم تنفيذي². ويمكن إعطاء مثال عن ذلك فيما يخص ممارسة النشاطات البنكية والمالية، حيث يتكفل مجلس النقد والقرض بممارسة مهمة الرقابة الابتدائية على الشروط الواجبة لممارسة المهام البنكية من أجل منح الترخيص³. من كل ما سبق نلاحظ أنّ السلطات المذكورة مرتبطة بالوزير، وهذا ما يحد من عملها، فما الفائدة من وجودها ان كانت الرقابة تقوم بها الوزارة وكأنها وصاية.

1. القانون 04-06 المؤرخ في 20 فبراير 2006 المعدل والمتمم للأمر 95-07 المتعلق بالتأمينات، ج.ر.ج.ج.، عدد 15 لسنة 2006.
2. المرسوم التنفيذي 07-342 المحدد لإجراءات منح الامتياز لنقل المحروقات بواسطة الانابيب وسحبه، ج.ر.ج.ج.، عدد 71 لسنة 2007.
3. عبديش ليلي، اختصاص منح الاعتماد لدي السلطات الإدارية المستقلة، مذكرة ماجستير في القانون فرع تحولات الدولة، جامعة مولود معمري تيزي وزو، في 28 أكتوبر 2010، ص. 21.

كما أن لجنة البورصة (COSOB) تمارس نوعين من الرقابة، الأولى حول إمكانية المشاركة في البورصة، أما الثانية فهي حول ممارسته الوساطة لعمليات البورصة، فبخصوص المهمة الأولى فإن الحصول على القيم المنقولة يتم وفق اعتماد (COSOB)¹. أما فيما يتعلق بالإنجاز فإنها تقدم معلومات للجمهور المكتتبين وفق تأشيرة. ولقد أقصى المشرع السلطة التنفيذية المتمثلة في وزير المالية من رقابة البنوك والمؤسسات المالية بموجب القانون رقم 90-10 والامرين رقم 03-11 و04-10 المتعلقين بالنقد والقرض².

أما بخصوص الأدوية، فإن لجنة الصيدلة تمنح تأشيرة استيراد الأدوية أو المواد الصيدلانية، وبالنسبة إلى المهمة الثانية فيتم مراقبة التدخل في السوق لمختلف المتعاملين³، وبالنسبة للصحافة المكتوبة، فإن التحرير والنشر لكل المؤسسات يتم من خلال الاعتماد الممنوح من طرف سلطة تنظيم الصحافة المكتوبة⁴.

إن اللجنة البنكية للنقد والقرض، تستطيع مراقبة الملفات، وأيضا التنقل إلى عين المكان من أجل التأكد من التطبيق الجيد للقانون من طرف البنك والمؤسسات المالية.

ومن ثمة فإنها تطلب من البنوك كل المعلومات اللازمة من أجل التوضيح وإعطاء التفسير اللازم لتأدية مهامها؛ ومن بين مهامها، تصحيح طرق التسيير من أجل ضمان التوازن المالي.

أما فيما يتعلق بالقيم المنقولة، وبخصوص حماية الادخار، فإن لجنة (COSOB) مسؤولة عن ضمان الاتفاقيات من أجل ضمان العدالة فيما بين المساهمين لغرض مراقبة المعلومات المحصل عليها من المؤسسات التي تتعامل معها، وأيضا حماية سوق القيم المنقولة والمستثمرين.

وفي هذا المجال نجد مثلا أن اللجنة تتأكد من أن مؤسسات القيم المنقولة تعمل وفق التنظيم من أجل ضمان التنافس في البورصة⁵.

1 . عديش ليلي، المرجع السابق، ص.21.

2 . القانون رقم 90-10 والامرين رقم 03-11 و04-10، السالفي الذكر .

3. Rachid ZOUAÏMIA, les autorités de regulation indépendantes face à la gouvernance, op. cit, p.p. 84-85.

4. المادة 13 من لقانون العضوي رقم 12-05، المؤرخ في 12 جانفي 2012، والمتعلق بالمعلومة، ج.ر.ج.ج.، رقم 02 المؤرخة في 15 جانفي 2012.

5. Rachid ZOUAÏMIA, Les autorités de régulation indépendantes face à l'exigence de la gouvernance, o p, cit. p. 84 ; les autorités administratives indépendantes et la régulation économique en Algérie, o p. cit p.p 64-65.

إن السلطات الإدارية المستقلة في فرنسا تمارس رقابتها بواسطة سلطة العقاب بحيث أن المجلس الدستوري اعترف لها بذلك في قراره الصادر في 28 جويلية 1989 بخصوص تطبيق القانون المتعلق بالأمن وشفافية السوق المالية¹.

ثالثا: سلطة التحقيق

تعتبر سلطة التحقيق من بين آليات الضبط في المجال الاقتصادي، وتتم بوسائل يتم وضعها من أجل الحصول على معلومات حول القطاع الذي أوكل إليه ضبطه، والتي تكون عادة مختلفة حسب الجهة التي تجيزها². ففي فرنسا يكون التحقيق مرخصا من قبل القاضي، ومحددا في الزمان والمكان والأشخاص ومبررا. أما بخصوص مجلس المنافسة في الجزائر، فإنه حسب المادة 51 من الأمر رقم 03-03³، غير محاط بضمانات حيث يتم التحقيق بعيدا عن رقابة القاضي العادي، وبالتالي تمس مباشرة الضمانات الأساسية للشخص، وتتمثل هاته التحقيقات في الدخول إلى المؤسسات المعنية، وفي فحص المستندات والوثائق للحصول على المعلومات ويسمى هذا التحقيق بغير الردعي، أما التحقيق الردعي. فإنه يهدف الي تحقيق في المخالفات والجرائم فهو يتعدى مجرد المعاينة الى صلاحية التفتيش والحجز وهو يشبه ما يقوم به ضباط الشرطة القضائية. أما عن التحقيق غير الردعي، فإنه يتميز عن التحقيق الردعي في تدخل القاضي في النوع الثاني من أجل عدم خرق المواد 66 من الدستور الفرنسي لسنة 1958⁴.

رابعا: سلطة العقاب⁵

توصف هاته السلطات بالقضائية لتركيبتها الجماعية¹، مما يمكنها من تسليط عقوبة تتمثل هذه السلطة في قمع المخالفات، والتي هي في الأصل من اختصاصات القاضي الجنائي، إلا أنها

1. Nadine POULET et Gibot-LECLERC, op.cit, p. 42; CC, décision n°89-260 DC du 28 juillet 1989.

2. Rachid ZOUAÏMIA, Les autorités de régulation indépendante, op.cit. p.p. 87-p.92.

3. قراري مجدوب، المرجع السابق، ص.46، انظر كذلك المادة 51 من الأمر رقم 03-03 المؤرخ في 19 جويلية 2003 المتعلق بالمنافسة، الأمر المرجعي سابق الإشارة؛ والمواد 121 إلى 126 من القانون 03-2000 المؤرخ في 5 أوت 2000 المتعلق بالقواعد العامة المتعلقة بالبريد والمواصلات، القانون المرجعي، سابق الإشارة اليه.

4. Article 66 de la constitution Française du 4 octobre 1958 « nul ne peut être arbitrairement détenu » sanctions avec la sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales: CE 30 juillet 2003 Sté Dubus DA, n° 240884.

والتعديل الدستوري بموجب القانون رقم 08-19 المؤرخ في 15 نوفمبر 2008 الشق الخاص بالحقوق والحريات المضمونة قانونا، سالف الذكر.

2. PERROUD Thomas, La fonction contentieuse des autorités de régulation en France et Royaume-Uni, HAL, Droit Université, (Paris 1) Panthéon Sorbonne, 6 décembre 2011.

نقلت إلى الهيئات المستقلة كالمنافسة الحرة مثلا في ظل قانون الأسعار لسنة 2008². إلا أنّ الإشكال الذي يثار هو: ما هو مصدر هذه السلطة القمعية؟

من المتعارف عليه أنّ السلطة القمعية هي من اختصاص القضاء، وتنعقد باسم الشعب الجزائري هي وفقا لمبدأ الفصل بين السلطات، والملاحظ أنّ المجلس الدستوري الجزائري لم يدل برأي واضح في هذه المسألة، حيث يتبين أنّ هاته السلطة تتدخل في اختصاصات السلطة القضائية، وتمارس أيضا السلطة التنظيمية. فنفس السلطة التي تضع القاعدة القانونية تعاقب على مخالفتها، وهو ينافي مبدأ الجمع بين السلطات، في حين أنّ المجلس الدستوري الفرنسي نصّ صراحة على إشكالية توقيع العقوبات الإدارية من طرف الهيئات الإدارية المستقلة، حين نظر في دستورية القانون المتضمن إنشاء الصوتيات والمرئيات (C.S.A.). فقد كانت إجابة المجلس الدستوري آنذاك تتمحور حول النقاط التالية " فبالنظر إلى الصعوبات التقنية المجهولة³ حول وسائل الاتصال السمعية البصرية، وكذلك الأهداف ذات القيمة الدستورية كاحترام حقوق المؤلف والحفاظ على النظام العام، وكذا المحافظة على تعددية تيارات التعبير الاجتماعية والثقافية، إذ يمكن لوسائل الاتصالات أن تمسّ هذه الاعتبارات و بالتالي، فانه يمكن ربطها بنظام الترخيص."

وقد يعهد إلى هيئة إدارية مستقلة مهمة السهر على احترام جميع المبادئ في إطار التراخيص التي تصدرها، ومنه توقيع العقاب دون المساس بمبدأ الفصل بين السلطات، بالإضافة إلى أنّ التحكيم بين المرتفقين يتضمن في طبيّاته مبدأ العقاب مثلما قامت به (أورسكوم) واتصالات الجزائر حسب المادة 13 من قانون 03-2000 المحدد للقواعد العامة المتعلقة بالبريد والمواصلات⁴، وقرار رقم 08 لسنة 2002 بالإضافة إلى اعتبار مجلس المحاسبة يتمتع باختصاص إداري وقضائي حسب المادة 03 من الأمر رقم 95-20⁵.

3. بن عاشور عياض، القضاء الإداري وفق المرافعات الإدارية، ط2، دار سراس، 1998، ص214.

4. المرسوم التنفيذي رقم 91-91 مؤرخ في 6 افريل 1991 المتضمن تنظيم المصالح الخارجية للمنافسة والاسعار وصلاحياتها وعملها، ج.ر.ج.ج.، عدد 19 صادر في 06 افريل 1991 المعدل والمتمم بالمرسوم التنفيذي رقم 98-105 مؤرخ في 31 مارس 1998؛ ج.ر.ج.ج.، عدد 19، صادرة في 31 مارس 1998.

3. CC, 28 juillet 1989, loi relative à la commission des operation de bourse, Rec.p.71.

4. قانون 03-2000 المحدد للقواعد العامة المتعلقة بالبريد والمواصلات، السالف الذكر.

5. المادة 03 من الأمر رقم 95-20 المؤرخ في 17 يوليو 1995 والمتعلق بمجلس المحاسبة، ج.ر.ج.ج.، رقم 55 المؤرخ في 27 سبتمبر 1995.

ويمكن اعطاء مثال عن العقوبات التي تصدر في مجال البورصة¹، كذلك الغرفة التأديبية التي توقع غرامات مبلغها الأقصى 10.000.000 دينار نتيجة الخطأ².

وفي ميدان المناجم، وأثناء خرق الالتزامات فإنّ الغرامة الواجب دفعها تتراوح نسبتها ما بين 3% إلى 5% من رقم الأعمال.

ونذكر أنّ الوكالة الوطنية للوساطة والضبط العقاري ليست سلطة إدارية مستقلة بالرغم من أنّ المشرع وصفها بالهيئات الضابطة، بل أنها مؤسسة عمومية وتجارية (EPIC) حسب المرسوم التنفيذي رقم 07-119 المؤرخ في 23 أبريل 2007 المتضمن إنشاؤها.

وقد اعتبر البعض أن مبدأ الفصل بين السلطات له مفهومان³، الأول هو مبدأ التخصص ذلك أن هذه الهيئات هي إدارية وليست قضائية، وأما الثاني فتتمثل في عدم الجمع بين سلطتين كذلك فإنه لا يمكن لهيئة أن تضع القاعدة القانونية وتعاقب عليها. إذن كيف يمكن الإجابة عن دستورية العقاب لهاته الهيئات، بما أن الدستور ينص على مبدأ الفصل بين السلطات؟ نستنتج ممّا سبق أنّه بالرغم من ممارسة هذه الهيئات لسلطات عدّة، فإنّها ليست بمعزل عن تحقيق السياسة العامة للدولة التي تضعها من خلال سنّها للتشريعات والتي تشرف على تنفيذها، وأنّ هاته الهيئات هي متخصصة، ومعاونة للحكومة⁴، وهي مؤهّلة لإنجاز مهام في المجالات الاقتصادية أو الإنسانية أو الاجتماعية، ولهذا الغرض ترك لها المشرع هامش من الاستقلالية من خلال وضعها للتنظيمات الملائمة، ومواءمة الاقتصاد. ولهذا فإنه يمكنها الجمع بين عدة سلطات، وهو الجانب الذي يميزها عن الإدارة التقليدية.

المطلب الثاني: آليات ضمان الاستقلالية

من دعائم الاستقلالية تحقيق الحياد، فهو يعدّ العنصر الأساسي لإنشاء السلطات الإدارية المستقلة من أجل تمكينها من تأدية مهامها بعيدا عن أي تأثير. ويتحقق ذلك عن طريق تشكيلة الأعضاء (الفرع الأوّل)، فيجب أن تكون مستقلة عن السلطة السياسية والمتعاملين الاقتصاديين،

3. حمليل نواره، النظام القانوني للسوق المالية الجزائرية، شهادة دكتوراه في العلوم، تخصص القانون الخاص، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2014، ص1.

2. المادّة 55 من المرسوم التشريعي رقم 93-10 المؤرخ في 23 ماي 1993 المعدل والمتمم لبورصة القيم المنقولة، والمادّة 151 من القانون رقم 02-01 الصادر في 05-02-2002 والمتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز عبر القنوات، سالف الذكر.

3. عيساوي عز الدين، مقال حول المكانة الدستورية للهيئات الإدارية المستقلة، المرجع السابق، ص. 209، 210.

4. Marie Frison-ROCHE, la régulation objet d'une branche de droit de la régulation -question d'actualité- L.P.A., n°1100,3 JUIN 2002, p.37.

وأن تتمتع السلطات الإدارية المستقلة بالشخصية المعنوية وهو العنصر الذي يميز بين هاته الهيئات في كل من الجزائر وفرنسا (الفرع الثاني).

الفرع الأول: مبدأ الحياد

قصد ضمان استقلالية السلطات الإدارية المستقلة الفاصلة في المواد الاقتصادية والمالية، استوجب الأمر تكريس مبدأ الحياد الذي يتضمن بدوره نظام التنافى وإجراء الامتناع. إنَّ نظام التنافى (régime des incompatibilités) يكون مطلقاً أو نسبياً¹، فنظام التنافى المطلق أو الكلي يظهر عندما تكون وظيفة أخرى سواء أكانت عمومية أو خاصة تتنافى مع أي نشاط مهني أو أية إنابة انتخابية، بالإضافة إلى عدم جواز امتلاك الأعضاء للمصالح بصفة مباشرة أو غير مباشرة، ان نظام التنافى المطلق نجده في أحكام القانون المتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز²، ونفس الأحكام وردت في القانون المتعلق بالبريد والمواصلات السلوكية واللاسلكية³. إلا أنَّ هذا الأخير لم يُشير إلى العهدة الانتخابية، حيث تنص المادة 18 منه على أنه: " تتنافى وظيفة العضو في المجلس مع أي نشاط مهني أو منصب عمومي آخر، وكذا مع كلِّ امتلاك مباشر أو غير مباشر لمصالح في مؤسسة تابعة لقطاعات البريد والمواصلات السلوكية واللاسلكية والسّمي البصري والمعلوماتية". كما أن المشرع قد يكتفي في حالات أخرى، بمنع أعضاء الهيئات المعنية من ممارسة أي نشاط مهني آخر⁴.

إنَّ مبدأ الحياد مبدأ عام في القانون، وأنَّ الهدف منه هو تحقيق العدالة بين الأطراف لتحقيق الموضوعية في الإدارة.

أما عن المعنى الذاتي، فإن نظام التنافى للأعضاء هو التنافى مع أية مصلحة في الإدارة التي يديرونها. أما في معناه الموضوعي فهو يخصّ حياد الهيئة بمعنى حياد عملها⁵.

إنَّ المجلس الدستوري في فرنسا قد فصل في مسألة الحياد كالتالي:

1. أعراب احمد، السلطات الإدارية المستقلة في المجال المصرفي، مذكرة الماجستير في القانون العام-فرع قانون أعمال، جامعة أمحمد أبو قرة بومرداس، كلية الحقوق بودواو، 2006-2007، ص 150.

2. القانون 01-02 المؤرخ في 05.02.2002 المتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز، سالف الذكر.

3. القانون رقم 03-2000 المؤرخ في 5 أوت 2003، ج.ر.ج.ج.، رقم 48 المتعلق بالقواعد العامة لتنظيم المواصلات السلوكية واللاسلكية، السالف الذكر.

4. ديب نظرية، المرجع السابق، ص. 30.

5. Rachid ZOUAIMIA, Les autorités de régulation indépendantes face aux exigences de la gouvernance, o.p, cit, p.201.

Décision du 02 décembre 2011: (Les dispositions contestées en organisant la commission bancaire, sont séparées en son sein, d'une part, les fonctions de poursuite des éventuels manquements des établissements de crédit aux disposition législatives et règlementaire qui les régissent, et d'autre part, les fonctions de jugement des mêmes manquements qui peuvent faire l'objet de sanctions disciplinaires, méconnaissent le principe d'impartialité des juridictions; et par suite doivent être déclarées contraire, à la constitution)¹.

إنّ هذا القرار وضع حدًا فاصلا بين المتابعة القضائية والعقوبة كسلطة تتمتع بها الهيئات القضائية في فرنسا. أما في الجزائر فإنّ المشرّع أخذ نفس الاتجاه حيث نصّت عليه المادّة 51 من قانون البورصة والقيم المنقولة، حيث جاء فيها: " يوجد بالغرفة التأديبية والتحكيمية بالإضافة الى الرئيس عضوين منتخبين، و02 قاضيان مقترحان من قبل وزير العدل حسب مؤهلاتهم في الميادين الاقتصادية والمالية.

نستشف من هذه المادّة الفصل بين أعضاء الهيئة والغرفة المكلفة بالعقاب، ونفس الشيء بالنسبة لمجلس المنافسة، حيث تنص الفقرة الأخيرة من المادة 29² على أنّه " تتنافى وظيفة عضو مجلس المنافسة مع أي نشاط مهني آخر، وبالتالي تمّ استثناء عهدة الانتخاب وامتلاك مصالح في أي مؤسّسة، من نظام التنافى". الأمر الذي يدفعنا إلى طرح التساؤل حول نظام التنافى عن أملاك أعضاء مجلس المنافسة؟

أما في فرنسا، فلقد حدد عدم امتلاك الأعضاء لمصالح لدى مؤسسة تكون محل متابعة أمامه وهو الشرط الوحيد ويتم وفق إجراءات محددة³.

وبالنسبة للصحافة المكتوبة، فانه تتنافى مهام أعضاء سلطة ضبط الصحافة المكتوبة مع كل عهدة انتخابية أو وظيفة عمومية أو أي نشاط مهني، كما أنّه لا يمكن لأعضاء سلطة ضبط الصحافة المكتوبة وكذا أفراد أسرته وأصولهم وفروعهم من الدرجة الأولى أن يمارسوا بصفة مباشرة أو غير مباشرة مسؤوليات أو يحوزوا على مساهمة في مؤسسة مرتبطة بقطاع الإعلام.

1. Conseil constitutionnel, n°2011-200, du 02 décembre 2011 QPC n°2011-200, Banque populaire cote d'AZUR.qpc, (pouvoir disciplinaire de la Commission bancaire), J.O. du 3 décembre 2011, p.20496, texte n° 80 p.559, www.conseil-constitutionnel; www.gazettedupalais.com, éd lextenso.

2. أمر 03-03 المؤرخ في 19.07.2003، المتعلق بمجلس المنافسة، السالف الذكر.

3. Jean-LOUIS DEWOST, Les règles de concurrence et les droits fondamentaux: quelle articulation, www.conseil.constitutionnel.fr, consulté le 31.10.2016.

إن مخالفة قاعدة التنافي تعرض العضو إلى العزل من مهامه والتي تعلن تلقائياً بمرسوم رئاسي، وذلك بعد استشارة اللجنة المديرية، ويعين رئيس الجمهورية من يخلفه بناء على اقتراح من الوزير المكلف بالطاقة¹.

أما بخصوص أعضاء قطاعي الكهرباء والغاز فإنه وعند انتهاء مهمتهم يمنع عليهم أن يمارسوا نشاطاً مهنيًا في المؤسسات الخاضعة للضبط لهذا القطاع لمدة سنتين². ونفس الأحكام موجودة بالنسبة لكل من الوكالة الوطنية لمراقبة النشاطات وفي مجال المحروقات وكذا الوكالة الوطنية لتأمين المحروقات. بينما لا يمتد نظام التنافي بعد انتهاء مهام الأعضاء في كل من سلطة ضبط الخدمات العمومية للمياه وأعضاء سلطة البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية³.

أما بخصوص التنافي الجزئي، فإننا نجد في كل من قطاع المنافسة والقانون المتعلق بالمناجم والقانون المتعلق بالتأمينات، واللجنة المصرفية وأخيراً لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها.

وفي القانون المتعلق بمجلس المنافسة اكتفى المشرع بمنع أعضاء مجلس المنافسة من ممارسة أي نشاط مهني آخر، لكن لم يمنعهم من أن يجمعوا بين عضويتهم في المجلس والعهدة الانتخابية كما يمكنهم امتلاك مصالح في المؤسسة ومنه كيف يمكن القول بالحياد في مجلس المنافسة⁴؟

وبالنسبة للوكالة الوطنية للممتلكات المنجمية، فإنه حسب المادة 49 من القانون رقم 01-10⁵ المتضمن قانون المناجم، والوكالة الوطنية للجيولوجيا والمراقبة المنجمية، قد اهتم بوضع مبدأ التنافي الجزئي عن ممارسة مهنتهم، وأيضاً امتلاك مصالح في المؤسسة بصفة مباشرة.

أما عن لجنة الإشراف على التأمينات، فإنه تتنافى وظيفة رئيس لجنة الإشراف على التأمينات، مع كل العهد الانتخابية أو الوظائف الحكومية¹، إن نظام التنافي اذن يمس رئيس

1. ديب نظيرة، المرجع السابق، ص، 31.

2. تنص المادة 121 من القانون رقم 02-01 المؤرخ في 05 فبراير 2002 المتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوتات سالف الذكر، على ما يلي: " تتنافى عضو اللجنة المديرية مع أي نشاط مهني أو عهدة انتخابية وطنية أو محلية أو وظيفة عمومية وكل امتلاك مباشر أو غير مباشر لمنفعة في مؤسسة تابعة لقطاع الطاقة أو مؤسسة لها صفة الزبون المؤهل".

4. المادة 18 من القانون رقم 03-2000، المتعلق بالبريد والمواصلات، سالف الذكر.

4. ديب نظيرة، المرجع السابق، ص. 31، 32.

5. قانون المناجم رقم 01-10 المؤرخ في 03 يوليو 2001، ج.ر.ج.ج.، رقم 35 المؤرخة في 04 جويلية 2001.

اللجنة دون الأعضاء الآخرين، أما عن القاضيان فإنهما ينتدبان من المحكمة العليا، أما عن الأعضاء الآخرين فلقد سكت المشرع بشأن تطبيق نظام التنافي بخصوصهم. أما اللجنة المصرفية، فإن التنافي يطبق على بعض الأعضاء دون الآخرين²، فالمحافظ يخضع له حيث يمنع عليه أن يمارس أي نشاط أو مهنة أو وظيفة أو تمثيل في المؤسسات العمومية الدولية أثناء عهدتهم³.

بخصوص اجراء الامتناع فان نظام التنافي يضي مبدأ الحياد بالنسبة للأعضاء، وسوف نجد ذلك أيضا بالنسبة بنظام الامتناع في مجلس المنافسة مما يضمن الموضوعية في أداء المهام، ويقصد بنظام الامتناع أن الأعضاء المشاركة في المداولة التي يعقدها مجلس المنافسة يجب ألا تكون القضية موضوع المداولة لهم فيها مصلحة أو يكون بينهم وبين أحد أطرافها صلة قرابة إلى الدرجة الرابعة أو يكون قد مثل أو يمثل أحد الأطراف المعنية، وأن نظام الامتناع موجود في النظام الداخلي لمجلس المنافسة⁴.

وفي فرنسا تم إلغاء أول مداولة صادرة من سلطة إدارية مستقلة بسبب عدم احترامها لمبدأ الحياد الشخصي في مداولة صادرة من الهيئة العقابية⁵.

كما يجب أن تكون السلطات الإدارية المستقلة بعيدة عن أي تأثير من السلطة السياسية (أولا) ومن قبل المتعاملين الاقتصاديين (ثانيا) من الناحية الوظيفية ومن الناحية العضوية.

1 . القانون رقم 04-06 المؤرخ في 2006.02.20 ج.ر.ج.ج.، رقم 15 المؤرخة في 2006.03.12 المعدل والمتمم للأمر رقم 95-07 المؤرخ في 25 جانفي 1995 المتعلق بالتأمينات.
2 . المادة 23 من القانون رقم 10-90، سالف الذكر.
3 . ديب نظيرة، المرجع السابق، ص 30، 31، 32، 33، 34، بوجملين وليد، سلطة الضبط الاقتصادي في القانون الجزائري، المرجع السالف الذكر، ص 85، و

Rachid ZOUAIMIA, Les fonctions répressives des autorités administratives indépendantes statuant en matière économique, op .cit, p.144 et

1. ديب نظيرة، المرجع السابق، ص.37.

5. Article 4 de la déclaration des droit de l'homme et du citoyen de 1789,"La liberté consiste à pouvoir faire tout ce qui ne nuit pas à autrui:ainsi,l'exrcice des droits naturels de chaque homme n'a de normes que celles qui assurentaux autres membres de la Société la jouissance de ces meme droits .Ces normes ne peuvent etre déterminées que par loi ", Article 16 " Toute Société dans laquelle la garantie des Droits n'est pas assure ,ni la separation des pouvoirs déterminée,n'a point de Constitution".

أولاً: الاستقلالية عن السلطة السياسية

إنّ الغرض من وجود السلطة الإدارية المستقلة هو التحرّر عن الحكومة بواسطة الأعضاء المشكّلين لها، أي احترام نظام التّنافي للأعضاء من أجل ألا يخضعون لرؤسائهم في الوظيفة، وهذا كلّه لضمان الحياد¹.

ولقد كرّس المشرّع الجزائري مبدأ التّنافي في جلّ القوانين، نذكر منها ما نصّت عليه المادّة 27 من القانون رقم 26-204² على أنّه (...). تتنافى وظيفة رئيس لجنة الإشراف التّأمينات مع كلّ... والوظائف الحكومية) وهو نفس الأمر بالنسبة لأعضاء السلطة الوطنية للتصديق الإلكتروني، حيث ينصّ القانون رقم 15-04 في مادّته³ 21، (على أنّه تتنافى وظيفة عضو مجلس السلطة مع أي وظيفة عمومية أخرى...).

إنّ تحقيق الاستقلالية عن السلطة السياسية يجب أن يكون في بادئ الأمر من خلال الأعضاء المشكّلين لها والذين يكونوا حياديين من أجل ضمان الموضوعية في تأدية مهامهم أي عدم التبعية في قراراتهم.

ثانياً: الاستقلالية عن المتعاملين الاقتصاديين

إن استقلالية الأعضاء عن المتعاملين الاقتصاديين معناه أن الأعضاء يجب ألا تكون لديهم مصالح في المؤسسات التي كانوا يعملون بها، لهذا وضع المشرع مدة من أجل أن تكون الفاصل بين مهامهم الأولى وتحقيق عضويتهم في السلطات الإدارية المستقلة⁴.

هذا ما جاء به الأمر رقم 07-01 المؤرّخ في 01 مارس 2007¹ المتعلق بحالات التّنافي والالتزامات الخاصّة ببعض المناصب والوظائف، والذي نصّ في مادّته الأولى على ما يلي:

1. Rachid ZOUAIMIA, Les autorités de régulation indépendantes face aux exigences de la gouvernance, op.cit, p.p. 155 et s ; Jean-Philippe KOVAR, l'Indépendance des autorités de régulation Financière à l'égard du pouvoir politique, R.F.D, n°143, 2002 ; M.ROPER, la notion des pouvoirs et l'histoire constitutionnelle française, L.G.D.J., Paris, 2ème éd, 1980 , P.12..

2. القانون رقم 06-04 المؤرخ في 20 فيفري 2006، المعدل والمنتم الامر رقم 95_07 المؤرخ في 25 جانفي 1995 المتعلق بالتأمينات، السالف الذكر.

3. القانون رقم 15-04 المؤرخ في 01 فيفري 2015، المحدد للقواعد العامّة المتعلقة بالتوقيع والتصديق الإلكتروني، ج.ر.ج.ج.، رقم 6 لسنة 2015.

4. Rachid ZOUIAMIA, L'autorite de regulation de la presse écrite, régulateur ou gendarme?, éd Legavox, 2013, p.10.

(يهدف هذا الأمر إلى تحديد حالات التنافي والالتزامات الخاصة المتصلة ببعض المناصب والوظائف)، ويطبّق على شاغلي منصب تأطير أو وظيفة عليا للدولة، يمارسونها ضمن الهيئات والإدارات العمومية والمؤسسات العمومية والمؤسسات الاقتصادية، بما فيها الشركات المختلطة التي تحوز فيها الدولة على 50% على الأقل من رأس المال، وكذا على سلطات الضبط أو كلّ هيئة عمومية أخرى مماثلة، تتولّى مهام الضبط أو المراقبة أو التحكيم)².

كما نصّت المادة الثانية على أنّه: "دون المساس بحالات التنافي المنصوص عليها في التشريع والتنظيم المعمول بهما، يمنع شاغلوا المناصب والوظائف العليا المذكورين في المادة الأولى أعلاه، من أن تكون لهم خلال فترة نشاطهم، بأنفسهم أو بواسطة أشخاص آخرين، داخل البلاد أو خارجها مصالح لدي المؤسسات أو الهيئات التي يتولون مراقبتها أو الإشراف عليها أو التي أبرموا صفقة معها أو أصدروا رأياً بغية عقد صفقة معها".

وفي فرنسا، اعتبرت السلطات الإدارية المستقلة مستقلة عن المتعاملين الاقتصاديين منذ انشاءها³ فيما يخص استقلالية الأعضاء في سلطة السوق المالية، ممّا يؤهلهم من توقيع العقوبات دون اللجوء إلى القضاء⁴، و في الجزائر نصّ المشرع على نظام الامتناع في المشاركة في المداولات المتعلقة بالمؤسسات والتي لهم فيها مصلحة مثلما جاء في قانون المنافسة رقم 03-03⁵، وعلى العموم فإنّ المشرّع قد وحدّ النظام المطبق على الأعضاء المشكلين للسلطات الإدارية المستقلة فيما يخصّ عدم امتلاكهم مصالح مع المتعاملين الاقتصاديين الذين يشرفون على مراقبتهم أو المتعاقدين معهم، والذين يحوزون على نسبة 50% من رأس المال الإجمالي وأنّ عدم امتثالهم لذلك يعرضهم لعقوبة 06 أشهر إلى سنة واحدة سجن حسب المرسوم التنفيذي الصادر في 01 مارس 2007.

1. الأمر رقم 01-07 المؤرّخ في 01 مارس 2007، المتعلق بحالات التنافي والالتزامات الخاصة ببعض المناصب والوظائف، ج.ر.ج.ج. رقم 16.

2. بلماحي زين العابدين، المرجع السابق، ص.98.

3. Autorites des marchés financiers France, ps: //fr.m. :wikipedia, consulté le 25.10.2016.

4. Jérôme- Lasserre CAPDEVILE, l'indépendance des autorités de régulation financière à l'égard des opérateurs régulés, E.N.A., 2012, n °143, <http://www.carn.info-France-> p. 670, DEZOBRYL Guillaume, indépendance des autorités de régulation économique à l'égard des opérateurs régules, ENA , Revue française d'administration publique n° 143, 2012 ,p.1.

5 . بلماحي زين العابدين، النظام القانوني للسلطات الإدارية المستقلة، ص. 293.

الفرع الثاني: التمتع بالشخصية المعنوية

ان الأساس الذي اعتمده المشرع الجزائري هو منح الشخصية المعنوية للسلطات الإدارية المستقلة الضابطة في المجال الاقتصادي والمالي، ومنه إمكانية القاء المسؤولية على أعمالها بسبب الاضرار الناجمة عن نشاطها الرقابي. لذلك فإنها تخضع في حالة النزاعات للجهة القضائية المختصة وفقا للمادة 800 ق.ا.م.ا¹. إن فكرة الشخصية المعنوية، تمنح استقلالية التسيير². وفي فرنسا، فإن القانون³ والاجتهاد القضائي والمجلس الدستوري⁴ هم الذين يقررون وجود السلطات الإدارية المستقلة، واعطائها تكييف السلطات المستقلة⁵.

ان السلطات الإدارية المستقلة في فرنسا لا تدخل ضمن أية من الهيئات الموجودة في القانون العام، لذلك فهي ليست هيئات عمومية لأنها لا تتمتع بالشخصية المعنوية⁶، وليست بهيئات استشارية لأنها تتمتع بسلطة التقرير، إلا أن قراراتها لا تحوز على حجية الشيء المقضي به ولقد تم انشاؤها من أجل تحقيق الاستقلالية في عملها اتجاه الحكومة.

ومن بين نتائج التمتع بالشخصية المعنوية لمعظم السلطات الإدارية في الجزائر تمتعها بأهلية التقاضي وتحمل المسؤولية وأهلية التعاقد. أما في فرنسا فالأمر مختلف، لان معظمها لا يتمتع بالشخصية المعنوية⁷.

3. عبيدش ليلة، اختصاص منح الاعتماد لدى السلطات الإدارية المستقلة، مذكرة الماجستير في القانون -تحولات الدولية-، المرجع السابق، ص.67، والقانون رقم 08-09 المؤرخ في 25 فبراير 2008 يتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، ج.ر.ج.ج.، رقم 21 لسنة 2010.

4. Revue R.F.D.A., n° 05, publiée en Septembre-October 2007, Dalloz, p. 983.

5. Loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011, relative au défenseur des droits le qualifie d'autorité onstitutionnelle indépendante : (une autotité administrative dont l'indépendance trouve son fondement dans la constitution).

6. Décision du Conseil Constitutionnel pour l'autorite de regulation des communication sélectroniques et des poste (ARCEP), Lp.cit.

7. S'agissant de cette qualification retenue par l'article 02 de la loi organique n°2011-333du 29 mars 2011 ,relative au défenseur des droits ,le conseil constitutionnel a estimé (qu'il constitue une autorité administrative dont l'Indépendance trouve son fondement dans la constitution).

1. Mme Marie_HELENE, Rapport de sénat session ordinaire de 2015_2016,par la présidente DES ESGAULX et le rapporteur M.jacquesMEZARD Sénateurs sur le bilan de la création de l'organisation ,de l'activité et de la gestion des autorités administratives indépendantes , fait le 28 octobre 2015,p .14.

2. Nadine POULET et Gibot-LECLERC, droit administratif, O.P. cit, p .40 et Martine LOMBARD ; Gilles DUMONT, droit administratif, éd Dalloz, 2003, p.116.

3 . حدري سمير، المرجع السابق، ص.17.

الفرع الثالث: الطابع الإداري للسلطات الإدارية المستقلة

من الضروري تمتع السلطات الإدارية المستقلة بالطابع الإداري لأنها تقوم بعملية الضبط الذي يقتضي إصدار قرارات الضبط التي لها طابع التنفيذ المباشر، لهذا وجب أن تتمتع بالطابع الإداري لأداء مهامها، ومنه فانه لترجيح هذا الأمر هناك عدة آراء منها الفقهية (أولا) والقضائية (ثانيا).

أولا: موقف الفقه من إصباغ الطابع الإداري على الهيئات

إنّ تحديد الطابع الإداري للهيئات الإدارية المستقلة يعتمد على عدة معايير، فالفقه الفرنسي كَيّفها بهيئات غير تقليدية، وأنها تصنّف بفئة جديدة ضمن الهيئات الإدارية بالاعتماد على طبيعة القرارات الصادرة عنها، وكذا بشأن المنازعات الناتجة عن تلك القرارات، والتي تخضع لرقابة القضاء الإداري، فهي بذلك تقاس في نفس درجة الأعمال الإدارية العادية¹.

أما الفقه في الجزائر، وحسب تحليل الأستاذ زوايمية فان تمتع هاته الهيئات بسلطات يعطيها الطابع الإداري بالرغم من استقلاليتها².

ثانيا: موقف القضاء

إن الاعتراف بالطابع الإداري للسلطات الإدارية المستقلة يعطيها صفة النظام هجين (statut hybride)، حيث أنّ مجلس الدولة الفرنسي لم يعارض أن تكون خاضعة لتأسيس قانوني من نوع خاص، أما في الجزائر، فلا يمكن أن تجمع بين استقلاليتها وإداريتها باختلاف النظامين السياسيين في الجزائر مقارنة بفرنسا. فالجزائر تعتمد نظام المركزية للسلطة التي لم تتنازل فيها الدولة عن سلطاتها، بل تمارس رقابة مركزية، لكن المركزية هاته لم تعد مطلقة كما في السابق، حيث أن السلطة المركزية تستعمل تنظيمات النظام القانوني للبلدان الليبرالية دون التقيّد بمحتواها على المستوى الواقعي، (L'imbroglie juridique)، ومنه نلاحظ فراغ القوانين الجزائرية من محتوى الاستقلالية، أي أن قياس درجة الاستقلالية في فرنسا والجزائر يرجع إلى البيئة، حيث لا يمكن فرض نظام معيّن كالموجود بفرنسا في بيئة مختلفة أي الجزائر، لأنه يجب أن تتوافق مع نوع الاقتصاد المعتمد في تلك الدولة، لأنها لم ترق لان تكون دولة قانون. فهناك نجد تبعية القضاء للسلطة التنفيذية، وبالتالي يمكن أن نطرح الإشكال التالي إذا ما نظرنا إليها من الناحية القانونية،

4. للمزيد من المعلومات حول رأي الفقه أنظر حضري سمير، المرجع السابق، ص. 30 و

فيكاد أن يكون وجودها غير حقيقي، وبالتالي فإنها موجودة وأن وجودها يكون بقوة في القوانين وليس في الواقع الذي يتطلب نظام سياسي مؤسّساتي¹.

لذلك يمكن إذن طرح الإشكال الآتي: ما هي التنظيمات المتعلقة بالاستقلالية؟

إن الاعتراف بالطابع الإداري للسلطات الإدارية المستقلة معناه عدم حيازة أعمالها لقوة الشيء، لأن الأعمال القانونية الصادرة عنها يمكن الطعن فيها أمام القضاء، هذا من جهة. ومن جهة، أخرى فإن المشرع قد اعترف لبعضها صراحة بالطابع الإداري مثل مجلس المنافسة وفق المادة 23 من الأمر 03-03 بقوله "تنشأ لدى الوزير الأول سلطة إدارية وهي مجلس المنافسة تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي." ونفس الاعتراف نجده بخصوص القطاع المنجمي فالمشرع كيفها تارة على أنها سلطات تنظيمية مستقلة، وتارة أخرى يطلق عليها اسم هيئة مستقلة²، ويتم التكييف حسب معيارين المادي والموضوعي، فمن حيث الاعتماد على المعيار المادي، فإن نشاط هاته الهيئات هو من أجل تنفيذ القوانين. والذي يعد من بين اختصاصاتها، مثلما ينص عليه المرسوم التنفيذي بخصوص لجنة النقد والقرض في المادة 105³ بقولها "اللجنة البنكية مكلفة بمراقبة احترام كل من البنوك والمؤسسات المالية للقواعد القانونية والتنظيمية، وأن العقود التي تصدرها ذات طبيعة إدارية"، ومن جهة أخرى وبخصوص المنازعات، فإن العقود التي تصدرها هي محل طعن أمام القاضي الإداري، ومنه نستنتج أن للهيئات الإدارية المستقلة طابع إداري سواء في الجزائر أو فرنسا بما أن الدارة مسؤولة على أعمالها وقراراتها⁴. أما بخصوص إجراءات الطعن نسجل غياب إجراءات موحّدة تلك المعتمدة أمامه، لأنّه يعتمد على الإجراءات المدنية والإدارية والقانون العضوي الخاص بمجلس الدولة، وأن إجراءات الطعن هاته نصت عليها المادة 09 من هذا القانون العضوي الخاص به⁵. ونفس الحل معتمد بخصوص مجلس النقد والقرض، لكن بخصوص هذا الأخير، فإن الطعن يتعلق بالتعسف في استعمال السلطة، وأنّ هذا

1. Rachid ZOUAIMIA, les autorités de régulation indépendantes face aux exigences des gouvernances .op. cit.p;33, les AAI et la régulation économique en Algérie, op. cit. p.31.

2. أشار الى ذلك، قوراري مجدوب، المرجع السابق، ص. 24.

3. المرسوم التنفيذي رقم 10.90، بخصوص لجنة النقد والقرض، السالف الذكر.

4. FORTAT Nicolas, Autorité et responsabilité administrative ,thèse de doctorat de l'université François Rabelais de tours, le 29 mars 2011, p.1.

5. القانون العضوي رقم 98-01 المؤرخ في 30 ماي 1998 يتعلق باختصاص مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، ج.ر.ج.ج.، عدد 37، لسنة 1998 معدل ومتمم بالقانون العضوي رقم 11-13، المؤرخ في 26 جويلية 2011، عدد 43 لسنة 2011.

النوع من الطعن ليس ممكنا الا من قبل وزير المالية أمام القضاء وبالخصوص أمام مجلس الدولة، ويخص الوكالتين المنجميتين واللجنة البنكية وأيضا لجنة الكهرباء والغاز¹.

كل ما ذكر بشأن الطعون أمام هيئة القضاء الإداري انما يؤكد الطابع الإداري لتصرفات السلطات الإدارية المستقلة ومنه فإنها مستقلة عن التنظيم الإداري القديم، الا أن هذا لا يؤكد الطابع الإداري بصفة مطلقة لجلها. كما أن مجلس الدولة في الجزائر أكد على الطابع الإداري لقرارات سلطات الضبط الإدارية، في قرار له بخصوص اللجنة المصرفية في قضية يونين بنك ضد محافظ بنك الجزائر²، إثر فصله في دعوى إلغاء قرار سحب الاعتماد الذي رفعه البنك العام المتوسطي ضد اللجنة المصرفية، كيف صراحة قرار سحب الاعتماد على أنه قرار إداري.

1. Rachid ZOUAIMIA, Les autorités administratives indépendantes et la régulation économique en Algérie op.cit p.p.p.22-23-24.

1. القرار رقم 13 صادر في 31 ماي 1999، قضية اتحاد بنك المؤسسة المالية في شركة المساهمة يونين بنك ضد محافظ بنك الجزائر، مجلة الإدارة، المدرسة الوطنية للإدارة، العدد 01، 1999، ص. 193؛ وأنظر كذلك حسام الدين، الرقابة القضائية على أعمال سلطات الضبط المستقلة، المرجع سالف الذكر، ص. 11.

الفصل الثاني:

حدود الاستقلالية للسلطات الإدارية المستقلة

ان السلطات الإدارية المستقلة تحدها بعض الحدود فيما يتعلق باستقلاليتها ، ومن هذه القيود ما يتعلّق بتبعيتها للسلطة التنفيذية فيما يخصّ إعداد النظام الداخلي، وسلطة الحلول، وأيضاً فيما يخصّ التقرير السنوي والموافقة على النظام الداخلي الصادر عن هاته الهيئات، أمّا فيما يخصّ الجانب الوظيفي فنلاحظ التبعية من خلال التمويل والتعيينات، وبالتالي فإنّ استقلالية السلطات الإدارية المستقلة غير مطلقة (المبحث الأوّل)، وهذا ما يظهر من خلال تدخل السلطة التنفيذية في اختصاصاتها والذي يظهر من خلال عدة جوانب أخرى (المبحث الثاني).

المبحث الأوّل:

عدم إطلاق استقلالية السلطات الإدارية المستقلة

من أجل تقييم مدى استقلالية السلطات الإدارية المستقلة في الجزائر، يجب مقارنتها بتلك الموجودة بفرنسا أو ببلدان الاتحاد الأوروبي، حيث يوجد فقط لجان (comité) وليست هيئات إدارية مستقلة كالمتعارف عليها، حتى أن تجسيدها بالمعنى القانوني لم يرق إلى المستوى المطلوب. ان معنى الاستقلالية هو التمتع بالسلطة الكاملة في أخذ القرار دون أن تكون تلك السلطة منبثقة من السلطة التنفيذية¹، لكن الامر مختلف لأنها لا تمارس فعلا السلطة بل تنفدها عن طريق التنظيم وكما عبر عنها الباحث دريسي عالمي كما يلي:

(Exige les autorités de régulation à applique la loi et du contrat, mais souhaite aussi que la décision ne trouble pas la sérénité la vie publique).

وكأن هاته السلطات تعبر عن إرادة الدولة، بالإضافة إلى أن تقييم هاته الاستقلالية يرجع إلى السلطة التشريعية في مجال التنظيم، بالرغم من أنّ تنظيم سلطات الإدارية المستقلة، وضع من أجل ضمان استقلاليتها ضدّ السلطات العمومية، وهذا ما يفسر استقلاليتها نسبيا.

أمّا في الجزائر فالغرض من وجودها من وجودها هو ضمان الحقوق العامة وتنظيم القطاع الاقتصادي، وتبقي الدولة حريصة فقط أن يكون عمل هاته السلطات ضمن القواعد التي سطرته. وهنا نلمس عدم الاستقلالية المطلقة لهاته السلطات، ومنه نفهم أنّ هاته السلطات ظهرت استجابة لضرورات تبادل المصالح فيما بين الدول أو رغبة من السلطات من أجل خلق وساطة تضمن تحرر الدولة من المسؤولية². ومنه يجب التوسع في هاته الافكار لقياس مدى استقلاليتها¹.

1. Drissi ALAMI MACHICHI, op.cit, P.10.

2. Les autorités administratives indépendantes : évaluation d'un objet juridique non identifié (t2 :ANNEXES), https://www.senat.fr,consulté_ le 26.10.2016.

إنّ السلطات الإدارية المستقلة تابعة للسلطة التنفيذية وليست مستقلة وظيفيا (المطلب الأول)، واستقلاليتها تعد نسبية لان أعمالها تخص الرقابة القضاء والسلطة التنفيذية (المطلب الثاني).

المطلب الأول: تبعية السلطة الإدارية المستقلة وعدم استقلاليتها وظيفيا

إنّ السلطات الإدارية المستقلة وأثناء عملها تخضع لرقابة السلطة التنفيذية بالنسبة للقرارات التنظيمية التي تصدرها، وهو مؤشّر على وجود الوصاية على أعمالها. بالإضافة الى طريقة تعيين أعضائها وعدم تحديد مدّة انتداب مدّة الرئيس (الفرع الأول)، وتظهر أيضا تبعيتها من خلال تركيبها أي فيما يتعلق بالموارد المالية والبشرية (الفرع الثاني).

الفرع الأول: تقنيات ضمان التبعية

إنّ السلطة التنفيذية ولكي يبقى لها اتصال مع السلطات الإدارية المستقلة فإنّها تمارس جانبا من الوصاية (أولا)، كما أنها تتدخل في تعيين الأعضاء (ثانيا).

أولا: مؤشرات الوصاية

إذا اعتبرنا أن سلطات الضبط المستقلة لا تخضع لسلطة الوصاية فالحقيقة أنها متصلة بالسلطة التنفيذية بواسطة عدة ميكانيزمات مثل الرقابة على القرارات التنظيمية (أ)، وسلطة الحلول (ب) وسلطة اتخاذ قرار من السلطة التنفيذية مغايرة لما اتخذته السلطات الإدارية المستقلة (ج).

أ-سلطة الرقابة على القرارات التنظيمية

من بين السلطات الإدارية المستقلة الموجودة في الجزائر هناك سلطات في قطاع الاقتصاد والمالية وأيضا في قطاع الحريات والحقوق. على أن القليل منها من تتمتع بسلطة تنظيم مستقلة. ونعطي مثلا عن لجنة الكهرباء والغاز²، إذ أن هاته الأخيرة تستخدم سلطة التنظيم فقط فيما يخص وضع التسعيرة. أما في قطاع البريد والمواصلات، فإنها تنظم فقط فيما يخص توزيع الكابلات وتوزيع خدمة المواصلات اللاسلكية³، وأنه بخصوص قطاع الصحافة المكتوبة فإن

1 .Règlement n° 1-2003 du Conseil du 16 décembre 2002, relatif à la mise en œuvre des règles de concurrence prévues aux articles 81et 82 du traité.

2 . القانون رقم 01-02 المتعلق بسلطة توزيع الكهرباء والغاز عبر القنوات، المعدل والمتمم، السالف الذكر.

3. المادة 13 من القانون رقم 03-2000، المحدد للقواعد العامة للبريد والمواصلات السلكية واللاسلكية، سالف الذكر.

المادة 40 من القانون العضوي المتعلقة بالمعلوماتية تسمح للدولة بتقديم المعونة المادية لقطاع الصحافة¹. وبالنسبة لقطاع المنافسة، فإنه لم يتم توزيع المهام التي تخص الوزير المكلف بالقطاع، أما بخصوص قطاع النقد والقرض فإنه الوحيد الذي يتمتع بسلطة تنظيم حقيقية كل في اختصاصه، إلا أن السلطة التنفيذية يمكنها أن تقوم بقراءة ثانية والموافقة على التنظيم².

فأما التنظيمات التي يصدرها مجلس النقد والقرض تطلع عليها وزارة المالية فلا يمكن معارضتها ولا يمكن إلا الطعن فيها أمام مجلس الدولة، كما أن القرارات التي يصدرها تخضع للوزير للموافقة عليها. لكن إن مضت مدة عشرة أيام والتزم الصمت، فالتنظيم يدخل حيز التنفيذ. هذا بخلاف تلك التي يصدرها مجلس النقد والقرض. أما في فرنسا فإنها تخضع للموافقة ثم الإشهار في الجريدة الرسمية مع نصّ الموافقة من قبل وزارة المالية.

ان الموافقة على التنظيمات في فرنسا تكون تحت سلطة الوصاية، وبعدها تدخل حيز التنفيذ، وأن إجراء الإشهار يمكنها من ذلك، أما بخصوص القرارات التنظيمية الصادرة من قبل نشاطات السكك الحديدية، فإنها ترسل إلى وزير النقل من أجل الموافقة عليها في مدة 02 شهرين، وإذا مضت هذه المدة دون اتخاذ أي إجراء، فإن ذلك يعد بمثابة موافقة عليها، أما في الجزائر فإن تلك التنظيمات تبقى فقط مشروعاً في حالة سكوت الوزارة³.

وفي فرنسا وضعت هيكلية تتمثل في محافظ الحكومة أي وسيط بين السلطات والوزير يعلمه بالقرارات التي تولى تنظيمها⁴، والذي يعتبر منسق فيما بين البرلمان والمواطن، كما أن الدولة تتمتع بالسيادة وهذا ما يمنحها صلاحيات الرقابة على كل المؤسسات التي تعمل على إقليمها⁵. وأن استقلالية مثل هاته الهيئات في عملها ينقص من سيادة الدولة، ولهذا تفضل تحت سلطة الوصاية بطريقة مباشرة أو غير مباشرة مثلما هو الحال بالنسبة لكيفية التنظيم الذي تقوم به

1 . القانون رقم 05 المتعلق بالإعلام، سالف الذكر.

2. Rachid ZOUAIMIA, les autorités de régulation indépendantes face aux exigences de la gouvernance op. cit, p.200.

3. Rachid ZOUAIMIA, les autorités de régulation indépendantes face aux exigences de la gouvernance, op. cit, p. 200...205 : (Lorsque cet évènement nécessite une suspension supérieure à 5 jours francs, la décision est du ressort exclusif du ministre chargé des finances selon l'article 48 du décret législatif n° 93 -10 du 23 mai 1993 modifié et complété. relatif à la bourse des valeurs mobilières).

4. Jean Marc SAUVÉ, intervention du 11 février 2010, du Conseil d'Etat et la juridiction administrative, p.7.

5. DIARA Abdoulaye, thèse de doctorat sur Les Autorités Administratives indépendantes dans les Etats Francophones d'Afrique noire -cas du Mali, du Sénégal et du Bénin-, Afrilex 2000, p.20.

كهامش لعملها. فالقرارات التي تصدرها قابلة للطعن أمام الهيئة المشرفة، أي الوصية مثلا الوزارة¹، وهذا ما يؤدي بنا الى القول أن هاته الهيئات لا تتمتع بالسلطة فسميت خطأ بالسلطات الإدارية المستقلة بل أنها تعتبر هيئات تنظيمية فقط، متحررة من سلطة التشريع بما أنها تساهم في وضعه، ومن خلال ذلك نلمس جزء من استقلاليتها.

ب- سلطة الحلول: ان هذه السلطة مخولة للسلطة التنفيذية أي الحلول مكان السلطات الإدارية المستقلة في حالات نص عليها المشرع. ونذكر في هذا الشأن نص المادة 48 من المرسوم التشريعي المتعلق ببورصة القيم المنقولة. على أنه يمكن للجنة أن تعلق لمدة لا تتجاوز خمسة أيام كاملة عمليات البورصة، إذ ما حدث حادث كبير ينجر عنه اختلال في سير البورصة أو حركات غير منتظمة لأسعار البورصة، وإذا كان هذا الحادث مما يتطلب تعليقا لمدة تتجاوز خمسة أيام كاملة كان القرار من اختصاص الوزير المكلف بالمالية دون غيره كما تنص المادة 50² من ذات القانون على أنه إذا ثبت عن اللجنة عجز أو قصور، تتخذ التدابير التي تطلبها الظروف عن طريق التنظيم بناء على اقتراح من الوزير المكلف بالمالية عقب الاستماع إلى رئيس اللجنة". ان سلطة الحلول من مظاهر السلطة الرئاسية التي يمارسها الرئيس على مرؤوسه وهي من مظاهر الرقابة حيث تعتبر تقييدا للاستقلالية لجنة عمليات البورصة.

أما في فرنسا، فلقد صرح مجلس الدولة³ بسلطة الحلول على سلطات الإدارية المستقلة، وحثته في ذلك هو وجود ممثلين عن الحكومة في تركيبة أعضاء السلطات الإدارية المستقلة، وأنهم يحوزون على سلطة اتخاذ التدابير اللازمة مكان سلطات الإدارية، وأن هاته التدبير خاضعة للرقابة القضائية⁴.

ج- سلطة صرف النظر عن قرارات السلطات الإدارية المستقلة:

يمكن للسلطة التنفيذية أن ترخص تلقائيا أو بطلب من الأطراف المعنية بالتجمع إذا رفض مجلس المنافسة القيام به لا نه يدخل في صلاحيات السلطة التنفيذية الحفاظ على النظام العام⁵.

1. Ibid, p.p. 22-25.

2. Art. 50 du décret legislative n°93-10 du 23 mai 1993 modifié et complete, relative à la bourse des valeurs mobilières, précité.

3. أشار الى ذلك بلماحي زين العابدين، المرجع السابق الذكر، ص.185.

4. Rachid ZOUAÏMIA, les A.A.I. et la régulation économique en Algérie, o.p. cit., p.58.

5. المادة 21 من الأمر 03-03 المتعلق بالمنافسة، المرجع السابق.

نأخذ كمثال في ذلك مجلس المنافسة في الجزائر حيث أنه وعندما يتعلق الأمر بحماية المصلحة العامة فإنه طبقا للمادة 21 من الأمر الصادر في سنة 2003¹، فإنه بإمكانية أخذ قرارات من السلطة التنفيذية مغايرة لما اتخذته السلطة الإدارية المستقلة في التنصيص الآتي: « Lorsque l'intérêt général le justifie, le gouvernement peut, sur le rapport du ministre charge du commerce et du ministre dont relève le secteur concerne par la concentration, autoriser d'office ou à la demande des parties concernées, la réalisation d'une concentration rejetée par le conseil de la concurrence² ».

والملاحظ حسب الأستاذ زوايمية أن تحويل المهام الموكلة للسلطات الإدارية المستقلة إلى السلطة التنفيذية تحت حجة المصلحة العامة تمكن هاته الأخيرة من التعسف في استعمالها لهذا الحق، وأيضا من أجل الحد من المنافسة بمنع إعطاء رخص الولوج إلى السوق بالنسبة للمؤسسات الخاصة.

وفي فرنسا، ما يمكن قوله، أنه عندما يتعلق الأمر بالمصلحة العامة، فالوزارة هي من تتكفل بالحفاظ على النظام العام بإصدار تنظيمات حسب تقديرها دون الاعتماد على تلك التي أصدرتها السلطة الإدارية المستقلة³. فالسلطة تتجسد في مدي قبولها على حد قول بونبارت:

(Le fondement de toute autorité est dans l'avantage de celui qui obéit)⁴

ثانيا: كيفية تعيين الأعضاء وتحديد العهدة واجراء الامتتاع

ان تعيين الأعضاء وتحديد مدة انتدابهم عوامل مؤثرة على استقلالية سلطات الضبط في أداء المهام المنوطة بها، وسوف نبين ذلك من خلال تحليل فكرتين أولهما كيفية تعيين الرئيس، والأعضاء وعدم تحديد العهدة (أ) واجراء الامتتاع (ب).

أ-تعيين الأعضاء وعدم تحديد مدة الانتداب:

فيما يخص تعيين الرئيس، فإنه في كل السلطات الإدارية المستقلة الضابطة في المجال الاقتصادي والمالي يتم تعيينهم بواسطة مرسوم رئاسي من طرف رئيس الجمهورية، باستثناء رئيس لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، علما أن المشرع الجزائري خول سلطة تعيين رئيس لجنة

1. المادة 21 والمادة 19-1 من الامر 03-03، المتعلق بالمنافسة، المعدل والمتمم، سالف الذكر.

2. Rachid ZOUAIMIA, les autorités de régulation indépendantes face aux exigences de la gouvernance, op.cit, p.p. 205- 206.

3. أنظر في ذلك، ص. 183، من هذا البحث.

4. Nicolas FORTAT, Autorité et responsabilité administrative, thèse de doctorat en droit publiée, à l'université Francois-rebelais de tours, le 29mars 2011, p1.

تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها للحكومة، وذلك من خلال المادة 102¹ التي جاء فيها ما يلي "يعين رئيس لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها لمدة نيابة تدوم 04 سنوات بمرسوم تنفيذي يتخذ في مجلس الحكومة بناء على اقتراح الوزير المكلف بالمالية".

ومن خلال هذه الأحكام يتضح بصورة واضحة مدى تدخل الحكومة وتأثيرها على تشكيلة اللجنة، حيث تتمتع بمهمة الاقتراح والتعيين معاً، ومن هنا نقترح أن يتم تعيين الرئيس من طرف رئيس الجمهورية بمرسوم رئاسي وهذا بهدف تحقيق استقلاليته إزاء الحكومة من هذا الجانب².

ملاحظة: لقد تم إقصاء تعيين الأعضاء من قبل مجلس الأمة والمجلس الشعبي الوطني للسلطات الإدارية المستقلة مثلما هو عليه الحال بالنسبة للجنة المصرفية³، وبالتالي التأكيد على انفراد السلطة التنفيذية بالتعيين في الجزائر مما ينقص من استقلالية الأعضاء.

وبالنسبة للجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، وتطبيقاً لنص المادة 422⁴، تم إصدار نص تنظيمي في هذا الصدد قصد إبراز كيفية تعيين أعضاء اللجنة، واستناداً إلى نص المادة 06 من هذا التنظيم، يعين أعضاء لجنة البورصة بقرار من الوزير المكلف بالمالية لمدة تدوم 04 سنوات. فبالرغم من اختلاف جهات اقتراح هؤلاء الأعضاء، إلا أنّ إسناد سلطة التعيين للحكومة أمر يقلص من استقلالية هؤلاء الأعضاء مقارنة بنظيرتها الفرنسية أي لجنة عمليات البورصة الفرنسية (C.O.B.) من خلال القانون المؤرخ في 02 جويلية 1996⁵، فهذا الأخير يضمن لها استقلالاً في مواجهة السلطات العامة عن طريق توزيع سلطة تعيين أعضاء الهيئة بين جهات مختلفة تتراوح بين نائب رئيس مجلس الدولة، الرئيس الأول لمحكمة النقد والرئيس الأول لديوان المحاسبة، إضافة إلى رئيس مجلس الشيوخ، ورئيس المجلس الوطني، رئيس المجلس الاقتصادي والاجتماعي، ومحافظ بنك فرنسا، ومن خلال هذه التشكيلة، نلاحظ غياب تدخل السلطة التنفيذية في تعيين

1. المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 94-175، المتعلق بالمنافسة، السالف الذكر.

2. حدري سمير، السلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي وأشكالها الاستقلالية، جامعة عبد الرحمان ميرة - بجاية، أيام 23 و24 من سنة 2007، ص7، وانظر

www : //sciencejuridiquesahlamontada.net/profile, consulté le lundi 27-06-.2016.

3. المادة 13 من القانون 03-04 المعدل والمتمم للمرسوم التشريعي، رقم 93-10 المتعلق ببورصة القيم المنقولة، المعدل والمتمم، السالف الذكر، كما يلي: (يعين الأعضاء في المجال المصرفي حسب قدراتهم في الميدان المالي والبورصي لمدة 3 سنوات، وفق الشروط المحددة عن طريق التنظيم).

4. المرسوم التشريعي رقم 93-10 المتعلق بلجنة تنظيم عمليات البورصة، سالف الذكر.

5. Loi n° 96-597 du 2 juil 1996 de modernisation des activités financières, <https://www.legifrance.gouv.fr/eli/loi/1996/7/2/>.

أعضاء المجمع، وأنها تتدخل فقط في تعيين الرئيس واعتماد تعيين المدير والأمين العام، وعلى هذا الأساس نقترح توزيع الاختصاص في تعيين أعضاء لجنة البورصة الجزائرية بين كل من السلطة التنفيذية، والسلطة التشريعية، والجهاز القضائي، والمجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي (C.N.E.S.)، من أجل ضمان استقلالية اللجنة عن السلطة التنفيذية¹، كما أن عدد أعضاء تشكيلة اللجنة المصرفية 08 أعضاء وهو قليل جدا بالنسبة لحجم ونوعية المهام الموكلة لها لهذا تلجأ اللجنة الي أعوان بنك الجزائر المعتمدين من أجل القيام بالمهام الرقابية وهذا مساس باستقلاليتها لان هؤلاء يخضعون للسلطة السلمية لبنك الجزائر مما يؤثر على الاستقلالية في أخذ قراراتها.

أما عن ظروف انتهاء عضوية الرئيس والأعضاء، فإن رؤساء السلطات الإدارية المستقلة الضابطة في المجال الاقتصادي والمالي والذين يتم تعيينهم من طرف رئيس الجمهورية بموجب مرسوم رئاسي، تنهي مهامهم أثناء ممارستهم العهدة النيابية إلا في حالة ارتكاب خطأ مهني جسيم أو لظروف استثنائية، وهو الأمر نفسه بالنسبة لمحافظ بنك الجزائر ونوابه في ظل القانون رقم 90-10 المتعلق بالنقد والقرض إلا أنه في التعديل الجديد لسنة 2003². تم إلغاء ذلك، أمّا بالنسبة للأعضاء فتنهى مهامهم بنفس طريقة تعيينهم، إلا أنه لا توجد أية إشارة لظروف أو أسباب إنهاء عضويتهم خلال مدة نيابتهم.

وهنا يمكن القول أنه اذا كان على المشرّع وضع ضمان من أجل عدم إمكانية العزل خلال فترة النيابة في النصوص التشريعية وتطبيقها على جميع السلطات الإدارية المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي. أما في الجزائر وفيما يخص أعضاء لجنة البورصة (C.O.S.O.B.) فان العهدة تقدر بـ 04 سنوات، أمّا الرئيس، فلا يمكن عزله أثناء عهده إلا عن طريق خطأ مهني جسيم وهذا مما تم الإشارة إليه سابقا.

إنّ اختلاف معطيات العضوية للسلطات الإدارية المستقلة الضابطة في المجال الاقتصادي والمالي، يؤثر سلبا على استقلاليتها، وهذا ما يخلق فوضى في السلطات الإدارية المستقلة من خلال عدم تحديد مدة انتداب الرئيس والأعضاء، وهو الأمر كذلك بالنسبة لخمس 05 سلطات مستقلة في الجزائر منها على سبيل المثال سلطة ضبط البريد والمواصلات، فلم يحدّد المشرّع مدة انتداب الرئيس والأعضاء وبالتالي هم عرضة للعزل في أي وقت وهذا يمس باستقلالية السلطة. و

1 . حدري سمير، السلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي واشكالية الاستقلالية، المرجع السابق، ص.87.

2. القانون رقم 03-11، المتعلق بالنقد والقرض، سالف الذكر.

نفس الشيء بالنسبة لهيئة الادارية المستقلة الضابطة في مجال البريد والمواصلات، ولجنة ضبط الكهرباء والغاز، والوكالتين المنجميتين، ومجلس النقد والقرض، إلا أنّ هناك سلطتين إداريتين مستقلتين والتي حدّد المشرّع الجزائري صراحة مدة انتداب الرئيس وبقية الأعضاء فيهما، ألا وهما لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها واللجنة المصرفية، لكن في المقابل لم يشر الى ذلك في القانون، وبالتالي عند سكوت المشرع ، تكون مدة النيابة قابلة للتجديد على أساس غياب أحكام صريحة تنص على ذلك، أي أن قابلية مدة الانتداب للتجديد، يمسّ بأداء المهام من دون استقرار، وعدم استقلالية الأعضاء تجاه سلطة تعيينهم من جهة أخرى¹.

وفي فرنسا، ومن أجل ضمان استقلالية السلطات الإدارية المستقلة وحجبها على أن تكون سلطة رابعة فإنّ تقرير المجلس الوطني الفرنسي المقرّر في 28 أكتوبر 2010 يرى أنّ تعيين الأعضاء يجب أن يكون تحت رعاية البرلمان أي الآخذ برأي الأغلبية المطلقة².

وقد أيد فكرة عدم اقدام السلطة التنفيذية على التدخل بقوله «un péché original»³ Gentot.

ب- غياب إجراء الامتناع (Le procédé de l'empêchement):

لا يُقصد بإجراء الامتناع منع أعضاء أجهزة إدارة السلطات الإدارية المستقلة من الجمع بين وظائفهم ووظائف أخرى أو نشاطات أخرى، أو امتلاك مصالح في مؤسسة معينة، وإنّما يُقصد به تقنية تستثني بعض أعضاء الهيئة من المشاركة في المداولات المتعلقة بالمؤسسات محل المتابعة بحجة وضعيتهم الشخصية اتجاهها⁴. وفي هذا الصدد، نجد أثر ذلك في النظام الداخلي لمجلس المنافسة⁵، مما يسمح لنا بإضفاء صفة الموضوعية والحياد على مداولات هذا المجلس.

أما بالنسبة للجنة المصرفية باعتبارها سلطة إدارية مستقلة ضابطة في المجال المصرفي، فإنّ إجراء الامتناع غير موجود، حيث لم يشر المشرع الجزائري إليه، وبالتالي نتساءل عن مفهوم مبدأ الحياد الذي من المفروض أن تخضع له اللجنة المصرفية حين تنظر في المخالفات التي ترتكبها البنوك والمؤسسات المالية التي تربطها بأعضاء اللجنة المصرفية مصالح؟ وعليه، فإنّ

1. حري سميّر، السلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي واشكالية الاستقلالية، المرجع السابق، ص.8.

2. MM. René DOSIERE et Christian VANNESTE. Rapport d'information, à l'assemblée nationale française, le 28 octobre 2010, p.5.

3. M.Gentot, les autorités administrative independantes, Montchrestion, 1991.p.12.

4 . المادة 29 من الامر رقم 03_03 والامر رقم 95-06 المتعلقين بالمنافسة، السالفي الذكر.

5 . مرسوم رئاسي رقم 96-44 مؤرخ في 17 جانفي 1996 يحدد النظام الداخلي في مجلس المنافسة، ج ر.ج.ج.، العدد 05 الصادرة في 21 جانفي 1996 .

غياب إجراء الامتناع ضمن الأحكام القانونية المتعلقة بالسلطات الإدارية المستقلة الضابطة في المجال الاقتصادي والمالي مسألة تمسّ باستقلالية الأعضاء وحيادهم في ممارسة وظائفهم. وعلى ضوء دراستنا لأهم المظاهر التي تجسّد الاستقلالية العضوية من جهة، والقيود التي تحدّ من درجة هذه الاستقلالية من جهة أخرى، نستنتج محدودية استقلالية الأعضاء. نتيجة التدخل المستمر للسلطة التنفيذية في شؤون السلطات الإدارية المستقلة الفاصلة في المواد الاقتصادية والمالية، وقيامها بالرقابة عليها، ممّا يضيف على استقلالية السلطات المستقلة من الناحية العضوية الطابع الشكلي.

إن المجلس الدستوري الفرنسي لم يشترط بالضرورة إجراء الامتناع بالنسبة للأعضاء لضمان استقلالية السلطة الإدارية المستقلة، وهذا ما نلاحظه بالنسبة لسلطة المنافسة¹.

الفرع الثاني: حدود الاستقلالية الوظيفية

من المتعارف عليه أن السلطات التنظيمية أنشئت لأداء مهام محددة، وهذا الأمر يتطلب الاستقلالية. ولقد أكد القرار الصادر عن الاتحاد الأوروبي ذلك علنا بمناسبة قضية سلطة المانيا. والمكلفة بحماية الأشخاص ضد معالجة المعلومات الشخصية، إذ أن المرسوم رقم 95/46 الصادر في 24 أكتوبر 1995 يلزم حماية السلطات الإدارية للعمل باستقلالية وأن ذلك لا يناهض مبدأ تحقيق الديمقراطية²، وأن هذا القرار يمس كل الدول المنظمة للاتحاد الأوروبي مثل فرنسا وهذا ما تضمنه نفس القرار³، لكن وبالرغم من هذا التخصيص التشريعي، إلا أنه لا يقدم تفسيراً حول استقلالية السلطات التنظيمية، وأنها لا تخلو من النقد لأنها خلقت لأبعاد سياسية⁴، وهذا لا ينفي أنها ذات أبعاد اقتصادية بموجب مبدأ فصل مهام التنظيم والاستغلال المفروضة من قبل القانون الأوروبي

1. Anibal Rafael ZARATE PEREZ, Thèse de doctorat, op.cit, p.163, et voir Arrêt conseil constitutionnel, CC-1172 du 17 novembre 2005, et voir décision n° 89-260 DC du 28 juillet 1989: (un régime d'incompatibilités trop strict condamne en effet la diversification dont atteste d'ores et déjà la composition d'instances où voisinent professionnels, fonctionnaires, parlementaires, ministres, juges..., diversification voulue par le législateur parce que de nature à favoriser une régulation à la fois plus efficace et permettant la représentation des intérêts de l'Etat et de la société civile).
2. CJ.U.E, Chambre ,9 mars 2010, Commission c/République Fédérale d'Allemagne, aff. c ,518 /07. point 41 ; à ce propos, la cour juge que : (le principe de démocratie relève de l'ordre juridique Communautaire).
3. Arrêt précité, point 42.
- 4 . Lombard MATTINE, l'Institutions de régulation économique et démocratie politique, A.J.D.A., 2005, p.530.

والتي تجعل منها مستقلة من أجل ضمان حرية المنافسة¹. إلا أن الاستقلالية هاته تبقى محدودة لعدة أسباب منها الموارد المالية والبشرية وكيفية تقسيم الهيكل الذي تعمل وفقه.

فتركيبية السلطة الادارية المستقلة تحد من استقلاليتها ويتبين ذلك من خلال الموارد المالية فيما يخص إجراء إعداد الميزانية ثم كيفية صرفها (أولاً) وفيما يخص الموارد البشرية وكفايتها (ثانياً)، وفيما يتعلق بهيكله السلطات الإدارية المستقلة (ثالثاً).

أولاً: فيما يخص الموارد المالية

من أجل معالجة المنازعات بخصوص المستهلكين صدر في فرنسا الأمر رقم 1033-2015 في 20 أوت 2015، والمتعلق بالإجراءات الخاصة بمعالجة المنازعات المتعلقة بالمستهلكين، بالإضافة إلى القرار الصادر في 22 جوان 2015² بخصوص مستقبل الحكومة، وأيضاً من أجل مكافحة المخدرات (dopage).

وقد تطورت السلطات الإدارية المستقلة بالنظر الى المهام الموكلة إليها ومشاركتها في القرارات المتعلقة بالسياسة، وبالتالي مقارنتها بمهام الحكومة.

إنّ ظهور هاته السلطات في المجال الاقتصادي قد أكد عدم نجاعة الدولة في تسيير كل القطاعات، بالإضافة الى خضوعها لنظام قانوني غير موحد تارة للقانون العام وتارة أخري للقانون الخاص. فمثلاً ان نظام المحاسبة في قطاع المناجم وحسب المادة 21 من المرسوم التنفيذي رقم 04-93 الصادر في 01 أفريل 2004 والمتعلق بالنظام الداخلي للوكالة الوطنية للمناجم³ فان حسابات القطاع يتم مراقبتها من قبل محافظ الحسابات المعين من طرف وزير المالية ونفس الاجراء متخذ من قبل الوكالة الوطنية للجيولوجيا ومراقبة المناجم. وكذا بالنسبة لقطاع المياه أين تكون الحسابات مراقبة من قبل محافظ الحسابات المعين من الوزارة المكلفة بمصادر الماء، ونفس الاجراء بالنسبة للوكالة الوطنية للمواد الصيدلانية للاستعمال البشري حيث يمسك الحسابات محافظ الحسابات⁴.

1. Gabriel ECKERT et Jean- Philippe KOVAR, op .cit, p.8.

2 .Rapport Du Sénat, op.cit. , p.2011.

3 . المرسوم التنفيذي رقم 04-93 الصادر في 01 افريل 2004 والمتعلق بالنظام الداخلي للوكالة الوطنية للمناجم ج.ج.ج.ج العدد 20 الصادرة في 04 افريل 2004.

4. Rachid ZOUAIMIA, les autorités de régulation indépendantes face aux exigences de la gouvernance, op.cit, p. p.52 -53.

من خلال ما سبق نستنتج أن تقييد حسابات الوكالات هو نوع من رقابة السلطة التنفيذية على الموارد المالية للسلطات الإدارية المستقلة، وأن هاته السلطات ليست مستقلة في جانبها المالي، أما المنازعات الإدارية فيفصل فيها القاضي الإداري.

وفي فرنسا، وفيما يتعلق بالمراقبة المالية للسلطات الإدارية المستقلة أي مراقبة الحسابات فإنها تتم عن طريق مراقب مالي يوضع بجانب السلطات الإدارية المستقلة، وفي الواقع لا يتم معرفة إن تمت المراقبة أم لا لحسابات السلطات الإدارية المستقلة نظرا لسريّة العملية.

علما أن التصريح المتعلق بأمالك كل عضو للسلطات الإدارية المستقلة فإنه منصوص عليه وفق المادة 14 من القانون الصادر في 11 أكتوبر 2013¹، من خلال إعطاء قائمة جرد للتصريحات بالأمالك.

وفي فرنسا، فإن معظم السلطات الإدارية المستقلة ممولة من الميزانية العامة للدولة بمعدل 39 % من هذه الميزانية، مما يفسّر أن سلطة السوق (A.M.F) لديها مصادرها الخاصة التي تمّولها. إن استقلالية السلطات الإدارية المستقلة، تؤسّس على دعائم ألا وهي الأعضاء المكوّنين لها والوسائل المالية التي في حوزتها.

وفيما يتعلق باستقلالية هاته السلطات في جانبها المادي، فإنه تبعا لبرنامج 308 بخصوص حماية الحقوق والحريات والمقرر في قانون المالية لسنة 2009، قد تم تطوير التسيير الحر للسلطات الإدارية المستقلة وبالمقابل تدعيم مراقبة البرلمان لمهامها من أجل ضمان حقوق وحريات الافراد ومنه استلزم منح الشخصية المعنوية لبعض السلطات الإدارية المستقلة مثل (L'AFLD, HAS). ان وجود البرلمان هو إعطاء الرأي بخصوص تعيين رؤساء السلطات الإدارية المستقلة وبالتالي امتلاك حق الفيتو²، وهذا غير الموجود في الجزائر بحيث أن التّعيين يتمّ بواسطة السلطة التنفيذية فقط.

وبخصوص التّمول في الجزائر مقارنة بفرنسا، أولا يجب القول أنّ استقلالية الهيئات المنظمة لا يمكن أن تكون واقعية الا إذا كانت قادرة أن تمول نفسها بنفسها وتأخذ مثال عن

1. Rapport du sénat: L'audition de Mme Isabelle Falque Pierrotin, présidente de la commission nationale de l'informatique et des libertés CNIL, 29 juillet 2015: <http://www.senat.fr/rap/r05-404-2/r05-404-237.html>, le samedi 30 avril 2016.

2. BrigitteLe Page, op. cit.p.2.

التصرف في التمويل ما يقوم به المجلس الشعبي البلدي حيث أن القانون أعطاه هامش التصرف في الميزانية والتي يساهم فيها أي يقوم بتمويل نفسه بواسطة الضرائب أو الخدمات ¹.... ولا يمكنها ذلك إلا إذا كانت تتمتع بالشخصية المعنوية، ومنه فإن المنطق يوضح أن من أسس التمويل الذاتي هو التمتع بالشخصية المعنوية، ويمكن الإشارة كذلك إلى لجنة الضمان الاجتماعي والاحتياط، حيث أن الدولة هي من تتكفل بالتمويل. أما عن مجلس المنافسة، فإن التمويل هو حسب القواعد العامة المخصصة لميزانية الدولة، فإن ميزانية هاته السلطات مسجل في ميزانية وزارة التجارة حسب الإجراءات القانونية والتنظيمية المعمول بها، وفيما يتعلق بميدان المناجم، فإن لجنة التنظيم هاته تستفيد من مختلف مصادر التمويل. وبالنسبة للجنة الكهرباء والغاز فإنها تمول عن طريق التنظيم أو الهبات أو من طرف الدولة، وعن طريق الخدمات المقدمة من القطاع، وبالتالي فإنه في الواقع اللجنة الفرعية من تقوم بإعداد الميزانية وبالتالي مصلحة المحاسبة والميزانية لقطاعي المناجم والكهرباء من تقوم بإعداد الميزانية².

أما في قطاع الصحة، فإن الوكالة العامة للمنتجات الصيدلانية للاستعمال في الطب البشري هي من تقوم بتحصيل مواردها المالية من الموارد الأصلية ومن حقوق التسجيل والتصويت والاشهار للمواد الصيدلانية للاستعمال في الطب البشري، ثم عن طريق الخدمات المقدمة وبواسطة المصادر المتعلقة بالنشاطات المقدمة³. أما فيما يخص قطاع النقل، فإن سلطة تنظيم النقل تستفيد من نصيب من التمويل بواسطة قانون المالية عن طريق مداخل حقوق الامتياز التي يمنحها القطاع. وعن قطاع المناجم فإنه له ميزانية خاصة وأنه ممول بواسطة منتجات وعن طريق العقود المبرمة أي من الجباية المحصلة أو الخدمات المقدمة.

أما عن البريد والمواصلات، فإنه ممول من الخدمات التي تقدمها حسب نسبة يحددها قانون المالية من أجل أن تقوم هاته الهيئة بالمهمة الموكلة لها⁴.

1. Décret exécutif, n°13-105 du 17 mars 2013 portant règlement intérieure_type de l'assemblée populaire communal, J.O.R.A, n° 15 du 17 mars 2013.

2. المادة 127 من القانون رقم 01-2002 الصادر في 5 فيفري 2002 المتعلق بالكهرباء والغاز وتوزيع الغاز بواسطة القنوات، والمادة 10 من المرسوم التنفيذي رقم 7_266، الصادرة في 9 سبتمبر 2007 المحدد لاختصاصات وزير المناجم والطاقة، ج. ر.ج.، رقم 57 الصادر في 16 سبتمبر 2007، والمادة 11 من المرسوم التنفيذي رقم 07-266، الصادر في 09 سبتمبر 2007، المحدد لصلاحيات وزير المناجم ج. ر.ج.، رقم 57، الصادر في 16 سبتمبر 2007.

3 . Rachid ZOUAIMIA, les autorités de régulation indépendantes, op .cit, p.p.193- 194.

4 . المادة 22 من القانون رقم 03_2000 الصادر في 5 اوت 2000، المعدل الذي يحدد القواعد العامة والمتعلقة بالبريد والمواصلات، سالف الذكر.

وبخصوص سلطة تنظيم مصالح المياه فان تحصيلها يتم عن طريق أتاوة المياه واعانات الدولة والمداخيل المحصلة من نشاطاتها¹.

ومؤخرا تمّ إنشاء سلطة إدارية مستقلة يمكن أن تقوم بضبط المصالح العامة للمياه، وهذا ما نصت عليه المادة 65 من القانون رقم 05-12، المؤرخ في 4 أوت 2005، المتعلق بالمياه². إلا أنه سيتم تحديد صلاحيات وقواعد تنظيم وسير سلطة الضبط عن طريق التنظيم، مما يدفعنا إلى التساؤل والتشكيك في مدى استقلالية هذه السلطة إنّ تمّ وضعها في أرض الواقع.

أما مجلس المنافسة فانه يعتمد على ميزانية مصالح رئاسة الحكومة وما يمكن ملاحظته بهذا الشأن من خلال النصوص القانونية والتي تتطرق إلى مسألة التمويل للسلطات الإدارية المستقلة، أنّ هذه الإعانة لم يتم تحديد قيمتها قانونا³.

خلاصة القول أنّ أساس الرقابة على الموارد المالية الممنوحة للسلطات الإدارية المستقلة هو مراعاة لحسن تصرفها في المهام الموكلة إليها دون ذلك، وهو ما سمّاه Zarate-PEREZ Anibal⁴ بـ "dysfonctionnement du système"، بمعنى تخصيص ميزانية الدولة من أجل الضبط وليس لشيء آخر، لكن يمكن للسلطات الإدارية المستقلة اعداد ميزانيتها مع وزير المالية لكي يتوافق نظامها الداخلي والأهداف المسطرة من طرف برنامج الحكومة، ومنه فان الأجهزة الإدارية المجردة من الذمة المالية المستقلة انما تعمل بضمان الذمة المالية للدولة في حال ترتيب مسؤوليتها التقصيرية⁵.

ثانيا: فيما يخصّ الموارد البشرية

ان تكوين السلطات الإدارية المستقلة في الجزائر، يجب أن يكون خارج عن تأثير السلطة التنفيذية، إلا أنّه يصعب ذلك ما دام أنّ التمويل مرتبط بها عموما، كما هو الحال بالنسبة لمجلس المنافسة الذي يضمّ ممثلين لوزير التجارة، أحدهم دائم والآخر مستخلف، وأنّ آراءهما استشارية⁶.

1 . حدري سمير، المرجع السابق، ص10..

2. القانون رقم 05 - 12، المؤرخ في 4 أوت 2005، المتعلق بالمياه، ج.ر.ج.د.ش. ، العدد 60، الصادرة في 4 سبتمبر 2005.

3 . حدري سمير، المرجع السابق، ص.50.

4. Anibal-Rafael, Zarate-PEREZ, Thèse de doctorat, op. cit, p.333.

5. حكم مجلس الدولة الفرنسي بتاريخ 1960/02/02 في قضية (kamppann) منشور في A.J.D.A. لسنة 1960، ص.46.

6 . يعين الوزير المكلف بالتجارة ممثلا دائما لها، وممثلا مستخلفا لهم لدى مجلس المنافسة، بموجب قرار ويشارك في مجلس المنافسة دون أن يكون لهم الحق في التصويت حسب المادة من القانون رقم 08-12 المعدل والمتّم للأمر رقم 03-03 المتعلق بالمنافسة، سالف الذكر.

كما أن اللجنة الوطنية الاستشارية لترقية حقوق الإنسان وحمايتها التي تضم ممثلين عن الوزارات لهم صفة استشارية دون صوت تداولي¹.

ومن خلال التمعن في صفة الأشخاص المكونين للسلطات الإدارية المستقلة، فنجدها تتكوّن من إطارات عليا وأعاون، وأنهم لا يخضعون لنفس النظام مثل المجلس الأعلى للمعلوماتية، ومنه فلا يوجد أيّ قانون موضح لطريقة تعيين الأعضاء، ولذا فإنّ هذا الفراغ القانوني يؤوّل بعدم رغبة السلطات العمومية في منح الاستقلالية لهذا المجلس، حيث أنّ الاعضاء يختارهم رئيس الجمهورية حسب المادة 70 من قانون 1990².

أما في فرنسا فنجد مثلا أنّ سلطة تنظيم نشاطات السكّة الحديدية تمتع بحريّة في تعيين أعضاؤها، فيمكنها أن تختار موظفين منتدبين، أو موضوعين تحت التصرف أو متعاقدين؛ ونفس الشيء بالنسبة لسلطة المالية، وهذا بتصريح من القانون.

وأما في الجزائر ومنذ سنة 1996³، فإنّ معظم النصوص التشريعية خولت سلطة التعيين للأمناء العاممين والمدراء إلى رئيس الجمهورية عن طريق مرسوم رئاسي.

من ذلك قطاع البريد وقطاع المناجم، باستثناء خلية معالجة المعلومة المالية التي يعين رئيسها رئيس المصلحة والأمين العام؛ ومنه نستنتج أنّ هذا التعيين يشكّل خرقا للنظام السياسي القائم على المركزية في الجزائر أي مركزية سلطة التعيين⁴.

ملاحظة: من خلال ما سبق، يستشف أنّ الموارد البشرية المكونة للسلطات الإدارية المستقلة يجب أن تكون مختارة من طرف رئيسها من أجل ضمان استقلالية عملها مثلما هو قائم بفرنسا، وهذا غير ممكن لاعتماد الجزائر على النظام القائم على مركزية القرار.

1. المادة 8 من المرسوم الرئاسي رقم 01-71 المتضمن إحداث اللجنة الوطنية الاستشارية لحقوق الإنسان، سالف الذكر.

2. المادة 70 من قانون 90-07 المؤرخ في 03-04-1990، ج.ر.ج.ج.، رقم 14 المؤرخ في 04-04-1990، المتعلق بالإعلام.

3. المادة 99 فقرة 04 البند 5 من دستور 1996، ج.ر.ج.ج.، رقم 76 المؤرخة في 08 ديسمبر 1996.

4. Rachid ZOUIAMIA, Les autorités de regulation indépendantes face aux exigences de la gouvernance, op. cit, p.p.197- 198.

ثالثاً: فيما يخص هيكله السلطات الإدارية المستقلة

ان جميع السلطات الإدارية المستقلة وضعت الى جانبها أمانة مزودة بهياكل أو مصالح إدارية وتقنية من أجل أن تتمكن من القيام بمهامها بكل استقلالية، أي ضبط المجال المعنى بذلك. ونعطي مثالا على ذلك في المجال المصرفي حيث أن المرسوم التشريعي¹ ينص على ضرورة انشاء مصالح إدارية وتقنية تزود بها الأمانة قصد تسيير لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها. أما بخصوص تنظيم هذه المصالح وسيرها ووضعيتها مستخدمها القانونية، فقد أحالت الفقرة الثانية من نفس المادة الى لائحة تصدرها اللجنة، أي مصالح تقنية تتمثل في الأمين العام الذي ينظم خلية الاتصال والعلاقات العمومية ومستشارين لدى رئيس اللجنة، الى جانب هياكل تتمثل في مديرية تطوير ومراقبة السوق التي تسهر على احترام المهنة من طرف المتدخلين ومديرية الاعلام، والعمليات المالية، ومديرية الشؤون القانونية والإدارية التي تدرس المسائل القانونية المتعلقة بالقيم المنقولة. ويتم التنسيق بين هاته المصالح من قبل الأمين العام تحت سلطة رئيس اللجنة، الا أن بعض السلطات لم يتم وضع لائحة أو نظام بخصوص الهياكل التابعة لها مثلما هو الحال للوكالتين المنجمتين، وهذا يعرقل السير الحسن لسوق البورصة، فنجد نفس المصلحة تقوم بنفس المهنة وهذا غير ممكن، ومنه فان هذا التأخر لا يسمح بفعالية هاته السلطات وبالتالي استقلالية أداء مهامها وتحقيق شفافية عملها².

وفي فرنسا فان السلطات الإدارية المستقلة سلطة تنتمي الي الفرع التنفيذي للدولة ولهذا تتسم بالطابع الإداري وأنها ليست ذات طبيعة سياسية أو قضائية لأنها تقوم بالوظيفة الإدارية فتسهر على تطبيق القانون³. ان تفسير ذلك يرجع الي أن الوزراء يمارسون السلطة التنظيمية في قطاعهم ويبقون ملاحظين لكيفية أداء السلطات الإدارية المستقلة لمهمة التنظيم الموكلة إليهم لهذا فان تراجع الدولة عن أداء هاته المهمة محدد وكما عبر عنه أنها هيكله للإدارة من أجل التنظيم طريقة توضح عمل الإدارة وأخري تبين تنظيم السوق من قبلها. ان تنظيم السوق يكون عن طريق خلق إدارة موازية لتلك الموجودة في الوزارات أي تدخل السلطة التنفيذية من أجل اشراك المتعاملين

1. المرسوم التشريعي رقم 93-10 المعدل والمتمم، المتعلق بتنظيم عمليات البورصة، سالف الذكر.

2. حدري سمير، المرجع السابق، ص 41، 42، 43، وناحية شيخ، مداخلة بعنوان (المركز القانوني للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته)، الملحق الوطني حول السلطات الإدارية المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، جامعة عبد الرحمان ميرة بيجاية، 23- 24 ماي 2007، ص. 100.

3. Francois BELLANGER, Le phénomène des autorités administratives indépendantes, unige, [http://archive-ouverte.unige.ch/universite de geneve, p.10, consulté le dimanche 17 juillet 2016.](http://archive-ouverte.unige.ch/universite%20de%20geneve,%20p.10,%20consulté%20le%20dimanche%2017%20juillet%202016)

الاقتصاديين في تنظيم السوق وفق قواعد مشتركة أي برقابة من قبل الوزير عبر هيكلته وزارته بمصالح مشرفة ومراقبة العمل التنظيمي الذي تقوم به الإدارة بشكل تؤدي وظيفتها الرقابية من أجل التنظيم. والذي يتعدى الى مراقبة هؤلاء المتعاملين.

المطلب الثاني: رقابة قرارات السلطة من طرف القضاء والسلطة التنفيذية

إنّ السلطات الإدارية المستقلة لا يمكنها أن تعمل بمنأى عن السلطات الثلاث التي تنشؤها عن طريق الدستور، لأنّها مؤسسات الدولة التي تعتمد عليها من أجل تطبيق سياستها داخل الإقليم. إلا أنّ درجة انفصال عملها عن هاته السلطات يقاس حسب الايديولوجية السياسية المعتمدة في الدولة، وهذا معناه وجود نظام يعتمد اما على مركزية القرار أو استقلالية القرار، وفيما سيأتي سوف نوضح رقابة القضاء على قرارات الهيئة (الفرع الأول) ، وأيضا مدى رقابة السلطة التنفيذية على قرارات الهيئة (الفرع الثاني).

الفرع الأول: رقابة القضاء على قرارات السلطة

إنّ المشرّع الفرنسي أخضع قرارات السلطات الإدارية المستقلة لرقابة القضاء الإداري أو القضاء العادي¹، وقد حدى حدوه المشرّع الجزائري آخذا بالمبدأ أن القضاء يراقب تسبب الإدارة في قراراتها وأيضا التكيف القانوني للوقائع².

ان لمجلس الدولة الفرنسي الفضل في تحديد جهة الاختصاص بحيث ألغى القرارات الصادرة عن سلطات الضبط في عدّة مناسبات، ونذكر منها قرار رفض التجمع الصادر عن مجلس المنافسة لعدم إخطار وزير الاقتصاد³؛ ومنه، فإنّ اختصاص مجلس الدولة يرجع إلى تطبيق المعيار العضوي، ونفس الأمر بالنسبة للجزائر، طبقا للمادة 09 من القانون العضوي رقم 98-01 المعدل والمتمم، والمادة 901 من القانون 08-09⁴ من قانون الإجراءات المدنية والإدارية والمادة 153 من الدستور 2016.

1. Catherine BERGEAL, intervention au Conseil d'Etat sur La pratique du droit souple sous le control du juge administratif: que bilan, seminaire ACA du 18 décembre 2013, p.1, Nicole DECOOPMAN, Le contrôle juridictionnel des autorités administratives indépendantes, <http://www.u-picardie.fr-root-nicol>, consulté le 13.10.2016.

2. بدران مراد ، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة في ظل الظروف الاستثنائية، ديوان المطبوعات الجامعية، الاسكندرية، 2008 ، ص1.

3. Conseil d'Etat , GOMEL , du 4 avril 1914 –Rec.lebdon ,p.488, www.conseil-etat.fr, consulté le 13..10.2016.

4. نبيل محمد نايل، اختصاص القاضي الإداري بمنازعات سلطات الضبط المستقلة، دراسة نظرية ، مذكرة ماجستير في القانون العام، تخصص منازعات إدارية ، جامعة مولود معمري بتيزي وزو، تاريخ المناقشة 04 نوفمبر 2013 ، ص16، و أنظر كذلك الأستاذ بوضياف عمار، المعيار العضوي و اشكالاته القانونية، دفاتر السياسة والقانون ، دورية دولية متخصصة محكمة في الحقوق والعلوم السياسية،

ان القاضي هو الذي يحدد شروط ممارسة السلطة بالنسبة للهيئات وهو الذي يضيق من استعمال سلطة العقاب المستعملة من قبلها.¹

وأن هذا التدخل يقاس بالإيجابية لمنع تعسف السلطات في التسيير.²

إنّ ذكر عنصر رقابة القضاء كمؤشر على عدم استقلال السلطات الإدارية المستقلة، راجع إلى تقدير أعمالها، والى عامل الزمن فيما يتعلق بوقف أعمالها.³

إن رقابة القضاء على القرارات التي تصدرها سلطات الضبط تتمثل في الإلغاء أو في وقف التنفيذ لهذا القرار (أ) أو عدم إمكانية وقف التنفيذ(ب) أو الرقابة على العقوبات التي قررتها السلطات (ج).

أولاً: فيما يخص الإلغاء ووقف التنفيذ يجوز للقضاء إلغاء الاجراءات أو القرارات الصادرة عن السلطات الإدارية المستقلة، أو تلك المتعلقة بالوزارة أثناء قيامه بالرقابة عندما تكون متعارضة مع القوانين، أي من خلال تأويل خاطئ أو تكييف غير سليم، وهذا هو المعمول به في الجزائر وفرنسا.

وفيما يخص احترام حقوق الدفاع، نذكر قضية تم فيها عدم احترام حقوق الدفاع⁴، فيما يخص قضية Trompier Gravier.

كما يمكن للهيئة القضائية وقف تنفيذ القرارات الصادرة عن سلطات الضبط في المجال الاقتصادي. ان الهدف من هذه الدعوى هو تفادي ضرر لا يمكن جبره عن طريق دعوى الإلغاء⁵، ذلك أن سلطات الضبط مهمتها الرئيسية هي إصدار قرارات تنظيمية تمس بحقوق المتعاملين الاقتصاديين الخاضعين لرقابتها. كما أن الغرض من وقف التنفيذ هو كذلك تفادي قرار

جامعة قاصدي مرباح ، ورقلة ، العدد 05 ، جوان 2011، ص. 13، و بن طيفور نصر الدين ،ملاحظات حول الاختصاص النوعي للمحاكم الإدارية و مجلس الدولة، المجلة النقدية للعلوم السياسية و القانونية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، سنة 2007، ص.111. وهاني على الطهراوي، "القانون الإداري-ماهية القانون الإداري، التنظيم الإداري، النشاط الإداري-، ط. 1، سنة 2006، ص.257.

1. Jean Marc SAUVE, intervention du 11 fevrier 2010, le coseil d'Etat et la juridiction admistrative, jeudi 11 fevrier 2010, p.1, www.conseil d'Etat .fr.

2. CE 18 sep 2002 association promouvoir, A.J.D.A, n°232273, rec.p.483.

3. Conseil Constitutionnelle, Rapport les autorités administratives indépendantes, n° 80-217 dc E.D.C.E, n°52-2001.p.210.

4. CE français, Arrêt du 05 .05. 1944, n°69751, les grand arrêts administratives, 18e édition, 2011.p.344.

5. بركات جوهرة، نظام المنازعات المتعلقة بنشاط سلطات الضبط الاقتصادي، مذكرة الماجستير في القانون، فرع تحولات الدولة"، سنة 2008. ص. 30.

غير مشروع¹، إذ يمكن تأجيل تنفيذ أحكام اللائحة إذا كانت أحكامها مما يمكن أن ينجر عنه نتائج واضحة أو وجود وقائع جديدة خطيرة منذ نشرها.

ان وقف تنفيذ قرارات سلطات الضبط، يجعلها غير مستقلة في جعل القرار الذي تصدره يتمتع بالتنفيذ المباشر فور تبليغه أو نشره، وهما الميزتان التي ينفرد بها القرار الإداري، ولأنه يمس بالحقوق والحريات لذلك فان القضاء له سلطة رقابة مشروعيته.

وفي فرنسا أو في الجزائر فان السلطات الإدارية المستقلة لا تعمل الا وفق تحقيق مبدأ المشروعية وبالتالي فان للقاضي الإداري الحق في رقابة قراراتها²، فقد اعتبر القضاء أن هاته السلطات لا بد أن تخضع لرقابة القضاء لكي تكون منتمية لدولة القانون بما أنها لا تخضع للوصاية أو للسلطة الرئاسية³.

ثانيا: فيما يخص عدم إمكانية وقف التنفيذ:

ان وقف تنفيذ القرارات الصادرة عن السلطات الإدارية المستقلة لا يكون في جميع الحالات فقد يستبعد النص ذلك مثلما هو بالنسبة لمجلس النقد والقرض⁴، حيث يتخذ قراراته في شكل أنظمة، وأنه بالنسبة لقابليتها للطعن من عدمه وخضوعها لمبدأ وقف التنفيذ، أكدت المادة 65 من الامر 11-03 على ما يلي "يكون النظام الصادر والمنشور كما هو مبين في المادة 64 موضوع الطعن بالإبطال يقدمه وزير المالية أمام مجلس الدولة، ولا يكون لهذا الطعن أثر موقوف، وعلى أن هذا الطعن يقدم في ظرف 60 يوما من تاريخ نشره وهذا بالنسبة للجنة المصرفية" كما أكد المشرع في المجال المنجمي⁵ الاثر غير الموقوف للطعن بالإلغاء. وأيضا فيما يخص سلطة ضبط البريد

1. Les Décisions prises par l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes en application des I et II peuvent faire l'objet d'un recours en annulation ou en réformation dans le délai d'un mois à compter de leur notification. <http://www.arcep.fr/.pdf>, le samedi 30 avril 2016 à 22h15mn, p.61.

2. بدران مراد، المرجع السابق، 2007، ص.1.

3. Nadine POULET, Droit Administratif, op.cit.p.443.

4. تنص المادة 107 من الامر 11-03 المتعلق بالنقد والقرض المعدل والمتمم سالف الذكر على ما يلي "تكون الطعون من اختصاص مجلس الدولة وهي غير موقفة التنفيذ".

5. تنص المادة 48 من القانون 10-01 المتعلق بقانون المناجم المعدل والمتمم سالف الذكر على ما يلي: "يمكن الطعن في قرارات مجلس الإدارة لدي مجلس الدولة في أجل ثلاثين يوما من التبليغ، ولا يوقف الطعن مجري القرارات".

والمواصلات السلوكية¹، إلا أنه في فرنسا وبالنسبة لسلطة البريد، فإنه يمكن وقف تنفيذ القرارات الصادرة عن سلطة البريد².

أما عن لجنة ضبط الكهرباء والغاز فتم السكوت بشأن إمكانية الطعن بوقف التنفيذ من عدمه، وكذا بالنسبة لسلطة ضبط التبغ والوكالة الوطنية للمواد الصيدلانية، وسلطة ضبط المياه ومنه فإنها تخضع للقواعد العامة.

وفي فرنسا، فإن السلطات الإدارية المستقلة يمكنها أن تعطي رأياً وهذا الأخير يمكن أن يصبح مشروع قانون مثلما هو الحال عليه بالنسبة للجنة الاعلام والحريات بخصوص قانون السمعي البصري أين يكون القاضي ملزماً بفحصه³. وفي سنة 2010 فإن وزارة الصحة وبمشاركة لجنة الصحة (HAS) قامت بإصدار مرسوم حول (traitement de la cellulite) لكن مجلس الدولة في 2011 قام بوقف تنفيذ هذا المرسوم، ومن خلال ذلك يتبين أن القضاء يتدخل في عمل السلطات الإدارية المستقلة⁴.

ثالثاً: بخصوص العقوبات التي تصدرها هاته السلطات⁵

من بين السلطات التي تتمتع بها السلطات الإدارية المستقلة سلطة العقاب، وأن العقوبات هاته تنحصر في مجملها في عقوبات تأديبية تتراوح بين الإنذار، والتوبيخ، وسحب الاعتماد، وكذا الغرامات المالية دون أن تكون سالبة للحرية. وهذه هي الميزة التي تنفرد بها السلطة العقابية للسلطات الإدارية المستقلة لأن وظيفتها الضبط، وليس تسليط العقوبات كالقضاء. إلا أنها لا تخضع لرقابة القضاء، ومع ذلك فإنها لا تخضع للقواعد العامة، بل هناك استثناء يتمثل في التظلم الإداري المسبق الذي يعد وجوباً أمام المحاكم الإدارية. إلا أن النصوص المنظمة لهذا النوع من الهيئات لم تشير الى هذا التظلم، ومنه يتبع القواعد العامة في قانون الإجراءات المدنية والإدارية،

1. تنص المادة 17 من القانون رقم 2000-03 المحدد للقواعد العامة المتعلقة بالبريد والمواصلات السالف الذكر، "أنه يجوز الطعن في

قرارات مجلس سلطة الضبط امام مجلس الدولة وليس للطعن الأثر الموقوف؛

2. Article L36-8 du code des poste et de télécommunications, daté le 26 juin 2013 dispose que « le recours n'est pas suspensif, toutefois, le sursis à exécution de la décision peut être ordonné, si celle-ci est susceptible d'entraîner des conséquences manifestement excessives ou s'il est survenu, postérieurement à sa notification, des faits nouveaux d'une exceptionnelle gravité » .

3. Le page BRITTIGE, op. cit, p.5;

محمدي سميرة، المرجع السابق، ص.36.

4. حدري سمير، المرجع السابق، ص.47.

5. Paul AMSELEK, l'évolution generale de la technique juridique dans les sociétés occidentales, R.D.P.,1982,p.275..

الا أنه في قضية البنك الجزائري وبخصوص الطعن المقدم ضد اللجنة المصرفية أمر القاضي بتعيين متصرف اداري مؤقت لدى البنك الجزائري الدولي¹ كما ينص عليه القانون رقم 90-10 المؤرخ في 14 أفريل 1990 المتعلق بالنقد والقرض.

وأن مضمونه يخرج عما هو مقرر في قانون الإجراءات المدنية والادارية ولا يشترط الآجال بل يرفع هذا الطعن في أجل 60 يوما.

ومن هنا نستنتج أنه عندما يضع المشرع استثناء عن مواعيد الطعن فان شرط التظلم الإداري المسبق لا يمكن تطبيقه وان لم يضع هذا الاستثناء فانه يخضع للتظلم الإداري المسبق كما هو الحال بالنسبة للجنة ضبط الكهرباء والغاز².

وفي قطاع المناجم، يمكن أن تتخذ تدابير وقائية من أجل تفادي العقوبة، فمثلا إذا ما ارتكب أحد الأعوان الاقتصاديين مخالفة، فإنه يتم تنبيههم في المرحلة الأولى، من أجل تصحيح التصرف تفاديا للعقوبة وذلك لضمان استمرار العمل في قطاع المناجم³.

أما في المجال المصرفي، فان الامر المتعلق بالنقد والقرض يشير الى أن الطعون المقدمة ضد قرارات اللجنة المصرفية عند ممارستها للسلطة العقابية، المتعلقة بتعيين قائم بالإدارة مؤقتا أو بتلك المتعلقة بالعقوبات التأديبية يجب أن تقدم في أجل الستين يوما ابتداء من تاريخ التبليغ⁴. أما في المجال المنجمي، فان قرارات كل من الوكالة الوطنية للممتلكات المنجمية والوكالة الوطنية للجيولوجيا والمراقبة المنجمية⁵، تكون قابلة للطعن أمام مجلس الدولة في أجل ثلاثين يوما ابتداء من تاريخ تبليغ القرار. ومن هذا فان مواعيد الطعن ضد القرارات العقابية للهيئات الإدارية المستقلة تظهر الطابع الفوضوي لهذه الآجال، لكن ما يهمننا في موضوعنا هذا أن السلطات الإدارية ليست مستقلة في تنفيذ قراراتها، بل أن هاته القرارات تخضع لرقابة القضاء.

1 . مجلس الدولة الغرفة الثالثة، قرار مؤرخ في 01 أفريل 2003، البنك الجزائري ومن معه، مجلة مجلس الدولة، عدد 6، سنة 2005، ص.64.

2. مجلس الدولة، الغرفة الثالثة، قرار مؤرخ في 01 أفريل 2003، البنك الجزائري الدولي ضد محافظ البنك الجزائري ومن معه، المرجع نفسه، ص.67.

3 . بلغرزي صيرينة، نظام التدابير الوقائية المتخذة من طرف السلطات الإدارية المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، مذكرة ماجستير في القانون العام للأعمال، جامعة بجاية، في 13-03-2011، ص.36.

4. الامر 11-03، المتعلق بالنقد والقرض، سالف الذكر.

5. المادة 48 من القانون رقم 10-01 المؤرخ في 3 جويلية 2001 المتضمن قانون المناجم، سالف الذكر.

وفيما يتعلّق بالاختصاص القضائي، فإن مجلس الدولة هو المختص بالفصل في منازعات سلطة الضبط الإدارية كقاعة عامة لأنها هيئات إدارية، إلا أنه في قانون المنافسة فإن الاختصاص يعود الى القاضي العادي، وهذا تقليدا للمشرع الفرنسي لأنه في السابق قرارات مجلس المنافسة كانت تخضع للقضاء الإداري أي مجلس الدولة بمقتضى الامر المؤرخ في 01 ديسمبر 1986 المتعلق بالحرية الأسعار والمنافسة وأيضا بالنسبة للتدابير التّحفظية التي يأمر بها هذا المجلس¹، وهذا ما يطرح التساؤل حول الطابع الاداري لهاته السلطة بما أنها تخضع في منازعاتها للقاضي العادي؟

وبعد ذلك تم تعديل الأمر رقم 89 1243 بالقانون رقم 87-499 المؤرخ في 06 جويلية 1978 أين تم تحويل الاختصاص القضائي حيث أصبح من اختصاص القاضي العادي التكفل بقضايا مجلس المنافسة في محكمة باريس وهو نفس الشيء الذي أخذ به المشرع الجزائري².

ان هذا الاختصاص القضائي الممنوح للسلطات الإدارية المستقلة يظهر في توقيعها لبعض القرارات العقابية ذات الطابع القضائي بما أنها تكيف بعض الأفعال بالجنايات، وهنا نلاحظ الاستقلالية في العقاب³، كما أنه يمكنها أن تختار العقوبات التي توقعها لان المشرع لم ينص على كل العقوبات فقد مكنها من سلطة واسعة في اختيار تلك العقوبات عكس القاضي الجزائري المقيد بمبدأ المشروعية⁴ وهما يتجلى جانبي من الاستقلالية التي وكما منح لمجلس المنافسة إمكانية توقيع العقاب في قانون المنافسة المؤرخ في 25-01 وبالتالي نزع صفة التجريم عن العقوبات سنة 2001، لا أن العقوبات الصادرة تخضع للطعن أمام مجلس قضاء الجزائر الفاصل في

1 .www.legifrance.fr.

Article 15 de l'ordonnance n° 89 -1243 du 1^{er} décembre 1986, relative à la liberté des prix et de la concurrence, dispose que (les décisions du conseil de la concurrence sont communiquées aux intéressées et au ministère chargé de l'économie qui peuvent, dans les mois, former un recours de plein juridiction devant le conseil d'Etat) , et l'Article 12 de l'ordonnance n° 89 -1243, dispose (que le conseil de la concurrence peut prendre des mesures conservatoires pouvant comporter une suspension de la pratique concernée ainsi que l'injonction aux intéressées de revenir à l'état antérieur, ces mesures peuvent faire l'objet d'un recours en référé devant le président de la section du conseil d'Etat) .

2 . محمدي سميرة، منازعات سلطات الضبط الإدارية في المجال الاقتصادي، مذكرة ماجستير في قانون المنازعات الإدارية، جامعة مولود معمري تيزي وزو، السنة الجامعية 2014 -2015، ص. 85.

3. BRUNET François, AAI et pouvoirs de sanction: le point par rapport d'information parlementaire le 02 11.2011,p.1.,http://.assemblée-nationale .fr/rap-info/i2925-ti.asp.

4 . عيساوي عز الدين، الرقابية القضائية على السلطة القمعية للسلطات الإدارية المستقلة في المجال الاقتصادي، أطروحة دكتوراه في القانون، جامعة تيزي وزو، 2015، ص.323.

القضايا التجارية وهذا ما أزال التجريم عن عدة عقوبات لتصبح جناحا عوض جنایات أي لتدعيم المنظومة العقابية التي كرسها القانون المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته¹، فأصبحت جناحا مضخمة من اختصاص المحاكم العادية تسهيدا للإجراءات التقاضي. وذلك لإمكانية مراقبة السوق²، كما أنه يمكن إجراء مصالح في جرائم المنافسة، وهذا ما يدعم مبدأ السرعة والائتمان في الاقتصاد³.

وباعتبار أن سلطات الضبط هي هيئات إدارية، فان المسؤولية تقوم على أساس الخطأ وبدون خطأ. ففي الحالة الأولى تقوم المسؤولية إثر اثبات قيام العلاقة السببية بين الخطأ والضرر، كالإشهار الذي يقوم به مجلس المنافسة في حق المؤسسات المعاقبة من طرفه، أو نشر تقرير عن مؤسسة مالية يمس بسمعتها، أو حرمانه من إمكانية رفع عدد زبائنه أي ما يعرف بتفويت الفرصة. أما في الحالة الثانية فتقوم على أساس المخاطر أو على أساس المساواة أمام الأعباء العامة، كإصدار القوانين التي تخدم الصالح العام الاقتصادي، لكن في نفس الوقت تلحق أضرارا ببعض الاعوان الاقتصاديين، أما عن توزيع الاختصاص فان السلطات التي تتمتع بالشخصية المعنوية تتمتع بأهلية التقاضي مما يتطلب دفعها للتعويض المناسب جراء الأخطاء المرتكبة من قبلها وهي ممثلة بممثلها القانوني حسب نص المادة 828 من القانون 08-09، والذي ينص على ما يلي: "مع مراعاة النصوص الخاصة، عندما تكون الدولة أو الولاية أو البلدية أو المؤسسة العمومية ذات الصبغة الإدارية طرفا في الدعوى بصفة مدعى أو مدعى عليه فإنها تمثل بواسطة الوزير المعني، والوالي ورئيس المجلس الشعبي البلدي على التوالي، والممثل القانوني بالنسبة للمؤسسة ذات الصبغة الإدارية. "أما السلطات التي لا تتمتع بالشخصية المعنوية والتي تتمثل في كل من مجلس النقد والقرض واللجنة المصرفية ولجنة الاشراف على التأمينات ونظرا لانعدام أهلية التقاضي لديها، فان دعوى التعويض ترفع ضد الدولة⁴، وهذا ما ينقص من استقلاليتها.

1 . القانون رقم 06-01 المؤرخ في 03.08.2006، ج.ر.ج.ج. رقم 14 المؤرخ في 20.02.2006 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته.

2 . غناي رمضان، سلطات إدارية من نوع جديد: سلطات الضبط الاقتصادي، مجلة المحكمة العليا، عدد2، 2007، ص، 214، 215.

3 . كوسر عثمانية، خصوصية العقوبات في جرائم المنافسة في التشريع الجزائري، الملتقى الوطني حول قانون المنافسة بين تحرير المبادرة وضبط السوق، جامعة خنشلة، يومي 16 و17 مارس 2015، ص.19.

4 . محمدي سميرة، المرجع السابق، ص. 80، 82.

الفرع الثاني: رقابة السلطة التنفيذية

أكد المجلس الدستوري الفرنسي في قرار صادر عنه في 18 سبتمبر 1986 على استقلالية اللجنة الوطنية¹ للاتصالات والحريات، فاعتبرها تخضع للرقابة القضائية، مما أكد على مسؤولية الحكومة أمام البرلمان، وأن هذه الهيئات الإدارية متواجدة ضمن الجهاز السياسي الإداري بصفقتها شخص معنوي ليس لها وظائف سياسية²، اذن فالسلطة التنفيذية منسقة تجاه هاته الهيئات لا آمرة³.

وهي بذلك تكرر مفهومها جديدا للتنظيم الإداري، الا أن كل من النظامين الفرنسي والجزائري مختلفين، لأنه في الجزائر تتمركز السلطة بين أيدي الهيئة التنفيذية والتي لا تتنازل عن اختصاصاتها. أما في فرنسا فلا يوجد رقابة مشددة على الهيئات، لان نظامها يتسم بالديمقراطية، وبالتالي فإنها مستقلة في أداء مهامها عن السلطة التنفيذية الا أنها تخضع له، كما أنها تخضع لرقابة غير مباشرة من قبل الوسيط، أما في الجزائر فلا تخضع له لأنه غير موجود⁴.

وبالإضافة الى مجلس المنافسة الذي لا يمثل الا هيكله تزيينية أولا فعلى الرغم من ذلك فانه يتمتع بالاستقلالية واقعيا لأنه تابع للسلطة التنفيذية وعلى أن التشريعات أقرت أنه سلطة إدارية مستقلة الا أنه في الواقع يعمل بشكل بيروقراطي لا يضمن المنافسة في السوق بشفافية، وأنه من أجل الوصول الى هذا الهدف يجب عليه مشاركة المتعاملين الاقتصاديين، وأيضا التعامل مع غرفتي الصناعة والتجارة وكذا الجمعيات مثل جمعية حماية المستهلك والخبراء في ميدان القانون والمنافسة⁵. وبخصوص المركز الوطني للسجل التجاري فانه في سنة 1991 تم تكيّفه على أنه مؤسسة تسيّر نفسها ذاتيا وتتمثل مهامها في اصدار وتسيير السجل التجاري، ومنه فإنها لا تخضع لأية وصاية كما أن تنظيم وطريقة عمل هاته السلطات محددة بالتنظيم.

¹ CF ,Décision du Conseil Constitutionnel n° 81-129dc du 31 .10.81 ,Rec.35; ;v.MCharles Debbashe,.,La liberté de communication audiovisuelle en France , Revue internationale de droit comparé, année 1989,n°2 ,PP.30566312.

2. Gabriel ECKERT et Jean Philippe KOVAR, l'indépendance des autorités de régulation économique et financière: une approche comparée, R.F.A.P, n°03-2012, p.13.

3. Cour Suprême ,28 juin 2010,Free Entreprise ,Fund et al.v.Public Company Accounting Oversight Board,arrét cité par AUBY (Jean bernard) in R.F.D.A. ,2010,p.934.

4 . قوراري مجدوب، المرجع السالف الذكر، ص. 43,42.

5. Rachid ZOUAIMIA, Droit de la régulation économique, op. Cit .p.p.96 -127.

ونعطي مثالا عن تدخل السلطة التنفيذية في كل من قطاعي التأمين والمحروقات، إذ أنهما لا يعملان الا بعد الحصول على الاعتماد من الوزير المكلف بالمالية، ومنه، فإن صلاحياتها في يد وزير المالية. إذن فما الفائدة من استحداث لجنة الاشراف على التأمينات؟ فكان من الاحسن لو أن الوزير المكلف بالمالية يصدر آراء استشارية فقط دون منحه الصلاحية لمنح الاعتماد، لأنه يجعل القرارات التي تصدرها اللجنة تفقد المصداقية والشفافية مقارنة بالمشرع الفرنسي في مجال المنافسة حيث أنه حدد الحالات التي تتدخل فيها السلطة التنفيذية مما يفسر إعطاء القرار الطابع الاقتصادي وليس السياسي¹.

ان رقابة السلطة التنفيذية تكون على القرارات التنظيمية(أولا)، بالإضافة الى التقرير السنوي(ثانيا)، بالإضافة الى موافقة الوزارة الوصية عن الأنظمة (ثالثا).

أولا-سلطة الرقابة على القرارات التنظيمية

في فرنسا كما هو الحال في الجزائر يقرر الوزير الاول طريقة عمل السلطات الإدارية المستقلة فمثلا أن وزير المالية هو من يوافق على القرارات المتخذة من قبل هاته السلطات. وبخصوص لجنة التنظيم البنكي، فإنها ملزمة بطلب الموافقة على المراسيم التي تصدرها قبل، ومنه فان الاجراء المتخذ في فرنسا يقابله نفس الاجراء في الجزائر بخصوص الموافقة على المراسيم وعليه نستنتج أن السلطات الإدارية المستقلة مرتبطة أو تابعة في عملها للسلطة التنفيذية باحترام المراسيم التي تعدها².

وبالنسبة لفرنسا فسلطة مراقبة الاحتياط (autorité de contrôle prudentiel) هي التي تقرير كل سنة، وتودعه الى رئيس الدولة، والى البرلمان، وينشر في الجريدة الرسمية، ومع ذلك يجب المحافظة على بالسر المهني³. و نستطيع أن نسمي هذه العملية بالقراءة الثانية، حيث تنص المادّة 63 من القانون المنظم لمجلس النقد والقرض على ما يلي: (يبلغ المحافظ مشاريع الانظمة إلى الوزير المكلف بالمالية)، الذي يتاح له 10أيام لطلب تعديلها، قبل إصدارها ويجب على المحافظ أن يستدعي حينئذ المجلس للاجتماع في أجل 05 أيام، ويعرض عليه التعديل المقترح، ويكون القرار الذي يتخذه المجلس نافذا مهما يكن مضمونه، وبالتالي لا يصبح النظام الصادر

1. عبديش ليلة، المرجع السابق، ص.39.

2. Rachid ZOUIAMIA, Les autorités administratives indépendantes et la régulation économique, o.p. cit, p.55.

3. Nadine POULET et Gibot LECLERC, op.cit, p.43, et Didier ISRAEL, l'indépendance de l'autorité de contrôle prudentiel, Revue française d'administration publique, n° 3 année 2012, p .762.

نافذا وقابلا للنشر، في الجريدة الرسمية إلا بعد استيفاء إجراء القراءة الثانية الذي يطلبه وزير المالية خلال 10 أيام".

كما أنّ سكوته خلال هذه الفترة، يعلّق الطابع التنفيذي للتنظيم مهما كان مضمونه، ممّا يشكّل نوعا من الرقابة الإدارية التي تحدّ من استقلال الوظيفي لمجلس النقد والقرض كسلطة إدارية مستقلة.

ويتضح مما سبق أن هناك علاقة لا تتفصل بين الرئيس والوزير الأول في إطار التشريع وتقييم سياسة الدولة فالرئيس هو القائد لسياسة الدولة كما سماه أحد الباحثين:
1(gérant politique) PierreTIFINE، ولأن سياسة الدولة تتطلب التنظيم فان السلطات الإدارية المستقلة أداة لتنفيذها مثلا سلطة (SIC) التي تشارك في وضع القوانين في السوق².

ثانيا: بخصوص التقرير السنوي

إنّ عرض التقرير السنوي من طرف السلطات الإدارية المستقلة وإرساله لجهة أخرى يعتبر تقييدا لاستقلالية السلطات الإدارية المستقلة في القيام بنشاطها³. وذلك نتيجة للرقابة التي تمارسها السلطة التنفيذية أو التشريعية على نشاطاتها. وتجدر الإشارة هنا الى ما أقرته المادة 27 فقرة 401، على أنّ مجلس المنافسة يقدّم تقريرا سنويا عن نشاطه إلى البرلمان وعلى الوزير الأول تقديمه إلى الوزير المكلف بالتجارة، وقد اشترط المشرع ضرورة نشر هذا التقرير في النشرة الرسمية للمنافسة، مع العلم أنّه ومنذ تنصيبه سنة 1996 إلى يومنا هذا، لم يتمّ بنشر أيّ تقرير سنوي، عكس المشرع الفرنسي الذي يقوم بنشره عبر كافة وسائل الإعلام ومنها الأنترنت، على أنّ إيداع التقرير السنوي ينطبق على كل السلطات الإدارية المستقلة الموجودة بالجزائر⁵.

1. Pierre TAFINE, L'administration de l'Etat, Revue general de droit, l'Université de la sarre, lfoer-ejfa.eu, www.revuegeneraldudroit.fr,23.08.2013,p.1.

2. Pierre TAFINE, thèse de doctorat, op. cit, p234.

3. غربي أحسن، المرجع السابق، ص.254.

4. الأمر رقم 03-03 لسنة 2003، المتعلق بالمنافسة، سالف الذكر.

5. القانون رقم 06-01، المتعلق بالفساد، سالف الذكر.

في فرنسا اعتبر السيناتور (Gérald)¹ أن الرقابة بواسطة التقرير السنوي المودع لدى الوزير الأول أو الرئيس لا يوفي بحق الرقابة الديمقراطية بما أن المواطن لا دراية له بنشاطات السلطات الإدارية المستقلة وهذا يمس بمبدأ الديمقراطية في مشاركة المجتمع المدني في التسيير. أما عن البرلمان فإنه لا يمارس أية رقابة على عمل السلطات، ولا على اعداد ميزانيتهم، وأن هذا لا يبرر علمهم بنشاطات هاته السلطات أو في إطار عملهم القانوني².

ثالثا-بخصوص موافقة الوزارة الوصية عن الأنظمة

باعتبار أن سلطات الضبط في المجال الاقتصادي لها عدة صلاحيات، نذكر منها سلطة التنظيم، والتي تتكفل بها سلطتان اداريتان مستقلتان هما مجلس النقد والقرض ولجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، فان هاته الأخيرة تمارس سلطة التنظيم حيث تقوم بإصدار مختلف الأنظمة بعد موافقة وزير المالية عليها³.

ان استعمال لفظ الموافقة⁴ (homologation) بخصوص الأنظمة الصادرة عن لجنة البورصة يعني أن النص غير الموافق عليه ما هو الا مشروع قانون⁵، وبالتالي فان دخول النظام حيز التنفيذ يجب أن توافق عليه الوزارة، وهو ما يفسر أن اصدار الأنظمة من طرف هاته السلطات لا يتم عن طريقها باستقلالية بل هو مرتبط بالوزارة وهو ما يوضح عدم استقلالية مهام هاته السلطات، فهل هي بذلك مجرد هيئة استشارية أم أنها أداة لتمرير سياسة الدولة بواسطتها؟

وإذا أخذنا مجلس النقد والقرض في الجزائر، فان وزير المالية له الحق في طلب تعديل مشاريع الأنظمة في أجل قدره (10) أيام، وبالتالي يجب على المحافظ بصفته رئيسا للمجلس أن يستدعي حينئذ المجلس للاجتماع في أجل خمسة أيام أو يعرض عليه التعديل المقترح، وفي النهاية يكون القرار الجديد الذي يتخذه المجلس نافذا، ومنه فان مهلة خمسة أيام هي الحد الفاصل

1. Cité par Yves COLLOMBAT, GERALD, Rapport du sénat n° 126 sur les autorités administratives indépendants française et le droit européen du 28 octobre 2015, p.1.

2. Roseline LETTERON : une joyeuse anarchie, op.cit, p.5.

3. المادة 01 من المرسوم التنفيذي رقم 96-102 المؤرخ في 11 مارس 1996 المتضمن تطبيق المادة 32 من المرسوم التشريعي رقم 10-93 المؤرخ في 23 ماي 1993، والمتعلق ببورصة القيم المنقولة، ج.ر.ج.ج.، العدد 18 لسنة 1996.

4. Action d'homologuer : Qui rend exécutoire un acte, une décision...

5. عبد الله حنفي، السلطات الإدارية المستقلة، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2000، ص. 36.

من أجل تنفيذ تعديل النظام بقوة القانون لذلك فانه حتى بالنسبة لسلطة التعديل فإنها صادرة من قبل السلطة التنفيذية¹.

وفي فرنسا، فان دخول الأنظمة حيز التنفيذ التي تصدرها السلطات الإدارية المستقلة مرتبط بموافقة الوزير المعنى بالرغم من الإشكالات التي يثيرها مثل هذا الاجراء من الناحية القانونية، ذلك أن الوزير والسلطة الإدارية المستقلة لا تعتبران سلطتين متدرجتين فالوزير ليس سلطة رئاسية أو وصاية في مواجهة السلطة المستقلة. ومنه فانه في بعض الأحيان من الصعب إيجاد محل للإجراء التصديق، الا أنه في الواقع، فانه في معظم الأحيان لا يعارض الوزير صدور تنظيم جديد لأنه من طرف سلطة مختصة تتسم بالتقنية في المجال الذي تعمل فيه، وهو ما يفسر تمتعها بسلطة اصدار التنظيمات بكل استقلالية، لكن هذا لا يمنع من المراقبة من قبل الدولة، وتتمثل هاته الرقابة في الاعتراض أو حق الفيتو كما حدث بالنسبة للمجلس الدستوري الفرنسي الذي رفض مشروع القانون المتعلق بالشفافية² والامن النووي بتاريخ 03-06-1999³.

الفرع الثالث: وضع النظام الداخلي لبعض السلطات الإدارية المستقلة

تخضع بعض السلطات الإدارية المستقلة للسلطة التنفيذية فيما يتعلق بوضع النظام الداخلي الذي يتخذ بموجب مرسوم، من ذلك مثل الوكالة الوطنية للجيولوجيا والمراقبة المنجمية⁴، مجلس المنافسة منذ 2003⁵. أما عن لجنة الاشراف على التأمينات واللجنة المصرفية فلا زال الوضع غامضا أمام سكوت المشرع عن هذه المسألة⁶.

1 . قوراري مجدوب، المرجع السابق، ص. 83.

2. <https://www.legifrance.gouv.fr/>, le lundi 02 mai 2016 à 15h 35 mn, lecture du vendredi 28 juin 2013 du conseil d'Etat français ,décide : (d'annuler la décision implicite de rejet résultant du silence gardé par l'Autorité de sûreté nucléaire sur leur demande tendant à obtenir la suspension immédiate et complète du fonctionnement de la centrale nucléaire de Fessenheim) ; et Décision n° 2008-211 L du 18 septembre 2008, Journal officiel du 21 septembre 2008, page 14606, texte n° 1, Recueil, p. 365, décide: Article premier. – Le mot « cinq » figurant au deuxième alinéa de l'article 23 de la loi n° 2006-686 du 13 juin 2006 relative à la transparence et à la sécurité en matière nucléaire a le caractère réglementaire.

Article 2 : La présente décision sera notifiée au Premier ministre et publiée au Journal officiel de la République française. <http://www.conseil-constitutionnel.fr/decision-n°2008-211-l-du-18-septembre-2008.17>.

3 . للمزيد من المعلومات أنظر الهام خرشي، تمكين الحقوق في ظل السلطات الإدارية المستقلة النموذج الفرنسي، دورية فصلية تصدر عن مركز البصيرة العدد 9، دس ط، ص. 127.

4. القانون رقم 04-93 المؤرخ في 01.04.2004. المتعلق بالوكالة الوطنية ج.رج.ج.، رقم 20 المؤرخ في 04.04.2004، للمناجم.

5 المادة 31 من الامر 03-03 المتعلق بمجلس المنافسة، السالف الذكر.

6. بلغزلي صبرينة، نظام التدابير الوقائية المتخذة من قبل السلطات الإدارية المستقلة، المرجع السابق، ص. 86.

ففي مجال المناجم، فإن المادة 51 من القانون رقم 01-10 تنص على: "تتمتع كل من الوكالة الوطنية للممتلكات المنجمية والوكالة الوطنية للجيولوجيا والمراقبة المنجمية بنظام داخلي معد من قبل السلطة التنفيذية" وهذا يؤكد أن هاته الهيئات لا تتمتع باستقلالية وظيفية.

ان قانون المناجم في مادته 43 يبين أن المهام والأنظمة وقواعد تنظيم وطريقة العمل لهاته الهيئات وكذا نظامها الداخلي محدد من طرف القانون، وأيضا التنظيم الخاص بالعمال وطريقة عملها، وكذلك بالنسبة لحقوق وواجبات أعضاء مجلس الإدارة والأمين العام، ومنه تعتبر مثل المنظمات غير حكومية شبه مستقلة كما في بريطانيا من حيث تدخل السلطة التنفيذية في تعيين الأعضاء، وتمويلها، وكذا وضع نظامها الداخلي. ولقد عبر عنه بحق الفيتو للوزير بالنسبة القرارات التنظيمية التي تصدرها هاته السلطات¹.

وبخصوص لجنة تنظيم ومراقبة عملية البورصة، فإنها تتمتع بسلطة وضع نظامها الداخلي، حيث تصادق اللجنة على نظامها الداخلي من خلال اجتماعها الأول²، ان هذا النظام يحدد كيفية سير اللجنة وطرق عملها، من خلال توضيح شروط صحة مداولاتها، وكيفية عقد اجتماعاتها، والنصاب القانوني المفروض لصحة هذه المداولات، كما يحدد التنظيم الإداري للجنة، والهيكل التي تتشكل منها، كما أن قراراتها تتخذ بالإجماع، كما أن هذا النظام يعد سريا لا ينشر بخلاف المشرع الفرنسي الذي ينشره بالجريدة الرسمية من أجل تحقيق الشفافية المفروضة في عملها³.

لكن السلطات التي ثم نكرها تصادق على نظامهم الداخلي، ومنها سلطة ضبط البريد السلكية واللاسلكية، ولجنة ضبط الكهرباء والغاز طبقا لنص المادة 126 من قانون إنشاءها، وسلطة الضبط في مجال المحروقات طبقا لنص المادة 12 من القانون 05-07 لسنة 2005، ولجنة الصيدلانية وفق المادة 173-04 من قانون الصحة لسنة 2008، والمجال السمعي البصري طبقا للقانون رقم 14-04 لسنة 2014 طبقا لنص المادة 55، حيث تصادق على نظامهم الداخلي. وهذا بخلاف اللجنة المصرفية التي سكت المشرع عن منحها سلطة وضع نظامها الداخلي، وبالنسبة لسلطة تنظيم الخدمات العامة للمياه، فان لجنة المديرية تعد مشروع التنظيم الداخلي للمياه والذي يحدد النظام الداخلي للسلطة.

1. قراري مجدوب، المرجع السابق، ص 48، وأحسن غربي، المرجع السابق، ص. 243 و

Rachid ZOUIAMIA, Les autorités de régulation indépendantes face aux exigences de la gouvernance, op.cit, p.18.

2 . بوجملين وليد، سلطات الضبط الاقتصادي في القانون الجزائري، المرجع السابق، ص.87.

3. زوار حفيظة، المرجع السابق، ص.32.

ملاحظة: بخصوص مجلس المنافسة والسلطة الحكومية للتوقيع الالكتروني¹، وخلية معالجة الاستعلام المالي²، فان السلطة التنفيذية هي التي تعد نظامها الداخلي، ومن خلال ذلك نفهم تبعية هذه السلطات للسلطة التنفيذية الامر الذي يحد من استقلاليتها الوظيفية³.

الفرع الرابع: تقنية ربط السلطات الإدارية المستقلة

ان السلطات المستقلة في الجزائر تكون مرتبطة بالوزارة أو برئيس الجمهورية. وفي هذا الصدد بالسلطة التنفيذية أو بالبرلمان لغرض الحد من استقلاليتها، وبالتالي إمكانية بسط الرقابة عليها من خلال وضع السلطات الإدارية المستقلة بجانب الوزارة أو رئيس الجمهورية (أولاً) أو من خلال ربط نشاطاتها برقابة البرلمان (ثانياً).

أولاً: وضع السلطات الإدارية المستقلة بجانب الوزارة أو رئيس الجمهورية

نذكر في الجزائر ربط هيئات إدارية مستقلة بالوزارة أو برئيس الجمهورية، فمثلا تجدر الإشارة الى النصّ المؤسس للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد بموجب القانون رقم 06-01 ومكافحته التابعة لرئيس الجمهورية، وكذلك لجنة الوطنية الاستشارية لترقية حقوق الانسان وحمايتها، وبالنسبة أيضا لمجلس المنافسة حسب الامر رقم 03-03 وقانون 2008 الذي أنشأه بجانب الوزارة المكلفة بالتجارة⁴، وأيضا بالنسبة لخلية معالجة المعلومات المالية بموجب المرسوم التنفيذي 127-12⁵ والرسوم التنفيذي 13-157⁶. كما أن وكالة تنظيم الهيدروكربون (hydrocarbure)، تعد موضوعة تحت هيئة رقابة المجلس⁷.

1. المادة 27 من القانون 04-15 المؤرخ في 01 فبراير 2015 المحدد للقواعد العامة المتعلقة بالتوقيع والتصديق الالكتروني، ج.ر.ج.ج.، رقم 06 المؤرخ في 10 فبراير 2015.

2. المادة 03 من الامر رقم 02-12 المعدل والمتمم للقانون رقم 01-05 للوقاية من تبييض الأموال، والرسوم التنفيذي رقم 02-127 المتضمن خلية معالجة الاستعلام المالي وتنظيمها وعملها، وانظر زين العابدين بلماحي، المرجع السابق، ص. 176.

3. Bruno GENEVOIS, Deliberation du président de L'Agence française de lutte contre le dopage effectuer par le college signer par le président, n°6 , en date du 7 janvier 2016, pp.16.

4. المادة 18 من القانون رقم 01-06 المؤرخ في 20 فبراير 2006، والمتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، السالف الذكر، ج.ر.ج.ج.، رقم 14 المؤرخ في 08 مارس 2006.

5. المرسوم التنفيذي رقم 12-127، المؤرخ في 07.04.2002، ج.ر.ج.ج.، رقم 23 المؤرخ في 07.04.2002، المتعلق بإنشاء وتنظيم وتسيير خلية معالجة المعلومات المالية.

6. المرسوم التنفيذي 13-157 المؤرخ في 15 أبريل 2013، المعدل والمتمم للرسوم التنفيذي رقم 02-127 المتضمن خلية معالجة الاستعلام المالي وتنظيمها وعملها، ج.ر.ج.ج.، رقم 23 لسنة 2013.

7. Rachid ZOUAÏMIA, Les autorités de regulation independantes face aux exigences de la gouvernance, op.cit, p.p167 et 178.

إن هذا المجلس مكلف بمراقبة مهام وعمل وكالة الهيدروكربون¹، عن طريق تقديم آراء وتوصيات عن نشاطاته، ويرسل تقريرا سنويا إلى الوزير المكلف بالهيدروكربون. إن تكوين هيئات المراقبة هاته وتكوينها وتنظيمها وعملها محدد بتنظيم.

فمجلس المنافسة قد تمّ إنشاؤه في الجزائر بموجب أمر حتى وإن تمت المصادقة عليه من طرف البرلمان، و نفس الشيء بالنسبة لمجلس المنافسة الفرنسي، فقد تمّ إنشاؤه بموجب الامر المؤرخ في 01 سبتمبر 1986 المتعلقة بحرية الأسعار والمنافسة، لكن تمّ إلغاؤه بموجب القانون رقم 776-2008 المؤرخ في 04 أوت 2008 المتعلق بشروط ممارسة الأنشطة التجارية بغرض تحديث وتطوير الاقتصاد وتعويضه بسلطة المنافسة كسلطة إدارية مستقلة، أمّا عن الجهاز المكلف بالوقاية من الفساد ومكافحته فقد تمّ إنشاؤه في الجزائر بموجب قانون رقم 06-01 المؤرخ في 20 فبراير 2006 طبقا لنصّ المادة 17 منه، وتمت الإحالة بخصوص تشكيلته وتنظيمه للتنظيم، فصدر المرسوم الرئاسي رقم 06-413 المؤرخ في 22 نوفمبر 2006، وهذا ما اعتبر تجاهلا لنص المادة 99 من الدستور التي تمنح اختصاص تطبيق القانون للوزير الأول، لأنه عبارة عن تدخل وتعتبره تدخلًا في اختصاصه من طرف رئيس الجمهورية، وأيضا بالنسبة لسلطة ضبط المياه، فتمت الإحالة إلى التنظيم، أمّا بالنسبة لسلطة ضبط السوق، فلم تحدّد تشكيلة ولا تنظيم هذه السلطة لا في القانون ولا في التنظيم، ولم تر النور منذ سنة 2001 إلى غاية 2009، حيث جردت من صلاحياتها لصالح وزير المالية. ونفس الأمر بالنسبة للاستعلام المالي والوكالة الوطنية للمواد الصيدلانية ذات الاستعمال الطبي البشري، حيث أحال القانون المنشئ لها على التنظيم وذلك طبقا لنص المادة 10 مكرر من الامر 12-02 المؤرخ في 13 فبراير 2012 المتعلق بالوقاية من تبييض الأموال وتمويل الإرهاب ومكافحتها²، المعدل والمتمم للقانون رقم 05-01 المؤرخ في 06 فبراير 2005 المتعلق بالوقاية من تبييض الأموال وتمويل الإرهاب ومكافحتها وطبقا لنص المادة 173-01 من القانون رقم 08-13 المؤرخ في 20 جويلية 2008 المتعلق بحماية الصحة وترقيتها المعدل والمتمم للقانون رقم 85-05 المؤرخ في 16 فبراير 1985. لكن لم يصدر تنظيم متعلق بالوكالة الوطنية للمواد الصيدلانية إلى غاية اليوم³.

1. Décret executive n° 10-289 du 14 November 2010 fixant la composition, l'organisation et le fonctionnement du conseil de surveillance institué auprès des agences d' hydrocarbure, J.O.R.A.D.P, n°71 du 24 November 2010.

2. أمر رقم 12-02 مؤرخ في 20 ربيع الأول عام 1433 الموافق ل 13 فبراير سنة 2012، بعدل ويتمم القانون رقم 05-01 المؤرخ في 27 ذي الحجة عام 1425 الموافق ل 6 فبراير سنة 2005 والمتعلق بالوقاية من تبييض الأموال وتكويل الإرهاب ومكافحتها.

3. Rachid ZOUAÏMIA, les autorités de régulation ..., op. cit, p. 235, et p.238.

وما يلاحظ هنا هو ربط الأعضاء بالوزارات ما دام أن القانون يتطلب فيهم الكفاءة والخبرة في الميدان الذين ينظمونه. إلا أن الحصول على الليسانس لا يمكن أن يؤهل الأعضاء لمعرفة خبايا القانون في ميدان المنافسة مثلا، لأنه في الجزائر لم يتم ادماج مادة الاقتصاد كمادة تعليمية في برنامج التدريس الجامعي، ومنه لا يستطيع هؤلاء الأعضاء أن يتمتعوا بالكفاءة اللازمة. كما أن بعض السلطات لا يحدد القانون الشهادة المطلوبة وأعضاءها في ذلك مثلا في قطاع الكهرباء والغاز وكذا قطاع المواصلات السلكية والبريد، وأيضا بخصوص الصحافة. ومنه يمكن القول أن الأعضاء قد لا يتمتعون بالكفاءة، ولهذا يمكن أن نعتبر أن تعيينهم له معنى سياسي. ان استقلالية السلطات مرتبط بمدى كفاءة الأعضاء، وأن غياب هذا العنصر يحد من الاستقلالية. ومنه فانهم يصبحون تابعين لمن عينهم أي غير حياديين في قراراتهم لعدم تمتعهم بالكفاءة اللازمة في كل المجالات.

كما أن الأعضاء لا يمكن أن يتمتعوا بالاستقلالية لأنهم شغلوا مناصب مدير الميزانية بوزارة المالية وعميد بالجمارك ومنهم السفراء ومنهم إطارات عاليا بوزارة الخارجية. لذلك لا يمكن الاعتراف باستقلاليتهم عن السلطة التنفيذية ولا بأنهم يمثلون المجتمع المدني.

وفي فرنسا، فإن الشيء نفسه حاصل بخصوص التعيين، مثلا بخصوص عدم وجود محافظ الحكومة وبالتالي التبعية للسلطة التنفيذية. ونعطي مثال عن تبعية الأعضاء وبالتالي تبعية السلطة الإدارية للسلطة التنفيذية بخصوص قطاع المياه وقطاع الكهرباء الذين يقترحون من الوزارة المكلفة بالقطاع، ومعينون من طرف رئيس الجمهورية، ومن طرف وزير المالية الذي يعينون أعضاء البورصة. لذلك يمكن ملاحظة ومنه استحواد رئيس الجمهورية على سلطة تعيين أعضاء السلطات الإدارية وبالتالي يصبح الوزير عضوا في السلطة التنفيذية فقط ليس له أي صلاحيات، مقارنة بالدول الأوروبية التي يتقاسم فيها البرلمان مع السلطة التنفيذية تعيين الأعضاء مثلما هو الامر بالنسبة لسلطة الاعلام والتي أخذ عنه المشرع الجزائري¹، ان الاستقلالية لها شروط كما أقره التقرير العمومي الصادر عن مجلس الدولة الفرنسي بخصوص السلطات الإدارية المستقلة².

1. Rachid ZOUIAMIA, les autorités de régulation indépendantes face aux exigences de la gouvernance, op. cit, p. 184.

2. Conseil d'Etat, les AAI, Rapport public 2001, E.D.C.E, documentation françaises, n°52, 2001, p.291.

ثانياً: رقابة البرلمان على نشاطات السلطات الإدارية المستقلة

تثور مسؤولية السّلطة الإدارية المستقلّة فيما يخصّ صلاحيات البرلمان عند رقابته على نشاطات الحكومة، بحيث لا يمكن لهذا الأخير أن يجيب أثناء تقديم الأسئلة عن نشاط يقوم به الغير، أي السّلطة الإدارية المستقلّة.

إنّ البعض من هذه السلطات الإدارية المستقلّة تجسّد سياسة ذات طابع عمومي، وهي المسؤولة عنها لوحدها، والتي بإمكان البرلمان تقييمها تطبيقاً للمادة 24 من الدّستور الفرنسي¹.

ان تدخل العديد من المرّات لرؤساء السلطات الإدارية المستقلّة لدى البرلمان، لا يعدّ بعملية رقابية، بل إنّها استماع إلى وجهات نظر الرئيس حول النّصوص المتناقش حولها ولا يتعلق الامر بتقديم عرض حال حول نشاطاته أمام البرلمان.

وهناك مؤشر آخر لعدم وجود الرقابة البرلمانية في فرنسا، وهو وجود برلماني كعضو بالسلطة الإدارية المستقلّة، أي المراقبة من الدّاخل²، كما عبّر عنها رئيس اللّجنة الوطنية لمراقبة التنصت الهاتفي الأمني (C.N.C.I.S)، وهي مغالطة حيث لا يمكن للبرلماني القيام بعملية المراقبة بصفته عضو في هذه السلطة. وبالإضافة الى ذلك فان هذه الوضعية متناقضة إلى حدّ ما مع الدّستور الذي ينصّ عن الفصل بين السلطات، ولو أنّ المجلس الدّستوري الفرنسي غضّ النظر عن هذه المسألة شريطة أن يكون البرلماني معني بنفس الالتزامات القانونية داخل السلطة الإدارية المستقلّة مثله مثل باقي الأعضاء، لأنّ ممارسة صلاحيات الرقابة من طرف البرلماني يعيق نشاط الهيئة.

إنّ هذه السلطات أصبحت تمارس صلاحيات من اختصاص الحكومة³، وتقوم بإعطاء استفسارات عن نشاطها للحكومة. وفي بريطانيا تم فصل في مسألة الاستجواب أمام البرلمان، إذ جعلت الوزير المسؤول أمام البرلمان عن سلطات الهيئات الإدارية المستقلّة التي تمارسها، أو استثناءً عندما لا يكون الوزير مطلعاً على النشاط، فعلى رئيس الهيئة أن يقدّم عرض حال عن نشاطاته أمام البرلمان، كما هو بالنسبة للهيئة البريطانية المسماة (information commissioner office) التي هي نظيرة اللّجنة الوطنية للإعلام الآلي والحريّات الفرنسية (C.N.I.L).

1. المادة 24 من الدّستور الفرنسي الصادر في 03 جوان 1958، ص.8. نصت أن مراقبة نشاط الحكومة بخصوص تقييم السياسات العمومية بإمكانها أن تؤدّي بالبرلمان إلى مراقبة هيئات خارجة عن الحكومة.

2. <http://www.assemblee-nationale.fr>, consulté le lundi 11 janvier 2016 à 12h 51 mn , p.80 ; Rapport du Sénat, n°126 tome1 du 28 octobre 2015, p.79.

3. Marie Christine ROUAULT، Droit administratif, 8° éd. Gualino 2012-2013, p.p. 96, 97.

وكما تتم المراقبة البرلمانية في بريطانيا على كل الهيئات ذات الطابع الإداري المستقلة، ممّا جعل فرنسا تفكّر في نفس الحل¹. وفي فرنسا يمكننا أن نلمس الاستقلالية عن السلطة السياسية مثلا عند ذكر العلاقة الموجودة بين البنك وسلطة المدافع عن الحقوق فيما يخص ضمان حقوق الزبائن والاستقرار المالي للبنك، خلال أزمة التمويل المالية، ومنه تحقيق ضمان مهمة الدولة في تحقيق سياسة النقد، لكن تبقى المصالح المتضاربة فيما بين البنك والسلطة الإدارية المستقلة حاجزا لتحقيق استقلاليتها، إذ أن تأثير القرارات السياسية على عمل البنك لازمة من أجل تنظيم القطاع². ان وضع السلطات الإدارية المستقلة تحت رقابة البرلمان فسره أحد الباحثين بأنه ضرورة من أجل أن تكون وسيلة لخدمة الدولة وهو ما يضمن لها استمرارية عملها وبالتالي، استقلاليتها³ لكن في رأينا من غير الممكن ذلك لأنها مقيدة بسياسة الدولة الامر الذي يحد من استقلاليتها.

وفي هذه الحالة تنتقل الإدارة من أمرة وملزمة لتنفيذ القرارات، الى مقنعة ومؤثرة، وبالتالي مشاركة للسلطة السياسية في صنع القانون الا أن لهاته المساهمة تأثير سلبي حيث أن عدم ممارسة الإدارة للسلطة يجعلها مرتبطة وغير مستقلة في قراراتها عن السلطة السياسية⁴. بالإضافة الى أن الاستقلالية السياسية عن السلطة الإدارية المستقلة غير مطلقة لان الديمقراطية تحتم وضع الإدارة تحت رقابة الحكومة وأنها مسؤولة أمام البرلمان⁵ من أجل توحيد التشريع فيما بين سلطات التنظيم⁶، من هنا يتضح أن التنظيم له علاقة بالقانون وبالسياسة معا⁷.

1. M^{me} Marie Helène ESGAULX, Rapport du sénat, n°126 session ordinaire de 2015 -2016, du 28 octobre 2015, fait par – le bilan et le controle de l'organisation de l'activité et de la gestion des autorités administratives indépendantes, p.79.

2. Jean-PHILIPPE COVAR, Article sur l'indépendance des autorités de régulation financière à l'égard du pouvoir politique, Revue française d'administration publique, 3-2012, n°143, p.31.

3. René Dosiére, Rapport sur les autorités administratives indépendantes, Conseil d'Etat, année 2001.

4. Jacque CHEVALLIER, op. cit, p.15.

5. Gabriel ECHEERT, et Philippe KOVAR, Revue Française d'administration publique, n°143, année 2012, p.5.

6. Rapport présenté le 20 mai 2012 par la Commission Europe du club des Juristes : (www.leclubdesjuristes.com). Voir (Eckert Gabriel, Pour un régime commun des sanctions prononcées par les autorités de concurrence et de régulation sectorielle », J.C.P. éd.G, 2012.p.2012.

7. Yves GAUDEMET, La régulation entre droit et politique, colloque du centre d'études et de recherches sur la théorie de l'Etat, le 1 et 2 octobre 1992, Université de montpellier, p.1.

المبحث الثاني:

تقييم التدخل في اختصاصات السلطات الإدارية المستقلة

تجدر الإشارة إلى أنّ السلطة التنفيذية يجب أن تراقب السلطات الإدارية المستقلة في تنظيم السوق بواسطة استخدام عدّة آليات من بينها تعيين الأعضاء، كما أنّها تتكفل بمهام لا يمكن للسلطات الإدارية المستقلة أن تنظمها مثل مؤسسات الدولة (المطلب الأوّل). كما أنّ تنظيم السوق يقتضي الموازنة ما بين الضبط وضمان حقوق مستعملي هاته الهيئات بما يمكننا من القول أنّ تحقيق استقلالية السلطات الإدارية المستقلة ضرب من الخيال (المطلب الثاني).

المطلب الأوّل: رقابة السلطة التنفيذية للسلطات الإدارية المستقلة

إن رقابة السلطات التنفيذية للسلطات الإدارية المستقلة يعتبر تدخلا في صلاحياتها من جهة، ولكن من جهة أخرى يعتبر ضمانا من أجل ضمان مشروعية أعمالها¹، وأن هاته الرقابة تتم من خلال تعيين أعضاء السلطات الإدارية المستقلة من قبل السلطة التنفيذية من أجل ممارسة التأثير على القرارات التي تتخذها (الفرع الأوّل)، وأنّ السلطة التنفيذية تقوم بضبط القطاعات التي لم تتنازل عنها للسلطة الإدارية المستقلة (الفرع الثاني).

الفرع الأوّل: فيما يخص عدم الشفافية في تعيين أعضاء السلطات

في فرنسا، ان المبدأ القائم هو تعدد جهات تعيين أعضاء سلطات الضبط من أجل ضمان استقلالية الهيئات. الا أن المعمول به في التشريع الجزائري، وباستثناء لجنة عمليات تنظيم البورصة ومراقبتها، وكذا لجنة الاشراف على التأمينات، فانه رغم تعدد جهات اقتراح الأعضاء، الا أن سلطة تعيينهم محتكرة من قبل السلطة التنفيذية، وأن أعضاءها يتم تعيينهم بمرسوم رئاسي. ونفس الشيء بالنسبة لتعيين سلطة ضبط البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية وبالنسبة للجنة المصرفية ومجلس النقد والقرض وسلطة ضبط الخدمات العمومية للمياه، والهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، واللجنة الوطنية الاستشارية لترقية حقوق الانسان وحمايتها، وسلطة

1. Anibal-Rafael ZARATE PEREZ, Thèse de doctorat, L'indépendance des autorités de concurrence analyse comparative Colombie, France, EtatsUnis, université Panthéon-Assas, 01 juin 2011, p.316 : (Le controle des pouvoirs politiques ne remettrait nullement en cause leur indépendance. Elle serait au contraire la condition de leur développement, la meilleure garantie de leur bon fonctionnement et surtout la légitimation de leur existence et de leur activité vis-à-vis les citoyens).

التأمينات، وسلطة ضبط الكهرباء والغاز، والسلطة الوطنية للتوقيع الالكتروني، وسلطة ضبط الصحافة المكتوبة بما فيهم الأعضاء المنتخبين.

وبخلاف ما سبق، فإن في الجزائر رئيس لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها يعين من طرف الوزير الأول، في حين أن باقي الأعضاء يعينون بموجب قرار وزاري صادر عن وزير المالية، ومنه لا يوجد شفافية في تعيين الاعضاء، وكذا في تعيين رئيس سلطات الإدارية المستقلة بما أن السلطة التنفيذية هي من تحتكر تعيينهم وهي في قبضة رئيس الجمهورية، وهو ما يعبر عنه السياسيين بأحادية السلطة التنفيذية¹، خلافا للنظام الفرنسي الذي يعتمد على توزيع صلاحيات التعيين. فمثلا فان المجلس الأعلى السمي البصري(C.S.A) الذي يعين أعضاءه من طرف كل من رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الشيوخ ورئيس المجلس الوطني؛ أما سوق الأسواق المالية(A.M.F) فيتم التعيين من قبل كل من رئيس الجمهورية الفرنسية، و محكمة النقض، ومجلس الدولة، ومجلس الشيوخ، والمجلس الوطني، والمجلس الاقتصادي والاجتماعي، ومجلس المحاسبة، ومحافظ بنك فرنسا¹. والملاحظ، أن شفافية تعيين أعضاء سلطات الضبط الاقتصادي في فرنسا، تحققت نظرا لتعدد جهات تعيين الأعضاء وتجمعهم في سلطة إدارية واحدة، حيث يؤهلهم لإصدار قرارات صائبة في المجال الذي أوكل لهم مهمة ضبطه، بالإضافة إلى حيادهم عن الجهات التي عينتهم من خلال انتدابهم، أو جعلهم تحت التصرف، الشيء الغير موجود في الجزائر، ومنه يجب تقدير شفافية الأعضاء في فرنسا والجزائر (أولا) وتقدير تلك الشفافية مع واجب الحفاظ على السر المهني (ثانيا).

1. Rachid ZOUAIMIA, les autorités Administratives Indépendantes et la régulation économique en Algérie, op.cit p.41, les autorités de régulation indépendantes face aux exigences de la gouvernance, op. cit, p. 183.

أولاً: تقدير شفافية الأعضاء

وافق المجلس الوطني في فرنسا على مشروع قانون حول السلطات الإدارية المستقلة يدرس شفافية الأعضاء¹، اذ بالرغم من وجود عنوان الكتروني يطلع عليه المواطن الفرنسي² بخصوص اعلان الأعضاء عن ممتلكاتهم المادية بمقتضى القانون الصادر في 11 أكتوبر 2013، الا أن هذا الاجراء يعتبر وسيلة غير نهائية لضمان شفافية الأعضاء³، لهذا تشارك السلطات الإدارية في الملتقيات الوطنية من أجل تطوير شفافية عملها فالقانون واضح بشأن عدم التزام الاعضاء بمبدأ الإعلان عن الممتلكات والعقوبة تقدر ب 10 سنوات والحرمان من الحقوق المدنية بالإضافة الى عدم الالتحاق بأية مهنة في الوظيفة العمومية، وفي الجزائر نذكر كمثال بالنسبة لمجلس النقد والقرض فان التشكيلة ليس فيها الفصل بين إدارة بنك الجزائر وبين إدارة مجلس النقد والقرض اذ أن المحافظ يرأس بالإضافة الى مجلس النقد والقرض والبنك المركزي، اللجنة المصرفية، فيقع تضارب المصالح. ولقد نص **القانون** لعدم شغل المحافظ لعضويتين، الا أنه مقترن بشرط الادلاء بتصريح حول ممتلكات هذا الأخير والذي يعتبر تشكيك في نزاهة العضو، وأن اجراء الفصل للعضو لا يكفي لوحده دون التصريح، فلماذا اذن الفصل؟ والمستقر أنه لا يمكن ضبط عنصر شفافية بهذا الشكل لأن أداء العضو مسألة نفسية ترجع لمبادئ شخصيته، فكان من المنطقي مراقبة سلوكياته.

ثانياً: اصطدام شفافية الأعضاء بالحق في سرية الحياة الخاصة

لا زالت التشريعات في فرنسا والجزائر متوالية حول قانون يضمن شفافية الأعضاء، ما يفسر ضبطها بشروط لسلطات دون الأخرى، أي لا يوجد ما يكفل وجود قانون عام يلزم أعضاء السلطات بالتصريح بممتلكاتهم دون المساس بالحرية الشخصية للفرد، أي خرق مبدأ ضمان سرية الحياة الخاصة للأشخاص. ولكن عندما يتعلق بالنظام العام فالأولية لحماية هذا النظام، لكن الى أي مدى بالموازاة مع مبدأ الحفاظ على سرية الحياة الخاصة؟

1. Pierre JANUEL, L'assemblée dans la jungle des autorités administratives indépendantes, publié à la Revue expresse, le 03.05.2016 à 10.02.

2. www.data.gouv.fr.

3. Premouvoir de la transparence, www.hatvp.fr, consulté le 27.09.2016 à 22h;

بلمحي زين العابدين، المرجع السابق، ص. 165.

الفرع الثاني: عدم إمكانية تمثيل كل مؤسسات الدولة

لا يمكن للسلطات الإدارية المستقلة أن تمثل كل مؤسسات الدولة، بمعنى أنه يبقى للدولة سلطة الإشراف على القطاعات الحساسة، عندما يتعلق الأمر بتنفيذ برامجها السياسية، وأيضا عندما يتعلق الأمر بالتوفيق بين حقوق مستعملي السلطات الإدارية المستقلة ومهامها (أولا) وفيما يتعلق بحاجاتهم منها (ثانيا).

أولا: تشعب حقوق مستعملي الهيئات عائق أمام مهام السلطات الإدارية المستقلة

من أجل التمكن من أداء السلطات لعدد من المهام الموكلة اليها، يجب مشاركة كل فئات المجتمع لتكوين سلطة إدارية والا فالحلقة الاقتصادية غير مكتملة بعدم اشراك الشعب في التنظيم، وهو ما يؤسس لدولة قوية. وهذه النظرية نادى بها المفكر الاقتصادي (Jean Tirole) بمناسبة حصوله على جائزة نوبل في الاقتصاد سنة 2014 حيث عبر عن اشراك الشعب في تنظيم الاقتصاد بالدولة القوية (Etat Fort²) في قوله:

"Cela fait bien longtemps que le dogme de l'infailibilité des marchés a été abandonné: l'essentiel de la recherche théorique depuis trente ans consiste à montrer concrètement comment les marchés peuvent échouer et comme leur fonctionnement peut-être amélioré, par exemple par l'intervention publique".

الا أن التسيير التشاركي (droit de petition) الممنوح للشعب بواسطة الحوار الاجتماعي من خلال قانون 05 جويلية 2010 الفرنسي فتح المجال ضيقا لان سلطة القرار تعود الى المنتخبين المحليين في إطار الانتخاب وليس الى المشاركة الفعالة المباشرة عن طريق اشراك الشعب بواسطة الاعلام، وأيضا فيما يخص تطبيق برنامج الدولة، وبالتالي فان مشاركته رمزية لا فاعلة لانعدام الشفافية في التسيير والتمثيل، وبهذا الشكل تتعدم الاستقلالية في التسيير الإداري والحال نفسه بالجزائر.

وفي فرنسا فان بعض السلطات لا تضم تشكيلتها خبراء مثل اللجنة الوطنية للمحاسبة، فهي تتشكل من ممثلين سياسيين، الا أنها لا تضم الا على أعضاء من مجلس الدولة، ومن مجلس المحاسبة ومن مجلس النقد، فمثلا لا تتشكل لجنة الإحصاء من أعضاء من مؤسسات الإحصاء،

1. Jean TIROLE, www .trésor. économie.gouv.fr, consulté le mardi 16 aout 2016 à 15h ; pour plus de détail voir, Le rôle de l'Etat dans une économie moderne, annales d'économie publique, n°54 :11, 3-130, 2007.

فمنذ سنة 1977 أي مند نشأتها والى غاية سنة 2002 احتوت على شخصيتين مؤهلين في الميدان إضافة الى الأعضاء من مجلس المحاسبة ومجلس النقد ومجلس الدولة¹. بالإضافة الى مشاركة المجتمع المدني، حيث الأعضاء المشكلين للسلطات لا يمثلون الا أقلية، على أن ذلك يمنع من تغطية شريحة كل من الموظفين والمستعملين والمستهلكين. أما بالنسبة للجزائر فيكاد التعيين يعيق مشاركة فئات المجتمع في التسيير.

ثانيا: السلطات الإدارية ليست إدارة تقدم خدمات

ان السلطات الإدارية المستقلة في الجزائر وفرنسا لا تقوم بالمهام الإدارية بل بمهام التنظيم. وعلى هذا الأساس فإنها لا تأخذ على عاتقها مهمة تأمين الخدمات العامة بالمعنى التقليدي، كما تقوم به المرافق العامة، بل أن مهمتها هي تطوير القطاع في الحياة الاجتماعية وفي الميدان الاقتصادي والسياسي الخ²، لذا لا يمكنها أن تعوض الإدارة التقليدية، فكيف يمكن أن تطور القطاع وما زالت الإدارة كلاسيكية موجودة؟

المطلب الثاني: استقلالية السلطات الإدارية المستقلة غير مطلقة

إنّ الحفاظ على الحقوق والحريّات يقع حاجزا أمام استعمال السلطات الإدارية المستقلة لسلطاتها بدون ضوابط (الفرع الأول)، ومنه نستنتج أنّ الاستقلالية مسألة خيالية لا يمكن تحقيقها بصورة مطلقة، نظرا للأسباب التي سبق ذكرها، ولغاية تبقى غايتها مجهولة ولا اعتبارات ايديولوجية وكذا سياسية (الفرع الثاني).

الفرع الأول: ضمان الحقوق لمستعملي الهيئات

ان الدور الأساسي للسلطات الإدارية المستقلة هو اصدار التنظيمات المتلائمة مع القطاع المراد ضبطه، الا أن سلطاتها تبقى نسبية لان تدخلها يتعلق فقط بالأمر التقنية، وأن سلطاتها نابعة من القانون الذي لا يمكن أن تتعداه، وهو ما يفسر عدم إطلاق استقلاليتها في البلدين. وحسب تقرير اللجنة البرلمانية لترقية التشريعات في فرنسا لسنة 2006 المؤسسة بقانون رقم 96-516 المؤرخ في 14 جوان 1996³ أكدت أنه يعود للسلطة التنظيمية تحديد المبادئ العامة لعملها تاركة

1. Pierre DE MONTALIVET, gouvernance nationale et participation :Le cas des Autorités administratives indépendantes, op.cit, p.p.30-31 .

2 . نوح مهند، السلطة الإدارية المستقلة، الموسوعة العربية، الأنترنيت في All Arab-ency.com، eserved، يوم 2016.09.28 على الساعة 13.

3. Patrice GELARD, Rapport t1, Assemblée Nationale n°3166 de la legislation, n°404 (2005-006), www.assemblee-nationale.fr, le 03 12.1977.

للسلطات الإدارية المستقلة وضع العناصر التفصيلية¹ فيما يخص تقصي المعلومة (أولاً)، ووضع الإطار القانوني لعمل المتعاملين الاقتصاديين (ثانياً).

أولاً: بخصوص تقصي المعلومة

ان الحديث عن الحق في المعلومة في البلدين من أجل الدخول الى السوق يتطلب تحديد أسعار هاته المعلومة وفق ما تقرره السلطة الادارية المستقلة، ولهذا يظل المتعامل الاقتصادي تابعا لتعليمات ما تقرره السلطة الإدارية المستقلة، بالإضافة الى أن هاته الأخيرة متصلة مع المتعامل الاقتصادي فيما يخص اعطائه المعلومات اللازمة حول نشاطه من أجل أن تتمكن من مراقبته². الا أن سلطة التنظيم قد تغفل عن المعلومة ان لم يدل بها المتعامل عند ممارسته لنشاط ما، مما يعيق عملها، كما أن السلطة يمكن أن تخرج من هذا الاشكال عن طريق تقصي المعلومات بطريقة غير مباشرة أي من متعامل مواز لنشاطه في السوق³.

ثانياً: الإطار القانوني للمتعاملين الاقتصاديين

ان المتعاملين الاقتصاديين لهم كل الحقوق تجاه السلطات الإدارية المستقلة كمواطنين⁴ وليس كمستهلكين أو مرتفقين لهاته السلطة. ان الهدف الذي وصل اليه المتعامل الاقتصادي مع الإدارة أدى الى صدور تشريع خاص به⁵ من خلال منحه سلطة موازية لسلطة التنظيم مما قد يعرقل عمل الإدارة في بعض الأحيان. وقد يحد من استقلاليتها لأنها مقيدة بمصالح المتعامل، وقد لا تتسم عليها الموضوعية ومنه تفقد الهيئة سلطتها، لان هذا المتعامل مصدر الثروة في النظام الليبرالي، فلا حدود للمنافسة الا عندما تمس بالمصالح الفردية للمتعاملين تحت حماية القانون. فيجب إيجاد موازنة بينهما، لا تعسف في استعمال القانون ولا تعسف في استعمال الحقوق، لان المتعاملين هم من يصنعون القانون في النظام الليبرالي، وهنا نقع في اشكال أن السلطة التنظيمية

1. خرشي الهام، تمكين الحقوق في ظل السلطات الإدارية المستقلة النموذج الفرنسي، دورية فصلية العدد 9، دار الخلدونية للنشر، ص. 125 و127.

2. Guillaume DEZOBRYL, independance des autorites de régulation économique à l'égard des opérateurs régulés, ENA, Revue française d'Administration Publique n° 143,2012, consulté <http://www.cairn.info/revue-francaise-administration-publique>, le 24.09.2016 à 21.14, p.645.

3. [Http://www.cairn.info/revue-francaise-d-Administration-publique-2012-3](http://www.cairn.info/revue-francaise-d-Administration-publique-2012-3), p.1; Guillaume Dezobry, Article sur l'indépendance des autorités de régulation économique à l'égard des opérateurs régulés, Revue française d'Administration Publique, n°134 année 2012, p.652.

4. Dumont GILLES, la citoyenneté administrative, thèse Paris 2, 2002, p1.

5. Jacques CHEVALLIER, de l'Administration Démocratique à la Démocratie Administrative, Revue française d'Administration Publique, [cairn.info](http://www.cairn.info/revue-francaise-administration-publique) n°1-2011, p.28.

تعمل لحساب المتعاملين الاقتصاديين أي تفضيل المصلحة الخاصة بهم فيستحوذ المتعاملون الاقتصاديون على السلطة المنظمة مثلما حصل في شيقاقو¹ أي على " النظام العام "². فيمكن البحث حول علاقة الاستقلالية لسلطات التنظيم بالنظام العام الذي تفرضه سياسة كل بلد.

الفرع الثاني: الاستقلالية خيالية

ان التشريعات الصادرة بخصوص السلطات الإدارية المستقلة في الجزائر فارغة من محتواها، فهي نقل ايمائي عن المشرع الفرنسي، ويتضح هذا من تشكيلتها وكيفية مباشرة مهامها. ومن هنا يطرح التساؤل الآتي ما جدوى وجود هاته السلطات؟

ومثال ذلك الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد، فالأعضاء المكونين لهذه الهيئة عددهم 07 وعهدتهم مدتها 5 سنوات تتجدد مرة واحدة. أما بالنسبة للتنظيمات المتعلقة بتعيين أعضاء السلطات الإدارية المستقلة، فان أعضاؤها الستة معينون بواسطة مرسوم رئاسي، أي أن تعيينهم يتم من قبل جهة واحدة وهو الأمر الذي يحد من استقلاليتها، وأن من بين أسس تحقيق الاستقلالية أداء اليمين بالنسبة للأعضاء من أجل الحفاظ على السر المهني، وأيضا تمتعها بالموارد البشرية والمادية اللازمة لضمان حسن الأداء وأيضا حمايتهم من أي ضغط يحول دون أداء مهامهم بموضوعية³.

وإذا كانت الاستقلالية تعتمد على السلطة والطابع الإداري للهيئة الذي تفقده، فان السلطة الإدارية غير مستقلة عن المحيط الذي تعمل فيه من املاءات السلطة السياسية والقضائية، وكذا المتعاملين⁴، وبخصوص الطابع الإداري الذي أساسه التسيير، فإنها أيضا تفقده لأنها فقدت عنصر الامر في اصدار قراراتها فهي لا تصدر قراراتها الا بموافقة هؤلاء لذلك فتحولت الى هيئة منظمة مثلها مثل الإدارة التقليدية وبدرجة أقل منها في فرنسا عن الجزائر.

1. Gabriel ECKERT et Jean PHILIPPE KOVAR, op .cit, p.13.

2. Drissi ALAMI MACHICHI, les autorités autonomes de régulation, op. cit, p.5. ; et Stigler GEORGE JOSEPH, The theory of economic regulation, The belle journal of Economics and management Science, vol.1, n°2, 1971, p.3; et Lafont JEAN JAQUES ET Triole JEAN, The politics of gouvernement décision, making : A theory of regulatory capture, The quaterly journal of Economics, vol.106, n°4.1991, p.1089.

3. Rachid ZOUAIMIA, Droit de la régulation économique, op, cit, p.p.341-361.

4 . أنظر ص. 70-71 بخصوص استقلاليتها عن السلطة السياسية وعن المتعاملين الاقتصاديين من هذا البحث.

كما أن قراراتها بالموازاة مع الاحكام القضائية أو التنظيمات أو التشريعات غير قابلة للتنفيذ المباشر دون رقابة مما يؤكد انعدامها لسلطة التقرير الحائزة للتنفيذ المباشر للقرار¹.

ويمكن إضافة أنّ الاستقلالية لا تأتي دفعة واحدة بل هي عن طريق تمرّن الأعضاء عليها، بمعنى أنّها حالة لاشعورية في نفسية الأعضاء المكوّنين للسلطات الإدارية المستقلّة². ويمكن توضيح خيالية استقلالية السلطات الإدارية المستقلة عبر انتقادات مجلس الشيوخ الفرنسي (أولا) واقتراحاته بخصوص تدعيم الاستقلالية (ثانيا) وتبيان مآل السلطات الإدارية المستقلّة في الجزائر وفرنسا (ثالثا).

أولا: الانتقادات الموجهة للسلطات من قبل بعض أعضاء مجلس الشيوخ الفرنسي

بعد انقضاء 05 سنوات من تقييم المجلس الوطني الفرنسي، قام أعضاء مجلس الشيوخ الفرنسي بالعديد من الانتقادات، نوجزها من خلال طرح السؤال التالي: هل يمكن للسلطات الإدارات المستقلّة أن تحكم بدون الشعب؟

هذا ما تساءل عنه أحد أعضاء مجلس الشيوخ الفرنسي، مبينا أنّه مخالفة لمبدأ الدستور الذي ينص على أن السيادة الوطنية ملك للشعب يمارسها عن طريق منتخبيه بواسطة الاقتراع، من هنا يتبيّن عدم جواز ممارسة السلطة إلّا من طرف المنتخبين لا غير، وأنّ السلطة الإدارية المستقلّة عنهم، وأنّها شرعية بما أنّها منبثقة عن الشعب. فهل يمكن انشاء سلطة إدارية مستقلة وأعضاؤها ليسوا منتخبين من قبل الشعب، وأنهم يمثلونهم بواسطة هاته الهيئات؟ ان هاته السلطات هي في تعدد مستمر في الوقت الحالي لتشمل كل النشاطات الموجودة في الدولة بواسطة تمديد صلاحياتها، وهذا غير مقبول ضمنا من قبل الدستور، وهذا ما يبيّن أنّ منح السلطة لمجموعة كانت أولا تزال في السلطة غير كاف³.

1. Drissi ALAMI MACHICHI, Les autorités autonomes de régulation, www.haca.ma, consulté le 16.09.2016 à 17.50, p.29.

2. Jean Marie DELARUE, l'indépendance est un apprentissage : « un état d'esprit des membres » en date du 29 octobre 2015, dont le contenu du Rapport en session ordinaire, p.34.

3. Rapport du sénat, session ordinaire du 2015-2016, n°126, du 28.10.2015, p.9.: www.senat.fr; LETTERON Roseline, autorités administratives indépendantes: une joyeuse anarchie, Revue droit et justice, le 31 juillet 2014 ; OSPINA GARZON Andrés Fernando. La crise des autorités publiques indépendantes, publié sur le lien: <http://amdpa.blogspot.com/2007/>.

ان الاستقلالية تتطلب تعيين الأعضاء من طرف البرلمان، كما أن تدخل السلطات في تنظيم السوق قد يكون دون أساس قانوني، بالإضافة الى أن الاعتماد على الوسيط يؤدي الى انحراف الإدارة وتمادي المتعاملين الاقتصاديين على القانون، وأن تعدد مهام هاته الهيئات تتشابه مع مهام الإدارة التقليدية والقضاء والسياسة مما يؤدي الى خرق مبدأ الفصل بين السلطات، وبالتالي تفقد الهيئة الطابع القانوني المحدد لهيئات الدولة الأخرى المذكورة، وهذا ما ينعكس أيضا على تطور مسار التشريع نظرا لتعدد جهات التنظيم¹، كما أن الهيئة القضائية تفقد دورها القضائي لتبحث في قواعد الميدان المراد تنظيمه. بينما تتطلب وظيفة التنظيم معرفة خاصة بالسياسة، والتحكيم، واطلالة معمقة حول المعوقات الاجتماعية والثقافية، والالتزامات التقنية والمهنية للمتعاملين، وهذا الأمر يخرج عن اختصاص القاضي كما سمي «le juge contrôleur du régulateur» مما يخلق الاضطراب في الأوساط الاقتصادية أي المتعاملين للمطالبة بطريقة أخرى لحل نزاعاتهم من غير القضاء.

ثانيا: اقتراح مجلس الشيوخ في فرنسا تعيين رؤساء السلطات الإدارية المستقلة من البرلمان

منذ إجراء مراجعة الدستور الفرنسي بتاريخ 23 جويلية 2008، نصت الفقرة 05 من المادة 13²، على تعيين الأعضاء من طرف رئيس الجمهورية في غياب المعارضة البرلمانية. لكن أصبح التعيين الان لا يتم إلا بعد إتباع الإجراءات القانونية الجديدة الخاصة بتعيين رؤساء السلطات الإدارية المستقلة، والتي تشترط انتخابهم من طرف البرلمان، وهذا غير موجود في الجزائر. لهذا لا يمكن قياس استقلالية السلطات الإدارية بالجزائر، فالمشرع الجزائري نقل نقلا حرفيا لما يوجد بفرنسا، ولم يتمكن من ادماج السلطات في الواقع لا من حيث تنظيمها القانوني الذي يعدّ مختلطا³ ولا من حيث آليات عملها، فرؤساء السلطات الإدارية المستقلة في فرنسا يتم تعيينهم من طرف رئيس الجمهورية بعد انتخابهم من طرف البرلمان، خلافا للرؤساء المنتخبين من طرف أعضاء السلطة، كرئيس اللجنة الوطنية للإعلام الآلي والحريات (C.N.I.L)، ورئيس اللجنة الوطنية لحسابات الحملات الانتخابية والتمويلات السياسية (C.N.C.C.F.P.)، ورئيس السلطة العليا لنشر الأشغال و حماية الحقوق (H.A.D.O.P.I.)، وما يعيب عن هذه الحالات المذكورة، هو

¹ Pierre JANUEL, l'assemblée dans la jungle des autorités administratives indépendantes, publié à la Revue expresse, p.12, blogs, lexpress.fr, le 03.05.2016 à 10.02.

² <http://www.legifrance.gouv.fr/>, lundi 11 janvier 2016 à 11h30mn, Constitution du 4 octobre 1958.

³ Rachid ZOUAIMIA, Droit de la régulation économique, op.cit, p.134, et p.136.

حرمان البرلمان من حقّ النظر في هذه التّعيينات والذي يعتبر حق من أسس الديمقراطية، ممّا سمح لهؤلاء الرؤساء المذكورين من البقاء في مناصبهم دون مراجعة وضعيتهم، وعملا بمبدأ الفصل بين السّطات، أقرّ المجلس الدّستوري هذه التّعيينات التي تمّت من طرف السلطة التّفيذية، ولم يعارضها، وبقيت التّعيينات عن طريق رئيس الجمهورية المعنية بانتخاب من البرلمان.

الفرع الثالث: مآل السلطات الإدارية المستقلّة في الجزائر وفرنسا

ان إنشاء هاته السلطات الإدارية في فرنسا أعطت ثمارها في الواقع، نذكر على سبيل المثال سلطة المراقبة والاحتياط (Autorité de Controle Prudential) فهي تمول نفسها بنفسها كما أن تشكيلة أعضائها متنوعة، مكنتها من المحافظة على المتعاملين الذين تعمل معهم في ميدان البنوك، وبالتالي تضمن الاستقرار المالي، كما أن لها علاقة مباشرة مع السلطة التّفيذية والتشريعية حيث أن لها عائداتها الخاصة وأن البرلمان يقوم بتعيين أعضائها¹.

الا أن الاتحاد الاوروبي صرح بعدم وجود سلطة إدارية مستقلة بالمعنى الذي يجب أن تكون عليه، ما عدا الوسيط الاوروبي المنشأ بقرار من البرلمان في 09 مارس 1994 والمعدل في 14 مارس 2002 الذي يقوم بمهام الكشف عن سوء التسيير الإداري وبالتالي تقديم اقتراحات علاج سوء التسيير².

وفي الجزائر، ما يمكن قوله عن مصير هاته السلطات الإدارية المستقلة هو أنها تجربة فنية نقلت عن فرنسا³ وأنّ السلطات الإدارية بالمعنى المتعارف عليه في فرنسا غير موجودة، لان النظام المعتمد في الجزائر هو نظام المركزي الذي يعتمد على الوصاية خلافا لعملها الذي يتطلب الاستقلالية.

1. Didier ISRAEL, l'indépendance de l'autorité de control prudentiel, Revue française d' Administration Publique, n°43 -2012, p.760.

2. Internet : fiche n°5 : les autorités administratives indépendantes ", publier le 12 aout 2011 et mise à jour le 10 octobre 2012.

3. Jacques BUGNICOURT, Le mimtisme Administratif en Afrique Obstacle majeur au développement,Revue française de science politique, 23e année, n°6, 1973, p. 1239.

الخاتمة

ان السلطات الإدارية المستقلة آلية جديدة وجدت من أجل التسيير¹ واستبعاد تدخل الدولة من خلال الإدارة الكلاسيكية خصوصا فيما يتعلق بالسوق. لذلك فمن بين أهداف وجود السلطات الإدارية المستقلة هو إمكانية تحقيق الحياد في العمل، وتحقيق شفافية التسيير، ومنه الموضوعية في عملها لأنها من المفروض أنها مستقلة عن السلطة التنفيذية. على أن الأستاذ زوايمية² فضل تسمية هذه الهيئات بالسلطات الضابطة أو المنظمة لأنها لا تتمتع كلها بالسلطة الإدارية ولا تخضع لرقابة القاضي الإداري في جميع الأحوال كما ذكرنا بالنسبة لمجلس المنافسة، لذلك فان مصطلح الإدارية يشكل لفظا فارغا من معناه (façade terminologique) غير مجسد في كل السلطات بل أنه من المستحسن إطلاق عليها تسمية السلطات التنظيمية حسب مجال عملها ألا وهو الضبط بالإضافة الى أنها لا تنتمي الى الهرم الإداري، وأنها تقوم بمهام تابعة الى السلطة التنفيذية. ومن هنا فإنها تتمتع بطابع مختلط hybride³ وأن تسميتها بالإدارية كلمة تزيينية⁴. وما يعاب على السلطات ممارستها للاختصاصات تعود للسلطات التنفيذية، بالإضافة إلى عدم تمكين بعض السلطات الإدارية من وضع لنظامها الداخلي، وخضوعها في إعدادها للسلطة التنفيذية.

كما أن معظم السلطات الإدارية المستقلة تتكفل السلطة التنفيذية بوضع القانون الأساسي لها، وتحديد أجور أعضائها والتعويضات الخاصة بهم، وأجور مستخدميها مما يحد من استقلاليتها.

وبالإضافة لكل ذلك يجوز ممارسة سلطة الحلول بحيث يجوز للسلطة التنفيذية أن تحل محل السلطات الإدارية المستقلة، بالرغم من أنه إجراء استثنائي، وأنه مظهر من ممارسة السلطة الرئاسية⁵، ونلاحظ ذلك خاصة عند بخصوص ممارسة الرقابة الإدارية على هذه السلطات من

¹ . BELLANGER François, les autorités administratives indépendantes en Suisse, Annuaire européen d'administration publique, université de Genève, 2008, p.3, <http://archive-ouverte.unige.ch>, consulté le dimanche 17 juillet 2016.

2. R.ZOUAIMIA, les autorités administratives indépendantes, face aux exigences de la gouvernance, op cit, p.176.

3. Patrice GELARD, Rapport d'information , Rapport sur les autorités administratives ,du 11 juin 2014, p.1;

4. Roselline LETTERON, Article sur les autorités administratives indépendantes: une joyeuse anarchie, op. cit p.6;

Rachid ZOUAIMIA, l'autorité administrative indépendantes et la régulation en Algérie, op.cit., p.58 .

خلال آليات التصديق على القرارات التي يمارسها وزير المالية، أو من خلال القراءة الثانية على مداولات بعض السلطات الإدارية المستقلة التي تعتبر شكلا من أشكال الوصاية الإدارية، أما بخصوص سلطة تعيين الأعضاء في الجزائر، فإنها متمركزة بيد رئيس الجمهورية وهو يمثل نوعا من مركزية القرار الإداري، مما لا يضمن استقلالية هؤلاء الأعضاء، بما أنهم يحسون بالولاء للسلطة التي عينتهم. والمفروض أنه من أجل خلق قوة تنافس، يجب تعدد سلطة تعيينهم، فإلى جانب رئيس الجمهورية، ينبغي إشراك كل من مجلس الأمة، والمجلس الشعبي الوطني، والمحكمة العليا ومجلس الدولة والمجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي والمتعاملين الاقتصاديين مثلا في جمعية البنكيين وجمعية محترفي التأمينات. كما أنه بخصوص حالات التنافي والامتناع، فلقد كان تدخل المشرع الجزائري إيجابيا في إصدارها لأمر بهذا الخصوص¹ في مواجهة اختلاف النصوص المنشئة في كيفية تكريسها لهاته الحالات.

ويمكن معالجة هاته النقائص من خلال تمكين السلطات الإدارية المستقلة من وضع نظام داخلي بكل حرية من دون مصادقة، وكذا منح المشرع لهاته السلطات حرية تمويل نفسها، التي من دونها لا يمكن تأكيد أن ذلك يعد تدعيما لاستقلاليتها المالية والإدارية في ظل تشابه الامتيازات المالية الممنوحة لها. على أن الفارق يظهر في فرنسا، لأن التمتع بالشخصية المعنوية يمنح السلطات مرونة في التسيير المالي والإداري، وتحمل المسؤولية التامة عن تصرفاتها دون ادخال الدولة، لذلك ارتأى المشرع الفرنسي أن يمنح بعض السلطات الإدارية الشخصية المعنوية². أما المشرع الجزائري فلقد عمم المنح ومنه يطرح اشكال استقلالية هاته السلطات على اعتبارها فئة جديدة من الهيئات، أو دمجها في فئة المؤسسات العمومية الكلاسيكية، و هو ما تم بالنسبة لوكالات المحروقات ثم وكالات المناجم مؤخرا بعدما نزع خاصية الاستقلالية واعتبرهما وكالتي وطنيتين، ووضع بعض الهيئات في تبعية السلطة التنفيذية مثل مجلس المنافسة، والهيئة الوطنية للوقاية من الفساد، الا أن هذا لا يتنافى وعمل السلطات الإدارية المستقلة من خلال تمتعها فعلا بسلطات حقيقية تضمن لها الاستقلالية عن القضاء، والمتمثلة في التحقيق، و سلطة العقاب من خلال تأكيد مشروعية عملها بما يتوافق ومبدأ الفصل بين السلطات، وكذا الضمانات المقررة للمتعاملين الاقتصاديين في حالة النزاع بينهم والتي نجدها على مستوى النصوص المنشئة

1. بلماحي زين العابدين، المرجع السابق، ص.185، و

الأمر رقم 01-07-01 المؤرخ في 01-03-2007، المتعلق بحالات التنافي في الالتزامات الخاصة ببعض المناصب والوظائف،

ج.ر.ج.ج.، رقم 16 المؤرخة في 07.03.2007.

2. بلماحي زين العابدين، المرجع السابق، ص.127.

للسلطات بفرنسا¹، خلافا للنصوص المنشئة لها بالجزائر والتي تغيب فيها هاته الضمانات، بالإضافة الى انعدام الاجتهاد الدستوري الإداري والعادي بشأنها في الجزائر، وفيما يتعلق بمشروعية العقاب فان الاجتهاد الدستوري في الجزائر لم ينص صراحة على هاته المشروعية². لكن نستشف وجودها من خلال ممارسة هاته السلطات لوظائفها واستعمالها في ذلك عنصر امتيازات السلطة العامة.

وبخصوص منح هاته السلطات إمكانية الفصل في النزاعات بين المتعاملين وتقرير الجزاء فقد أكدت فعاليتها في ذلك من خلال سرعتها في الفصل في النزاعات بما يتوافق مع مبدئي السرعة والمرونة في المعاملات التي يفرضها السوق.

أما فيما يتعلق بالصلاحيات التنظيمية والعقابية، فيجب أن تكون محددة بشكل واضح من أجل تفادي التفسيرات والتأويلات، أي ضرورة نشر القرارات التي تتضمن التوصيات والمقترحات والآراء المقدمة من قبل السلطات الإدارية المستقلة، من أجل تدعيم الشفافية في عمل السلطات من خلال اشراك الفاعلين في القطاعات المختلفة لأحداث التوافق بين هذه القواعد والقرارات التي تصدرها، وآراء هؤلاء وتوجيهاتهم، مع تكريس رقابة الدستورية على النصوص المنشئة لهذه السلطات والنصوص التنظيمية التطبيقية لها وتدعيم رقابة القضاء من أجل تكريس الاجتهاد القضائي، وبغية القضاء على الثغرات الموجودة في النصوص القانونية.

من خلال ما سبق، وإزاء سد النقائص الموجودة فانه يمكننا القول. أن هاته السلطات ما هي الا تقليد للنموذج الفرنسي مع افرغه من محتواه، وأن اتخاذها من قبل المشرع الجزائري هو من أجل إخفاء الأساليب التقليدية لتدخل الدولة في التسيير الإداري من خلال تسلط السلطة التنفيذية واستحوادها على جميع المجالات ومنه هيمنتها على الحكم. وأن تقييمها في فرنسا يوحى بأن الدولة التي كانت المصدر الوحيد للقانون أصبحت ملاحظ أي ليس لها أية سلطة كما أطلق عليها اسم «*ravage de l'impouvoir*»³ أي ضرر عدم السلطة. مما يفسر إيجابيات عدم الاستقلالية المطلقة للسلطات الإدارية المستقلة، ولقد عبر عنه أحد شراح القانون العام (Thomas baccon- GIPOD) بممارسة السلطة في المجتمعات المتحضرة، هاته الممارسة تعتمد على مبادئ الديمقراطية

1. M.Bruno RETAILL, sénat, Rapport d'information, session 2006-2007-n°350, du 27 juin 2007, p.20, DE MONTALIVET, Constitution et autorités de régulation, revue du droit public , n° 2-2014, p.321.

2. أنظر، ص. 64، من هذا البحث حول مشروعية العقاب.

3. André Jean ARNAUD, Gouvernance un outil de participation le petits manuels « droit de la société », le LGDJ, 15.09.2015, p.1.

التي هي اقتناع فردي في دولة القانون وبالتالي تشكل إطار عام يساهم فيه المجتمع والمؤسسات¹. ولهذا فان استقلاليتها عائق وليس محفز وأنها لم تتمكن من تمثيل كل مؤسسات الدولة. لهذا الغرض فان المهام الموكلة اليها لم تكتمل وأن تعدادها بفرنسا لم يكن الحل بل يشكل تبديدا للأموال، وأن عدم بلوغ ذروة استقلاليتها يفسره الطرح الاتي أن السياسة لا تبني على الرأي الثاني للخبراء بل اشراك المجتمع المدني;

(La politique est indissociable de la question de la justice ; sauf à considérer, comme le faisait Platon que la justice relève d'un savoir que certains maitrisent mieux que d'autres, l'égalité participation de tous charges est précisément le premier réquisit d'une justice purement procédurale)².

ونشير الى أن الديمقراطية تعتمد على الحوار، ولهذا فهي طريق للتنظيم وبالتالي فهي أكثر موضوعية وهي مضادة للسلطة التي تعتمد على السلمية أي شخصية القرار المغني عن الحوار³. وهذا يؤدي الى عدم تقبل القوانين المجحفة⁴، ولا يمكنهما أن تجتمعا لذلك لا ضرورة من استقلالية السلطات الإدارية المستقلة عن السلطة بما أنها لا تشرك المواطن بل الخبراء فقط وكأنها سلطة من نوع خاص، الا أنه بالمقابل لم تتحرر من سلطة الدولة فيما يخص عدم إطلاق حرية الأعضاء وبالتالي ادماج سلطة في سلطة وكأنه تشوش في السلطة مما يعيق استقلالية عملها.

ان الهدف الذي وصلت اليه السلطات الإدارية المستقلة حاليا في فرنسا هو مشاركة هيئات إدارية غير كلاسيكية في القرار، أو بمعنى آخر ادماج كل شرائح المجتمع في القرار من ذوي الكفاءات في ميادين عدة، وكأنه مشروع مجتمع يشترك فيه الجميع، بل أن انتشار هاته السلطات

1. Thomas baccon GIPOD, Autorité et démocratie, l'exercice du pouvoir dans les sociétés modernes, institut universitaire Varenne, coll. «Thèses –science sociales », ISSN électronique 2016–n°5289, p.1; Roland DRAGO, pour ou contre les autorités administratives indépendantes, Académie des sciences morales et politiques, séance du 29.10.2007, p.5.

2. Didier MINEUR, Le nombre et la raison, à propos (H.Landemore et j.ELSTER dir la sagesse collective, raison publique, paris,2010):<http://www.laviedesidees.fr/le-nombre-et-la-raison.html>, publié le 23 septembre 2010, consulté le 27 septembre à 15h00.

3. Jean FERETTE, une histoire de l'autorité contacte (Gerard MENDEL crise de l'autorité ou crise de ladémocratie), <http://www.ac-versailles.fr/pedagogi/ses/ecjs/sequence/second/autorite-democratie.htm>. consulté le27septembre2016, à1530.

4. David ESTLUND, de l'Autorité Démocratique:Un cadre philosophique, raison publique.frn, public, le 09 Octobre 2008, p.152.

في أمريكا أدى الى اشراك المجتمع المدني مثل المستهلكين من أجل إصدار قرارات صائبة في جميع المجالات، فالسلطات الإدارية تصنع الديمقراطية.

وأن الديمقراطية تقاس حسب ذروتها بتحقيقها أثر ربط علاقتها بالمواطن مع مؤسسات الدولة، حسب ما جاء به Yves DELOYE¹.

« Quelle citoyenneté dans les sociétés d'individus ? »

ان السلطات الإدارية المستقلة تشارك في وضع القانون². بعدة تقنيات متجسدة في التنظيم³، حيث لا يخضعون الى سلطة الحكومة ولا الى رقابة البرلمان⁴، ولا يخضعون الى رقابة هؤلاء، يمكن أن نفسرها أن الحكومة قد تفضل مصالح الخواص على النظام العام وهذا ما يشكل أثرا سلبيا من الاعتماد على الحوكمة التشاركية لذا يجب أن تكون مجدية. ولن تكون كذلك الا إذا طبقت قرارات الحكومة بصفة تشاركية قابلة للتقيد بدون اجحاف في الحقوق بشفافية تامة في صفة مصدري القرار، نستطيع القول أن الديمقراطية التشاركية لن تتجح الا في إطار وضع معايير⁴، وكمثال على ذلك نشير الى كيفية مساهمة السلطات الإدارية المستقلة مع الحكومة من

1 .Yves DELOYE., Ecole et citoyenneté l'individualisme républicain de Jules Ferry à vichy:contreverses ,t2, année 1994,p.432.;gstatic.com/image;;Philippe TRONQUOY, Les Démocraties ingouvernables,,cahiers français ,n°356–Mai–juin 2010,p.8.....p.88; ROUSSIN Juliette, La démocratie et les experts, (Recensé par David ESTLUND, L'autorité de la Démocratie, une perspective philosophique, Paris, Hermann, 2011 ; publié le janvier.2012, issn 2105–3030, www.laviedesidees.fr/la –democratie–et–les–experts.html.

2. Pierre De MONTALIVET, gouvernance nationale et participation : le cas des autorites administratives indépendantes, académie africaine op .cit,p.1 ; et selon le Conseil l'une des trois justifications essentielles avancées pour la création des autorités administratives indépendantes d'Etat a été de permettre une participation élargie de personnes d'origines et compétence diverse, et notamment de professionnels ,à la régulation d'un domaine d'activité ou au traitement d'un problèmes sensibles »,Conseil D'Etat, Rapport public 2001, Les autorités administratives ,EDCE ,n°52,La Documentation française ,2001,p. conseil d'Etat, p. 275.

3. Yves GAUDEMET, la création d'autorites administratives indépendantes « exprime a recherche d'une forme d'arbitrage entre les administrations dont pourtant ces autorités font partie : ceci explique (...) la collégialité et l'intervention de professionnels extérieurs à l'administration des certaines de ces autorités ; YVES GAUDEMET, Traité de Droit administratif, t.1, Droit administratif général 16 éd, Paris, LGDJ ; 2001p.84.

4. Claude BEAUREGARD, David CARASSUS, Eustache Ebondo Wa MANDZILA, Maurice Fouda ONGODO, Les Mécanismes de gouvernance publique locale : une comparaison à l'échele international, carassus–et–alii–1.doc, p.1.

أجل تنظيم المياه لاكتشاف استراتيجيات ملائمة¹. لهذا فان الاستقلالية قد تكون مشكل بحد ذاته وهذا الاشكال قد يكون الباعث على تقديم بحث آخر في هاته النقطة.

وفي ختام هذا البحث نذكر أنه لم تكن استقلالية السلطات الإدارية المستقلة هدفا بحد ذاته للدولة بل أن الدولة غايتها حماية النظام العام الاقتصادي²، وأن وجود هاته السلطات هو آلية لضمان حياد القرارات الصادرة عنها في مواجهة الحكومة أو المتعاملين، وأن الاستقلالية المطلقة مطلب سلبي لان فيه تغييبا لسيادة الدولة فالأصل هو كيفية تحقيق وجودها وكيفية أداء عملها أي ديمقراطية التسيير باسشارك الدولة والمجتمع المدني.

1. Aziza AKHMOUCHE, Rapport sur condition de succès 1 la bonne gouvernance, le 6ème Forum Mondial de l'eau porte le nom « the world water forum, déroulé le 12 et 17 mars à marseille-France, consulté internet nom du fichier cs1 bonne gouvernance fr.docx le 22.09.20160à 17.00, p.1.

2. اقلولي صافية ولد رابح، دور مجلس المنافسة في ضبط السوق، ملتقى وطني حول قانون المنافسة بين تحرير المبادرة وضبط السوق، يومي 16 و 17 مارس 2015، ص.14.

قائمة المراجع

1. أولاً: باللغة العربية

أ- الكتب :

1. الطهراوي هاني علي، القانون الإداري، " ماهية القانون الإداري، التنظيم الإداري، النشاط الإداري"، ط. 1، جامعة مصر، دار العلم والثقافة للنشر والتوزيع ، 2006.
2. المرزوقي سالم كرير، " التنظيم السياسي والإداري بالبلاد التونسية " ، مكتبة المنار، 2005.
3. اللحام رنا سمير، السلطات الإدارية المستقلة، ط1، منشورات حلي الحقوقية، 2015.
4. بدران مراد، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة في ظل الظروف الاستثنائية، دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية، 2008.
5. بعلي محمد صغير، القانون الإداري، التنظيم الإداري، النشاط الإداري، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، 2002.
6. بن عاشور عياض، القضاء الإداري وفقه المرافعات الإدارية، دار سراس للنشر، 1998.
7. عشي جورج، التسيير الذاتي في النظرية والتطبيق، المجلد السادس ، منشورات دار الطليعة، بيروت، 1965.
8. فريحة حسين، شرح القانون الإداري (دراسة مقارنة)، ديوان المطبوعات الجامعية الجزائر، 2009.
9. محمد سعد فودة، النظرية العامة للعقوبات الإدارية، دار الجامعة الجديدة للنشر، القاهرة، 2008.
10. ناصر لباد، الوجيز في القانون الإداري، ط2، مخبر الدراسات السلوكية والدراسات القانونية، 2008.
11. وجدي ثابت غريال، قانون السلطة الإدارية، "مفهوم السلطة الإدارية، نشاطاتها، أعمالها، وسائلها، امتيازاتها"، دار النهضة العربية، 1991.

II- الرسائل الجامعية :

أ. رسائل الدكتوراه:

1. بدران مراد، الرقابة القضائية على اعمال الإدارة في ظل الظروف الاستثنائية، دراسة مقارنة، رسالة دكتورا دولة، جامعة سيدي بلعباس، 2005.
2. بلماحي زين العابدين، "النظام القانوني للسلطات الإدارية المستقلة دراسة مقارنة"، اطروحة الدكتوراه في القانون العام، جامعة الحقوق والعلوم السياسية أبو بكر بلقايد ، تلمسان، 2015.
3. حمليل نورة، النظام القانوني للسوق المالية الجزائرية، أطروحة دكتوراه في العلوم، تخصص القانون الخاص، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2014.
4. خرشي الهام، السلطات الإدارية المستقلة في ظل الدولة الضابطة، أطروحة دكتورا، جامعة سطيف، 2016.
5. عيبوط محمد وعلي، الحماية القانونية لاستثمارات الأجنبية في الجزائر، أطروحة دكتوراه دولة في القانون، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2005-2006.
6. عيساوي عز الدين، الرقابة القضائية على السلطة القمعية للسلطات الإدارية المستقلة في المجال الاقتصادي، أطروحة دكتوراه في القانون، جامعة تيزي وزو، 2015.
7. كتو محمد الشريف، الممارسات المنافسة للمنافسة في القانون الجزائري دراسة مقارنة بالقانون الفرنسي، أطروحة دكتوراه دولة، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري تيزي وزو، 2005.

ب . مذكرات الماجستير :

1. أعراب أحمد، السلطات الإدارية المستقلة في المجال المصرفي، مذكرة ماجستير في القانون العام (فرع قانون أعمال)، جامعة أمحمد أبو قرّة بومرداس، كلية الحقوق بوداوا، 2007.
2. بركات جوهرة، نظام المنازعات المتعلقة بنشاط سلطات الضبط الاقتصادي، مذكرة الماجستير في القانون العام (قسم تحولات الدولة) جامعة تيزي وزو، 2008.
3. بلغرزي صبرينة، نظام التدابير الوقائية المتخذة من طرف السلطات الإدارية المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، مذكرة الماجستير في القانون العام للأعمال، جامعة بجاية، 2011.
4. بوجملين وليد، سلطات الضبط الاقتصادي في القانون الجزائري، مذكرة الماجستير في الحقوق، فرع الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق والعلوم الإدارية، جامعة الجزائر، 2007.

5. جليل مونية، سلطة ضبط البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية كسلطة إدارية مستقلة، مذكرة الماجستير في الحقوق، فرع إدارة ومالية، جامعة الجزائر سنة 2003.
6. ديب نظيرة، استقلالية سلطات الضبط المستقلة في القانون الجزائري، مذكرة الماجستير قسم القانون العام، تخصص تحولات الدولة، جامعة مولود معمري تيزي وزو، 2012.
7. زوار حفيظة، لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة كسلطة إدارية مستقلة، مذكرة الماجستير في القانون العام (قسم الإدارة والمالية) جامعة الجزائر، 2004.
8. عبديش ليلة، اختصاص منح الاعتماد لدى السلطات الإدارية المستقلة، مذكرة الماجستير في القانون (تحولات دولية)، جامعة تيزي وزو، 2010.
9. قوراري مجدوب، سلطات الضبط في المجال الاقتصادي، لجنة تنظيم ومراقبة عملية البورصة، وسلطة الضبط للبريد والمواصلات أتمودجين؛ مذكرة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق بجامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، 2010.
10. كتون بومدين، العقوبة الإدارية وضمانات مشروعيتها، مذكرة الماجستير تخصّ قانون عام، جامعة أبو بكر بلقايد تلمسان، 2011.
11. محمدي سميرة، منازعات سلطات الضبط الإدارية في المجال الاقتصادي، مذكرة الماجستير في قانون المنازعات الإدارية، جامعة مولود معمري تيزي وزو، 2015.
12. نايل نبيل محمّد، اختصاص القاضي الإداري بمنازعات سلطات الضبط المستقلة، دراسة نظرية، مذكرة الماجستير في القانون العام، تخصّص منازعات إدارية، جامعة مولود معمري بتيزي وزو، 2013.

III- المقالات و المداخلات:

1. أوديع نادية، صلاحيات سلطة الضبط في مجال التأمين (لجنة الإشراف على التأمين)، الملتقى الوطني حول سلطات الضبط في المجال الاقتصادي والمالي، جامعة عبد الرحمان ميرة بجاية، المنعقد يومي 24 و23 سنة 2007.
2. اقلولي صافية ولد رابح، دور مجلس المنافسة في ضبط السوق، ملتقى وطني حول قانون المنافسة بين تحرير المبادرة وضبط السوق، جامعة تيزي وزو، يومي 16 و17 مارس 2015.
3. بن لطرش منى، السلطات الإدارية المستقلة في المجال المصرفي، وجه جديد لدور الدولة، مجلة الإدارة، العدد 02، 2002.
4. بن زيطة عبد الهادي، نطاق اختصاص السلطات الإدارية المستقلة (دراسة حالة لجنة التنظيم ومراقبة عمليات البورصة وسلطة الضبط للبريد والمواصلات السلكية واللاسلكية)، مجلة العلوم القانونية دورية فصلية تصدر عن مركز البصيرة، الجزائر، العدد 01، جانفي 2008.
5. بوضياف عمار، المعيار العضوي وأشكالته القانونية، دفاتر السياسة والقانون، دورية دولية متخصصة محكمة في الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، العدد 05، جوان 2011.
6. تواتي نصيرة، نحو تجميد الاستثمار الاجنبي في الجزائر (القطاع المصرفي كنموذج) المجلة الاكاديمية، كلية الحقوق والعلوم السياسية بجامعة عبد الرحمان ميرة بجاية، العدد 1، 2014.
7. حدري سمير، " السلطات الإدارية المستقلة وإشكالية الاستقلالية"، بحث مقدّم في إطار الملتقى الوطني حول سلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية أيام 23 و24 ماي 2007.
8. حسين نورة، الأبعاد القانونية للاستقلالية سلطات الضبط في المجال الاقتصادي والمالي، مداخلة في الملتقى الوطني حول سلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، المنعقد أيام 23-24 ماي 2007.
9. خرشي الهام، " تمكين الحقوق في ظل السلطات الإدارية المستقلة النموذج الفرنسي"، دورية فصلية عن مركز البصيرة الجزائر، العدد 09، د.س.ط.

10. شريف كايس، استقلالية مجلس النقد والقرض بين النظرية والتطبيق، المجلة النقدية للقانون والعلوم السياسية، العدد 02، 2010.
11. شيخ ناجية، المركز القانوني للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، الملتقى الوطني حول السلطات الإدارية المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، جامعة عبد الرحمان ميرة بجاية، 23-24 ماي 2007.
12. عزاوي عبد الرحمن، العقوبة الإدارية سبيل قانوني للحد من سلبيات الوصمة الاجتماعية للعقاب، مجلة العلوم القانونية والإدارية تلمسان، رقم 06، 2008.
13. عيساوي عز الدين، المكانة الدستورية للهيئات الإدارية المستقلة "مآل مبدأ الفصل بين السلطات، الاجتهاد القضائي"، جامعة محمد خيضر، بسكرة، العدد 4، د س ط.
14. غربي أحسن، "نسبية استقلالية السلطات الإدارية المستقلة"، مجلة البحوث والدراسات الإنسانية، جامعة سكيكدة، العدد 11، 2015.
15. كتون بومدين، قرار الإبعاد بين الضبط الإداري والعقوبة الإدارية، مجلة العلوم القانونية، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة أبو بكر بلقايد تلمسان، العدد 12، 2012.
16. كوسر عثمانية، خصوصية العقوبات في جرائم المنافسة في التشريع الجزائري، الملتقى الوطني حول قانون المنافسة بين تحرير المبادرة وضبط السوق، جامعة خنشلة يومي 16 و17 مارس 2015.
17. لياد ناصر، السلطات الإدارية المستقلة، مجلة الإدارة، العدد 1، سنة 2001.
18. نزيوي صليحة، آلية للانتقال من الدولة المتدخلة الى الدولة الضابطة، الملتقى الوطني حول سلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، أيام 23-24 ماي 2007.
19. نوح مهند، مقال حول السلطة الإدارية المستقلة، الموسوعة العربية، الانترنت في Arab-Reserved، ency.com، يوم 28.09.2016.

VI - النصوص:

1. دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية الجزائري، الجريدة الرسمية رقم 76 المؤرخة في 8 ديسمبر 1996، المعدل والمتمم بقانون رقم 02-03 المؤرخ في 10 أبريل 2002، الجريدة الرسمية رقم 25 المؤرخة في 14 أبريل 2002 المعدل والمتمم بقانون رقم 08-19 المؤرخ في 15 نوفمبر 2008 الجريدة الرسمية رقم 63 المؤرخة في 16 نوفمبر 2008.

2. القانون العضوي رقم 12 - 05 المؤرخ في 12 جانفي 2012 يتعلّق بالإعلام، ج.ر.ج.ج.، رقم 02 لسنة 2012.
3. القانون العضوي رقم 75-41 المؤرخ في 17 جوان 1975 المتعلق ببيع المشروبات الكحولية، ج.ر.ج.ج.، رقم 55 لسنة 1975.
4. القانون العضوي رقم 85-05 المؤرخ في 16 فبراير 1985 متعلّق بترقية الصحة وترقيتها، ج.ر.ج.ج.، رقم 08 لسنة 1985.
5. القانون العضوي رقم 88-01 المؤرخ في 12 جانفي 1988 المتعلّق بالقانون الأساسي للمؤسسات العمومية الاقتصادية، ج.ر.ج.ج.، رقم 02 لسنة 1988.
6. القانون العضوي رقم 89-02 المؤرخ في 07 فبراير 1989 يتعلّق بالقواعد العامة لحماية المستهلك، ج.ر.ج.ج.، رقم 06 لسنة 1989.
7. القانون رقم 90-07 المؤرخ في 03 أبريل 1990 متعلّق بالإعلام، ج.ر.ج.ج.، رقم 14 لسنة 1990.
8. القانون العضوي رقم 90-10 المؤرخ في 14 أبريل 1990 متعلّق بالنقد والقرض، ج.ر.ج.ج.، رقم 16 لسنة 1990.
9. القانون العضوي رقم 90-21 المؤرخ في 15 أوت 1990 المتعلق بالمحاسبة العمومية، ج.ر.ج.ج.، رقم 35 لسنة 1990.
10. الأمر رقم 95-06 المؤرخ في 25 جانفي 1995 المتعلّق بالمنافسة، ج.ر.ج.ج.، رقم 09 المؤرخ في 22 سنة 1995.
11. الأمر رقم 95-20 المؤرخ في 17 جويلية 1995 يتعلّق بمجلس المحاسبة، ج.ر.ج.ج.، رقم 39 لسنة 1995.
12. الأمر رقم 95-25 المؤرخ في 25 سبتمبر 1995 المتعلّق بتسيير الأموال التجارية التابعة للدولة، ج.ر.ج.ج.، رقم 55 لسنة 1995.
13. الأمر رقم 95-22 الصادر في 26 أوت 1995 المتعلق بخصوصية بعض المؤسسات الاقتصادية العمومية، المعدل بالأمر رقم 97-12 المؤرخ في مارس 1997.

14. القانون رقم 98-11 المؤرخ في 22 أوت 1998 المتضمن القانون التوجيهي والبرنامج الخماسي حول البحث العلمي والتطور التكنولوجي 1998، ج.ر.ج.ج.، رقم 62 لسنة 1998.
15. القانون رقم 99-05 المؤرخ في 04 أبريل 1999 المتضمن القانون التوجيهي للتعليم العالي، ج.ر.ج.ج.، رقم 24 لسنة 1999.
16. القانون رقم 2000-03 المؤرخ في 05 أوت 2000 محدّد للقواعد العامّة المتعلقة بالبريد والمواصلات السلكية واللاسلكية، ج.ر.ج.ج.، رقم 48 لسنة 2000.
17. القانون رقم 2000-06 المؤرخ في 23 أكتوبر 2000 متضمن قانون المالية لسنة 2001، ج.ر.ج.ج. رقم 80 لسنة 2000.
18. القانون رقم 01-10 المؤرخ في 03 جويلية 2001 يتضمّن قانون المناجم، ج.ر.ج.ج.، رقم 35 لسنة 2001.
19. القانون رقم 02-01 المؤرخ في 05 فبراير 2002 يتعلّق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات، ج.ر.ج.ج.، رقم 08 لسنة 2002.
20. القانون رقم 02-03 المؤرخ في 10 أبريل 2002 المتعلّق بإنشاء وتنظيم وتسيير خلية معالجة المعلومات المالية، ج.ر.ج.ج.، رقم 25 لسنة 2002.
21. القانون رقم 03-04 المؤرخ في 17 فبراير 2003 معدّل و متمّم للمرسوم التشريعي رقم 93-10 المؤرخ في 23-05-1993 والمتعلّق بالقيّم المنقولة، ج.ر.ج.ج. رقم 11 لسنة 2003.
22. الأمر رقم 03-03 المؤرخ في 19 جويلية 2003 متعلّق بالمنافسة، ج.ر.ج.ج. رقم 43 المؤرخ في 20 يوليو لسنة 2003.
23. الأمر رقم 03-11 المؤرخ في 26 أوت 2003 متعلّق بالنقد وبالقرض، ج.ر.ج.ج. رقم 52 لسنة 2003.
24. القانون رقم 05-07 المؤرخ في 28 أبريل 2005 متعلّق بالمحروقات، ج.ر.ج.ج.، رقم 50 لسنة 2005.

25. القانون رقم 05-12 المؤرخ في 04 أوت 2005 المتعلق بالمياه، ج.ر.ج.ج.، رقم 60 لسنة 2005.
26. القانون رقم 06-01 المؤرخ في 20 فبراير 2006 متعلق بالوقاية من الفساد المنشئ للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، ج.ر.ج.ج. رقم 14 لسنة 2006.
27. القانون رقم 06-04 المؤرخ في 20 فبراير 2006 القانون المعدل والمتمم الأمر رقم 95-07 المؤرخ في 25 جانفي 1995 المتعلق بالتأمينات، ج.ر.ج.ج.، رقم 15 لسنة 2006.
28. الأمر رقم 06-03 المؤرخ في 15 جويلية 2006 المتضمن القانون الأساسي للوظيفة الإدارية، ج.ر.ج.ج.، رقم 46 لسنة 2006.
29. الأمر رقم 07-01 المؤرخ في 01 مارس 2007 المتعلق بحالات التنافي والالتزامات الخاصة ببعض المناصب والوظائف، ج.ر.ج.ج. رقم 16 لسنة 2008.
30. القانون رقم 08-19 المؤرخ في 15 نوفمبر 2008 يتضمن تعديل الدستور، ج.ر.ج.ج.، رقم 63 لسنة 2008.
31. القانون رقم 08-09 المؤرخ في 25 فبراير 2008 يتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، ج.ر.ج.ج.، رقم 21 لسنة 2010.
32. القانون رقم 11-16 المؤرخ في 28 ديسمبر 2011 المتضمن قانون المالية لسنة 2012، المعدل والمتمم، ج.ر.ج.ج.، رقم 72 لسنة 2011.
33. القانون رقم 14-04 المؤرخ في 24 فبراير 2014 المتعلق بالسعي البصري، ج.ر.ج.ج.، رقم 16 لسنة 2014.
34. القانون رقم 15-04 المؤرخ في 01 فبراير 2015 المحدد للقواعد العامة المتعلقة بالتوقيع والتصديق الإلكتروني، ج.ر.ج.ج.، رقم 06 لسنة 2015.
35. المرسوم التشريعي رقم 92-04 المؤرخ في 11 أكتوبر 1992 المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 1992، ج.ر.ج.ج.، رقم 73 لسنة 1992.

36. المرسوم التشريعي رقم 93-10 المؤرخ في 23 ماي 1993 متعلق بالبورصة للقيم المنقولة، ج.ر.ج.ج. رقم 34 لسنة 1993.
37. المرسوم التشريعي رقم 93-13 المؤرخ في 26 أكتوبر 1993 يخص أحكام القانون رقم 90-07 المؤرخ في 03 أبريل 1990 متعلق بالإعلام، ج.ر.ج.ج.، رقم 69 لسنة 1993.
38. المرسوم الرئاسي المؤرخ في 15 أبريل 1990 يتضمن تعيين محافظ البنك، ج.ر.ج.ج.، رقم 28 لسنة 1990.
39. المرسوم الرئاسي المؤرخ في 21 جويلية 1992 يتضمن إنهاء مهام محافظ البنك، ج.ر.ج.ج.، رقم 57 لسنة 1992.
40. المرسوم الرئاسي رقم 96-44 المؤرخ في 17 جانفي 1996 يحدد النظام الداخلي في مجلس المنافسة، ج.ر.ج.ج.، رقم 05 لسنة 1996.
41. المرسوم الرئاسي رقم 96-113 المؤرخ في 23 مارس 1996 المتضمن تأسيس وسيط الجمهورية، ج.ر.ج.ج.، رقم 20 لسنة 1996.
42. المرسوم الرئاسي رقم 96-197 المؤرخ في 26 ماي 1996 الذي يحدد الوسائل الموضوعة تحت تصرف وسيط الجمهورية، ج.ر.ج.ج.، رقم 33 لسنة 1996.
43. المرسوم الرئاسي رقم 96-438 المؤرخ في 07 ديسمبر 1996 يتعلق بتعديل نص الدستور المصادق عليه في استفتاء 28 نوفمبر 1999، ج.ر.ج.ج.، رقم 76 لسنة 1996.
44. المرسوم الرئاسي رقم 99-170 المؤرخ في 02 اوت 1999 المتعلق الغاء وساطة الجمهورية، ج.ر.ج.ج.، رقم 52 لسنة 1999.
45. المرسوم الرئاسي رقم 01-71 المؤرخ في 25 مارس 2001 والمتضمن اللجنة الوطنية الاستشارية لترقية حقوق الانسان وحمايتها، ج.ر.ج.ج.، رقم 18 لسنة 2001.
46. المرسوم الرئاسي رقم 06-413 المؤرخ في 22 نوفمبر 2006 بخصوص هيئة مكافحة الفساد 2006 وتنظيمها وكيفيات سيرها، ج.ر.ج.ج.، رقم 74 لسنة 2007.

47. المرسوم التنفيذي رقم 96-102 المؤرخ في 11 مارس 1996 المتعلق بتطبيق المادة من المرسوم التشريعي رقم 93-10 والمتعلق ببورصة القيم المنقولة، ج.ر.ج.ج.، رقم 34 المؤرخة في 25 ماي 1993.
48. المرسوم التنفيذي رقم 94-175 المؤرخ في 13 جوان 1994 يتضمن تطبيق المرسوم التشريعي 93-10 المتعلق ببورصة القيم المنقولة، ج.ر.ج.ج.، رقم 41 لسنة 1994.
49. المرسوم التنفيذي رقم 96-102 المؤرخ في 11 مارس 1996، ج.ر.ج.ج.، رقم 18 لسنة 1996.
50. المرسوم التنفيذي رقم 98-01 المؤرخ في 04 جانفي 1998 يعدل ويتم القانون الأساسي الخاص الذي يطبق على كتابات الضبط، ج.ر.ج.ج.، رقم 01 لسنة 1998.
51. المرسوم التنفيذي رقم 02-127 المؤرخ في 07 أفريل 2002 المتعلق بإنشاء وتنظيم وتسيير خلية معالجة المعلومات المالية، ج.ر.ج.ج.، رقم 23 لسنة 2002.
52. المرسوم التنفيذي رقم 02-186 المؤرخ في 26 ماي 2002 يتضمن الموافقة على سبيل التسوية على رخصة إقامة شبكة عمومية للمواصلات اللاسلكية الخلوية من نوع GSM واستغلالها وتوفير خدمات المواصلات اللاسلكية للجمهور، ج.ر.ج.ج.، رقم 38 لسنة 2002.
53. المرسوم التنفيذي رقم 04-93 المؤرخ في 01 أفريل 2004 المتعلق بالنظام الداخلي للوكالة الوطنية للمناجم، ج.ر.ج.ج.، رقم 20 لسنة 2004.
54. المرسوم التنفيذي رقم 07-119 المؤرخ في 23 أفريل 2007 المتعلق بإنشاء الوكالة الوطنية للوساطة والضبط العقاري ويحدد قانونها الأساسي، ج.ر.ج.ج.، رقم 27 لسنة 2007.
55. المرسوم التنفيذي رقم 08-303 المؤرخ في 27 سبتمبر 2008 يحدد صلاحيات وكذا قواعد تنظيم سلطة ضبط الخدمات العمومية للمياه وعملها، ج.ر.ج.ج.، رقم 56 لسنة 2008.
56. المرسوم التنفيذي رقم 10-289 المؤرخ في 14 نوفمبر 2010 يحدد تشكيلة مجلس المراقبة المنشأ لدى وكالتي المحروقات وتنظيمه وسيره، ج.ر.ج.ج.، رقم 71 لسنة 2010.

57. المرسوم التنفيذي رقم 11-241 المؤرخ في 10 جويلية 2011 يحدد تنظيم مجلس المنافسة وسيره، ج.ر.ج.ج.، رقم 39 لسنة 2011.

58. المرسوم التنفيذي رقم 11-242 المؤرخ في 10 جويلية 2011 يتضمن إنشاء النشرة الرسمية للمنافسة ويحدد مضمونها وكذا كيفيات إعدادها، ج.ر.ج.ج.، رقم 39 لسنة 2011.

59. المرسوم التنفيذي 13-157 المؤرخ في 15 افريل 2013، المعدل والمتمم للمرسوم التنفيذي رقم 02-127 المتضمن خلية معالجة الاستعلام المالي وتنظيمها وعملها، ج.ر.ج.ج.، رقم 23 لسنة 2013.

VII - المعاجم و القواميس :

- المنجد في اللّغة والأعلام، الطبعة السابعة والعشرون، دار المشرق-بيروت، 1987.

ثانيا: باللّغة الفرنسية

Les Ouvrages :

1. GAUDEMET Yves, TRAITÉ de Droit administratif general, 16^{ème} éd, t1, LGDJ, Paris, 2001.
2. MM.GENTOT, Les autorités administratives indépendantes (clefs politique), 2^{ème} éd, Montchrestien, Paris 1994.
3. MM.GENTOT, Les autorités administratives indépendantes, éd Dalloz, 1991.
4. LANGROD Gérard, Genèse et conséquences du mimétisme administratif en Afrique, R.I.S.A., 1973.
5. LOMBARD Martine et DUMONT Gilles, « Droit administratif », éd Dalloz, 2003.

6. POULET Nadine et LECLERC Gibot, Droit administratif, source moyens contrôles, éd BREAL, 2001.
7. ROUAULT Marie-Christine, Droit administratif, 8^{ème} éd Gualino 2012-2013.
8. SMITH Adam, Nature and Causes of the Wealth of Nations, vol 1, LONDON, 1996.
9. ZOUAÏMIA Rachid, Les autorités administratives indépendantes et la régulation économique en Algérie, éd HOUMA, 2005.
10. ZOUAÏMIA Rachid, Les autorités de régulation indépendantes dans le secteur financier en Algérie, éd HOUMA, Alger, 2005.
11. ZOUAÏMIA Rachid, Droit de la régulation économique, éd BERTI, Alger, 2006.
12. ZOUAÏMIA Rachid, Marie Christine ROUAULT, Droit administratif, éd BERTI, Alger, 2009.
13. ZOUAÏMIA Rachid, les fonctions arbitrales des autorités administratives Indépendantes, éd AJED, 2011.
14. ZOUAÏMA Rachid, les autorités de régulation indépendantes face aux exigences de la gouvernance, éd Belkeïse, Alger, octobre, 2013.

II- Les thèses :

1. BACCON GIBOD Thomas, Autorité et démocratie, l'exercice du pouvoir dans les sociétés modernes, institut Universitaire Varenne, Paris, 2012.
2. CHARBEL Aoun, A.R.C.E.P., l'indépendance de l'autorité de régulation des communications électroniques et des postes, thèse de doctorat en

Droit public, présentée et soutenue à Cergy–Pontoise en France, le 25 septembre 2006.

3. DIECKHOFF Evelyne S/D de Michel GENTOT, synthèse sur les autorités administratives indépendantes, Université Claude Bernard, Lyon 1, 1991.

4.FORTAT Nicolas, autorité et responsabilité administrative ,thèse de doctorat de l'université François Rabelais de tours, le 29 mars 2011.

5. GILLES Dumont, la citoyenneté administrative, thèse à Paris2, 2002.

6. MANSON Stéphane, La notion d'indépendance en droit administrative, Thèse de doctorate en Droit public, Paris 2, 1995.

7.PERROUD Thomas, La fonction contentieuse des autorités de régulation en France et Royaume–Uni, HAL, Droit Université, (Paris 1) Panthéon Sorbonne, 6 décembre 2011.

8. VILLABLANCA Lusitania, nouvelle forme de régulation et marchés financières, Étude de droit comparé, université panthéon–Assas, thèse de doctorat en droit privé, le 17 décembre 2013.

9. ZAOUI Norine, L'encadrement constitutionnelle des Autorités administratives indépendantes: étude de droit comparé (France–Etats–Unis), thèse de doctorat de droit comparé, Parie2, le 23.10.2013.

10. ZARATE PEREZ Anibal Rafael, l'indépendance des autorités de concurrence analyse comparative Colombie, France, Etats Unis, thèse de doctorat en droit soutenue à l'Université de Panthéon, le 1juin 2011.

III– Articles :

1. ARNAUD André–Jean , La gouvernance un outil de participation, le petits manuels « droit de la société », LGDJ, le 15.09.2015.

2. AMSELEK Paul, l'évolution générale de la technique juridique dans les sociétés occidentales, R.D.P., 1982.
3. J. I. Autin, et J. Chevallier, Les autorités administratives indépendantes, une rationalisation impossible, R.F.D.A., 2010.
4. BEAUREGARD Claude, CARASSUS David, WA MANDZILA Ebono Eustache, ONGODO Maurice Fouda, Les mécanismes de gouvernance public local : une comparaison à l'échelle internationale, carassus-et-alli-1.doc.
5. BELLANGER François, les autorités administratives indépendantes en Suisse, Annuaire européen d'administration publique, université de Genève, 2008, <http://archive-ouverte.unige.ch>, consulté le dimanche 17 juillet 2016.
6. BOUSTA Rhita, Définition de l'ombudisman, E.N.A., n°123, 2007.
7. BRUNET François, AAI et pouvoirs de sanction : le point par rapport d'information parlementaire, R.F.D.A., DALLOZ, éd actualité, le 02 11.2011, <http://.assemblee-nationale.fr/rap-info/i2925-ti.asp>.
8. BUGNICOURT Jacques, Le mimétisme Administratif en Afrique Obstacle majeur au développement, Revue française de science politique, 23^{ème} année, n°6, 1973.
9. CAPDEVILLE Jérôme Lasserre, L'indépendance des autorités de régulation financière à l'égard des opérateurs régulés, E.N.A.R.F.A.P., n°143, 2012.
10. CHEVALLIER Jacques, Réflexion sur l'institution des AAI, JCPG, 1986.
11. CHEVALLIER Jacques, L'état régulateur, R.F.D.P., éd E.N.A, France, n°111, 2004.

12. CHEVALLIER Jacques, de l'administration démocratique à la démocratie administrative, Revue française d'administration publique, caire.info n°1-2011.
13. CHEVALLIER Jacques, Revue administrative, pyramides, n°2-2000, publié Le 30 septembre 2011.
14. Convention européenne des sauvegarde des Droit de l'homme , Actes publiés à la Revue de droit bancaire et financier, 2010-2011.
15. DAUMONT Odile, Le conseil d'Etat, frein à l'efficacité administrative, Revue pyramides, n°2-2000, publié Le 30 septembre 2011, URL : <http://pyramids.revues.oeg/559> consulté, le 14 octobre 2016.
16. DEBBACH charles , La liberté de la communication audiovisuelle en France, Revue international de Droit compare, juin 2-1989.
17. DECOOPMAN Nicole, Article sur Le contrôle juridictionnel des autorités administratives indépendantes, <http://www.u-picardie.fr-root-nicol>, consulté le 13.10.2016.
18. DELOY Yves, Ecole et citoyenneté l'individualisme républicain de Jules Ferry à vichy : controverses, t2, 1994.
19. DE MONTALIVET Pierre, Constitution et autorités de régulation, revue du droit public - n° 2, 2014.
20. De MONTALIVET Pierre, L'extension de la séparation des pouvoirs dans les organisations publiques et privées, R.F.D.A., Française de Droit Administratif n°04, éd DALLOZ, juillet-Août 2015.
21. De MONTALIVET pierre, Gouvernance nationale et participation : Le cas des autorités administratives indépendantes, [http : //www Academia.edu /5413337](http://www.Academia.edu/5413337), mardi 03 mai 2016.

22. DEWOST Jean LOUIS, Article sur L'entreprise, les règles de concurrence et les droits fondamentaux: quelle articulation www.conseil.constitutionnel.fr, consulté le 31.10.2016.
23. DEZOBRYL Guillaume, indépendance des autorités de régulation économique à l'égard des opérateurs régulés, ENA, Revue française d'administration, publique n° 143-2012, [http:// www.cairn.info/revue-francaise-administration-publique](http://www.cairn.info/revue-francaise-administration-publique), consulté le 24.09.2016.
24. DRAGO Roland, pour ou contre les autorités administratives indépendantes, académie des sciences morales et politiques, séance du lundi 29 octobre 2007.
25. ECKERT Gabriel ; Jean Philippe KOVAR, L'Indépendance des autorités de régulation économique et financière « une approche comparée », Revue Française d'administration publique, n°243, 2012.
26. ESSAID Taïb, chronique de l'organisation administrative, Revue IDARA, n° 01, 1991.
27. ESTLUND David, de l'autorité démocratique: Un cadre philosophique, raisonpublique.frn, public, le 09 octobre 2008.
28. FERNANDO Andrés, GARCON Ospina, La crise des autorités publiques indépendantes, <http://amdpa.html>. 2016.
29. GAIA Patrique, Annuaire européen d'administration publique, presse Universitaire D'AIX –Marseille, France 1995.
30. GAUDEMET Yves, Les actions administratives informelles, R.I.D.C., 1994.
31. GAUDEMET Yves, Les actions administratives informelles, R.I.D.C, Dalloz, 1995.

32. GAZIER Anne, Les pouvoirs des autorités administratives indépendantes (AAI), publié à Paris, le 23.11.2007, <http://google.dz>.
33. ISRAEL Didier, L'indépendance de l'autorité de contrôle prudentiel, revue française d'administration publique, n° 3, 2012.
34. JANUEL Pierre, L'assemblée dans la jungle des autorités administratives indépendantes, publié à la Revue expresse, le 03.05.2016.
35. KOVAR Jean Philippe, l'indépendance des autorités de régulation Financière à l'égard du pouvoir politique, Revue Française d'administration, n°143, 2002.
36. Laurent Cohen-Tanugi, la métamorphose de la démocratie, éd ODILE JACOB, avril 1989.
37. Lafont JEAN JAQUES ET Triole JEAN, The politics of government decision, MARKING: A theory of regulatory capture, The quarterly journal of Economics, vol.106, n°4.1991.
38. LE PAGE Brigitte, Principes fondamentaux de fonctionnement et pouvoirs des autorités administratives Indépendantes, centre national de la fonction publique territoriale crée le 27.08.2016, www.wikiterritorial.cnfpt.fr.
39. LETTERON Roseline, autorités administratives indépendantes : une joyeuse anarchie, Revue droit et justice, le 31 juillet 2014.
40. Lexinter.net, autorités administratives indépendantes, www.lexinter.net.
41. MACHIAVEL Nicolas, De principatibus (Monarchies), www.ac-grenoble.f.
42. MATTINE Lombard, L'institution de régulation économique et démocratie politique, A.J.D.A., 2005.
43. MEZARD Jacques, Rapport de la commission d'enquête relatif aux autorités administratives indépendantes, sénat, 2015.

44. MOURGEON Jacques, Les pactes internationaux relatifs aux droits de l'homme, *Annuaire Français de Droit international*, n°1.2000.
45. PONTIER Jean Marie, Les autorités administratives indépendantes évaluation d'un objet juridique non-identifié, t2 annexes, synthèse des rapports nationaux, 2014.
46. RETAILLEAU Bruno, Sénat, Rapport d'information, session 2006-2007- n°350.
47. ROCHE Marie Frison, la régulation objet d'une branche de droit in droit de la régulation –question d'actualité–, L.P.A., n°110, 03. juin 2002.
48. ROLAND Drago, La Semaine juridique, éd générale, n°42, Le 18 octobre 2000, Académie des Sciences morales et politiques, <http://asmmp.fr>, le 25.10.2016.
49. ROUSSIN Juliette, La démocratie et les experts, (Recensé par David ESTLUND), L'autorité de la Démocratie, une perspective philosophique, Paris, Hermann, 2011 ; www.laviedesidees.fr/la-democratie-et-les-experts.html, issn 2105-3030, publié le janvier.2012,
50. Revue RFDFA, n° 05, Dalloz, publiée en Septembre-October 2007.
51. Revue de Droit bancaire et financier, Les précédentes journées européennes de la régulation, 2009.
52. Rapport du sénat, Autorités administratives indépendantes : évaluation d'un projet juridique non identifié, t1, 2016.
53. SAUVE Jean Marc, intervention du 11 février 2010, Le conseil d'Etat et la juridiction administrative, jeudi 11 février 2010.

54. TIROLE Jean, [www .trésor. économie.gouv.fr](http://www.trésor.économie.gouv.fr), consulté le mardi 16 Aout 2016.
55. TATINE Pierre, Droit administrative Français, l'administration de l'Etat, Revue général de droit, le 23.08.2013.
56. TRONQUOY Philippe, Les Démocraties ingouvernables, cahiers français, n°356, 2010.
57. ZOLLER Elisabeth, Les agences fédérales Américaines, la régulation et la démocratie, R.F.D.A., n°4, juillet–aout, 2004.
58. ZOUAÏMIA Rachid, les fonctions répressives des autorités administratives indépendantes statuant en matière économique, revue IDARA, n° 02, 2004.
59. ZOUAIMIA Rachid, et Marie Christine ROUAULT, Droit administratif, éd BERTI, Alger, 2009.
60. ZOUAÏMIA Rachid, les fonctions arbitrales des autorités administratives indépendantes, publié dans l'ouvrage nomme sous le titre de L'exigence et le droit, avec le soutien du rectorat de l'université D'Alger, A.J.E.D, éd 2011.
61. ZOUAÏMIA Rachid, Art sur l'autorité de régulation de la Presse écrite, 2014.

Dictionnaires :

1. La toupie, www.toupie.fr.
2. Dictionnaires de Français LAROUSSE, [http : //fr.wikipedia.org/wiki](http://fr.wikipedia.org/wiki).
3. Toupictionnaire, le dictionnaire de politique, 2006, toupie.org /Dictionnaire, consulté le 11.10.2016 à 12h30.

Sites d'internet :

A- Site d'internet Algérien

1. [www/greg.Gov.dz](http://www.greg.Gov.dz)
2. www.arpt.dz

B–Sites d'internet Français :

1. <http://www.Academia.edu>
2. <http://afrilex.u-bordeaux4.fr/.pdf>
3. <http://www.assemblee-nationale.fr>
4. <http://www.arcep.fr>
5. <http://www.babelio.com/auteur/Napoleon>
6. <http://www.conseil-constitutionnel.fr>
7. www.franceculture.fr
8. <http://www.legifrance.gouv.fr>
9. <http://www.senat.fr>
10. <http://www.viepublique.fr>
11. <https://en.wikipedia.org/wiki/Ombudsman>.
12. <http://www.wikiterritorial.cnfpt.fr>
13. <http://www.carn.info-France>
14. [www .trésor. économie.gouv.fr](http://www.trésor.économie.gouv.fr)
15. [http://www.cours-de-droit .net /institutions- administratives](http://www.cours-de-droit.net/institutions-administratives)
16. www.lexinter.net
17. www.wikiterritorial.cnfpt
18. [http://www.conseil-constitutionnel.fr/ décisions](http://www.conseil-constitutionnel.fr/décisions)
19. [.Http://afrilex.ubordeaux4.fr/sites/afrilex/pdf](http://afrilex.ubordeaux4.fr/sites/afrilex/pdf)

فهرس

01	..... المقدمة:
06	..... الفصل الأول: المظاهر الأساسية والنظرية لاستقلالية السلطات الإدارية المستقلة.....
08	..... المبحث الأول: استقلالية الهيئات الإدارية المستقلة وفق أحكام الدستور.....
09	..... المطلب الأول: مدى إقرار أحكام الدستور لاستقلالية السلطات الإدارية المستقلة.....
10	..... الفرع الأول: قبول وجود مؤشرات استقلالية السلطات الإدارية المستقلة.....
12	..... أولاً: مفهوم استقلالية السلطات الإدارية المستقلة.....
15	..... ثانياً: نشأة السلطات الإدارية المستقلة.....
15	..... أ- ظهور السلطات الإدارية المستقلة في السويد.....
16	..... ب- ظهور السلطات الإدارية المستقلة في الولايات المتحدة الأمريكية.....
17	..... ج- ظهور السلطات الإدارية المستقلة في بريطانيا.....
18	..... د- ظهور السلطات الإدارية المستقلة في فرنسا.....
20	..... هـ- ظهور السلطات الإدارية المستقلة في الجزائر.....
21	..... ثالثاً: عدد السلطات الإدارية المستقلة ونظامها القانوني.....
21	..... أ- عدد السلطات الإدارية المستقلة.....
22	..... ب- النظام القانوني للسلطات الإدارية المستقلة.....
25	..... الفرع الثاني: معوقات الاعتراف باستقلالية السلطات الإدارية المستقلة.....
25	..... أولاً: مدى مشروعية وجود السلطات الإدارية المستقلة.....
26	..... ثانياً: مدى إقرار القضاء بالسلطات الإدارية المستقلة.....
27	..... الفرع الثالث: تجاوز معوقات مشروعية استقلالية السلطات الإدارية المستقلة.....
28	..... أولاً: الطبيعة القانونية للنصّ المنشئ.....
30	..... ثانياً: الطبيعة القانونية للسلطات الإدارية المستقلة.....
30	..... المطلب الثاني: تكييف سلطات السلطات الإدارية المستقلة وفق أحكام الدستور ضمان لاستقلاليتها.....
32	..... الفرع الأول: مطابقة السلطة التنظيمية لأحكام الدستور.....
35	..... الفرع الثاني: مدى مطابقة سلطة التحقيق لأحكام الدستور.....

37	.....	الفرع الثالث: مطابقة السلطة القمعية لأحكام الدستور
40	.....	الفرع الرابع: مطابقة السلطات الأخرى الممنوحة للسلطات لأحكام الدستور
41	.....	أولاً: سلطة إبداء الرأي بالمطابقة. Pouvoir d'avis
42	.....	ثانياً: سلطة الوساطة Pouvoir de médiation
44	.....	ثالثاً: سلطة التحكيم
47	.....	رابعاً: سلطة الرقابة
48	.....	المبحث الثاني: المبادئ الأساسية لعمل السلطات الإدارية المستقلة
48		المطلب الأول: مبدأ الاستقلال المالي والإداري وتعدد أعضائه والعهد وممارسة السلطة
		دليل استقلاليتها
49	.....	الفرع الأول: مبدأ الاستقلال المالي
51	.....	الفرع الثاني: الاستقلال الإداري
54	.....	الفرع الثالث: تعدد أعضائها من ضمانات الاستقلالية
56	.....	الفرع الرابع: العهد وعلاقتها باستقلالية السلطات
56	.....	أولاً: مدة العهد وعدم قابليتها للتجديد
57	.....	ثانياً: قابلية المدة للقطع
59	.....	الفرع الخامس: ممارسة سلطاتها دليل استقلاليتها
60	.....	أولاً: سلطة التنظيم
62	.....	ثانياً: المراقبة
64	.....	ثالثاً: سلطة التحقيق
64	.....	رابعاً: سلطة العقاب
66	.....	المطلب الثاني: آليات ضمان الاستقلالية
67	.....	الفرع الأول: مبدأ الحياد
71	.....	أولاً: الاستقلالية عن السلطة السياسية
71	.....	ثانياً: الاستقلالية عن المتعاملين الاقتصاديين
73	.....	الفرع الثاني: التمتع بالشخصية المعنوية

74	..... الفرع الثالث: الطابع الإداري للسلطات الإدارية المستقلة
74	..... أولاً: موقف الفقه من اصباح الطابع الإداري على السلطات الإدارية المستقلة
74	..... ثانياً: موقف القضاء
77	..... الفصل الثاني: حدود الاستقلالية للسلطات الإدارية المستقلة
78	..... المبحث الأول: عدم إطلاق استقلال السلطات الإدارية المستقلة
79	..... المطلب الأول: تبعية السلطات وعدم استقلاليتها وظيفياً
79	..... الفرع الأول: تقنيات ضمان التبعية
79	..... أولاً: مؤشرات الوصاية
79	..... أ- سلطة الرقابة على القرارات التنظيمية
81	..... ب- سلطة الحلول
81	..... ج- سلطة صرف النظر عن قرارات السلطات
82	..... ثانياً: كيفية تعيين الأعضاء وإجراء الامتناع
82	..... أ- تعيين الأعضاء وعدم تحديد مدة الانتداب ...
85	..... ب- غياب إجراء الامتناع Le procédé de l'empêchement
86	..... الفرع الثاني: حدود استقلالية الوظيفة
87	..... أولاً: فيما يخص الموارد المالية
90	..... ثانياً: فيما يخص الموارد البشرية
92	..... ثالثاً: فيما يخص هيكله السلطات الإدارية المستقلة
93	..... المطلب الثاني: رقابة قرارات الهيئة من طرف القضاء والسلطة التنفيذية
93	..... الفرع الأول: رقابة القضاء على قرارات السلطة الإدارية
94	..... أولاً- فيما يخص الإلغاء ووقف التنفيذ
95	..... ثانياً- فيما يخص عدم إمكانية وقف التنفيذ
96	..... ثالثاً- بخصوص العقوبات التي تصدرها هاته السلطات
100	..... الفرع الثاني: رقابة السلطة التنفيذية
101	..... أولاً: سلطة الرقابة على القرارات التنظيمية
102	..... ثانياً: بخصوص التقرير السنوي

103	.....	ثالثا: بخصوص موافقة الوزارة الوصية على الأنظمة
104	.....	الفرع الثالث: وضع النظام الداخلي لبعض السلطات
106	.....	الفرع الرابع: تقنية ربط السلطات الإدارية المستقلة
106	.....	أولا: وضع السلطات الإدارية المستقلة بجانب الوزارة أو رئيس الجمهورية
109	.....	ثانيا: رقابة البرلمان على نشاطات السلطات الإدارية المستقلة
111	.....	المبحث الثاني: تقييم تدخل في اختصاصات السلطات الإدارية
111	.....	المطلب الأول: رقابة السلطة التنفيذية
111	.....	الفرع الأول: فيما يخص عدم الشفافية في تعيين الأعضاء
113	.....	أولا: تقدير شفافية الأعضاء
113	.....	ثانيا: اصطدام شفافية الأعضاء بالحق في سرية الحياة الخاصة
114	.....	الفرع الثاني: عدم إمكانية تمثيل كل مؤسسات الدولة
114	.....	أولا: تشعب حقوق مستعملي الهيئات عائق أمام مهام السلطات الإدارية المستقلة
115	.....	ثانيا: السلطات الإدارية ليست إدارة تقدم الخدمات
115	.....	المطلب الثاني استقلالية السلطات الإدارية المستقلة غير مطلقة
115	.....	الفرع الأول: ضمان الحقوق لمستعملي السلطات الإدارية
116	.....	أولا: بخصوص تقصي المعلومة
116	.....	ثانيا. الإطار القانوني للمتعاملين الاقتصاديين
117	.....	الفرع الثاني: الاستقلالية خيالية
118	.....	أولا: الانتقادات الموجهة للسلطات من قبل بعض أعضاء مجلس الشيوخ
119	.....	ثانيا: اقتراح مجلس الشيوخ الفرنسي تعيين رؤساء السلطات من البرلمان
120	.....	الفرع الثالث: مآل السلطات الإدارية المستقلة في الجزائر
121	.....	خاتمة
127	.....	المراجع
147	.....	الفهرس

الملخصات

ملخص باللغة العربية

ان السلطات الإدارية المستقلة هيئات انشأها المشرع في الجزائر آخدا عن المشرع في فرنسا، من أجل تنظيم القطاعات الحيوية مثل القطاع الاجتماعي والثقافي وخاصة القطاع الاقتصادي ولهذا منحت لها سلطات عدة من اجل ضمان استقلاليتها في أداء عملها، أي عدم تبعيتها للوصاية أو الرقابة الرئاسية، لكن هذا لا يمنعها من أن تقدم تقريرا سنويا عن أعمالها الى السلطة التنفيذية، بالإضافة الى أن تركيبتها من حيث تشكيل أعضائها تبقي تابعة للسلطة التنفيذية لأنها هي من تقوم بتعيينهم، وعزلهم، وهذا يؤثر على استقلاليتهم في أداء عملهم.

الكلمات المفتاحية: تنظيم، سلطات، تبعيتها، الوصاية، الرقابة الرئاسية، الاستقلالية.

Les autorités administratives indépendantes sont des organismes créés par le législateur algérien prenant cette expérience du législateur français, pour réguler un certain nombre de secteurs d'activités, notamment sociales, culturels,...et surtout économiques, Elles sont dotés d'un certain nombre de pouvoirs , elles ont un certain degré d'Indépendance vis –vis des secteurs du contrôle ,Sur le plan juridique, elles ne sont pas soumises a l'autorité hiérarchique d'un ministre, mais cette Indépendance ne saurait signifier irresponsabilité, car elle rendent compte de leurs actions au pouvoir exécutif . La composition des membres de ces autorités ainsi leur désignation ne leurs permet pas une indépendance totale cela influence sur leurs fonctionnement qui se base sur le degré de leurs indépendance en France en comparaison avec l'Algérie.

Les mots clefs: réguler, pouvoir, dépendance, tutelle, controle hiérarchique, indépendante.

ملخص باللغة الانجليزية:

The independent administration authorities are bodies created by the Algerian legislator inspired by his French counterpart, to regulate a number of business sectors, in particular social, cultural, ... and especially economic. They are endowed of a number of powers. These authorities have certain degree of Independence vis-à-vis sectors of control. On the legal plan, they are not subjected to the hierarchical authority of a trusteeship, an independence that could not mean irresponsibility, because they report their actions in the executive or legislative power or in the one who named them. The composition of the members of these authorities, as well as their names does not allow a total independence, which influences their based functioning. Comparison made between the A.A.I. in France with those of Algeria

Keywords: regularization, power, dependence, trusteeship, hierarchical control,

Independence