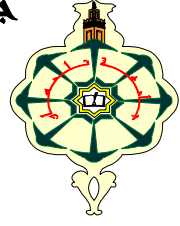


جامعة أبو بكر بلقايد
كلية الحقوق
- تلمسان -



مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام
تحت عنوان:

سلطات الضبط في المجال الاقتصادي
لجنة تنظيم و مراقبة عمليات البورصة و سلطة الضبط للبريد و المواصلات
أنموذجين

من إعداد

الطالب: قوراري مجدوب

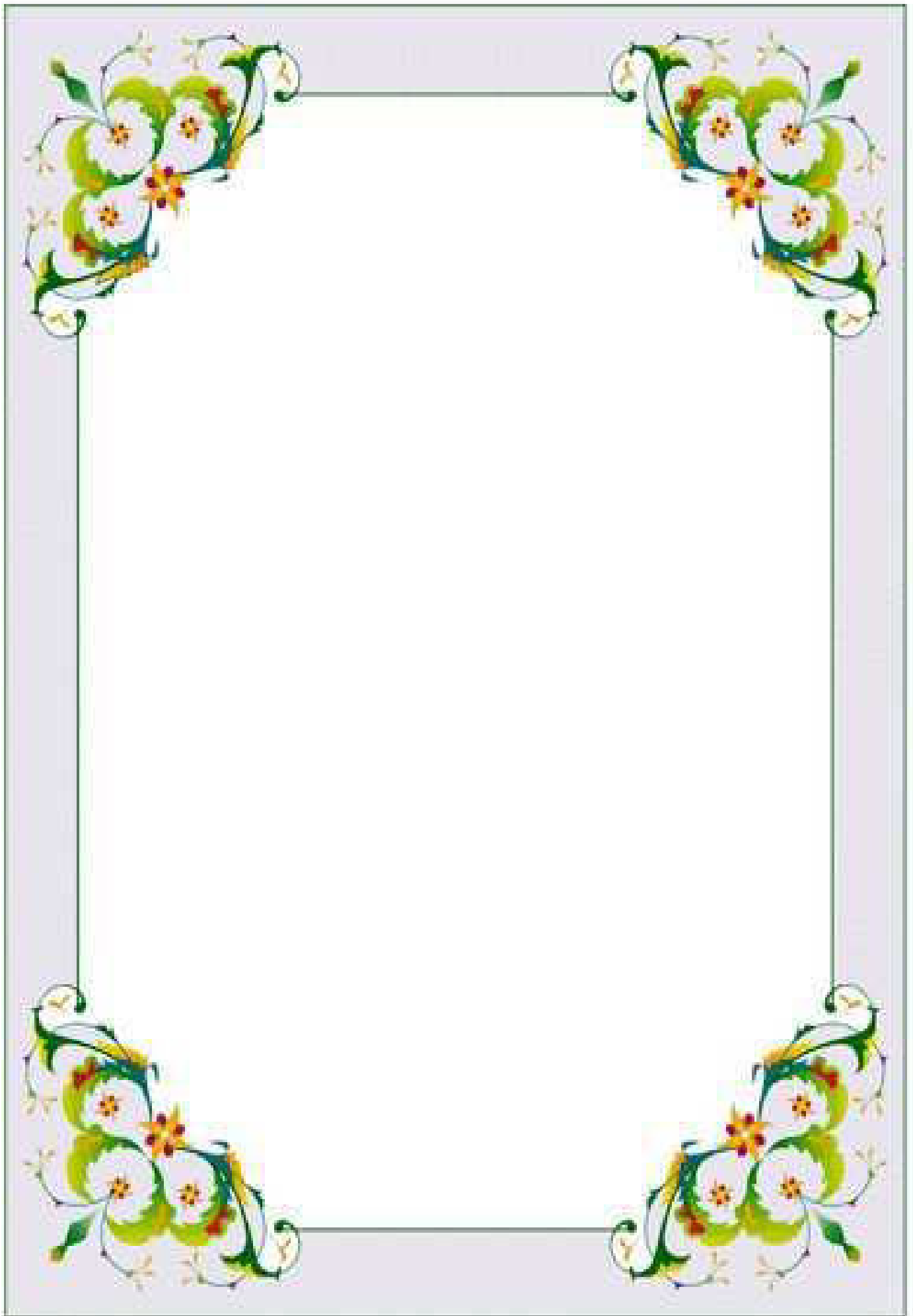
تحت إشراف

الدكتور: عزوي عبد الرحمان

لجنة المناقشة :

أ.د. بن عمار محمد	أستاذ التعليم العالي	جامعة تلمسان	رئيساً.
د. عزوي عبد الرحمان	أستاذ محاضر	جامعة تلمسان	مشرفاً و مقرراً.
د.بن مرزوق عبد القادر	أستاذ محاضر	جامعة تلمسان	عضواً.

السنة الجامعية: 2009-2010



بِسْمِ اللّٰهِ الرَّحْمٰنِ الرَّحِیْمِ

﴿وَقُلْ رَبِّ اجْعَلْ لِي مَدْخَلَ صِدْقِي وَأَخْرَجِي
مُخْرَجَ صِدْقِي وَاجْعَلْ لِي مِنْ لَدُنْكَ سُلْطٰنًا نَّصِيرًا﴾

صدق الله العظيم

(سورة الإسراء الآية 80)

شكر وتقدير

بعد شكر الله سبحانه وتعالى على كريم فضله وحسن توفيقه لي على إنجاز هذا البحث

فإنه يشرفني أن أتقدم بخالص شكري وتقديري واحترامي إلى الأستاذ الدكتور " عزاوي عبد الرحمن " الذي أشرف على إنجاز هذا العمل، وعلى كل ما أسداه لي من نصائح وتوجيهات بهدف إنجاز هذا الجهد المتواضع، فكان بمثابة العماد والأساس و" السراج الوهاج " بالنسبة لي طيلة الفترات العصبية، فلك مني ألف تحية وجزاك الله بكل خير سيدي. كما أتوجه بجزيل الشكر إلى كل من ساهم بإنجاز هذا البحث، وأخص بالذكر المشرفين على:

مكتبة كلية الحقوق بجامعة أبي بكر بلقايد – تلمسان –

مكتبة المجلس الشعبي الوطني

مكتبة مجلس الأمة

إلى هؤلاء جميعا لكم مني أسمى معاني الشكر والثناء

قورايي مېځوېډ

پاڅداڼ

قائمة أهم المختصرات
Principales abréviations

باللغة العربية:

ص صفحة.
ق.إ.م.إ قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

باللغة الفرنسية:

JORF	Journal Officiel de la République Française
A.A.I	Autorités Administratives Indépendantes
Art.	Article
AJDA	Actualité Juridique de Droit Administratif
JCP	Juri-Classeur Périodique
LGDJ	Librairie Général de Droit et de Jurisprudence
Mél.	Mélange
OPU	Office des Publications Universitaires
PUF	Presses Universitaires de France
RASJEP	Revue Algérienne des Sciences Juridiques, Economiques et Politique.
RDP	Revue du Droit Public et de la Science Politique
RFDA	Revue Française de Droit Administratif
P.	Page
S.	Suivant (e)
V.	Volume
N⁰	Numéro
Ibid	Même ouvrage
Op.cit.	Opere citato (ouvrage précité)

مقدمة

ظلت الجزائر ولوقت طويل تقبع تحت هيمنة النظام الاشتراكي الذي يخدم تحكم الدولة المطلق في القطاعات الاقتصادية وتدخلها في تحديد السياسة الاجتماعية. لتفريق على وقع أزمات اقتصادية متعددة أثبتت فشل الدولة في تنظيم المجال الاقتصادي.

وأمام ضغط الوضع الاقتصادي والاجتماعي من جهة، وتفاقم الديون الخارجية وضغوط صندوق النقد الدولي من جهة أخرى، كان لابد على الدولة الجزائرية أن تستجيب لمتطلبات التغيير وتقرر الانسحاب تدريجيا من الحقل الاقتصادي لتتخلص من رواسب السياسة الاحتكارية المنبثقة عن الاقتصاد الموجه والتي انتهجتها لفترة طويلة.

فكان لزاما عليها التخلي عن فكرة التسيير الإداري المركزي للقطاعات الاقتصادية، في مقابل تبني آليات جديدة لتنظيم الحياة الاقتصادية تتمثل أساسا في اعتماد مبدأ المنافسة الحرة كمبدأ عام يحكم النشاطات الاقتصادية على اختلافها. وتحرير النشاط الاقتصادي بفتح المجال أمام القطاع الخاص وتحرير التجارة الخارجية خدمة لمبدأ حرية التجارة والصناعة.

وفي سبيل ذلك تم فتح التجارة الخارجية أمام المتعاملين الاقتصاديين، وإلغاء النصوص المقيدة للاستثمار وتكريس مبدأ حرية الأسعار. ولم تكتف الجزائر بذلك بل شرعت في انتهاج سياسة خوصصة المؤسسات العمومية الاقتصادية.

ولقد كرست الجزائر هذه الإصلاحات الاقتصادية بنصوص قانونية تدعم حرية المنافسة وحرية التجارة والصناعة. بدايةً بالتعديل الدستوري الجوهري سنة 1989 والذي هيا المحيط القانوني لتحرير النشاط الاقتصادي، فلم ينص على الخيار الاشتراكي وتضمن في طياته أفكارا ليبرالية صرفة، شجعت على ظهور البوادر الأولى للنظام الاقتصادي الحر في الجزائر، فصدر قانون النقد و القرض سنة 1990⁽¹⁾ الذي سمح للخووص بإنشاء البنوك و المؤسسات المالية. كما تم التحرر الفعلي للتجارة الخارجية و فتحها أمام الخووص بصدور النظام رقم 91-03⁽²⁾ و يهدف كسر القيود و الإجراءات الصارمة التي فرضتها الدولة على مجال الاستثمار طيلة العهد

¹ - القانون رقم 90-10 المعدل على التوالي بموجب الأمر رقم 01-01 المؤرخ في 07 فيفري 2001 ، الجريدة الرسمية لسنة 2001، المعدل بموجب الأمر رقم 03-11 المؤرخ في 11 أوت 2003 المتعلق بالنقد و القرض، الجريدة الرسمية، لسنة 2003.

² - النظام رقم 91-03 المؤرخ في 20 فبراير 1991 المتعلق بشروط القيام بعمليات استيراد سلع للجزائر و تمويلها، الصادر عن وزارة التجارة، الجريدة الرسمية العدد 22 لسنة 1991.

الاشتراكي صدر قانون الاستثمارات سنة 1993⁽¹⁾ أين اعترف للخواص بحرية الاستثمار في حدود القانون، وجرّد مجلس النقد والقرض من صلاحية تنظيم ومنح الاعتماد المسبق للمستثمر الأجنبي، وبذلك خطى المشرع الجزائري أول خطوة في طريق تحرير مجال حيوي واستراتيجي كمجال الاستثمار.

كما ظهرت ولأول مرة فكرة الخوصصة في قانون المالية التكميلي سنة 1994⁽²⁾، ليأتي المشرع الجزائري ويعترف بمبدأ المنافسة وحرية الأسعار سنة 1995 ولم تمض إلا فترة وجيزة وتم تكريس وتدعيم هذه النصوص دستوريا من قبل المؤسس الدستوري الجزائري بتعديل الدستور سنة 1996⁽³⁾ والذي تبني صراحة مبدأ حرية التجارة والصناعة حيث نصت المادة 37 منه على أن: "حرية التجارة والصناعة مضمونة، وتمارس في إطار القانون".

وبهذا التكريس الدستوري تمكن المشرع الجزائري من القيام بمجموعة من الإصلاحات أدت إلى فتح نشاطات كانت ولوقت مضى من احتكار الدولة، كالقطاع البنكي والمالي، وقطاع الإعلام، وقطاع التأمينات، ولم تقتصر الدولة الجزائرية على تحرير النشاطات الاقتصادية التقليدية فحسب وإنما حررت بعض القطاعات الأخرى ذات الطابع المرفقي كقطاع التعليم العالي، و قطاع الاتصالات السلكية واللاسلكية، وقطاع المناجم.

وبعد انسحاب الدولة المعتبر⁽⁴⁾ من المجال الاقتصادي بحيث لم يعد في وسعها التدخل لضبط وتنظيم هذا المجال. كان من الضروري تعويض هذا الانسحاب نظرا لحاجة السوق إلى تواجد سلطة عامة فيه، من أجل تأطير آليات السوق وضبطه، وبهدف مراعاة مقتضيات المرفق العام وحماية مصالح المرتفقين والزبائن وكذا المصلحة العامة الاقتصادية. وبما أن الدولة لا يجوز لها في ظل النظام الاقتصادي الجديد أن تمارس هذه المهمة عن طريق الهياكل الإدارية التقليدية، قامت بإنشاء هيئات من نوع جديد تتمثل في **سلطات الضبط الاقتصادي** وتعرف بأنها

¹ - المرسوم التشريعي رقم 93-12 المؤرخ في 5 أكتوبر 1993 المتعلق بترقية الاستثمار، الجريدة الرسمية العدد 64 لسنة 1993.

² - المرسوم التشريعي رقم 94-08 المؤرخ في 26 ماي 1994 المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 1990، الجريدة الرسمية العدد 33 لسنة 1994.

³ - الجريدة الرسمية العدد 76 لسنة 1996.

⁴ - هذا الانسحاب تفاوت من نشاط لآخر، كتجارة التجزئة الذي انسحب منه الدولة الجزائرية كلية، وبالمقابل رجعت بقوة لقطاع النقل.

سلطات إدارية مستقلة تضبط المجال الاقتصادي. وتعتبر سلطات الضبط الاقتصادي مؤسسات جديدة من المؤسسات المكونة لجهاز الدولة في الجزائر، مهمتها الأساسية هي ضبط القطاعات الاقتصادية. فهي لا تكفي بالتسيير وإنما تراقب وتضبط نشاط معين في المجال الاقتصادي بهدف الحفاظ على توازنه. وتختلف هذه الهيئات باختلاف علاقتها مع الدولة خاصة السلطة التنفيذية واختلاف نشاطها. فيمكننا القول أن الدولة -بواسطة هذه الهيئات- قد سلكت طريقا غير مباشر لضبط وتنظيم المجال الاقتصادي.

فسلطات الضبط المستقلة هي هيئات وطنية ذات طابع إداري صرف، لا تخضع لا للسلطة الرئاسية ولا للوصاية الإدارية، فهي عكس الإدارة التقليدية تتمتع بالاستقلالية العضوية والوظيفية ولا تخضع إلا للرقابة القضائية، بل والأكثر من ذلك أنها تبتعد كل البعد عن الهيئات الاستشارية لما لها من صلاحيات واسعة في ضبط القطاع الاقتصادي، إذ تمتلك سلطة اتخاذ القرار، ناهيك عن أن بعضها يتمتع بالشخصية المعنوية، الأمر الذي جعلها سابقة من نوعها وتجديد قوي على مستوى التشكيلة المؤسساتية للدولة، كما سيأتي تفصيله لاحقا في المتن.

ولم يظهر هذا النوع من السلطات في الجزائر، إلا مع بداية سنوات التسعينيات، حيث استمد المشرع الجزائري فكرة إنشاء هذا النوع من الهيئات من التجربة الفرنسية. حيث كانت فرنسا سباقة بدورها إلى نقل هذه التجربة عن الدول الأنجلوسكسونية كبريطانيا والولايات المتحدة الأمريكية، هذه الأخيرة التي كانت مهد هذا النوع من السلطات، إذ ظهرت هذه السلطات لأول مرة في الولايات المتحدة الأمريكية سنة 1889 مع لجنة التجارة ما بين الولايات I.C.C. ليلي ذلك إنشاء هيئات إدارية مستقلة أخرى في مجالات مختلفة.

أما في الجزائر كانت البداية مع إنشاء أول هيئة إدارية مستقلة متمثلة في المجلس الأعلى للإعلام سنة 1990⁽¹⁾، ليتجاوز عدد السلطات الإدارية المستقلة المستحدثة في الجزائر 12 سلطة ضبط، تتكفل كل منها بضبط مجال محدد، كقطاع البنوك والمؤسسات المالية، ونشاطات البورصة، والتأمينات، والبريد والمواصلات السلكية واللاسلكية، المناجم، الكهرباء والغاز، النقل، المحروقات، وكذا قطاع المنافسة.

¹ - القانون رقم 90-07، المؤرخ في 03 أبريل 1990 المتعلق بالإعلام، الجريدة الرسمية العدد 14 لسنة 1990.

وحتى يتسنى لهذه الهيئات أداء مهامها في ضبط هذه القطاعات الحساسة، زودت بمجموعة من الاختصاصات التي كانت عائدة سابقا للإدارة التقليدية، فأصبح لها سلطة اتخاذ القرارات وتوقيع العقوبات.

وتكمن أهمية موضوع سلطات الضبط في المجال الاقتصادي، في أنه ساهم في بعث حركة واسعة وشاملة في أكبر البلدان الديمقراطية في العالم و التي تميل إلى الخروج من سياسة المركزية واللامركزية إلى أنماط جديدة من توزيع المهام، خاصة في المجالات الحساسة كممارسة الحريات العامة، و المجال الاقتصادي،

وما يزيد من أهمية و فعالية موضوع سلطات الضبط في المجال الاقتصادي ،في أنه يقدم ضمانة قوية للرأي العام لحياد تدخلات الإدارة ،كما يسمح بمشاركة واسعة للمهنيين في ضبط نشاطهم ،بالإضافة إلى أنه يضمن فعالية تدخل الدولة في إطار السرعة ،و التكيف مع تطور الاحتياجات و الأسواق و استمرارية العمل عن طريق مراقبة و مرافقة المتعاملين الاقتصاديين. و ما يزيد من أهمية البحث في هذا المجال، أن الدراسة امتدت إلى بعض التشريعات المقارنة والمتشابهة مع التشريع الجزائري، وهذا من أجل وضع التشريع، والقضاء، والفقهاء الجزائري على المحك، قصد مسايرة التطور السائد في العالم.

إن اختياري لهذا الموضوع كان دافعه قلة الدراسات في هذا المجال بالجزائر، وانطلاقا من أن تشكيلة هذه الهيئات وطريقة تعيين أعضائها ، وكذا الأسلوب المستعمل في إنشائها يختلف من هيئة لأخرى ، فإن أي دراسة مستوفية لهذه الهيئات ، يجب أن نتعرض لكل هيئة على حد من أجل إيفائها حقها من التأصيل والتحليل ، ولهذا السبب فقد آثرت دراسة أنموذجين من سلطات الضبط في المجال الاقتصادي ، يتعلق الأمر بلجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها وبسلطة الضبط للبريد والاتصالات.

فلجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها تم إنشاؤها في إطار إرساء قواعد اقتصاد السوق ،حيث أنه من بين أهم الشروط التي يتطلبها الإصلاح الاقتصادي تأسيس بورصة القيم المنقولة، لأن السوق ليست فقط مجالا أو حيزا لتبادل السلع و الخدمات ، ولكنها أيضا تبادل للقيم المنقولة، التي هي أوراق مالية كالأسهم والسندات، ولأن فعالية ونجاح أي بورصة للقيم المنقولة لا يمكن أن

يقاس إلا من خلال مدى توفر الشفافية الكاملة في التعاملات، وضمان المساواة في الإطار التنافسي بين جميع المتعاملين الاقتصاديين ، كذلك كان لزاما على المشرع الجزائري أن يضع سلطة إدارية مستقلة على رأس سوق القيم المنقولة هي لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها.

وبما أن إعادة هيكلة قطاع البريد والاتصالات السلكية واللاسلكية، استوجبت استحداث مؤسسات تتولى تسيير هذا القطاع، فإن ضمان فعالية التسيير والحياد المطلوبين بين المتعاملين لا يمكن تحقيقه إلا في إطار السلطات الإدارية المستقلة الضابطة في المجال الاقتصادي. فعمد المشرع الجزائري إلى إنشاء سلطة إدارية مستقلة على هرم المؤسسات المستحدثة لتسيير قطاع البريد و المواصلات، اصطلح عليها تسمية سلطة الضبط للبريد والمواصلات.

فاستحداث هيئات ضبط مستقلة في المنظومة القانونية الجزائرية وتزويدها باختصاصات وأساليب ضبط كانت في الأصل من اختصاصات الدولة.

و من هنا أصل إلى طرح الإشكالية الرئيسية- لهذا البحث، و التي تتدرج ضمنها النقاط التالية:

فهل أن استحداث مؤسسات تتولى تسيير و ضبط المجال الاقتصادي يعني تخلي الدولة الجزائرية عن صلاحياتها و سلطاتها في ضبط هذا المجال ؟ و كيف يمكن للمشرع الجزائري إيجاد هيئات لا تخضع للرقابة و بالمقابل تتمتع بسلطة تنظيمية و قمعية دون أن يكون هناك خرق للدستور ؟ و هل أن المؤسس الدستوري الجزائري قد أنشأ سلطة إدارية رابعة بجوار السلطات التقليدية الثلاث -التشريعية و التنفيذية و القضائية؟ وما مدى توافق قواعد تقنين الإجراءات المدنية والإدارية والقواعد الخاصة بالمنازعات والطعون في التشريعات المنشئة لسلطات الضبط في المجال الاقتصادي؟ وما مدى رقابة القضاء على أعمال هذه الهيئات ؟ و كيف نظم المشرع الجزائري صلاحيات كلا من لجنة تنظيم عمليات البورصة و مراقبتها و كذا اختصاصات سلطة الضبط للبريد والاتصالات؟

إن ندرة المراجع - الخاصة - وكذا حداثة الموضوع، فرضت علينا إتباع المنهجين الوصفي و التحليلي، اللذان يستندان في المقام الأول على دراسة النصوص القانونية المتعلقة

بمجال البحث والتعليق عليها مع الاستعانة أحيانا بالمنهج التاريخي والمقارن وذلك بإرجاع الأمور إلى أصولها قصد فهم موضوع البحث، وكشف الأسباب والأهداف الكامنة وراء وجود سلطات في المجال الاقتصادي.

وحتى نولي هذا الموضوع حقه من الدراسة ، ارتأينا تقسيمه إلى بابين اثنين نتناول في الباب الأول بالدراسة والتحليل الإطار القانوني لسلطات الضبط في المجال الاقتصادي، وهذا من خلال الوقوف على ماهية سلطات الضبط في المجال الاقتصادي (فصل أول)، وكذا التطرق للنظام القانوني لسلطات الضبط في المجال الاقتصادي (فصل ثان).

أما الباب الثاني فسوف نخصصه لاختصاصات وصلاحيات سلطات الضبط في المجال الاقتصادي، نتطرق من خلاله لاختصاصات لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها وكذا صلاحيات سلطة الضبط للبريد والمواصلات (فصل أول) ، ثم نتعرض للرقابة القضائية على أعمال سلطات الضبط في المجال الاقتصادي(فصل ثان).

الباب الأول

الإطار القانوني لسلطات الضبط

في المجال الاقتصادي

ترتب على الانسحاب الجزئي والتدرجي للدولة الجزائرية من الحقل الاقتصادي ظهور وتطور العديد من النشاطات التجارية والاقتصادية خاصة في ظل الانفتاح على اقتصاد السوق، على أن لا تتدخل الدولة إلا من أجل تأطير آليات السوق وبهدف مراعاة مقتضيات المرفق العام ومصالح المرتفقين. معوضة القرارات الإدارية التقليدية بأدوات الضبط الاقتصادي⁽¹⁾ La régulation Economique.

ومن أجل خلق توازن بين انسحاب الدولة من الحقل الاقتصادي، وبين وجوب الاحتفاظ بدورها في الرقابة عليه. تبنت شكلا جديدا من أشكال ممارسة السلطة العامة، بموجب سلطات الضبط في المجال الاقتصادي.

هذه السلطات حولها المشرع الجزائري اختصاصات رقابية و تنظيمية واسعة و جعلها خارج التدرج الهرمي، فلا تخضع لأية رقابة رئاسية كانت أو وصائية⁽²⁾. كما انه لم يخضعها لنظام قانوني موحد فتشكيلة هذه السلطات، وطريقة تعيين أعضائها، و كذا الوسائل التي تضمن استقلاليتها، وحتى الأسلوب المستعمل لإنشائها يختلف من هيئة لأخرى⁽³⁾.

وأهمية سلطات الضبط في المجال الاقتصادي لا يمكن استيعابها إلا من خلال معرفة الغرض من إنشائها، والوقوف على ما يميزها عن الهيئات الإدارية التقليدية. و كذا معرفة ما إذا كانت سلطات الضبط تشكل سلطة رابعة بجوار السلطات الثلاث: التنفيذية، التشريعية، والقضائية⁽⁴⁾، أم أنها تتبع السلطة التنفيذية، تبعية خاصة تكاد تكون غير موجودة من من الناحية الرقابية والإشرافية.

¹ - ZOUAIMIA Rachid, « les autorités administratives indépendantes et la régulation économique » revue IDARA, Ecole nationale de l'administration, N° 28, 2004, P. 24.

² - على خلاف ما جرت عليه العادة بالنسبة للهيئات الإدارية التقليدية التي تخضع للرقابة الرئاسية أثناء ممارستها لمهامها - والتي تعني هيمنة الرئيس الإداري على الهيئة الإدارية سواء كانت في العاصمة أو أقاليم الدولة، و فيما يتعلق بأعمالها أو الأشخاص العاملين لديها- فإن الهيئات اللامركزية تخضع لنظام الوصاية الإدارية، و التي تعني رقابة الدولة أو الهيئات المركزية على الهيئات اللامركزية. وتتمثل هذه الرقابة في ما تملكه من سلطات تمارسها إما على ذات الهيئات اللامركزية أو على أشخاصها أو على أعمال هذه الهيئات. حسين عبد العال محمد، الرقابة الإدارية بين علم الإدارة والقانون الإداري، دار الفكر الجامعي، 2004، ص 72.

³ - ناصر لباد، " السلطات الإدارية المستقلة"، مجلة إدارة، تصدرها المدرسة الوطنية للإدارة، العدد الأول، 2002، ص 05.

⁴ - تتولى الوظائف الأساسية في الدولة ثلاث هيئات عامة والمتمثلة في السلطة التنفيذية، التشريعية والقضائية. وهذه السلطات الثلاث قد تقوم على أساس مبدأ الفصل المطلق بينهم أو على أساس التكامل والتعاون فيما بينها، على أن تضطلع كل سلطة بالصلاحيات والاختصاصات الدستورية والقانونية المنوطة بها، مع مراقبة بعضها البعض وتوقيف إحداها الأخرى إن اقتضى الأمر ذلك عملا بمبدأ السلطة توقف السلطة. موسى بودهان، " الفصل بين السلطات"، مجلة النائب، صادرة عن المجلس الشعبي الوطني، العدد الثاني، 2003، ص 34.

هذا ما سنتطرق إليه من خلال فصلين اثنين يكونان هذا الباب، نفرء الأول منهما: "لماهية سلطات الضبط في المجال الاقتصادي"، ونخصص الثاني: "للنظام القانوني لسلطات الضبط في المجال الاقتصادي".

الفصل الأول

ماهية سلطات الضبط في المجال الاقتصادي

ساير المشرع الجزائري نظيره الفرنسي في أنه لم يطلق عبارة السلطات الإدارية المستقلة على جميع سلطات الضبط في المجال الاقتصادي، بل اقتصر ذلك على بعضها، كسلطة الضبط للبريد والمواصلات⁽¹⁾، سلطة ضبط النقل⁽²⁾، و سلطة ضبط المياه⁽³⁾.

غير أن إطلاق المشرع الفرنسي مصطلح "سلطة" على البعض دون الآخر، أثار العديد من التساؤلات تتعلق بالمقصود من مصطلح "سلطة" تحديداً، و لماذا لم يسمها بالهيئات أو المنظمات. فحتى و إن وصف المشرع الفرنسي منظمة أو هيئة ما بأنها سلطة، فإنه يبتغي من وراء ذلك إخراجها من إطار الإدارة التقليدية⁽⁴⁾، مع تمتعها بالطابع الإداري والاستقلالية، لتأكيد أنها ليست كباقي الإدارات التقليدية⁽⁵⁾.

و لهذا فإننا سنتطرق في هذا الفصل إلى الخصائص التي تتميز و تنفرد بها سلطات الضبط في المجال الاقتصادي دون سواها من الهيئات، و بالتالي التأكيد من مدى إدراجها ضمن طائفة السلطات الإدارية المستقلة، و ذلك من خلال دراسة سلطات الضبط في المجال الاقتصادي كهيئات إدارية مستقلة (مبحث أول)، بالإضافة إلى تحديد طبيعتها القانونية (مبحث ثان).

¹ - أنشأت بموجب القانون رقم 03-2000 المؤرخ في 05 أوت 2000 المحدد للقواعد العامة المتعلقة بالبريد و المواصلات، الجريدة الرسمية العدد 48 لسنة 2000.

² - القانون رقم 02-11 المؤرخ في 24 ديسمبر 2002 المتضمن قانون المالية لسنة 2003، الجريدة الرسمية العدد 86 لسنة 2002.

³ - القانون رقم 05-12 المؤرخ في 4 أوت 2005 يتعلق بالمياه، الجريدة الرسمية العدد 60 لسنة 2005.

⁴ - فالمقصود بالإدارة التقليدية مجموع الهيئات الخاضعة لرقابة السلطة التنفيذية التسلسلية أو لوصايتها، المكلفة بتأمين النشاطات وذلك بغرض تحقيق المصلحة العامة مع تزويدها بامتيازات السلطة العامة. لتفاصيل أكثر: جوزف بادروس، القاموس الموسوعي الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، الطبعة الأولى، 2006، ص.23.

⁵ - مصطفى منير، جرائم استعمال السلطة الاقتصادية، الهيئة العامة للكتاب، 1992، ص.29. أشار إليه: حنفي عبد الله، السلطات الإدارية المستقلة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2000، ص.13.

المبحث الأول

سلطات الضبط في المجال الاقتصادي كهيئات إدارية مستقلة

شكل عقد الخمسينات من القرن العشرين بداية لمنعطف جديد برزت خلاله قطاعات حساسة في الحياة الاجتماعية كقطاع الإعلام، وقطاع اقتصاد السوق. فكان من اللازم البحث عن أسلوب مرن في اتخاذ القرارات يراعي خصوصية هذه القطاعات.

ولأسباب متعلقة بالنظام الإيديولوجي والتقني كرفض تدخلات الدولة المباشرة في بعض المجالات و بصفة خاصة القطاع الاقتصادي، وعدم توأّمها والوسائل الكلاسيكية للتعبير عن السلطة العمومية - قرارات تنفيذية أكثر سلطوية، زجر قضائي بدون فعالية - تم التفكير في إنشاء أجهزة تعمل على تليين سلطوية الإدارة، اتفق الفقه مؤخرا على تسميتها بـ: "السلطات الإدارية المستقلة"⁽¹⁾.

وتكاد كل الدول المتقدمة تتوفر على هذا النوع من السلطات فقد أعطت التشريعات الفرنسية نفسا قويا لها في مختلف القطاعات، من ذلك القطاع الاقتصادي الذي نجد فيه لجنة عمليات البورصة⁽²⁾، ومجلس المنافسة⁽³⁾.

ولم يتبلور هذا النوع من السلطات في الجزائر إلا مع بداية التسعينيات، حيث أنشأ المشرع الجزائري المجلس الأعلى للإعلام بموجب القانون رقم 90-07⁽⁴⁾ المؤرخ في 03 أبريل 1990 يتعلق بالإعلام، إذ نصت المادة 59 منه: "يحدث مجلس أعلى للإعلام و هو سلطة إدارية مستقلة، و تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي". فاعتبر المجلس سلطة ضبط مستقلة في القطاع السمعي البصري. غير أن هذا المجلس لم يعمر طويلا بالنظر للمشاكل التي كان يعيشها الإعلام بالجزائر، الأمر الذي ترتب عليه حل المجلس عام 1993 بموجب المرسوم الرئاسي رقم 93-253 المؤرخ في 26 أكتوبر 1993 والمتعلق بالمجلس الأعلى للإعلام⁽⁵⁾.

¹ - زهير جمال الدين، يحيى حلوي، " دور السلطات الإدارية المستقلة في اتخاذ قرارات إدارية انفرادية"، مجلة طنجيس، صادرة عن كلية العلوم القانونية و الاقتصادية والاجتماعية، جامعة عبد الملك السعدي، المغرب، طنجة- المغرب، العدد الثاني، 2001، ص.63.

² - قانون 02 أوت 1989.

³ - قانون 01 ديسمبر 1986.

⁴ - الجريدة الرسمية العدد 14 لسنة 1990.

⁵ - الجريدة الرسمية العدد 69 لسنة 1993.

و في نفس السنة- 1990- صدر القانون المتعلق بالقرض والنقد⁽¹⁾، الذي بموجبه تم استحداث مجلس النقد و القرض و اللجنة المصرفية. كما مهد نشاط البورصة لإنشاء لجنة تنظيم عمليات البورصة و مراقبتها⁽²⁾ عام 1993. وفي مجال آخر أنشأ المشرع الجزائري مجلس المنافسة⁽³⁾ الذي يعمل على ترقية المنافسة و حمايتها من مختلف الممارسات المنافية للمنافسة الحرة. وفي سنة 2000 أعاد المشرع الجزائري النظر في التشريع المتعلق بالبريد و الاتصالات فأنشأ سلطة الضبط للبريد و المواصلات السلوكية و اللاسلوكية⁽⁴⁾، وغيرها من السلطات⁽⁵⁾ الإدارية المستقلة⁽⁶⁾ التي التي تتكفل بضبط مجال محدد، باستثناء مجلس المنافسة الذي تشمل رقابته كافة القطاعات الأخرى حتى وإن كانت مزودة بهيئة ضبط.

لذلك فسلطات الضبط في المجال الاقتصادي ما هي إلا أنموذجا من السلطات الإدارية المستقلة التي لا تكتفي بالتسيير وإنما تمتد صلاحيتها لمراقبة أنشطة معينة في المجال الاقتصادي لتحقيق التوازن بينها و للحفاظ على حقوق و التزامات كل طرف في السوق⁽⁷⁾.

والمتمتع للسلطات الإدارية المستقلة يجدها تتمتع بسلطة التقرير، هذه الأخيرة التي تخول لسلطات الضبط صلاحية اتخاذ قرارات فردية وتنظيمية ذات أثر قانوني محدود من حيث الزمان ومن حيث الموضوعات التي تعالجها. فهي تأخذ من القانون أوصافه الموضوعية ولكن تظل هذه القرارات الفردية والتنظيمية الصادرة عن سلطة إدارية أدنى مرتبة من التشريعات⁽⁸⁾. فسلطة التقرير المستقلة التي تحوزها سلطات الضبط في المجال الاقتصادي، تميزها عن الهيئات الاستشارية التي تعد هيئات

¹ - القانون رقم 90-10 المؤرخ في 14 أبريل 1990 المتعلق بالنقد و القرض، الجريدة الرسمية العدد 16 لسنة 1990؛ الملغى بموجب الأمر رقم 03-11 المؤرخ في 11 أوت 2003 يتعلق بالنقد و القرض، الجريدة الرسمية العدد 52 لسنة 2003.

² - المرسوم التشريعي رقم 93-10 المؤرخ في 23 مايو 1993 يتعلق ببورصة القيم المنقولة، الجريدة الرسمية العدد 34 لسنة 1993؛ المعدل والمتمم بالأمر رقم 96-10 المؤرخ في 10 يناير 1996، الجريدة الرسمية العدد 03 لسنة 1996؛ والقانون رقم 03-04 المؤرخ في 17 فيفري 2003، الجريدة الرسمية العدد 11 لسنة 2003.

³ - الأمر رقم 95-06 المؤرخ في 25 يناير 1995 يتعلق بالمنافسة، الجريدة الرسمية العدد 09 لسنة 1990؛ الملغى بالأمر رقم 03-03 المؤرخ في 19 جويلية 2003، الجريدة الرسمية العدد 43 لسنة 2003؛ المعدل و المتمم بالقانون رقم 08-12 المؤرخ في 25 جوان 2008، الجريدة الرسمية العدد 36 لسنة 2008.

⁴ - القانون رقم 2000-03 المؤرخ في 5 أوت 2000 يحدد القواعد العامة المتعلقة بالبريد و المواصلات، القانون المرجعي سابق الذكر.

⁵ - وخلافا للمشرع الجزائري فإن المشرع المغربي يستعمل مصطلح "السلط" بدل مصطلح "السلطات".

⁶ - سيأتي لاحقا تعداد و إحصاء كل سلطات الضبط في المجال الاقتصادي.

⁷ - FRISON- Roche, « le droit de la régulation », Revue droit, document n° 7, 2001.p.37

⁸ - فودة رأفت، سلطة التقرير المستقلة، الطبعة الثانية، دار النهضة العربية، 1998، ص.64.

فنية معاونة لأعضاء السلطة الإدارية بالأراء الفنية، والتي لا تلزم الرئيس الإداري قانوناً⁽¹⁾، وإن كان لها في الغالب قوة تأثير عليه تستمدّها من قيمتها الذاتية بوصفها آراء صادرة عن رجال فنيين ذوي خبرة واسعة⁽²⁾.

إضافة إلى ذلك فإن هذه السلطات تمتلك صلاحيات واسعة في إطار تجزئة الإدارة⁽³⁾ Démembrement Démembrement de l'administration التي تعني تخويل اختصاصات هي عادة من صلاحيات الدولة إلى السلطات الإدارية المستقلة. فمثلا الصلاحيات التي كانت من اختصاص وزير التجارة (سابقا) استحوذ عليها مجلس المنافسة باعتباره هيئة ضبط مستقلة⁽⁴⁾. كما فقد وزير المالية الصلاحيات التي كانت مخولة له في المجال المصرفي، و التي تعود حاليا من اختصاص مجلس النقد و القرض⁽⁵⁾. وسنعرض لهذه الأفكار من خلال مطلبين، نتطرق في الأول لنشأة السلطات الإدارية المستقلة (مطلب أول) بداية في التشريعات المقارنة (فرع أول) ثم ظهورها بالجزائر (فرع ثان). أما في المطلب الثاني سنتطرق لمفهوم السلطات الإدارية المستقلة، ونقسمه هو الآخر إلى ثلاثة فروع، نضمن الأول تعريف سلطات الضبط، ونتناول في الثاني خصائصها، ونخصص الثالث لإحصاء وتعداد سلطات الضبط في المجال الاقتصادي.

¹ - كاللجنة الوطنية الاستشارية لترقية حقوق الإنسان، المنشأة بمقتضى المرسوم الرئاسي رقم 01-71 المؤرخ في 25 مارس 2001، الجريدة الرسمية العدد 18 لسنة 2001. فبالرغم من اعتبار اللجنة الوطنية الاستشارية لترقية حقوق الإنسان هيئة إدارية مستقلة إلا أنها تصدر آراء استشارية غير ملزمة تتمثل في تقارير حول وضعية حقوق الإنسان في الجزائر.

² - أحمد بوضياف، " الهيئات الاستشارية في الجزائر"، أطروحة دكتوراه دولة في القانون، كلية الحقوق بن عكنون، جامعة الجزائر، الجزائر، 1982، ص. 291.

³ - جوزف بادروس، المرجع السابق، ص. 125.

⁴ - R. ZOUAIMIA, Les AAI et la régulation..., article précité, p.131.

⁵ - Ibid, p.31.

المطلب الأول

نشأة السلطات الإدارية المستقلة

تشكل السلطات الإدارية المستقلة اليوم وجهة جديدة لدور الدولة في المجال الاقتصادي. سواء في القانون المقارن⁽¹⁾ كالولايات المتحدة الأمريكية أو فرنسا، أو في القانون الجزائري.

ويرجع الفضل في ظهور السلطات الإدارية المستقلة للدول الأنجلوسكسونية، التي اقتبست منها فرنسا هذا الشكل أو الأسلوب الجديد للضبط الاقتصادي وذلك ما أكده الأستاذ CABENTOUZI Laurent بقوله:

« Les autorités régulatrices indépendantes reflètent une défense nouvelle en France, mais traditionnelles dans la philosophie anglo-saxonne, à l'égard de l'état comme sciage du pouvoir politique »⁽²⁾.

ولذا سنتطرق إلى دراسة تجارب الدول الأنجلوسكسونية ومنها التجربة الأمريكية والبريطانية وكذا التجربة الفرنسية (فرع أول) وأخيرا ظهورها في الجزائر (فرع ثاني).

الفرع الأول

ظهور السلطات الإدارية المستقلة في التشريعات المقارنة

يفرض علينا التطور التاريخي، التعرض لظهور السلطات الإدارية المستقلة في الولايات المتحدة الأمريكية (أولا)، وكذا ظهورها في بريطانيا (ثانيا) ومن ثم نشأتها وتطورها في القانون الفرنسي (ثالثا).

أولا: ظهورها في الولايات المتحدة الأمريكية.

عرفت الولايات المتحدة الأمريكية السلطات الإدارية المستقلة مع لجنة التجارة ما بين الولايات تحت تسمية "Inter states Commerce Commission". وكانت هذه اللجنة في البداية تتبع وزارة الداخلية منذ إنشائها عام 1887، غير أن المشرع الأمريكي فصلها عنها عام 1889، و كیفها على

¹ - لتفاصيل أكثر حول كيفية ظهور وتطور السلطات الإدارية المستقلة بالسويد وألمانيا راجع:

Michel GENTOT, Les autorités administratives indépendantes, Montchrestien, 2^{ème} édition, 1994, p.30 et s.

² - P. DELVOVE, le droit administratif, 2^{ème} édition, Dalloz, Paris, 1998, p.30 et 31.

أساس أنها سلطة إدارية مستقلة. وبعد عام 1889 تعددت صور هذه السلطات وشملت مجالات كثيرة⁽¹⁾.

وما تجدر الإشارة إليه، أن المشرع الأمريكي، اصطلاح تسميات مختلفة على السلطات الإدارية المستقلة، مثل لجان "Commission" أو مجالس "Conseils" أو مكاتب "Offices". وتم إنشاء السلطات الإدارية المستقلة بالولايات المتحدة الأمريكية في جو تنازعي⁽²⁾ وخاصة عند تدخل الرئيس الأمريكي "روزفلت" في إنهاء مهام رئيس إحدى سلطات الضبط، هذا التصرف الذي اعتبره الكونغرس بمثابة مساس باستقلالية هذه الهيئات. و لم ينته هذا النزاع إلا بإصدار المحكمة العليا قرارا سنة 1935 والذي جاء فيه: " أن إنهاء عضو من إحدى الوكالات المستقلة من طرف الرئيس الأمريكي، قبل انتهاء عضويته القانونية يعد عملا غير مشروع"⁽³⁾، و جاء في القرار أيضا أنه: " فيما يخص اختيار الأعضاء فإن الكونغرس حر في ممارسة ذلك و دون تصريح من أعضاء الإدارة الأمريكية و في هذا السياق فإنه لم يخالف القواعد الدستورية"⁽⁴⁾.

وبالتالي نستخلص من خلال التجربة الأمريكية على أن هناك أنموذجا أمريكيا للسلطات الإدارية المستقلة⁽⁵⁾ يقوم بنفس الدور الذي تقوم بها السلطات الإدارية المستقلة ببريطانيا وفرنسا. **ثانيا: ظهورها ببريطانيا.**

ظهرت السلطات الإدارية المستقلة ببريطانيا، تحت تسمية المنظمات غير الحكومية شبه المستقلة "Organisations Quasi autonomes non gouvernementales" المعروفة باختصار "Quangos" وتتدخل السلطات الإدارية المستقلة في مجالات عدة اقتصادية، اجتماعية وثقافية ووظيفتها تكون إدارية⁽⁶⁾. ولقد عرف وزير الوظيفة العمومية الإنجليزي المنظمات غير الحكومية شبه المستقلة على أنها:

¹ - و نذكر على سبيل المثال: لجنة الأمن والأوراق المالية (SEL)؛ و كذا المجلس الوطني لعلاقات العمل (NLRB)؛ لمزيد من التفاصيل راجع: حنفي عبد الله، المرجع السابق، ص. 38.

² - حنفي عبد الله، المرجع نفسه، ص. 183.

³ - M GENTOT, op.cit, p.21.

⁴ - Ibid,p.22.

⁵ - هذا ما أكده الأستاذ "FRANK Moderne" بقوله :

" Il y a donc bien un modèle américain d'administrations indépendantes, un modèle ancien, éprouvé, qui a pu prendre forme en jouant à la fois sur l'indétermination des textes, constitutionnels et sur la rivalité vigilante du législatif et de l'exécutif ". Cité par : M.GENTOT, op.cit, p.24.

⁶ - لقد بلغ عدد المنظمات غير الحكومية شبه المستقلة "Quangos" عام 1978: 252 منظمة، و في هذا السياق انظر:

M. GENTOT, op.cit,p.26.

""... Il s'agit d'institutions créés par voie d'autorité (par une décision qui peut être une charte royal, une loi ou une simple décision ministérielle) pour remplir une fonction que le gouvernement souhaite voir accomplir sans qu'elles soit de la responsabilité directe d'un ministre ou d'un département ministériel""(1)

الملاحظ على هذا التعريف أنه لم يذكر عناصر هذه الهيئات، أي ما يميزها عن الهيئات الإدارية التقليدية. ولا سيما خاصية الاستقلالية التي كانت موضوع نقاش كبير ببريطانيا. علما أن الفقه الإنجليزي، و منهم الفقيه "HOWARD MACHIN" كيف هذه الاستقلالية بأنها نسبية، على أساس أن صلاحية تعيين أعضاء هذه المنظمات شبه الحكومية من اختصاص الوزراء(2).

وما يمكن قوله عن السلطات الإدارية المستقلة في بريطانيا أنها تشكل تطورا وتحديثا للنظام الإداري البريطاني، بالرغم من الاختلافات الموجودة فيما بينها والانتقادات الشديدة التي وجهت لها وخاصة من طرف حكومة رئيسة الوزراء السابقة "M. TATCHER".

ثالثا: ظهورها في فرنسا.

استوحى المشرع الفرنسي فكرة السلطات الإدارية المستقلة، من النموذج الأنجلوسكسوني، سواء الأمريكي تحت تسمية "Independent regulatory agency" أو البريطاني تحت تسمية: " Quasi autonomos non gouvernemental Organisation". ورافق ظهور السلطات الإدارية المستقلة بفرنسا الشك والريبة في ممثلي الشعب الفرنسي، وكذا السعي لتحسين العلاقة الوظيفية بين الإدارة ومتعاملها وكذا تقديم أحسن الخدمات للمرتفقين(3).

وأول استعمال لعبارة "السلطات الإدارية المستقلة" من طرف المشرع الفرنسي، كان مع قانون الإعلام الآلي و الحريات رقم 78-17 الصادر في: 07 يناير 1978، الذي أنشأ اللجنة الوطنية للإعلام الآلي والحريات "CNIL"(4)، وكذلك أنشأ اللجنة المتعلقة بالشفافية وتعددية الصحافة(5) Commission pour la transparence et le pluralisme de la presse (CTPP) بموجب القانون رقم 84-937 المؤرخ في 23 أكتوبر 1984، كما أنشأ اللجنة الوطنية للاتصالات والحريات(6) La commission nationale de la communication et des libertés (CNCL) . هذا بالإضافة للمجلس الأعلى للسمعي

1 - M. GENTOT, op.cit, p. 25.

2 - Ibid, p.34.

3 - Marcel WALINE et George VEDEL, L'amélioration des rapports entre l'administration et les administrés, L.G.D.J, 1993, p.171.

4 - JORF, 07 janvier 1978, p.227,rect, JORF, 25janvier 1978,p.491, art 08.

5 - JORF, 24oct.1984, p.3323.cette loi a été abrogée par la loi n°86-897 du 1^{er} août 1986 portant régime juridique de la presse, qui supprime la commission instituée par la loi de 1984: JORF, 02 août 1986,p.9529.

6 - JORF, 1^{er} oct.1986, p.11755.

البصري(CSA) Le conseil supérieur de l'audiovisuel المنشأ بالقانون رقم 89-25 المؤرخ في 17 يناير 1989.

أما عن لجنة عمليات البورصة الفرنسية (COB) فقد عرفت تكييفات مختلفة باختلاف القوانين المنظمة لها، إذ بعد أن كيفها المشرع الفرنسي في ظل الأمر رقم 67-833⁽¹⁾ المؤرخ في 28 سبتمبر 1967 بأنها هيئة خاصة ذات طابع عمومي، عرفت تغييرا جذريا بصور القانون رقم 96-97 المؤرخ في 02 جويلية 1996 حيث أصبح يكتفيها على أساس أنها سلطة إدارية مستقلة⁽²⁾.

و ما تجدر الإشارة إليه، أن مرحلة السبعينيات بفرنسا عرفت إنشاء متسارعا للسلطات الإدارية المستقلة. و يرجع سبب ذلك إلى أن هذه المرحلة ميزها زوال بعض التنظيمات الإدارية التقليدية⁽³⁾، وحلت محلها السلطات الإدارية المستقلة.

غير أن الأستاذة "COLLY TIETGEN" طرحت إشكالية كيفية إدماج هذه الهيئات ضمن المنظومة القانونية الفرنسية، انطلاقا من أنها تثير:

- مسألة منح اختصاص السلطة التنظيمية للسلطات الإدارية المستقلة.

- ومسألة الاعتراف بسلطة العقاب على ضوء مبدأ الفصل بين السلطات⁽⁴⁾.

وما تجدر الإشارة إليه أن المشرع الفرنسي نظم شروط التوظيف لدى السلطات الإدارية المستقلة بموجب القانون رقم 84-16⁽⁵⁾ المؤرخ في 11 يناير 1984، على عكس المشرعين الأمريكي والبريطاني اللذان أخضعا طريقة التوظيف لدى السلطات الإدارية المستقلة لقانون الوظيفة العمومية، الذي تشترك فيه جميع الأسلاك.

هذا فيما يخص ظهور السلطات الإدارية المستقلة في فرنسا، والآن سنأتي إلى كيفية ظهور السلطات الإدارية المستقلة بالجزائر.

¹ - JORE, 29 sept. 1967, p.9589, modifiée par les lois : n° 70-1208 du 23 déc. 1970, JORF, 24 déc. 1979, p.1189 ; n° 70-1300 du 31 déc. 1970, JORF, 1^{er} janv. 1971, p.09 ; n° 83-01 du 03 janv. 1983, JORF, 04 janv. 1983, p.162 ; n° 88-70 du 22 janv. 1988, JORF, 23 janv. 1988, p.1111 ; n° 89-531 du 02 août 1989, JORF, 04 août 1989, p.9822. Cité par : Marcel WALINE et George VEDEL, op.cit, p.176.

6- تواتي نصيرة، المركز القانوني للجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، مذكرة لنيل شهادة ماجستير قانون الأعمال، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري تيزي وزو - الجزائر، 2005، ص. 07.

7- حنفي عيد الله، المرجع السابق، ص. 30.

⁴ - KHELLOUFI Rachid, « les institutions de régulation », Revue Algérienne des sciences Juridiques Economiques, V41, N°2, 2003, p. (89-136).

⁵ - JORF, 12 janv. 1984, p.326, art.03. dispensent les autorités de l'obligation de n'employer que des fonctionnaires titulaires.

الفرع الثاني

ظهور السلطات الإدارية المستقلة في الجزائر

عرفت الجزائر، السلطات الإدارية المستقلة، بداية التسعينيات، مع إنشاء المجلس الأعلى للإعلام، بموجب القانون رقم 90-07 المتعلق بالإعلام. و يسهر المجلس على مراقبة كيفية ممارسة حرية التعبير، كما يضمن استقلالية القطاع العمومي للبث الإذاعي والتلفزي.

ورغم تمتع المجلس الأعلى للإعلام بصلاحيات واسعة إلا أنه لم يستغلها بالنظر إلى إنشاء فرع مختص في جرائم الصحافة لمحكمة الجزائر، و إيقاف نشر بعض الصحف إلى جانب أنه لم يتم بنشر أي تقرير سنوي بالرغم من أنه ملزم بذلك⁽¹⁾. و قد تم حل المجلس الأعلى للإعلام سنة 1993 بموجب المرسوم الرئاسي رقم 93-252 المتعلق بالمجلس الأعلى للإعلام.

وهكذا و قد توالى إنشاء السلطات الإدارية المستقلة بالجزائر و أذكر منها:

✓ في مجال حماية حقوق المواطنين من تعسف الإدارة، تم إنشاء هيئة وسيط الجمهورية بموجب المرسوم الرئاسي رقم 96-113⁽²⁾ المؤرخ في 23 مارس 1996.

✓ لجنة ضبط الكهرباء والغاز المنشأة بمقتضى القانون رقم 02-01⁽³⁾ المؤرخ في: 05 فيفري 2002 يتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات.

✓ الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته المنشأة بموجب القانون رقم 06-01⁽⁴⁾ المؤرخ في 20 فبراير 2006 يتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته.

ولقد منح المشرع الجزائري سلطات الضبط في المجال الاقتصادي صلاحيات واسعة تتعدى تلك الصلاحيات الممنوحة للهيئات الإدارية التقليدية: كصلاحية توجيه الأوامر ومراقبة الدخول إلى السوق القطاعية، و سلطة التحقيق، والاختصاص التنظيمي، وصلاحية توقيع عقوبات إدارية.

وما تجدر الإشارة إليه أن المشرع الجزائري، تردد في وصف هذه الهيئات بالسلطات الإدارية المستقلة، وهذا ما سنقف عليه من خلال مفهوم السلطات الإدارية المستقلة.

¹- ESSAID Taib «Chronique de l'organisation de l'administration année 1990 », Revue IDARA, Ecole national d'administration, N°1, 1991, p.85.

1- الجريدة الرسمية العدد 20 لسنة 1996، وقد ألغيت هذه الهيئة بموجب المرسوم الرئاسي رقم 99-170 المؤرخ في 02 أوت 1999، الجريدة الرسمية العدد 52 لسنة 1999.

2- الجريدة الرسمية العدد 08 لسنة 2002.

4- الجريدة الرسمية العدد 14 لسنة 2006.

المطلب الثاني

مفهوم السلطات الإدارية المستقلة

تعتبر السلطات الإدارية المستقلة، أو سلطات الضبط، هيئات من الجيل الثاني بعد الهيئات الإدارية التقليدية. إلا أن السلطات الإدارية المستقلة لا تخضع لأية رقابة إدارية بخلاف الهيئات الإدارية التقليدية التي تخضع للتدرج الهرمي⁽¹⁾.

ومن أجل الإحاطة بجميع جوانب سلطات الضبط، لا بد من تعريفها (فرع أول) وذكر ما يميزها عن الهيئات الإدارية التقليدية (فرع ثان) وكم يبلغ عددها حاليا بالجزائر (فرع ثالث).

الفرع الأول

تعريف السلطات الإدارية المستقلة

يتفق كثير من شراح القانون الإداري على صعوبة وضع تعريف دقيق للسلطات الإدارية المستقلة انطلاقا من اختلاف أنظمتها القانونية، و تباين المجالات التي تضبطها، وكذا تباين واختلاف نشاطها و طريقة عملها من دولة لأخرى.

و لقد عرفها الأستاذ "YVES GUADEMET" كما يلي:

« « L'autorité administrative indépendante se caractérise en droit strict par la conjonction de trois critères. On constatera que cependant on a parfois tendance à étendre cette appellation à des organismes qui d'éprouve d'un véritable pouvoir de décision, exercent des compétences qui ne sont que d'avis mais avec une autorité particulière.

Les critères dont la réunion caractérise l'autorité administrative indépendante sont le pouvoir de prendre des actes administratifs décisifs, l'absence de personnalité juridique propre et la soustraction à tout contrôle Hiérarchique ou de tutelle » »⁽²⁾.

بمعنى أن هذه الهيئات الإدارية المستقلة تتمتع بسلطة اتخاذ القرار في ممارسة مهامها واختصاصاتها بالرغم من عدم تمتعها بالشخصية المعنوية وعدم خضوعها لأية رقابة رئاسية أو وصائية. كما عرفها

الأستاذ "M.GENTOT":

"Des organismes publics non juridictionnels et dépourvus de la personnalité moral qui ont reçu de la loi la mission d'assurer la régulation des secteurs sensibles, de veiller au respect de

¹- ويقصد بذلك أن التنظيم الإداري يبدو في صورة هرم يوجد على قمته رئيس أعلى، وفي الدرجات التالية يوجد رؤساء الإدارات والمصالح، وفي الدرجات الدنيا يقبع أعضاء التنفيذ. حسين عثمان محمد عثمان، أصول القانون الإداري، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، 2006، ص.323.

1- YVES Gandemet, traité de droit administratif, tome1, 16^{ème} éditions, L.G.D.J, 2002, p. 77 et 78

certains droits des administrés et sont dotés de garanties statutaires et de pouvoirs leur permettant d'exercer leurs fonctions sans être soumis à l'emprise du gouvernements"⁽¹⁾

وقد اعتبر هذا التعريف السلطات الإدارية المستقلة هيئات إدارية عمومية غير قضائية لا تتمتع بالشخصية المعنوية، هدفها ضبط القطاعات الحساسة وتحسين علاقة الإدارة بموظفيها مع ضمان عدم

تدخل السلطة التنفيذية أثناء تأديتها لمهامها. وفي تعريف آخر للأستاذين: R.Guillien et J.Vincent

" Ces autorités, qui sont des institutions de l'Etat agissant en son nom mais dont le statut s'efforce de garantir l'indépendance d'action aussi bien Vis-à-vis du gouvernement que du parlement, ont été créés en vue d'assurer dans leur domaine de compétence, son intervention directe de l'Administration"⁽²⁾.

ويتضح من هذا التعريف أن السلطات الإدارية المستقلة عبارة عن مؤسسات دولة تعمل باسمها ولحسابها مع تمتعها بالاستقلالية في مواجهة الحكومة والبرلمان، هدفها ضبط قطاعات معينة بصفة مباشرة.

من خلال ما تقدم، نخلص إلى أن التعريفات المذكورة أعلاه ركزت على تعدد و اختلاف المجالات التي تضبطها هذه السلطات وكذا استقلالية أعضائها خصوصا عن الحكومة والبرلمان، مع غياب أية رقابة سلمية أو وصائية كانت على أعمالها، بالإضافة إلى تنوع الصلاحيات والاختصاصات التي تتمتع بها في ضبط القطاع الاقتصادي.

ولا يمكن القول أن كل السلطات الإدارية المستقلة لا تتمتع بالشخصية المعنوية بل بعضها⁽³⁾، و حتى هذه الأخيرة - التي لا تتمتع بالشخصية المعنوية- فإنها تنتمي للشخصية المعنوية المشكلة للدولة. على أساس أن الصلاحيات المخولة للهيئات الإدارية المستقلة مستمدة من امتيازات السلطة العامة التي هي أحد ميزات الدولة بالمفهوم الدستوري.

وانطلاقا من التعريفات السابقة يمكننا المحاولة لوضع تعريف موحد للسلطات الإدارية المستقلة بالقول بأنها: "أجهزة إدارية عمومية مركزية غير قضائية، تتمتع بالشخصية المعنوية، تهدف إلى تليين سلطوية الإدارة، تعمل لحساب الدولة دون أن تكون تابعة لها، تتميز بصلاحيات واسعة، ولا تكون أعمالها خاضعة لأي توجيه أو رقابة إلا من قبل القاضي".

من خلال هذا التعريف يمكن الوقوف على خصائص السلطات الإدارية المستقلة.

1 - M.GENETOT, op. cit, p.16

2 -Raymond GUILLIEN et Jean VICENT, Lexique des termes juridiques, 16 éditions, Dalloz,2007, p. 70.

3- كمجلس النقد و القرض مثلا الذي لا يتمتع بالشخصية المعنوية.

الفرع الثاني

خصائص السلطات الإدارية المستقلة

إذا كان من الصعب إعطاء تعريف دقيق للسلطات الإدارية المستقلة، فيمكن على الأقل ذكر ما يميزها عن الهيئات الإدارية التقليدية، انطلاقاً من خاصية السلطة (أولاً) بالإضافة إلى الطابع الإداري (ثانياً) وكذا الاستقلالية التي تتمتع بها هذه الهيئات (ثالثاً).

أولاً: السلطة.

تعتبر السلطة أحد أهم الأركان لتكوين دولة ما، وفقاً لقواعد القانون الدولي. كما أن السلطة في أية دولة تتولاها الحكومة (السلطة التنفيذية) والبرلمان (السلطة التشريعية) والقضاء (السلطة القضائية). فهل يمكن القول أن المشرع الجزائري أنشأ سلطة رابعة بجوار السلطات الثلاث: التنفيذية، التشريعية، والقضائية؟

لقد اختلف شراح القانون الإداري ولا سيما الفرنسيين منهم، في تحديد مدلول هذه السلطة، التي تتعت بها الهيئات الإدارية المستقلة. فيقول الأستاذ "P.SOBOURNI": "أن مفهوم السلطة يحيل إلى سلطة اتخاذ قرارات معروفة بالتنفيذ قابلة بأن تؤدي إلى الطعن بسبب تجاوز السلطة⁽¹⁾".

ويرى الأستاذان "F.Gazier et Y.Cannac": "أن السلطة يجب أن لا نحصرها في مدلولها القانوني فيمكن أن تكون سلطة معنوية. إلا أن الذي يعنى بالأجهزة لا يكون محصوراً فقط في الدراسة والإرشاد ولا تقتصر على إصدار آراء سابقة على القرارات، فبالعكس هذه التدخلات بالرغم من أنها لا تترجم بقرارات لها مضمون وتتدخل في نشاط متناسق، وهي تفرض بقوة وتعمل إذن كسلطة⁽²⁾". بمعنى أن لها سلطة اتخاذ القرارات التنفيذية "Pouvoir décisionnel" أي سلطة تقرير مستقلة.

غير أن الفقه الفرنسي متفق على أن المشرع الفرنسي لم ينشئ سلطة رابعة إلى جانب السلطات الثلاث: التشريعية، التنفيذية، والقضائية، و إن أطلق المشرع وصف سلطة على هيئة ما، فإنه يبتغي من وراء ذلك إلى تبيان الطبيعة الخاصة بها، وبالتالي إخراجها عن الهيئات الإدارية

1- P.SOBOURNI, les autorités administratives indépendantes, AJDA, 1993, p 275. cité par José- Marie GUEDON, les autorités administratives indépendantes, L.G.D.J, 1991, p. 49.

2- Yves CANNAC, François GAZIER, études sur les A.A.I., cité par M.J. GUEDON, op.cit , p. 51.

التقليدية⁽¹⁾، انطلاقاً من أن الهيئات الإدارية المستقلة ليست مجرد أداة تنفيذية في يد الحكومة، ولكنها سلطة مستقلة تتمتع بحرية التفكير والتدبير والإنشاء⁽²⁾.

وفي الأخير نصل إلى أن السلطة التي تتمتع بها الهيئات الإدارية المستقلة، لا تنحصر في تقديم الآراء الاستشارية أو الاقتراحات، بل تتعداها إلى سلطة إصدار قرارات هي في الأصل من اختصاص السلطة التنفيذية⁽³⁾.

ثانياً: الطابع الإداري.

ترتب عن الاعتراف بالطابع الإداري للهيئات الإدارية المستقلة، إقصاء فكرة الأجهزة القضائية، على اعتبار أن التصرفات المتخذة من طرف السلطات الإدارية المستقلة، لا تتمتع بحجية الشيء المقضي به⁽⁴⁾. ولقد أضفى المشرع الجزائري الطابع الإداري على مجلس المنافسة صراحة بموجب المادة 23 من الأمر 03-03 المتعلق بالمنافسة حيث نصت المادة على أنه: "تنشأ لدى رئيس الحكومة سلطة إدارية تدعى في صلب النص " مجلس المنافسة" تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي". ونفس الأمر بالنسبة لوكالتي ضبط النشاط المنجمي اللتان كيفهما المشرع الجزائري صراحة بأنهما " سلطة إدارية مستقلة".

وبالمقابل نجد المشرع الجزائري متردد في إضفاء الطابع الإداري لبعض سلطات الضبط في المجال الاقتصادي، ولإثبات ذلك الطابع الإداري لسلطات الضبط يجب الوقوف والاعتماد على معيارين اثنين⁽⁵⁾:

1- من الناحية الموضوعية: تسهر هذه الهيئات على تطبيق القانون في المجال الذي تضبطه⁽⁶⁾.

2- ويتضح ذلك مثلاً من نص المادة 105 من قانون النقد والقرض⁽⁷⁾ حيث نص المشرع على أن اللجنة المصرفية مكلفة بمايلي: " مراقبة مدى احترام البنوك والمؤسسات المالية للأحكام

1- حنفي عبد الله، المرجع السابق، ص. 13.

2- مصطفى صبحي السيد، " السلطة الإدارية ومكانها بين السلطات العامة في الدولة"، مجلة العلوم الإدارية، صادرة عن الشعبة المصرية للمعهد الدولي للعلوم الإدارية، العدد الأول، جويلية 1985، ص. 81.

3 - ZOUAMIA Rachid , « les autorités administratives indépendantes et la régulation ... » article précité. p. 30.

4- زهير جمال الدين، يحيى حلوي، المقال السابق، ص. 63.

5 - ZOUAMIA Rachid , « les autorités administratives indépendantes et la régulation économiques en Algérie », Edition Houma, 2005, p.22

6 - ZOUAMIA Rachid , les A.A.I et la régulation économique en Algérie, op.cit, p.22.

7- الأمر رقم 03-11 المؤرخ في 26 أوت 2003 المتعلق بالنقد و القرض، الأمر المرجعي سابق الذكر.

التشريعية والتنظيمية المطبقة عليها". كذلك تختص لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها (C.O.S.O.B) بإصدار أنظمة وبالمقابل تسهر على تنفيذها. فالقرارات الفردية والتنظيمية الصادرة عن سلطات الضبط في المجال الاقتصادي هي في الأصل قرارات إدارية تمثل بوضوح مظهر من مظاهر ممارسة هذه الهيئات المستقلة لامتيازات السلطة العامة التي تتمتع بها الهيئات الإدارية عموماً.

2- من ناحية الرقابة القضائية: إن القرارات الإدارية الصادرة عن سلطات الضبط في المجال الاقتصادي قابلة للتنازع بشأنها أمام القاضي الإداري. مثلما هو الشأن بالنسبة لقرارات الغرفة التأديبية والتحكيمية على مستوى لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها (C.O.S.O.B) التي يطعن في قراراتها، أمام مجلس الدولة خلال شهر واحد من تاريخ تبليغ القرار التأديبي ومثل ذلك قرار برفض اعتماد أحد الوسطاء، أو قرار بسحب اعتماده مثلاً. وكذلك ما جاءت به المادة 17 من القانون رقم 03-2000 المحدد للقواعد العامة المتعلقة بالبريد والمواصلات بنصها على أنه: "يجوز الطعن في قرارات مجلس سلطة الضبط أمام مجلس الدولة في أجل شهر واحد ابتداء من تاريخ تبليغها و ليس لهذا الطعن أثر موقف".

وما يجب التنبيه له في هذا الصدد، هو أن القرارات الصادرة عن مجلس المنافسة تشكل استثناء، ولا تخضع لاختصاص القضاء الإداري كأصل عام، بل تدخل في اختصاص القاضي الفاصل في المواد التجارية على مستوى مجلس قضاء الجزائر⁽¹⁾. على الرغم من الاعتراف الصريح للمشرع الجزائري بالطابع الإداري لمجلس المنافسة، إلا أن تفسير ذلك هو التقليد الإيمائي للمشرع الفرنسي من قبل المشرع الجزائري، هذا الأخير الذي أعاد صياغة نص المادة 07/464 من التقنين التجاري الفرنسي⁽²⁾، التي تنص على أن قرارات مجلس المنافسة يمكن أن تكون محل للطعن بالإلغاء من قبل الأطراف المعنيين ومحافظ الحكومة أمام محكمة استئناف باريس.

كما أقر المجلس الدستوري الفرنسي بالطابع الإداري لسلطات الضبط المستقلة، و ذلك بمناسبة إصداره للحكم رقم 226DC-86 بتاريخ 23 يناير 1987 المتعلق بمجلس المنافسة⁽³⁾ والذي جاء فيه: "بأن

1- المادة 63 من الأمر رقم 03-03 المؤرخ في 19 جويلية 2003 يتعلق بالمنافسة، الأمر المرجعي سابق الذكر.

2- L'article 464-7 du code de commerce, annexe l'ordonnance N° 2000-912 du 18 septembre 2000, livre IV, JORF, N° 219 du 21 septembre 2000.

3- حنفي عبد الله، المرجع السابق، ص. (66-67).

مجلس المنافسة هيئة إدارية، وهو مدعو للقيام بدور هام في تطبيق العديد من القواعد المتعلقة بقانون المنافسة...". ولقد أقر مجلس الدولة الفرنسي الطابع الإداري للهيئات الإدارية المستقلة بمناسبة تقريره الصادر سنة 2001 الذي جاء فيه:

« Si bien que en principe non dotées de la personnalité juridique, les A.A.I ne sont pas rattachées aux structures hiérarchiques de l'administration centrale, elles n'en sont pas pour autant extérieures à l'état, c'est au nom et pour le compte de l'Etat qu'elles agissent et sous sa responsabilité qu'elles engagent par leurs actes dommageables le juge administratif soit devant le juge judiciaire selon le juge compétet pour connaître du contentieux des actes de l'autorité elles sont pleinement, des autorités des l'Etat et leur nature administrative apparaît aujourd'hui comme un élément incontestable».

وبالمقابل نجد مجلس الدولة الجزائري أكد بدوره على الطابع الإداري لسلطات الضبط في المجال الاقتصادي في قراره رقم 19081 الصادر بتاريخ 30 ديسمبر 2003 بين مساهمي البنك التجاري الصناعي الجزائري (B.C.I.A) واللجنة المصرفية بشأن وقف تنفيذ القرار رقم 09 المؤرخ في: 21 أوت 2003 الصادر عن اللجنة المصرفية المتضمن تعيين السيد أ.ب. مصفيا للشركة، حيث تصدى مجلس الدولة الجزائري لهذا الطعن وقضى بوقف تنفيذ القرار. وبهذا القرار يكون مجلس الدولة قد أضفى الطابع الإداري على اللجنة المصرفية على الرغم من عدم وجود أي نص صريح ضمن قانون النقد والقرض يجيز الطعن القضائي في قرارات اللجنة المصرفية. غير أن إضفاء الطابع الإداري على سلطات الضبط وحده غير كافي إذ لا بد من وصفها بأنها مستقلة.

ثالثا: الاستقلالية.

رتبت كلا من الوضعية والطبيعة القانونيتين لسلطات الضبط في المجال الاقتصادي تناقضا داخل التقاليد السياسية، و يكمن ذلك في أن الإدارة ليست جهة مستقلة من حيث المبدأ على الأقل، بل تابعة للحكومة وغيرها خاضع للبرلمان⁽¹⁾. ومن ثمة فالاستقلالية ميزة تخص دستوريا السلطة القضائية والتي هي بدورها استقلالية نسبية. هذا ما دفع بشراح القانون الإداري للقول بأن إنشاء الهيئات الإدارية المستقلة يضع النظرية التقليدية للدولة موضع الشك من ناحيتين: فمن ناحية تعد مساسا بالمبدأ الديمقراطي الذي يقضي بأن سلطة الدولة يجب أن تمارس تحت سلطة ورقابة ممثلي الأمة. ومن ناحية

1- عزوي عبد الرحمن ، " الرخص الإدارية في التشريع الجزائري " ، أطروحة لنيل درجة دكتوراه الدولة في القانون العام، كلية الحقوق بن عكنون، جامعة الجزائر، 2005-2006، ص.213.

أخرى فإنها تتقضى مبدأ الوحدة الذي يقيم هياكل الدولة وينظمها في شكل جهاز يعمل بانسجام وفي نسق واحد⁽¹⁾.

وقد ذكرت الأستاذة "Teitgen-Colly" إلى أن المقصود بالاستقلالية ، هو عدم خضوع سلطات الضبط، لأية رقابة إدارية كانت رئاسية أو وصائية، مع عدم تلقيها أية تعليمة من أي جهة كانت⁽²⁾. أما الأستاذ "J.CHEVALLIER" فتوصل إلى أن سلطات الضبط تحضى بتشريع ذاتي بحيث تفلت من التبعية الإدارية والتدرج الرئاسي فهي سلطات إدارية معزولة ولها منطقتها الخاص في العمل⁽³⁾. وبالنسبة للأستاذان "جورج قودال" و"بيار دلفوفيه" فيريان أن استقلالية سلطات الضبط قد تقترب من استقلالية السلطات القضائية، إلا أن استقلالية سلطات الضبط لها طبيعة خاصة فهي لا تتكون من عناصر قضائية فقط، بل هي تفلت من أية تبعية رئاسية⁽⁴⁾.

وفي ذلك يرى الأستاذ زوايمية رشيد⁽⁵⁾ أن المقصود باستقلالية سلطات الضبط هو عدم خضوعها لأية رقابة رئاسية كانت أو وصائية، وبغض النظر عن تمتع سلطة الضبط بالشخصية المعنوية من عدمه على أساس أن هذه الأخيرة -الشخصية المعنوية- لا تعد بمثابة معيار لتحديد استقلالية سلطات الضبط، فالعبرة ليست بالشخصية المعنوية وإنما بسلطة التقرير التي تحوزها سلطات الضبط في المجال الاقتصادي.

و بالنسبة للمشرع الجزائري، فإنه اعترف صراحة باستقلالية بعض سلطات الضبط، كلجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، بموجب المادة 20 من القانون 03-04⁽⁶⁾ التي نصت على أنه: "تؤسس سلطة ضبط مستقلة". ولتحديد استقلالية سلطات الضبط، التي لم يذكر المشرع الجزائري بأنها مستقلة، لا بد من الوقوف على معيارين أساسيين هما المعيار العضوي و المعيار الوظيفي.

فبالنسبة للجانب العضوي، فهو يعنى بأسلوب تعيين الأعضاء، وبعدم عزلهم من وظائفهم إلا في حالات استثنائية ومحصورة قانونا.

1- ABDelhafid OSSOUKINE, La transparence administrative, Edition dar ELGHARB, 2002, p.294.

2 - Catherine TEITGEN-COLLY, les autorités administratives indépendante, histoire d'une institution in : les A.AI, P.U.F, 1988, p 50.

3 -Ibid, p 51

4 - جورج قودال، بيار دلفوفيه، القانون الإداري- ترجمة منصور القاضي، الطبعة الأولى، المؤسسة الجامعية للدراسات، بيروت، 2001، ص344.

5- R.ZOUAMIA, les A.AI. et la régulation économique en Algérie, op.cit, p 25 et 26.

6- القانون رقم 03-04 المؤرخ في 17 فيفري 2003 المتعلق ببورصة القيم المنقولة، القانون المرجعي سابق الذكر.

وفيما يخص الجانب الوظيفي، فالاستقلالية تعني أن القرارات الصادرة عن سلطات الضبط لا يمكن تعديلها أو إلغاؤها من طرف سلطة عليا.

وبالمعيار العضوي والمعياري الوظيفي، يمكن إضفاء عنصر الاستقلالية على سلطات الضبط، رغم تردد المشرع الجزائري في ذلك. وهذا ما سنستخلصه من خلال إحصاء كل سلطة ضبط على حدى.

الفرع الثالث

تعداد سلطات الضبط في المجال الاقتصادي

تعتبر سلطات الضبط نتاج الإصلاح الإداري في المجال الاقتصادي وذلك بغرض خدمة وتطوير الاقتصاد الوطني، بحيث تهتم كل سلطة بضبط قطاع معين. لذلك سنقوم بتعداد هذه السلطات في محاولة منا لإحصاء كل سلطات الضبط في المجال الاقتصادي.

أولاً: مجلس النقد و القرض

بعد تبني الجزائر لمختلف الإصلاحات الاقتصادية ابتداء من 1988 في مختلف الميادين، وفي القطاع المصرفي بشكل خاص، تم إدخال تعديلات هامة على هيكل النظام المصرفي، سواء المتعلقة بإعادة هيكلية البنك المركزي (سابقاً) أو الخلية المكلفة بالسلطة النقدية، هذه الأخيرة التي أنشأها القانون رقم 90-10 المتعلق بالنقد والقرض والتمثلية في "مجلس النقد والقرض". فبعدما كان مجلس النقد والقرض يحتكر وظيفة إدارة البنك المركزي (سابقاً) من جهة، والسلطة النقدية من جهة أخرى، أصبح حالياً ينفرد بالسلطة النقدية دون الإدارية، هذه الأخيرة التي خولت لمجلس إدارة البنك المركزي (سابقاً) حسب أحكام الأمر رقم 01-01⁽¹⁾.

والتشريعات المنظمة للقطاع المصرفي محل اهتمام الدولة، نظراً لأهميته البالغة في الاقتصاد الوطني. وكذا تماثياً مع الظروف الاقتصادية التي تمر بها الدولة، وعلى هذا الأساس تم إصدار الأمر رقم 03-11 المتعلق بالنقد و القرض، والذي جاء ليلغي كل الأحكام السابقة المخالفة له.

¹ - المادة 19 من القانون رقم 90-10 المتعلق بالنقد والقرض، بعد تعديلها بموجب الأمر رقم 01-01 المؤرخ في 07 فيفري 2001 المعدل و المتمم للقانون رقم 90-10، الجريدة الرسمية العدد 14 لسنة 2001. وتنص المادة على أنه:
"يتولى تسيير البنك المركزي و إدارته و مراقبته، على التوالي، محافظ يساعده ثلاثة (3) نواب و مجلس الإدارة و مراقبان".

ويتشكل مجلس النقد والقرض حسب أحكام الأمر رقم 03-11 من أعضاء مجلس الإدارة⁽¹⁾، إضافة إلى شخصيتين تختاران بحكم كفاءتهما في المسائل الاقتصادية والنقدية وتعيينان كعضوين في المجلس بموجب مرسوم يصدره رئيس الجمهورية⁽²⁾.

وفي فرنسا فإن المجلس الوطني للقرض وبمقتضى المادة 25 من القانون المؤرخ في 25 يناير 1984 يتأسسه الوزير المكلف بالاقتصاد والمالية وينوبه محافظ بنك فرنسا ويتشكل من 47 عضوا⁽³⁾. وفي إطار الأمر رقم 03-11 أصبح مجلس النقد والقرض يتمتع بسلطة إصدار الأنظمة والقرارات الفردية فقط، بمعنى أنه أداة مشرعة في المجال المصرفي⁽⁴⁾، كما يجوز للمجلس أن يحدث من بين أعضائه لجانا استشارية بصلاحياتها وتكوينها وقواعدها ويمكنه أن يستشير أية مؤسسة⁽⁵⁾. أما مهمة التأديب والرقابة فقد حولها المشرع إلى هيئة أخرى هي اللجنة المصرفية.

ثانيا: اللجنة المصرفية

أُنشئت اللجنة المصرفية بمقتضى القانون رقم 90-10 المتعلق بالنقد والقرض، لتراقب مدى احترام البنوك والمؤسسات المالية للأحكام التشريعية والتنظيمية المطبقة عليها من جهة وقواعد حسن سير المهنة من جهة أخرى.

كما تتولى اللجنة المصرفية عند الاقتضاء، البحث عن المخالفات التي يرتكبها أشخاص غير مرخص لهم بالقيام بأعمال البنوك والمؤسسات المالية، بالإضافة إلى إنزال عقوبات تأديبية على

¹ - يتشكل مجلس إدارة بنك الجزائر من المحافظ رئيسا، و ثلاثة نواب له، و كذا ثلاث (3) شخصيات ذوي كفاءة في المجال الاقتصادي والمالي.

² - المادتان 58 و 59 من الأمر رقم 03-11 المؤرخ في 26 أوت 2003 المتعلق بالنقد والقرض، الأمر المرجعي سابق الذكر.

³ - محفوظ لعشب، الوجيز في القانون المصرفي الجزائري، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، 2006، ص.50.

⁴ - يجسد مجلس النقد والقرض جهاز الدولة لتسيير سياسة القرض فهو برلمان مصغر للبنوك والمؤسسات المالية فعلا، فقانون النقد والقرض رقم 03-11 قد فرض له إمكانية تقنين مجالات جد هامة، كتحديد القواعد المطبقة على البنوك و المؤسسات المالية أو حماية زبائن مؤسسات القرض و حتى تحديد أهداف حجم القرض و توزيعه. زيادة على ذلك من صلاحيات مجلس النقد و القرض إصدار قرارات فردية ينفذ بها قانون النقد و القرض أو ما يصدر عنه من أنظمة مصرفية، فهو فعلا من أهم السلطات الإدارية المستقلة. و تجدر الإشارة في الأخير إلى أن مجلس النقد والقرض لا يتمتع بالشخصية المعنوية، وأن قانون النقد والقرض الساري المفعول لم يشر صراحة في ظل أحكامه إلى الطبيعة القانونية لمجلس النقد و القرض.

⁵ - محفوظ لعشب، المرجع السابق، ص.54.

المخالفين للقواعد القانونية وأخلاقيات المهنة⁽¹⁾. كما تسهر اللجنة المصرفية على حسن تطبيق القوانين والأنظمة التي تخضع لها البنوك⁽²⁾.

إن قانون النقد والقرض الساري المفعول حاليا مثله مثل سابقه، لم يكيف ولم يشر صراحة في ظل أحكامه إلى الطبيعة القانونية للجنة المصرفية، لكن بعض الأساتذة و منهم الأستاذ "سعيد ديب" ذكر بأن اللجنة المصرفية عند ممارستها لمهام الرقابة على مدى تطبيق القوانين من طرف البنوك والمؤسسات المالية، تتصرف كهيئة إدارية مستقلة، فمثلا عند إصدارها للأوامر، و ممارستها لسلطة التحقيق. لكن عند ممارستها لسلطة العقاب كتعيين مدير مؤقت، مصفي، المنع من ممارسة بعض العمليات، سحب الاعتماد، في هذه الحالات يمكن تكييف اللجنة المصرفية كسلطة قضائية إدارية. بتعبير آخر، تتمتع اللجنة المصرفية بازدواجية طابعها القانوني، فهي من جهة سلطة إدارية مستقلة، ومن جهة أخرى هيئة قضائية إدارية. حيث ميز المشرع بين القرارات القابلة للطعن القضائي وبين تلك التي لا تخضع للرقابة القضائية⁽³⁾، مثل التكييف الذي تتمتع به اللجنة المصرفية الفرنسية⁽⁴⁾ إلا أن هذا الموقف يبقى مجرد رأي. و بغية الفصل و الحسم في هذه المسألة تدخل مجلس الدولة الجزائري ليضفي الطابع الإداري على اللجنة المصرفية ويستبعد بالتالي الطابع القضائي⁽⁵⁾.

ونشير في هذا الصدد، إلى أن مجلس الدولة الجزائري قد اعتمد معيار قابلية القرارات للطعن بالإلغاء في قضية "Union bank" في تكييفه للجنة المصرفية، ليتوصل في الأخير ضمن قرار صادر عنه إلى اعتبار هذه الأخيرة سلطة إدارية مستقلة، رغم غياب أي نص صريح ضمن قانون النقد والقرض يجيز الطعن بالإلغاء في القرارات الصادرة عن اللجنة المصرفية⁽⁶⁾. وتجدد الإشارة في الأخير إلى أن اللجنة المصرفية لا تتمتع بالشخصية المعنوية⁽⁷⁾.

¹ - بن لطرش منى، "السلطات الإدارية المستقلة في المجال المصرفي: وجهة جديدة لدور الدولة"، مجلة إدارة، المدرسة الوطنية للإدارة، العدد الثاني، 2002، ص 67.

² - قاشي عادل، "رقابة البنك المركزي على البنوك التجارية في القانون الجزائري"، مجلة العلوم القانونية والإدارية، كلية الحقوق جامعة الجبالي اليباس، سيدي بلعباس - الجزائر، العدد الرابع، 2008، ص 53.

³ - المادة 21/107 من الأمر رقم 03-11 المؤرخ في 26 أوت 2003 المتعلق بالنقد والقرض، الأمر المرجعي سابق الذكر.

⁴ - DIB Said, « la nature du contrôle juridictionnel des actes de la commission bancaire en Algérie », Revue banque et droit, N° 80, Novembre- Décembre, 2001, p 21.

⁵ - ZOUAIMIA Rachid, « le statut juridique de la commission bancaire en droit Algérien », à paraître in Revue du Conseil d'Etat, p.34

⁶ - قرار مجلس الدولة رقم 13 الصادر في 09 فبراير 1999، قضية اتحاد البنك المؤسسة المالية في شكل شركة المساهمة (يونين بنك) ضد محافظ بنك الجزائر، مجلة إدارة، المدرسة الوطنية للإدارة، العدد الأول، 1999، ص 173.

⁷ - فاللجنة المصرفية البلجيكية عكس الفرنسية والجزائرية تتمتع بالشخصية المعنوية والقانونية الممنوحة لها من طرف المشرع البلجيكي.

ثالثا: لجنة⁽¹⁾ تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها

انطلاقا من بورصة القيم المنقولة آلية لخصوصة المؤسسات العمومية في إطار السوق المالية⁽²⁾، وبغرض مراقبة سوق القيم المنقولة وضمان شفافيتها، من خلال رقابة نشاطات الوسطاء في عمليات البورصة، أنشأ المشرع الجزائري لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها⁽³⁾ بمقتضى الفقرة الأولى من المادة 20 من المرسوم التشريعي رقم 93-10 المتعلق ببورصة القيم المنقولة، والتي تنص على أنه: "تتشأ لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها". غير أن هذا النص المنشئ للجنة لم يبين طبيعتها القانونية، بل اكتفى المشرع الجزائري بتحديد تشكيلتها وسيرها وبيان مهامها وصلاحياتها. ليأتي فيما بعد القانون رقم 03-04 المعدل والمتمم للمرسوم التشريعي رقم 93-10 ويحدد الطبيعة القانونية للجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها بموجب المادة 12 منه المعدلة للمادة 20 المذكورة أعلاه، حيث تنص المادة 12 على مايلي: "تؤسس سلطة ضبط مستقلة لتنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي".

وتتكون اللجنة طبقا لمقتضيات الفقرة الثانية من المادة 20 من القانون رقم 03-04 من تركيبة جماعية تضم رئيس وستة أعضاء.

والملاحظ أن المشرع الجزائري قد وضح بشكل مفصل الجهات التي تشارك في تكوين لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، حيث أوكل اقتراح نصف عدد الأعضاء للحكومة ممثلة في كل من وزراء: العدل، المالية، والتعليم العالي، فيما يعود اقتراح النصف الآخر إلى هيئات مهنية لها علاقة وطيدة مع سوق القيم المنقولة، الأمر الذي يخلق نوعا من التوازن وكذا مردودية أكثر، وبالتالي ضبط محكم لسوق القيم المنقولة.

¹ - تعرف اللجنة عموما بأنها مجموعة أشخاص معينين من قبل سلطة أو أكثر، مهمتها وضع دراسة، إعداد مشروع، إجراء تحقيق، إرشاد السلطات الإدارية بآراء استشارية. جوزيف بادروس، القاموس الموسوعي...، المرجع السابق، ص.463.

² - آيت منصور كمال، "خصوصة البنوك العمومية عن طريق بورصة القيم المنقولة"، مجلة العلوم القانونية والإدارية، كلية الحقوق، جامعة جيلالي اليابس، سيدي بلعباس - الجزائر، العدد الثاني، 2005، ص.179.

³ - سنتعرض لاحقا بشكل مفصل لصلاحيات لجنة تنظيم عمليات البورصة وطريقة عملها، أنظر ص. 88 وما بعدها.

رابعاً: مجلس المنافسة.

تضمن المنافسة المشروعة حسن سير آليات اقتصاد السوق، التي تجسد حرية الأسعار وحرية التداول والتعامل بمقتضى النزاهة والشفافية في المبادلات والمعاملات التجارية⁽¹⁾. بخلاف المنافسة الغير مشروعة التي تنطوي على سلوك وأفعال خاطئة ترتكب من تاجر مباشرة على تاجر آخر تترتب عليه خسارة هذا الأخير مالياً⁽²⁾، لهذا أنشأ مجلس المنافسة⁽³⁾ الذي يعتبر أداة أساسية في تطبيق التشريع المضاد للممارسات المنافية للمنافسة، فهو أداة ضبط و تنظيم للحياة الاقتصادية التي تسود فيها المنافسة الحرة⁽⁴⁾.

من خلال القانون المنشئ لمجلس المنافسة نلاحظ أن المشرع الجزائري لم يحدد طبيعته القانونية، لذا أثير جدل في مسألة اعتباره سلطة إدارية مستقلة أو سلطة ردعية شبه قضائية. لكن بصدور الأمر 03-03⁽⁵⁾ المتعلق بالمنافسة والملغي لأحكام الأمر رقم 95-06، تم تكييف مجلس المنافسة صراحة كسلطة إدارية، تتمتع بالشخصية المعنوية و الاستقلال المالي، بمعنى أن المشرع الجزائري فصل في مسألة الطبيعة القانونية لهذا المجلس بإضفاء الطبيعة الإدارية عليه، واستبعاد الصفة القضائية⁽⁶⁾.

وأكثر من ذلك فإن المشرع الجزائري في التعديل الجديد لقانون المنافسة بالقانون رقم 08-12⁽⁷⁾ اعترف بصريح العبارة على أن مجلس المنافسة سلطة إدارية مستقلة.

خامساً: سلطة الضبط للبريد والمواصلات.

تمت ترجمة التوجه نحو عدم إلزامية الدولة في الجانب الاقتصادي في ميدان البريد والاتصالات السلكية واللاسلكية بنقل جانب من امتيازات الوزارة المكلفة بقطاع البريد والمواصلات إلى سلطة

1- الماحي حسين، حماية المنافسة، الطبعة الأولى، المكتبة العصرية، مصر، 2007، ص.12.

2- الماحي حسين، نفس المرجع، ص.15.

3- أنشئ مجلس المنافسة بموجب الأمر رقم 95-06 المؤرخ في 25 يناير 1995 المتعلق بالمنافسة، الأمر المرجعي سابق الذكر، وتم تنصيبه في سنة 1996.

4- كتو محمد الشريف: "حماية المستهلك من الممارسات المنافية للمنافسة"، مجلة إدارة، المدرسة الوطنية للإدارة، العدد الثالث والعشرون، 2002، ص.67.

5- الأمر رقم 03-03 المؤرخ في 19 جويلية 2003 و المتعلق بالمنافسة، الأمر المرجعي سابق الذكر.

6- تنص الفقرة الأولى من المادة 23 من الأمر 03-03 المذكور أعلاه " تنشأ لدى رئيس الحكومة سلطة إدارية تدعى في صلب النص مجلس المنافسة، تتمتع بالشخصية القانونية و الاستقلال المالي".

7- القانون رقم 08-12 المؤرخ في 25 جوان 2008 و المتعلق بالمنافسة، القانون المرجعي سابق الذكر.

الضبط للبريد والمواصلات⁽¹⁾ التي أنشأها القانون رقم 03-2000 المحدد للقواعد المتعلقة بالبريد والمواصلات بمقتضى المادة العاشرة منه، وأضفى عليها الشخصية المعنوية وزودها بصلاحيات واسعة تتدرج في إطار السهر على وجود منافسة فعلية ومشروعة تقوم على أساس المساواة وعدم التمييز بين المتعاملين أنفسهم، وبينهم وبين المرتفقين.

وعلى اعتبار أن مجال الاتصالات السلكية واللاسلكية من أهم القطاعات الحيوية في الدولة الحديثة، فإن تخويل سلطة الضبط للبريد والمواصلات صلاحية مراقبته راجع إلى أنها المختص الوحيد في هذا الميدان⁽²⁾.

وتتشكل سلطة الضبط للبريد والمواصلات من مجلس ومدير عام، يقوم هذا الأخير الذي يعينه رئيس الجمهورية بتسيير سلطة الضبط. أما مجلس سلطة الضبط فيتشكل من سبعة أعضاء من بينهم الرئيس. والملفت للانتباه أن القانون رقم 03-2000 السالف الذكر لم يذكر طبيعة التشكيلة أو مؤهلات الأعضاء.

سادسا: هيئتا الضبط في المجال المنجمي.

عمدت الدولة الجزائرية قصد تسيير المنشآت الجيولوجية والممتلكات المنجمية ومراقبة المناجم، إلى إنشاء جهازين يتكفلان بذلك، كيفهما المشرع الجزائري في إطار القانون المنشئ لهما صراحة بالسلطات الإدارية المستقلة، تتمتعان بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي⁽³⁾. تتمثل هذه الأجهزة في كل من الوكالة الوطنية للممتلكات المنجمية، والوكالة الوطنية للجيولوجيا والمراقبة المنجمية. ويتكون مجلس إدارة الوكالتين من مجلس إدارة وأمين عام وكذا خمسة أعضاء منهم الرئيس، يعينون بموجب مرسوم رئاسي بناء على اقتراح من الوزير المكلف بالمناجم⁽⁴⁾.

¹ - قوراري مجدوب، "" الدور الرقابي لسلطة الضبط للبريد والمواصلات على مجال الاتصالات بالجزائر ""، مداخلة أقيمت في أشغال ملتقى وطني حول: "" الاستقرار التشريعي والتنظيمي ضمان للاستثمار ودعم لمناخ الأعمال بالجزائر ""، تنظيم كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مصطفى اسطبولي، معسكر-الجزائر، 2009، ص.01.

² - قوراري مجدوب، المرجع السابق، ص.02.

³ - المادة 44 و 45 من القانون رقم 01-01 المؤرخ في 3 جويلية 2001 المتضمن قانون المناجم، القانون المرجعي سابق الذكر.

⁴ - انظر الفقرة الأولى من المادة 48 من القانون 01-10 المؤرخ في 03 جويلية 2001 المتضمن قانون المناجم، القانون المرجعي سابق الذكر.

وتجدر الإشارة في هذا الشأن، إلى أن هاتين الوكالتين تتفقان مع المجلس الأعلى للإعلام سابقا، من حيث التكييف القانوني الصريح، حيث يستعمل المشرع الجزائري للمرة الثانية صراحة مصطلح "السلطة الإدارية المستقلة" من خلال النصوص القانونية التي وضعها⁽¹⁾.

سابعا: لجنة ضبط الكهرباء و الغاز

لضمان التموين بالكهرباء و الغاز عبر مجموع التراب الوطني في أحسن شروط الأمن و الجودة و السعر، واحترام القواعد التقنية و البيئية. و لغرض السير التنافسي و الشفاف لسوق الكهرباء و السوق الوطنية للغاز لفائدة المستهلكين و المتعاملين، تم إنشاء لجنة ضبط بموجب القانون رقم 01-02 مكيفا إياها بهيئة مستقلة، تتمتع بالشخصية القانونية و الاستقلال المالي⁽²⁾.

كما تجدر الإشارة على أنه، تتولى إدارة لجنة ضبط الكهرباء و الغاز لجنة مديرة، تتشكل من رئيس و ثلاثة مديرين، يتم تعيينهم بمرسوم رئاسي⁽³⁾ بناء على اقتراح الوزير المكلف بالطاقة، كما يمكن للجنة المديرية الاستعانة بمديريات للقيام بمهامها على أكمل وجه.

و يرجوعنا إلى القانون المنشئ للجنة ضبط الكهرباء و الغاز، نجد أن المشرع أسند لها ممارسة مهام عامة⁽⁴⁾، و بهدف ممارسة هذه المهام خولت لها عدة سلطات⁽⁵⁾.

ثامنا: سلطة ضبط النقل

للوصل إلى أحسن الظروف، واحترام القواعد العامة المنصوص عليها في قانون النقل، وكذلك تحقيق السير التنافسي و الشفاف لسوق النقل لفائدة المستهلكين و المتعاملين، تم إنشاء سلطة لضبط النقل

¹ - كما تم وضع النظام الداخلي لكلتا الوكالتين و هما على التوالي:

- المرسوم التنفيذي رقم 04-93 المؤرخ في 01 ابريل 2004 يتضمن النظام الداخلي للوكالة الوطنية للممتلكات المنجمية، الجريدة الرسمية العدد 20 لسنة 2004.

- المرسوم التنفيذي رقم 04-94 المؤرخ في 01 ابريل 2004 يتضمن النظام الداخلي للوكالة الوطنية للجيولوجيا و المراقبة المنجمية، الجريدة الرسمية العدد 20 لسنة 2004.

² - المادة 112 من القانون رقم 01-02 المؤرخ في 05 فبراير 2002 المتعلق بالكهرباء و توزيع الغاز بواسطة القنوات، القانون المرجعي سابق الذكر.

³ - أنظر المادة 117 من نفس القانون.

⁴ - المادة 114 من نفس القانون.

⁵ - السلطات المخولة للجنة ضبط الكهرباء و الغاز هي: - سلطة إصدار القرارات الفردية - سلطة الرقابة - سلطة توقيع العقوبات.

بموجب قانون المالية لسنة 2003⁽¹⁾، مكيفا إياها سلطة ضبط تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، إلا أن صلاحيات سلطة الضبط هذه ستحدد عن طريق التنظيم⁽²⁾.

تاسعا: سلطة ضبط سوق التبغ و المواد التبغية

يعتبر نشاط صناعة التبغ من بين الأنشطة الصناعية والتجارية التي تولت السلطة التنفيذية تنظيمه، وذلك بموجب المرسوم التنفيذي رقم 04-331 المؤرخ في 18 أكتوبر 2004 المتضمن تنظيم نشاطات صنع المواد التبغية واستيرادها وتوزيعها⁽³⁾. فواضح من ذلك إخضاع ممارسة هذا النشاط التجاري والصناعي لنظام الترخيص الإداري المسبق كشرط واقف في إطار نظام الرقابة الوقائية⁽⁴⁾ على ممارسة النشاط الفردي، وهو نظام من صنع الحكومة وابتداعها بشكل مستقل عن أي نص تشريعي سابق وبدون إحالة من المشرع بل أن هذا الأخير لم يسبقها لتنظيمه أصلا ماعدا الجانب الضريبي في قانون المالية⁽⁵⁾.

هذا فيما يتعلق بصلاحيات سلطة ضبط سوق التبغ والمواد التبغية، وفيما يخص تشكيلة هذه السلطة ونظامها القانوني نبقى في انتظار صدور التنظيم حسب ما جاء في نص المادة 44 من المرسوم المذكور أعلاه.

عاشرا: سلطة ضبط المصالح العامة للمياه

بهدف السير الحسن للخدمات العمومية للمياه، أنشأت سلطة الضبط للمياه بمقتضى المادة 25 من القانون رقم 05-12 المؤرخ في 04 أوت 2005 المتعلق بالمياه⁽⁶⁾، والذي كيف سلطة الضبط للمياه على أنها صراحة سلطة إدارية مستقلة تسهر على احترام المبادئ التي تسيّر الأنظمة التسعيرية، كما تقوم بالتحقيقات والخبرات والدراسات، بالإضافة إلى إصدار النشريات المتعلقة بتقييم نوعية الخدمات

¹ - القانون رقم 02-11 المؤرخ في 24 ديسمبر 2002 المتضمن قانون المالية لسنة 2003، القانون المرجعي سابق الذكر.

² - المادة 102 من نفس القانون، ويعتبر هذا النص الوحيد الذي أنشأ لجنة ضبط النقل، وحسب الأستاذ "خلوفي رشيد" أن إنشاء هذه اللجنة كان بهدف مقابلة الصعوبات التي تعانيها الدولة في تشييد المطار الدولي للجزائر العاصمة.

³ - KHELLOUFI Rachid, « les institutions de régulation », article précité, p. 104.

⁴ - الجريدة الرسمية العدد 66 لسنة 2004.

⁵ - عزاوي عبد الرحمن، "الرخص الإدارية..."، الرسالة السابقة، ص. 141.

⁶ - عزاوي عبد الرحمن، الرسالة نفسها، ص. 142.

⁷ - الجريدة الرسمية العدد 60 لسنة 2005.

المقدمة للمرتفقين. وفيما يخص تشكيلة سلطة الضبط للمياه وقواعد عملها وتسييرها سيحدد كل ذلك عن طريق التنظيم.

الحادي عشر: الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته.

إن كل من القانون الإتفاقي⁽¹⁾ والتشريع الجزائري يحرص على ضرورة إحداث هيئة لمواجهة ظاهرة الفساد مع جعلها تحضى بالاستقلالية.و يمكن القول أن الهيئة المكلفة بالوقاية من الفساد تعد إستراتيجية جديدة للدولة الجزائرية في مكافحة الفساد بشتى أنواعه.وذلك ما أكدته المادة 17 من القانون رقم 01-06 على أنه: "تتشأ هيئة وطنية مكلفة بالوقاية من الفساد ومكافحته قصد تنفيذ الإستراتيجية الوطنية في مجال مكافحة الفساد".وقد أكد المشرع الجزائري على استقلالية هذه الهيئة في نص المادة 18 من ذات القانون: "الهيئة سلطة إدارية مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، توضع لدى رئيس الجمهورية".

الثاني عشر: لجنة الإشراف على التأمينات.

يعتبر التأمين صناعة لها طابعها الخاص، لأنها تتطلب مواصفات خاصة في القائمين عليها من ممارسين ورقباء.والرقابة على التأمين إحدى صمامات الأمان في صناعة تتقلب فيها الدورة الاقتصادية وتلعب فيها قواعد الاحتمالات دورا أساسيا في تحديد أسعار المنتجات قبل معرفة التكلفة الحقيقية⁽²⁾.لهذا الغرض أنشأ المشرع الجزائري لجنة الإشراف على التأمين بمقتضى المادة 26 من القانون رقم 04-06 المعدلة للمادة 205 من الأمر رقم 95-07 المؤرخ في:25يناير1995 يتعلق بالتأمينات⁽³⁾والتي نصت على أنه: "تتشأ لجنة الإشراف على التأمينات التي تتصرف كإدارة رقابة بواسطة الهيكل المكلف بالتأمينات لدى وزارة المالية". والتي تتشكل من عضوين من الهيئة القضائية تقترحهما المحكمة العليا، وممثل عن الوزير المكلف بالمالية، خبير في ميدان التأمينات باقتراح من

¹ - المرسوم الرئاسي رقم 04-128 المؤرخ في 18 أبريل 2004 يتضمن التصديق بتحفظ على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد المعتمدة من قبل الجمعية العامة للأمم المتحدة بنيويورك يوم: 31 أكتوبر 2003، الجريدة الرسمية العدد 26 لسنة 2004.

² -برهام محمد عطا الله، الجديد في مجال التأمين والضمان، المؤتمر العلمي السنوي لكلية الحقوق، جامعة بيروت، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، 2007، ص.355.

³ - الجريدة الرسمية العدد 13 لسنة 1995؛ المعدل والمتمم بالقانون رقم 04-06 المؤرخ في 20فيفري2006، الجريدة الرسمية العدد 15 لسنة 2006.

الوزير المكلف بالمالية دائما. فإتشاء لجنة الإشراف على التأمينات من شأنه أن يجنب شركات التأمين الإفلاس وتمنع بالمقابل ضياع المؤمن عليهم⁽¹⁾.

الثالث عشر: وكالتي ضبط المحروقات.

تراجعت الدولة الجزائري عن دورها كمحتكر لقطاع المحروقات، هذا الدور الذي تكرر عمليا مع إبرام اتفاقية "Guetty" بموجب الأمر رقم 68-591 المؤرخ في 31 أكتوبر 1968 والذي كرس بعد الإعلان عن حركة تأمين المحروقات بموجب الأمر رقم 71-24 المؤرخ في 12 أبريل 1971، ومنذ ذلك التاريخ أصبح قطاع المحروقات قطاع محتكر من قبل الدولة تستغله بموجب تفويض خاص لشركة سوناطراك⁽²⁾.

وانطلاقا من المادة الأولى والثانية من القانون رقم 05-07 المؤرخ في: 28 أبريل 2005 المتعلق بالمحروقات⁽³⁾، استرجعت الدولة الجزائرية صلاحياتها في ضبط نشاط المحروقات، بعد أن فوضتها في القوانين السابقة لشركة سوناطراك. وذلك ما قضت به المادة 12 من القانون رقم 05-07 المذكور أعلاه، في أنه تنشأ وكالتان وطنيتان مستقلتان تتمتعان بالشخصية القانونية والاستقلالية المالية تدعيان وكالتي المحروقات، وتسير كل وكالة من وكالتي المحروقات لجنة مديرة⁽⁴⁾، وتتكون اللجنة المديرة من رئيس وخمسة مديرين يعينون بمرسوم رئاسي بناء على اقتراح من الوزير المكلف بالمحروقات⁽⁵⁾.

الرابع عشر: الوكالة الوطنية للمواد الصيدلانية

وبموجب القانون رقم 08-13 المتعلق بالصحة⁽⁶⁾ تم إنشاء الوكالة الوطنية للمواد الصيدلانية، وهذا ما نصت عليه المادة 1/173 من القانون سابق الذكر: "تنشأ وكالة وطنية للمواد الصيدلانية المستعملة في الطب البشري والمسماة أدناه الوكالة.

الوكالة سلطة إدارية مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي".

¹ - برهام محمد عطا الله، المرجع السابق، ص. 355.

² - عجة الجيلالي، الكامل في القانون الجزائري للاستثمار - الأنشطة العادية وقطاع المحروقات، دار الخلدونية، الجزائر، 2006، ص. 702.

³ - الجريدة الرسمية العدد 50 لسنة 2005.

⁴ - الفقرة السادسة من المادة 12 من القانون رقم 05-07، القانون المرجعي سابق الذكر.

⁵ - الفقرة العاشرة من المادة 12 من نفس القانون.

⁶ - القانون رقم 08-13 المؤرخ في 03 أوت 2008 والمتعلق بالصحة، الجريدة الرسمية العدد 44 لسنة 2008.

ومن خلال إحصاء كل السلطات الإدارية المستقلة الضابطة في المجال الاقتصادي، يمكن استخلاص أن هناك عدة سلطات في مجالات متعددة ومتنوعة الأمر الذي ترتب عليه جدل واختلاف بين شراح القانون الإداري والدستوري على حد سواء حول طبيعتها القانونية.

المبحث الثاني

الطبيعة القانونية لسلطات الضبط في المجال الاقتصادي

يستوجب إنشاء سلطات الضبط في المجال الاقتصادي وجود مجال إداري مفتوح⁽¹⁾. مادامت المجالات الإدارية الأخرى خاضعة لرقابة صارمة. لذلك لا نجد النظم الديكتاتورية تتوفر على هذا النوع من الهيئات، بخلاف النظم الديمقراطية، التي أنشأت السلطات الإدارية المستقلة في جميع الميادين و القطاعات.

و تتمتع سلطات الضبط في المجال الاقتصادي بصلاحيات واسعة. تجعلها تبتعد عن الهيئات الاستشارية حتى وإن اشتركت معها في صفة الاستقلالية، إلا أن مهام سلطات الضبط الاقتصادي تتمثل في ضبط القطاع الاقتصادي، و بفضل استقلاليتها تضمن الحياد.

فضبط القطاع الاقتصادي هو المهمة الرئيسية للهيئات الإدارية المستقلة، فالسلطة القضائية لا تستطيع أن تتكفل بالمهمة الضبطية، كون أن هذه المهمة لا تتطلب فقط سلطة ردعية أو زجرية، بل أدوات وقائية. وبالتالي ندخل في الممنوعات "Les Interdictions" التقليدية للقضاء في إملاء القرارات. ولا يمكن للسلطة التنفيذية أن تضبط المجال الاقتصادي، فبظهور هذه الهيئات المستقلة تم السماح بوجود نوع من الفاصل بين السلطة التنفيذية والقطاع المراد ضبطه، مما يعطي شعورا بنقص تدخل الدولة المباشر⁽²⁾.

ولتحديد الطبيعة القانونية لسلطات الضبط في المجال الاقتصادي لابد من تأكيد الطابع الإداري لسلطات الضبط (مطلب أول)، وكذا ما مدى مطابقة صلاحيات هيئات الضبط المستقلة لأحكام الدستور⁽³⁾ (مطلب ثان)

¹ - حنفي عبد الله، المرجع السابق، ص.09.

² - إن وجود هيئات إدارية تضبط القطاع الاقتصادي لا يعني غياب دور الدولة في تسيير الأجهزة الاقتصادية ولكن يمكن أن نعتبر ذلك وجها آخر للتسيير، يمثل فلسفة اقتصادية واجتماعية جديدة تنتهجها الدولة لتحقيق التطور الاقتصادي.

- ZOUAMIA Rachid, droit de la régulation économique, BERTI édition, Alger,2006, p.16.

³ - ونبحث ذلك من حيث احترام مضمون وجوهر مبدأ الفصل بين السلطات.

المطلب الأول

الطابع الإداري على سلطات الضبط المستقلة

يقدم الفقه عدة حلول لمحاولة إدخال الهيئات الإدارية المستقلة ضمن النظام الإداري ومن أجل أن لا تبقى بعيدة عن الرقابة فهناك من يحاول التأسيس للسلطة الرابعة وهناك من يحاول أن يعطيها مشروعية بالنظر إلى فكرة التمثيل الاجتماعي و يوجد اتجاه آخر يدمج هذه الهيئات في السلطة التنفيذية لكن دون تبعية سياسية.

الفرع الأول

فكرة السلطة الرابعة بين الرفض والقبول ؟

حسب الأستاذة "C.TEITGEN COLLY"¹ فإن تكييف هذه الهيئات بالإدارية مرده عدم إمكانية إلحاقها بالسلطتين التشريعية والقضائية، فهذه الهيئات إدارية لأنها ولا يمكن أن تكون غير ذلك. ومبدأ الفصل بين السلطات لا يعني حتما ثلاثية السلطات، وأنه لمن البساطة التسليم بفكرة وجود ثلاث اختصاصات مختلفة مخولة لثلاث أجهزة مختلفة⁽¹⁾. والمبدأ هو "الفصل بين السلطات" وليس ثلاثية السلطات وحتى الإعلان العالمي لحقوق الإنسان والمواطن في مادته السادسة عشر 16 أكد على هذا المبدأ دون سواه. وقرارات المجلس الدستوري الجزائري وآراؤه تتدرج ضمن هذا السياق⁽²⁾.

فلا يمكن الحديث عن مبدأ ثلاثية السلطات، إذ توجد هيئات منصوص عليها في الدستور، دون أن نجد لها مكانا في النماذج الموجودة، مثل المجلس الأعلى للقضاء والمجلس الدستوري. فمبدأ الفصل بين السلطات هو من له الصفة الإلزامية كمبدأ دستوري وليس ثلاثية السلطات، فمختلف المهام يجب أن تحدد وتفصل دون وجوب توزيعها على ثلاث سلطات فقط.

والقول بأن الهيئات الإدارية المستقلة تعد سلطة رابعة، يؤدي بنا إلى البحث عن ضرورة وجود نص دستوري لإنشاء هذه الهيئات، و قد ثار نقاش بفرنسا بشأن إنشاء المجلس الأعلى للصوتيات

¹ - C.TEITGEN COLLY, « les instances de régulation et la constitution », R.D.P, N°1, 1990, p.221.

² - لأن مبدأ الفصل بين السلطات، يستوجب أن تمارس كل سلطة صلاحياتها في المجال الذي أوكلها فيه الدستور، لأنه يجب على كل سلطة أن تلتزم دائما حدود اختصاصها لتضمن التوازن التأسيسي المقام. قرار رقم 02 المؤرخ في 20 أوت 1989 والمتعلق بالقانون الأساسي للنائب، مجلة أحكام الفقه الدستوري الجزائري، 1997، ص 21. و يعترف كذلك مجلس الدولة الجزائري بمبدأ الفصل بين السلطات "حيث لا يمكن للسلطة القضائية أن تتدخل في أعمال السلطة التنفيذية". انظر: ملف رقم 005814، مجلة مجلس الدولة، العدد الرابع، 2003، ص.(128،131).

والمرئيات (C.S.A) الذي كان مقررا أن ينشأ بنص دستوري وذلك ما أيده الرئيس السابق
F.MTERRAND⁽¹⁾.

غير أن الفقه المؤيد لهذه الفكرة لا يرى أي تعارض بينها وبين الدستور. فلا يوجد أي مبدأ دستوري
يقف أمام الاعتراف بدستورية "السلطة الرابعة"، كما أشار إلى ذلك الفقيه "J.L.AUTIN": "أنه من
المشروع المرافعة لمساندة نموذج مؤسساتي هجين و استثنائي وكما يسميه "J.CHEVALLIER" حركة
تعدد مراكز القرار⁽²⁾.

لو تقبلنا بوجود هيئات هجينة، لا تنتمي إلى الهيئات العامة التقليدية، ومن ثم تخول هذه الهيئات
الإدارية المستقلة سلطة وضع قواعد قانونية لها درجة فاعلية مساوية للقواعد الملزمة التقليدية. في
حين أن فاعلية هذه القواعد القانونية تؤسس على مدى قبولها من المواطنين لا على الإكراه الذي
تتصف به.

هذا التحول الجذري في طريقة إنتاج القواعد القانونية أدى إلى بروز تصور جديد للدولة. هذه الأخيرة
لم تعد تتكون من ثلاث سلطات متباينة ومستقلة لكن مجموعة مترابطة من السلطات والهيئات، والأصل
فيها أن التحديد والفصل غير واضح بالشكل الذي كانت عليه سابقا. وأنه من غير الممكن التحدث اليوم
عن الدولة التي عودتنا بها بعض قراءات "M.WEBER"، إننا نحضر لميلاد دولة جديدة، والتي منطقتها
مثل القانون الذي يحكمها، تختلف عما كانت عليه الدولة القديمة⁽³⁾.

وما تجدر الإشارة إليه أن فكرة السلطة الرابعة لم تلق قبول غالبية الفقهاء، رغم أن الدستور لا
يوجد فيه أي نص يعارض إنشاء هذه الهيئات الإدارية المستقلة، فإن المهم كيف يمكن لنا أن نضع
هيئات بهذا الشكل دون أن نتدخل في اختصاص هيئات أخرى؟ فهذا غير ممكن، فمهام الهيئات
الإدارية المستقلة، سواء وجدت بنص دستوري أو عدم وجوده، تمس اختصاص الهيئات
الأخرى⁽⁴⁾. لأنه تنعكس على صلاحياتها واختصاصات الهيئات الأخرى بشكل أو بآخر.

¹ - حيث يقول F.MTERRAND :

« ...MONTESQUIEX, à distance, pourra se rejouer de ce qu'un quatrième pouvoir ait rejoint les trois autres et donné à sa théorie de la séparation des pouvoirs l'ultime hommage de notre siècle » ; cité par M.GENTOT, op.cit, p51 et 52.

² - N'est pas donc pas illégitime de parler en faveur de consolidation d'une catégorie institutionnelle hybride, suis generis, qui prenne place dans ce que J.CHEVALLIER appelle un mouvement de polycentrisme administratif ». Cité par:

J.L.AUTIN, « les autorités administratives indépendantes et la constitution », revue administrative, 1988, p.388.-

³ -Ibid,p.390.

⁴ - C.TEITGEN-COLLY, " les instances de régulation et la constitution", article précité, pp.(219-221).

وإذا كان هؤلاء الفقهاء يعترفون بالسلطة الرابعة، إلا أنهم لم يحددوا مما تتألف هذه السلطة، فالهيئات الإدارية المستقلة التي تشكل السلطة الرابعة متباينة وتختلف فيما بينها، ولا يمكن أن تشكل سلطة متجانسة تسمح باستيعاب كل الهيئات التي تدخل تحت غطائها والتي لا يمكن إلحاقها بالسلطات الثلاثة التقليدية؛ فهذا التحليل لا يمكن أن يكون أكثر إقناعاً من التحليل الذي يلحق الهيئات الإدارية المستقلة بالسلطة التنفيذية عن طريق المجاز⁽¹⁾.

فضلاً عن ذلك، فإن تطور السلطات الممنوحة للهيئات الإدارية المستقلة يخالف التصور القاضي بخصوصية الهيئات الإدارية المستقلة، و بالتالي وجوب ظهور السلطة الرابعة، فالسلطة التي تتمتع بها هذه الهيئات، و وجوب احترام القواعد التي تضعها ليست ناتجة عن سلطة توجيه الأوامر أو الإكراه بل مصدرها القضاء المعنوي "Magistrature morale" الذي تمارسه، والذي يميزها عن الإدارة التقليدية؛ فمشاركتها المجتمع المدني في عملية الضبط بوسائل شبه قانونية يفسح الطريق لظهور دولة قانون حديثة⁽²⁾.

الفرع الثاني

علاقة هيئات الضبط بالسلطة التنفيذية

اهتدى المؤسس الدستوري الأمريكي، إلى فكرة الرقابة البرلمانية على هذه الهيئات، من طرف الكونغرس، عن طريق تعيين أعضائها، و تحديد ميزانيتها، وإمكانية تعديل بعض القرارات التنظيمية التي يعتبرها غير مشروعة عن طريق التشريع⁽³⁾.

في نفس السياق أصدر المجلس الدستوري الفرنسي قراراً في 18 سبتمبر 1986، في قضية اللجنة الوطنية للاتصالات والحريات، حيث أكد على استقلالية هذه الهيئة، مع خضوعها للرقابة القضائية. و على مسؤولية الحكومة أمام البرلمان، فقد أدخل الهيئات الإدارية المستقلة ضمن الجهاز السياسي الإداري⁽⁴⁾.

¹-S.TOMASSET –PIRRE, l'autorité de régulation boursière face aux garanties processuelles fondamentales, L.G.D.J,Paris, 2003, p.39.

²-Ibid, p.39.

³- Ibid, p.15.

⁴- C.Const, N°86-217 du 18 Septembre 1986, 22eme cons ; cité par C.TEITGEN-COLLY, "" les instances de régulation et la constitution"" ,article précité, p.248.

والهيئات الإدارية المستقلة، تمثل الدولة لكن بوصفها شخص معنوي من القانون العام و ليس بوصفها جهازا سياسيا أي الدولة بالمفهوم الإداري لا الدستوري والدولي، فالمهام السياسية المحضة منحت للسلطة التنفيذية، في حين أن الهيئات الإدارية المستقلة تمثل الدولة منزوع منها السياسة⁽¹⁾. وهذا الأمر يستدعي إبعاد السلطة الرئاسية والوصاية الإدارية على أعمال هذه الهيئات. وهناك إعادة توزيع للاختصاص بين السلطة السياسية والإدارة، فإذا كانت السلطة التنفيذية سلطة آمرة اتجاه الإدارة التقليدية، فهي منسقة اتجاه الهيئات الإدارية المستقلة.

فالهيئات الإدارية المستقلة تكرر تحولاً مزدوجاً في دور الدولة والتنظيم الإداري. بحيث تشكل من جهة دور جديد لتدخل الدولة بواسطة الضبط، وتشكل من وجهة أخرى تحول و تطور في المبادئ التي تحكم التنظيم الإداري⁽²⁾.

وإدراج الهيئات الإدارية المستقلة ضمن النظام الإداري، لا يقبل بسهولة الحلول المكرسة في النظام الفرنسي - رغم نقل النصوص المنظمة لهذه الهيئات من القانون الفرنسي - إذ هناك اختلاف كبير بين النظامين الإداريين الفرنسي والجزائري، فالسمة الأساسية للنظام الإداري الجزائري هي تمركز السلطة بين أيدي الهيئة التنفيذية، التي لا تتنازل عن اختصاصاتها إلا برقابة شديدة⁽³⁾. بخلاف النظام الفرنسي الذي لا نجد فيه هذه الرقابة الصارمة والشديدة نظراً لتنامي الديمقراطية في أوساط المجتمع الفرنسي، فإذا كانت النصوص القانونية، تكرر استقلالية هذه الهيئات إلا أن الممارسة الواقعية - السياسية - تدحض هذه الاستقلالية و تفرغها من محتواها، فيصبح عدم جدوى القواعد القانونية هو الشائع⁽⁴⁾.

ومثال ذلك قانون النقد والقرض الصادر سنة 1990 الذي يكرس استقلالية بنك الجزائر، ويقضي بأن محافظ البنك هو كذلك رئيس مجلس النقد والقرض واللجنة المصرفية يعين لمدة ستة سنوات

¹ - C.TEITGEN-COLLY, "" les instances de régulation et la constitution"", article précité, p.250.

² - J.CHEVALLIER, « régulation et polycentrisme dans l'administration française », Revue Administrative, 1998, N° 301, p.43.

³ - R.ZOUAIMIA, « l'introuvable pouvoir local », Revue Algérienne d'anthropologie et des sciences sociales "insaniat", N°16, 2002, p.31.

⁴ - R.ZOUAIMIA, « Déréglementation et ineffectivité des normes en droit économique Algérien », Revue Idara, publiée par Ecole nationale de l'administration, N°1, p.125.

(06)، ولا تنهى مهامه إلا بحصول عجز أو خطأ جسيم. فعين عام 1990، و لكن تم عزله بعد سنتين من التعيين دون حصول العجز أو ارتكابه لخطأ جسيم وبالرغم من أن عهده تنتهي عام 1996⁽¹⁾. وفي تقديرنا يعود الفصل لأسباب أخرى غير الأسباب الموضوعية المذكورة أعلاه، وقد تكون أسباب سياسية. فالعلاقة بين السلطة التنفيذية والسلطات الإدارية المستقلة تختلف عن العلاقة بين تلك التي تربطها بالسلطة التشريعية والسلطة القضائية. فالسلطة القضائية تلتزم بالسياسة العامة للدولة التي تقرها السلطة التشريعية والتي تتبلور في النهاية في صورة قوانين، ولكنها لا تخضع لتوجيهاتها كما تخضع السلطة الإدارية المستقلة لتوجيهات السلطة التنفيذية. وبما أن سلطات الدولة تقف جميعها على قدم المساواة أمام القانون الذي وضع لخدمة المجتمع، وتلتزم بأحكامه عند قيامها بالعمل لتحقيق هذه الأغراض. فإن مراكزها يجب أن تكون متوازنة تبعا لذلك ولا يجوز المفاضلة بينها على هذا الوجه⁽²⁾.

المطلب الثاني

مدى مطابقة اختصاصات سلطات الضبط لأحكام الدستور

بغرض السماح للهيئات الإدارية المستقلة بأداء مهامها زودها المشرع الجزائري باختصاصات واسعة كالإختصاص التنظيمي (فرع أول)، وصلاحيات تشبه تلك التي يتمتع بها القضاء تأخذ شكل التحقيقات و توقيع العقوبات (فرع ثان).

الفرع الأول

مطابقة الاختصاص التنظيمي لأحكام الدستور

تتمتع سلطات الضبط في المجال الاقتصادي، بسلطة سن قواعد عامة مجردة غير موجهة إلى شخص محدد، هذه القواعد تنشئ التزامات على عاتق المتعاملين الاقتصاديين، كما تمنح لهم حقوقا. ونقل الاختصاص التنظيمي لهذه الهيئات ليس مطلقا، ففي بعض الأحيان تخضع وجوبا لمصادقة وزير

¹ - المرسوم الرئاسي المؤرخ في 15 أبريل 1990 المتضمن تعيين محافظ البنك المركزي الجزائري السيد عبد الرحمان رستمي حاج ناصر، الجريدة الرسمية العدد 28 لسنة 1990؛ والمرسوم الرئاسي المؤرخ في 21 جويلية 1992 المتضمن إنهاء مهام محافظ البنك المركزي الجزائري السيد عبد الرحمان رستمي حاج ناصر، الجريدة الرسمية العدد 57 لسنة 1992.

² - مصطفى صبحي السيد، "السلطة الإدارية ومكانها...."، المقال السابق، ص.87.

معين. فالأنظمة التي تصدرها لجنة تنظيم عمليات البورصة و مراقبتها تخضع لإجراء المصادقة من طرف وزير المالية⁽¹⁾. و تخويل لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها ومجلس النقد والقرض الاختصاص التنظيمي عوض السلطة التنفيذية يثير إشكالات دستورية بالنظر إلى نص المادة 2/125 من الدستور الجزائري المعدل سنة 1996، التي لاتجيز الاختصاص التنظيمي إلا للوزير الأول في إطار تنفيذ القوانين، خاصة إذا علمنا أن أنظمة مجلس النقد والقرض لا تخضع للمصادقة من طرف الوزير المكلف بالمالية.

وفي نفس السياق، اعترف المجلس الدستوري الفرنسي بالاختصاص التنظيمي للهيئات الإدارية المستقلة في العديد من المرات، حيث استبعد الدفوع المثارة بشأن المادة 21 من الدستور الفرنسي لسنة 1958 و التي تخول الاختصاص التنظيمي للوزير الأول⁽²⁾. أي أنه تم الاعتراف لسلطات لضبط بالاختصاص التنظيمي لكن بشروط منها: ممارسة هذا الاختصاص في مجال محدد من المشرع بتعويض من المؤسس الدستوري، لذا سميت السلطة التنظيمية الممارسة من طرف هذه الهيئات، بسلطة تنظيمية خاصة تهدف إلى تطبيق القوانين في الإطار الذي حدده المشرع، أما تلك التي يمارسها الوزير الأول فهي سلطة تنظيمية عامة.

وبالنسبة لكيفية ممارسة السلطة التنظيمية، فإن الهيئات الإدارية المستقلة في المجال الاقتصادي تمارسها عن طريق وضع قواعد عامة ومجردة تتعلق بتنظيم السوق المالية، كما أنها تقوم بوضع قواعد متعلقة باعتماد المتدخلين في المجال المخصص لكل هيئة إدارية مستقلة. وإن كانت سلطة الضبط للبريد والمواصلات لم يعترف لها القانون 2000-03 بالاختصاص التنظيمي إلا أن الجانب العملي يثبت العكس بحيث أصدرت سلطة الضبط للبريد والمواصلات قرارات تلزم المتعاملين في الهاتف الخليوي وكذا المرتفقين بمثابة أنظمة، كالقرار رقم 23 المؤرخ في 04 نوفمبر 2008 المكمل للقرار

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، المرسوم المرجعي سابق الذكر.

²-les autorités administratives indépendantes ont été les premières institutions auxquelles a été reconnu un pouvoir réglementaire délégué autres que le chef de gouvernement et les ministres. Le conseil constitutionnel Français a eu à se prononcer à plusieurs reprises sur les obstacles juridiques auxquels se hanterait 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, considérant n° 15 à propos du C.S.A, le conseil constitutionnel rappelle que les dispositions de l'article 21 « ne font pas obstacle a 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 une loi » B.GENEVOIS, « le conseil constitutionnel et la définition des pouvoirs du C.S.A », R.F.D.A, p.217. ; B.GENEVOIS, « le conseil constitutionnel et l'extension des pouvoirs de commission des opérations de bourse », R.F.D.A, n°04, 1989, p 684 et 685.

رقم 11 المؤرخ في 14 جولية 2008 المحدد لشروط وكيفيات التعرف على هوية بطاقات الدفع المسبق لمستعملي الخلوي من نوع GSM⁽¹⁾.

وتقوم الهيئات الإدارية المستقلة الفاصلة في المواد الاقتصادية، بإصدار أنظمة إلزامية منشورة في الجريدة الرسمية، مرفوقة بعقوبات في حالة الإخلال بها وكذا إصدار تعليمات وإبداء الآراء والتوصيات.

الفرع الثاني

مطابقة سلطة التحقيق و توقيع العقوبات لأحكام الدستور

تحوز غالبية سلطات الضبط في المجال الاقتصادي، وسائل تحقيق تسمح لها بالحصول على معلومات حول القطاع الذي تتولى ضبطه. وهنا يجب التفرقة بين التحقيقات التي تتمثل في الدخول إلى المؤسسات المعنية، وفحص المستندات والوثائق للحصول على المعلومات Non coercitive⁽²⁾، وبين التحقيقات التي تشبه تلك التي يقوم بها أعوان الشرطة القضائية والتي لا تقتصر على المعاينة، بل تتعداها إلى البحث عن المخالفات، فهذه التحقيقات تشمل التفتيش والحجز الإجباري Coercitives⁽³⁾. فالتحقيقات التي يقوم بها مجلس المنافسة الفرنسي مرخصة من قبل القاضي وتكون محددة في الزمان والمكان والأشخاص ويجب أن تكون مبررة⁽⁴⁾.

أما في الجزائر، فإن سلطة التحقيق الممنوحة لمجلس المنافسة، بمقتضى المادة 51 من الأمر رقم 03-03 المتعلق بالمنافسة، لا تقابلها أية ضمانات من قبيل التي أحاطت هذا الإجراء في القانون الفرنسي. فالمقرر الذي يعينه مجلس المنافسة بإمكانه فحص أي وثيقة أو استلامها حيثما وجدت ومهما

¹ - يقصد ب: GSM المنظومة الأرضية للاتصالات النقالة المخصصة لضمان اتصالات نقالة باستعمال تقنيات رقمية خلوية GSM كما يعرفها المعهد الأوروبي لتقييس الاتصالات ETSI، أنظر ملحق سلطة الضبط للبريد والمواصلات السلكية واللاسلكية، المنشور بالجريدة الرسمية العدد 38 لسنة 2002، ص. 17.

² - انظر المادة 55 من القانون رقم 2001-10 المؤرخ في 03 جولية 2001 المتعلق بقانون المناجم، القانون المرجعي سابق الذكر؛ المادة 2/37 من المرسوم التشريعي رقم 93-10 المؤرخ في 23 ماي 1993 المتعلق ببورصة القيم المنقولة، المرسوم المرجعي سابق الذكر؛ المادة 57 من القانون 2000-03 المؤرخ في 5 أوت 2000 يحدد القواعد العامة المتعلقة بالبريد و المواصلات، القانون المرجعي سابق الذكر؛ المادتان 108 و 109 من الأمر رقم 03-11 المؤرخ في 11 أوت 2003 المتعلق بالنقد و القرض، الأمر المرجعي سابق الذكر.

³ - انظر المادة 51 من الأمر رقم 03-03 المؤرخ في 19 جولية 2003 المتعلق بالمنافسة، الأمر المرجعي سابق الذكر؛ المواد 121 إلى 126 من القانون 2000-03 المؤرخ في 5 أوت 2000 المتعلق بالقواعد العامة المتعلقة بالبريد والمواصلات، القانون المرجعي سابق الذكر.

⁴ - Art 450-4 du code de commerce Français.

تكن طبيعتها، وكذا حجز المستندات. هذه السلطات الاستثنائية تتم خارج رقابة القاضي العادي، وتمس مباشرة الضمانات الأساسية للشخص.

هذا فيما يخص سلطة التحقيق، أما سلطة قمع المخالفات فالأصل أنها من اختصاص القاضي الجنائي. فقد كان قمع المخالفات المنافية للمنافسة الحرة في ظل قانون الأسعار لسنة 1989 يعود للقاضي الجنائي، ثم نقل هذا الاختصاص إلى الهيئات الإدارية المستقلة، وبالنظر إلى أن المؤسس الدستوري، اعتمد مبدأ الفصل بين السلطات، كمبدأ أساسي لتنظيم السلطة العامة، وقد عمد إلى تحديد اختصاص كل منها⁽¹⁾، فإن الاختصاص القمعي تمارسه السلطة القضائية، بموجب المادة 146 من الدستور المعدل سنة 1996، التي تقضي بأن القضاة يختصون بإصدار الأحكام و السلطة القضائية حسب نص المادة 139 من نفس الدستور تهدف إلى حماية المجتمع والحريات، وتضمن للجميع ولكل واحد المحافظة على حقوقه الأساسية. فما مصدر هذه السلطة القمعية؟ و بأي حق تمارس؟ و هي لا تتعقد باسم الشعب الجزائري عكس الحكم القضائي⁽²⁾.

إن العائق الدستوري المثار بمناسبة تحويل هذه الهيئات سلطة توقيع العقوبات يتمثل في مبدأ الفصل بين السلطات. وهذه الهيئات تخرق هذا المبدأ مرتين، من جهة فهي تتمتع بسلطتين، تنظيمية وعقابية، كلجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها. ومن جهة أخرى فهي تتدخل في اختصاص السلطة القضائية من حيث توقيع العقوبة.

ومبدأ الفصل بين السلطات له مفهومان أولاً مبدأ التخصص في السلطات، فهذه الهيئات إدارية وليست قضائية، ثانياً يحمل هذا المبدأ فكرة عدم الجمع بين سلطتين، بأنه لا يمكن لنفس الهيئة التي وضعت القاعدة القانونية، أن تعاقب على مخالفتها⁽³⁾.

¹ - انظر قرارات و آراء المجلس الدستوري، رأي رقم 04 المؤرخ في 19 فيفري 1997، حول دستورية المادة 02 من الأمر المتعلق بالتقسيم القضائي المصادق عليه من طرف المجلس الوطني الانتقالي بتاريخ 06 جانفي 1997، مجلة أحكام الفقه الدستوري الجزائري، العدد الثاني، 1997، ص.11. رأي رقم 01 المؤرخ في 28 أوت 1989 المتعلق بدستورية القانون المتضمن النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، أحكام الفقه الدستوري الجزائري، رقم 01، 1997، ص.32. رأي رقم 10 المؤرخ في 13 ماي 2000 يتعلق بالمراقبة مطابقة النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، الجريدة الرسمية العدد 45 لسنة 2000.

² - تنص المادة 275 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية: "يجب أن يشمل الحكم، تحت طائلة البطلان العبارة الآتية: الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية باسم الشعب الجزائري."

³ - C. TEITGEN-COLLY, " les instances de régulation et la constitution", article précité, p.193

وفيما يخص الدول التي لم تنص دساتيرها على هذا النظام، نجد أن القاضي الدستوري بها، قد قام بقبول فكرة القمع الإداري. فالقاضي الدستوري الإيطالي في سنة 1970، سمح بتبني فكرة إزالة التجريم بمناسبة تحويل العقوبات الجزائية إلى عقوبات إدارية⁽¹⁾.

وتعتبر المحكمة العليا للولايات المتحدة الأمريكية السباقة إلى الاعتراف بالسلطة الجزرية للهيئات الإدارية المستقلة في إصدار الأوامر، وتوقيع العقوبات كالتالي بوقوعها القاضي الجزائري⁽²⁾.

ولقد تطرق المجلس الدستوري الفرنسي في سنة 1989، بصفة صريحة إلى دستورية توقيع العقوبات الإدارية من طرف الهيئات الإدارية المستقلة. حين نظر في دستورية القانون المتضمن إنشاء المجلس الأعلى للصوتيات والمرئيات C.S.A⁽³⁾، فقد كانت إجابة المجلس الدستوري، تتمحور حول النقاط التالية: فبالنظر إلى الصعوبات التقنية المجهولة حول وسائل الاتصال السمعية والبصرية، 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 تمس هذه الاعتبارات وبالتالي فيمكن ربطها بنظام الترخيص. وقد يعهد إلى هيئة إدارية مستقلة مهمة السهر على احترام جميع المبادئ، وهذه الأخيرة في إطار التراخيص التي تمنحها، يمكن أن تتمتع بسلطة عقابية بدون أن يكون هناك مساس بمبدأ الفصل بين السلطات.

هذا القرار وغيره من القرارات التي أتت فيما بعد أبعدت اعتراضات الفقه، خاصة تلك المتعلقة باحترام مبدأ الفصل بين السلطات. وتم الإعلان على أن السلطة القمعية المخولة للهيئات الإدارية المستقلة لا تتعارض مع الدستور، وبالتالي أزيل الاعتبار الذي مؤداه أن القضاء هو محتكر السلطة القمعية، وبالتالي إنها صياغة جديدة لنظرية "مونتسكيو" في الفصل بين السلطات.

وفي تقديرنا المتواضع فإن ما يؤكد على الطابع الإداري لسلطات الضبط في المجال الاقتصادي، هو قيامه بالتحكيم⁽⁴⁾ بين المتعاملين أنفسهم أو بينهم وبين المرتفقين. ومثال ذلك القرار رقم 42 لسنة 2005

¹ - F.MODERNE , « Répression administratives et protection des libertés devant le juge constitutionnel », mélange, R.CHAPUS, Droit administratif, Montchrestien, 1992, Paris, p.417.

² -Ibid,p.417.

³ - C.CONST. N°88-248 DC, du 17 janvier 1989, « conseil supérieur de l'audiovisuel liberté de communication audiovisuelle, autorité administratives indépendantes sanction administrative et séparation des pouvoirs », L.FAVOREV et L.PHILIP, 9eme édition, DALLOZ, Paris, 1999, p.715 et s.

⁴ - انطلاقاً من أن التحكيم هو انصراف إرادة الخصوم إلى الاتفاق على حل النزاعات القائمة بينهم دون الحاجة إلى اللجوء إلى القضاء، وإنما عن طريق المحكمين. بربارة عبد الرحمن، شرح قانون الإجراءات المدنية والإدارية، الطبعة الأولى، منشورات بغداد، الجزائر، 2009، ص.569.

الصادر عن سلطة الضبط للبريد والمواصلات حول خصومة تحكيمية بين "أوراسكوم تيليكوم" و"اتصالات الجزائر" انتهت باستجابة اختيارية⁽¹⁾.

وحول جوازية أو وجوبية التحكيم فإن الأمر يختلف من سلطة ضبط لأخرى، إذ تقضي المادة 13 من القانون رقم 03-2000 المحدد للقواعد العامة المتعلقة بالبريد والمواصلات على الطابع الاختياري للتحكيم، وهذا ما أكدته القرار رقم 08 لسنة 2002 الصادر عن سلطة الضبط للبريد والمواصلات المتعلق بالإجراءات المتبعة أثناء التحكيم⁽²⁾.

وإن كان بعض شراح القانون الإداري، قد كيفوا بعض سلطات الضبط في المجال الاقتصادي على أنها هيئات إدارية وقضائية في نفس الوقت⁽³⁾، معتمدين في ذلك على مجلس المحاسبة الذي يجمع بين الصفتين دون الحاجة إلى اجتهاد الفقهاء فالمادة 03 من الأمر رقم 95-20 التي تنص على مايلي: "مجلس المحاسبة مؤسسة تتمتع باختصاص إداري وقضائي في ممارسة المهمة الموكلة إليه". وينضح من خلال قراءة المادة 03 المذكورة أعلاه أن المشرع الجزائري لم يصف مجلس المحاسبة بأنه جهة قضائية- كما وصف المحاكم الإدارية مثلا- بل اصطلح عليه مؤسسة تتمتع باختصاص قضائي، فمجلس المحاسبة إذا هو هيئة عمومية قضائية خاصة بحكم القانون.

ما تجدر الإشارة إليه هو وجود بعض الهيئات يصفها المشرع بالهيئات: الضابطة، كالوكالة الوطنية للوساطة والضبط العقاري، الأمر الذي يجعل البعض يظن أنها سلطة إدارية مستقلة ضابطة في المجال العقاري، إلا أن الأمر غير ذلك فالوكالة الوطنية للوساطة والضبط العقاري ماهي إلا مؤسسة عمومية اقتصادية وتجارية E.P.T.C بالرغم من تمتع الوكالة بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي. وذلك ما أكدته المادة الأولى من المرسوم التنفيذي رقم 07-119 المؤرخ في 23 أبريل 2007 المتضمن إنشاء الوكالة الوطنية للوساطة والضبط العقاري ويحدد قانونها الأساسي، والتي نصت على

¹ - Article 07 de la décision n°42/SP/PC/ARPT/05 du 06 Décembre 2005 relative a l'exécution des décisions du conseil de l'autorité de régulation de la poste et des télécommunications rendues dans l'arbitrage de litige d'interconnection entre les opérateurs "ORASCOM TELECOM ALGERIE" et "ALGERIE TELECOM".

² - العكس من ذلك تنص المادة 58 من القانون رقم 07-05 المتعلق بالمرحوقات على أنه تحال جميع الخلافات الناجمة عن تطبيق القانون إلى التحكيم الدولي حسب الشروط المتفق عليها في العقد.

³ - كالأستاذ ديب سعيد الذي كيف اللجنة المصرفية على أنها هيئة إدارية وقضائية في نفس الوقت، لتفاصيل أكثر أنظر:

SAID Dib, "La nature du control juridictionnel de la commission bancaire", Revue du conseil d'état, publiée par le conseil d'état, N° 03, janv.juin.2003, p.122.

أنه : " تنشأ مؤسسة عمومية ذات طابع صناعي وتجاري تحت تسمية " الوكالة الوطنية للوساطة والضبط العقاري" وتدعى في صلب النص الوكالة تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي".
إن الوكالة الوطنية للوساطة والضبط العقاري تخضع للقواعد المطبقة على الإدارة في علاقاتها مع الدولة وتعد تاجرة في علاقاتها مع الغير.

وما يمكن قوله في الأخير عن الطبيعة القانونية للسلطات الإدارية المستقلة أنها ليست هيئات تعمل بمعزل عن الأهداف الحكومية أو خارج السياسة العامة للدولة⁽¹⁾ التي تسطرها هذه الأخيرة وتشرف على تنفيذها، بل هي بمثابة هيئات متخصصة معاونة للحكومة تستعين بها في إنجاز مهام وأعمال دقيقة وفنية متخصصة تحتاج إلى درجة كبيرة من التخصص في مجالات اقتصادية، إنسانية وإجتماعية. ومن أجل ذلك يخصصها المشرع بوضع قانوني خاص وسلطة تقديرية واسعة لضرورات مرونة العمل الإداري لتعمل بطريقة مستقلة للحد من سلطة الرقابة والتدرج الرئاسي المعروفين في نظام المركزية الإدارية الشديدة⁽²⁾، إذ هي غير مندمجة في هيكل إدارية مركزية، الأمر الذي يمكنها من ممارسة سلطة اتخاذ القرارات الفردية واللائحية على السواء⁽³⁾.

¹ - حنفي عبد الله، "السلطات الإدارية....."، المرجع السابق، ص.09.

² -R. ZOUAMIA, les A.A.I et la régulation économique en Algérie, op.cit, p.17

³ - عزاوي عبد الرحمن، "الرخص الإدارية....."، الرسالة السابقة، ص.231.

الفصل الثاني

النظام القانوني لسلطات الضبط في المجال الاقتصادي

بدراسة النظام القانوني، الذي تخضع له سلطات الضبط في المجال الاقتصادي، نجد أن أنظمتها جد متباينة، حيث أنها لا تخضع لنظام قانوني موحد. فتشكيلة هذه السلطات و طريقة تعيين أعضائها، و مدى اتساع سلطاتها، وكذا الوسائل التي تضمن استقلاليتها وحتى الأسلوب القانوني المستعمل لإنشائها يختلف من هيئة لأخرى.

و من خلال هذا الفصل سنتطرق لتشكيلة وتنظيم سلطات الضبط في المجال الاقتصادي (مبحث أول)، ثم نقف على مدى استقلالية سلطات الضبط في المجال الاقتصادي (مبحث ثان).

المبحث الأول

تشكيل و تنظيم سلطات الضبط في المجال الاقتصادي

سنتطرق من خلال هذا المبحث أولاً إلى تشكيلة سلطات الضبط في المجال الاقتصادي والتي تتميز بالطابع الجماعي و المختلط (مطلب أول). بالإضافة إلى كيفية تنظيم و تسيير سلطات الضبط في المجال الاقتصادي (مطلب ثان).

المطلب الأول

الطابع الجماعي و المختلط لتركيبية سلطات الضبط

تتشكل سلطات الضبط في المجال الاقتصادي من تركيبة جماعية، حيث أن البحث عن التعددية في التركيبة، و السعي إلى خلق توازن مستمر يقود بالضرورة إلى الرفع من عدد الأعضاء. فصفة الجماعة تعتبر أحد العوامل القوية للاستقلالية لأنها ذات طبيعة من شأنها أن تخلق نوعاً من التوازن بين تأثير مصالح مختلف السلطات و الجهات التي يعين من بينها أعضاء الطاقم كما أنها تضمن إجراء مداولة جماعية حول مواضيع حساسة أو مسائل معقدة، مما يشكل ضماناً للموضوعية و الجدية⁽¹⁾ في اتخاذ القرارات والحلول المتوصل إليها.

الفرع الأول

تعدد و تنوع صفة الأعضاء

يختلف تعداد تشكيلة السلطات الإدارية المستقلة في المجال الاقتصادي من هيئة إلى أخرى، وينحصر عدد الأعضاء ما بين أربعة إلى تسعة⁽²⁾، وهي موزعة كالتالي:

1- هناك هيئة واحدة تتكون من أربعة أعضاء: وهي لجنة ضبط الكهرباء والغاز⁽³⁾.

فحسب المادة 117 من القانون رقم 02-01 والمتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات، لم يبيّن المشرّع الجزائري صفة الأعضاء، ويفهم من خلال نص المادة المذكورة أعلاه، أنّ صفة

¹-rapport sur les autorités administratives indépendantes, Conseil d'état, la documentation française, Paris, N° 52, année 2001, p.291.

²- يتراوح هذا العدد في القانون الفرنسي ما بين 3 إلى 21 عضواً، إلا أنّ أغلبية السلطات الإدارية المستقلة يتراوح عدد أعضائها ما بين 5 إلى 10 أعضاء..

³- انظر المادة 117 من القانون رقم 02-01 المؤرخ في 05 فيفري 2002 المتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات، القانون المرجعي سابق الذكر.

الأعضاء هي سلطة تقديرية للوزير المكلف بالطاقة، بما أنه هو الذي يقترح الرئيس وثلاثة مديرين يتم تعيينهم بمرسوم رئاسي.

ومن هنا لا يمكن استظهار الطابع الإداري لهذه الهيئة من خلال انعدام صفة أعضائها، إلا أن هناك معايير أخرى ستسمح لنا بتبيان الطبيعة القانونية للسلطات الإدارية المستقلة الفاصلة في المواد الاقتصادية.

2- هناك ثلاث سلطات إدارية مستقلة تتكون من 05 أعضاء وهي:

✓ الوكالتان المنجميتان⁽¹⁾، ومن خلال نص المادة 48 من القانون رقم 01-10، المتضمن قانون المناجم، يتضح لنا أن المشرع الجزائري لم يبين صفة الأعضاء وهذا يحد من استقلالية الوكالتين.

✓ اللجنة المصرفية⁽²⁾، تتشكل حاليا، وعلى ضوء الأمر رقم 03-11 من خمسة أعضاء، وهم قاضيان وثلاثة أعضاء يختارون بحكم كفاءتهم في المجال المصرفي والمالي والمحاسبي، مع الإبقاء على المحافظ كرئيس لها.

3- وهناك سلطتان إداريتان تتشكلان من 07 أعضاء وهما:

لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها وسلطة ضبط البريد والمواصلات. فبالنسبة للجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، تتكوّن من رئيس وستة أعضاء، هؤلاء الأعضاء مبيّنين كالتالي:

- قاضي يقترحه وزير العدل.

- عضو يقترحه محافظ بنك الجزائر.

- عضوان يختاران من بين مسؤولي الأشخاص المعنويين المصدرين للقيم المنقولة.

- عضوان يختاران لما لهما من خبرة اكتسبها في المجال المالي أو المصرفي أو البورصي⁽³⁾.

ففي إطار هذا القانون نلاحظ وجود عضو واحد فقط من سلك القضاة من بين الأعضاء الستة الباقية. بالتالي، يستبعد هذا المعيار إضفاء الطابع القضائي على اللجنة نتيجة اعتبار أغلبية أعضائه من غير القضاة. لكنّ بالرّجوع إلى القانون رقم 03-04 نجد أنّ المشرع الجزائري أبقى على نفس

¹- انظر المادة 48 من القانون رقم 01-11 المؤرخ في 03 جويلية 2001 المتضمن قانون المناجم، القانون المرجعي سابق الذكر.

²- المادة 21/107 من الأمر رقم 03-11 المؤرخ في 26 أوت 2003 المتعلق بالنقد والقرض، القانون المرجعي سابق الذكر.

³- المادة 22 من المرسوم التشريعي رقم 93-10 المؤرخ في 23 ماي 1993 المتعلق ببورصة القيم المنقولة، القانون المرجعي سابق الذكر.

العدد المنصوص عليه في المرسوم التشريعي رقم 93-10 أي رئيس وستة أعضاء، إلا أنه أحدث بعض التغييرات في صفة الأعضاء، لتصبح التشكيلة الحالية للجنة كالتالي:

- قاضي يقترحه وزير العدل، وهذا العضو تمّ الإبقاء عليه، لضرورة وأهمية وجوده على مستوى اللجنة في حلّ النزاعات والخلافات الناشئة داخلها.
- عضو يقترحه الوزير المكلف بالمالية، وهذا العضو استحدثه القانون الجديد مقارنة بالوضع السابق.
- أستاذ جامعي يقترحه الوزير المكلف بالتعليم العالي.
- عضو يقترحه محافظ بنك الجزائر.

- عضو مختار من بين المسيرين للأشخاص المعنويين المصدرة للقيم المنقولة.

- عضو يقترحه المصنف الوطني للخبراء المحاسبين ومحافظي الحسابات والمحاسبين المعتمدين.

وفي تقديرنا أنّ المشرع الجزائري أحسن في إدخال مثل هذا العضو الأخير من بين تشكيلة اللجنة، وذلك نظرا لما تلعبه قواعد المحاسبة من دور في مجال الإعلان العلني للادخار الذي تلجأ إليه الشركات المصدرة خاصة في مجال الرقابة على المعلومات المالية.

ونذكر في هذا الشأن أنّ أغلب الجرائم المرتكبة على مستوى البورصات عربية كانت أو غربية تتعلق بقواعد المحاسبة⁽¹⁾. ولعلّ هدف المشرع الجزائري من إدخال هؤلاء الأعضاء هو التوسيع من دائرة الجهات التي يمكنها المساهمة في إضفاء شفافية أكثر على المجال المالي والبورصي. أما بالنسبة لسلطة ضبط البريد والمواصلات فهي كذلك تتشكل من سبعة 7 أعضاء من بينهم الرئيس، يعينهم رئيس الجمهورية بمرسوم رئاسي⁽²⁾ وتكون مداولات المجلس صحيحة بحضور خمسة 5 من أعضائه على الأقل.

والملاحظ أنّ القانون رقم 03-2000 الذي يحدّد القواعد العامة المتعلقة بالبريد وبالمواصلات السلوكية واللاسلكية، لم ينص على الشروط التي يجب توافرها في هؤلاء الأعضاء وطبيعة تكوينهم، وذلك بالنظر لأهمية الصلاحيات المخوّلة لهذه السلطة، لذا نفترض أن يكون لهم تكوين قانوني من جهة وتكوين متخصص⁽³⁾ في ميدان البريد والمواصلات السلوكية واللاسلكية من جهة ثانية. ويجب

¹ - تواتي نصيرة، المركز القانوني للجنة تنظيم عمليات البورصة.....، الرسالة السابقة، ص 09.

² - انظر المادة 15 من القانون رقم 03-2000 المؤرخ في 05 أوت 2000 المحدد للقواعد العامة المتعلقة بالبريد وبالمواصلات السلوكية واللاسلكية، القانون المرجعي سابق الذكر.

³ - هذا ما يصطلح عليه ب: "التكنوقراطية" "TECHNOCRATIE" والذي نعني به الدور المهيمن للتقنيين والخبراء، ومصادرتهم لسلطة اتخاذ القرار على حساب السياسيين المنتخبين، أشار إليه: جوزف باردوس، القاموس الموسوعي، المرجع السابق، ص 176.

أن يتضمن كل هذه الشروط النظام الداخلي لسلطة الضبط، الذي ينص بالخصوص على تنظيمها وقواعد عملها وحقوق وواجبات أعضاء المجلس والمدير العام وكذلك القانون الأساسي لمستخدميها.

3- مجلس المنافسة، وهو السلطة الوحيدة التي كانت في القانون السابق أي الأمر رقم 95-06 ويتشكل من 12 عضواً⁽¹⁾. ولكن في التعديل الجديد أي الأمر رقم 03-03 والمتعلق بالمنافسة، أصبح المجلس يتشكل من تسعة 9 أعضاء⁽²⁾ فقط، ويتبعون الفئات الآتية:

- عضوان يعملان أو عملا في مجلس الدولة، أوفي المحكمة العليا أوفي مجلس المنافسة بصفة قاضٍ أو مستشار.

- سبعة أعضاء يختارون من ضمن الشخصيات المعروفة بكفاءتها القانونية أو الاقتصادية أوفي مجال المنافسة والتوزيع والاستهلاك من بينهم عضو يختار بناء على من اقتراح الوزير المكلف بالداخلية.

والملاحظ مقارنة بالنص القديم أنّ المشرع قلّص من عدد القضاة، وقد أحسن فيما ما فعل، وذلك لتبيان الطابع الإداري وإقصاء الطابع القضائي أو شبه القضائي لمجلس المنافسة.

وعليه، بالنظر إلى تشكيلة السلطات الإدارية المستقلة الفاصلة في المواد الاقتصادية كمعيار شكلي، نستخلص أنّ الطابع القضائي يبقى مستبعداً، وذلك نظراً لانحصار عدد القضاة في عضو واحد أو عضوين على الأكثر ضمن الأعضاء المشكلة لسلطات الضبط في المجال الاقتصادي.

الفرع الثاني

أسلوب تعيين الأعضاء

يتيح أسلوب تعيين الرئيس وأعضاء سلطات الضبط في المجال الاقتصادي فرصة التأكد من مدى وجود الاستقلالية التي نصّ عليها القانون من عدمها. وما يمكن ملاحظته من خلال النصوص القانونية المنشئة لسلطات الضبط في المجال الاقتصادي أنّ أسلوب تعيين الرئيس والأعضاء يختلف فيما بين هذه الهيئات. فهناك هيئات إدارية مستقلة، يتم فيها تعيين الرئيس والأعضاء من طرف رئيس الجمهورية بواسطة مرسوم رئاسي⁽³⁾. و هيئات أخرى يتم تعيين الرئيس والأعضاء فيها من طرف السلطة التنفيذية، سواء بموجب مرسوم تنفيذي يتخذ من مجلس الحكومة، بناء على اقتراح الوزير

¹ - المادة 29 من الأمر رقم 95-06 المؤرخ في 25 جانفي 1995 المتعلق بالمنافسة، الأمر المرجعي سابق الذكر.

² - المادة 24 من الأمر رقم 03-03 المؤرخ في 19 جويلية 2003 المتعلق بالمنافسة، الأمر المرجعي سابق الذكر.

³ - إنّ مجلس النقد والقرض بعد التعديل الجديد لسنة 2003، أصبح رئيس الجمهورية ينفرد بسلطة التعيين، عكس القانون القديم أي القانون رقم 90-10 المتعلق بالنقد والقرض أين كان رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة يتقاسمان سلطة تعيين أعضاء مجلس النقد والقرض. والأمر كذلك بالنسبة للسلطات التالية:

- اللجنة المصرفية، مجلس المنافسة، لجنة ضبط البريد والمواصلات.

- الوكالة الوطنية للممتلكات المنجمية، الوكالة الوطنية للجيولوجيا والمراقبة المنجمية.

- لجنة ضبط الكهرباء والغاز.

الذي تتبع إليه السلطة الضابطة في المجال المحدد لها، أو بقرار من الوزير وتنتهي مهامهم بالطريقة نفسها⁽¹⁾.

وما يمكن استخلاصه أنّ انفراد السلطة التنفيذية بمهمة التعيين، يؤدي إلى تقليص الاستقلالية الممنوحة للهيئات الإدارية المستقلة أو إلى الحد منها.

المطلب الثاني

تنظيم و تمويل سلطات الضبط في المجال الاقتصادي

نظراً لتشعب الأعمال الاقتصادية واتساعها، فلا يستطيع جهاز من أجهزة السلطات الإدارية المستقلة ببضعة أعضاء الإحاطة بكل الأعمال وضبطها، خاصة في مجال التنظيم والرقابة، الأمر الذي جعل المشرع الجزائري يضع بجانب جميع الهيئات الإدارية المستقلة أمانة مزودة بهياكل أو مصالح إدارية وتقنية، وذلك بهدف تمكينها من القيام بمهامها على أحسن وجه، وبالتالي تحقيق أحسن ضبط للمجال المعني بضبطه.

الفرع الأول

تميز سلطات الضبط في المجال الاقتصادي بتنظيم إداري خاص

تتميز سلطات الضبط في المجال الاقتصادي بتنظيم إداري خاص، انطلاقاً من أن السلطات الإدارية المستقلة في مجملها لا تعرف رقابة رئاسية أو وصائية على عملها اليومي، إذ يرجع التسيير الإداري لمصالحها لرئيسها.

فجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها تتوفر على هيكل إداري خاص بها يتشكل من⁽²⁾:

- رئيس لجنة.

- أعضاء أمانة.

- أمانة اللجنة.

- الغرفة التأديبية و التحكيمية.

ويتولى كل جهاز القيام بالمهام المنوطة به كمايلي:

- 1- رئيس اللجنة: يشرف رئيس لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها على جميع أعمال وأنشطة اللجنة، ويتولى بذلك المهام المنصوص عليها بالمادة 17 من النظام الداخلي للجنة وهي كمايلي:
 - يضمن متابعة وتنسيق أعمال اللجنة.
 - يحضر الوثائق والمستندات الضرورية التي تطلبها اللجنة.

¹ - هناك سلطة إدارية مستقلة وحيدة أين تنفرد فيها السلطة التنفيذية بسلطة التعيين وهي لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها.

² - المادة 29 من المرسوم التشريعي رقم 93-10 المتعلق ببورصة القيم المنقولة، المرسوم المرجعي سابق الذكر.

- يسهر على تنفيذ القرارات التي تتخذها اللجنة.
 - يسهر على ضمان احترام وتطبيق النظام الداخلي للجنة.
 - يتولى إقامة وتنظيم علاقات اللجنة مع الهيئات الوطنية والدولية.
 - يقوم بتمثيل اللجنة في التظاهرات و الأعمال الرسمية.
 - يمثل اللجنة في جميع أعمال الحياة المدنية.
 - يحدد طرق تنظيم وتسيير المصالح الإدارية والتقنية للجنة.
 - يمارس السلطة الرئاسية على جميع مستخدمي اللجنة.
- 2- أعضاء اللجنة: تكمن وظيفتهم الأساسية في التداول من أجل اتخاذ جميع القرارات التي تختص اللجنة بإصدارها.

3- الغرفة التأديبية والتحكيمية: تتوفر لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها على غرفة تأديبية وتحكيمية يرأسها رئيس اللجنة، وتتشكل من عضوين منتخبين من بين أعضاء اللجنة طوال مدة انتدابهما. وقاضيين يعينهما وزير العدل، ويختاران بما لهما من كفاءة في المجالين الاقتصادي والمالي. وتتولى هذه الغرفة الفصل تحكيميا في النزاعات الفنية الناتجة عن تفسير القوانين واللوائح الخاصة بسير البورصة. فضلا على أنها تفصل في القضايا التأديبية المتعلقة بالإخلال بالواجبات المهنية من طرف الوسطاء في عمليات البورصة، وكل مخالفة للأحكام التشريعية والتنظيمية المطبقة عليهم⁽¹⁾.

4- اللجان الاستشارية: يمكن للجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها إنشاء لجان استشارية تتكون من عضو أو أعضاء من اللجنة، و/ أو كل شخص آخر مؤهل في الميدان الذي تختص به اللجنة الاستشارية. وتعين اللجنة رئيسا لكل لجنة استشارية. ويكمن الغرض من إنشاء هذه اللجان الاستشارية في خلق تناسب بين التنظيم وواقع تجارة القيم المنقولة، وكذا اقتراح قواعد قانونية متعلقة بهذه التجارة⁽²⁾.

5- الأمانة العامة: وتقوم بمختلف الوظائف الموكلة للجنة من خلال تحضير القرارات التي تلتزم اللجنة باتخاذها، وذلك عن طريق مصالحتها الإدارية والتقنية.

كما ذكرت المادة الثانية من النظام رقم 2000-03 المؤرخ في: 28 سبتمبر 2000، والمتضمن تنظيم وسير المصالح الإدارية و التقنية للجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها⁽³⁾، بأن اللجنة تتشكل من:

- الأمين العام الذي تلحق به خلية الاتصال والعلاقات العمومية.
- مستشارين لدى رئيس اللجنة.
- وكذا مجموع المديريات التالية: - مديرية تطوير ومراقبة السوق.

¹ - المادة 52 من المرسوم التشريعي رقم 93-10 المتعلق ببورصة القيم المنقولة، المرسوم المرجعي سابق الذكر.

² - المواد: 20، 21، 22 من النظام الداخلي للجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها.

³ - الجريدة الرسمية العدد 08 لسنة 2001.

- مديرية الإعلام والعمليات المالية.

- مديرية الشؤون القانونية والإدارية.

وما يؤكد الاستقلال الإداري للجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، هو أن تحديد مهام وصلاحيات هذه المصالح الإدارية والتقنية يكون بموجب قرار من رئيس اللجنة⁽¹⁾.

كما تتشكل سلطة الضبط للبريد والمواصلات من المدير العام والمجلس⁽²⁾، وبالرجوع للمادة الأولى من النظام الداخلي لسلطة الضبط للبريد والمواصلات، فإن هذه الأخيرة منظمة كالاتي:

- المجلس بمساعدة خلية اتصال وبروتوكول.

- المدير العام بمساعدة مصلحة قانونية.

- المدير العام يتوفر على خمسة مديريات.

وتتمثل مهام المجلس طبقا للمادة 16 من القانون رقم 03-2000 المحدد للقواعد العامة المتعلقة بالبريد والمواصلات، وكذا الفقرة الثانية من المادة الثانية من النظام الداخلي لمجلس سلطة الضبط فيمايلي:

✓ السهر على وجود سوق تنافسية مع احترام القانون والتنظيمات المعمول بها.

✓ التداول في جميع قضايا الضبط المتعلقة بالبريد والمواصلات السلوكية واللاسلكية.

✓ تحديد إستراتيجية وسياسة سلطة الضبط وتسييرها.

أما صلاحيات مجلس سلطة الضبط للبريد والمواصلات فهي كالتالي:

✓ اقتراح تطوير النصوص التنظيمية المتعلقة بقطاع البريد والمواصلات السلوكية واللاسلكية.

✓ مراقبة تخصيص سلطة الضبط في منح الرخص الجديدة.

✓ الترخيص للشبكات الخاضعة للرخصة والإشراف على تسجيل التصريحات.

✓ إنهاء مخطط منح الذبذبات اللاسلكية الكهربائية في حزم ممنوحة للمواصلات السلوكية واللاسلكية.

✓ المصادقة على مخطط الترقيم.

✓ تسليم الإعتمادات والقبول.

✓ الكشف والتصحيح وفي المقابل مراقبة المتعاملين وموفري الخدمات لعدم احترامهم الأحكام القانونية والتنظيمية أو في حدود الترخيصات والرخص.

✓ التحكيم في النزاعات القائمة بين المتعاملين أو مع المستعملين.

✓ الفصل في النزاعات بين المتعاملين فيما يخص التوصيل البيئي.

¹ - المادة 03 من النظام رقم 03-2000 المتضمن تنظيم وسير المصالح الإدارية والتقنية للجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، النظام المرجعي سابق الذكر.

² - المادة 14 من القانون 03-2000 المحدد للقواعد العامة المتعلقة بالبريد والمواصلات، القانون المرجعي سابق الذكر.

✓ يؤمن تمثيل سلطة الضبط في المنظمات الدولية المختصة في مجالي البريد والمواصلات السلوكية واللاسلكية.

✓ إيداء الرأي للوزير المكلف بالبريد والمواصلات.

✓ التعاون في إطار مهامها مع سلطات وهيئات الدولة.

✓ المصادقة على القانون الداخلي للسلطة.

✓ تحديد إجراءات الضبط.

✓ المصادقة على الإجراءات الداخلية لتسيير سلطة الضبط.

✓ تعيين المدراء وإنهاء مهامهم باقتراح من المدير العام.

✓ المصادقة على برنامج عمل سلطة الضبط.

✓ المصادقة على برنامج الاستثمار لسلطة الضبط.

✓ المصادقة على حسابات النشاط المغلق.

✓ إعداد تقرير سنوي لنشاطها.

✓ إنهاء كفاءات الاتصال لسلطة الضبط.

✓ أخذ العلم بتعيينات رؤساء المصالح.

✓ تعيين سنويا مدقق حسابات داخلي.

ويعتبر المدير العام ثاني جهاز مكون لسلطة الضبط للبريد والمواصلات وهو يحوز طبقاً لأحكام المادة 19 من القانون رقم 2000-03 المحدد للقواعد العامة المتعلقة بالبريد والمواصلات ماييلي: "يتمتع ضمن الحدود المنصوص عليها في القوانين والتنظيمات المعمول بها بكل السلطات لتسيير سلطة الضبط وضمان عملها.

يحضر المدير العام اجتماعات المجلس برأي استشاري ويتولى فيها الأمانة التقنية". وحسب نص المادة 30 من النظام الداخلي لسلطة الضبط للبريد والمواصلات فإن مهام المدير العام تتمثل في ماييلي:

■ وضع حيز التطبيق برنامج عمل محدد من طرف المجلس.

■ تأمين التسيير السليم لسلطة ضبط البريد والمواصلات.

■ تمثيل سلطة الضبط للبريد والمواصلات السلوكية واللاسلكية في أعمال حياة المنافسة.

■ تأمين الأمانة التقنية لمجلس سلطة الضبط.

■ الحضور برأي استشاري اجتماعات المجلس.

هذا فيما يخص مهام المدير العام لسلطة الضبط للبريد والمواصلات، أما صلاحياته فهي موزعة كالآتي:

■ تنفيذ التوجهات الإستراتيجية والسياسة العامة لسلطة الضبط.

■ السهر على وضع وتخصيص بأفضل طريقة الوسائل البشرية والمادية والتنظيمية الضرورية بين الهيئات والهياكل الإدارية لبلوغ الأهداف المسطرة.

- التنسيق مع المجلس بتقديم تقرير عن عمل الهياكل والاقتراح عليه سنويا مشروع السياسة العامة وكذا السياسة الخاصة والمشاركة في اجتماعات المجلس وتأمين أمانتهم.
 - قيادة سلطة الضبط لنشاطاتها اليومية.
 - تحضير، وإمضاء -في حدود التفويض- مجموع العقود التي تلزم سلطة الضبط.
 - تخصيص البريد الوارد.
 - إمضاء الإرساليات الخارجية.
 - إمضاء اللوائح.
 - ترخيص كل تفويض خارجي.
 - اقتراح تعيينات في مناصب مدراء معينين في مناصب أخرى.
 - تحديد وتقديم للمجلس مشاريع ميزانيات التسيير والإشهار.
 - تحرير إذن بصرف النفقات وإقامة أوامر الإيرادات.
 - تحديد مخططات تحرك، تكوين، وتوظيف المستخدمين.
 - يقدم حسابا عن عمل الهياكل للمجلس.
 - تنسيق العلاقات الخارجية لسلطة الضبط في الميدان المؤسسي.
 - تنظيم اللقاءات والمحاضرات والمنتديات.
 - التقاضي وأخذ كل التدابير التحفظية.
- ولاستكمال استقلالية التسيير الإداري لسلطة الضبط للبريد والمواصلات السلوكية واللاسلكية، فقد ألحق بالمدير العام خمس (05) مديريات و (16) مصلحة تتولى تسيير سلطة الضبط في المجالات المحددة لها وهذه المديريات والمصالح موزعة كالاتي:
- أولاً: مديرية الإدارة والموارد البشرية، وتشتمل على المصالح الآتية:
- مصلحة الميزانية والوسائل العامة.
 - مصلحة المحاسبة والخزينة.
 - مصلحة الموارد البشرية.
- ثانياً: مديرية الشبكات وخدمات المواصلات السلوكية واللاسلكية، ولقيام هذه المديرية بمهامها فإنها تتوفر على ثلاث مصالح هي:
- مصلحة المتعاملين وموفري الخدمات.
 - مصلحة الموارد النادرة.
 - مصلحة مشاريع الخدمة العامة.
- ثالثاً: مديرية التوصل البيني والتكنولوجية الجديدة، ومن أجل ممارسة هذه المديرية لمهامها، أوكل لها النظام الداخلي لسلطة الضبط للبريد والمواصلات السلوكية واللاسلكية ثلاث مصالح هي:
- مصلحة السهر التكنولوجي.

- مصلحة التنظيم والاعتماد.

- مصلحة التوصيل البيني.

رابعاً: مديرية الاقتصاد والمنافسة، وتحتوي هذه المديرية على أربع مصالح هي:

- مصلحة التوثيق.

- مصلحة مدقي الحسابات والتقييم الاقتصادي.

- مصلحة المنافسة والسوق.

- مصلحة تخطيط الخدمة العامة.

خامساً: مديرية البريد، هذه الأخيرة هي المكلفة بكل المسائل المرتبطة بنشاط متعاملي البريد، فهي

تتضمن ثلاث مصالح هي:

- مصلحة بريد الرسائل.

- مصلحة البريد السريع الدولي.

- مصلحة مشاريع الخدمة العامة.

وإلى جانب هذه المديريات توجد "المصلحة القانونية" وهي مصلحة مستقلة عن المديريات الأخرى. فهي مصلحة مكلفة بكل المسائل القانونية لنشاط سلطة الضبط. إذ تطور الخبرة القانونية في ميدان خدمات البريد والمواصلات الوطنية والدولية كما تسهر على الأمن القانوني لقرارات سلطة الضبط.

وما يمكن قوله حول السلطات الإدارية المستقلة أنها حتى وإن اتفقت على ضبط المجال الاقتصادي، إلا أنها تتوفر على تنظيم إداري خاص يختلف من هيئة إلى أخرى، مثلما هو شأن لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، وسلطة الضبط للبريد والمواصلات.

وأن هذه الهياكل الإدارية هي التي تضمن استقلالية التسيير الإداري لسلطات الضبط في المجال الاقتصادي اتجاه الحكومة. وهذا ما يؤكد كذلك على الطابع الإداري لسلطات الضبط في المجال الاقتصادي كونها تخضع في تسييرها الإداري إلى نفس الأقسام كتلك التي تخضع لها مختلف الإدارات العادية، فهي تتوفر على مديريات ومصالح تقنية، وبالتالي يستبعد الطابع شبه القضائي لسلطات الضبط في المجال الاقتصادي من هذا الجانب.

الفرع الثاني

تمويل سلطات الضبط في المجال الاقتصادي

قصد تمكين السلطات الإدارية المستقلة في المجال الاقتصادي من ممارسة المهام أو الوظائف المخولة لها قانونا وفي سبيل السير الحسن للضبط استوجب الأمر تخصيص ميزانية لها، تستمد مصادرها أولا من إعانة التسيير التي تحصل عليها من ميزانية الدولة وثانيا من الأتأوى عن الأعمال والخدمات التي تؤديها. هذا ما سنوضحه من خلال العنصرين التاليين:

أولا: إعانة التسيير التي تخصص من ميزانية الدولة.

في سبيل ممارسة سلطات الضبط في المجال الاقتصادي لمهامها تخصص الدولة الجزائرية جزء من ميزانيتها لصالح سلطات الضبط. غير أنه لا يوجد أي نص تنظيمي يحدد كيفية تقديم هذه الإعانات ولا يحدد حتى مقدارها. وهذا ما يدفعنا للقول أن هذه الإعانة المالية تحد من استقلالية سلطات الضبط في المجال الاقتصادي.

ثانيا: الأتأوى عن الأعمال والخدمات التي تؤديها سلطات الضبط.

تأخذ الأتأوى على شكل نسبة مالية يدفعها المتعامل لسلطة ضبط معينة نظير الخدمات التي تقدمها سلطات الضبط لهذا المتعامل. وتحدد الأتأوى التي تحصلها لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها على الأعمال والخدمات التي تؤديها كما يأتي⁽¹⁾:

- 3- إتاوة على التأشيرات الممنوحة عند إصدار القيم المنقولة عن طريق اللجوء العني للادخار أو عند العرض العام لبيع القيم المنقولة أو شرائها أو تبادلها.
- 4- إتاوة عند طلب اعتماد وسيط في عمليات البورصة وكذا عند تسجيل عون مؤهل للقيام بمفاوضات في البورصة.
- 5- إتاوة عند طلب اعتماد هيئة للتوظيف الجماعي⁽²⁾ للقيم المنقولة.
- 6- إتاوة عند قيام اللجنة بالتحقيق لدى وسطاء عمليات البورصة.
- 7- إتاوة عند دراسة النزاعات التقنية الناتجة عن تفسير النصوص التشريعية والتنظيمية التي تحدد سير البورصة.
- 8- إتاوة تحصل على شركة تسيير بورصة القيم.

وفيما يخص مقدار أو نسب هذه الأتأوى، وكذا الكيفيات التي تحصلها بها اللجنة فيتم تحديدها بقرار من الوزير المكلف بالمالية⁽³⁾.

¹ - المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 98-170 المؤرخ في 20 ماي 1998 يتعلق بالأتأوى التي تحصلها لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، الجريدة الرسمية العدد 34 لسنة 1998.

² - تهدف هيئات التوظيف الجماعي في القيم المنقولة إلى تكوين حافظة للقيم المنقولة والمنتجات المالية الأخرى وتسييرها لحساب الغير، وهي مؤهلة لجمع الادخار مهما يكن قليلا لاستثماره في السوق المالية حسب سياسة توظيف محددة.

³ - قرار وزير المالية المؤرخ في 2 أوت 1998 المتضمن تطبيق المادة 03 من المرسوم التنفيذي 98-170 المؤرخ في 20 ماي 1998 والمتعلق بالأتأوى التي تحصلها لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، الجريدة الرسمية العدد 70 لسنة 1998.

إلى جانب هذه الأتاوى التي تتلقاها اللجنة، فإنها تتقاضى كذلك عمولات سنوية، إذ تحدّد مبلغ العمولة السنوية التي تحصلها من هيئات التوظيف الجماعي للقيم المنقولة بنسبة 0.05% من الأصل الصافي لهذه الهيئات، مثلما يسجل في 31 ديسمبر من كل سنة، كما تدفع العمولة السنوية في مدة أقصاها 31 مارس من كل سنة من طرف شركة الاستثمارات ذات رأس المال المتغير أو مسير الصندوق المشترك للتوظيف. وتحصل العمولة من طرف مصالح اللجنة، وكلّ هذه الأمور ساهمت في خلق الوضعية الراهنة لبورصة الجزائر⁽¹⁾.

كما تشتمل موارد سلطة الضبط للبريد والمواصلات، وفقا للمادة 22 من القانون رقم 03-2000 المحدد للقواعد العامة المتعلقة بالبريد والمواصلات على مايلي: " - مكافآت مقابل أداء الخدمات.

- الأتاوى.

- نسبة مائوية من ناتج المقابل المالي المستحق بعنوان الرخصة المنصوص عليها في المادة 32 من هذا القانون والمحددة طبقا لقانون المالية.

- مساهمة المتعاملين في تمويل الخدمة العامة للبريد والمواصلات السلكية واللاسلكية.

- علاوة على ذلك، وبمناسبة إعداد مشروع قانون المالية لكل سنة، تقيد عند الحاجة الاعتمادات الإضافية والضرورية لسلطة الضبط، لتمكنها من أداء مهامها في الميزانية العامة للدولة وفق الإجراءات المعمول بها " .

فنصت المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 04-413 المؤرخ في 18 ديسمبر 2004- المعدل للمرسوم التنفيذي رقم 03-37 المؤرخ في 13 يناير 2003 الذي يحدد مبلغ الإتاوة المطبقة على المتعاملين أصحاب تراخيص إنشاء واستغلال شبكات المواصلات السلكية واللاسلكية و/أو تقديم خدمات المواصلات السلكية واللاسلكية⁽²⁾ - على مايلي: "يحدد بعشرة آلاف دينار 10000 دج مبلغ الإتاوة السنوية المطبقة على المتعاملين أصحاب تراخيص إنشاء واستغلال ما يأتي: - الشبكات الخاصة في مفهوم المادة 08 من القانون رقم 03-2000 المؤرخ في 05 أوت 2000 والمذكور أعلاه، التي تستعمل الأملاك العمومية بما فيها الأملاك الهترزية.

- الشبكات التي لا تستعمل لإطاقات مستأجرة من متعاملين حاصلين على رخص.

- خدمات توفير النفاذ إلى الانترنت."

¹ - تواتي نصيرة، " المركز القانوني للجنة تنظيم عمليات البورصة....."، الرسالة السابقة، ص 22.

² - الجريدة الرسمية العدد 81 لسنة 2004.

كما نصت الفقرة الثانية من المادة 02 المذكورة أعلاه على مايلي: " يحدد مبلغ الإتاوة السنوية المطبقة على المتعاملين أصحاب تراخيص إنشاء واستغلال خدمات تحويل الصوت عبر الانترنت، كما يأتي:

- جزء ثابت بمبلغ ثلاثين مليون دينار 30.000.000 دج يتعين على المتعاملين دفعه فور تسليم الترخيص.

- جزء متغير يحسب على أساس نسبة 10% من رقم أعمال المتعامل كما هو محدد في دفتر الشروط".

غير أن المرسوم التنفيذي رقم 03-37 عدل بموجب المرسوم التنفيذي رقم 05-99 المؤرخ في 20 مارس 2005، والمحدد لمبلغ الإتاوة المطبقة على المتعاملين أصحاب تراخيص إنشاء واستغلال شبكات المواصلات السلكية واللاسلكية، إذ نصت الفقرة الثالثة من المادة الثانية على مايلي: " يحدد مبلغ الإتاوة السنوية المطبقة على المتعاملين أصحاب تراخيص إنشاء واستغلال أو ديوتاكس ومركز النداء كما يأتي:

- جزء ثابت بمبلغ عشرة ملايين دينار 10.000.000 دج يتعين على المتعاملين دفعه بمجرد تسليم الرخصة.

- جزء متغير يحسب على أساس نسبة 5% من رقم أعمال المتعامل كما هو محدد في دفتر الشروط".

ومن خلال تطرقنا لتمويل سلطات الضبط في المجال الاقتصادي نستشف أن استقلالية سلطات الضبط من الناحية المالية تعتبر نسبية، نظرا للتدخل المباشر للدولة الجزائرية في تمويل هذه السلطات، من خلال الاعتمادات الإضافية والضرورية لتمكينها من أداء مهامها بمناسبة إعداد مشروع قانون المالية لكل سنة، وهذا ما يؤدي إلى تقليص استقلالية سلطات الضبط. إذ أن الدولة وفقا لمعيار الضرورة تقوم بتمويل سلطة الضبط لتجد لنفسها مبررا للتدخل في تسيير سلطات الضبط في المجال الاقتصادي، فكيف يتم تقدير الضرورة؟ وهل بإمكان سلطات الضبط في المجال الاقتصادي رفض هذه المساعدات؟

المبحث الثاني

مدى استقلالية سلطات الضبط في المجال الاقتصادي

تعتمد السلطات الإدارية المستقلة لتأطير مجالات حساسة في الدولة تستدعي تنظيم خاص من شأنه خدمة الاقتصاد الوطني من جهة، وحماية وصون حقوق وحريات الأفراد من جهة أخرى. ولذلك لا بد من منح سلطات الضبط في المجال الاقتصادي استقلالية تمكنها من تجسيد الهدف والغرض الذي أنشأت لأجله والمتمثل في ضبط المجال الاقتصادي.

ولقد أثارت هذه الميزة العديد من التساؤلات، سواء في التشريع الجزائري أو في التشريعات المقارنة، وذلك على المستوى العضوي (مطلب أول)، وكذا على المستوى الوظيفي (مطلب ثان).

المطلب الأول

مظاهر و حدود استقلالية سلطات الضبط عضويا

تختلف درجة استقلالية السلطات الإدارية المستقلة من سلطة إلى أخرى، وبالرجوع إلى القوانين المنشئة لهذه الهيئات، نلمس في بعض النصوص ما يبين تجسيد الاستقلالية (الفرع الأول)، وفي نصوص أخرى حدود هذه الاستقلالية (الفرع الثاني).

الفرع الأول

مظاهر الاستقلالية العضوية

اعترف المشرع الجزائري لبعض سلطات الضبط في المجال الاقتصادي، بالاستقلالية بصورة صريحة⁽¹⁾، عكس بعض السلطات الإدارية المستقلة الأخرى التي لم يُضفِ عليها المشرع طابع

¹ - هناك خمس (5) سلطات إدارية مستقلة اعترف لها المشرع الجزائري بالاستقلالية بصورة صريحة وهي كالتالي:

- لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، انظر المادة 20 من المرسوم التشريعي رقم 93-10 بعد تعديلها بموجب القانون رقم 03-04 المؤرخ في 17 فيفري 2003 والمتعلق ببورصة القيم المنقولة، القانون المرجعي سابق الذكر..

- سلطة ضبط البريد والمواصلات، انظر المادة 10 من القانون رقم 2000-03 المؤرخ في 05 أوت سنة 2000 المحدد للقواعد العامة المتعلقة بالبريد و المواصلات، القانون المرجعي سابق الذكر.

- الوكالة الوطنية للممتلكات المنجمية. انظر المادة 44 من القانون رقم 01-10 المؤرخ في 03 جويلية سنة 2001 المتضمن قانون المناجم، القانون المرجعي سابق الذكر.

- الوكالة الوطنية للجيولوجيا والمراقبة المنجمية. انظر المادة 45 من نفس القانون.

- لجنة ضبط الكهرباء والغاز. انظر المادة 112 من القانون رقم 02-01 المؤرخ في 05 فيفري 2002 المتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات، القانون المرجعي سابق الذكر.

الاستقلالية صراحة، كمجلس النقد والقرض، واللجنة المصرفية، ومجلس المنافسة. وعليه يستوجب الأمر البحث عن هذه الاستقلالية عن طريق تحليل المواد القانونية المتعلقة بها.

فالاستقلالية المقصودة والتي تتميز بها السلطات الإدارية المستقلة الفاصلة في المواد الاقتصادية، تكون في مواجهة السلطة التنفيذية. والمشرع الجزائري في ظل القوانين المنشئة للسلطات الإدارية المستقلة، ذكر استقلاليتها بصفة عامة واستقلالها المالي بصفة خاصة، أما الجوانب الأخرى فسنحاول تبيانها وإبرازها من خلال نصوص متفرقة.

وفي الجانب العضوي دائما سننتقل إلى تشكيلتها، أي تعدد الأعضاء واختلاف صفتهم ومراكزهم وكذلك اختلاف الجهات المقترحة لهم، وتحديد مدة انتخاب الرئيس والأعضاء.

أولاً - تعدد الأعضاء واختلاف صفتهم ومراكزهم.

يعتبر تعدد أعضاء السلطات الإدارية المستقلة الفاصلة في المواد الاقتصادية واختلاف صفتهم ومراكزهم القانونية، مظهرا يضمن الاستقلالية العضوية، إذ بالرجوع إلى تشكيلة بعض سلطات الضبط نجدها تتكون من أعضاء يختلف قطاع انتمائهم أو عملهم، ليتراوح بين القضاء، والتعليم العالي، والمحاسبي، ومن ذوي الخبرة في المجال الاقتصادي والمالي (المنافسة، الاستهلاك، البنوك...) (1).

فجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها تتشكل من تركيبة جماعية، إذ تتكون -حسب الفقرة الثانية من المادة 20 من القانون رقم 03-04 المعدل والمتمم للمرسوم التشريعي رقم 93-10 من:

- قاضي يقترحه وزير العدل.
- عضو يقترحه الوزير المكلف بالمالية.
- أستاذ جامعي يقترحه الوزير المكلف بالتعليم العالي.
- عضو يقترحه محافظ بنك الجزائر.
- عضو مختار من بين المسيرين للأشخاص المعنويين المصدرة للقيم المنقولة.
- عضو يقترحه المصنف الوطني للخبراء المحاسبين ومحافظي الحسابات والمحاسبين المعتمدين.

¹- لأنه لو اعتمد المشرع الجزائري في تشكيله لسلطات الضبط في المجال الاقتصادي على المهنيين وحدهم لتغير الأمر وأصبحت الهيئات الإدارية المستقلة عبارة عن منظمات مهنية، هاته الأخيرة التي لا تضم إلا أبناء المهنة، لتفاصيل أكثر حول الموضوع انظر: عزوي عبد الرحمان، "النظام القانوني لممارسة الأنشطة و المهن المنظمة"- دراسة مقارنة، عالم الكتب، 2004.

ويتشكل مجلس سلطة ضبط البريد والمواصلات من سبعة أعضاء من بينهم الرئيس⁽¹⁾. وتكون مداورات المجلس صحيحة بحضور خمسة من أعضائه على الأقل. والجدير بالذكر أن القانون رقم 03-2000 المحدد للقواعد العامة المتعلقة بالبريد والمواصلات لم ينص على الشروط الواجب توافرها في هؤلاء الأعضاء وطبيعة تكوينهم، وذلك بالنظر لأهمية الصلاحيات المخولة لسلطة الضبط، لذا يفترض أن يكون لهم تكوين قانوني من جهة وتكوين في ميدان البريد والاتصالات من جهة أخرى⁽²⁾.

وعكس سلطة الضبط للبريد والمواصلات فإنّ المشرع الجزائري اشترط في الأعوان المؤهلين للبحث عن مخالفات التشريع المتعلق بالبريد والمواصلات أن يكون لهم تكوين قانوني إضافة إلى تكوين متخصص في مجالي البريد والاتصالات السلكية واللاسلكية.

كما تجدر الإشارة أيضا، إلى أنّ المشرع الجزائري لا يشارك المهنيين كثيرا ضمن تشكيلة سلطات الضبط في المجال الاقتصادي، أو يشاركونهم بنسبة ضئيلة كما هو الأمر بالنسبة لتشكيلة مجلس المنافسة⁽³⁾. الأمر الذي ينعكس على القرارات المتخذة من طرف هذه الهيئات، ولأن تعدد الاتجاهات وتتنوع الآراء تنتج عنه حلول متوازنة⁽⁴⁾.

وفي الأخير يمكن القول أنّ تعدد وتنوع أعضاء سلطات الضبط في المجال الاقتصادي يمنع كل تواطؤ أو تحيز، فاختلاف هؤلاء الأعضاء المشكلين للسلطات الإدارية المستقلة في مراكزهم وصفاتهم، مظهر يدعّم ويضمن الاستقلالية، وبالتالي يؤدي إلى شفافية العمليات، فإذا فرضنا أنّ كلّ أعضاء السلطات الإدارية المستقلة في المجال الاقتصادي ينتمون إلى سلك واحد، فهذا أمر قد يمس بحيادهم، وبالتالي باستقلالية هذه السلطات.

ثانياً - تعدد واختلاف الجهات المقترحة للأعضاء.

إنّ تعدد واختلاف الجهات المقترحة للأعضاء السلطات الإدارية المستقلة الفاصلة في المواد الاقتصادية يختلف من سلطة إلى أخرى.

¹ - وقد تم تعيين أعضاء مجلس سلطة الضبط للبريد والمواصلات بموجب المرسوم الرئاسي رقم 01-09 المؤرخ في 03 ماي 2001، الجريدة الرسمية العدد 26 لسنة 2002.

² - أنظر المادة الثانية من المرسوم التنفيذي رقم 02-142 المؤرخ في 16 أفريل سنة 2002 المحدد لكيفيات تعيين الأعوان المؤهلين للبحث عن مخالفات التشريع المتعلق بالبريد والمواصلات السلكية واللاسلكية ومعابنتها، الجريدة الرسمية العدد 28 لسنة 2002.

³ - إن نص المادة 24 من الأمر 03-03 المتعلق بالمنافسة تطرّق إلى مشاركة المهنيين وذلك بعبارة التالية: « سبعة (7) أعضاء يختارون من ضمن الشخصيات المعروفة بكفاءتها القانونية أو الاقتصادية أو في مجال المنافسة والتوزيع والاستهلاك من ضمنهم... ». وبالتالي نستخلص من عبارة التوزيع والاستهلاك، أنّ الأشخاص المختصين في التوزيع هم المهنيون، أمّا في الاستهلاك فهم أصحاب الجمعيات العاملة على حماية المستهلك، إلا أنّ عددهم يبقى ضئيلاً.

⁴ - R. ZOUAIMIA, « Le statut juridique du conseil de la monnaie étude crédit », Revue Algérienne des sciences juridiques Economiques et Politiques (RASJEP), janvier 2005, p.52.

يعين الأعضاء حسب قدراتهم في المجالات القانونية والاقتصادية والمالية من طرف جهات مختلفة، تتمثل في كل من رئيس الجمهورية، والوزراء، ومحافظ بنك الجزائر. وأعضاء ممثلين لأجهزة مهنية. علماً أن اختلاف جهات الاقتراح مظهر يؤثر على درجة الاستقلالية، لأنه لو كانت مهمة اقتراح الأعضاء مخولة لجهة واحدة فقط، فلن نكون أمام نفس درجة الاستقلالية.

فلجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، من حيث تشكيلاتها تختلف الجهات المقترحة للأعضاء، بحيث يعين أعضاء اللجنة حسب قدراتهم في المجالين المالي والبورصي، بعد اقتراحهم من طرف جهات مختلفة، تتمثل في كل من وزير العدل، الوزير المكلف بالمالية، والوزير المكلف بالتعليم العالي، ومحافظ بنك الجزائر، والمصف الوطني للخبراء المحاسبين ومحافظي الحسابات والمحاسبين المعتمدين⁽¹⁾. رغم اقتراح الأعضاء من طرف جهات مختلفة، إلا أن سلطة التعيين تعود لسلطة واحدة وهي السلطة التنفيذية، وهذا يؤثر على درجة الاستقلالية أيضاً.

والملاحظ أنه بالنسبة لطريقة تعيين أعضاء سلطات الضبط في المجال الاقتصادي، لا تلعب لصالح استقلالية الأجهزة، وذلك بما أنه تم إقصاء الهيئات التمثيلية الوطنية وهما المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة في اقتراح أعضاء السلطات الإدارية المستقلة. فمن الضروري أن يتقاسم البرلمان بغرفتيه والسلطة التنفيذية سلطة التعيين⁽²⁾.

علماً أن المشرع الجزائري حظي بهذه التجربة، في بداية التسعينيات وذلك بإنشاء المجلس الأعلى للإعلام، بحيث ضمن اثني عشر (12) عضواً مشكلاً تشكيلة المجلس، هناك ثلاثة أعضاء يتم تعيينهم من طرف رئيس الجمهورية من بينهم رئيس المجلس، وثلاثة من طرف المجلس الشعبي الوطني، وأخيراً ستة (6) أعضاء ينتخبون بالأغلبية المطلقة من ضمن الصحافيين المحترفين في مجالات التلفزة، والراديو، والصحافة المكتوبة، يثبتون خمسة عشر (15) سنة على الأقل خبرة في المهنة⁽³⁾.

وفي الأخير، يمكن القول إنه من الضروري عدم حصر الاقتراح في جهة واحدة فقط، فلذا يجب التنويع في جهات الاقتراح في سلطات الضبط في المجال الاقتصادي، كل سلطة في مجال الاختصاص المخول لها، وأكثر من ذلك يجب مشاركة الأجهزة المهنية ضمن تشكيلة سلطات الضبط في المجال الاقتصادي.

¹ - المادة 22 من المرسوم التشريعي رقم 93-10 بعد تعديلها بموجب القانون رقم 03-04 المؤرخ في 17 فيفري 2003 المتعلق ببورصة القيم المنقولة، القانون المرجعي سابق الذكر.

² -D. LINOTTE et G. SIMONIN, « L'autorité des marchés financiers, prototype de la réforme de l'Etat ? », Actualité Juridique Droit Administratif (A.J.D.A.), N° 3, 2004, p. 146.

³ - المادة 72 من القانون رقم 90-07 المؤرخ في 03 أفريل 1990 المتعلق بالإعلام، القانون المرجعي سابق الذكر.

ثالثاً - تحديد مدة انتداب الرئيس والأعضاء.

حتى تبتعد سلطات الضبط في المجال الاقتصادي عن الضغوط المحتمل ممارستها من الجهة المنشئة لها يتطلب ذلك تجديد مدة عهدة أعضائها، حيث يعتبر هذا العنصر أحد أهم ضمانات استقلالية سلطات الضبط في المجال الاقتصادي. فيعين رئيس لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها في سبيل القيام بالمهام المخولة له قانوناً لمدة تدوم 4 سنوات، كما يعين الأعضاء الآخرين لنفس المدة. وهذا الأمر كذلك بالنسبة لمجلس المنافسة، فيعين رئيس المجلس ونائب رئيس المجلس والأعضاء الآخرون بموجب مرسوم رئاسي لمدة خمس سنوات قابلة للتجديد⁽¹⁾.

و الشأن نفسه بالنسبة للجنة المصرفية، إذ يعين أعضاؤها لمدة 5 سنوات⁽²⁾. أما بالنسبة لرئيس اللجنة وهو محافظ بنك الجزائر، فإنّ المشرّع في التعديل الجديد لم يحدد مدة انتداب المحافظ. وبالتالي فهو محل العزل في أي وقت كان، وهذا يحدّ من استقلالية اللجنة كسلطة ضبط مستقلة.

والجدير بالذكر أن القانون رقم 03-2000 المحدد للقواعد العامة المتعلقة بالبريد والمواصلات لم ينص على مدة عهدة أعضاء مجلس سلطة الضبط، ولم ينص كذلك على طريقة إنهاء مهامهم، الأمر الذي ينجم عنه تخوف أعضاء سلطة الضبط من احتمال عزلهم في أي وقت. وهذا الفراغ القانوني يؤكد هيمنة رئيس الجمهورية على سلطة الضبط للبريد والمواصلات، ويجعل استقلاليتها نسبية.

وبالمقابل، فإنّ عهدة رئيس لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها غير قابلة للقطع، إلا في حالات محصورة بموجب المادة 03 من المرسوم التنفيذي رقم 94-174 المؤرخ في: 13 جوان 1994 المتضمن تطبيق المواد: 21، 22، و 29 من المرسوم التشريعي رقم 93-10⁽³⁾، إذ تنص على أنه: "... غير أنه لا يمكن أن تنهى مهامه أثناء ممارسته النيابية بنفس الطريقة إلا في:

- حالة ارتكاب خطأ مهني جسيم أو؛

- لظروف استثنائية تعرض في مجلس الحكومة⁽⁴⁾. وعبارة **ظروف استثنائية** - المذكورة في المادة 03 أعلاه - تحتل عدة تفسيرات وتأويلات من شأنها الحد من ضمانات استقلالية لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، بالرغم من تصنيف وظيفة رئيس اللجنة بأنها وظيفة عليا في الدولة⁽⁴⁾.

¹ - المادة 25 من الأمر رقم 03-03 المؤرخ في 19 جويلية 2003 والمتعلق بالمنافسة، الأمر المرجعي سابق الذكر.

² - المادة 3/106 من الأمر رقم 03-11 المؤرخ في 26 أوت 2003 المتعلق بالنقد والقرض، الأمر المرجعي سابق الذكر.

³ - الجريدة الرسمية العدد 41 لسنة 1994.

⁴ - زوار حفيظة، " لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة كسلطة إدارية مستقلة"، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، فرع إدارة ومالية، كلية الحقوق بن عكنون، جامعة الجزائر، 2003-2004، ص. 23.

أما بالنسبة لباقي أعضاء اللجنة فإن المشرع الجزائري لم يوضح إن كانت عهدهم قابلة للقطع بل اكتفى بتبيان طريقة إنهاء مهامهم وهي : قرار من الوزير المكلف بالمالية، هذا ما يؤكد تبعية هؤلاء الأعضاء للوزير المكلف بالمالية⁽¹⁾.

رابعاً - مراعاة الأحكام الصادرة عن السلطات المستقلة لمبدأ الحياد.

قصد ضمان استقلالية سلطات الضبط، استوجب الأمر تكريس مبدأ الحياد الذي يتضمن بدوره نظام التنافي وإجراء الامتناع.

نظام التنافي Le régime des incompatibilités: يكون هذا النظام مطلقاً أو نسبياً. فنظام التنافي المطلق أو الكلي يظهر عندما تكون وظيفة أخرى سواء أكانت عمومية أو خاصة. وكذا مع أي نشاط مهني وأية إنابة انتخابية، بالإضافة إلى امتناع امتلاك الأعضاء للمصالح بصفة مباشرة أو غير مباشرة⁽²⁾.

نجد مثل هذا النظام، أي نظام التنافي المطلق في أحكام القانون المتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز⁽³⁾، نفس الأحكام وردت في القانون المتعلق بالبريد والمواصلات السلكية واللاسلكية، حيث تنص المادة 18 منه على أنه: « تتنافى وظيفة العضو في المجلس مع أي نشاط مهني أو منصب عمومي آخر، وكذا مع كل امتلاك مباشر أو غير مباشر لمصالح في مؤسسة تابعة لقطاعات البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية والسّمي البصري والمعلوماتية »⁽⁴⁾.

كما نصت المادة 25 من المرسوم التشريعي رقم 93-10 المتعلق ببورصة القيم المنقولة على عدم جواز قيام الرئيس وجميع المستخدمين الدائمين في اللجنة بأية معاملة تجارية حول أسهم مقبولة في البورصة ، وهو ما أكدته المادة 45 من النظام الداخلي للجنة بنصها على عدم جواز قيام جميع أعضاء اللجنة بـ:

« - عمليات حول قيم منقولة في نظام ادخار أسهم أو برنامج إعفاء ضريبي، أو حصص في صندوق مشترك للتوظيف أو أسهم في شركة استثمار ذات رأسمال متغير، شراء أو اكتتاب حول سندات تمثل موضوع عملية توظيف، في غضون الـ15 يوماً التي تلي منح تأشيرة المذكرة الممنوحة من قبل اللجنة.

¹ - أنظر المادة 04 من المرسوم التنفيذي رقم 94-175، المؤرخ في 13 جوان 1994، يتضمن تطبيق المواد 21، 22، 29 من المرسوم التشريعي رقم 93-10، المؤرخ في 23 ماي 1993، المتعلق ببورصة القيم المنقولة، المرسوم المرجعي سابق الذكر..

² - R. ZOUAÏMIA, « Les fonctions répressives des autorités administratives indépendantes statuant en matière économique », Revue IDARA, Ecole national de l'administration, V^o 14, N^o 28, p.148.

³ - تنص المادة 121 من القانون المتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز على أنه: « تتنافى وظيفة عضو اللجنة المديرية مع أي نشاط مهني أو عهدة انتخابية وطنية أو محلية، أو وظيفة عمومية وكل امتلاك مباشر أو غير المباشر لمنفعة في مؤسسة تابعة لقطاع الطاقة أو مؤسسة لها صفة الزبون المؤهل ».

⁴ - القانون رقم 2000-03 المؤرخ في 5 أوت 2000 يحدد القواعد العامة المتعلقة بالبريد والمواصلات السلكية واللاسلكية، القانون المرجعي سابق الذكر.

- شراء اكتاب، أو بيع سندات إذا كانت هناك وثيقة تتعلق بها، قد تم إيداعها لدى اللجنة مهما كانت طبيعة الوثيقة و/أو دراستها من طرف اللجنة إلى غاية نشر قرار اللجنة.

- شراء اكتاب، أو بيع سندات تشكل موضوع عرض عمومي ابتداء من وقت إعلام اللجنة إلى غاية وقت إصدارها وسط الجمهور من طرف المصدر.»

كما اكتفى المشرع الجزائري في بعض الحالات بمنع أعضاء الهيئات المعنية من ممارسة أي نشاط مهني آخر، مثلما هو الوضع على مستوى مجلس المنافسة، حيث تنص الفقرة الأخيرة من المادة 29 على أنه: « تتنافى وظيفة عضو مجلس المنافسة مع أي نشاط مهني آخر »⁽¹⁾.

بالتالي تم استثناء عهدة الانتخاب وامتلاك مصالح في أي مؤسسة، من نظام التنافي. الأمر الذي يدفعنا إلى طرح التساؤل حول نظام التنافي عند امتلاك أعضاء مجلس المنافسة مصالح لدى مؤسسة تكون محل متابعة أمامه.

أما على مستوى قطاع المناجم، فالمشرع الجزائري كرّس مبدأ التنافي الجزئي أو النسبي ضمن الأحكام المتعلقة بكل من الوكالتين، عن طريق منع أعضاء السلطتين الجمع بين وظائفهم بصفتهم أعضاء مجلس إدارة السلطتين وامتلاك أية مصلحة مباشرة أو غير مباشرة في أي مؤسسة تابعة للقطاع المنجمي⁽²⁾. بمعنى أنه يمكن لأعضاء السلطتين المذكورتين أعلاه ممارسة نشاطات أخرى، كما يمكن لهم امتلاك مصالح في أية مؤسسة كانت باستثناء تلك التابعة للقطاع المنجمي⁽³⁾.

تتوفر اللجنة المصرفية كذلك، مثلها مثل باقي السلطات الإدارية المستقلة الأخرى، على بعض الأحكام المتعلقة بنظام التنافي الذي ينطبق على بعض الأعضاء دون الآخرين، فبالنسبة للمحافظ ونواب المحافظ لبنك الجزائر، فهم يخضعون لنظام التنافي، وفقاً لأحكام الأمر المتعلق بالنقد والقرض، حيث تنص المادة 14 منه على: « تتنافى وظيفة المحافظ مع كلّ عهدة انتخابية، وكلّ وظيفة حكومية، وكلّ وظيفة عمومية »، كما تضيف نفس المادة أنه: « لا يمكن للمحافظ ونواب المحافظ أن يمارسوا أي نشاط أو مهنة أو وظيفة أثناء عهدهم، ما عدا تمثيل الدولة لدى المؤسسات العمومية الدولية ذات الطابع النقدي أو المالي أو الاقتصادي ».

لكن تتضمن اللجنة المصرفية، إضافة إلى هؤلاء الأعضاء، أعضاء آخرين منهم قاضيان ينتدبان من المحكمة العليا، هذان العضوان يخضعان لنظام التنافي، لكن بحكم صفتها ومركزهما كقضاة. أما بالنسبة

¹ - الأمر رقم 03-03 المؤرخ في 19 جويلية 2003 يتعلق بالمنافسة، الأمر المرجعي سابق الذكر.

² - المادة 49 من القانون رقم 01-10 المؤرخ في 03 جويلية 2001 المتضمن قانون المناجم، القانون المرجعي سابق الذكر.

³ -R. ZOUAIMIA, « Les fonctions répressives des autorités administratives indépendantes statuant en matière économique », op. cit.p.149.

للأعضاء الثلاثة الذين يتم اختيارهم بحكم كفاءتهم في المجال المصرفي والمالي والمحاسبي والمعينين لمدة خمس (5) سنوات من طرف رئيس الجمهورية، فلم يخضعهم المشرع الجزائري لنظام التنافسي، إذ لا توجد إشارة إليه، مما يجعلنا نشك في شفافية وحياد اللجنة المصرفية حينما تتأسس في النظر في المخالفات التي ترتكبها البنوك والمؤسسات المالية، عندما يمتلك أعضاء اللجنة المصرفية مصالح على مستوى هذه البنوك والمؤسسات المالية، وعلى هذا الأساس، كان على المشرع الجزائري على الأقل إخضاع الأعضاء الثلاثة للجنة المصرفية لإجراء الامتاع .

الفرع الثاني

حدود الاستقلالية العضوية

بعدما تعرّضنا لأهم أوجه إبراز الاستقلالية العضوية لسلطات الضبط في المجال الاقتصادي، نجد أنّ هذه الاستقلالية لم تكتمل، إذ غالباً ما تصطدم بعراقيل توقف مسارها. ويعود ذلك إلى احتفاظ السلطة التنفيذية ببعض وسائل التأثير، حيث رغم تنازلها عن بعض صلاحياتها في ممارسة الوظيفة الضبطية لهذه السلطات، إلا أنها ما زالت تمارس الرقابة عليها بطرق مختلفة. ومن بين أهم ما يعرقل استقلالية هذه السلطات، سننظر إلى تمتع السلطة التنفيذية بسلطة التعيين، ظروف انتهاء عضوية الرئيس والأعضاء، وكذلك عدم تحديد مدة انتداب الرئيس والأعضاء، وأخيراً غياب إجراء الامتاع.

أولاً - تمتع السلطة التنفيذية بسلطة التعيين.

يعتبر هذا المظهر من بين المظاهر الأساسية التي تقلص الاستقلالية العضوية لسلطات الضبط في المجال الاقتصادي إلى حد ما، وبالتالي تعرقل استقلاليته، رغم المظاهر السابقة الذكر، الأمر الذي يدفعنا إلى ترجيح بعض السلطات المستقلة من هذا الجانب.

1 - تعيين الرئيس:

يتم تعيين رؤساء سلطات الضبط في المجال الاقتصادي بموجب مرسوم رئاسي كرئيس سلطة الضبط للبريد والمواصلات، باستثناء رئيس لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها الذي يعين بمرسوم تنفيذي يتخذ في مجلس الحكومة بناء على اقتراح الوزير المكلف بالمالية⁽¹⁾.

2 - تعيين الأعضاء: يتم تعيين أعضاء السلطات الإدارية المستقلة الضابطة في المجال الاقتصادي بمرسوم رئاسي من طرف رئيس الجمهورية، باستثناء أعضاء لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها. وكذلك أعضاء غرفة التحكيم للجنة ضبط الكهرباء والغاز⁽²⁾.

¹ - المادة الثانية من المرسوم التنفيذي رقم 94-175 المؤرخ في 13 جوان 1994 يتضمن تطبيق المواد 21، 22، 29 من المرسوم التشريعي رقم 93-10 المؤرخ في 23 ماي 1993 المتعلق ببورصة القيم المنقولة، المرسوم المرجعي سابق الذكر.

² - فيالنسبة لغرفة التحكيم للجنة ضبط الكهرباء والغاز، نلاحظ من خلال أحكام المادة 134 من القانون رقم 02-01 المتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات، المرجعي سابق الذكر، أنّ أعضاء هذه الغرفة يتم تعيينهم من طرف الوزير المكلف بالطاقة والوزير المكلف بالعدل.

فبالنسبة للجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها وتطبيقا لنص المادة 22 من المرسوم التشريعي رقم 93-10، تم إصدار نص تنظيمي في هذا الصدد، قصد إبراز كيفية تعيين أعضاء اللجنة، واستنادا إلى نص المادة 06 من هذا التنظيم⁽¹⁾، يعين أعضاء لجنة البورصة بقرار من الوزير المكلف بالمالية لمدة تدوم 4 سنوات.

فرغم اختلاف جهات اقتراح هؤلاء الأعضاء، كما سبق لنا ذكره، إلا أنّ إسناد سلطة التعيين للحكومة أمر يجعل استقلالية هؤلاء الأعضاء نسبية.

ومقارنة بنظيرتها الفرنسية أي لجنة عمليات البورصة الفرنسية (COB) في ظلّ القانون المؤرخ في 2 جويلية 1996، فإنّ هذا الأخير يضمن لها استقلالا تاما في مواجهة السلطات العامة عن طريق توزيع سلطة تعيين أعضاء المجمع بين عدّة هيئات مختلفة تتراوح بين نائب رئيس مجلس الدولة، الرئيس الأول لمحكمة النقض، والرئيس الأول لديوان المحاسبات، إضافة إلى رئيس مجلس الشيوخ، رئيس المجلس الوطني، رئيس المجلس الاقتصادي والاجتماعي، محافظ بنك فرنسا.

وعليه نلاحظ من خلال هذه التشكيلة، غياب تدخل السلطة التنفيذية في تعيين أعضاء المجمع، لتتدخل فقط في تعيين الرئيس واعتماد تعيين المدير والأمين العام⁽²⁾.

ثانياً - ظروف انتهاء عضوية الرئيس والأعضاء:

إنّ رؤساء السلطات الإدارية المستقلة الضابطة في المجال الاقتصادي والذين يتم تعيينهم من طرف رئيس الجمهورية بموجب مرسوم رئاسي، لا تنتهي مهامهم أثناء ممارستهم النيابة 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⁽³⁾، إلا أنه في التعديل الجديد لسنة 2003 تمّ إلغاء ذلك.

أمّا بالنسبة للأعضاء فتنتهي مهامهم بنفس طريقة تعيينهم، إلا أنه لا توجد أية إشارة لظروف أو أسباب إنهاء عضويتهم خلال مدتهم النيابية.

ثالثاً - عدم تحديد مدة انتداب الرئيس والأعضاء:

إنّ اختلاف المعطيات العضوية للسلطات الإدارية المستقلة الضابطة في المجال الاقتصادي، يؤثر سلباً على استقلاليتها. فيما يخص عدم تحديد مدة انتداب الرئيس والأعضاء، فهو الأمر كذلك بالنسبة

¹ - المرسوم التنفيذي رقم 94-174 المؤرخ في 13 جوان 1994 المتضمن تطبيق المواد 21، 22، 29 من المرسوم التشريعي رقم 93-10 المؤرخ في 23 ماي 1993 المتعلق ببورصة القيم المنقولة، المرسوم المرجعي سابق الذكر.

² - THOMASSET-Pierre Sylvie, L'autorité de régulation boursière face aux garanties processuelles fondamentales, LGDJ, Paris, 2003, p. 87.

³ - انظر المادة 22 من القانون رقم 90-10 المؤرخ في 14 أبريل 1990 يتعلق بالنقد والقرض، القانون المرجعي سابق الذكر.

لخمس (5) سلطات ضبط مستقلة. كسلطة ضبط البريد والمواصلات، التي لم يحدّد المشرّع الجزائري مدة انتداب الرئيس والأعضاء⁽¹⁾. وبالتالي هم عرضة للعزل في أي وقت وهذا يمس باستقلالية السلطة كهيئة إدارية مستقلة ضابطة في مجال البريد والمواصلات. والأمر كذلك، بالنسبة لكل من لجنة ضبط الكهرباء والغاز⁽²⁾، الوكالتين المنجميتين⁽³⁾، ومجلس النقد والقرض.

إلا أنّ هناك سلطتين إداريتين مستقلتين⁽⁴⁾ والتي حدّد المشرّع الجزائري صراحة مدة انتداب الرئيس وبقية الأعضاء فيهما، لكن في المقابل لم يشر لا بصفة صريحة أو ضمنية إلى إمكانية تجديد هذه المدة، وبالتالي، فأمام سكوت المشرع في هذا الشأن، تكون مدة النيابة قابلة للتجديد على أساس غياب أحكام صريحة تنص على ذلك. وهذه المسألة، أي قابلية مدة الانتداب للتجديد، مظهر يمسّ بسير الأعمال نتيجة عدم استقرار الوظيفة من جهة، وعدم استقلالية الأعضاء تجاه سلطة تعيينهم من جهة أخرى.

رابعاً - 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، وإنما يُقصد به تقنية تستثني بعض أعضاء الهيئة من المشاركة في المداولات المتعلقة بالمؤسسات محل المتابعة بحجة وضعيتهم الشخصية تجاهها⁽⁵⁾. وفي هذا الصدد، تنص المادة 29 من الأمر رقم 03-03 المتعلق بالمنافسة على أنه: « لا يمكن أي عضو في مجلس المنافسة أن يشارك في مداولة تتعلق بقضية له فيها مصلحة أو يكون بينه وبين أحد أطرافها صلة قرابة إلى الدرجة الرابعة أو يكون قد مثل أو يمثل أحد الأطراف المعنية ».

وعليه فالأشخاص المعنية ملزمة بإعلام الرئيس بالمصالح التي يمتلكونها، وهذا الإجراء لا يُعدّ أمراً جيداً، بل نظمه كذلك حتى الأمر رقم 95-06 المتعلق بالمنافسة⁽⁶⁾.

وإجراء الامتناع على مستوى اللجنة المصرفية غائب، حيث لم يشر المشرع الجزائري إليه، خاصة في مواجهة الأعضاء الثلاثة - غير الرئيس والقضاة - الذين يخضعون لهذا الإجراء بحكم مراكزهم، بالتالي نتساءل: ما مفهوم مبدأ الحياد الذي من المفروض أن تخضع له اللجنة

¹ - المادة 15 من القانون رقم 2000-03 المؤرخ في 5 أوت 2000 يحدد القواعد العامة...، القانون المرجعي سابق الذكر.

² - انظر المادة 117 من القانون رقم 02-01 المؤرخ في 05 فيفري 2002 يتعلّق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات، القانون المرجعي سابق الذكر.

³ - انظر المادة 48 من القانون رقم 01-10 المؤرخ في 03 جويلية 2001 يتضمّن قانون المناجم، القانون المرجعي سابق الذكر.

⁴ - هاتان السلطانان هما: لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها واللجنة المصرفية.

⁵ - R. ZOUAÏMIA, les A.A.I. et la régulation économique en Algérie, op.cit.p.147.

⁶ - الأمر رقم 95-06 المؤرخ في 25 جانفي 1995 والمتعلق بالمنافسة، الأمر المرجعي سابق الذكر.

المصرفية حين تنظر في المخالفات التي ترتكبها البنوك والمؤسسات المالية التي تربطها بأعضاء اللجنة المصرفية مصالح؟

كما تنطبق الأحكام التي ذكرناها سالفًا في دراستنا لنظام التنافس على إجراء الامتتاع، حيث عند تأسيس لجنة البورصة لممارسة سلطتها العقابية عن طريق غرفة التأديب والتحكيم، وباستثناء القاضيين، فإنّ رئيس الغرفة الذي هو رئيس اللجنة كذلك، والعضوين الآخرين لا يخضعون لإجراء الامتتاع طبقًا للنصوص التشريعية والتنظيمية المنظمة للجنة، مما يمكنهم من المشاركة في مداولات قضايا قد تربطهم بها مصالح خاصّة، الأمر الذي يجعل القرارات الصادرة عن الغرفة محل شك.

وبالرجوع للمادة 25 من المرسوم التشريعي رقم 93-10 التي تنص على أنه: « لا يجوز للرئيس ولجميع المستخدمين الدائمين في اللجنة أن يقوموا بأية معاملات تجارية حول أسهم مقبولة في البورصة »، نجد أنّه لا يمكن الاعتماد على هذه المادة لضمان الحياد والاستقلالية، على أساس أنها لا تمنع لا الرئيس ولا بقية الأعضاء من امتلاك أسهم لدى الشركات المقبولة في البورصة⁽¹⁾.

إلا أنه بالتمعن في أحكام النظام الداخلي للجنة فلا نلمس أية إشارة إلى إجراء الامتتاع. هذا من جانب، ومن جانب آخر، ونظرًا للأهمية البالغة التي يتّسم بها مبدأ الحياد، لا يمكن استبدال التكريس التشريعي له بمجرد تكريس ضمن نظام داخلي غير منشور، إضافة إلى إمكانية اللجنة تجاوز وخرق هذا الالتزام⁽²⁾. وعليه فإنّ غياب إجراء الامتتاع ضمن الأحكام القانونية المتعلقة بالسلطات الإدارية المستقلة الضابطة في المجال الاقتصادي مسألة تمسّ باستقلالية الأعضاء وحيادهم أثناء ممارسة وظائفهم.

وعلى ضوء دراستنا لأهم المظاهر التي تجسّد الاستقلالية العضوية من جهة، والقيود التي تحدّ من درجة هذه الاستقلالية من جهة أخرى، نخلص إلى وجود استقلالية عضوية لكنها جدّ محدودة، نتيجة التدخل المستمر للسلطة التنفيذية في شؤون سلطات الضبط في المجال الاقتصادي، واحتفاظها بمختلف أشكال الرقابة، ممّا يضيف على استقلالية سلطات الضبط من الناحية العضوية الطابع النسبي أو النظري.

¹ -R. ZOUAIMIA, les A.AI. et la régulation économique en Algérie, op.cit.p.149.

² - R. ZOUAIMIA, les A.AI. et la régulation économique en Algérie, op.cit.p.147.

المطلب الثاني

الاستقلالية الوظيفية للسلطات الإدارية المستقلة

رغم أنّ درجة الاستقلالية تختلف من هيئة إلى أخرى - كما ذكرنا سابقاً - إلا أنه بالرّجوع إلى الأحكام القانونية المنظمة لسلطات الضبط في المجال الاقتصادي، نميز نصوصاً تبين استقلاليتها في جانبها الوظيفي (فرع أول)، وأخرى تحد من هذه الاستقلالية (فرع ثان).

الفرع الأول

مظاهر الاستقلالية الوظيفية

من بين أهم المؤشرات التي تبين استقلالية السلطات الإدارية المستقلة الضابطة في المجال الاقتصادي، وفي الجانب الوظيفي الاستقلال المالي والإداري، والذي اعترف به المشرّع الجزائري بصفة خاصّة، إلى جانب وضع الهيئة المستقلة لنظامها الداخلي، وكذلك الشخصية المعنوية للسلطات الإدارية المستقلة، رغم أنه ليس بعامل حاسم لقياس درجة الاستقلالية⁽¹⁾.

أولاً - الاستقلال المالي:

يعتبر الاستقلال المالي من بين أهم الركائز الأساسية المبيّنة للاستقلال الوظيفي، والاستقلال المالي مكرّس عند معظم السلطات الإدارية المستقلة باستثناء مجلس النقد والقرض، واللجنة المصرفية بما أنهما لا يتمتعان بالشخصية المعنوية، بالتالي يبقيان تابعين للسلطة التنفيذية من حيث تمويلهما.

وقد اعترف المشرع الجزائري بالاستقلال المالي للجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها وذلك بصفة صريحة. بموجب المادة 20 من المرسوم التشريعي رقم 93-10 المعدل والمتمم بالقانون رقم 04-03 إذ تنص على أنه: "تؤسس سلطة ضبط مستقلة لتنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي".

وتعتبر لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها الأكثر استقلالية في جانبها المالي، مقارنة بالسلطات الإدارية المستقلة الأخرى الضابطة في المجال الاقتصادي، كاللجنة المصرفية، مجلس النقد والقرض، مجلس المنافسة... الخ، التي تعتمد على موارد الدولة قصد تسييرها والقيام بوظائفها، بالتالي تبعيتها للسلطة التنفيذية من هذا الجانب. لكن رغم الاعتراف الصريح للجنة تنظيم عمليات البورصة

¹-R. ZOUAIMIA, « Les fonctions répressives des autorités administratives indépendantes statuant en matière économique », op. cit, p.143.

ومراقبتها بالاستقلال المالي، إلا أنه ليس استقلالاً مطلقاً، نتيجة التأثيرات التي تمارسها الدولة والتي تظهر من جانبين:

- لا يقتصر تمويل اللجنة على مواردها فقط، وإنما تعتمد كذلك على إعانات التسيير التي تخصص لها من ميزانية الدولة، مما يؤدي بالدولة إلى ممارسة نوع من الرقابة على هذه الإعانات.

- تولى السلطة التنفيذية مهمة تحديد قواعد أساس هذه الأتوى وحسابها، وبالتالي التقليل من حرية اللجنة في تسيير ميزانيتها، والتأثير على استقلالها المالي.

كما تجدر الإشارة بالنسبة لسلطة ضبط البريد والمواصلات، والتي تتمتع بالاستقلال المالي، بحيث تنص المادة 10 من القانون رقم 03-2000 والذي يحدّد القواعد العامة المتعلقة بالبريد والمواصلات السلكية واللاسلكية على أن: « تنشأ سلطة ضبط مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي ».

وكذلك بالنسبة للجنة ضبط الكهرباء والغاز، والتي تتمتع بالاستقلال المالي⁽¹⁾، ومن خلال دراسة الأحكام القانونية المنظمة للجنة، نلاحظ أن المشرّع الجزائري من جهة يمنح الاستقلال المالي للجنة، ومن جهة أخرى يخضع تسييرها لرقابة الدولة⁽²⁾.

ومن هنا نلاحظ تناقض المشرّع الجزائري في وضع النصوص القانونية، وكذلك تردده في منح استقلالية تامة لهيئات إدارية مستقلة وتجسيده في ضبط المجال الاقتصادي.

ثانياً - الاستقلال الإداري:

تظهر استقلالية سلطات الضبط في المجال الاقتصادي من هذا الجانب، نتيجة كون البعض منها هي التي تقوم بتحديد مهام المستخدمين وتصنيفهم وتحديد رواتبهم، كما أن تنشيط وتنسيق المصالح الإدارية والتقنية يكون تحت سلطة رئيس هيئة من الهيئات المستقلة.

وتطبيقاً لهذه الأحكام، نذكر لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، إذ تنص المادة 03 من النظام رقم 03-2000 المؤرخ في 28 سبتمبر 2000 المتضمن تنظيم وسير المصالح الإدارية والتقنية للجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها على أنه: « تحدد مهام وصلاحيات المصالح الإدارية

¹- نظر المادة 112 من القانون رقم 02-01 المؤرخ في 5 فيفري 2002 و المتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات، القانون المرجعي سابق الذكر.

²- المادة 140 من نفس القانون، وكذلك بالنسبة لسلطة ضبط البريد والمواصلات فهي تخضع للمراقبة المالية للدولة، وهذا ما نصت عليه المادة 11 من القانون رقم 03-2000 والذي يحدّد القواعد العامة المتعلقة بالبريد والمواصلات السلكية واللاسلكية، القانون المرجعي سابق الذكر.

والتقنية للجنة بقرار من رئيس اللجنة»، أما المادة 7 من نفس النظام فتتص على أنه: «تحدد رواتب المستخدمين وتصنيفهم بقرار من الرئيس بعد استشارة اللجنة⁽¹⁾».

وهو الأمر نفسه بالنسبة لمجلس المنافسة كسلطة إدارية مستقلة ضابطة في مجال المنافسة، بحيث أن تحديد مهام المستخدمين وتصنيفهم، وكذا التنسيق والتنشيط للمصالح الإدارية يكون تحت سلطة رئيس المجلس، وهو ما جاء به المرسوم الرئاسي رقم 96-44 والذي يحدد النظام الداخلي لمجلس المنافسة⁽²⁾.

ثالثاً - اختصاص سلطات الضبط بوضع نظمها الداخلية.

إضافة إلى عنصر تمويل السلطات الإدارية المستقلة في المجال الاقتصادي، يمكن الاعتماد كذلك على إمكانياتها في وضع نظمها الداخلية لتقدير مدى الاستقلالية الوظيفية.

فالاستقلالية الوظيفية حسب هذا المظهر تتجلى في حرية سلطات الضبط في المجال الاقتصادي في اختيار مجموع القواعد التي من خلالها تقرر كيفية تنظيمها وسيرها دون مشاركتها مع أي جهة أخرى، وبالخصوص السلطة التنفيذية، كما تظهر الاستقلالية من خلال عدم خضوع النظام الداخلي لسلطات الضبط للمصادقة عليه من السلطة التنفيذية. إذ تنص المادة 26 من المرسوم التشريعي رقم 93-10 المعدل والمتمم بالقانون رقم 03-04 المتعلق ببورصة القيم المنقولة على أن: "تصادق اللجنة على نظامها الداخلي خلال اجتماعها الأول". وطبقاً لذلك صادقت اللجنة على نظامها الداخلي خلال أول اجتماع لها والذي انعقد بتاريخ 20 أبريل 1996⁽³⁾، هذا النظام الذي يحدد كيفية سير اللجنة وطريقة عملها، من خلال توضيح شروط صحة مداولاتها، وكيفية عقد اجتماعاتها، والنصاب القانوني المفروض لصحة هذه المداولات، كما يحدد التنظيم الإداري للجنة.

وتتخذ لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، قراراتها بالإجماع (Par Consensus) كقاعدة عامة، إلا أنه وفي حالة تعذر الحصول على الإجماع تتخذ القرارات من طرف أغلبية الأعضاء الحاضرين، وفي حالة تساوي الأصوات يرجح صوت الرئيس⁽⁴⁾.

وتجدر الإشارة إلى أن المشرع الجزائري لم يبين طريقة نشر النظام الداخلي للجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، أي بقائه حكراً على اللجنة وحدها دون إمكانية إطلاع عامة الناس عليه، وهذا

¹ - الجريدة الرسمية العدد 08 لسنة 2001.

² - نص المادة 04 من المرسوم الرئاسي رقم 96-44 المؤرخ في 17 جانفي 1996 يحدد النظام الداخلي في مجلس المنافسة، « يتولى الرئيس الإدارة العامة لمصالح مجلس المنافسة وفي حالة حدوث مانع له يخلفه أحد نائبيه. ويمارس السلطة السلمية على جميع المستخدمين ». أما المادة 05 من نفس المرسوم الرئاسي فتتص: « ينسق الأمين العام ويراقب أنشطة المصالح التي تتكون من: ... ».

³ - زوار حفيظة، " لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة... "، الرسالة السابقة، ص. 31.

⁴ - أنظر المادة 25 من النظام الداخلي للجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها.

عكس ما فعله المشرع الفرنسي، الذي ألزم لجنة البورصة (COB) بنشر نظامها الداخلي في الجريدة الرسمية⁽¹⁾.

كما نصت المادة 20 من القانون رقم 2000-03 المحدد للقواعد العامة المتعلقة بالبريد والمواصلات على أنه: "تعد سلطة الضبط نظامها الداخلي". كما أضافت الفقرة الثانية من المادة 20 من نفس القانون بأنه: "يحدد النظام الداخلي لسلطة الضبط على وجه الخصوص تنظيمها وقواعد عمليات وحقوق وواجبات أعضاء المجلس والمدير العام وكذا القانون الأساسي لمستخدميها".

فبالرغم من الاعتراف الصريح من المشرع الجزائري لسلطة الضبط للبريد والمواصلات بوضع نظامها الداخلي، الذي تحدد بموجبه حقوق وواجبات أعضاء المجلس والمدير العام وكذا القانون الأساسي لمستخدميها - الأمر الذي يجسد استقلاليته من الناحية الوظيفية، إلا أن هذه الاستقلالية ليست بالمطلقة، لأن حرية وضع نظامها الداخلي ممنوح لها من طرف السلطة المنشئة لها. كما أن المجالات التي يتضمنها النظام الداخلي محددة مسبقا من طرف السلطة المنشئة. وفي نفس السياق تنص المادة 21 من القانون رقم 2000-03 المحدد للقواعد العامة المتعلقة بالبريد والمواصلات على أنه: "يتم إقرار نظام تعويضات أعضاء سلطة الضبط بموجب مرسوم تنفيذي"، هذا ما يؤكد تبعية أعضاء سلطة الضبط - من حيث الأجر الممنوح لهم - لسلطة خارجة عن الجهاز الإداري لسلطة الضبط للبريد والمواصلات وهي السلطة التنفيذية⁽²⁾.

رابعاً - الشخصية المعنوية:

قدر المشرع أن تكوين جماعات من الأشخاص أو رصد مجموعات من الأموال يؤدي إلى قيام نشاط قانوني لتحقيق أغراض معينة. كما تقتضي طبيعة هذا النشاط والغرض المقصود من ورائه بقاءه على وجه الدوام. لذا كان لا بد من إنشاء وسيلة تضمن نسبة هذا النشاط إلى كائن معين يتسم بالبقاء والاستمرار، هذه الوسيلة هي الشخصية الاعتبارية التي يضيفها القانون على تلك الجماعات. فوجود الشخص المعنوي يستقل عن وجود الأشخاص الطبيعية المكونة له، ولا يرتبط بقاءه بحياة مؤسسه، فقد يزيد عددهم أو ينقص، دون أن يؤثر ذلك على الحياة القانونية المستقلة للشخص الاعتباري.

والاعتراف بالشخصية المعنوية لمجموعات الأشخاص أو الأموال يرتب نتائج أخرى على درجة كبيرة من الأهمية، ذلك أن استقلال الشخص الاعتباري عن شخصية المكونين له، يجعله أهلاً لاكتساب الحقوق وتحمل الالتزامات، وتصبح له ذمة مالية مستقلة عن ذمة هؤلاء، وتكون أمواله

¹ - HUBERT de vauplane et JEAN Pierre Bornet, Droit des marchés financiers, op.cit, p.104.

² - نشادي عائشة، "إعادة هيكلة قطاع البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية"، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق بن عكنون، جامعة الجزائر، 2004-2005، ص.114.

مستقلة ومنفصلة عن أموالهم، ولا تختلط حقوق والتزامات الشخص المعنوي بحقوق والتزامات أعضائه ومنشئيه⁽¹⁾. كما له حق التقاضي ورفع الدعاوى باسم من يمثله. بالإضافة إلى أن الشخص الاعتباري يتميز باسم وموطن وجنسية، استقلالا عن الأشخاص المكونين له⁽²⁾.

ولقد أضاف المشرع الجزائري الشخصية المعنوية على السلطات الإدارية المستقلة الضابطة في المجال الاقتصادي⁽³⁾، عكس نظيره الفرنسي، الذي لم يعترف للسلطات الإدارية المستقلة بالشخصية المعنوية إلا في الآونة الأخيرة وللعبء منها فقط⁽⁴⁾.

ولكن بالرغم من عدم اعتبار الشخصية المعنوية عاملا حاسما وفعالا لقياس درجة الاستقلالية، إلا أنه يؤثر ويساعد بنسبة معينة في إظهار هذه الاستقلالية، خاصة من الجانب الوظيفي، وذلك بالنظر إلى النتائج والآثار المترتبة عن الشخصية المعنوية كأهلية التقاضي، والتعاقد، وتحمل المسؤولية حسب القواعد العامة.

1 - أهلية التقاضي: أمام تمتع معظم السلطات الإدارية المستقلة الضابطة في المجال الاقتصادي بالشخصية المعنوية، فللرئيس الحق في اللجوء إلى الجهات القضائية، بصفته مدعيا أو مدعى عليه. ونذكر على سبيل المثال لجنة ضبط الكهرباء والغاز، والتي تتمتع بالشخصية المعنوية بصفة صريحة⁽⁵⁾، وأكثر من ذلك أقر المشرع الجزائري في نص الفقرة السادسة من المادة 119 على أنه: « يتولى رئيس اللجنة المديرية سير أشغال لجنة الضبط ويضطلع بجميع السلطات الضرورية ولاسيما في مجال: - تمثيل اللجنة أمام العدالة - ». وبالنسبة للجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، فإنها تتمتع بالشخصية المعنوية⁽⁶⁾، وبالتالي الرئيس هو صاحب الصفة في الخصومة.

وبذلك نستخلص الاستقلالية الوظيفية لسلطات الضبط في المجال الاقتصادي، من هذا الجانب.

2- مسؤولية السلطات المستقلة: من بين النتائج المترتبة دائما عن الشخصية المعنوية، إلقاء المسؤولية على عاتق السلطات الإدارية المستقلة الضابطة في المجال الاقتصادي نتيجة الأضرار

¹ - محمد حسين منصور، محمد حسين قاسم، المدخل إلى القانون، الدار الجامعية، الإسكندرية، 2000، ص. 404.

² - محمد حسين منصور، محمد حسين قاسم، نفس المرجع، ص. 405.

³ - إن المشرع الجزائري اعترف لكل السلطات الإدارية المستقلة الضابطة في المجال الاقتصادي والمالي بالشخصية المعنوية، باستثناء مجلس النقد والقرض، واللجنة المصرفية، ولجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها قبل تعديل سنة 2003، إلا أن لجنة البورصة أصبحت تتمتع بالشخصية المعنوية في ظل القانون رقم 03-04 والمتعلق ببورصة القيم المنقولة.

⁴ - TRAORE S. « Les autorités administratives indépendantes dotées de la personnalité morale : vers une réintégration institutionnelle de la catégorie juridique ? », J.C.P., administratif, N° 9, Août-Septembre 2004, p. 16 et s.

⁵ - انظر المادة 112 من القانون رقم 01-02 المؤرخ في 05 فيفري 2002 بتعلق بالكهرباء...، القانون المرجعي سابق الذكر.

⁶ - انظر المادة 20 من المرسوم التشريعي رقم 93-10 بعد تعديلها بموجب القانون رقم 03-04 المؤرخ في 17 فيفري 2003 المتعلق ببورصة القيم المنقولة، المرسوم المرجعي سابق الذكر.

الناجمة عن أخطائها الجسيمة. أما إذا كانت سلطة مستقلة لا تتمتع بالشخصية المعنوية، فإن مسؤوليتها عن الأخطاء الصادرة عنها تتحملها الدولة. فلجبر الأضرار الناجمة عن أفعال سلطات الضبط المستقلة المتمتعة بالشخصية المعنوية نتيجة الخطأ الجسيم، الذي يبقى صعب الإثبات، تتولى السلطة المستقلة دفع التعويضات المستحقة من ذمتها المالية الخاصة، وليس من ذمة الدولة، مما يجعل هذه السلطات مستقلة ولا تتبع السلطة التنفيذية في دفع التعويضات. ولكن التساؤل الذي يطرح في هذا الصدد، وهو أنه في حالة ما إذا كانت قيمة التعويض تفوق ميزانية السلطة، فمن يتحمل ذلك النقص أو الفارق؟ و في هذه الحالة فإن الدولة هي التي تتحمل ذلك النقص، بما أنها ستكون مرغمة بتكملة ميزانية السلطة المستقلة لدفع التعويض للطرف الآخر.

3 - أهلية التعاقد: طبقا للقواعد العامة، نجد أنّ من بين أهم نتائج الشخصية المعنوية أهلية التعاقد، أي إمكانية السلطات الإدارية المستقلة الضابطة في المجال الاقتصادي إبرام عقود واتفاقيات مع لجان وهيئات أخرى في إطار التعاون الدولي، ونشير في هذا الصدد، إلى أنّ لجنة البورصة الجزائرية عضوة في المنظمة العالمية للجان القيم OICV⁽¹⁾، التي تضم كافة الهيئات المختصة بالرقابة على البورصات والأسواق المالية العالمية، هذا الإطار يمكن كافة الأطراف في هذه المنظمة من تبادل الخبرات، والتجارب والمعلومات... الخ. وبالتالي تمّ إبرام اتفاقية بين لجنة البورصة الجزائرية COSOB ونظيرتها الفرنسية COB⁽²⁾ وذلك في إطار التعاون وتبادل المعلومات والتجارب، بهدف حماية الاستثمار في كلا البلدين.

وهو الأمر نفسه بالنسبة لسلطة ضبط البريد والمواصلات، بما أنّ المادة 13 من القانون رقم 03-2000 والذي يحدد القواعد العامة المتعلقة بالبريد والمواصلات تنص على أنه يمكن لسلطة ضبط البريد والمواصلات أن تتعاون في إطار مهامها مع السلطات الأخرى أو الهيئات الوطنية والأجنبية ذات الهدف المشترك.

وفي الأخير يمكن القول بأن هذه هي أهم مظاهر الاستقلالية الوظيفية، لكن غالبا ما تصطدم بعراقيل تحدّ منها.

¹ - تمّ إنشاء المنظمة العالمية للجان القيم (OICV) في سنة 1983، وتضم أكثر من 190 عضوا، يقع مقرّها بمديريد. انظر:

- J. PILVERDIER. et J. HAMET ., Le marché financier français, Economica, Paris, 2001, p. 148 et 149.

² - تمّ إبرام الاتفاقية بين (COSOB) و(COB) في 25 جانفي 2001 بمدينة باريس الفرنسية، لأكثر تفاصيل انظر: تواتي نصيرة، "المركز

القانوني للجنة تنظيم عمليات البورصة....."، الرسالة السابقة، ص.183.

الفرع الثاني

حدود الاستقلالية الوظيفية

من بين أهم القيود أو الحدود المتعلقة بالجانب الوظيفي للسلطات الإدارية المستقلة الضابطة في المجال الاقتصادي، نجد التقرير السنوي الذي تعده الهيئة المعنية، وتقوم بإرساله إلى السلطة التنفيذية. إلى جانب موافقة الوزارة المختصة على الأنظمة الصادرة عن الهيئات المستقلة. وكذا تدخل السلطة التنفيذية التي تقوم بوضع النظام الداخلي لبعض سلطات الضبط في المجال الاقتصادي. وبالتالي سنتطرق إلى دراسة وتبيان الحدود التي تحدّ من استقلالية السلطات الإدارية المستقلة في الجانب الوظيفي.

أولاً - التقرير السنوي وإرساله إلى الحكومة:

يعتبر هذا المظهر تقييدا لاستقلالية سلطات الضبط في المجال الاقتصادي في القيام بنشاطها، نتيجة الرقابة التي تمارسها الحكومة على النشاطات السنوية لسلطات الضبط. ونجد مثل هذه الرقابة على مستوى العديد من السلطات الإدارية المستقلة، كمجلس المنافسة مثلا، الذي تنص بشأنه الفقرة الأولى من المادة 27 من الأمر رقم 03-03 على أنه «يرفع مجلس المنافسة تقريرا سنويا عن نشاطه إلى الهيئة التشريعية وإلى رئيس الحكومة وإلى الوزير المكلف بالتجارة». مع اشتراط المشرع لضرورة نشر هذا التقرير⁽¹⁾ في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، أو في أية وسيلة من وسائل الإعلام الأخرى.

كما نجد أيضا مثل هذه الرقابة على مستوى سلطة ضبط البريد والمواصلات⁽²⁾، لجنة ضبط الكهرباء والغاز⁽³⁾، ولجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها⁽⁴⁾، وأخيرا الوكالتين المنجميتين⁽⁵⁾.

¹ - المادة 2/27 من الأمر رقم 03-03 المؤرخ في 19 جويلية 2003 والمتعلق بالمنافسة، الأمر المرجعي سابق الذكر..

- علما أنّ مجلس المنافسة منذ تنصيبه، أي من سنة 1996 إلى يومنا هذا لم يتمّ بنشر تقريره السنوي في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ولا بوسيلة أخرى من وسائل الإعلام. وهذا عكس نظيره الفرنسي (C. Conc) الذي يقوم بنشر تقاريره السنوية عن طريق كافة وسائل الإعلام وخاصة في الإنترنت.

- انظر موقع الإنترنت لمجلس المنافسة الفرنسي www.conseil.concurrence.fr

² - انظر المادة 11/13 من القانون رقم 03-2000 المؤرخ في 5 أوت 2000 والمحدد للقواعد العامة المتعلقة بالبريد وبالمواصلات السلكية واللاسلكية، القانون المرجعي سابق الذكر. ومن خلال أحكام هذه المادة نستخلص أن المشرع لم يشير إلى أية جهة يرسل التقرير السنوي.

³ - المادة 33/115 من القانون رقم 01-02 المؤرخ في 5 فيفري 2002 والمتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات، القانون المرجعي سابق الذكر.

⁴ - انظر الفقرة الأخيرة من المادة 30 من المرسوم التشريعي رقم 93-10 بعد تعديلها بموجب القانون رقم 03-04 المؤرخ في 17 فيفري 2003 والمتعلق ببورصة التقييم المنقولة المعدل والمتمم، المرسوم المرجعي سابق الذكر.

⁵ - انظر المادة 6/8 من المرسوم التنفيذي رقم 04-93 المؤرخ في 01 أفريل 2004 يتضمن النظام الداخلي للوكالة الوطنية للممتلكات المنجمية، المرسوم المرجعي سابق الذكر.

ثانياً - موافقة الوزارة المختصة على الأنظمة الصادرة عن الهيئات المستقلة:

حوّل المشرّع الجزائري لسلطات الضبط في المجال الاقتصادي عدّة صلاحيات، منها السلطة التنظيمية، التي تمارسها سلطتان إداريتان مستقلتان، وهما مجلس النقد والقرض، ولجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها. فبالنسبة للجنة البورصة الجزائرية فإنّها تمارس السلطة التنظيمية عن طريق إصدار الأنظمة⁽¹⁾. ولكن بعد موافقة وزير المالية عليها⁽²⁾، تنشر بعدها في الجريدة الرسمية مشفوعة بقرار وزير المالية المتضمن الموافقة عليها.

للوهلة الأولى، يمكن لنا اعتقاد أنّ مصطلح الموافقة (Approbation) مرادف لمصطلح المصادقة (Homologation)، وفي هذه الحالة، لا يعتبر قرار وزير المالية سبباً لإضفاء الطابع التنظيمي على قرارات اللجنة. فالمصادقة ما هي إلا شرط لدخول الأنظمة حيز النفاذ عن طريق النشر في الجريدة الرسمية، خلافاً للموافقة التي فضل المشرّع استعمالها بدلاً من المصادقة، والتي تجعل النصّ غير الموافق عليه مجرد مشروع فقط، ولا يرتقى إلى درجة النظام⁽³⁾.

وعليه نخلص إلى أنّ اللجنة لا تتمتع بالسلطة التنظيمية بمعناها الحقيقي إلا بعد تدخل السلطة التنفيذية في ذلك، مما يجعل اللجنة تابعة للسلطة التنفيذية في هذا الجانب.

أمّا بالنسبة لمجلس النقد والقرض، فإنّ وزير المالية له الحق في طلب تعديل مشاريع الأنظمة، وذلك في أجل عشر (10) أيام، وبالتالي يجب على المحافظ بصفته رئيساً للمجلس أن يستدعي حينئذ المجلس للاجتماع في أجل خمسة أيام ويعرض عليه التعديل المقترح. وفي الأخير يكون القرار الجديد الذي يتخذه المجلس نافذا مهما يكن مضمونه⁽⁴⁾.

ثالثاً - وضع السلطة التنفيذية النظام الداخلي لبعض سلطات الضبط:

إنّ بعض السلطات الإدارية المستقلة الضابطة في المجال الاقتصادي، تبقى تابعة إزاء السلطة التنفيذية فيما يخص وضع نظامها الداخلي، وهذا ما يقلص من استقلاليتها من الجانب الوظيفي. ونذكر على سبيل المثال مجلس المنافسة، الذي يحدد نظامه الداخلي بموجب مرسوم⁽⁵⁾.

¹ - المادة 32 من المرسوم التشريعي رقم 93-10 المؤرخ في 23 ماي 1993 والمتعلق ببورصة القيم المنقولة، المرسوم المرجعي سابق الذكر.

² - 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، الجريدة الرسمية العدد 18 لسنة 1996.

³ - R. ZOUAIMIA, « Les autorités administratives indépendantes et la régulation économique », op. cit. p 24 et 25.

⁴ - المادة 63 من الأمر رقم 03-11 المؤرخ في 26 أوت 2003 و المتعلق بالنقد والقرض، الأمر المرجعي سابق الذكر.

⁵ - تنص المادة 31 من الأمر 03-03 والمتعلق بالمنافسة على أن: « يحدد تنظيم مجلس المنافسة وسيره بموجب مرسوم ».

وهو الأمر نفسه في مجال النشاط المنجمي، بحيث تنص المادة 51 من القانون رقم 01-10 المتضمن قانون المناجم على أنه: « تتمتع كل من الوكالة الوطنية للممتلكات المنجمية والوكالة الوطنية للجيولوجيا والمراقبة المنجمية بنظام داخلي، يتخذ بموجب مرسوم... »⁽¹⁾.

وبالتالي نخلص إلى أن الوكالتين المنجميتين تتبعان السلطة التنفيذية فيما يخص وضعها لنظامهما الداخلي، الأمر الذي يحد من استقلاليتها الوظيفية.

من خلال ما سبق عرضه، نتوصل إلى عدم تمتع السلطات الإدارية المستقلة الضابطة في المجال الاقتصادي في جانبها الوظيفي باستقلالية مطلقة، وإنما هناك استقلالية نسبية. الأمر الذي يجعلنا نؤيد المشرع البريطاني في اصطلاحه تسمية الهيئات الإدارية المستقلة بالمنظمات غير الحكومية شبه المستقلة، من حيث تأثير الحكومة على أعضاء سلطات الضبط بالتعيين وكذا المصادقة على قرارات سلطات الضبط عضويا بالإضافة إلى تحديد مجال عملها وتمويلها من الناحية الوظيفية. مثلما هو شأن لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، التي يوافق الوزير المكلف بالمالية بقرار على جميع اللوائح و الأنظمة التي تسنها⁽²⁾.

¹ - المرسوم التنفيذي رقم 04-93 المؤرخ في 1 أبريل 2004 يتضمن النظام الداخلي للوكالة الوطنية للممتلكات المنجمية، المرسوم المرجعي سابق الذكر.

والمرسوم التنفيذي رقم 04-94 المؤرخ في 1 أبريل 2004 يتضمن النظام الداخلي للوكالة الوطنية للجيولوجيا والمراقبة المنجمية، المرسوم المرجعي سابق الذكر.

² - أنظر المادة الأولى من المرسوم التنفيذي رقم 96-102 المؤرخ في 11 مارس 1996 والمتضمن تطبيق المادة 32 من المرسوم التشريعي رقم 93-10، الجريدة الرسمية العدد 18 لسنة 1996.

الباب الثاني

اختصاصات و صلاحيات سلطات الضبط

في المجال الاقتصادي

تحوز سلطات الضبط في المجال الاقتصادي، أنظمة قانونية متباينة، انطلاقاً من اختلاف هيكلتها، وكيفية تعيين أعضائها، وكذا تباين واختلاف طرق إنشائها من هيئة لأخرى. و بهدف الوصول وبلوغ حقيقة وجوهر سلطات الضبط في المجال الاقتصادي، أثرنا التطرق للجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، وكذا سلطة الضبط للبريد والمواصلات، وإجراء مقارنة بين السلطتين بعيداً عن مقارنة سلطات الضبط في المجال الاقتصادي بالهيئات الإدارية التقليدية.

ويعتبر إنشاء لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، أحد أهم الآليات التي اعتمدها المشرع الجزائري في إطار إرسائه لقواعد اقتصاد السوق فهي تعد الأداة الرئيسية لتنظيم سوق القيم المنقولة. إذ تتولى اللجنة مهامها باعتبارها سلطة إدارية ضابطة في المجال الاقتصادي ولذلك فهي تسهر على ضمان احترام مبادئ النزاهة والشفافية حيث تتأكد اللجنة من تقيد الشركات المقبول تداول قيمها المنقولة، وعقد الجمعيات العامة، وتشكيل أجهزة الرقابة على عمليات النشر، كما أنها تأمر هذه الشركات عند الاقتضاء بنشر استدراقات فيما إذا لاحظت حالة نقص في الوثائق المنشورة أو المقدمة إليها.

كما تسهر سلطة الضبط للبريد و المواصلات، على وجود منافسة فعلية ومشروعة تقوم على أساس المساواة وعدم التمييز بين المتعاملين في مجالي البريد والاتصالات السلكية واللاسلكية.

وعلى اعتبار أن مجال الاتصالات من أهم القطاعات الحيوية في الدولة الحديثة، فإن تخويل سلطة الضبط للبريد والمواصلات صلاحية مراقبته، راجع إلى أنها المختص الوحيد في هذا المجال.

ووسائل الرقابة الممنوحة لسلطة الضبط للبريد والمواصلات، متنوعة، فتبدأ بالرقابة القبلية أو الوقائية وتنتهي بالرقابة البعدية أو الردعية.

فتتمثل الرقابة القبلية في مشاركة سلطة الضبط للبريد والمواصلات عن طريق تقديم الآراء و الاقتراحات بخصوص مشاريع القوانين والنصوص التنظيمية المتعلقة بقطاعي البريد والاتصالات السلكية واللاسلكية.

وتتجلى الرقابة البعدية في البحث عن المخالفات والتجاوزات المرتكبة من طرف المتعاملين الاقتصاديين وتنتهي بالفصل في النزاعات القائمة بين المتعاملين أنفسهم أو مع المستعملين.

وتكمن أهمية هذه الرقابة في تحليل المعلومات والبيانات المقدمة من طرف المتعاملين الاقتصاديين، وكذا التأكد من مدى التزام هؤلاء المتعاملين بتطبيق القوانين والتنظيمات المعمول بها في هذا المجال.

ولهذا فإننا سنتعرض لهذه الأفكار في فصلين اثنين، نتطرق في الأول إلى اختصاصات وصلاحيات لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة ومهام سلطة الضبط للبريد والمواصلات (فصل أول)، وكذا الرقابة القضائية على أعمال سلطات الضبط في المجال الاقتصادي (فصل ثان).

الفصل الأول

إختصاصات لجنة تنظيم عمليات البورصة و مراقبتها

وصلاحيات سلطة الضبط للبريد و المواصلات

في سبيل ضبط المجال الاقتصادي خول المشرع الجزائري كلا من لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها و سلطة الضبط للبريد والمواصلات جملة من الصلاحيات و الاختصاصات يأتي على رأسها الاختصاص التنظيمي، الذي تفرد به لجنة تنظيم عمليات البورصة دون سلطة الضبط للبريد و المواصلات التي منحت لها سلطة اتخاذ القرار إما في شكل رخصة أو تصريح بسيط لاستغلال شبكات عمومية أو منشآت المواصلات السلكية و اللاسلكية.

و من خلال هذا الفصل سنتطرق لاختصاصات لجنة تنظيم عمليات البورصة و مراقبتها (مبحث أول)، فضلا عن مهام و صلاحيات سلطة الضبط للبريد و المواصلات (مبحث ثان).

المبحث الأول

اختصاصات لجنة تنظيم عمليات البورصة و مراقبتها

تعتبر لجنة تنظيم عمليات البورصة⁽¹⁾ ومراقبتها السلطة العليا لسوق القيم المنقولة⁽²⁾ انطلاقاً من كونها المشرف على نشر المعلومات المختلفة والمسئول عن تقديمها لكافة المتعاملين على قدم المساواة، حتى تكون المنافسة حقيقية. وبالتالي تتحقق للسوق المالية الفعالية و للمدخرين الحماية اللازمة. و في سبيل ذلك تضطلع لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها بصلاحيات منح الاعتماد (مطلب أول) إلى جانب الاختصاص التنظيمي⁽³⁾ الذي تتميز به لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها عن سلطة الضبط للبريد والمواصلات (مطلب ثان).

¹ - يعود مصطلح البورصة إلى القرن الخامس عشر حيث كان التجار القادمين من فلورنس يلتقون بفندق تملكه عائلة "Van des bources" بمدينة بريج البلجيكية، أي أن أصل مصطلح بورصة: المكان الذي يجتمع فيه التجار بشكل دوري. ولا تعتبر البورصة حديثة النشأة، إذ أنه وجد في القديم العديد من الأسواق الشبيهة بالبورصة الحالية، ففي روما وجدت سوق عرفت باسم "La collegia Mecratum" و ذلك في القرن الخامس ميلادي. كما أنشأت بورصات تعد الأقدم في تاريخها كبورصة أنفر بأمرستردام؛ فرانكفوت؛ برشلونة؛ ليون؛ وأنشأت عام 1893 بورصة نيويورك.

ويمكن تعريف البورصة بأنها المكان المخصص لبيع و شراء رؤوس أموال الشركات أو السلع المعدنية أو المحصولات الزراعية، وبذلك تعد البورصة الفضاء الذي يلتقي فيه البائع و المشتري لإتمام عملية التبادل. ومن ثم فإن نشاط البورصات يتسع ليشمل كافة أنواع المعاملات والأنشطة التي يحتاجون إليها لإشباع حاجاتهم ورغباتهم. محسن أحمد الخضيري، كيف تتعلم البورصة في 24 ساعة، الطبعة الأولى، إيتيرال للنشر والتوزيع، مصر، 1996، ص.9؛ كما يمكن تعريفها بأنها: "سوق منظمة تتعقد في مكان معين، في أوقات دورية بين المتعاملين بيعة وشراء بمختلف الأوراق المالية". محمد يوسف ياسين، البورصة، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2004، ص.16.

² - يمكن تعريف القيم المنقولة بأنها: "صكوك قابلة للتداول تمثل حقوق المساهمين أو أصحاب القروض بعيدة الأجل، وتشكل أجزاءاً متساوية لمبلغ إجمالي ترتبط به حقوق متساوية في حلقة واحدة". عبده جميل غصوب، "بورصة بيروت في القانون اللبناني وقانون التجارة الدولية"، مجلة الدراسات القانونية، كلية الحقوق، جامعة بيروت، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، العدد الأول، 2004، ص.89.

³ - تجدر الإشارة إلى أن مجلس النقد والقرض ولجنة تنظيم عمليات البورصة و مراقبتها يشتركان فيما يخص هذا الاختصاص تحديداً، غير أن لجنة تنظيم عمليات البورصة و مراقبتها تتمتع بالشخصية المعنوية، بخلاف مجلس النقد و القرض الذي لا يتمتع بها، لكن هذا لم يحل دون اعتراف المشرع الجزائي له بالاختصاص التنظيمي.

المطلب الأول

صلاحية لجنة تنظيم عمليات البورصة و مراقبتها منح الاعتماد

تسهر لجنة تنظيم عمليات البورصة و مراقبتها على حسن سير سوق القيم المنقولة. فهي تسهر على تنظيمها و تسييرها من خلال سلطة قبول القيم المنقولة للتداول في البورصة (فرع أول)، وكذا ممارسة اللجنة لصلاحية الاعتماد (فرع ثان).

الفرع الأول

صلاحية قبول القيم المنقولة للتداول في البورصة

يتم قبول القيم المنقولة للتداول في البورصة من طرف لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، بناء على طلب يقدمه المصدر الذي يجب أن تتوفر فيه جملة من الشروط حددتها اللجنة بموجب نظامها رقم 03-97 المؤرخ في 18 نوفمبر 1997 المتعلق ببورصة القيم المنقولة⁽¹⁾. وتتمثل هذه الشروط في الآتي:

- أن يبلغ رأسمال المؤسسة 100.000.000 على الأقل.
- أن ينشر المصدر الكشوف المالية المصادق عليها للسنتين الماليتين السابقتين على سنة تقديم طلب القبول.
- أن تتوفر المؤسسة على هيئة للمراقبة الداخلية.
- يجب أن تكون الأسهم⁽²⁾ محل طلب القبول مدفوعة بكاملها.
- يجب أن يوزع وسط الجمهور سندات تمثل 20% من الرأسمال الإجمالي للشركة يوم الإدخال على أبعد تقدير.

¹ - الجريدة الرسمية العدد 87 لسنة 1997.

² - يعتبر السهم شهادة تؤول لمالكها الحق في ملكية جزء من ممتلكات الشركة التي أصدرت هذا السهم، و يتميز السهم بأن ليس له تاريخ استحقاق و لا يحق لحامله المطالبة بالأرباح إلا إذا قررت الإدارة توزيعها، محسن أحمد الخضري، كيف تتعلم البورصة، المرجع السابق، ص.59.

▪ يجب توزيع سندات رأس المال الموزعة على الجمهور على 300 مساهم على الأقل، يملكون فرادى على الأكثر 05% من رأس المال الاجتماعي يوم الإدخال على أبعد تقدير. كما يعود للجنة اتخاذ قرار شطب القيم و تعليق سعر الأسهم من أجل ضمان الإعلام و حماية المدخرين، حيث تجري جميع اجتماعات البورصة تحت مراقبة مفوض من طرف اللجنة، الذي يمكنه التدخل في اجتماع البورصة بهدف تسوية أية نزاعات عارضة ذات طابع تقني، من شأنها أن تعيق سير البورصة، ويمكنه أيضا أن يقرر خلال الاجتماع بتعليق تحديد سعر أو عدد من الأسعار⁽¹⁾.

وطبقا لما نصت عليه المادة 48 من المرسوم التشريعي رقم 93-10 المرجعي سابق الذكر، فإنه يعد من صلاحيات اللجنة وحدها، ودون الرجوع إلى أي جهة أخرى، تعليق عمليات البورصة لمدة لا تتجاوز خمسة (05) أيام كاملة في حالة حدوث حادث كبير ينجز عنه اختلال في سير البورصة، أو حركات غير منتظمة أسعاره. أما إذا كان الحادث مما يتطلب تعليقا لمدة تتجاوز خمسة (05) أيام كاملة فإن القرار يعود إلى اختصاص الوزير المكلف بالمالية. وعلى خلاف لجنة تنظيم عمليات البورصة و مراقبتها C.O.S.O.B فإن قانون 22 جانفي 1988 الفرنسي ضيق من مجال اختصاص لجنة البورصة الفرنسية C.O.B، بنقله جزء معتبرا من اختصاصاتها لمجلس بورصات القيم C.V.B، إذ أصبح القبول في البورصة من اختصاصات هذا الأخير، و لم يعد للجنة البورصة الفرنسية C.O.B إلا حق الاعتراض إلا إذا لاحظت أن القبول يمثل خطرا يتعارض و مصالح المستثمرين.

وإلى جانب ذلك تتمتع اللجنة بحق طلب تعليق قيم بصفة استثنائية بغرض ضمان إعلام الجمهور وحماية الادخار كما أنها تعطي رأيها حول جميع تعديلات النظام العام لمجلس بورصات القيم⁽²⁾.

¹ - المادتان 65 و 46 من المرسوم التشريعي رقم 93-10 المعدل و المتمم، المرسوم المرجعي سابق الذكر.

² - Hubert de Vamplane et Jean Pierre Bornrt, op. cit, p16 et 17.

الفرع الثاني

ممارسة اللجنة لصلاحيات الاعتماد

بغرض حماية سوق القيم المنقولة، تسهر لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها على ضمان احترام قواعد و أخلاقيات المهنة من قبل جميع المتعاملين في هذه السوق⁽¹⁾. حيث خص المشرع الجزائري للجنة بصلاحيات تحديد هذه القواعد من خلال لائحة تصدرها، وصلاحيات التأكد من مدى احترامها من طرف الجميع، وقد بين المشرع الجزائري المبادئ العامة التي يجب أن تحكم هذه القواعد المتعلقة بأخلاقيات المهنة و هي:

- وجوب معاملة جميع الزبائن على قدم المساواة.
- الأولوية الواجب إعطاؤها لمصلحة الزبون.
- تنفيذ أوامر السحب التي يصدرها الزبون.
- عدم تسريب معلومات سرية في غير محلها⁽²⁾.

كما تراقب لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها شركة تسيير بورصة القيم والمؤتمن المركزي على السندات، هذه الأخيرة التي هي عبارة عن شركة ذات أسهم تتولى تسيير المعاملات التي تجري حول القيم المنقولة في البورصة⁽³⁾، إذ تتولى على الخصوص القيام بما يلي:

- ✓ التنظيم المادي لمعاملات البورصة و اجتماعاتها؛
- ✓ التنظيم العملي لإدخال القيم المنقولة في البورصة؛
- ✓ تسجيل مفاوضات الوسطاء في عمليات البورصة؛
- ✓ تنظيم عمليات مقاصة المعاملات حول القيم المنقولة؛
- ✓ تسيير نظام للتفاوض في الأسعار و تحديدها؛
- ✓ نشر المعلومات المتعلقة بالمعلومات في البورصة؛

¹ - يعمل في هذه السوق - البورصة - أشخاص مختصون هم سماسرة ووسطاء الأوراق المالية. فلا يجوز أن تتم العمليات في هذه السوق إلا بواسطة وسطاء رسميين وفي الشكل المحدد قانونا، وتتصف هذه العمليات بالصفة التجارية، علما أنه لا يكتسب أي من البائع أو المشتري للأوراق المالية هذه الصفة بمجرد دخوله في إحدى عمليات البورصة. محمد يوسف ياسين، المرجع السابق، ص. 16.

² - أنظر المادة 49 من المرسوم التشريعي رقم 93-10 المعدل و المتمم بالقانون رقم 03-04 المتعلق ببورصة القيم المنقولة، المرسوم المرجعي سابق الذكر.

³ - انظر المادة 15 من نفس المرسوم التشريعي.

✓ إصدار نشرة رسمية لسعر البورصة.

وتفرض اللجنة رقابتها على أنشطة المؤتمن المركزي على السندات، وهو عبارة عن هيئة تؤسس في شكل شركة ذات أسهم و تمارس المهام التالية:

✓ حفظ السندات، الذي يمكن من فتح حسابات باسم المتدخلين المعتمدين؛

✓ متابعة حركة السندات من خلال التنقل من حساب لآخر؛

✓ إدارة السندات لتمكين المتدخلين المعتمدين من ممارسة حقوقهم المرتبطة بها؛

✓ الترقيم القانوني للسندات؛

✓ نشر المعلومات المتعلقة بالسوق.

إضافة إلى ذلك تتولى اللجنة الموافقة على الطلبات الجديدة للمساهمة في رأسمال المؤتمن المركزي على السندات بناء على اقتراح من مجلس إدارته⁽¹⁾.

وتعد لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها السلطة الوحيدة المخول لها صلاحية اعتماد الوسطاء⁽²⁾ في عمليات البورصة وفقا للشروط والإجراءات المنصوص عليها بموجب نصوص المرسوم التشريعي رقم 93-10 المعدل والمتم⁽³⁾، وكذا بموجب نظام اللجنة رقم 96-03 المتعلق بشروط اعتماد الوسطاء في عمليات البورصة وواجباتهم ومراقبتهم، وتعليمة اللجنة رقم 97-01⁽⁴⁾.

وقد حددت المادة 06 من المرسوم التشريعي رقم 93-10 الأشخاص الذين يمكنهم ممارسة نشاط الوسيط في عمليات البورصة، وهم ثلاث فئات: الشركات التجارية التي تنشأ خصيصا لهذا الغرض، البنوك والمؤسسات المالية.

¹- أنظر المادة 19 مكرر 02 من المرسوم التشريعي رقم 93-10 المعدل و المتمم بالقانون رقم 03-04 سابق الذكر.

²- تعددت تسميات الوسطاء باختلاف التشريعات، فتارة تستعمل مصطلح السمسار، الذي نصت عليه المادة 20 مكرر من القانون المصري المتعلق بالبورصة: "لا يجوز التعامل في الأوراق المالية... إلا بواسطة سمسارة الأوراق المالية"، بالإضافة إلى الوكيل بالعمولة، و أخيرا الوسيط الذي يعمل على ربط الصلة بمقابل مالي، بين مشتري القيم المنقولة و بائعها. و هذا ما سار عليه المشرع الجزائري، الذي نص في المادة 05 من المرسوم التشريعي رقم 93-10 المعدل و المتمم بالقانون رقم 03-04 على أنه: "كل تفاوض في القيم المنقولة في البورصة لا يمكن أن ينفذ إلا عن طريق الوسطاء في عمليات البورصة. لتفاصيل أكثر راجع: هدا ل غنية، النظام القانوني للوسطاء في عمليات البورصة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، السنة الجامعية 2001/2002، ص.11-12.

³- انظر المواد من 05 إلى 14، و 31 من المرسوم التشريعي رقم 93-10 المعدل و المتمم بالقانون رقم 03-04، المرسوم المرجعي سابق الذكر.

⁴- مؤرخة في 30 نوفمبر 1997 المحددة طرق اعتماد وسطاء عمليات البورصة.

والملاحظ أن المشرع الجزائري قد حصر نشاط الوساطة في الأشخاص المعنويين فقط، في الوقت الذي كان يجيز للأشخاص المعنويين والطبيعيين ممارسة هذا النشاط، إذ كانت المادة 06 قبل التعديل تنص على أن نشاط الوساطة في عمليات البورصة يمارس من قبل أشخاص طبيعيين أو شركات ذات أسهم تنشأ خصيصاً لهذا الغرض.

ويمارس الوسطاء في عمليات البورصة - في حدود الأحكام التشريعية و التنظيمية التي يخضعون لها- النشاطات التالية:

- التفاوض لحساب الغير؛
 - الإرشاد في مجال توظيف القيم المنقولة؛
 - التسيير الفردي للحافظة بموجب عقد مكتوب؛
 - تسيير حافظة هيئات التوظيف الجماعي للقيم المنقولة؛
 - توظيف القيم المنقولة و المنتجات المالية؛
 - ضمان النجاح في المسعى و الاكتتاب في مجموع السندات المصدرة؛
 - التفاوض للحساب الخاص؛
 - حفظ القيم المنقولة و إدارتها؛
 - إرشاد المؤسسات في هيكله الرأسمال و إدماج، و إعادة شراء المؤسسات.
- غير أنه يمكن للوسيط في عمليات البورصة ممارسة جميع الأنشطة ذات الصلة فيكون "وسيط ذو نشاط غير محدود"، كما يمكن أن يقتصر نشاطه على بعض النشاطات المذكورة أعلاه، إما بناء على رغبته أو بناء على إرادة اللجنة مانحة الاعتماد، و يسمى في هذه الحالة "وسيط ذو نشاط محدود".

يقدم الوسيط طلب الاعتماد مرفقا بجميع الوثائق الضرورية إلى اللجنة التي تلتزم بالبت فيه إما بالرفض أو القبول في أجل شهرين ابتداء من تاريخ استلام الطلب.

فإذا وافقت اللجنة على طلب الاعتماد يتم تبليغ الوسيط بالموافقة، التي تكون مؤقتة، إذ لا يكون الاعتماد نهائياً وفعلياً إلا بعد اكتتاب أو شراء الوسيط حصة من رأسمال شركة تسيير بورصة

القيم وإعلام اللجنة بذلك، ويشكل هذا الاعتماد⁽¹⁾ الصادر من قبل اللجنة موضوع قرار إداري صرف بالمفهوم المتعارف عليه في فقه القانون الإداري وقضائه. ويتم نشر هذا القرار في النشرة الرسمية لقائمة البورصة و يبقى هذا الاعتماد ساري المفعول إلى غاية الشطب.

أما في حالة رفض طلب الاعتماد فإن قرار اللجنة يبلغ للمعني بالأمر مرفقا بتبرير يبين أسباب اتخاذ اللجنة لهذا القرار.

كما يمكن للجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها الحد من نشاطات وسيط عمليات البورصة، إذا تبين من ملف الاعتماد المقدم أن الوسيط غير قادر على ممارسة جميع النشاطات الواردة في طلب الاعتماد بصفة ملائمة وكاملة، فيجوز لها تحديد الاعتماد، وهذا ما يسمى بالرفض الجزئي، لكن بشرط تسبب قرارها .

وفي كلتا الحالتين الأخيرتين يحق لطالب الاعتماد رفع دعوى إلغاء ضد قرار اللجنة - باعتبارها سلطة إدارية مركزية - أمام مجلس الدولة⁽²⁾.

كما تسهر اللجنة على مراقبة الوسطاء أثناء ممارسة أنشطتهم، إذ يلتزم الوسيط في عمليات البورصة بإخطار لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها في حالة⁽³⁾:

- ✓ تغيير قانونه الأساسي.
- ✓ تغيير مقر مؤسسته.
- ✓ تعيينه مسيرين جدد.
- ✓ توقيف عمل أعيانه الموكلين.
- ✓ التنازل عن الأملاك و الوسائل الضرورية لممارسة نشاطه.
- ✓ ممارسة نشاط آخر.
- ✓ بكل قضية إدارية، مدنية، أو جنائية ترفع ضده.

¹ - يعتبر الاعتماد الإداري صورة من صور الترخيص الإداري، لتفاصيل أكثر راجع: عزاوي عبد الرحمن، الرخص الإدارية ...، الرسالة السابقة.

² - خلافا لبعض التشريعات المقارنة مثل ما هو الحال عليه بالنسبة للقرارات الصادرة عن لجنة البورصة اللبنانية مثلا، إذ يتم الطعن ضد هذه القرارات أمام الغرفة المدنية التابعة لمحكمة الاستئناف بالعاصمة بيروت. ويتعين على الطاعن تقديم اعتراضه في مهلة 15 يوما من تاريخ تبليغه القرار تحت طائلة سقوط حقه. عبده جميل غصوب، "بورصة بيروت في القانون اللبناني....."، المقال السابق، ص. 97.

³ - المادة 36 من نظام لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها رقم 96-03، النظام المرجعي سابق الذكر.

✓ بكل تغيير أو تعديل بالنسبة للمعلومات التي قدمها عند حصوله على الاعتماد.

يمكن لأعوان اللجنة المؤهلين إجراء تحقيقات لدى الوسطاء، ويلتزم الوسطاء في هذه الحالة بتقديم كل الوثائق التي تطلبها اللجنة وتتعلق بنشاطاتهم للإطلاع عليها. كما يمكن لهم الدخول إلى المحلات ذات الصبغة المهنية خلال ساعات العمل، ولا يجوز للوسطاء الاحتجاج في مواجهتهم بالسر المهني⁽¹⁾.

وتنظر اللجنة في طلبات توقيف النشاط التي يتقدم بها الوسطاء، حيث يلزم الوسيط الذي يرغب في توفيق نشاطه المهني بتقديم طلب بالشطب من جدول ممارسي المهنة إلى اللجنة قبل شهرين على الأقل، ولا تقرر اللجنة الشطب إلا إذا رأت أن مصلحة الزبائن و المدخرين محمية بصورة كافية، كما يمكنها إخضاع عملية الشطب لشروط تحددها ويلزم بها الوسيط. وفي هذا السياق وبغرض حماية الزبائن والمدخرين تمتد رقابة لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها على أعمال الوسيط ونشاطاته السابقة حتى بعد إجراء عملية الشطب⁽²⁾.

إضافة إلى ذلك تتولى لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة القيام باعتماد القوانين الأساسية، ومشاريع أنظمة هيئات التوظيف الجماعي للقيم المنقولة " ه.ت.ج.ق.م " ويمكن لهذه الأخيرة ممارسة أي نشاط دون الحصول مسبقا على هذا الاعتماد. وقد نص المشرع الجزائري على نوعين من هذه المؤسسات⁽³⁾:

1. شركة الاستثمار ذات رأسمال متغير " ش.إ.ر.م.م " وهي شركة أسهم هدفها تسيير حافظة القيم المنقولة وسندات دين القابلة للتداول، وهي تخضع لأحكام الأمر رقم 96-08 وأحكام القانون التجاري فيما لم يتم تحديده بموجب هذا الأمر.

2. الصندوق المشترك للتوظيف " ص.م.ت " وهو ملكية مشتركة للقيم المنقولة تصدر حصصها و يعاد شراؤها بناء على طلب الحاملين بالقيمة التصفوية، تضاف إليها أو تخصم منها النفقات والعمولات ، ولا يتمتع الصندوق بالشخصية المعنوية⁽⁴⁾.

¹ - المادة 44 من نظام لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها رقم 96-03، النظام المرجعي سابق الذكر.

² - المادة 05 من نظام لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة رقم 96-03، النظام المرجعي سابق الذكر.

³ - المادة الأولى من الأمر رقم 96-08 المؤرخ في: 10/01/96 يتعلق بهيئات التوظيف الجماعي للقيم المنقولة، الجريدة الرسمية العدد 03 لسنة 1996.

⁴ - المادة 13 من نفس الأمر.

تقوم لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها باعتماد القانون الأساسي لـ " ش.إ.ر.م.م " أومشروع نظام " ص.م.ت " بعد إيداع ملف الاعتماد من قبل المؤسسين لدى اللجنة التي تسلمهم وصلا مؤرخا وممضي من قبلها يشهد على استلام الملف. وتملك اللجنة مهلة شهرين لدراسة الملف ابتداء من تاريخ إيداع طلب الاعتماد، ويتم إخطار المؤسسين لهيئات التوظيف الجماعي للقيم المنقولة بمنح أو رفض الاعتماد عن طريق رسالة مسجلة مع وصل الاستلام.

وفي حالة رفض اللجنة لطلب الاعتماد، فإن قرارها يجب أن يكون مسببا، تلتزم فيه بشرح الأسباب التي اتخذت على أساسها قرار الرفض، و يبقى من حق طالب الاعتماد استعمال حقه في التظلم الإداري، حيث يملك المؤسسون الحق في طعن إداري مسبق أمام اللجنة، وفي حالة الرفض الصريح أو الضمني يبقى من حق هؤلاء رفع دعوى قضائية .

ولا يتوقف دور اللجنة على اعتماد مشاريع القوانين الأساسية و أنظمة " ه.ت.ج.ق.م " فحسب، بل يستمر بعد ذلك لتمارس اللجنة رقابة دائمة على هذه الهيئات من خلال متابعتها لأنشطتها بشكل دائم و متواصل، و تتجلي مظاهر ذلك من خلال الإجراءات التالية:

الرقابة المسبقة: التي تمارسها لجنة الرقابة المسبقة على أعمال الهيئات، حيث تلتزم هذه الأخيرة بإخطار لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها فورا : - عند اتخاذ قرار عقد جمعية عامة غير عادية بمناسبة انخفاض رأسمال شركة الاستثمار ذات رأسمال متغير، خلال الأربعة أشهر التي تلي تعليق إعادة شراء الأسهم، عن نصف المبلغ الأدنى المقرر في المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 96-474⁽¹⁾ وهو خمسة ملايين دينار 5000.000 دج .

- أنه يجب إعلام اللجنة فورا بقرار الانحلال في حالة موافقة الجمعية العامة غير العادية على انحلال شركة الاستثمار ذات رأسمال متغير⁽²⁾.

- بقرار مجلس الإدارة أو مجلس المديرين لشركة الاستثمار ذات رأسمال متغير أو المسير بتعليق عملية إعادة شراء الأسهم الموجودة وكذلك عند إصدار أسهم جديدة⁽³⁾.

¹ - المرسوم التنفيذي رقم 96-474 المؤرخ في: 28 ديسمبر 1996 والمتعلق بتطبيق المواد 8 و 23 من أمر رقم 96-08 المؤرخ في 10 يناير 1996 والمتعلق بهيئات التوظيف الجماعي للقيم المنقولة، الجريدة الرسمية العدد 84 لسنة 1996.

² - المادة 23 من نظام لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها رقم 97-04 المؤرخ في 18 أكتوبر 97، الجريدة الرسمية العدد 87 لسنة 1997.

³ - المادتين 11 و 27 من الأمر 96-08 الأمر المرجعي سابق الذكر.

الرقابة اللاحقة:

بالإضافة إلى الرقابة السابقة تمارس لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها رقابة لاحقة على نشاطات " ه.ت.ج.ق.م"، وتتمثل أساسا في ضرورة نشر معلومات حول كل العمليات و تقديم تقارير عن نشاطها وأصولها بعد مراقبتها من قبل محافظ الحسابات. إذ يقع على عاتق " ه.ت.ج.ق.م" التزام بنشر المعلومات الحسابية والمالية الظرفية والدورية والدائمة المتعلقة بنشاطها والموجهة للجمهور، ويتعلق الأمر خاصة بـ :

- نشر إعلانية خاضعة لتأشيرة اللجنة قبل إصدار الأسهم أو الحصص الأولى.
- الحسابات.
- تقارير النشاطات السداسية الأشهر و السنوية.
- تكوين الأصول.

ولا يمكن نشر جميع هذه المعلومات إلا بعد صدور تقرير عن اللجنة يتضمن التصديق عليها. كما يمكن لهذه الأخيرة أن تطلب معلومة إضافية و/أو تشترط عند الاقتضاء تعديلات ضرورية. وقبل إرسال هذه المعلومات إلى اللجنة يجب أن يتحقق منها محافظ الحسابات ويتثبت صحتها، مع الإشارة إلى أن هذا الأخير يتم اختياره من بين قائمة تعدها اللجنة بنفسها مسبقا⁽¹⁾.

وتسهر اللجنة أيضا على ضمان احترام " ه.ت.ج.ق.م" لقواعد الحذر المنصوص عليها في المادة 35 من نظام لجنة تنظيم و مراقبة عمليات البورصة رقم 04-97. كما تملك اللجنة - من أجل تنفيذ مهامها - الحق في إجراء تحقيقات حول النشاطات التي تمارسها " ه.ت.ج.ق.م" طبقا لما نصت عليه المادة 37 من المرسوم التشريعي رقم 10-93 المعدل و المتمم، والمادة 48 من الأمر رقم 08-96.

وفي الأخير تجدر الإشارة إلى أن لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة لم تقم لحد الآن باعتماد سوى شركة استثمار واحدة ذات رأسمال متغير، و يتعلق الأمر بشركة الاستثمار المالي CELIM ، وهي مؤسسة بالشراكة بين: BDL.SAA.BNA.

¹ - المواد 43 إلى 47 من الأمر 08-96 المرجعي سابق الذكر.

المطلب الثاني

الاختصاص التنظيمي للجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها

تتمتع لجنة تنظيم و مراقبة عمليات البورصة بمجموعة من الصلاحيات، حيث تمارس اللجنة سلطة تنظيمية عامة بإصدار لوائح تتعلق بتنظيم سوق القيم المنقولة، وسلطة شبه تنظيمية بإصدار التعليمات، والتوصيات، والأراء، والاقتراحات، كما أنها تملك سلطة إصدار قرارات فردية، فضلا عن أنها تمارس سلطة التدخل من خلال توجيه أوامر إلى مختلف المتدخلين في سوق القيم المنقولة بغرض وضع حد للممارسات المخالفة للتشريع المعمول به، كما تقوم بتحقيقات لدى مختلف الجهات التي يحددها القانون بغرض تنفيذ مهمتها في مجال المراقبة والرقابة، وتمارس أيضا سلطات الحلول، التأديب، و التحكيم.

هذا الكم الهائل من السلطات والصلاحيات يمكن أن تشكل خطرا حقيقيا على حقوق وحرية الأشخاص إذا استعملت بطريقة غير مشروعة أو أسئ استعمالها، أوتجاوزت الحد المنصوص عليه قانونا، لاسيما وأنها تتركز في يد جهة واحدة، لذلك فقد فرض المشرع رقابة قضائية على أعمال هذه اللجنة قصد التحقق من مشروعيتها، و إبقائها في الإطار المخصص لها قانونا، بهدف تفادي أي تعدي على حرية المتعاملين في مجال البورصة .

وعليه إن الأفراد بتنظيم وضبط سوق القيم المنقولة من طرف لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها مهمة على قدر كبير من الصعوبة تقتضي منحها جملة من السلطات التي تسمح لها بممارسة مختلف وظائفها، فاللجنة تمثل سلطة ضبط سوق القيم المنقولة، لذلك يفترض فيها أن تسهر على ضمان السير الحسن لهذه السوق من خلال حسن اضطلاعها بالوظائف و المهام التي خصها المشرع بممارستها، لهذا فقد دعمها بالآليات الضرورية لنجاحها في أداء هذه المهام على أكمل وجه. وهو ما سنوضحه تباعا في الفقرات الموالية.

الفرع الأول

الاختصاص التنظيمي العام

تعتبر لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة السلطة الإدارية المستقلة الثانية بعد مجلس النقد و القرض التي حولها المشرع السلطة التنظيمية العامة، من خلال إصدار لوائح تنشر في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، وتقبل الطعن فيها (بالإلغاء، التعويض، عدم المشروعية) أمام الهيئات القضائية المختصة⁽¹⁾.

ويتوجب علينا التذكير أن اللوائح الإدارية تمثل مجموع "القرارات الإدارية التي تتضمن قواعد عامة وموضوعية و مجردة، تتعلق بجملة من الحالات والمراكز القانونية والأفراد غير المحددين بذواتهم، وظيفتها هي خلق أو تعديل أو إلغاء الحالات و المراكز القانونية العامة"⁽²⁾.

وتتميز القرارات الإدارية التنظيمية بالثبات و الجمود النسبي، مثل القانون، حيث لا تستنفذ مضمونها و آثارها بمجرد تطبيقها لأول مرة، و إنما تظل قابلة للتطبيق كلما توفرت شروط وظروف تطبيقها، على عكس القرارات الإدارية الفردية، كما تتميز بكونها تخاطب الكافة، و يحتج بها في مواجهة الجميع، مثل القانون في معناه الخاص الضيق⁽³⁾.

و للأنظمة أو اللوائح أهمية خاصة باعتبارها مصدر القانون الإداري لكونها أكثر تلبية واستجابة لمتطلبات و ضرورات العمل الإداري من القوانين العادية، لأن القواعد القانونية تقتصر على وضع الخطوط العامة تاركة المجال للأنظمة لرسم و بيان التفاصيل اللازمة لتطبيق هذه القواعد⁽⁴⁾، و باعتبار السلطة الإدارية فرع من الوظيفة و السلطة التنفيذية، فهي أكثر قدرة من السلطة التشريعية على معرفة و وضع تفاصيل القواعد و الأحكام القانونية العامة و الإجمالية موضع التنفيذ، بصورة واقعية، ملائمة ومستمرة، وذلك نظرا لكون السلطة الإدارية أقرب مؤسسات الدولة إلى الواقع المعاش. لذا فالمنطق يستلزم إعطاء السلطات الإدارية المختصة سلطة

¹ - E. Taib, «Chronique de l'organisation administrative » Revue IDARA, Ecole national d'administration, N° 01, 1994, p.73

² - عمار عوابدي، نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة و القانون الإداري، الطبعة الثانية، دار هومة، الجزائر، 2001، ص 12.

³ - عمار عوابدي، نفس المرجع، ص12.

⁴ - هاني علي الطهراوي، القانون الإداري، الطبعة الأولى، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان- الأردن، 1998، ص 70.

إصدار القرارات الإدارية العامة والتنفيذية، واللازمة لتحديد شروط و ظروف ووسائل تنفيذ القانون⁽¹⁾، وبالقياس فإن السلطات الإدارية المستقلة جزء من السلطة الإدارية في الدولة، فقد كان من البديهي أن يخولها المشرع سلطة تنظيمية معتبرة، وهذا ما نلاحظه من خلال الاختصاصات الممنوحة للجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها موضوع بحثنا.

أولاً: مجال ممارسة اللجنة لسلطتها التنظيمية العامة.

لقد أهل المشرع لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة لممارسة سلطة إصدار اللوائح ضمن مجال واسع جداً، حيث خولها صلاحية وضع التنظيم في الميدان المالي، ولاسيما في مجال القيم المنقولة، حيث تلعب دور المصدر لقانون القيم المنقولة، ذلك أنها تتولى وضع النصوص التنظيمية التي تشكل الإطار التنظيمي العام للبورصة و الوسطاء " IOB "، وعلى هذا الأساس يمكن اعتبارها سلطة تساهم في تطوير قانون البورصة ككل " LE DROIT BOURSIER ".

وقد نص المشرع على هذه السلطة ضمن القسم الثاني⁽²⁾ من الفصل الثاني المعنون بـ: " المهام و الصلاحيات " من المرسوم التشريعي 93-10، حيث تنص المادة 31⁽³⁾ على أنه: " تقوم اللجنة بتنظيم سوق القيم المنقولة بسن تقنيات⁽⁴⁾ تهم ما تأتي على الخصوص:

- ✓ رؤوس الأموال التي يمكن استثمارها في عمليات البورصة .
- ✓ اعتماد الوسطاء في عمليات البورصة و القواعد المهنية التي تطبق عليهم .
- ✓ نطاق مسؤولية الوسطاء و محتواها و الضمانات التي يجب أن يكفلوها لربائهم.
- ✓ الشروط الخاصة بأهمية الأعوان المرخص لهم بإجراء مفاوضات في مجال البورصة .
- ✓ الإصدارات في أوساط الجمهور.
- ✓ قبول القيم المنقولة للتفاوض بشأنها وشطبها وتعليق تحديد أسعارها .
- ✓ تنظيم عمليات المقاصة .

¹ - عمار عوايدي، المرجع السابق، ص 114.

² - ورد في النص عبارة " الوظيفة القانونية " و التعبير الأدق هو " الوظيفة التنظيمية " .

³ - وتم التأكيد على ذلك بموجب المواد: 64.49.49.29.19.17.13.11.10.8.7 من المرسوم التشريعي 93-10 المتعلق ببورصة القيم المنقولة، المرسوم المرجعي سابق الذكر .

⁴ - تجدر الإشارة أن النص العربي للمادة 31 سابقة الذكر قد استعمل مصطلح " تقنيات " للتعبير عن اللوائح التي تصدرها اللجنة، في حين استعمل النص الفرنسي مصطلح " Règlements " .

- ✓ الشروط التي يتفاوض ضمنها حول القيم المنقولة في البورصة و يتم تسليمها.
- ✓ تسيير أوراق القيم المنقولة و سنداتها المقبولة في البورصة.
- ✓ محتوى الشروط الإلزامية الواجب إدراجها في عقود التفويضات بين الوسطاء في عمليات البورصة زبائنهم.
- ✓ العروض العمومية لشراء قيم منقولة.
- ✓ القيام دوريا بنشر المعلومات التي تخص الشركات المحددة أسعار قيمها.
- إلا أن قائمة المجالات التي تمارسها اللجنة سلطتها التنظيمية العامة ضمنها قد تم تعديلها بموجب القانون رقم 03-04 المعدل والمتمم للمرسوم التشريعي 93-10، وهذا ضمن المادة 13 المعدلة للمادة 31، حيث وسع المشروع اختصاص اللجنة بمنحها الحق في سن لوائح في مجالات جديدة لم تتضمنها المادة 31 قبل التعديل، فيما ألغى اختصاصها في بعض المجالات المنصوص عليها ضمن نفس المادة، فيما احتفظ باختصاصها على حالة ضمن مجالات أخرى، حيث نصت المادة 31 بعد التعديل على قيام اللجنة بإصدار لوائح تتعلق بما يلي:
- ✓ رؤوس الأموال التي يمكن استثمارها في عمليات البورصة.
- ✓ اعتماد وسطاء عمليات البورصة والقواعد المهنية المطبقة عليهم .
- ✓ نطاق مسؤولية الوسطاء و محتواها، و الضمانات الواجب الإيفاء بها تجاه زبائنهم .
- ✓ الشروط و القواعد المتعلقة بتسيير نظام التسوية و تسليم السندات .
- ✓ الشروط و القواعد التي تحكم العلاقات بين المؤتمن المركزي على السندات و المستفيدين من خدماته .
- ✓ شروط التأهيل و ممارسة نشاط حفظ إدارة السندات

ثانيا: المصادقة على اللوائح التي تصدرها اللجنة.

- لا يمكن أن تنشر اللوائح التي تصدرها لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية إلا بعد موافقة الوزير المكلف بالمالية بموجب قرار يصدره وفقا

لما نص عليه المرسوم التنفيذي رقم 96-102⁽¹⁾ ، والذي صدر تطبيقا للمادة 32 من المرسوم التشريعي 93-10 المعدل و المتمم.

وتعتبر الموافقة ضمنية إذا سكت الوزير المكلف بالمالية، ولم يقدم موافقته ولا رفضه للائحة ضمن أجل 15 يوما كاملة يبدأ حسابها من تاريخ إيداع التنظيم، ويوجه مباشرة إلى الأمانة العامة للحكومة مرفقا بالإشعار بالاستلام من طرف وزير المالية، وهذا بغرض استكمال إجراءات نشره في الجريدة الرسمية، وهو ما نصت عليه المادتين 27 و 28 من النظام الداخلي للجنة ومصادقة وزير المالية على لوائح اللجنة يمكن اعتباره ضربا من الرقابة الوصائية، ذلك أن الوزير يملك سلطة المصادقة، وإحالة النظام للنشر، كما أنه يملك سلطة الرفض، وبالتالي عدم إمكانية نشر النظام مما يجعله غير قابل للتطبيق، وهذا على خلاف الرقابة الممارسة من طرف وزير المالية على الأنظمة التي يصدرها مجلس النقد و القرض التي تعتبر مجرد رقابة شكلية، إذ يحق للوزير أن يطلب تعديلها، إلا أن طلبه لا يلزم المجلس، و يكون القرار الذي يتخذه هذا الأخير نافدا مهما كان مضمونه⁽²⁾، و نفس الحكم يسري على لجنة عمليات البورصة في فرنسا (COB)، إذا أن أنظمتها لا تخضع إلا لموافقة أو مصادقة شكلية homologation formelle من طرف وزير المالية⁽³⁾.

الفرع الثاني

سلطة إصدار القرارات الإدارية الفردية

إن السلطة الثانية التي تتمتع بها لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها في إطار ممارستها لمهام الضبط و التنظيم الاقتصادي هي سلطة إصدار القرارات الفردية، حيث أن ممارسة الضبط الإداري عامة يمكن أن تتم عن طريق إصدار أوامر فردية، أي للهيئات المختصة بصيانة النظام العام أن تصدر قرارات إدارية ضبطية فردية، تطبق على شخص أو أشخاص معينين بذواتهم أو على حالات متعددة معينة بذاتها .

¹ - المؤرخ في 11 مارس 96 يتضمن تطبيق المادة 32 من المرسوم التشريعي 93-10، الجريدة الرسمية العدد 18 لسنة 1996.

² - المواد 48.47.46 من قانون 90-10 المتعلق بالنقد و القرض، القانون المرجعي سابق الذكر.

³ - M. GÉNTOT, op.cit, p.106.

أما بالنسبة لأشكال هذه القرارات فإنها يمكن أن تأخذ صيغة أوامر أو نواهي فردية معينة بالذات تلتزم من وجهة إليه بالقيام بعمل أو الامتناع عن القيام بعمل، كما يمكن أن تكون في شكل ترخيص إداري بموجبه يسمح لشخص معين أو مجموعة معينة من الأشخاص بمزاولة نشاط محدد و معين، إلا أنه يجب أن تستند تلك الهيئات في إصدارها لمثل هذه القرارات على قواعد تنظيمية عامة (قانون أو نظام) و إلا اعتبرت غير مشروعة⁽¹⁾.

ومن هنا يمكن تشبيه الدور الذي تقوم به بعض الهيئات في مجال الضبط الاقتصادي بذلك الذي تقوم به سلطات الضبط الإداري في مجال صيانة النظام العام، حيث أسندت سلطة اتخاذ القرارات الفردية لبعض السلطات الإدارية المستقلة، و منها مثلا: مجلس النقد والقرض الذي يتخذ القرارات الفردية المتعلقة بالترخيص لإنشاء البنوك و المؤسسات المالية الجزائرية، والترخيص بفتح مكاتب تمثيل للبنوك و المؤسسات المالية الأجنبية⁽²⁾.

وبالمثل أسندت هذه السلطة إلى لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، من خلال سلطتها في اتخاذ القرارات الفردية المتعلقة بالترخيص لممارسة بعض الأنشطة بواسطة التأشيرة أو الاعتماد. **1. التأشيرة:** حيث يقع على كل مصدر للقيم المنقولة قبل نشر المذكرة الإعلامية المتعلقة بإعلام الجمهور، أن يودع مشروع هذه المذكرة لدى لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها للتأشير عليها، حتى يتسنى له توزيعها وسط الجمهور، إذا يجب أن تضع اللجنة تأشيرتها عليها حتى تصبح قابلة للنشر⁽³⁾.

2. الاعتماد: إذ أنه لا يمكن ممارسة بعض النشاطات المتعلقة بسوق القيم المنقولة إلا بعد الحصول على اعتماد مسبق من قبل لجنة تنظيم عمليات البورصة و مراقبتها و من ذلك:

- ضرورة اعتماد الوسيط في عمليات البورصة (I.O.B).

- ضرورة اعتماد اللجنة للقوانين الأساسية و مشاريع أنظمة هيئات التوظيف الجماعي للقيم المنقولة.

¹ - لطرش حمو، "سلطات الضبط الإداري و الولائي في الجزائر"، بحث لنيل شهادة الماجستير في الإدارة و المالية العامة، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2002، ص.34.

² - لباد ناصر، "السلطات الإدارية....."، المقال السابق، ص.13.

³ - الفقرة الثالثة من المادة 41 من المرسوم التشريعي 93-10، المرسوم المرجعي سابق الذكر.

الفرع الثالث

الاختصاص الشبه تنظيمي

تساهم لجنة تنظيم عمليات البورصة و مراقبتها في سن القواعد القانونية أيضا من خلال سلطتها شبه التنظيمية، فهي تتمتع بإمكانية إصدار تعليمات، توصيات، آراء طبقا للمادة 30 من النظام الداخلي للجنة، وتنتشر جميع هذه الأعمال في الكشوف التي تصدرها اللجنة دوريا Bulletin COSOB، وكذا في التقرير السنوي الذي تقدمه اللجنة للحكومة، كما يمكن للجنة تقديم اقتراحات قوانين للحكومة تتعلق بسوق البورصة.

أولا: التعليمات⁽¹⁾ les instructions .

وتعرفها المادة 31 من النظام الداخلي للجنة بأنها: "أعمال تحدد بواسطتها القواعد والإجراءات والشروط التي تطبق في إطارها قرارات اللجنة". والتعليمات في الحقيقة تعتبر نصوص تطبيقية أو بمثابة خطوط السير des lignes de conduites التي تتبع خاصة في مجال القرارات الفردية، فهي تسمح للجنة بتحديد الشروط العامة لاتخاذ القرارات ذات الطابع الفردي. كما تحدد مجموع المعلومات التي يجب أن تحتويها الوثائق الإعلامية⁽²⁾، لذلك فهي غالبا ما تعد نصوصا تطبيقية لأنظمة اللجنة، لذا نجد هذه الأخيرة قد أصدرت منذ تأسيسها سنة 1996 عددا معتبرا من التعليمات⁽³⁾.

¹ - يقصد بالتعليمية كمصطلح فني: كل وثيقة إدارية ذات طبيعة داخلية، تستعمل داخل نفس الجهة الإدارية التي يرأسها محرر الوثيقة، بهدف معالجة قضية جارية. ويمكن أن توجه إلى سلطة رئاسية أعلى وذلك عند طلب توضيحات أو ترسل إلى جهة إدارية مرؤوسة. بوحميده عطا الله، النصوص القانونية من الإعداد إلى التنفيذ، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2008، ص.171.

² - Hubert de vauplane et Jean pierre Bornet, droit des marches financiers, op. cit, p.136 et 137.

³ - يصل عدد التعليمات التي أصدرتها لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها إلى 11 تعليمة من بينها:

- التعليمة رقم 01-97 المؤرخة في 97/11/30، تحدد أنواع الاعتماد لـ (و.ع.ب).

- التعليمة رقم 02-97 المؤرخة في 97/11/30، تتعلق بـ (ه.ت.ج.ق.م).

- التعليمة رقم 01-99 المؤرخة في 99/03/03، تتعلق بوثائق فتح الحساب.

- التعليمة رقم 02-99 المؤرخة في 99/03/03، تتعلق بالسجلات التي يجب أن يحملها (و.ع.ب).

- التعليمة رقم 05-99 المؤرخة في 99/10/17، تتعلق بمسك حسابات السندات من طرف (و.ع.ب).

- التعليمة رقم 01-2000 تحدد قواعد الحذر لتسيير وسطاء عمليات البورصة. أشارت إليه: زوار حفيفة، لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها.....، الرسالة السابقة، ص.84.

ثانيا: التوصيات les recommandations

تعتبر التوصيات أداة لشرح و تفسير النصوص التشريعية و التنظيمية في المجالات التي لا تتمتع فيها اللجنة إلا برقابة بعدية عامة، إذ نجدها خاصة في المجالات التي تتمتع فيها اللجنة بسلطة القرار.

فالتوصيات لا تحمل أي قوة إلزامية، والأشخاص الذي توجه إليهم أحرار في إتباعها أو عدم إتباعها، إلا أن القوة المعنوية للجنة تجبرهم على أخذها بعين الاعتبار في غالب الأحيان. ولتفسير القيمة العملية لهذه التوصيات نصت المادة 32 من النظام الداخلي للجنة بأن التوصيات التي تصدر اللجنة تهدف إلى تحقيق وضمان:

✓ أحسن إعلام من طرف جميع الفاعلين في سوق القيم المنقولة.

✓ احترام المساواة بين المستثمرين.

✓ التطبيق الأمثل للنصوص التشريعية و التنظيمية.

و تجدر الإشارة إلى أن هذا الأسلوب غير مستعمل بكثرة من طرف اللجنة، و ذلك لكونها تملك سلطات و وسائل أكثر فاعلية.

ثالثا: الآراء les avis

وهي وسيلة تسمح للجنة بتفسير بعض النصوص التشريعية أو التنظيمية بناء على طلب ذوي الصفة والمصلحة، فهي ذات طابع توجيهي أو تحضيري، إذ تقضي المادة 34 من النظام الداخلي للجنة، بأن الآراء الصادرة عن اللجنة تهدف إلى تفسير بعض النصوص التشريعية، وتصدر بناء على إخطار من كل مؤسسة أو هيئة عامة أو خاصة.

كما يمكن لآراء اللجنة أن تكون تحضيرية لقرارات بعض السلطات التنفيذية المتعلقة بسوق القيم المنقولة، لكون اللجنة أكثر اطلاعا في هذا المجال، و من ذلك مثلا ما نصت عليه المادتين 19 و19مكرر 01 من المرسوم التشريعي 93-10 المعدل والمتمم، بأن وضع القانون الأساسي وتعديلاته، وكذا تعيين المدير العام والمسيرين الرئيسيين لكل من شركة تسيير بورصة القيم المنقولة، والمؤتمن المركزي على السندات تخضع إلى موافقة الوزير المكلف بالمالية بعد أخذ رأي لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها. إلا أن المشرع لم يوضح طبيعة هذا الرأي

التحضيرى إذا ما كان رأيا بسيطا "avis simple" يأخذه وزير المالية على سبيل الاستئناس أم أنه رأى موافق "avis conforme" يلتزم الوزير بإتباعه عند اتخاذ قراره. لكن وفي ظل هذا الغموض القانونى وعمليا نجد أن هذا الرأى يبقى رأى استئناسى لا يلزم به الوزير.

رابعاً: الاقتراحات Les propositions

لقد أوكل المرسوم التشريعى رقم 93-10 المعدل والمتمم سابق الذكر للجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة مهمة القيام بتقديم مقترحات تتضمن نصوصاً تشريعية وتنظيمية تخص إعلام حاملى القيم المنقولة والجمهور، وتنظيم بورصة القيم المنقولة وسيرها والوضعية القانونية للوسطاء فى عمليات البورصة، وتقدم هذه الاقتراحات إلى الحكومة وفقاً لنص المادة 34 من ذات المرسوم.

كما تلتزم اللجنة بإعداد تقرير سنوى تضمنه نشاط سوق القيم المنقولة وتوجهه إلى الحكومة⁽¹⁾، ويمكن أن يعد وسيلة لتتوير الحكومة عند اتخاذ المبادرة بإعداد مشاريع القوانين المتعلقة بسوق القيم المنقولة، بل يعتبر أحد المصادر المادية الهامة لمشاريع القوانين لصدوره من متخصصين.

الفرع الرابع

سلطة التدخل

الأصل إنه لا يحق للإدارة التدخل قبل القضاء، فالقاعدة العامة تقضى بتدخل القضاء مقدماً لإمكان استعمال القوة المادية العامة. وتدخل الإدارة فى هذه الحالة يكون من أجل تنفيذ حكم القضاء، أما تدخل الإدارة ابتداءً لتنفيذ إجراءات الضبط الإدارى فمعناه الاستغناء عن التدخل السابق للقضاء، إذ أن هيئة الضبط تلجأ إلى مجموعة من الوسائل منها القوة المادية وبشكل مباشر دون أن يكون ذلك تنفيذاً لحكم قضائى⁽²⁾. و سلطة الإدارة فى التدخل مباشرة دون اللجوء إلى القضاء، ليس قاعدة عامة إلا أن له جذوراً فى القانون الإدارى منذ زمن بعيد.

¹ - المادة 05/30 من القانون رقم 03-04 المعدل والمتمم للمرسوم التشريعى 93-10، القانون المرجعى سابق الذكر.

² - لطرش حمو، سلطات الضبط الإدارى و الولائى.....، الرسالة السابقة، ص.169.

وباعتبار أن لجنة تنظيم عمليات البورصة و مراقبتها هي سلطة ضبط في المجال الاقتصادي فإن
المشرع قد منحها جملة من الوسائل القانونية للتدخل ضمن اختصاصها في مجال السوق المالية
دون الحاجة إلى استصدار أحكام أو قرارات قضائية فهي تتمتع بسلطة الأمر، التحقيق، الحلول
والوساطة، بالإضافة إلى سلطة التحكيم والتأديب، نشرها على النحو التالي:

أولاً: سلطة الأمر *pouvoir d'injonction*

وهي عبارة عن سلطة تسمح لهيئة ما بأن تصدر قرارات تلزم الأطراف الموجهة إليها
بتدارك أو تصحيح أعمالها حتى تتماشى مع التنظيم أو هي: "إلزام للشخص بفعل أو عدم القيام
بفعل بهدف توقيف مخالفة لقاعدة قانونية أو فعل من شأنه الإضرار بمصالح الأشخاص الذين
تختص الهيئة الضابطة بحمايتهم" (1).

وتتمتع لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها بأهلية تسمح لها إما أن تطلب من القاضي إصدار
أوامر أو أن تقوم بنفسها بتوجيه أوامر إدارية.

1. الأوامر غير المباشرة أو القضائية.

تنص المادة 40 من المرسوم التشريعي رقم 10-93 المعدل والمتمم سابق الذكر على أنه
"بإمكان رئيس لجنة تنظيم عمليات البورصة و مراقبتها في حالة وقوع عمل يخالف الأحكام
التشريعية أو التنظيمية، ومن شأنه الإضرار بحقوق المستثمرين في سوق القيم المنقولة أن
يطلب من المحكمة إصدار أمر للمسؤولين عن هذا العمل بامتنال لهذه الأحكام ووضع حد
للمخالفة أو إبطال آثارها ويحيل نسخة من طلبه هذا على المجلس القضائي للغرض الذي يقتضيه
القانون" (2).

وهنا يقع على الجهة القضائية المختصة الفصل في الأمر استعجالياً، كما يمكنها أن تتخذ تلقائياً
أي إجراء تحفظي. وتصدر - قصد تنفيذ أمرها - غرامة تهديدية تدفع إلى الخزينة العمومية.

¹ - Michel Gentot, cp.cit,p :81.

² - تجدر الإشارة إلى أن عبارة " المجلس القضائي " الواردة في نص المادة خاطئة، والصحيح هو عبارة " النيابة العامة " كما ورد في النص
باللغة الفرنسية، لأن الأمر هنا يتعلق بتحريك دعوى عمومية.

Article 40: «...il communique une copie de sa demande au parquet à toute fin de droit ».

ومن هنا يتضح بأن الأوامر القضائية تتدرج في إطار الهدف العام للجنة وهو حماية الادخار والمستثمرين في مجال القيم المنقولة وذلك من خلال فرض شرطين أساسيين لإمكانية توجيه هذا النوع من الأوامر وهما:

- وقوع عمل يخالف الأحكام التشريعية أو التنظيمية.

- أن يكون هذا العمل من شأنه الإضرار بحقوق الأفراد المستثمرين في القيم المنقولة ونفس هذه السلطة منحها المشرع الفرنسي للجنة عمليات البورصة COB من خلال المادة 12-2 من الأمر رقم 67-833 في 28 سبتمبر 1967، حيث يعود لرئيس لجنة البورصة COB الحق في إخطار رئيس محكمة القضايا الكبرى لباريس إذا ما لاحظ حدوث ممارسات تتعارض مع النصوص التشريعية أو التنظيمية ذات طبيعة من شأنها أن تشكل خطراً على حقوق المدخرين ليتخذ رئيس المحكمة الإجراءات اللازمة من أجل توقيف هذه الممارسات، ويقيم ذلك عن طريق أمر استعجالي⁽¹⁾.

2. الأوامر المباشرة أو الإدارية:

قضت المادة 35 من المرسوم التشريعي 93-10 المعدل والمتمم بأن على اللجنة التأكد من تقييد الشركات المقبول تداول قيمها في بورصة القيم المنقولة بالأحكام التشريعية والتنظيمية السارية عليها، ولا سيما في مجال القيم المنقولة، وعقد الجمعيات العامة وتشكيلة أجهزة الإدارة والرقابة وعمليات النشر القانونية، فإذا ما لاحظت حالات سهو في الوثائق المنشورة بغرض إعلام الجمهور أو المقدمة إلى اللجنة، يكون من حق هذه الأخيرة أن تأمر هذه الشركات عند الاقتضاء بنشر استدراكات في هذا المجال.

ومن جهته منح المشرع الفرنسي هو الآخر هذه السلطة للجنة البورصة COB بموجب نص المادة 01-09 من الأمر رقم 67-833 في تعديله الصادر بتاريخ 02 أوت 1989⁽²⁾.

¹ - Bulletin Joly, le nouveau droit des marchés financiers français (la récente action du C.B.V, les derniers réglementaires de la (COB) , n°11, année 1990. France, G.L.N Joly édition, p. 51.

أشارت إليه زوار حفيظة، الرسالة السابقة، ص.88.

² - للاستزادة راجع:

ثانيا: سلطة التحقيق⁽¹⁾ pouvoir d'enquête.

مما لا شك فيه أن استقرار النظام داخل سوق الأوراق المالية يتطلب رقابة يفتة وعميقة ومن أجل ذلك منح المشرع لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها سلطة إجراء تحقيقات تمس مختلف المتعاملين في سوق القيم المنقولة بغرض ضمان تطبيق أفضل، واحترام أمثل للقوانين والأنظمة التي تحكم هذه السوق إذ تلعب اللجنة أثناء ممارسة هذه السلطة دور المصفاة un filtre في السهر على شفافية المعاملات ونزاهتها، كما أن هذه الوظيفة تعادل نشاط الشرطة الاقتصادية، فهي شرطة البورصة، حيث تملك صلاحيات التحقيق والمتابعة أمام الجهات القضائية⁽²⁾.

وقد نصت على هذه السلطة المادة 37 من المرسوم التشريعي 93-10 المعدل والمتمم: "تجري اللجنة على طريق مداولة خاصة، وقصد ضمان تنفيذ مهمتها في مجال المراقبة والرقابة تحقيقات لدى الشركات التي تلتجئ إلى التوفير علنا أو البنوك والمؤسسات المالية والوسطاء في عمليات البورصة، ولدى الأشخاص الذين يقدمون نظرا لنشاطهم المهني، مساهماتهم في العمليات الخاصة بالقيم المنقولة أو في المنتوجات المالية المسعرة أو يتولون إدارة مستندات مالية. ويمكن الأعوان المؤهلين أن يطلبوا إمدادهم بأية وثائق أيا كانت دعامتها وأن يحصلوا على نسخ منها. ويمكنهم الوصول إلى جميع المجال ذات الاستعمال المهني".

كما قضت المادة 38 من ذات المرسوم بأنه بإمكان اللجنة وعقب مداولة خاصة أيضا أن تقوم باستدعاء أي شخص من شأنه أن يقدم لها معلومات في القضايا المطروحة أمامها، وأن تأمر

¹ - التحقيق الإداري عبارة عن إجراء يتخذ من طرف القاضي من تلقاء نفسه أو بناء على طلب الخصوم، وبموجب حكم تمهيدي يحصر الوقائع المراد التحقيق بشأنها. وتنصب التحقيقات حسب القضاء الفرنسي حول نزاع الملكية أو حول تعويض موظف أو حول إثبات إنشاء منطقة صناعية يخل بالتوازن الطبيعي للأراضي المحاطة، ويتوج التحقيق بمحضر، وإذا تغيب الأطراف عن التحقيق وجب إخطارهم لأخذ معرفة بمحضر التحقيقات في أجل محدد، وإن إغفال هذا الإجراء يكون سببا لإلغاء الحكم الفاصل في الموضوع. طاهري حسين، شرح وجيز للإجراءات المتبعة في المواد الإدارية، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، 2005، ص. 54. أما فيما يخص التحقيق البرلماني: يعد التحقيق البرلماني آلية هامة وحساسة من آليات عملية الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة. وهو عبارة عن سلسلة من الأسئلة والمناقشات تهدف إلى الكشف عما وقع في نطاق الجهاز الحكومي من مخالفات أو تجاوزات. ويعكس التحقيق رغبة البرلمان في أن يتوصل بنفسه إلى المعلومات اللازمة حول مسألة معينة قصد تلافي الأخطاء، أو إصلاح الضرر، وحتى تحريك المسؤولية السياسية للحكومة. عقيلة خرباشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، 2007، ص. 150.

² - قايد ياسين، الإدارة الجزائرية وقانون المنافسة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير فرع قانون الأعمال، كلية الحقوق بن عكنون، جامعة الجزائر، 2000، ص. 283.

أعوانها باستدعائه، ويحق لكل شخص يتم استدعاؤه لهذا الغرض أن يستعين بمستشار من اختياره. وقد أكدت هذه الأحكام نصوص بعض المواد نذكر منها على سبيل المثال:

- المادة 44 من نظام لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها رقم 03-96 المتعلق بشروط اعتماد، وواجبات، ومراقبة الوسطاء في عمليات البورصة، إذ تنص: "تخضع نشاطات وسطاء عمليات البورصة لمراقبة أعوان اللجنة.

يمكن الأعوان المؤهلين إجراء تحقيقات لدى الوسطاء وتعطي لهم كل وثيقة ضرورية كما يمكنهم الدخول إلى المحلات ذات الصبغة المهنية خلال ساعات العمل".

- وكذلك المادة 48 من الأمر رقم 08-96 المتعلق بـ "ه.ت.ج.ق.م" التي تنص: "تخضع ه.ت.ج.ق.م إلى رقابة لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، وبهذه الصفة يجوز للجنة أن تقوم وفقا لأحكام المادة 37 من المرسوم التشريعي 10-93 المتعلق ببورصة القيم المنقولة بتحقيقات حول النشاط الذي تقوم به ه.ت.ج.ق.م".

وبالتالي فإنه لا يمكن بأي حال من الأحوال الاحتجاج بالسر المهني في مواجهة تحقيقات اللجنة، وهذا تحت طائلة العقوبات المنصوص عليها في المادة 59 من المرسوم التشريعي رقم 10-93 التي تنص على عقوبة بالحبس لمدة من 30 يوما إلى 03 سنوات والغرامة المقدرة بـ 30.000 دج أو إحدى هاتين العقوبتين فقط ضد كل من يعترض ممارسة صلاحيات اللجنة وأعوانها المؤهلين. و نظرا لخطورة هذا الإجراء و إمكانية مساسه بحريات الأشخاص فقد أحاطه المشرع بمجموع الضمانات اللازمة لحماية الأفراد منها: أن حدود سلطة التحقيق تتوقف عند المحال ذات الاستعمال المهني، و لا يمكنها أن تتجاوزها إلى المحال ذات الاستعمال السكني. كما أن عمليات التحقيق لا يمكن أن تتم إلا أثناء الأوقات الرسمية للعمل، و هذا ما أكده المجلس الدستوري الفرنسي في قراره الصادر بتاريخ 19 جانفي 1988 المتعلق بقانون بورصات القيم، الذي يكرس سلطات لجنة عمليات البورصة في فرنسا، هذا القرار يقضي بأن السلطات الممنوحة للأعوان المؤهلين من طرف اللجنة "محدودة بسياق التحقيقات الإدارية" و أن الدخول إلى المحال مقصور على تلك التي لها "استعمال مهني محض" un usage exclusivement

professionnel كما أن الأعوان لا يتمتعون بأية إمكانية للإكراه المادي، ولا يمكنهم القيام بأي تفتيش أو حجز (1).

ومن جهة أخرى وتدعيما لحق الدفاع منح المشرع الحق لكل شخص يتم استدعاؤه في إطار التحقيقات التي تقوم بها اللجنة أن يستعين بمستشاره من اختياره.

وفضلا عن ذلك فإنه يقع على جميع أعوان اللجنة الذين يقومون بمهمة التحقيق واجب الالتزام بالسر المهني فيما يخص الوقائع والأعمال والمعلومات التي اطلعوا عليها بحكم وظيفتهم، حسب الشروط و تحت طائلة العقوبات المنصوص عليها ضمن قانون العقوبات وفقا لنص المادة 39 من المرسوم التشريعي 93-10 المعدل والمتمم، ولكن هذا الالتزام يقف عند حدود أهداف التحقيقات و ضرورة المتابعات المنصوص عليها قانونا.

ثالثا: سلطة الحلول *Pouvoir de substitution*.

تتمتع لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها بسلطة الحلول محل مسيري المؤسسات المصدرة للقيم، في إعلام الجمهور بالمعلومات التي ترى بأنها ضرورية وهذا عند تخلف المصدر عن القيام بواجباته الإعلامية، حيث تقوم بنشر المعلومات الناقصة بنفسها، ويتحمل المصدر تكاليف النشر.

رابعا: سلطة التأديب و التحكيم.

وتتولى ممارسة هذه السلطة الغرفة التأديبية والتحكيمية التي تتواجد على مستوى اللجنة. وتتولى الغرفة التأديبية والتحكيمية ممارسة التحكيم والوساطة عند حدوث أي نزاع تقني ناتج عن تفسير القوانين و اللوائح السارية على سير البورصة⁽²⁾ بين كل من الوسطاء في عمليات البورصة أو شركة إدارة بورصة القيم أو الشركات المصدرة للقيم المنقولة أو الأمرين بالسحب في البورصة، طبقا للمادة 52 من المرسوم التشريعي 93-10 المعدل والمتمم.

¹ - Marie Jose GUEDON, op.cit, p .11.

² - الأصل أن هذه الصلاحية تعود للسلطة القضائية وحدها.

كما تمارس الغرفة السلطة التأديبية عند حدوث أي إخلال بالواجبات المهنية وأخلاقيات المهنة من قبل الوسطاء في عمليات البورصة، وكل المخالفات المرتكبة ضد الأحكام التشريعية والتنظيمية المطبقة عليهم⁽¹⁾.

وتنقسم العقوبات أو الجزاءات التي تصدرها اللجنة في هذا المجال إلى عدة أنواع وتتمثل في:

1. عقوبات تأديبية: و تتمثل في: الإنذار، التوبيخ، الحظر الكلي أو الجزئي للنشاط مؤقتاً أو نهائياً، سحب الاعتماد.

2. عقوبات مالية: وتتمثل في فرض غرامات مالية يحدد مبلغها بعشرة ملايين دينار، أو بمبلغ يساوي الربح المحتمل تحقيقه بفعل الخطأ المرتكب. وتدفع المبالغ المحصلة من هذه الغرامات إلى صندوق ضمان التزامات الوسطاء في عمليات البورصة حيال زبائنهم المؤسس بموجب المادة 64 من المرسوم التشريعي 93-10 المعدل والمتمم.

3. عقوبات جزائية: لا تقررها اللجنة بنفسها، وإنما يمكن لرئيسها أن يخطر الجهات القضائية الجزائية، ويتأسس كطرف مدني في حال حدوث أية مخالفة للأحكام التشريعية والتنظيمية لا سيما ما نصت عليه المادتين 59 و 60 من المرسوم التشريعي 93-10 المعدل والمتمم. وتجدر الإشارة هنا إلى أن الغرفة التأديبية والتحكيمية لا تتحرك إلا بناء على طلب من أحد الأطراف الذين عدتهم المادة 54⁽²⁾ من المرسوم وهم:

- اللجنة نفسها.

- المراقب الذي تفوضه اللجنة لحضور اجتماعات البورصة.

- الوسطاء في عمليات البورصة.

- شركة إدارة بورصة القيم.

- الشركات المصدرة للقيم.

- الأمرين بالسحب.

- أو بناء على تظلم أي طرف له مصلحة.

¹ - المادة 53 من المرسوم التشريعي 93-10 المتعلق ببورصة القيم المنقولة، المرسوم المرجعي سابق الذكر.

² - لقد استعمل النص العربي للمادة مصطلح "اللجنة" خطأً للدلالة على الغرفة في حين لم يرد نفس الخطأ في النص الفرنسي.

وما يلاحظ هو حرمان الغرفة من إمكانية القيام بالمتابعة التلقائية l'auto saisine، وكان من المفترض أن يمنحها المشرع هذه الصلاحية بحيث تتحرك تلقائياً في حال ثبوت أي مخالفة لقواعد أخلاقيات المهنة أو التشريع والتنظيم المعمول بهما. إلا أن هذا لا يطعن في استقلاليتها في اتخاذ قراراتها، فهي لا تتلقى أية تعليمات أو ملاحظات من طرف اللجنة أثناء عملية الفصل في القضايا المعروضة عليها (1).

وفي الأخير، حري بنا القول أن ممارسة الغرفة لسلطتها التأديبية والتحكيمية يترتب عليها فائدة عملية كبيرة تتمثل أساساً في ربح الوقت، حيث أن خلق هيكل يتولى قمع المخالفات، وتوقيع العقوبات في نفس مكان وقوعها أي داخل البورصة نفسها، يسمح بمعالجة الأوضاع في وقت أقصر بكثير من ذلك الذي تتطلبه الإجراءات أمام الهيئات القضائية في حال تحريك الدعوى العمومية والفصل فيها. بالإضافة إلى مسائل أخرى تتعلق بالمفاضلة بين العقوبة الجنائية والعقوبة الإدارية وآثارها الاجتماعية، نعرض لهذه المسائل في الفصل الثاني المخصص للرقابة القضائية على أعمال سلطات الضبط في المجال الاقتصادي.

¹ - قايد ياسين، "الإدارة الجزائية....."، الرسالة السابقة، ص 290.

المبحث الثاني

اختصاصات سلطة الضبط للبريد و المواصلات

السلكية واللاسلكية

يعتبر استحداث مؤسسات جديدة تتولى تسيير قطاع البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية، في ظل إعادة الهيكلة أول خطوة نحو تجسيد إصلاح قطاع البريد والمواصلات، خاصة بعد فصل قطاع البريد عن قطاع المواصلات السلكية واللاسلكية. هذا الفصل استوجب إنشاء هيكل تتولى تسيير القطاعين، حيث أوكلت الدولة الجزائرية تسيير قطاع البريد إلى مؤسسة عمومية ذات طابع صناعي وتجاري تدعى "مؤسسة بريد الجزائر" تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي. هذان الأخيران اللذان يجسدان استقلالية مؤسسة بريد الجزائر عن الوزارة المكلفة بالبريد، مما يدل على أن الدولة الجزائرية قد تنازلت عن صلاحياتها في تسيير قطاع البريد لفائدة هذه المؤسسة.

كما أن المهام التي تمارسها مؤسسة بريد الجزائر هي محدودة وغير مطلقة، نظرا لكثرة تدخلات الدولة في قطاع البريد عن طريق تحديد السلطات والمهام الموكلة للمؤسسة.

أما فيما يتعلق بقطاع المواصلات السلكية واللاسلكية فقد شهد هو الآخر إصلاحات واسعة وتغيرات جذرية، بدءا بتحويل نشاطات استغلال قطاع المواصلات السلكية واللاسلكية إلى المتعامل العمومي "شركة اتصالات الجزائر"، وفتح القطاع للمنافسة أمام المتعامل الخاص⁽¹⁾. حيث تولت "شركة اتصالات الجزائر" مهام تسيير قطاع المواصلات السلكية واللاسلكية. وهي في هذا الإطار تنتم بنوع من الاستقلال عن الدولة، إذ تنتمي إلى ما يسمى بالمؤسسات العمومية

¹ - وذلك ما كرسه المراسيم التنفيذية التالية:

- المرسوم التنفيذي رقم 01-219 المؤرخ في: 31 جويلية 2001 والمتضمن الموافقة على رخصة لإقامة واستغلال شبكة عمومية للمواصلات اللاسلكية الخلوية من نوع GSM ولتوفير خدمات المواصلات اللاسلكية للجمهور، الجريدة الرسمية العدد 43، لسنة 2001؛ المرسوم التنفيذي رقم 04-106 المؤرخ في 13 أبريل 2004 المتضمن الموافقة على رخصة إقامة شبكة عمومية للمواصلات اللاسلكية عبر الساتل من نوع V.SAT واستغلالها وتوفير خدمات المواصلات اللاسلكية للجمهور، الجريدة الرسمية العدد 23 لسنة 2004.

الاقتصادية، من صنف شركات الأموال تدعى في صلب القانون الأساسي¹ شركة اتصالات الجزائر²، تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي.

كما أن شركة اتصالات الجزائر ليست المسير الوحيد لقطاع الاتصالات السلكية اللاسلكية بل يشاركها في ذلك المتعامل الخاص سواء كان وطني أو أجنبي. غير أن الشيء الملاحظ هو أن المتعامل الأجنبي هو الشريك المسيطر على قطاع الاتصالات بالجزائر، نظرا للامتيازات والضمانات القانونية الممنوحة له. غير أن هذا التنازل والتشجيع لصالح المستثمر الأجنبي لا يعني أن هذا الأخير يتمتع بسلطات مطلقة في تسيير القطاع بل هو مقيد بالقوانين والتنظيمات المعمول بها.

إن استحداث مؤسسات جديدة تتولى تسيير القطاعين مؤسسة "بريد الجزائر" ومؤسسة "اتصالات الجزائر" وحده غير كاف. بل كان لزاما على المشرع الجزائري استكمال هذه الهيكلة الجديدة لقطاعي البريد والاتصالات السلكية اللاسلكية بإنشائه مؤسسة ثالثة تتولى ضبط القطاعين وتنظيم سيرهما وتخدم دور الدولة الضابطة للمجال الاقتصادي من مهام التسيير الإداري لقطاعين مختلفين من حيث الهدف والمجال⁽¹⁾. لهذه الأسباب أنشأت سلطة ضبط البريد والمواصلات السلكية اللاسلكية بمقتضى المادة العاشرة من القانون رقم 03-2000 المحدد للقواعد العامة المتعلقة بالبريد والمواصلات.

فسلطة الضبط للبريد والمواصلات تتولى مراقبة السوق وتسوية النزاعات التي قد تنشأ بين المتعاملين أنفسهم، أو بين المتعاملين والمرتفقين. فهي تتولى صلاحيات واسعة تنصب كلها في إطار واحد وهو تطوير وتقديم خدمات الاتصالات السلكية واللاسلكية بنوعية رفيعة، وفي ظروف موضوعية وشفافة وبدون تمييز وفي مناخ تنافسي.

ومن خلال هذا المبحث سنتطرق للاختصاص التنظيمي لسلطة الضبط (مطلب أول)، مع تسليط الضوء على الدور الرقابي لسلطة الضبط للبريد والمواصلات (مطلب ثان).

¹ - قوراري مجدوب، "الدور الرقابي لسلطة الضبط للبريد والمواصلات....."، المقال السابق، ص. 01.

المطلب الأول

الاختصاص التنظيمي لسلطة ضبط البريد والمواصلات.

تتشترك سلطات الضبط في المجال الاقتصادي والمرفق العام في الحفاظ على المصلحة العامة، وبأخذ كافة التدابير الضرورية لتشجيع المنافسة في سوقي لبريد والاتصالات السلكية واللاسلكية، ولن يتأتى ذلك إلا من خلال منح سلطة الضبط صلاحية إصدار تنظيمات. فسلطة الضبط مكلفة بتطبيق مجمل النصوص القانونية التي تسمح لنشاطات البريد والاتصالات السلكية واللاسلكية بالانفتاح على الاقتصاد الحر مع ضبط المنافسة وجعلها مشروعة.

الفرع الأول

الاختصاص التنظيمي العام

تمارس سلطة ضبط البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية الاختصاص التنظيمي العام عن طريق اقتراح القوانين والتنظيمات المتعلقة بقطاعي البريد والاتصالات، إذ تنص المادة 13 من القانون رقم 03-2000 المحدد للقواعد العامة المتعلقة بالبريد والمواصلات على أنه: "يستشير الوزير المكلف بالبريد والمواصلات السلكية واللاسلكية سلطة الضبط بخصوص ما يأتي:

- تحضير أية مشاريع نصوص تنظيمية تتعلق بقطاعي البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية".

فالاستشارة المقدمة من طرف سلطة ضبط البريد والمواصلات ليست واحدة، فقد تأخذ شكل الاستشارة الإجبارية (أولاً)، أو الاستشارة الاختيارية (ثانياً).

أولاً: الاستشارة الإجبارية.

تعرف الاستشارة الإجبارية بأنه على السلطة الإدارية أن تستشير وهي غير ملزمة بإتباع الرأي المعطى، فإذا لم تقرر صرف النظر عن اتخاذ القرار، فعليها إما أن تتبنى نصاً موازياً لمشروعها المعروف على الهيئة التي تمت استشارتها أو تبني اقتراح هذه الأخيرة⁽¹⁾.

¹ - بادروس جوزيف، القاموس الموسوعي الإداري، المرجع السابق، ص.262.

وهي الاستشارة التي تقدمها سلطة ضبط البريد والمواصلات للوزير المكلف بالبريد والمواصلات، فبالإضافة إلى الاستشارة الخاصة بتحضير مشاريع نصوص تنظيمية تتعلق بقطاعي البريد والمواصلات، ملزم باستشارة سلطة الضبط في تحضير دفتر الشروط، وكذا تحضير انتقاء المترشحين لاستغلال رخص المواصلات السلكية واللاسلكية⁽¹⁾، وذلك بغرض تلاؤم هذه النصوص والمبادئ التي يقوم عليها هذا القطاع وهي احترام مبدأ المنافسة المشروعة واحترام مبدأ الشفافية وعدم التمييز.

ثانيا: الاستشارة الاختيارية.

تعتبر السلطة الإدارية حرة في طلب الاستشارة من عدمها، فعندما يصدر الرأي المطلوب للإدارة غير مقيدة به، وتحتفظ بكامل حريتها لجهة القرار الذي ستخذه⁽²⁾. فالاستشارة الاختيارية تقدمها سلطة البريد والاتصالات السلكية واللاسلكية، وتكون هذه الاستشارة في الميادين التالية:

- جميع القضايا المتعلقة بالبريد والمواصلات السلكية واللاسلكية.
- تحديد التعريفات القصوى للخدمات العامة بالبريد والمواصلات السلكية واللاسلكية⁽³⁾.
- كما يمكن لسلطة ضبط البريد والمواصلات أن تقدم التوصيات والاقتراحات فيما يتعلق بـ:
- تقديم كل توصية للسلطة المختصة قبل منح الرخص أو تعليقها أو سحبها.
- اقتراح مبالغ المساهمات في تمويل التزامات الخدمة العامة.

الفرع الثاني

الاختصاص شبه التنظيمي

يتمثل الاختصاص شبه التنظيمي في إصدار سلطة ضبط البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية قرارات فردية إدارية.

وقد أصدرت سلطة ضبط البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية تطبيقاً للفقرة السادسة من المادة 13 من القانون 03-2000 المحدد للقواعد العامة المتعلقة بالبريد والمواصلات مجموعة من القرارات من

¹ - أنظر الفقرة 12 من المادة 13 من القانون رقم 03-2000 المحدد للقواعد العامة المتعلقة بالبريد والمواصلات، القانون المرجعي سابق الذكر.

² - بادروس جوزيف، القاموس الموسوعي.....، المرجع السابق، ص.262.

³ - أنظر المادة 13 من القانون رقم 03-2000 المحدد للقواعد العامة المتعلقة بالبريد والمواصلات، القانون المرجعي سابق الذكر.

بينها: اصدار قرار يتضمن منح ترخيصات الاستغلال، واعتماد تجهيزات البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية والمقاييس الواجب توافرها.

بالإضافة إلى إصدار سلطة ضبط البريد والمواصلات قرار مباشرة إجراءات المزايدة بإعلان المنافسة يتضمن عدد الرخص الواجب منحها. وكذا قرار توفير خدمات الانترنت⁽¹⁾ أو اتخاذ قرار بوقف العملية المتعلقة بالمرحلة التمهيدية. وهذا ما نصت عليه المادة 08 من المرسوم التنفيذي رقم 01-124 المؤرخ في: 09 ماي 2001 والمتضمن تحديد الإجراءات المطبق على المزايدة بإعلان المنافسة من أجل منح رخص في مجال المواصلات السلكية واللاسلكية⁽²⁾، على أنه يمكن أن تقرر سلطة الضبط بعد دراسة العناصر المجمعّة، مايلي:

- إما الاقتراح على الوزير المكلف بالمواصلات السلكية واللاسلكية مواصلة العملية بمباشرة إجراء المزايدة بإعلان المنافسة، اعتمادا على ملف الملاءمة الذي أعدته، وفي هذه الحالة تقترح سلطة الضبط على الوزير المكلف بالمواصلات السلكية واللاسلكية عدد الرخص الواجب منحها.
- وإما بوقف العملية المتعلقة بالمرحلة التمهيدية بمجرد إشعار مسبب يعلن عن طريق الصحافة، في الحالة المخالفة.

أولا: إصدار قرار بعدم تجديد الرخصة.

إن مدة الرخصة محددة في دفتر الشروط الذي يضبط كفاءات تجديدها، والقاعدة العامة أن الرخصة تجدد تلقائيا عند انتهائها، إلا أنه يجوز لسلطة الضبط رفض تجديد الرخصة إذا توافرت الشروط المنصوص عليها في المادة 18 من المرسوم التنفيذي رقم 01-124 المتضمن تحديد الإجراءات المطبق على المزايدة بإعلان المنافسة من أجل منح رخص في مجال الاتصالات السلكية واللاسلكية، إذ تنص على أنه: " لا يمكن أن تتجاوز مدة الرخصة خمسة عشرة (15) سنة وتحدد هذه المدة في دفتر الشروط الذي يضبط كفاءات تجديدها ".

¹ - أنظر المادة 03 من المرسوم التنفيذي رقم 01-123 المؤرخ في 09 ماي 2001 المتعلق بنظام الاستغلال المطبق على كل نوع من أنواع الشبكات بما فيها اللاسلكية الكهربائية وعلى مختلف خدمات المواصلات السلكية واللاسلكية، الجريدة الرسمية العدد 27 لسنة 2001.

² - الجريدة الرسمية العدد 27 لسنة 2001.

فتجدد الرخصة ضمناً عند انتهائها، إلا إذا لاحظت سلطة الضبط تقصيرات خطيرة من صاحبها⁽¹⁾، وفي هذه الحالة تبلغ السلطة المعني بعدم تجديد رخصته وذلك ضمن الآجال المحددة في دفتر الشروط وقبل ستة (06) أشهر على الأقل من انتهائها، ويجوز للمعني في هذه الحالة الطعن في قرار سلطة الضبط للبريد والمواصلات لدى مجلس الدولة⁽²⁾.

ثانياً: إصدار قرار بقبول أو رفض مشروع التنازل من صاحب الرخصة.

تتخذ سلطة ضبط البريد والمواصلات قرارها خلال الشهر الذي يلي تاريخ استلام ملف الطلب المستكمل قانوناً. وهذا ما تضمنته المادة 19 من المرسوم التنفيذي رقم 01-124 المضمن تحديد الإجراءات المطبق على المزايدة بإعلان المنافسة من أجل منح رخص في مجال المواصلات السلكية واللاسلكية، إذ تنص على أنه: "يخضع كل مشروع تنازل من صاحب الرخصة عن الحقوق المترتبة على الرخصة إلى طلب يقدم إلى سلطة الضبط، يجب أن يرفق هذا بملف يتضمن على الخصوص كل المعلومات المطلوبة في نظام إعلان المنافسة الذي نتج عنه منح الرخصة، مستكملاً بكل عناصر المعلومات التي تقدمها سلطة الضبط". فتتمتع سلطة الضبط بأجل خمسة عشرة (15) يوماً ابتداء من تاريخ الطلب لموافاة صاحب الرخصة بقائمة من المعلومات الإضافية الواجب تقديمها. كما يجب أن يكون نص الرخصة الممنوح إياها المتنازل له، ولا سيما نص دفتر الشروط الذي يخضع له، مماثلين تماماً لنصي رخصة المتنازل مع مراعاة التعديلات المتعلقة بهوية صاحب الرخصة فقط.

ثالثاً: إصدار قرار تعديل شروط تسليم الرخصة.

لا يمكن لسلطة ضبط البريد والمواصلات أن تصدر القرار إلا في حالة إقتضاء الصالح العام ذلك، ويبقى لصاحب الرخصة أن يقدم طعناً لدى مجلس الدولة. ويجب أن تبلغ سلطة الضبط قرار التعديل إلى صاحب الرخصة قبل ستة (06) أشهر على الأقل من بداية سريان مفعوله، ويمكن لصاحب الرخصة أن يقدم طعناً لدى مجلس الدولة⁽³⁾.

¹ - أو في حالة عدم شروع المتعامل في ممارسة نشاطه، بالرغم من حيازته وثيقة استغلال، كما حدث للمتعامل في المجال البريدي "As Express" الذي لم يشرع في نشاطه لأكثر من سنة، الأمر الذي دفع بسلطة ضبط البريد والمواصلات إلى إعداره بتاريخ: 13 فيفري 2008 مهدة إياه بسحب شهادة التسجيل الممنوحة له، إلا أن هذا المتعامل لم يمثل لهذا الإصدار فأصدرت سلطة الضبط القرار رقم 12 المؤرخ في: 24 فيفري 2009 والمضمن سحب شهادة التسجيل من المتعامل "As Express"؛ لأكثر تفاصيل حول الموضوع يمكن مراجعة الموقع الإلكتروني: www.ARPT.DZ

² - أنظر المادة 17 من القانون 03-2000 المحدد للقواعد العامة المتعلقة بالبريد والمواصلات، القانون المرجعي سابق الذكر.

³ - إذ تنص المادة 17 من القانون رقم 03-2000 المحدد للقواعد العامة المتعلقة بالبريد والمواصلات، على أنه: "يجوز الطعن في قرارات مجلس سلطة الضبط أمام مجلس الدولة في أجل شهر واحد ابتداء من تاريخ تبليغها، وليس لهذا الطعن أثر موقوف".

وقد منحت سلطة الضبط أول رخصة لشركة " أوراسكوم تليكوم " القابضة، وهي شركة ذات أسهم خاضعة للقانون المصري، والمتصرفة باسم وحساب " أوراسكوم تليكوم الجزائر "، حيث تعهدت شركة " أوراسكوم تليكوم " باستكمال إجراءات التشكيل بموجب مراسلة وجهتها إلى سلطة الضبط بتاريخ: 11 جويلية 2001، وقد تمت الموافقة على قرار منح الرخصة من طرف سلطة الضبط، بموجب المرسوم التنفيذي رقم 01-219 المؤرخ في: 31 جويلية 2001 والمتضمن الموافقة على رخصة لإقامة واستغلال شبكة عمومية للمواصلات السلكية واللاسلكية الخلوية من نوع GSM ولتوفير خدمات المواصلات اللاسلكية للجمهور⁽¹⁾.

يستخلص مما تقدم أن القرارات الصادرة عن سلطة ضبط البريد والاتصالات السلكية واللاسلكية متنوعة وتختلف باختلاف المهام والاختصاصات الموكلة لها، غير أن سلطة الضبط ليست حرة في إصدار قراراتها بل هي مقيدة بضوابط يحددها التنظيم المعمول به.

المطلب الثاني

الدور الرقابي لسلطة ضبط البريد والمواصلات

بالرجوع إلى القانون رقم 2000-03 المحدد للقواعد العامة المتعلقة بالبريد و المواصلات، نجد المشرع الجزائري استعمل مصطلحات تدل على الدور الرقابي لسلطة ضبط البريد والمواصلات، مثل: "المراقبة"، "السهر"، "المصادقة"، "تؤهل"⁽²⁾. ووسائل الرقابة الممنوحة لسلطة الضبط للبريد والمواصلات متعددة ومتنوعة حيث تبدأ بالرقابة القبلية أو الوقائية وتنتهي بالرقابة البعدية أو الردعية. فالرقابة القبلية تتمثل في مشاركة سلطة ضبط البريد والمواصلات في وضع سياسة اقتصادية سليمة في مجال قطاعي البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية عن طريق إبداء الرأي أو بتقديم التوصيات بخصوص مشاريع نصوص قانونية أو تنظيمية تتعلق بقطاع البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية. وعلى هذا الأساس فإن الرقابة القبلية تأتي في إطار السهر على وجود منافسة فعلية ومشروعة في سوق البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية.

¹ - الجريدة الرسمية العدد 03 لسنة 2001.

² - أنظر المادة 13 من القانون رقم 2000-03 المحدد للقواعد العامة المتعلقة بالبريد والمواصلات، القانون المرجعي سابق الذكر.

أما الرقابة البعدية فهي الرقابة التي تمارسها سلطة ضبط البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية بعد منح رخصة الاستغلال في مجال البريد والاتصالات. وتكمن أهمية هذه الرقابة في تحليل المعلومات والبيانات المقدمة من طرف المتعاملين الاقتصاديين، وكذا التأكد من مدى التزام هؤلاء المتعاملين بتطبيق القوانين والتنظيمات المعمول بها في هذا المجال.

وفي سبيل تحقيق سلطة الضبط للبريد والمواصلات لمهمتها تقوم بمراقبة المتعاملين الاقتصاديين الناشطين في مجالي البريد والاتصالات. وأثناء ذلك قد تكتشف مخالفات، فما هي التدابير التي يمكن أن تتخذها حيال هذه المخالفات؟ وقبل ذلك كيف تكتشف سلطة الضبط للبريد والمواصلات هذه المخالفات؟

هذا ما سنتطرق له من خلال طرق الرقابة القبليّة (فرع أول)، ثم العقوبات التي تختص سلطة الضبط بفرضها على المخالفين كرقابة ردعية (فرع ثان).

الفرع الأول

الرقابة القبليّة

اعتبارا للفقرة الثالثة من المادة 13 من القانون رقم 03-2000 المحدد للقواعد العامة المتعلقة بالبريد والمواصلات، والتي تنص على أنه: "تؤهل سلطة الضبط لتسخير المتعاملين وموفري الخدمات وكل شخص معني بالأمر لتقديم كل وثيقة أو معلومة ضرورية للقيام بالاختصاصات المخولة لها بمقتضى هذا القانون أو طبقا له".

باستقراء نص المادة 13 المذكورة أعلاه نستخلص وسائل الرقابة القبليّة الممنوحة لسلطة الضبط للبريد والمواصلات من خلال المعلومات العامة الواجب تقديمها (أولا)، بالإضافة إلى التقرير السنوي (ثانيا).

أولا: المعلومات العامة الواجب تقديمها.

على صاحب الرخصة أن يضع تحت تصرف سلطة الضبط المعلومات والوثائق التقنية والتجارية المعقولة واللازمة لها للتأكد من مدى احترامه للالتزامات المفروضة عليه بموجب النصوص التشريعية والتنظيمية والخاصة بدفتر الشروط. فيلتزم صاحب الرخصة بتبليغ المعلومات التالية لسلطة الضبط:

- كل تعديل مباشر في تشكيلة رأسمال الشركة وحقوق التصويت الخاصة بصاحب الرخصة.
 - وصف مجموع الخدمات الموفرة.
 - التعريفات والشروط العامة الخاصة بتوفير الخدمات.
 - معطيات حول الحركة ورقم الأعمال.
 - معلومات حول استعمال الموارد الممنوحة، لا سيما الذبذبات والأرقام.
 - أية معلومة أخرى أو وثيقة أخرى ينص عليها دفتر الشروط والنصوص التشريعية والتنظيمية المعمول بها.
- كما يجب على صاحب الرخصة أن يضع تحت تصرف سلطة الضبط- إن طلبت منه ذلك- الاحتجاجات المرتبطة بفواتير صادرة بشأن الخدمات والأجوبة المقدمة عن هذه الاحتجاجات. ويطلع سلطة الضبط مرة في السنة على الأقل على تحليل إحصائي الاحتجاجات المستلمة و الأجوبة المعطاة. كما يضع صاحب الرخصة إجراءات شفافة لمعالجة المنازعات القائمة بينه وبين مشتركيه، ويقدمها لسلطة الضبط للإطلاع عليها.
- كما يلتزم صاحب الرخصة فور تشغيل شبكة GSM منظومة معلوماتية لتخزين المعطيات التجارية ومعطيات الفاتورة وتسجيل التحصيلات. وهذا ما يسمح لسلطة الضبط بتحصيل المساهمات الدورية من عند صاحب الرخصة، وتراقب كذلك التصريحات التي يدلي بها صاحب الرخصة⁽¹⁾.
- ثانيا: التقرير السنوي.**

وفقا لما هو منصوص عليه في الفقرة الثالثة من المادة 36 من المرسوم التنفيذي رقم 01-219 المتضمن الموافقة على رخصة لإقامة واستغلال شبكة عمومية للمواصلات اللاسلكية الخلوية من نوع GSM ولتوفير خدمات المواصلات اللاسلكية للجمهور. فإنه يجب على صاحب الرخصة أن يقدم سنويا لسلطة الضبط في أجل أقصاه ثلاثة أشهر ابتداء من نهاية كل سنة اجتماعية تقريرا سنويا في ثماني (08) نسخ وكشوفات مالية سنوية مصادق عليها.

ويجب أن يتضمن التقرير السنوي معلومات مفصلة حول الجوانب الآتية:

✓ تطوير الشبكة والخدمات موضوع الرخصة خلال السنة الأخيرة.

¹ - قوراري مجدوب، " الدور الرقابي لسلطة الضبط للبريد والمواصلات..."، المقال السابق، ص.03.

- ✓شروح حول كل خلل في تنفيذ الالتزامات المقررة في دفتر الشروط هذا.
- ✓كذلك تقدير حول وقت تصحيح الخلل، إذا كان الخلل ناتجا عن ظروف خارجة عن إرادة صاحب الرخصة فيجب عليه أن يدرج كل مستند يبرر ذلك.
- ✓مخطط تنفيذ استغلال GSM والخدمات بالنسبة للسنة المقبلة.
- ✓ أية معلومات يراها صاحب الرخصة ملائمة أو تطلبها سلطة الضبط.
- وإذا كان صاحب الرخصة شركة مدرجة في البورصة يذكر كل اجتياز يسجله كل مساهم في حد امتلاك رأسمال صاحب الرخصة، يكون مضروبا في 5%، 10%، 15%....، وذلك تنفيذا لتنظيم البورصة المطبق.

الفرع الثاني

الرقابة البعدية

تمارس سلطة ضبط البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية صلاحية الرقابة الردعية عن طريق استخدام وسيلة التحري وإجراءات التحقيقات بناء على دفتر الشروط الذي يبين كيفية استخدام هذه الوسيلة.

حيث نصت الفقرة الرابعة من المادة 36 من المرسوم التنفيذي رقم 01-219 المتضمن الموافقة على رخصة لإقامة واستغلال شبكة عمومية للمواصلات الخلوية من نوع GSM ولتوفير خدمات المواصلات اللاسلكية للجمهور، على أنه: "عندما يرخص التشريع والتنظيم المعمول بهما لذلك، يمكن سلطة الضبط أن تجري لدى صاحب الرخصة تحقيقات، بما فيها تلك التي تستلزم تدخلات مباشرة أو تستلزم ربط تجهيزات خارجية على شبكته الخاصة إما عن طريق أعوانها المكلفين بذلك، وإما عن طريق أي شخص مؤهل قانونا من طرفها، وذلك وفق الشروط المحددة في هذا التنظيم وهذا التشريع".

ولا تكتفي سلطة ضبط البريد والمواصلات بصلاحية التحقيق، وإنما تصل إلى حد التفتيش⁽¹⁾، خاصة عندما يتعلق الأمر بتحصيل المساهمات المالية الدورية، حيث تنص المادة 32 من دفتر الشروط

¹ - ومن ذلك القرار الذي أصدرته وزارة البريد وتكنولوجيا الإعلام والاتصال المؤرخ في : أول جويلية 2008 المعدل للقرار المؤرخ في 26 جويلية 2003 والمتضمن تعيين الأعوان المؤهلين للبحث عن مخالفات التشريع المتعلق بالبريد والمواصلات السلكية واللاسلكية ومعاينتها، الجريدة الرسمية العدد 51 لسنة 2008.

الملحق بالمرسوم التنفيذي رقم 01-219 المتضمن الموافقة على رخصة لإقامة واستغلال شبكة عمومية للمواصلات اللاسلكية الخلوية من نوع GSM ولتوفير خدمات المواصلات اللاسلكية للجمهور على أنه: "تكلف سلطة الضبط بتحصيل هذه المساهمات لدى صاحب الرخصة وتراقب كذلك التصريحات التي يدلي بها صاحب الرخصة في هذا الصدد وتحفظ لنفسها بالحق في القيام بكل تفتيش في الموقع وبكل تحقيق تراهما لازمين".

غير أن صلاحيات سلطة الضبط للبريد والمواصلات السلكية واللاسلكية لا تقف عند القيام بالتحقيقات والتفتيش وإنما تصل إلى درجة فرض العقوبة.

إن تمتع سلطة الضبط للبريد والمواصلات السلكية واللاسلكية بهذه الصلاحية ليست بجديد على سلطات الضبط المستقلة، رغم أن هذه الصلاحية تتنافى ومبدأ الفصل بين السلطات المكرس في الدستور الجزائري المعدل سنة 1996. وكان من الأجدر أن يتولى هذه الصلاحية - فرض العقوبات - المحاكم والهيئات القضائية لما تكتسبه من الصفة الردعية، وبالرجوع إلى القانون المقارن نجد أن المجلس الدستوري الفرنسي⁽¹⁾ قد أجاب على هذه المسألة حيث وضع شروط لممارسة السلطات الإدارية المستقلة هذه الوظيفة، حيث جاء في قرار أصدره بتاريخ: 23 جويلية 1996 مايلي: "يجب أن لا تمس العقوبة بالحرية، فممارسة سلطة فرض العقوبات يجب أن يكون بموجب القانون وتهدف إلى حماية الحقوق والحريات المضمونة دستوريا"⁽²⁾. فالطابع الإلزامي للقرارات المتخذة من طرف الهيئات الإدارية المستقلة لا يستمد من النظام التقليدي ولكن هو ناتج عن مجموع الاستراتيجيات المتضمنة عمل هذه الهيئات المستقلة.

وعليه فإن سلطة الضبط للبريد والمواصلات السلكية واللاسلكية تتمتع بصلاحية فرض العقوبات وهذا في حالة إخلال صاحب الرخصة بالالتزامات الملقاة على عاتقه يتعرض صاحب الرخصة للعقوبات ضمن الشروط المقررة في دفتر الشروط والتشريع والتنظيم المعمول بهما ودون المساس بالمتابعات القضائية المحتملة. حيث أنه إذا لم يمتثل المتعامل عند انقضاء هذه الآجال يمكن أن يتخذ ضده قرار السحب النهائي للرخصة في نفس الأشكال التي أتبعتمنحها. في هذه الحالة تتخذ سلطة الضبط

¹ - تفاصيل أكثر حول دور المجلس الدستوري الفرنسي في إرساء نظرية الجزاء الإداري أنظر: الشوا محمد سامي، القانون الإداري الجزائري، دار النهضة العربية، القاهرة - مصر، 1996، ص. 82. وما بعدها.

² - Décision n°96-378 DC du 23 juillet 1996, à propos de l'autorité de régulation des télécommunications, JORF du 27 juillet 1996.

التدابير اللازمة لضمان استمرارية الخدمة وحماية مصالح المرتفقين. ولا تطبق هذه العقوبات على المعني إلا بعد إبلاغه بالمآخذ الموجهة إليه وإطلاع على الملف، وتقديم مبرراته كتابة. ولا يمكن سحب الرخصة من المتعامل إلا في الحالات الآتية:

- عدم الاحترام المستمر والمؤكد لصاحبها للالتزامات الأساسية المنصوص عليها في هذا القانون.
- عدم دفع الحقوق أو الرسوم أو الضرائب المترتبة عليها.
- إثبات عدم كفاءة صاحبها لاستغلال الرخصة بطريقة فعالة لا سيما الحل المسبق أو التصفية القضائية أو إفلاس صاحبها.

وفي حالة انتهاك المقتضيات التي يتطلبها الدفاع الوطني والأمن العمومي، تكون سلطة الضبط مؤهلة للتعليق الفوري للرخصة بعد إعلام الوزير المكلف بالمواصلات السلوكية واللاسلكية، كما تكون التجهيزات موضوع الرخصة محل تدابير تحفظية وفقا للتشريع المعمول به، في انتظار البث في قرار التعليق وهذا دون المساس بالمتابعات القضائية المحتملة⁽¹⁾. غير أن سلطة الضبط للبريد والمواصلات، لا يمكنها مباشرة العقوبات إلا إذا توفرت مجموعة من الشروط تتمثل هذه الشروط في:

- إعدار سلطة الضبط للبريد والمواصلات السلوكية واللاسلكية المتعامل بالامتثال للشروط المحددة في هذه الرخصة في أجل 30 يوما.

وفي حالة عدم امتثال المتعامل للإعذار ولا لشروط الرخصة، يتخذ هذه الوزير المكلف بالمواصلات السلوكية واللاسلكية وعلى نفقته بموجب قرار مسبب وباقتراح من سلطة الضبط إحدى العقوبتين التاليتين:

- ✓ التعليق الكلي أو الجزئي لهذه الرخصة لمدة أقصاها 30 يوما.
- ✓ التعليق المؤقت لهذه الرخصة لمدة تتراوح ما بين شهر أو ثلاثة (03) أشهر أو تخفيض مدتها في حدود سنة.

ويتجلى مما سبق، أن دور سلطة الضبط في هذه الحالة يتمثل في إنذار المتعامل، وكذلك تقديم اقتراح للوزير بطبيعة العقوبة المفروضة على المتعامل، أما دور الوزير المكلف بالبريد والمواصلات فيتمثل في توقيع العقوبة. كما أنه في حالة ما إذا لم يمتثل المتعامل عند انقضاء هذه

¹ - أنظر المواد: 35 إلى 38 من القانون رقم 2000-03 المحدد للقواعد العامة المتعلقة بالبريد والمواصلات، القانون المرجعي سابق الذكر.

الآجال يمكن أن يتخذ ضده قرار سحب نهائي للرخصة بنفس الأشكال المتبعة لمنحها. كما تكون سلطة الضبط للبريد والمواصلات مؤهلة للتعليق الفوري للرخصة، بعد إعلام الوزير المكلف بالمواصلات السلكية واللاسلكية في حالة انتهاك المقتضيات التي يتطلبها الدفاع الوطني والأمن العمومي.

وسلطة الضبط للبريد والمواصلات السلكية واللاسلكية في مباشرة صلاحيتها بتوقيع العقوبات ليست مطلقة، وإنما مقيدة بضوابط معينة تتمثل فيما يلي:

- شرط إبلاغ المتعامل بالمآخذ الموجهة إليه وإطلاعها على الملف وتقديم مبرراته كتابة.
- حالات سحب الرخصة محددة إذ لا يمكن لسلطة الضبط سحبها إلا إذا توفرت الحالات الآتية:
 - ✓ عدم الاحترام المستمر والمؤكد لصاحب الالتزامات الأساسية المنصوص عليها في هذا القانون.

- ✓ إثبات عدم كفاءة صاحبها لاستغلال الرخصة بطريقة فعالة لا سيما في حالة الحل المسبق أو التصفية القضائية أو إفلاس صاحبها.

حيث وصل إلى علم سلطة الضبط وقائع تخص اقتناء شرائح SIM لدى نقاط البيع باستظهار وثائق هوية مسروقة أو مزورة، مما استدعى ضرورة استكمال النقص في إجراءات التعرف على هوية الزبائن المطبقة من طرف المتعاملين عند بيع شرائح الدفع المسبق SIM. و بحكم أن هذه الوقائع تعتبر بمثابة عائق للتعرف الحقيقي والدقيق على هوية مقتني الشرائح SIM تتعارض و المادة 03/23 من دفتر الشروط.

واعتبارا للفقرة الثانية من المادة 03/23 من دفتر الشروط المتعلق بإقامة واستغلال شبكة عمومية للمواصلات اللاسلكية الخلوية من نوع GSM و بتوفير خدمات المواصلات اللاسلكية للجمهور التي تقضي بأنه: "" يجب على كل زبون أو مشترك أو حائز على بطاقة الدفع المسبق أن يكون موضوع تعرف دقيق يتضمن على الخصوص، العناصر الآتية:
الاسم و اللقب؛

العنوان؛

نسخة طبق الأصل لبطاقة التعريف الرسمية؛

يجب أن يتم هذا التعرف عند اكتتاب الاشتراك أو حيث تسليم بطاقة الدفع المسبق "".

على أساس ذلك قرر المجلس منح مهلة إلى غاية يوم 10 أكتوبر 2009 للمتعاملين من أجل تسجيل كل الشرائح التي تم تداولها في السوق قبل انطلاق العملية، كما قرر المجلس من جهة أخرى إجبار المتعاملين على القيام بجرد شامل لكل الشرائح المتداولة والتي بيعت قبل الحملة أو بعدها، وقدر عضو بمجلس سلطة الضبط للبريد والمواصلات أن عدد الشرائح المجهولة يمثل ما بين 10 و 15 بالمائة من مجموع الشرائح المتداولة في السوق⁽¹⁾.

ومن أجل ضمان سير حسن العملية، أشارت السيدة دردوري⁽²⁾ أن المتعاملين مجبورون على إرسال حصيلة دورية كل 15 يوما من مدى تقدم عملية تحديد هوية الشرائح لسلطة الضبط، هذا لتمكنا من مراقبة منتظمة ودقيقة لسير العملية، وهددت سلطة الضبط للبريد والمواصلات السلكية واللاسلكية المتعاملين الثلاثة في حال عدم احترامهم لقرارات سلطة الضبط بتطبيق المواد من 35 إلى 38 من قانون 03-2000، أنه عند عدم احترام دفتر الشروط من طرف أحد المتعاملين توجه له سلطة الضبط إعدارا لإعادة الأمور إلى نصابها قبل 30 يوما، و إن لم يتم التعامل بتصحيح خطأه، تصدر وزارة البريد و تكنولوجيايات الاتصال قرارا بتعليق الرخصة لمدة يمكنها أن تصل إلى ثلاثة أشهر، وبعد مرور هذه المدة يمكن أن تسحب منه الوزارة الرخصة نهائيا، في حالة عدم احترام المتعامل لدفتر الشروط . كما تنص المادة 28 من ذات القانون على أن المساس بحقوق الدفاع و الأمن الوطنيين يترتب عليه تعليق الرخصة دون مهلة بعد إخطار وزير القطاع من قبل سلطة الضبط.

وعلى أساس هذه الظروف والمعطيات-المذكورة أعلاه- أصدرت سلطة الضبط للبريد والمواصلات القرار رقم: 23 المؤرخ في 04 نوفمبر 2008. المكمل للقرار رقم 11 المؤرخ في 14 يوليو 2008 المحدد لشروط و كفايات التعرف على هوية بطاقات الدفع المسبق لمستعملي الخلوي من

¹ - زهرة دردوري، إلغاء شرائح مجهولة الهوية والمتعاملون مهددون بسحب الرخصة، يومية الخبر، جريدة وطنية يومية، 22 جويلية 2008، ص.5.

² - السيدة زهرة دردوري ، الرئيسة الحالية لسلطة الضبط للبريد والمواصلات السلكية واللاسلكية.

نوع GSM. فنصت المادة 2 مكرر من القرار رقم 23 أنه يتوجب: "على متعاملي الهاتف النقال أن يطلبوا من كل زبون يتقدم لاقتناء بطاقة الدفع المسبق أن يكشف عن هويته الدقيقة والحقيقية أثناء شراء البطاقة المذكورة بتقديم وثيقة تعريف رسمية سارية المفعول، مرفقة بصورة لها طبق الأصل مصادق عليها.

ويجب وضع ختم نقطة البيع على ظهر الصورة المطابقة للأصل للوثيقة المقدمة من طرف الزبون" بالإضافة إلى نص المادة الثانية مكرر 03 التي نصت على أنه: "يجب أن تتضمن قاعدة البيانات الموضوعية من قبل المتعاملين و المتعلقة بهوية حاملي بطاقات الدفع المسبق، على المعلومات التالية كحد أدنى:

- الاسم و اللقب؛
- العنوان ؛
- البيانات الكاملة لبطاقة الهوية؛
- تاريخ افتتاح الدفع المسبق؛
- و رمز نقطة البيع".

وفي هذا الشأن يجب على المتعاملين إتمام قاعدة بياناتهم بكل عمليات البيع المنجزة، انطلاقا من 16 سبتمبر 2008، بموجب الإجراءات للتعرف على هوية حاملي بطاقات الدفع المسبق و المحددة في القرار رقم 11.

والمتتبع للقرار رقم 23 المؤرخ في: 04 نوفمبر 2008 يجده لم يأت بالجديد، بالعكس فقد أثقل هذا القرار كاهل المتعاملين الثلاث في الهاتف النقال - موبيليس، جيزي، نجمة- بكثرة التدابير والإجراءات، الأمر الذي لا يشجع الاستثمار بالجزائر في مجال الاتصالات، بل بالعكس هذا ما من شأنه ينفّر المستثمرين الأجانب، هذا من جهة، ومن جهة أخرى فإنه بالرغم من إصدار هذا القرار إلا

أنه في يوم 18 ماي 2009 - أي بعد صدور القرار رقم 23 وقع المتعامل جيزي تحت أكبر عملية نصب واحتيال إثر بيع شرائح تعبئة "الهاتف النقال" عن طريق التزوير بتلمسان⁽¹⁾.

وبالإضافة إلى كل الصلاحيات التي تتمتع بها سلطة الضبط للبريد والمواصلات هناك صلاحيات أخرى، تتدرج في إطار تطوير مجال البريد والاتصالات السلكية واللاسلكية على أساس المنافسة المشروعة، كالتعاون مع الهيئات الوطنية والأجنبية ذات الهدف المشترك وكذا تمثيل الجزائر في المنظمات الدولية المختصة في قطاعي البريد⁽²⁾ والمواصلات.

¹ - وتعود وقائع القضية إلى ورود معلومات للمدير الولائي بمديرية أمن تلمسان، تفيد بوجود أشخاص يعملون بالتواطؤ مع أحد المسؤولين، قصد النصب والاحتيال، بوضع ملفات خاصة ب شرائح التعبئة الالكترونية بالتجزئة "فليكسي بيس" لغير أصحابها، معتمدين في نشاطهم غير الشرعي على تزوير وثائق سجلات تجارية تبين أن أصحابها لا تربطهم أي علاقة بالمجال التجاري، الشروق، جريدة وطنية يومية، العدد 2613، الصادر بتاريخ: 18 ماي 2009، ص.11.

² - كالاتحاد البريدي العالمي، ولدراسة متخصصة حول الموضوع أنظر: ناصري عبد القادر، "الاتحاد البريدي العالمي وسياسته التنموية في العالم الثالث"، مذكرة ماجستير في القانون العام، كلية الحقوق بن عكنون، الجزائر، 1998-1999.

الفصل الثاني

الرقابة القضائية على أعمال سلطات الضبط في المجال الاقتصادي

تهدف الهيئات الإدارية المستقلة، إلى ضبط النشاطات الاقتصادية، عن طريق ترقية المنافسة، بخلق سوق تنافسية، ومراقبة السوق بالسهر على احترام قواعد المنافسة ومراقبة وضعيات الهيمنة على السوق والسهر على حماية المستهلكين بصفة مباشرة أو غير مباشرة⁽¹⁾.

و قد خص المشرع الجزائري، سلطات الضبط في المجال الاقتصادي من أجل أداء مهامها المحددة قانونيا- بسلطة رقابية، وسلطة إصدار الأوامر والقرارات الفردية، وتتمتع أيضا بسلطة تنظيمية، كما لها سلطة توقيع العقاب على مخالفة الأنظمة أو القوانين، أي أن لها اختصاصا ردعيا على خلاف المبدأ التقليدي للهيئات الاستشارية المستقلة⁽²⁾.

ونظرا لخطورة الصلاحيات المخولة لسلطات الضبط في المجال الاقتصادي، فإن المشرع الجزائري قد أخضعها لرقابة القضاء على غرار نظرائه في النظم المقارنة. وبالتالي استقلاليتها ليست مطلقة كونها تخضع للنظام القانوني الذي يحكمها من جهة، وأن قراراتها قابلة للطعن القضائي من جهة أخرى⁽³⁾.

¹ -M. C. Belmihoub, « Nouvelles réglementations économiques dans les services publics de réseaux, fonctions et stitutions », article précité, p.10.

² -كاللجنة الوطنية الاستشارية لترقية حقوق الإنسان وحمايتها، المنشأة بمقتضى المرسوم الرئاسي رقم 01-71 المؤرخ في 25 مارس 2001، الجريدة الرسمية العدد 18 لسنة 2001. لأنها تقدم تقارير حول وضعية حقوق الإنسان بالجزائر، و لا تتمتع بسلطة تقرير مستقلة أو سلطة زجرية، كالتى تتمتع بها سلطات الضبط في المجال الاقتصادي.

³ -R.Khelloufi, « les institutions de régulation en droit Algérien », Revue IDARA, Ecole national de l'administration, V.14, N28,2004,p.95.

وإذا كان المسلم به، أن رقابة القضاء الإداري، على الصلاحيات الجزئية لسلطات الضبط في المجال الاقتصادي، تخضع لقانون الإجراءات المدنية و الإدارية -القواعد العامة- إلا أن نصوصها القانونية الخاصة، أفرزت وجود استثناءات تمس مواعيد الطعن، والتظلم الإداري، إلى جانب أهم إجراء وهو وقف تنفيذ القرارات الصادرة عن سلطات الضبط في المجال الاقتصادي.

وفي سبيل دراسة هذه السلطات بما لها وما عليها سنتطرق في هذا الفصل إلى صلاحيات سلطات الضبط في المجال الاقتصادي توقيع عقوبات إدارية (مبحث أول) و كذا خصوصية إجراءات الطعن في قرارات سلطات الضبط (مبحث ثان).

المبحث الأول

صلاحية سلطات الضبط في توقيع عقوبات إدارية

تعتبر العقوبات الإدارية قرارات إدارية فردية، ذات طبيعة عقابية توقعها الإدارة باعتبارها سلطة عامة بمناسبة مباشرتها لنشاطها، غايتها ضبط نشاط الأفراد بما يحقق المصلحة العامة⁽¹⁾. و تختص باعتبارها سلطة من سلطات الضبط في المجال الاقتصادي بتوقيع العقوبات الإدارية ومع ذلك لا تمثل العقوبة تعديا على اختصاص السلطة القضائية، انطلاقا من أن هذه الأخيرة تفصل في بعض المنازعات الخاصة بصحة العضوية و هي مواضيع تتعلق بالسلطة التشريعية، كما أن القاضي يفصل في بعض منازعات الإدارة و يقضي بإبطال تصرفاتها، كما تتدخل السلطة التنفيذية في اختصاص السلطة التشريعية فيما تصدره من تنظيمات و لوائح لما تتصف به من عمومية وتجريد⁽²⁾.

ومن أجل الوقوف على حقيقة سلطة توقيع العقوبة هذه التي تحوزها سلطات الضبط نخصص هذا المبحث لمفهوم العقوبة الإدارية (مطلب أول)، فضلا عن الضمانات القانونية الموضوعية والإجرائية لتوقيع هذه العقوبات (مطلب ثان).

¹- عبد العزيز عبد المنعم خليفة، ضمانات مشروعية العقوبات الإدارية العامة، الطبعة الأولى، المركز القومي للإصدارات القانونية، 2008، ص 12.

²- محمد باهي أبو يونس، الرقابة القضائية على شرعية الجزاءات الإدارية العامة، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2000، ص 24.

المطلب الأول

مفهوم العقوبة الإدارية

يعتبر القانون الألماني من أسبق القوانين التي استعانت بنظام الجزاءات الإدارية، كبديل للجزاءات الجنائية التقليدية، وذلك بقانون يطلق عليه باللغة الألمانية "ORDNUNGSWIDRIGKEITEN" ولقد صدر أول قانون لنظام الـ OWIG عام 1949، واقتصر تطبيقه فقط على انتهاك بعض القواعد المنظمة للحياة الاقتصادية في ألمانيا⁽¹⁾.

وسنتطرق من خلال هذا المطلب إلى تعريف العقوبة الإدارية (فرع أول)، ومن ثم الوقوف عما يميزها عن العقوبات المشابهة لها (فرع ثان)، ومن خلال الفرع الثالث نعرض لأنواعها.

الفرع الأول

تعريف العقوبة الإدارية

ولقد عرفها الأستاذ F.Moderne العقوبة الإدارية كمايلي: "« La dépenalisation est conçue d'avantage comme une méthodologie de substitution des peines que comme la suppression d'incriminations anciennes. La machine pénale engorgée par des délits mineurs, est ici relayée par l'appareil administratif jugé plus performant. S'est développée ainsi une branche du droit répressif dénommée par les pénalistes (droit administratif pénal) »"⁽²⁾

وما يظهر على هذا التعريف أن الأستاذ F.Moderne اعتمد على ظاهرة الحد من العقاب والمعروف بمصطلح، أي الإبقاء على تجريم سلوك معين ولكن مع تخفيف العقوبة الخاصة به، فيصبح من قبيل الفعل الاستثنائي الأكثر اعتدالاً⁽³⁾.

¹ - أمين مصطفى محمد، النظرية العامة لقانون العقوبات الإداري، دار الجامعة الجديدة، 1996، ص.80.

² - MODERNE F., « Répression administrative et protection des libertés devant le juge constitutionnel : Les leçons du droit comparé », In Mélanges, CHAPUS R., Droit administratif, Montchrestien, 1992, Paris, p. 412 ; Voir aussi, DECOCQ E., « La dépenalisation du droit de la concurrence », RJC, N° spécial, (Où en est la dépenalisation dans la vie des affaires), N° 11, Novembre, 2001, p 8

³ - الشوا محمد سامي، القانون الإداري.....، المرجع السابق، ص.16.

أما الأستاذ أمين مصطفى محمد فعرف العقوبة الإدارية بأنها: " تلك الجزاءات ذات الخصيصة العقابية التي توقعها سلطات إدارية مستقلة أو غير مستقلة، وهي بصدد ممارستها - بشكل عام - لسلطتها العامة تجاه الأفراد، بغض النظر عن هويتهم الوظيفية، وذلك كطريق أصلي لردع خرق بعض القوانين واللوائح"⁽¹⁾. وبناء على هذا التعريف فإنه يخرج من نطاقه بعض العقوبات المشابهة.

الفرع الثاني

الذاتية المستقلة للعقوبة الإدارية

للعقوبة الإدارية غاية محددة وهي تحقيق التوافق بين النشاط الفردي ومتطلبات المصلحة العامة، دون خرق لحقوق الأفراد، الأمر الذي يكسبها ذاتية مستقلة عما قد يختلط بها من نظم قانونية كتدابير الضبط الإداري، وعما قد يشاركها في الفلسفة العقابية من جزاءات تأديبية أو تعاقدية أو جنائية.

أولاً: العقوبة الإدارية وتدابير الضبط الإداري.

للعقوبة الإدارية صفة ردعية تواجه بها الفعل المخالف بغرض زجر وردع مقترفها عن أن يأتي بمتلها، وذلك بغاية حماية النظام العام⁽²⁾. في حين أن الضبط الإداري يتمثل في تقييد النشاط الخاص من خلال فرض القيود والضوابط على ممارسة الأفراد لحياتهم ونشاطاتهم بهدف حماية النظام العام⁽³⁾.

ومن ثم فإن فيصل التفرقة بين العقوبة الإدارية وتدابير الضبط الإداري تكمن في الغاية المبتغاة من كل منهما، فإذا كانت تلك الغاية ردع المخالف وزجر غيره كذا في إطار العقوبة الإدارية، في حين أنه إذا كان القصد من الإجراء توقي ارتكاب مخالفة على وشك الوقوع دخل هذا الإجراء في نطاق تدابير الضبط الإداري⁽⁴⁾.

¹ - أمين مصطفى محمد، المرجع السابق، ص. 227.

² - عبد العزيز عبد المنعم خليفة، المرجع السابق، ص. 16.

³ - كنعان نواف، القانون الإداري، الكتاب الأول، الطبعة الأولى، دار الثقافة، عمان - الأردن، ص. 264.

⁴ - عبد العزيز عبد المنعم خليفة، المرجع السابق، ص. 17.

ثانيا: العقوبة الإدارية والعقوبة التأديبية والتعاقدية.

لا تطبق الجزاءات التأديبية Les sanctions disciplinaires إلا داخل مجموعة محددة كالنقابة مثلا، بهدف ضمان احترام القواعد المنظمة لتلك المجموعة، فلا تطبق تلك الجزاءات على جميع المواطنين بغض النظر عن هويتهم الوظيفية⁽¹⁾.

ومن هنا فإن توقيع العقوبة التأديبية يقتضي وجود رابطة وظيفية بين المخالف والدولة، تخول للإدارة الحق في توقيع العقاب عليه، متى تجاوز مقتضيات واجبه الوظيفي⁽²⁾.

في حين أن الجزاءات التعاقدية "Les sanction contractuelles" لا يتسنى توقيعها إلا على من تربطه بالإدارة علاقة تعاقدية، يكون لها بموجبها معاقبته متى أخل بالتزاماته التعاقدية المنصوص عليها بالعقد الإداري⁽³⁾. وعلى العكس من ذلك فإن توقيع العقوبة الإدارية حق تملك الإدارة استعماله حيال كل من يخالف نص قانوني أو قرار إداري من المخاطبين به. ومن ثم يمكننا القول بأن العقوبة الإدارية تتسم بصفة العمومية حيث لا يقتصر توقيعها على فئة تربطها بالإدارة رابطة خاصة وظيفية كانت أو تعاقدية.

ثالثا: العقوبة الإدارية والجنائية.

تتشارك العقوبة الإدارية والجنائية في صفة العمومية حيث توقع كل منهما على من يخالف القانون بوجه عام. واستنادا إلى هذا التشابه مابين العقوبة الإدارية والجنائية فيما يتعلق باشتراكهما في صفة العمومية، فقد نادى بعض شراح القانون الإداري إلى استبدال العقوبة الجنائية بأخرى إدارية، لا سيما المقررة منها لحماية مصالح اجتماعية لا تستدعي مواجهتها بجزاء جنائي، حيث يكفي حمايتها أن يقرر المشرع لذلك جزاء إداري⁽⁴⁾. لما ينتج عن هذا الجزاء الإداري من تفاد لسلبات الجزاء الجنائي

¹ - أمين مصطفى محمد، المرجع السابق، ص.17.

² - للإطلاع أكثر بخصوص العقوبة التأديبية أنظر:

MATTIAS Guyomar, " Le control des sanctions professionnelles", RFDA, Revue bimestrielle, novembre- décembre, n° 6,2007,p.1199 et s.

³ - عبد العزيز عبد المنعم خليفة، المرجع السابق، ص.20.

⁴ - أمين مصطفى محمد، المرجع السابق، ص.341.

من المساس بسمعة المعاقب وحتى عائلته بالسوء في جرائم لا تشكل نية إجرامية آثمة لدى مرتكبها⁽¹⁾.

الفرع الثالث

أنواع العقوبات الإدارية التي توقعها سلطات الضبط

في المجال الاقتصادي.

تهدف العقوبة الإدارية لإعادة التوازن بين الفعل المرتكب والإساءة إلى المجتمع، ويلاحظ أن العقوبات الموقعة من طرف سلطات الضبط في المجال الاقتصادي تمتاز بالشدة، وأنها تقترب من العقوبات الجزائية وذلك من خلال الغاية الردعية المخولة للهيئات الإدارية المستقلة.

فتتنوع العقوبة الإدارية ما بين عقوبات ذات طابع مالي (أولاً) وأخرى ذات طابع غير مالي (ثانياً).

أولاً - العقوبات المالية.

يتصف هذا النوع من العقوبات بأنه يمس الذمة المالية للمخالف حيث يؤدي لإفقارها لصالح الإدارة شريطة تناسب هذه العقوبة المالية مع الخطأ الإداري المرتكب⁽²⁾. ومن هذا القبيل ما تنص عليه المادة 114 من الأمر رقم 03-11 المتعلق بالنقد والقرض من أنه: "... تقوم الخزينة بتحصيل المبالغ الموافقة". وفي ذات السياق تنص المادة 71 من الأمر رقم 03-03 المتعلق بالمنافسة على أنه: "تحصل مبالغ الغرامات ... بوصفها ديونا مستحقة للدولة"، أما في مجال البورصة - موضوع بحثنا - فإن المادتين 55 و 64 من المرسوم التشريعي رقم 93-10 المعدل والمتمم والمتعلق ببورصة القيم المنقولة تنصان على أن الغرامة تدفع إلى صندوق الضمان.

وتنتزع العقوبة المالية والتي تقدر بمبلغ مالي من خزانة المخالف مقابل الفعل الذي ارتكبه، غير أنه من ناحية القيمة فإن الاختلاف يظهر بين المجال الجزائي والمجال الاقتصادي، فإذا كانت الغرامة

¹ - محمد باهي أبو يونس، الرقابة القضائية على شرعية.....، المرجع السابق، ص.30.

² - عبد العزيز عبد المنعم خليفة، المرجع السابق، ص.12.

الجزائية محدّدة مسبقا في قانون العقوبات بالحد الأقصى، فإنّ قانون الضبط يعرف معايير أخرى لحساب الغرامات التي يجب على المخالف دفعها.

ويعتمد المشرّع الجزائري مثلا معيار تحديد قيمة الغرامات بالدينار، كما هو الشأن في قانون البورصة، إذ يمكن للجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها فرض غرامات بمبلغ عشرة ملايين دينار⁽¹⁾، وكذا مجلس المنافسة الذي يعاقب على الممارسات المقيدة للمنافسة إذا كان مرتكب المخالفة شخصا طبيعيا أو معنويا أو منظمة مهنية لا يملك رقم أعمال محددا بمبلغ لا يتجاوز ثلاثة ملايين دينار، كما يعاقب بغرامة قدرها مليون دينار كلّ شخص طبيعي يساهم بصفة احتيالية في تنظيم الممارسات المقيدة للمنافسة أو في تنفيذها، ويمكن كذلك أن يعاقب بغرامة تهديدية عن كلّ يوم تأخير في دفع الغرامات، وذلك في حدود مائة ألف دينار، في نفس السياق يمكن أن يوقع غرامة لا تتجاوز خمسمائة ألف دينار إذا قدمت المؤسسات معلومات خاطئة أو غير كاملة، وبغرامة تهديدية تقدر بخمسين ألف دينار عن كلّ يوم تأخير⁽²⁾.

غير أنّ المشرّع الجزائري يستعمل معيارا آخر لحساب مبلغ الغرامة وهو معيار رقم الأعمال. فيعاقب مجلس المنافسة على الممارسات المقيدة للمنافسة بغرامة لا تفوق 07% من رقم الأعمال من غير الرسوم المحقق في الجزائر في آخر سنة مختتمة، كما يعاقب على عملية التجميع والتي تتجز دون ترخيص منه بغرامة قد تصل إلى 07% من رقم الأعمال من غير الرسوم المحقق في الجزائر خلال آخر سنة مالية مختتمة، أما إذا قبل مجلس المنافسة التجميع، وذلك بشروط، ولم تحترم هذه الشروط، يوقع المجلس عقوبة مالية قد تصل إلى 05% من رقم الأعمال من غير الرسوم المحقق في الجزائر في آخر سنة مالية مختتمة⁽³⁾.

1 - انظر المادة 55 من المرسوم التشريعي رقم 93-10 المعدل والمتمم و المتعلق ببورصة القيم المنقولة، المرسوم المرجعي سابق الذكر.
2 - انظر المواد 56 إلى 59 من الأمر رقم 03-03 المؤرخ في 19 جويلية 2003 المتعلق بالمنافسة، الأمر المرجعي سابق الذكر..
3 - انظر المواد 56، 61 و 62 من نفس الأمر.

ثم إنّ المشرّع الجزائري في مجال الضبط يمزج بين المعايير، فلجنة ضبط الكهرباء والغاز توقع غرامة في حدود 03% من رقم أعمال المتعامل مرتكب المخالفة دون أن يفوق المبلغ خمسة ملايين دينار ويرفع إلى 05% دون أن يفوق عشرة ملايين دينار⁽¹⁾.

من جهة ثالثة نشير إلى أنّ المشرّع الجزائري في المجال المصرفي يتبنى معيارًا آخر، فاللجنة المصرفية، لا توقع عقوبات بالنظر إلى التحديد المسبق للغرامة أو رقم الأعمال المسجل، وإنما مقارنة برأس مال البنك والمؤسسة المالية، فتوقع عقوبة تكون مساوية على الأكثر لرأس المال الأدنى الذي يلزم البنك أو المؤسسة المالية بتوفيره⁽²⁾.

إنّ هذا التنوع مقارنة بالقانون الجزائري الذي يحدد العقوبة مسبقا يبين خصوصية القمع عن طريق الهيئات الإدارية المستقلة من جهة، ومن جهة أخرى يظهر الاختلاف من حيث العقوبة وتفاوتها أمام الهيئة نفسها أو مقارنة ببعضها البعض أو بالمقارنة بالقانون الجزائري، فعقوبة خمسين ألف دينار إلى عشرة ملايين دينار تبين الفرق. ويظهر الفرق أيضا مقارنة مع رقم الأعمال، أو بالنظر إلى الحد الأدنى لرأس المال المطلوب لتأسيس بنك أو مؤسسة مالية التي تحسب بملايين الدنانير.

وأخيرا يلاحظ أنّ المساس بالذمة المالية للشخص المعني بالعقوبة لا يتوقف عند العقوبات المالية المباشرة، ولكن يجب أيضا الأخذ بعين الاعتبار العقوبات التي لها آثار مالية بشكل أو بآخر، رغم أنّ المشرّع الجزائري لم يكتفِ صراحة بأنها مالية كالنشر أو التعليق. فالنشر أو التعليق كعقوبات لها صلة بالذمة المالية للشخص المعاقب، فنشر القرار في جريدة يومية وفي صفحة كاملة، أو الإعلان في قناة تلفزيونية سوف يحمل صاحبه أعباء مالية كبيرة جدًا، فتتضخم العقوبة المالية غير المباشرة بالتوازي مع العقوبة المالية المباشرة التي يوقعها مجلس المنافسة، يمكن أن يوقع عقوبة نشر أو تعليق أو توزيعه، وذلك على عاتق الشخص المخالف⁽³⁾. والشيء نفسه ينطبق على قطاع الكهرباء والغاز⁽⁴⁾.

1 - انظر المادة 148 من القانون رقم 02-01 المؤرخ في 05 فيفري 2002 المتعلق بالكهرباء ونقل الغاز عن طريق القنوات، القانون المرجعي سابق الذكر، غير أنّ هذا النص لم يشير إلى ما إذا كان رقم الأعمال باحتساب الرسوم أو دون احتسابها عكس مجلس المنافسة.

2 - انظر المادة 114 من الأمر رقم 03-11 المؤرخ في 26 أوت 2003 المتعلق بالنقد والقرض؛ والنظام رقم 04-01 المؤرخ في 04 مارس 2004 والمتعلق بالحد الأدنى لرأس المال البنوك والمؤسسات المالية، الجريدة الرسمية العدد 27 لسنة 2004.

3 - انظر المادة 02/45 من الأمر رقم 03-03 المؤرخ في 19 جويلية 2003، المتعلق بالمنافسة، الأمر المرجعي سابق الذكر.

4 - انظر المادة 153 من القانون رقم 02-01 المؤرخ في 05 فيفري 2002 المتعلق بالكهرباء ونقل الغاز عن طريق القنوات، القانون المرجعي سابق الذكر.

ثانياً: العقوبات غير المالية.

هي عقوبات توقعها الإدارة بحيث تكون منصبة على محل المخالفة الإدارية، فإذا كان محلها ترخيص إداري خولفت ضوابطه كانت العقوبة سحب أو إلغاء الترخيص⁽¹⁾.

فإذا علمنا أنّ مجلس المنافسة لا يمارس نشاطه على قطاع معين، فهو يراقب كلّ نشاطات الإنتاج والتوزيع والخدمات، ولا يرتبط بالمتعاملين الاقتصاديين بعلاقات سابقة، وبالتالي فلا يمكن أن نتصور أنه يصدر عقوبات كسحب الترخيص أو سحب الاعتماد، غير أنّ الهيئات الإدارية المستقلة الأخرى نجدها ترتبط بالمتعاملين المخاطبين بعلاقات سابقة ضمن أنظمة مختلفة، وبالتالي فإنّ هذه الهيئات تسلط عقوبات على هؤلاء المتعاملين وتمس نشاطهم المهني.

فيمكن للجنة المصرفية أن تقوم بمنع ممارسة بعض العمليات وغيرها من أنواع الحدّ من ممارسة النشاط، ويمكن لها أن تقوم بسحب الاعتماد وحتىّ توقيف مؤقت لمسير أو أكثر من مسيري الشركة، مع تعيين قائم بالإدارة مؤقتاً أو عدم تعيينه وإنهاء مهام شخص أو أكثر من هؤلاء الأشخاص أنفسهم مع تعيين قائم بالإدارة مؤقتاً أو عدم تعيينه⁽²⁾.

أما بالنسبة للجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها فيمكن لغرفتها التأديبية أن توقع عقوبات أصلية تمس النشاط المهني للوسطاء، مثل حظر النشاط كلّه أو جزئه مؤقتاً أو نهائياً أو سحب الاعتماد، كما يمكن لهذه الغرفة أن تصدر عقوبات تأديبية كالإنذار أو التوبيخ⁽³⁾.

وبإمكان لجنة ضبط الكهرباء والغاز أن تسحب مؤقتاً رخصة استغلال المنشآت لفترة لا تتجاوز سنة واحدة، كما يمكنها سحب رخصة الاستغلال نهائياً، أو اتخاذ تدابير تحفظية إذا اقتضى الأمر. وزيادة على ذلك فإنّ هذه اللجنة قد أعطيت صلاحية تحديد عقوبات إدارية عن عدم احترام القواعد أو المعايير، وكذلك التعويضات الواجب دفعها للمستهلكين.

¹ - عبد العزيز عبد المنعم خليفة، ضمانات مشروعية، المرجع السابق، ص.14.

² - و قد سبق للجنة المصرفية أن وقعت هذه العقوبات ضد بنك الخليفة والبنك التجاري والصناعي الجزائري، مجلس الدولة، الغرفة الخامسة، ملف رقم 019452، جلسة 30 ديسمبر 2003، قضية مساهمة البنك التجاري والصناعي الجزائري ضد اللجنة المصرفية، مجلة مجلس الدولة، العدد رقم 06 لسنة 2004.

³ - أنظر المادة 60 من المرسوم التشريعي رقم 93-10 المتعلق ببورصة القيم المنقولة، المرسوم المرجعي سابق الذكر.

وأخيراً إنّ دراسة هذه العقوبات تبين أنّ الهيئات الإدارية المستقلة تملك إمكانية وسلطة تقدير كبيرة في توقيع العقوبات ومختلف التدابير، فغالبية هذه الهيئات يمكن أن توجه أوامر أو إعدارات وليس الغرض هنا هو العقاب، وبعد ذلك تتدخل عن طريق تسليط العقوبات إذا لم يستجب المتعامل الاقتصادي لهذه الإجراءات، وذلك بالإنداز أو التوبيخ أو إنزال عقوبات مالية أو ماسة بالنشاط المهني.

إنّ هذا يكشف عن التدرج في العقاب ويستجيب لفكرة الضبط الاقتصادي، فالإعداز والأمر غرضهما تصحيح تصرفات المتعامل، وباحترامها يتفادى توقيع العقوبات. ومن جهة أخرى تظهر بعض العقوبات أكثر ردعا وفعالية من الأخرى خاصة تلك الماسة بالذمة المالية للمتعامل أو النشاط الاقتصادي، ثمّ يظهر أيضا أن بعض الهيئات أكثر امتيازاً من الأخرى، فمجلس المنافسة يمكن أن يوقع عقوبات على جميع المتعاملين الاقتصاديين ولو كانوا تحت رقابة هيئات أخرى⁽¹⁾.

المطلب الثاني

الضمانات القانونية الموضوعية و الإجرائية لتوقيع العقوبات الإدارية

تتسم سلطة العقاب للهيئات الإدارية المستقلة بالطابع الردعي، أي أنّ غايتها العقاب على التقصير في أداء التزام، وخاصيتها أنها قرارات إدارية فردية، فهي تمثل تطبيقاً لقانون عقوبات خاص هو قانون العقوبات الإداري⁽²⁾.

لذا يجب إخضاع سلطة العقاب التي تتمتع بها الهيئات الإدارية المستقلة عموماً إلى مجموعة من القواعد الدستورية التي تطبق على أي جزاء عقابي، ومن ثمّ على كلّ الجزاءات الإدارية. فسلطة العقاب للهيئات الإدارية المستقلة تنشأ في ظلّ التناقض بين طبيعة القرار الإداري والطابع القضائي إذ أنها تمثل "تقاضياً بعيداً عن القضاء" Justice hors le juge " لكن ما يبرر الطابع غير المألوف

¹ - كما هو عليه الحال بالنسبة للمتعاملين في الاتصالات السلكية واللاسلكية الذين يخضعون بصفة مباشرة لرقابة سلطة الضبط للبريد و المواصلات وبالرغم من ذلك فهم يخضعون لرقابة مجلس المنافسة.

² - قانون العقوبات الإداري يرفع عن الفعل غير المشروع - في حيز قانون العقوبات - صفة التجريم، ويقرر له جزاء إداري. فقانون العقوبات الإداري ليس جنائياً خالصاً أو إدارياً خالصاً، ولكنه ثمرة التعاون بين قواعد كل من القانون الجنائي والقانون الإداري. لتوضيح أكثر راجع: أمين مصطفى محمد، النظرية العامة لقانون العقوبات، المرجع السابق.

لسلطة العقاب هو خضوعها لقواعد حمائية موضوعية، وكذلك إجرائية مستمدة من قانون العقوبات، كل ذلك مع احتفاظها ببعض الخصائص المميزة نوضحها على النحو التالي:

الفرع الأول

الضمانات القانونية الموضوعية لتوقيع العقوبات الإدارية

إن غياب تقنين موحد يعرف النظام القانوني للمخالفات والعقوبات التي توقعها الهيئات الإدارية المستقلة، وكذا اختلاف القواعد المطبقة على كل قطاع في المجال الاقتصادي يجعل من الصعب البحث عن الضمانات الموضوعية التي توقرها الهيئات المستقلة أثناء ممارستها لسلطة العقاب، هذا ما يجعلنا نقارن بينها وبين القواعد المطبقة أمام القضاء الجزائي، إذ إنه يحترم مبدأ الشرعية، فلا جريمة ولا عقوبة أو تدابير أمن إلا بنص قانون (أولاً). ثم ما مدى احترام مبدأ التناسب أثناء تطبيق العقوبة (ثالثاً) إذ يجب إقامة التوازن بين الفعل المقترف والعقوبة المسلطة، وأخيراً احترام مبدأ عدم الرجعية (رابعاً).

أولاً - مبدأ شرعية الجرائم والعقوبات.

يعني مبدأ شرعية الجرائم والعقوبات أنه لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص قانوني يحدد تلك الجريمة والجزاء المقرر لها بألفاظ محددة، وذلك لمنع تحكم القاضي، إذا ما ترك له حرية تقدير الأفعال المجرمة وجزائها.

وقد نشأ هذا المبدأ في القرن الثامن عشر (18) كردة فعل على تحكم القضاة في ذلك الوقت، حيث كانوا يخلطون بين الجريمة الجنائية والرذيلة الأخلاقية والمعصية الدينية⁽¹⁾.

وقد نصت المادة الخامسة من إعلان حقوق الإنسان والمواطن لسنة 1789 على مبدأ شرعية الجرائم والعقوبات كمايلي: " لا يجوز منع ما لم يحظره القانون ولا يجوز الإكراه على إتيان عمل لم يأمر به القانون"، كما أضافت المادة الثامنة من الإعلان المذكور أعلاه بأنه: " لا يعاقب أحد إلا بمقتضى قانون قائم وصادر قبل ارتكاب الجنحة ومطبق تطبيقاً شرعياً".

¹ - بوسقيعة أحسن، الوجيز في القانون الجزائي العام، الطبعة السابعة، دار هومة، الجزائر، 2008، ص.50.

وتم تكريس هذا المبدأ في الدستور الجزائري المعدل سنة 1996، بمقتضى المادة 47 منه والتي جاء نصها كمايلي: "لا يتابع أحد ولا يوقف أو يحجز إلا في الحالات المحددة بالقانون وطبقا للأشكال التي نص عليها". وذلك ما تم تكريسه بمقتضى المادة الأولى من الأمر رقم 66-156 المؤرخ في 08 جوان 1966 المتضمن تقنين العقوبات المعدل والمتمم بالقانون رقم 04-15 المؤرخ في 10 نوفمبر 2004⁽¹⁾ حيث جاء نص المادة كالآتي: "لا جريمة ولا عقوبة أو تدابير أمن بغير قانون".

فالجزاء الإداري يستلزم لمشروعيته ألا تقدم الإدارة على اتخاذه إلا بناء على نص قانوني باعتباره إجراء مقيد لحرية المواطنين⁽²⁾، وأن المشرع هو وحده المنوط به الاختصاص بتحديد تلك الإجراءات⁽³⁾. كما يتحدد مبدأ الشرعية بإكمال عنصرين، يتمثل الأول منهما في المخالفة القانونية المقترفة وفقا للوصف الوارد في النص المجرم، وهو ما يمكن أن يطلق عليه مبدأ شرعية المخالفة الإدارية. أما ثانيهما فهو قاعدة ضابطة لمحله فلا يمكن وفقا لمقتضاها أن يتقرر الجزاء إلا بناء على نص وهو ما يمكن أن نطلق عليه مبدأ الجزاء الإداري⁽⁴⁾.

1- شرعية المخالفة الإدارية:

تتميز المخالفات الإدارية بمرونتها، وبالتالي فإنّ للهيئات الإدارية المستقلة حرية كبيرة في التحرك لقمع كلّ المخالفات المحتملة. فمجلس المنافسة مثلا يعاقب على الممارسات المقيدة، وهذه الأخيرة هي الممارسات والأعمال المدبرة والاتفاقيات الصريحة أو الضمنية عندما تهدف إلى عرقلة حرية المنافسة أو الحدّ منها أو الإخلال بها في نفس السوق أو في جزء جوهري منه⁽⁵⁾. ثمّ إن المشرّع الجزائري قد فتح المجال واسعا للمعاقبة على أي فعل يكيفه مجلس المنافسة على أنه ممارسة

¹ - الجريدة الرسمية العدد 71 لسنة 2004.

² - محمد باهي أبو يونس، الرقابة القضائية على شرعية، المرجع السابق، ص. 47.

³ - تختص السلطة التشريعية كقاعدة عامة بإصدار التشريعات المختلفة ومع ذلك فقد يعترف المؤسس الدستوري للسلطة التنفيذية بالتشريع استثناء، وهذا ما يعرف بالتفويض التشريعي. وتعود أهمية هذا إلى تحويل المادتين 34 و 37 من الدستور الفرنسي لسنة 1958 للسلطة التنفيذية صلاحية تحديد المخالفات، وذلك حين قضت المادة 34 من الدستور الفرنسي لسنة 1958 صراحة على وجوب تحديد السلطة التشريعية للجنايات والجرح، أما المادة 37 فقد حولت السلطة التنفيذية صلاحية التشريع في المخالفات. وفي السياق نفسه فإن المؤسس الدستوري الجزائري حول السلطة التشريعية صلاحية وضع قواعد العقوبات والإجراءات الجزائية، لا سيما تحديد الجنايات والجرح والعقوبات المطابقة لها، الأمر الذي يفتح المجال واسعا للسلطة التنفيذية بتحديد المخالفات. للإطلاع أكثر أنظر: عزوي عبد الرحمن، ضوابط توزيع الاختصاص بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، الجزء الأول، دار الغرب للنشر والتوزيع، وهران-الجزائر، 2009، ص. 65 وما بعدها.

⁴ - محمد باهي أبو يونس، المرجع السابق، ص. 40.

⁵ - انظر المادة 06 من الأمر رقم 03-03 مؤرخ في 19 جويلية 2003 المتعلق بالمنافسة، الأمر المرجعي سابق الذكر..

أو أعمال مدبرة أو اتفاقية، وذلك لأنّ المشرّع استعمل عبارات تسمح لمجلس المنافسة أن يوسع في تفسير هذه الممارسات، فعبارة " يمكن أن تهدف"، " ولا سيما" تفتح المجال لتجريم أفعال غير واردة في النص. أمّا بالنسبة للهيئات الأخرى فإنّ الأعمال المجرمة قليلا ما تنص عليها فتشير النصوص إلى مجرد انتهاك النصوص التشريعية والتنظيمية أو الإخلال بالواجبات المهنية⁽¹⁾، كما تنص على ذلك، المادة 53 من المرسوم التشريعي رقم 93-10 المتعلق ببورصة القيم المنقولة.

2 - شرعية الجزاء الإداري:

ليس مشكل تحديد المخالفات وحده الذي يثار أمام الهيئات الإدارية المستقلة، بل حتى تحديد العقوبات، فالعقوبة في الأصل تحدّد بالمقارنة مع الفعل المرتكب. لكن هذا الأمر لن نجده دوما أمام الهيئات الإدارية المستقلة، وتقاس درجة شرعية العقوبات بالنظر إلى ما إذا تمّ تحديد حد أقصى للعقوبة.

إنّ هذه الضمانة متوفرة خاصّة عندما يتعلق الأمر بالعقوبات المالية وسحب الترخيص أو الاعتماد لمدة معينة، لكن يثار المشكل فيما يخص الهيئات الإدارية المستقلة في اختيار العقوبات، فقليلا ما تشير النصوص إلى المخالفة والعقوبة التي تقابلها.

فهناك مجموعة من المخالفات من جهة، ومن الجهة المقابلة توجد أيضا مجموعة من العقوبات. ولم يبين المشرّع الجزائري أي عقوبة تطبق على أي مخالفة، فالهيئات الإدارية تختار العقوبة التي تريد، ومثال ذلك العقوبات التي توقعها كلّ من لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة، وتلك التي توقعها اللجنة المصرفية، التي تتراوح بين الإنذار وسحب الاعتماد فيما يخص العقوبات غير المالية، لكن المشرّع لم يبين متى توقع الهيئة الإنذار أو التوبيخ أو سحب الاعتماد أو العقوبات المالية بصفة منفردة أو العقوبة المالية تكميلا للعقوبات غير المالية، فإذا كان سحب الاعتماد إجراءً خطيرا، فلا بدّ أن يبيّن المشرّع الحالات التي يمكن فيها توقيع هذه العقوبة⁽²⁾.

1 - انظر المادتين 111 و114 من الأمر رقم 03-11 المؤرخ في 26 أوت 2003 المتعلق بالنقد والقرض، الأمر المرجعي سابق الذكر؛ وفي نفس السياق المادة 35 من القانون رقم 2000-03 المؤرخ في 05 أوت 2000 المتعلق بالبريد والمواصلات السلكية واللاسلكية، القانون المرجعي سابق الذكر.

2 - وكذلك الأمر هنا فكل سلوك مخالف لأصول وأدبيات الوظيفة العامة يمكن للسلطة التأديبية تكبيفه بأنه مخالفة.

وأخيراً، فلقد أعطى المشرّع الجزائري لهذه الهيئات سلطات واسعة في اختيار العقوبات التي توقعها، عكس القاضي الجزائري الذي يطبق مبدأ الشرعية بمفهومه الضيق، لما في ذلك من حماية لمصالح المتهم، فلا يسوغ استعمالها ضده ومن ثم لا يكون تطبيقه بصفة آلية على كل الأحكام الجزائية بل ينبغي التمييز بين الأحكام التي هي في صالح المتهم وتلك التي في غير صالحه⁽¹⁾.

ثانياً - مبدأ شخصية العقوبة الإدارية.

لا يكفي أن يكون الفعل معرفاً بصفة واسعة لكي يعاقب عليه، بل يجب معرفة فاعله. فمبدأ شخصية العقوبة مكرّس في القانون الجنائي وحتىّ دستورياً، فحسب نص المادة 142 من دستور 1996 المعدل فإنّ العقوبات الجزائية تخضع لمبدأ الشخصية، بقي أن نتساءل عن موقع هذا المبدأ أمام الهيئات الإدارية المستقلة، بل وعن موقع هذه الأخيرة وموضعها ضمن فلسفة هذا المبدأ؟ يقضي مبدأ شخصية العقوبة إنزال الجزاء على شخص مرتكب الجريمة أو المخالفة، بل أكثر من ذلك ضرورة أن يحدد النص المجرّم الشخص الذي يوقع عليه الجزاء.

إنّ قانون الضبط الاقتصادي مثل القانون الجزائري، يعرف مجموعتين من الأشخاص، الأشخاص الطبيعية والأشخاص المعنوية، لكن يبقى التساؤل يطرح حول مسؤولية الشخص المعنوي؟

1 - أشخاص العقوبة:

تهدف العقوبة التي توقعها الهيئة الإدارية المستقلة إلى ردع الشخص المسؤول عن الفعل. وتحديد هذا الشخص يكون بالاستناد إلى النصوص القانونية. فمجلس المنافسة يعاقب على كلّ الممارسات المقيدة للمنافسة التي ترتكبها المؤسسات. والمؤسسة بمفهوم المادة الثالثة من الأمر رقم 03-03 هي: « كل شخص طبيعي أو معنوي أيا كانت طبيعته يمارس بصفة دائمة نشاطات الإنتاج أو التوزيع أو الخدمات ». وتأتي كذلك المادة 56 من الأمر نفسه بنفس المنهج فتتنص: « ... وإذا كان مرتكب المخالفة شخصاً طبيعياً أو معنوياً أو منظمة مهنية ... ».

أما بالنسبة للجنة مراقبة وتنظيم عمليات البورصة فإنها تعاقب الوسطاء في عمليات البورصة وهؤلاء هم أشخاص معنوية أو نفس الوضع ينطبق على المجال المصرفي كون هذا النشاط تمارسه

¹ - بوسفيحة أحسن، المرجع السابق، ص.60.

البنوك والمؤسسات المالية وتأخذ طابع الشركة حسب المادة 11 من الأمر رقم 03-11 المتعلق بالنقد والقرض. أما في مجال الطاقة⁽¹⁾، والمواصلات السلكية واللاسلكية⁽²⁾، فإنّ الشخص المسؤول هو المتعامل، وهو كلّ شخص طبيعي أو معنوي يستغل هذه الخدمات. وبالتالي فإنّ أشخاص العقوبة يختلفون من سلطة ضبط لأخرى. الأمر الذي يميز سلطات الضبط في المجال الاقتصادي عن الهيئات الإدارية التقليدية وكذا تميزها بنظام إجرائي خاص يخالف ذلك النظام المتعارف عليه في تقنين الإجراءات الجزائية.

2 - مسؤولية الشخص المعنوي:

أقدمت تشريعات⁽³⁾ متعددة على إقرار مسؤولية الشخص المعنوي عن المخالفات الإدارية، وخاصة أن الصعوبات القانونية التي تواجه إقرار تلك المسؤولية تقل كثيرا عن تلك الصعوبات التي تعترض إقرار المسؤولية الجنائية للأشخاص المعنوية.

فلا اعتراض على نوعية الجزاءات التي توقع على الشخص المعنوي، لأنها ستكون إما جزاءات إدارية ذات طبيعة مالية، كالغرامة أو إجراءات خاصة كسحب الترخيص...، وكلها جزاءات تصلح للتطبيق على الأشخاص المعنوية.

ولكن يسأل الشخص المعنوي عما وقع من أحد مستخدمييه أو ممثليه من مخالفات إدارية، ويجب أن يكون هذا الأخير قد ارتكب المخالفة الإدارية أثناء ممارسته العمل باسم الشخص المعنوي ولحسابه، وملتزما بالصلاحيات المخولة له طبقا للنظام الخاص بالشخص المعنوي. وبناء على ما تقدم فإذا وقع الفعل غير المشروع أثناء قيام ممثل الشخص المعنوي بالعمل باسمه ولحسابه الخاص فلا مسؤولية تجاه الشخص المعنوي، في هذه الحالة. فالشخص المعنوي لا يسأل إلا في الحالات المنصوص عليها قانونا.

1 - انظر المواد 6 و 53 من المرسوم التشريعي رقم 93-10 المؤرخ في 23 ماي 1993 المعدل والمتمم و المتعلق ببورصة القيم المنقولة، المرسوم المرجعي سابق الذكر.

2 - انظر المواد 9 و 35 و 36 من القانون رقم 2000-03 المؤرخ في 05 أوت 2000 يحدد القواعد العامة المتعلقة بالبريد...، القانون المرجعي سابق الذكر.

3 - كان السبق في إقرار هذه المسؤولية لكل من: التشريع البريطاني منذ 1889، التشريع اليوغسلافي، التشريع الكندي، التشريع الأمريكي، والتشريع الألماني وكذا التشريع الإيطالي، لأكثر تفاصيل أنظر: أمين مصطفى محمد، النظرية العامة لقانون العقوبات الإداري، المرجع السابق، ص. 199 وما بعدها.

وعلى غرار التشريعات المقارنة أقر المشرع الجزائري مبدأ المسؤولية الجزائية للأشخاص المعنوية وانتقل من الرفض الكلي لهذه الفكرة إلى تكريسها فعليا بموجب تعديل قانون العقوبات بالقانون رقم 04-15⁽¹⁾ من حيث الجزاء، وتعديل قانون الإجراءات الجزائية بالقانون رقم 04-14⁽²⁾ من حيث الإجراء، متبعاً في ذلك المشرع الفرنسي الذي أقر هذه المسؤولية صراحة في قانون العقوبات الجديد الصادر بتاريخ: 1992/12/16⁽³⁾. فاستحدث المشرع الجزائري مسؤولية جزائية محددة من ناحية الأشخاص والجرائم، ومشروطة لإعمالها بأن ترتكب لحساب الشخص المعنوي بواسطة أعضائه أو ممثليه، دون أن تنفي مسؤولية الشخص أو الأشخاص الطبيعيين فاعلين أصليين كانوا أو شركاء في الجريمة التي يسأل عنها الشخص المعنوي⁽⁴⁾.

ثالثاً - التناسب ما بين المخالفة والعقوبة الإدارية.

يقتضي التناسب أن لا تسرف الهيئة المعنية بتوقيع الجزاء ولا تلجأ إلى الغلو في تقديره، وإنما عليها أن تختار الجزاء المناسب والضروري لمواجهة التقصير المرتكب. والتناسب مبدأ عقابي يطبق في المواد الجزائية. قد كرّسه المجلس الدستوري الفرنسي لأول مرة على المادة الجزائية في قراره رقم 80-127⁽⁵⁾.

لكن بشأن العقوبات التي توقعها الهيئات الإدارية المستقلة أثار المجلس الدستوري الفرنسي هذا المبدأ بمناسبة قراره المتعلق بالمجلس الأعلى للسمعي البصري رقم 88-244 في الحثيثة رقم 35، ف قضى بأنّ مبدأ ضرورة العقوبات من بين المبادئ الواجب احترامها عند توقيع العقوبات الإدارية. وفي قراره رقم 89-260 المتعلق ببورصة القيم المنقولة أثار المجلس نفس المبدأ، وقضى بأنّ العقوبات التي توقعها لجنة عمليات البورصة يجب أن تكون بالتناسب مع المخالفات المرتكبة⁽⁶⁾. ولإعمال مبدأ

¹ - القانون رقم 04-15 المؤرخ في 10 نوفمبر 2004، يعدل ويتم الأمر رقم 66-156 مؤرخ في 08 جوان 1966 المتضمن قانون العقوبات، الجريدة الرسمية العدد 71 لسنة 2004.

² - القانون رقم 04-14 المؤرخ في 10 نوفمبر 2004، الجريدة الرسمية العدد 71 لسنة 2004، يعدل ويتم الأمر رقم 66-155 المؤرخ في 08 جوان 1966 والمتضمن قانون الإجراءات الجزائية، الجريدة الرسمية رقم 48 لسنة 1966.

³ - نقلا عن: عمر سالم، المسؤولية الجزائية لشخص المعنوي وفق قانون العقوبات الفرنسي، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، 1995، ص. 13 وما بعدها.

⁴ - المادة 51 مكرّر من القانون رقم 04-15 المرجعي سابق الذكر.

⁵ - C. Const. N° 80 - 127, D.C. du 19 et 20 Janvier 1981, cité par MODERNE F., Sanctions administratives et justice constitutionnelle, op. cit., p. 261.

⁶ - الشوا محمد سامي، القانون الإداري، المرجع السابق، ص. 87.

التناسب هذا في نطاق العقوبات التي توقعها الهيئات الإدارية المستقلة يجب احترام أمرين وهما: الالتزام بالمعقولية في توقيع الجزاءات الإدارية، والالتزام بعدم التعدد الجزائي على مخالفة واحدة.

1 - الالتزام بالمعقولية في توقيع الجزاءات الإدارية:

عندما تختار سلطات الضبط المستقلة الجزاء للمخالفة المرتكبة، عليها أن تقوم بإجراء موازين القسط بين أمور عدّة، كمدى خطورة المخالفة على المصالح الفردية أو الإدارية، ومدى ما حقّقه المخالف من منفعة نتيجة الفعل، ومقدار ما يناله من جزاء في ضوء ذلك جميعه من حقّ أو حرية أساسية. وإذا بحثنا موقف المشرّع الجزائي بشأن مبدأ التناسب أمام الهيئات الإدارية المستقلة لا نجد صريحا، كما كان نظيره الفرنسي⁽¹⁾. لكن باستقراء النصوص القانونية التي تكرر سلطة العقاب تظهر بعض المعالم التي توحى بتكريس هذا المبدأ، وذلك من خلال تكريس حدّ أقصى للعقوبة لا يمكن تجاوزه، أو من خلال تكريس العقوبات التكميلية، وكذا النظر إلى الظروف المحيطة بمرتكب المخالفة. وأخيرا فإنّ العقوبات التي توقعها الهيئات الإدارية المستقلة تظهر أنها تخضع لمبدأ التناسب من حيث احترام المعقولية في توقيعها ولا تخضع من جهة أخرى لمبدأ آلية العقوبات. فاحترام المعقولية في توقيع العقوبات يؤدي إلى تغييرها حسب الظروف والأشخاص، وفي هذا يمكن للهيئة القضائية أن تراقب هذا التناسب بين الفعل المجرم والعقوبة.

2 - وحدة العقوبة الإدارية:

يتبنى قانون العقوبات التقليدي في إطار التوجه العالمي التقسيم الثنائي للجرائم وكلّ قسم تقابله عقوبات معينة، في حين لا يعرف الضبط الاقتصادي هذا التقسيم، فكلّ الأفعال تمّ جمعها في نموذج واحد وبدون التفرقة في العقوبات، والنتيجة هي إمكانية توقيع العقوبة على فعل واحد مرتين إذا كان يشكل خطأ بالنظر إلى اختصاص الهيئات الإدارية المستقلة، وكذا بالنظر إلى قانون العقوبات، فنكون أمام ازدواجية العقوبات. والمسألة تطرح إذا كان الفعل الواحد يمكن أن يشكل عدّة متابعات، وبالتالي

1 - تنص المادة 13 من الأمر 01 ديسمبر 1986 الفرنسي المتعلق بالمنافسة، والتي نصت على مبدأ التناسب بين العقوبة والخطأ، وهي كالتالي:

« Les sanctions pécuniaires sont proportionnées à la gravité des faits reprochés, à l'importance du dommage causé à l'économie et la situation de l'entreprise ou de l'organisme sanctionné ».

كما نصت المادة 57 من الأمر رقم 03-03 المتعلق بالمنافسة التي تنص على أنه: " يعاقب بغرامة قدرها مليوني دينار كل شخص طبيعي

ساهم شخصيا بصفة احتيالية في تنظيم الممارسات المقيدة للمنافسة وفي تنفيذها كما هي محددة في هذا الأمر".

عقوبات ذات طبيعة مختلفة. وهذا لا يعني فقط إمكانية توقيع العقوبات من الهيئة الإدارية المستقلة والقضاء الجزائي، بل يمكن تصور حالة تنازع الاختصاص بين الهيئات الإدارية المستقلة.

أما بالنسبة للمشرع الجزائري، وأمام سكوت النصوص عن حالة الجمع بين العقوبات الإدارية والعقوبات الجزائية في نفس النوع، خاصة عندما تكون أمام العقوبات المالية، فرغم شدة هذه العقوبات عندما توقع من طرف الهيئات الإدارية المستقلة، فقد تضاف إليها عقوبات مالية أخرى ينطق بها القاضي الجزائري على نفس الأفعال.

وهنا على المشرع الجزائري أن يعدّل موقفه على الأقل من أجل إيجاد تناسب بين الفعل المقترف والعقوبة الموقعة مهما كانت الأسبقية في توقيع العقوبة المالية، فطالما أنّ العقوبة الجنائية والإدارية لها غاية واحدة وهي قمعية، فإنّ مبدأ التناسب يسمح من جهة بالجمع بين العقوبات من نوع واحد، ومن جهة أخرى يضمن للمتابع أن لا يعاقب بعقوبة تتعدى الفعل الذي اقترفه فتحقق له ضمانات أساسية.

رابعاً - مبدأ عدم الرجعية.

إنّ مهمة الضبط الاقتصادي محدّدة من حيث الزمان، فيمكن تعديل الهيئات الإدارية المستقلة من حيث وظائفها بإنشاء هيئات جديدة أو إلغاء هيئات قد وجدت، ومن أجل هذا يطرح إشكال تطبيق القانون من حيث الزمان، فهل نطبق مبدأ عدم الرجعية المنصوص عليه في القانون الجزائري؟ ثم هل تسري الاستثناءات الواردة على المبدأ في مجال الضبط؟ أخيراً يمكن للهيئة الإدارية أن تعاقب على أفعال مرّة على ارتكابها زمن بعيد، إذن هل تتقدم الأفعال في مادة الضبط.

1- مضمون المبدأ:

تتشترك العقوبة الإدارية مع العقوبة الجنائية في الطبيعة الردعية، الأمر الذي يخضعها للمبادئ العامة للنظم العقابية ومن أهمها مبدأ عدم الرجعية، والذي بمقتضاه لا يسري الجزاء على ما اكتمل من وقائع قبل نفاذ النص العقابي الذي يجرمها⁽¹⁾. وحتى لا يفاجأ شخص بوقوعه تحت طائلة عقوبة عن فعل كان مباحاً حال إتيانه له، الأمر الذي يتعارض مع العدالة التي يفرضها نص المادة 46 من دستور 1996 المعدل التي تنص على ما يلي: « لا إدانة إلا بمقتضى قانون صادر قبل ارتكاب الفعل المجرم »

¹ - عبد العزيز عبد المنعم خليفة، ضمانات مشروعية العقوبات.....، المرجع السابق، ص 81.

وكذا في القانون المدني⁽¹⁾ حيث تنصّ المادة 02 منه على ما يلي: « لا يسري القانون إلا على ما يقع في المستقبل ولا يكون له أثر رجعي... » أيضا في قانون العقوبات⁽²⁾ إذ تنص المادة الثانية منه على ما يلي: « لا يسري قانون العقوبات على الماضي إلا ما كان منه أقل شدة » هذا النصّ الأخير قد جاء بالأصل وبالاستثناء، فهل تنطبق هذه القاعدة على سلطات الضبط في المجال الاقتصادي؟ لكن مبدأ عدم الرجعية ليس مطلقاً، فتزد عليه استثناءات أثناء تطبيقه في القانون الجزائي، فهل تتصرف هذه الاستثناءات على الهيئات الإدارية المستقلة؟

2. تطبيق الجزاء الإداري الأصلح للمخالف:

إذا كان رفض رجعية العقوبة الإدارية هو بمثابة ضمانة لصالح المخالف، وإذا كانت تلك الضمانة مستقاة من القانون الجنائي، فإنه يمكننا القول أن علة عدم الرجعية تكون منتفية إذا ما كانت العقوبة المقررة للمخالفة في القانون الجديد أخف وطأة من تلك المقررة في القانون القديم الأمر الذي يجوز معه إقرار رجعية العقوبة مادامت أصلح للمخالف. وهذا راجع لأن العقوبة الجنائية والإدارية تشتركان في وحدة هدفهما الردعي، وانتمائهما لنظرية العقاب، الأمر الذي يجعل خضوعهما لمعاملة قانونية واحدة أمراً مبرراً⁽³⁾.

تقرّ القوانين الجزائية استثناء على مبدأ عدم رجعية القوانين إلا ما هو أصلح للمتهم سواء خفف الجزاء أم تمّ إلغاؤه، وهذا صيانة للحرية الفردية. وهذا الاستثناء يسري أيضا على الجزاءات الإدارية طالما أنها تتصف بالطابع الردعي.

¹ - الأمر رقم 75-58 المؤرخ في 26 سبتمبر 1975 المتضمن القانون المدني، الجريدة الرسمية رقم 78 لسنة 1975، المعدل والمتمم بالقانون رقم 07-05 المؤرخ في 13 ماي 2007، الجريدة الرسمية العدد 31 لسنة 2007.

² - الأمر 66-156 المؤرخ في 08 جوان 1966 المتضمن تقنين العقوبات، الجريدة الرسمية العدد 49 لسنة 1966، المعدل والمتمم بالقانون رقم 04-15 المرجعي سابق الذكر، والقانون رقم 09-01 المؤرخ في 25 فيفري 2009، الجريدة الرسمية العدد 15 لسنة 2009.

³ - عبد العزيز عبد المنعم خليفة، المرجع السابق، ص. 84.

3. التقادم:

التقادم مبدأ مستقر في القانون الجزائري أقره المشرع حسب تقسيم الجرائم⁽¹⁾، وكذا في القانون المدني فالحقوق تتقادم⁽²⁾ وتختلف حسب الأحوال، غير أنه في مادة الضبط فإن المخالفات التي تعاقب عليها الهيئات الإدارية المستقلة لم تحدد مدة التقادم بالنسبة لها إلا إذا استثنينا الأفعال التي ينظر فيها مجلس المنافسة. حيث تنص المادة 144 من قانون المنافسة في فقرتها الأخيرة على أنه: « لا يمكن أن ترفع إلى مجلس المنافسة الدعاوى التي تجاوزت مدتها ثلاث سنوات إذا لم يحدث بشأنها أي بحث أو معايينة أو عقوبة ». يظهر أن المشرع يصنف هذه الأفعال بمرتبة الجرح في القانون الجزائري، فهي كذلك تتقادم بمرور ثلاث سنوات وكذا من حيث الإجراءات، البحث، المعايينة والعقوبة.

غير أن المشرع لم يبين التقادم بالنسبة للأفعال التي تعاقب عليها الهيئات الأخرى. والسؤال يطرح بشدة بشأن الأفعال التي تعاقب على ارتكابها كل من الهيئات الإدارية المستقلة والهيئات القضائية، ففي حين يشكل التقصير جنحة أمام الهيئات القضائية فتتقادم بمرور ثلاث سنوات⁽³⁾ يبقى الأمر غير ذلك أمام الهيئات الإدارية المستقلة، وهذا ما يعطي هامشاً واسعاً لها في قمع كل التقصيرات.

أخيراً فإن دراسة تطبيق قانون الضبط من حيث الزمان تظهر ذلك التقارب الكبير بين الضبط الاقتصادي والقانون الجزائري. إن الطابع الردعي للعقوبات التي توقعها الهيئات الإدارية المستقلة استلزم أن تطبق قواعد القانون الجنائي المتعلقة بعدم الرجعية أو حتى التقادم على الهيئات الإدارية المستقلة.

1 - انظر المواد 7 و8 و9 من تقنين الإجراءات الجزائية.

2 - انظر المواد 308 إلى 322 من التقنين المدني.

3 - تنص المادة 60 من المرسوم التشريعي رقم 93-10 المتعلق ببورصة القيم المنقولة على أنه: " يعاقب على نشر معلومات خاطئة بعقوبة الحبس من ستة أشهر إلى خمس سنوات وبغرامة قدرها ثلاثون ألف دينار".

الفرع الثاني

الضمانات القانونية الإجرائية لتوقيع العقوبات الإدارية

لا توجد في الحقيقة إجراءات موحدة في مادة القمع الإداري، لكن هناك مجموعة من القواعد التي تؤطر هذه المرحلة سواء القواعد التي وردت في النصوص التشريعية أو التنظيمية أو المستمدة من القضاء الدستوري والإداري، أو بالمقارنة مع الضمانات الإجرائية المكرّسة في المادة الجزائية، إذ إنّها تؤسّس على ضرورة حماية حرية وحياة المهنيين. رغم أنّ العقوبات التي توقعها سلطات الضبط في المجال الاقتصادي لا يمكن أن تكون سالبة للحرية إلا أنّ الضمانات الإجرائية الجزائية يجب تطبيقها على القمع الإداري لقسوته⁽¹⁾.

لكن هذا لا يثني عن القول بأنّ نظام القمع الإداري لدى سلطات الضبط في المجال الاقتصادي بدأ يعرف الضمانات الإجرائية وذلك بتكريسه لمبدأ حقّ الدفاع (أولاً). لكن رغم هذا يلاحظ وجود نقائص ترجع أساساً إلى كون هذه الهيئات لا تعرف التفرقة بين المهام القمعية، على عكس القانون الجزائي الذي يفرق بين مرحلة البحث عن المخالفات والمتابعة والعقاب. حيث تجتمع هذه المهام في يد هيئة واحدة (ثانياً).

أولاً - احترام مقتضيات حقوق الدفاع.

احترام حقوق الدفاع بتكريس قرينة البراءة، فلا يتّهم الشخص حتّى تثبت إدانته، وقبل تقديم الشخص للمحاكمة يجب تبليغه بالوقائع المنسوبة إليه، ليتمكن من تقديم ملاحظاته، كما تعطى له إمكانية اصطحاب الشهود، والاستعانة بمحامٍ.

1. قرينة البراءة:

إنّ مبدأ قرينة البراءة يهدف إلى استبعاد إصدار حكم مسبق *Préjugé*، فلا يمكن تقديم أي شخص سواء إلى التحقيق أو المقاضاة بصفته مداناً ما لم تثبت إدانته. فتعتبر قرينة البراءة من بين الضمانات

¹ - بل وأكثر خاصة لعدم وجود فصل بين جهتي الاتهام والعقاب كما هو مطبق في أصول المحاكمة في تقنين العقوبات والإجراءات الجزائية.

الأساسية، التي كرّسها المؤسس الدستوري في دستور 1996 المعدل، حيث اعتبر أنّ كلّ شخص بريء حتّى تتم إدانته أمام جهة قضائية نظامية مع احترام كلّ الضمانات القانونية⁽¹⁾.

ومن جهته اعترف المجلس الدستوري الفرنسي بالقيمة الدستورية لهذا المبدأ⁽²⁾، لكن هل هذا الاعتراف الدستوري والقضائي ينطبق على العقوبات الإدارية القمعية التي توقعها سلطات الضبط في المجال الاقتصادي ؟

إنّ النصوص التي تؤطر الهيئات الإدارية المستقلة في القانون الجزائري لم تشر إلى هذا المبدأ لكن هذا ليس عيباً، طالما أنّ تقنين العقوبات وتقنين الإجراءات الجزائية لم يتضمّناه أيضاً. إذ تكفي الإشارة الدستورية إليه، ولمعرفة مدى احترام المبدأ أمام هذه الهيئات المستقلة يجب الرجوع إلى السوابق القضائية، وهذا غير متوفر على حسب علمنا. وبالتالي نحاول قراءة هذا المبدأ من خلال ممارسة الهيئات الإدارية المستقلة الفرنسية والقضاء الفرنسي. فقد ألغت محكمة استئناف باريس عقوبة مالية وقعتها لجنة عمليات البورصة COB، إذ إنّ اللجنة قامت بنشر بلاغ حول الأفعال المنسوبة للمخالف بعد أربعة أيام من التبليغ الشخص للمعني بالأفعال المنسوبة إليه، وبهذا تكون اللجنة قد خرجت عن مبدأ قرينة البراءة⁽³⁾.

في قضية أخرى فإنّ محكمة النقض الفرنسية نقضت حكم محكمة استئناف باريس وألغت الإجراءات المتعلقة بعقوبة وقعتها لجنة البورصة COB، حيث أنّ رئيسها خرق مبدأ قرينة البراءة وذلك في حوار أجراه مع صحيفة Le Figaro حول شركة Ciment français، حيث اتهم فيه مسيري هذه الشركة بإخفاء معلومات وتقديم معلومات كاذبة، وقد تمت هذه التصريحات بين مرحلة تبليغ الشركة بالأفعال المنسوبة إليها وتوقيع العقوبة⁽⁴⁾.

1 - انظر المادة 45 من الدستور الجزائري لسنة 1996.

2 - C. Const. N° 95 - 360 D.C du 02 Février 1995, sur le site web : www.conseil-constitutionnel.fr

3 - C.A de Paris, du 15 Janvier 1993, cité par SALAMON R., « Le pouvoir de sanction des A.A.I en matière économique et financière et les garanties fondamentales », RDBF, N° 01, 2001, p. 46.

4 - Cass. Com. Du 18 Juin 1996, Conso ciment français C/COB, cité par LAFORTUNE M.A., Gaz. Pal du 24 - 25 Février 1999, JP, 10.

2. إعلام صاحب الشأن بالوقائع المنسوبة إليه في أقصر الآجال:

قبل إعلام الشخص أي تبليغه، فإنه يجهل كل الأفعال المنسوبة إليه ولو أن مؤسسته أو محله قد تمّ تفنيشه، إنّ هذا الإجراء نجده محترماً لدى سلطة الضبط للبريد والمواصلات، إذ لا توقع العقوبات إلا بعد إبلاغ المعني بالماخذ المنسوبة إليه⁽¹⁾. غير أن هذا النصّ لم يحدّد آجال هذا التبليغ وكيفياته ومضمونه. إن هذه الضمانة نفسها نجدها مكرّسة أمام مجلس المنافسة، فالمقرّر الذي عينه مجلس المنافسة يحرّر تقريراً أولياً يتضمن عرض الوقائع، وكذا المآخذ المسجلة، ويبلغه إلى الأطراف المعنية⁽²⁾.

لكننا نقول مع هذا إنه حتّى يسلم هذا التبليغ من أي عيب يؤدي إلى بطلانه، وبالتالي عدم صحة الجزاء المترتب عليه، لا بدّ أن يتوفر على شروط، وهي أن تحدد فيه المخالفات المنسوبة إلى صاحب الشأن تحديداً دقيقاً نافياً للجهالة والشك، حيث يتم تفصيل هذه المآخذ وتبيان طبيعتها، وسبب توجيه الاتهام ضد هذا الشخص وكلّ هذا في أجل قصير⁽³⁾.

3. الحقّ في تقديم الملاحظات:

لا يكفي أن يتم تبليغ الشخص المعني في أجل قصير، بل يجب أن تعطى له فرصة لتقديم دفاعه أمام الهيئة العقابية. إنّها مرحلة ثانية أين يمكن مناقشة الأفعال المنسوبة إليه من حيث صحتها ونسبتها إليه وحقيقة تكييفها كمخالفات تحقق بذلك مسؤوليته، إنه مبدأ المواجهة نّ هذا الحقّ لا يمكن أن يتحقق في الواقع ما لم تعطى للمتهم فرصة للاطلاع على الملف، وهذا الأمر تضمنه قانون المنافسة، فمقرر مجلس المنافسة عندما يحرر تقريراً يتضمن عرض الوقائع وكذا المآخذ المسجلة ومرجع المخالفات المرتكبة يودعه لدى مجلس المنافسة، الذي بدوره يبلغه رئيس المجلس للأطراف المعنية والوزير المكلف بالتجارة لإبداء ملاحظاتهم كتابياً في أجل شهرين، ويحدّد لهم تاريخ الجلسة المتعلقة

1 - انظر المادة 1/37 من القانون رقم 2000-03 المؤرخ في 05 أوت 2000 يحدد القواعد العامة المتعلقة بالبريد...، القانون المرجعي سابق الذكر..

2 - انظر المادة 52 من الأمر رقم 03-03 المؤرخ في 19 جويلية 2003 المتعلق بالمنافسة، الأمر المرجعي سابق الذكر.

3 - CANIVET E., « L'application de la C.E.D.H au droit de la concurrence », sur le site web: www.Credho.org/cedh/session06/session06.02htm.

بالقضية، كما يمكن لهؤلاء الأطراف الاطلاع على هذه الملاحظات الكتابية قبل خمسة عشر يوما من تاريخ الجلسة⁽¹⁾.

إن إمكانية الاطلاع على الملف وتقديم الملاحظات الكتابية كرسها أيضا القانون المتعلق بالبريد والمواصلات⁽²⁾، وكذا القانون المتعلق بالكهرباء ونقل الغاز عن طريق القنوات في المادة 146 منه. ولم يشر القانون المتعلق ببورصة القيم المنقولة إلى حق الاطلاع على الملف وتقديم الملاحظات، لكن لا يمكن أن تصدر أية عقوبة ما لم يستمع قبل ذلك إلى الممثل المؤهل للمتهم أو ما لم يشرع قانونا للاستماع إليه.

وإذا كان هذان النصان الأخيران يكرسان حق المواجهة والاطلاع على الملف، إلا أننا نلاحظ أنه لا يكفي تكريسهما، لأنهما يستلزمان إعطاء وقت كاف للمعني لتقديم ملاحظاته، فلا يمكن له أن يؤخذ بغتة، فإذا كانت الإجراءات محدّدة الآجال أمام مجلس المنافسة - شهر من تاريخ إيداع الملف من المقرّر وخمسة عشر يوما قبل الجلسة للاطلاع على الملاحظات الكتابية للأطراف -، فإن النصوص المتعلقة بسلطة الضبط للبريد والمواصلات ولجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة لم تحدد آجالا للإطلاع على الملف وتقديم الملاحظات. الأمر الذي يفوت على صاحب الشأن فرصة إعداد دفاعه. ونجد النقص نفسه أمام لجنة ضبط قطاع الكهرباء والغاز، إذ لم تبين نوع هذه الملاحظات كتابية أو شفوية.

4. سماع الشهود:

تؤهل سلطة الضبط للبريد والمواصلات السلوكية واللاسلكية بتسخير المتعاملين وموفري الخدمات وكل شخص معني بالأمر لتقديم كل وثيقة أو معلومة ضرورية للقيام بالاختصاصات المخولة لها⁽³⁾. كما يمكن للجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، أن تستدعي أي شخص من شأنه أن يقدم لها معلومات في القضايا المطروحة عليها أو أن تأمر أعوانها باستدعائه⁽⁴⁾. وفي قطاعات مشابهة لسلطة

1 - انظر المادتين 54 و55 من الأمر رقم 03-03 المؤرخ في 19 جويلية 2003 المتعلق بالمنافسة، الأمر المرجعي سابق الذكر. غير أن المادة 22 من المرسوم الرئاسي رقم 96-44 المؤرخ في 17 جانفي 1996 المحدد للنظام الداخلي لمجلس المنافسة، نصت على ميعاد 60 يوما رغم الخلاف الموجود بينه وبين ميعاد الشهرين.

2 - انظر المادة 1/37 من القانون رقم 2000-03 المؤرخ في 05 أوت 2000 المحدد للقواعد العامة المتعلقة بالبريد...، القانون المرجعي سابق الذكر.

3 - أنظر المادة 13 من القانون رقم 2000-03 المحدد للقواعد العامة المتعلقة بالبريد والمواصلات، القانون المرجعي سابق الذكر.

4 - أنظر المادة 38 من المرسوم التشريعي رقم 93-10 المتعلق ببورصة القيم المنقولة، المرسوم المرجعي سابق الذكر.

ضبط البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية فإن لجنة ضبط الكهرباء والغاز يمكنها الاستعانة بالشهود⁽¹⁾. كما منحت نفس الإمكانية لمقرر مجلس المنافسة أثناء قيامه بالتحقيق، إذ يمكنه أن يطلب معلومات من أية مؤسسة أو أي شخص آخر⁽²⁾. وما تجدر الإشارة إليه أن النصوص القانونية المتعلقة بسلطات الضبط في المجال الاقتصادي لم تشر إلى إمكانية المواجهة بين الشهود، بخلاف ما هو عليه الوضع في المادة الجزائية، فقد يلجأ قاضي التحقيق إلى سماع شهود الواقعة ومناقشتهم ومواجهتهم بالمتهم حول جزئياتها⁽³⁾.

5. الاستعانة بمدافع:

يضمن الإجراء الوجاهي للأطراف المحاكمة العادلة، وذلك بتقديم أدلتهم أثناء الجلسة، لكن في مادة الضبط الاقتصادي فإن فكرة الأطراف كما يعرفها القانون الجزائي غائبة، حيث لا توجد نيابة ولا طرف مدني ولا قاضٍ. فالهيئة الإدارية المستقلة هي التي تتهم الشخص المتابع، وهذا الأخير يظهر كطرف وحيد مدافع، أمام هذا الوضع تظهر أهمية وجود محام بجانب الشخص المعنوي. لكن هذا الحق في اختيار مدافع كرسه المشرع الجزائري بصفة محتشمة في مادة المنافسة والبورصة⁽⁴⁾. ففي مجال المنافسة، فإن تكريس حق الاستعانة بمدافع معترف به في مرحلة التحقيق وذلك عندما يعين رئيس مجلس المنافسة المقرر ليقوم بالتحقيق في القضية، ليقوم هذا الأخير بالاستماع إلى أشخاص لجمع الأدلة، وعليه لهؤلاء الأشخاص في هذه المرحلة الاستعانة بمستشار⁽⁵⁾، ويحق للأشخاص المعنية في القضايا المرفوعة أمام مجلس المنافسة في المرحلة القمعية الاستعانة بمحامٍ أو أي شخص يختارونه⁽⁶⁾.

ففي مجال البورصة موضوع بحثنا فإن حق الاستعانة بمدافع معترف به لكل شخص تستدعيه لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة لتقديم معلومات في القضايا المطروحة عليها، ففي هذه الحالة

¹ - أنظر الفقرة الثالثة من المادة 135 من القانون رقم 02-01 المتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات، القانون المرجعي سابق الذكر.

² - أنظر الفقرة الثالثة من المادة 51 من الأمر رقم 03-03 المتعلق بالمنافسة، الأمر المرجعي سابق الذكر.

³ - حزيب محمد، مذكرات في قانون الإجراءات الجزائية الجزائري، الطبعة الثالثة، دار هومة، الجزائر، 2008، ص. 110.

4 - ZOUAIMIA R., Les autorités administratives indépendantes et la régulation économique en Algérie, op. cit., p. 107.

5 - انظر المادة 2/52 من الأمر رقم 03-03 المؤرخ في 19 جويلية 2003 المتعلق بالمنافسة، الأمر المرجعي سابق الذكر.

6 - انظر المادة 30 من نفس الأمر.

يمكن لأي شخص يتم استدعاؤه أن يستعين بمستشارين من اختياره⁽¹⁾. ثم في مرحلة توقيع العقوبة، لا تُصدر الغرفة التأديبية لهذه اللجنة أية عقوبة ما لم يستمع قبل ذلك إلى الممثل المؤهل للمتهم أو ما لم يدع قانونا للاستماع إليه⁽²⁾. أمّا غير ذلك من الهيئات فلا نجد أي إشارة إلى هذه الضمانة.

وهنا تحديداً يحمل بنا تسجيل ملاحظة على قدر كبير من الأهمية، ويتعلق بإحدى المبادئ المسيرة لأصول المحاكمة الإدارية استلهمت منها سلطات الضبط في المجال الاقتصادي إجراءات إصدار العقوبات الإدارية وهو أن المبدأ في القانون الإداري هو الطابع الكتابي للإجراء، عكس القانون الجنائي الذي يفضل الشفهية.

وتلعب الشفهية في المادة الجزائية دوراً كبيراً، فالدفاع بهذه الطريقة يسمح بحماية الشخص المتابع فهي تسمح بإقناع الهيئة المختصة ببراءة موكله من جميع التهم المنسوبة إليه.

و يظهر الدفاع أمام الهيئات الإدارية المستقلة غالباً في شكل تحرير مذكرات ترسل إلى الهيئة المتداولة المختصة. غير أنّ الدفاع الشفهي ليس وجوبياً إلا إذا نصّ القانون على ذلك⁽³⁾، وقد يكون تأطير هذه الهيئات لقطاعات جدّ تقنية هو السبب لتكريس المشرّع الطابع الكتابي في تقديم وسائل الدفاع. فمن أجل شرح وإظهار الحقيقة في هذه المجالات الاقتصادية لا يمكن للوسيلة الشفهية أن تستجيب مع طبيعة هذه القطاعات، فتقديم الملاحظات أمام سلطة ضبط البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية يكون بالكتابة⁽⁴⁾، والطريقة نفسها يكرّسها الأمر المتعلق بالمنافسة. إذ يمكن للأطراف المعنية إبداء الملاحظات المكتوبة قبل خمسة عشر يوماً من تاريخ الجلسة⁽⁵⁾.

لكن هذا الأمر لا يحول دون وجود الطابع الشفهي أي مثل الأشخاص المتابعين أمام جهة الحكم وتكريس طابع المواجهة. فالمدخلات في جلسات مجلس المنافسة تكون شفوية⁽⁶⁾، ونفس الأمر يتم أمام لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة التي لا تتخذ أي عقوبة ما لم تسمع للممثل المؤهل

1 - انظر المادة 38 من المرسوم التشريعي رقم 93-10 المؤرخ في 23 ماي 1993، المعدل والمتمم والمتعلق ببورصة القيم المنقولة، المرسوم المرجعي سابق الذكر.

2 - انظر المادة 56 من نفس المرسوم.

3 - GERBAUD-MORALES A., « Les droits de la défense devant les A.A.I dans l'exercice de leur pouvoir de sanction, Mémoire de D.E.A, droit public interne université Paris II, Septembre 2002, p. 18.

4 - انظر المادة 1/37 من القانون رقم 2000-03 المؤرخ في 05 أوت 2000 يحدّد القواعد العامة المتعلقة بالبريد...، القانون المرجعي سابق الذكر.

5 - انظر المادة 55 من الأمر رقم 03-03 المؤرخ في 19 جويلية 2003 والمتعلق بالمنافسة، الأمر المرجعي سابق الذكر.

6 - انظر المادة 27 من المرسوم الرئاسي رقم 96-44 المؤرخ في 17 جانفي 1996 والمحدد للنظام الداخلي لمجلس المنافسة، المرسوم المرجعي سابق الذكر.

للمتهم، أو ما لم يدع قانونا للاستماع إليه⁽¹⁾. إذ تنص المادة 56 من المرسوم التشريعي رقم 93-10 على أنه: "لا تصدر أي عقوبة ما لم يستمع قبل ذلك إلى الممثل المؤهل للمتهم أو ما لم يدع قانونا للاستماع إليه".

نشير أخيرا إلى أن قانون الإجراءات الجزائية يكرّس ضمانات أخرى، حيث قبل قفل باب المرافعة تعود الكلمة الأخيرة للمتهم ومحاميه. إن هذه الضمانات محترمة إلى حدّ ما أمام مجلس المنافسة، فنظام التدخلات الشفوية أثناء الجلسة محدّد بالترتيب الآتي، المقرّر ثمّ ممثّل الوزير المكلف بالتجارة ثمّ الأطراف المعنية.

إلى ذلك كله تضاف علانية الجلسات التي تسمح لكلّ شخص بالحقّ في حضور الجلسات والسماح بنشر ما يدور فيها، وهي من الضمانات الأساسية التي أوجدها المشرّع لتمكين كلّ من الخصوم والرأي العام من مراقبة عمل القاضي.

ولا يفوتنا في الأخير أن نسجل بأن علانية جلسات الحكم مبدأ مكرّس في المادة 144 من الدستور المعدل سنة 1996 إذ تنص على أنه: "تعلى الأحكام وينطق بها في جلسات علانية"، وكذا في تقنين الإجراءات الجزائية بمقتضى المادة 285 منه، وباستثناء الحالات التي تمثل فيها العلانية خطرا على النظام العام والآداب، فإنّ المناقشات وإصدار الحكم يكون علنيا، في حين تأخذ الجلسات أمام سلطات الضبط في المجال الاقتصادي الطابع السريّ. أما القرارات التي تصدرها هذه الهيئات فأحيانا يمكن نشرها⁽²⁾. كالقرار رقم 12 المؤرخ في 24 فيفري 2009 الصادر عن مجلس سلطة ضبط البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية، المتضمن سحب شهادة التسجيل من المتعامل As Express رقم 007/س ض ب م / م ب/2006 الممنوحة له من طرف سلطة الضبط في سنة 2006. والمنشور على الموقع الإلكتروني الرسمي الخاص بسلطة ضبط الاتصالات السلكية واللاسلكية⁽³⁾.

1 - انظر المادة 56 من المرسوم التشريعي رقم 93-10 المتعلق ببورصة القيم المنقولة، المرسوم المرجعي سابق الذكر..

2- في الأمر رقم 95-06 كانت الجلسات علانية، غير أنه في الأمر رقم 03-03 تحول المشرّع الجزائي عن هذا الاتجاه فأصبحت الجلسات تجري في السرية.

2- أنظر موقع سلطة ضبط الاتصالات السلكية واللاسلكية التالي: WWW.ARPT.DZ

ثانيا: مسألة الفصل بين جهتي الاتهام والعقاب.

خص المشرع الجزائري النيابة العامة بسلطة الإدعاء العام للحفاظ على حقوق المجتمع ومعاقبة المجرمين، وهو ما أكدته المادة 29 من تقنين الإجراءات الجزائية بأنه: "تباشر النيابة العامة الدعوى العمومية باسم المجتمع وتطالب بتطبيق القانون وهي تمثله أمام كل جهة قضائية"⁽¹⁾. والظاهر من نص المادة 29- المذكور أعلاه- أنه يوجد فصل بين جهتي الاتهام والحكم، فالنيابة تباشر الدعوى العمومية، وتحيلها للتحقيق- إن اقتضى الأمر- لتهيئتها للفصل فيها أمام جهات الحكم، استنادا لنص المادة 29 من تقنين الإجراءات الجزائية " ... ويحضر ممثلها المرافعات أمام الجهات القضائية المختصة بالحكم ويتعين أن ينطق بالأحكام في حضوره". والفصل بين جهتي الاتهام والحكم يعتبر كضمانة إجرائية على قدر كبير من الأهمية لما فيه من صون وحماية لحقوق ومصالح المتهم.

فإذا كان تخويل سلطات الضبط في المجال الاقتصادي صلاحية توقيع عقوبات إدارية أمر تفرضه اعتبارات عملية، تقتضيها السرعة الواجبة لمواجهة المخالفة، والتي لن يوفرها اللجوء للقضاء، إضافة إلى ضالة قيمة بعض المخالفات والتي لا تستدعي اللجوء إلى القضاء للعقاب عليها. إلا أن سلطات الضبط في المجال الاقتصادي قد تحولت بصدد ممارسة هذا الاختصاص إلى خصم وحكم في ذات الوقت⁽²⁾.

ولتحقيق التوازن المنشود بين فاعلية العمل الإداري والذي تتخذ سلطات الضبط في المجال الاقتصادي من العقوبة الإدارية سبيلا له، وبين حقوق الأفراد والتي قد تعصف بها سلطات الضبط في المجال الاقتصادي، فإنه يتعين احترام ضمانات توقيع تلك العقوبات، وأن يكون ذلك الاحترام نابع من سلطات الضبط ذاتها دون أن تنتظر أن يردها القضاء لجادة الصواب.

¹ - على أن حق تحريك الدعوى العمومية غير مقصور على النيابة العامة فقط وإنما يجوز للطرف المتضرر من الجريمة أن يقوم بتحريكها أيضا عن طريق الشكوى المصحوبة بادعاء مدني أمام قاضي التحقيق، وهو ما أشارت إليه المادة 72 من تقنين الإجراءات الجزائية، أو عن طريق التكاليف المباشر بالحضور أمام المحكمة الجنحية، طبقا لأحكام المادة 337 مكرر من تقنين الإجراءات الجزائية.

² - وكأنا عدنا لعهد الإدارة القاضية، أين كانت الإدارة تفصل في المنازعات التي تحرك ضد أعمالها غير المشروعة، بعد تلقي شكاوى وتظلمات الأفراد التي كانت توجه إلى المسؤولين الإداريين المباشرين لمصدري القرار الإداري- تظلم رئاسي Recour hierarchique - أو إلى مصدري القرار الإداري ذاتهم- تظلم ولائي Recour gracieux- أو إلى لجنة محدثة خصيصا لهذا الغرض.

المبحث الثاني

خصوصية إجراءات الطعن في قرارات سلطات الضبط في المجال

الاقتصادي

باستقراء مختلف النصوص القانونية المنشئة لسلطات الضبط في المجال الاقتصادي نجد أن الدعاوى المتعلقة بها تنتم ببعض الخصوصيات، أهمها مسألة توزيع اختصاص الفصل في الطعون المرفوعة ضدها، بين القضاء الإداري و القضاء العادي (مطلب أول) والمسألة الثانية تخص الطابع الاستثنائي لإجراءات رفع هذه الطعون القضائية (مطلب ثان)، وأخيرا نتحدث عن مسألة إجرائية مهمة وهي وقف تنفيذ القرارات الصادرة عن سلطات الضبط في المجال الاقتصادي (مطلب ثالث).

المطلب الأول

الاختصاص القضائي المزدوج للفصل في الطعون المرفوعة ضد قرارات

سلطات الضبط

من أجل تحقيق الفعالية الاقتصادية، وزع المشرع الجزائري الاختصاص القضائي الفاصل في المنازعات المتعلقة بسلطات الضبط إلى جهتين، بحيث جعل الطعن في قراراتها كأصل عام يدخل في نطاق القضاء الإداري (فرع أول) وكاستثناء جعل الاختصاص بالفصل في بعض الدعاوى للقضاء العادي (فرع ثان).

الفرع الأول

الاختصاص الأصيل للقاضي الإداري

نظرا للطابع الإداري الذي أضفاه المشرع الجزائري على سلطات الضبط في المجال الاقتصادي فإن الطعن في قراراتها كأصل عام يكون أمام القضاء الإداري. وهذا انطلاقا من أن النصوص القانونية المنظمة لسلطات الضبط في المجال الاقتصادي، خصت مجلس الدولة بالفصل في الطعون

المرفوعة ضد قراراتها، الأمر الذي ينسجم والفقرة الثانية من المادة 901 من تقنين الإجراءات المدنية والإدارية التي تنص على أنه: "يختص مجلس الدولة في القضايا المخولة له بموجب نصوص خاصة". و لا يتحقق ذلك إلا إذا تم إدراج سلطات الضبط في المجال الاقتصادي ضمن فئة الهيئات العمومية الوطنية طبقا للمادة 09 من القانون العضوي⁽¹⁾ رقم 01-98 المؤرخ في 30 ماي 1998 المتعلق باختصاص مجلس الدولة و تنظيمه⁽²⁾، التي تنص على أنه: "يفصل مجلس الدولة ابتدائيا و نهائيا في: - الطعون بالإلغاء المرفوعة ضد القرارات التنظيمية أو الفردية الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية، الهيئات العمومية الوطنية...".

و باستقراء النصوص المنشئة والمنظمة لسلطات الضبط في المجال الاقتصادي، نجد أن كل الطعون الموجهة ضد قرارات هذه الأخيرة، يفصل فيها مجلس الدولة. و هذا نظرا لكونها تمارس صلاحياتها باسم الدولة ولحسابها، وأنها ذات طابع إداري مما يستدعي تطبيق المعيار العضوي.

وعلى سبيل المثال نجد المادة 17 من القانون رقم 03-2000 المحدد للقواعد العامة المتعلقة بالبريد والمواصلات، تنص على أنه: "...يجوز الطعن في قرارات مجلس سلطة الضبط أمام مجلس الدولة..."⁽³⁾. وما نصت عليه المادة 19 من قانون المنافسة بأنه: "يمكن الطعن في قرارات رفض التجميع أمام مجلس الدولة"⁽⁴⁾.

أما بالنسبة للجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها والتي تتمتع بالشخصية المعنوية، ما يمنحها الحق في التقاضي، أي أنه بإمكانها أن تكون طرفا في النزاعات سواء كمدعية أو مدعى عليها. وهذا ما يدفعنا إلى القول بأن جميع الدعاوى و الطعون ترفع مباشرة ضد اللجنة دون الحاجة إلى إدخال الدولة عن طريق إحدى الوزارات في النزاع، حيث أن اللجنة تتمتع بالاستقلال المالي، و يمكنها دفع أي تعويض من ذمتها المالية الخاصة، وهذا منذ صدور القانون رقم 03-04 المعدل والمتمم للمرسوم

¹ - من المستجدات التي جاء بها التعديل الدستوري لسنة 1996 إدخال المؤسس الدستوري الجزائري مصطلحا جديدا في قاموس القانون الوضعي الدستوري الجزائري، ألا وهو مصطلح القانون العضوي. هذا الأخير الذي يحتل مرتبة أعلى من القانون العادي وأدنى من الدستور، حيث يشكل هذا أحد مظاهر مبدأ المشروعية في الدولة، فليس من شأن القانون النظامي أو العضوي أن يعارض الدستور في شيء أو يعدله، وبالمقابل لا يمتد القانون العادي إلى المجال المحجوز للقانون النظامي. عزاوي عبد الرحمن، " فئة القوانين الجديدة: القوانين العضوية أو النظامية وفقا للدستور الجزائري المعدل سنة 1996"، المجلة القانونية التونسية، مركز النشر الجامعي، العدد الرابع، 2002، ص. 57.

² - الجريدة الرسمية العدد 37 لسنة 1998.

³ - الجريدة الرسمية العدد 48 لسنة 2000.

⁴ - الجريدة الرسمية العدد 43 لسنة 2003.

التشريعي رقم 93-10. ومن هنا فإننا سنتطرق لرقابة القضاء الإداري - مجلس الدولة- على كل من القرارات الفردية والقرارات التنظيمية الصادرة عن سلطات الضبط في المجال الاقتصادي.

أولاً: رقابة القضاء الإداري على القرارات الفردية لسلطات الضبط في المجال الاقتصادي.

تصدر سلطات الضبط في المجال الاقتصادي قرارات عديدة و متنوعة، قد تأخذ شكل أو تسمية تأشيرات أو اعتمادات أو جزاءات إدارية، وهذا حسب تنوع طبيعة محلها أو موضوعها. ويمارس القضاء الإداري رقابته حول شرعية هذه القرارات الفردية⁽¹⁾، بناء على طلب الأشخاص المتضررين من هذه القرارات. إلا أن المشرع الجزائري لم يبين في العديد من الحالات الإجراءات الواجب إتباعها لمجابهة هذه القرارات، ومن ذلك أنه لم ينص على أي نوع من الطعون ضد قرارات منح التأشيرة التي تضعها لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، على المذكرة الإعلامية، التي يقدمها مصدر القيم المنقولة. و في ظل غياب نص قانوني خاص ينظم هذه المسألة- إجراءات الطعن في القرارات الفردية لسلطات الضبط في المجال الاقتصادي- فإنه يتوجب علينا الأمر الرجوع إلى القواعد العامة في الطعون ضد القرارات الإدارية الفردية، حيث ترفع الدعاوى أمام مجلس الدولة كأول و آخر درجة طبقاً لنص المادة 9 من القانون العضوي رقم 98-01 المتضمن تنظيم و سير مجلس الدولة⁽²⁾. وما يؤكد هذا الاعتقاد هو ما نصت عليه المادة 09 من المرسوم التشريعي رقم 93-10 المعدل و المتمم بموجب القانون رقم 03-04، فيما يخص قرارات اعتماد الوسطاء في عمليات البورصة، حيث أعطى المشرع الجزائري الحق لطالب الاعتماد- في حالة رفض طلبه أو تحديد مجال الاعتماد في رفع طعن أمام مجلس الدولة في ميعاده قدره شهر واحد يبدأ حسابه منذ تاريخ تبليغ القرار، ويلتزم مجلس الدولة بالبت في هذا الطعن وإصدار قراره خلال ثلاثة أشهر من تاريخ تسجيله.

أما بالنسبة للقرارات التي تصدرها الغرفة التأديبية و التحكيمية للجنة فإنها تقبل الطعن بالإلغاء أمام مجلس الدولة خلال شهر واحد⁽³⁾ يبدأ حسابه من تاريخ تبليغ القرار محل الطعن، ولمجلس الدولة أجل

¹ - فالقرار الإداري سواء كان فردياً أو تنظيمياً فيعتبر دوماً عمل إداري انفرادي، على عكس العقود الإدارية التي تعتبر عملاً ثنائياً. جبار عبد الحميد، "مفهوم القرار الإداري في القانون الجزائري"، مجلة إدارة، العدد الأول، 1995، ص 15.

² - الجريدة الرسمية العدد 37 لسنة 1998.

³ - وهو ميعاد أقل بكثير من ميعاد الطعن بالنقض أمام مجلس الدولة في الحالات العادية الأخرى وهو شهران ابتداء من تاريخ التبليغ الرسمي والشخصي للقرار أو الحكم محل الطعن. طبق للمادتين 354 و 956 من تقنين الإجراءات المدنية والإدارية.

سنة أشهر من تاريخ تسجيل الطعن ليفصل خلالها فيه⁽¹⁾، وهذا خلافا للأحكام العامة حيث لا يوجد أي نص يلزم مجلس الدولة أو المحكمة العليا بضرورة الفصل خلال أجل محدد.

ثانيا: رقابة القضاء الإداري على القرارات التنظيمية لسلطات الضبط في المجال الاقتصادي.

تنص المادة 33 من المرسوم التشريعي رقم 93-10 المعدل والمتمم، بأنه يمكن في حالة حصول طعن قضائي أن يأمر بتأجيل تنفيذ أحكام اللائحة المطعون فيها إذا كانت بالغة الخطورة منذ نشرها. وهذا ما يدل على أن اللوائح التي تصدرها لجنة تنظيم عمليات البورصة و مراقبتها، يمكن أن تشكل موضوع طعن قضائي، شأنها شأن جميع القرارات الإدارية التنظيمية الصادرة عن الجهات الإدارية عموما. إلا أن المشرع الجزائري قد أهمل تحديد الجهات أو الأطراف التي يعود لها الحق في تقديم هذا الطعن و هو الأمر الذي يؤدي بنا إلى الافتراض بأن نية المشرع الجزائري قد توجهت إلى تطبيق القواعد العامة في مجال الطعون بالإلغاء ضد القرارات الإدارية عامة، إذ ترفع من جميع ذوي الصفة و المصلحة، دون تحديد لطائفة معينة من الأشخاص، وهذا بخلاف ما هو معمول به على مستوى بعض سلطات الضبط في المجال الاقتصادي. فالأنظمة التي يصدرها مجلس النقد والقرض، مثلا لا يمكن توجيه الطعن ضدها بالإلغاء، إلا من قبل الوزير المكلف بالمالية، في أجل سنتين يوما من تاريخ نشرها وفقا للأشكال المقررة في القانون⁽²⁾ تحت طائلة ردها شكلا⁽³⁾.

فالطعن هنا حق ممنوح حصريا للوزير المذكور دون غيره من الأشخاص الطبيعيين أو المعنويين حتى و لو كان هذا القرار التنظيمي يمس بمراكزهم القانونية حال تطبيقه، وهو الأمر الذي ارتكز عليه دفاع بنك الجزائر في قضية فصل فيها المجلس الدولة بين يونيون بنك كمدي ومحافظ بنك الجزائر مدعى عليه، حينما رد بشأن الدفع بعدم المشروعية بأنه حق للوزير المكلف بالمالية دون أي شخص آخر حسب المادة 46⁽⁴⁾، و بأنه ليس للمدعية الصفة في إثارة هذا الدفع مادام أن الأمر يتعلق بقرار تنظيمي.

¹ - طبقا للمادة 57 من المرسوم التشريعي رقم 93-10 المعدل والمتمم، المرجعي سابق الذكر.

² - في الجريدة الرسمية أو في جريدتين يوميتين تصدران بالجزائر العاصمة، في حالة الاستعجال حسب المادة 64 من الأمر رقم 03-11، المرجعي السابق الذكر.

³ - المادة 65 الفقرة الأولى و الثانية من الأمر رقم 03-11 المتعلق بالنقد و القرض، الأمر المرجعي سابق الذكر.

⁴ - من قانون 90-10 والتي تضمنتها المادة 21/65 من الأمر رقم 03-11 المتعلق بالنقد و القرض، الأمر المرجعي سابق الذكر.

و الحقيقة أن الدفاع قد أخط ما بين حالتي الطعن بالإلغاء و الدفع بتقدير المشروعية⁽¹⁾. ففي غياب نص خاص في الأمر المتعلق بالنقد و القرض حول إمكانية الطعن في عدم شرعية قرارات مجلس النقد و القرض، فإن القواعد العامة للإجراءات تجد سبيلها للتطبيق بصورة طبيعية استنادا لأحكام للفقرة الثانية من المادة 09 من القانون العضوي 01-98 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة و تنظيمه وعمله، حيث: " يفصل مجلس الدولة ابتدائيا و نهائيا في

2. الطعون الخاصة بالتفسير و مدى شرعية القرارات التي تكون نزاعاتها من اختصاص مجلس الدولة " .وهو الاختصاص الذي يصرح به القانون في دعوى الإبطال التي يرفعها الوزير المكلف بالمالية تأسيسا على أن مجلس النقد و القرض يدرج باعتباره هيئة من الهيئات العمومية الوطنية المشار إليها في اختصاصات مجلس الدولة.

إن مثل هذه الطعن يبقى مفتوحا - في غياب أي نص يقضي بخلاف ذلك - أمام كل من تضرر من تطبيق النظام الذي يرد مخالفا لمبدأ المشروعية، والذي يتجسد في قضية الحال في نص المادة رقم 15 من النظام 07-95 ومعارضتها لأحكام قانون النقد والقرض المتعلقة بصلاحيات مجلس النقد والقرض واللجنة المصرفية في نفس الوقت، وهو ما تم تأكيده من خلال تقدير الحل المعتمد في القرار الذي أصدره مجلس الدولة⁽²⁾ تحت رقم 2138 بتاريخ 2000/05/08، ولقد تضمن مضمون القرار شقين هما:

✓ إبطال القرار المؤرخ في 1992/02/01 الصادر عن مديرية مراقبة الصرف لبنك الجزائر، والمتضمن السحب المؤقت و التحفظي مع التطبيق الفوري لصفة الوسيط المعتمد.

✓ التصريح بعدم قابلية المادة 15 من النظام 07-95 للتطبيق على هذه القضية.

1. حول صحة الدفع بعدم المشروعية:

تنص المادة 15 من النظام 07-95 على ما يلي: " بإمكان بنك الجزائر سحب صفة الوسيط المعتمد في أي وقت من أي مستفيد لجزء أو كل العمليات المرخص بها في حالة عدم تطبيق النصوص السارية المفعول " .

¹ - عبد الحق قريمس، "مراقبة القضاء الإداري لمشروعية عمل السلطات الإدارية المتقلة، مجلة الاجتهاد القضائي، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة-الجزائر، العدد الثالث، مارس 2006، ص. 236.

² - أصدر مجلس الدولة بتاريخ 2000/05/08 قرار رقم 2138 بين يونيون بنك - "مدعي" - و محافظ بنك الجزائر - "مدعى عليه" - سبقت الإشارة إليه.

و مثلما هو واضح، فإن بنك الجزائر قد أعطى لنفسه حقا غير شرعي للمعاقبة عن طريق هذه المادة، و هو ما يشكل -حسب دفاع يونيون بنك- مساسا بالفصل بين السلطات المنظم بمقتضى القانون البنكي.

إن سحب صفة الوسيط المعتمد لا يمكن أن تتم، حسب أحكام الأمر المتعلق بالنقد و القرض إلا من قبل مجلس النقد و القرض في إطار اتخاذه للقرارات الفردية، أو من طرف اللجنة المصرفية باعتباره أقصى حد للعقوبات التي يمكن لهذه الأخيرة اتخاذها، و ليس لجهة أخرى غير هاتين المذكورتين مباشرة مثل هذه الصلاحية و لو كان بنك الجزائر ذاته ممثلا في المحافظ أو من يعمل تحت سلطته (كمديرية مراقبة الصرف). و لذلك فإن مقتضى هذه المادة 15 من النظام 95-07 الصادر عن مجلس النقد و القرض قد جاء مخالفا لأحكام قانون النقد و القرض المتعلقة بسلطة العقاب في المجال البنكي و الدفع الذي تقدم به محامي يونيون بنك جاء مؤسسا.

2. حول مدى الحل المتخذ من طرف المجلس:

ورد الحل الذي اعتمده مجلس الدولة بشأن الدفع بعدم المشروعية كما يلي: " حيث أنه إذا كان من صلاحيات مجلس النقد و القرض وإعداد الأنظمة المتخذة تطبيقا للقانون رقم 90-10، فإنه لا يستطيع أن يضيف إلى النص حكما جديدا؛ حيث أنه عندما نص مجلس النقد و القرض... على أنه يمكن لبنك الجزائر سحب صفة الوسيط المعتمد لعمليات الصرف، فإنه قد تجاهل مقتضيات المادة 156 التي توكل هذا الاختصاص للجنة المصرفية فقط؛ حيث أنه في هذه الحالة يتعين التصريح بأن مقتضيات المادة 15 من النظام المذكور أعلاه باطلة و عديمة الأثر فيما يخص الدعوى الحالية فقط؛...

إن مجلس الدولة يقضي: ... بالتصريح بعدم قابلية المادة 15 من النظام 95-07 المؤرخ في 23 ديسمبر 1995 للتطبيق على هذه القضية...".

لقد لخص المجلس بقراره هذا ما هو مستقر عليه فقها بشأن الدفع بعدم المشروعية، من حيث: ✓ إمكانية إثارة هذا الدفع إزاء أي إجراء إداري جماعي⁽¹⁾ صادر عن سلطة إدارية، تقليدية كانت أو مستقلة، تمارس صلاحية وضع قواعد معيارية عامة تأخذ في تطبيقها نفس أبعاد النصوص

¹ - إن استعمال مصطلح إجراء إداري جماعي لا يعني بأي حال من الأحوال أنه قرار إداري تنظيمي بل هو قرار فردي ولو أنه يخص مجموعة محددة من الأفراد.

القانونية، ولكنها لا تحوز وصف "أعمال السيادة"، بسبب عدم استيفائها لإجراء التصويت والإصدار⁽¹⁾.

✓ أن الدفع بعدم المشروعية، مثل الدفع بعدم الدستورية، لا تتم إثارته إلا إذا كانت مسألة أولية وتتوقف الخصومة على الفصل فيها⁽²⁾، وهذا ما حدث في قضية الحال، حيث استدعى إبطال القرار الصادر عن مديرية الصرف في 01 فيفري 1999 التطرق لمسألة مدى مشروعية الإجراء المتخذ من طرف بنك الجزائر استنادا لنص المادة 15 من النظام رقم 95-07 الذي اعتمد كأساس لتبرير الإجراء الذي قامت به المديرية.

الفرع الثاني

الاختصاص الاستثنائي للقاضي العادي

تشكل القرارات الصادرة عن مجلس المنافسة باعتباره سلطة ضبط في المجال الاقتصادي استثناء على القاعدة العامة، حيث تقلت من رقابة القاضي الإداري، و ينص القانون على أنها تعود لاختصاص مجلس قضاء الجزائر العاصمة الفاصل في المواد التجارية⁽³⁾، وذلك رغم أن القانون يعتبر مجلس المنافسة هيئة إدارية صراحة.

و يعود هذا الاستثناء إلى كون هذا الحكم مستلهما من القانون الفرنسي، فقد أعطى المشرع الفرنسي هذا الاختصاص لمحكمة استئناف باريس، مما يجعل القضاء العادي و ليس القضاء الإداري هو المختص بنظر الطعون المقدمة ضد قرارات مجلس المنافسة، و لقد أقر المجلس الدستوري الفرنسي خروج المشرع عن القواعد التقليدية في توزيع الاختصاص القضائي، لأنّ القضاء العادي في فرنسا يختص ببعض المنازعات الإدارية وفقا للفكرة التقليدية بأنّ القاضي العادي هو حصن الحريات الفردية⁽⁴⁾.

¹ - جورج قودال و بيار دلفولفيه، القانون الإداري.....، المرجع السابق، ص.33.

² - عبد العزيز محمد سلمان، قيود الرقابة الدستورية، دار النهضة العربية، القاهرة، 1998، ص. 83.

³ - انظر المادة 63 من الأمر رقم 03-03 المتعلق بالمنافسة، الأمر المرجعي سابق الذكر.

⁴ - حنفي عبد الله، السلطات الإدارية.....، المرجع السابق، ص 120.

لكن المشكلة في نقل الاختصاص لمحكمة استئناف "باريس"، كانت تكمن في عدم وقف تنفيذ القرار المطعون فيه أمامها كنتيجة للطعن مثلما هو متبع أمام مجلس الدولة، مما كان يفوت ضمانه للمتقاضين؛ يحرمون منها أمام محكمة استئناف باريس، و يتمتعون بها، إذا ظل الاختصاص لمجلس الدولة، وفقا للقواعد التقليدية باختصاصه بنظر الطعون في القرارات الإدارية، و كان هذا الوضع يشكل مخالفة دستورية، حيث يناقض مبدأ المساواة و ضمانات التقاضي المنصوص عليها في الدستور الفرنسي، كما كانت هذه الأوضاع محلا لملاحظات أبداه المجلس الدستوري على القانون الذي كان المشرع يزمع بمقتضاه نقل الاختصاص لمحكمة استئناف باريس بنظر الطعون في قرارات مجلس المنافسة.

وصدر في 1987/07/06 القانون الذي يخول محكمة استئناف باريس، الفصل في المنازعات الخاصة بقرارات مجلس المنافسة، مراعيًا ما أبداه المجلس الدستوري من ملاحظات وبصفة خاصة تلك المتعلقة بوقف تنفيذ القرارات المطعون فيها كأثر للطعن، فقرر القانون أنّ الطعن أمام محكمة استئناف باريس يكون له أثر موقف كقاعدة عامة، لكن الرئيس الأوّل لمحكمة استئناف باريس، يمكن أن يأمر بوقف التنفيذ، لحين الفصل في موضوع الدعوى، بشرط أن يثبت الطاعن أنّ هناك خطرا جسيما يمكن أن يترتب على التنفيذ أو أنّ هناك وقائع جديدة ذات خطورة استثنائية، و أن تكون قد حدثت في تاريخ لاحق على صدور القرار المطعون فيه على أن تراقب محكمة استئناف باريس، مدى التناسب بين العقوبات المالية التي وقعها مجلس المنافسة، و بين الأفعال المرتكبة و المبررة لتوقيع هذه العقوبات. من هنا يكون المشرع قد اكتفى بنقل أحكام القانون التجاري الفرنسي، إلّا أنه لم يتبن نفس الحل الذي تبناه المشرع الفرنسي في مجال البورصة؛ الأمر الذي أدى إلى عدة انتقادات فقهية، مما يعني بأنّ المعيار الاقتصادي لا يعد حاسما في توزيع الاختصاص بين القضاء الإداري و القضاء العادي⁽¹⁾.

أما بالنسبة للجزائر، فإنّ اختصاصات مجلس الدولة حددتها المادة 09 من القانون العضوي رقم 01/98 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة و تنظيمه وعمله التي تنص على ما يلي: " **يفصل مجلس الدولة ابتدائيا و نهائيا في:**

¹ - R. ZOUAIMIA, « le regime contentieux..... », op.cit, p.35 et 36.

- الطعون بالإلغاء المرفوعة ضد القرارات التنظيمية أو الفردية الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية والهيئات العمومية الوطنية و المنظمات المهنية الوطنية.....".

في حين أنه، في حالة الطعن ضد قرارات مجلس المنافسة فإنّ القانون هو الذي يمنح الاختصاص بقراراته للقاضي العادي، وقد ذكر المجلس الدستوري بمناسبة اللجوء إليه، مركز القانون العضوي في التدرج الهرمي للقوانين بهذه العبارات:

" باعتبار أنّ مجال تدخل القانون العادي و تدخل القانون العضوي محددة على الترتيب بالمواد 122 و123 وأحكام أخرى من الدستور الجزائري المعدل سنة 1996، و بأنّ المؤسس الدستوري حدد إجراءات تبني كل واحد منها وهي مختلفة، فالقانون العضوي و على عكس القانون العادي، يتم إصداره بناء على الفقرات الثانية والثالثة من المادة 123 من الدستور بالأغلبية المطلقة للنواب وهو يخضع - و قبل إصداره - إلزاميا لرقابة المطابقة للدستور، وإخضاعهما لإجراءات مختلفة ينبع من مبدأ التدرج السلمي للقواعد في النظام القانوني الداخلي، الذي يفرض بأنّ القانون العضوي بمركزه والقانون العادي، لا يمكن أن يتدخل إلا في المجال وحسب الإجراءات التي تحددها لهما الدستور، مما يستتبع بأنّ المجلس الشعبي الوطني، لا يمكن أن يخضع الأحكام الخاصة بمجال القانون العضوي لنفس الإجراءات المتعلقة بالقانون العادي.

وهكذا يكرس المجلس الدستوري سمو القانون العضوي على القانون العادي، فوحده القانون العضوي بإمكانه وضع استثناءات للاختصاص الأساسي أو المبدئي لمجلس الدولة بهذا فالقانون العادي الذي يعدل جوهر قانون عضوي، يمكن الطعن في عدم دستوريته⁽¹⁾.

إنّ تخويل الغرفة التجارية لمجلس قضاء الجزائر العاصمة، حق النظر في الطعون المقدمة ضد قرارات مجلس المنافسة، يجعلنا نتساءل عن طبيعة هذا الطعن ؟

وفي هذا الصدد تشير المادة 63 من الأمر 03-03 المتعلق بالمنافسة إلى الطعن في قرارات مجلس المنافسة وليس الاستئناف، مما يستخلص منه بأنّ الغرفة التجارية لمجلس قضاء الجزائر العاصمة، تنتظر في القضية بصفة ابتدائية ونهائية و ليس بصفتها قاضي الدرجة الثانية، فيمكن تشبيهها

¹ -R. ZOUAIMIA, « le régime contentieux..... », op.cit, p.114.

بالقضاء الإداري، لأنّ مجلس المنافسة ليس هيئة قضائية فلا يقدم الاستئناف إلاّ ضد الأحكام القضائية، سواء تعلق الأمر بمنازعة مدينة أو إدارية.

هذا هو الاتجاه الذي تبناه كل من الفقه والتشريع الفرنسيين، حيث أنه ورغم غموض النص الذي يعطي الاختصاص لمحكمة استئناف باريس، فإنّ التفسير لا يمكن أن يتم إلاّ بالمقارنة مع المنازعة الإدارية التقليدية الذي يؤدي إلى اعتبار محكمة استئناف "باريس" هي هيئة قضاء إداري. وفي النظام الجزائري وبالرجوع إلى الأمر المتعلق بالمنافسة وكذا تقنين الإجراءات المدنية والإدارية فإنّ الطعن ضد قرارات مجلس المنافسة أمام الغرفة التجارية لمجلس قضاء الجزائر يمنحها حق النظر في الدعوى كقاضي إلغاء و كقاضي تعويض، حيث يمكنها أن تلغي أو تعدل من القرار أو تؤيد قرار مجلس المنافسة !! بل ويملك رئيس الغرفة اختصاصات وقف التنفيذ!

الفرع الأول

إلغاء القرار المطعون فيه

تتخذ قرارات مجلس المنافسة باعتبارها قرارات إدارية فردية، ضمن امتيازات السلطة العامة، فرغم كون الغرفة التجارية للمجلس هي هيئة قضائية عادية، إلاّ أنها تستخدم تقنيات الرقابة التي يستعملها القاضي الإداري، حيث أنها تنظر في مدى احترام مجلس المنافسة لاختصاصاته التي خولها له القانون، و كذا مدى احترامه للإجراءات المتعلقة بحقوق الدفاع. كما يبحث القاضي عن مدى تطبيق مجلس المنافسة للقواعد الموضوعية المنصوص عليها في قانون المنافسة ومدى صحة التكييف بالنظر إلى النصوص القانونية المستند إليها ومدى تناسب العقوبة مع الفعل المقترف.

وفي حالة ما إذا كان سبب الإلغاء يتعلق بالإجراء بكامله و يمس بحقوق الدفاع، أو يؤدي إلى إفراغ الملف بإبعاد عناصر الإثبات، ففي هذه الحالات إنّ قرار الغرفة التجارية القاضي بالإلغاء، يضع حدا للمتابعات.

وفي الحالة العكسية، فإنّ الغرفة التجارية لدى المجلس تنظر في القضية من ناحية الوقائع والقانون من جديد و تقضي:

- إما بترك مجلس المنافسة يواصل الإجراء و يقضي بقرار جديد، وهذا ما تفعله الغرفة التجارية في حالة إلغاء القرار لعدم القبول أو بالأول وجه لدعوى رفعت دون تبليغ الطرف المعني.
- وإما أن تنتظر من جديد إذا كانت عناصر الملف تسمح للغرفة التجارية لدى المجلس أن تحل بقرارها محل قرار مجلس المنافسة في مجال الأوامر والعقوبات المالية وإجراءات النشر والإجراءات التحفظية أو تنفيذ الأوامر.
- أخيراً أن تنتظر الغرفة من جديد بعد أن تأمر بإجراء تحقيق.

الفرع الثاني

الحكم للمتضرر بالتعويض.

عندما يفصل القاضي العادي في قضايا المنافسة بالتعديل فإنه يحكم أيضاً بالتعويض. ففي حالة تعديل قرار يقضي بعدم القبول أو بالأول وجه للمتابعة، واتخذ القرار دون تبليغ الطرف المعني، يملك القاضي العادي سلطة الأمر بالتحقيق كما يمكنه أن يحيل الإجراء لمجلس المنافسة ليتخذ مطابقة للقانون، وبالعكس لا يمكن للقاضي أن يعدل من العقوبة زيادة إلا إذا كان الطعن من وزير التجارة أو من الطرف الذي أخطر المجلس.

غير أن الإشكال الذي يطرح هو حين يصدر مجلس المنافسة قراراً و يتم إلغاؤه من طرف الغرفة التجارية لمجلس قضاء الجزائر لتجاوز السلطة، وأراد الطرف المتضرر رفع دعوى التعويض ضد مجلس المنافسة فهل ترفع الدعوى أمام الغرفة التي أصدرت القرار أو أمام القاضي الإداري ؟

لم تشر النصوص المتعلقة بالمنافسة إلى القضاء المختص بالنظر في دعوى المسؤولية التي ترفع ضد مجلس المنافسة، لكن بالمقارنة مع ما استقر عليه العمل في فرنسا، فإنّ القاضي العادي هو نفسه الذي يختص بدعوى التعويض، في حين أنه من المفروض - و أمام سكوت النص - أن يعود الاختصاص إلى القاضي الإداري حسب التوزيع التقليدي للاختصاص بين القضاء العادي والقضاء الإداري.

ومن أجل توحيد الاختصاص، وعدم توزيع الدعاوى في القاضي العادي و الإداري حيث أنه لما تلغي الغرفة التجارية لمجلس قضاء الجزائر قراراً لمجلس المنافسة فلا يجب إحالة الطرف المعني إلى

المحكمة الإدارية للنظر في دعوى التعويض، لأنّ من شأن ذلك أن يؤدي إلى اختلاف الاجتهاد القضائي.

و إذا أيدت الغرفة التجارية لمجلس قضاء الجزائر العاصمة قرار مجلس المنافسة، فإنه يحق للطرف المعني الطعن ضد قرارها أمام الغرفة التجارية للمحكمة العليا، طبقاً للقواعد العامة. وتمارس هذه الأخيرة حق الرقابة على قرار الغرفة التجارية بالمجلس القضائي للجزائر العاصمة باعتبارها محكمة قانون، وإذا نقضت قرارها فإنها تحيلها إلى نفس الغرفة المصدرة للقرار مشكلة تشكيلية أخرى.

المطلب الثاني

الطابع الاستثنائي لإجراءات الطعون الإدارية

رغم أن المشرع الجزائري أقر إمكانية الطعن في قرارات سلطات الضبط في المجال الاقتصادي الأمر الذي يستدعي إتباع نفس الإجراءات القضائية المتبعة أمام مجلس الدولة، وفق ما هو منصوص عليه في تقنين الإجراءات المدنية و الإدارية، إلا أن وجود قوانين خاصة بسلطات الضبط في المجال الاقتصادي فرضت بعض الاستثناءات التي تتعلق بإجراءات التقاضي الأمر الذي من شأنه التأثير على مسار المنازعة الإدارية سواء فيما يخص التظلم الإداري المسبق (فرع أول) ومسألة مواعيد الطعن (فرع ثان).

الفرع الأول

التظلم الإداري

خير المشرع الجزائري بموجب المادة 830⁽¹⁾ من تقنين الإجراءات المدنية والإدارية المتضرر من القرار الإداري بين رفع التظلم الإداري⁽²⁾ المسبق من عدمه، ولعل الحكمة من ذلك هي تخفيف العبء على المتقاضين، وكذا تبسيط إجراءات الطعن الإدارية الذي يشكل التظلم الإداري أهم مظاهر

¹- إذ تنص المادة 830 من تقنين الإجراءات المدنية والإدارية على أنه: "يجوز للشخص المعني بالقرار الإداري، تقديم تظلم إلى الجهة الإدارية مصدرة القرار...".

²- التظلم عبارة عن إجراء يرسمه القانون أحياناً لاتباعه ويتمثل في طعن إداري يقوم به الشخص الذي يريد مقاضاة الإدارة كإجراء أولي، عن طريق توجيهه شكوى أو احتجاج أو التماس للإدارة. ويدعى ذلك الإجراء "تظلماً مسبقاً" أو "طعناً إدارياً" يطالب بضرورة مراجعة الإدارة لقراراتها وتصرفاتها قبل الشروع في مقاضاتها.

تعقيدها⁽¹⁾، على النحو السائد قبل صدور القانون رقم 90-23 بتاريخ 18-06-1990، حيث كان التظلم الإداري شرطا جوهريا لقبول الدعوى⁽²⁾.

وفي هذا الصدد اعتبر مجلس الدولة أن الطعون المرفوعة ضد قرارات اللجنة المصرفية تبقى منظمة بموجب الأحكام المتعلقة بالنقد والقرض، إذ أن الأمر رقم 03-11 يشترط التظلم فيما يخص رفض ترخيص أو اعتماد فروع في الجزائر للبنوك و المؤسسات المالية الأجنبية، حيث تنص المادة 87 من هذا الأمر على أنه: " لا يمكن الطعن أمام مجلس الدولة في القرارات التي يتخذها المجلس بموجب المواد 82، 84 و 85 أعلاه إلا بعد قرارين بالرفض، ولا يجوز تقديم الطلب الثاني إلا بعد مضي أكثر من 10 أشهر من تبليغ رفض الطلب الثاني".

من خلال استقرار نص هذه المادة، وعلى وجه الخصوص عبارة " بعد قرارين بالرفض" نلاحظ أن المشرع الجزائري، يستوجب بعد قرار الرفض الأول بالترخيص أو اعتماد فروع في الجزائر للبنوك والمؤسسات المالية الأجنبية، ضرورة تقديم طلب آخر - بمثابة التظلم الإداري- وهذا قبل الطعن أمام مجلس الدولة⁽³⁾.

ومن جانب آخر، فإن الدعوى يجب أن ترفع خلال 60 يوما من تاريخ تبليغ القرار، ولا يسمح برفع هذه الدعوى إلا للأشخاص الطبيعيين أو المعنويين المستهدفين بالقرار مباشرة.

وبتطبيق قواعد الاجتهاد القضائي، فإن الطعون المرفوعة ضد قرارات كل من سلطة الضبط للبريد و المواصلات، لجنة تنظيم عمليات البورصة و مراقبتها، الوكالة الوطنية للممتلكات المنجمية والوكالة الوطنية للجيولوجية والمراقبة المنجمية، كلها لا تشترط التظلم الإداري. و لم يبق من ذلك إلا قرارات لجنة ضبط الكهرباء و الغاز التي نص المشرع الجزائري على أنها يمكن أن تكون موضوع طعن قضائي أمام مجلس الدولة.

¹-بربارة عبد الرحمان، شرح قانون الإجراءات المدنية.....، المرجع السابق، ص.432.

²-عزاوي عبد الرحمان و معاشو عمار، تعدد مصادر القاعدة الإجرائية في المنازعات الإدارية في النظام الجزائري، دار الأمل، الجزائر، 1998، ص 15. و ما يليها.

³- تطبيقا لذلك صدر قرار مجلس الدولة رقم 006614، بتاريخ: 12 أكتوبر 2001، مجلة مجلس الدولة، منشورات الساحل، الجزائر، العدد السادس، 2004.

الفرع الثاني

مواعيد الطعن

تختلف مواعيد الطعن من سلطة ضبط لأخرى، ولا تتوافق مع القاعدة العامة المنصوص عليها في المادة 829 من تقنين الإجراءات المدنية والإدارية، و التي تقضي بوجوب رفع الدعوى خلال أربعة أشهر من تاريخ تبليغ القرار الفردي أو من تاريخ نشر القرار التنظيمي. وشهرين (02) من تاريخ تبليغ قرار رفض التظلم الإداري أو في حالة سكوت الإدارة المتظلم أمامها⁽¹⁾.

فيشير تقنين النقد والقرض إلى أن الطعون المرفوعة ضد قرارات اللجنة المصرفية -عندما تمارس سلطتها العقابية- يجب أن ترفع خلال ستين (60) يوما ابتداء من تاريخ تبليغ القرار. و يظهر لأول وهلة من نص المادة 107 من الأمر رقم 03-11 أنها لا تشكل استثناء على قاعدة تقديم الطعن في أجل الشهرين من تاريخ التبليغ، فقد تتساوى مدة الستين يوما مع الشهرين، غير أن الأجلين في حقيقة الأمر مختلفان فقد تزيد مدة الشهرين عن الستين يوما⁽²⁾ و يمكن أن تنقص عنها⁽³⁾.

فالانتقال من حساب مواعيد الطعن بالأشهر المنصوص عليه في تقنين الإجراءات المدنية والإدارية إلى معيار الحساب اليومي في قانون النقد والقرض، يشكل استثناء من مواعيد الطعن ضد قرارات سلطات الضبط في المجال الاقتصادي، الأمر الذي يتوجب معه معرفة الأحكام العامة.

فعلى سبيل المثال يطعن في القرارات الصادرة عن لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها وسلطة الضبط للبريد والمواصلات موضوع بحثنا أمام مجلس الدولة خلال شهر واحد من التبليغ. في حين أن الطعون المرفوعة ضد قرارات مجلس إدارة كل من الوكالة الوطنية للممتلكات المنجمية والوكالة الوطنية للجيولوجيا والمراقبة المنجمية، تكون في أجل ثلاثين يوما من تاريخ تبليغ القرار محل النزاع⁴. بالإضافة إلى قرارات مجلس المنافسة التي تخضع لنفس ميعاد الطعن -أي شهر واحد-

¹ - انطلاقا من أن جل منازعات سلطات الضبط في المجال الاقتصادي، يختص مجلس الدولة بالنظر و الفصل فيها، كأول و آخر درجة فلم ميعاد الطعن محدد بأربعة أشهر على أساس المادة 907 من تقنين الإجراءات المدنية والإدارية والتي تنص أنه: "عندما يفصل مجلس الدولة كدرجة أولى وأخيرة تطبق الحكام المتعلقة بالأجال المنصوص عليها في المواد من 829 إلى 832"؛ و حيث تنص المادة 829 من تقنين الإجراءات المدنية والإدارية على أنه: "يحدد أجل الطعن أمام المحكمة الإدارية بأربعة (04) أشهر، يسري من تاريخ التبليغ الشخصي بنسخة من القرار الإداري الفردي، أو من تاريخ نشر القرار الإداري الجماعي أو التنظيمي".

² -كشهرين ديسمبر و جانفي، أو شهري جويلية وأوت.

³ -في حال شهري فيفري و مارس مثلا.

⁴ - المادة 48 من قانون 01-01 و المتضمن قانون المناجم، القانون المرجعي سابق الذكر.

وهذا أمام الغرفة التجارية لمجلس قضاء الجزائر، غير أن هذا الأجل يتقلص إلى ثمانية (08) أيام عندما يتعلق الأمر بالطعن في الإجراءات التحفظية.

يحدد المشرع الجزائري، ميعاد الطعن في قرارات لجنة ضبط الكهرباء والغاز، الأمر الذي يستوجب الرجوع إلى القواعد العامة المنصوص عليها في تقنين الإجراءات المدنية و الإدارية. و ذلك ما سنقف عليه من خلال التطرق لوقف تنفيذ القرارات الصادرة عن سلطات الضبط في المجال الاقتصادي.

المطلب الثالث

وقف تنفيذ القرارات الصادرة عن سلطات الضبط في المجال الاقتصادي

يدرء وقف تنفيذ القرارات الصادرة عن سلطات الضبط في المجال الاقتصادي، الضرر الذي لا يمكن لدعوى الإلغاء إصلاحه، فالحكم بوقف تنفيذ قرار إداري سيؤدي إلى سد الثغرة التي يفتحها تنفيذ القرار وهي استحالة إعادة الحال إلى ما كانت عليه، وما يعنيه ذلك من حكم الواقع للقانون، فضلا عن منع إنتاج قرار إداري غير مشروع لآثاره في حق ذوي الشأن⁽¹⁾، خاصة وأن سلطات الضبط في المجال الاقتصادي تصدر قرارات خطيرة قد تمس حقوق ومصالح المتعاملين الاقتصاديين الخاضعين لرقابتها.

وإذا ما رجعنا إلى التشريعات المحددة لاختصاصات مختلف سلطات الضبط في المجال الاقتصادي، نستخلص مدى تطبيق مبدأ وقف التنفيذ بشأن القرارات الصادرة عنها، إذ نجد أن بعض النصوص تستبعد بنص صريح وقف تنفيذ القرارات التي تتخذها على المستوى الاقتصادي (فرع أول)، وفي حين أن البعض نصت على تطبيقه بنص خاص مبينة شروط إعماله (فرع ثان)، في حين أن البعض الآخر سكت عن ذلك (فرع ثالث). مما يفتح المجال إلى إمكانية اللجوء إلى تطبيق القواعد العامة المنصوص عليها في قانون الإجراءات المدنية و الإدارية.

¹ - عبد الغني بسيوني عبد الله، وقف تنفيذ القرار الإداري في أحكام القضاء الإداري، الطبعة الثانية، منشورات الحلبي الحقوقية، مصر، 2001، ص.22.

الفرع الأول

تكريس مبدأ وقف تنفيذ قرارات سلطات الضبط

توجد هيئتان فقط تتضمنان نصوص صريحة تجيز مبدأ وقف التنفيذ و هما لجنة تنظيم عمليات البورصة و مراقبتها و مجلس المنافسة.

أولاً: لجنة تنظيم عمليات البورصة و مراقبتها "COSOB"

نصت المادة 06 من القانون رقم 03-04 السابق الذكر أنه:" في حالة رفض الاعتماد أو تحديد مجاله يجب أن يكون قرار اللجنة معللاً. يجوز لطالب الاعتماد أن يرفع طعنا بالإلغاء أمام مجلس الدولة في أجل شهر (01) واحد من تاريخ تبليغ قرار اللجنة.

يبث مجلس الدولة في الطعن بالإلغاء و يصدر قراراً خلال ثلاثة (03) أشهر⁽¹⁾ من تاريخ تسجيله".

كذلك أكدت المادة 57 من المرسوم التشريعي رقم 93-10 المعدلة بالقانون رقم 03-04 السالف الذكر أن قرارات الغرفة الفاصلة في المجال التأديبي قابلة للطعن بالإلغاء في أجل شهر (01) من تاريخ القرار و يفصل فيه في آجال قصيرة... يحقق ويبث في الطعن خلال أجل ستة (06) أشهر من تاريخ تسجيله".

فهذه القرارات خاضعة لرقابة مجلس الدولة -عن طريق دعوى الإلغاء- الذي يفصل فيها في آجال قصيرة مقارنة بالقواعد العامة إلا أن المشرع سكت عن مسألة الأثر الموقوف لهذا الطعن في القرارات رغم خطورتها. إضافة إلى أجل الستة (06) أشهر، الأمر الذي من شأنه أن يعرض مصالح الأشخاص المخاطبين بهذه القرارات للخطر لا سيما سحب الاعتماد.

غير أنه بالنسبة للأنظمة الصادرة عن هذه اللجنة فإن المشرع الجزائري يكرس بصددها مبدأ وقف التنفيذ، حيث نصت المادة 33 من المرسوم التشريعي رقم 93-10 السابق الذكر، أنه يمكن في حالة حصول طعن قضائي أن يأمر بتأجيل تنفيذ أحكام اللائحة إذا كانت هذه الأحكام مما يمكن أن ينجر عنه نتائج واضحة أو طرأت وقائع جديدة بالغة الخطورة منذ نشرها.

¹ - وعلى خلاف العادة حدد المشرع مدة لمجلس الدولة للفصل في الطعن بالإلغاء وذلك استجابة لطبيعة القرارات المطعون فيها والصادرة عن لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها ، الأمر الذي يخدم حرية التجارة والصناعة وحقوق المتعاملين في المجال المالي.

ثانيا: مجلس المنافسة.

تنص الفقرة الثانية من المادة 63 من الأمر 03-03 التي تنص على أنه: " لا يترتب على الطعن لدى مجلس قضاء الجزائر أي أثر موقف لقرارات مجلس المنافسة، غير أنه يمكن لرئيس مجلس قضاء الجزائر، في أجل لا يتجاوز 15 يوما أن يوقف تنفيذ التدابير المنصوص عليها في المادتين 45 و 46 أعلاه، الصادرة عن مجلس المنافسة، عندما تقتضي ذلك الظروف و الوقائع الخطيرة ".

يتضح من خلال نص هذه المادة انه ليس للطعن في قرار مجلس المنافسة، أثر موقف للتنفيذ، إلا أنه يمكن للأطراف طلب وقف التنفيذ لدى رئيس مجلس قضاء الجزائر إذا وجدت ظروف ووقائع خطيرة تستدعي ذلك، ولا يقبل طلب وقف التنفيذ إلا بعد تقديم الطعن في الموضوع الذي يرفق بقرار مجلس المنافسة⁽¹⁾. فيلاحظ أنّ وقف التنفيذ المنصوص عليه في قانون المنافسة، يشبه ما هو منصوص عليه في قانون الإجراءات المدنية و الإدارية، تقريره إلا استثناءا وبتوافر الشروط التي يحددها القانون⁽²⁾.

الفرع الثاني

استبعاد تطبيق مبدأ وقف التنفيذ بنص صريح

لقد أكدت بعض النصوص المنشئة لبعض الهيئات الإدارية المستقلة عدم خضوع الأنظمة وكذا القرارات الصادرة عنها لمبدأ وقف التنفيذ المكرس في المادة 911 من تقنين الإجراءات المدنية والإدارية، مما يجعلها تخضع لمبدأ التنفيذ الفوري، وهذا ما قد يعرض بعض المصالح الاقتصادية والمالية للمتعاملين للخطر الذي لا يمكن لدعوى الإلغاء أن تمحوه استحالة إرجاع الحالة إلى ما كانت عليه.

ناهيك عن أن وقف التنفيذ يعتبر كضمانة من ضمانات الدفاع التي يتمتع بها الأشخاص وكذا المؤسسات في مواجهة السلطات الإدارية المستقلة عندما تكون هذه الأخيرة بصدد تنفيذ قراراتها المرتبطة بوظائفها القمعية الردعية. ومن الهيئات التي نصت على الأثر غير الموقف للطعن لقراراتها تلك المبينة أدناه.

¹ - انظر المادة 69 من الأمر رقم 03-03 المتعلق بالمنافسة، الأمر المرجعي السابق الذكر.

² - انظر المادة 911 من تقنين الإجراءات المدنية والإدارية.

أولاً: مجلس النقد والقرض.

أسس مجلس النقد والقرض بموجب القانون رقم 90-10 المؤرخ في 14 أبريل 1990 المتعلق بالنقد والقرض. وهذا المجلس باعتباره سلطة نقدية يتولى صلاحيات هامة ذات تأثير مباشر على النظام المصرفي باعتباره يصدر أنظمة تهدف إلى تنظيم المهنة المصرفية من جهة وتنظيم حركة رؤوس الأموال من جهة أخرى⁽¹⁾.

وتمس هذه الأنظمة بصفة خاصة الميادين المتعلقة بإصدار العملة النقدية، شروط إقامة البنوك والمؤسسات المالية وشروط فتح مكاتب تمثيل البنوك والمؤسسات الأجنبية في الجزائر، وشروط النقدية لممارسة مهن الاستشارة الوساطة في المجالين المصرفي والمالي، وكذا تنظيم غرفة المقاصة والأنظمة الخاصة بتسيير وسائل الدفع منها وسلامتها⁽²⁾.

كما يتخذ المجلس القرارات الفردية المتعلقة بالترخيص بفتح البنوك والمؤسسات المالية وسحب الاعتماد، الترخيص بفتح مكاتب تمثيل للبنوك، تفويض الصلاحيات في مجال التنظيم الخاص بالصرف، والقرارات المتعلقة بتطبيق الأنظمة التي يسنها المجلس⁽³⁾.

ويتخذ مجلس النقد والقرض قراراته في شكل أنظمة، تصبح نافذة إما بعد نشرها في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، وفي حالة الاستعجال في يومين تصدران في مدينة الجزائر.

وبالنسبة لهذه الأنظمة، وبشأن قابليتها للطعن وخضوعها لمبدأ وقف التنفيذ أكدت المادة 65 من الأمر 03-11 السالف الذكر على أنه: "يكون النظام الصادر والمنشور كما هو مبين في المادة 64 أعلاه، موضوع طعن بالإبطال يقدمه الوزير المكلف بالمالية أمام مجلس الدولة، ولا يكون لهذا الطعن أثر موقوف.

يجب أن يقدم الطعن خلال أجل ستين (60) يوماً ابتداء من تاريخ نشره "".

¹ - لعشب محفوظ، الوجيز في القانون المصرفي، المرجع السابق، ص.45.

² - لباد ناصر، "السلطات الإدارية المستقلة"، المقال السابق، ص.11.

³ - انظر المادة 62 من الأمر رقم 03-11 المتعلق بالنقد والقرض، الأمر المرجعي سابق الذكر.

وعلى هذا يتأكد لنا الاستبعاد الصريح لتطبيق مبدأ وقف التنفيذ، فليس للطعن أمام مجلس الدولة أي أثر موقف لتطبيق هذه الأنظمة ويبدو أن هذا الأمر راجع إلى إنفراد الوزير المكلف بالمالية بهذا الطعن، الذي يحق له طلب تقديمها كما تؤكد المادة 63 من الأمر 03-11 السالف الذكر.

وبخلاف هذا الوضع نجد أن القرارات الفردية المتخذة بموجب المادة 62 السالف ذكرها، والمتعلقة بالنشاطات المصرفية، ورغم تصريح المشرع بقابلية الطعن فيها للأشخاص الطبيعيين والمعنويين المستهدفين من القرارات بدعوى الإلغاء أمام مجلس الدولة خلال 60 يوماً من نشر القرار أو تبليغه إلا أنه سكت عن تحديد أثر هذا الطعن الموقف (1).

كذلك نجد أن المادة 87 من الأمر رقم 03-11 خلت من تحديد الأثر الموقف للطعن وسكتت عن التصريح بإعمال مبدأ وقف التنفيذ إذ جاء فيها: " لا يمكن الطعن أمام مجلس الدولة في القرارات التي يتخذها المجلس بموجب المواد 82 و84 و85 أعلاه إلا بعد قرارين بالرفض، ولا يجوز تقديم الطلب الثاني إلا بعد مضي أكثر من عشرة (10) أشهر من تبليغ رفض الطلب الأول".

هكذا يتجلى لنا مما سبق أنه ضمن الهيئة الواحدة نجد اختلاف لموقف المشرع ما بين الاستبعاد الصريح لوقف التنفيذ أو السكوت عن ذلك بشأن القرارات الإدارية، مع أنه من المستحسن لو عمم هذا الأثر غير الموقف للطعن في قرارات مجلس النقد والقرض.

ثانياً: اللجنة المصرفية.

لقد أسست اللجنة المصرفية بموجب قانون النقد والقرض رقم 90-10 سالف الذكر، وأكد الأمر رقم 03-11 على اختصاصات هذه اللجنة بصورة جلية في المادة 105 التي جاء فيها: " تؤسس لجنة مصرفية وتكلف بما يلي:

- ✓ مراقبة مدى احترام البنوك والمؤسسات المالية لأحكام التشريعية والتنظيمية المطبقة عليها.
- ✓ المعاقبة على الإخلالات التي تتم معابنتها.
- ✓ تفحص اللجنة شروط استغلال البنوك والمؤسسات المالية وتسهر على نوعية وضعياتها المالية.
- ✓ وتسهر على احترام قواعد حسن سير المهنة.

¹ - المادة 04/56 من الأمر رقم 03-11 المتعلق بالنقد والقرض، الأمر المرجعي سابق الذكر.

كما تعين، عند الاقتضاء المخالفات التي يرتكبها أشخاص يمارسون نشاطات البنك أو المؤسسة المالية دون أن يتم اعتمادهم، وتطبق عليهم العقوبات التأديبية المنصوص عليها في هذا الأمر دون المساس بالملاحقات الأخرى الجزائية والمدنية¹.

وفي إطار ممارسة اللجنة لسلطتها القمعية فإنها تملك سلطة توقيع عقوبات مالية وأخرى غير مالية وهو ما تؤكدته المادة 114 من الأمر 03-11 السالف الذكر والتي تتمثل أساسا في:

- ✓ الإنذار.
- ✓ التوبيخ.
- ✓ المنع عن ممارسة بعض العمليات أو غيرها من أنواع الحد من ممارسة النشاطات.
- ✓ التوقيف المؤقت لمسير أو أكثر مع تعيين قائم بالإدارة مؤقتا أو عدم تعبدية كما في حالة تعدد المسيرين.
- ✓ سحب الاعتماد وهي من أخطر العقوبات التي يمكن أن تفرض على البنوك أو المؤسسات المالية لأنه سيؤدي إلى تصفيتيها طبقا للمادة 115 من نفس الأمر.
- ✓ غرامة مالية تكون مساوية على الأكثر للرأسمال الأدنى للبنك أو المؤسسة المالية بتوفير. وهذه العقوبة التي تفرض إما أن تكون إضافة للعقوبات السابقة أو بصفة مستقلة.
- ✓ تعيين مدير مؤقت⁽¹⁾.

وكذلك فإن هذه العقوبات التي تتخذها اللجنة في شكل قرارات إدارية يكون قابلة للطعن بالإلغاء أمام مجلس الدولة من الأشخاص المعنيين بالقرار إلا أنه رغم خطورتها وصعوبة معالجة آثارها فإنها غير موقفة التنفيذ وهو ما تؤكدته المادة 117 من نفس الأمر بنصها على أنه: "... تكون قرارات اللجنة المتعلقة بتعيين قائم الإدارة مؤقتا، أو المصفي والعقوبات التأديبية وحدها قابلة للطعن القضائي. يجب أن يقدم الطعن في أجل سنتين (60) يوما ابتداء من تاريخ التبليغ تحت طائلة رفضه شكلا. يتم تبليغ القرارات بواسطة عقد غير قضائي أو طبقا لقانون الإجراءات المدنية. تكون الطعون من اختصاص مجلس الدولة وهي غير موقفة التنفيذ¹.

¹ - بلطرش منى، "السلطات الإدارية المستقلة....."، المقال السابق، ص 77.

ولا شك أن هذا الموقف الصريح القاضي باستبعاد وقف التنفيذ خطير جدا، ذلك أن قرار اللجنة المصرفية كأبي قرار إداري يفترض شموله على أحد أسباب البطلان من انحراف بالسلطة أو مخالفة القانون أو عدم احترام الإجراءات ... إلخ ومن ثم يمكن إلغائه. وبما أن دعوى الإلغاء قد تستغرق مدة طويلة - وحتى وان تم إلغاؤه- فإن آثار القرار يمكن أن تتحقق كليا بشكل لا يمكن تداركه كحال قرار سحب الاعتماد والتصفية أو قرار بتعيين مدير مؤقت، لذا لا بد من تمكين المعاقب من توقيف تنفيذ هذا القرار بإجراءات سريعة، وهو أمر ممكن في غياب هذا الموقف الصريح، وذلك في إطار القواعد العامة. فاستنادا على المادة 911 من تقنين الإجراءات المدنية و الإدارية، فإن الطعن بوقف تنفيذ قرار اللجنة المصرفية يتم من قبل الطاعن نفسه في إطار دعوى الإلغاء⁽¹⁾.

وعن موقف مجلس الدولة حول وقف تنفيذ القرارات الصادرة عن اللجنة المصرفية، توصلنا من خلال القرارين السابقين إلى أن هذا الأخير لا يطبق أحكام المادة 117 من الأمر 03-11 السالفة الذكر والتي تؤكد على أن الطعون في القرارات الصادرة عن اللجنة المصرفية غير موقفة التنفيذ بل يطبق أحكام المادة 911 من تقنين الإجراءات المدنية والإدارية مخالف بذلك النص الخاص.

فالقرار الأول يخص قرار سحب اعتماد ضد اللجنة المصرفية، أين قضى المجلس بوقف تنفيذ قرار اللجنة طبقا للمادة 911 من تقنين الإجراءات المدنية والإدارية، أما القرار الثاني فهو خاص بطلب وقف تنفيذ مقرر اللجنة المصرفية الرامي لتعيين متصرف إداري مؤقت يتولى تسيير نشاطات البنك الجزائري الدولي AIB وهنا قضى مجلس الدولة برفض الطلب لأنه بدون محل طالما أن المجلس رفض الدعوى الأصلية في الموضوع وأن طلب وقف التنفيذ يشكل إجراء تبعي لطعن أصلي، وما يهمننا أن المجلس في هذه القضية لم يرفض الطلب لسبب تطبيقه أحكام المادة 117 السالفة الذكر وإنما بالعكس استند إلى المادة 911 من تقنين الإجراءات المدنية والإدارية المؤكدة لإمكانية وقف التنفيذ حيث جاء في القرار: "... لهذه الأسباب:

- إن رئيسة مجلس الدولة.

فصلا في القضايا المتعلقة بوقف التنفيذ طبقا لأحكام المادة 283 من قانون الإجراءات المدنية علنيا وحضوريا. تأمر بما يلي:

¹ - لا بد من الفصل بين الدعويين لسبب موضوعي وهو فسخ المجال لدعوى وقف التنفيذ لتحقيق الهدف المرجو منها.

في الشكل: القول بأن الطعون مقبولة.

في الموضوع: القول بأنها صارت بدون موضوع⁽¹⁾ "".

من خلال هذا القرار يؤكد مجلس الدولة على اختصاصه في الفصل في قضايا وقف التنفيذ. الأمر الذي يبرهن على أهمية وقف التنفيذ وضرورته لا سيما في مواجهة الاختصاصات القمعية التي تتمتع بها بعض سلطات الضبط في المجال الاقتصادي.

ثالثا: الوكالتان المختصتان في المجال المنجمي.

أنشأ القانون رقم 01-10 المتضمن قانون المناجم⁽²⁾ سلطتان إداريتان مستقلتان مكلفتان بالضبط في المجال المنجمي وهما الوكالة الوطنية للممتلكات المنجمية والوكالة الوطنية للجيولوجيا. ولقد حددت المادتين 44 و45 من هذا القانون مهام اللجنتان وتتمثل بالنسبة للوكالة الوطنية للممتلكات المنجمية في: - تسلم السندات المنجمية والرخص بما في ذلك تحضير الاتفاقيات ودفاتر الأعباء المرفقة بهذه السندات والرخص المنجمية تحت رقابة الوزير المكلف بالمناجم.

- تسيير ومتابعة تنفيذ السندات والرخص المنجمية.

- إعداد الملفات المتعلقة بعروض المنح وتعليق السندات المنجمية وسحبها.

- تحديد حدود المساحات المنجمية.

- الإشراف على النشاطات المنجمية والتنسيق بينها. كذلك فإن لهذه اللجنة ما يلي:

- منح رخص التنقيب حسب المادة 95 من نفس القانون.

- الترخيص بالاستغلال المنجمي الحرفي والصغير والمتوسط المادتين 125 و128 من نفس القانون.

- منح رخص استغلال مقالع الحجارة والمرامل حسب المادة 139.

- تعليق السند المنجمي أو الرخصة المنجمية أو سحبه من صاحبه حسب المادة 91 من نفس القانون.

وبالنسبة للوكالة الوطنية للجيولوجيا والمراقبة المنجمية فلها اختصاصات حددتها المادة 40 والمادة

45 وأهمها:

- تسليم رخص أشغال المنشآت الجيولوجيا.

- مراقبة مدى احترام الفن المنجمي.

¹ - القرار المؤرخ في 01 أبريل 2003، ملف رقم 14489، الغرفة الخامسة، مجلة مجلس الدولة، منشورات الساحل، الجزائر، العدد الخامس، 2003.

² - القانون رقم 01-10 المتضمن قانون المناجم، القانون المرجع سابق الذكر.

- إعتقاد الخبراء في مجال المناجم والجيولوجيا.

- ممارسة مهمة شرطة المناجم.

ومن هنا يتضح لنا أن لهذه السلطات الحق في اتخاذ قرارات هامة لا سيما تلك الخاصة بمنح الرخص أو تعليقها أو سحبها وهي قرارات قابلة للطعن كما تؤكد المادة 48 من القانون رقم 10-01 السالف الذكر بنصها: "لا يمكن الطعن في قرارات مجلس الإدارة، للوكالتان - لدى مجلس الدولة في أجل ثلاثين (30) يوما من تاريخ التبليغ ولا يوقف الطعن مجرى القرارات". من هنا فإن هذا النص استبعد بصورة صريحة الأثر الموقوف للطعن بالنسبة للقرارات الصادرة عن هاتين الوكالتين مع أن النشاط الذي تنظمه حساس جدا وهو النشاط المنجمي.

رابعاً: سلطة الضبط للبريد والمواصلات.

تنص المادة 10 من القانون رقم 03-2000 المؤرخ في 05 أوت 2000، على أنه: "تنشأ سلطة ضبط مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي...". ويخول هذا القانون عدة صلاحيات لهذه السلطة أهمها تلك المحددة في المواد 13 و 32 و 39 و 41 من هذا القانون ومن بينها:

- السهر على وجود منافسة فعلية ومشروعة في سوق البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية باتخاذ كل التدابير الضرورية لترقية أو استعادة المنافسة في هاتين السوقين.

- إعداد مخطط وطني للترقيم ودراسة طلبات الأرقام ومنحها للمتعاملين.

- منح ترخيصات الاستغلال واعتماد تجهيزات البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية وتحديد المواصفات والمقاييس الواجب توفرها فيها.

- الفصل في النزاعات فيما يتعلق بالتوصيل البيني.

- التحكم في النزاعات القائمة بين المتعاملين أو مع المستعملين...

كذلك فإن لهذه السلطة المساهمة في ممارسة السلطة التنظيمية من خلال مساهمتها في تحضير أية مشاريع نصوص تنظيمية تتعلق بقطاعي البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية باستشارتها من

طرف الوزير المكلف بالمالية⁽¹⁾ ولعل أن أهم القرارات التي يمكن أن تتخذها سلطة ضبط البريد والمواصلات تتمثل في تلك الخاصة بمنح الرخصة والترخيص أو منح الاعتماد أو الرخصة⁽²⁾. وهذه القرارات قابلة للطعن فيها وهو ما تؤكد المادة 17 من هذا الأمر بنصها: "يجوز الطعن في قرارات مجلس سلطة الضبط أمام مجلس الدولة في أجل شهر واحد ابتداء من تاريخ تبليغها، وليس لهذا الطعن أثر موقوف".

وهذا النص بلا شك يؤكد صراحة أن الطعن في قرارات سلطة الضبط للبريد والمواصلات لا يوقف تنفيذها، و يرجع إلى أن عدم تمتع سلطة الضبط بصلاحيات توقيع الجزاءات الإدارية التي تعود للوزير المكلف بالمواصلات السلوكية واللاسلكية، الأمر الذي سينعكس سلبا على وضعية المؤسسات التي كانت موضوع عقوبات غير مشروعة⁽³⁾.

وفي النظم المقارنة وبخلاف الوضع في الجزائر نجد أن التشريع الفرنسي بالتحديد يخول لمحكمة استئناف باريس اختصاصا لوقف تنفيذ القرارات الصادرة عن لجنة الضبط في مجال الاتصالات⁽⁴⁾. ذلك أن مبدأ وقف التنفيذ في فرنسا يعتبر ضمانا من ضمانات الدفاع كما أنها ضرورة دستورية. وإلى جانب هذا الاستبعاد الصريح لمبدأ وقف تنفيذ القرارات الصادرة عن بعض سلطات الضبط في المجال الاقتصادي، نجد أن المشرع الجزائري قد سكت عن ذلك بالنسبة للبعض الآخر من السلطات، فجاءت النصوص الخاصة بها خالية إلى ما يشير إلى تطبيق أو عدم تطبيق مبدأ وقف التنفيذ و ذلك ما سنتطرق إليه في الفرع الموالي.

¹ - انظر المادة 13 من الأمر 03-2000 المحدد للقواعد العامة المتعلقة بالبريد و المواصلات، الأمر المرجعي سابق الذكر.

² - انظر المواد 39 و 41 من نفس الأمر.

³ - R. ZOUAIMA , Les autorités administratives indépendantes et la régularisation économique en Algérie, op.cit, p 118.

⁴ -L'article L36-8III du code des postes et télécommunications, dispose que « peuvent faire l'objet d'un recours en annulation ou en réformation dans le délai d'un mois à compter de leur notification. Le recours n'est pas suspensif, toute fois, le sursis à sursis 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. Les mesures conservatoires prises par l'autorité de régulation des télécommunications peuvent au maximum dix jours après leur notification, faire l'objet d'un recours en annulation ou en réformation. Ce recours est jugé dans un délai d'un mois et l'article L36-8IV donne compétence à la cour d'appel de Paris non seulement sur les recours en annulation ou en réformation des formes contre les décisions, mais aussi les mesures consternons puises par l'autorité, cités par Elisabeth Rolin : Les règlements de différends devant ART, sur le site web : www.legifrance.gouv.fr.

الفرع الثالث

سكوت المشرع الجزائري عن تحديد الأثر الموقوف لقرارات بعض سلطات الضبط

نجد في بعض الهيئات الإدارية المستقلة أن المشرع الجزائري قد سكت عن تطبيق أو عدم تطبيق مبدأ وقف التنفيذ للقرارات الصادرة عنها، فلم يفصح عن نيته في مسألة الأثر الموقوف أو غير الموقوف للطعون القضائية مما يفتح المجال لتطبيق المادة 911 السالفة الذكر.

أولاً: لجنة ضبط الكهرباء والغاز.

وفقاً للمواد 111 و 112 و 113 من قانون رقم 02-01 المؤرخ في: 05 فيفري 2002 يتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات، أسست لجنة ضبط وهي هيئة مستقلة تتمتع بالشخصية القانونية والاستقلال المالي ومهمتها الرئيسية تتمثل في السهر على السير التنافسي والشفاف لسوق الكهرباء والسوق الوطنية للغاز لفائدة المستهلكين وفائدة المتعاملين. وحددت المادتين 114 و 115 من هذا القانون اختصاصات هذه اللجنة، وتتمثل أساساً في:

- المساهمة في إعداد التنظيمات التطبيقية المنصوص عليها في القانون.
- إبداء آراء مبررة وتقديم اقتراحات القوانين المعمول بها.
- دراسة الطلبات واقتراح قرار منح الامتياز على الوزير المكلف بالطاقة.
- التأكد من عدم وجود وضعية مهيمنة يمارسها متدخلون آخرون على تسيير مسير المنظومة ومسير السوق.
- مراقبة تطبيق التنظيم التقني وشروط النظافة والأمن وحماية البيئة.
- مراقبة وتقييم تنفيذ واجبات المرفق العام.
- إبداء الرأي المسبق في عمليات تكتل المؤسسات.
- دراسة الطلبات وتسليم الرخص لإنجاز وتشغيل المنشآت الجديدة لإنتاج الكهرباء والنقل بما في ذلك الخطوط المباشرة للكهرباء والقنوات المباشرة للغاز ومراقبة احترام الرخص المسلمة.
- تحديد العقوبات الإدارية عن عدم احترام القواعد أو المعايير وكذلك التعويضات الواجب دفعها للمستهلكين....

ومن العقوبات التي يمكن للجنة ضبط الكهرباء والغاز تتمثل في السحب المؤقت لرخصة استغلال المنشأة لفترة لا تتجاوز سنة واحدة وكذلك السحب النهائي⁽¹⁾.

من هنا فإن هذه اللجنة تتمتع بسلطة اتخاذ قرارات إدارية فردية وعقوبات، وهذه القرارات في مجملها قابلة للإدعاء ضدها قضائياً إذ تنص المادة 139 من نفس القانون على أنه "يجب أن تكون قرارات لجنة الضبط مبررة، ويمكن أن تكون موضوع طعن قضائي لدى مجلس الدولة" وتنص المادة 150 من القانون 01-02 المتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات على أنه: "يجب أن تكون العقوبات مبررة، ويمكن أن تكون موضوع طعن قضائي" دون تحديد للجهة القضائية المختصة.

وفي كلا المادتين لم يتناول المشرع الجزائي وقف تنفيذ القرارات مما يفتح المجال للاستعانة بالقواعد العامة سالفة الذكر التي تخول الأشخاص المعنيين إمكانية طلب وقف التنفيذ لقرارات هذه الهيئات الإدارية متى توفرت شروطه.

ثانياً: لجنة الإشراف على التأمينات.

وبالرجوع إلى القانون رقم 04-06 المتعلق بالتأمينات نجد أن المادة 209 تنص على أنه: "تنشأ لجنة الإشراف على التأمينات التي تتصرف كإدارة رقابة بواسطة الهيكل المكلف بالتأمينات لدى وزارة المالية". وتتولى هذه اللجنة مهمة الرقابة على نشاط التأمين وإعادة التأمين ولذلك حددت المادة 210 من نفس اختصاصاتها المتمثلة خاصة في:

- ✓ السهر على احترام شركات ووسطاء التأمين المعتمدين للأحكام التشريعية والتنظيمية المتعلقة بالتأمين وإعادة التأمين.
- ✓ التحقق من المعلومات حول مصدر الأموال المستخدمة في إنشاء أو زيادة رأسمال شركة التأمين وإعادة التأمين كما أن لها سلطة اتخاذ بعض القرارات الهامة في حالة ما إذا تبين لها تسيير تأمين يعرض مصالح المؤمن لهم والمستفيدين من عقود التأمين للخطر.
- ✓ تقليص نشاط شركة التأمين في فرع أو عدة فروع للتأمين.
- ✓ تقليص أو منع حرية التصرف في كل أو جزء من عناصر أصول الشركة حتى تطبيق الإجراءات التصحيحية اللازمة.

¹ - انظر المادة 143 من القانون رقم 01-02 المتعلق بالكهرباء و توزيع الغاز بواسطة القنوات، القانون المرجعي سابق الذكر.

✓ تعيين متصرف مؤقت يحل محل هيئات تسيير الشركة قصد الحفاظ على أملاك الشركة وتصحيح وضعيتها.

وعن قابلية هذه القرارات للطعن فيها تؤكد المادة 2/213 على أنه: "تكون قرارات لجنة الإشراف على التأمينات فيما يخص تعيين المتصرف المؤقت قابلة للطعن أمام مجلس الدولة". دون القرارات الأخرى رغم خطورتها وهو ما يثير إشكالات.

غير أن هذه النص أيضا سكت عن تحديد الأمر الموقف أو غير الموقف للطعن في هذه القرارات التي تعتبر ذات خطورة بالنسبة للمخاطبين بها.

إن غياب أحكام مخالفة صراحة للقواعد العامة، وسكوت المشرع الجزائي عن الأثر غير الموقف لتنفيذ القرارات الصادرة عن سلطات الضبط في المجال الاقتصادي، سيسمح بتطبيق هذه القواعد العامة وبالخصوص المادة 911 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، الأمر الذي يترتب عليه قابلية قرارات سلطات الضبط في المجال الاقتصادي لوقف التنفيذ متى أمر بذلك رئيس مجلس الدولة وكلما بررت ذلك وقائع خطيرة واستثنائية.

خاتمة

من خلال ما تم عرضه، يتضح جليا ، أن سلطات الضبط في المجال الاقتصادي تعتبر هيئات متخصصة معاونة للحكومة، تستعين بها في إنجاز أعمال فنية دقيقة ومخصصة تحتاج إلى درجة كبيرة من التخصص في مجالات اقتصادية.

ومن أجل ذلك يخصها المشرع بنظام قانوني خاص وسلطة تقديرية واسعة، لتعمل بطريقة مستقلة، فهي تقوم بكل المهام التي كانت مخولة للدولة بداية بوضع الضوابط والتنظيمات، ثم السهر على تطبيق واحترام هذه التنظيمات، إضافة إلى الدور الوقائي الذي تقوم به عن طريق محاولة الصلح بين المتعاملين الاقتصاديين.

كما تلعب سلطات الضبط في المجال الاقتصادي دورا تحكيميا في ما يتعلق بالخلافات التي تنشأ بين المتعاملين، كما منحها المشرع سلطة زجر ومعاقبة كل من يخالف قواعد المنافسة النزيهة.

إن الجمع بين كل هذه الاختصاصات بين أيدي سلطات الضبط في المجال الاقتصادي له ما يبرره، كون هذه الأخيرة يجب أن تكون معاصرة ومسايرة لمتطلبات السوق وتطوراته المستمرة، فظهور هذه السلطات هو محاربة التعقيدات والبطء الحكومي في اتخاذ القرارات، بسبب مرورها عبر عدة قنوات مما يفقد الأداء الحكومي سرعته في تلبية الاحتياجات بصورة طبيعية.

فالسطات الإدارية المستقلة تعتبر ذات أهمية كبيرة في ضبط الاقتصاد، وتكريس المشرع لفكرة الضبط في المجال الاقتصادي كان لا بد منه، لمسايرة التطورات والتحولات الراهنة وللاستجابة لمتطلبات اقتصاد السوق، حيث تلعب هذه الهيئات دورا حيويا في مجال اختصاصها إذ تعتبر بداية لتحديث الإدارة الجزائرية في المجال الاقتصادي.

فالضبط (الاقتصادي) يساهم في تطوير قطاعات النشاط الاقتصادي ويمثل عاملا ضروريا في التحول نحو اقتصاد السوق، ولذا وجب على المشرع الجزائري الاجتهاد أكثر لإيجاد بناء نظام قانوني موحد لهيئات الضبط الاقتصادي.

فقد لاحظنا أن تكوين هذه الهيئات وطريقة تعيين أعضائها وكذلك الطرق التي تؤمن لها استقلاليته تختلف من هيئة لأخرى، يضاف إلى ذلك أن من هذه الهيئات من تتمتع بالشخصية المعنوية ومنها من لا يتمتع بها. غير أنه رغم جميع الضمانات التي قدمها المشرع الجزائري لاستقلالية هذه السلطات، إلا أن هذه الاستقلالية مهما اتسعت تبقى نسبية.

والحكم بنسبية استقلالية هذه الهيئات يجد مبرراته في العديد من المظاهر، والتي من أهمها:

✓ أسلوب تعيين أعضاء هذه الهيئات، حيث يظهر التدخل الواضح للسلطة التنفيذية في تعيين أعضاء سلطات الضبط، ناهيك عن المسائل المتعلقة بمدة نيابة هؤلاء الأعضاء وطرق تنحيهم وتجديد نيابتهم.

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

ولئن خول المشرع الجزائري سلطات الضبط اختصاصات هامة في سبيل أدائها لمهامها. وأقر لها باستقلالية واسعة بموجب النصوص القانونية المنشئة والمنظمة لها، إلا أنه أخضعها للرقابة القضائية، التي تهدف إلى حماية مصالح المتعاملين الاقتصاديين. فبعد دراسة آليات هذه الرقابة القضائية، اتضح أنها لا تعتبر ضمانا فعالة لتحقيق التوازن بين السلطة القمعية الممنوحة لهذه السلطات وحقوق المتعاملين الاقتصاديين.

فوقف تنفيذ القرارات الصادرة عن هذه الهيئات يعتبر إحدى الضمانات المهمة وذلك بالنظر إلى النتائج التي يحققها. فالملاحظ أن بعض سلطات الضبط على أهمية المجال الذي تضبطه تستبعد بصورة صريحة وقف تنفيذ قراراتها، وهو ما يمثل انتقاصا صارخا للضمانات التي ينص عليها تقنين الإجراءات المدنية والإدارية، خاصة أمام خطورة القرارات التي تصدرها وهي بصدد ممارسة سلطتها القمعية، لذا فإننا نهيب بالمشرع الجزائري تدارك هذه المسألة بتكريس ضمانات كافية للمتعاملين مع هذه الهيئات المكلفة بضبط ومراقبة نشاطهم.

و على صعيد آخر، فالملاحظ في النظام القانوني الجزائري أن سلطات الضبط تعتبر على الدوام هيئات مركزية، بخلاف بعض الدول كمصر التي تعتبر سلطات الضبط إما هيئات جهوية أو وطنية (مركزية).

وفي مجال سلطة التقرير، فإن لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها تحوز صلاحية سن التنظيم وإصدار اللوائح، بخلاف سلطة الضبط للبريد والمواصلات التي تفنقر إليها. و في مجال سلطة توقيع العقوبات الإدارية، وبموجب طبيعتها الخاصة وفي إطار التقسيم الثنائي للجرائم والعقوبات، اعترف المشرع الجزائري لسلطات الضبط في المجال الاقتصادي بتوقيع عقوبات إدارية، الأمر الذي جعلها تحل محل القضاء في الجرائم التنظيمية

وهذا لا يمس باستقلالية القضاء ما دام إصدار العقوبة الإدارية يخضع لرقابة القاضي الإداري. فيمكن للجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها توقيع عقوبات تأديبية، بينما لا تمتلك سلطة الضبط للبريد والمواصلات إلا اقتراح توقيعها على الوزير المكلف. بل ويمتد الاختصاص التأديبي للجنة البورصة إلى إمكانية اللجوء للقضاء الجزائي بتحريك الدعوى العمومية آليا و

ذاتياً، الأمر الذي يشكل استثناءً و خروجاً عن القواعد العامة المنصوص عليها في تقنين العقوبات.

و في المجال التنظيمي، فإن المشرع الجزائري لم يختلف عن المشرع الفرنسي من حيث الغموض والنقص الذي ميز النصوص المنشئة لهذه السلطات، لذا وجب على المشرع الجزائري أن يحدد القواعد العامة المطبقة على هذه الهيئات بالشكل الذي يضمن لها ممارسة مهامها بكل استقلالية وشفافية مع توفير الضمانات الكافية لحماية مصالح المتعاملين الاقتصاديين، الأمر الذي يدعونا إلى تسجيل بعض الملاحظات والاقتراحات نراها جديرة بإزالة النقص والغموض:

- أنه من الضروري إخضاع سلطات الضبط للرقابة السياسية كما هو معمول به في الولايات المتحدة الأمريكية، وهذا من خلال مطالبة المكلفين بإدارتها بالتمثل أمام البرلمان لعرض اقتراحاتهم وطلباتهم بهدف تحسين وتطوير القطاعات الاقتصادية. مع تمكين نواب البرلمان من استدعاء هذه الهيئات للمساءلة كما هو الشأن بالنسبة لأعضاء الحكومة، حتى يتسنى لممثلي الشعب مراقبة سير وتطور الأعمال التي تقوم بها، ومدى احترامها للدستور والنص القانوني الذي أوجدها، قانوناً كان أو تنظيمياً.
- وفي سبيل حماية الحقوق والحريات وتكريس ضمانات أكثر للمتعاملين الاقتصاديين وجب توحيد القواعد المتعلقة بكيفيات الإدعاء ضد قرارات هيئات الضبط وتحديد سلطات القاضي عند النظر في تلك الطعون، وهذا لا ينتقص من خصوصية إجراءات الطعن في قرارات هذه الهيئات سواء ما تعلق منها بالاختصاص القضائي أو وقف تنفيذ القرارات، بحيث تبقى تتميز عن تلك المتبعة بشأن القرارات الصادرة عن الهيئات الإدارية التقليدية.
- ونؤكد كذلك على وجوب التزام سلطات الضبط في المجال الاقتصادي بمبدأ التناسب في تقريرها للعقوبات في حق المتعاملين الاقتصاديين، وحتى يتحقق مبدأ التناسب في العقوبات المقررة من سلطات الضبط القطاعية يجب العمل على تعليل العقوبات، ويكون ذلك من خلال مراعاة تناسب العقوبة مع خطورة الأفعال المرتكبة والآثار الواقعية والحقيقية التي انجرت من الفعل المرتكب⁽¹⁾، بالإضافة

¹ - في هذه الحالة وخاصة في مجال المنافسة، يجب بالإضافة إلى إعمال تناسب العقوبة مع خطورة الأفعال المرتكبة من خلال دراسة خطورة الأفعال والضرر اللاحق بالاقتصاد، تفريد العقوبات وذلك بالنظر إلى حالة الأشخاص أو الأعيان المعاقبين، إذ في حالة تعددهم فانه يجب أن تتعلل كل عقوبة بصورة منفردة، ولا بد أن يؤخذ بعين الاعتبار المسؤولية الخاصة بكل شخص في إيجاد وتنفيذ الفعل المقترف، كما يجب أيضاً النظر إلى وضعيتهم في السوق ومدى استفادتهم من الممارسات المقترفة، كما انه يجب أن تكون العقوبات خاصة المالية منها متناسبة مع

إلى الاعتماد في تقدير العقوبات المالية على وعاء العقوبة المحددة في النصوص القانونية لكل سلطة⁽¹⁾.

لا بد كذلك من منح سلطات الضبط في المجال الاقتصادي أكبر قدر من الاستقلالية، وذلك بمنح أعضائها حرية اختيار رئيسهم.

أخيرا، فإن الحكم على استقلالية أو نجاح سلطات الضبط في المجال الاقتصادي تقديرا مبكرا، باعتبار أن وجود السلطات الإدارية المستقلة عموما، يمثل تجربة حديثة أو كما يسميها البعض تجربة فنية لم يكتمل نضوجها بعد، ومع ذلك لا يمكن إنكار الدور الذي قامت و لازالت تقوم به هذه الهيئات في سياق منح التجربة الجزائرية- في مجال مسايرة معطيات اقتصاد السوق - آليات جديدة في مجال التدبير و التصرف، تكريسا وتجسيدا لمبدأ حرية التجارة والصناعة المكرس دستوريا بموجب المادة 37 من الدستور الجزائري المعدل سنة 1996، والتوفيق بينه و بين الدور المراقب والمرافق المعترف به للدولة في المجال الاقتصادي، والمستند لمؤسساتها في إطار أشمل هو النظام السياسي و الاقتصادي و القانوني الجزائري .

المقدرة التساهمية لكل شخص صدرت منه المخالفة. فإذا كان الشخص مؤسسة، فإن المقدرة تقاس برقم الأعمال المحقق في آخر سنة مالية مختتمة، وإذا تعلق الأمر بمنظمة أو تجمع مهني فإن المقدرة المالية لها تكون مرتبطة بمبلغ الاشتراكات المقدمة من طرف الأعضاء وبالموارد الأخرى المسجلة في موازنتها. أكثر تفصيل في الموضوع راجع: كتنو محمد الشريف، المرجع السابق، ص 251-256.

¹ - Les sanctions doivent respecter un principe de proportionnalité entre la faute et la sanction envisagée, le respect de ce principe se trouve dans la diversité des sanctions établies par la loi et qui sont graduées en fonction de la faute commise, Voir FRANCESCHINI Laurence, "Aspect pratiques du droit de la communication: le pouvoir de sanction du conseil supérieur de l'audiovisuel", sur le site web, www.senat.fr, p. 06.

قائمة المراجع

- الكتب العامة

أولاً: بالعربية

- 1/ بسيوني عبد الله عبد الغني، وقف تنفيذ القرار الإداري في أحكام القضاء الإداري، الطبعة الثانية، منشورات الحلبي الحقوقية، مصر، 2001.
- 2/ خرباشي عقيلة، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، 2007.
- 3/ عجة الجيلالي، "" الكامل في القانون الجزائري للاستثمار - الأنشطة العادية وقطاع المحروقات ""، دار الخلدونية، الجزائر، 2006.
- 4/ الطهراوي هاني علي، القانون الإداري، الطبعة الأولى، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان - الأردن، 1998.
- 5/ قودال جورج، دلفوليه بيار، القانون الإداري، ترجمة منصور القاضي، الطبعة الأولى، المؤسسة الجامعية للدراسات، بيروت، 2001.
- 6/ كنعان نواف، القانون الإداري، الكتاب الأول، الطبعة الأولى، دار الثقافة، عمان - الأردن.
- 7/ عزاوي عبد الرحمن، ضوابط توزيع الاختصاص بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، الجزء الأول، دار الغرب للنشر والتوزيع، وهران - الجزائر، 2009.
- 8/ عزاوي عبد الرحمن، "" النظام القانوني لممارسة الأنشطة و المهن المنظمة "" - دراسة مقارنة، عالم الكتب، الجزائر، 2004.
- 9/ عزاوي عبد الرحمان و معاشو عمار، تعدد مصادر القاعدة الإجرائية في المنازعات الإدارية في النظام الجزائري، دار الأمل، الجزائر، 1998.
- 10/ عطا الله برهام محمد، "" الجديد في مجال التأمين والضمان ""، المؤتمر العلمي السنوي لكلية الحقوق، بيروت - لبنان، 2006، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2007.
- 11/ عطا الله بوحميذة، النصوص القانونية من الإعداد إلى التنفيذ، ديوان المطبوعات الجامعية، 2008.
- 12/ فودة رأفت، "" سلطة التقرير المستقلة ""، الطبعة الثانية، دار النهضة العربية، 1998.

- 13/ لعشب محفوظ، " الوجيز في القانون المصرفي الجزائري"، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، 2006.
- 14/ محمد سلمان عبد العزيز، قيود الرقابة الدستورية، دار النهضة العربية، القاهرة، 1998.
- 15/ بادروس جوزف، القاموس الموسوعي الإداري، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، 2006.
- 16/ بربارة عبد الرحمن، شرح قانون الإجراءات المدنية والإدارية، الطبعة الأولى، منشورات بغدادي، 2009.
- 17/ بوسقيعة أحسن، الوجيز في القانون الجزائري العام، الطبعة السابعة، دار هومة، الجزائر، 2008.
- 18/ حزيط محمد، مذكرات في قانون الإجراءات الجزائية الجزائري، الطبعة الثالثة، دار هومة، الجزائر، 2008.
- 19/ حسين منصور محمد، حسين قاسم محمد، المدخل إلى القانون، الدار الجامعية، الإسكندرية، 2000.
- 20/ طاهري حسين، شرح وجيز للإجراءات المتبعة في المواد الإدارية، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، 2005.
- 21/ سالم عمر، المسئولية الجزائية لشخص المعنوي وفق قانون العقوبات الفرنسي، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، القاهرة، 1995.
- 22/ عثمان محمد عثمان حسين، أصول القانون الإداري، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، 2006.
- 23/ عبد العال محمد حسين، "الرقابة الإدارية بين علم الإدارة والقانون الإداري"، دار الفكر الجامعي، مصر، 2004.
- 24/ عمار عوابدي، نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة و القانون الإداري، الطبعة الثانية، دار هومة، الجزائر، 2001.

ثانيا: بالفرنسية

- 25/DELVOVE P., le droit administratif, 2^{eme} édition, DALLOZ, Paris, 1998.
- 26/GANDEMET Y., traité de droit administratif, tome1, 16 éditions, LGDJ, 2002.
- 27/MARCEL Waline et GEORGE Vedel, L'amélioration des rapports entre l'administration et les administrés, LGDJ, 1993.

28/A.OSSOUKINE, La transparence administrative, Edition dar ELGHARB,2002.

29/ Raymond Guillien et Jean Vicent, Lexique des termes juridiques, 16 éditions, Dalloz,2007.

- الكتب المتخصصة:

أولاً: بالعربية

1/ الخضيرى محسن أحمد، كيف تتعلم البورصة في 24 ساعة، الطبعة الأولى، إيترال للنشر والتوزيع، مصر، 1996.

2/ عبد المنعم خليفة عبد العزيز، ضمانات مشروعية العقوبات الإدارية العامة، الطبعة الأولى، المركز القومي للإصدارات القانونية، 2008.

3/ مصطفى محمد أمين، النظرية العامة لقانون العقوبات الإداري، دار الجامعة الجديدة، مصر، 1996.

4/ يوسف ياسين محمد، البورصة، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2004.

5/ الماحي حسين، حماية المنافسة، الطبعة الأولى، المكتبة العصرية، مصر، 2007.

6/ باهى أبو يونس محمد، الرقابة القضائية على شرعية الجزاءات الإدارية العامة، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2000.

7/ حنفي عبد الله، السلطات الإدارية المستقلة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2000.

8/ الشوا محمد سامي، القانون الإداري الجزائري، دار النهضة العربية، القاهرة - مصر، 1996.

ثانياً: بالفرنسية

9/ PILVERDIER J. et HAMET J., Le marché financier français, Economica, Paris, 2001.

10/M.GENTOT, Les autorités administratives indépendantes, Montchrestien, 2 édition,1994.

11/ José- Marie GUEDON, les autorités administratives indépendantes, LGDJ, 1991.

12/Catherine TEITGEN-COLLY, les autorités administratives indépendante, histoire d'une institution in : les A.AI, P.U.F, 1988.

13/ S.TOMASSET -PIRRE, l'autorité de régulation boursière face aux garanties processuelles fondamentales, LGDJ,Paris, 2003.

14/ R. ZOUAMIA , « les autorités administratives indépendantes et la régulation économiques en Algérie », Edition Houma, Alger, 2005.

15/ R. ZOUAMIA, « Les autorités de régulation indépendantes dans le secteur financier en Algérie », Edition Houma, Alger, 2005.

16/ R. ZOUAMIA, Droit de la régulation économique, BERTI édition, Alger, 2006.

17/HUBERT devauplane et JEAN pierre Bornet, droit des marchés,1999.

18/FAVOREV L. et PHILIP L., « conseil supérieur de l'audiovisuel liberté de communication audiovisuelle, autorité administratives indépendantes sanction administrative et séparation des pouvoirs », 9^{eme} édition, Dalloz, Paris, 1999.

الرسائل الجامعية :

- رسائل الدكتوراه:

✓ بوضياف أحمد، "" الهيئات الاستشارية في الجزائر ""، أطروحة لنيل درجة دكتوراه دولة في القانون، كلية الحقوق بن عكنون، الجزائر، 1982.

✓ عزاوي عبد الرحمن، "" الرخص الإدارية في التشريع الجزائري ""، أطروحة لنيل درجة دكتوراه دولة في القانون العام، كلية الحقوق بن عكنون، جامعة الجزائر، 2005-2006.

- مذكرات الماجستير:

1/ تواتي نصيرة، المركز القانوني للجنة تنظيم عمليات البورصة و مراقبتها، مذكرة ماجستير قانون الأعمال، جامعة مولود معمري، تيزي وزو - الجزائر، 2005.

2/ زوار حفيظة، "" لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة كسلطة إدارية مستقلة ""، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق بن عكنون، جامعة الجزائر، 2003/2004.

3/ قايد ياسين، الإدارة الجزائرية وقانون المنافسة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير فرع قانون الأعمال، كلية الحقوق بن عكنون، جامعة الجزائر، 2000.

4/ لطرش حمو، "" سلطات الضبط الإداري ولولائي في الجزائر ""، بحث لنيل شهادة الماجستير في الإدارة و المالية العامة، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2002.

- 5/ ناصري عبد القادر، "الاتحاد البريدي العالمي وسياسته التنموية في العالم الثالث"، مذكرة ماجستير في القانون العام، كلية الحقوق بن عكنون، جامعة الجزائر، 1998-1999.
- 6/ نشادي عائشة، "إعادة هيكلة قطاع البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية"، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق بن عكنون، جامعة الجزائر، 2004./2005.
- 7/ هـدال غنية، النظام القانوني للوسطاء في عمليات البورصة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، السنة الجامعية 2001/2002.
- GERBAUD-MORALES A., « Les droits de la défense devant les A.A.I dans l'exercice de leur pouvoir de sanction », Mémoire de D.E.A, droit public interne, université Paris II, Septembre 2002.

المقالات:

أولاً: بالعربية

- 1/ آيت منصور كمال، "خصوصة البنوك العمومية عن طريق بورصة القيم المنقولة"، مجلة العلوم القانونية والإدارية، كلية الحقوق جامعة جيلالي اليابس، سيدي بلعباس- الجزائر، مكتبة الرشد، العدد الثاني، 2005.
- 2/ قريـمـس عبد الحق، "مراقبة القضاء الإداري لمشروعية عمل السلطات الإدارية المنتقلة"، مجلة الاجتهاد القضائي، كلية الحقوق و العلوم السياسية جامعة محمد خيضر، بسكرة- الجزائر، العدد الثالث، مارس 2006.
- 3/ قوراري مجدوب، "الدور الرقابي لسلطة الضبط للبريد و المواصلات على مجال الاتصالات بالجزائر"، مداخلة أقيمت في أشغال ملتقى وطني حول: "الاستقرار التشريعي والتنظيمي ضمان للاستثمار ودعم لمناخ الأعمال بالجزائر"، تنظيم كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مصطفى اسطمبولي، معسكر- الجزائر، 2009.
- 4/ كـتـو محمد الشريف، "حماية المستهلك من الممارسات المنافية للمنافسة"، مجلة إدارة، المدرسة الوطنية للإدارة، الجزائر، العدد الثالث والعشرون، 2002.
- 5/ لباد ناصر، "السلطات الإدارية المستقلة"، مجلة إدارة، المدرسة الوطنية للإدارة، الجزائر، العدد الأول، 2002.

6/ السيد مصطفى الصبحي، "السلطة الإدارية ومكانها بين السلطات العامة في الدولة"، مجلة العلوم الإدارية، صادرة عن الشعبة المصرية للمعهد الدولي للعلوم الإدارية، العدد الأول، جويلية 1985.

7/ بن لطرش منى، "السلطات الإدارية المستقلة في المجال المصرفي: وجهة جديدة لدور الدولة"، مجلة إدارة، المدرسة الوطنية للإدارة، الجزائر، العدد الثاني، 2002.

8/ بودهان موسى، "الفصل بين السلطات"، مجلة النائب، صادرة عن المجلس الشعبي الوطني، العدد الثاني، 2003.

9/ جمال الدين زهير، حلوي يحي، "دور السلطات الإدارية المستقلة في اتخاذ قرارات إدارية انفرادية"، مجلة طنجيس، تصدر عن كلية العلوم القانونية و الاقتصادية والاجتماعية، جامعة عبد الملك السعدي، طنجة- المغرب، العدد الثاني، 2001.

10/ عبد الحميد جبار، "مفهوم القرار الإداري في القانون الجزائري"، مجلة إدارة، المدرسة الوطنية للإدارة، الجزائر، العدد الأول، 1995.

11/ عزاوي عبد الرحمن، "فئة القوانين الجديدة: القوانين العضوية أو النظامية وفقا للدستور الجزائري المعدل سنة 1996"، المجلة القانونية التونسية، مركز النشر الجامعي، العدد الرابع، 2002.

12/ غصوب عبده جميل، "بورصة بيروت في القانون اللبناني وقانون التجارة الدولية"، مجلة الدراسات القانونية، كلية الحقوق، جامعة بيروت، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، العدد الأول، 2004.

13/ قاشي عادل، "رقابة البنك المركزي على البنوك التجارية في القانون الجزائري"، مجلة العلوم القانونية والإدارية، كلية الحقوق جامعة الجيلالي الياصب، سيدي بلعباس- الجزائر، مكتبة الرشاد، العدد الرابع، 2008.

ثانيا: بالفرنسية

14/ BELMIHOUB M.C., « Nouvelles régulations économiques dans les services publics de réseaux, fonctions et institutions », Revue IDARA , Ecole national d'administration, N°28, 2004.

15/ GUYOMAR M., " Le control des sanctions professionnelles", RFDA, Revue bimestrielle, novembre- décembre, N° 6, 2007.

16/ J.L.AUTIN, « les autorités administratives indépendantes et la constitution », revue administrative, 1988.

- 17/ KHELLOUFI R., « les institutions de régulation », Revue Algérienne des sciences Juridiques Economiques, V41, N°2, 2003.
- 18/ KHELLOUFI R., « les institutions de régulation en droit Algérien », Revue IDARA, Ecole national de l'administration, V.14, N28,2004.
- 19/MODERNE F., « Répression administrative et protection des libertés devant le juge constitutionnel : Les leçons du droit comparé », In Mélange, CHAPUS R., Droit administratif, Montchrestien, Paris,1992.
- 20/ LINOTTE D. et SIMONIN G. , « L'autorité des marchés financiers, prototype de la réforme de l'Etat ? », Actualité Juridique Droit Administratif (AJDA), N°3, 2004.
- 21/ SALAMON R., « Le pouvoir de sanction des A.A.I en matière économique et financière et les garanties fondamentales », RDBF, N° 01, 2001.
- 22/ TRAORE S.,« Les autorités administratives indépendantes dotées de la persennalité morale : vers une réntégration institutionnelle de la catégorie juridique ? », JCP, administratif, N° 9, Août-Septembre 2004.
- 23/ R.ZOUAIMIA, « Déréglementation et ineffectivité des normes en droit économique Algérien », Revue Idara, Ecole national d'administration,N°1,2001.
- 24/ R.ZOUAIMIA, « l'introuvable pouvoir local », Revue Algérienne d'anthropologie et des sciences sociales, insaniat, N°16, 2002.
- 25/ RACHID ZOUAIMIA, « les autorités administratives indépendantes et la régulation économique » revue IDARA, Ecole national d'administration,V14, N° 28,2004.
- 26/ C.TEITGEN COLLY, « les instances de régulation et la constitution », R.D.P, N°1, 1990.
- 27/R. ZOUAIMIA, « Les fonctions répressives des autorités administratives indépendantes statuant en matière économique », Revue IDARA, Ecole national de l'administration,V° 14 ,N° 28,2004.
- 28/ R. ZOUAIMIA, « « Le statut juridique du conseil de la monnaie étude crédit » », Revue Algérienne des sciences juridiques Economiques et Politiques (RASJEP), janvier 2005.
- 29/ R. ZOUAIMIA, « le statut juridique de la commission bancaire en droit Algérien », à paraître in Revue du Conseil d'Etat.
- 31/CHEVALLIER J., « régulation et polycentrisme dans l'administration française », Revue Administrative, 1998, N° 301.
- 32/ DIB Said, « la nature du contrôle juridictionnel des actes de la commission bancaire en Algérie », revue banque et droit, N° 80, Novembre- Décembre, 2001.
- 33/Dib, "" La nature du control juridictionnel de la commission bancaire"", Revue du conseil d'état,publiée par le conseil d'état, N° 03,janv.guin.2003.
- 34/ESSAID Taib « Chronique de l'organisation de l'administration année 1990 »,Revue IDARA, Ecole national d'administration,N°1,1991.

35/ ESSAID Taib, «Chronique de l'organisation administrative » Revue IDARA, Ecole national d'administration, N° 01, 1994.

36/ FRISON- Roche, « le droit de la régulation », Revue droit, document N° 7, 2001.

37/GENEVOIS B., « le conseil constitutionnel et l'extension des pouvoirs de commission des opérations de bourse », RFDA, n°04, 1989.

النصوص القانونية:

- ✓ الدستور الجزائري المعدل سنة 1996.
- ✓ القانون العضوي رقم 98-01 المؤرخ في 30 ماي 1998 المتعلق باختصاص مجلس الدولة و تنظيمه، الجريدة الرسمية العدد 37 لسنة 1998.
- ✓ القانون رقم 90-07 المؤرخ في 03 أبريل 1990 يتعلق بالإعلام، الجريدة الرسمية العدد 14 لسنة 1990.
- ✓ القانون رقم 90-10 المؤرخ في 14 أبريل 1990 المتعلق بالنقد و القرض، العدد 16 لسنة 1990، الملغى بموجب الأمر رقم 03-11 المؤرخ في 11 أوت 2003 يتعلق بالنقد و القرض.
- ✓ القانون رقم 2000-03 المؤرخ في 5 أوت 2000 المحدد للقواعد العامة المتعلقة بالبريد و المواصلات، الجريدة الرسمية العدد 48 لسنة 2000.
- ✓ القانون رقم 01-01 المؤرخ في 03 جويلية 2001 المتضمن قانون المناجم الجريدة الرسمية العدد 35 لسنة 2001؛ المعدل و المتمم بالأمر 07-01 المؤرخ في 01 مارس 2007، الجريدة الرسمية العدد 16 لسنة 2007.
- ✓ القانون رقم 02-01 المؤرخ في 05 فيفري 2002 يتعلق بالكهرباء و توزيع الغاز بواسطة القنوات، الجريدة الرسمية العدد 08 لسنة 2002.
- ✓ القانون رقم 02-11 المؤرخ في 24 ديسمبر 2002 المتضمن قانون المالية لسنة 2003، الجريدة الرسمية العدد 86 لسنة 2002.
- ✓ القانون رقم 03-04 المؤرخ في 17 فيفري 2003 المعدل و المتمم للمرسوم التشريعي رقم 93-10 المتعلق ببورصة القيم المنقولة، الجريدة الرسمية العدد 11 لسنة 2003.
- ✓ القانون رقم 04-15 المؤرخ في 10 نوفمبر 2004 المعدل و المتمم للأمر رقم 66-156 المؤرخ في 08 جوان 1966 المتضمن قانون العقوبات، الجريدة الرسمية العدد 71 لسنة 2004.

- ✓ القانون رقم 04-14 المؤرخ في 10 نوفمبر 2004 ، الجريدة الرسمية المعدل والمتمم للأمر 66-155 المؤرخ في 08 جوان 1966 والمتضمن قانون الإجراءات الجزائية، الجريدة الرسمية العدد 71 لسنة 2004.
- ✓ القانون رقم 05-07 المؤرخ في 28 أبريل 2005 المتعلق بالمحروقات، الجريدة الرسمية العدد 50 لسنة 2005.
- ✓ القانون رقم 05-12 المؤرخ في 04 أوت 2005 يتعلق بالمياه، الجريدة الرسمية العدد 60 لسنة 2005؛ المعدل بالأمر 09-02 المؤرخ في 22 جويلية 2009، الجريدة الرسمية العدد 44 لسنة 2009.
- ✓ القانون رقم 05-12 المؤرخ في 04 أوت 2005 يتعلق بالمياه، الجريدة الرسمية العدد 60 لسنة 2005.
- ✓ القانون رقم 06-01 المؤرخ في 20 فبراير 2006 يتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، الجريدة الرسمية العدد 14 لسنة 2006.
- ✓ القانون رقم 08-13 المؤرخ في 03 أوت 2008 والمتعلق بالصحة، الجريدة الرسمية العدد 44 لسنة 2008.
- ✓ الأمر رقم 75-58 المؤرخ في 26 سبتمبر 1975 المتضمن القانون المدني، الجريدة الرسمية رقم 78 لسنة 1975، المعدل والمتمم بالقانون رقم 07-05 المؤرخ في 13 ماي 2007، الجريدة الرسمية العدد 31 لسنة 2007.
- ✓ الأمر 66-156 المؤرخ في 08 جوان 1966 المتضمن تقنين العقوبات، الجريدة الرسمية العدد 49 لسنة 1966، المعدل والمتمم بالقانون رقم 04-15، والقانون رقم 09-01 المؤرخ في 25 فيفري 2009، الجريدة الرسمية العدد 15 لسنة 2009.
- ✓ الأمر 66-155 المؤرخ في 08 جوان 1966 والمتضمن قانون الإجراءات الجزائية، الجريدة الرسمية العدد 48 لسنة 1966، المعدل والمتمم بالقانون رقم 04-14 المؤرخ في 10 نوفمبر 2004، والقانون 06-22 المؤرخ في 20 ديسمبر 2006، الجريدة الرسمية العدد 84 لسنة 2006.
- ✓ الأمر رقم 95-06 المؤرخ في 25 يناير 1995 يتعلق بالمنافسة، الجريدة الرسمية العدد 09 لسنة 1990؛ الملغى بالأمر رقم 03-03 المؤرخ في 19 جويلية 2003.
- ✓ الأمر رقم 95-07 المؤرخ في 25 يناير 1995 يتعلق بالتأمينات، الجريدة الرسمية العدد 13 لسنة 1995؛ المعدل والمتمم بالقانون رقم 06-04 المؤرخ في 20 فيفري 2006، الجريدة الرسمية العدد 15 لسنة 2006.

- ✓ الأمر رقم 96-08 المؤرخ في 10 يناير 1996 يتعلق بهيئات التوظيف الجماعي للقيم المنقولة، الجريدة الرسمية العدد 03 لسنة 1996.
- ✓ الأمر رقم 96-10 المؤرخ في 10 يناير 1996 يتعلق ببورصة القيم المنقولة، الجريدة الرسمية العدد 03 لسنة 1996.
- ✓ الأمر رقم 01-01 المؤرخ في 07 فيفري 2001، المعدل و المتمم للقانون رقم 90-10 المتعلق بالنقد والقرض، الجريدة الرسمية العدد 14 لسنة 2001.
- ✓ الأمر رقم 03-11 المؤرخ في 11 أوت 2003 يتعلق بالنقد والقرض، الجريدة الرسمية العدد 52 لسنة 2003.
- ✓ المرسوم التشريعي رقم 93-10 المؤرخ في 23 ماي 1993 يتعلق ببورصة القيم المنقولة، الجريدة الرسمية العدد 34 لسنة 1993، المعدل والمتمم بالأمر رقم 96-10 المؤرخ في 10 يناير 1996.
- ✓ المرسوم الرئاسي رقم 93-253 المؤرخ في 26 أكتوبر 1993 والمتعلق بالمجلس الأعلى للإعلام، الجريدة الرسمية العدد 69 لسنة 1993.
- ✓ المرسوم الرئاسي رقم 96-113 المؤرخ في 23 مارس 1996 يتعلق بوسيط الجمهورية، الجريدة الرسمية العدد 20 لسنة 1996، ملغى بموجب المرسوم الرئاسي رقم 99-170 المؤرخ في 02 أوت 1999، الجريدة الرسمية العدد 52 لسنة 1999.
- ✓ المرسوم الرئاسي رقم 01-71 المؤرخ في 25 مارس 2001 المتعلق باللجنة الوطنية الاستشارية لترقية حقوق الإنسان، الجريدة الرسمية العدد 18 لسنة 2001
- ✓ المرسوم رئاسي رقم 04-128 مؤرخ في 18 أبريل 2004 يتضمن التصديق بتحفظ على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد المعتمدة من قبل الجمعية العامة للأمم المتحدة بنيويورك يوم 31 أكتوبر 2003، الجريدة الرسمية العدد 26 لسنة 2004.
- ✓ المرسوم التنفيذي رقم 94-174 المؤرخ في 13 جوان 1994 المتضمن تطبيق المواد 21، 22، 29 من المرسوم التشريعي رقم 93-10 المؤرخ في 23 ماي 1993 المتعلق ببورصة القيم المنقولة، الجريدة الرسمية العدد 41 لسنة 1994.
- ✓ المرسوم التنفيذي رقم 96-102 المؤرخ في 11 مارس 96 يتضمن تطبيق المادة 32 من المرسوم التشريعي 93-10 المتعلق ببورصة القيم المنقولة، الجريدة الرسمية العدد 18 لسنة 1996.

- ✓ المرسوم التنفيذي رقم 96-474 المؤرخ في 28 ديسمبر 1996 والمتعلق بتطبيق المواد و8 و23 من أمر رقم 96-08 المؤرخ في 10 يناير 1996 والمتعلق بهيئات التوظيف الجماعي للقيم المنقولة، الجريدة الرسمية العدد 84 لسنة 1996.
- ✓ المرسوم التنفيذي رقم 98-170 المؤرخ في 20 ماي 1998 يتعلق بالأتاوى التي تحصلها لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، الجريدة الرسمية العدد 34 لسنة 1998.
- ✓ المرسوم التنفيذي رقم 01-123 المؤرخ في 09 ماي 2001 المتعلق بنظام الاستغلال المطبق على كل نوع من أنواع الشبكات بما فيها اللاسلكية الكهربائية وعلى مختلف خدمات المواصلات السلكية واللاسلكية، الجريدة الرسمية العدد 27 لسنة 2001.
- ✓ المرسوم التنفيذي رقم 01-124 المؤرخ في 09 ماي 2001 والمتضمن تحديد الإجراءات المطبق على المزايدة بإعلان المنافسة من أجل منح رخص في مجال المواصلات السلكية واللاسلكية، الجريدة الرسمية العدد 27 لسنة 2001.
- ✓ -المرسوم التنفيذي رقم 01-219 المؤرخ في 31 جويلية 2001 والمتضمن الموافقة على رخصة لإقامة واستغلال شبكة عمومية للمواصلات اللاسلكية الخلوية من نوع GSM ولتوفير خدمات المواصلات اللاسلكية للجمهور، الجريدة الرسمية العدد 43 لسنة 2001.
- ✓ المرسوم التنفيذي رقم 02-142 المؤرخ في 16 أبريل سنة 2002 المحدد لكيفيات تعيين الأعدان المؤهلين للبحث عن مخالقات التشريع المتعلقة بالبريد والمواصلات السلكية واللاسلكية ومعاينتها، الجريدة الرسمية العدد 28 لسنة 2002.
- ✓ المرسوم التنفيذي رقم 04-93 المؤرخ في 01 أبريل 2004 يتضمن النظام الداخلي للوكالة الوطنية للممتلكات المنجمية، الجريدة الرسمية العدد 20 لسنة 2004.
- ✓ المرسوم التنفيذي رقم 04-94 المؤرخ في 01 أبريل 2004 يتضمن النظام الداخلي للوكالة الوطنية للجيولوجيا والمراقبة المنجمية، الجريدة الرسمية العدد 20 لسنة 2004.
- ✓ المرسوم التنفيذي رقم 04-106 المؤرخ في 13 أبريل 2004 المتضمن الموافقة على رخصة إقامة شبكة عمومية للمواصلات اللاسلكية عبر الساتل من نوع V.SAT واستغلالها وتوفير خدمات المواصلات اللاسلكية للجمهور، الجريدة الرسمية العدد 23 لسنة 2004.
- ✓ المرسوم التنفيذي رقم 04-331 المؤرخ في 18 أكتوبر 2004 المتضمن تنظيم نشاطات صنع المواد التبغية واستيرادها وتوزيعها، الجريدة الرسمية العدد 66 لسنة 2004.
- ✓ المرسوم التنفيذي رقم 04-413 المؤرخ في 18 ديسمبر 2004 المعدل للمرسوم التنفيذي رقم 03-37 المؤرخ في 13 يناير 2003 الذي يحدد مبلغ الإتاوة المطبقة على المتعاملين

- أصحاب تراخيص إنشاء واستغلال شبكات المواصلات السلكية واللاسلكية و/أو تقديم خدمات المواصلات السلكية واللاسلكية، الجريدة الرسمية العدد 81 لسنة 2004.
- ✓ نظام لجنة تنظيم عمليات والبورصة ومراقبتها رقم 97-03 المؤرخ في 18 نوفمبر 1997 المتعلق ببورصة القيم المنقولة، الجريدة الرسمية العدد 87 لسنة 1997.
- ✓ نظام لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها رقم 97-04 المؤرخ في 18 أكتوبر 97، الجريدة الرسمية العدد 87 لسنة 1997.
- ✓ نظام لجنة تنظيم عمليات والبورصة ومراقبتها رقم 2000-02 المؤرخ في 20 يناير 2000 يتعلق بالمعلومات الواجب نشرها من طرف المؤسسات التي تكون قيمها مستقرة في البورصة، الجريدة الرسمية العدد 50 لسنة 2000.
- ✓ نظام لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها رقم 2000-03 المؤرخ في 28 سبتمبر 2000 والمتضمن تنظيم وسير المصالح الإدارية و التقنية للجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، الجريدة الرسمية العدد 08 لسنة 2001.
- ✓ نظام لجنة تنظيم عمليات والبورصة ومراقبتها رقم 03-03 المؤرخ في 18 مارس 2003 والمتعلق بالتصريح بتجاوز حدود المساهمة في رأسمال الشركات المتداول أسهمها في البورصة، الجريدة الرسمية العدد 73 لسنة 2003.
- ✓ نظام لجنة تنظيم عمليات والبورصة ومراقبتها رقم 03-04 المؤرخ في 18 مارس 2003 المعدل والمتمم لنظام اللجنة رقم 97-01 المؤرخ في 18 نوفمبر 1997 والمتعلق بمساهمة وسطاء عمليات البورصة في رأسمال شركة تسيير بورصة القيم المنقول، الجريدة الرسمية العدد 73 لسنة 2003.
- ✓ نظام لجنة تنظيم عمليات والبورصة ومراقبتها رقم 03-05 المؤرخ في 18 مارس 2003 يتعلق بالمساهمة في الرأسمال الاجتماعي للمؤتمن المركزي على السندات، الجريدة الرسمية العدد 73 لسنة 2003.
- ✓ نظام لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها رقم 04-01 المؤرخ في 04 مارس 2004 والمتعلق بالحد الأدنى لرأسمال البنوك والمؤسسات المالية، الجريدة الرسمية العدد 27 لسنة 2004.
- ✓ قرار وزير المالية المؤرخ في 2 أوت 1998 المتضمن تطبيق المادة 03 من المرسوم التنفيذي 98-170 المؤرخ في 20 ماي 1998 والمتعلق بالأتاوى التي تحصلها لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، الجريدة الرسمية العدد 70 لسنة 1998.
- ✓ قرار وزير البريد وتكنولوجيا الإعلام والاتصال المؤرخ في أول جويلية 2008 المعدل للقرار المؤرخ في 26 جويلية 2003 والمتضمن تعيين الأعوان المؤهلين

للبحث عن مخالفات التشريع المتعلقة بالبريد والمواصلات السلكية واللاسلكية ومعابنتها، الجريدة الرسمية العدد 51 لسنة 2008.

القرارات والأحكام القضائية:

✓ قرار مجلس الدولة رقم 13 الصادر في 09 فبراير 1999 والفاصل في قضية اتحاد بنك المؤسسة المالية في شكل شركة مساهمة " يونين بنك " ضد محافظ بنك الجزائر، مجلة إدارة، المدرسة الوطنية للإدارة، الجزائر، العدد الأول، 1999، ص.173.

✓ قرار مجلس الدولة المؤرخ في 01 أبريل 2003، ملف رقم 14489، الغرفة الخامسة، مجلة مجلس الدولة، منشورات الساحل، الجزائر، العدد الخامس، لسنة 2003.

✓ قرار مجلس الدولة رقم 006614 الصادر بتاريخ 12 أكتوبر 2001، مجلة مجلس الدولة، منشورات الساحل، الجزائر، العدد السادس، 2004.

Rapport sur les A.A.I, Conseil d'état, la documentation française, Paris, N°52, 2001, p.291.

✓ قرارات المجلس الدستوري و آراؤه:

✓ قرار المجلس الدستوري رقم 02 الصادر في 20 أوت 1989 يتعلق بالقانون الأساسي للنائب، مجلة أحكام الفقه الدستوري، العدد الأول، 1997، ص.21.

✓ رأي المجلس الدستوري رقم 04 المؤرخ في 19 فيفري 1997، حول دستورية المادة 02 من الأمر المتعلق بالتقسيم القضائي المصادق عليه من طرف المجلس الوطني الانتقالي بتاريخ 06 جانفي 1997، مجلة أحكام الفقه الدستوري الجزائري، العدد الثاني، 1997، ص.11.

✓ رأي رقم 01 المؤرخ في 28 أوت 1989 المتعلق بدستورية القانون المتضمن النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، مجلة أحكام الفقه الدستوري الجزائري، العدد الأول، 1997، ص.32.

✓ رأي رقم 10 المؤرخ في 13 ماي 2000 يتعلق بالمراقبة مطابقة النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، الجريدة الرسمية العدد 45 لسنة 2000.

✓ قرارات سلطات الضبط:

✓ قرار سلطة الضبط للبريد والمواصلات رقم 23 المؤرخ في 04 نوفمبر 2008 والمكمل للقرار رقم 11 المؤرخ في 14 يوليو 2008 المحدد لشروط وكيفيات التعرف على هوية بطاقات الدفع المسبق لمستعملي الخليوي من نوع GSM،

- Bulletin Joly, le nouveau droit des marchés financiers français (la récente action du C.B.V), les derniers réglementaires de la (COB), N°11, France, 1990, G.L.N Joly édition, p .51.

مواقع الإنترنت : ✓

WWW.LEGIFRANCE.GOUV.FR.

WWW.CONSEIL-CONSTITUTIONNEL.FR

WWW.CREDHO.ORG

WWW.ARPT.DZ

WWW.CONSEIL.CONCURRENCE.FR

WWW.COSOB.COM.DZ.

التشكرات

الإهداء

01.....قائمة المختصرات

02.....المقدمة

09.....الباب الأول: الإطار القانوني لسلطات الضبط في المجال الاقتصادي

11.....الفصل الأول: ماهية سلطات الضبط في المجال الاقتصادي

12.....المبحث الأول: سلطات الضبط في المجال الاقتصادي كهيئات إدارية مستقلة

15.....المطلب الأول: نشأة السلطات الإدارية المستقلة

15.....الفرع الأول: ظهور السلطات الإدارية المستقلة في التشريعات المقارنة

15.....أولا: ظهورها في الولايات المتحدة الأمريكية

16.....ثانيا: ظهورها ببريطانيا

17.....ثالثا: ظهورها في فرنسا

19.....الفرع الثاني: ظهور السلطات الإدارية المستقلة في الجزائر

20.....المطلب الثاني: مفهوم السلطات الإدارية المستقلة

20.....الفرع الأول: تعريف السلطات الإدارية المستقلة

22.....الفرع الثاني: خصائص السلطات الإدارية المستقلة

22.....أولا: السلطة

23.....ثانيا: الطابع الإداري

25.....ثالثا: الاستقلالية

27.....الفرع الثالث: تعداد سلطات الضبط في المجال الاقتصادي

27.....أولا: مجلس النقد والقرض

28.....ثانيا: اللجنة المصرفية

30.....ثالثا: لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها

31.....رابعا: مجلس المنافسة

31.....خامسا: سلطة الضبط للبريد والمواصلات

- 32.....سادسا: هيئتا الضبط في المجال المنجمي
- 33.....سابعا: لجنة ضبط الكهرباء والغاز
- 33.....ثامنا: سلطة ضبط النقل
- 34.....تاسعا: سلطة ضبط سوق التبغ والمواد التبغية
- 34.....عاشرًا: سلطة ضبط المصالح العامة للمياه
- 35.....الحادي عشر: الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته
- 35.....الثاني عشر: لجنة الإشراف على التأمينات
- 36.....الثالث عشر: وكالتي ضبط المحروقات
- 36.....الرابع عشر: الوكالة الوطنية للمواد الصيدلانية
- 38.....المبحث الثاني: الطبيعة القانونية لسلطات الضبط في المجال الاقتصادي
- 39.....المطلب الأول: إضفاء الطابع الإداري على سلطات الضبط المستقلة
- 39.....الفرع الأول: فكرة السلطة الرابعة بين الرفض والقبول؟
- 41.....الفرع الثاني: علاقة هيئات الضبط بالسلطة التنفيذية
- 43.....المطلب الثاني: مدى مطابقة اختصاصات سلطات الضبط لأحكام الدستور
- 43.....الفرع الأول: مطابقة الاختصاص التنظيمي لأحكام الدستور
- 45.....الفرع الثاني: مطابقة سلطة التحقيق وتوقيع العقوبات لأحكام الدستور
- 50.....الفصل الثاني: النظام القانوني لسلطات الضبط في المجال الاقتصادي**
- 51.....المبحث الأول: تشكيل وتنظيم سلطات الضبط في المجال الاقتصادي
- المطلب الأول: الطابع الجماعي والمختلط لتركيبية سلطات الضبط في المجال الاقتصادي
- 51.....الفرع الأول: تعدد وتنوع صفة الأعضاء
- 54.....الفرع الثاني: أسلوب تعيين الأعضاء
- 55.....المطلب الثاني: تنظيم وتمويل سلطات الضبط في المجال الاقتصادي
- الفرع الأول: تميز سلطات الضبط في المجال الاقتصادي بتنظيم إداري خاص
- 55.....الفرع الثاني: تمويل سلطات الضبط في المجال الاقتصادي
- 61.....

- أولاً: إعانة التسيير التي تخصص من ميزانية الدولة.....61
- ثانياً: الأتوى عن الأعمال والخدمات التي تؤديها سلطات الضبط.....61
- المبحث الثاني: مدى استقلالية سلطات الضبط في المجال الاقتصادي.....64
- المطلب الأول: مظاهر وحدود استقلالية سلطات الضبط عضوياً.....64
- الفرع الأول: مظاهر الاستقلالية العضوية.....64
- أولاً: تعدد الأعضاء واختلاف صفتهم ومراكزهم.....65
- ثانياً: تعدد واختلاف الجهات المقترحة للأعضاء.....66
- ثالثاً: تحديد مدة انتداب الرئيس والأعضاء.....68
- رابعاً: مراعاة الأحكام الصادرة عن السلطات المستقلة لمبدأ الحياد.....69
- الفرع الثاني: حدود الاستقلالية العضوية.....71
- أولاً: تمتع السلطة التنفيذية بسلطة التعيين.....71
- ثانياً: ظروف انتهاء عضوية الرئيس والأعضاء.....72
- ثالثاً: عدم تحديد مدة انتداب الرئيس والأعضاء.....72
- رابعاً: غياب إجراء الامتناع.....73
- المطلب الثاني: الاستقلالية الوظيفية للسلطات الإدارية المستقلة.....75
- الفرع الأول: مظاهر الاستقلالية الوظيفية.....75
- أولاً: الاستقلال المالي.....75
- ثانياً: الاستقلال الإداري.....76
- ثالثاً: اختصاص سلطات الضبط بوضع نظامها الداخلي.....77
- رابعاً: الشخصية المعنوية.....78
- الفرع الثاني: حدود الاستقلالية الوظيفية.....81
- أولاً: التقرير السنوي وإرساله إلى الحكومة.....81
- ثانياً: موافقة الوزارة المختصة على الأنظمة الصادرة عن الهيئات الإدارية المستقلة.....82
- ثالثاً: وضع السلطة التنفيذية النظام الداخلي لبعض سلطات الضبط.....82

الباب الثاني: اختصاصات وصلاحيات سلطات الضبط في المجال

الاقتصادي.....85

الفصل الأول: اختصاصات لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها وصلاحيات سلطة

الضبط للبريد والمواصلات.....87

المبحث الأول: اختصاصات لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها.....88

المطلب الأول: اختصاصات لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها بمنح الاعتماد.....89

الفرع الأول: صلاحية قبول القيم المنقولة للتداول في البورصة.....89

الفرع الثاني: ممارسة اللجنة لصلاحيات الاعتماد.....91

المطلب الثاني: الاختصاص التنظيمي للجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها.....98

الفرع الأول: الاختصاص التنظيمي العام.....99

أولاً: مجال ممارسة اللجنة لسلطاتها التنظيمية العامة.....100

ثانياً: المصادقة على اللوائح التي تصدرها اللجنة.....101

الفرع الثاني: سلطة إصدار القرارات الإدارية الفردية.....102

أولاً: التأشير.....103

ثانياً: الاعتماد.....103

الفرع الثالث: الاختصاص شبه التنظيمي.....104

أولاً: التعليمات.....104

ثانياً: التوصيات.....105

ثالثاً: الآراء.....105

رابعاً: الاقتراحات.....106

الفرع الرابع: سلطة التدخل.....106

أولاً: سلطة الأمر.....107

ثانياً: سلطة التحقيق.....109

ثالثاً: سلطة الحلول.....111

رابعاً: سلطة التأديب والتحكيم.....111

المبحث الثاني: صلاحيات سلطة الضبط للبريد والمواصلات السلكية واللاسلكية.....	114
المطلب الأول: الاختصاص التنظيمي لسلطة الضبط للبريد والمواصلات.....	116
الفرع الأول: الاختصاص التنظيمي العام.....	116
أولاً: الاستشارة الإجبارية.....	116
ثانياً: الاستشارة الاختيارية.....	117
الفرع الثاني: الاختصاص شبه التنظيمي.....	118
أولاً: إصدار قرار بعدم تجديد الرخصة.....	118
ثانياً: إصدار قرار بقبول أو رفض مشروع التنازل من صاحب الرخصة.....	119
ثالثاً: إصدار قرار تعديل شروط الرخصة.....	119
المطلب الثاني: الدور الرقابي لسلطة الضبط للبريد والمواصلات.....	120
الفرع الأول: الرقابة القبليّة.....	121
أولاً: المعلومات العامة الواجب تقديمها.....	121
ثانياً: التقرير السنوي.....	122
الفرع الثاني: الرقابة البعدية.....	123

الفصل الثاني: الرقابة القضائية على أعمال سلطات الضبط في المجال

الاقتصادي.....	130
المبحث الأول: صلاحية سلطات الضبط في توقيع عقوبات إدارية.....	132
المطلب الأول: مفهوم العقوبة الإدارية.....	133
الفرع الأول: تعريف العقوبة الإدارية.....	133
الفرع الثاني: الذاتية المستقلة للعقوبة الإدارية.....	134
أولاً: العقوبة الإدارية وتدابير الضبط الإداري.....	134
ثانياً: العقوبة الإدارية والعقوبة التأديبية والتعاقدية.....	135
ثالثاً: العقوبة الإدارية والعقوبة الجنائية.....	135

الفرع الثالث: أنواع العقوبات الإدارية التي توقعها سلطات الضبط	
في المجال الاقتصادي.....	136
أولاً: العقوبات المالية.....	136
ثانياً: العقوبات غير المالية.....	139
المطلب الثاني: الضمانات القانونية الموضوعية والإجرائية لتوقيع العقوبات الإدارية.....	140
الفرع الأول: الضمانات القانونية الموضوعية لتوقيع العقوبة الإدارية.....	141
أولاً: مبدأ شرعية الجرائم والعقوبات.....	141
ثانياً: مبدأ شخصية العقوبة الإدارية.....	144
ثالثاً: التناسب ما بين المخالفة والعقوبة الإدارية.....	146
رابعاً: مبدأ عدم الرجعية.....	148
الفرع الثاني: الضمانات القانونية الإجرائية لتوقيع العقوبة الإدارية.....	151
أولاً: احترام مقتضيات حقوق الدفاع.....	151
ثانياً: مسألة الفصل بين جهتي الاتهام والعقاب.....	158
المبحث الثاني: خصوصية إجراءات الطعن في قرارات سلطات الضبط في المجال الاقتصادي.....	159
المطلب الأول: الاختصاص القضائي المزدوج للفصل في الطعون المرفوعة ضد قرارات سلطات الضبط.....	159
الفرع الأول: الاختصاص الأصلي للقاضي الإداري.....	159
أولاً: رقابة القضاء الإداري على القرارات الفردية لسلطات الضبط في المجال الاقتصادي.....	161
ثانياً: رقابة القضاء الإداري على القرارات التنظيمية لسلطات الضبط في المجال الاقتصادي.....	162
الفرع الثاني: الاختصاص الاستثنائي للقاضي العادي.....	165
أولاً: إلغاء القرار المطعون فيه.....	168
ثانياً: الحكم للمتضرر بالتعويض.....	169
المطلب الثاني: الطابع الاستثنائي لإجراءات الطعون الإدارية.....	170

170	الفرع الأول: التظلم الإداري
172	الفرع الثاني: مواعيد الطعن
	المطلب الثالث: وقف تنفيذ القرارات الصادرة عن سلطات الضبط في المجال
173	الاقتصادي
174	الفرع الأول: تكريس مبدأ وقف تنفيذ قرارات سلطات الضبط
174	أولاً: لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها
175	ثانياً: مجلس المنافسة
175	الفرع الثاني: الاستبعاد بنص صريح مبدأ وقف التنفيذ
176	أولاً: مجلس النقد والقرض
177	ثانياً: اللجنة المصرفية
180	ثالثاً: الوكالتان المختصتان في المجال المنجمي
181	رابعاً: سلطة الضبط للبريد والمواصلات
	الفرع الثالث: سكوت المشرع الجزائي عن تحديد الأثر الموقوف لقرارات بعض
183	سلطات الضبط
183	أولاً: لجنة الكهرباء والغاز
184	ثانياً: لجنة التأمينات
186	الخاتمة
190	قائمة المراجع
204	الفهرس

ملخص المذكرة:

• باللغة العربية:

أدت الإصلاحات الاقتصادية التي قام بها المشرع الجزائري إلى انسحاب الدولة من الحقل الاقتصادي، وتعويض القرارات الإدارية بأدوات الضبط الاقتصادي.

فتم فتح العديد من النشاطات أمام المبادرة الخاصة وإخضاعها إلى قانون السوق، ويقع على عاتق السلطة العامة أن تتدخل من أجل تأطير آليات السوق وذلك قصد مراعاة مقتضيات المرفق العام ومصالح المرتفقين والزبائن وكذا المصلحة العامة الاقتصادية.

غير أن الدولة لا تمارس هذه الوظائف الضبطية عن طريق الهياكل الإدارية التقليدية، إنما تقوم بإنشاء هيئات من نوع جديد تتمثل في **سلطات الضبط الاقتصادي** والتي تشرف على العديد من المجالات والنشاطات: البنوك والمؤسسات المالية، نشاطات البورصة، التأمينات، البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية، المناجم، الكهرباء والغاز، النقل، المحروقات، وكذا قطاع المنافسة.

الكلمات المفتاحية: سلطات - الضبط - المجال الاقتصادي - الاستقلالية - الاختصاص التنظيمي - العقوبة الإدارية.

• بالفرنسية:

Les réformes économiques engagées depuis une quinzaine d'années se traduisent par un vaste mouvement de déréglementation et de retrait de l'Etat de la sphère économique au profit du marché. Toutefois, et contrairement à ce que laisse suggérer le mythe du désengagement étatique, le passage de l'Etat providence à l'Etat régulateur ne signifie nullement la fin de l'intervention de la puissance publique dans le champ économique. Face aux exigences d'un encadrement efficient des mécanismes du marché, l'intervention de l'Etat s'avère nécessaire. Parmi les multiples préoccupations liées au passage de l'Etat providence à l'Etat régulateur, on peut citer la nécessité de définir les règles destinées à construire une économie de marché, de sanctionner les comportements préjudiciables au marché comme les pratiques contraires au principe de libre concurrence.

L'émergence de la notion **d'autorité administrative indépendante** n'a pas manqué de susciter une série de questions épineuses qui tournent essentiellement autour de la notion d'indépendance qui les caractérise, de leur insertion dans l'architecture institutionnelle, des compétences répressives qui leur sont reconnues par la loi, du régime contentieux qui leur est applicable.

Les Mots-clés: les autorités - la régulation - la sphère économique - l'indépendance - la compétence réglementaire - de la peine administrative.

• بالإنجليزية:

Economic reforms over the past fifteen years resulting in a vast movement of deregulation and withdrawal of the state of the economy for the benefit of the market. However, contrary to what the myth would suggest disengagement state, the transition from welfare state to state regulator does not mean the end of the intervention of public power in the economic field. Given the requirements of efficient supervision mechanisms of the market, government intervention is necessary. Among the many concerns related to the passage of the welfare state to state regulator include the need to define rules to build a market economy, punishing harmful conduct market practices as contrary to the principal of free competition.

The emergence of the concept of independent administrative authority has not failed to generate a series of thorny issues that revolve around the notion of independence that characterizes them, their inclusion in the institutional architecture of the repressive powers they are recognized by law, the litigation regime applicable to them.

The Keywords : authorities - Settings - the economy - independence - the regulatory authority - the administrative penalty.