

جامعة زيان عاشور الجلفة
كلية الحقوق والعلوم السياسية
قسم الحقوق

النظام القانوني لسلطات الضبط المستقلة في الجزائر

مذكرة ضمن متطلبات

نيل شهادة الماستر حقوق تخصص: إدارة ومالية

إشراف الدكتور:
لعروسي سليمان

إعداد الطالبان:
خراز محمود
باسين ناصر

لجنة المناقشة:

- 1-أ. عقـون ساعد. رئيسا
- 2-أ. لعروسي سليمان. مقرا
- 3-أ. رشيد بشار. مناقشا

السنة الجامعية: 2018/2017

شكر

بأسمى وأرقى وأجود عبارات الشكر والتقدير لأستاذنا المحترم
الدكتور لعروسي سليمان وفقه الله في مشواره المهني و جزاه الله عنا
كل خير ، الذي أشرف على بحثنا هذا وأطره وأمدنا بأرائه الراشدة
ونصائحه الفاضلة التي طالما أفادتنا في كل خطوة.

له جزيل الشكر وكل الثناء والإمتنان لما قدمته من مجهودات.

الإهداء

الحمد لله الذي أنار لنا درب العلم و المعرفة على أداء هذا
الواجب و وفقنا على إنجاز هذا العمل .

نهدي هذا العمل المتواضع إلى كل من ساعدنا من قريب أو من
بعيد ، و نخص بالذكر الأستاذ المشرف الدكتور : لعروسي سليمان
الذي لم يبخل علينا بتوجيهه لنا و نصائحه القيمة التي كانت عوننا
لنا في إتمام هذا البحث.

ولا يفوتنا أن نشكر كل موظفي جامعة زيان عاشور

مقدمة

مقدمة

أحصت الجزائر في أواخر الثمانينات نتاج الأزمة الاقتصادية التي مست الدولة ، حيث تركزت في انخفاض عائداتها من البترول مما فرض ضرورة مباشرة إصلاحات جديدة تقوم على تشجيع المبادرة الخاصة و المنافسة الحرة .

حيث شهدت الساحة القانونية الجزائرية وجها لافتا في صدور متواتر لقوانين ذات صبغة ليبرالية تقليدا للتشريعات الغربية وتحت تأثير ظاهرة العولمة .

فالعولمة هي نزع الحدود الاقتصادية أو الحواجز بين الدول بهدف ضمان حرية سير كل عوامل الإنتاج و بالتالي فهي مرفقة بإنتاج احدث القواعد و كفاءتها ، حيث تفرض كضرورة لانضمام الدولة المعنية في اقتصاد معول و بدون حدود .

وتطبيقاتها في الجزائر كانت باستيراد احدث التكنولوجيات القانونية "المفتاح في اليد" مع وضع سياسة إزالة التنظيم و انسحاب الدولة من المجال الاقتصادي و تركه لصالح السوق .

بحيث شهدت هذه الخطوة ظهور هيئات جديدة تم استنباطها من النموذج الغربي و التي عرفت بالسلطات الإدارية المستقلة ومهمتها التكفل بمختلف الوظائف المتعلقة بمهمة الضبط للاقتصاد في مرحلة انتقالية ، فهي بذلك خالفت ما يطلق عليه السلطات الإدارية التقليدية أو الكلاسيكية.

أهمية الدراسة:

لقد كانت هذه الهيئات محل دراسات هامة خاصة في فرنسا ، غير إن الأمر ليس كذلك في الجزائر، لذلك بقي موضوع السلطات الإدارية المستقلة غير معروف وهذا ما دفعنا الى البحث في هذا الموضوع نظرا لأهميته البالغة في الوضع الراهن.

أهداف الدراسة

تهدف دراستنا إلى محاولة كشف الغموض والتناقضات التي وقع فيها المشرع الجزائري حين إنشائه لسلطات الضبط الادارية مستقلة تعوض السلطات التقليدية في المجال الاقتصادي و المالي والإعلامي، هذا من جانب ، ومن جانب آخر ننظر في طبيعة علاقتها بالقضاء .
ومن هنا تتمحور إشكالية دراستنا لهذا الموضوع حول:

أسباب اختيار الموضوع:

يرجع اختياري لهذا الموضوع لعدة أسباب يمكن إيجازها فيما يلي:

1. الأسباب الموضوعية:

- إعطاء صورة شاملة من خلال معرفة مفهوم سلطة الضبط الادارية المستقلة و الاطار القانوني لها.
- التعرف أكثر على نشأة والتطور الحاصل داخل سلطات الضبط الادارية المستقلة .

2. الأسباب الذاتية:

تكمن أهمية الموضوع في إثراء المعلومات حول نشأة الهيئات الإدارية المستقلة وأهمية تحديد النظام القانوني لها، حيث يعد هذا الموضوع من المواضيع ذات الأهمية الكبيرة في البحث العلمي لا سيما ما تعلق منه بالقانون الإداري، خاصة أنه من المواضيع التي لم يتم التطرق والتفصيل فيها بكثرة.

الدراسات السابقة

ومن أهم الدراسات السابقة التي لها علاقة مباشرة أو غير مباشرة بالموضوع ، نذكر منها بعض مذكرات الماجستير و أطروحات الدكتوراه في القانون ، ومنها سلطات الضبط الاقتصادي في القانون الجزائري لبوجمليين وليد، و كذا سلطات المجال المصرفي لأعراب احمد ، كما نشير الى بعض المنشورات الخاصة بالأستاذ الدكتور زوايمية رشيد.

صعوبات الدراسة:

- لا تخلو أي دراسة علمية من صعوبات تواجهها خاصة في البداية ولقد اعترضتنا بعض الصعوبات التي نوجزها فيما يلي:
- عدم توفر المصادر والمراجع الأولية والثانوية حول موضوع الدراسة مما استغرق وقتا وجهدا طويلا جدا للبحث عن مصادر أخرى لبناء إطاره النظري وقاعدة البيانات الخاصة به حول المشكلة.
 - ضيق الوقت وهذا لأننا خلال السداسي الأول لهذه السنة كنا منهمكين بالدراسة ثم الامتحانات ولم نتفرغ للمذكرة إلا خلال السداسي الثاني وهو وقت غير كاف لإنجاز هذا البحث.

المنهج المتبع:

وقد عمدنا إلى اختيار المنهج الوصفي التحليلي في إطار التعريف بالمفاهيم المرتبطة بالسلطات الإدارية المستقلة، والظروف المحيطة بظهورها، واعتمدنا الأسلوب التحليلي والطي كان الغائب في معظم جوانب هذه الدراسة من خلال تحليل نصوص مجموعة من القوانين والمراسيم المرتبطة بذات الموضوع.

الإشكالية:

ماهو النظام القانوني و الاساس الدستوري لسلطات الطبط الادارية المستقلة في الجزائر بالنظر إلى النصوص القانونية المنضمة لها ؟

الأسئلة الفرعية:

- إلى أي مدى يمكن اعتبار سلطات الطبط المستقلة في الجزائر بمثابة سلطة جديدة ؟
- وما أشكال هذه السلطات ؟
- وما هو مجال اختصاصها ؟ و طبيعة علاقتها بالسلطات الأخرى ؟
- وهل وفق المشرع الجزائري في ضبطها ؟ و إذا لو يوفق ما هي الحلول المقترحة لذلك ؟

و للإجابة على هذه التساؤلات قمنا بإتباع الخطة التالية ، والمتضمنة فصلان :
الفصل الأول معنون بمفهوم سلطات الضبط الإدارية المستقلة ، والذي قسمناه إلى مبحثين،
المبحث الأول حول سلطات الضبط الإدارية المستقلة كظاهرة جديدة أي الإطار التاريخي لهذه
السلطات والطبيعة القانونية المميزة لها ، أما المبحث الثاني يحوي الإطار العملي لسلطات
الضبط الإدارية المستقلة والمتضمن أنواع السلطات المخولة للهيئات الإدارية المستقلة و علاقتها
بالقاضي.

و بالنسبة للفصل الثاني والمعنون بأشكال سلطات الضبط الإدارية المستقلة في الجزائر فقد
تضمن مبحثين، المبحث الأول حول إحصاء السلطات الإدارية المستقلة في الجزائر، وذلك في
فترتي ما بعد التسعينات وما بعد الالفينيات، والمبحث الثاني جعلناه مبحث تحليل تطبيقي لأهم
السلطات الإدارية المستقلة في الجزائر، بحيث أخذنا كلا من مجلس النقد و القرض ومجلس
المنافسة كنموذج .

الفصل الأول

الفصل الأول: مفهوم سلطات الضبط الإدارية المستقلة

قصد الإحاطة بمفهوم السلطات الإدارية المستقلة ، سنتطرق من خلال هذا الفصل إلى الإطار النظري و التاريخي لهذه الأخيرة و ذلك بالرجوع إلى الأصول و الظروف التاريخية التي ساهمت في ظهورها و إبرازها كظاهرة جديدة بحيث عرفت مختلف القوانين و الأنظمة المقارنة إدراج هذه الهيئات ضمن منظوماتها القانونية ، مما ولد تأثير المشرع بها ، الشيء الذي دفعه الى الخوض في تجربة السلطات الإدارية المستقلة.

وقسمنا هذا الفصل إلى مبحثين:

المبحث الأول: السلطات الإدارية المستقلة كظاهرة جديدة

المبحث الأول : السلطات الإدارية المستقلة كظاهرة جديدة

لتبيان ما يطرحه هذا المبحث ، سنتدرج في فحص الأوجه والأصول التاريخية لظهور هذه الظاهرة الجديدة عبر الإطار التاريخي لنشأتها (مطلب أول) ثم نوجه دراستنا الى طبيعتها القانونية في شكل (مطلب ثاني) .

المطلب الأول : الإطار التاريخي للسلطات الإدارية المستقلة .

لمعرفة الإطار التاريخي للهيئات الإدارية المستقلة كان لزاما علينا الرجوع بدراستنا الى الأصول والظروف التاريخية التي ساهمت في نشأتها لذلك سنلجأ إلى القانون المقارن بخصوص نشأتها (فرع أول) وهو ما يسمح في الأخير بتكليف طبيعية و موقع التجربة الجزائرية في هذا المجال (فرع ثاني).

الفرع الأول : نشأة السلطات الإدارية المستقلة في القانون المقارن .

سنتطرق تباعا عبر هذا العنوان إلى كل من النموذج الأمريكي للوكالات المستقلة و النموذج البريطاني للمنظمات غير الحكومية الشبه مستقلة، و النموذج الفرنسي للسلطات الإدارية المستقلة .

أولا : النموذج الأمريكي.

يعود ظهور السلطات الإدارية المستقلة في الولايات المتحدة الأمريكية 1889 م والتي تعرف بالولايات المستقلة أو لجان الضبط المستقلة، من خلال إنشاء الكونغرس كلجنة مستقلة عن دائرة الداخلية حيث عرفت تطور مستمر ضمن تسميات مختلفة أهمها اللجنة الفدرالية للتجارة، لجنة ضبط الطاقة النووية و اللجنة الفدرالية للاتصالات ، اللجنة الفدرالية للطاقة ، وكالة حماية البيئة ولجنة الأمن و الصرف¹

يعود إنشاء الوكالة الأمريكية إلى استجابة لحاجيات مختلفة حسب السياق الاقتصادي والاجتماعي حيث وحسب التصور الأمريكي لدور الدولة فإن تطور هيئات تدخل الدول يبرر

¹ نداتي ، اليات الضبط الاقتصادي في القانون الجزائري ، مذكرة ماستر في القانون ، تخصص ادارة اعمال ، جامعة خميس مليانة ، 2013-2014 ، ص12.

حسب الظروف الخاصة بطريقة توافق تدخل الدولة مع منطق النظام اللبرالي وعليه فإن هذه السلطات تطلع بوظيفة محو نقائص الضبط الذاتي للسوق والملاحظ أن هذه الهيئات تتمتع باستقلالية كبيرة خاصة من الناحية العضوية نظرا للتركيبية الجماعية الخاصة بها .

- عهدة الأعضاء تفوق عهدة الرئيس .

- يتم تعيين الأعضاء بقرار مشترك بين الرئيس و مجلس الشيوخ .

-انتقاء الأعضاء من الأوساط المهنية .

- والجدير بالإشارة إليه أن هذه الهيئات تنشأ و تلقى من قبل الكونغرس الأمريكي و لها

صلاحيات تحدد من قبل هذا الأخير و بالتالي هي لا تتمتع بالاستقلالية من الناحية الوظيفية¹

النموذج البريطاني:

ظهرت السلطات الإدارية المستقلة في بريطانيا حديثا مقارنة بالنموذج الأمريكي تحت تسمية

CONGOS أي Government Organization Quasi Autonomous NON أي

المنظمات الغير الحكومية الشبه مستقلة و التي انتشرت بعد الحرب العالمية الثانية و هي عادة

ما تتخذ شكل دواوين².

فيما يخص الغاية من إنشاء هذه الدواوين فليست هناك أسباب موحدة فلكل هيئة أسباب

لإنشائها ، لكن يمكن تحديد أهم أسباب ذلك في :

- رغبة الحكومة في تقلص حجم المرفق العام .

- كونها تقع خارج السلم الإداري التقليدي ، ومن ثمة فإن إنشائها يعني حصر مهام للوزراء في

مسائل ذات هيئة الإستراتيجية الكبرى .

-عدم رضا الجمهور اتجاه السلطة السياسية ومن ثمة ضرورة إنشاء هيئات جديدة لإعادة بعث

الثقة و حل مشاكل جد حساسة .

- رغبة حكومة السيدة THEACHER في تقليص حجم صلاحيات السلطة المحلية ، لذلك تم

على المستوى المحلي إنشاء البعض من هذه الهيئات و التي تخضع مباشرة للوزراء و تسهر

على ضبط المرفق العام المحلي .

¹نداتي حسين ، المرجع السابق ، ص13

²بوحملين وليد ، سلطات الضبط الاقتصادي في القانون الجزائري ، رسالة ماجستير في الحقوق ، فرع الدولة و المؤسسات العمومية ، جامعة الجزائر 2006-2007 ، ص14.

- أخيراً مفهوم التسيير العمومي الجديد New Public Management و الذي أعطى فرصة إنشاء هياكل تربط القطاعين الخاص و العام على غرار وكالات داخل القطاع العام لكنها منفصلة عن الوزراء الذين يكتفون فقط بتحديد الأهداف الكبرى مع ترك هذه الوكالات تأخذ المبادرة حول طريقة تحقيق هذه الأهداف¹.

إن أصالة النموذج البريطاني للمنظمات غير الحكومية شبه مستقلة تبدو جلية من خلال خاصيتين:

1- كون سلطات الضبط المستقلة في بريطانيا هياكل فردية ، فالمدير العام لا يترأس لجنة معينة ، بل هو المسؤول الشخصي و الوحيد عن عملها ، وهو خيار جاء كرد فعل معارض للنموذج الأمريكي باعتبار أن الجماعية تساهم في طول و تعقيد عملية اتخاذ القرار .

2- كون قرارات سلطات الضبط البريطانية قابلة للطعن أمام الهيئة المكلفة بالمنافسة .

- ما يمكن ملاحظته في سلطات الضبط في بريطانيا أنها تتدخل في مجالات مختلفة ثقافية اقتصادية ، اجتماعية ... الخ ، و أن وظيفتها تكون إدارية أو قضائية².

النموذج الفرنسي : استوحى المشروع الفرنسي هذه الهيئات من النموذج الأنجلوسكسوني سواء الأمريكي تحت تسمية Agence Independent Regulatory أو الإسم الإنجليزية

Quangos (Organization Quasi Autonomous NON Governmental) فأول

استعمال لعبارة " السلطات الإدارية المستقلة " كان في فرنسا من طرف المشرع الفرنسي في القانون الصادر في 6 جوان 1978 و المتمثل في قانون الإعلام الآلي و الحريات ، فمع تطور

الإعلام وجدت هناك ضرورة لحماية الحريات و إعطاء ضمانات أكثر للمواطنين ، فتم إنشاء اللجنة الوطنية للإعلام الآلي و الحريات (Commission Nationale de l'informatique et

des Libertés) CNL³ و التي كيفت صراحة سلطة إدارية مستقلة و هذا ما نصت عليه

المادة 08 من القانون 6 جوان 1978 م. إذ كان إنشاء السلطات يعود إلى السبعينات ، فإنه تسارع في حقبة الثمانيات وهو تسارع لم يخضع حسب الفقهاء لخطة مسبقة ولا لأي تصور

¹ رحموني موسى ، الرقابة القضائية على سلطات الضبط المستقلة ، مذكرة ماجستير في العلوم القانونية و الإدارية تخصص علم قانون إداري و ادارة عامة ، جامعة لخضر ، باتنة ص 11.

² حنفي عبد الله ، السلطات الادارية المستقلة ، دراسة مقاونة ، درا النهضة العربية ، القاهرة ، مصر 2000 ص 08

³ حدري سمير ، السلطات المستقلة الفاصلة في المواد الاقتصادية و المالية ، مذكرة ماجستير في القانون ، فرع قانون أعمال ، جامعة أحمد بوقرة ، بومرداس 2005-2006 ص 5 .

شامل . رغم ذلك إلا أن إنشاء هذه السلطات يندرج في حقبة تاريخية عرفت اضطرابات بشأن حجم سلطة الدولة و طرق ممارستها .

إن هذا الإنشاء هو استجابة لمتطلبات جديدة بخصوص دور الدولة و محدودية الهياكل الإدارية و التقليدية في الاستجابة لمشاكل المجتمع المعقدة و المتطورة ،ومن هذه الزاوية فإن السلطات الإدارية المستقلة في فرنسا شكلت استجابة للدور الجديد للدولة المتعلق أساسا بالتحكم والضبط أين ينحصر تدخل الدولة في إرسال التوازنات الضرورية لممارسة الأنشطة و الحريات دون اللجوء إلى تأطير جامد عن طريق المعايير القمعية ، ومن جهة أخرى فإن هذا الإنشاء يخضع كما هو الحال بالنسبة للنموذج الأمريكي لتفسير سياسي يتعلق أساسا بتحديد هذه الهيئات المتدخلة في مجالات حساسة على تأثير السلطة السياسية . ومن هذه الزاوية يمكن أن يعتبر السلطات الإدارية المستقلة عن نموذج جديد للعلاقة بين الإدارة و السلطة السياسية .

أما عن مجالات تدخل هذي السلطات فقد صنفها مجلس الدولة الفرنسي في تقريره لسنة 1983 ، إلى ثلاث قطاعات :

- حماية المواطن عن طريق ممارسة البيروقراطية .
- ضبط اقتصاد السوق .
- الإعلام و الاتصال .
- أما عن عدد هذه السلطات فقد أحصى مجلس الدولة (34) سلطة مستقلة مصنفة حسب على الشكل التالي:

- 13 هيئة هي سلطات إدارية مستقلة عن طريق تكيف قانوني أو قضائي .
 - 17 هيئة يجب أن تكيف على انها سلطات إدارية مستقلة نظرا لتوافق قضائي مع المعايير المعتمدة من طرف الفقه و الاجتهاد القضائي .
 - 04 هيئات تبدو بعد تردد على أنها يمكن ان تكيف بأنها سلطات إدارية مستقلة .
- و يمكن تلخيص أهم السلطات الإدارية المستقلة الحالية في القانون الضريبي على الشكل التالي :
- اللجنة المصرفية - وسيط الجمهورية - مجلس المنافسة - لجنة الطاقة - سلطة الأسواق المالية .

الفرع الثاني : نشأة السلطات الإدارية المستقلة في القانون الجزائري

السلطات الادارية المستقلة authorities administrative independents مؤسسات جديدة من مؤسسات الدولة في الجزائر ، وهي تجربة حديثة مقارنة بالنماذج الكبرى الرائدة في هذا المجال كالنماذج السابق دراستها . إذ تأخر في إحداث السلطات الادارية المستقلة في الجزائر الى غاية عام 1990 أين انشأ المشروع الأولى لهذه السلطات وهي المجلس الأعلى للإعلام وذلك بموجب قانون رقم 90-07 ، و قام بالإفادة بموجب المرسوم التشريعي رقم 93-13¹ . ويعتبر المجلس سلطة إدارية مستقلة ضابطة ، و بهذه الصفة يتولى مهام كيفية تطبيق حقوق التعبير عن مختلف الآراء كما يضمن استداالية القطاع العمومي للبت الإذاعي و الصوتي و التلفزيون وحياد الصحافة و استقلاليتها رغم كل الصلاحيات الممنوحة للمجلس الأعلى للإعلام طبقا لنص المادة 59 من نفس القانون .

إلا أن المجلس بقي ساكنا رغم المشاكل التي عاشها العالم الإعلامي ، ومنها إنشاء فرع مختص في جرائم الصحافة أمام محكمة الجزائر ، و إيقاف نشر بعض الصحف و حبس معظم الصحافيين إلى جانب عدم نشر أي تقرير سنوي رغم إلزامية المجلس الأعلى للإعلام² . و قد حل المجلس الأعلى للإعلام في سنة 1993 م³ كما تجدر الإشارة إلى أن المرسوم التشريعي 93-13 المؤرخ في 26 أكتوبر 1993⁴ يلغي الأحكام الخاصة بالمجلس الأعلى للإعلام التي يتضمن القانون رقم 90-07 المؤرخ في 03 افريل 1990 المتعلق بالإعلام . وبدخول الجزائر إلى اقتصاد السوق و انسحاب الدولة من المجال الاقتصادي و المالي يبرز تطور دور الدولة من دولة مسيرة إلى دولة ضابطة Un ETAT Régulateur وهذا بموجب أشكال جديدة للضبط في المجال الاقتصادي و المالي⁵ . و في نفس السنة إنشاء المجلس

¹ حدري سمير ، المرجع السابق ، ص:09

² المرسوم التشريعي 93-13 المؤرخ في 26 أكتوبر 1993 ج ر ، عدد 69 سنة 1993، ص05

³ المرسوم الرئاسي رقم 93-252 المؤرخ في 26 أكتوبر 1993، ج ر ، عدد 69 لسن 1993

⁴ لباد ناصر ، السلطات الادارية المستقلة ، مجلة ادارة ، عدد1، لسنة 2001 ، ص10.

⁵ قانون رقم 90-10 مؤرخ في 14 افريل 1990، يتعلق بالنقد و القرض ، الجريدة عدد16، صارة سنة 1990، تعديلات (1993-1996-2001) ثم القانون الاستدلال بالامر رقم 10-04 المؤرخ في 26 أوت 2010 المعدل و المتمم للامر رقم 03-11، المتعلق بالنقد و القرض ، الجريدة ن عدد 52 ، الصادرة سنة 2003 ، (مصادق عليه بموجب القانون رقم 03-15 المؤرخ في 25 أكتوبر 2003 ، ج ر ، عدد64 الصادرة سنة 2005.

الأعلى للإعلام ، صدور القانون المتعلق بالنقد و القرض ¹ . و بالتالي هي فرصة لإنشاء مجلس النقد والقرض و اللجنة المصرفية للذين يقومان بضبط المجال المصرفي ، و في سنة 1993 نشاط البورصة هو الذي مهد لإنشاء سلطة جديدة وهي لجنة تنظيم عمليات البورصة وراقبتها (COSOB) ² .

ثم تم إنشاء مجلس منافسة بصدور الأمر المتعلق بالمنافسة ³ . وفي نفس السياق قام المشرع بإعادة النظر في التشريع المتعلق بالاتصالات فتم إنشاء سلطة ضبط البريد والمواصلات (ARPT) ⁴ .

وفي النشاط المنجمي تم إنشاء الوكالة الوطنية للممتلكات المنجمية و الوكالة الوطنية للجيولوجيا والمراقبة المنجمية ⁵ .

وكذلك تم إنشاء سلطة ضبط الكهرباء و الغاز (CREG) المتعلقة بالطاقة الكهربائية و توزيع الغاز بواسطة القنوات ⁶ . و أخيرا تم إنشاء سلطة ضبط النقل .

وما يمكن ملاحظته من خلال هذه السلطات الإدارية المستقلة التي تم إنشائها في الجزائر ، إن المشرع الجزائري تردد في وصفها صراحة بالسلطات الإدارية المستقلة .

المطلب الثاني : الطبيعة القانونية للسلطات الإدارية المستقلة .

أمام غياب تكييف قانوني صريح و واضح للهيئات الإدارية المستقلة في إطار التشريع أو القضاء الجزائري نحاول من خلال دراستنا هذا المطلب البحث عن طبيعتها القانوني عن طريق تحليل مضمون عبارة السلطة الإدارية المستقلة ، (كفرع أول) و بعد ذلك تبيان المعايير اللازمة و الأساسية لتكييف هيئة ما بمثابة سلطة إدارية مستقلة (كفرع ثاني) .

¹ مرسوم تشريعي رقم 93-10 مؤرخ في 23 ماي 1993 يتعلق ببورصة القيم المنقولة ، ج ر عدد 34 ، صادرة في 23 ماي 1993 ، معدل ومنتج بالامر رقم 96-10 مؤرخ في 10 جانفي 1996 ، ج ر عدد 03 ، صادرة في 14 جانفي 1996 ، وقانون رقم 03-04 مؤرخ في 17 جانفي 2003 ، ج ر عدد 32 صادرة في 07 ماي 2003 .

² أمر رقم 95-06 مؤرخ في 25 جانفي 1195 ، يتعلق بالمناقشة ، ج ر عدد 09 صادرة سنة 1995 ، ملغى بأمر رقم 03-03 مؤرخ في 19 جويلية 2003 ن يتعلق بالمناقشة ، ج ر عدد 64 الصادرة سنة 2003 .

³ قانون رقم 2000-03 مؤرخ في 05 أوت 2000 عدد القواعد المتعلقة بالبريد و المواصلات السلكية و اللاسلكية ، ج ر عدد 48 صادرة سنة 2000

⁴ قانون رقم 01-01 مؤرخ في 03 جويلية 2001 ن يتضمن قانون المناجم ن ج ر عدد 35 ، صادرة سنة 2001 .

⁵ قانون رقم 02-01 مؤرخ في 05 فيفري 2002 ، يتعلق بالكهرباء و توزيع الغاز بواسطة قنوات ج ر عدد 86 الصادرة سنة 2002 .

⁶ قانون رقم 02-11 المؤرخ في 24 ديسمبر 2002 ، و يتضمن قانون المالية لسنة 2003 ، ج ر عدد 86 صادرة سنة 2002 .

الفرع الأول: مضمون السلطة الإدارية المستقلة .

حتى يتمكن من تحديد مضمون عبارة السلطة الإدارية المستقلة لابد من تطرق (أولاً) الى عبارة السلطة ثم ندرس الطابع الإداري لهذه الهيئات سواء كان ذلك فقها أو قضاء (ثانياً) و نقوم (ثالثاً) بالتطرق إلى الاستقلالية الممنوحة لهطه السلطات و كيفية تكريسها في الواقع .
أولاً: عبارة السلطة .

إن الهيئات الإدارية المستقلة تعتبر بمثابة سلطات من جهتين الأولى من حيث وظائفها إذ لا تقوم بالتسيير و إنما بالضبط و الثانية أنها تتمتع بسلطة إصدار القرارات يعود اختصاصها الأصلي لسلطة التنفيذية فلذا يجب التطرق إلى تعريف السلطة أي المقصود بها في الهيئات الإدارية المستقلة و هل يمكن اعتبارها بمثابة سلطة رابعة إلى جانب السلطات الثلاث (السلطة ت ف ، ش ع ، ق ، ض) ثم إلى أساس السلطة للهيئات الإدارية المستقلة ¹ .
أ- تعريف السلطة :

السلطة لغة: هي التسلط والسيطرة و التحكم ،ومن المعروف أن السلطة تعتبر أحد الأركان الواجب توفرها لتكوين دولة ما فإن توافرت باقي الأركان مثل الإقليم، الشعب دون وجود سلطة فاننا لا نكون أمام دولة وفق قواعد القانون الدولي ، و معروف أن السلطة في دولة ما تتولاها الحكومة (سلطة تنفيذية)، والبرلمان (السلطة التشريعية) و القضاء (سلطة قضائية)² .
إذا كان المسلم به وجود ثلاثة سلطات فان القول بان إنشاء سلطات إدارية مستقلة كسلطة رابعة يعود إلى مراجعة الفقه الفرنسي الذي يتفق بان المشرع لم يقم أبدا بإنشاء سلطة رابعة بجوار السلطات الثلاث التقليدية و إن أطلق المشرع وصف السلطة على منظمة أو هيئة ما فانه ينبغي من ذلك بيان الطبيعة الأصح بها و إخراجها من إطار السلطات الإدارية التقليدية و هذا يؤكد رغبة المشرع في إضفاء الطابع الإداري على هذه السلطات بهدف تبيانها على أنها ليست كباقي الإدارات التقليدية³ كما نعني بذلك أنها ليست مجرد استشارية تنصب مهمتها على تقديم آراء و إنما تتمتع بسلطة إصدار قرارات يعود اختصاصها الأصلي إلى السلطة التنفيذية ⁴ .

¹ حدري سمير ، مرجع سابق ، ص23.

² حنفي عبد الله ، مرجع سابق ، ص11.

³ حدري سمير ، مرجع سابق ، ص24.

⁴ ZOUAMIA RACHID « Les Autorité administratives indépendantes et la régulation économique » ,

Revue idara ,N°26 ,Volume 13,2003,P12

أما عند المشرع الجزائري فإن التسميات تختلف من هيئة إلى أخرى بحيث لم يقدم أي تعريف لعبارة السلطة انطلاقاً من النصوص القانوني المنشأة لها كما أن القضاء لم يتدخل في هذه المسألة و خاصة مجلس الدولة الجزائري¹. وهذا ما يوقع القول أن السلطات الإدارية المستقلة لسيت سلطة رابعة و إنما هي سلطات إدارية من سلطات الدولة .

1- أساس سلطة الهيئات الإدارية المستقلة :

ان أساس السلطة الممنوحة للهيئات المستقلة كان ذلك بهدف ضبط السوق و الذي كان في السابق من اختصاص السلطة التنفيذية ومن هنا نلاحظ انسحاب هذه الأخيرة من تسيير الشؤون الاقتصادية و المالية و تحويل هذا الاختصاص الى هيئات جديدة متمثلة في هيئات إدارية مستقلة وما يمكن قوله عن أساس السلطة أن يمنح لهذه الهيئات صفة السلطة الإدارية المستقلة هو الجمع بين التنظيم المحكمة و الخاص بالسلطات الإدارية المستقلة و السلطات المخولة لهما مما يجعلها بمثابة سلطات بأصح العبارة .

¹ مجلس الدولة ، قرار رقم 13 صادر في 09 فيفري 1999 ، "قضية اتحاد البنك المؤسسة المالية في شكل شركة مساهمة (يونين بنك)" ضد محافظ بنك الجزائر " ، مجلة عدد 1 لسنة 1999 ، ص 193 .

ثانيا : الطابع الاداري.

سوف نبحت عن الطابع الإداري انطلاقا من موقف الفقه (أ) و القضاء (ب).
أ موقف الفقه :

إن معظم الفقهاء في القانون المقارن أو في القانون الجزائري يعتمدون على معايير قانونية لتحديد الطابع الإداري للهيئات الإدارية المستقلة فالفقه الفرنسي يرى حقيقة هذه الهيئات في عدم إمكانية تصنيفها ضمن الهيئات الإدارية التقليدية غير أنها تشكل فئة جديدة للهيئات الإدارية و الأساس في ذلك هو طبيعة القرارات الصادرة عن هذه الهيئات و كذلك اختصاص القضاء الإداري فيما يخص المنازعات المتعلقة بهذه الأخيرة أما في الجزائر فقد فصل الأستاذ زوايمية رشيد في هذه المسألة حيث هدف هذه الهيئات هو الحفاظ على تطبيق القانون في مجال الاختصاص المخصص لها ¹.

ب - موقف القضاء:

لقد أتاحت الفرصة للقضاء الإداري الفرنسي لبدء الرأي حول الطابع الإداري للهيئات الإدارية المستقلة و الذي اقر بهذا الشأن مجلس الدولة الفرنسي للاعتماد على معيارين أساسيين و هما :
- طرق الطعن في قرار الهيئات الإدارية المستقلة .

- سلطات المخولة لهذه الأخيرة و المعترف بها للسلطات الإدارية التقليدية ²

كذلك الشأن بالنسبة للقضاء الدستوري الذي أقر بالطابع الإداري للهيئات الإدارية المستقلة في حكمه المتعلق بمجلس المنافسة الفرنسي الصادر بـ: 23 جانفي 1987 الحكم رقم 68-224DC و يقرر المجلس الدستوري مايلي: " مجلس المنافسة هي هيئة إدارية وهو يدعو للقيام بدور هام في تطبيق العديد من القواعد المتعلقة بقانون المنافسة... " ³ .

أما بالنسبة للقضاء الجزائري فان مجلس الدولة تطرق إلى الطابع الإداري بقرار عنه في قضية "يونين بنك" ضد محافظ بنك الجزائر علما أنه توصل في الأخير ضمن قراره هذا إلى اعتبار اللجنة المصرفية رغم غياب أي نص صريح ضمن قانون النقد و القرض .

¹ حدري سمير ، مرجع سابق ، ص29.

² المرجع نفسه ، ص30.

³ حنفي عبد الله ، مرجع سابق ص67،66.

و في الأخير ما يمكن قوله أن السلطات المخولة بالهيئات الإدارية المستقلة إلى جانب طرح منازعاتها أمام القضاء الإداري يؤكد الطابع الإداري للهيئات المستقلة من جهة ومن جهة أخرى تقليد الايمائي للنصوص القانونية من طرف المشرع الجزائري أخذاً بذلك من القانون الفرنسي فيما يخص المطبقة على القانونية للسلطات الإدارية المستقلة يمكن الأخذ بها في القانون الجزائري بما أن القواعد المطبقة على هذه السلطات مأخوذة من القانون الفرنسي¹.

ثالثاً : الاستقلالية .

إن مسألة الاستقلالية التي تميز هذا النوع من السلطات عن السلطات الإدارية التقليدية تقيدها التطرق الى المقصود منها في إطار الهيئات الإدارية المستقلة ثم تبيان كيفية تكريسها .

أ- المقصود بالاستقلالية :

تطرق الفقه الفرنسي إلى المقصود بالاستقلالية ومنه الأستاذ (-) CATHERINE TEITGEN COLLY وهو عدم خضوع السلطات الإدارية المستقلة لأي رقابة وصائية كانت أو إدارية مع تلقيها أية تعليمة أو وصاية من أية جهة .

أما في الجزائر فتوصل الأستاذ زوايمية رشيد إلى أن المقصود بالاستقلالية وهو عدم الخضوع إلى أية رقابة سلمية كانت أم وصائية سواء كانت السلطة المعنية تتمتع بالشخصية المعنوية أم لا أساس أن الشخصية المعنوية لا تعد بمثابة معيار أو عامل فعال في تحديد أو قياس درجة الاستقلالية².

1- تكريس الاستقلالية :

بالنسبة لبعض السلطات الإدارية لقد اعترف لها المشرع الجزائري بالاستقلالية بصورة صريحة مثل: لجنة تنظيم عملية البورصة ومراقبتها عكس بعض السلطات الإدارية المستقلة التي لم يوظف عليها المشرع طابع الاستقلالية صراحة مثل مجلس النقد و القرض وهذه الاستقلالية يمكن ايجادها على أساس عنصرين أساسيين أولهما عضوي و الآخر وظيفي³.

¹ حدري سميح ، مرجع سابق ،ص31.

² ZOUAMIA RACHID « Les Autorité administratives indépendantes et la régulation économique »OP.cit

انظر التوضيح

³ Ibid.p17.

بالنسبة للجانب العضوي : استقلالية الأجهزة يتم تكريسها من حيث أسلوب تعيين الأعضاء و أن الأعضاء المكلفين بتسيير الأجهزة لا يمكن عزلهم من وظائفهم إلا في حالات استثنائية ومحصورة قانونا¹.

أما بالنسبة للجانب الوظيفي، فالاستقلالية تعني أن القرارات الصادرة عن السلطات الإدارية المستقلة، لا يمكن إلغاؤها أو تعديلها أو استبدالها من طرف سلطة عليا و بالتالي يمكن تكيف هذه الهيئات الجديدة - رغم تردد المشرع - بسلطات إدارية مستقلة إلا انه يجب تبيان المعايير الأساسية الجامعة فيما بينهما ، و التي تسمح لنا بتكييفها بمثابة سلطات إدارية مستقلة².

الفرع الثاني : معايير تكيف السلطات الإدارية المستقلة

حتى نتمكن من تحديد الطبيعة القانونية لهيئة ما للوصول إلى اعتبارها بمثابة سلطة إدارية مستقلة يتركز فقهاء القضاء على مجموعة ن القرائن للوصول إلى إدارة المشرع معتمدين في ذلك على معايير شكلية و أخرى مادية أو موضوعية .

أولا : المعايير الشكلية .

يمكن الاعتماد على معايير للوصول إلى نية المشرع في تحديد الطابع القانوني لهيئة معينة ، هذه المعايير الشكلية مختلفة منها تشكيلة السلطات الإدارية المستقلة الفاصلة في مواد الاقتصادية والمالية و طرق الطعن في قراراتها و الإجراءات المتبعة أمامها... الخ³

أ - التشكيلة :

يمكن استناد إلى تشكيلة الهيئات المستقلة كمعيار لإبراز الطبيعة القانونية للسلطات الإدارية المستقلة و ذلك بنظر لصفة الأعضاء الكونين لها و أسلوب تعيينهم .

1- صفة الأعضاء :

يختلف عدد تشكيلة السلطات الإدارية من هيئة إلى أخرى ما بين 4 إلى 9 أعضاء .

¹ Ibid.p18

² حدري سمير ، مرجع سابق ، ص33 .

³ محمد سامي الشواء ، القانوني الإداري الجزائري ، ظاهرة الحد من العقاب ، درا النهضة العربية، القاهرة ، مصر 1996 ، ص100 .

2- أسلوب تعيين الأعضاء :

إن أسلوب تعيين الرئيس و أعضاء السلطان الإدارية المستقلة يساعد على التأكد من مدى وجود الاستقلالية التي نص عليها القانون بحيث يلاحظ من خلال النصوص القانونية المنشأة للهيئات الإدارية المستقلة اختلاف في أسلوب تعيين الرئيس و الأعضاء فهناك ما يتم فيها تعيين الرئيس والأعضاء من طرف رئيس الجمهورية بواسطة مرسوم رئاسي كمجلس النقد و القرض ، و منها ما يتم تعيين فيها من طرف السلطة التنفيذية سواء بموجب مرسوم تنفيذي عن مجلس الحكومة باقتراح من الوزير في مجاله أو بقرار صادر عن الوزير بحيث مهامهم بالطريقة نفسها .

وما يمكن استخلاصه أن في حالة استفراد السلطة التنفيذية بمهمة التعيين ذلك يؤدي إلى التقليل من الاستقلالية الممنوحة للهيئات الإدارية المستقلة أو الحد منها ¹.

ب- هيكلية السلطات الادارية المستقلة :

نظرا لتشعب الأعمال و المالية ، و اتساعها فلا يستطيع جهاز من أجهزة السلطات الإدارية المستقلة ببعض أعضائه بكل الأعمال و ضبطها خاصة في المجال التنظيم و الرقابة الأمر الذي جعل المشرع يضع بجانب جميع الهيئات الإدارية المستقلة أمانة مزودة بهياكل أو مصالح إدارية و تقنية ، و ذلك بهدف يمكنها ومن القيام بمهامها على أحسن وجه ، هذا من جهة ، ومن جهة أخرى قصد ضمان أحسن ضبط المجال المعني بضبطه ².

و على سبيل المثال نص المرسوم التشريعي رقم (10/93) المعدل و المتمم على ضرورة إنشاء مصالح إدارية و تقنية يزود بها الأمانة قصد تسيير لجنة تنظيم عمليات البورصة و مراقبتها ².

أما عن تنظيم هذه المصالح و سيرها ووضعية مستخدميهما القانونية فقد إحالتها الفقرة الثانية من نفس المادة سألقة الذكر إلى لائحة تصدرها اللجنة .

و بالرجوع إلى هذه اللائحة تتمثل هذه المصالح الإدارية و التقنية في ³:

- الأمين العام الذي تلحق به خلية الاتصال و العلاقات العمومية .

¹ حدري سمير ، مرجع سابق ص39

² المرجع نفسه ، ص49.

³ قرار رقم 19-2001 يضمن تنظيم المصالح التقنية و الإدارية للجنة تنظيم عمليات البورصة و مراقبتها ، غير منشور .

- مستشارين لدى رئيس اللجنة .
 - إلى جانب الهياكل التالية :
 - مديرية التطوير و مراقبة السوق : التي تتولى السهر على احترام قواعد أخلاقية المهنة من طرف المتدخلين في البورصة .
 - مديرية الإعلام و العمليات المالية : التي تمثل اللجنة أمام المجلس الوطني للمحاسبة الى جانب مهام أخرى
 - مديرية الشؤون القانونية و الإدارية: التي تتولى دراسة المسائل القانونية المتعلقة بالقيم المنقولة .
- و يتم التنسيق بين هذه المصالح بواسطة الأمين العام تحت سلطة رئيس اللجنة و يشرف على كل مديرية مدير يساعده نائب أو مكلفين للمهام و رؤساء دراسات .
- و يمكن للرئيس تفويض توقيعه حسب الشروط المحددة في النظام الداخلي ، أما عن تحديد رواتب المستخدمين وتصنيفهم فيكون بموجب قرار من الرئيس بعد استشارة اللجنة .
- إن إحداث هذه المديریات الثلاث يسمح بالتكفل الفعلي بالوظائف الثلاث المخولة للجنة في كل من الوظيفة التنظيمية ، الرقابية ، التأديبية و التحكيمية .
- كما نشير في الأخير إلى أن هيكله السلطات الإدارية المستقلة توفي بإضفاء الطابع الإداري عليها كونها تخضع في تسييرها الإداري إلى نفس الأقسام التي تخضع لها مختلف الإدارات العادية فهي تتضمن مديرين و مصالح إدارية و تقنية و بالتالي يستبعد الطابع القضائي أو الشبه القضائي للسلطات الإدارية المستقلة في هذا الجانب ¹.
- ج- طرق الطعن في قرارات السلطات الإدارية المستقلة :
- بالرجوع إلى القوانين أو النصوص التشريعية المنشأة للسلطات الإدارية المستقلة نلاحظ أن المشرع أحالنا في حالة الطعن في قرارات سلطة مستقلة الى الأحكام التي يتضمنها قانون الإجراءات المدنية و الإدارية ، أما بالنسبة للاختصاص القضائي فكان المشرع الجزائي صريحا في تحديده حيث جعل القضاء الإداري هو المختص للنظر في القرارات محل الطعن .

¹ حدري سمير ، مرجع سابق ، ص42.

حيث نلاحظ ميل المشرع الجزائري إلى إضفاء الطابع الإداري على الهيئات الإدارية المستقلة و استبعاد الطابع القضائي على أساس جعل قرارات سلطات الإدارية المستقلة قابلة للإلغاء من جهة و اختصاص مجلس الدولة في النظر في هذه الطعون من جهة أخرى¹.

د - طبيعة الإجراءات المتبعة أمام السلطات الإدارية المستقلة :

بالرجوع لأحكام القانون المنظمة للسلطات الإدارية المستقلة يتبادر وجوب إتباع عدة إجراءات قانونية أمامها ، حيث تختلف هذه الإجراءات حسب الأوضاع و تعتبر في مجملها إدارية كطلب الترخيص بفتح البنوك و المؤسسات المالية و في مجال البورصة فتكون الإجراءات المتبعة أمام لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها في ، مثلا طلب قبول إصدار القيم المنقولة ، طلب اعتماد الوسطاء ... الخ ، غير أن هناك إجراءات أخرى تشترك فيها مع الجهات القضائية كاحترام حق الدفاع و الذي لا يؤهل السلطات الإدارية المستقلة إلى اعتبارها سلطة قضائية فهو مجرد إجراء يهدف إلى ضمان حقوق الأفراد و حمايتها ومنع التعسف و الإجحاف في الحقوق و عليه و نتيجة لكون أغلبية الإجراءات المتبعة أمام السلطات الإدارية المستقلة إدارية بطبيعتها فهي سلطات إدارية وليست قضائية

ثانيا : المعايير المادية .

تأتي المعايير المادية إلى جانب المعايير الشكلية و التي تساعد في تكييف السلطات الإدارية المستقلة فهي تتلخص في طبيعة المهام الموكلة إلى الهيئة ووضوح النزاع الذي دعيت الى حسمه.

فالعمل القضائي هو الذي يحسم النزاع بصفة نهائية² بالإضافة إلى طرق تمويل هذه الهيئات و الذي يساعد في تكييفها .

أ من حيث طبيعة المهام الموكلة للسلطات الإدارية المستقلة :

تم إنشاء السلطات الإدارية المستقلة قصد تنظيم و ضبط مجال حساس في النشاط الاقتصادي و المالي ، وذلك بهدف السير الحسن لهذه النشاطات ، و هي بذلك تشكل المهام العامة الموكلة للهيئات المستقلة، وفي سبيل تحقيقها خول لها المشرع الجزائري سلطات عدة منها السلطة

¹ collet maetinK le contrôle juridictionnel des actes des autorités administratives indépendantes , LGDJ ,Paris ,2003 ,P697.

² محمد سامي الشواء ، مرجع سابق ،ص100 .

التنظيمية و الرقابة و توقيع العقاب، كمال سننطرق إليها في المطلب الأول من المبحث الثاني لهطا الفصل ، و هذه السلطات المخولة للهيئات الإدارية المستقلة تختلف من هيئة إلى أخرى فهناك هيئات تتمتع بكل السلطات المذكورة أعلاه، وهناك البعض الآخر لا يتمتع إلا بسلطة أو سلطتين دون الأخرى ، فمثلا في المجال المصرفي مجلس النقد و القرض خولت له سلطة التنظيم.

أما اللجنة المصرفية فخولت لها سلطة الرقابة و توقيع العقوبات دون السلطة التنظيم ، إلا أن هناك سلطة إدارية مستقلة و هي لجنة تنظيم عمليات البورصة و مراقبتها ، وهي السلطة الوحيدة التي جمعت بها هذه الوظائف ، في نفس الوقت هذه المهام المخولة للسلطات الإدارية المستقلة تتولها السلطات الإدارية ضمن منظومة الدولة ، و بالتالي مهام لا تتمتع بها الجهات القضائية .

ت- تمويل السلطات الإدارية المستقلة .

حتى تتمكن السلطات الإدارية المستقلة من ممارسة مهامها المخولة لها قانونا استوجب الأمر تخصيص ميزانية لا تستمد مصادرها من الأتاوى عن الأعمال و الخدمات التي تؤيدها بالإضافة إلى إعانة التسيير التي تحصل عليها من ميزانية الدولة .

1- الأتاوى : هي عبارة عن نسبة مالية يدفعها المتعامل لسلطة ضبط معينة مقابل الخدمة التي تؤيدها وتعتبر الأتاوى كمصدر أساسي لتمويل لجنة تنظيم عمليتي البورصة ومراقبتها و ذلك مقابل الأعمال والخدمات التي تؤيدها¹.

أما مسألة تحديد قواعد هذه الأتاوى و حسابها فقد أمالتها الفقرة ثانية من المادة 27 من المرسوم التشريعي رقم 10-23 إلى التنظيم². إلى جانب هذه الأتاوى التي تتلقاها اللجنة تتقاضى كذلك عمولات سنوية إذ تحدد مبلغ العمولة السنوية التي تحصلها من هيئات التوظيف الجماعي للقيم المنقولة بنسبة 0.05 من الأصل الصافي هذه 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 الرأس المال المتغير أو المسير الصندوق المشترك للتوظيف و تحصل العمولة من طرف

¹ المادي 1/27 من المرسوم التشريعي رقم 93-10 المؤرخ في 23 ماي 1993 ، المتعلق ببورصة القيم المنقولة مرجع سابق .

² مرسوم تنفيذي رقم 98-170 المؤرخ في 20 ماي 1998، يتعلق بالأتاوى التي تحصلها لجنة تنظيم عمليات البورصة و مراقبتها ، ج ر ، عدد 34 ، صادرة في 24 ماي 1998.

مصالح اللجنة¹. كذلك يتم تمويل عن طريق الأتاوى بسلطتان إداريتان مستقلتان وعلى سبيل المثال سلطة ضبط البريد و المواصلات ، و كذلك الأمر بالنسبة للوكالتين المنجميتين المستفتين من ناتج إتاوة الاستخراج .

2- الإعانات :

بالمحاذاة لمصدر الأتاوى تعتمد كذلك ميزانية السلطة الإدارية المستقلة على مصدر إعانة التسيير التي تخص لها ميزانية الدولة ، فهي تشكل المصدر الأساسي لبعض السلطات منها مجلس المنافسة و الذي يعتمد على ميزانية رئيس الحكومة². وما يلاحظ على النصوص القانونية التي تطرفت إلى هذه المسألة عدم تحديد قيمة الإعانة .

و في نهاية دراستنا لموارد السلطات الإدارية المستقلة نلاحظ أنها هيئات إدارية تتمتع بنوع من الاستقلالية من حيث تمويل ، وبالاستناد إلى ما جاء على لسان المشرع الجزائري من خلال عبارة " ... تتمتع بالشخصية و الاستقلال ... " باستثناء مجلس النقد و القرض و اللجنة المصرفية فان استمرار تمويل الهيئات الإدارية المستقلة من ميزانية الدولة أمر يؤثر على الاستقلال المالي لها الذي يضعها في خانة نسبية الاستقلالية المالية .

و في الأخير هذه المعايير المعتمدة للوصول إلى تحديد الطبيعة القانونية للسلطات الإدارية المستقلة و التي من خلالها يمكن اعتبارها سلطات إدارية مستقلة دون أن تكون سلطات إدارية تقليدية أو قضائية .

¹ تواتي نصره ، المركز القانوني للجنة تنظيم عمليات البورصة و مراقبتها ، مذكرة ماستر في القانون ، فرع قانون الاعمال ، جامعة مولود معمري بتيزي وزو ، 2004 -2005 ، ص22.

² انظر المادة33 من الأمر 03-03 المؤرخ في 19 جويلية 2003 ، يتعلق بالمنافسة ، مرجع سابق.

المبحث الثاني: الإطار العملي للسلطات الإدارية

لتحديد الإطار العملي للسلطات الإدارية المستقلة لا بد من التطرق ضمن باب هذا المبحث على عنصرين مهمين ، أولاهما في (مطلب أول) إلى أشكال السلطات المخولة للهيئات الإدارية المستقلة و كذا علاقة الهيئات بالقاضي و تبيان العلاقة الموجودة بينهما أي بين القضاء و السلطات الإدارية المستقلة (مطلب ثاني).

المطلب الأول: أنواع السلطات المخولة للهيئات الإدارية المستقلة

ينقسم اختصاص السلطات المخولة للهيئات الإدارية المستقلة إلى نوعين من السلطات ، ذات الطابع الإداري (فرع أول) و السلطات ذات الطابع الجزائي (فرع ثاني).
الفرع الأول : السلطات المخولة للهيئات الإدارية المستقلة ذات الطابع الإداري :
 سنتطرق ضمن هذا الفرع إلى كل من السلطة التنظيمية (أولا) ثم سلطة الرقابة (ثانيا)

أولا : السلطة التنظيمية

أ - تعريف السلطة التنظيمية و مدى دستوريته :

إن السلطة التنظيمية المخولة للهيئات الإدارية المستقلة في المجال الاقتصادي و المالي تطرح إشكالات مقارنة بالسلطة التنظيمية المخولة للسلطة التنفيذية مما يؤدي بنا على البحث عن المقصود بالسلطة التنظيمية للهيئات الإدارية المستقلة (أولا) ثم نتساءل مدى دستورية السلطة الدستورية السلطة التنظيمية للهيئات الإدارية (ثانيا).

1- المقصود بالسلطة التنظيمية للهيئات الإدارية المستقلة

خول المشرع الجزائري للهيئات الإدارية في المجال الاقتصادي و المالي¹ قصد تحقيق الضبط الاقتصادي ، سلطة إصدار أنظمة ، و هذه الأنظمة تتمثل في وضع مجموعة من القواعد التي تأتي بتطبيق نصوص تشريعية و تنظيمية لذلك يسميها البعض بالسلطة التنظيمية التطبيقية².
 إلا أن السلطة التنظيمية للهيئات الإدارية المستقلة تحول عليها بطريقتين : بصفة مباشرة وبواسطة القانوني أو بتدخل الهيئات المستقلة عن طريق الصلاحيات الاستشارية المخولة لها .

¹ حدرى سمير ، مرجع سابق ، ص84.

² ZOUANNA RACHID « les autorités administratives indépendantes et la régulation économique en

و الملاحظ أن المشرع لم يخول هذا الاختصاص إلا للقليل من السلطات المستقلة .

2- مدى دستورية السلطة التنظيمية للهيئات الإدارية المستقلة :

خول المشرع الجزائري لبعض السلطات الإدارية المستقلة ، سلطة إصدار أنظمة كما ذكرنا سابقا و هذه السلطة تختص بها دستوريا السلطة التنفيذية¹ .

خول الدستور الجزائري للسلطة التنفيذية ممارسة السلطة التنظيمية في حين نصا تشريعا يخول نفس السلطة أي سلطة إصدار أنظمة لهيئة إدارية مستقلة مما يدفعنا على التساؤل عن دستورية النص القانوني بمعنى : ما مدى توافق و انسجام السلطة التنظيمية للهيئات الإدارية المستقلة مع نصوص الدستور و لاسيما المادتان 85 و 125 منه ؟.

نشير في هذا الشأن إلى غياب أي تبرير قانوني أو قضائي ، حيث لم تظهر اجتهادات قضائية في هذا الشأن و لم يتدخل المجلس الدستوري الجزائري لتوضيح الأمر ، و أما غياب التبريرات على مستوى التشريع الجزائري ، يمكن لنا اعتقاد عدم تعارض أحكام ممارسة الهيئات الإدارية المستقلة للسلطة التنظيمية مع الأحكام الدستورية و ذلك يعود بعدة أسباب أهمها يكمن في كيفية إصدار هذه الأنظمة على مستوى هذه الهيئات ، و بالتالي نلاحظ ان المشرع الجزائري أحاط هذه السلطة بقيود موضوعية و أخرى شكلية أو إجرائية .

• القيود الموضوعية :

تتمثل هذه القيود في تحديد و حصر مجال ممارسة السلطة التنظيمية من طرف السلطات الإدارية المستقلة .

بمعنى لا تتمتع السلطات الإدارية المستقلة بسلطة تنظيمية عامة مثل رئيس الحكومة الذي يسهر على تنفيذ القوانين و الأنظمة في كل القطاعات و المجالات و إنما يمكن لنا وصفها بسلطة تنظيمية خاصة ، أي تتعلق بمجال ينحصر في تنظيم المجال المخصص للهيئات الإدارية المستقلة مع الأخذ بعين الاعتبار الإطار الضيق الذي وضعه لها المشرع² .

• القيود الشكلية :

¹أنظر : المادة 85 و 125 من الدستور الجزائري ، 1996

²حدري سمير ، مرجع سابق ، ص86

تتعلق بالإجراء الذي يتخذه الوزير المكلف بالمالية و المتمثل في قرار الموافقة على مشاريع أنظمة لجنة تنظيم عمليات البورصة و مراقبتها لتصبح أنظمة بمفهومها الحقيقي و القانوني ، قابلة للتنفيذ بعد نشرها في الجريدة الرسمية .

أما بالنسبة لمجلس النقد و القرض يتاح له أجل عشرة (10) أيام لطلب تعديلها قبل إصدارها خلال اليومين اللذين يليان موافقة المجلس عليها ¹ .

على هذا الأساس نخلص إلى الدستورية السلطة التنظيمية للهيئات الإدارية المستقلة في المجال الاقتصادي و المالي ، بحكم إن السلطة إصدار أنظمة في حقيقة الأمر ما زالت من احتكار السلطة التنفيذية ² .

ت - كيفية ممارسة السلطة التنظيمية للهيئات الإدارية المستقلة :

إن السلطات الإدارية المستقلة في المجال الاقتصادي و المالي تمارس السلطة التنظيمية ، و ذلك بالتدخل في وضع قواعد سواء تتعلق بتنظيم السوق (أولا) ، كما أنها تقوم بوضع قواعد متعلقة باعتماد المتدخلين في المجال المخصص لكل هيئة إدارية مستقلة (ثانيا) .

1- وضع قواعد متعلقة بالسوق المالية ³ :

خصص المشرع لبعض السلطات الإدارية المستقلة ، مجموعة من الصلاحيات ، و من هذه الصلاحيات المخصصة لمجلس النقد و القرض - مثلا - كسلطة نقدية :

- إصدار النقد ، و تحديد السياسة النقدية و الإشراف عليها و متابعتها و تقييمها .
- وضع المقاييس و النسب التي تطبق على البنوك و المؤسسات المالية لا سيما فيما يخص تغطية المخاطر و توزيعها ، و السيولة و القدرة على الوفاء و المخاطر بوجه عام .
- تحديد المقاييس و القواعد المحاسبية التي تطبق على البنوك و المؤسسات المالية مع مراعاة التطور الحاصل على الصعيد الدولي في هذا الميدان ، و كذا كفاءات و آجال تبليغ الحسابات و البيانات المحاسبية الإحصائية و الوضعيات لكل ذوي الحقوق و لا سيما منها بنك الجزائر .
- تحديد أهداف سياسة سعر الصرف و كيفية ضبط الصرف .

¹ المادة 63 من الامر 10-04 المؤرخ في 26 اوت 2010 ، يتعلق بالنقد و القرض ، مرجع سابق .

² ZOUANNA RACHID « les autorités administratives indépendantes et la régulation économique en Algérie,op.cit .p71

³ المادة 62 من الامر 10-04 المؤرخ في 26 اوت 2010 ، يتعلق بالنقد و القرض ، مرجع سابق .

- التنظيم القانوني للصرف و تنظيم سوق الصرف .
- 2- وضع قواعد متعلقة باعتماد المتدخلين في المجال المخصص للهيئات الإدارية المستقلة:

خول المشرع الجزائري للهيئات الإدارية المستقلة صلاحيات وضع قواعد متعلقة باعتماد المتدخلين في مجال البورصة ، و منهم الوسطاء ، و حدد شروط اكتساب صفة الوسيط ، أي الشروط الخاصة بأهلية الأعوان المرخص لهم بإجراء مفاوضات في مجال البورصة ، و كذلك تحديد القواعد المهنية التي تطبق عليهم¹³ .

ج - وسائل ممارسة الهيئات الإدارية المستقلة للسلطة التنظيمية :

تمارس الهيئات الإدارية المستقلة التنظيمية بطرق مختلفة ، و بأشكال تتراوح بين إصدار أنظمة إلزامية ، منشورة في الجريدة الرسمية مرفقة بعقوبات في حالة الإخلال بها ، و كذا إصدار تعليمات إبداء آراء و توصيات دون المعاقبة عليها في حالة خرقها .

بالإضافة إلى هذه الوسائل ، تعتمد الهيئات الإدارية المستقلة على وسيلة لا تقل أهمية عن سابقتها في تقديم مقترحات نصوص تشريعية و تنظيمية للحكومة .

1- الأنظمة :

تعتبر الأنظمة الوسيلة الأكثر استعمالا من طرف بعض السلطات الإدارية المستقلة قصد تنظيم و ضبط السوق الاقتصادية ، و هذه الأنظمة أو اللوائح تتمثل في مجموعة القواعد التي تأتي لتطبيق نصوص تشريعية و تنظيمية سابقة ، لذا يسميها البعض بالسلطة التنظيمية التطبيقية علما أن الأنظمة الصادرة عن لجنة تنظيم عمليات البورصة و مراقبتها لا تتمتع بالقوة الإلزامية إلا بعد موافقة وزير المالية عليها ، و نشرها في الجريدة الرسمية ، لتصبح بعد ذلك واجبة التنفيذ من طرف المخاطبين بها و المعنيين بالأمر ، و إلا خضعوا لمختلف العقوبات التأديبية و غيرها تسلطها اللجنة اذا كانت تدخل ضمن اختصاصها و إلا تدخلت الجهات القضائية لتوقيع العقوبات اللازمة و تمارس اللجنة هذه السلطة في مجال محدد و محصور قانونا² .

2- التعليمات :

¹تواتي نصيرة ، مرجع سابق ، ص106.

²المادة 55، 58، 59 من المرسوم التشريعي رقم 93-10 المؤرخ في 25-ماي 1993 ، المتعلق ببورصة القيم المنقولة ، مرجع سابق

لا تتمتع هذه التعليمات حسب آراء الفقه بقوة إلزامية ، لكن كونها تساعد على اتخاذ القرارات الفردية ، فهي واجبة الاحترام و ملزمة الإلتباع من طرف الأشخاص المعنية .
تعتبر التعليمات عادة نصوصا تطبيقية ، تتخذ خاصة في مجال القرارات الفردية ، تسمح بتحديد الشروط العامة التي على أساسها تتخذ سلطة إدارية مستقلة معينة قرارا فرديا معينا .

3- التوصيات :

تتمثل هذه التوصيات في تفسير مختلف النصوص التشريعية و التنظيمية و التعليق عليها تختلف التوصيات التعليمات ، في كون الأولى تصدر خاصة في المجالات التي لا تتمتع فيها السلطة الإدارية المستقلة بسلطة اتخاذ قرارات فردية ، كما تختلف عن الأنظمة من خلال القوة الإلزامية ، إذ في حين تتمتع الأنظمة بقوة إلزامية يعاقب كل مخالف لها ، نجد المعني بهذه التوصيات حرا في إلتباعها أو عدم تطبيقها .

4- الآراء¹ :

يعتبر كذلك إبداء الآراء وسيلة من بين الوسائل المعتمدة من طرف بعض السلطات الإدارية ، رغم طابعها غير الرسمي و غير التنظيمي خلافا لشكل الأنظمة التي سبقت الإشارة إليها تقوم سلطة إدارية مستقلة معينة بإبداء آراء لتفسير النصوص التشريعية و التنظيمية ، أو لتوضيح الغموض الذي يشوب نصوصا معينة ، كما تسمح بالتعرف على رأيها في مسألة معينة غير واردة صراحة ضمن النصوص القانونية ، و هذه الآراء مجردة و خالية بصورة كلية و مطلقة من أية قوة إلزامية ، لكن لها تأثيرا أكيدا على سلوك المخاطبين بها ، نظرا للمركز الذي تتمتع به السلطة الإدارية المستقلة .

ولقد استقر الرأي على أن هذه الآراء و الفتاوى ليست مجرد بيان لذوي القرارات ، ليس لها قوة الإلزام ، حتى أن البعض قارئها بالفتاوى التي تصدرها بعض الوزارات بناء على طلب أعضاء البرلمان في تفسيرها لنص معين من القانون .

هناك سلطات أخرى لم يعترف لها بسلطة تنظيمية ، إلا أن الصلاحيات المخولة لها قانونا ، تجمعها بصفة غير مباشرة ، فلذا يسميها البعض بالسلطة التنظيمية غير المباشرة² ، و نذكر

¹ حدري سمير ، مرجع سابق ، ص93

² ZOUANNA RACHID « les autorités administratives indépendantes et la régulation économique en Algérie,op. cit .p74

على سبيل المثال مجلس المنافسة كسلطة إدارية مستقلة و هذا ما نصت عليه المادة 35 و المادة 36 من الأمر 03-03 المتعلق بالمنافسة .

و منه إذا كانت القوة الإلزامية للتعليمات ناتجة عن سلطة الهيئات الإدارية المستقلة في إصدار قرارات فردية ، فلا يطبق نفس الأمر على التوصيات و الآراء ، حيث لا يلتزم المعنيون بالأمر بإتباعها ، و ليست مرفقة بعقوبات في حالة عدم احترامها ، إلا إذا كانت محل عقد .

5- المقترحات :

يعد تقديم مقترحات نصوص تشريعية و تنظيمية من طرف السلطات الادارية المستقلة للحكومة سبيلا من سبل ممارسة السلطة التنظيمية أو السلطة التشريعية غير المباشرة ، كما يسميها البعض *Le pouvoir législatif indirect* مثلا : ففي البورصة ، نجد لجنة تنظيم عمليات البورصة و مراقبتها ، خولها القانون المنشئ لها صراحة سلطة تقديم مقترحات نصوص تشريعية و تنظيمية للحكومة ، تخص إعلام حاملي القيم المنقولة و الجمهور ، و تنظيم بورصة القيم المنقولة وسيرها والوضعية القانونية للوسطاء في عمليات البورصة¹ كذلك هو الشأن بالنسبة لكل من مجلس المنافسة الذي يتمتع بسلطة اتخاذ القرار و الاقتراح و إبداء الرأي بمبادرة منه ، أو كلما طلب منه ذلك² إضافة إلى لجنة ضبط الكهرباء و الغاز التي تقوم في إطار المهام المخولة لها بإبداء هي الأخرى آراء مبررة و تقديم اقتراحات في إطار القوانين المعمول بها³ ، هذه هي أهم الوسائل المعتمدة في طرف السلطات الإدارية المستقلة قصد وضع قواعد تحكم المجال المخصص لكل سلطة .

ثانيا : السلطة الرقابية:

أمام اتساع مجال تدخل السلطات الإدارية المستقلة ، فإن دورها لا يتوقف عند التنظيم فقط بل تتولى كذلك مهمة المراقبة باستعمال طرق مختلفة .

¹ المادة 34 من المرسوم التشريعي رقم 93-10 المؤرخ في 23 ماي 1993 ، المتعلق ببورصة القيم المنقولة ، مرجع سابق .

² المادة 34 من للأمر رقم 03-03 المؤرخ في 19 جويلية 2003 ، يتعلق بالمنافسة ، مرجع سابق

³ المادة 115 من القانون رقم 2002-01 المؤرخ في 05 فيفري 2002 يتعلق الأمر بالكهرباء و توزيع الغاز بواسطة القنوات ، مرجع

تتمتع السلطات الإدارية المستقلة ، فإن دورها لا يتوقف عند التنظيم فقط بل تتولى كذلك مهمة الرقابة باستعمال طرق مختلفة .

تتمتع السلطات الإدارية المستقلة في المجال الاقتصادي و المالي ، بدورها بسلطة الرقابة و بالتالي استقرت اغلب التشريعات على إسناد سلطة المراقبة إلى هيئات مختصة ، عادة ما تكون تلك المكلفة بسلطة التنظيم ذاتها فسلطة المراقبة مثلها مثل سلطة التنظيم تتسم باتساع مجال ممارستها ، كذلك الوسائل المستعملة لممارسة الهيئات الإدارية المستقلة الرقابة .

أ- تعريف سلطة الرقابة :

سننظر إلى التعريف الذي توصل إليه الفقه و المبادئ الأساسية لضمان سلطة الرقابة و البحث الموكلة للهيئات الإدارية المستقلة على الأعوان الاقتصاديين (أولا)
كما أن المشرع بدوره حدد الأسس و المبادئ الأساسية لتحقيق سلطة الرقابة (ثانيا)

1- التعريف الفقهي :

استقر اغلب الفقه على أن السلطات الإدارية المستقلة في المجال الاقتصادي و المالي تقوم بمراقبة قطاع نشاط محدد ، و بالتالي تكون السلطات الإدارية المستقلة على علم بكل ما يجري في ذلك القطاع و يمكن لها فتح الملفات الإدارية للمؤسسات و الخواص أن كان ذلك ضروريا .
كما أن للسلطات الإدارية المستقلة الفاصلة في المواد الاقتصادية و المالية ، الحق في الحصول على المعلومات التي تراها ضرورية في إطار التحقيقات الاقتصادية التي تؤديها ، و ذلك دون أن تفرض الإدارة الطابع السري للوثائق التي تملكها و في الأخير توصل الفقه إلى نتيجة ، أن سلطة الرقابة المخولة للسلطات الإدارية المستقلة في المجال الاقتصادي و المالي متنوعة و مختلفة من سلطة إدارية مستقلة إلى أخرى وفضل هذه السلطة المخولة لها ، يكمن لها جمع معلومات ، أدلة إثبات و إقناع كما يكمن لها الحصول على شهادات تسمح لها بالتدخل في قضية معينة ، و بالتالي ممارسة السلطة المخولة لها بإتقان¹.

2- التعريف التشريعي :

إن التشريع الجزائري لم يحدد تعريفا لسلطة الرقابة في النصوص القانونية المنشئة للهيئات الإدارية المستقلة، إضافة إلى غياب التبريرات سواء كانت تبريرات قانونية أو قضائية،

¹ حدري سمير ، مرجع سابق ص98.

ولم يتدخل المجلس الدستوري الجزائري لتوضيح الأمر عكس بعض التشريعات مثل المشرع الفرنسي.

فلذا نخلص إلى مسألة الرقابة لا تتوقف في تحديد المبادئ الأساسية و الخصائص التي تمتاز بها هذه السلطة، و إنما في الوسائل المنوطة للسلطات الإدارية المستقلة في ممارستها.
ب. وسائل ممارسة الهيئات الإدارية المستقلة لسلطة الرقابة:

إن سلطة الرقابة تتسم باتساع مجال ممارستها ، حيث تعرف السلطات الإدارية المستقلة تدخلا قبل نشوب نزاعات و مخالفات على مستوى السوق الاقتصادية و المالية ، عن طريق التأكيد من مدى توافر الشروط المطلوبة و مدى احترام الإجراءات القانونية من طرف الأعوان الاقتصاديين لممارسة و إنجاز عملية ما ، بتعبير آخر تمارس السلطات الإدارية المستقلة رقابة سابقة ، و المقصود بهذه الرقابة الراغبين في الانضمام إلى المهنة ، وتبرز مظاهر هذه الرقابة خاصة في التأكيد و التحقق من إستيفاء الشروط المطلوبة قانوناً لدى هؤلاء الراغبين ، قصد السماح لهم بالانضمام إلى المهنة (أولاً).

كما أنها تمارس رقابة على السوق تتمثل في مدى إحترام الأعوان الاقتصاديين للقوانين و الأنظمة المنصوص عليها في المجال المخصص لهم (ثانياً).

1. الرقابة على الإلتحاق بالمهنة:

إذا كان مبدأ حرية التجارة و الصناعة مكرسا دستورياً¹ إلا أنه وضعت حدود تدخل السلطة العامة ، و ذلك في تنظيم بعض النشاطات الاقتصادية و المالية طابع خاص وبذلك يفرضها لنظام الرخصة المسبقة و التي تأخذ شكل الإعتماد ، الرخصة أو الترخيص الذي تمنحه بعض السلطات الإدارية

المستقلة² مثلاً في إطار النشاط البنكي والمصرفي، فإن مجلس النقد و القرض هو الذي يمارس رقابة سابقة لشروط ممارسة المهنة المصرفية، فإن نشأة بذلك أو مؤسسة مالية خاضع لرخصة المجلس و بعد الحصول على الرخصة، يجب أن تحصل الشركة التي تم إنشاؤها كذلك

¹أنظر المادة 37 من الدستور الجزائري لسنة 1996

² ZOUANNA RACHID « les autorités administratives indépendantes et la régulation économique en

Algérie,op.cit .p65

على إعتقاد يمنحه محافظ بنك الجزائر، الذي بدوره يراقب هل المعنى بالأمر يملأ كل الشروط اللازمة والضرورية لممارسة المهنة المصرفية أو إنشاء بنك أو مؤسسة مالية، وينظر كذلك في الشروط الخاصة التي تم فيها منح الرخصة من طرف مجلس النقد و القرض.

وبعد تعديل قانون النقد و القرض لسنة 2003 و 2010 نلاحظ أن المشرع قام بتقوية رقابة المجلس فيما يخص الإلتحاق بالمهنة ، وذلك بإشتراطه إثبات مصدر الأموال المقترحة بها للإستثمار في المجال المصرفي¹

2. مراقبة السوق :

إن الأمر رقم 10-04 ، المتعلق بالنقد و القرض يخول للجنة المصرفية مهمة الرقابة، فهي تمتلك سلطات البحث جد واسعة ، بحيث تمارس رقابة على أرض الواقع و تستند في ذلك إلى ما جاء في م 105 في القانون المذكور أعلاه ، و بالتالي فهي تكلف بمراقبة مدى إحترام البنوك و المؤسسات المالية للأحكام التشريعية و التنظيمية المطبقة عليها .

كما تفحص شروط إستغلال البنوك و المؤسسات المالية ، و تسهر على نوعية وضعياتها المالية، وفي هذا الشأن يخول لها أن تطلب البنوك من المؤسسات المالية جميع المعلومات و الإيضاحات والإثباتات اللازمة لممارسة مهمتها ، كما يمكن أن تطلب من أي شخص معني تبليغها بأي مستند أية معلومة ، وذلك دون أن يحتج بالسر المهني تجاه اللجنة.

ثالثاً : السلطة الاستشارية :

لدى بعض السلطات الإدارية المستقلة دور هام و فعال كونها تعد طرفاً استشارياً لدى السلطات التشريعية و التنفيذية فيما يخص تحضير مشاريع النصوص القانونية التنظيمية التي لها علاقة بمجال المنافسة.

و تجدر الإشارة هنا إلى أن مجلس المنافسة يرفع تقريراً سنوياً إلى رئيس الجمهورية إلى الهيئة التشريعية يحتوي على عناصر التحليل الخاصة بسير و مجمل قراراته المتعلقة بالقضايا

¹ ZOUANNA RACHID ,le statut juridique conseil de la mémoire et du crédit janvier 2005.a paraitre in / R.A.S.J.E.P .P65.

المدروسة، كما يتضمن تقدير درجة المنافسة في السوق و نجاعة إجراءات الحماية المكرسة في مجال المنافسة¹

الفرع الثاني: السلطات المخولة للهيئات الإدارية المستقلة ذات الطابع الجزائي.

وتعد سلطة العقاب للهيئات الإدارية المستقلة تعبيراً عن رفض التدخل القضائي في القطاعات الاقتصادية ، فسلطة القضاء الموكله للقاضي أظهرت محدوديتها ، فمن جهة هذه القطاعات جد تقنية، ومن جهة أخرى أظهرت العدالة الجنائية تأخرها ، وهكذا لم تتبن فكرة سلطة العقاب للهيئات الإدارية المستقلة في المجال الاقتصادي و المالي (أولاً)

كما يثار الإشكال في مدى دستورية سلطة العقاب للهيئات الإدارية المستقلة ، خاصة من ناحية إنتهاكها لمبدأ الفصل بين السلطات ، أي توافق سلطة العقاب للهيئات الإدارية المستقلة في المجال الاقتصادي و المال للدستور (ثانياً)

و بما أن السلطات الإدارية المستقلة خولت لها سلطة العقاب فهي إذن تمارس هذه السلطة إلا أنه يجب إحترام شروط تدخل ضمن المبدأ العقابية (ثالثاً)

وأخيراً بما أن السلطات الإدارية المستقلة خولت لها سلطة العقاب ، فهي إن توقع عقوبات فما هو نوع هذه العقوبات (رابعاً)

أولاً : فكرة سلطة العقاب للهيئات الإدارية المستقلة :

تحويل سلطة العقاب للهيئات الإدارية المستقلة يعبر عن هدف أساسي ألا وهو إزالة التجريم فالعقوبات التي توقعها هذه الهيئات المستقلة تقلص من حجم التجريم الجنائي ، مما يؤدي إلى الانتقاص من دور القضاء في هذا المجال، إذن فظاهرة إزالة التجريم²، تسمح بظهور طرق جديدة لقمع التصرفات غير المشروعة ، و ظهورها كان إستجابة لهدف السياسة الجنائية (ا) ، وفي الوقت نفسه تظهر هذه الظاهر كأداة لخدمة الضبط الاقتصادي (ب) و بالرغم من ذلك فإن سلطة العقاب للهيئات الإدارية المستقلة تشبه السلطة القمعية للقاضي من ناحية الغاية (ت).

¹ ناصر لباد ، السلطات الادارية المستقلة ، مجلة ادارة ، عدد 21-2001 ، ص15 ، 17 .

² حدري سمير ، مرجع سابق ، ص110

أ- سلطة العقاب وظاهر إزالة التجريم :

إن تخويل سلطة العقاب لهذه الهيئات يعبر عن حياد الدولة في المجال الإقتصادي و المالي و يساهم في الحد من تدخلاتها المتزايدة و بالتالي فإننا نشهد ظاهر إزالة التجريم في المجال الاقتصادي و المالي التي تساهم في ضبط هذا المجال.

ب- سلطة العقاب للهيئات الإدارية المستقلة في خدمة الضبط الإقتصادي:

إن غاية سلطة العقاب لهذه الهيئات ليس الإزاحة التامة للقانون الجنائي في القطاعات المعقدة تقنياً كالاتصالات السلكية واللاسلكية، والكهرباء و الغاز ، المناجم ، البورصة و المنافسة، إنما هو في الحقيقة إعادة النظر القمع الجنائي.

فلذا يمكن القول إن ضبط المجالات الإقتصادية غرضه إيجاد حلول غير مألوفة في القانون التقليدي، بالاعتماد على سلطة العقاب، إذ لا يمكن الفصل بين سلطة العقاب و الضبط الاقتصادي فالهيئات الإدارية المستقلة تتصدى مباشرة لكل خرق لقواعد القطاع المراد ضبطه بواسطة توقيع العقوبات فتسمح بعودة التوازن 1 ، وبالتالي يظهر دور إزالة التجريم بواسطة الهيئات الإدارية المستقلة في ضبط قطاعات النشاط الاقتصادي و المالي 2 ومن هنا تظهر خصوصية الوظيفة القمعية للهيئات الإدارية المستقلة في المجال الاقتصادي و المالي ، فهي تكفل رقابة فعالة للقطاعات الاقتصادية و المالية و تسهل قمع أي مخالفة ، تقع إن هذه الهيئات تعبر على أنها تستخلف القضاء في مجال الرقابة على الأعمال الاقتصادية و تكريس فكرة القضاء الاقتصادي .

ت- غاية سلطة العقاب للهيئات الإدارية المستقلة في المجال الاقتصادي و المالي :

تتمثل غاية سلطة العقاب للهيئات الإدارية المستقلة في غايتين أساسيتين ، أولاهما تكون غاية الضبط في هذه الحالة وقائية، كما أنها في حالة ما إذا كانت هذه الهيئات تستعمل سلطة العقاب فغايتها كأنها تهدد الأعوان الآخرين ، أي غاية ردعية.

فبالنسبة للحالة الأولى، أي الغاية الوقائية، تتمثل في اعتراف المشرع بأهمية الضبط بواسطة قنوات أخرى غير القمع، حيث أنه في المجالات التقنية التي توّطرها هذه الهيئة

¹حدري سمير ، مرجع سابق ، ص 114

²عيساوي عز الدين ، مرجع سابق ، ص 110 .

الإدارية المستقلة بسلطات أخرى في ضبط القطاع الاقتصادي والمالي، نجد أن بعض الهيئات في السوق لا تتمتع بسلطة العقاب كمجلس لنقد و القرض الذي له إصدار تنظيمات ، فهو برلمان مصغر للبنوك و المؤسسات المالية 1 أما لجنة تنظيم و مراقبة عمليات البورصة فتمتع بسلطة وضع قواعد سوق البورصة عن طريق الأنظمة أو عن منح تأشيرات و كذا نظام الاعتماد².

إن ممارسة الهيئات الإدارية المستقلة سلطة العقاب هي نوع من التحذير و التذكير للأعوان الآخرين بأنه توجد قواعد قانونية يجب إحترامها ، إنه الدور البيداغوجي للهيئات الإدارية المستقلة الفاصلة في المواد الاقتصادية و المالية ، فهذه الهيئات لا تعاقب فقط لأن العون الإقتصادي ارتكب مخالفة ، إنها زيادة على ذلك تنتظر نتيجة أخرى ، و هي ردع الأعوان الإقتصاديين الآخرين من اقتراف مثل تلك الأفعال ، إنها تقدم عبر للآخرين .

ثانيا : مطابقة سلطة العقاب للهيئات الإدارية المستقلة لأحكام الدستور:

بغرض السماح للهيئات الإدارية المستقلة بأداء مهامها ، زودها المشرع بسلطة واسعة تشبه السلطة التي يتمتع بها القضاء، وتتمثل هذه السلطة بسلطة العقاب التي هي محل دراستنا، إلا أن هذه السلطة تقليديا هي من اختصاص القاضي الجنائي، وهذا استنادا إلى مبدأ الفصل بين السلطات من جهة كما أن هذه السلطة بدأت تفرض نفسها سواء كان ذلك بقبولها دستوريا أو قضائيا من جهة أخرى.

سلطة توقيع العقوبات و مبدأ الفصل بين السلطات :

مبدئيا سلطة قمع المخالفات من اختصاص القاضي الجنائي ، فقد كان قمع المخالفات المنافية للمنافسة الحرة في ظل قانون الأسعار لسنة 1889 م يعود للقاضي الجنائي ، ثم تم نقل هذا الإختصاص إلى الهيئات الادارية المستقلة ، و بالنظر إلى أن المؤسس الدستوري اعتمد مبدأ الفصل بين السلطات كمبدأ أساسي لتنظيم السلطة العامة و قد عمد إلى تحديد اختصاص

¹ ابن لطرش منى ، السلطات الإدارية المستقلة في المجال المصرفي ، وجهة جديدة لدور الدولة، مجلة إدارة عدد 2 سنة 2002 ، ص 15

² انظر المواد 6 ، 7 ، 42 من المرسوم التشريعي رقم 93-10 المعدل و المتمم ، المؤرخ في 23 ماي 1993 المتعلق ببورصة القيم المنقولة، مرجع سابق.

كل منها 1 ، فإن هذا المبدأ ذو قيمة دستورية في النظام القانوني الجزائري ، فالسلطات في الدولة ثلاث، و هذا المبدأ يقضي عدم تدخل أي سلطة في اختصاصات سلطة أخرى .
 إن اختصاص القمع تمارسه السلطة القضائية حسب المادة 146 من دستور 1996 التي تقضي بأن القضاة يختصون بإصدار الأحكام ، و السلطة القضائية حسب نص المادة 139 من نفس الدستور تهدف إلى حماية المجتمع و الحريات ، و تضمن للجميع و لكل واحد المحافظة على حقوقه الأساسية ، كما أن مبدأ الفصل بين السلطات له مفهومان أولاً نبدأ تخصص في السلطات فهذه الهيئات إدارية و ليس قضائية ، ثانياً يحل هذا المبدأ فكرة عدم الجمع بين سلطتين ، إنه لا يمكن للهيئة التي تضع القاعدة القانونية أن تعاقب عليها ، إذ لا يمكن للشخص أن يوقع العقوبة التي يتولى بنفسه تفسير أنظمتها² إلا أنه لممارسة سلطة العقاب من طرف الهيئات

الإدارية المستقلة يجب على هذه الأخيرة احترام شروط ممارسة سلطة العقاب .

ثالثاً : شروط ممارسة سلطة العقاب :

يظهر من خلال قرارات المجلس الدستوري الفرنسي، خاصة تلك المتعلقة بلجنة عمليات البورصة (COB) بأن المشرع حر في تنظيم نطاق العقوبات الإدارية ، فمرونة تدخل الدولة في المجال الاقتصادي و الاجتماعي تتطلب هذا النوع من سلطة العقاب ، لكن القاضي الدستوري اشترط من أجل ممارسة الهيئات الإدارية المستقلة لسلطة العقاب شرطين أساسيين و هما :

أن لا تكون هذه الجزاءات سالبة للحرية (أولاً) .

خضوع سلطة العقاب للضمانات التي تكفل حماية الحقوق و الحريات المكفولة دستورياً، أي خضوعها لذات المبادئ العقابية (ثانياً) .

¹أنظر مثلاً:

- رأي رقم 4 أ - م د . المؤرخ في 19 فيفري 1997 .

- رأي رقم 1 ر ق - م د . المؤرخ في 28 أوت 1989

²حدري سمير ، مرجع سابق ، ص 118 .

أ- أن لا تكون هذه الجزاءات سالبة للحرية :

إن العقاب للهيئات الإدارية المستقلة لا تمثل مساسا بمبدأ الفصل بين السلطات طالما أن هذه الهيئات لا يمكن لها أن توقع عقوبات سالبة للحرية كالحبس أو السجن ففي هذه الحالة تكون قد اقتحمت مجالا كان يحتكره القضاء .

ب- خضوع السلطة القمعية لذات المبادئ العقابية :

إن إسباغ عقوبة ما بالطابع الردعي (Punitif) له هدف محدد ، إلا أنه يستوجب تطبيق المبادئ التي تخضع لها العقوبة الجزائية أي لا يسمح القانون بموقع أي عقوبة إلا بشرط احترام مبدأ شرعية الجرائم و العقوبات ، مبدأ ضرورة العقوبة ، مبدأ عدم رجعية القانون الجنائي الأقصى، وكذا مبدأ احترام دق الدفاع ، احترام الضمانات التي تكفل حماية الحقوق المكفولة دستوريا¹.

وحكمته بادية تماما ، فالجزاءات الردعية تتسم بنوع من القسوة و لها على الأقل بالغ الأثر من توقع عليه ، و هي لذلك تمثل مساسا بأحد حقوقه ، إما انتفاضا أو حرمانا ، و لذا لزم أن تحاط بطائفة من الضمانات التي تحول دون الانحراف في تطبيقها و تكفل في نفسه لمن يخضع لها حماية من التعسف في إنزالها ، و لذا فإن الدساتير و القوانين تحرص على إخضاعها لمجموعة من المبادئ تلتقي جميعها حول تحقيق هذه الغاية .

رابعاً : أنواع العقوبات التي توقعها الهيئات الإدارية المستقلة :

إن العقوبة تعبر عن إعادة التوازن بين الفعل المرتكب و الإساءة إلى المجتمع ، و بالنظر إلى العقوبات التي توقعها الهيئات الإدارية المستقلة في المجال الاقتصادي و المالي يلاحظ أنها تمتاز بالشدة، وأنها تقترب من العقوبات الجزائية ، إذ سبق أن رأينا ذلك من خلال الغاية الردعية لسلطة العقاب للهيئات الإدارية المستقلة، إنها تهدف إلى استعادة النظام فلذا توقع هذه الهيئات غالبا عقوبات مالية، أي بالنظر إلى المعيار الاقتصادي (أولا) غير أن لهذه الهيئات يمكن أن توقع عقوبات غير مالية (ثانياً).

¹ عيساوي عز الدين ، مرجع سابق ، ص 70،71 .

أ- العقوبات الاقتصادية المالية:

1 - العقوبة المالية :

هي تلك العقوبة التي تلحق بالذمة المالية للشخص المخالف فهي تتلاقى مع الغرامة الجزائية ، إذ تعتبر مبلغا ماليا يدفع إلى الدولة عن طريق الخزينة العامة¹ .

هذه العقوبات تمس مباشرة اقتصاد الشخص المقصر ، و تنتزع من خزائنه مبلغا من المال مقابل الفعل الذي ارتكبه كالقانون الجزائي ، غير أنه من ناحية القيمة فإن الاختلاف يظهر بين المجال الجزائي والمجال الاقتصادي ، فإذا كانت الغرامة الجزائية محدد مسبقا في قانون العقوبات بالحد الأقصى، فإن قانون الضبط يعرف معايير أخرى لحساب الغرامات التي يجب على المخالف دفعها.

و في الأخير يلاحظ أن المساس بالذمة المالية للشخص المعنى بالعقوبة لا يتوقف عند العقوبات المالية المباشرة ، ولكن يجب الأخذ بعين الاعتبار العقوبات التي لها آثار مالية رغم أن المشرع لم يكفيها صراحة بأنها مالية كالنشر أو التعليق بالعقوبة المعاقب عليها في جريدة يومية، وفي صفحة كاملة أو الإعلان في قناة تلفزيونية سوف يحمل صاحبه أعباء مالية كبيرة جدا².

2- العقوبات غير المالية:

إن الاستعمال المفرط للعقوبات المالية ينقص بالمقابل من العقوبات الأخرى رغم أننا نجد عقوبات تمس الجانب المهني للنشاط، وعقوبات معنوية فمثلا إذا علمنا أن مجلس المنافسة لا يمارس نشاطه على قطاع معين ، فهو يراقب كل نشاطات الإنتاج والتوزيع والخدمات ولا يرتبط بالأعوان الاقتصاديين بعلاقات سابقة و بالتالي فلا يمكن أن نتصور أنه يصدر عقوبات كسحب الترخيص أو سحب الاعتماد.

غير أن الهيئات الإدارية المستقلة الأخرى نجدها ترتبط بالأعوان المخاطبين بعلاقات سابقة ضمن أنظمة مختلفة، وبالتالي فإن هذه الهيئات تسلط عقوبات على هؤلاء الأعوان وتمس نشاطهم المهني.

وأخيرا إن دراسة هذه العقوبات تبين أن الهيئات الإدارية المستقلة تملك إمكانية تقدير كبيرة، فغالبية هذه الهيئات يمكن أن توجه أوامر أو إغذارات و ليس الغرض هنا هو العقاب ،

¹المادة 114 فقرة الأخيرة من الأمر رقم 10-04 المؤرخ في 26 أوت 2010 المتعلق بالنقد و القرض ، مرجع سابق .

²المادة 02/48 من الأمر رقم 03-03 المؤرخ في 19 جويلية 2003 ، المتعلق بالمنافسة ، مرجع سابق .

و بعد ذلك تتدخل عن طريق تسليط العقوبات إذا لم يستجيب العون الاقتصادي لهذه الاجراءات و ذلك بالإنذار أو التوبيخ أو إنزال عقوبات مالية أو ماسة بالنشاط المهني¹ إن هذا يكشف عن التدرج في العقاب و يستجيب لفكرة الضبط الاقتصادي فالإعذار والأمر غرضهما تصحيح تصرفات العون ، و باحترامها يتفادى

توقيع العقوبات و من جهة أخرى تظهر بعض العقوبات أكثر امتيازاً من الأخرى خاصة تلك الماسة بالذمة المالية للعون أو النشاط الاقتصادي² ثم يظهر أيضاً أن بعض الهيئات أكثر امتيازاً من الأخرى ، فمجلس المنافسة يمكن أن يوقع عقوبات على جميع الأعوان الإقتصاديين و لو كانوا تحت رقابة هيئات أخرى .

¹ حدري سمير ، مرجع سابق ، ص127.

² حدري سمير ، المرجع سابق ، ص128

المطلب الثاني : السلطات الإدارية المستقلة وعلاقتها بالقاضي :

بإنشاء المشرع الجزائري للسلطات الإدارية المستقلة و منحها عدة اختصاصات من بينها الشبه قضائية فإنه أخضع بالمقابل قراراتها لرقابة القاضي الذي بإمكانه إلغائها أو تعديلها و من ثمة مشاركته الغير مباشرة للوظيفة الضبطية و لتبيان محتوى رقابة كل من القضاء العدلي والإداري على السلطات الإدارية المستقلة و محاولة فهم طبيعة العلاقة الموجودة بينهما والتي لا تعدوا أن تكون مجرد تكامل و تبادل بل تتعدد إلى التنازع و التنافس .

الفرع الأول : رقابة كل من القضاء العادي والقضاء الإداري على السلطات الإدارية المستقلة:

يرجع اختصاص الفصل و النظر في الطعون ضد قرارات السلطات الإدارية المستقلة إلى القضاء الإداري كأصل (أولا) و استثناء القضاء العادي (ثانيا) :

أولا : رقابة القضاء الإداري:

برجوع إلى الطابع الإداري الغالب على السلطات الإدارية المستقلة فإن هذا يفتح مجال الطعن في قراراتها كأصل عام أمام القضاء الإداري و هذا يستدعي منا البحث عن طبيعة كل هيئة من الهيئات باعتبار عدم إمكانية تكييفها بأنها منظمات مهنية وطنية و لا هي سلطات إدارية مركزية، هذا ما يحتم الرجوع إلى مفهوم الهيئات العمومية الوطنية للنظر في مدى تمكنها من احتوائها ذلك الصنف من السلطات .

إن المشرع الجزائري خول لمجلس الدولة¹ حق النظر و الفصل في الطعون المقدمة ضد القرارات سلطات الضبط الإداري و ذلك بموجب القوانين المنشئة و المنظمة لهذه السلطات ، و نظرا للطابع الإداري لهذه الأخيرة فإن الطعن في قراراتها كأصل عام يعود للقضاء الإداري².

¹ المادة 09 من القانون العضوي رقم 98-01 المتعلق بمجلس الدولة

² نداتي حسين مرجع سابق ، ص55.

المجال	سلطة الضبط المستقلة	إجراءات الطعن	التأسيس القانونية
المجال المصرفي	اللجنة المصرفية	الطعن أمام مجلس الدولة	م 107 من الأمر رقم 04-10 المتعلق بالنقد و القرض
مجال البريد و المواصلات	سلطة ضبط البريد و المواصلات	الطعن أمام مجلس الدولة	م 17 من القانون 03-2000 المتعلق بالقواعد العامة لبريد و المواصلات
مجال البورصة	لجنة تنظيم و مراقبة عمليات البورصة (الغرفة التأديبية و التحكيمية)	الطعن أمام مجلس الدولة	م 57 من المرسوم التشريعي رقم 04/06 المتعلق ببورصة القيم المنقولة
مجال المنافسة	مجلس المنافسة	الطعن في قرارات رفض التجميع أمام مجلس الدولة	م 19 من الأمر رقم 03-03 المتعلق بالمنافسة .

إجراءات الطعن أمام مجلس الدولة :

ما يمكن ملاحظته من خلال استقراء النصوص القانونية المنشأة للسلطات الإدارية المستقلة بأنها لم تشر إلى إجراء النظام الإداري المسبق كشرط لرفع دعوى الإلغاء أمام مجلس الدولة مما يحيلنا إلى القواعد العامة إلا إن اتجاه مجلس الدولة جاء مخالفا ، حيث قضى هذا الأخير في قضية البنك الجزائري الدولي ضد محافظ البنك المركزي بشأن طعن مقدم ضد قرار اللجنة المصرفية بتعيين متصرف إداري مؤقت لدى البنك الجزائري بمايلي : هذا الطعن يدخل في إطار المادة 146 من القانون 10/90 المتعلق بالنقد و القرض أن هذه المادة تخرج عما هو مقرر في قانون الإجراءات الإدارية و المدنية فيما يخص الإجراءات و الآجال ، بحيث لا تنص على طعن مسبق و إنما تشترط فقط أن يرفع هذا الطعن في أجل 60 يوم¹.

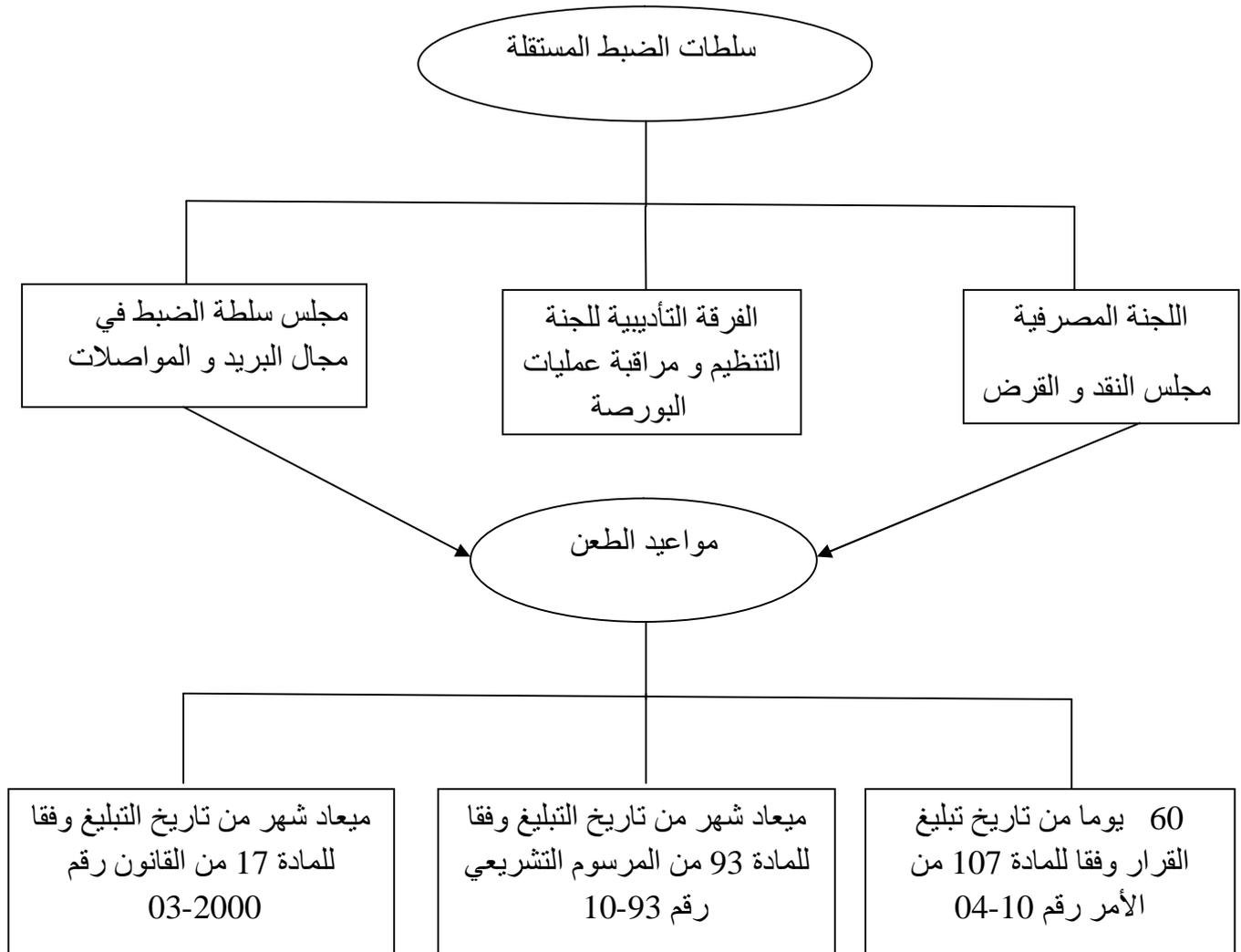
أن التبرير الذي أبداه مجلس الدولة منتقد ، فإن كانت المادة 146 من القانون 10/80 تقابلها م 107 من الأمر 04-10 لا تنص على الطعن الإداري المسبق و إنما تشترط أن يقدم الطعن في أجل 60 يوما ابتداء من تاريخ التبليغ تحت طائلة رفضه شكلا و ما يمكن استخلاصه ان المشرع قد نص صراحة على الاستثناء الوارد على مواعيد الطعن بحيث أن الطعن أمام مجلس الدولة يقدم في أجل شهرين من تاريخ التبليغ².

¹نداتي حسين ، مرجع سابق ، ص56.

² المادة 829 من القانون رقم 09-08 المؤرخ في 18 صفر عام 1429 الموافق لـ 25 فبراير سنة 2008 يتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

ب- ميعاد الطعن :

حتى نتمكن من تحديد و معرفة آجال و مواعيد الطعن في القرارات الصادرة عن السلطات الادارية المستقلة لابد من الرجوع الى النصوص القانونية المنظمة و المنشأة لها .



ثانيا : رقابة القضاء:

كاستثناء لأصل الاختصاص الذي منحه المشرع الجزائري للقضاء الإداري من اجل الفصل في قرارات السلطات الإدارية المستقلة قد منح القضاء إمكانية الفصل في بعض قرارات هذه السلطات و هذا لتحقيق الفعالية الاقتصادية و استقرار لنصوص القانون الجزائري نجد حالة واحدة تتمثل في قرارات مجلس المنافسة التي يؤول للقضاء النظر في الطعون المرفوعة ضدها، فقد قام المشرع الفرنسي بتوزيع اختصاص النظر في القرارات الصادرة عن هيئة ضبط المنافسة وذلك بين الغرفة الخاصة لمحكمة الاستئناف باريس (القضاء) ومجلس الدولة (القضاء الإداري) ¹.

القرارات الصادرة عن مجلس المنافسة تشكل استثناء عن القاعدة العامة كونها لا تخضع لرقابة القاضي الإداري وبالرغم من اعتبار مجلس المنافسة لهيئة إدارية إلا أن القانون يرجع الفصل فيه لاختصاص مجلس قضاء العاصمة الفاصل في المواد التجارية ² ويعود هذا الاستثناء إلى كون هذا الحكم مستلهم من النص الفرنسي كون المشرع الفرنسي أعطى هذا الاختصاص لمحكمة استئناف باريس مما يجعل القضاء العدلي وليس القضاء الإداري هو المختص بالنظر إلى الطعون المقدمة ضد قرارات مجلس المنافسة حيث اقر المجلس الدستوري الفرنسي خروج المشرع عن القواعد التقليدية لتوزيع الاختصاص القضائي لأن القضاء في فرنسا يختص ببعض المنازعات الإدارية وفقا للفكرة التقليدية بأن القاضي العادي هو حصن الحريات الفردية ³.

من هنا يكون المشرع قد أكد الطابع الاستثنائي للطعن في قرارات مجلس المنافسة كونه أسند مهمة الفصل في الطعون المرفوعة ضد قرارات هذه الهيئة إلى مجلس قضاء الجزائر (الغرفة التجارية) على أن يقدم الطعن من قبل كل من أطراف القضية الذين تضرروا من

1 أ . بن عيش بوبكر ،خصوصية اجراءات الطعن في القرارات الصادرة عن السلطات الادارية المستقلة الملتقى الوطني حول سلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي و المالي ، كلية الحقوق و العلوم الاقتصادية ، جامعة عبد الرحمن ميرة ، بجاية ص 306 .

2المادة 63 من الامر رقم 03-03 المتعلق بالمنافسة ، مرجع سابق .

3أ ليلي ماديو ، تكريس الرقابة القضائية على سلطات الضبط المتعلقة في التشريع الجزائري الملتقى الوطني حول سلطات الضبط في المجال الاقتصادي و المالي ، كلية الحقوق و العلوم الاقتصادية جامعة عبد الرحمن ميرة ، بجاية ص275.

قرارات مجلس المنافسة نتيجة العقوبات الإدارية أو الإجراءات الوقائية الصادرة عنه، أو المتضرر من رفض الأخطار أو قرار انتقاد وجه الدعوى في أية مرحلة من مراحل الإجراء¹. والمخطط التالي يوضح سلطات القاضي العدلي كنتيجة لإقرار اختصاص القضاء العادي من النظر الى الطعون المرفوعة ضد قرارات مجلس المنافسة.

سلطات القاضي العادي

إن الطعن ضد قرارات مجلس المنافسة يجعل الغرفة التجارية لدى مجلس قضاء الجزائر تنظر في الدعوى كقاضي إلغاء و كقاضي تعويض ، حيث يمكنها أن تلغي أو تعدل من القرار أو تؤيد قرار مجلس المنافسة ، إلى جانب تمتع رئيس الغرفة باختصاص وقف التنفيذ

وقف تنفيذ قرار مجلس المنافسة

من خلال:
الرجوع إلى المادة 63 فقرة 2 من الأمر رقم 03-03 التي تخص على لا يترتب على الطعن لدى مجلس قضاء الجزائر أي أثر موقف لقرارات مجلس المنافسة ، غير أنه يمكن لرئيس مجلس قضاء الجزائر من 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 .

وبالتالي :
ليس للطعن في قرار مجلس المنافسة أثر موقف للتنفيذ إلا أنه يمكن للأطراف طلب وقف التنفيذ لدى رئيس مجلس قضاء الجزائر في حالة ثبوت ظروف ووقائع خطيرة توجب ذلك ، لا يقبل طلب وقت التنفيذ إلا بعد تقديم طعن في الموضوع الذي يرفق بقرار مجلس المنافسة وفق المادة 69 من ذلك الامر .

الحكم للمتضرر بالتعويض

من خلال:
في حالة تعديل قرار يقضي بعدم القبول أو بالأوجه للمتابعة و اتخذ القرار دون تبليغ الطرف المعني .
في حالة إذا رفع الطعن من قبل وزير التجارة أو من الطرق الذي اخطر المجلس

وبالتالي :
إذا فصل القاضي العادي في قضايا المنافسة فإنه يحكم أيضا بالتعويض .
يملك القاضي العادي سلطة الأمر بالتحقيق .
يملك القاضي العادي سلطة الأمر بإحالة الإجراء لمجلس المنافسة لتنفيذ مطابقة للقانون .

إلغاء القرار المطعون فيه

من خلال:
النظر في مدى احترام مجلس المنافسة للاختصاصات التي خولها له القانون .
البحث عن مدى تطبيق مجلس المنافسة للقواعد الموضوعية المنصوص عليها في قانون المنافسة . مدى صحة التكييف بالنظر إلى النصوص القانونية المسند عليها . مدى تناسب العقوبة مع الفعل المرتكب .

وبالتالي :
إتباع نمط الرقابة كتقنية من التقنيات الخاصة بالقضاء الإداري .
يتمتع قرار الغرفة التجارية القاضي بالإلغاء بقوة وضع حد للمتابعات إذا كان سبب الإلغاء يتعلق بالإجراء بكامله، ويمس بحقوق الدفاع أو يؤدي إلى إفراغ الملف بميعاد عناصر الإثبات

الفرع الثاني: طبيعة العلاقة بين القاضي والسلطات الإدارية المستقلة.

يشكل اتصال القاضي بالسلطات الإدارية المستقلة ضمن منظومتين مختلفتين علاقة تظهر جليا في منح المشرع السلطات الإدارية المستقلة صلاحيات شبه قضائية وفي المقابل أخضع قراراتها لرقابة القاضي الذي بإمكانه إلغاؤها وتعديلها. أولا: علاقة القاضي بالسلطات الإدارية المستقلة علاقة تكاملية تبادلية.

من وجهة نظر أولية يمكن القول بوجود علاقة تكاملية بين القاضي وسلطات الضبط ذلك أن المشرع فصل بصورة صريحة بين طبيعة مهام كل منهما، ففيما يهدف دور سلطات الضبط الى حماية المنافسة والنظام الاقتصادي، فان دور القاضي يهدف الى حماية المنافسين ذاتهم وتعويضهم عن الأضرار التي يمكن أن تلحق بهم في السوق وهو اختصاص لا تختص به سلطات الضبط¹ وفي الأخير وبرغم من اختلاف الدورين فانه لا يمكن الفصل بينهما ذلك أنه ورغم الحدود التي تفرضها طبيعة الدورين الا أن المشرع أوجد جملة آليات تبادلية تكاملية بين القاضي و السلطات الادارية المستقلة.

أ- مشاركة القاضي في وظيفة الضبط:

فصل المشرع مبدئيا بين دور القاضي (الدفاع عن حقوق المتعاملين عن طريق تقييم التعويض و اصلاح الضرر، ودور السلطات الإدارية المستقلة (الدفاع عن شرعية المنافسة وحماية النظام العام الاقتصادي) وهو ما كرسه المشرع صراحة في قانون المنافسة أين حصر مهام مجلس المنافسة لضمان السير الحسن للمنافسة في حين للقاضي في إصلاح الناتج عن ممارسة مقيدة للمنافسة، اذ يمكن لكل شخص طبيعي أو معنوي يعتبر نفسه متضررا من ممارسة مقيدة للمنافسة، أن يرفع دعوى أمام الجهة القضائية المختصة طبقا للتشريع المعمول به ومن ثمة فان العقوبات المالية (الغرامات) الناتجة عن الممارسات المقيدة للمنافسة لا تعتبر تعويضا لصالح المتضررين من هذه الممارسات، بل هي غرامات مستحقة نتيجة الأضرار بالمنافسة والنظام العام الاقتصادي، ومن ثمة يمكن وصفها بأنها ديون مستحقة للدولة (الخزينة العمومية)².

¹ بوحمين وليد ، مرجع سابق ، ص185

² المرجع نفسه ، ص186.

وعليه فان وظيفة الضبط هي اختصاص أصلي لسلطات الضبط المستقلة أو ما يعرف بالسلطات الادارية المستقلة،— ولا يمكن للقاضي التدخل فيها بصفة مباشرة وذلك بالنظر الى أنه:

لا يمكن للقاضي اخطار نفسه بنفسه.

لا يمكن الحكم الا في المسائل التي يخطر بها.

لا يمكنه الحلول محل سلطات الضبط لاتخاذ قرارات فردية كمنح الاعتماد أو التراخيص.

لا يمكنه بناء علاقات حوار و إعلام مباشرة و متبادلة مع التعاملين كما هو الشأن بالنسبة للسلطات الإدارية المستقلة.

وفي المقابل من ذلك فان الصلاحيات الشبه قضائية للسلطات الإدارية المستقلة و خاصة سلطة العقاب والردع لا تعدوا أن تكون مجرد استثناء و ذلك رغم عملها بنفس الضمانات والإجراءات القضائية إضافة إلى تركيبتها القضائية الجماعية، الا أن قراراتها تبقى وليس قضائية و أن الاختصاص القضائي يعود بالنهاية للقاضي¹.

ب- مشاركة السلطات الإدارية المستقلة في فض النزاعات:

في إطار العلاقة التكاملية دائما فان السلطات في مقابل مشاركة القاضي في الوظيفة الضبطية تلعب دورا هاما في فض النزاعات أمام القاضي و التي تخص قطاعات ذات نشاطات توضحها الأشكال التالية:

1/- إمكانية اعتماد القاضي على آراء و ملاحظات ووثائق السلطات الإدارية المستقلة و هو ما نص عليه المشرع بالنسبة لمجلس المنافسة حيث يتبادل كل من المجلس و القاضي الوثائق و المستندات على الشكل التالي:

-بمجرد إيداع الطعن ضد قرار مجلس المنافسة ترسل نسخة منه إلى رئيس مجلس المنافسة و إلى الوزير المكلف بالتجارة عندما لا يكون هذا الأخير في القضية.

-يرسل رئيس مجلس المنافسة ملف القضية موضوع الطعن إلى رئيس مجلس قضاء الجزائر.

¹أرحموني موسى ، الرقابة القضائية على سلطات الضبط المستقلة ، رسالة ماجستير في العلوم القانونية و الإدارية تخصص علم قانون إداري وادارة عامة ، جامعة الحاج لخضر ، باتنة ص 86.

-يرسل المستشار المقرر نسخة من جميع المستندات الجديدة المتبادلة بين أطراف القضية إلى الوزير المكلف بالتجارة و على رئيس مجلس المنافسة قصد الحصول على الملاحظات المحتملة.

-يمكن للوزير المكلف بالتجارة و رئيس مجلس المنافسة تقديم ملاحظات مكتوبة في اجال يحددها المستشار المقرر¹.

بالإضافة إلى هذه المساهمة الإجرائية في فض النزاعات المعروضة على القاضي فان الجهات القضائية في المقابل تلتزم ب:

-تبليغ المحاضر و تقارير ذات الصلة بالوقائع المرفوعة أمام المجلس.

-إرسال القرارات الصادرة عن مجلس قضاء الجزائر إلى كل من الوزير المكلف بالتجارة ورئيس مجلس المنافسة.

2/- بإمكان سلطة الضبط تقديم خبرتها التقنية للقاضي قصد فض النزاع وذلك بطلب من هذا الأخير وهي مشاركة حقيقية لسلطة الضبط في الوظيفة القضائية يمكن إرجاعها إلى العوامل الآتية:

-طبيعة تركيبها البشرية المختصة في المسائل التقنية و الاقتصادية.

-تقنية القضايا المعروضة على القاضي و عدم تخصصه للنظر فيها².

¹نداتي حسين ، مرجع سابق ، ص62.

² وليد بوحملين ، مرجع سابق ، ص145 ، 146

ثانيا: العلاقة بين القاضي والسلطات الإدارية المستقلة علاقة تنافسية تنازعية.

من خلال هذا الفرع سننعمد على كل من المعيارين العضوي و الشكلي و المادي الموضوعي في تكييف الطبيعة القضائية للسلطات الإدارية المستقلة و من ثمة منافستها اختصاص القاضي.

1- المعيار العضوي : الطبيعة الشبه قضائية للسلطات الإدارية المستقلة :

بالرجوع إلى قرارات السلطات الإدارية المستقلة نجد أن المشرع لم يضيف عليها الطابع القضائي غير أنه و اعتمادا على المعيار العضوي الشكلي يمكن التشكيك في هذه الطبيعة الإدارية.

يعتمد المعيار العضوي على الجهة المختصة و طبيعة الإجراءات المتبعة، و هو معيار معروف عن الفقيه الفرنسي C-DE MALBERG الذي كان يستند في تحديد العمل القضائي معيار الجهة التي يصدر عنها التصرف و طبيعة الإجراءات المتبعة أمامها والقوة التي يتحلّى بها التصرف¹

1/- من حيث تركيبة السلطات الإدارية المستقلة: يغلب الطابع القضائي على تربية معظم السلطات الإدارية المستقلة و لهذا فان المكانة الهامة التي يحظى بها تمثيل القضاة داخل هذه الهيئات بعكس عدم تكييفها من قبل المشرع على أنها هيئات قضائية فنجد قاضيين من أصل 8 أعضاء في تشكيلة اللجنة المصرفية وقاضي واحد من أصل 7 أعضاء في تشكيلة لجنة تنظيم عملية البورصة و مراقبتها²

2. من حيث الإجراءات:

نجد أن القواعد الإجرائية المتبعة أمام السلطات الإدارية المستقلة و خاصة في ممارستها للسلطة العقاب تشبه تلك المتبعة أمام القاضي و هذا لضمان أهم حق في الدفاع من خلال تسبيب القرارات و علانية الجلسات و شرعية العقوبات³.

3. من حيث حياد و استقلالية السلطات الإدارية المستقلة:

¹عناوي رمضان ، موقف مجلس الدولة عن الرقابة على القرارات التأديبية الصادرة عن المجلس الأعلى للقضاء ، مجلة مجلس الدولة ، 2005 ، عدد 06 ص 39 .

²أنظر المواد:- المادة 106 من الامر رقم 10-04 المؤرخ في 26 اوت 2010

-المادة 24 من الامر رقم 03-03 المؤرخ 19 جويلية 2003 المتعلق بالمنافسة ، مرجع سابق.

-المادة 22 من المرسوم التشريعي 93-10 المؤرخ في 23 ماي 1993 المتعلق ببورصة القيم الممولة ، مرجع سابق .

³أنظر مثلا المادة 114 مكرر من الامر رقم 10-04 المؤرخ في 26-أوت 2010 المتعلق بالنقد و القرض ، مرجع سابق .

أخضع المشرع و لو نسبيا السلطات الإدارية المستقلة لنفس الضمانات الخاصة بالسلطة القضائية و حق التقاضي أمام هيئة مستقلة و حيادية و الحصول على محاكمة عادلة موضوعية و ذلك من خلال النص على حالات التناهي و المنح التي تتضمن حياد أعضاء هذه السلطة بالنسبة للقطاعات المضبوطة¹.

انطلاقا من هذه المعايير والتي يمكن تطبيقها خاصة على المجلس المنافسة يمكن تكييف هذه الهيئة بالشبه قضائية خاصة في النص الأول المتعلق بالمنافسة و هذا بالنظر إلى:
- عدم تكييف الطبيعة القانونية الحقيقية للمجلس من قبل المشرع و اكتفائه بتعريف وظيفي و الوقف بالنص على استقلاليته المالية و الإدارية² و هي استقلالية تستفيد منها الجهات القضائية كذلك.

_ سيطرة التركيبة القضائية على التركيبة البشرية إذ يضم 5 قضاة من أصل 12 عضوا وهو عدد يفوق عدد كل من الشخصيات المعروفة بكفاءتها في المجال الاقتصادي و مهني قطاعات الإنتاج و التوزيع.

- الطبيعة القضائية لرئيسه و الذي يعين من بين القضاة.
اعتباره من قبل المشرع كدرجة تقاضي أول حيث ينص على قابلية قراراته للطعن فيها باستئناف إمام المجلس القضائي لمدينة الجزائر الفاصل في المواد التجارية. أن عبارة الاستئناف إضافة إلى عبارة الدعوى توفى بالطبيعة القضائية المحضة لمجلس المنافسة و اعتباره درجة أولى للتقاضي³.

إن كل هذه الاعتبارات و التي من شأنها تقريب مجلس المنافسة من الجهات القضائية جعلت المشرع انطلاقا من 2003 يعيد النظر في طبيعتها القانونية من خلال تكييفه للسلطة الإدارية، تقليص تشكيلته القضائية، و توضيح إجراءات الطعن.

¹ وليد بوحملين ، مرجع سابق ، ص194 .

² المادة 16 من الأمر رقم 95-06 المؤرخ في 25 جانفي 1995 ، المتعلق بالمنافسة ، مرجع سابق .

³ الفقرة الأخيرة من المادة 44 من الأمر رقم 03-03 المؤرخ في 19 جويلية 2003 المتعلق بالمنافسة ، مرجع سابق.

كما تعزز العلاقة التنافسية و التنازعية كذلك بين القاضي و سلطات الضبط نظرا لحيازة هذه الأخيرة على اختصاصات قضائية يمكن أن تنازع اختصاص القاضي، و تقلص من حجم تدخله¹.

ب. المعيار المادي: تدخل السلطات الإدارية المستقلة في مجال اختصاص القاضي : نظرا للطابع الشبه قضائي الذي تتمتع به السلطات الإدارية المستقلة تم تقليص مجال تدخل القاضي فالجانب الاقتصادي، مع وضع إستراتيجية تضم إعادة النظر للتوزيع التقليدي للسلطة بين الهيئة التنفيذية و الهيئة القضائية بوصفها الساهر الوحيد على ضمان العدالة من خلال التطبيق الشرعي للقاعدة القانونية حسب تصور مبدأ الفصل بين السلطات².

انطلاقا من المعيار المادي الخاص بطبيعة النشاط بغض النظر عن طبيعة الهيئة يتجلى هذا التقليص الواضح لاختصاصات القاضي في تطبيق القانون الاقتصادي، بالنظر الى تحويل الاختصاصات القضائية إلى سلطات الضبط على النحو التالي³:

1/- من خلال الاختصاصات شبه القضائية المعترف بها سلطات الضبط و المتعلقة أساسا بوظيفة التحكيم و هو اختصاص قضائي بالدرجة الأولى يسمح لسلطة الضبط النظر في النزاعات بين المتعاملين أو مع المستهلكين⁴.

وإذا كان التحكيم يعد اختصاصا شبه قضائي فان المشرع قد أهل سلطة ضبط البريد والاتصالات السلكية و اللاسلكية للاضطلاع باختصاص قضائي حقيقي، و ذلك بالفصل في النزاعات الخاصة بالتوصيل البيئي⁵.

بالإضافة إلى التحكيم، نص المشرع بالنسبة لبعض سلطات الضبط على أهليتها في القيام بإجراء المصالحة بين المتعاملين، وهذا بالنسبة لكل من الوكالة الوطنية للممتلكات المنجمية⁶،

¹رحموني موسى ، مرجع سابق ، ص 92.

²مخلوف بهية ، الإختصاص التحكيمي للسلطات الإدارية المستقلة ، مذكرة ماجستير في القانون ، فرع القانون العام للأعمال ، كلية الحقوق ، جامعة بجاية ، 2010-2013 ، ص07

³وليد بوحلمين ، مرجع سابق ، ص 196 .

⁴رحمون موسى ، مرجع سابق ، ص 93

⁵ الفقرة 8 من المادة 13 من القانون رقم 03-2000، المؤرخ في 15 أوت 2000، المتعلق بالبريد المواصلات السلكية واللاسلكية، مرجع سابق .

⁶ المادة 44 من القانون رقم 01-01 المؤرخ في 03 جويلية 2001 ، المتضمن قانون المناجم ، مرجع سابق.

ولجنة ضبط الكهرباء والغاز¹ والتي تمارس هذه الوظيفة عن طريق المصالحة، والتي تتولى النظر في الخلافات الناجمة عن تطبيق التنظيم، ولاسيما والمتعلق منه باستخدام الشبكات والتعريفات ومكافئات المتعاملين.

2/- من خلال اختصاصات قضائية محضة خاصة في مجال المنافسة، أين تحويل اختصاص القاضي الجزائي في قمع الممارسات المقيدة للمنافسة المكرس في قانون الأسعار لسنة 1989² إلى مجلس المنافسة بواسطة الأمر الصادر سنة 1995.

من خلال إجراء هذا التحويل يكون المشرع قد قلص من صلاحيات القاضي الجزائي لصالح مجلس المنافسة، حيث قام مجلس المنافسة من الناحية الإحصائية بالفصل في الإخطارات التنازعية المرفوعة إليه بقرارات، ففي سنة 1995 لم يكن هناك أي أخطار، ثم في سنة 1996 سجل إخطاران تنازعيان ليصل عدد الإخطارات التنازعية إلى 6 في سنة 1999، ثم تقلص سنة 2000 بتسجيل 4 إخطارات تنازعية.

حتى وان كان المشرع قد فصل بين اختصاصات من مجلس المنافسة (رقابة المنافسة و الممارسات المقيدة لها)، والقاضي (تعويض المتعاملين المتضررين من الممارسات المقيدة للمنافسة) ورغم أن المجلس الدستوري الفرنسي وصل إلى إيجاد تسوية بشأن مسألة الاختصاصات العقابية لسلطات الضبط و التي تعد من صميم اختصاص القاضي الجزائي، إلا أنه من وجهة نظر تقليدية تبقى الممارسة القضائية لسلطات الضبط و هي سلطات إدارية بالدرجة الأولى منافية لروح مبدأ الفصل بين السلطات اذا كان الاعتراف لسلطات الضبط المستقلة باختصاصات شبه قضائية لاعتبارات السرعة، الفعالية، المرونة، و القابلية للتكيف، فانه يؤدي من جهة أخرى إلى تقليص الضمانات الإجرائية الممنوحة للمتعاملين الاقتصاديين وعليه فان إنشاء السلطات³ المتمتعة بصلاحيات عقابية يبقى يتميز بفارق مزدوج من ناحية فعالية الضبط تقضي تقليص لحجم الضمانات، و من ناحية أخرى فان الإدخال المتزايد للضمانات الإجرائية بالاعتماد القضائي في وظيفة الضبط من شأنه تقليص فعاليته⁴.

¹ المادة 132 من القانون رقم 02-01 المؤرخ في 05 فيفري 2002، المتعلق بالكهرباء و الغاز بواسطة القنوات، مرجع سابق.

² قانون رقم 89-12 المؤرخ في 05 جويلية 1989، ج ر عدد 29 لسنة 1989 (ملغى)

³ وليد بوحلمين، مرجع سابق، ص 198

⁴ عيساوي عز الدين، السلطة القمعية للهيئات الإدارية المستقلة في المجال الإقتصادي و المالي، مذكرة ما جستير في القانون، فرع قانون الأعمال، جامعة تيزي وزو 2004-2005، ص 153

وفي الأخير يمكن استنتاج الطابع المزدوج لعلاقة القاضي بالسلطات الإدارية المستقلة ورغم اختلاف الدورين إلا أنه يمكن الحكم في المسائل التي يخطر بها، و لا يمكنه بناء علاقات حوار و إعلام مباشرة و متبادلة مع المتعاملين، كما هو الشأن بالنسبة للسلطات الإدارية المستقلة.

من جهة أخرى لا يمكن للسلطات الإدارية المستقلة الأمر بإصلاح الضرر عكس القاضي الذي يخول له القانون الحكم بذلك.

الفصل الثاني

الفصل الثاني: أشكال سلطات الضبط المستقلة في الجزائر

بعد وضع الإطار العام لمفهوم السلطات الإدارية المستقلة ، سنتطرق ضمن هذا الفصل إلى أشكال هاته الأخيرة ، من خلال إحصاء لجميع السلطات الإدارية المستقلة في الجزائر، والتي أنشئت على مرحلتين في كل من المجال الإعلامي، الاقتصادي والمالي وهذا ما سنتطرق في المبحث الأول، أما المبحث الثاني سنسلط فيه الضوء من خلال دراسة تطبيقية تحليلية لأهم أو من بين أهم السلطات الإدارية المستقلة، بحيث اخترنا كنموذج كل من مجلس النقد والقرض كسلطة إدارية مستقلة وكذا مجلس المنافسة.

المبحث الأول: إحصاء سلطات الضبط المستقلة في الجزائر

هذا المبحث هو نتاج الإصلاح الإداري للمجال الاقتصادي الجزائري ، بحيث أن الجزائر قد أحصت عددا من السلطات الإدارية المستقلة على مرحلتين تقسم على إثرهما هذا المبحث ، فأول مرحلة كانت بعد التسعينات في المطلب الأول وثاني مرحلة جاءت بعد الألفينيات في المطلب الثاني.

المطلب الأول: مرحلة بعد التسعينات

تمتد هاته المرحلة من سنة 1990 إلى 2000، أين لم ينشئ المشرع الجزائري إلا خمس سلطات ، ألغى منها سلطة وسيط الجمهورية والباقي تم تصنيفها على الشكلين سلطات المجال المالي أو المصرفي وسلطات المجال الاقتصادي الفرع الأول: سلطات المجال المالي أو المصرفي يدخل تحت عنوان هذا الفرع أولى السلطات التي أنشأها المشرع الجزائري ألا وهي مجلس النقد والقرض (أولا)، واللجنة المصرفية (ثانيا).

أولا : مجلس النقد والقرض :

بعد تبني الجزائر لمختلف الإصلاحات الاقتصادية ابتداء من سنة 1988 في مختلف الميادين، وفي القطاع المصرفي بشكل خاص ، أدخلت تعديلات هامة على النظام المصرفي سواءا بهيكل البنك المركزي (سابقا) أو بالخلية المكلفة بالسلطة النقدية ، هذه الأخيرة التي أنشأها القانون رقم 10/90 المتعلق بالنقد والقرض.¹

وفي السابق كان مجلس النقد والقرض يحتكر وظيفة إدارة البنك الجزائري المركزي من جهة والسلطة النقدية من جهة أخرى، أصبح حاليا ينفرد بالسلطة النقدية دون الإدارية، والتي خولت لمجلس إدارة البنك المركزي سابقا حسب الأمر 01/01.²

والتشريعات المنظمة للقطاع المصرفي محل اهتمام الدولة نظرا لأهمية البالغة في الاقتصاد الوطني، وكذا تماشيا مع الظروف الاقتصادية التي تربط الدولة وعلى هذا الأساس تم إصدار

¹ -حدي سمير، مرجع سابق، ص 11.

² - المادة 19 من قانون رقم 90 - 10 بعد تعديلها بموجب الأمر رقم 01 - 01 المؤرخ في 7 فيفري 2001 المعدل والمتمم للقانون 90 - 10، المتعلق بالنقد والقرض ، جريدة الرسمية ، عدد 14 ، صادرة سنة 2001.

الأمر رقم 11/03 المتعلق بالنقد والقرض ، والذي جاء يلغي كل الأحكام السابقة المخالفة له، ومؤخرا تم تعديله وتتميمه بالأمر 10 - 04.

يشكل مجلس النقد والقرض حسب الأمر 10 - 04 من أعضاء مجلس الإدارة إضافة إلى شخصين يختاران حسب أو بحكم كفاءتهما في المسائل الاقتصادية والنقدية ، ويعينان عضوان في المجلس ، بموجب مرسوم يصدره رئيس الجمهورية¹.

وعلى ضوء الأمر 11/03 أصبح مجلس النقد والقرض يتمتع بسلطة إصدار الأنظمة والقرارات الفردية فقط ،بمعنى أنه أداة مشرعة في المجال المصرفي ، كما يجوز للمجلس أن يحدث من بين أعضائه لجان استشارية بصلاحياتها وتكوينها وقواعدها ، ويمكنه أن يستشير أية مؤسسة² ، أما مهنة التأديب والرقابة فقد حولها المشرع إلى هيئة أخرى هي اللجنة المصرفية .

ثانيا: اللجنة المصرفية :

ثم إنشاء اللجنة المصرفية باستصدار القانون 10/90 المتعلق بالنقد والقرض ، حتى تراقب مدى احترام البنوك والمؤسسات المالية للأحكام التشريعية والتنظيمية المطبقة عليها من جهة ،ومن جهة أخرى قواعد حسن سير المهنة .

كما تتولى اللجنة المصرفية عند الاقتضاء البحث عن المخالفات التي يرتكبها أشخاص غير مرخص لهم يقومون بأعمال البنوك والمؤسسات المالية ،بالإضافة إلى إنزال عقوبات تأديبية على المخالفين للقواعد القانونية وأخلاقيات المهنة³ ، كما تسهر اللجنة المصرفية على تطبيق القوانين والأنظمة التي تخضع لها البنوك .

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 ومنهم الأستاذ : " سعيد ديب " ذكر بان اللجنة المصرفية ، عند ممارستها المهام الرقابية على مدى تطبيق القوانين من طرف البنوك والمؤسسات المالية تتصرف كهيئة إدارية مستقلة ، مثلا عند إصدارها للأوامر وممارستها لسلطة التحقيق لكن عند ممارستها لسلطة العقاب كتعيين مدير مؤقت ، مصفي ،

¹ - حدري سمير ، مرجع سابق، ص 12.

² - المادتان 58 و 59 الامر 03-11 المؤرخ في 26 اوت 2003، المتعلق بالنقد و القرض، مرجع سابق.

³ - بن لطرش منى، مرجع سابق، ص 67.

المنع من ممارسة بعض العمليات سحب الاعتماد ، في الحالات يمكن تكييف اللجنة المصرفية كسلطة قضائية إدارية ¹.

بتعبير آخر تتمتع اللجنة المصرفية بازدواجية طابعها القانوني ، فهي من جهة سلطة إدارة مستقلة ، ومن جهة أخرى هيئة قضائية إدارية ، حيث منح المشرع بين القرارات القابلة للطعن القضائي ، وبين تلك التي لا تخضع إلى الرقابة القضائية ²

حيث أن مجلس الدولة الجزائري اعتمد في هذا الشأن معيار قابلية القرارات للطعن بالإلغاء في قضية UMIONBNC في تكييفه للجنة المصرفية ليتوصل في الأخير ضمن قرار صادر عنه إلى اعتبار هذه الأخيرة سلطة إدارية مستقلة ، برغم من عدم وجود أي نص صريح ضمن قانون النقد والقرض، يجيز الطعن بالإلغاء في القرارات الصادرة عن اللجنة المصرفية ³.

الفرع الثاني: في المجال الاقتصادي

سنتناول من خلال هذا الفرع لجنتين تنتميان إلى المرحلة بعد التسعينات تحت غطاء المجال الاقتصادي ألا وهما لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها ، وكذا مجلس المنافسة .

أولاً : لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها

انطلاقاً من بورصة القيم المنقولة آلية لخصوصة المؤسسات العمومية ، في إطار السوق المالية ⁴. وبغرض مراقبة سوق القيم المنقولة ، وضمان شفافيتها من خلال رقابة نشاطات الوسطاء في عمليات البورصة ، قام المشرع الجزائري في هذا الصدد بإنشاء لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، بمقتضى الفقرة الأولى من المادة 20 من المرسوم التشريعي رقم 10/93 المتعلق ببورصة القيم المنقولة ، والتي تنص على أنه " تنشأ 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

¹ -قوراري مجدوب، "سلطات الضبط في المجال الاقتصادي"، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، جامعة ابو بكر بلقايد، تلمسان، 2009-2010، ص 30.

² -المادة 21/107 من الامر 04-10 المؤرخ في 26 اوت 2010 المتعلق بالنقد و القرض، مرجع سابق.

³ -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 ادارة، المدرسة الوطنية للإدارة، العدد الاول، 1999، ص 173.

⁴ -ايت منصور كمال، "خصوصية البنوك العمومية عن طريق بورصة القيم المنقولة"، مجلة ادارة، كلية الحقوق، جامعة جيلالي الطيب، سيدي بلعباس، ع2، 2005، ص 179.

04/03 المعدل والمتمم للمرسوم التشريعي رقم 10/93 ويحدد الطبيعة القانونية للجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها بموجب المادة 12 منه المعدلة للمادة 20 المذكورة سالفا ، حيث تنص المادة 12 على مايلي : "..... تؤسس سلطة ضبط منتقلة لتنظيم عمليات البورصة ومراقبتها ، تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي".

إن هذه المادة مثلها مثل المادة سالفة الذكر ، لم تنص صراحة على الطبيعة القانونية للجنة لكنها تضمنت أحكام جديدة مقارنة بالقانون السابق ، هذه الأحكام تتمثل في منح اللجنة الشخصية المعنوية والاعتراف لها بالاستقلالية¹ .

الملاحظ أن المشرع الجزائري قد وضع بشكل مفصل الجهات التي تشارك في تكوين لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها ، حيث أوكل اقتراح نص عدد أعضاء الحكومة ، ممثلة في كل من وزراء العدل ، المالية، والتعليم العالي، فيما يعود اقتراح النصف الآخر إلى هيئات وطنية لها علاقة وطيدة مع سوق القيم المنقولة ، الأمر الذي يخلق نوع من التوازن و المردودية أكثر ، وبالتالي ضبط محكم لسوق القيم المنقولة² .

ثانيا : مجلس المنافسة :

يتضمن المنافسة المشروعة حسن سير آليات اقتصاد السوق التي تجسد حرية الأسعار وحرية التداول والتعامل بمقتضى النزاهة والشفافية من المبادلات والمعاملات التجارية³ ، بخلاف المنافسة الغير مشروعة التي تنطوي على سلوك وأفعال خاطئة ترتكب من تاجر مباشرة على تاجر آخر تترتب عليه خسارة هذا الأخير مالها، لهذا تم إنشاء مجلس المنافسة الذي يعتبر أداة أساسية في تطبيق التشريع المضاد للممارسات المنافسة للمنافسة ، فهو أداة ضبط وتنظيم للحياة الاقتصادية التي تسود فيها المنافسة الحرة⁴ .

من خلال القانون المنشأ لمجلس المنافسة نلاحظ أن المشرع الجزائري لم يحدد طبيعته القانونية هذا الذي أثار جدل في مسألة اعتباره سلطة إدارية مستقلة أو سلطة ردية شبه قضائية .

¹ - تواتي نصيرة، مرجع سابق، ص 06.

² -الماحي حسين، "حماية المنافسة"، المكتبة العصرية، مصر، الطبعة الاولى، 2007، ص 12.

³ -كتو محمد الشريف، "حماية المستهلك من الممارسات المنافسة للمنافسة"، مجلة ادارة، المدرسة الوطنية للإدارة، العدد الثالث و العشرون، 2002، ص 67.

⁴ -الامر رقم 03/03، المؤرخ في 19 جويلية 2003، المتعلق بالمنافسة، مرجع سابق.

لكن بصدور الأمر 03/03¹ المتعلق بالمنافسة والملغي لأحكام الأمر 06/95 تم تكييف مجلس المنافسة صراحة كسلطة إدارية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستغلال المالي ، بمعنى أن المشرع الجزائري فصل في مسألة الطبيعة القانونية لهذا المجلس ، بإضفاء الطبيعة الإدارية عليه ، واستبعاد الصفة القضائية .
من ذلك فإن المشرع الجزائري في تعديل الجديد لقانون المنافسة بالقانون 12/08² اعترف بصريح العبارة على أن مجلس المنافسة سلطة إدارية مستقلة .

المطلب الثاني : مرحلة ما بعد الافينيات

تمتد هذه المرحلة من 2000 إلى سنة 2006 أين تسارع إنشاء هذه السلطات ليصل إلى إنشاء 09 سلطات في ظرف 06 سنوات مع تعديل معظم النصوص القانونية ، للسلطات المنشأة في مرحلة التسعينيات بحيث انقسمت مجالات اختصاص السلطات في هذه الفترة إلى المجال الإعلامي (فرع الأول) وكذا المجال الاقتصادي (فرع الثاني).

الفرع الأول :سلطات مجال الإعلام والاتصال:

ظهرت تحت خانة هذا المجال سلطة ضبط البريد والمواصلات (أولا)

أولا: سلطة ضبط البريد والمواصلات :

تمت ترجمة التوجه نحو عدم إلزامية الدولة في الجانب الاقتصادي في ميدان البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية بنقل جانب من امتيازات الوزارة المكلفة بقطاع البريد والمواصلات أولى سلطة الضبط للبريد والمواصلات³ التي أنشأها القانون رقم 03-2000 المحدد للقواعد المتعلقة بالبريد والمواصلات بمقتضى المادة العشرة منه، وأضفى عليها الشخصية المعنوية وزودها بصلاحيات واسعة تدرج في إطار السهر على وجود منافسة فعلية ومشروعة تقوم على أساس المساواة وعدم التمييز بين المتعاملين أنفسهم ، وبينهم وبين المرتفقين .

¹ - القانون رقم 12/08 المؤرخ في 25 جوان 2008 و المتعلق بالمنافسة، مرجع سابق.

² -قوراري مجدوب، "الدور الرقابي لسلطة ضبط البريد و المواصلات على مجال الاتصالات بالجزائر"، مداخلة القيت في اشغال ملتقى وطني حول "الاستقرار التشريعي و التنظيمي ضمان للاستثمار ودعم لمناخ الاعمال بالجزائر، تنظيم كلية الحقوق و العلوم الساسية، جامعة مصطفى اسطنبولي، معسكر، الجزائر، 2009، ص 01.

³ -المرجع نفسه، ص 02.

وعلى اعتبار أن مجال الاتصالات السلكية واللاسلكية من أهم القطاعات الحيوية في الدولة الحديثة ، فإن تحويل سلطة الضبط للبريد والمواصلات صلاحية مراقبتها راجع إلى أنها المختص الوحيد في هذا الميدان¹.

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

الفرع الثاني: سلطات المجال الاقتصادي

ظهر في هذه المرحلة عدد كبير من السلطات الموجهة بالمجال الاقتصادي مقارنة بالمرحلة الأولى ، حيث وصل عدد السلطات ضمن هذا الفرع إلى 9 سلطات وهي كالاتي :

أولا : سلطة الضبط في المجال المنجمي :

عمدت الدولة الجزائرية قصد تسيير المنشآت الجيولوجية والممتلكات المنجمية و مراقبة المناجم ، إلى إنشاء جهازين يتكفلان بذلك ، كفيهما المشرع الجزائري في إطار القانون المنشئ لهما صراحة بالسلطات الإدارية المستقلة ، تتمتعان بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي²، تتمثل هذه الأجهزة في كل من الوكالة الوطنية للممتلكات المنجمية ، والوكالة الوطنية للجيولوجيا والمراقبة المنجمية ، ويتكون مجلس الوكالتين من مجلس إدارة وأمين عام وكذا خمسة أعضاء منهم الرئيس ، يعينون بموجب مرسوم رئاسي بناء على اقتراح من الوزير المكلف بالمناجم³، وتجدر الإشارة في هذا الشأن إلى أن هاتين الوكالتين تتفقان مع المجلس الأعلى للإعلام سابق ، من حيث التكيف القانوني الصريح، حيث يستعمل المشرع الجزائري للمرة الثانية صراحة مصطلح " السلطة الإدارية المستقلة " من خلال النصوص القانونية التي وضعها⁴

¹ -المادة 44 و 45 من القانون رقم 01/01 المؤرخ في 03 جويلية 2001 المتضمن قانون المناجم، مرجع سابق.

² - المادة 48 من القانون رقم 01/01 المؤرخ في 03 جويلية 2001 المتضمن قانون المناجم، مرجع سابق.

³ -قوراري مجدوب، مرجع سابق، ص 34.

⁴ -المادة 112 من القانون رقم 02-01 المؤرخ في 05 فبراير 2002 المتعلق بالكهرباء و الغاز بواسطة القنوات، مرجع سابق.

ثانيا : لجنة ضبط الكهرباء والغاز :

لضمان التموين بالكهرباء والغاز عبر مجموع التراب الوطني في أحسن شروط الأمن والجودة والسعر، واحترام القواعد التقنية والبيئية ، ولغرض السير التنافسي والشفاف لسوق الكهرباء والسوق الوطنية للغاز لفائدة المستهلكين والمتعاملين تم إنشاء لجنة ضبط بموجب القانون رقم 01-02 مكيفا إياها بهيئة مستقلة ، تتمتع بالشخصية القانونية والاستقلال المالي¹.

كما تجدر الإشارة على أنه ، تتولى إدارة لجنة ضبط الكهرباء والغاز لجنة مديرة تتشكل من رئيس وثلاثة مديرين ، يتم تعيينهم بمرسوم رئاسي بناء على اقتراح الوزير المكلف بالطاقة ، كما يمكن للجنة المديرة الاستعانة بمديريات للقيام بمهامها على أكمل وجه².

وبالرجوع إلى القانون المنشئ للجنة ضبط الكهرباء والغاز ، نجد أن المشرع أسند لها ممارسة مهام عامة³ وبهدف ممارسة هذه المهام خولت لها عدة سلطات⁴.

ثالثا: سلطة ضبط سوق التبغ والمواد التبغية :

يعتبر نشاط صناعة التبغ من بين الأنشطة الصناعية والتجارية التي تولت السلطة التنفيذية تنظيمه، وذلك بموجب المرسوم التنفيذي المتضمن تنظيم نشاطات صنع المواد التبغية واستيرادها وتوزيعها⁵، فواضح من ذلك إخضاع ممارسة هذا النشاط التجاري والصناعي لنظام الترخيص الإداري المسبق كشرط واقف في إطار الرقابة الوقائية⁶ على ممارسة النشاط الفردي ، وهو نظام من صنع الحكومة وابتداعها بشكل مستقل عن أي نص تشريعي سابق وبدون إحالة المشرع بل أن هذا الأخير لم يسبقها لتنظيمه أصلا ما عدا الجانب الضريبي في قانون المالية⁷.

1 -المادة 117 من نفس القانون.

2 -المادة 114 من نفس القانون.

3 -قوراري مجدوب، مرجع سابق، ص 34.

4 -المادة 102 من القانون رقم 02-11 المؤرخ في 24 ديسمبر 2002، المتضمن قانون المالية لسنة 2003.

5 -المرسوم التنفيذي رقم 331/04 المؤرخ في 18 أكتوبر 2004 المتضمن تنظيم نشاطات صنع المواد التبغية و استيرادها و توزيعها، ج ر عدد 66 لسنة 2004.

6 -عزاوي عبد الرحمان، "الرخص الادارية في التشريع الجزائري"، اطروحة دكتوراه دولة في القانون العام، كلية الحقوق، بن عكنون، جامعة الجامعة، 2005-2006، ص 141.

7 -المرجع نفسه، ص 142.

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 المذكورة أعلاه.

خامسا : سلطة ضبط المصالح العامة للمياه :

يهدف السير الحسن للخدمات العمومية للمياه ، أنشأت سلطة الضبط المياه بمقتضى المادة 25 من القانون المتعلق بالمياه¹، والذي كلف سلطة المياه 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 المقدمة للمرتفقين ، وفيما يخص تشكيلة سلطة الضبط للمياه وقواعد عملاتها وتسييرها سيحدد كل ذلك عن طريق التنظيم .

سادسا: الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته:

إن كل من القانون الاتفاقي² والتشريع الجزائري يحرصان على ضرورة إحداث هيئة لمواجهة ظاهرة الفساد مع جعلها تحظى بالاستقلالية ، ويمكن القول أن الهيئة المكلفة بالوقاية من الفساد تعد إستراتيجية جديدة للدولة الجزائرية في مكافحة الفساد بثت أنواعه وذلك ما أكدته المادة 17 من القانون 06-01 على أنه : " تنشأ 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 " .

سابعا: 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

¹ -المادة 25من القانون رقم 12/05 المؤرخ في 04 اوت 2005 المتعلق بالمياه ج ر، العدد 60 لسنة 2005.

² -المرسوم الرئاسي رقم 04128 المؤرخ في 18 ابريل 2004، يتضمن التصديق بتحفظ على اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد المعتمد من قبل الجمعية العامة للامم المتحدة بنيويورك، يوم 31 اكتوبر 2003، الجريدة الرسمية، العدد 26 لسنة 2004.

معرفة التكلفة الحقيقية¹، لهذا الغرض أنشأ المشرع الجزائري لجنة الإشراف على التأمين بمقتضى المادة 26² والتي نصت على أنه " تنشأ 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 الوزير المكلف بالمالية دائما بإنشاء لجنة الإشراف على التأمينات من شأنه أن يجنب شركات التأمين الإفلاس وتمنع بالمقابل ضياع المؤمن عليهم³.

ثامنا : وكالة ضبط المحروقات :

تراجعت الدولة الجزائرية عن دورها كمحتكر لقطاع المحروقات ، هذا الذي تكرر عمليا إبرام اتفاقية (Guetty) بموجب الأمر رقم 68-591 المؤرخ في 31 أكتوبر 1968 والذي كرس بعد الإعلان عن حركة تأميم 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 سوناطراك⁴، وانطلاقا من المادة الأولى والثانية من القانون رقم 05-07 المؤرخ في 28 أبريل 2005 المتعلق بالمحروقات⁵. استرجعت الدولة الجزائرية صلاحيات 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 مديرة⁶. وتتكون اللجنة المديرة من

¹ -برهام محمد عطائه، "الجديد في مجال التأمين و الضمان"، المؤتمر العلمي السنوي، كلية الحقوق، جامعة بيروت، الطبعة الاولى، منشورات الحلبي الحقوقية، 2007، ص 355.

² -القانون رقم 06-04 المعدلة للمادة 205 من الامر رقم 95-07 المؤرخ في 25 يناير 1995 يتعلق بالتأمينات الجريدة الرسمية العدد 13 لسنة 1995، المعدل و المتمم بالقانون 06-04 المؤرخ في 20 فيفري 2006، الجريدة الرسمية، العدد 15 لسنة 2006.

³ -برهام محمد عطائه، مرجع سابق، ص 355.

⁴ عجة الجبالي، "الكامل في القانون الجزائري للاستثمار"، الأنشطة العادية وقطاع المحروقات، دار الخلدونية، الجزائر، 2006، ص 702.

⁵ -المادة 21 من القانون رقم 07/05 المؤرخ في 28 افريل 2005 المتعلق بالمحروقات، ج ر العدد 50 لسنة 2005.

⁶ -الفقرة السادسة المادة 12 من القانون رقم 07/05 المؤرخ في 28 افريل 2005 المتعلق بالمحروقات، الجريدة الرسمية، العدد 50.2005.

رئيس وخمسة مديرين يعينون بمرسوم رئاسي بناء على اقتراح من الوزير المكلف بالمحروقات¹.

تاسعا: الوكالة الوطنية للمواد الصيدلانية:

وبموجب القانون رقم 08-13 المتعلق بالصحة² تم إنشاء الوكالة الوطنية للمواد الصيدلانية ، وهذا ما نصت عليه المادة 1/173 من القانون سابق الذكر: "تتأ وكالة وطنية للمواد الصيدلانية المستعملة في طب البشري والمسماة أدناه الوكالة سلطة إدارية مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي".

¹ -الفقرة العاشرة من المادة 12 من نفس القانون.

² القانون رقم 08-13 المؤرخ في 03 اوت 2008 والمتعلق بالصحة ، ج ر ، العدد 44 لسنة 2008.

المبحث الثاني: مبحث تحليلي تطبيقي لأهم سلطات الضبط المستقلة في الجزائر

المطلب الأول: مجلس النقد و القرض.

يعتبر مجلس النقد و القرض، سلطة إدارية مستقلة مكلفة بمهمة ضبط المجال المصرفي، خوله المشرع على هذا الأساس ، صلاحيات جد واسعة، بهدف ضمان حسن شؤون النقد و القرض، علما أن هذه المهمة كانت في الأصل من اختصاص السلطة التنفيذية ، خاصة وزير المالية، حيث كان له دور رئيسي في بلورة معالم السياسة النقدية¹.

فهذه المسألة تستوجب منا تقسيم دراستنا ضمن هذا المطلب إلى فرعين (الأول) الطبيعة القانونية لمجلس النقد و القرض أما (الفرع الثاني) فتخصه إلى الاختصاصات أو السلطات المخولة للمجلس.

الفرع الأول: الطبيعة القانونية للمجلس النقد و القرض.

كما سبق القول بأن مجلس النقد و القرض يمثل سلطة إدارية مستقلة فان ذلك يتجلى في طابعه الإداري و الذي يتعلق بتشكيلته من خلال صفة أعضائه و طبيعة القرارات التي يصدرها، وصولا إلى تحديد مدى استقلاليتهم.

أولا: تشكيلة المجلس.

تعتبر تشكيلة المجلس (النقد و القرض) من المعايير الأساسية التي ينبغي الاستناد إليها لإبراز طابعه الإداري، و ذلك بالنظر إلى صفة الأعضاء المكونين و أسلوب تعيينهم.

أ- صفة الأعضاء:

حددت المادة 32 من القانون رقم 90-10 المتعلق بالنقد والقرض التشكيلة البشرية

للمجلس، وهي:

- محافظ البنك المركزي رئيس المجلس.
- ثلاث نواب المحافظ.

¹ أعراب أحمد، "السلطات الادارية في المجال المصرفي"، رسالة ماجستير، جامعة بومرداس، كلية الحقوق، 2006-2007، ص 01

- ثلاث موظفين دائمين ذات كفاءة عالية في الشؤون الاقتصادية و المالية و ثلاث أعضاء مستخلفين تابعين لنفس الإدارات التي ينتمي إليها الموظفين السامين الدائمين في حالة غياب أحدهم أو عدم قدرته على ممارسة مهامه لسبب معين.

فبالنسبة للمحافظ فهو يرأس إضافة إلى المجلس هيئتين أخريين وهما : البنك المركزي واللجنة المصرفية¹.

أما فيما يتعلق بنواب المحافظ الثلاث فيقتصر دورهم على تعويض المحافظ في حالة شغور منصبه ، وذلك نظرا لحاجة المجلس لرئيس في اجتماعاته ، لهذا الغرض يتم تحديد رتبة كل واحد منهم².

لكن بمناسبة تعديل 2001³ الذي طرأ على قانون 90-10 المتعلق بمجلس النقد والقرض ، حيث أصبح كل واحد منهما منتقل عن الآخر نتيجة فصل المشرع بين مجلس إدارة البنك المركزي وبين مجلس النقد والقرض .

وعليه فإن لجوء المشرع إلى هذا الإجراء يترجم نيته في الحرص علا عدم التداخل بين البنك المركزي وبين المجلس ، وبالتالي التوسيع من استقلاليته⁴.

لهذا يكون تعديل 2001⁵ قد احتفظ لمجلس النقد والقرض من حيث إطاره الهيكلي بتشكيلته السابقة المتمثلة في أعضاء مجلس إدارة بنك الجزائر⁶.

حسب المادة 32 من قانون 90-10 ، مع إضافة أعضاء جدد يتمثلون في الشخصيات الثلاث البارزة في المسائل الاقتصادية والنقدية ، أصبح المجلس يتكون من (10) عشرة أعضاء علما أنه في إطار قانون 90-10 كان يتشكل من سبعة أعضاء .

¹ -المادة 144 من قانون رقم 90-10، المؤرخ في 14 افريل 1990 المتعلق بالنقد و القرص، مرجع سابق.

² -بن لطرش منى، مرجع سابق، ص 61.

³ -الامر رقم 01-2001، المؤرخ في 27/01/2001، يعدل و يتم القانون 90-10، المؤرخ في 14 افريل 1990 المتعلق بالنقد و القرص، مرجع سابق.

⁴ -جمال الدين مباركي، "السلطات الادارية المستقلة"، مذكرة ليسانس في القانون، جامعة سعيدة، كلية الحقوق و العلوم السياسية، 2009-2010، ص 74.

⁵ -الامر رقم 01-2001، المؤرخ في 27/01/2001، يعدل و يتم القانون 90-10، المؤرخ في 14 افريل 1990 المتعلق بالنقد و القرص، مرجع سابق.

⁶ -اعراب احمد، مرجع سابق، ص 03.

لعل هدف المشرع من إدخال الشخصيات الثلاثة (03) ضمن تشكيلة المجلس هو توسيع من دائرة الجهات التي يمكنها المساهمة في إضفاء المزيد من الشفافية على المجال المصرفي ، واطمان مبدأ التخصص التي تتمتع به هذه الهيئة المتمثلة في مجلس النقد والقرض ، والذي يقتضي إيجاد شخصيات متخصصة في هذا الميدان .

وفي تقديرنا فإن المشرع أصاب إلى حد ما لما عزز تشكيلة المجلس لهذه الشخصيات لأن ذلك ساعد على التقدير الجيد والدقيق للسياسة النقدية ، ويضمن السير الحسن للمهمة المصرفية . أما ما يميز المرحلة الثالثة المتمثلة في صدور أمر رقم 03-11 المتعلق بالنقد والقرض¹ ، هو التقليل من عدد الشخصيات ، وأصبح المجلس يتشكل من تسعة (09) أعضاء² .

وهذا ونشير إلى أن المشرع الجزائري ، ضيق من تمثيل الأوساط المهنية على مستوى المجلس الذي يتشكل من أعضاء منحدرين من مختلف أجهزة وهيكل الدولة ، وهذا على خلاف نظيره الفرنسي الذي فسح المجال واسعا لتمثيل هذه الأوساط لاسيما البنوك وجمعيات البنوك³ .

ولكن وإن كان هذا يمكن أن يؤثر سلبا على سير هذا الجهاز وعلى استقلالته إلا أنه يؤكد طابعه الإداري باعتباره صفة الأعضاء الذين يوجد ضمنهم حتى موظفون سامون .

ثانيا : طبيعة القرارات التي يصدرها المجلس وطرق الطعن فيها :

بالرجوع إلى الدور الذي يؤديه مجلس النقد والقرض والهادف إلى ضبط المهنة المصرفية وتوجيه السياسة النقدية ، كل ذلك من خلال قرارات فردية ، وتنظيمية كانت في الأصل من اختصاص السلطة التنفيذية وذلك في إطار امتيازات السلطة العامة ، وعلى هذا الأساس ينبغي دراسة طبيعتها القانونية (القرارات) قصد إثبات الطابع الإداري للمجلس ثم نوجه دراستنا حول كيفية الطعن في هذه القرارات .

أ - طبيعة القرارات التي يصدرها المجلس :

لتحديد طبيعة القرارات التي يصدرها المجلس كان لزاما الرجوع إلى مرحلة ما قبل صدور قانون النقد والعرض ، بحيث تميزت هذه المرحلة بتمركز سلطة اتخاذ القرار في يد الجهاز التنفيذي ، حيث استحوذ على صلاحية تأطير وضبط المجال المصرفي ، خاصة وزير

¹ - الامر رقم 03-11، المؤرخ في 25 اوت 2003، يتعلق بالنقد و القرض، مرجع سابق.

² - المادة 58 من الامر نفسه.

³ - جمال الدين مباركي، مرجع سابق، ص 76.

المالية الذي كان يرأس مجلس القرض وبعده المجلس الوطني للقرض¹، مع العلم أن القرارات التي يتخذها الجهاز التنفيذي باعتباره المتحكم في الإدارة العامة، وهي قرارات إدارية تنفيذية معبئة بامتيازات السلطة العامة².

بحيث تغير الوضع مباشرة بعد صدور قانون النقد والقرض رقم 90-10، حيث أحدث المشرع بموجب هذا القانون هيئة جديدة خول لها مهمة الضبط، وهي مجلس النقد والقرض الذي رويت المجلس الوطني للقرض.

ويعتبر المجلس على هذا الأساس سلطة حقيقية وشكلا جديدا من أشكال ممارسة السلطة العامة، ذلك أنه يتخذ قرارات إدارية تنفيذية تصبح نافذة ومنشورة في الجريدة الرسمية³، وهي تارة أعمال فردية تمس مراكز قانونية خاصة، وتارة أخرى أعمالا تنظيمية تمس مراكز قانونية عامة أي تسري على جميع الأشخاص المعنية بالمهمة المصرفية⁴.

وتعد القرارات الإدارية من الأعمال الإدارية الانفرادية المعبئة بامتيازات السلطة العامة، ولن تكتسب بالتالي طابعها الإداري إلا لكونها وليدة ممارسة الإدارة⁵.

وعلى هذا الأساس نذكر أهم المهام التي حولت إلى المجلس بمقتضى قانون 90-10 المتعلق بالنقد والقرض، إصدار الأنظمة، ولاسيما في الميادين المتعلقة بإصدار النقد بشروط إقامة البنوك والمؤسسات المالية، وشروط إقامة شبكة فروعها، وشروط فتح مكاتب تمثيل البنوك والمؤسسات الأجنبية في الجزائر، الشروط التقنية لممارسة مهن الاستشارة والوساطة في المجال المالي، وكذا إصدار قرارات فردية تتعلق بمنح الترخيص وسحب الاعتماد.

وفي الأخير نخلص إلى أن المجلس يتمتع بسلطة اتخاذ القرار مثله مثل الهيئات الإدارية التقليدية، إذا من هذا الجانب يعتبر سلطة إدارية، يبقى فقط البحث في الجهة القضائية المختصة في النظر في الطعون المرفوعة ضد قراراته⁶.

¹ - إقرشاح فاطمة، "المركز القانوني لمجلس النقد و القرض"، مذكرة ماجستير في القانون، فرع قانون الاعمال، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، الجزائر، 2003-2004، ص 30.

² -جبار عبد المجيد، "مفهوم القرار الاداري في القانون الجزائري"، مجلة ادارة، المجلد 5 العدد 1، ص 11.

³ -ناصر لباد، مرجع سابق، ص 11.

⁴ -جبار عبد المجيد، مرجع سابق، ص 6-7.

⁵ -نفس المرجع، ص 18.

⁶ -جمال الدين مباركي، مرجع سابق، 78.

ب - الطعن في قرارات المجلس :

إن إجراء الطعن يختلف حسب طبيعة القرارات المتخذة سواء القرارات التنظيمية أو القرارات الفردية.

فالنسبة للقرارات التنظيمية ، فيحتج بها تجاه الغير مباشرة بعد نشرها في الجريدة الرسمية لكن في حالة الاستعجال تنشر في يوميتين تصدران في مدينة الجزائر ، ويمكن حينئذ الاحتجاج بها تجاه الغير إتمام هذا الإجراء ، وعليه يكون النظام الصادر والمنشور موضوع طعن بالبطلان أمام مجلس الدولة يقدمه وزير المالية، خلال ستين (60) يوما ابتداء من تاريخ نشره دون أن يكون لهذا الطعن أي أثر موقف للتنفيذ، أما بالنسبة المقررات الفردية التي يتخذها المجلس، كالترخيص بفتح البنوك والمؤسسات المالية، وتعديل قوانينها الأساسية، وسحب الاعتماد والترخيص، بفتح مكاتب تمثيل البنوك الأجنبية ، وكذا القرارات المتعلقة بتطبيق الأنظمة التي بينها المجلس، فيحتج بها تجاه الغير مباشرة بعد نشرها في الجريدة الرسمية¹ .

كما يسمح بتقديم طعن واحد بالإبطال في القرارات المتخذة بخصوص النشاطات المصرفية، ولا يسمح بإجراء هذا الطعن إلا للأشخاص الطبيعيين أو المعنويين المستهدفين من القرار مباشرة أي لمن له مصلحة مباشرة ، ويجب أن يقدم الطعن تحت طائلة رفضه شكلا خلال الستين (60) يوما ابتداء من تاريخ نشر القرار أو بتبليغ حسب الحالة² ، وهذا مع مراعاة المادة 87 من قانون النقد والقرض (10-04) التي يفهم منها بأن القرارات الفردية الصادرة عن مجلس النقد والقرض و المتعلقة بطلبات ، سواء البنوك أو مؤسسات مالية جديدة أو فروع مؤسسات قرض أجنبية ، لا يمكن الطعن بإلغاء هذه القرارات إلا بعد قرارين من مجلس النقد والقرض ، مع الإشارة إلى أنه لا يمكن تقديم الطلب الثاني إلا بعد مضي أكثر من (10) عشر أشهر من تبليغ رفض الطلب الأول

في الأخير فإن المشرع خول القاضي الإداري وبالخصوص مجلس الدولة حق النظر في الطعون المقدمة ضد القرارات الفردية والتنظيمية الصادرة من المجلس ، وهذا ابتداء ونهائيا أي كقاضي أول وآخر درجة، وهذا كالهيات الإدارية العادية أي التقليدية ، التي تخضع لاختصاص مجلس الدولة ، وفقا للمادة التاسعة من القانون العضوي رقم 98-02

¹ -المادتين 65-62، من الامر رقم 10-04 المؤرخ في 26 2010، المتعلق بالنقد و القرض، مرجع سابق.

² -المادة 65 من الامر رقم 10-04 المؤرخ في 26 اوت 2010 المتعلق بالنقد و القرض مرجع سابق.

ثالثا : مدى استقلالية المجلس :

يقصد بالاستقلالية من الناحية القانونية عدم خضوع الجهاز لرقابة السلطة الرئاسية ولا للرقابة الوصائية الإدارية ، ولئن اعترف المشرع بالاستقلالية لبعض الهيئات الإدارية المستقلة بصورة صريحة¹ ، فإنه في حالة مجلس النقد والقرض فإن استقلاليته لم ترد صراحة في النصوص القانونية المنشأة له ، لذلك ينبغي استنتاجها وفق معيارين أساسيين وهما : المعيار العضوي والمعياري الوظيفي .

أ- الاستقلالية العضوية :

الاستقلالية العضوية لمجلس النقد والقرض تتجسد من خلال تعدد أعضائه وكذا مدى مراعاة مبدأ الحياد .

فبالنسبة لتعدد الأعضاء تظهر استقلالية مجلس النقد والقرض ، من خلال القواعد المنظمة له ، والخاصة بتعيين أعضائه وتشكيله ، فهذه الهيئة مشكلة تشكيلا جماعيا ، إضافة إلى اختلاق صفات ومراكز هؤلاء الأعضاء إذ يعتبر ذلك مظهرا يضمن الاستقلالية العضوية للجهاز ذلك أنه بالرجوع إلى تركيبته البشرية نجد أنها تتشكل من أعضاء ينحدرون من ميادين وجهات مختلفة كما يتراوحون بين ذوي الاختصاص والخبرة في المجالين الاقتصادي والمالي ، وموظفون سامون من أعلى المراتب² .

الملاحظ أن تعدد أعضاء المجلس واختلاف مراكزهم وصفاتهم إنما هو مظهر يدعم استقلاليتهم ، ذلك أنه يؤدي إلى شفافية عمل المجلي وحسن سيره فإذا فرضنا مثلا أن كل أعضاء المجلس ينتمون إلى سلك واحد ، فهذا أمر قد يؤثر على حيادهم ، وبالتالي على استقلاليتهم ، إلا أنه وباستقراء نص المادة 58 من الأمر رقم 10-04 المتعلق بالنقد والقرض³ ، والتي تطرقت إلى تشكيلة المجلس ، يتضح لنا أنها جاءت عامة وغير واضحة ، حيث تركت سلطة تقديرية واسعة لرئيس الجمهورية ، عند اختيار الأعضاء بناء على معايير غير شفافة وعلى اعتبارات سياسية أو بالمساومات .

¹ -جمال الدين مباركي، مرجع سابق، ص 81.

² -اعراب احمد، مرجع سابق، ص 26.

³ -انظر المواد 15 و 58 من الامر رقم 10-04 المؤرخ في 26 اوت 2010 المتعلق بالنقد و القرض، مرجع سابق.

أما بالنسبة لمراعاة مبدأ الحياد ، ويقصد به خضوع الأحكام الصادرة عن مجلس النقد والقرض لمبدأ الحياد من العناصر الأساسية التي تضمن استقلاليته وهو ما يظهر من خلال نظام التناهي وإجراء الامتاع.¹

إن هذه هي أهم المظاهر التي تجسد الاستقلالية العضوية للمجلس سواء تلك المتعلقة بتعدد أعضائه أو بحيادهم ، إلا أن هذه الاستقلالية ليست مطلقة ، إذ توجد بعض القيود يمكن أن تحد من درجتها .

1- حدود الاستقلالية العضوية :

تعود نسبة استقلالية السلطات الإدارية المستقلة إلى الضغوط الذي تمارسه السلطة التنفيذية على الأعضاء المشكلة لهذه الهيئات ، إذ غالباً ما تصطدم هذه الاستقلالية بعراقيل تحد منها ، وبالنسبة لمجلس النقد والقرض باعتباره سلطة إدارية مستقلة يمكن حصر حدود استقلاليته في الوسائل المتعلقة بالتنشكية ومدة العهدة التي يمارس خلالها الأعضاء مهامهم ، وكذا كيفية تعيين الأعضاء .

- **تشكيلة الأعضاء :** يلاحظ من خلال تطور تشكيلة المجلس من القانون (90-10) المتعلق بالنقد والقرض وصولاً إلى آخر تعديل وهو الأمر (10-04)، أن المشرع أقدم على التقليل من عدد الشخصيات المختصة في المجال الاقتصادي والنقدي بدل التكتيف من تمثيل مثل هذه الشخصيات سواء البنكيين أو جمعيات البنوك والمؤسسات المالية باعتبار أن المجلس هيئة تتميز بطابع الاختصاص التي تقتضي تواجد إطارات متمكنة في الميدان ، هذا ما قد يؤدي إلى تغليب الجانب السياسي على الجانب المهني والتقني ، وبالتالي توجيه السياسة النقدية حسب ما تريده السلطة التنفيذية².

كما يلاحظ من خلال المادة 58 من الأمر رقم 10-04 المتعلق بالنقد والقرض التي تطرقت إلى تشكيلة المجلس أن المشرع تحد أخضع تعيين بعض الأعضاء إلى عنصر الكفاءة في المجال الاقتصادي والنقدي ، لكن لاشيء يحتم على جهة التعيين اختيار شخصيات تتميز فعلاً بصفة الكفاءة والخبرة ، وهو ما يؤثر على استقلالية المجلس³.

¹ - جمال الدين مبارك، مرجع سابق، ص 82.

² - اعلااب احمد، مرجع سابق، ص 22.

³ ZOUAIMIA RACHID. « le statut juridique du conseil de la monnaie et de credit ». op cit. p 72

وعلى هذا الأساس تتمتع السلطة التي لها صلاحية التعيين والمتمثلة في شخص رئيس الجمهورية على سلطة تقديرية واسعة في اختيار أعضاء المجلس وهذا يرجع إلى عمومية النصوص وغموضها ، الشيء الذي يؤدي إلى تدخل العوامل الذاتية كعامل القرابة ، أو الانتماء السياسي أو المحاباة ، وبالتالي واجب الولاء والإخضاع للأوامر ، مما لا يضمن استقلالية السلطة النقدية¹.

ونظيف أنه خلافا لما هو سائد في فرنسا ، ترك المشرع الجزائري مكانا ضيقا لتمثيل الأوساط المهنية على مستوى الجهاز ، الذي يتشكل أساسا من أعوان ينحدرون من مختلف هياكل وأجهزة الدولة ، ولهم وزن ثقيل على مستوى اتخاذ القرار، كالمحافظ ونواب المحافظ.... إذ يمكنهم أن يؤثروا بهذه الصفة في سير أعمال المجلس إذا تعرضوا إلى ضغوطات من طرف الجهاز التنفيذي ، إذا مثل هذا الوضع يعمل في غير صالح استقلالية المجلس².

• كيفية تعيين أعضاء المجلس :

كانت سلطة تعيين أعضاء مجلس النقد والقرض في ظل قانون 90-10 المتعلق بالنقد والقرض، يتقاسمها كل من رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة ، إلا أنه وبصدور القانون الجديد المتعلق بالنقد والقرض (03-11) المعدل والمتمم بالأمر 04-10 تغيرت كيفية تعيين أعضاء المجلس حيث آلت سلطة التعيين إلى رئيس الجمهورية ، منفردا بذلك على حساب رئيس الحكومة الذي فقد صلاحية التعيين كلية ، إذ أصبح أعضاء المجلس يعينون بمرسوم رئاسي من طرف رئيس الجمهورية ، وهذا ما عززه كذلك التعديل الأخير للأمر (04-10)³.

وعلى ضوء ما تقدم نلاحظ أن رئيس الجمهورية يحتكر سلطة تعيين أعضاء المجلس علا غرار باقي الوظائف العليا في الدولة⁴.

كما يلاحظ أن طريقة التعيين التي انتجها المشرع الجزائري هي في غير صالح استقلالية الجهاز ، وذلك بسبب إقصاء الهيئات التمثيلية الوطنية وهما المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة ، في اقتراح أعضاء مجلس النقد والقرض ، وهذا عكس السائد في الدول العربية .

¹ - ZOUAIMIA RACHID. « le statut juridique du conseil de la monnaie et de credit ». op cit. p 73 -

² - اعراب احمد، مرجع سابق، ص 22.

³ - انظر المواد 18 و 58 من الامر رقم 04-10 المؤرخ في 26 اوت 2010 المتعلق بالنقد و القرض، مرجع سابق.

⁴ - ZOUAIMIA RACHID. « les autorités de régulations dans le secteur financier en algérie ». op cit. p 23 et 24. -

• عدم تحديد عهدة أعضاء المجلس :

يعتبر تحديد مدة انتداب أعضاء السلطات الإدارية المستقلة من بين أهم المظاهر التي يمكن من خلالها إثبات مدى استقلاليتها، لأن ذلك يسمح لهم بأداء مهامهم بكل حرية وبدون ضغوط، حيث لا يمكن عزلهم من وظائفهم إلا في الظروف الاستثنائية¹.

وهذا ما كرسه المشرع الجزائري في إطار قانون 90-10 المتعلق بالنقد والقرض² ولكن بصدور أمر 2001 المعدل لقانون 90-10، لم يستمر الوضع على حاله حيث ألغيت المادة 22 بالمادة 13 من هذا الأمر وبذلك أصبح أعضاء المجلس معرضون للعزل في أي وقت، إذ تم إلغاء مدة انتداب المحافظ ونوابه، مع العلم أن نفس الحل أبقى عليه المشرع في ظل أمر رقم 03-11 و 04-10 المتعلقين بالنقد والقرض، كما أنه تنتهي مهامهم بنفس طريقة تعيينهم، إلا أنه لا توجد أية إشارة لظروف أو أسباب إنهاء عضويتهم، وعليه فإن عدم تحديد عهدة أعضاء المجلس ورئيسه ينفي الاستقلالية العضوية لأنهم معرضون للعزل في أي لحظة من طرف سلطة تعيينهم.

وفي الأخير يمكن القول أن عدم استقرار الأعضاء، وكذا إمكانية تجديد مدة انتدابهم لا يضمن استقلالية الهيئة، لهذا ينبغي تحديد مدة العهدة وعدم تجديدها قصد ضمان حياد الأعضاء واستقلالية الجهاز.

ب- **الاستقلالية الوظيفية:** تعني الاستقلالية الوظيفية أن القرارات التي يتخذها الجهاز لا يمكن إلغاؤها ولا تعديلها أو تغييرها من سلطة عليا³، ويظهر ذلك من خلال مظاهر هذه الاستقلالية والحدود التي تنقص من درجتها.

1- مظاهر الاستقلالية الوظيفية :

من العناصر التي تدعم استقلالية المجلس، كيفية اتخاذ القرارات وكذا وضع المجلس لنظامه الداخلي، فبالنسبة للاستقلالية في اتخاذ القرارات فإن مجلس النقد والقرض يتخذ قراراته عن طريق عقد الاجتماعات ونظام التصويت.

¹ - اعراب احمد، المرجع السابق، ص 24.

² - انظر المادة 22 من قانون رقم 90-10، المؤرخ في 14 افريل 1990 المتعلق بالنقد و القرض، المرجع السابق.

³ - 8. - ZOUAIMIA RACHID. « le statut juridique du conseil de la monnaie et de credit ». op cit. p 8.

- **مرحلة تحضير القرارات:** يعتبر تحديد دورات المجلس والالتزام بنظام الاجتماعات في اتخاذ القرارات من العناصر التي تضمن استقلالية المجلس ، خاصة بغياب الرقابة المباشرة على هذه القرارات من طرف السلطة التنفيذية¹، وذلك من خلال استدعاء الأعضاء إلى الاجتماعات واحترام النصاب القانوني في اتخاذ القرارات ، ويترأس اجتماعات المجلس محافظ بنك الجزائر الذي يستدعيه للاجتماع ويحدد جدول أعماله .

يعقد المجلس أربع دورات عادية في السنة على الأقل ويمكن أن يستدعي إلى الانعقاد كلما دعت الضرورة إلى ذلك ، بحيث يستلزم عقد اجتماعات المجلس حضور ستة (06) من أعضائه على الأقل وما يجدر الإشارة إليه أن المشرع لم يشير إلى طريقة أو كيفية استدعاء الأعضاء لحضور الجلسات .

لذا فإن كيفية عقد الاجتماعات وتحضير قراراته يدل على أنه يتخذ قراراته باستقلالية ، خاصة أنه يمكن في الحالات الاستثنائية لعضوين للمجلس استدعاء هذا الأخير للاجتماع ، من هنا يظهر اتساع السلطات التي منحت للأعضاء في تحضير قرارات المجلس قبل عرضها للتصويت² .

- مرحلة المصادقة على القرارات:

بالإضافة إلى النصاب القانوني الواجب توفره لشرعية القرارات فإن هذه القرارات تخضع أيضا لنظام التصويت ، الذي يعتمد لتوفر الأغلبية البسيطة وفي حالة تساوي عدد الأصوات يرجح بصوت الرئيس. مع الإشارة إلى أن كل عضو يتمتع بصوت واحد ، كما لا يجوز لأي عضو في المجلس أن يفوض من يمثله في اجتماعاته³.

وبعد ذلك يتم تحضير محضر الاجتماع مع توقيع كل عضو عليه سواء استشارة أم لا ، كون أن المحضر يوضح أنه عارض أو رفض التصويت دون أن يترتب على ذلك أي جزاء ، ويقوم بعد ذلك المحافظ بالتوقيع في النهاية ويعلن نهاية الجلسة ، محددًا في نفس الوقت موعد الاجتماع اللاحق⁴ .

¹ - اعراب احمد، مرجع سابق، ص 26.

² - المادة 60 و 59 من الامر رقم 10-04 المؤرخ في 26 اوت 2010 المتعلق بالنقد و القرض، مرجع سابق.

³ - المادة 60 الفقرة الثانية من نفس الامر.

⁴ - اعراب احمد، مرجع سابق، ص 28.

من خلال ما سبق يمكن القول ان المجلس يتخذ قراراته بالاستقلالية حيث لا يمكن تعديلها أو إلغاؤها من طرف الجهاز التنفيذي¹، إذ لم يمنح له المشرع سوى طريق الطعن القضائي أمام مجلس الدولة ، علما أن ذلك لا يوقف قرار التنفيذ . وهنا تظهر السلطة الحقيقية لمجلس النقد والقرض ، حيث اعتبره المشرع سلطة نقدية وخوله سلطة حقيقية في اتخاذ القرارات في مجال النقد والقرض ، ويعبر عن ذلك الأستاذ روابحية رشيد كالتالي:

"le conseil bénéficie aussi d'un véritable domaine réservé "

وختاما فإن ما يلاحظ هو أن المجلس يتخذ قراراته بحرية مطلقة دون تدخل السلطة التنفيذية بدليل عدم حضور أي ممثل للحكومة في اجتماعاته² . أما بالنسبة في وضع المجلس لنظامه الداخلي فإن ذلك يتجلى في حرية السلطات الإدارية المقبلة بصفة عامة ومجلس النقد والقرض بصفة خاصة في اختيار مجموع القواعد التي من خلالها تقرر كيفية تنظيمها وسيرها الداخلي ، بالإضافة إلى تحديد حقوق وواجبات الأعضاء³ ، وهذا دون مشاركتها مع أي جهة أخرى ، وبالخصوص السلطة التنفيذية . فبالرجوع إلى أحكام الأمر 10- 04، نجد أن المشرع خول للمجلس الحق في إعداد نظامه الداخلي والمصادقة عليه خلال أول دورة يجتمع فيها⁴ . وفي الأخير ، وإن كانت بعض السلطات الإدارية المستقلة بصفة عامة ومجلس النقد والقرض بصفة خاصة ، هي التي تحدد تسييرها وتنظيم مصالحها بواسطة النظام الداخلي الذي تصدره فإن حريتها تبقى محدودة إزاء ذلك .

¹ -المادة 63 من الامر رقم 10-04 المؤرخ في 26 اوت 2010المتعلق بالنقد و القرض، مرجع سابق.

² - ZOUAIMIA RACHID. « le svertissements étranges en en Alhéria »journal de droitinternational. N 3 1993 . p577.

³ - ZOUAIMIA RACHID. « les autorités de régulations dans le secteurfinancier en algérie ». op cit. p 17 -

⁴ - ZOUAIMIA RACHID. « les autorités de régulations dans le secteurfinancier en algérie ». op cit. p 17 -

2- حدود الاستقلالية الوظيفية :

من بين أهم الحدود التي تنقص من الاستقلالية الوظيفية للمجلس، نذكر عدم تمتعه بالشخصية المعنوية وكذا غياب الاستقلال المالي :

- عدم تمتع المجلس بالشخصية المعنوية :

إن الأصل عند المشرع الجزائري هو الاعتراف بالشخصية المعنوية للسلطات الإدارية المستقلة باستثناء اللجنة المصرفية ومجلس القرض¹.

الاعتراف لسلطة إدارية مستقلة بالشخصية المعنوية ليس بمعيار حاسم لقياس درجة الاستقلالية² ، وإنما هي من العناصر التي تساعد في إظهار هذه الاستقلالية من الناحية الوظيفية ، وذلك بالنظر إلى الآثار المترتبة عن الشخصية المعنوية ، كأهلية التقاضي والاستقلال المالي ، وتحمل الجهاز مسؤولية تصرفاته ، وكذا الذمة المالية³.

- أهلية التقاضي: باعتبار أن المجلس لا يتمتع بالشخصية المعنوية ، فلا يمكن تمثيله القانوني اللجوء إلى الجهات القضائية باسمه، بصفته مدعيا أو مدعى عليه .

وعليه و إن كان هذا الحد لا يؤثر في الاستقلالية من الناحية العملية لكن من التكيف القانوني ، لا يمكن تصور هيئة ما انها مستقلة ،دون تمتعها بالشخصية القانونية ، إذ لا يمكنها تحمل تبعية أعمالها كونها تعمل لصالح الدولة ولحسابها وبالتالي هي التي تتأسس كطرف أمام الجهات القضائية⁴.

وعلى هذا الأساس فالطعون المرفوعة ضد قرارات مجلس النقد والقرض ترفع ضد الدولة التي يمثلها محافظ بنك الجزائر ، حيث تنص المادة 16 الفقرة الخامسة (05) من الأمر رقم 04-10.

" ترفع الدعاوي القضائية ويدافع عنها بناء على متابعته وتعجيله ،ويتخذ جميع الإجراءات التحفظية التي يراها ضرورية".

¹ -المادة 60 من الامر رقم 04-10 المؤرخ في 26 اوت 2010 المتعلق بالنقد و القرض، مرجع سابق.

² - ZOUAIMIA RACHID. « le statut juridique du conseil de la monnaie et de credit ». op cit.

³ -اعراب احمد، مرجع سابق، ص 31.

⁴ -اعراب احمد، مرجع سابق، ص 31.

علما أن المحافظ ممثلا قانونيا لبنك الجزائر ومجلس النقد والقرض واللجنة المصرفية، باعتباره ممثلا للدولة من جهة، والعلاقة المتداخلة بين بنك الجزائر والمجلس من جهة أخرى. ولهذا فإن عدم تمتع المجلس بأهلية التقاضي يعد انتقاصا من استقلالية الوظيفة.

3- عدم مسؤولية المجلس :

في خاتمة المسؤولية الإدارية وتحديد السلطات الإدارية المستقلة فإن إلقاء المسؤولية على عاتقها نتيجة الأضرار الناجمة عن أخطائها الجسيمة من بين النتائج المترتبة عن الشخصية المعنوية، فإن مسؤوليتها عن الأعضاء الصادرة عنها تتحملها الدولة.

وهذا ما ينطبق على مجلس النقد والقرض، حيث تتولى الدولة دفع التعويضات المستحقة قصد جبر الأضرار الناتجة عن أفعاله على أساس الخطأ الجسيم مما يجعله في وضعية تبعية للسلطة التنفيذية، وعليه عدم تزويد المجلس بالشخصية المعنوية يجعله لا يتحمل تبعية أعماله¹، وهذا ما يبرر عدم استقلاليتها كونها تشكل ضمن هذا الشكل جزء من الدولة وتعمل لصالحها ولحسابها، وعلى هذا الأساس لا يمكن تصور استقلالية المجلس من الناحية القانونية بسبب عدم مسؤوليته على أعماله، والدولة هي التي تحمل هذه المسؤولية.

4- غياب الاستقلال المالي :

يعتبر الاستقلال المالي من الركائز الأساسية التي يمكن في خلالها معرفة مدى استقلالية السلطات الإدارية المستقلة، ذلك أنه يجب التمييز بين ما إذا كانت للهيئة ميزانية خاصة بها، ثم مصدرها، من ناحية كونها إعانات قدمت من طرف الدولة أو تدخل في إطار الميزانية العامة للدولة، أو من ناحية أنها تأتي من مصادر أخرى كالغرامات والأتاوى التي يتم تحصيلها بطرق مختلفة.

وفيما يخص مجلس النقد والقرض كونه لا يتمتع بالشخصية المعنوية فإنه لا يستفيد من استقلالية مالية ولا من ميزانية خاصة، بحيث أن الوسائل المالية و أعباؤه يتكفل بها بنك الجزائر².

¹ - المرجع نفسه، ص 32.

² - ZOUAIMIA RACHID. « les A.A.L et régulation économique en Algérie ». op cit. p 50 -

مع الإشارة أنه توجد بعض الهيئات المستقلة مزودة بشخصية قانونية وتتمتع بالاستقلال المالي ، إلا ان الدولة هي مصدر هذه الأموال _ سواء كلية أو جزئياً _ وهو ما يميز الشك في استقلاليتها.

وعلى هذا الأساس ،يلاحظ أنه رغم ما تتمتع به بعض السلطات الإدارية من استقلالية مالية ، وعدم تمتع البعض الآخر بنفس الاستقلالية ، إلا أنها تبقى كلها تحتاج إلى إعانات من الدولة لسد حاجاتها المالية ،علما ان مصادر هذه الأموال هي الوزارات التي يتبع لها مجال نشاط الهيئة أو من ميزانية الدولة .

ولهذا نقول أن الحكومة هي التي تحدد ميزانية هذه السلطات¹ بطريقة مباشرة أو غير مباشرة الشئ الذي ينقص من استقلاليتها .

الفرع الثاني : السلطات المخولة لمجلس النقد والقرض :

مجلس النقد والقرض كسلطة إدارية مستقلة ، خول لها المشرع اختصاصات بإعتباره سلطة تنظيمية تصدر أنظمة ، وكذا سلطة اتخاذ قرارات فردية .

أولاً : السلطة التنظيمية :

السلطة التنظيمية من أهم اختصاصات المجلس بحيث شهدت الأعوام بعد تأسيسه من إصداره لعشرات الأنظمة والتي غرضها تنظيم وتقنين النشاط المصرفي ويظهر ذلك في السلطات الواسعة التي يتمتع بها المجلس في مجال النقد والقرض.

أ- وضع شروط وقواعد الالتحاق بالمهنة المصرفية :

يمكن حصر شروط وقواعد الاستثمار في المجال المصرفي بالشكل القانوني للمؤسسة ، والحد الأدنى للرأس مال وكذا القواعد المتعلقة بالمسيرين.

1- الشكل القانوني للمؤسسة :

كرس المشرع الجزائري نوعا واحدا من الشركات التي يمكن أن تكتسب صفتها البنوك والمؤسسات المالية،وهي شركة المساهمة²، وذلك في صريح المادة 83 من الأمر المتعلق

¹ - Ibid. P54.

² -أقرشاح فاطمة، "المركز القانوني لمجلس النقد و القرض"، مذكرة ماستير في القانون، فرع القانون الاعمال، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، الجزائر، 2002-2003، ص 46.

بالنقد والقرض التي تنص على مايلي "يجب أن تؤسس البنوك و المؤسسات المالية الخاضعة للقانون الجزائري في شك شركات مساهمة و يدرس المجلس جدوى اتخاذ بنك أو مؤسسة مالية شكل تعاقدية". وقد اصدر المجلس، في هذا الصدد النظام رقم 95-06¹ الذي يصدر النشاطات التابعة للبنوك و المؤسسات المالية، كما حدد النظام رقم 00-02² شروط تأسيس أي بنك أو مؤسسة مالية.

2. الحد الأدنى للرأس المال:

أوردت المادة 88 من الأمر 10-04 المتعلق بالنقد و القرض، انه "يجب أن توفر البنوك و المؤسسات المالية رأس مال مبدأ كليا نقدا يعادل على الأقل المبلغ الذي يحدده نظام يتخذه المجلس".

ويلاحظ من خلال هذه المادة ان المشرع اشترط وجوب توافر الحد الأدنى من رأس المال دون ان يحدد قيمته، مخولا ذلك لمجلس النقد و القرض³، الذي اصدر على هذا الأساس نص تطبيقي للمادة 88 أعلاه، و هو النظام رقم 04-01⁴ الذي يهدف إلى تحديد الحد الأدنى للرأس المال الذي يجب على البنوك و المؤسسات المالية العاملة في الجزائر أن تحرره عند تأسيسها، حيث ينبغي على هذه المؤسسات أن تمتلك عند رأسمالا محررا نقدا و هذا حسب الحالة⁵.

3. القواعد المتعلقة بالمسيرين:

أورد المشرع في المادة 80 من الأمر رقم 10-04 المتعلق بالنقد و القرض الشروط التي يجب أن تتوفر في مسيري مؤسسات القروض ذلك انه لا يجوز لأي كان أن يكون مؤسس لبنك أو

¹ -النظام رقم 96-06، مؤرخ في 19 نوفمبر 1995 المتعلق بالنشاطات التابعة للبنوك و المؤسسات المالية، ج ر العدد 81 الصادرة بتاريخ 27 ديسمبر 1995.

² -النظام رقم 00-2002، مؤرخ في 02 افريل 2000، المعدل و المتمم للنظام رقم 93-01، المتعلق بشروط تأسيس المؤسسات المالية و المصرفية و شروط اقامة بنك او مؤسسة اجنبية، العدد 27، الصادرة بسنة 2000، المعدل و المتمم بالنظام رقم 02-05 جر، العدد 25 الصادرة سنة 2003.

³ -المادة 62 من الامر رقم 10-04 المؤرخ في 26 اوت 2010 المتعلق بالنقد و القرض، مرجع سابق.

⁴ -نظام رقم 01/04 المؤرخ في 04 مارس 2004، يتعلق بالحد الأدنى لرأسمال البنوك و المؤسسات المالية العاملة في الجزائر، جريدة رسمية، عدد 27، 2004.

⁵ -المادة 02 من النظام نفسه.

مؤسسة مالية أو عضو في مجلس إدارتها أن يتولى مباشرة أو بواسطة شخص آخر، إدارة بنك أو مؤسسة مالية أو تسيرها أو تمثيلها بأية صفة كانت أو ان يقول حق التوقيع عنها إذا حكم عليه سبب جنائية، أو سبق له أن قام باختلاس أو رشوة أو سرقة أو سحب شيك دون رصيد، أو أن قام بسوء ائتمان أو باحتيال أو باغتصاب أو أموال أو خاصة، أن سبق أن قام بمخالفة التشريع و التنظيم الخاصين بالصرف أو التزوير في المحررات الرسمية، المصرفية أو التجارية، وكذا أن لا يكون قد سبق وان حكم عليه من قبل محكمة أجنبية بحكم يتمتع بقوة الشيء المقضي فيه بفعل مكيف وفق القانون الجزائري، انه يشكل احدى الجنايات او الجح المنصوص عليها في هذه المادة (المادة 80)¹.

ب. قواعد ممارسة المهنة المصرفية:

تتمثل هذه القواعد الخاصة بالعمليات البنكية و المحاسبية، و قواعد الحذر في التسيير، والاحتياطي الالزامي.

2. القواعد الخاصة بالعمليات البنكية و المحاسبية:

- القواعد الخاصة بالعمليات البنكية:

يمكن حصر هذه القواعد² في نقطتين تتعلق الأولى بالعمليات البنكية الأساسية أو الرئيسية أما الثانية فتتعلق بالعمليات البنكية التبعية.

فبالنسبة للعمليات البنكية الرئيسية أو ما يعبر عنه بمبدأ التخصص فهي نشاط محتكر من طرف البنوك و المؤسسات المالية³، وقد نص عليها المشروع على هذه العمليات في المواد من 66 الى 68 من الأمر رقم 10-04، المتعلق بالنقد و القرض و هي ثلاثة أنواع: تلقي الودائع من الجمهور و هي خاصة تتميز بها البنوك دون المؤسسات المالية، منح القروض، و تسيير وسائل الدفع و إدارتها.

أما فيما يخص العمليات البنكية الثانوية أو التبعية، فهي تعد استثناء و خروجاً عن مبدأ التخصص، ذلك أنها نشاطات تابعة للنشاطات الرئيسية للبنوك و المؤسسات المالية، وغير

¹ - اعراب احمد، مرجع سابق، ص 43.

² أقرشاح فاطمة، مرجع سابق، ص 48، 49.

³ المادة 70 من الأمر رقم 10-04، المؤرخ في 26 أوت 2010، المتعلق بالنقد و القرض، المرجع السابق

محتكرة من طرفها، و لقد نصت على طبيعة هذه العمليات المادة 75 من قانون النقد و القرض و كذا النظام رقم 95-06، المتعلق بالنشاطات التابعة للبنوك و المؤسسات المالية.

- القواعد المحاسبية:

فرض قانون النقد و القرض و النصوص التطبيقية الصادرة عن مجلس النقد و القرض قواعد محاسبية خاصة فبموجب المادة 103 من الأمر رقم 10-04 يجب على البنوك أن تنظم حساباتها المالية بشكل مجمع وفقا للشروط التي يصدرها المجلس.

في هذا الصدد أصدر مجلس النقد و القرض نظامين يتعلقان بالقواعد المحاسبية، فالنظام الأول يتعلق بالمبادئ الأساسية الخاصة بالمحاسبة البنكية¹، أما النظام الثاني فيتعلق بالزام البنوك و المؤسسات المالية أن تنشر حساباتها سنويا في نشرة الإعلانات القانونية على أن تكون المعلومات المصرح بها تعطي الصورة الحقيقية للوضعية المالية لمؤسسة القرض و أملاكها و كذا التي حققتها خلال السنة المنصرمة²

و عليه يجب على المؤسسة أن تمسك حساباتها و تسجيل عملياتها، وذلك إضفاء الشفافية على العمليات البنكية، حتى يتسنى للأجهزة المكلفة بالرقابة من التأكد من صحة هذه المعلومات المقدمة مقارنة بالوثائق المرفقة الخاصة بهذه العناصر³، و تعتبر هذه القواعد المحاسبية نوع من الرقابة الوقائية، نظرا لكونها تكمل قواعد الحذر في التسيير نظرا لفعاليتها، وكذا اهتمامها بالتسيير الداخلي للمؤسسة.

¹ النظام رقم 92-08، مؤرخ في 17 نوفمبر 1993 المتضمن مخطط الحسابات البنكية و القواعد المحاسبية المطبقة على البنوك و المؤسسات المالية، ج.ر، العدد 24 الصادرة سنة 1993.

² المادة 13 من النظام رقم 92-09، مؤرخ في 17 نوفمبر 1992 المتضمن اعداد الحسابات الفردية السنوية للبنوك و المؤسسات المالية و نشرها، ج.ر، العدد 15 الصادرة سنة 1993.

³ المادة 13 من النظام رقم 92-09 المؤرخ في 17 نوفمبر 1992، المرجع السابق.

- قواعد الحذر في التسيير:

ينبغي على البنوك و المؤسسات المالية أن تلتزم بقواعد حسن سير المهنة المصرفية لاسيما قواعد الحذر في التسيير¹، وذلك قصد ضمان سيولة البنك و كذا قدرته على الدفع وبالتالي الحفاظ على توازنه المالي و أموال المودعين.

ولهذا الغرض، يخول مجلس النقد و القرض، يوصفه سلطة نقدية، بتحديد المقاييس و النسب التي تطبق على البنوك و المؤسسات المالية لاسيما فيما يخص تغطية المخاطر و توزيعها، السيولة و القدرة على الوفاء و المخاطر بوجه عام.

وعليه فان المجلس فرض شروط و التزامات على مؤسسات القرض قصد احترام قواعد الحذر في التسيير و يتجلى ذلك من خلال قواعد الملاءة وقواعد السيولة.

- الاحتياط الإلزامي:

تلتزم المؤسسات البنكية بإنشاء احتياطي إلزامي، وهذا بالنسبة للعمليات المبنية في المواد من 66 الى 68 من الأمر رقم 04-10 باعتبارها المخولة دون سواها بالقيام بجميع هذه العمليات، وبصفة مهنتها العادية أي تطبيقا لمبدأ التخصص، مع العلم أنه لا يمكن أن تتجاوز نسبة الاحتياطي الإلزامي 15% و يمكن أن تساوي 0%.

كما يمكن، حسب المادة 9 من النظام رقم 02-04، بموجبات الاحتياطي الإلزامي أن تعطي عليها فوائد، لا يمكن أن تتجاوز نسبة الفائدة النسبة المتوسطة لعمليات إعادة تمويل بنك الجزائر ويمكن أن تساوي هذه النسبة 0% ويجب أن تدفع هذه الفائدة في أجل أقصاه اليوم الواحد و العشرون من كل شهر أي خلال سبعة (سبعة) أيام التالية لانقضاء فترة التكوين الاحتياطي².

ج- تنظيم حركة رؤوس الأموال و سوق المصرف:

1- تنظيم حركة رؤوس الأموال:

إن التنظيم المحكم و المضبوط لحركة رؤوس الأموال من الداخل إلى الخارج و العملية العكسية، يعتبر من أهم الضمانات و التحفيزات، سواءا للمستثمر الوطني أو الأجنبي، لهذا خول

¹ النظام رقم 09-91، مؤرخ في 14 مارس 1991 المحدد لقواعد الحذر في تسيير المصارف و المؤسسات المالية، ج.ر، العدد 24

الصادرة سنة 1991، المعدل و المتمم بالنظام رقم 04-95، المؤرخ في 20 أبريل 1995، ج.ر، عدد 39 الصادرة سنة 1995

² النظام رقم 02-04، مؤرخ في 04 مارس 2004 يحدد تكوين الحد الأدنى للاحتياطي الالزامي، جريدة رسمية، عدد 27، صادرة سنة 2004.

المشرع مجلس النقد و القرض صلاحية تنظيم هذا المجال عن طريق إصدار أنظمة محاولا التكيف مع المستجدات الوطنية و الدولية¹.

و قد رخص المشرع بمقتضى المادة 126 من الأمر 10-04 للمقيمين في الجزائر بتحويل أموالهم إلى الخارج لضمان تمويل نشاطات في الخارج مكملة لنشاطاتهم المتعلقة بالاستثمار، أي إنتاج السلع و الخدمات، و على هذا الأساس يحدد المجلس شروط و ضوابط قصد تنظيم حركة الرأس المال و يمنح الرخص وفقا لهذه الشروط²

2-تنظيم الصرف و سوق الصرف:

خول المشرع الجزائري مجلس النقد و القرض سلطة إصدار أنظمة قصد ضبط المجالات المتعلقة بالصرف، وهذا من حيث تحديد أهداف سياسة سعر الصرف و تسيير احتياطات الصرف³.

وعلى هذا الأساس ينظم بنك الجزائر سوق الصرف في إطار سياسة الصرف التي يقرها المجلس، وضمن احترام الالتزامات الدولية التي تعهدت بها الجزائر⁴، ومن العمليات التي ينظمها المجلس أيضا نجد، خصم السندات فتح حسابات بالعملة الأجنبية للشركات الخاضعة للقانون الجزائري⁵.

ثانيا:سلطة اتخاذ قرارات فردية

لقد أوجب المشرع قيودا و شروطا تتمثل في طلب الترخيص بإنشاء مؤسسة قرض، كمحاولة أولى، و طلب الاعتماد لممارسة الأعمال المصرفية كمرحلة ثانية.

و على هذا الأساس، زود المشرع الجزائري مجلس النقد و القرض بسلطة إصدار قرارات فردية، وفق المادة 62 من الأمر 10-04 المتعلق بالنقد و القرض، تتعلق أساسا بقرار الترخيص و قرار سحب الاعتماد، إضافة إلى عمل انفرادي آخر يتمثل في القياس.

أ- سلطة الترخيص:

¹ اطلع حسين نواره، "الأمن للاستثمارات الأجنبية في الجزائر"، مذكرة ماجستير في القانون، فرع قانون أعمال، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2003.

² المادة 125 من الأمر 10-04 المؤرخ في 26 أوت 2010 المتعلق بالنقد و القرض، مرجع سابق.

³ المادة 62 من نفس الأمر.

⁴ المادة 127 من نفس الأمر.

⁵ أعراب أحمد، مرجع سابق، ص 03.

هو عبارة عن عمل أو تصرف قانوني انفرادي و الذي يرفع أو يزيل منع قانوني معين، كما يعتبر وسيلة للرقابة السابقة و قرار الترخيص كاشف و ليس منشئ:

و بالرجوع إلى نص المادة 62 من الأمر رقم 10-04 من قانون النقد و القرض فان مجلس النقد و القرض هو الذي يرخص بإنشاء مؤسسات الصرف الخاضعة للقانون الجزائري، و يكون في شكل قرار إداري فردي، ومنه نستخلص أن الترخيص يعتبر وسيلة للرقابة السابقة¹.

وفي الأخير نقول أن الترخيص هو الوثيقة الرسمية لميلاد شخص من أشخاص النشاط البنكي، إذ يعتبر أول إجراء لتأسيس البنوك و المؤسسات المالية و شرط واقف للحصول على الاعتماد².

ب - سحب الاعتماد:

يقصد بالاعتماد الترخيص الإداري اللازم لممارسة المهنة المصرفية، والذي لا يمكن الحصول عليه الا بعد استثناء الشروط القانونية و التنظيمية للدخول إلى المهنة³، إذ يعتبر ثاني إجراء بعد الحصول على الترخيص⁴ في إطار ضمان أمن الزبائن و الغير، و هو إجراء استثنائي لممارسة عملية تجارية و التي تعد خصوصية تتميز بها المهنة المصرفية، فالأصل هو حرية ممارسة الأعمال التجارية، و عليه الحصول على الاعتماد يعتبر احتكار خص به المشرع البنوك و المؤسسات المالية⁵ مع الإشارة أن طلب الاعتماد يقدم أمام محافظ البنك الجزائري في أجل أقصاه (12) شهرا الذي يمنحه بمقرر⁶، ذلك أنه يعتبر نوع من الرقابة السابقة، أي قبل ممارسة النشاط.

ج - القياس:

تنص المادة 2/26 من الأمر المتعلق بالنقد و القرض أنه من القرارات الفردية التي يتخذها المجلس نجد "القرارات المتعلقة بتطبيق الأنظمة التي سنّها المجلس"⁷.

¹ معربي رضوان، "مجلس النقد و القرض"، مذكرة ماجستير في القانون، فرع قانون أعمال، معهد الحقوق و العلوم الادارية، جامعة الجزائر، 2003-2004، ص 70.

² أعراب أحمد، مرجع سابق، ص 56.

³ ضويفي محمد، "علاقة البنك المركزي بالبنوك التجارية"، مذكرة ماجستير في القانون، فرع قانون أعمال، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 1998-1999، ص 90.

⁴ اقرشاح فاطمة، مرجع سابق، ص 70.

⁵ ضويفي محمد، مرجع سابق، ص 90.

⁶ المادة 92 من الأمر رقم 10-04 المؤرخ في 26 أوت 2010، مرجع سابق.

⁷ المادة 62 من نفس الأمر.

وعلى الأساس يتخذ المجلس ما يسمى "بالقياس" الذي يضيف ضمن التصرفات غير التنظيمية، التي تشكل مقررات فردية ذات طابع عام متعلقة بتطبيق الأنظمة التي يسنها، وتسمح له بتفسير هذه الأنظمة بالقياس على عمليات خاصة، هذا تباعا على طلب المعني¹.

وعليه يملك المجلس كل الوسائل التي تسمح له بإبداء رأيه مع إلزامية أخذ رأيه بعين الاعتبار، إذ يظهر أن صلاحية المجلس ليست محصورة عند إصدار قرارات تنظيمية أو قرارات انفرادية بحتة، وإنما تمتد إلى أوسع من ذلك، بحيث يمكن حصرها في نقطتين².

3. يبدي المجلس رأيه فيما يخص مدى قانونية العمليات المتعلقة بالمجال المصرفي.

4. تفسير بعض الأحكام المتعلقة بالأنظمة، خاصة عندما تحمل أكثر من معنى و هذا بطبيعة الحال لا يمكن إلا بعد إخطار من طرف مؤسسة مالية أو بنكية³.

لذا فإن قرار القياس لا يتخذ إلا بطلب من المؤسسة التي تصبح ملزمة به، وأن هذه القوة الإلزامية للقياس تظهر من خلال الأثر القانوني الذي يترتب عن الفعل أو الامتناع عن القيام به، أي أن احترام القانون التطبيقي الذي يصدره المجلس بخصوص تطبيق إحدى الأحكام التنظيمية لا يؤدي إلى توقيع عقوبات من طرف السلطات التأديبية، أما عدم احترامه من طرف المؤسسة المعنية قد يعرضها لعقوبات تأديبية صارمة توقعها اللجنة المصرفية⁴.

وذلك ما يمكن استخلاصه من خلال نص المادة 3/65 من الأمر المتعلق بالنقد و القرض، التي توضح أ، القرارات الفردية المتعلقة بتطبيق الأنظمة التي يحددها المجلس "تبلغ طبقا لقانون الإجراءات المدنية" علما أن القياس لا يبلغ إلا لشخص معني، إذ يلزم هذا الأخير بمضمون القرار الفردي الذي أثاره هو بنفسه، ويمكن أن يتعرض في الحالة العكسية إلى متابعة تأديبية كما ذكرناه أعلاه.

ومن هنا يظهر أن القياس ليس عبارة عن صلاحية استشارية بسيطة⁵ وإنما يعتبر سلطة حقيقية لاتخاذ القرار لكنه يبقى من الأعمال الانفرادية الأقل ممارسة من طرف السلطات

¹ ضويفي محمد، مرجع سابق، ص 73.

² أعراب أحمد، مرجع سابق، ص 70.

³ - Zouaimia rachid, (le statut juridique du conseil de la monnaie et de crédit), op cit.p102 -

⁴ - أعراب أحمد، مرجع سابق، ص 70.

⁵ - Zouaimia rachid, (les autorités de régulations indépendantes dans le secteur financier en algérie), op

cit, p 44 et 45

الإدارية بصفة عامة و المجلس بصفة خاصة، فضلا على أن المادة 62 من القانون المذكور أعلاه، لم تحدد بالقدر الكافي المقصود بالقياس و كيفية اتخاذه من طرف المجلس.

المطلب الثاني: مجلس المنافسة.

إن دور الدولة الضابطة يتجلى في المحافظة على المنافسة الحرة و ترقيتها في اقتصاد السوق و التصدي لمختلف أشكال الممارسات التي من شأنها المساس بالسير العادي للسوق، مما دفع بالدولة الجزائرية إلى إنشاء مجموعة من السلطات و الهيئات التي تكفل ضبط السوق و ضمان المنافسة بين جميع المتعاملين في إطار يغلب عليه التنظيم بغية ضمان استقرار النظام الاقتصادي، ومن أهم هذه السلطات نجد مجلس المنافسة كسلطة من سلطات الضبط الاقتصادي نظرا لارتباطه بمجال المنافسة.

فحفاظا على المنافسة الحرة و ترقيتها في اقتصاد السوق، تم استحداث مجلس المنافسة سنة 1995 دون تحديد طبيعته القانونية، إلا أنه بموجب الأمر رقم 03-03 المتعلق بالمنافسة يتضح لنا أن مجلس المنافسة يعتبر بمثابة سلطة إدارية تتمتع بالشخصية القانونية و الاستقلالية المالية، مما يضفي عليه سلطة اتخاذ القرار دون استشارة أي جهاز، إلى جانب تمتعه بصلاحيات السلطة القمعية لضبط المنافسة الحرة عن طريق تسليط العقوبة¹.

وعلى هذا الأساس ارتأينا دراسة مجلس المنافسة كنموذج ثاني لدراستنا من خلال التعريف بالطبيعة القانونية له (الفرع الأول)، ثم نتناول (كفرع ثاني) ممارسة مجلس المنافسة لسلطة الضبط.

الفرع الأول: الطبيعة القانونية لمجلس المنافسة.

المنافسة من الناحية القانونية تتحقق شريطة ألا تكون مخالفة للقانون باعتبار أنه يحظر كل فعل من شأنه إعاقة التجارة، ذلك مهما كان مصدر الإعاقة سواء العقد أو الاتفاق الذي يبرم طواعية

¹ تواتي نصيرة، مرجع سابق، ص 66.

بين التجار¹، وعليه يمكن تعريف قانون المنافسة على أنه "مجموعة القواعد القانونية التي تحكم التنافس بين الأعوان الاقتصاديين في البحث عن الزبائن و الحفاظ عليهم².

ولذلك سنتطرق إلى طبيعة مجلس المنافسة (أولاً) ثم إلى مدى اعتباره سلطة إدارية (ثانياً).

أولاً: طبيعة مجلس المنافسة.

المنافسة تفتح المجال أمام التعبير عن مختلف المبادرات الإنتاجية حتى يكون المستهلك هو المستفيد الأول، وعليه يمكن الإشادة بقانون المنافسة لما يتضمنه من أحكام تخص حماية المستهلك من الآثار السلبية للمنافسة و احتكار السوق، إذ يتدخل لضبط حرية المنافسة باسم النظام العام الاقتصادي الجديد القائم على أساس الحرية الاقتصادية³.

إن مجلس المنافسة أنشأ سنة 1995 بغية ضمان حرية المنافسة و العمل على ترقيتها على نمط يساهم في استقرار النظام العام الاقتصادي من جهة و حماية المستهلك من جهة أخرى دون تحديد الطبيعة القانونية لهذا المجلس.

فمجلس المنافسة يتكون من 12 عضو، منهم 6 أعضاء يختارون من ضمن الشخصيات و الخبراء الحائزين على الأقل شهادة الليسانس أو شهادة جامعية ماثلة و خبرة مهنية مدة 8 سنوات على الأقل في المجال القانوني أو الاقتصادي و التي لها مؤهلات في مجال المنافسة و التوزيع و الاستهلاك و في مجال الملكية الفكرية، الى جانب ذلك نجد 04 أعضاء يختارون من ضمن المهنيين المؤهلين الممارسين أو الذين مارسوا نشاطات ذات مسؤولية و الحائزين شهادة جامعية و لهم خبرة مهنية مدة خمس سنوات على الأقل في مجال الانتاج و التوزيع و الحرف و الخدمات و المهن الحرة، وأخيراً عضوين اثنين مؤهلان يمثلان جمعيات حماية المستهلكين⁴. و في سبيل القيام بمهمته يصدر مقررات ضد الممارسات التي تقيد المنافسة أو أوامر بوقفها و هذا كله نشاط ذو طابع اداري، ولا يخرج عما هو معروف في المؤسسات و الهيئات الادارية

¹ كثر محمد الشريف، "قانون المنافسة و الممارسات التجارية"، وفقاً للأمر 03-03 و القانون 04-02، منشورات بغدادي، الجزائر، ص8.

² Benadji cherif, (le droit de la concurrence en algérie), rasjib, N°03-2000, p143.

³ محمد تيروسي، "فكرة النظام العام الاقتصادي كنقطة التقاء بين قواعد المنافسة و الحرية التجارية"، مجلة دراسات قانونية، كلية الحقوق، جامعة تلمسان، سنة 2007، ص 173.

⁴ المادة 24 من القانون رقم 08-12، مرجع سابق.

التقليدية، غير أنه بقراءة متأنية لتشكيلته يبدو أن المشرع حصل على عضوية قاضيان و كأنه يريد أن يجعل منه جهة شبه قضائية.¹

بالرجوع الى الأمر رقم 03-03 التعلق بالمنافسة لاسيما المادة الاولى² منه، نجد أن قانون المنافسة في الجزائر يهدف الى:

- تحديد شروط ممارسة المنافسة في السوق.
- تفاذي كل ممارسة مقيدة للمنافسة.
- مراقبة التجمعات الاقتصادية.
- زيادة الفعالية الاقتصادية.
- تحسين ظروف معيشة المستهلكين.

كما أن انشاء مجلس المنافسة في التشريع الجزائري كان نتيجة انسحاب الجزائر من الحقل الاقتصادي و فتح أبوابه للمتعاملين الخواص بغية ضمان المنافسة الحرة داخل السوق الجزائري مما دفع بالجزائر الى ضرورة اختيار الصفة الأكثر ملائمة لكيانها الاداري حتى تتم الاستجابة لمختلف التغيرات الجوهرية التي مست كل قطاعات الدولة، و بالتالي ان السلطات الادارية تواجه ظاهرة منهجية قديمة حديثة في نفس الوقت تولدت عن هذا الانسحاب و التحول من الدولة المسيرة المتحركة الى الدولة الضابطة و الضامنة لاحترام مبادئ و قواعد السوق تبعا و ظهور الدور الجديد للدولة و اعادة النظر في الوظائف و تكييفها و التحويلات الداخلية و العالمية الجديدة، الى جانب منح الأولوية للوظيفة الضبطية، ويعد مجلس المنافسة من بين أهم سلطات الضبط الاقتصادي حيث ظهرت ملامحه مع صدور القانون المتعلق بالمنافسة و الاسعار سنة 1989، أين اعترف المشرع بصفة ضمنية بحرية المنافسة، و تأكيده على ضرورة قمع كل الممارسات التجارية التي تتعارض و المنافسة كالعلاقات المدبرة و الاتفاقيات التي تهدف الى عرقلة الدخول الشرعي للسوق و تهديد المنافسة الحرة و المساس بالمستوى المعيشي للمستهلك تبعا للمواد 27،26،31 من القانون رقم 89-12 السالف الذكر.

¹ كتو محمد الشريف ، مرجع سابق ، ص 69.

² وفقا للمادة الاولى من الأمر رقم 95-06 ملغى.

إلا أن التجسيد الفعلي لمجلس المنافسة على أرض الواقع تجسد بصدر الأمر رقم 06-95 المتعلق بالمنافسة الذي عدل سنة 2003 بموجب الأمر رقم 03-03 المؤرخ في 19 جويلية سنة 2003.

ثانيا: مدى اعتبار مجلس المنافسة سلطة ادارية.

يعتبر مجلس المنافسة كسلطة ضبط عام للمنافسة اذ يندرج تحت غطاء السلطات الإدارية المستقلة كونه يعتبر نموذج حديث لتنظيم المجال الاقتصادي، فيعمل على تنظيم المنافسة من خلال محاولة منع كل التصرفات و الممارسات التي تكيف على أنها مقيدة للمنافسة، فوصف الطابع الاداري تجسد من خلال نص المادة 23 من الأمر رقم 03-03 المعادلة بموجب أحكام القانون رقم 08-12 المؤرخ في 25 جوان 2008.

و يراد بمصطلح "السلطة" الذي أطلق كتسمية على مجلس المنافسة عدم اعتباره مجرد هيئة استشارية بل سلطة بآتم معنى الكلمة نظرا لتمتعه بسلطة اتخاذ القرار الذي كانت تؤول في الأصل الى السلطة التنفيذية¹.

و رجوعا لنص المادة 23 المشار اليها أعلاه يتضح وصف هذا المجلس على أنه سلطة إدارية على أساس أن مجلس المنافسة حل محل الوزير المكلف بالتجارة و أصبح مكلف بضبط المنافسة في السوق.

تبرز أيضا سلطة مجلس الدولة من خلال تخويله السلطة القمعية؛ إذا كانت الممارسات المقيدة للمنافسة تخضع في ظل قانون الأسعار لسنة 1989 لاختصاص المحاكم الجزائرية، غير أنه لما أصبحت غير قادرة على مساير الأوضاع الاقتصادية الجديدة التي تتسم بسرعة الحركة والتغير، ثم نقل هذا الاختصاص من القاضي الجزائري الى مجلس المنافسة².

و طبقا للفقرة 2 من المادة 34 من الأمر رقم 03-03 المعدل بموجب القانون رقم 08-12 نجد أن المشرع خول الاختصاص التنظيمي لمجلس المنافسة³.

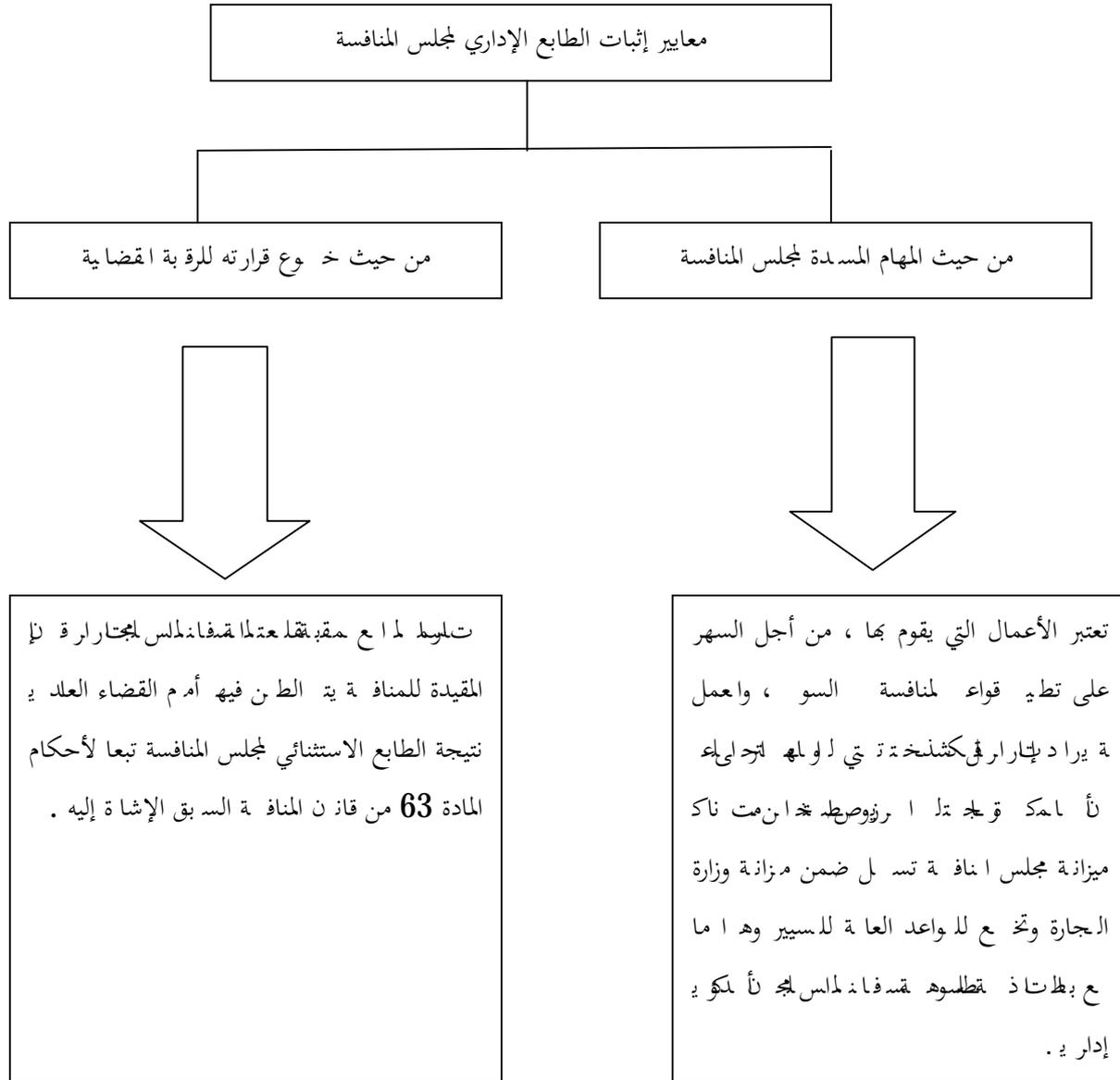
¹ - Zouaimia rachid, (les autorités administratives indépendants et la régulation économique), op cit, p 30.

² خميلية سمير، "مذكرة ماجستير في القانون، فرع تحويلات الدولة، مدرسة الدكتوراه للقانون الأساسي و العلوم السياسية، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة تيزي وزو، 2012-2013، ص 23.

³ خميلية سمير، نفس المرجع، ص 24.

و بالرجوع إلى النصوص المنشئة لسلطة الضبط الاقتصادي نلاحظ أن نية المشروع الجزائري في اضافة الطابع الإداري على هذه الهيئات تعرف نوعا من التذبذب و الغموض، إذ يعترف لبعض السلطات صراحة بطابعها الإداري و لا ينص صراحة على هذا الطابع للبعض الآخر، كما هو الشأن بالنسبة لمجلس المنافسة، فبعدها كان يكتنف طبيعته الإدارية الغموض في ظل أول قانونه للمنافسة (أمر 95-06) أين اكتفى المشرع بالنص فقط على المهام المخولة له، أصبح يتمتع بها صراحة في ظل الأمر 03-03 المعدل بقانون 08-12 لاسيما المادة 23 منه السالفة الذكر¹.

¹ نداتي حسين، مرجع سابق، ص 72.



ثالثاً: استقلالية مجلس المنافسة

لم ينص المشرع الجزائري صراحة على استقلالية مجلس المنافسة في ظل الأمر رقم 03-03 المتعلق بالمنافسة حيث اكتفى بتكليفه بسلطة إدارية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، إلا أنه بموجب القانون رقم 08-12 المعدل والمتمّم للأمر رقم 03-03 المتعلق بالمنافسة أصبح مجلس المنافسة يتمتع بالاستقلالية وفقاً لما جاء في نص المادة 23 منه¹ مع ضرورة الرجوع إلى المعايير العضوية والوظيفية .

¹ -نداتي حسين، مرجع سابق، 73.

أ- من حيث الاستقلال العضوي :

يتم تعيين أعضاء مجلس المنافسة من قبل رئيس الجمهورية بموجب مرسوم رئاسي ، وذلك لمدة 4 سنوات مع إمكانية تجديد عهدة أعضاء مجلس المنافسة في حدود نصف أعضاء كل فئة من الفئات المشار إليها في نص المادة 24 من القانون رقم 08-12 المتعلق بالمنافسة¹ ، وحسب المعيار العضوي نجد أن استقلالية أعضاء مجلس المنافسة مكرسة مادامت العهدة المحددة قابلة للتجديد ، فالاستقلالية العضوية لمجلس المنافسة تتحدد من خلال تشكيلته وعهدة أعضائه .

والجدير بالذكر أن تشكيلة مجلس المنافسة عدلت بتعديل قانون المنافسة مما أضفى عليها طابع التنوع في صفة الفئات المكونة لهذا المجلس ما يشكل ضمانا بعدم المساس بحياد وظيفة المجلس.

فإذا كانت استقلالية سلطات الضبط يراد بها عدم خضوعها لا للسلطة الرئاسية ولا للوصاية الإدارية ، فإن حيادها في أدائها ووظائفها يعتبر وجها آخر لتلك الاستقلالية من خلال تكريس ما يعرف بمبدأ التنافي كليا أو جزئيا ، فالتنافي الكلي أو المطلق هو تنافي وظيفة أعضاء الهيئات الإدارية المستقلة لاسيما أعضاء مجلس المنافسة مع أي وظيفة أخرى سواء في القطاع العام أو القطاع الخاص².

وبناء على أحكام الأمر رقم 07-01 المؤرخ في 01 مارس سنة 2007 المتعلق بحالات التنافي والالتزامات الخاصة ببعض المناصب والوظائف³ ، نجد أن المشرع الجزائري تفتن إلى أهمية مبدأ التنافي في دعمه للاستقلالية وحياد أعضاء سلطات الضبط الاقتصادي ، لاسيما أن بعض القوانين المنشئة لهذه السلطات لم تكرر هذا المبدأ بصورة كلية⁴.

فإذا كان مبدأ التنافي يمنع العضو من ممارسة بعض النشاطات المهنية التي من شأنها التأثير بالسلب على حياد مجلس المنافسة عند النظر في مختلف النزاعات فإنه يتوجب على أي عضو

¹ -المادة 25 من القانون رقم 08-12 المؤرخ في 25 جوان 2001، مرجع سابق.

² -خمائلية سمير، مرجع سابق، ص 30.

³ -الأمر رقم 07-01 المؤرخ في 01 ارس سنة 2007 المتعلق بحالات التنافي و الالتزامات الخاصة ببعض المناصب و الوظائف، الجريدة الرسمية، رقم 16 الصادرة بتاريخ 07 مارس سنة 2007.

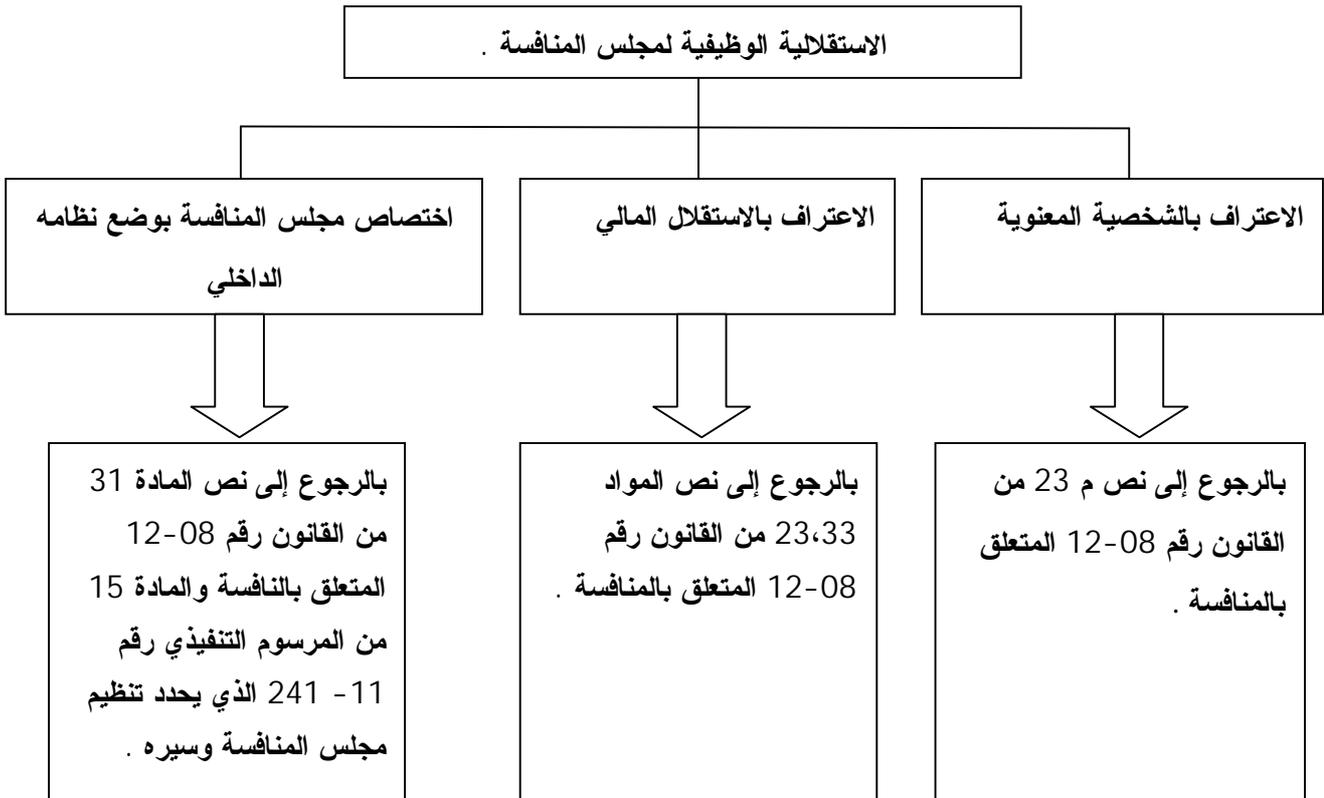
⁴ - ZOUAÏMIA RACHID. « les fonctions des autorités administratives indépendantes statuat en matière économique idaria » n.02. 2004. P 143.

أن يتمتع عن حضور مداوات المجلس إذا تعلق الأمر بقضية له فيها مصلحة أو يكون بينه وبين أحد أطرافها صلة قرابة إلى الدرجة الرابعة أو يكون قد مثل أو يمثل أحد الأطراف المعنية¹.

وتجدر الإشارة على أنه يجب العمل بمبدأ التسبيب على أن تكون القرارات الصادرة عن مجلس المنافسة معللة حتى يتم تجنب عدم مشروعية هذه القرارات².

ب- من حيث الاستقلال الوظيفي :

يقصد بالاستقلال الوظيفي عدم الخضوع لا لرقابة سليمة ولا لرقابة وصائية ، وبالرجوع إلى أعمال وقرارات مجلس المنافسة ، فإنه مجلس بميزانية مسجلة ضمن أبواب ميزانية وزارة التجارة على أن يتمتع رئيس المجلس بصفة الأمر بالصرف يتمتع بسلطة اتخاذ القرار والاقتراح و إيداء الرأي والقيام بكل الأعمال المفيدة التي تدرج ضمن اختصاصه لاسيما كل تحقيق دراسة أو خبرة³.



¹ -المادة 29 من الامر 03-03 المؤرخ في 19 جوان 2003، المتعلق بالمنافسة، مرجع سابق.

² -المادة 45 من نفس الامر.

³ -المادة 33، 37، 34 من الامر رقم 12-08 المؤرخ في 25 جوان 2001، المعدل و المتمم بالامر 03-03 المتعلق بالمنافسة،

مرجع سابق.

الفرع الثاني : ممارسة مجلس المنافسة لسلطة الضبط :

في هذه الدراسة سوف نشير إلى أنواع التدخل سواء التدخل سواء التدخل المسبق أو اللاحق وهذا من خلال (أولا) الصلاحيات الاستشارية لمجلس المنافسة ، ثم (ثانيا) ممارسات مجلس المنافسة لسلطة القمع و(ثالثا) الإجراءات المتبعة أمام هذا المجلس .

أولا : الصلاحيات الاستشارية لمجلس المنافسة :

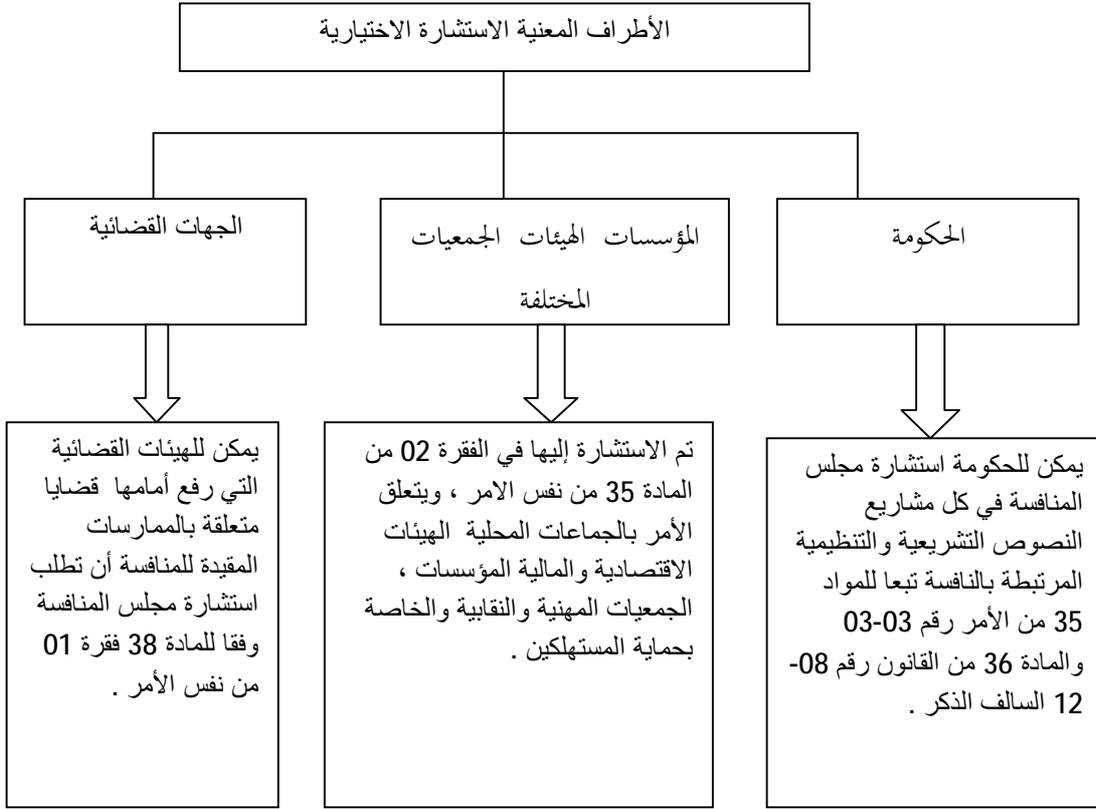
يعتبر مجلس المنافسة بمثابة الخبير المختص في مجال المنافسة بناء على تمتعه بسلطة إبداء الرأي بمبادرة منه ، أو بطلب من الإدارة المركزية أو كل طرف آخر معني بغية المساهمة في وسيلة لتكوين في متناول جميع المشاركين في الحياة الاقتصادية والاجتماعية داخل الدولة ، ابتداء من السلطة العامة إلى المواطن البسيط عبر جمعيات المستهلكين والجمعيات المهنية وغيرها من الأشخاص التي لها أن تستشير مجلس المنافسة حول الأمور التي لها علاقة بالمنافسة¹.

أ- أنواع الاستشارات الخاصة بمجلس المنافسة :

تم الإشارة إلى نوعين من الاستشارات التي يمكن تقديمها أمام مجلس المنافسة وذلك بموجب أحكام القانون المتعلق بالمنافسة .

1- الاستشارة الاختيارية : بناء على المواد 35،38 من الأمر رقم 03-03 المشار إليه أعلاه والتي نصت على هذا النوع من الاستشارات التي مفادها إمكانية اللجوء إلى مجلس المنافسة بكل حرية من الأطراف المشار إليها في أحكام المواد .

¹ -خمائلية سمير، مرجع سابق، ص 34.



الاستشارة الإلزامية :

أقر المشرع الجزائري بموجب المادة 04 من الأمر رقم 03-03 مبدأ حرية الأسعار اعتمادا على قواعد المنافسة الحرة كقاعدة عامة حيث نصها على مايلي : " تحدد بصفة حرة أسعار السلع والخدمات اعتمادا على قواعد المنافسة " .

و كاستثناء يمكن للدولة الخروج عن هذا المبدأ من خلال تقنين أسعار السلع والخدمات التي تعتبرها الدولة ذات طابع استراتيجي بموجب تنظيم بعد أخذ رأي مجلس المنافسة كما يمكن للدولة اتخاذ تدابير استثنائية بغية الحد من ارتفاع الأسعار وتحديدها خاصة في حالة ارتفاعها المفرط نتيجة اضطرابات السوق ، الكوارث أو الصعوبات المزمومة في التموين داخل قطاع نشاط معين أو في منطقة جغرافية معينة أو في إحدى حالات الاحتكار الطبيعية على أن يتم التدابير لمدة أقصاها 06 أشهر عن طريق التنظيم وبعد أخذ رأي مجلس المنافسة¹ .

¹ - انظر المادة 05 من القانون رقم 08-12 المؤرخ في 25 جوان 2001، المعدل و المتمم بالامر 03-03 المتعلق بالمنافسة، مرجع سابق.

غير أنه بموجب المادة 05 من المرسوم التنفيذي رقم 11- 108 أصبحت استشارة مجلس المنافسة غير مطلوبة خاصة مع إحالة تدابير تحديد هوامش الربح ، أسعار السلع والخدمات أو تنسيقها أو التصديق عليها بموجب اقتراحات القطاعات المعنية¹.

ب- القيمة القانونية لأراء مجلس المنافسة :

سندرس هذه القيمة القانونية من خلال معالجتها و أنواع الاستشارة السابق دراستها .

1-من حيث الاستشارات الاختيارية :

لا تعتبر مسألة الاستشارة الاختيارية صعبة حيث أن المشرع الجزائري كان واضحا بشأن عدم إلزامية اللجوء إلى مجلس المنافسة لطلب استشارته في مسائل تراها الهيئة طالبة الاستشارة لها صلة بالمنافسة و إن عدم استشارة هذه الأخيرة لا يترتب عليه أي أثر قانوني . إذا كان الأمر بهذه الصورة بالنسبة لطلب الاستشارة ، فإن أراء مجلس المنافسة في حالة الاستشارات الاختيارية تعتبر هي الأخرى غير إلزامية ، إذ لا تعدو أن تكون مجرد اقتراحات لا تكتسي أي طابع إلزامي بالنسبة للهيئة المستشارة .

2-من حيث الاستشارات الإلزامية :

تكون الاستشارات الإلزامية المقدمة إلى مجلس المنافسة شأنها شأن الاستشارات الاختيارية محل أراء لا تعدو أن تكون إلا مجرد اقتراحات ليس لها أي أثر قانوني ، إذ أن المجلس في هذا النوع من الاستشارة يمارس دور الهيئة الاستشارية ، فلا تكون لأرائه القوة الإلزامية ولا تكون الهيئة طالبة الاستشارة ملزمة بها². فالأمر الإلزامي في هذه الحالة يتجلى في لزوم التقدم لمجلس المنافسة بغرض طلب الاستشارة .

ثانيا: ممارسات مجلس المنافسة :

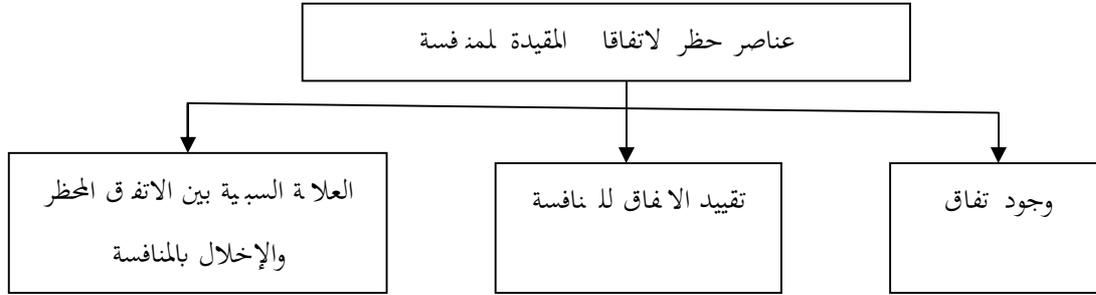
يعترف المشرع الجزائري بموجب قانون المنافسة لمجلس المنافسة ممارسة السلطة القمعية التي هي كأصل عام من اختصاص القضاء ، وذلك بغية وضع حد لمختلف الممارسات التي تقوم بها المؤسسات في إطار القيام بنشاطاتها الاقتصادية من أجل تعزيز قدرتها التنافسية ولو بطريقة غير شرعية ، وعليه تأخذ الممارسات المقيدة للمنافسة عدة أشكال عهد لمجلس المنافسة وضع حد لها .

¹ -المادة 5 من المرسوم التنفيذي المؤرخ في 06 مارس 2001، جر عدد 15 الصادر في 09 مارس 2011.

² -خمائية سمير، مرجع سابق، ص 41.

أ- حظر الاتفاقات المقيدة للمنافسة :

أشار المشرع الجزائري لهذا النوع في المادة السادسة¹ من القانون رقم 08-12 المتعلق بالمنافسة من خلال تبنيه مبدأ حظر الاتفاقات المقيدة للمنافسة متى توافرت العناصر المشار إليها أسفله .



1- وجود الاتفاق :

يعتبر الاتفاق قائماً بمجرد تبادل الإيجاب والقبول ، ولا يهم الشكل الذي يكتسبه هذا الاتفاق فقد يكون صريحاً أو ضمناً مكتوباً أو شفهيّاً أو اتفاقاً حقيقياً أو عبارة عن عمل مدبر أو ترتيبات أو تفاهمات حول عرقلة المنافسة ولا يهم في نظر قانون المنافسة إذا كان الاتفاق أفقياً أو عمودياً ، فالمهم في كل هذه الحالات هو أن يتم هناك توافق أو تفاهم بين الأطراف من شأنه أن يؤدي إلى إعاقة المنافسة الحرة أو تقييدها ، سواء بتحديد الأسعار أو تقليص الإنتاج أو الحد من الدخول إلى السوق للمنافسين ، أو اقتسام الأسواق أو مصادر التمويل² . وحتى يكون الاتفاق مخالف لقانون المنافسة لابد :

- أن يكون طرفي الاتفاق من ممارسي النشاط الاقتصادي وفقاً لنص المادة 03 من القانون 08-12 المتعلق بالمنافسة .

- يفترض استقلالية أطراف الاتفاق المحظور وتعدد أطرافه³ .

2- تقييد الاتفاق المحظور :

لا يعدو الاتفاق أن يكون محظوراً إلى إذا كان يهدف إلى عرقلة ، الحد أو الإخلال بحرية المنافسة وفقاً لنص المادة 06 من القانون رقم 08-11 السالف الذكر .

¹ -نداتي حسين، مرجع سابق، ص 79.

² -خمايلية سمير، مرجع سابق، ص 43.

³ -نداتي حسين، مرجع سابق، ص 80.

وعليه يجب أن يكون الهدف من الاتفاق قيد المنافسة، مما يجعله اتفاقا ممنوعا سواء تحقق هدف قيد المنافسة أو لم يتحقق.

ومن الاستثناءات الواردة على حظر الاتفاقات والممارسات المقيدة للمنافسة تبعا لمتطلبات واعتبارات معينة مرتبطة أساسا بشروط منصوص عليها في نص المادة 09 من القانون المنافسة¹ كالآتي :

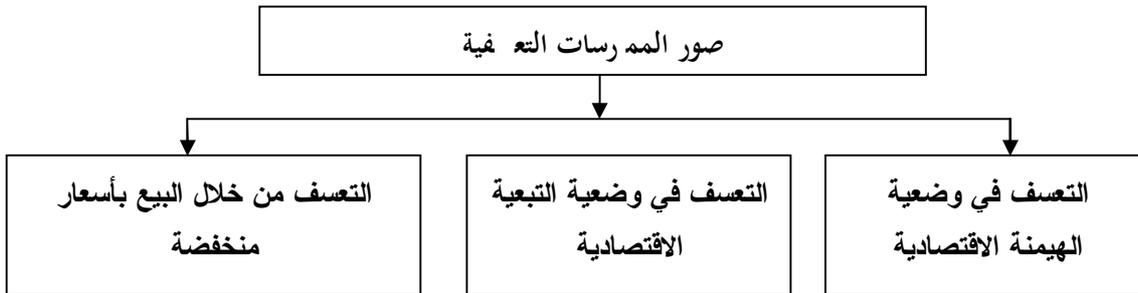
- حالة وجود نص تشريعي أو تنظيمي اتخذ تطبيق له.
- مساهمة الاتفاق أو الممارسات في تحسين التشغيل .
- مساهمة الاتفاق أو الممارسات في تعزيز وضعيات المؤسسات الصغيرة والمتوسطة التنافسية في السوق .

3- العلاقة السببية بين الاتفاق المحظور والإخلال بالمنافسة :

يجب أن يكون الضرر الذي لحق بالمنافسة ناتج عن الاتفاق المبرم بين الأطراف المتواطئة ووجود العلاقة السببية بين الاتفاق وتقييد المنافسة يفرض على مجلس المنافسة إجراء دراسة معمقة للاتفاق ، كما أن عنصر الإثبات يلعب دورا كبيرا للتأكد من وجود العلاقة السببية بين الاتفاق المحظور والمساس بالمنافسة من عدمها².

ب- الممارسات التعسفية :

تلجأ الكثير من المؤسسات بغية منها في بسط هيمنتها على السوق إلى ارتكابها العديد من الممارسات التعسفية والمحظورة مما يعرض المنافسة والمستهلك والنظام الاقتصادي إلى مخاطر كبيرة وتتجلى صور هذا التعسف وفقا للشكل الآتي :



¹ -المرجع نفسه، ص 80.

² -جراي يمينة، ضبط السوق على ضوء قانون المنافسة"، مذكرة ماجستير في القانون، فرع تحولات الدولة، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2007، ص 08.

1- عناصر التعسف في وضعية الهيمنة الاقتصادية :

قام المشرع بحظر كل تعسف مترتب عن وضعية هيمنة على السوق الذي من شأنه تقييد المنافسة ويتجلى ذلك بتوافر شرطين¹:

- تواجد المؤسسة في وضعية الهيمنة من خلال تحديد السوق محل الهيمنة .
- التعسف في استغلال وضعية الهيمنة .

2- عناصر التعسف في وضعية التبعية الاقتصادية :

ترتكب بعض المؤسسات القوية اقتصاديا بعض الأفعال وسلوكيات اتجاه بعض المؤسسات تتمثل في فرض بعض الشروط التعسفية عليها نتيجة استغلال حالة التبعية التي تتواجد عليها هذه المؤسسات التي لا تملك خيارات كافية أو حلول بديلة لرفض تلك الشروط المجحفة.

عالج المشرع هذه الإشكالية حين نصه على لما تسببه هذه الممارسة من أضرار على السوق والنافسة تبعا للمادة 11 من قانون المنافسة ويشترط لإثبات حالة التعسف في وضعية التبعية الاقتصادية إثبات :

- حالة التبعية الاقتصادية بإتباع معايير تبعية الموزع للممون تبعية الممون للموزع وكآخر معيار غياب الحل البديل².
- الاستغلال التعسفي لحالة التبعية الاقتصادية .

ج- التعسف من خلال البيع بأسعار منخفضة :

أشار المشرع لهذا النوع في المادة 12 من قانون المنافسة ، ويعرف هذا النوع على أنه ذلك البيع الذي يعرض فيه العون الاقتصادي بيع سلعة للمستهلك بسعر يقل عن سعر الإنتاج، التحويل والتسويق الذي يؤدي إلى عرقلة المنافسة ، كما يؤدي إلى إبعاد مؤسسة أو عرقلة أحد منتجاتها من الدخول إلى السوق ويشترط القانون توفر بعض العناصر لقيامها وهي³:

- عرض أسعار البيع ويتم ذلك بجميع الوسائل القانونية بإعلانها ، إشهارها أو ممارسة البيع بصورة فعلية .

¹ -انظر المواد 03، 07، 09، من القانون رقم 08-12 المؤرخ في 25 جوان 2001 المعدل و المتمم بالامر 03-03 المتعلق بالمنافسة، مرجع سابق.

² -نداتي حسين، مرجع سابق، ص 82.

³ -خميايلية سمير، مرجع سابق، ص 55.

- البيع بأقل تكاليف الإنتاج ، التحويل والتسويق على أن يتم يعها بأقل من تكاليف السلعة .
- توجيه البيع للمستهلك .
- تقييد المنافسة .

ثالثا : الإجراءات المتبعة أمام مجلس المنافسة :

سعى المشرع لإعطاء مجلس المنافسة مجموعة من القواعد الإجرائية المفضلة في مباشرة دعوى المنافسة أمام مجلس المنافسة للفصل فيها .

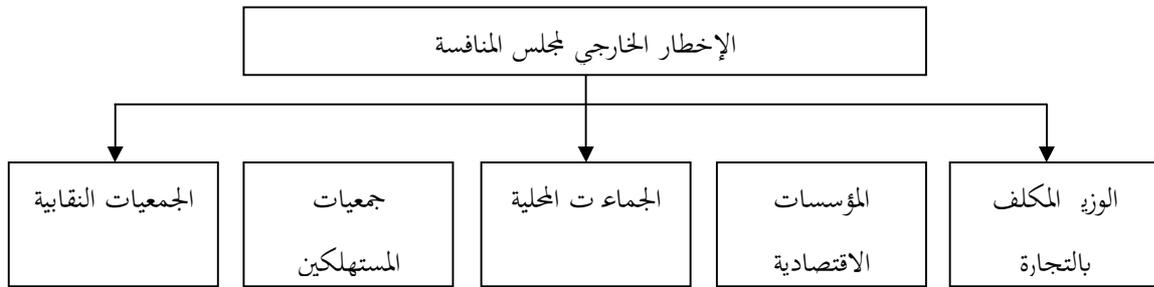
أ- أخطار مجلس المنافسة :

يعد الإخطار المحرك الأساسي لكل الإجراءات المتبعة أمام مجلس المنافسة بشأن المخالفات التي تدرج ضمن نطاق صلاحياته¹

1- الأطراف المؤهلة لإخطار مجلس المنافسة :

تناول المشرع الأطراف المعنية بإخطار مجلس المنافسة في المواد 35 فقرة 02 والمادة 44 من قانون المنافسة على الشكل الآتي :

- الإخطار الخارجي² :



• الإخطار التلقائي :

يتمتع مجلس المنافسة بموجب المادة 44 فقرة 01 من قانون المنافسة بسلطة الإخطار التلقائي تبعا لثبوت كل ممارسة تعسفية مقيدة للمنافسة ومخالفة للمواد المشار إليها أعلاه.

2- فحص الإخطار :

يتولى مجلس المنافسة فحص الإخطار المرفوع له بغية التأكد من توافر شروط قبول الإخطار.

¹ -المرجع نفسه، ص 62.

² -نداتي حسين، مرجع سابق، ص 83.

- شروط قبول الإخطار :

إلى جانب الشروط العامة المتعارف عليها لابد من توافر الشروط التالية لقبول الإخطار :

- أن يكون محل الإخطار من بين المحلات المندرجة ضمن اختصاص مجلس المنافسة وفقا للمادة 44 فقرة 03 من نفس القانون.
- تسبب عريضة الإخطار بالأسباب المقنعة من خلال إرفاقها بالأدلة والأسانيد¹.
- عدم تقادم الدعاوى المرفوعة أمام مجلس المنافسة والمحددة مدتها ب 03 سنوات إذا لم يصدر بشأنها أي بحث أو معاينة .

- آثار توافر شروط قبول الإخطار : تتمثل في مايلي :

- التصريح بقبول الإخطار الفقرة 03 من المادة 44.
- إعلام السلطات الإدارية المستقلة بالإخطار المادة 39 من القانون رقم 08-12 .
- إمكانية طلب اتخاذ تدابير احتياطية (المادة 46).
- مباشرة إجراءات التحقيق .

ب- مباشرة إجراءات التحقيق :

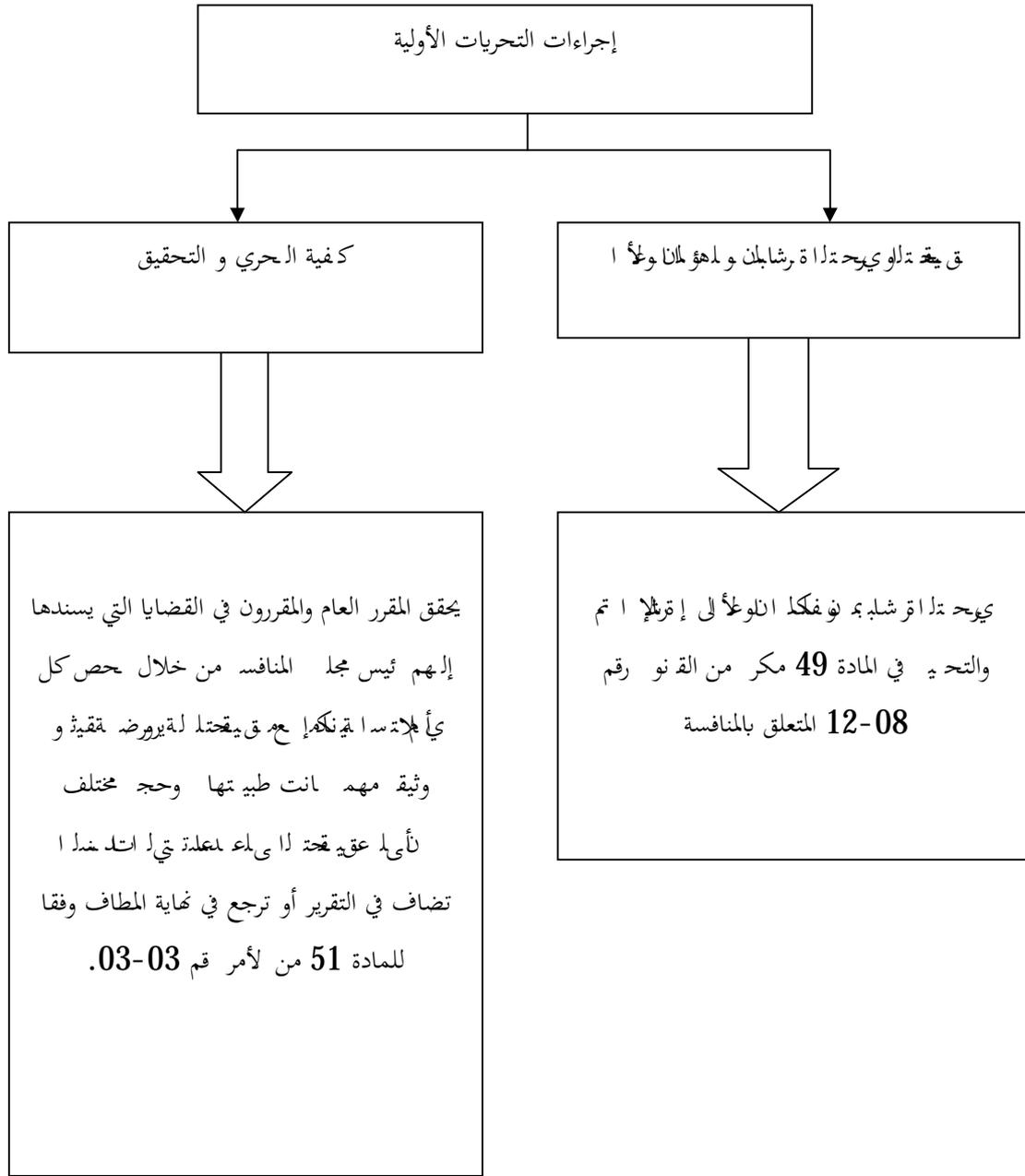
بناء على توافر الشروط الشكلية والموضوعية لقبول الإخطار المرفوع أمام مجلس المنافسة يتم التصريح بقبوله ، مما يعني مباشرة إجراءات التحري والتحقق من الوقائع المسندة في الإخطار بغية إثبات وقوع ممارسات مقيدة للمنافسة ، وذلك وفقا لمرحلة التحريات الأولية ومرحلة التحقيق الحضورى .

1-مرحلة التحريات الأولية :

نص المشرع على الأشخاص الذين توكل إليهم مهمة البحث والتحقق في الممارسات المقيدة للمنافسة وحدد بصورة دقيقة للإجراءات الضرورية الواجب مراعاتها في تلك المهمة وكيفية إجرائها حفاظا على مصالح الأطراف وحقوق الدفاع².

¹ -المرسوم الرئاسي رقم 96-44 المؤرخ في 17 جانفي سنة 1996، المحدد للنظام الداخلي لمجلس المنافسة، الجريدة الرسمية، العدد 05.

² -كتو محمد الشريف، مرجع سابق، ص 68.



1-مرحلة التحقيق الحضورى :

تعتبر مرحلة التحقيق الحضورى جملة من الضمانات المقدمة إلى الأطراف المعنية بالقضية المرفوعة أمام مجلس المنافسة يختص بها المقرر.

بعد الحصول على المحاضر والتقارير التي تعين وقوع الممارسات المقيدة للمنافسة ، يحرر المقرر تقريراً أولياً يتضمن غرض الوقائع و المآخذ المسجلة ضد المتهمين بارتكاب الممارسات المحظورة ويبلغه إلى رئيس مجلس المنافسة و إلى الأطراف المعنية الذين يمكنهم إيداء

ملاحظات مكتوبة في أجل لا يتجاوز 03 أشهر وهذا ما نصت عليه المادة 54 من الأمر رقم 03-03 وبعد أن يتلقى المقرر ملاحظات الأطراف المكتوبة ، يقوم عند اختتام التحقيق بإيداع تقرير محلل لدى مجلس المنافسة ، يتضمن المآخذ المسجلة ومرجع المخالفات المرتكبة واقتراح القرار تطبيق للمادة 54 من الأمر رقم 03-03.

ويبلغ رئيس مجلس المنافسة التقرير مرة أخرى إلى الأطراف المعنية و إلى الوزير المكلف بالتجارة الذين يمكنهم إيداع ملاحظات مكتوبة في أجل شهرين ويحدد لهم كذلك تاريخ الجلسة المتعلقة بالقضية ويمكن أن يطلع الأطراف على الملاحظات المكتوبة المذكورة ، قبل خمسة عشر يوما من تاريخ الجلسة المادة 55 من الأمر رقم 03-03¹.

ج- الفصل في القضايا :

ينعقد مجلس المنافسة بحضور 08 أعضاء على الأقل بغية الفصل في القضايا المرفوعة إليه وفقا للمادة 28 من القانون رقم 08-12 ، أين يتم الاستماع حضوريا للأطراف المعنية ، مرفقة بمذكرة .

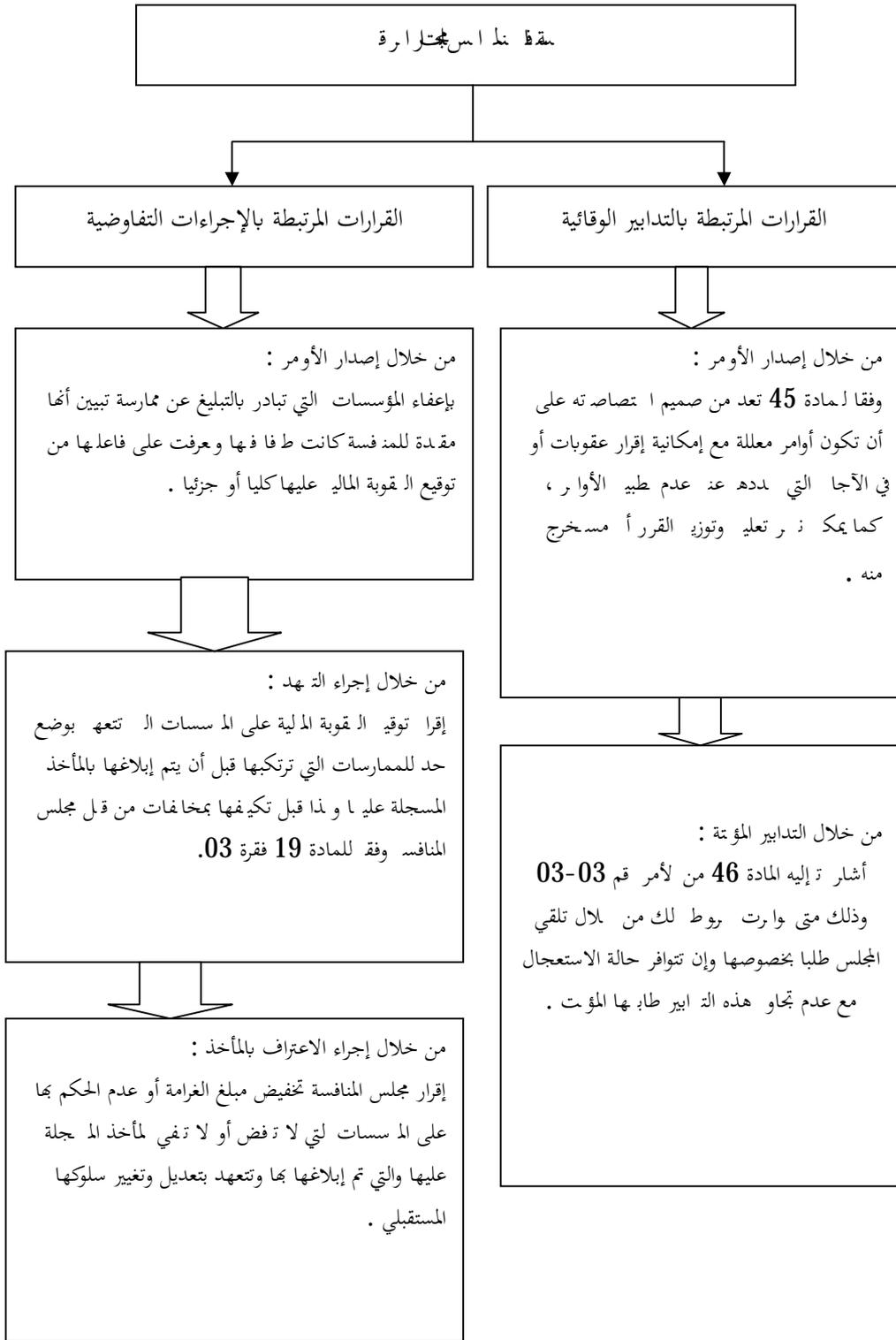
ويتم تمكين الأطراف المعنية والوزير المكلف بالتجارة من الاطلاع على ملف القضية أو الحصول على نسخة منه باستثناء تلك التي تمس بالسرية المهنية² بعد انتهاء أشغال الجلسة ينسحب المجلس لإجراء المداولة و إصدار القرار الذي يتخذ بالأغلبية البسيطة للأعضاء وفي حالة التساوي يكون صوت الرئيس مرجحا، و لا يمكن لأي عضو في مجلس المنافسة المشاركة في مداولة له مصلحة فيها وفقا لما تم الإشارة إليه أعلاه.

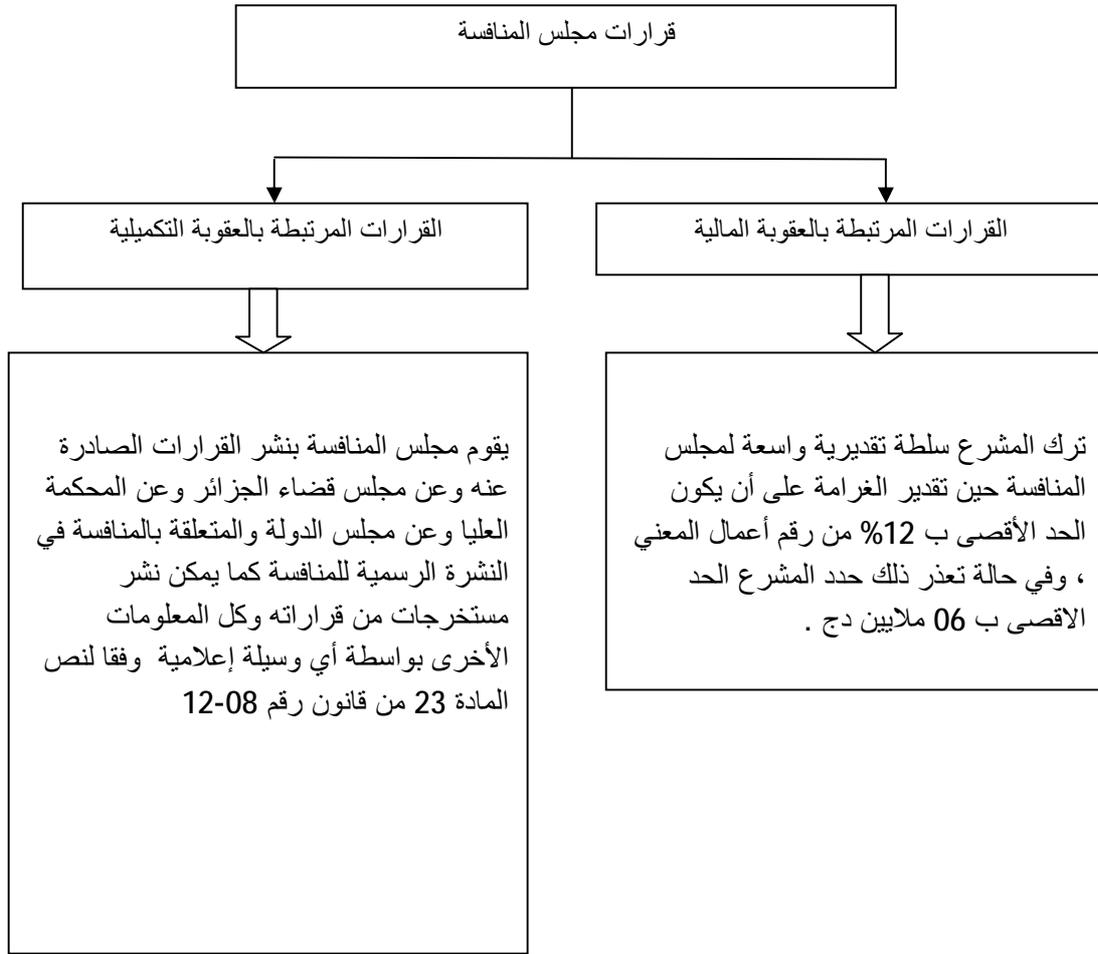
وبالرجوع إلى المواد 34،47 من القانون رقم 08-12 يمن تصنيف القرارات الصادرة عن مجلس المنافسة حسب الشكل الآتي³ :

¹ - خميلية سمير، مرجع سابق، ص 68.

² -نداتي حسين، مرجع سابق، ص 86.

³ - المرجع نفسه، ص 87.





خاتمة

خاتمة:

لقد تم إنشاء السلطات الإدارية المستقلة في الجزائر كنتيجة لضرورة إيجاد نمط جديد لتدخل الدولة من أجل ضبط مجالات القطاع المالي، الاقتصادي و الإعلامي، وذلك بعد تخليها عن دورها كدولة متدخلة تحت نظام الاقتصاد الحر، الذي جاء بعد جملة من الإصلاحات حملها دستور 1989.

وكانت التجربة الجزائرية في هذا المجال وليدة تأثر بالقوانين المقارنة و التي كانت السبابة في استحداث و استصدار مثل هذه الهيئات ضمن أنظمتها القانونية، و لهذا لا يمكن وصف هذه الحالة إلا بالتجربة المقارنة.

بحيث أثارت الطبيعة القانوني لهته الهيئات عدة إشكالات من حيث العناصر المميزة لها سواء من حيث طابعها السلطوي، الإداري و خصوصا الاستقلالية التي تصبغها، و ما توصلنا إليه من خلال هذه الدراسة إلى أنها ليست مطلقة سواء من حيث كونها و أن استقلاليتها نسبية.

تمتاز السلطات الإدارية المستقلة بعدة اختصاصات منها التنظيمية، الرقابية و القمعية والتي تنقسم في طبيعتها الى الطابع الإداري و الآخر جزائي بحيث أثارت عدة نقاشات سيما من حيث مدى دستورية الاختصاص التنظيمي و القمعي الممنوح لها، و مدى تاثير المشرع لها و ذلك من جانب مهم يتمثل في مدى توفير هذا الأخير للضمانات القانونية التي تضمن حقوق الأطراف عند ممارسة سلطتها التأديبية.

لتحقيق الأهداف المرجوة من استصدار السلطات الإدارية المستقلة بات لزاما تمكينها بجميع الوسائل القانونية سيما الشخصية القانونية و ما يترتب عنها من استقلال مالي وإداري، وهذا لان نسبية الاستقلالية الملازمة لهذه الأخيرة ذات تأثير هام على كيفية ممارستها للسلطات الممنوحة لها، فتبقى تحت السلطة التنفيذية و إن صح التعبير مرتبطة بالسلطة التنفيذية من خلال مختلف الإجراءات كقرار الموافقة الذي يصدره الوزير المكلف بالمالية بالنسبة للأنظمة التي تصدرها لجنة تنظيم و مراقبة عمليات البورصة.

و عليه و من أجل تحقيق الفعالية المطلوبة من طرف السلطات الإدارية المستقلة لابد على المشرع التدخل و ملء النفاث و الثغرات القانونية التي نقص من حرية تلك الهيئات في ممارسة اختصاصاتها و خاصة تكريس الاستقلال المالي و الإداري لها.

كما على المؤسس الدستوري التدخل من اجل إصباغ الشرعية القانونية على السلطة التنظيمية التي أثار ت عدة تساؤلات نظرا لمنحها لكل من رئيس الجمهورية و الوزير الأول في الأحكام الدستورية و ذلك من اجل تفادي الاصطدام بعدم دستورية القوانين المنشئة لها. ودائما في إطار تدخل المشرع فان تقنين السلطات الإدارية المستقلة سيحقق حتما خريطة تنسيق لقواعد توزيع الاختصاص القضائي لأعمال هذه الأخيرة، وذلك بوضع مبدأ عام يحدد الأصل و الاستثناء، و يكبد على المتقاضي حريته إزاء أي جهة يختارها لرفع تظلمه، أمام تنوع الاختصاص بين القضاء العادي و الإداري، و تماشيا مع هذه الخطوة يوحد القواعد المتعلقة بطرق تقديم الطعون، و يحدد سلطات القاضي عند النظر فيها. و النماذج التطبيقية التحليلية التي سبق و أن تطرقنا لها ضمن دراستنا للسلطات الإدارية المستقلة في الجزائر توضح الغموض و النقص الذي وقع فيه المشرع في وضعه للقوانين المنظمة لهذه الهيئات. أخيرا إذا تحرك المشرع و ضبط الإطار القانوني للسلطات الإدارية المستقلة فخصها بنصوص قانونية مكتملة و شفافة، فإنها ستخرج من كونها غاية لتزيين وجه الدولة أمام الرأي العام العالمي، إلى وسيلة فعالة للنهوض بالاقتصاد الوطني.

قائمة المصادر المراجع

قائمة الكتب

1. حنفي عبد الله، السلطات المستقلة، دراسة مقننة، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 2000.
2. محمد سامي الشواء، القانون الإداري الجزائري، ظاهرة الحد من العقاب، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر.
3. عجة الجيلالي، "الكامل في القانون الجزائري للاستثمار"، الأنشطة العادية و قطاع المحروقات، دار الخلدونية، الجزائر، 2006.
4. الماحي حسين، "حماية المنافسة"، المكتبة العصرية، مصر، الطبعة الأولى، 2007.
5. كتو محمد الشريف، "قانون المنافسة و الممارسات التجارية"، وفقا للأمر 03-03 والقانون 02-04، منشورات بغدادي، 2010.

المذكرات و الرسائل الجامعية:

1. ضويفي محمد، "علاقة البنك المركزي بالبنوك التجارية"، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع قانون الأعمال، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 1998-1999.
2. حسين نواره، "الأمن القانوني للاستثمارات الاجنبية في الجزائر"، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع قانون أعمال، معهد الحقوق و العلوم الادارية، جامعة الجزائر، 2003-2004.
4. اقرشاح فاطمة، "المركز القانوني لمجلس النقد و القرض"، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع قانون الأعمال، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، الجزائر، 2003-2004.
5. تواتي نصيرة، المركز القانوني للجنة تنظيم عمليات البورصة و مراقبتها، مذكرة لنيل درجة الماستر في القانون فرع قانون الأعمال، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2004-2005.
6. عيساوي عز الدين، السلطة القمعية للهيئات الإدارية في المجال الاقتصادي و المالي، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع قانون الأعمال، جامعة تيزي وزو، 2004-2005.
7. حدري سمير، السلطات الإدارية المستقلة الفاصلة في المواد الاقتصادية و المالية، مذكرة تخرج لنيل درجة ماجستير في القانون، فرع قانون أعمال، جامعة أحمد بوقرة، بومرداس، 2005-2006.

8. عزاوي عبد الرحمن، " الرخص الإدارية في التشريع الجزائري"، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه الدولة في القانون العام، كلية الحقوق، بن عكنون، جامعة الجزائر، 2005-2006.
9. جراي يمينة، " ضبط السوق على ضوء المنافسة"، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع تحولات الدولة، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2006-2007.
10. بو جملين وليد، سلطات الضبط الاقتصادي في القانون الجزائري، رسالة ليل شهادة الماجستير في الحقوق، فرع الدولة و المؤسسات العمومية، جامعة الجزائر، 2006-2007.
11. أعراب أحمد، السلطات الإدارية في المجال المصرفي"، رسالة ماجستير، جامعة بومرداس، كلية الحقوق، 2006-2007.
12. قوراري مجدوب، " سلطات الضبط في المجال الاقتصادي"، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، 2009-2010.
13. جامعة الدين مباركي، " السلطات الإدارية المستقلة"، مذكرة لنيل شهادة ليسانس في القانون، جامعة سعيدة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2009-2010.
14. مخلوف بهية، الاختصاص التحكيمي لسلطات الادارية المستقلة، مذكرة ماجستير في القانون، فرع القانون العام للأعمال، كلية الحقوق، جامعة بجاية، 2010-2013.
15. رحموني موسى، الرقابة القضائية على سلطات الضبط المستقلة في التشريع الجزائري، مذكرة ماجستير في العلوم القانونية و الإدارية، تخصص قانون إداري و ادارة عامة جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2012-2013.
16. خمائلية سمير، "سلطات مجلس المنافسة في ضبط السوق"، مذكرة ماجستير في القانون، فرع تحويلات الدولة، مدرسة الدكتوراه للقانون الأساسي و العلوم السياسية، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة تيزي وزو، 2012-2013.
17. نداتي حسين، آليات الضبط الاقتصادي في القانون الجزائري، مذكرة ماستر في القانون، تخصص ادارة أعمال، جامعة خميس مليانة، 2013-2014.

المجلات و الجرائد:

1. مجلة ادارة ، الكدرسة الوطنية للادارة، العدد الأول، 1999.
2. لباد ناصر، السلطات الادارية المستقلة، مجلة ادارة، عدد 1، 2001.
3. ناصر لباد، السلطات الادارية المستقلة، مجلة ادارة، عدد 21-2000.

4. بن لطرش منى، السلطات الإدارية المستقلة في المجال المصرفي، وجهة جديدة لدور الدولة، مجلة إدارة، عدد 2 سنة 2002.
5. كتو الشريف، " حماية المستهلك من الممارسات المنافسة للمنافسة"، مجلة ادارة، المدرسة الوطنية للادارة، العدد الثالث و العشرون، 2002.
6. عناوي رمضان، موقف مجلس الدولة عن الرقابة على القرارات التأديبية الصادرة عن المجلس الأعلى للقضاء، مجلة مجلس الدولة، 2005، عدد 06.
7. ايت منصور كمال، " خصوصية البنوك العمومية عن طريق بورصة القيم المنقولة"، مجلة ادارة، كلية الحقوق، جامعة جيلالي الطيب، سيدي بلعابي، ع2، 2005.
8. محمد تيروسي، " فكرة النظام العام الاقتصادي كنقطة التقاء بين قواعد المنافسة و الحرية التجارية"، مجلة دراسات قانونية، كلية الحقوق، جامعة تلمسان، سنة 2007.
9. جبار عبد المجيد، " مفهوم القرار الإداري في القانون الجزائري"، مجلة إدارة، المجلد 5 العدد 1،

مقالات ضمن المنتقيات :

1. بن عيش بوبكر، خصوصية إجراءات الطعن في القرارات الصادرة عن السلطات الإدارية المستقلة الملتقى الوطني حول سلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي و المالي، كلية الحقوق و العلوم الاقتصادية، جامعة عبد الرحمن ميرة، بجاية.
2. ليلي ماديو، تكريس الرقابة القضائية على سلطات الضبط المتعلقة في التشريع الجزائري الملتقى الوطني حول سلطات الضبط في المجال الاقتصادي و المالي، كلية الحقوق و العلوم الاقتصادية جامعة عبد الرحمن ميرة، بجاية.
3. قوراري مجدول، " الدور الرقابي لسلطة ضبط البريد و المواصلات على مجال الاتصالات بالجزائر"، مداخلة القيت في أشغال ملتقى وطني حول " الاستقرار التشريعي و التنظيمي ضمان للاستثمار و دعم لمناخ الأعمال بالجزائر، تنظيم كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة مصطفى اسطنبولي، معسكر، الجزائر، 2009.

النصوص القانونية:

أ. الدساتير :

1. الدستور الجزائري، 1996.

ب. النصوص التشريعية :

1. قانون رقم 89-12 المؤرخ في 05 جويلية 1989، ج ر عدد 29 لسنة 1989 (ملغى).
2. قانون رقم 90-10 مؤرخ في 14 أفريل 1990، يتعلق بالنقد و القرض، الجريدة الرسمية، عدد 16، صادرة سنة 1990،
3. قانون رقم 2000-03 مؤرخ في 05 أوت 2000 عدد القواعد العامة المتعلقة بالبريد و المواصلات السلكية و اللاسلكية، جريدة رسمية عدد 48 صادرة سنة 2000.
4. الأمر رقم 01-01 المؤرخ في 07 فيفري 2001 المعدل و المتمم للقانون 90-10، المتعلق بالنقد و القرض، جريدة رسمية، عدد 14، صادرة سنة 2001.
5. قانون رقم 01-01 مؤرخ في 03 جويلية 2001، يتضمن قانون المناجم، جريدة رسمية عدد 35، صادرة سنة 2001...
6. قانون رقم 02-11 مؤرخ في 24 ديسمبر 2002، و يتضمن قانون المالية لسنة 2003، جريدة رسمية عدد 86 صادرة سنة 2002.
7. قانون رقم 02-01 مؤرخ في 05 فيفري 2002، يتعلق بالكهرباء و توزيع الغاز بواسطة قنوات، جريدة رسمية عدد 86 الصادرة سنة 2002.
8. مرسوم تشريعي رقم 93-10 مؤرخ في 23 ماي 1993- يتعلق ببورصة القيم المنقولة، جريدة رسمية عدد 34، صادرة في 23 ماي 1993، معدل و متمم بالأمر رقم 96-10 مؤرخ في 10 جانفي 1996، جريدة رسمية عدد 03، صادرة في 14 جانفي 1996، و قانون رقم 03-04 مؤرخ في 14 جانفي 2003، جريدة رسمية، عدد 32، صادرة في 07 ماي 2003.
9. أمر رقم 95-06 مؤرخ في 25 جانفي 1995، يتعلق بالمناقشة، جريدة رسمية عدد 09 صادرة سنة 1995، ملغى بأمر رقم 03-03 مؤرخ في 19 جويلية 2003، يتعلق بالمناقشة، جريدة رسمية عدد 64 الصادرة سنة 2003.
10. القانون رقم 05-07 المؤرخ في 28 أفريل 2005 المتعلق بالمحروقات.
11. الأمر رقم 03-11، المتعلق بالنقد و القرض، الجريدة الرسمية، عدد 52، الصادرة سنة 2003، (مصادق عليه بموجب القانون رقم 03-15 المؤرخ في 25 أكتوبر 2003، جريدة رسمية، عدد 64، الصادرة سنة 2003).

12. القانون رقم 05-07 المؤرخ في 28 أبريل 2005 المتعلق بالمحروقات جر، عدد 50 لسنة 2005.
13. القانون رقم 05-12 المؤرخ في 04 أوت 2005، المتعلق بالمياه، جر عدد 60 لسنة 2005.
14. الأمر رقم 07-01 المؤرخ في 01 مارس 2007 ، المتعلق بحالات التنافي و الالتزامات الخاصة ببعض المناصب و الوظائف، الجريدة الرسمية، رقم 16 الصادرة بتاريخ 07 مارس سنة 2007.
15. القانون 08-09 المؤرخ في 18 صفر 1429 الموافق ل 25 فبراير 2008 يتضمن قانون الإجراءات المدنية و الإدارية.
16. الأمر رقم 10-04 المؤرخ ب 26 أوت 2010 المتعلق بالنقد و القرض المعدل و المتم لأمر 03/11 المؤرخ في 26 أوت 2003ن الجريدة الرسمية، عدد 64.
17. القانون العضوي رقم 98-01 المتعلق بمجلس الدولة.

ج. النصوص التنظيمية:

1. النظام رقم 92-08، مؤرخ في 17 نوفمبر 1992 المتضمن مخطط الحسابات البنكية و القواعد المحاسبية المطبقة على البنوك و المؤسسات المالية، ج.ر، العدد 24 الصادرة سنة 1993.
2. النظام رقم 92-09، مؤرخ في 17 نوفمبر 1992 المتضمن إعداد الحسابات الفردية السنوية للبنوك و المؤسسات المالية و نشرها، ج.ر، العدد 15 الصادرة سنة 1993.
3. النظام رقم 91-09، مؤرخ في 14 مارس 1991 المحدد لقواعد الحذر في تسيير المصارف و المؤسسات المالية، ج.ر، العدد 24 الصادرة سنة 1991، المعدل و المتمم بالتنظيم رقم 95-04، المؤرخ في 20 أبريل 1995، ج.ر، عدد 39 الصادرة بتاريخ 27 ديسمبر 1995.
4. النظام رقم 96-06، مؤرخ في 19 نوفمبر 1995 المتعلق بالنشاطات التابعة للبنوك و المؤسسات المالية، ج.ر، العدد 81 الصادرة بتاريخ 27 ديسمبر 1995.
5. المرسوم الرئاسي رقم 96-44، المؤرخ في 17 جانفي 1996، المحدد للنظام الداخلي لمجلس المنافسة، الجريدة الرسمية، العدد 05.

6. مرسوم تنفيذي رقم 98-170، المؤرخ في 20 ماي 1998، يتعلق بالأتاوى التي تحصلها لجنة تنظيم عمليات البورصة و مراقبتها، جريدة رسمية، عدد 34، صادرة في 24 ماي 1998.
7. النظام رقم 00-2000، مؤرخ في 02 أفريل 2000، المعدل و المتمم للنظام رقم 93-01، المتعلق بشروط تأسيس المؤسسات المالية و المصرفية و شروط اقامة بنك أو مؤسسة أجنبية، ج.ر، العدد 27، الصادر بسنة 2000، المعدل و المتمم بالنظام رقم 02-05 ج.ر، العدد 25 الصادرة سنة 2003.
8. نظام رقم 01/04 المؤرخ في 04 مارس 2004، يتعلق بالحد الأدنى لرأسمال البنوك و المؤسسات المالية العاملة في الجزائر، جريدة رسمية، عدد 27، 2004.
9. النظام رقم 04-02، مؤرخ في 04 مارس 2004 يحدد شروط تكوين الحد الأدنى للاحتياطي الالزامي، جريدة رسمية، عدد 27، صادرة سنة 2004.
10. 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.
11. المرسوم التنفيذي رقم 11-241 المؤرخ في 10 جويلية 2011، يحدد تنظيم مجلس المنافسة و سيره، ج.ر، عدد 39، صادر في 13/07/2011.
12. المرسوم التنفيذي المؤرخ في 06 مارس 2011، ج.ر، عدد 15 الصادر في 09 مارس 2011.

الاجتهادات القضائية :

1. رأي رقم 1ر.ق-مد. المؤرخ في 28 أوت 1989.
2. رأي رقم 4أ-مد. المؤرخ في 19 فيفري 1997.
3. مجلس الدولة، قرار رق 13 صادر في 09 فيفري 1999، " قضية اتحاد البنك المؤسسة المالية في شكل شركة مساهمة(يونين بنك)" ضد محافظ بنك الجزائر"، مجلة ادارة ، عدد 01 لسنة 1999.
4. قرار رقم 19-2001، يتضمن تنظيم المصالح التقنية و الإدارية للجنة تنظيم عمليات البورصة و مراقبتها، غير منشور.

قائمة المراجع باللغة الفرنسية:

1. ZOUAMIA Rachid, « les avertissements étrangers en Algérie », journal de droit international, n° : 3,1993.
2. DIB Said, « de l'établissement financier dans la loi de monnaie et du crédit », média-Bank, n° : 47, Avril, Mai, 2000,
3. BENADJI Chérif, « Le droit de la concurrence en Algérie », RASJIB, n° : 03-2000.
4. ZOUAMIA Rachid, « Les autorités administratives indépendantes et la régulation économique », Revue Idara, n° :26, volume13, 2003.
5. COLLET Martin, le contrôle juridictionnel des actes des autorités administratives indépendantes, LGDJ, Paris, 2003.
6. ZOUAMIA Rachid, « Le statut juridique du conseil de la monnaie et de crédit », Janvier 2005. Apparaître en M R.A.S.J.E.
7. ZOUAMIA Rachid, « Les autorités de régulations dans le secteur financier en Algérie ».

الفهرس

الرقم	المحتوى
	شكر
	الإهداء
02	مقدمة
07	الفصل الأول : مفهوم سلطات الضبط المستقلة
08	المبحث الأول : سلطات الضبط المستقلة
08	المطلب الأول: الإطار التاريخي للسلطات الإدارية المستقلة
08	الفرع الأول : نشأة السلطات الإدارية المستقلة في القانون في القانون المقارن
12	الفرع الثاني: نشأة السلطات الإدارية المستقلة في القانون الجزائري
13	المطلب الثاني: الطبيعة القانونية للسلطات الإدارية المستقلة
14	الفرع الأول: مضمون عبارة السلطات الإدارية المستقلة
18	الفرع الثاني: معايير تكييف السلطات الإدارية المستقلة
24	المبحث الثاني: الإطار العلمي لسلطات الضبط المستقلة
24	المطلب الأول: أنواع السلطات المخولة للهيئات الإدارية المستقلة
24	الفرع الأول: السلطات ذات الطابع الإداري
33	الفرع الثاني : السلطات ذات الطابع الجزائي
40	المطلب الثاني: السلطات الإدارية المستقلة و علاقتها بالقاضي
40	الفرع الأول: رقابة كل من القضاء العادي والقضاء الإداري على السلطات الضبطية المستقلة
45	الفرع الثاني : طبيعة العلاقة بين القاضي و السلطات الإدارية المستقلة
54	الفصل الثاني: أشكال سلطات الضبط المستقلة في الجزائر
55	المبحث الأول: إحصاء سلطات الضبط المستقلة في الجزائر
55	المطلب الأول: السلطات الإدارية المستقلة بعد التسعينات
55	الفرع الأول: سلطات المجال المالي أو المصرفي

57	الفرع الثاني: سلطات المجال الاقتصادي
59	المطلب الثاني: السلطات الإدارية المستقلة بعد الألفيات
59	الفرع الأول: سلطات المجال الإعلامي
60	الفرع الثاني: سلطات المجال الاقتصادي
65	المبحث الثاني: مبحث تحليلي تطبيقي لأهم السلطات الإدارية المستقلة في الجزائر
65	المطلب الأول: مجلس النقد و القرض
65	الفرع الأول: الطبيعة القانونية لمجلس النقد و القرض
78	الفرع الثاني: السلطات المخولة لمجلس النقد و القرض
86	المطلب الثاني: مجلس المنافسة
86	الفرع الأول: الطبيعة القانونية لمجلس المنافسة
94	الفرع الثاني : ممارسة مجلس المنافسة لسلطة الضبط
107	خاتمة
109	قائمة المراجع
116	الفهرس