

جامعة محمد خيضر - بسكرة-

كلية الحقوق والعلوم السياسية

قسم الحقوق



رقابة القضاء الإداري على أعمال سلطات الضبط المستقلة في التشريع الجزائري

تحت إشراف الدكتور:

- يعيش تمام شوقي

من إعداد الطالب:

- حمزة محمد زين العابدين

السنة الجامعية:

2017/2016

شكر وعرفان

الحمد والشكر لله رب العالمين، المحمود بنعمائه، له الشكر ربي
على توفيقه وامتنانه، الذي وفقنا ويسر لنا سبل إنجاز هذا العمل المتواضع.
إلى من كان له قدم السبق في ركب العلم والتعليم، أتقدم بخالص
الشكر للأستاذ المشرف الدكتور "يعيش تمام شوقي" الذي كان لي خير
عون في إنجاز هذا العمل.
وأتوجه بالشكر إلى كل من ساعدني من قريب أو من بعيد في إنجاز هذا
العمل المتواضع.

الإهداء

أهدي هذا العمل المتواضع إلى الذي أقسم بالقلم، وجعل أول آية في كتابه الكريم "اقرأ" راجيا منه عز وجل أن ينفعني بهذا العمل وينفع به من جاء بعدي.

إلى من علماني أنه مع بزوغ كل فجر تتجدد نسمات الأمل، وبأن غاية الحياة ليست المعرفة لوحدها، بل المعرفة والعمل، وبأنني خلقت للنجاح وليس للفشل، إليكما أيها العزيزان على نفسي، أبي وأمي .

إلى من يعجز اللسان عن شكرهم، فكانت حياتي أجمل بوجودهم، فأقرأ في أعينهم زحما من الكلمات الجميلة والعميقة، وأرتاح لسماعهم، إلى أروع هدية سماوية حباني بها الله عز وجلأخي وأخواتي.

إلى نجوم تمشي في الأرض على قدميها كلما أظلم الزمان أضاعوا.....
أسرتي الأخرى التي نشأت خلال المشوار الدراسي، إلى كل من ساعدني على إنجاز هذا العمل المتواضع، إلى أسرتي في مكان العمل.... أهديكم هذا العمل.

إلى كل أساتذتي الكرام الذين اشرفوا على تكويني وتعليمي، وأخص بالذكر الأستاذ المشرف الذي كان لي عونا في هذا العمل المتواضع.

إلى كل الأصدقاء والزملاء والأحبة.

قائمة المختصرات:

م: ميلادي

ج ر: جريدة رسمية

ر م د: رأي المجلس الدستوري

ص: صفحة

P: page

مقدمة:

شهدت الجزائر تراجعا في عدة قطاعات خاصة في القطاع الاقتصادي إبان فترة الثمانينات، وهذا راجع إلى إتباع الجزائر سياسة الاقتصاد الموجه، أو ما يعرف بالأسلوب الاشتراكي، مما أدى بها إلى التخلي عن فكرة التسيير الإداري المركزي للسوق و التوجه نحو تحرير النشاط الاقتصادي، باعتماد مبدأ المنافسة الحرة كأساس لهذا النشاط، أي الانتقال من الاقتصاد الموجه (الاشتراكي) إلى الاقتصاد الحر (الليبرالي).

وكانت أولى الإصلاحات الاقتصادية التي قامت بها الجزائر لتحرير السوق مع إلغاء احتكار المؤسسات العمومية للنشاط الاقتصادي، بصدور المرسوم التنفيذي 201/88 المؤرخ في 18 أكتوبر 1988م، الذي ألغى احتكار المؤسسة العامة للنشاط الاقتصادي، الذي عززه إقرار مبدأ حرية الصناعة و التجارة الذي جاء به دستور 1996م، وكذلك إنشاء بعض الهيئات لتمارس صلاحيات في المجال الاقتصادي والمستقلة عضويا ووظيفيا عن السلطة التنفيذية، حيث تعد هذه التطورات من أهم بوادر بداية انسحاب الدولة من المجال الاقتصادي.

إن فكرة انسحاب الدولة من المجال الاقتصادي لا يعني غيابها نهائيا، وإنما الانتقال من دولة المحتكر الوحيد لوظائف استغلال وتسيير وتوجيه ورقابة الاقتصاد إلى الدولة الضابطة، ويكون ذلك بنقل بعض الصلاحيات التي كانت تمارسها السلطة التنفيذية في المجال الاقتصادي إلى هيئات عليا مستقلة على اختلاف المجالات تعمل على ضبطها، وتسمى بسلطات الضبط المستقلة أو السلطات الإدارية المستقلة، ولم تشمل هذه السلطات المجال الاقتصادي فحسب، وإنما امتدت إلى تحرير النشاطات في مجالات أخرى كالإعلام والقطاع البنكي و المصرفي، ومجال التأمينات، والاتصالات والمناجم، مع الإشارة أن فكرة استحداث هذه الهيئات كانت اقتداء بالنموذج الفرنسي وبعض الدول الليبرالية الأخرى.

ولكل من سلطات الضبط المستقلة نظام خاص بها من حيث التكوين والتعيين، كما خول لها المشرع من خلال النصوص الناظمة لها ممارسة عدة مهام وصلاحيات، وذلك حسب القطاع الذي تسعى لضبطه مثل إصدار القرارات بصفة انفرادية، وكذلك السلطة القمعية أو

توقيع الجزاءات والعقوبات على المتعاملين الاقتصاديين في حال مخالفتهم للأنظمة والقوانين؛ إلا أنه من الغير منطقي إعطاء الاستقلالية المطلقة لسلطة ما داخل الدولة، حيث تخضع أعمالها في المقابل لرقابة القضاء الإداري كأصل عام مثلها مثل غيرها من السلطات الإدارية الأخرى في الدولة، وذلك بهدف حماية حقوق المتعاملين معها من أي تعسف من طرف هذه السلطات من جهة، وعدم انحراف السلطات الإدارية المستقلة عن الأهداف التي أنشأت من أجلها من جهة أخرى.

أهمية الدراسة:

تتجلى أهمية دراسة رقابة القضاء الإداري على سلطات الضبط المستقلة في النقاط التالية:

- التزايد المستمر لهاته الهيئات المستقلة، واختلاف وتباين أنظمتها القانونية مما يتطلب دراسة مدى رقابة القضاء عليها، وكذلك اختلاف إجراءات الطعن وآجاله وإقرار المسؤولية وكيفية تنفيذ القرارات القضائية الصادرة ضدها.
- ممارسة سلطات الضبط المستقلة لنشاط الضبط في مجالات حيوية وحساسة كالاقتصاد الذي يعتبر أهم الركائز التي تقوم عليها الدولة، حيث يقاس تقدم وقوة أي دولة بقوة وتطور اقتصادها، الأمر الذي يرتبط بكثرة المنازعات التي يثيرها هذا القطاع.
- صلاحيات بعض سلطات الضبط المستقلة في ممارسة وإصدار قرارات قمعية على المتعاملين الاقتصاديين، خارجة عن أي رقابة سلمية أو وصائية، وذلك في إطار ضبط وتنظيم المنافسة والسوق، والتي يمكن أن يترتب عليها انتهاكات في حق المتعاملين الاقتصاديين.
- كثرة المنازعات المطروحة أمام القاضي الإداري الجزائري والذي يقابله في الوقت ذاته عدم وجود قضاة إداريين متخصصين بشكل عام في المنازعات الإدارية وفي هذا النوع من المنازعات على وجه الخصوص.

الإشكالية:

باعتراف المشرع لسلطات الضبط المستقلة بالاستقلالية ومنحها صلاحيات تنظيمية واسعة والمتمثلة في إصدار القرارات الفردية والتنظيمية، فضلا على الصلاحيات الشبه القضائية لبعض هذه السلطات، ما هي الضمانات القضائية التي وضعها المشرع في مواجهة هذه الصلاحيات لحماية حقوق المتعاملين معها؟ ويتفرع عن هذه الإشكالية عدة إشكاليات فرعية تتمحور حول مدلول سلطات الضبط المستقلة وطبيعتها القانونية، ما هو أساس الرقابة على أعمال سلطات الضبط المستقلة؟ وما مدى خضوع سلطات الضبط لإجراءات خاصة ومتباينة عن تلك الإجراءات العامة في قانون الإجراءات المدنية والإدارية؟ و مجال رقابة القاضي الإداري على أعمال سلطات الضبط المستقلة، وما هي ضمانات تنفيذ هذه الأخيرة للقرارات القضائية الصادرة ضدها؟

وللإجابة على هذه الإشكالية تم تقسيم الدراسة إلى فصلين، حيث يحتوي (الفصل الأول) على الإطار التأسيسي للسلطات الضبط المستقلة، ويتمحور حول مدلول سلطات الضبط و طبيعتها القانونية إلى جانب الأعمال التي تقوم بها سلطات الضبط المستقلة و الأساس القانوني لخضوع هذه الأعمال للرقابة القضائية، ويحتوي (الفصل الثاني) على القواعد الناظمة لمنازعات سلطات الضبط المستقلة ومدى اختلافها عن تلك المتبعة في منازعات الجهات الإدارية الأخرى التقليدية، إلى جانب تحديد المجال الذي يمارس القاضي الإداري الرقابة عليه.

أسباب اختيار الموضوع:

- تتمثل أهم أسباب اختيار موضوع سلطات الضبط المستقلة فيما يلي:
- الطابع الجديد لهذه السلطات في التنظيم الإداري الجزائري، وقلة الدراسات المستوفية لجميع هذه الهيئات لتزايدها المستمر وتعدد المجالات التي تسعى لضبطها، كالاقتصاد و الإعلام مما يفتح باب البحث عن عددها في الجزائر والنصوص الناظمة لها.

• تتمتع سلطات الضبط بالاستقلالية الوظيفية والعضوية عن السلطة التنفيذية فضلا عن الصفة الإدارية حيث تتمتع بصلاحيات إصدار القرارات التنظيمية والفردية مما يفتح مجال البحث عن كيفية إدماجها في النظام الإداري، ومدى رقابة القضاء الإداري عن أعمالها والذي يصب في نهاية المطاف في صلب التخصص الذي تم التكوين فيه خلال المسار الدراسي.

أهداف الدراسة:

إن الهدف الأساسي من دراسة موضوع رقابة القضاء الإداري على أعمال سلطات الضبط المستقلة ، يتمثل في تسليط الضوء على الإجراءات التي يتوجب على المتعامل أثناء نشوب أي نزاع بينه وبين هذه الأجهزة الإدارية الجديدة، والتي نتفرد بصلاحيات وخصوصيات متميزة عن تلك التي تملكها الهيئات الإدارية التقليدية، مع التركيز على أوجه الاختلاف بين قواعد المنازعات المذكورة في النصوص المؤطرة لهذه السلطات من جهة، والنصوص العامة المتعلقة بالمنازعات الإدارية المذكورة في قانون الإجراءات المدنية والإدارية من جهة أخرى، مع الوقوف عند حدود السلطات الممنوحة للقاضي الإداري بخصوص المنازعات التي تكون السلطات الإدارية المستقلة طرفا فيها.

صعوبات الدراسة:

واجهتنا عدة صعوبات منها ما تعلق بعملية البحث، ومنها ما يتعلق بطبيعة الموضوع في حد ذاته، أما ما تعلق منها بعملية البحث فنتمثل في عدم شمول الدراسات السابقة على كل سلطات الضبط وكذا قلة المراجع المتخصصة مما يتطلب التنقل للحصول عليها، إلى جانب حداثة تنصيب العديد من هذه السلطات مما يصعب الحصول على الأحكام القضائية لتدعيم الدراسة، حيث توجد بعض السلطات لم تنصب إلى يومنا هذا.

أما الصعوبات المتعلقة بطبيعة الموضوع فتتجلى في عدم وجود نظام قانوني موحد يشمل كل سلطات الضبط، ما يستدعي البحث في النصوص التي تتعلق بكل سلطة على حدة، وتزداد العملية صعوبة في تنوع النصوص الناظمة لسلطات الضبط، فمنها ما أنشئ بموجب

قانون عضوي ومنها ما أنشئ بموجب قانون ومنها ما أنشئ بموجب مرسوم، وبعض هذه النصوص لم ينص على خضوع السلطة للرقابة والجهة المختصة أما البعض الآخر فقد اكتفى بذكر خضوعها للرقابة القضائية دون تناول الإجراءات مما يستدعي البحث في النصوص العامة الموجودة في قانون الإجراءات المدنية والإدارية ومحاولة إسقاطها وتكييفها على سلطات الضبط المستقلة.

ويشكل تذبذب المشرع في المصطلحات صعوبة في اختيار الأصلح منها والحامل لمحتواه، حيث يردها هيئة في بعض النصوص، ويذكرها بمصطلح وكالة أو سلطة إدارية أو سلطة ضبط أو لجنة في البعض الآخر، مما يستدعي البحث في معاني هذه المصطلحات و انتقاء المصطلح الذي يحمل معنى شامل، ويمتد هذا التذبذب حتى لطبيعتها القانونية حيث يعترف بالشخصية القانونية لبعضها، ولا يعترف به للبعض الآخر، مما يفتح باب البحث عن مسؤوليتها في حال إضرارها بمصالح الغير و مدى استقلاليتها.

المنهج المتبع:

تم الاعتماد على منهج تحليل المضمون للقيام بالدراسة وذلك من خلال تحليل مختلف النصوص القانونية التي تنظم عمل سلطات الضبط والرقابة القضائية عليها، وتحليل محتوى بعض الأحكام القضائية الصادرة عن مجلس الدولة بخصوصها، كما تم اعتماد أسلوب المقارنة بين التشريعين الفرنسي والجزائري بالنسبة لهذه السلطات وكيفية تناولها في الدستور.

الدراسات السابقة:

رغم حداثة موضوع سلطات الضبط المستقلة، إلا أن هذه الدراسة لم تكن الأولى حيث سبقتها عدة دراسات والتي اعتمدنا عليها، إلا أنها تختلف عنها من حيث الزاوية التي عالجت بها موضوع سلطات الضبط المستقلة، ومن أهم هذه الدراسات نذكر ما يلي :

_ وليد بوجملين، سلطات الضبط الاقتصادي في القانون الجزائري ، والذي عالج موضوع سلطات الضبط وتمركزت الدراسة حول نشأة هذه السلطات والهيكل المكونة لها سواء المادية

والبشرية والوظائف التي تقوم بها إلا أن هذه الدراسة لم تركز على الرقابة القضائية حيث تمركزت على النشاط الدوري لهذه السلطات ولم تركز على المنازعات .

_ رحموني موسى ، الرقابة القضائية على سلطات الضبط المستقلة في التشريع الجزائري، حيث تناولت الدراسة الرقابة بشكل عام سواء القضاء الإداري أو العادي لسلطات الضبط، والقواعد العامة لمنازعات سلطات الضبط، واقتصرت، كما أنها لم تستوفي كل سلطات الضبط المستقلة حيث اقتصرت على بعضها فقط، وهذا ما يشكل أهم اختلاف بينها وبين دراستنا التي ركزت على القاضي الإداري لوحده، والقواعد الناظمة لمنازعات سلطات الضبط، مع محاولة الإحاطة بكل السلطات الموجودة.

_ قوراري مجدوب ،سلطات الضبط في المجال الاقتصادي،(لجنة تنظيم عمليات البورصة وسلطة ضبط البريد والمواصلات _أنموذجين_) حيث تناولت سلطات الضبط مع التركيز على سلطتين من حيث التكوين والطبيعة والاختصاصات الممنوحة لهما، مما يشكل نقطة إخلاف بيننا وبين دراستنا التي ركزت على رقابة القاضي الإداري على سلطات الضبط ككل.

_ نايل نبيل محمد اختصاص القاضي الإداري لمنازعات سلطات الضبط المستقلة ،حيث تناولها من زاوية رقابة القضاء على أعمالها وركزت الدراسة على شروط الدعوى وإجراءاتها أمام القاضي الإداري، حيث تختلف عن دراستنا التي تركز على أوجه الاختلاف بين الإجراءات المتبعة في منازعات سلطات الضبط وتلك المتبعة أمام الجهات الإدارية التقليدية .

الفصل الأول

الإطار التأسيسي لسلطات الضبط المستقلة

إن التطرق لأي موضوع يستوجب التطرق إلى الظروف والعوامل التاريخية التي أدت إلى ظهوره ونشأته، كذلك هو الحال بالنسبة لسلطات الضبط المستقلة في الجزائر، والتي لا يتضح مدلولها إلا بالرجوع إلى الظروف التاريخية التي ساهمت في ظهورها في مختلف التشريعات المقارنة والسابقة في هذا المجال، وصولاً إلى التشريع الوطني، الذي كان ظهور هذه السلطات فيه مجرد إقتداء بها، ثم التطرق لأهم التعريفات التي أطلقت عليها من فقهاء القانون مما يساعد في استنباط الخصائص التي تميزها عن غيرها من الهيئات، ولتنوع المجالات التي تسعى هذه السلطات لضبطها فإن عدد هذه السلطات في تزايد مستمر الأمر الذي يستدعي التطرق إلى تعداد هذه السلطات ومجال عملها، والتطرق إلى الطبيعة القانونية لسلطات الضبط المستقلة باعتبارها مختلفة تماماً عن الهيئات التقليدية الأخرى (المبحث الأول).

أما (المبحث الثاني) فقد خصص للرقابة القضائية على أعمال سلطات الضبط المستقلة، وذلك من خلال القانون العضوي الخاص بتنظيم عمل مجلس الدولة رقم 01/98 المعدل والمتمم، باعتبارها هيئات إدارية تخضع للقضاء الإداري كأصل عام، ومن خلال النصوص الناظمة لسلطات الضبط والتي تناولت خضوعها للرقابة القضائية؛ ولأن بعض هذه السلطات يتمتع بصلاحيات إنزال العقوبات التأديبية، والتي تعتبر أعمال شبه قضائية، مما يفتح باب البحث عن مدى تجانس الأعمال الصادرة عن سلطات الضبط وبين أعمال القاضي الإداري، ومدى توافقها أو تعارضها، ولضبط حدود رقابة القاضي على أعمال سلطات الضبط، وجب التطرق إلى محل رقابة القاضي الإداري على هذه الأخيرة.

المبحث الأول: مدلول سلطات الضبط المستقلة.

إن ظهور سلطات الضبط المستقلة كان في التشريعات المقارنة ثم امتد للتشريع الجزائري، حيث أنها ظهرت أول مرة في الولايات المتحدة الأمريكية، ثم امتدت إلى الدول الكبرى والقوية اقتصاديا كبريطانيا وفرنسا، وما تبني المشرع الجزائري لهذا التنظيم الجديد إلا نتيجة للتأثر بهذه التشريعات، ولتناول هذا التنظيم الحديث، وجب التطرق بداية إلى الإطار النظري لهذه الهيئات من خلال مدلول سلطات الضبط المستقلة، وذلك بالتطرق إلى نشأتها وتطورها وأهم التعريفات التي أطلقت عليها من طرف فقهاء القانون، مما يساعد على استنتاج أهم الخصائص التي تتميز بها (المطلب الأول)، مع محاولة حصر وتعداد سلطات الضبط المنشأة في الجزائر وكيفية تكييفها في النظام الإداري (المطلب الثاني)، ولأن هذه السلطات ذات طبيعة خاصة مختلفة عن الهيئات التقليدية وجب التطرق إلى طبيعتها القانونية وكيفية تكييفها في النظام الإداري للدولة (المطلب الثالث).

المطلب الأول: نشأة وتطور سلطات الضبط المستقلة.

بعد ظهور أزمة 1929م، استلزم الأمر انسحاب الدولة من النشاط الاقتصادي و إنشاء هيئات أو سلطات الضبط المستقلة، والتي تشكل وجها جديدا لدور الدولة في ضبط النشاط الاقتصادي، وكان ذلك في التشريع المقارن سواء في الولايات المتحدة الأمريكية وبريطانيا، كما ظهرت في القانون الفرنسي، وما ظهورها في التشريع الجزائري إلا امتداد أو تقليد للتشريع الفرنسي وهذا ما سيتم التطرق إليه في هذا المطلب.¹

الفرع الأول: نشأة سلطات الضبط المستقلة.

كان أول ظهور لها في الولايات المتحدة الأمريكية، ثم تأثر بها التشريع البريطاني والفرنسي، غير أن لكل من منها طابعه الخاص وذلك نظرا للظروف التي تنشأ فيها.

1 _ رابحي أحسن، (تدخلات الدولة في مجال الضبط العام الاقتصادي)، مجلة صوت القانون، العدد الرابع (04)، مخبر

الحالة المدنية، خميس مليانة، جامعة جيلالي بونعامة، أكتوبر 2015، ص 206.

أولاً: نشأتها في الولايات المتحدة الأمريكية:

أن مصطلح الضبط "Régulation" هو مصطلح ذو أصل أنجلو سكسوني ظهر في عام 1933 في الولايات المتحدة الأمريكية مباشرة بعد أزمة 1929م، وتدهور الاقتصاد العالمي، أين ظهرت الحاجة بالنسبة للرئيس "روزفلت" في وضع مجموعة من الهيئات لرقابة السوق¹، وكان أول إنشاء لهذه المؤسسات المستقلة عام 1889م، مع إنشاء الكونغرس للجنة التجارية بين الولايات INE states commerce commission كانت تابعة لوزارة الداخلية منذ إنشائها في عام 1887م وتم فصلها في عام 1889م لتصبح هيئة مستقلة.

ومنذ مطلع الثلاثينات، قام الكونغرس بإنشاء العديد من المكاتب والمؤسسات المستقلة وتعرف بـ Independents agencies أو Independent regulatory commission تشمل مجموعة من الميادين والقطاعات، وكان هدفها الأساسي محاربة الكارتيلات الاقتصادية والمعاملات التجارية الغير مشروعة.²

وبلغ عددها في الولايات المتحدة الأمريكية 57 سلطة نذكر منها :

- اللجنة الفيدرالية التجارية Fédéral Trade commission
- لجنة ضبط الطاقة النووية. Nucléale regulatory commission-
- لجنة الأمن والصرف. Security and exchange agency-
- اللجنة الفيدرالية للاتصالات. Fédéral power commission-
- اللجنة الفيدرالية للطاقة. Fédéral communication commission-
- وكالة حماية البيئة. Environnemental protection agency³

1_ وليد بوجملين، قانون الضبط الاقتصادي في الجزائر، دار بلقيس للنشر والتوزيع، الدار البيضاء الجزائر، 2015م، ص 16.

2_ ادريس خبابة، دور الدولة في ضبط النشاط الاقتصادي (الآليات، التخطيط، التنظيم)، الطبعة الأولى، دار التعليم الجامعي للطباعة والنشر والتوزيع، الإسكندرية، 2014م، ص ص 177-178.

3_ رحموني موسى، الرقابة القضائية على سلطات الضبط المستقلة في التشريع الجزائري، مذكرة ماجستير في العلوم القانونية تخصص قانون إداري وإدارة عامة، كلية الحقوق، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2013م، ص ص 9 - 10.

إلا أن إنشاء هذه الوكالات في الولايات المتحدة مرده إلى خلفية سامية، ترجع إلى رغبة الكونغرس الأمريكي في عزل هذه الهيئات الإدارية عن تأثير الرئاسة والوزارات، أي السلطة التنفيذية، وفي الثمانينات عرفت هذه الهيئات اضطرابات حادة حيث تعرضت لانتقادات كبيرة كونها رمز للإفراط في التنظيم وصبغ للبيروقراطية، وهو ما أدى في النهاية إلى إصلاحات في عهد الرئيس (Reagan) في إطار سياسة إزالة التنظيم القائم، مما أدى إلى زوال البعض منها وظهور هيئات جديدة.¹

أما فيما يتعلق بالنظام القانوني للسلطات الضبط في الولايات المتحدة الأمريكية، فهي تتمتع باستقلالية كبيرة خصوصا من الناحية العضوية وذلك في :

- تركيبها الجماعية.

- تتمتع بأعضائها بعهدة تتجاوز عهدة الرئيس.

- يتم تعيين أعضاؤها بالمشاركة بين الرئيس ومجلس الشيوخ.

- اختيار الأعضاء يكون من الأوساط المهنية.

إلا أنه ورغم استقلاليتها تبقى خاضعة للكونغرس من الناحية الوظيفية، حيث أنه هو من ينشئها ويحدد اختصاصاتها، ويقوم بتقويم أعمالها ومتابعة دورها والفائدة من تواجدها ومن ثمة إمكانية إنهاء وجودها، ومن ناحية أخرى تبقى سلطات الضبط المستقلة في الولايات المتحدة تشكل موضوع صراع متبادل بين الرئيس والكونغرس للتأثير عليها من خلال الرقابة المالية.

ثانيا: ظهورها في بريطانيا :

إن ظهور سلطات الضبط المستقلة في بريطانيا لأول مرة كانت تحت تسمية "Quangos"

وهي اختصار لـ "Quasi Autonomous non Governmenta lOrganisation"

1 _ وليد بوجملين، سلطات الضبط الاقتصادي في القانون الجزائري، دار بلقيس للنشر والتوزيع سنة 2011م، ص.ص 11-12، للإطلاع أكثر راجع إلى راشد سعيدة، مفهوم سلطات الضبط المستقلة، الملتقى الوطني حول السلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، كلية الحقوق والعلوم الاقتصادية، جامعة عبد الرحمان ميرا، أيام 24/23 ماي 2007م، ص 110 وما يليها.

وتعني المنظمات الغير حكومية الشبه مستقلة، وهي حديثة مقارنة بنظيرتها الأمريكية، حيث انتشرت هذه السلطات في بريطانيا بعد الحرب العالمية الثانية، وتتخذ عادة شكل دواوين. إلا أنه لا توجد غاية من اللجوء لهذه الدواوين حيث لا توجد أسباب موحدة لنشأتها، لأن لكل هيئة خلفيتها، ولكن يمكن تحديد أهم الأسباب فيما يلي :

- رغبة الحكومة في تقليص حجم المرافق العامة.
- خروج هذه الدواوين عن السلم الإداري التقليدي ومنه حصر مهام الوزراء في المسائل ذات الأهمية الإستراتيجية الكبرى.¹
- محاولة استيعاب عدم رضا الجمهور تجاه السلطة السياسية، حيث كان إنشاء هذه الهيئات لإعادة بعث الثقة وحل مشاكل سياسية جد حساسة.
- رغبة الحكومة (حكومة السيدة Thatcher) في تقليص حجم صلاحيات السلطة المحلية.
- ظهور مفهوم التسيير العمومي الجديد الذي أعطى فرصة إنشاء هياكل تربط القطاعين العام والخاص، مثل وكالات داخل القطاع العام لكنها منفصلة عن الوزراء، حيث تكفي هذه الأخيرة بتحديد الأهداف هذه الأخير مع ترك للوكالات فرصة المبادرة في اقتراح الطريقة لتحقيق هذه الأهداف.²

ويتميز النموذج البريطاني للمنظمات الغير حكومية الشبه مستقلة بخاصيتين هما:

- 1- كون سلطات الضبط المستقلة في بريطانيا هياكل فردية، حيث لا يترأس المدير اللجنة فقط، بل هو المسؤول الشخصي الوحيد على عملها عكس النموذج الأمريكي الذي يعتبر بالمسؤولية الجماعية مما يسبب طول وتعقيد اتخاذ القرار.
- 2- كون قرارات سلطات الضبط البريطانية قابلة للطعن أمام الهيئة المكلفة بالمنافسة.

1_ رحموني موسى، مرجع سابق ، ص ص 10 - 11.

2_ وليد بوجملين، مرجع سابق، ص 13.

كما يلاحظ أيضا إن سلطات الضبط في بريطانيا تنشط في شتى القطاعات الثقافية، والاقتصادية، والاجتماعية... الخ؛ وأن وظيفتها تكون إدارية أو ذات طابع قضائي.¹

ثالثا : ظهورها في فرنسا :

كان ظهور سلطات الضبط الاقتصادي في فرنسا اقتداء بالنموذج الأنجلو سكسوني سواء الأمريكي تحت تسمية " Independents regulatory agency " أو البريطاني تحت تسمية " Quasi autonomous governemental Organisation " وكان أول ظهور لسلطات الضبط المستقلة في فرنسا مع قانون الإعلام الآلي والحريات رقم 78 - 17 الصادر في يناير 1978م والذي أنشئ اللجنة الوطنية للإعلام الآلي والحريات CNIL² Commission National de. l'Informatique et des Libertés ، التي كيفت صراحة سلطة إدارية مستقلة وأن هذه اللجنة لا تخضع لا للسلطة الرئاسية ولا الوصائية، أما بعد ذلك فقد تم إنشاء العديد من الهيئات الأخرى مثل " الهيئة العليا للسمعي البصري " la haute autorité de l'audio visuelle وتم إنشاء اللجنة المتعلقة بشفافية تعددية الصحافة في قانون 23 أكتوبر 1984م.

Commission pour la transparence et de pluralisme de la presse.³

إذا كان إنشاء هذه السلطات يعود إلى سنوات السبعينات فإنه عرف تزايد في سنوات الثمانينات، وهو تزايد لم يخضع حسب الفقهاء لخطة مسبقة ولا لأي تصور شامل، ورغم ذلك فإنشاء هذه السلطات يندرج في حقبة تاريخية، عرفت اضطرابات بشأن حجم سلطة الدولة، كما كان استجابة لمتطلبات جديدة بخصوص دور الدولة ومحدودية الهياكل التقليدية في الاستجابة

1_ حنفي عبد الله، السلطات الإدارية المستقلة-دراسة مقارنة-، دار النهضة العربية، القاهرة مصر، 2000م، ص 08، نقلا عن رحموني موسى، مرجع سابق.

2_ قوراري مجدوب، سلطات الضبط في المجال الاقتصادي، (لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة وسلطة ضبط البريد والمواصلات نموذجين)، مذكرة ماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، 2009م/2010م، ص. ص 17- 18.

3_ راشدي سعيدة، مفهوم سلطات الإدارية المستقلة، الملتقى الوطني حول السلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، كلية الحقوق والعلوم الاقتصادية، جامعة عبد الرحمان ميرا، أيام 24/23 ماي 2007م، ص 403، نقلا من المنتديات الحقوق والعلوم القانوني www.droit-dz.com ، يوم 12/04/2017م، على الساعة 17:00.

لمشاكل المجتمع المعقدة؛ أما مجالات تدخل هذه السلطات فقد صنفها مجلس الدولة الفرنسي في تقريره لسنة 1983م على ثلاث قطاعات:

- الإعلام والاتصال.

- ضبط اقتصاد السوق.

- حماية المواطنين عن طريق حماية البيروقراطية.¹

وقد أحصى مجلس الدولة الفرنسي عدد هذه السلطات بـ أربعة وثلاثين 34 سلطة ضبط مستقلة وهي مصنفة كالتالي:

*ثلاثة عشر هيئة 13 تمثل سلطات ضبط مستقلة عن طريق تكييف قانوني أو قضائي

صريح

*سبعة عشر 17 سلطة من الواجب تكييفها على أنها سلطات ضبط مستقلة نظرا لتوافق خصائصها مع المعايير المعتمدة من طرف الفقه والاجتهاد القضائي.

*أربع 04 هيئات تبدو بعد تردد بأنها سلطات ضبط مستقلة.

ومن أهم سلطات الضبط المستقلة في فرنسا مايلي :

مجلس المنافسة، سلطة الأسواق المالية، اللجنة المصرفي، وسيط الجمهورية، لجنة ضبط الطاقة،²الهيئة العليا للسمعي البصري، اللجنة المتعلقة بثقافة وتعددية الصحافة، لجنة تنظيم عمليات البورصة.³

رابعا: نشأة سلطات الضبط المستقلة في النظام القانوني الجزائري.

تعتبر سلطات الضبط المستقلة مؤسسات جديدة من مؤسسات الدولة في الجزائر، وهي تجربة حديثة مقارنة بالنماذج الكبرى الرائدة في هذا المجال.

1_ وليد بوجملين، مرجع سابق، ص 14.

2_ رحموني موسى ، مرجع سابق، ص13.

3_ إدريس خبابة ، مرجع سابق، ص 178.

إذ تأخر إحداث سلطات الضبط المستقلة في الجزائر إلى غاية 1990م مع إنشاء المجلس الأعلى للإعلام وذلك بموجب القانون رقم 90-07 المتعلق بالإعلام.¹

ويسهر المجلس على مراقبة كيفية ممارسة حرية التعبير كما يضمن استقلالية القطاع العمومي للثبث الإذاعي والتلفزيوني.

إلا أن مهامه كانت محدودة فقد تم إلغاء الأحكام الخاصة به التي يتضمنها القانون- السالف الذكر- بموجب المرسوم التشريعي رقم 93-13 المؤرخ في 26 أكتوبر 1993م، وتم حله بموجب المرسوم الرئاسي رقم 93-252 المؤرخ في 26 أكتوبر 1993م.²

ويمكن تفسير تأخر ظهور سلطات الضبط في الجزائر بسببين هما:

- نظرا لحدثة الدولة الجزائرية وطول مسار بناء الدولة وهيكلها الإدارية.

- نظرا لطبيعة المشروع الاجتماعي والاقتصادي والسياسي المكرس في الدستور 1976م، المبني على إقرار النظام الحزب الواحد وطبيعة النظام الاشتراكي السائد وعليه فإن الدستور 1989م بإقراره التعددية الحزبية، ومبدأ الفصل بين السلطات والتوجه الاقتصادي الليبرالي، قد يكون مهد لإنشاء وبروز هذه السلطات.³

إن المجالات والأنشطة التي تخضع لهذا النوع من لتنظيم في معظمها كانت حكرًا على الدولة وأصبحت تخضع لقواعد المنافسة الحرة وتتمثل هذه النشاطات في:

(النشاطات البنكية المصرفية والمالية، نشاطات البورصة، الاتصالات، الطاقة والكهرباء، الإعلام والصحافة، التنقيب واستغلال المناجم، التأمين، النقل .

ورغم خضوع هذه المجالات لسلطات الضبط المستقلة إلا أن جميع النشاطات الاقتصادية تخضع لقواعد المنافسة.⁴

1_ القانون رقم 07/90، المتعلق بالإعلام، المؤرخ في 03 أبريل 1990م، ج ر عدد 14 لسنة 1990م المعدل والمتمم.

2_ المرسوم التشريعي رقم 13/93، المعدل الأحكام القانون رقم 07/90 المؤرخ في 26 أكتوبر 1993م، ج ر عدد 69، سنة 1993م.

3_ رحموني موسى، نفس المرجع، ص 14.

4_ إدريس خبايا، مرجع سابق، ص 179.

الفرع الثاني: تعريف سلطات الضبط المستقلة.

لا يمكن إعطاء تعريف دقيق للسلطات الضبط الاقتصادي، نظرا لاختلاف أنظمتها القانونية وتباين المجالات التي تضبطها، وكذا تباين واختلاف نشاطاتها وطريقة عملها من دولة لأخرى، ولقد عرفها الأستاذ Yves Guademe NT "فيما معناه" أن هذه الهيئات تتمتع بسلطة اتخاذ القرار في ممارسة مهامها واختصاصاتها بالرغم من عدم تمتعها بالشخصية المعنوية، هدفها ضبط القطاعات الحساسة، وتحسين علاقة الإدارة بموظفيها مع ضمان عدم تدخل السلطة التنفيذية أثناء تأديتها لمهامها"¹

إلا أن هذا التعريف اشتملت على بعض عناصر سلطات الضبط فقط، حيث اعتبر أن سلطات الضبط لا تتمتع بالشخصية المعنوية دائما، كما أهملت مركزية هذه السلطات أي وجودها دائما على المستوى المركزي.

وعرفها "Evelune DIECKHOFF" على أنها لجان مستقلة تتمتع بسلطات تنظيمية في المجال الذي أنشأت من أجله، وتتدخل هذه اللجان في مجال السمع البصري ومجال الإعلام الآلي والإقتصاد.²

لم يتناول هذا التعريف الطبيعة القانونية لسلطات الضبط المستقلة، وكذلك الخصائص التي تتفرد بها والتي من شأنها أن تميزها عن الهيئات الأخرى.

كما عرفها الدكتور "إدريس خباية" على أنها: "عبارة عن سلطات تحمل طابع إداري وتتمتع بالاستقلالية منحها لها القانون."³

أهمل هذا التعريف مركزية هذه السلطات وكذلك هدف ودور هذه السلطات كما لم يتناول طبيعة هذه السلطات وتمتعها بالشخصية المعنوية من غيره.

1_ قوراري مجدوب، مرجع سابق، ص188.

2 -Evelyne DIECKHOFF, les autorités administratives indépendantes, Diplôme supérieur de bibliothécaire, université de claude bernard lyon 1, 1991, p 04.

3_ إدريس خباية، مرجع سابق، ص188.

من هذه التعاريف يُلاحظ أنها ركزت على تعدد واختلاف المجالات التي تضبطها هذه السلطات، وكذا استقلالية أعضائها خصوصا عن الحكومة والبرلمان، مع غياب أية رقابة رئاسية أو وصائية كانت على أعمالها، بالإضافة إلى تنوع صلاحياتها التي تتمتع بها في ضبط القطاع الاقتصادي.

وعليه لا يمكن القول أن كل السلطات الضبط لا تتمتع بالشخصية المعنوية بل بعضها مثل مجلس النقد و القرض، وإنما تنتمي للشخصية المعنوية المشكلة للدولة، على أساس ان الصلاحيات المخولة لسلطات الضبط المستقلة مستمدة من امتيازات السلطة العامة التي هي أحد مميزات الدولة بالمفهوم الدستوري.

وانطلاقا من التعاريف السابقة يمكننا محاولة وضع تعريف شامل للسلطات الضبط المستقلة.

"هي هيئات إدارية عمومية مركزية، منها ما يتمتع بالشخصية المعنوية تهدف إلى التقليل من سلطوية الإدارة، تعمل لحساب الدولة دون أن تكون تابعة لها، وتتميز بصلاحيات واسعة ولا تخضع أعمالها لأي توجيه أو رقابة إدارية كانت أو وصائية، إلا أنها خاضعة لرقابة القضاء."¹

الفرع الثالث: خصائص سلطات الضبط المستقلة.

لا توجد نظرة موحدة للنظام القانوني للسلطات الإدارية المستقلة، ولذلك نظرا لعدم تقديم تعريف موحد لها وتحديد مكانتها في النظام المؤسساتي للدولة، وغياب تكييف قانوني وصريح لها في إطار التشريع والقضاء الجزائي، وفي هذه الدراسة نحاول دراسة طبيعتها القانونية على أساس العناصر المكونة لها، فهي التي تضيف عليها خصوصية تجعلها مختلفة عن باقي الهيئات الموجودة في الدولة، لذلك سوف نتطرق تباعا إلى المقصود بخاصية السلطة، وخاصة الضبط، وخاصة الاستقلالية.

1_ قوراري مجدوب، مرجع سابق، ص22.

أولاً: خاصية السلطة.

إن استقلالية سلطات الضبط تكمن في امتلاكها لسلطة التأثير مما يجعل لها سلطة معنوية، إذ أنها ليست مجرد هيئات استشارية كما أنها تتمتع بسلطة إصدار القرارات، فإشياء هذه السلطات الجديدة يعتبر بمثابة تحويل أو نزع بعض الاختصاصات التي تعود أصلاً للسلطة التنفيذية لفائدة هذه السلطات الجديدة.¹

المقصود بالسلطة:

أ/الغة: جاء من التسلط، ويعني السيطرة والتحكم، وتسلط عليه أي تمكن منه وتحكم فيه.
ب/اصطلاحاً: لقد عرفها أحد الكتاب على أنها: "الحق في أن توجه الآخرين وتأمهم بالاستماع إليك وإطاعتك، والسلطة تتطلب قوة غير أن القوة بلا سلطة ظلم واستبداد، وعليه السلطة تعني الحق".²

ومن المعروف أن السلطة أحد أهم أركان الدولة، وفقاً لقواعد القانون الدولي كما أن السلطة في أي دولة تتولاها الحكومة (السلطة التنفيذية) والقضاء (السلطة القضائية). فهل يمكن القول أن المشرع الجزائري أنشئ سلطة رابعة بجوار السلطات الثلاث: التنفيذية والتشريعية والقضائية؟

لقد اختلفت شُراح القانون الإداري ولاسيما الفرنسيون منهم، في تحديد مدلول هذه السلطة، التي تتعدت بسلطات إدارية مستقلة، فيقول الأستاذ "P.SOBOURNI" إن مفهوم السلطة يحيل إلى سلطة اتخاذ القرارات معروفة بالتنفيذ، والقابلة بأن تؤدي إلى الطعن بسبب تجاوز السلطة". ويرى الأستاذان "Y.Cannac" و "F. Gazier": "أنه يجب أن لا نحصر السلطة في مدلولها القانوني فيمكن أن تكون سلطة معنوية، إلا أن الذي يعني بالأجهزة لا يكون محصوراً فقط في الدراسة والإرشاد ولا تقتصر على إصدار آراء سابقة على القرارات، فالعكس هذه

1_ راشدي سعيدة، مرجع سابق، ص 406.

2_ رحموني موسى، مرجع سابق، ص 23.

التدخلات بالرغم من أنها لا تترجم بقرارات لها مضمون وتتدخل في نشاط متناسق وهي تفرض بقوة وتعمل إذن كسلطة" بمعنى سلطة تقرير مستقلة.¹

غير أن الفقه الفرنسي متفق على أن المشرع لم يقر بإنشاء سلطة رابعة بجوار السلطات الثلاث التقليدية، وإن أطلق وصف السلطة على منظمة أو هيئة ما. فإنه يبتغى من ذلك بيان الطبيعة الخاصة لها، وهذا ما يؤكد رغبة المشرع بإضفاء الطابع الإداري على هذه السلطات، بهدف تبيانها على أنها ليست كباقي الإدارات التقليدية.²

لم تقدم النصوص القانونية المنشئة لسلطات الضبط المستقلة في الجزائر على غرار نظيرتها الفرنسية، تعريفاً لعبارة السلطة، كما أن القضاء لم يتدخل في هذه المسألة، خاصة مجلس الدولة الجزائري الذي اكتفى باعتراف بالهيئات الإدارية المستقلة ولم يتحمل عناء إعطاء تعريف لهذه العبارة، الأمر الذي جعلنا نتجه نحو الفقه الذي يرى أن هذه السلطات ليست مجرد هيئات استشارية محرومة من الشخصية المعنوية كما أنها ليست مجرد تلك الهيئات العمومية، التي ظهرت في القانون الإداري منذ 1950م.³

هذا ما أيده مجلس الدولة الفرنسي في تقريره لسنة 2001م، أن المشرع لم يتوانى في منح صفة السلطات الإدارية المستقلة لأجهزة لا تملك إصدار القرارات النهائية منها المجلس الوطني لتقييم الجامعات.

كما يميز بعض الفقه بين الأجهزة الإدارية المستقلة أو المقررة وبين الأجهزة الإدارية ذات الوظيفة الاستشارية أو الرقابية، ومن بين الأجهزة الرقابية في فرنسا مثلاً: لجنة حماية المستهلك والمجلس الأعلى للإدماج، حيث يبرز هذا الجانب من الفقه أن الفرق بين هذه الأجهزة الاستشارية وسلطات الضبط المستقلة يتمثل في كون هذه الأخيرة تتمتع بسلطة إصدار القرار،

1_ قوراري مجدوب، مرجع السابق، ص 23.

2_ راشدي سعيدة، مرجع سابق، ص 406.

3_ رحموني موسى، مرجع سابق، ص 24.

إلا أنه لا يمكن الاستخفاف بالهيئات الاستشارية المستقلة على الرغم من عدم امتلاكها لسلطة إصدار القرار إلا أن آرائها لها سلطة معنوية كبيرة.¹

إن أساس السلطة التي تملكها سلطات الضبط المستقلة قائم على السلطات والاختصاصات الممنوحة لهذه الهيئات لضبط السوق، والذي كان في السابق من اختصاص السلطة التنفيذية مثل قانون الأسعار رقم 89-12 في المادة واحد وثلاثون 31، الذي تنص على أن كل فعل يرمي إلى تجميع المؤسسات قصد التحكم الفعلي في جزء هام من السوق الوطنية ينبغي على أصحابه الحصول على ترخيص مسبق، وتحدد كفيات تطبيق هذا المبدأ بموجب قانون خاص.² ولم يصدر أي قانون في هذا المجال إلا سنة 1995م بموجب الأمر رقم 95-06 المتعلق بالمنافسة.³ ومنه انتقلت الصلاحيات والسلطات من الوزير المكلف بالتجارة لصالح مجلس المنافسة.

كما يمكن الأخذ على سبيل المثال انتقال الصلاحيات من الوزير المكلف بالبريد والمواصلات إلى سلطة ضبط البريد والمواصلات وكذلك انتقال الصلاحيات من وزير الطاقة والمناجم إلى سلطة ضبط المناجم.⁴

وفي الأخير نصل إلى أن السلطة التي تتمتع بها سلطات الضبط المستقلة ليست منحصرة في تقديم الآراء الاستشارية أو الاقتراحات، بل تتعداها إلى إصدار القرارات والتي كانت في الأصل من اختصاص السلطة التنفيذية وهذا ما يجعلها بمثابة سلطات بأصح العبارة.⁵

1_ ادريس خباية، مرجع سابق، ص ص 183 - 190.

2_ الجريدة الرسمية، العدد 29، سنة 1989م. (ملغى).

3_ الجريدة الرسمية، العدد 09 السنة 1995م (ملغى).

4_ رحموني موسى، مرجع سابق، ص 26.

5_ قوراري مجدوب، مرجع سابق، ص 24.

ثانيا: خاصية الضبط:

سيتم التطرق في هذا الفرع إلى مفهوم خاصية الضبط وصولا إلى فئتين من السلطات يشملهم هذا المصطلح، وهما السلطات الإدارية المستقلة والسلطات التجارية المستقلة.

1-مصطلح الضبط: هو مصطلح من أصل إنجليزي يعود ظهوره لسنة 1993م في الولايات المتحدة الأمريكية مع أزمة 1929م، أين ظهرت الحاجة لوضع مجموعة من الهيئات المراقبة للسوق والسير الحسن للمنافسة .

إن مصطلح الضبط في اللغة الانجليزية Réglementation والذي تمارسه الهيئات العامة أما في اللغة الفرنسية فهو يحمل معنى الدور الجديد للدولة في المجال الاقتصادي مجسدة في أجهزة مستحدثة غير تلك التقليدية المعهودة ولا يقصد به التنظيم Réglementation فالتنظيم يعتبر جزء أو مهمة من بين مهام الضبطية.¹

تبنى مجلس الدولة الفرنسي تعريف للضبط بمعناه العام حيث اعتبره: " طرق تدخل الدولة لضمان المشروع الاجتماعي والاقتصادي والثقافي بالنسبة للحاضر والمستقبل ".²

2-سلطات الضبط ذات الطابع الإداري أو الطابع التجاري:

على اختلاف التسميات التي أطلقها المشرع لسلطات الضبط إلا أن طبيعة عملها تنقسم إلى سلطات ذات طابع إداري وسلطات ذات طابع تجاري، والصحيح هو استعمال عبارة سلطات الضبط المستقلة للدلالة على سلطات الإدارية المستقلة والعكس غير صحيح لأن العبارة الأولى أشمل من الثانية لأنها تشمل بالإضافة إلى سلطات ذات الطابع الإداري، سلطات أخرى كيفها المشرع صراحة على أنها ذات طابع تجاري.³

1_ رحموني موسى، مرجع سابق، ص27.

2 - _Conseil d'état rapport public"les autorités administratives indépendantes", EDCE, La documentation française?N° 52, 2001, p.269 d'après le site www.conseil-etat.fr .

3- Zouaimia Rachid :Les régimes contentieux des autorités administratives indépendantes en droit Algérien, Revue IDARA, N° 29, 2005, p.07 d'après le site www.univ-bejaia.dz/staff/r_zouaimia-publication, ou bien le site www.ena.dz/publication_sommaire50%N29.htm.

2-1 الطابع الإداري لسلطات الضبط المستقلة :

ترتب عن الاعتراف بالطابع الإداري لسلطات الضبط المستقلة، استبعاد فكرة الأجهزة القضائية على اعتبار أن التصرفات المتخذة من طرف السلطات الضبط المستقلة لا تتمتع بحجية الشيء المقضي به، ولقد أضاف المشرع الجزائري الطابع الإداري على مجلس المنافسة بموجب المادة ثلاثة وعشرون 23 من الأمر رقم 03-03 المتعلق بالمنافسة حيث نصت المادة على أنه: " تنشئ لدى رئيس الحكومة سلطة إدارية تسمى في صلب النص "مجلس المنافسة" تتمتع بالشخصية المعنوية و الاستقلال المالي " و نفس الأمر بالنسبة لوكالتي ضبط النشاط المنجمي حيث كيفهما المشرع الجزائري صراحة بأنهما " سلطة إدارية مستقلة " .

وبالمقابل نجد أن المشرع الجزائري متردد في إضفاء الطابع الإداري لبعض سلطات الضبط، حيث يجب الوقوف و الاعتماد على معيارين.¹

• من الناحية المادية:

نشاط هذه الأجهزة يهدف إلى تطبيق القانون في ميدان الأنشطة الموكلة بمراقبتها فمثلا في الجزائر القانون المتعلق بالنقد و القرض ينص في المادة مئة وخمسة 105، على أن اللجنة المصرفية مكلفة بما يلي: "مراقبة مدى احترام البنوك و المؤسسات المالية للأحكام التشريعية و التنظيمية المطلقة عليها".

فالقرارات الفردية و التنظيمية الصادرة عن سلطات الضبط في المجال الاقتصادي هي في الأصل قرارات إدارية، تمثل بوضوح مظهر من مظاهر ممارسة هذه الهيئات المستقلة للامتيازات السلطة العامة التي تمتع بها الهيئات الإدارية عموما.²

• في المجال المنازعات :

إن الأعمال الصادرة عن سلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي و المالي، تخضع لاختصاص القضاء الإداري، كما هو الحال بالنسبة لأعمال الإدارية العامة. و هكذا

1_قوراري مجدوب ، مرجع سابق ، ص 24.

2_ المادة 105 من القانون رقم 90-10 المتعلق بالنقد والقرض، المؤرخ في 14 أفريل 1990م، ج ر عدد 16، سنة 1990م.

نجد القرارات التنظيمية الصادرة عن اللجنة تنظيم عمليات البورصة و مراقبتها خاضعة للطعن بالإلغاء رغم أن نص المادة 33 من المرسوم التشريعي رقم 93/10 يستعمل عبارة غامضة و هي " طعن القضائي " و نفس الشيء يطبق على القرارات الفردية المتخذة من قبل مختلف الهيئات المتمثلة في مجلس النقد و القرض ، اللجنة المصرفية ، لجنة التنظيم عمليات البورصة و مراقبتها¹ سلطة ضبط البريد و المواصلات ، لجنة ضبط الكهرباء و الغاز و الوكالتين المنجميتين فالكل يخضع لرقابة مجلس الدولة وعلى سبيل المثال تنص المادة السابعة عشر 17 من القانون رقم 03/2000 المحدد للقواعد العامة للبريد و المواصلات على أنه: "يجوز الطعن في قرارات مجلس سلطة الضبط أمام مجلس الدولة في أجل شهر واحد ابتداء من تاريخ تبليغها . و ليس هذا الطعن أثر موقف"².

وتجدر الإشارة إلى أن القرارات الصادرة عن المجلس المنافسة تشكل استثناء و لا تخضع لاختصاص القاضي الإداري كليا، إذا أن القانون يميز بين نوعين من القرارات، فالقرارات الصادرة عن المجلس المتعلقة بالاتفاقات والهيمنة التعسفية تخضع لاختصاص القاضي العادي، أي أمام مجلس قضاء الجزائر العاصمة الذي يفصل في المواد التجارية بصفة ابتدائية و نهائية. أما القرارات التي تتضمن رفض التجميع والمتعلقة بإبرام بعض العقود وكذا بمنازعات موظفي المجلس فقد نص المشرع الجزائري على أنها تخضع لرقابة القضاء الإداري و بالتالي لمجلس الدولة.

3- الطابع التجاري لبعض سلطات الضبط المستقلة :

1_ المادة 33 من المرسوم التشريعي رقم 10/93 المؤرخ في 23 ماي 1993، المتعلق ببورصة القيم المنقولة، ج ر عدد 34 سنة 1993، المعدل والمتمم بالقانون رقم 04/03، المؤرخ في 17 فيفري 2003، ج ر عدد 11، سنة 2003م.
2_ المادة 17 من القانون رقم 03-2000، المؤرخ في 05 أوت 2000، المتعلق بالكهرباء و توزيع الغاز بواسطة القنوات، ج ر عدد 48، سنة 2000م.

أسقط المشرع في نص المادة الثانية عشر 12 من الأمر رقم 06-10. وصراحة الطابع الإداري عن وكالتي ضبط المحروقات حيث ورد في نص المادة على أن وكالتا المحروقات لا تخضع للقواعد المطبقة على الإدارة، لاسيما فيما يتعلق بتنظيمها وسيرها والقانون الأساسي للعمال المشتغلين بهما.

كما أشارت ذات المادة على أن محاسبة وكالتي المحروقات تكون حسب الشكل التجاري ويجب عليهما تحديد حصيلة خاصة وتخضعان لرقابة الدولة طبقا للتنظيم المعمول به، وتخضع الوكالتين في معاملتهما مع الغير للقواعد التجارية.¹

ثالثا: خاصية الاستقلالية :

إن المفهوم القانوني للاستقلالية هو عدم خضوع الهيئة لأي نوع من أنواع الرقابة سلمية كانت أو وصائية، سواء كانت هذه الهيئة تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي أم لا، لأن التمتع بالشخصية المعنوية لا يعد بمثابة معيار فعال لتحديد درجة الاستقلالية.²

إن الاستقلالية ميزة تختص بها دستوريا السلطة القضائية والتي هي بدورها استقلالية نسبية، مما دفع بشرح القانون إلى القول بأن إنشاء الهيئات الإدارية المستقلة موضوع شك من الجانبين، فمن ناحية تعد مساسا بالمبدأ الديمقراطي الذي يقضي بأن سلطة الدولة يجب أن يمارس تحت سلطة ورقابة ممثلي الأمة، ومن ناحية أخرى فإنها تناقض مبدأ الوحدة الذي يقيم هياكل الدولة، وينظمها في شكل جهاز يعمل بانسجام وفي نسق واحد.³

1- الاستقلالية الوظيفية:

تتجلى مظاهر الاستقلالية الوظيفية في عدة نقاط منها الجانب المالي خلال تمتعها بذمة مالية مستقلة وغياب الرقابة الإدارية عليها من جهة أخرى، وكذلك الاستقلال القانوني من خلال

1_ الأمر رقم 06-10، المؤرخ في 29 جويلية 2006، المتعلق بالمحروقات، ج ر عدد 48، سنة 2006م .

2_ راشدي سعيدة، مرجع سابق، ص408.

3_ قوراري مجدوب، مرجع سابق، ص28.

وضعها لنظامها القانوني الداخلي بنفسها وتمتعها بالشخصية المعنوية، وهذا ما سنوضحه من خلال هذا العنصر، حيث تتجلى مظاهر الاستقلالية الوظيفية في عدة نقاط نذكر منها:

- الجانب المالي : حيث يعتبر من أهم مظاهر الاستقلالية الوظيفية، وبالرجوع للقوانين التي تنظم هذه السلطات في الجزائر نجد أن الاستقلال المالي مكرسا قانونا عند معظمها باستثناء مجلس النقد والقرض واللجنة المصرفية ولجنة الإشراف على التأمينات حيث لا تتمتع بالاستقلال المالي مما يجعلها تابعة للسلطة التنفيذية من حيث التمويل، بالإضافة إلى أن معظم السلطات التي تتمتع بالاستقلال المالي تحضى ببعض الإعانات تسمى إعانات التسيير التي تخصص من طرف الدولة مما يؤدي بالدولة إلى ممارسة نوع من الرقابة على الإعانات مثل: لجنة تنظيم عمليات البورصة وسلطة ضبط البريد والمواصلات ولجنة ضبط الكهرباء والغاز والوكالتين الوطنيتين للممتلكات المنجمية والجيولوجيا والوكالة الوطنية للمواد الصيدلانية وسلطة ضبط الخدمات العمومية للمياه، وعليه نلاحظ أن هذه السلطات وعلى الرغم من تمتعها بالاستقلال المالي، إلا أن النصوص الناظمة لقواعد عملها إشارة إلى إعانات من طرف الدولة مما يجعلها خاضعة للسلطة التنفيذية والرقابة المالية للدولة.¹

- الجانب الرقابي: يتجسد الاستقلال الرقابي لسلطات الضبط المستقلة في عدم خضوعها لأي نوع من الرقابة الإدارية، سواء رئاسية (سلمية)، بشتى أوجهها سواء السابقة كتوجيه الأوامر أو اللاحقة البعدية، كالتصديق والإلغاء والسحب، والتعديل والحلول، كما لا تخضع للرقابة الوصائية التي تمارس من قبل السلطة المركزية على الهيئات اللامركزية والتي تمارس إلا في حال وجود نص.²

1_ حسين نواره، الأبعاد القانونية لاستقلالية سلطات الضبط في المجال الاقتصادي والمالي، الملتقى الوطني حول السلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، كلية الحقوق والعلوم الاقتصادية، جامعة عبد الرحمان ميرا، أيام 24/23 ماي 2007، ص ص 76-77، نقلا من المنتديات الحقوق والعلوم القانوني www.droit-dz.com ، يوم 2017/04/12 الساعة 19:00.

2_ راشدي سعيدة، مرجع سابق، ص 409.

وتتجلى استقلالية سلطات الضبط من هاتين الرقابتين، في كون مداوات سلطات الضبط المستقلة تعتبر صحيحة بمجرد استكمال إجراءاتها والتصويت عليها، وفق ما نص عليه القانون دون الحاجة لموافقة جهة إدارية معينة.

إن خضوع سلطات الضبط المستقلة للرقابة القضائية لا يمس بالجانب الاستقلالي لها، حيث تستمد هذه الرقابة وجودها من حق التقاضي المكرس في مختلف الأنظمة القانونية،¹ مما يحمي مصلحة المتعاملين مع هذه السلطات من أي تعسف، وكذلك تجسيد المبدأ الشرعية الذي يضمن سيادة القانون على جميع مؤسسات الدولة.

-الاستقلال القانوني : يتمثل الاستقلال القانوني لسلطات الضبط المستقلة في وضع هذه السلطات لنظامها الداخلي دون مشاركة أي سلطة أخرى، مثل: لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، ومجلس النقد والقرض، وسلطة ضبط البريد والمواصلات، وسلطة ضبط الكهرباء، والوكالة الوطنية للمواد الصيدلانية، ومن أهم مظاهر الاستقلالية الوظيفية، تمتع بعض السلطات بالشخصية المعنوية، وما يترتب عنها من ذمة مالية وأهلية التقاضي وقبول بعض الهيئات، ومسؤولية السلطة عن الأخطاء التي تنجم عن أعمالها وكذلك أهلية سلطة الضبط في التعاقد مع هيئات أخرى، سواء على المستوى الداخلي أو الخارجي (الدولي) مثل: لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها التي تعتبر عضو في المنظمة العالمية للجان القيم التي تضم كافة الهيئات المختصة في الرقابة على البورصات أو الأسواق المالية العالمية.

إلا أنه توجد حدود لهذه الاستقلالية الوظيفية، لبعض الهيئات المستقلة، حيث تشارك السلطة التنفيذية في وضع النظام الداخلي لبعض سلطات الضبط المستقلة مثل : سلطة ضبط المحروقات، حيث يخضع نظامها الداخلي لموافقة الوزير المكلف بالمحروقات طبقاً للمادة اثنا عشر² من القانون المحروقات بعد التعديل 2006²، وكان وضع النظام الداخلي لهذه

1_ أحسن غربي(نسيبة الاستقلالية الوظيفية للسلطات الإدارية المستقلة)،مجلة البحوث والدراسات الإنسانية، عدد11، جامعة 20 أوت 1955م، سكيكدة، ص ص 237- 242.

2_ المادة 12 من القانون رقم 10/06 المؤرخ في 29 يوليو 2006م، المتعلق بالمحروقات، يعدل ويتم القانون 07/05 المؤرخ في 28 افريل 2005م، ، ج ر عدد 48، سنة 2006م.

الهيئات في السابق لا يخضع لموافقة الوزير، كما نص قانون المناجم على أن الوكالة الوطنية للممتلكات المنجمية، والوكالة الوطنية للجيولوجيا والمراقبة المنجمية، تتمتعان بنظام داخلي يتم تحديده بموجب مرسوم، مما يبين إتباعهما للسلطة التنفيذية، وخاصة بعد صدور المرسومين التنفيذيين (93-03)، (93-04) اللذان يتضمنان القانون الداخلي للوكالة الوطنية للممتلكات المنجمية، والنظام الداخلي للوكالة الوطنية للجيولوجيا والمراقبة المنجمية، كما تشكل موافقة الوزارة المختصة على الأنظمة الصادرة عن بعض السلطات المستقلة حد من حدود الاستقلالية الوظيفية مثل: خضوع السلطة التنظيمية لمجلس النقد والقرض ولجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها لموافقة وزير المالية قبل نشرها في الجريدة الرسمية، بموجب قرار يتضمن الموافقة على الرغم من أن الوزير لا يمكنه إلغاء هذه الأعمال مع إمكانية تعديلها، ويبقى للسلطة قبول هذه التعديلات أو رفضها.

ويشكل التقرير السنوي حداً آخر من حدود الاستقلالية الوظيفية مثل: تقرير مجلس المنافسة الذي يعده سنوياً عن نشاطه للبرلمان، وللوزير الأول والى الوزير المكلف بالتجارة، كذلك لجنة ضبط الكهرباء والغاز، والوكالة الوطنية للمواد الصيدلانية والهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته.¹

2- الاستقلالية العضوية:

تتجلى استقلالية السلطات الضبط في الجانب العضوي في أسلوب تعيين الأعضاء وعددهم، وأن الأعضاء المكلفين بتسيير الأجهزة، لا يمكن عزلهم من وظائفهم إلا في حالات استثنائية، ومحصورة قانوناً.²

- عدد الأعضاء: بالنسبة للتشكيلة فإن العدد يختلف من سلطة لأخرى، إلا أن العدد ينحصر بين (04) أربعة إلى تسعة (09) حيث يتشكل كل من الوكالتان المنجميتان واللجنة المصرفية من خمسة (05) أعضاء، وتتشكل لجنة ضبط الغاز والكهرباء من أربعة أعضاء أما

1_ أحسن غربي، مرجع سابق، ص ص 243 - 254.

2_ حسين نواره، مرجع سابق، ص 74.

لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها ولجنة ضبط البريد والمواصلات من سبعة أعضاء في حين يتكون مجلس النقد والقرض من تسعة أعضاء على الرغم من الاختصاصات المحدودة والعادية التي يتمتع بها.

- شرط التخصص في الأعضاء: لم يشترط المشرع في بعض السلطات عنصر التخصص مثل سلطة ضبط البريد والمواصلات ولجنة ضبط الكهرباء والغاز، أما في السلطات الأخرى فأخذ المشرع بمعيار الاختصاص أو التخصص في تعيين أعضاء أي النظر إلى قدراتهم أو خبراتهم سواء في المواد الاقتصادية أو المالية أو المصرفية أو النقدية أو المحاسبية مثل : مجلس النقد والقرض حيث يتكون من تسعة (09) أعضاء من بينهم خمسة (05) أعضاء متخصصين في المواد الاقتصادية والمالية وكذلك أعضاء لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها الذين يعينون حسب خبراتهم في الجانب المالي والنقدي وكذلك أعضاء مجلس المنافسة حيث يعين أعضاء السبعة (07) من بين ذوي الكفاءة في مجال القانوني والاقتصادي.¹

- من حيث طريقة التعيين: تختلف طريقة تعيين الأعضاء من سلطة إلى أخرى، إلا أنها تميز طريقتين للتعين:

الطريقة الأولى: يكون التعيين فيها حكرا على رئيس الجمهورية، بموجب مرسوم رئاسي مثل تعيين أعضاء مجلس النقد والقرض وسلطة ضبط البريد والمواصلات.

الطريقة الثانية: وجود طريقة التعيين في النصوص المنشأة للسلطة مثل : اللجنة المصرفية، ولجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، ولجنة ضبط الكهرباء والغاز، والوكالتين المكلفتين بضبط النشاط المنجمي، حيث يشترك رئيس الجمهورية مع هيئات أخرى في تعيين أعضاءها كالوزير المسؤول على القطاع أو وزير المالية.²

1_ راشدي سعيدة. مرجع سابق، ص ص 409 - 410.

2_ حدري سمير، السلطات الإدارية المستقلة، الملتقى الوطني حول السلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، كلية الحقوق والعلوم الاقتصادية، جامعة عبد الرحمان ميرا، أيام 24/23 ماي 2007م، ص 51، نقلا من المنتديات الحقوق والعلوم القانونية www.droit-dz.com ، يوم 15/04/2017م، على الساعة 14:00.

المطلب الثاني: إحصاء سلطات الضبط المستقلة في الجزائر:

كان ظهور سلطات الضبط المستقلة نتيجة الإصلاحات الإدارية في المجال الاقتصادي، إلا أن عدد هذه السلطات كان في تزايد استجابة لمتطلبات الاقتصاد وكذا سعي الدولة لتطوير وضبط الاقتصاد الوطني، لذا سيتم التطرق في هذا المطلب إلى إحصاء سلطات الضبط المستقلة في الجزائر.

وعليه سوف نتناولها حسب المجال الذي تنشط فيه سواء كان ذلك في المجال المصرفي أو المجال الاقتصادي أو في مجال الإعلام

الفرع الأول: في المجال المصرفي والمالي

تتمثل في كل من مجلس القرض والنقد واللجنة المصرفية ولجنة تنظيم عمليات البورصة وخبية الاستعلام المالي.

أولاً: مجلس النقد والقرض:

بعد الإصلاحات الاقتصادية التي عرفتها الجزائر، ابتداء من 1988م، في مختلف الميادين وفي القطاع المصرفي خاصة، تم إدخال تعديلات هامة على هيكل النظام المصرفي، سواء المتعلقة بإعادة هيكلة البنك المركزي أو الخلية المكلفة بالسلطة النقدية، هذه الأخيرة التي أنشأها القانون رقم 90-10 المتعلق بالنقد والقرض والمتمثلة في مجلس النقد والقرض حيث كان هذا المجلس يحتكر وظيفة إدارة البنك المركزي من جهة، والسلطة النقدية من جهة أخرى بموجب المادة تسعة عشر (19) من القانون رقم 90-10¹.

وأصبح حالياً ينفرد بالسلطة النقدية دون الإدارية حسب أحكام الأمر 01-01 المعدل والمتمم للقانون رقم 90-10².

1_ القانون رقم 10/90 المتعلق بالنقد والقرض، المؤرخ في 14 أبريل 1990م، ج ر 16 سنة 1990م، المعدل والمتمم .

2_ الأمر رقم 01/01، المؤرخ في 27 فيفري 2001م، المتعلق بالنقد والقرض، ج ر 14 سنة 2001م، المعدل لأحكام القانون 10/90، والمعدل والمتمم.

إلا أنه ويصدر الأمر رقم 03-11 المتعلق بالنقد والقرض والذي يلغي جميع أحكام السابقة المخالفة له، وذلك يرجع إلى اهتمام الجزائر بالمجال المصرفي نظرا لأهميته بالاقتصاد الوطني حيث كان لزاما عليها مواكبة الظروف الاقتصادية في الدولة.

ويتشكل مجلس النقد والقرض من أعضاء ومجلس الإدارة لبنك الجزائر، وهم المحافظ رئيسا وثلاث نواب وثلاث شخصيات ذوي كفاءات في المجال الاقتصادي والمالي، حسب المادة 32 من المرسوم رقم 90-10¹

إضافة إلى شخصين يختاران بحكم كفاءتهما في المجال النقدي والاقتصادي بموجب المادتين ثمانية وخمسين و تسعة وخمسين (58 و 59) من الأمر رقم 03-11 السابق الذكر.² أما في فرنسا فالمجلس الوطني للقرض يتأسسه الوزير المكلف بالمالية والاقتصاد و ينوبه محافظ بنك فرنسا حسب المادة 25 من القانون المؤرخ في 25 يناير 1984م ويتشكل من 47 عضو مع الإشارة إلى أن مجلس النقد والقرض في الجزائر، لا يتمتع بالشخصية المعنوية، كما يجوز له أن يحدث بين أعضائه لجانا استشارية، ويتمتع المجلس بسلطة إصدار القرارات والأنظمة فقط، أي أداة مشرعة في المجال المصرفي، أما مهمة الرقابة والتأديب فقد خولها المشرع إلى هيئة أخرى تسمى اللجنة المصرفية.³

ثانيا: اللجنة المصرفية

لقد أنشئت اللجنة المصرفية بموجب القانون رقم 90-10 المتعلق بالنقد والقرض.⁴ وتخصص في مراقبة مدى احترام البنوك والمؤسسات المالية للأحكام التشريعية والتنظيمية، وقواعد حسن سير المهنة، كما تتولى لجنة المصرفية عند الاقتضاء البحث عن المخالفات التي يرتكبها الأشخاص الغير مرخص لهم بالقيام بأعمال البنوك والمؤسسات المالية،

1_ القانون 10/90، المصدر السابق.

2_ الأمر رقم 11/03 المؤرخ في 19 أوت 2003م، المتعلق بالنقد والقرض، المعدل لأحكام الأمر رقم 01/01، ج ر 52 سنة 2003م.

3_ قوراري مجدوب، مرجع سابق، ص 29.

4_ القانون رقم 10/90، المتعلق بالنقد والقرض، نفس المصدر.

بالإضافة إلى إنزال عقوبات تأديبية على المخالفين للقواعد القانونية وأخلاقيات المهنة، كما تسهر على حسن تطبيق القوانين والأنظمة التي تخضع لها البنوك.

إن قانون النقد والقرض لم يكيف، ولم يشر صراحة في ظل أحكامه إلى الطبيعة القانونية للجنة المصرفية، إلا أن بعض الاجتهادات الفقهية مثل الأستاذ "سعيد أديب" ذكر بأن اللجنة المصرفية عند ممارستها مهام الرقابة على مدى تطبيق القوانين من طرف البنوك والمؤسسات المالية، تتصرف كهيئة إدارية مستقلة، فمثلا إصدارها للأوامر وممارستها لسلطة التحقيق، لكن عند ممارستها لسلطة العقاب كتعيين مدير مؤقت مصفي، المنع من ممارسة بعض العمليات سحب الاعتماد، في هذه الحالات يمكن تكليف اللجنة المصرفية كسلطة قضائية إدارية، أي أنها تتمتع بازدواجية طابعها القانوني، فهي من جهة سلطة ضبط مستقلة، ومن جهة أخرى هيئة قضائية إدارية، حيث ميز المشرع بين القرارات القابلة للطعن القضائي وبين تلك التي لا تخضع للرقابة القضائية.¹

إلا أن هذا الموقف يبقى مجرد رأي، وبغية الفصل والحسم في هذه المسألة تدخل مجلس الدولة الجزائري ليضفي الطابع الإداري على اللجنة المصرفية، ويستبعد بالتالي الطابع القضائي، وذلك بموجب القرار رقم 13 الصادر 09 فيفري 1999م، في قضية "يونين بنك" ضد محافظ بنك الجزائر الذي اعتمد قابلية الطعن في قرار اللجنة المصرفية مكيفا إياها أنها سلطة ضبط مستقلة، رغم غياب النص الصريح ضمن قانون النقد والقرض الذي يجيز الطعن بالإلغاء في قراراتها.²

كما تجدر الإشارة إلى أن اللجنة المصرفية في القانون الجزائري والفرنسي لا تتمتع بالشخصية المعنوية عكس القانون البلجيكي الذي يمنحها الشخصية المعنوية.³

1_ قوراري مجدوب، مرجع سابق، ص 30.

2_ قرار مجلس الدولة رقم 13 الصادر في 09 فبراير 1999م (قضية اتحاد البنك" المؤسسة المالية في شكل شركة مساهمة "يونين بنك" ضد محافظ بنك الجزائر)، مجلة إدارة المدرسة الوطنية للإدارة، العدد الأول، 1999م ص173. من الموقع www.ena.dz/publication، يوم 21 أبريل 2017م، على الساعة 12:00.

3_ قوراري مجدوب، مرجع سابق، ص 30.

ثالثا: لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها (C.O.S.O.B).

بغرض مراقبة سوق القيم المنقولة وضمان شفافيتها، من خلال رقابة نشاطات الوسطاء في عمليات البورصة ومراقبتها، أنشئ المشرع الجزائري لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها. بموجب المادة عشرون 20 المرسوم التشريعي رقم 93-10 المؤرخ في 23 ماي 1993م المتعلق ببورصة القيم المنقولة.¹

والتي تنص على أنه:

" تنشئ لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها". غير أن هذا النص المنشئ للجنة لم يبين طبعها القانونية، بل اكتفى المشرع الجزائري بتحديد تشكيلاتها وسيرها وبيان مهامها، ليأتي فيما بعد القانون رقم 03-04 المعدل والمتمم للمرسوم التشريعي رقم 93-10 ويحدد الطبيعة القانونية للجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها بموجب المادة مئة وواحد وعشرون 121 منه المعدلة للمادة 20، حيث تنص على ما يلي:

" تؤسس سلطة ضبط مستقلة لتنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي."

تتكون اللجنة طبقا لمقتضيات الفقرة الثانية من المادة 20 من القانون رقم 03-04 من تركيبة جماعية تضم رئيس و6 أعضاء.²

والملاحظ أن المشرع الجزائري قد وضع بشكل مفصل الجهات التي تشارك في تكوين لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، حيث أوكل اقتراح نصف عدد أعضاء من الحكومة ممثلة في كل من الوزراء العدل، والمالية، التعليم العالي، فيما يعود اقتراح النصف الآخر

1_ المرسوم التشريعي رقم 93/10 المؤرخ في 23 ماي 1993م، المتعلق ببورصة القيم المنقولة، ج ر عدد 34 سنة 1993م، المعدل و المتمم.

2_ القانون رقم 03/04، المؤرخ في 17 فيفري 2003م، المتعلق ببورصة القيم المنقولة، المعدل لأحكام القانون 93/10، ج ر عدد 11، سنة 2003م.

لهيئات مهنية لها علاقة وطيدة مع سوق القيم المنقولة، الأمر الذي يخلق نوعاً من التوازن وكذا مردودية أكثر، وبالتالي ضبط محكم لسوق القيم المنقولة.¹

رابعاً: خلية معالجة الاستعلام المالي:

أنشأها المشرع بموجب المرسوم التنفيذي رقم 12-127.² ولقد اعترف لها المشرع بأنها سلطة ضبط مستقلة في الأمر رقم 02-12، المتعلق بالوقاية من تبييض الأموال وتمويل الإرهاب ومكافحتها، بموجب المادة الثالثة 03 منه، والتي تعدل المادتين 04 مكرر و 04 مكرر 01، من القانون رقم 01/05، والمتعلق بالوقاية من تبييض الأموال وتمويل الإرهاب ومكافحتها.³

الفرع الثاني: في المجال الاقتصادي.

تشمل العديد من الهيئات والتي من أهمها:

أولاً: مجلس المنافسة

تعتبر المنافسة المشروعة تجسيد للنزاهة والشفافية في المبادلات والمعاملات التجارية، لهذا أنشئ مجلس المنافسة الذي يعتبر أداة أساسية في التشريع المضاد للممارسات المنافية للمنافسة، فهو أداة ضبط وتنظيم للحياة الاقتصادية التي تسود فيها المنافسة الحرة. أنشئ مجلس المنافسة بموجب الأمر رقم 06-95 المتعلق بالمنافسة، ولم يحدد طبيعته القانونية⁴

لكن بصدور الأمر رقم 03-03 المتعلق بالمنافسة، الذي ألغى أحكام الأمر رقم 06-95، تم تكييف مجلس المنافسة صراحة كسلطة إدارية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي،

1 _ قوراري مجدوب، مرجع سابق، ص 31.

2 _ المرسوم التنفيذي رقم 127/02، المؤرخ في 07 أبريل 2002م، المتضمن إنشاء خلية معالجة الاستعلام المالي ومكافحة جرائم تبييض الأموال، ج ر عدد 23، سنة 2002م.

3 _ الأمر رقم 02/12، المؤرخ في 13 فيفري 2012م، المعدل والمتمم للقانون 01/05 المتعلق بالوقاية من تبييض الأموال وتمويل الإرهاب ومكافحتها، ج ر عدد 08، سنة 2012م.

4 _ القانون رقم 06/95، المؤرخ في 25 يناير 1995م، المتعلق بالمنافسة، ج ر عدد 09 سنة 1995م (ملغى).

وبذلك باستبعاد الصفة القضائية (الفقرة 01 من المادة الواحد والعشرون 21 من الأمر رقم (03-03).¹

اعترف كذلك المشرع الجزائري صراحة على أن مجلس المنافسة سلطة ضبط مستقلة في التعديل الجديد لقانون المنافسة بالقانون رقم 08-12.²

ثانيا: سلطة ضبط للبريد والمواصلات

نتج عن انسحاب الدولة من الجانب الاقتصادي في ميدان البريد والاتصالات السلكية واللاسلكية، نقل جانب من امتيازات الوزارة المكلفة بقطاع البريد والمواصلات إلى سلطة ضبط البريد والمواصلات، التي أنشأها القانون رقم 03/2000، المحدد للقواعد المتعلقة للبريد والمواصلات بمقتضى المادة العاشرة 10 منه، كما أنه أضيف عليها الشخصية المعنوية وزودها بصلاحيات واسعة تدرج في إطار السهر على وجود المنافسة الفعلية والمشروعة، وباعتبار أن مجال الاتصالات السلكية واللاسلكية هما أهم القطاعات الحيوية في الدولة الحديثة، فإن تحويل سلطة ضبط للبريد والمواصلات الصلاحية لمراقبته راجع إلى أنها المختص الوحيد في هذا الميدان، وتتشكل سلطة ضبط البريد والمواصلات من مجلس ومدير عام، يقوم هذا الأخير الذي يعينه رئيس الجمهورية بتسيير سلطة الضبط، أما مجلس سلطة الضبط فيتشكل من سبعة 07 أعضاء من بينهم الرئيس، ويجدر التنويه إلى أن القانون رقم 03-2000، لم يذكر طبيعة التشكيلة أو مؤهلات الأعضاء.³

ثالثا: هيئة ضبط في المجال المنجمي:

عمدت الدولة قصد تسيير المنشآت الجيولوجية والممتلكات المنجمية، ومراقبة المناجم إلى إنشاء جهازين يتكفلان بذلك، كيفهما المشرع الجزائري في إطار القانون المنشئ لهما صراحة

1_ الأمر رقم 03/03، المؤرخ في 19 جويلية 2003م، المتعلق بالمنافسة، ج ر عدد 43 سنة 2003م، المعدل والمتمم.

2_ القانون رقم 12/08 المؤرخ في 25 جوان 2008م، المتعلق بالمنافسة، المعدل والمتمم لأحكام القانون 03/03، ج ر، 36 سنة 2008م، المعدل والمتمم بالقانون 05/10 المؤرخ في 15 أوت 2010، ج ر 46 سنة 2010م.

3_ القانون رقم 03/2000 المؤرخ في 05 أوت 2000م، المحدد للقواعد العامة المتعلقة بالبريد والمواصلات السلكية واللاسلكية، ج ر عدد 48 سنة 2000م.

سلطات الضبط إدارية المستقلة، تتمتعان بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي تمثل في كل من:

- **الوكالة الوطنية للممتلكات المنجمية:** تنص المادة أربعة و أربعون 44 من القانون رقم 01-01 المتعلق بالمناجم على أنه "تنشئ وكالة وطنية للممتلكات المنجمية وهي سلطة إدارية مستقلة".

- **الوكالة الوطنية للجيولوجيا:** تنص المادة خمسة وأربعون 45 من القانون رقم 01-01 المتعلق بالمناجم على أنه: "تنشئ وكالة وطنية للجيولوجيا والمراقبة المنجمية، وهي سلطة إدارية مستقلة".

وتتكون مجلس الإدارة للوكالتين من مجلس إدارة وأمين عام، وكذا خمسة أعضاء منهم الرئيس يعينون بموجب مرسوم رئاسي بناء على اقتراح من الوزير المكلف بالمناجم، بموجب المادة ثمانية وأربعون 48 الفقرة الأولى من نفس القانون.¹

تجدر الإشارة إلى أن هاتين الوكالتين تتفقان مع المجلس الأعلى للإعلام سابقا، من حيث التكييف القانوني الصريح، وذلك باستعماله مصطلح "السلطة الإدارية المستقلة" من خلال النصوص القانونية، المرسوم التنفيذي رقم 93-04 والمتضمن القانون الداخلي للوكالة الوطنية للممتلكات المنجمية، والرسوم التنفيذية رقم 94-04 والمتضمن قانون الداخلي للوكالة الوطنية للجيولوجيا.²

رابعا: لجنة ضبط الكهرباء والغاز

لغرض السير التنافسي والشفاف لسوق الكهرباء والسوق الوطنية للغاز لفائدة المستهلكين والعاملين، وضمان التموين عبر كامل التراب الوطني تم إنشاء لجنة ضبط الكهرباء والغاز بموجب القانون رقم 01-02، حيث فيها المشرع على أنها هيئة ضبط مستقلة، تتمتع بالشخصية القانونية والاستقلال المالي، بموجب المادة مئة واثنان عشر 112 منه.

1_ القانون رقم 10/01 المؤرخ في 03 جويلية 2001م، المتضمن قانون المناجم، ج ر عدد 35 لسنة 2001م.

2_ الجريدة الرسمية العدد 20 السنة 2004م.

تتولى إدارة لجنة ضبط الكهرباء والغاز لجنة مديرة، تتشكل من رئيس وثلاثة مديرين، يتم تعيينهم بمرسوم رئاسي طبقا للمادة مئة وسبعة عشر 117، بناء على اقتراح الوزير المكلف بالطاقة، ويمكن للجنة المديرة للاستعانة بمديرين للقيام بهما.¹

خامسا: سلطة ضبط النقل

إن قطاع النقل من النشاطات المصلحية العامة، وأحد أهم صور المرفق العام، حيث يعد وسيلة فعالة لإنعاش الاقتصاد الوطني، وللحصول على أحسن شروط الجودة والسعر واحترام القواعد العامة المنصوص عليها في قانون النقل، وكذا تحقيق جو تنافسي وشفاف في سوق النقل لفائدة المستهلكين والمتعاملين، استحدثت سلطة ضبط النقل²، كان ذلك بموجب قانون المالية 2003م. مكيفا إياها سلطة ضبط تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، إلا أن صلاحيات سلطة الضبط هذه تحدد عن طريق التنظيم، وكان ذلك بموجب المادة مئة واثنان 102 منه.³

سادسا: سلطة ضبط سوق التبغ والمواد التبغية

إن نشاط صناعة التبغ من بين الأنشطة الصناعية والتجارية التي تولت السلطة التنفيذية تنظيمه، وذلك بموجب المرسوم 04-331 المؤرخ في 18 أكتوبر 2004م، المتضمن تنظيم نشاطات صنع مواد التبغية واستيرادها وتوزيعها.⁴ واتضح ذلك من إخضاع ممارسة هذا النشاط لنظام الترخيص الإداري المسبق، كشرط واقف في إطار نظام الرقابة الوقائية على ممارسة النشاط الفردي، وهو نظام من صنع الحكومة وابتداعها بشكل مستقل عن أي نص تشريعي سابق وبدون إحالة من المشرع، بل إن هذا الأخير لم يسبقها لتنظيمه أصلا، عدا جانب الضريبي في قانون المالية.

1_ القانون رقم 01/02، المؤرخ في 05 فيفري 2002م، المتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز بالقنوات، ج ر عدد 86 لسنة 2003م.

2_ رابحي أحسن، المرجع السابق، ص 211.

3_ القانون رقم 11/02، المؤرخ في 24 ديسمبر 2002م، المتضمن قانون المالية 2003م، ج ر 86 سنة 2003م.

4_ مرسوم التنفيذ رقم 331/04، المؤرخ في 18 أكتوبر 2004م، المتضمن تنظيم نشاطات صنع المواد التبغية واستيرادها و توزيعها، ج ر عدد 66، لسنة 2004م.

وفيما يتعلق بصلاحيات سلطة ضبط سوق التبغ والمواد التبغية، وفيما يخص تشكيلة هذه السلطة ونظامها القانوني تبقى في إطار صدور التنظيم حسب المادة أربعة وأربعون 44 من المرسوم المذكور أعلاه.¹

سابعاً: سلطة ضبط المصالح العامة للمياه

بهدف حسن سير الخدمات العمومية للمياه، استحدثت سلطة ضبط للمياه بمقتضى المادة الخامسة والستون 65 من القانون رقم 05-12 المؤرخ في 04 أوت 2005م المتعلق بالمياه،² والذي كيف هذه السلطة صراحة سلطة إدارية مستقلة. تسهر على احترام المبادئ التي تضبط الأنظمة التشريعية، كما تقوم بالتحقيق والدراسة، بالإضافة إلى النشريات المتعلقة بتقييم نوعية خدمات المقدمة للزبائن، وتحدد تشكيلتها عن طريق التنظيم.

ثامناً: الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته

ظاهرة الفساد آفة تعاني منها أغلبية الدول في العالم، وبعدها صادقت الجزائر وبتحفظ على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، بموجب المرسوم الرئاسي رقم 04-128،³ أنشأت الجزائر هيئة مكلفة بالوقاية من الفساد ومكافحته، هذا ما أكدته المادة 17 من القانون 06-01 على أن: "تتشيء 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 الثامنة عشر 18 من ذات القانون. "الهيئة سلطة إدارية مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، توضع لدى رئيس الجمهورية"⁴

1_ قراري مجدوب، المرجع السابق، ص35.

2_ القانون رقم 05/12 المؤرخ في 04 أوت 2005م، المتضمن قانون المياه، ج ر عدد60، سنة 2005م، المعدل والمتمم بالقانون رقم 03/08، المؤرخ في 27 يناير 2008م، ج ر عدد 04 سنة 2008م.

3_ المرسوم الرئاسي رقم 04/128، المؤرخ في 19 أبريل 2004م، المتضمن التصديق بتحفظ على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد المعتمدة من قبل الجمعية العامة للأمم المتحدة في نيويورك يوم 31 أكتوبر 2003م، ج ر عدد 26، 2004م.

4_ القانون رقم 06-01، المؤرخ 10 فيفري 2006م المتعلق بالوقاية من الفساد و مكافحته، الجريدة الرسمية العدد 14 سنة 2006م المتمم للأمر 10-05 المؤرخ في 26 أوت 2010م-الجريدة الرسمية العدد50 سنة 2010م.

تاسعا: لجنة الإشراف على التأمينات

يعتبر التأمين صناعة لها طابعها الخاص، لخصوصية القائمين عليها من ممارسين ورقباء، ووضع رقابة على التأمين هي أحد أهم وسائل الأمان في صناعة تتقلب فيها الدورة الاقتصادية، وتخضع لقواعد الاحتمالات بشكل أساسي في تحديد أسعار المنتجات قبل معرفة التكلفة الحقيقية، لهذا الغرض أنشئ المشرع الجزائري لجنة الإشراف على التأمين بمقتضى المادة ستة وعشرون (26) من القانون رقم 04-06 المعدل للمادة مائتان وخمسة (205) من الأمر 95-07 المؤرخ في 25 يناير 1995م يتعلق بالتأمينات والتي نصت على أنه: " تنشئ لجنة الإشراف على التأمينات التي تتصرف كإدارة رقابة بواسطة الهيكل المكلف بالتأمينات لدى وزارة المالية.¹ والتي تتشكل من عضويين من الهيئة القضائية تقترحها المحكمة العليا، وممثل عن الوزير المكلف بالمالية، وخبير في ميدان التأمينات باقتراح من الوزير المكلف بالمالية دائما.²

عاشرا: وكالتي ضبط المحروقات

مع إبرام اتفاقية Guetty بموجب الأمر رقم 68-591 المؤرخ في 31 أكتوبر 1968م والذي كرس بعد الإعلان عن حركة تأميم المحروقات وذلك بموجب الأمر رقم 71-24 المؤرخ في 12 أبريل 1971م.³ تراجعت الدولة الجزائرية عن دورها كمحتكر لقطاع المحروقات وأصبح قطاع المحروقات مشغل بموجب تفويض خاص لشركة سونا طراك.

وانطلاقا من المادة الأولى والثانية 01 و 02 من القانون رقم 05-07 المؤرخ في 28 أبريل 2005م المتعلق بالمحروقات، استرجعت الدولة صلاحياتها في ضبط نشاط المحروقات بعد أن فوضتها في القوانين السابقة لشركة سونا طراك. وهذا ما قضت به المادة الثانية

1_ الأمر رقم 95-07، المؤرخ في 25 يناير 1995م، المتعلق بالتأمينات، ج ر عدد 13 سنة 1995م، المعدل والمتمم للقانون رقم 04-06 المؤرخ في 20 فيفري 2006م، ج ر عدد 15، سنة 2006م.

2_ للإطلاع أكثر راجع إيزيل الكاهنة، دور لجنة الإشراف على التأمينات في ضبط سوق التأمين، أعمال ملتقى بجاية، مرجع سابق، ص 107 وما يليها، و أوديع ناديا، صلاحيات سلطة الضبط التأمين، ص 124 وما يليها.

3_ قوراري مجدوب، مرجع سابق، ص 37.

عشر 12 من القانون رقم 05-07 المذكور سابقا.¹ في أن تنشئ وكالتان وطنيتان مستقلتان تتمتعان بالشخصية القانونية والاستقلال المالي تسمى وكالتان المحروقات. وتسير كل وكالة من وكالتي المحروقات لجنة مديرة، تتكون هذه الأخيرة من رئيس وخمسة مديرين يعينون بمرسوم رئاسي بناء على اقتراح من الوزير المكلف بالمحروقات.

إحدى عشر: الوكالة الوطنية للمواد الصيدلانية

إن تطور الجانب الطبي في الجزائر نتج عنه زيادة في إنتاج المواد الصيدلانية، وكذلك زيادة في استيرادها، مما أدى بالدولة إلى ضرورة ضبط هذا النشاط بإنشاء هيئة ضابطة لهذا المجال بموجب القانون رقم 08-13 المتعلق بالصحة، حيث تم إنشاء الوكالة الوطنية للمواد الصيدلانية، وهذا ما نصت عليه المادة السابعة 07 من القانون السابق الذكر التي تعدل أحكام المادة مئة وثلاثة وسبعون 173 الفقرة الأولى من القانون رقم 05/85: "تنشئ وكالة وطنية للمواد الصيدلانية المستعملة في الطب البشري المسماة الوكالة". "الوكالة سلطة إدارية مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي".²

الفرع الثالث: في مجال الإعلام

أولا: المجلس الأعلى للإعلام

وتجدر الإشارة إلى أن المجلس الأعلى للإعلام، كان أول سلطة ضبط ظهرت في الجزائر، و كان ذلك سنة 1990م بموجب القانون رقم 90-07،³ إلا أن هذه الهيئة ألغيت بموجب المرسوم التشريعي 93-13.⁴

1_ القانون رقم 05-07، المؤرخ في 28 افريل 2005م المتعلق بالمحروقات، ج ر عدد 50 لسنة 2005م، المعدل والمتمم بالأمر رقم 06-10 المؤرخ في 29 جويلية 2006م ج ر عدد 48، سنة 2006م.

2_ القانون رقم 08-13، المؤرخ في 20 جويلية 2008م، يتعلق بحماية الصحة وترقيتها، ج ر عدد 44 لسنة 2008م، المعدل والمتمم لأحكام القانون رقم 85-05 المؤرخ في 16 فيفري 1985م، ج ر عدد 08 لسنة 1985م.

3_ القانون رقم 90/07، المؤرخ في 03 أفريل 1990م، المتعلق بالإعلام، ج ر عدد 14، سنة 1990م، المعدل والمتمم بالمرسوم التشريعي رقم 93/13 المؤرخ في 26 أكتوبر 1993، ج ر عدد 69، سنة 1993م.

4_ المرسوم التشريعي رقم 93-13، الذي تم بموجبه إنهاء صلاحيات المجلس الأعلى للإعلام وإسنادها للأجهزة الملائمة بنص المواد 02 و 03 منه.

ثانيا: سلطي ضبط الصحافة المكتوبة والصحافة السمعية البصرية

من بين الإصلاحات الجديدة المتخذة مؤخرا، إنشاء سلطتين إداريتين جديدتين تختص أحدهما بالصحافة المكتوبة والأخرى بالسمعية البصرية، وكان ذلك بموجب المادة أربعون 40 والمادة أربعة وستون 64 على التوالي من القانون العضوي رقم 12-05.¹ غير أن سير وتنظيم هذه السلطة يتم عن طريق أحكام داخلية، وهو نوع خاص من الاستقلالية مقارنة بالسلطات التي تحدد سيرها عن طريق التنظيم.

المطلب الثالث: الطبيعة القانونية لسلطات الضبط المستقلة:

لدراسة الطبيعة القانونية لسلطات الضبط المستقلة، سيتم التطرق إلى التكييفات القانونية التي اعتمدها المشرع لهذه الهيئات وأهم الملاحظات (الفرع الأول) ثم التطرق إلى دستورية هذه السلطات ودمجها في النظام الإداري والسياسي للدولة (الفرع الثاني).

الفرع الأول: التكييف القانوني لسلطات الضبط المستقلة:

لقد تردد المشرع الجزائري على غرار نظيره الفرنسي تجاه اعتماد مصطلح سلطات الضبط المستقلة، أو السلطات الإدارية المستقلة، أو استخدام تكييفات أخرى متباينة.

أولا: مصطلح سلطات إدارية مستقلة

اعتمد المشرع مصطلح السلطات الإدارية المستقلة بمناسبة تكييفه للطبيعة القانونية للمجلس الأعلى للإعلام لأول مرة سنة 1990م.²

كما استعمله في قانون المناجم بمناسبة إنشاء الوكالتين الوطنيتين لضبط وتنظيم سوق المناجم بموجب المادة الثالثة وأربعون 43 من القانون 01-10. التي نصت على أن مهام تسيير المنشآت الجيولوجية والممتلكات المنجمية ورقابة المناجم تمارس من قبل الأجهزة (لها صفة سلطة إدارية مستقلة). و تتمتع هذه الأجهزة بالشخصية المعنوية، والاستقلال المالي كذلك

1_ القانون العضوي رقم 05/12، المؤرخ في 12 جانفي 2012م، المتعلق بالإعلام، ج ر عدد 02، لسنة 2012م.

2_ وليد بوجملين، مرجع سابق، ص 47.

تحدد القوانين كيفية تسييرها وقواعد تنظيمها وتضمن هذه القوانين استقلالها المالي وكذلك استقلاليتها لاسيما إزاء المتعاملين.¹

حيث أشار المشرع إلى استقلال هذه الهيئات تجاه المتعاملين دون الإشارة إلى استقلالها إزاء الحكومة.²

بالإضافة إلى هاتين الهيئتين استعمل المشرع مصطلح سلطات إدارية مستقلة، في كل من سلطة ضبط المياه،³ ومجلس المنافسة،⁴ والهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته،⁵ وكذلك الوكالة الوطنية للمواد الصيدلانية؛⁶ إلا أنه توجد سلطة ضبط مكيفة على أنها سلطة إدارية مستقلة عن طريق اجتهاد قضائي وهي اللجنة المصرفية، حيث فيها مجلس الدولة سلطة إدارية مستقلة ورفض تكييفها بجهة قضائية متخصصة، وأن كل قراراتها ذات طابع إداري بما في ذلك تلك المتعلقة بممارسة سلطة التأديب، كسحب الاعتماد ومنع بعض عمليات المصرفية.⁷

ثانيا: مصطلح سلطات ضبط المستقلة:

استعمل المشرع مصطلح سلطة ضبط مستقلة، في كل من لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة حيث نصت المادة العشرون 20 من القانون رقم 03-04 على أنه تنشئ سلطة ضبط مستقلة لتنظيم ومراقبة عمليات البورصة، وتتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال

1_ القانون رقم 10/01 المتعلق بالمناجم، المصدر السابق.

2_ وليد بوجملين، مرجع سابق، ص 48.

3_ المادة 65 من القانون رقم 12/05 المتعلق بالمياه، المصدر السابق .

4_ المادة 09 من القانون رقم 12/08 المعدلة لأحكام المادة 23 من الأمر رقم 03/03 المتعلق بالمنافسة، المؤرخ في 25 يوليو 2008م، ج ر عدد 36 سنة 2008م.

5_ المادة 18 من القانون رقم 01/06 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، المصدر السابق .

6_ المادة 07 من القانون رقم 13/08 المعدلة لأحكام المادة 173 الفقرة 01 من القانون 05/85، ج ر عدد 44 سنة 2008م.

7_ وليد بوجملين، نفس المرجع، ص ص 48. 49.

المالي.¹ إضافة إلى هذه الهيئة كيف المشرع كل من سلطة ضبط البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية،² وسلطة ضبط النقل³ على أنهما سلطات ضبط مستقلة.

ثالثاً: التكييفات الأخرى:

اعتمد المشرع عدة تكييفات أخرى لهذه السلطات نذكر منها:

مجلس القرض والنقد حيث نستشف من المادة الرابعة والأربعون 44 من القانون رقم 90-10 على أنه سلطة نقدية، أما سلطة ضبط المحروقات فتتفرد بالخروج عن القاعدة، وذلك لأن القانون يسقط عليها الطابع الإداري ويضفي عليها الطابع التجاري، حيث كيفها في المادة الثانية عشر 12 من القانون 05-07 بأنها سلطة ضبط المحروقات، ومنها يمكن تكييفها على إنها سلطة ضبط ذات طابع تجاري وإداري.⁴

الفرع الثاني: دستورية سلطات الضبط المستقلة ودمجها في النظام الإداري للدولة:

إن مصطلح سلطات الضبط هو مصطلح حديث، لذلك يطرح صعوبات بشأن موقع وكيفية دمج هذه السلطات في النظام الدستوري للدولة، ونظراً لخصوصية النظام القانوني لهذه السلطات، وخاصة استقلاليتها والصلاحيات التي تتمتع بها (التنفيذية والتشريعية والشبه قضائية). تقع إشكالية إدخال سلطات الضبط في النظام الدستوري والإداري للدولة.

أولاً: العراقيل التي تواجه الاعتراف بسلطات الضبط المستقلة

إن ظهور سلطات الضبط المستقلة أثار نقاشات بين فقهاء القانون، فقد لاحظ الفقيه Chevalier في دراسة قام بها حول رهانات إزالة التنظيم، أن سلطات الضبط المستقلة تستخلف السلطة التنفيذية في جملة من المجالات الحساسة، فممارسة هذه السلطات يظهر توزيع أو تكسير السلطة Diffraction ويكرس تعدد مركز القرار والمسؤولية.

1_ القانون رقم 04/03 المعلق ببورصة القيم المنقولة، المصدر السابق.

2_ المادة 10 من القانون رقم 03/2000، المتعلق بالبريد والمواصلات، المصدر السابق.

3_ المادة 102 من القانون رقم 11/02، المتضمن قانون المالية لسنة 2003م، المصدر السابق.

4_ القانون رقم 07-05 المتعلق بالمحروقات، المصدر السابق.

ولقد طرح المشكل لأول مرة في فرنسا، حول طابع هذه السلطات ومدى استقلاليتها،¹ وإذا حاولنا إسقاط ذلك على أحكام الدستور الجزائري، نجد أنها تثير نقاشات حادة، وحسب نص المادة الخامس والثمانون 85 من دستور 1996، المعدلة بالمادة تسع وتسعين 99 من الدستور الحالي، فإن الوزير الأول يمارس سلطة السهر على حسن سير الإدارة العمومية.² بمعنى مبدأ تبعية الإدارة العامة للحكومة، والرامي إلى حسن سير المرفق العام ووحدة السلطة التنفيذية، الذي يجد مبرراته في الديمقراطية ونظرية السيادة، والديمقراطية تمارس عن طريق الانتخاب، إذ لا تكون هناك شرعية إلا إذا كانت هناك تبعية واحترام مبدأ مسؤولية الحكومة أمام البرلمان، يفسر بصفة واضحة مبدأ تبعية الإدارة للحكومة.³

أن عدم خضوع السلطات الضبط المستقلة لأي رقابة رئاسية أو وصائية واستقلاليتها عن السلطة التنفيذية، أي لا تراقبها الحكومة، مما يمكن القول أنها تخالف الدستور، حيث يحدد الدستور السلطات في الدولة ويقسمها إلى ثلاث (تشريعية، تنفيذية وقضائية) والدستور لا يعترف بسلطة أخرى غيرها وبالتالي كيف يمكن للمشرع، ودون خرق الدستور أن يضع هيئات لا تخضع للرقابة وتتمتع بسلطات تنظيمية وشبه قضائية، أي هل يمكن القول أن سلطات الضبط المستقلة تمثل سلطة رابعة في الدولة؟⁴

إن المبدأ ليس ثلاثية السلطات، لكن هو الفصل بين سلطات وحتى الإعلان العالمي لحقوق الإنسان والمواطن في مادته السادسة عشر 16 نص على هذا المبدأ دون سواه، وقرارات المجلس الدستوري الجزائري وآراءه تتدرج ضمن هذا السياق، فلا يمكن الحديث عن مبدأ ثلاثية

1_ رحموني موسى، مرجع سابق، ص 17.

2_ دستور 28 نوفمبر 1996م، المنشور بموجب المرسوم الرئاسي رقم 96-438 المؤرخ في 07 ديسمبر 1996م. ج ر، عدد 76 سنة 1996، المتمم بالقانون رقم 02-03 المؤرخ في 10 أبريل 2002، ج.ر، عدد 25، سنة 2002. المعدل بالقانون رقم 08-19 المؤرخ في 15 نوفمبر 2008، ج.ر، عدد 63، سنة 2008، المعدل بالقانون 01/06، المؤرخ في 06 مارس 2016م، ج ر عدد 14 سنة 2016م.

3_ رحموني موسى، المرجع نفسه، ص 18.

4_ عيساوي عز الدين، الهيئات الإدارية المستقلة في مواجهة الدستور، الملتقى الوطني حول السلطات الإدارية المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي. جامعة محمد ميرة، بجاية، كلية الحقوق والعلوم الاقتصادية، أيام 23، 24 ماي 2007م، ص 24، نقلا من المنتديات الحقوق والعلوم القانونية www.droit-dz.com، يوم 02/05/2017م، على الساعة 08:00.

السلطات كون الدستور ينص على هيئات أخرى مثل المجلس الدستوري، المجلس الأعلى للقضاء، والمجلس الإسلامي الأعلى، إلا أن السلطات المخولة لهذه الهيئات هي مجرد سلطات رقابية لا يمكن مقارنتها بتلك الممنوحة لسلطات الضبط المستقلة.¹

ثانياً: إدخال سلطات الضبط المستقلة في النظام الإداري للدولة

إن مسألة إدماج السلطات الضبط المستقلة في النظام الإداري تظهر أقل تعقيدا من دمجها في النظام الدستوري، حيث نستنتج من خلال التكييفات القانونية التي أعطاها إياها المشرع الطابع الإداري لها، حيث أن معظم هذه الهيئات كلفت على أنها هيئات إدارية تخضع قراراتها لرقابة القاضي الإداري بنص صريح.²

إلا أن تنظيم الرقابة القضائية على قرارات سلطات الضبط المستقلة موزع بين القاضي العادي والقاضي الإداري، قد يشكك في الطبيعة الإدارية لها خاصة بالرجوع للمادة ثمان مئة وواحد 801 من القانون رقم 09/08 والمتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، والتي تكرر اعتماد المعيار العضوي في تحديد المنازعات الإدارية.³ والمادة 09 من القانون العضوي رقم 01-98 المنظم للمجلس الدولة التي تكرر المعيار العضوي في المنازعات التي يفصل فيها مجلس الدولة.⁴

1_ قوراري مجدوب، مرجع سابق، ص 40.

2_ وليد بوجملين، مرجع سابق، ص 37.

3_ القانون رقم 09-08 المؤرخ في 25 فيفري 2008، المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، ج.ر، عدد 21، سنة 2008م.

4_ القانون العضوي، 01-98 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيم عمله المؤرخ في 30 ماي 1998م، ج.ر العدد 37،

سنة 1998م، المعدل والمتمم بالقانون العضوي 11-13 المؤرخ في 26 جويلية 2001م، ج.ر العدد 43، سنة 2001م.

المبحث الثاني: الإطار القانوني للرقابة على أعمال سلطات الضبط المستقلة

إن استقلالية سلطات الضبط العضوية والوظيفية، وعدم خضوعها لأي نوع من الرقابة الإدارية، الرئاسية منها والوصائية، لا ينفي خضوعها لرقابة القضاء، وذلك تجسيدا لمبدأ المشروعية الذي يقتضي خضوع الجميع في الدولة سواء مؤسسات أو أفراد للقانون بمفهومه الواسع، وعليه سوف نتطرق من خلال هذا المبحث إلى الأساس التشريعي للرقابة على أعمال سلطات الضبط المستقلة (المطلب الأول)، ولأن هذه السلطات تتمتع بصلاحيات واسعة كإصدار القرارات بصفة انفرادية، وكذلك القيام بالأعمال التأديبية، والذي يمكن أن يتداخل في صلاحيات الهيئات القضائية سوف يتم التطرق إلى مدى تجانس وظيفة الضبط مع وظائف الهيئات القضائية (المطلب الثاني) ثم الانتهاء إلى تحديد أنماط القرارات وأنواع القرارات التي تصدرها هذه السلطات والتي تخضع بدورها لرقابة القضاء (المطلب الثالث).

المطلب الأول: الأساس التشريعي للرقابة على أعمال سلطات الضبط

من بين الخصائص التي تتميز بها سلطات الضبط المستقلة في كونها هيئات إدارية، حيث تصدر قرارات تكون بدورها خاضعة لرقابة القضاء الإداري، وتجد هذه الرقابة أساسها في القانون العضوي رقم 01-98، الذي ينظم أهم مؤسسة في القضاء الإداري، ألا وهو مجلس الدولة (الفرع الأول)، وكذلك في النصوص الناظمة لسلطات الضبط المستقلة، حيث يعتبر هذين الأساسين من أهم المصادر التي تتحدر منها الرقابة القضائية على سلطات الضبط المستقلة (الفرع الثاني).

الفرع الأول: رقابة القاضي الإداري من خلال القانون العضوي رقم 01-98

لقد تم تكريس مبدأ ازدواجية القضاء في الجزائر، بإنشاء مجلس الدولة بموجب المادة 152 من الدستور 1996م، المعدلة بالمادة 171 من الدستور الحالي " يؤسس مجلس الدولة كهيئة مقومة لأعمال الجهات القضائية الإدارية".¹ وبما أن سلطات الضبط المستقلة تحمل من

1_ المادة 152 من دستور 28 نوفمبر 1996م، المعدلة بالمادة 171 من القانون رقم 01/16، المتضمن التعديل الدستوري 2016م.

المميزات ما يجعلها سلطات إدارية، فهي تخضع هي الأخرى لرقابة القضاء الإداري عن طريق مجلس الدولة، إلا أن التساؤل المطروح، هل أحكام القانون العضوي المتعلق باختصاص مجلس الدولة تنص بالشكل الواضح الذي يبين دخول سلطات الضبط ضمن السلطات التي تشملها رقابته؟

لا يوجد نص صريح في القانون العضوي رقم 01-98 تناول صراحة، على أن سلطات الضبط المستقلة تخضع لرقابة مجلس الدولة، لذلك وجب تأسيس هذه الرقابة وتوضيحها من خلال تحليل نص المادة التاسعة 09 من القانون العضوي رقم 01-98 المعدلة والمتمة بأحكام القانون العضوي رقم 11-13، حيث تنص على ما يلي : " يختص مجلس الدولة كدرجة أولى وأخيرة، بالفصل في دعاوى الإلغاء والتفسير وتقدير المشروعية في القرارات الإدارية الصادرة عن سلطات الإدارية المركزية والهيئات العمومية الوطنية والمنظمة المهنية والوظيفية، ويختص أيضا في القضايا المخولة له بموجب نصوص خاصة".¹

غير أن استعمال عبارة نصوص خاصة آثار حفيظة المجلس الدستوري في رأيه رقم 02/ر.م.د/11. حيث اعتبر الإحالة إلى نصوص خاصة دون تحديد طابع مضمون هذه النصوص يعد إغفالا من المشرع العضوي لمجال اختصاصه، لذلك اشترط للأخذ بهذه المادة بتحفظ ، وقدم شرطين لقبول اختصاص مجلس الدولة بموجب نصوص خاصة وهما:

01- أن تكون عبارة نصوص خاصة " المستعملة من طرف المشرع تكتسي نفس طابع القانون موضوع الإخطار .

02- أن تكون موضوعه ذو علاقة بهذا القانون العضوي.²

1_ المادة 09 من القانون العضوي رقم 01-98 ، المصدر السابق.

2_ رأي المجلس الدستوري رقم 02/ر.م.د/11. يتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي المؤرخ في 06 جويلية 2011م المعدل و المتمم للقانون العضوي رقم 01-98 المؤرخ في 30 ماي 1998م، ج.ر. عدد 43، سنة 2011م.

بما أن نصوص السلطات الضبط المستقلة تعتبر قوانين عادية ليست من طبيعة القانون العضوي، فإنه لا يمكن التمسك بها، وجعلها أساس لرقابة مجلس الدولة، طبقاً للشروط التي أوردها المجلس الدستوري.

وعليه يجب وضع تكييف يتناسب وطبيعة سلطات الضبط المستقلة، من بين الهيئات المذكور في المادة التاسعة 09 من القانون العضوي رقم 98-01

أولاً: تكييفها على أنها منظمات مهنية.

إن المقصود بالمنظمات المهنية هي هيئات تعنى بشؤون المهنة الواحدة، وتكون في شكل لجنة وطنية، أو غرفة أو مجلس وطني مثل: منظمة المحامين، أو الأطباء أو الصيادلة أو المحضرين القضائيين أو الموثقين، ويكون الانضمام إليها إجباري كما أن القائمين على تسييرها وإدارتها هم من أعضاء التنظيم أنفسهم.¹ وعليه لا يمكن تكييف سلطات الضبط المستقلة على أنها منظمات مهنية لأن طبيعة نشاطها لا يتوافق مع نشاط المنظمات المهنية.

ثانياً: تكييف سلطات الضبط المستقلة على أنها هيئات مركزية.

لا يمكن اعتبار سلطات الضبط المستقلة على أنها هيئات مركزية، لأن المقصود من السلطات الإدارية المركزية هي الإدارة المركزية في الدولة، أي مجموع الهيئات التي تشكل السلطة التنفيذية والمكونة من سلطة اتخاذ القرار إلى جانبها الأجهزة الاستشارية.² وعليه لا يصح تكييف سلطات الضبط على أنها هيئات مركزية، وذلك لاستقلاليتها عن السلطة التنفيذية.

ثالثاً: تكييفها على أنها هيئات عمومية وطنية.

يقصد بالهيئات العمومية الوطنية كل الأجهزة المكلفة بممارسة نشاط معين لإشباع احتياجات المجموعة الوطنية في مختلف مجالات الحياة العامة في الدولة، إلى جانب السلطات

1_ عادل عمران، دروس في المنازعات الإدارية، (دراسة تحليلية نقدية مقارنة)، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، عين مليلة، الجزائر، 2014م، ص 224.

2_ ناصر لباد، الأساس في القانون الإداري، الطبعة الثانية، دار المجد للنشر والتوزيع، سطيف، الجزائر، 2001م، ص 61.

الإدارية المركزية مثل: المجلس الأعلى للتوظيف العامة، والمجلس الوطني الاقتصادي أو مؤسسات دستورية كالمجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمن.¹

وعليه ينبغي الوقوف عند آخر صنف من الأصناف المذكورة في المادة تسعة 09 من القانون العضوي رقم 98-01 السالف الذكر، لمعرفة ما إذا كان يشمل سلطات الضبط المستقلة، حيث أن مفهوم الهيئات العمومية الوطنية يعتبر أوسع من مفهوم الهيئات المركزية أو المنظمات المهنية، حيث يندرج ضمنها كل هيئة تتميز بالعمومية وتمارس نشاط على المستوى الوطني وهو ما يتطابق مع الطبيعة القانونية لسلطات الضبط المستقلة، ومنه يمكن إدراج سلطات الضبط المستقلة تحت مفهوم الهيئات العمومية الوطنية على أساس عدة مؤشرات أهمها:

-إشارة المرسوم الرئاسي للصفقات العمومية رقم 247/15 في المادة السادسة 06 منه على مفهوم الهيئات العمومية الخاضعة للتشريع الذي يحكم النشاط الاقتصادي، ومما لاشك فيه أنه يقصد الهيئات العمومية الوطنية والتي من بينها الهيئات الإدارية المستقلة.²

-إشارة النصوص الناظمة لسلطات الضبط المستقلة إلى خضوعها لقواعد المحاسبة وبالتالي للأحكام المتعلقة بتنظيم الصفقات العمومية مثل: مجلس المنافسة المسجل في أولويات مصالح وزير التجارة، ويخضع للقواعد المطبقة على ميزانية الدولة، تنص المادة السابعة عشر 17 من الأمر رقم 03-03.³

كما يخضع تسيير لجنة ضبط الكهرباء والغاز لرقابة مجلس الدولة بنص المادة مئة وأربعون 140 من القانون رقم 01/02.⁴

1_ محمد الصغير بعلي، القضاء الإداري، مجلس الدولة، دار العلوم للنشر، الجزائر، 2007م، ص14.

2_ المرسوم الرئاسي رقم 245/15 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية، المؤرخ في 16 سبتمبر 2015م، ج.ر عدد 50، سنة 2015م.

3_ المادة 17 من الأمر رقم 03-03 المتعلق بالمنافسة، المصدر السابق.

4_ المادة 140 من القانون رقم 01/02 المتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات المؤرخ في 05 فيفري 2002م، ج.ر. عدد 86، سنة 2002م.

مما سبق يمكن أن نخلص إلى أن القانون العضوي رقم 01/98 كان له الدور الأساسي في إخضاع سلطات الضبط المستقلة للرقابة القضائية وإيجاد أساس لتدعيمها، من خلال نص المادة التاسعة 09 منه، وذلك بتحليل مفهوم الهيئات العمومية الوطنية، والذي يحتوي بدوره على سلطات الضبط المستقلة، إضافة إلى النصوص الناظمة لهذه السلطات، إلا أنه يمكن التمسك بالقانون العضوي رقم 01/98، كأساس للرقابة القضائية على سلطات الضبط لأنه أعلاه درجة في ترتيب القوانين، على الرغم من بساطة هذا الأخير، وعدم احتوائه لكل ما يتعلق بالمجال الإداري وخاصة الهيئات الحديثة في التنظيم الإداري للدولة.¹

الفرع الثاني: الرقابة القضائية في النصوص الناظمة لسلطات الضبط المستقلة

رغم وجود سلطات الضبط المستقلة خارج الهرم الإداري السلمي التقليدي وعدم خضوعها لأي شكل من أشكال الرقابة الإدارية، إلا أن المشرع أخضعها لرقابة الشرعية من خلال النصوص التأسيسية لهذه السلطات، وهذا ما سنبينه من خلال التطرق لبعض النصوص التي تناولت خضوعها للرقابة القضائية.²

أولا: في المجال المصرفي:

1- مجلس القرض والنقد: لقد كرس المشرع خضوع أعمال مجلس النقد والقرض لرقابة القضاء الإداري، وذلك من خلال المادة الخامسة والستون 65 من الأمر رقم 03/11.³ والتي تنص على أن قرارات المجلس قابلة للطعن أمام مجلس الدولة من طرف الوزير المكلف بالمالية دون أن يكون له الأثر الموقوف خلال 60 يوم، كذلك للأشخاص الطبيعيين أو المعنويين المستهدفين مباشرة من القرارات التي يتخذها المجلس.

1_ بركات جوهرة، نظام المنازعات المتعلقة بنشاط سلطات الضبط الاقتصادي، مذكرة ماجستير في القانون العام، فرع تحولات الدولة، كلية الحقوق، جامعة تيزي وزو، ص13.

2_ وليد بوجملين، قانون الضبط الاقتصادي في الجزائر، المرجع السابق، ص226.

3_ الأمر رقم 11/03 المتعلق بالنقد والقرض المؤرخ في 26 أوت 2003م، ج.ر. عدد52، سنة 2003م، المعدل والمتمم.

2- **اللجنة المصرفية:** تخضع قرارات اللجنة المصرفية للرقابة القضائية، وذلك من خلال نص المادة العاشرة 10 من الأمر رقم 104/10¹. سواء كانت قرارات تأديبية أو متعلقة بتعيين قائم بالإدارة مؤقتاً، أو المصفي، خلال أجل 60 يوم ابتداء من التبليغ بالقرار، ويكون الطعن من اختصاص مجلس الدولة.

3- **لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها:** تمارس لجنة تنظيم العمليات البورصة ومراقبتها نشاطها في المجال المالي، حيث صرح المشرع على خضوعها لرقابة القاضي الإداري، خاصة بعد تعديل المرسوم التشريعي رقم 10/93 سنة 2003م، بموجب القانون رقم 04/03، حيث أزم لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها بتسبب قراراتها، التي تقضي برفض طلب الاعتماد مع احتفاظ طالب الاعتماد بحقه في الطعن القضائي بنص المادة التاسعة 09 منه، غير أن المادة السابعة والخمسون 57 من نفس القانون، تنص على أن أجل الطعن شهر كامل من تاريخ تبليغ قرار اللجنة، كما تخضع قرارات الغرفة التأديبية للجنة للطعن أمام مجلس الدولة خلال شهر من تبليغ القرار.²

ثانياً: في المجال الاقتصادي:

يتعلق الأمر بالهيئات المنشئة لضبط قطاعات أو مجالات اقتصادية، حيث نتطرق لبعض منها فقط على سبيل المثال لا على سبيل الحصر.

1- **لجنة ضبط الكهرباء والغاز:** صدر القانون المتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز بالقنوات، الذي تم بموجبه إنشاء سلطة ضابطة لهذا القطاع، والمسماة لجنة ضبط الكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات، والتي تختص بصلاحيات قمعية واسعة، إلا أن قراراتها يمكن أن تكون محل طعن قضائي أمام مجلس الدولة، وهذا ما يثبت خضوعها للرقابة القضائية لهذا الأخير، بنص المادة مئة وتسعة وثلاثون 139 من القانون رقم 01/02³، أما كيفية الطعن في هذه الأعمال

1_ الأمر رقم 04/10 المعدل والمتمم للأمر رقم 11/03 المؤرخ في 16 أوت 2010م المتعلق بالنقد والقرض، ج.ر. عدد 50، سنة 2010م.

2_ المادة 09 والمادة 57 في القانون رقم 04/03 المتعلق ببورصة القيم المنقولة، المصدر السابق.

3_ المادة 139 من القانون رقم 01/02، المتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات، ج.ر. عدد 08 سنة 2002م، ص 21.

فهي بنفس الكيفية التي يطعن بها ضد أعمال السلطات الأخرى، إلا انه يجب مراعاة الآجال المنصوص عليها.¹

2- مجلس المنافسة: يخضع مجلس المنافسة إلى رقابة كل من القضاء العادي والقضاء الإداري، حيث يباشر مجلس الدولة الرقابة على قرارات التجميعات الاقتصادية، وكذلك مراقبة القرارات المتعلقة بالوظيف العمومي والقرارات المنفصلة المتعلقة بمادة الصفقات العمومية التي يبرمها مجلس المنافسة.²

أما باقي القرارات الصادرة عن مجلس المنافسة والمتعلقة بالممارسات المقيدة للمنافسة، فتخضع للطعن أمام القاضي العادي في الغرفة التجارية على مستوى مجلس قضاء الجزائر العاصمة.

3- وكالتي الضبط في مجال المناجم: أنشئ المشرع وكالتي ضبط المناجم وهي الوكالة الوطنية للممتلكات المنجمية، والوكالة الوطنية للجيولوجيا والمراقبة المنجمية، حيث أخضعها للرقابة القضائية بموجب المادة 48 من القانون رقم 10/01³، حيث نصت على خضوعها لقرارات مجلس الإدارة للطعن أمام مجلس الدولة في أجل 30 يوم، مما يدل على خضوع هاتين الوكالتين لرقابة القضاء الإداري.

4- سلطتي ضبط المحروقات: أنشئ المشرع هاتين السلطتين بموجب المادة الثامنة والخمسون (58) من القانون 07/05⁴. المتعلق بالمحروقات، كما نص ذات القانون على خضوعها للرقابة القضائية على أنه يتم حل النزاعات بالمصالحة أو التحكيم الدولي، وفي حال كانت

1 _ عسالي عبد الكريم، لجنة ضبط الكهرباء والغاز، الملتقى الوطني حول سلطات الضبط المستقلة في المجال المالي والاقتصادي، جامعة ميرة محمد، بجاية، أيام 23 - 24 ماي 2007م، ص 160، نقلا من المنتديات الحقوق والعلوم القانونية www.droit-dz.com ، يوم 05/05/2017م، على الساعة 12:00.

2 _ عادل عمران، مرجع سابق، ص 230.

3 _ القانون 10/01، المتعلق بالمناجم ، المصدر السابق.

4 _ القانون 07/05، المتعلق بالمحروقات، المصدر السابق.

المؤسسة الوطنية سونا طراك شركة ذات أسهم هي المتعاقد الوحيد، فان النزاع يسوى بتحكيم الوزير المكلف بالمحروقات، ويطبق القانون الجزائري، وعليه تخضع منازعتها لرقابة القضاء.

5- لجنة الإشراف على التأمينات: تم تأسيس اللجنة بموجب المادة السادسة والعشرون 26 من القانون رقم 104/06¹. الذي يعدل الأمر رقم 07/95 المتعلق بالتأمينات، حيث تنص على إنشاء لجنة للإشراف على التأمينات، وانطلاقا منه فإن لجنة الإشراف على التأمينات هي رقابة على نشاط التأمين في الجزائر، وتسعى في هذا الإطار لحماية مصالح المؤمن لهم، والمستفيدين من عقد التأمين، إلا أن المشرع اخضع أعمالها لرقابة القضاء، حيث تقبل الطعن أمام مجلس الدولة.

والملاحظ من خلال الأمثلة السابقة، أن اغلب النصوص الناظمة لسلطات الضبط في المجال الاقتصادي، أوردت وصراحة خضوع سلطات الضبط للرقابة القضائية، خاصة القضاء الإداري وذلك تماشيا والطبيعة الإدارية لهذه الهيئات.

ثالثا: في مجال الإعلام:

-سلطي ضبط الصحافة المكتوبة والسمعية البصرية: أنشئ المشرع سلطي ضبط مجال الإعلام، تتمثل في كل من الصحافة المكتوبة والسمعية البصرية، ونص المشرع على إمكانية الطعن في القرارات التي تتخذها سلطة السمي البصري طبقا للتشريع الساري المفعول بموجب المادة الثامنة والثمانون 88 من القانون رقم 04/14².

المطلب الثاني: مدى تجانس صلاحيات سلطات الضبط والهيئات القضائية

إن الغرض من إنشاء سلطات الضبط المستقلة هو تنظيم مجال معين بصفة مستقلة عن أي تدخل، وعليه تتمتع هذه السلطات في ممارسة نشاطاتها بصلاحيات واسعة ومتعددة في المجال التنظيمي و التحكيمي، إلى جانب تمتعها بصلاحيات شبه قضائية، إلا أن المشرع أخضع قراراتها لرقابة القاضي والذي يمكن له إلغاءها أو تعديلها.

1_ القانون رقم 04/06، المتعلق بالتأمينات، المصدر السابق.

2_ القانون رقم 04/14 المتعلق بضبط السمي البصري، المؤرخ في 24 فيفري 2014م، ج. ر. عدد 16 سنة 2014م.

إن التوزيع الجديد للأدوار والاختصاصات في إطار إنشاء سلطات الضبط المستقلة، يستوجب الوقوف عند مدى التجانس بين هذه السلطات والسلطة القضائية، خاصة وأن سلطات الضبط تعتبر هيئات إدارية تتمتع بصلاحيات واسعة، وعليه سوف نتطرق إليها من الجانبين، أما الجانب الأول فيتمثل في كون هذه العلاقات بين سلطات الضبط والجهات القضائية هي علاقة تجانس وتكامل (الفرع الأول)، ثم الجانب الثاني الذي يتمثل في كونها غير متجانسة ومتنافرة (الفرع ثاني).

الفرع الأول: تجانس صلاحيات سلطات الضبط والهيئات القضائية

إذا كان الدور الأساسي الذي تم إنشاء سلطات الضبط المستقلة من أجله هو حماية المنافسة والنظام العام الاقتصادي أو المالي أو الإعلامي، فإن دور القاضي يهدف إلى حماية المتنافسين ذاتهم وتعويضهم عن الأضرار التي تلحق بهم، لكن لا يمكن الفصل بينهما رغم اختلاف دوريهما، لأن المشرع أوجد جملة من الآليات المتجانسة بين القاضي وسلطات الضبط، حيث تتجسد في مشاركة القاضي في الوظيفة الضبطية من جهة، وفي دور الخبرة التي تدلي بها سلطات الضبط لدى القاضي أثناء فض النزاعات القضائية المعروضة عليه من جهة أخرى.¹

أولاً: مشاركة القاضي في الوظيفة الضبطية.

لقد فصل المشرع بين دور القاضي المتمثل في الدفاع عن حقوق المتعاملين وتقدير التعويض، ودور سلطات الضبط المتمثل في الدفاع عن شرعية المنافسة، وحماية النظام العام والاقتصادي، وهو ما كرسه المشرع صراحة في قانون المنافسة الأمر رقم 03/03، حيث حصر مهام مجلس المنافسة في ضمان سير الحسن للمنافسة، في حين منح المشرع للشخص الطبيعي أو المعنوي الذي يعتبر نفسه متضرراً من ممارسة مقيدة للمنافسة، أن يرفع دعوى قضائية أمام الجهات القضائية المختصة وفقاً للتشريع المعمول به.²

1_ بوجملين وليد، مرجع سابق، ص 141.

2_ المادة 34 والمادة 48 من الأمر رقم 03/03، المتعلق بالمنافسة، المصدر السابق.

إن الغرامات أو العقوبات المالية الناتجة عن الممارسات المناهية للمنافسة، لا تعتبر تعويض للمتضررين، بل هي غرامة مستحقة نتيجة الإضرار بالمنافسة والنظام العام الاقتصادي، وعليه يمكن وصفها على أنها ديون مستحقة لصالح الخزينة العمومية، حيث تعتبر وظيفة الضبط اختصاص أصلي لسلطات الضبط المستقلة، ولا يمكن للقاضي التدخل بصفة مباشرة وذلك لعدة اعتبارات منها:

- أن القاضي لا يمكنه إخطار نفسه بنفسه، أي يجب توفر إخطار من طرف المتضرر.
- أن القاضي لا يمكنه الحكم إلا في المسائل التي يخطر بها، دون غيرها من الأعمال الضبطية الصادرة عن سلطات الضبط المستقلة.
- أن القاضي لا يمكنه الحل محل سلطة الضبط باتخاذ قرارات كمنح الاعتماد أو التراخيص، كما ليس له بناء علاقات حوار وإعلام مباشرة ومتبادلة مع المتعاملين، كما هو الشأن بالنسبة لسلطات الضبط.¹

وفي مقابل من ذلك، فإن تمتع سلطات الضبط بصلاحيات شبه قضائية وخاصة سلطة الردع والعقاب لا تشكل إلا استثناء، وذلك لأن قراراتها تبقى إدارية وليست قضائية رغم عملها بنفس الضمانات والإجراءات القضائية، فضلا عن تركيبتها التي تحتوي على قضاة، وصدور القرارات من التشكيلية الجماعية.

وعليه فإنه يمكن قبول تدخل القاضي، المكمل لسلطات الضبط المستقلة حيث يستمد ذلك من محدودية السلطات الشبه قضائية لهذه السلطات.

هذا ويشارك القاضي في الوظيفة الضبطية بصفته مراقبا للسلطات الضبط من خلال الطعون المقدمة إليه ضد قراراتها، فاللجوء إلى القاضي في إطار الضبط، يعني تسخير الطرق القضائية في معالجة النزاعات ضد سلطات الضبط، حيث يعمل القاضي على ضمان احترام

1_ رحموني موسى، مرجع سابق، ص 83.

سلطات الضبط للإجراء الصحيح (المشروعية الخارجية) ،ومنه تعد مشاركة غير مباشرة للقاضي في وظيفة الضبط.¹

ثانياً: مشاركة سلطات الضبط في فض النزاعات القضائية.

في مقابل مشاركة القاضي في الوظيفة الضبطية، تؤدي سلطات الضبط المستقلة دوراً هاماً في فض النزاعات القضائية من خلال إمكانية اعتماد القاضي على آراء ووثائق سلطات الضبط المستقلة وكذا إمكانية تقديم سلطات الضبط المستقلة خبراتها للقاضي قصد فض النزاع.

1- إمكانية اعتماد القاضي على آراء وملاحظات ووثائق سلطات الضبط:

يمكن للقاضي الاستعانة بآراء وملاحظات ووثائق سلطات الضبط المستقلة في فض النزاع المعروض أمامه، حيث نذكر على سبيل المثال: نص المادة السادسة والستون 66 من الأمر رقم 03/03²، الذي ينص على تبادل كل من مجلس المنافسة والقاضي، الوثائق بمجرد إيداع طعن ضد قرار مجلس المنافسة، حيث ترسل نسخة منه إلى رئيس مجلس المنافسة والوزير المكلف بالتجارة ويمكن لهما تقديم ملاحظات كتابية.

2- إمكانية سلطات الضبط تقديم خبراتها التقنية للقاضي قصد حل النزاع:

حيث يتم ذلك بطلب من القاضي نفسه، حيث تعتبر مشاركة حقيقية لسلطات الضبط المستقلة في الوظيفة القضائية، ويمكن إرجاعها للعوامل التالية :

-تركيبها البشرية المختصة في المسائل التقنية والاقتصادية

-تقنية القضايا المعروضة على القاضي وعدم تخصصه للنظر فيها.

من الملاحظ أن المشرع نص على هذه الإجراءات ماعدا بالنسبة لمجلس المنافسة، إلا أنه من الناحية العملية يمكن تعميمه على باقي السلطات، حيث يعزز هذا الإجراء من علاقة التكامل والتبادل الموجودة بين القاضي وسلطات الضبط المستقلة.

1_ وليد بوجملين، مرجع سابق، ص143.

2_ المادة 66 من الأمر رقم 03/03 ، المتعلق بالمنافسة، المصدر السابق.

الفرع الثاني: عدم تجانس صلاحيات سلطات الضبط والسلطة القضائية:

إن قبول مشاركة القاضي لسلطات الضبط في الوظيفة الضبطية يعد أمر عادي، حيث يرجع ذلك لضرورة رقابته على أعمال هذه الأخيرة لضمان المشروعية الخارجية، التي تشكل أحد أهم المبادئ الدستورية، إلا أن الاعتراف لسلطات الضبط المستقلة بصلاحيات شبه قضائية، يشكل تدخلا صريحا في مجال اختصاص القاضي، وعليه سوف نتطرق لهذا التدخل من جانبين، أما الجانب الأول فيتمثل في الاعتراف بالصلاحيات الشبه القضائية لسلطات الضبط، والجانب الثاني من خلال التدخل في مجال اختصاص القاضي.¹

أولا: الطبيعة الشبه قضائية لسلطات الضبط: رغم أن المشرع لم يصف الصبغة القضائية على أعمال سلطات الضبط، إلا أنه باعتماد المعيار العضوي يمكن التشكيك في هذه الصيغة، وذلك من خلال النقاط التالية:²

1- تركيبة سلطات الضبط المستقلة: حيث يغلب على معظمها الطابع القضائي على الرغم من عدم تكييفها من قبل المشرع على أنها هيئات إدارية، كمجلس المنافسة واللجنة المصرفية.

2- الإجراءات: تشبه القواعد الإجرائية المتبعة أمام سلطات الضبط المستقلة، لتلك الإجراءات المتبعة أمام القاضي خاصة، المتعلقة بممارسة سلطة العقاب، كإجراء علانية للجلسات وتسبيب القرارات، كذلك ضمان حق الدفاع.

3- استقلالية سلطات الضبط: إن إخضاع المشرع لسلطات الضبط و لو نسبيا لنفس الضمانات الخاصة بالسلطة القضائية وحق التقاضي أمام السلطة المستقلة، وحيادية الحصول على محاكمة عادلة وموضوعية، من خلال حالات المنع والتنافي التي تضمن حياد الأعضاء في هذه السلطات بالنسبة للقطاعات المضبوطة.³

1_ وليد بوجملين، مرجع سابق، ص ص46- 48.

2 _ رحموني موسى، المرجع السابق، ص 90، للإطلاع أكثر راجع غناي رمضان، موقف مجلس الدولة من القرارات التأديبية الصادرة عن المجلس الأعلى للقضاء، ص 39 وما يليها.

3_ وليد بوجملين، سلطات الضبط الاقتصادي في القانون الجزائري، مذكرة ماجستير في الحقوق، فرع الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق والعلوم الإدارية، جامعة الجزائر، 2007م، ص 194.

ثانيا: تدخل سلطات الضبط في مجال القاضي الإداري

بالإعتراف لسلطات الضبط المستقلة بصلاحيات شبة قضائية يكون المشرع قد قلص من صلاحيات القاضي وإعطائها لسلطات الضبط، حيث أنه بالرجوع إلى طبيعة الأعمال التي تصدر عنها يلاحظ أنها كانت في الأصل للقاضي الإداري وهي نوعين

1- من خلال الصلاحيات الشبه القضائية الممنوحة لبعض السلطات مثل الاختصاص التحكيمي الممنوح لسلط ضبط البريد والاتصالات ولجنة ضبط الكهرباء والغاز التي تمارس الوظيفة الشبه قضائية عن طريق المصالحة

2- من خلال الاختصاصات القضائية المحضة الممنوحة لمجلس المنافسة المتعلقة بقمع الممارسات المقيدة للمنافسة الذي كان في الأصل للقاضي الجزائي.¹

المطلب الثالث: طبيعة أعمال سلطات الضبط محل رقابة القاضي الإداري:

لقد استخلفت سلطات الضبط المستقلة السلطة التنفيذية في عدة صلاحيات، حيث أصبحت تمارس مهمة الضبط في قطاعات حساسة، والتي أثبتت الإدارة التقليدية عجزها عن ضبطها، ورغم خروج هذه السلطات عن الهرم الإداري السلمي إلا أن خضوعها للرقابة القضائية أمر أساسي لحماية مبدأ الشرعية وخضوع الجميع للقانون داخل الدولة، فإذا كانت الصلاحيات الاستشارية وسلطة التحقيق والبحث التي تتمتع بها هذه السلطات لا تثير مسألة الرقابة القضائية، كونها لا ترقى إلى درجة القرارات الإدارية، فإن بعض هذه السلطات تتمتع بصلاحيات إصدار القرارات التنظيمية، مما يجعلها خاضعة لرقابة القضاء الإداري، باعتبار أن القرار التنظيمي أسلوب من أساليب العمل الإداري في الدولة والذي كان حكرا على السلطة التنفيذية، بالإضافة إلى تمتع هذه الهيئات بسلطة قمعية شبه قضائية جد هامة، والتي كانت اختصاصا محصورا للجهات القضائية، وذلك مسيطرة لظاهرة إزالة التجريم، إلى جانب تمتعها بسلطة منح التراخيص والاعتماد، وعليه تمارس هذه الأعمال بصفة انفرادية دون الحاجة لرضا المخاطبين بها (الفرع الأول) وهناك أعمال تصدر عن سلطات الضبط المستقلة ولكنها

1 - رحموني موسى، مرجع سابق، ص 91.

ليست انفرادية بل تخضع لرضا و اتفاق بينها وبين المتعاملين، كالقرارات التحكيمية وإبرام العقود الإدارية، وتعرف على أنها تصرفات اتفافية (الفرع الثاني).¹

منح المشرع سلطات الضبط المستقلة عدة وسائل قانونية لضبط وتنظيم المجال الذي تنشط فيه، ومن أهم هذه الوسائل إصدار القرارات الإدارية حيث تعتبر أعمال إدارية انفرادية صادرة عن السلطة الإدارية بإرادتها المنفردة وهي ملزمة ولا تحتاج رضي الأشخاص المخاطبين بها.²

الفرع الأول: الأعمال الانفرادية

تتجلى التصرفات الانفرادية التي تقوم بها سلطات الضبط المستقلة في صورتين حيث تتمثل الصورة الأولى في إصدار قرارات لتنظيم نشاط، أو تنظيم المتعاملين الممارسين لهذا النشاط (قرارات تنظيمية)، أما الصورة الثانية فتتمثل في كونها أداة رقابية أو أداة ضبط، حيث تصدر قرارات في مواجهة عون معين بذاته سواء بالترخيص أو الاعتماد أو حتى العقوبة إذا أخل بالتزاماته. (قرارات فردية)

أولاً: القرارات التنظيمية:

القرارات التنظيمية هي تلك القرارات التي تحتوي على قواعد عامة ومجردة تسري على جميع الأفراد المخاطبين بها، حيث أنهم ليسو محددين بذواتهم، حيث أنه لا يهم عدد الأفراد الذين تنطبق عليهم القاعدة، حيث يتميز القرار التنظيمي عن الفردي بصفة العمومية والتجريد.³ تتمتع أغلب سلطات الضبط المستقلة بصلاحيات تنظيمية، إلا أن بعض هذه السلطات تمارس هذه الصلاحيات التنظيمية بصورة مباشرة وهي سلطتين فقط، وهما مجلس النقد والقرض

1_ رحموني موسى، مرجع سابق، ص 60.

2_ عمار عوابدي، القانون الإداري، الجزء الثاني، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2002م، ص 185.

3_ خالد سمارة الزغبي، القرار الإداري بين النظرية والتطبيق، دراسة مقارنة، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان الأردن، 1999م، ص 112.

ولجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، أما باقي السلطات فتمارس النشاط التنظيمي من خلال المشاركة فيه فقط سواء بآراء أو باقتراحات.¹

1- الاختصاص التنظيمي لبعض سلطات الضبط: توجد سلطتين فقط تمارسان الاختصاص التنظيمي بصفة مباشرة، وهما مجلس القرض و النقد، و لجنة تنظيم عمليات البورصة و مراقبتها، حيث يقوم المجلس بنص المادة إثنان وستون 62 من الأمر رقم 11/03². بتحديد السياسة النقدية و الإشراف عليها و متابعتها، و يمارس صلاحيات ذات تأثير مباشر على النظام المصرفي، كتحديد أهداف سياسة سعر الصرف و كيفية ضبط الصرف، و إصدار الأنظمة و التراخيص بفتح البنوك و المؤسسات المالية و التراخيص بفتح مكاتب تمثيل للبنوك الأجنبية، و يقوم المجلس يقوم بتأطير عمليات البنك المركزي، و عليه فإن مجلس النقد و القرض يمارس صلاحيات محدودة في مجال التنظيم تم تحديدها على سبيل الحصر، وهو بذلك يختلف عن السلطة التنفيذية التي لها سلطة واسعة في المجال التنظيمي.

إلى جانب مجلس النقد و القرض، تتميز لجنة مراقبة عمليات البورصة والتي تجمع بين عدة وظائف تتمثل في التنظيم و الرقابة و التحقيق وكذلك التأديب، حيث تقوم من خلال الوظيفة التنظيمية بإصدار ما تراه مناسباً من أنظمة من أجل سير سوق القيم المنقولة؛³ و يمكن تلخيص هذه الصلاحيات في إصدار القيم المنقولة و الأسهم و السندات باعتبارها محل العمليات القائمة بين المتعاملين داخل البورصة، حيث تعتبر المصدر للقانون في القيم المنقولة، كما تقوم بوضع قواعد للمتدخلين في البورصة، وكذلك اعتماد الوسطاء و هيئات التوظيف الجماعي للقيم

1 _ ناصر لباد، مرجع سابق، ص22.

2_ الأمر رقم 03 / 11 المتعلق بالنقد و القرض، المصدر السابق.

3_ مبروك حسين، المدونة الجزائرية للبورصة مع النصوص التطبيقية والنصوص المتممة، الطبعة الثالثة، دار هومة للنشر و التوزيع، الجزائر، 2014م، ص83.

المنقولة، على أن تلتزم اللجنة بنشر هذه الأنظمة في الجريدة الرسمية، شأنها شأن أنظمة مجلس النقد والقرض.¹

2- الاشتراك في الاختصاص التنظيمي مع هيئات أخرى :

تساهم سلطات الضبط المستقلة في الاختصاص التنظيمي، ويتجسد ذلك من خلال الاستشارات والاقتراحات والتوصيات التي تقدمها، وعلى الرغم أنها مجرد من أي قوة إلزامية إلا أنها تعبر عن مشاركة هذه الهيئات في النصوص التنظيمية في مجال اختصاصها، حيث تتمتع لجنة ضبط الكهرباء والغاز وسلطات تنظيمية بنص المادة مئة وأربعة وأربعون 144 من القانون رقم 01/02² المنشئ منها المساهمة في إعداد التنظيمات التطبيقية، وتحديد التعريفات الواجب تطبيقها على الزبائن الخاضعين لنظام التعريفات.

أما السلطة التنظيمية لسلطة ضبط البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية فقد نص عليها قانون إنشائها رقم 03/2000 بنص المادة الثالثة عشر 13³، والتي من بينها السهر على توفير تقاسم منشآت المواصلات السلكية واللاسلكية مع احترام حق الملكية وتخطيط وتسيير وتخصيص ومراقبة استعمال الذبذبات ومنع التراخيص باستغلال واعتماد تجهيزات البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية، وتحديد المواصفات والمقاييس الواجب توفرها، وغيرها من الصلاحيات الأخرى التنظيمية.

وعموماً يلاحظ أن الاختصاص التنظيمي لسلطات الضبط المستقلة أثار عدة إشكاليات تتعلق بمعنى توافق هذا الاختصاص مع تحديد نطاق السلطة التنظيمية دستورياً، حيث تنص المادة مئة وثلاثة وأربعون 143 من الدستور على أن رئيس الجمهورية يمارس السلطة التنظيمية في المسائل الغير مخصصة للقانون، ويندرج تطبيق القوانين في المجال التنظيمي

1_ عبد الهادي بن زيطة، (نطاق اختصاص السلطات الإدارية المستقلة)، دراسة حالة لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة وسلطة ضبط البريد والمواصلات، مجلة دراسات قانونية، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، عدد 01، 2008م، ص ص 32، 33.

2 _ القانون رقم 01/02، المتعلق بالكهرباء و الغاز، المصدر السابق.

3 _ القانون رقم 03/2000، المتعلق بالبريد والمواصلات المصدر السابق.

لاختصاص الرئيس للوزير الأول.¹ إلا انه من جهة أخرى لا يعتبر منح التنظيم للسلطات المستقلة لا يتعارض مع الدستور لأن هذه السلطات تعمل باسم الدولة ولحسابها، كما أن التفويض الرئاسي لأعضاء سلطة الضبط من أجل القيام بالمهام المحددة في القانون، يعد باب من أبواب التفويض في الصلاحيات التنظيمية.²

ثانياً: القرارات الفردية:

تخاطب القرارات الفردية التي تصدرها السلطات الضبط المستقلة المتعاملين الاقتصاديين المعنيين بذاتهم، عكس القرارات التنظيمية التي تحمل قواعد عامة، وتكون هذه القرارات إما منح ترخيص أو إصدار قرارات فردية ذات طابع قمعي.

1- القرارات الفردية المتعلقة بمنح الاعتماد أو الترخيص:

بالرجوع إلى القوانين النازمة لسلطات الضبط المستقلة، نجد أن معظمها نص على سلطة منح الاعتماد، حيث نذكر على سبيل المثال مجلس النقد والقرض الذي يمنح الترخيص بإنشاء المؤسسات النقدية أو البنوك ويمكن له تعديلها أو حتى سحبها، بنص الفقرات الأخيرة من المادة واثان وستون 62 من الأمر رقم 11/03.³ كما تصدر لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة قرارات يمنح الاعتماد أو الرخصة للوسطاء بنص المادة 06 من المرسوم التشريعي 10/93؛⁴ وتتولى سلطة ضبط قطاع البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية منح التراخيص، حيث ورد في القانون رقم 03/2000. نظام التراخيص ونظام الاعتماد في المواد من المادة الثانية والثلاثون 32 إلى غاية المادة الثانية والأربعون 42 منه،⁵ نفس الأمر بالنسبة

1_ المادة 143 من القانون رقم 01/16، المؤرخ في 06 مارس 2016م، المتضمن التعديل الدستوري 2016م.

2_ عبد الهادي بن زيطة، مرجع سابق، ص 39.

3_ الأمر رقم 11/03 المتعلق بالنقد والقرض، ج ر عدد 50، سنة 2003م، ص 10.

4_ المرسوم التشريعي رقم 10/93، المتعلق ببوصة القيم المنقولة، المصدر السابق.

5_ القانون رقم 03/2000 المتعلق بالبريد والمواصلات السلكية واللاسلكية، المصدر السابق.

للجنة ضبط الكهرباء والغاز حيث تقوم بصلاحيات منح التراخيص لإنجاز وتشغيل منشآت جديدة بنص الفقرة السادس عشر (16) من المادة 115 من القانون رقم 01/02.¹

أما لجنة ضبط المياه فتقوم بإصدار قرارات فردية مثل اتخاذ قرارات تأمر كل صاحب امتياز، موكل إليه الخدمة العمومية للمياه، ومجلس المنافسة الذي يقوم بإصدار القرارات المتعلقة بالترخيص للتجميع أو رفضه والتي تخضع لمجلس الدولة.²

نستخلص من الأمثلة السابقة إن كل المتعاملين الراغبين في الدخول إلى مجالات التي تختص بها سلطات الضبط المستقلة بضبطها، يتم إخضاعها لإجراء الاعتماد المسبق، حيث تعتبر سلطة الضبط المعنية هي المختص الوحيد في منحه، إلا استثناء واحد وهو قطاع التأمينات حيث يستثني من هذه القاعدة، إذ نجد أن شركات التأمين لا يمكن أن تمارس نشاطها إلا بعد الحصول على اعتماد من الوزير المكلف بالمالية، وبعد استشارة لجنة الإشراف على التأمينات.

2- القرارات الفردية ذات الطابع القمعي:

تتمثل القرارات الفردية ذات الطابع القمعي والتي تصدرها سلطات الضبط المستقلة في توقيع عقوبات سواء كانت مالية أو غير مالية، ويعتبر أساس منح هذه السلطات أو الهيئات السلطة القمعية أو التأديبية هو إزالة التجريم، أي استبدال العقوبات الجنائية بعقوبات إدارية، لأن العقوبات الجنائية، أو السالبة للحرية لا تتلاءم مع الطابع الاقتصادي، حيث يؤدي التضخيم التشريعي في مجال التجريم إلى طول الإجراءات القضائية للفصل في القضايا من جهة، وغياب الأثر الرادع للعقوبات بسبب التأخر في الفصل في الدعوى.³

إن تولي سلطات الضبط مهمة التأديب وتوقيع عقوبات لا يزيل التجريم تماما، إذ نجد أن المشرع في الكثير من الحالات ينص على إزالة تجريم جزئية، ويظهر ذلك في عدم إمكانية

1_ قانون رقم 01/02 المتعلق بتوزيع الكهرباء و الغاز، المصدر السابق.

2_ عيساوي عزالدين، السلطة القمعية للهيئات الإدارية المستقلة في المجال الاقتصادي و المالي، أطروحة دكتوراه في القانون، فرع قانون الأعمال، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2015، ص 106.

3_ عيساوي عزالدين، المرجع نفسه، ص 20.

هذه السلطات في الفصل في الوقائع ذات الطابع الجزائي، حيث يلزمها المشرع بإحالة الملف إلى القاضي الجزائي المختص، مثل لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها في إطار تأدية مهامها تعاقب على مخالفات التشريع والتنظيم الخاص بقطاع وأخلاقيات مهنة الوسيط، إلا أن القاضي الجزائي يحتفظ باختصاصه إذا تعلق الأمر بتقديم معلومات خاطئة، حتى مخالفة التنظيم والتشريع يمكن أن ينظر فيه القاضي.¹

كما نجد أن لجنة ضبط المناجم تقوم بمجموعة من العقوبات الجزائية المنصوص عليها، في المواد من المادة مئة وثمانية وسبعون 178 إلى المادة مئة وإثنان وتسعون 192 من القانون رقم 01/01 المتعلق بالمناجم.² وكذلك الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته حيث تمارس هذه السلطة عدة مهام وصلاحيات عقابية، غير أن تعليمة الرئيس الجمهورية رقم ثلاثة 03 لسنة 2009م المتعلقة بتفعيل مكافحة الفساد، اعتادت تنظيم صلاحيات هذه الهيئة وحصر صلاحياتها في الجانب الوقائي فقط على المستوى الوطني والتعاون الدولي، أما مكافحة والمواجهة أي القمع فقد استحدثت جهاز مركزي ثاني وهو الديوان المركزي لقمع الفساد.³

إن السلطات القمعية التي تتمتع بها سلطات الضبط المستقلة، تتميز بجانب كبير من المرونة في تقدير المخالفات والعقوبة التي تناسبها على عكس القانون الجنائي الذي يعرف بدقة الجرائم والعقوبات.⁴ بشرط ألا تكون سالبة للحرية وهو الفاصل بينها وبين العقوبات القضائية، إلى جانب خضوع هذه العقوبات لضمان قانونية وقضائية كضمان حق الدفاع.

1_ المرسوم التشريعي رقم 10/93، المتعلق ببورصة القيم المنقولة، المصدر السابق.

2_ القانون رقم 01/01 المتعلق بالمناجم، المصدر السابق.

3_ حاحة عبد العالي، الآليات القانونية لمكافحة الفساد في الجزائر، أطروحة دكتوراه، جامعة محمد خيضر، بسكرة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2013م، ص 492.

4_ عيساوي عزالدين، مرجع سابق، ص 27.

الفرع الثاني: التصرفات التحكيمية أو الاتفاقية:

بعدما تم التطرق إلى التصرفات الانفرادية التي تقوم بها السلطات الضبط المستقلة بإرادتها لوحدها، سوف يتم التطرق إلى الجانب الآخر من الأعمال التي تقوم بها هذه الأخيرة، ولكن مع المشاركة مع المتعاملين المتعاقدين والمتمثل في الأعمال التحكيمية والعقود الإدارية.

أولاً: الأعمال التحكيمية:

يعرف التحكيم انه الاتفاق على طرح النزاع على شخص أو أشخاص معينين ليفصلوا فيه دون اللجوء إلى المحكمة المختصة.¹

أي الاتفاق على اختيار أشخاص كمحكمين أو إن يعهد إلى هيئة أو مركز من مراكز التحكيم الدائمين لتولي تنظيم عملية التحكيم وفقا لقواعد خاصة بهذه المراكز والهيئات.²

ويشكل التحكيم أكبر ضمانة ممنوحة للمستثمرين الأجانب، خصوصا في ظل الاقتصاد المفتوح من خلال انضمام الجزائر إلى عدة اتفاقيات منها اتفاقية مؤتمر الولايات المتحدة في نيويورك 10 جوان 1958م المتعلق باعتماد القرارات التحكيمية الأجنبية وتنفيذها، والتي انضمت إليها الجزائر بموجب القانون رقم 18/88.³

وكذلك الاتفاقية المتعلقة بالمنازعات المتعلقة بالاستثمارات بين الدول ورعايا الدول الأخرى والتي وافقت عليها الجزائر بموجب الأمر رقم 04/95 المؤرخ في 21 يناير 1995م.

بالإضافة إلى اتفاقية أخرى ثالثة في هذا المجال والمتمثلة في إحداث الوكالة الدولية لضمان الاستثمارات التي انضمت إليها الجزائر بموجب الأمر رقم 05/95.⁴

وتجدر الإشارة إلى أن هذه الاتفاقيات وردت كتأثيرات في كل من قانون المناجم وقانون المحروقات فقط، بينما لم ترد في النصوص الأخرى وذلك نظرا لطبيعة ارتباط هذين القطاعين بالاستثمار الأجنبي.

1_ احمد أبو الوفاء، التحكيم الاختياري و الإلزامي، الطبعة الخامسة (05)، منشأة المعارف، الإسكندرية، سنة 2001م، ص 15.

2_ محمد مختار احمد البربري، التحكيم الدولي التجاري، الطبعة الثالثة(03)، دار النهضة العربية، القاهرة، سنة 2004م، ص 05.

3_ الجريدة الرسمية، العدد 28، السنة 1988م.

4_ الجريدة الرسمية، العدد 07، السنة 1995م.

لقد أنشئ المشرع في بعض من سلطات الضبط المستقلة هيئات تحكيمية تتولى الفصل في النزاعات، وتتخذ تشكيلة مغايرة للتشكيلة الأصلية لسلطة الضبط، حيث نص المرسوم التشريعي رقم 10/93 في المادة الواحدة والخمسون 51 على إنشاء غرفة تأديبية و تحكيمية، تتكون من رئيس وعضوين منتخبين وقاضيين يعينهما وزير العدل، في حين تناولت المواد أربعة وخمسون و خمسة وخمسون 54 و 55 الإجراءات المتبعة في التحكيم كالإخطار الذي يكون بتظلم من المعني أو بطلب من اللجنة أو بطلب من المراقب المذكور في المادة السادسة والأربعون 46، أو الأطراف المذكورة في المادة الثانية والخمسين 52 من نفس المرسوم، وتصدر اللجنة قراراتها في مجال التحكيم، أما العقوبات التأديبية فتتمثل في التوبيخ والإنذار والحظر من ممارسة النشاط كلياً أو جزئياً أو سحب الاعتماد؛¹ إلى جانب لجنة تنظيم عملية البورصة ومراقبتها نص المشرع على إنشاء هيئة للتحكيم في لجنة ضبط الكهرباء والغاز بموجب المادة مئة وثلاثة وثلاثون 133 من القانون رقم 01/03 للفصل في الخلافات التي تنشأ بين المتعاملين، وأشارت المادة مئة وأربع وثلاثون 134 على تشكيلة اللجنة التي تضم ثلاث 03 أعضاء من بينهم رئيس و ثلاث 03 أعضاء إضافية يعينهم الوزير المكلف بالطاقة والملاحظ أن المشرع نص على عدم اختيارهم من بين أعضاء لجنة الضبط.²

وتتولى هذه الغرفة التحكيمية الفصل في النزاعات، بناء على طلب من احد الأطراف وتنتهي بإصدار قرار مبرر وغير قابل للطعن فيها.³ عكس قرارات غرفة التحكيم والتأديب للجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها التي تخضع للطعن أمام مجلس الدولة.⁴ إلى جانب هاتين الهيئتين اللتين أعطى المشرع سلطة التحكيم فيهما إلى هيئات متخصصة داخلها، فإنه أمكن بعض السلطات الأخرى ممارسة أو المشاركة في التحكيم دون

1_ المرسوم التشريعي رقم 10/93، المرجع السابق، ص ص 09-10.

2_ بن خمة جمال، (الاختصاص الاستشاري والتحكيمي للسلطات الإدارية المستقلة)، مجلة أبحاث قانونية وسياسية، العدد

الثاني، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد الصديق بن يحيى جيجل، الجزائر، ص 152.

3_ المادة 137 من القانون رقم 01/02، المرجع السابق، ص 21.

4_ نبيل محمد نايل، مرجع سابق، ص 54.

إنشاء جهاز خاص لذلك، كما هو الحال بالنسبة للجنة ضبط البريد والمواصلات، والتي أوكلت بمهمة التحكيم في النزاعات القائمة بين المتعاملين والمستعملين والوكالة الوطنية للممتلكات المنجمية والتي تتكفل بمساعدة أي تحكيم بين المتعاملين في المجال المنجمي.

ثانياً: إبرام العقود الإدارية:

إلى جانب منح المشرع سلطات الضبط المستقلة صلاحيات إصدار القرارات، منحها وسيلة قانونية أخرى تتمثل في إبرام العقود، وذلك لتنظيم النشاط الاقتصادي على أكمل وجه، والاستجابة لجميع متطلبات هذا المجال.¹

1_ نبيل محمد نايل، مرجع سابق، ص 54.

خلاصة الفصل الأول:

ونخلص من خلال هذا الفصل إلى أن ظهور سلطات الضبط المستقلة في الجزائر ما هو إلا امتداد للتشريعات الأخرى الغربية السابقة في هذا المجال، مثل الولايات المتحدة وبريطانيا وخاصة التشريع الفرنسي، حيث تعتبر هذه السلطات طابعا جديدا من المؤسسات داخل الدولة، تميز عن الهيئات الأخرى التقليدية في استقلاليتها وعدم خضوعها لأي نوع من الرقابة، فضلا عن تمتعها بصلاحيات واسعة كإصدار القرارات وصلاحيات تأديبية شبه قضائية، مما أدى ببعض من الفقهاء للتساؤل عن كيفية دمجها وتكييفها في النظام الإداري والدستوري للدولة.

كما أن استقلالية هذه السلطات لا يفي خضوعها لرقابة القضاء، وذلك ما يقتضيه أهم مبدأ لقيام الدولة وسيادة القانون فيها، ألا وهو مبدأ المشروعية، وعليه تم تسليط الضوء على أهم النصوص القانونية التي تناولت خضوع أعمال سلطات الضبط الانفرادية منها والتحكيمية أو الاتفاقية لرقابة القضاء.

ولتعدد سلطات الضبط و وتنوع المجالات التي تضبطها، وكذا تشتت النصوص القانونية المنظمة لها وعدم وجود نظام موحد يربطها، اعتمدنا الوثيقة التوضيحية التالية لتسهيل الرجوع إليها:

سلطة الضبط المستقلة	النص المنشئ	عدد مواد النص المنشئ	عدد المواد المخصصة لسلطة الضبط
مجلس النقد والقرض	القانون 10/90	مادة 215	32 مادة (32 إلى 50) ومن (127 إلى 141)
اللجنة المصرفية	القانون 10/90	مادة 215	15 مادة (143 إلى 157)
مجلس المنافسة	الأمر 06/95	مادة 100	36 مادة (من 16 إلى 52)
لجنة ضبط الكهرباء والغاز	القانون 01/02	مادة 181	29 مادة (111 إلى 140)
سلطة ضبط البريد والمواصلات	القانون 03/2000	مادة 151	13 مادة (10 إلى 22)
لجنة ضبط وتنظيم عمليات البورصة	المرسوم التشريعي 10/93	مادة 65	37 مادة (20 إلى 57)

سلطة ضبط المحروقات	القانون 07/05	115 مادة	05 مواد (12 إلى 16)
سلطة ضبط النقل	القانون 02/ قانون المالية 200311	135 مادة	مادة (01) المادة 102
سلطة ضبط المياه	القانون 12/05	183 مادة	مادة واحدة 01، المادة 65
هيئة ضبط المجال المنجمي	القانون 01/01	239 مادة	08 مواد (44 إلى 52)
سلطة ضبط التبغ و المواد التبغية	المرسوم التنفيذي 331/04	48 مادة	مادة واحدة 01، المادة 44
الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته	القانون 01/06	73 مادة	07 مواد (17 إلى 24)
لجنة الإشراف على التأمينات	القانون 04/06	63 مادة	03 مواد (من 26 إلى 28)
الوكالة الوطنية للمواد الصيدلانية	القانون 13/08	30 مادة	مادة واحدة، المادة 07
سلطتي ضبط الصحافة المكتوبة والسمعية البصرية	القانون العضوي	133 مادة	20 مادة سلطة ضبط الصحافة المكتوبة (40 إلى 58) سلطة ضبط السمعى البصري (64 إلى 66)
خلية معالجة الاستعلام المالي	الأمر 02/12	11 مادة	مادة واحدة 01، المادة 03

الفصل الثاني

القواعد الناظمة لمنازعات سلطات الضبط المستقلة

إن تمتع سلطات الضبط المستقلة بخصائص متميزة عن تلك الممنوحة للهيئات الإدارية العادية، لا ينفى خضوعها لرقابة القضاء، وذلك لضمان مبدأ المشروعية الذي يستلزم خضوع الجميع داخل الدولة للقانون بمفهومه الواسع، حيث منح المشرع للمتعامل مع هذه السلطات حق اللجوء إلى القضاء في حال تعسف هذه الأخيرة في استعمال السلطة الممنوحة لها، ولتميز سلطات الضبط المستقلة واختلافها عن الهيئات التقليدية، يلاحظ من خلال القواعد والإجراءات المنظمة لمنازعات سلطات الضبط المستقلة أنها تخضع لإجراءات خاصة ومختلفة عن تلك المتعلقة بالهيئات الإدارية الأخرى، وذلك من حيث الجهة المختصة في الدعوى أو من حيث التظلم الإداري المسبق أمام السلطة مصدرة القرار وأجال الطعن القضائي، أو من حيث إمكانية وقف التنفيذ (المبحث الأول)، غير أن أغلب النصوص الناظمة لهذه السلطات كوّنتها على أنها هيئات إدارية تخضع لمجال رقابة القاضي الإداري كأصل عام، حيث يقوم هذا الأخير بمراقبة دعاوى إلغاء قرارات سلطات الضبط أو دعاوى مسؤوليتها على أعمالها المادية، كما يمتد مجال رقابة القاضي الإداري إلى مدى التزام هذه السلطة بتنفيذ القرارات القضائية الصادرة ضدها (المبحث الثاني).

المبحث الأول: الإجراءات الناظمة لمنازعات السلطات الإدارية المستقلة .

إن الناظر للنصوص الناظمة لسلطات الضبط المستقلة، يلاحظ أن أغلب هذه النصوص تُكَيِّفُ سلطات الضبط على أنها هيئات إدارية مستقلة، تخضع للقضاء الإداري كقاعدة عامة مع وجود بعض الاستثناءات (المطلب الأول)، إلى جانب تباين مواعيد التظلم الإداري المسبق من سلطة لأخرى (المطلب الثاني)، وكذلك إمكانية وقف التنفيذ للقرارات الصادرة عن هذه الهيئات (المطلب الثالث).

المطلب الأول: اختصاص القاضي الإداري كقاعدة عامة.

إن مسألة توزيع الاختصاص لا تثير أي إشكال في الدول الانجلوسكسونية، حيث لا يزال القضاء يخضع لنظام الوحدة، أما الدول التي تبنت ازدواجية القضائية كالدول الفرنكوفونية، والتي من بينها الجزائر، فقد أثارت مسألة الاختصاص القضائي بالفصل في المنازعات، إما للقضاء الإداري أو القضاء العادي وخاصة الهيئات الحديثة النشأة، كسلطات الضبط المستقلة، و عليه سوف نتطرق إلى إشكالية منح الاختصاص من خلال أعمال المعيار العضوي (الفرع الأول)، و ذلك بالنظر للطبيعة القانونية لأطراف المنازعة، ثم المعيار الموضوعي، و ذلك لقصور المعيار العضوي لوحده (الفرع الثاني) ، و ذلك بالتطرق لموضوع المنازعة، كما يجب الإشارة إلى أنه توجد استثناءات يختص بها القاضي العادي (الفرع الثالث).

الفرع الأول: المعيار العضوي لتحديد منازعات سلطات الضبط.

بناء على أحكام المادة مئة و إثتان وخمسون 152 من الدستور 1996م، المعدلة بالمادة 171 من الدستور الحالي¹ تم إنشاء مجلس الدولة بموجب القانون العضوي 01/98 و ذلك في صياغ التحول من النظام القضائي الموحد إلى نظام ازدواجية القضاء،² و قد اعتمد المشرع الجزائري في تحديده لماهية النزاع الإداري على المعيار العضوي كأساس مخالفا نظيره

1_ المادة 152 من دستور 1996، المعدلة بالمادة 171 من القانون رقم 01/16 المؤرخ في 06 مارس 2016 ج ر 14، سنة 2016.

2_ محمد الصغير بعلي، دروس في المؤسسات الإدارية، منشورات، باجي مختار، عنابة، بدون سنة، ص 28.

الفرنسي الذي توجه للعمل بالمعيار المادي، سنحاول من خلال هذا الفرع تبيان مدلول المعيار العضوي،¹ ثم تطبيقاته على سلطات الضبط المستقلة.

أولاً: مدلول المعيار العضوي:

طبقاً للمادة 800 من القانون رقم 09/08 التي تنص على ما يلي:

" المحاكم هي جهات الولاية العامة في المنازعات الإدارية، تختص بالفصل في أول درجة بحكم قابل للاستئناف في جميع القضايا التي تكون الدولة أو الولاية أو البلدية أو المؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية طرفاً فيها"²

و تنص المادة 801 من نفس القانون على أنه:

" تختص المحاكم الإدارية كذلك بالفصل في:

- دعوى إلغاء القرارات الإدارية و دعوى التفسير و دعوى فحص المشروعية للقرارات الصادرة عن:

- الولاية و المصالح الغير ممرضة للدولة على مستوى الولاية.
- البلدية و المصالح الإدارية الأخرى للبلدية.
- المؤسسات العمومية المحلية ذات الصبغة الإدارية.
- دعوى القضاء الكامل.
- القضايا المخولة لها بموجب نصوص خاصة.³

كما جاء في نص المادة تسعة 09 من القانون العضوي رقم 01/98: "يختص مجلس الدولة كدرجة أولى و أخيرة بالفصل في دعوى الإلغاء و التفسير و تقدير المشروعية في القرارات الإدارية الصادرة عن السلطات المركزية و الهيئات العمومية الوطنية و المنظمات المهنية الوطنية، و يختص أيضا بالفصل في القضايا المخولة له بموجب نصوص خاصة"⁴

1_ عادل عمران، مرجع سابق، ص 69.

2_ المادة 800 من القانون 09/08، المصدر السابق.

3_ المادة 801 من القانون 09/08، المصدر السابق.

4_ المادة 09 من القانون العضوي رقم 01/98 المصدر السابق.

و الدارس لتلك النصوص يخلص إلى أن المشرع قد اخذ بمعيار بسيط في تحديد نطاق اختصاص القضاء الإداري و هو المعيار العضوي، حيث ركز على صفة أطراف النزاع وعليه لا ينعقد الاختصاص لجهات القضاء الإدارية إلا إذا كان أحد أطرافه أحد الأشخاص العامة المذكورة في النصوص السالفة الذكر.

إن المعيار العضوي الذي سلكه المشرع الجزائري في تحديد نطاق اختصاص الجهات الإدارية يتميز بعدة مزايا نوجزها فيما يلي:

01- المعيار العضوي يتسم بالبساطة و السهولة و ذلك لاعتماده على صفة أطراف المنازعة في تحديد الاختصاص القضائي.

02- المعيار العضوي معيار عملي بحيث من شأنه التقليل من احتمال الاصطدام و التنازع في الاختصاص بين جهات القضاء الإداري و العادي.

03- المعيار العضوي يسهل للمتقاضين تحديد الجهة القضائية التي يرفع أمامها الدعوى بحيث يكفي أن يكون الخصم أحد الأشخاص العامة الواردة في تلك النصوص لتوجيه دعواه للقضاء الإداري.¹

ثانيا: تطبيقات المعيار العضوي على سلطات الضبط المستقلة:

بعدها تم التطرق لمدلول المعيار العضوي سوف يتم التطرق إلى تطبيقات هذا المعيار على سلطات الضبط المستقلة، حيث يلاحظ أن المادة تسعة 09 من القانون العضوي رقم 01/98 أشارت إلى أنه من بين الوظائف القضائية لمجلس الدولة، الفصل في الطعون بالإلغاء المرفوعة ضد القرارات التنظيمية أو الفردية الصادرة عن الهيئات الوطنية العمومية.²

بالموازاة القانون العضوي رقم 01/98 أصدرت الحكومة مشروعا لقانون الإجراءات المدنية و الإدارية، بهدف تكريس فكرة الازدواجية الإجرائية تماشيا مع الازدواجية الهيكلية،

1_ عادل عمران، مرجع سابق، ص.ص 70-71.

2_ المادة 09 من القانون العضوي رقم 01/98 التي تنص على ما يلي: "يختص مجلس الدولة كدرجة أولى و أخيرة بالفصل في دعوى الإلغاء و التغيير و تقدير المشروعية في القرارات الإدارية الصادرة عن السلطة المركزية و الهيئات العمومية الوطنية و المنظمات المهنية الوطنية."

حيث صدر القانون رقم 09/08 المتضمن قانون الإجراءات المدنية و الإدارية،¹ حيث تنص المادة تسع مئة وواحد 901 من هذا القانون على أن مجلس الدولة يختص بالفصل في دعوى الإلغاء و التفسير و تقدير المشروعية في القرارات الإدارية الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية، و يختص أيضا بالقضايا المخولة له بموجب نصوص خاصة،² حيث تناولت الفقرة الأخيرة اختصاص مجلس الدولة في القضايا المخولة له بموجب نصوص خاصة دون تحديد طبيعة هذه النصوص.³

بمقارنة المادتين نجد أن المشرع اكتفى من خلال المادة تسع مئة وواحد 901 بالنص على الهيئات الإدارية المركزية، إذ لم تشمل الهيئات العمومية الوطنية، ونجد أن مؤشرات تشير إلى إدراج سلطات الضبط المستقلة ضمن اختصاص مجلس الدولة، ليس على أساس الفقرة الأخيرة من المادة تسع مئة وواحد 901، والتي تقضي بموجب نصوص خاصة، وإنما نتيجة دمجها و إدخالها ضمن الهيئات العمومية الوطنية المذكورة في المادة 09 من القانون العضوي رقم 01/98، ولأن القانون العضوي أعلى درجة من القانون، وذلك لاتصال القانون العضوي بالقواعد الدستورية، ثم أن المادة مئة وثالث وخمسين 153 من الدستور المعدلة بالمادة 172 من الدستور الحالي، جاءت صريحة و واضحة، وذلك أن اختصاص مجلس الدولة يحدد بقانون عضوي و ليس قانون عادي، وإذا ما طبقنا قاعدة الخاص يقيد العام، يصبح القانون العضوي رقم 01/98 هو النص الخاص و قانون الإجراءات المدنية و الإدارية هو النص العام، بما يستوجب إبعاده و عدم الاعتداد به، و ذلك لمقتضيات المنطق القانوني،⁴ و عليه إعمالا للمعيار العضوي يمكن القول أن النصوص الخاصة بمجلس الدولة أشارت إلى أن منازعات سلطات الضبط المستقلة هي منازعات إدارية كقاعدة عامة تخضع لاختصاصه.

1 _ عمار بوضياف، (المعيار العضوي و إشكالاته القانونية)، مجلة دفاتر السياسة والقانون، العدد الخامس (05)، 2011م، ورقة، ص 10.

2 _ المادة 901 من القانون 09/08، المرصود السابق.

3 _ سايح سنوقفة، شرح قانون الإجراءات المدنية و الإدارية (شرحا، نصا، تعليقا، تطبيقا)، ج02، طبعة منقحة و مزيدة، دار الهدى للطباعة و النشر و التوزيع، عين مليلة، الجزائر، 2011م، ص.1111.

4 _ عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 13.

إلى جانب النصوص التي تناولت اختصاص مجلس الدولة في منازعات سلطات الضبط المستقلة، وإعمالاً للمعيار العضوي أيضاً، نجد أن المشرع دعم خضوع سلطات الضبط المستقلة للقضاء الإداري كقاعدة عامة، ذلك من خلال إضفاء الصبغة الإدارية لهذه السلطات في النصوص الناظمة، نذكر منها الأمثلة التالية:

- الوكالة الوطنية للممتلكات المنجمية و الوكالة الوطنية للجيولوجيا و المراقبة المنجمية كيفها المشرع على أنهما سلطتين إداريتين مستقلتين طبقاً للمواد أربعة وأربعون وخمسة وأربعون 44، 45 من القانون رقم 10/01، حيث تنص المادة أربعة وأربعون 44 على أنه: "تنشئ الوكالة الوطنية للممتلكات المنجمية و هي سلطة إدارية مستقلة...". و المادة خمسة وأربعون 45: "تنشأ الوكالة الوطنية للجيولوجيا و المراقبة المنجمية و هي سلطة إدارية مستقلة..."¹

كيف المشرع الوكالة الوطنية للمواد الصيدلانية بأنها سلطة إدارية مستقلة صراحة في نص المادة السابعة 07 من القانون رقم 03/08: "الوكالة سلطة إدارية مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية و الاستقلال المالي..."²

- سلطة ضبط المياه هي الأخرى كيّفت صراحة على أنها سلطة إدارية مستقلة صراحة طبقاً للمدة الخامسة والستون 65 من القانون رقم 12/05: "يمكن أن تمارس مهام ضبط الخدمات العمومية للمياه سلطة ضبط مستقلة..."³

- كما كيّف المشرع الهيئة للوقاية من الفساد و مكافحته على أنها سلطة إدارية مستقلة بموجب المادة الثامنة عشر 18 من القانون رقم 01/06: "الهيئة سلطة إدارية مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية و الاستقلال المالي..."⁴

1_ المواد 44، 45 من القانون رقم 10/01، المتعلق بالمناجم، المصدر السابق.

2_ المادة 07 من القانون رقم 03/08 المعدلة لأحكام المادة 173 من القانون رقم 05/85، المتعلق بالصحة العمومية المصدر السابق.

3_ القانون رقم 12/05 المتعلق بالمياه، المصدر السابق.

4_ القانون رقم 01/06، المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، المصدر السابق.

- أما مجلس المنافسة، لم يوضح المشرع طبيعته القانونية إلا انطلاقاً من الأمر رقم 03-03 الملغي لأحكام الأمر رقم 95-06 حيث كيّف المجلس على أنه سلطة إدارية بنص المادة الثالثة والعشرون منه "تنشأ لدى رئيس لحكومة سلطة إدارية تدعى في صلب النص 'مجلس المنافسة' تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي"

إلا أن المعيار العضوي لوحده لتحديد منازعات سلطات الضبط المستقلة يبدو قاصراً، وخاصة السلطات التي لم يضيف عليها المشرع الصبغة الإدارية و من ثمّ يمكن الاستعانة بالمعيار المادي في تحديد الاختصاص.

الفرع الثاني: المعيار المادي لتحديد منازعات سلطات الضبط.

يعتبر المعيار المادي معيار تكميلي بالنسبة للمعيار العضوي و المعتمد من قبل المشرع في تحديد المنازعات الإدارية و ذلك لأن المعيار العضوي غير كافي لوحده لضبط الاختصاص القضائي الإداري وعليه سوف نتطرق في هذا الفرع للمدلول القانوني للمعيار المادي ثم نحاول تطبيق هذا المعيار على أعمال سلطات الضبط المستقلة لتحديد طبيعتها الإدارية.

أولاً: مدلول المعيار المادي (الموضوعي):

يركز المعيار المادي على طبيعة النشاط و موضوعه (المرفق عام) أو الصلاحيات التي يتمتع بها أحد أطراف النزاع (السلطة العامة) بصرف النظر على صفة القائمين بها، ما معناه أن المعيار المادي يتكون من عنصرين أساسيين هما:

- المشاركة في تسيير مرفق عمومي بهدف تحقيق مصلحة عامة، و هو ما يصطلح عليه فقها بمعيار المرفق العام أو المعيار الموضوعي لتركيزه على موضوع النشاط.¹

- استعمال امتيازات السلطة العمومية و هو ما يصطلح عليه بمعيار السلطة العامة أو بالمعيار الشكلي لتركيزه على النشاط و بمظهره السلطوي دون سواه و عليه فكلما احتوى نشاط

1 _ عادل بوعمران، مرجع سابق، ص 170، وللمزيد من الإطلاع، أنظر رشيد خلوفي قانون المنازعات الإدارية، الجزء الأول، ص 279 وما يليها.

إداري ما أحد العنصرين المذكورين يعتبر النزاع في حال حدوثه نزاع إداري مهما كان أطرافه، و ينعقد الاختصاص فيه للقاضي الإداري عملا بالمعيار المادي.¹

إن اعتماد المعيار المادي يعني بعث نوع من المرونة في اختصاص القاضي الإداري، ما يعني تحرره من كل القيود و القواعد التي يفرضها المعيار العضوي، حيث يصبح للقاضي الإداري توسيع أو تقليص مجال اختصاصاته، و ذلك أن تقدير مدى اختصاصه بالنظر في النزاع المعروض عليه لا يكون بالنظر إلى القائم بالنشاط بل يرتبط بالنشاط ذاته، و انطلاقا من ذلك، يمكن للقاضي أن يقضي بأن النزاع إداري رغم أن أحد أطرافه ليس شخص إداري بل لمجرد أن النشاط محل الدعوى هو نشاط موضوعه أداء خدمات عامة لتغطية احتياجات عامة، أو النشاط محل الخصام استعملت فيه امتيازات السلطة العامة، كما أن من أهم مميزات المعيار المادي أنه يتماشى مع خاصية الدور الإنشائي و الإبداعي للقاضي الإداري، حيث يمنحه قدرا كبيرا من الحرية و الاجتهاد عكس المعيار العضوي الذي يجعله مقيد بالنصوص القانونية.²

ثانيا: تطبيق المعيار المادي على سلطات الضبط المستقلة.

إن تذبذب موقف المشرع في تكليف سلطات الضبط على أنها سلطات إدارية مستقلة، جعل المعيار العضوي قاصر حيث يمكن الاعتماد عليه في السلطات التي نصّت القوانين الناظمة لها على أنها ذات صبغة إدارية، مما أدى بنا إلى البحث في المعيار المادي لإثبات الطبيعة الإدارية لباقي السلطات التي لم تتناول نصوصها تكليفها القانوني، وعليه يمكن الاستعانة بإحدى النظريتين (نظرية المرفق العام أو نظرية امتيازات السلطة العامة).

1- توظيف نظرية المرفق العام:

يعتبر كل من مجلس النقد و القرض و اللجنة المصرفية و لجنة تنظيم عمليات البورصة و مراقبتها و سلطة ضبط البريد و المواصلات، سلطات أو هيئات تضطلع بمهام ذات منفعة عامة و ذلك من خلال:

1_ عبد القادر عدو، المنازعات الإدارية، دار هومة للطباعة و النشر و التوزيع، الجزائر، 2013، ص 72.

2_ عادل بوعمران، مرجع سابق، ص.ص 171، 172.

- السهر على شرعية المنافسة في السوق.¹
- ضمان احترام الأحكام التشريعية و التنظيمية من قبل المتعاملين في مختلف القطاعات.²
- حماية المستهلك و المدخرين.
- حماية المستهلك و ذلك من خلال دفاتر الشروط مثلا المنصوص عليها في المادة الثالثة عشر 13 من القانون رقم 03/2000 المتعلق بالبريد و المواصلات.³
- حماية المدخرين من خلال رقابة لجنة تنظيم عمليات البورصة و مراقبتها لمشروع المذكورة الخاضعة للتأشيرة المسبقة عند لجوء كل شركة أو مؤسسة عمومية للتوفير علنا.⁴
- و عليه تعتبر كل هذه المهام ذات طبيعة إدارية و تشكل الاختصاص المادي للسلطات الإدارية ذلك أنها تهدف إلى السهر على تطبيق القاعدة القانونية و ضمان المصلحة العامة.

2- نظرية امتيازات السلطة العامة:

تتمتع كل سلطات الضبط بشكل أو بآخر بامتياز أو عدة امتيازات للسلطة العامة، حيث منحها المشرع بإصدار القرارات الإدارية الانفرادية، سواء كانت تنظيمية أو فردية و التي تكون قابلة للتنفيذ، حيث تعبر صلاحيات إصدار القرارات التنفيذية عن ممارسات امتيازات السلطة العامة المعترف بها تقليديا لمصالح السلطات الإدارية.⁵

الفرع الثالث: الاستثناءات الخاضعة لرقابة القضاء العادي.

تشكل بعض القارات الصادرة عن مجلس المنافسة استثناء عن القاعدة العامة، حيث تقلت من رقابة القاضي الإداري، حيث ينص القانون صراحة على أنها تخضع لاختصاص

1_ وليد بوجملين، سلطات الضبط الاقتصادي في القانون الجزائري، مرجع سابق، ص.ص 154، 155.

2_ في القطاع المصرفي أنظر المادة 105 من القانون رقم 11/03، في قطاع المحروقات المادة 13 من القانون رقم 07/05

3_ القانون رقم 03/2000، المتعلق بالبريد والمواصلات، المصدر السابق.

4_ المادة 41، 42 من القانون رقم 04/03، المتعلق ببورصة القيم المنقولة، المصدر السابق.

5_ وليد بوجملين، سلطات الضبط الاقتصادي الجزائري، مرجع سابق، ص 155.

مجلس قضاء الجزائر العاصمة الفاصل في المواد التجارية، و ذلك على الرغم من أن القانون يعتبر مجلس المنافسة هيئة إدارية صراحة.

و عليه نميز نوعين من القرارات الصادرة عن مجلس المنافسة،¹ حيث يشكل النوع الأول القرارات الخاضعة لرقابة القضاء الإداري، و المتمثلة في القرارات التي يصدرها مجلس المنافسة في إطار مراقبته للتجميعات الاقتصادية كذلك المتضمنة الترخيص بالمشروع أو التجميع و القرارات المتضمنة رخص التجميع، إلى جانب أعمال أخرى يقوم بها مجلس المنافسة و تخضع للقضاء الإداري كالقرارات المتعلقة بالوظيفة العمومية و القرارات المنفصلة في مادة الصفقات العمومية التي يبرمها المجلس.²

أما النوع الثاني من قرارات مجلس المنافسة و الذي يخضع لاختصاص الغرفة التجارية في مجلس قضاء الجزائر العاصمة طبقا للمادة الثالثة والستون 63 من الأمر رقم 03-03.³ و يكون الطعن من الأطراف المعنية أو من الوزير المكلف بالتجارة.

إن تبني المشرع لهذه الازدواجية في الطعن في قرارات مجلس المنافسة ليس إلا تقليدا حريا للأحكام القانونية المتعلقة بمجلس المنافسة الفرنسي، حيث ينص الأمر رقم 1243/86 المتعلق بحرية الأسعار و المنافسة الفرنسي من خلال المادتين 12 و 15 على خضوع قرارات مجلس المنافسة لمجلس الدولة. إلا أن المشرع الفرنسي تدخل بعدها مباشرة بواسطة قانون مؤرخ في 20 ديسمبر 1986، لتحويل الاختصاص لصالح مجلس قضاء باريس الفاصل في المواد التجارية حيث تم تعديل المادة الخامسة عشر 15 على النحو التالي:

« Les décisions du conseil de la concurrence sont notifiés aux intéressés et au ministre chargé de l'économie qui peuvent dans le délai d'un mois introduire un recours devant la cour d'appel de Paris. »⁴

1_ قوراري مجدوب، مرجع سابق، ص 166.

2_ عادل بوعمران، مرجع سابق، ص 230.

3_ المادة 63 من الأمر رقم 03-03، المتعلق بالمنافسة، المصدر السابق.

4_ وليد بوجملين، سلطات الضبط الاقتصادي في القانون الجزائري، المرجع السابق، ص 160.

المطلب الثاني: التظلم الإداري المسبق و آجال الطعن.

لقد منح المشرع لسلطات الضبط المستقلة صلاحيات واسعة و التي من بينها إصدار القرارات بصفة انفرادية، مثلها مثل السلطة التنفيذية، إلا أن المشرع منح المتعامل مع هذه السلطات حق اللجوء إلى الإدارة لمراجعة قرارها و هو ما يعرف بالتظلم الإداري المسبق و من خلال هذا المطلب سوف نتطرق إلى المفهوم العام للتظلم الإداري المسبق مع التخصيص و التعمق في خضوع سلطات الضبط المستقلة لهذا الإجراء (الفرع الأول)، ثم التطرق إلى آجال الطعن القضائي (الفرع الثاني).

الفرع الأول: التظلم الإداري المسبق:

أولاً: تعريفه:

يعرف التظلم الإداري المسبق على أنه عرض ذوي الشأن أو المخاطبين بالقرار لموضوعه على الجهات الإدارية المعنية أو مصدره القرار، طالبا منها إعادة النظر في قرارها أو تصرفها الذي ألحق أو سيلحق ضررا بمركزه القانوني أو المالي نتيجة الآثار المترتبة على هذا القرار، والقاعدة العامة أن التظلم الإداري يكون مسموحا أو جائزا لصاحب المصلحة فقط، حيث يرفع ضمن القواعد و المواعيد المحددة قانونا،¹ و يلاحظ على هذا التعريف أنه لم يحدد الطبيعة القانونية للتظلم حيث جاء سطحي يفتقر إلى الصبغة القانونية.

ويعرفه الأستاذ عمار عوابدي على أنه وسيلة من وسائل تحريك عملية الرقابة الإدارية الذاتية، ووسيلة من وسائل حل النزاعات الإدارية بين الأفراد والسلطات الإدارية في الدولة إداريا ووديا.²

أما الأستاذ خلوفي رشيد فقد عرّف التظلم على أنه يعني الطريقة القانونية أو الشكوى أو الطلب المرفوع من المتعامل مع الإدارة أو المتظلم للحصول على حقوقه أو تصحيح وضعيته،

1 محمد ابوسفيان عبادي، قضاء الإلغاء الإداري، الطبعة الأولى، جليس الزمان للنشر و التوزيع، عمان، الأردن، 2013م، ص 154.

2 عمار عوابدي، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، الجزء الثاني، الديوان الوطني للمسابقات

والإمتحانات، بن عكنون الجزائر، 2003م، ص 364.

و يعتبر عملا إداريا يسبق الدعوى الإدارية، حيث يعتبر هذا التعريف أكثر دقة حيث تناول الطبيعة القانونية للتظلم، حيث حدده على أنه عمل إداري لفصله على العمل القضائي كما يحدد هذا التعريف الإطار الزمني لرفع التظلم و هو إجراء يسبق الدعوى الإدارية.

ثانيا: أنواع التظلم:

ينقسم التظلم الإداري المسبق حسب معيار السلطة الإدارية التي يرفع إليها إلى نوعين (تظلم ولائي و تظلم رئاسي) أما التظلم حسب معيار نظامها القانوني (فيتمثل في النظام القانوني العام و النظام القانوني الخاص).

1- التظلم الإداري من حيث السلطة الإدارية التي يرفع أمامها:

* التظلم الولائي:

هو التظلم الذي يقدم إلى السلطة الإدارية التي أصدرت القرار الإداري المتظلم فيه أو أمام السلطة أم الجهة التي قامت بالعمل المادي محل التظلم.

* التظلم الرئاسي:

هو الذي يوجه إلى السلطة الإدارية التي تمارس السلطة الرئاسية على السلطة مصدره القرار الإداري، أو التي قامت بالعمل المادي، حيث لا يوجد هذا النوع من التظلمات الرئاسية في سلطات الضبط لأنها تمثل هيئات مركزية عليا و مستقلة ليس لها سلطة رئاسية.

2- التظلم الإداري من حيث نظامها القانوني:

* النظام القانوني العام للتظلم: يتمثل في أحكام قانون الإجراءات المدنية و الإدارية و التي تتناول مواعيد ثابتة تطبق كأصل عام على جميع القرارات الصادرة عن الهيئات الإدارية ما لم يوجد نص على خلاف ذلك.

* النظام القانوني الخاص للتظلم الإداري المسبق: حيث يوجد في مجموعة من القوانين الخاصة المنظمة لمواضيع معينة، مثل قانون الضرائب و قانون الصفقات العمومية،¹ وقوانين

1_خلوفي رشيد، قانون المنازعات الإدارية (شروط قبول الدعوى الإدارية) الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، بن عكنون، الجزائر، ص.ص 102، 103.

سلطات الضبط المستقلة و قوانين أخرى وضعت أحكام التظلم الإداري المسبق، حيث يجب على القاضي عدم اللجوء إلى العمل بالقواعد العامة إلا في حالة عدم وجود القاعدة في القوانين الخاصة.

ثالثاً: مزايا و عيوب التظلم الإداري المسبق:

1- مزايا التظلم الإداري المسبق:

تتمثل في ما يلي:

- توضح موقف و طلب المتظلم مما قد يمكنه من استجابة الإدارة لتظلمه.
- إعطاء الإدارة فرصة تصحيح أخطائها دون اللجوء إلى القضاء والحفاظ على العلاقة الودية بين الإدارة والمتعاملين معها.
- اتساع مجال التظلم الإداري لكل أنواع القرارات و الأعمال الإدارية لأن مجال التظلم الإداري المسبق أوسع من مجال الدعوى الإدارية و على وجه الخصوص دعوى تجاوز السلطة التي لا يسمح بالنظر في نوع خاص من القرارات الإدارية، و هي أعمال السيادة.
- عدم جر الإدارة إلى المحاكم في كل مرة وإغراق القضاء بالمشاكل الإدارية من جهة وإعفاء المتظلم في حال استجابة الإدارة لتظلمه من مشاكل قضائية طويلة و معقدة من جهة أخرى.

2- عيوب التظلم الإداري المسبق:

- التعقيد في حل النزاع كون التظلم المسبق يتفرع إلى أنواع مختلفة على اختلاف القواعد المنظمة له، سواء إتباع القواعد العامة في قانون الإجراءات المدنية و الإدارية أو القواعد الخاصة في النصوص الخاصة بكل هيئة إدارية مما يجعل العملية أكثر تعقيداً بالنسبة للمتظلم.¹

1_ خلوفي رشيد، مرجع سابق، ص.ص 104، 106.

• يتسبب التظلم الإداري المسبق في تأخير و تأجيل رفع الدعوى الإدارية و بالتالي التأخير في الفصل في النزاع أمام القاضي إلا بعد استيفاء شرط التظلم الإداري المسبق المصحوب بشرط الميعاد.

رابعاً: الإطار القانوني للتظلم أمام سلطات الضبط المستقلة.

بعدما تمت الإشارة في الفرع السابق إلى أن التظلم الإداري يمكن أن يكون بقواعد عامة أو قواعد خاصة، سيتم التطرق إلى الإطار القانوني العام للتظلم أمام سلطات الضبط المستقلة ثم الإطار القانوني الخاص للتظلم أمام سلطات الضبط المستقلة.

أولاً: الإطار القانوني العام للتظلم أمام سلطات الضبط المستقلة:

كان التظلم الإداري المسبق أمام الجهة مصدرة القرار إجباري، إذا كانت السلطة مركزية في قانون الإجراءات المدنية السابق، حيث كان شرط إجرائي لقبول الدعوى، طبقاً لما جاء في القانون رقم 90-23 المعدل لقانون الإجراءات المدنية حيث تم استثناء القرارات الصادرة عن السلطة الإدارية اللامركزية من قاعدة التظلم الإداري المسبق و اقتصره على السلطات المركزية.¹

إلا أن إلغاء قانون الإجراءات المدنية و الإدارية سنة 2008 بموجب صدور القانون رقم 08-09، الذي يتضمن قانون الإجراءات المدنية و الإدارية، أصبح شرط التظلم الإداري اختياري ليس واجب التقديم أمام الجهة مصدرة القرار قبل رفع الدعوى أمام القضاء، وذلك بالنسبة لكل القرارات الإدارية التي تكون محل للطعن أمام القضاء، إلا إذا نص القانون على خلاف ذلك.²

1_تنص المادة 275 من القانون رقم 90-23 على ما يلي: "لا تكون الطعون بالبطلان مقبولة ما لم يسبقها الطعن الإداري التدريجي الذي يرفع أمام السلطة الإدارية التي تعلق مباشرة الجهة التي أصدرت القرار فإن لم توجد فأمام من اصدر القرار.

2_ منصور داود، الرقابة القضائية على منازعات شرعية قرارات سلطات ضبط النشاط الاقتصادي، مجلة المفكر، العدد الثاني (02)، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، ص 568.

والقاعدة العامة إذن هي عدم لزوم التظلم في المنازعات الإدارية، وذلك لتخفيف العبء على المتقاضين، وتبسيط إجراءات الدعوى الإدارية التي يشكل التظلم الإجباري في القانون رقم 23/90 السابق أحد مظاهر تعقيدها.¹

و تعتبر المادة ثمان مئة وثلاثون 830 من قانون الإجراءات المدنية و الإدارية رقم 09/08 الإطار العام الحالي للتظلم أمام قرارات سلطات الضبط حيث نصت على ما يلي: "يجوز للشخص المعني بالقرار الإداري تقديم تظلم إلى الجهة مصدرة القرار في الأجل المنصوص عليه في المادة 829 أعلاه.

بعد سكوت الجهة الإدارية المتظلم أمامها عن الرد خلال شهرين (02) بمثابة قرار بالرفض و يبدأ هذا الأجل في تاريخ تبليغ التظلم.

في حال سكوت الجهة الإدارية يستفيد المتظلم من أجل شهرين (02) المشار إليها في الفقرة أعلاه.

في حالة رد الجهة الإدارية خلال الأجل الممنوح لها يبدأ سريان أجل شهرين(02) المشار إليها في الفقرة أعلاه.

في حالة رد الجهة الإدارية خلال الأجل الممنوح لها يبدأ سريان أجل شهرين (02) من تاريخ تبليغ الرفض.

يثبت إيداع التظلم أمام الجهة الإدارية بكل الوسائل المكتوبة، و يرفق مع العريضة² حيث حددت هذه المادة الآجال العامة لرفع التظلم الإداري المسبق و الذي يطبق على كافة الهيئات الإدارية و التي من بينها الهيئات أو السلطات الإدارية المستقلة التي لم تنص نصوصها الخاصة على آجال أخرى، إضافة إلى تكريس هذه المادة لمبدأ اختيارية أو جوازية اللجوء إلى التظلم الإداري المسبق كقاعدة عامة.

1_ بربارة عبد الرحمان، شرح قانون الإجراءات المدنية و الإدارية، الطبعة الثانية (02) مزيدة، دار بغدادي للنشر و التوزيع، الروبية، الجزائر، ص 432.

2_ المادة 830 من القانون رقم 09/08، المتضمن قانون الإجراءات المدنية و الإدارية، المصدر السابق.

ثانيا: الإطار القانوني الخاص للتظلم أمام سلطات الضبط المستقلة:

بعد صدور قانون الإجراءات المدنية و الإدارية، والذي نص على جوازية التظلم الإداري المسبق، زال الغموض حول مسألة هذا الإجراء بالنسبة لسلطات الضبط المستقلة، مما يعتبر شيء إيجابي، و خاصة و أن النصوص المنشأة لها لم تشر إلى إجراء التظلم الإداري المسبق كشرط لرفع دعوى الإلغاء أمام مجلس الدولة، إلا أنه توجد بعض الاستثناءات على هذه القاعدة فيما يتعلق بمنازعات مجلس النقد و القرض و منازعات مجلس المنافسة المتعلقة بالممارسات المقيدة للمنافسة.¹

حيث تنص المادة سبعة وثمانون 87 من قانون النقد و القرض رقم 11/03 على أنه: "لا يمكن الطعن أمام مجلس الدولة في القرارات التي يتخذها المجلس بموجب المواد إثنان وثمانون وأربعة وثمانون وخمسة وثمانون 82، 84، 85 أعلاه، إلا بعد قرارين بالرفض و لا يجوز تقديم الطلب الثاني إلا بعد مضي أكثر من 10 أشهر من تبليغ رفض الطلب الأول."² من خلال نص المادة، يتضح أن المشرع اشترط على المتعامل الاقتصادي المتضرر من قرار رفض الترخيص أو الاعتماد الحصول على قرارين بالرفض، على أن تفصل بينهما مدة عشرة أشهر (10) يرفع بعد ذلك دعوى إلغاء مما يعتبر رد صريح لمجلس النقد و القرض.³ إلا أن المادة السابعة وثمانون 87 لم تشر إلى حالة سكوت مجلس النقد و القرض على التظلم مما يدفع بنا لتطبيق القواعد العامة التي تعتبر السكوت بمثابة رفض ضمني، ما يعطي للمتعامل الاقتصادي رفع دعوى الإلغاء أمام مجلس الدولة، و يكمن اعتبار اشتراط الطلبين بمثابة تظلم إداري مسبق.⁴

1_ محمدي سميرة، مرجع سابق، ص 24.

2_ القانون رقم 11/03، المتعلق بالنقد و القرض، المصدر السابق.

3_ مزغيش بوبكر، خصوصية إجراءات الطعن في القرارات الصادرة عن السلطات الإدارية المستقلة، الملتقى الوطني حول

السلطات الإدارية المستقلة في المجال الاقتصادي و المالي، جامعة عبد الرحمان ميرة، كلية الحقوق و العلوم الاقتصادية،

بجاية، يومي 23 و 24 ماي 2007، ص 314، نقلا من المنتديات الحقوق والعلوم القانوني www.droit-dz.com ، يوم

2017/04/12م، على الساعة 13:00.

4 _ بزغيش بوبكر، نفس المرجع، ص 314.

في حين يوجد استثناء آخر متعلق برف التجميع الصادر عن مجلس المنافسة، حيث يمكن أن يقدم المعني طلبا بالترخيص للسلطة التنفيذية ممثلة في الوزارة المعنية التي يمكنها أن ترخص له تلقائيا و ذلك لمقتضيات المصلحة العامة، طبقا للمادة الواجدة والعشرون 21 من الأمر 03-03.¹

لكن لا يمكن اعتبار هذا الإجراء تظلما إداريا مسبقا بالمعنى القانوني له، و ذلك كونه ليس بالتظلم الولائي، إذ لا يرفع لنفس الجهة مصدرة القرار و هو مجلس المنافسة، كما لا يعتبر بتظلم رئاسي حيث لا يخضع مجلس المنافسة لرقابة رئاسية للسلطة التنفيذية و إنما يعتبر تظلما من منوع خاص.²

أما موقف مجلس الدولة من التظلم الإداري المسبق في قرارات سلطات الضبط المستقلة فنجدته متذبذب حيث يقابله تارة و يرفضه تارة أخرى و يمكن الأخذ كمثال القرارين التاليين:

1) رفض مجلس الدولة الأخذ به في قراره الصادر في 2007/11/09، حيث طبق الميعاد الخاص برفع الطعن المنصوص عليه في القانون 03/2000 المتعلق بسلطة ضبط البريد و المواصلات و هو ما يظهر الحيثيات التالية:

"حيث أن هذه الأخيرة، يقصد "الشركة الوطنية لاتصالات الجزائر" الطاعنة الحالية بنسخة من القرار المذكور بتاريخ 2005/12/29 و جهت رسالة للمطعون ضدها رافضة مضمون هذا القرار المذكور.

حيث بما أن الطاعنة استلمت القرار المطعون فيه في شهر ديسمبر 2005م و لم تسجل طعنها أمام مجلس الدولة إلا بتاريخ 2006/02/12 حسب ختم كتابة مجلس الدولة، فإن

1_ الأمر رقم 03-03 المتعلق بالمنافسة، المصدر السابق.

2_ محمدي سميرة، مرجع سابق، ص26.

طعنها يكون خارج أجل الشهر المحدد في المادة 17 من القانون 03/2000 مما يتعين عدم قبوله شكلا.¹

(2) أخذ مجلس الدولة بالتظلم الإداري المسبق في قراره الصادر في 2007/01/27، و هو ما تبينه الحثيات التالية:

و حيث تلقى المدعي ردا على التظلم من طرف المؤسسة مصدرة القرار بتاريخ 2009/06/27، و هذا يعد قرار سلبى من طرف المدعي عليه على المدعي.²

(3) كما رفض في قرار آخر بإلزام رافع التظلم إثبات الرفض الثاني الصادر من مجلس النقد والقرض، بخصوص الطعن في قرار رفض طلب اعتماد بنك، حيث صرح في حثياته ما يلي: "و أنه و حتى باعتبار مراسلة الأمين العام أول رفض ضمنى فإن الطاعن لم يقدم ما يثبت به الرفض الثاني".³

حيث يعتبر هذا لقرار تكريسا للخروج على القواعد العامة، حيث أن رافع التظلم يقع عليه عبئ إثبات رفعه للتظلم، وذلك بكل الوسائل القانونية المكتوبة، وهو غير مطالب بإثبات رفض الإدارة و خصوصا أن هذه الأخيرة غير ملزمة بالرد الصريح عن هذه التظلمات.⁴

الفرع الثاني: مواعيد الطعن ضد قرارات سلطات الضبط المستقلة.

تتميز مواعيد الطعن في قانون الإجراءات المدنية و الإدارية عنها في النصوص الناظمة لسلطات الضبط المستقلة في كون هذه الأخيرة تتميز بالتذبذب و التباين و هو ما سنوضحه من خلال ما يلي:

1_ مجلس الدولة الغرفة الخامسة، في قرار رقم 032376 المؤرخ في 2007/01/09م، قضية (الوطنية لاتصالات الجزائر) ضد (سلطة ضبط البريد و المواصلات السلكية و اللاسلكية) يتعلق بدعوى إلغاء (قرار غير منشور)، نقلا عن محمدي سميرة، مرجع سابق ص26.

2_ مجلس الدولة، الغرفة الثالثة، قرار رقم 058486، مؤرخ في 2011/01/27م قضية (الشركة ذات الشخص الوحيد و ذات المسؤولية المحدودة) ضد (الوكالة الوطنية للممتلكات المنجمية) يتعلق بدعوى إلغاء قرار مزايمة على سند منجمي، نقلا عن محمدي سميرة، مرجع سابق ص 26.

3_ مجلس الدولة، الغرفة الثانية، قرار رقم 006614 المؤرخ في 2001/11/12م، قضية (يونيون بنك) قرار غير منشور، ضد (محافظ بنك الجزائر) يتعلق بدعوى الإلغاء ضد قرار رفض الاعتماد، مجلة مجلس الدولة، عدد 06، 2005م، ص 62.

4_ المواد 829، 830 من القانون رقم 08-09 قانون الإجراءات المدنية و الإدارية، المصدر السابق.

أولاً: المواعيد في قانون الإجراءات المدنية و الإدارية.

تنص المادة ثمان مئة وتسعة وعشرون 829 من قانون الإجراءات المدنية و الإدارية برفع الطعن أمام مجلس الدولة خلال أجل أربعة (04) أشهر من تاريخ تبليغ القرار الفردي، أو نشر القرار التنظيمي، و للمدعي حق القيام بالتظلم الولائي أمام الجهة مصدرة القرار في نفس الآجال المطبقة على رفع الدعوى، و في حالة مرور شهرين (02) من تبليغ التظلم وسكوت الجهة الإدارية المتظلم أمامها عن الرد، يعد رفضاً ضمناً للتظلم، و يكون للمتظلم أجل شهرين آخرين لرفع الدعوى القضائية، نفس الأمر في حالة رد الإدارة برفض التظلم في الأجل الممنوح لها، يبدأ سريان أجل شهرين (02) من تاريخ تبليغ الرفض.¹

ثانياً: المواعيد في قوانين سلطات الضبط المستقلة،

إن المواعيد في قوانين سلطات الضبط المستقلة ذات طابع فوضوي في أغلبها، حيث يغلب عليها التباين من سلطة لأخرى، مع انعدام التجانس أو البساطة في مواعيدها، وهذا ما يؤدي بها إلى أن تصبح مصدر للالتباس و المغالطات للأشخاص المعنيين،² ففي بعض السلطات يحددها المشرع بالأيام و في البعض الآخر يحددها بالأشهر، ومن الأمثلة عن ذلك نذكر ما يلي:

- 1) بالنسبة للطعن في قرارات مجلس النقد و القرض و قرارات اللجنة المصرفية عند ممارستها للسلطة القمعية، تنص المادة مئة وسبعة رقم 107 من الأمر 11/03 على أن مدة الطعن هي 60 يوماً ابتداء من تاريخ التبليغ.³
- 2) في حين يمكن الطعن في قرارات الاعتماد للوسطاء أو القرارات التأديبية للجنة تنظيم عمليات البورصة و مراقبتها في أجل شهر (01) يسري من تاريخ التبليغ بالقرار.⁴

1 _ منصور داود، مرجع سابق، ص 350.

2-Rachid ZOUAÏMIA, Les instruments juridiques de la régularisation économique en Algérie, Edition. Belkis, Alger, 2012, p. 227.

3_ القانون 11/03 المتعلق بالنقد و القرض، المصدر السابق.

4_ القانون 04/03 المتعلق ببورصة القيم المنقولة، المصدر السابق.

أما فيما يخص القرارات التنظيمية التي تصدرها هذه اللجنة، فقد اكتفى المشرع بالنص على إمكانية تأجيل تنفيذ أحكام اللائحة المطعون فيها في حالة حصول طعن قضائي، شريطة أن تكون الأحكام اللائحية ينجر عنها نتائج واضحة الشدة و الإفراط،¹ حيث يلاحظ أن المشرع أغفل ذكر ميعاد الطعن و أطرافه، و الجهة التي يرفع إليها الطعن، و نظرا لهذا الفراغ التشريعي، يتحتم علينا تطبيق القواعد العامة المنظمة في قانون الإجراءات المدنية و الإدارية.²

(3) حدد ميعاد الطعن في قرارات مجلس الإدارة لسلطتي الضبط المنجمي، الممثلتين في الوكالة الوطنية للجيولوجيا و الرقابة المنجمية، أمام مجلس الدولة في ميعاد ثلاثين يوما (30) ابتداء من تاريخ التبليغ بنص المادة 48 من القانون 02/01 المتعلق بقانون المناجم.³

(4) يقدم الطعن ضد قرارات مجلس البريد و المواصلات طبقا للمادة 17 من القانون 03/2000 خلال شهر واحد (01) من تاريخ التبليغ.⁴

(5) أما مجلس المنافسة، فيجب التمييز بين نوعين من القرارات الصادرة عنه، حيث يمكن الطعن في القرارات التي تخضع للقاضي العادي، والمتمثلة في قمع الممارسات المنافسة للمنافسة في أجل شهر واحد (01) تسري من تاريخ التبليغ بالقرار، في حين يطعن في التدابير المؤقتة خلال أجل عشرين 20 يوم، طبقا للمادة الواحدة الثلاثين 31 من القانون رقم 12/08،⁵ إلا أن المشرع لم يحدد الآجال المعنية بالنسبة للقرارات الخاصة بالرفض للتجميعات الاقتصادية و التي يختص بالفصل في منازعاتها مجلس الدولة، لذلك تطبق القواعد العامة المنصوص عليها في قانون الإجراءات المدنية و الإدارية على الرغم من أنها لا تتماشى و طبيعة النشاط الاقتصادي الذي يتميز بالسرعة.⁶

1_ المادة 33 من المرسوم التشريعي 10/93 المتعلق ببورصة القيم المنقولة المعدل و المتمم، المصدر السابق.

2_ محمدي سميرة، مرجع سابق، ص 28.

3_ القانون رقم 02/01 المتعلق بالمناجم المعدل و المتمم، المصدر السابق.

4_ القانون رقم 03/2000 المتعلق بالبريد و المواصلات، المصدر السابق.

5_ القانون رقم 12/08، المتعلق بالمنافسة، المصدر السابق.

6_ نابل نبيل محمد، مرجع سابق ص 115.

(6) ميعاد رفع الدعوى ضد قرارات لجنة الإشراف على التأمينات: نص المشرع في المادة 213 من الأمر 07/95 المعدل بالمادة 31 من القانون رقم 04/06 على أن قرارات لجنة الإشراف على التأمينات فيما يتعلق بتعيين متصرف تكون قابلة للطعن أمام مجلس الدولة دون تحديد ميعاد للطعن، بما يقتضي الرجوع للقواعد العامة المنصوص عليها في قانون الإجراءات المدنية في الإدارية.¹

(7) لجنة ضبط الكهرباء و الغاز بواسطة القنوات، حيث أخضعها المشرع للطعن بالإلغاء أمام مجلس الدولة دون تحديد آجال خاصة مما يتوجب تطبيق الآجال العامة.²

إلا أنه توجد بعض السلطات لم يشر المشرع في النصوص القانونية المنظمة لها أمر الطعن بالإلغاء في قراراتها، على الرغم من أنها تقوم بإصدار قرارات إدارية مثل: سلطة ضبط التبغ و الوكالة الوطنية للمواد الصيدلانية و كذلك سلطة ضبط المياه، و هذا لا يعني أنها تتحصن من الرقابة القضائية حيث أن مبدأ المشروعية المكرس في الدستور يقضي خضوع قرارات السلطات الإدارية لرقابة القضاء.³

المطلب الثالث: إمكانية وقف التنفيذ.

يصدر القرار الإداري بإرادة الإدارة المنفردة، ويعتبر نافذاً دون توقف على موافقة أصحاب الشأن أو إرضائهم، و يفترض فيه أنه مشروع و صحيح، و على من ينازع في ذلك أن يلجأ إلى القضاء الإداري مثبتاً ما يشوبه من عيب أو عيوب، مطالباً بإلغائه.⁴ ودعوى القرار الإداري لا توقف تنفيذه كقاعدة عامة، إلا أنه ترد عليه بعض الاستثناءات، والتي يمكن

1_ القانون رقم 04/06، المتعلق بالتأمينات، المصدر السابق.

2_ ماديو ليلي، تكريس الرقابة القضائية على سلطات الضبط المستقلة في التشريع الجزائري، في الملتقى الوطني حول سلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي و المالي، كلية الحقوق و العلوم الاقتصادية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، يومي 23 و 24 ماي 2007م، ص 452. نقلا من المنديات الحقوق والعلوم القانوني www.droit-dz.com ، يوم 12/04/2017م، على الساعة 11:00.

3_ محمدي سميرة، مرجع سابق، ص 30

4_ عبد الغني بسبوني عبد الله، وقف تنفيذ القرار الإداري في أحكام القضاء الإداري، الطبعة الثانية، منشورات جيل الحقوقية، بيروت، لبنان، 2001م، ص 13.

من خلالها للمتضرر من القرار رفع دعوى وقف التنفيذ إذا كان من شأن القرار إلحاق أضرار يستحيل إعادة الحالة إلى ما كانت عليه عند صدور القرار.¹

وعليه سوف نتطرق إلى مفهوم وقف التنفيذ و الأحكام العامة له (الفرع الأول) ثم إلى تكريس وقف التنفيذ لقرارات سلطات الضبط المستقلة (الفرع الثاني).

الفرع الأول: مفهوم وقف التنفيذ:

من أهم قواعد القانون الإداري أن القرارات الإدارية تعد نافذة بمجرد صدورها و لا يؤثر على نفاذها مجرد الطعن فيها أمام القضاء إعمالا للأثر الغير واقف للطعن، ولبطء إجراءات التقاضي و الطابع الحقيقي لإجراءات المنازعات الإدارية، فإن الفصل في الدعوى قد يستغرق طويلا، الأمر الذي قد يسبب للمدعي بعض النتائج الضارة التي يمكن إصلاحها، و لتجنب هذه الأضرار الناجمة عن التنفيذ القوي للقرار المطعون فيه أجاز المشرع للمدعي طلب إيقاف تنفيذ القرار إلى غاية فصل المحكمة في طلب الإلغاء، و لم يعرف القانون الجزائري إلا نظاما عاما لوقف التنفيذ للقرارات الإدارية، و يصدر قانون الإجراءات المدنية والإدارية، أقر المشرع الجزائري أسوة بالمشرع الفرنسي بالإضافة لهذا النظام التقليدي نظاما آخر، يتميز بالطابع الاستعجال الفوري، يسمى وقف التنفيذ الاستعجال للقرارات الإدارية.²

أولا: النظام العام لوقف التنفيذ:

يخضع النظام العام لوقف التنفيذ للقرارات الإدارية إلى المواد من ثمان مئة وثلاثة وثلاثين 833 إلى ثمان مئة وسبعة وثلاثين 837 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، و هي ذات الأحكام المطبقة أمام مجلس الدولة و المحاكم الإدارية طبقا للمادة تسع مئة وعشرة 910 من نفس القانون، كما يخضع لأحكام المادتين تسع مئة وإحدى عشر وتسع مئة واثنى عشر 911-912، حيث تتعلق الأولى بصلاحيات مجلس الدولة في رفع وقف التنفيذ المأمور

1_ جروني فايزة، طبيعة قضاء وقف التنفيذ للقرارات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، أطروحة دكتوراه في القانون، جامعة محمد خيضر، كلية الحقوق و العلوم السياسية، بسكرة، 2011م، ص 10

2_ عبد القادر عدو، ضمانات تنفيذ الأحكام الإدارية و ضد الإدارة العامة، دار هومة للطباعة و النشر و التوزيع، الجزائر، 2010م، ص 73، ولإطلاع أكثر راجع محمد الصغير بعلي، الوجيز في المنازعات الإدارية، ص 206 وما يليها.

به من طرف المحكمة الإدارية، ضمن شروط معينة، وتتعلق الثانية بصلاحيات مجلس الدولة في وقف تنفيذ القرار الإداري بمناسبة فصله في الاستئناف ضد حكم صادر عن المحكمة الإدارية قضى برفض الطعن.¹

و يتوجب قبول وقف تنفيذ القرار الإداري توفر ثلاثة شروط إذا تخلف إحداها عن الطلب مرفوضاً، دون أن يكون لهذا الرفض تأثير على ما سوف يصدر منه كحكم في دعوى الإلغاء، و يتعلق الشرط الأول بشكل الطلب، حيث يجب رفعه بالتزامن مع دعوى الإلغاء،² حيث اشترطها المشرع في قانون الإجراءات المدنية و الإدارية طبقاً للمادة ثمان مئة وأربعة وثلاثين 834 التي تنص الفقرة الثانية منها على ما يلي: "لا يقبل طلب وقف تنفيذ القرار الإداري، ما لم يكن متزامناً مع دعوى مرفوعة في الموضوع."³

في حين يتعلق الشرط الثاني بالاستعجال، حيث اختلف الفقهاء في إعطاء صيغة موحدة لهذا الشرط فمنهم من عبر عليه: "أن يكون القرار المطلوب وقف تنفيذ مولداً لأضرار يصعب إصلاحها في حالة تنفيذه" و أعطى البعض الآخر صيغة: "أن يؤدي تنفيذ القرار إلى نتائج يتعذر تداركها" في حين استعمل البعض الآخر مصطلح الضرر لكن تبقى جميع الصيغ تنصرف إلى مضمون واحد و هو أن شرط الاستعجال يعبر عنه في نظام وقف التنفيذ بوجود ضرر جسيم جراء تنفيذ القرار المطعون فيه أو ضرر يتعذر أو يستحيل إصلاحه.

أما الشرط الثالث فيتصل بالمشروعية بمعنى أن يكون من المرجح وفقاً للفحص الظاهري للأوراق إلغاء القرار الإداري، و يعبر عن هذا الشرط بجدية الطلب.

و يثور تساؤل بشأن شرط آخر رابع وهو مدى اعتبار عدم تعارض وقف التنفيذ مع المصلحة العامة، وموآده الآخذ بعين الاعتبار فكرة المصلحة العامة في تقدير حالة الاستعجال، التي تبرر وقف تنفيذ القرار الإداري المطعون فيه هو أن يقوم القضاء الإداري بإجراء موازنة

1_ المواد 833 إلى 837 و المواد 810 إلى 812 من القانون 09/08 المتضمن قانون الإجراءات المدنية و الإدارية، المصدر السابق.

2_ عبد القادر عدو، نفس المرجع، ص 82.

3_ القانون رقم 09/08 قانون الإجراءات المدنية و الإدارية، المصدر السابق.

بين المنفعة التي يمكن تحقيقها من وراء تنفيذ القرار الإداري المطعون فيه و بين المصلحة المرجو تحقيقها من وراء عدم تنفيذه، أي موازنة بين الضرر الناجم عن تنفيذ القرار و الضرر الناجم عن وقف تنفيذه.

ثانيا: استعجال وقف تنفيذ القرارات الإدارية:

إن الأحكام الجديدة المقررة في قانون الإجراءات المدنية و الإدارية بالنسبة لنظام وقف التنفيذ للقرارات الإدارية، تعترتها بعض المساوئ تقف حائلا دون أدائه دورا فعالا في حماية حقوق المدعي، وفي هذه المساوئ اشترط القضاء السبب الجدي أي السبب الذي يجعل في إلغاء القرار متوقعا و صريحا.

حيث أقر المشرع أسوة بالمشرع الفرنسي إنشاء نظام مستعجل لوقف التنفيذ، الغاية منه ضمان تدخل قضائي سريع، وفعل ينسجم مع ظروف كل قضية، و من الوسائل المقررة لتحقيق هذه الغاية هو تقليص الآجال في الفصل في الطلب، و كذلك التخلي عن شرط السبب الجدي بالوجه الخاص الذي من شأنه إحداث شك جدي حول مشروعية القرار،¹ كما أقرت المادة تسع مئة وستة وثلاثين 936 من قانون الإجراءات المدنية و الإدارية عدم إمكانية الطعن أو حظر الطعن بأي شكل في الأمر الصادر بوقف التنفيذ.²

و طبقا للمادة تسع مئة وتسعة عشر 919 من نفس القانون، توجد ثلاثة شروط لوقف تنفيذ القرارات الإدارية بصفة استعجاليه، حيث يتعلق الشرط الأول باقتران وقف التنفيذ بدعوى إلغاء في الموضوع، و هو ما عبرت عليه المادة بما يلي: "عندما يتعلق الأمر بقرار إداري و لو بالرفض، يكون موضوع طلب إلغاء كلي أو جزئي"، أما الشرط الثاني فيتمثل في عنصر الاستعجال، ومضمونه هو ذات مضمون الاستعجال في النظام العام لوقف التنفيذ أي وجود ضرر من القرار يصعب إصلاحه، و يتمثل الشرط الأخير في وجود وجه خاص من شأنه

1_ عبد القادر عدو، ضمانات تنفيذ الأحكام الإدارية ضد الإدارة العامة، مرجع سابق، ص.ص 82- 85.

2_ المادة 936 من القانون رقم 09/08، قانون الإجراءات المدنية و الإدارية، المصدر السابق.

إحداث شك جدي حول مشروعية القرار،¹ كما يرى بعض الفقهاء أن عبارة شك جدي تعد أقل تشدداً من السبب الجدي على الرغم من أنها تبدو قريبة منها، إلا أن عبارة الشك الجدي تتضمن دعوة القاضي لعدم الغوص بعيداً في مضمون النزاع الإداري، حيث يكفي أن يتبين له من الفحص الظاهري لأوراق الدعوى.²

الفرع الثاني: وقف تنفيذ القرارات الصادرة عن سلطات الضبط المستقلة:

إن إصدار سلطات الضبط المستقلة قرارات بصورة منفردة من شأنه أن يلحق أضراراً للمتعاملين معها، حيث يمكن لإجراء وقف التنفيذ أن يدرأ الضرر الذي لا يمكن لدعوى الإلغاء إصلاحه، حيث يساعد هذا الإجراء على سد الثغرة التي سيفتحها تنفيذ القرار، إلا أنه بالرجوع للنصوص القانونية التي تنظم منازعات سلطات الضبط المستقلة، نجد أن بعضها نص على مكانية وقف تنفيذ القرار الإداري بنص خاص، في حين إغفال المشرع في بعض النصوص الأخرى عن إمكانية وقف تنفيذ القرارات، وإستبعد في البعض الآخر إمكانية وقف التنفيذ.

أولاً: إقرار وقف تنفيذ سلطة الضبط المستقلة بموجب نص صريح:

لقد أجازت النصوص القانونية لكل من لجنة تنظيم عمليات البورصة و مراقبتها، و مجلس المنافسة إمكانية وقف تنفيذ القرارات الإدارية الصادرة عنهما بنص صريح.

1) لجنة تنظيم عمليات البورصة و مراقبتها:

طبقاً للمادة السادسة 06 من القانون رقم 04/03 أنه في حال رفض الاعتماد أو تحديد مجاله يجب أن يكون قرار اللجنة معللاً، ويجوز لطالب الإلغاء أن يرفع طعناً بالإلغاء أمام مجلس الدولة في أجل شهر واحد (01) من تاريخ تبليغ القرار، ويبت مجلس الدولة في الطعن بالإلغاء، ويصدر قراراً في ثلاثة أشهر (03) من تاريخ تسجيله،³ و أكدت المادة السابعة والخمسون 57 من المرسوم التشريعي رقم 10/93 المعدلة بالقانون رقم 04/03 أن قرارات

1_ المادة 919 من القانون رقم 09/08 من قانون الإجراءات المدنية و الإدارية، المصدر السابق.

2_ عبد القادر عدو، ضمانات تنفيذ الأحكام الإدارية ضد الإدارة العامة، مرجع سابق، ص 94.

3_ المادة 06 من القانون رقم 04/03 المتعلق بتنظيم عمليات البورصة و تنظيمها، المصدر السابق.

الغرفة الفاصلة في المجال التأديبي قابلة للطعن بالإلغاء في أجل شهر (01) من تاريخ القرار و يفصل مجلس الدولة في الطعن المرفوع أمامه في آجال قصيرة و يحقق و يبت في الطعن خلال أجل ستة أشهر (06) من تاريخ تسجيله.

غير أنه أجاز وقف تنفيذ الأنظمة الصادرة على هذه اللجنة بموجب المادة ثلاثة و ثلاثون 33 من المرسوم التشريعي رقم 10/93 حيث تنص على أنه في حال حصول طعن قضائي، أن يأمر بتأجيل تنفيذ أحكام اللائحة إذا كانت هذه الأحكام مما يمكن أن ينجر عنه نتائج واضحة، أو طرأت وقائع جديدة بالغة الخطورة منذ نشرها.¹

(2) مجلس المنافسة:

جاء في الفقرة الثانية من المادة الثالثة والستون 63 من الأمر رقم 03/03 التي تنص على أنه: " لا يترتب على الطعن لدى مجلس قضاء الجزائر أي أثر موقف لقرارات مجلس المنافسة، غير أنه يمكن لرئيس مجلس قضاء الجزائر في أجل لا يتجاوز 15 يوما، أن يوقف تنفيذ التطبيق المنصوص عليه في المادتين 45 و 46 أعلاه الصادرة عن مجلس المنافسة عندما يقتضي ذلك الظرف أو الوقائع الخطيرة"²

و يتضح من خلال النص أنه يمكن للأطراف طلب وقف التنفيذ لدى رئيس مجلس قضاء الجزائر إذا وجدت ظروف و وقائع خطيرة تستدعي ذلك ولا يقبل طلب وقف التنفيذ إلا بعد تقديم الطعن في الموضوع.

ثانيا: إقرار عدم وقف التنفيذ بنص صريح:

تناولت بعض النصوص لبعض سلطات الضبط المستقلة عدم خضوع القرارات الصادرة عنها لمبدأ وقف التنفيذ، ومن هذه الهيئات نذكر ما يلي:

1_ المواد 57 و 33 من المرسوم التشريعي رقم 10/93.

2_ المادة 63 من الأمر رقم 03/03 المتعلق بالمنافسة المصدر السابق.

(1) مجلس النقد و القرض:

يعتبر مجلس النقد و القرض سلطة نقدية تمارس صلاحيات ذات أهمية كبيرة في مجال النقدي، حيث يصدر الأنظمة المتعلقة بإصدار العملة، و شروط إقامة البنوك و المؤسسات المالية، كما يتخذ قرارات فردية المتعلقة بالترخيص بفتح بنوك أو مؤسسات مالية و سحب الاعتماد، ... الخ.

و يتخذ المجلس قراراته في شكل أنظمة، تصبح نافذة إما بعد نشرها في الجريدة الرسمية، في حال الاستعجال بعد النشر في يوميتان تصدران في مدينة الجزائر.¹ و بالنسبة لهذه الأنظمة، وبشأن خضوعها لمبدأ وقف التنفيذ أكدت المادة الخامسة والستون 65 من الأمر رقم 11/03 على أنه يكون النظام الصادر و المنشور بالطرق المحددة قانونا موضوع طعن بالإبطال يقدمه الوزير المكلف بالمالية أمام مجلس الدولة و لا يكون لهذا الطعن أثر موقف.

(2) اللجنة المصرفية:

تقوم اللجنة المصرفية بعدة صلاحيات منها مراقبة مدى احترام البنوك و المؤسسات المالية للأحكام التشريعية، وممارسة صلاحيات تأديبية على المخالفين دون المساس بالملاحظات الأخرى الجزائية والمدنية، و في إطار ممارسة اللجنة المصرفية لهذه الصلاحيات القمعية، فإنها تملك سلطة توقيع عقوبات مالية و أخرى غير مالية، والمنصوص عليها في المادة مئة وأربعة عشر 114 من الأمر 11/03، و تكون هذه العقوبات في شكل قرارات إدارية قابلة للطعن بالإلغاء أمام مجلس الدولة من طرف الأشخاص المعنيين بالقرار، وهو ما تؤكدته المادة مئة وسبعة 107 من نفس الأمر، حيث تنص على أن قرارات اللجنة المتعلقة بتعيين قائم الإدارة مؤقت، أو مصفي، والعقوبات التأديبية وحدها قابلة للطعن القضائي و يجب أن يقدم الطعن في أجل ستين (60) يوم، ابتداء من تاريخ التبليغ تحت طائلة رفضه شكلا، و يبلغ

1_ قوراري مجدوب، مرجع سابق، ص 176، وللاطلاع أكثر إرجع لمذكرة داود منصور، الآليات القانونية لضبط النشاط الاقتصادي، مرجع سابق، الصفحات 353 وما يليها.

القرار بواسطة عقد غير قضائي و طبقا لقانون الإجراءات المدنية، وتكون الطعون من اختصاص مجلس الدولة و هي غير موقفة للتنفيذ.¹

3- الوكالتان المختصتان في المجال المنجمي:

تقوم كل من الوكالة الوطنية للممتلكات المنجمية و الوكالة الوطنية للجيولوجيا بعدة مهام من خلال اتخاذ قرارات هامة، لا سيما تلك المتعلقة بمنح الرخص أو تعليقها أو سحبها، و هي قرارات قابلة للطعن طبقا للمادة الثامنة والأربعين 48 من القانون 10/01 -السالف الذكر- حيث تنص الفقرة الخامسة من هذه المادة على أنه: "يمكن الطعن في قرارات مجلس الإدارة لدى مجلس الدولة في أجل ثلاثين يوما (30) من تاريخ التبليغ و لا يوقف الطعن مجرى القرارات"² حيث يستبعد هذا النص و بصورة صريحة الأثر الموقوف للطعن بالنسبة للقرارات الصادرة عن هاتين الوكالتين.

4- سلطة ضبط البريد و المواصلات:

تقوم سلطة ضبط البريد و المواصلات بعدة صلاحيات كالسهر على المنافسة الشفافة و منح التراخيص و اعتماد تجهيزات البريد و المواصلات السلكية و اللاسلكية ... الخ. و أثناء ممارستها لهذه الصلاحيات تصدر قرارات كتلك الخاصة بمنح التراخيص و الاعتماد أو عدم منحها، و تكون هذه الأخيرة قابلة للطعن فيها أمام مجلس الدولة و هو ما تؤكد المادة السابعة عشر 17 من القانون 03/2000 حيث تنص على أنه: "يجوز الطعن في قرارات مجلس سلطة الضبط أمام مجلس الدولة في أجل شهر واحد ابتداء من تاريخ تبليغها، و ليس لهذا الطعن اثر موقوف"³

و هذا النص بلا شك يؤكد صراحة أن الطعن في قرارات سلطة الضبط البريد و المواصلات لا يوقف تنفيذها.

1_ الأمر 11/03 المتعلق بالنقد و القرض، المصدر السابق.

2_ القانون رقم 10/01 المتعلق بالمناجم، المصدر السابق.

3_ القانون رقم 03/2000 المتعلق بالبريد و المواصلات، المصدر السابق.

ثالثا: إغفال المشرع على إمكانية وقف تنفيذ قرارات سلطات الضبط:

لقد سكت المشرع الجزائري في بعض النصوص التي تنظم سلطات الضبط المستقلة، حيث لم يفصح عن نيته في إمكانية وقف التنفيذ، مما يفتح المجال للرجوع للقواعد العامة في قانون الإجراءات المدنية و الإدارية في المادة تسع مئة وإحدى عشر 911 منه، التي تناولت الإطار العام لوقف التنفيذ.

1- سلطة ضبط الكهرباء و الغاز:

تضطلع سلطة ضبط الكهرباء و الغاز لعدة صلاحيات في مجال طاقتي الكهرباء و الغاز حيث تسهر على السير التنافسي و الشفاف لسوق الكهرباء والسوق الوطنية للغاز، حيث تقوم بتوقيع عقوبات على المخالفين، منها السحب المؤقت لرخصة الاستغلال. و تكون هذه القرارات قابلة للطعن القضائي بالإلغاء و بموجب المادة مئة وخمسة وثلاثون 135 من القانون 01/02.¹

غير أن المشرع لم يتناول إمكانية وقف التنفيذ مما يفتح المجال للاستعانة بالمادة تسع مئة وإحدى عشر 911 من قانون الإجراءات المدنية و الإدارية، والتي تخول للأشخاص المعنيين إمكانية طلب وقف التنفيذ لقرارات هذه الهيئة متى توفرت شروطه.²

2- لجنة الإشراف على التأمينات:

تقوم اللجنة بمهام مراقبة نشاط التأمين و إعادة التأمين، وفي حال حصول تجاوزات تقوم بإصدار قرارات، و أكدت النصوص قابليتها للطعن بموجب المادة مئتان وثلاثة عشر 213 الفقرة 02: "تكون قرارات لجنة الإشراف على التأمينات فيما يخص تعيين المتصرف المؤقت قابلة للطعن أمام مجلس الدولة"³، دون القرارات الأخرى، وهو ما يثير إشكالات عديدة، غير أن

1_ القانون رقم 01/02 المتعلق بالكهرباء و الغاز، المصدر السابق.

2_ المادة 911 من القانون رقم 09/08 قانون الإجراءات المدنية و الإدارية، المصدر السابق.

3_ القانون رقم 04/06 المتعلق بالتأمينات، المصدر السابق.

النص سكت عن إمكانية وقف تنفيذ هذه القرارات التي تعتبر ذات خطورة بالنسبة للمخاطبين بها.

و من خلال ما تقدم يتضح أن المشرع متذبذب في تحديد إمكانية وقف التنفيذ، حيث ينص عليها صراحة في بعض السلطات و يستبعدها تارة أخرى، و يسكت عنها في بعض السلطات، غير أن غياب أو سكوت المشرع الجزائي عن الأمر غير الموقف لتنفيذ القرارات الصادرة عن سلطات الضبط في المجال الاقتصادي، يفتح المجال إلى تطبيق القواعد العامة المنصوص عليها في قانون الإجراءات المدنية و الإدارية في المادة تسع مئة وإحدى عشر 911 منه، الأمر الذي يترتب عليه قابلية قرارات سلطات الضبط في المجال الاقتصادي لوقف التنفيذ متى أمر بذلك رئيس مجلس الدولة، وكلما برزت وقائع خطيرة واستثنائية.¹

و عليه تصبح إمكانية وقف تنفيذ القرارات الصادرة عن سلطات الضبط المستقلة هو الأصل إلا ما استثنى منه بنص صريح.

1 _ قوراري مجدوب، مرجع سابق، ص 186، وللإطلاع أكثر راجع بربارة عبد الرحمان، شرح قانون الإجراءات المدنية والإدارية، مرجع سابق، ص ص ، 338-344.

المبحث الثاني: مجال رقابة القضاء الإداري:

يكرس مبدأ ازدواجية القضاء خضوع الأعمال الإدارية، التي تكون فيها الإدارة طرف بصفتها ذات سلطة إلى مجال رقابة القضاء الإداري، حيث يمكن للطرف المتعامل مع الإدارة رفع إحدى الدعاوى الإدارية حسب طبيعة الخصومة، ويمكن أن يتعلق الطعن القضائي بإلغاء قرار إداري صادر عن سلطة إدارية مستقلة و يكون القاضي في هذه الحالة قاضي مشروعية (المطلب الأول) كما يمكن أن يكون الطعن القضائي للمطالبة بتعويض عن ضرر ناتج عن تصرف مادي لسلطات الضبط المستقلة، ويكون القاضي هنا قاضي القضاء الكامل (المطلب الثاني)، وتسمى هذه الدعوى بالدعوى الأصلية، التي يختص بها القاضي الإداري، إلا أنه توجد دعاوى أخرى يكون فيها الطعن من أجل تفسير أو تقدير مشروعية قرارات أو أعمال سلطات الضبط، إلا أن دراستنا سوف تقتصر على الدعوى الأصلية (دعوى المشروعية، دعوى القضاء الكامل) لأهميتها، كما أن مجال رقابة القاضي الإداري لا يقف عند رفع الدعوى الإدارية، و صحة و اكتمال الإجراءات و صدور الحكم، حيث يمتد إلى أبعد من ذلك ليقوم هذا الأخير على مراقبة مدى تنفيذ سلطات الضبط المستقلة لقرارات القضائية الصادرة عن الجهات القضائية (المطلب الثالث).

المطلب الأول: مجال الرقابة على مشروعية قرارات سلطات الضبط المستقلة .

لقد كرس الدستور الجزائري مبدأ الشرعية انطلاقاً من ديباجة الدستور من خلال الإشارة إلى أن الدستور فوق الجميع و هو القانون الأساسي الذي يضمن الحقوق و الحريات، حيث يعتبر من أهم المبادئ التي تحكم دولة القانون، حيث يقتضي خضوع جميع السلطات داخل الدولة للقاعدة القانونية.

و ينص الدستور الحالي في المادة الرابعة والعشرون 24 منه على أن القانون يعاقب على التعسف في استعمال السلطة¹ و لأن سلطات الضبط المستقلة تملك سلطة إصدار

1_ المادة 24 من القانون رقم 01/16، المؤرخ في 06 مارس 2016، ج ر عدد 14، سنة 2016، المتضمن التعديل الدستوري الجديد.

القرارات، قد يشوب قراراتها إحدى عيوب المشروعية، مما يستوجب إلغائها من قبل القضاء، و استقر الفقه و القضاء على أن إلغاء القرار الإداري يستند إلى أحد عيوب المشروعية الخارجية (عيب عدم الاختصاص، عيب الشكل) (الفرع الأول) أو عيوب المشروعية الداخلية (عيب مخالفة القانون، عيب السبب، عيب الانحراف بالسلطة) (الفرع الثاني).

الفرع الأول: رقابة المشروعية الخارجية .

تتعلق المشروعية الخارجية بالأركان الشكلية للتصرف الإداري، حيث أنه بانعدام أحد هذه الأركان أو شابها عيب من العيوب، كان القرار محل دعوى الإلغاء، حيث يعتبر عيب المشروعية الخارجية الأكثر اعتمادا من قبل السلطات القضائية المختصة في تقدير مشروعية قرارات سلطات الضبط المستقلة، و تشمل كل من عيب الاختصاص و عيب الشكل و الإجراءات التي يجب احترامها في إصدار القرار.¹

أولا: الرقابة على ركن الاختصاص.

لا يمكن اعتبار القرار الإداري صحيحا إلا إذا صدر من سلطة إدارية يخولها القانون الكفاءة لذلك و تسمى هذه الكفاءة القانونية الاختصاص، و تجدر الإشارة أن الاختصاص مختلف من سلطة إدارية إلى أخرى، حيث يحدد الدستور اختصاصات بعض السلطات، و يحدد القانون و التنظيمات البعض الآخر. و في حال اتخاذ سلطة إدارية لقرار خارج الميدان المحدد لها، يكون هذا القرار مصاب بعيب عدم الاختصاص.²

و يقصد بعيب عدم الاختصاص عدم القدرة قانون على مباشرة عمل إداري معين، فالاختصاص في مجال القرارات الإدارية هو سلطة إصدارها لذلك و حتى يكون القرار الإداري سليما يجب أن يصدر عن شخص مختص بإصداره.³

1_ رحموني موسى، مرجع سابق، ص 98، وللمزيد من الإطلاع إرجع إلى علاء الدين عشي، مدخل القانون الإداري، ص 275 وما يليها.

2_ ناصر لباد، الأساس في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 187.

3_ خالد خلاف، الرقابة القضائية على أعمال سلطات الضبط المستقلة، مذكرة ماجستير في القانون العام، تخصص قانون عام للأعمال، جامعة محمد الصديق بن يحيى، 2012، ص 68.

و لعيب عدم الاختصاص صورتين، حيث تظهر الأولى بصدور القرار الإداري من الشخص الإداري الغير مرخص له إصداره، والصورة الثانية، صدوره عن الشخص الإداري المرخص له بإصدار القرار ولكن خروجه عن موضوع اختصاصه.

و يأخذ عيب عدم الاختصاص شكلين أساسيين هما، عدم الاختصاص الجسيم و الذي يؤدي إلى إلغاء القرار حتما، أما الشكل الثاني فيتمثل في عيب عدم الاختصاص البسيط و يظهر عند خروج موظف عن الصلاحيات المحددة له.¹

كأن تصدر سلطة ضبط مستقلة لقرار إداري و هي لم تكن بعد متخصصة في إصداره أو انتهى اختصاصها قانونا.

و أكد مجلس الدولة على عيب عدم الاختصاص في قراره الصادر عن الغرفة الخامسة بتاريخ 08 ماي 2008 في قضية بين "يونيون بنك" و محافظ بنك الجزائر، حيث جاء في إحدى حيثياته ما يلي:

"حيث أنه عندما نص مجلس النقد و القرض في النظام رقم 07/95 المؤرخ في 1995/12/23 على أنه يمكن لبنك الجزائر سحب صفة الوسيط المعتمد لعمليات الصرف فإنه قد تجاهل مقتضيات القانون ولا سيما مقتضيات المادة 156 التي توكل هذه الاختصاصات للجنة المصرفية فقط.

حيث أن في هذه الحالة يتعين التصريح بأن مقتضيات المادة 15 من النظام المذكور أعلاه باطلة و عديمة الأثر فيما يخص الدعوى العادية"²

كما ألغى مجلس الدولة قرار عن الوكالة الوطنية للممتلكات المنجمية صدر بتاريخ 27 جانفي 2007 حين صرح بما يلي:

1 _ محمد الصغير بعلي، الوجيز في المنازعات الإدارية، دار العلوم للنشر و التوزيع، عنابة، الجزائر، 2002، ص 83.

2 _ مجلس الدولة، الغرفة الخامسة، قرار رقم 02138 مؤرخ في 08 ماي 2008، قضية "يونيون بنك" ضد محافظ بنك الجزائر، يتعلق بدعوى الإلغاء ضد قرار سحب صفة الوسيط، مجلة مجلس الدولة، العدد 06، سنة 2005، -مصدر سابق-

"إنه بالرجوع للمرسوم 188/08 المؤرخ في 2008/05/01، أن رخصة مقالع الحجارة والمرامل تمنح من طرف الوالي، عن طريق المزايدة و ليست الوكالة الوطنية للممتلكات المنجمية، و أن إعلان هذه الأخيرة للمنجمين موضوع النزاع هو تعدي على صلاحيات الوالي بتجاوز السلطة، مما يستوجب إبطال القرارين."¹

ثانيا: الرقابة على ركن الشكل :

يقصد بالشكل القرار الإداري، ذلك الإطار أو القالب أو الصورة التي تحدد و ترسم الوجه الذي يبرز إرادة الإدارة على إصدار القرار الإداري، و عليه إذا صدر القرار الإداري دون التزام الإدارة بالشكليات التي ينص القانون عليها أو دون اتباع الإجراءات المحددة قانونا، يصاب القرار بعيب الشكل، مما يجعله قابل للإلغاء لعدم مشروعيته، و تعتبر الإجراءات الشكلية ضمانا لتحقيق المصلحة العامة للأفراد و ضمان حرياتهم حسب تعبير الفقيه الألماني "هونج" الذي يقول: "تعد الشكليات و الإجراءات الأخت التوأم للحرية، و هي العدو للحدود للتحكم و الاستبداد."²

و بالرجوع إلى مختلف النصوص القانونية المتعلقة بسلطات الضبط المستقلة، نلاحظ أنها قد استلزمت بعض الشكليات و الإجراءات، سواء ما تعلق منها بالإجراءات السابقة على اتخاذ القرار الإداري أو تلك المتعلقة بالمظهر الخارجي للقرار الإداري، وأي مخالفة لهذه الشكليات يجعل القرار محل دعوى إلغاء.³

1 _ مجلس الدولة، الغرفة الثالثة، قرار رقم 058486 المؤرخ في 27 جانفي 2007، قضية "الشركة ذات الشخص الوحيد و ذات المسؤولية المحدودة" ضد "الوكالة الوطنية للممتلكات المنجمية" يتعلق بدعوى إلغاء ضد "قرار مزايدة على سند منجمين" قرار غير منشور، نقلا عن محمدي سميرة، ص 26.

2 _ بوجادي عمار، اختصاص القضاء الإداري في الجزائر، أطروحة دكتوراه دولة في القانون، جامعة مولود معمري، كلية الحقوق، تيزي وزو، 2011، ص 180.

3 _ رحموني موسى، مرجع سابق، ص 102

1- الشكليات السابقة لاتخاذ القرار الإداري:

وهي مجموعة من الإجراءات التي تتخذ قبل إصدار القرار الإداري، إذا ما نص القانون على ذلك،¹ حيث حددت بعض النصوص القانونية المتعلقة بسلطات الضبط المستقلة مجموعة من الإجراءات التي يجب على كل سلطة الضبط احترامها قبل اتخاذ القرار،² مثل ما نصت عليه المادة خمسة وخمسون 55 من الأمر 03/03 المتعلق بالمنافسة "يبلغ رئيس المجلس التقرير إلى الأطراف المعنية و إلى الوزير المكلف بالتجارة الذين يمكنهم إبداء ملاحظات مكتوبة في أجل شهرين(02) و يحدد لهم كذلك تاريخ الجلسة المتعلقة بالقضية، يمكن أن يطلع الأطراف على الملاحظات المكتوبة المذكورة في الفقرة الأولى أعلاه قبل خمسة عشر يوماً (15) من تاريخ الجلسة. يمكن إبداء رأيه في الملاحظات المحتملة المكتوبة في الفقرة الأولى أعلاه"³

كما جاء في المادة مئة وأربعة عشر 114 مكرر من الأمر 04/10 بعض الإجراءات و الشكليات التي يجب على اللجنة المصرفية احترامها قبل النطق بالقرارات التأديبية "عندما تبت اللجنة المصرفية، فإنها تعلم الكيان المعني بالوقائع المنسوبة إليه عن طريق وثيقة غير قضائية أو بأي وسيلة أخرى ترسلها إلى ممثلها الشرعي، كما تنهي إلى علم الممثل الشرعي للكيان المعني بإمكانية الاطلاع بمقر اللجنة على الوثائق التي تثبت المخالفات المعايينة. يجب أن يرسل الممثل الشرعي للكيان المعني ملاحظات في أجل أقصاه ثمانية أيام (08) ابتداء من تاريخ الإرسال.

و يستدعى الممثل الشرعي المعني بنفس القواعد المتبعة سابقا للاستماع إليه من طرف اللجنة.⁴

1_ بوجادي عمار، مرجع سابق، ص 280.

2_ رحموني موسى، مرجع سابق، ص 102.

3_ المادة 55 من الأمر 03/03، المتعلق بالمنافسة، المصدر السابق.

4_ المادة 114 من الأمر رقم 11/03 المتعلق بالنقد و القرض، المصدر السابق.

نفس الشيء بالنسبة للجنة تنظيم عمليات البورصة و مراقبتها، حيث تنص المادة ستة وخمسون 56 من المرسوم التشريعي رقم 10/93 على أنه "لا تصدر أي عقوبة ما لم يستمع قبل ذلك إلى الممثل المؤهل للمتهم، ما لم يدع قانون للاستماع إليه"¹

2- الشكليات المتعلقة بالمظهر الخارجي للقرار الإداري:

باستقراء النصوص القانونية المتعلقة بسلطات الضبط المستقلة، نلاحظ أنها تستلزم في بعض الأحيان مجموعة من الشكليات تختلف من هيئة إلى أخرى و تتمثل هذه الشكليات في التسبب و الإشهار.

أ- التسبب:

هو بيان الحجج القانونية و الأدلة الواقعية التي يبني عليها القرار المتخذ، ويجب التمييز بين السبب و التسبب، حيث يعتبر السبب الحالة الواقعية أو القانونية التي دفعت السلطات الإدارية لإصدار قراراتها و التسبب الذي يعني ذكر الأسباب التي أدت بسلطات الضبط المستقلة لإصدار قرارها حيث يعتبر هذا الأخير إجراء شكلي.²

و الأصل العام أن سلطات الضبط المستقلة غير مطالبة بتسبب قراراتها، إلا إذا نص القانون على ذلك، حيث لم يشترط المشرع تسبب قرارات منح الاعتماد و الرخص مثلا، إلا أنه اشترط تسبب قرار رفض منح مثل هذه الرخص أو سحبها أو تعليق الاعتمادات.

و قضى مجلس الدولة في قراره الصادر بتاريخ 09 فيفري 1999 أن عدم تسبب اللجنة المصرفية لقراراتها يعتبر مخالف للمبادئ العامة للقانون، حيث ورد في إحدى حيثياته ما يلي: "أن المقرر المتضمن وقف الاعتماد جاء غير مسبب مخالفا بذلك للمبادئ العامة للقانون الذي يشترط في هذه الحالة تسبب القرار الذي يضر بحقوق الطرف الآخر."³

1_ المادة 56 من المرسوم التشريعي رقم 10/93 المصدر السالف الذكر.

2_ محمدي سميرة، مرجع سابق، ص 73.

3_ قرار رقم 001325 مؤرخ في 09 فيفري 1999 قضية (اتحاد بنك المؤسسة المالية في شكل شركة المساهمة ضد محافظ بنك الجزائر يتعلق بوقف تنفيذ قرار اللجنة المصرفية)، مجلة مجلس الدولة، عدد 01، سنة 1999، ص 193-199.

و اشترطت المادة أربعون 40 من القانون 03/2000 المتعلق بالبريد و المواصلات في الفقرة الرابعة منها تسبب القرار في حال رفض تسجيل التصريح، وكذلك الأمر بالنسبة للقرارات المتضمنة سحب أو تعليق الاعتماد حيث نصت المادة الواحدة والأربعون 41 من نفس القانون على أنه يجب أن يكون كل رفض للاعتماد مسببا، وتضيف المادة خمسة وستون 65 من نفس القانون أنه يجب تسبب رفض القرار و تبليغه لصاحب الطلب.¹

كما أن لجنة تنظيم عمليات البورصة و مراقبتها تلتزم بتسبب القرار الصادر برفض الاعتماد.²

و نص قانون التأمين 07/95 في المادة مائتان وثمانية عشر 218 على أن الرفض يكون بموجب قرار من الوزير المكلف بالمالية مبررا قانونا.³

ونص قانون الكهرباء والغاز على نفس الشكلية حيث ألزم اللجنة بتسبب كل القرارات الصادرة عنها، بموجب المادة مئة وتسعة وثلاثون 139 من القانون 01/02.⁴ و اخضع قانون المنافسة قرارات مجلس المنافسة الخاصة برفض أو قبول الترخيص لعمليات التجميعات الاقتصادية لنفس الأحكام.⁵

ب- الإشهار:

هو كل ما تنتجه أو توفره الإدارة من وسائل الإعلام للأفراد بأعمالها و إجراءاتها، حيث تستوجب بعض القوانين الناظمة لسلطات الضبط المستقلة نشر قراراتها وفق شكليات معينة، و إلا عد قرارها مشبوبا بعيب ركن الشكل، و من الأمثلة عن هذه السلطات، سلطة ضبط الكهرباء و الغاز بموجب المادة 138 من القانون 01/02.⁶

1_ القانون رقم 03/2000 المتعلق بالبريد و المواصلات ، المصدر السابق.

2_ المادة 56 من المرسوم التشريعي رقم 10/93 المتعلق ببورصة القيم المنقولة، المصدر السابق.

3_ القانون رقم 07/95 المتعلق بالتأمينات، المصدر السابق.

4_ القانون رقم 01/02 المتعلق بالكهرباء و الغاز، المصدر السابق.

5_ المادة 40 من الأمر رقم 03/03 المتعلق بالمنافسة، المصدر السابق.

6_ المادة 138 من القانون رقم 01/02 المتعلق بالكهرباء و الغاز، المصدر السابق.

و كذلك مجلس المنافسة بموجب المادة 40 من الأمر 03/03 التي تنص على أن القرارات الصادرة عن مجلس المنافسة تنشر في النشرة الرسمية للمنافسة.¹

الفرع الثاني: رقابة المشروعية الداخلية :

تتخصر عيوب المشروعية الداخلية لقرارات سلطات الضبط المستقلة في ثلاث حالات رئيسية تتمثل في عيب السبب و عيب مخالفة القانون و عيب الانحراف بالسلطة.

أولاً: الرقابة على ركن السبب:

يعرف السبب أنه مجموعة الوقائع القانونية و الواقعية التي تدفع الإدارة إلى التصرف، و لهذا يجب على مصدر القرار أن يستند إما لقاعدة قانونية مكتوبة و إما إلى حالة واقعية معينة.² و يختلف السبب عن التسبب في كون السبب يتعلق بالمشروعية الداخلية للقرار الإداري أما التسبب فيتعلق بالمشروعية الخارجية، و تمارس الرقابة القضائية على أسباب القرار الإداري في نطاق السلطة التقديرية، بحيث تستند الرقابة أحيانا لعنصر الملائمة.

أما السلطات الضبط المستقلة فهي غير مطالبة بتسبب قراراتها كأصل عام، إلا إذا نص القانون على ذلك، أما السبب فيجب أن يستند قرار سلطة الضبط المستقلة إلى سبب موجود وصحيح و إلا كان مشوبا بعيب عدم المشروعية الداخلية، بما يستوجب إلغائه من الجهة القضائية المتخصصة.³

ثانياً: الرقابة على ركن الغاية

يكون هناك انحراف بالسلطة عندما تستعمل هيئة إدارية سلطتها لغرض مغاير لذلك الذي منحت من أجله السلطة، ويكون الانحراف في عدة أشكال منها ما تتحرف الإدارة بالسلطة لتحقيق هدف أجنبي عن المصلحة العامة أو الهدف الذي أنشأ من أجله ومنها ما تتحرف

1_ المادة 40 من الأمر 03/03، المتعلق بالمنافسة، المصدر السابق.

2_ علي خطار شنتاوي، موسوعة القضاء الإداري، الجزء الثاني، الطبعة الأولى 01، دار الثقافة للنشر و التوزيع، عمان، الأردن، 2008م، ص 109.

3_ رحموني موسى، مرجع سابق، ص. 109.

الإدارة في استعمال السلطة بدافع مالي ومنها ما تتصرف الإدارة في استعمال السلطة بإتباع إجراءات غير تلك المقررة قانوناً.¹

إن الغرض من سلطات الضبط المستقلة هو حماية النظام العام في مجالات معينة كالإقتصاد و الإعلام، و إذا حدث وأن خرجت سلطة ضبط عن هذا الغرض، يمكن أن يؤخذ عليها تجاوز وانحراف في استعمال سلطاتها، كأن تفضل مصلحة عن مصلحة دون أساس قانوني، كما يمكن تصور عيب انحراف سلطة الضبط في استعمال سلطاتها من خلال تصرفاتها وفقاً لمصالحها الخاصة أو مصالح أحد أعضائها،² غير أن هذا الأمر يبقى خاضعاً للسلطة التقديرية وعلى هذا الأساس فهو صعب الإثبات لذا يعتبره القاضي عيباً احتياطياً، بمعنى أن لو طعن في قرار إداري بسبب عيب من العيوب الأخرى فإن القاضي يستند إلى إحداهما و يستبعد هذا العيب.³

ثالثاً: الرقابة على ركن المحل

إن مصطلح مخالفة القاعدة القانونية يحمل مدلولان مختلفان، إحداهما واسع و الآخر ضيق، حين استقر الفقه التقليدي على المدلول الواسع لعيب مخالفة القانون، بحيث يشمل المخالفة المباشرة للقاعدة القانونية و رقابة الأسباب التي يقوم عليها القرار الإداري، أما الجانب الآخر من الفقه فقد تبني المدلول الضيق حيث اقتصر عيب مخالفة القانون لديهم في مخالفة القاعدة القانونية فقط.⁴

و تتمثل صور مخالفة القانون في المخالفة المباشرة للقواعد القانونية عندما يكون الأثر القانوني المترتب على القرار محظوراً قانوناً أو مخالف لما يطلبه القانون، أما الصورة الثانية فتتمثل في الخطأ في تفسير أو تأويل القاعدة القانونية حيث ينشأ عيب مخالفة القانون

1_ أحمد محيو، المنازعات الإدارية، الطبعة السادسة 06، ديوان المطبوعات الجامعية، بن عكنون، الجزائر، 2005، ص ص 191، 193.

2_ رحموني موسى، مرجع سابق، ص 110.

3_ محمدي سميرة، مرجع سابق، ص 75.

4_ محمد وليد العبادي، القضاء الإداري، شروط قبول دعوى الإلغاء و الآثار المترتبة على الفصل فيها، الجزء الثاني، الطبعة الأولى، دار الوراق للنشر و التوزيع، الأردن، 2008م، ص 543.

عن خطأ في تأويل معنى القاعدة القانونية و مخالفة القصد الذي اقره المشرع، أما الصورة الثالثة و الأخيرة فتنتمثل في الخطأ في تطبيق القاعدة القانونية، حيث أن هذه الأخيرة تتسم بالاتساع و المرونة، و قد يحدث و أن تخطئ الإدارة في تطبيق القاعدة القانونية و تقوم بتطبيقها على حالات لم تنص عليها تلك القاعدة أو تقوم بتطبيق القاعدة القانونية على حالات لا تشملها هذه القاعدة.¹

و عليه يعتبر قرار سلطات الضبط المستقلة معيب بعيب المحل عندما يكون مخالف لما نص عليه القانون سواء كانت هذه المخالفة ناتجة عن عدم تطبيقها للقانون أو عن طريق التطبيق و التفسير الخاطئ له.

و من التطبيقات العملية لعيب مخالفة القانون، قام مجلس الدولة بإلغاء قرار صادر عن سلطة ضبط المناجم مؤرخ في 30 ديسمبر 2009، وذلك لعيب المحل، حيث ورد في حيثياته ما يلي:

"حيث أن طلب المدعي مؤسس وأن تصرف المدعى عليه بعد تجاوز لسلطاتها خاصة بعد تعديل المشار عليه أعلاه، وعدم تطبيق أحكام المادة مائتان وثلاثين 230 من قانون المناجم، وبذلك يكون القرار المطعون فيه جاء مخالفا لأحكام المواد 91 مكرر 132، 132، 230، 223 من القانون رقم 10/01 مما يستوجب إغائه"²

الفرع الثالث: تباين موقف المشرع من إمكانية الطعن في مشروعية قرارات سلطات الضبط:
تنص القوانين التأسيسية لسلطات الضبط المستقلة على أن قراراتها تخضع كأصل عام للقضاء الإداري مع وجود بعض الاستثناءات، إلا أنه يوجد تباين فيما يخص إمكانية الطعن في حد ذاته حيث يميز خمس (05) أنواع من القرارات.

1_ سامي جلال الدين، الوسيط في دعوى إلغاء القرارات الإدارية، الطبعة الأولى، منشأة المعارف للنشر و التوزيع، الإسكندرية، 2004، ص.ص 592-596.

2_ مجلس الدولة، الغرفة الثالثة، قرار رقم 050300 مؤرخ في 30 سبتمبر 2009، المؤسسة ذات الشخص الوحيد و ذات المسؤولية المحدودة "سي-اد-أ" ضد الوكالة الوطنية للممتلكات المنجمية" و من معها، يتعلق بدعوى إلغاء ضد قرار رفض منح رخصة استغلال محجرة (قرار غير منشور) نقلا عن محمدي سميرة، ص 26.

أولاً: القرارات التي يعترف المشرع بالطعن فيها صراحة مع تحديد الجهة المتخصصة.

هي تلك القرارات الصادرة على سلطات الضبط المستقلة، مع اعتراف المشرع في النص الناظم لسلطة الضبط بجواز الطعن فيها مع تحديد الجهة القضائية المتخصصة، مثل قرارات لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة باستثناء القرارات التحكيمية الصادرة عنها، والقرارات التي تصدرها سلطة ضبط البريد و المواصلات السلكية واللاسلكية، وقرارات الوكالتين المنجميتين والقرارات التنظيمية التي يصدرها مجلس النقد والقرض، والقرارات الصادرة عن مجلس المنافسة القاضية برفض التجميع، والقرارات الصادرة عن لجنة ضبط الكهرباء والغاز، و قرارات لجنة الإشراف على التأمينات.

ثانياً: القرارات التي تقبل الطعن مع السكوت عن الجهة المتخصصة

هي القرارات الصادرة عن سلطات الضبط المستقلة و التي نص المشرع على إمكانية الطعن فيها مع عدم تحديد الجهة القضائية التي يرفع إليها الطعن مثل القرارات التنظيمية الصادرة عن مجلس النقد والقرض والقرارات الصادرة للجنة المصرفية، وكذلك القرارات الصادرة عن سلطات ضبط السمعي البصري.

ثالثاً: القرارات التي سكت المشرع على إمكانية الطعن فيها

هي القرارات الصادرة عن سلطات الضبط المستقلة، وسكت المشرع عن إمكانية الطعن بشرعيتها، وتشمل قرارات سلطة ضبط الصحافة المكتوبة والقرارات التحكيمية التي تصدرها لجنة تنظيم عمليات البورصة، وكذا بعض القرارات الصادرة عن اللجنة المصرفية.¹ إلا أن سكوت المشرع عن مسألة الطعن القضائي ضد قرارات سلطات الضبط المستقلة لا يكسبها حصانة قضائية استناداً لنص المادة مئة وثلاثة وأربعون 161 التي تنص على أن القضاء ينظر في الطعن في قرارات السلطات الإدارية.² وكذلك المادة 09 من القانون العضوي

1_ أنظر الفصل الأول، المبحث الثاني، المطلب الثاني، الفرع الثاني، أساس الرقابة في النصوص التأسيسية لسلطات الضبط.

2_ المادة 161 من القانون رقم 01/16 المتضمن التعديل الدستوري 2016، المصدر السابق.

رقم 01/98 التي تنص على أن مجلس الدولة ينظر كأول و آخر درجة في الطعون بالإلغاء المقدمة ضد القرارات الفردية الصادرة عن الهيئات العمومية الوطنية.¹

رابعاً: القرارات التي نص المشرع على عدم جواز الطعن فيها.

و هي القرارات الصادرة عن سلطات الضبط و التي نص المشرع على عدم جواز الطعن فيها، كما هو الحال بالنسبة للقرارات التحكيمية الصادرة عن لجنة ضبط الكهرباء و الغاز، تنص المادة 137 من القانون رقم 01/02،² إلى أن هذا النص لا يمنحها حصانة قضائية استناداً للنص الدستوري السالف الذكر، و كذلك المادة 09 من القانون العضوي لمجلس الدولة 01/98.

كما تجدر الإشارة أن المشرع وقع في نزاع قانوني والمتمثل في إمكانية الطعن في العقود الإدارية التي تبرمها سلطات الضبط المستقلة التي تتمتع بالشخصية المعنوية، حيث نجد أن العقود الإدارية هو اختصاص نوعي للمحكمة الإدارية إذا كان أحد الأطراف من المذكورين في المادة ثمان مئة 800، حيث نلاحظ أنها لم تتناول سلطات الضبط الأمر الذي يجب تداركه سواء في المادة ثمان مئة 800 من قانون الإجراءات المدنية و الإدارية وفي النصوص الناظمة لسلطات الضبط التي تتمتع بالشخصية المعنوية.³

خامساً: القرارات التي أشار المشرع بالطعن فيها في الغرفة التجارية

هي القرارات التي أشار فيها المشرع على إمكانية الطعن فيها بالإلغاء أمام مجلس قضاء الجزائر العاصمة، وتحديدًا في الغرفة التجارية، مقلداً بذلك المشرع الفرنسي، مما أثار حفيظة بعض الفقهاء، حيث يعد ذلك استثناءً جديداً يجب أن يضاف لتلك المذكورة في المواد ثمان مئة وواحد 801 و ثمان مئة وإثنان 802 من قانون الإجراءات المدنية و الإدارية، حيث إنها من المفروض أن تكون كل قرارات مجلس المنافسة من اختصاص مجلس الدولة ليس فقط الخاصة

1_ القانون العضوي رقم 01/98، المتعلق بمجلس الدولة، المصدر السابق.

2_ القانون رقم 01/02 المتعلق بلجنة ضبط الكهرباء والغاز، المصدر السابق.

3_ المادة 800 من القانون رقم 09/08 المتضمن الإجراءات المدنية و الإدارية، المصدر السابق.

برفض التجميع، وإنما تلك المتعلقة بالممارسات المقيدة للمنافسة، هذه الأخيرة التي أشار إليها المشرع أنها تكون خاضعة للطعن بالإلغاء أمام الغرفة التجارية بالجزائر العاصمة بموجب المادة ثلاثة وستون 63 من الأمر رقم 03/03، حيث يظهر هنا التقليد لنظيره الفرنسي الذي عرف نفس التوزيع في الاختصاص القضائي، إلا أنه لا يستند إلى نفس المبررات، حيث أن مبرر اختصاص مجلس الدولة الفرنسي في القرارات الراضية للتجميع هو أن تلك القرارات تصدر عن الوزير المكلف بالاقتصاد، بينما قرارات رفض التجميع في التشريع الجزائري تصدر عن مجلس المنافسة نفسه، وذلك بنص المادة تسعة عشر 19 من الأمر رقم 03/03 "يمكن الطعن في قرار رفض التجميع أمام مجلس الدولة"¹

المطلب الثاني: رقابة مسؤولية سلطات الضبط المستقلة

إلى جانب رقابة مشروعية قرارات سلطات الضبط المستقلة يمارس القاضي نوع آخر من الرقابة على أعمال هذه الأخيرة، حيث يمكن أن تقوم سلطات الضبط في إطار ممارستها للصلاحيات الممنوحة لها من طرف المشرع بالإضرار بمصالح الآخرين مما يقيم مسؤوليتها عن هذه الأضرار، حيث يوجب عليها القانون تعويض المتضرر وجبر الضرر، وعليه سوف يتم التطرق إلى أساس هذه المسؤولية والنصوص التي تناولتها (الفرع الأول)

ولأن المسؤولية تختلف باختلاف سلطة الضبط المعنية ومدى تمتعها بالشخصية المعنوية سوف نتطرق إلى معايير تحديد هذه المسؤولية (الفرع الثاني)، ثم الانتهاء إلى الاستثناء الذي يرد على اختصاص القضاء الإداري في دعوى مسؤولية سلطات الضبط والتي تشمل بعض قرارات مجلس المنافسة والتي ترفع أمام الجهات القضائية العادية (الفرع الثالث).

الفرع الأول: أساس مسؤولية سلطات الضبط والنصوص المحددة لها

تقوم مسؤولية سلطات الضبط على أساس الخطأ وقد تكون بدون خطأ (أولا) أما النصوص المحددة لمسؤولية سلطات الضبط فيلاحظ غياب أي نص من نصوص سلطات

1_ الأمر رقم 03/03 المتعلق بالمنافسة، المصدر السابق.

الضبط أشار إلى مسؤوليتها، وعليه يجب تطبيق القواعد العامة الموجودة في قانون الإجراءات المدنية والإدارية (ثانياً).

أولاً: أسس مسؤولية سلطات الضبط

تقوم دعوى مسؤولية سلطات الضبط المستقلة أساساً على دعوى التعويض، حيث تعرف أنها الدعوى التي يطالب فيها صاحب الشأن بحق شخصي تجاه سلطة إدارية، ويرتب القضاء بموجبها جميع النتائج التي تنجر عن القرار، حيث يحكم بالتعويض عن الأضرار اللاحقة به، بما في ذلك تقويم أو تعديل القرار الإداري الغير مشروع.¹

كما تعرف أيضاً أنها الدعوى القضائية الذاتية، التي يحركها أصحاب الصفة والمصلحة أمام الجهات القضائية المختصة، طبقاً للقواعد والإجراءات المقررة قانوناً للمطالبة بالتعويض العادل واللازم للأضرار التي أصابت حقوقهم بفعل نشاط إداري ضار.²

ومن خلال التعريفات فإن مسؤولية سلطات الضبط تكون جزاء للأضرار التي ترتبها للغير، غير أن أساس هذه المسؤولية يختلف حسب الحالة؛ حيث يمكن أن يكون ناتج عن خطأ سلطة الضبط أو عن طريق المخاطر.

1. مسؤولية سلطات الضبط عن طريق الخطأ

تقوم هذه المسؤولية في حين ارتكاب سلطة الضبط المستقلة خطأ يترتب عليه ضرر للعون الاقتصادي أو الشخص المتعامل معها، كقيام مجلس المنافسة بإشهار لمؤسسة معاقبة، من طرفه عن طريق الخطأ، مما يتسبب في فقدانها لزيائنها، ولقيام هذا النوع من المسؤولية يجب توفر ثلاث عناصر أساسية تتمثل في الخطأ، وثبوت ضرر عنه، إلى جانب قيام العلاقة السببية بينهما.

1_ فهد عبد الكريم أبو العشم، القضاء الإداري بين النظرية والتطبيق، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، ص 545.

2_ عادل بوعمران، مرجع سابق، ص 232.

2. مسؤولية سلطات الضبط عن طريق المخاطر

تكون مسؤولية سلطات الضبط دون خطأ أو على أساس المخاطر أو على أساس المساواة في الأعباء العامة¹؛ كإصدار القوانين الاقتصادية التي تهدف إلى حماية الصالح العام الاقتصادي، لكنها في نفس الوقت تلحق أضراراً ببعض الأعوان الناشطين في السوق.

• وقد اعترف مجلس الدولة الفرنسي أول مرة بقيام مسؤولية سلطات للضبط المستقلة على أساس المساواة أمام الأعباء العامة، نتيجة صدور القانون الاقتصادي الذي منع صنع وبيع كل منتجات الزبدة غير المشتقة من الحليب، حماية للصحة العمومية، حيث منح في ذلك الوقت تعويض لشركة لافلوريت "la fleurette" التي اضطرت إلى وقف نشاطها المتمثل في إنتاج مادة تسمى "gradine" التي لم تكن تشكل خطر على الصحة العمومية وبالتالي رأى مجلس الدولة آنذاك أن العبء الذي وقع على الشركة من أجل المصلحة العامة، تستحق من أجله التعويض على أساس المساواة أمام الأعباء العامة.²

ثانياً: مسؤولية سلطات الضبط المستقلة في النصوص القانونية

إذا كانت النصوص الناظمة لسلطات الضبط المستقلة لم تتردد في إخضاع قراراتها لرقابة الشرعية، يلاحظ عنها غياب النصوص التي تتناول اختصاص القضاء الإداري في النظر في دعوى مسؤوليتها، وهذا ما يثير إشكالا قانونيا كبيرا، باعتبار أن هذه الهيئات تملك صلاحيات إدارية وشبه قضائية واسعة، والتي من شأنها أن تضر بمصالح الآخرين، حيث لا يكفي إلغاء القرار الصادر عنها فقط، بل يحتاج في الكثير من الأحيان إلى جبر الضرر وبذلك نستند إلى الأحكام العامة الواردة في قانون الإجراءات المدنية الإدارية.³

بالرجوع إلى المواد 801 و 809 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية نجد المادة 801 والذي جاء فيها.

1_ عبد القادر عدو، المنازعات الإدارية، مرجع سابق، ص 335.

2_ محمدي سميرة، مرجع سابق، ص ص، 79، 80.

3_ منصور داود، الآليات القانونية لضبط النشاط الاقتصادي في الجزائر، مذكرة دكتوراه، تخصص قانون أعمال، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة، 2016، ص 359.

« تختص المحاكم الإدارية كذلك في الفصل في:

- 1- دعوى إلغاء القرارات الإدارية والدعوى التفسيرية ودعوى فحص المشروعية للقرارات الصادرة عن: - الولاية والمصالح الغير ممرضة للدولة على مستوى الولاية.
- البلدية والمصالح الإدارية الأخرى للبلدية.
- المؤسسات العمومية المحلية ذات الصبغة الإدارية.
- 2- دعوى القضاء الكامل.
- 3- القضايا المخولة لها بموجب نصوص خاصة».

حيث تطرقت المادة إلى موضوع الدعوى، والتي من بينها دعوى القضاء الكامل، وعليه نستنتج أن باعتبار هذه السلطات هي سلطات إدارية مستقلة فإنها تخضع لاختصاص المحاكم الإدارية إعمالاً للمعيار العضوي، وأن منازعات مسؤوليتها تخضع للمحاكم الإدارية إعمالاً للمعيار الموضوعي، وعليه فدعوى مسؤولية سلطات الضبط المستقلة كأصل عام ترفع أمام المحكمة الإدارية من ذوي الصفة والمصلحة بهدف الحصول على حقوق مكتسبة.¹ غير أن هذا الاختصاص يبقى كأصل عام ترد عليه استثناءات حيث أن المادة ثمان مئة وتسعة 809 من نفس القانون تنص على أنه:

«عندما تخطر المحكمة الإدارية بطلبات مستقلة في نفس الدعوى، لكنها مرتبطة، بعضها يعود إلى اختصاصها والبعض الآخر يعود إلى اختصاص مجلس الدولة، يحيل رئيس المحكمة جميع هذه الطلبات إلى مجلس الدولة

عندما تُخَطِر المحكمة الإدارية بطلبات بمناسبة النظر في دعوى تدخل في اختصاصها وتكون في نفس الوقت مرتبطة بطلبات مقدمة في دعوى أخرى مدفوعة أمام مجلس الدولة، وتدخل في اختصاصه، يحيل رئيس المحكمة الطلبات أمام مجلس الدولة».²

1_ المواد 801 من قانون الإجراءات المدنية الإدارية، المصدر السابق.

2_ المادة 809، المصدر نفسه.

بتحليل الفقرة الثانية من النص أعلاه، إذا وجد ارتباط بين دعوى التعويض مرفوعة أمام المحكمة الإدارية، بدعوى الإلغاء المرفوعة أمام مجلس الدولة، تحيل المحكمة الإدارية ملف الدعوى إلى مجلس الدولة ليبت في الطلبين معاً.¹

الفرع الثاني: معايير تحديد مسؤولية سلطات الضبط

لتحديد معيار مسؤولية سلطات الضبط يجب أن نميز بين ما إذا كانت الهيئة المعنية تتمتع بالشخصية المعنوية (أولاً) أو لا تتمتع بها (ثانياً).
أولاً. في حال تمتع سلطة الضبط بالشخصية المعنوية

لقد اعتمد المشرع أساس منح معظم سلطات الضبط المستقلة الشخصية المعنوية، وذلك من خلال الذكر الصريح لها، في معظم النصوص النازمة،² على عكس المشرع الفرنسي الذي لم يمنحها إلا بعض السلطات فقط.

ومن النتائج المترتبة على التمتع بالشخصية المعنوية، إلقاء المسؤولية على أساس سلطات الضبط المستقلة، بسبب الأضرار المادية والمعنوية الناجمة عن نشاطها الرقابي؛ وهنا نطرح إشكال يتعلق بتحديد الجهة القضائية المختصة بالفصل في النزاع نظراً لطريقة صياغة المادة ثمان مئة 800 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية التي جاء فيها ما يلي:

«المحاكم الإدارية هي جهات الولاية العامة في المنازعات الإدارية.

تختص بالفصل في أول درجة، بحكم قابل للاستئناف في جميع القضايا، التي تكون الدولة أو الولاية أو البلدية أو إحدى المؤسسات العمومية ذات الصيغة الإدارية طرفاً فيها».³
حيث حددت المادة نطاق اختصاص الجهات القضائية الإدارية في النزاع الناشئ من الدولة والولاية والبلدية والمؤسسات ذات الصيغة الإدارية فقط، وباعتبار سلطات الضبط

1_ محمدي سميرة، مرجع سابق، ص 82.

2_ أنظر المادة 43 من القانون 10/01 المتضمن قانون المناجم، والمادة 10 من القانون 03/2000 المتعلق بالبريد والمواصلات والمادة 112 من القانون 01/02 المتعلق بالكهرباء والغاز والمادة 12 من القانون 07 05 المتعلق بالمحروقات والمادة 02 من القانون 11/02 المتضمن قانون المالية 2003 والمادة 18 من القانون 01/06 المتضمن قانون مكافحة الفساد والمادة 173 من القانون 13/08 المتضمن قانون حماية الصحة وترقيتها.

3_ المادة 80 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

المستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية فلا يمكن للدولة أن تكون مسؤولة عنها من جهة، ومن جهة أخرى يلاحظ أن مفهوم المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري لا يمكن أن تستوعب مفهوم سلطات الضبط المستقلة لأنها تخضع لا للرقابة الإدارية ولا للرقابة القضائية.

لذلك يوجد فرغ قانوني مما يستدعي بالمشروع سد هذه الثغرة القانونية، وذلك بتعديل المادة ثمان مئة 800 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية وإدراج السلطات الإدارية المستقلة ضمن الأشخاص الواردة فيها.¹

ثانياً: في حال عدم تمتع سلطة الضبط بالشخصية المعنوية

إن أحكام مسؤولية سلطات الضبط المتمتعة بالشخصية المعنوية، لا تطبق على سلطات الضبط الغير متمتعة بالشخصية المعنوية، مثل مجلس النقد والقرض واللجنة المصرفية ولجنة الإشراف على التأمينات، وعليه عندما تقوم هذه السلطات بأعمال قانونية أو مادية تسبب ضرراً، فإن دعوى المسؤولية ترفع ضد الدولة وهي من يتحمل تبعات هذه الأضرار، باعتبار أن سلطة الضبط لا تتمتع بالشخصية المعنوية، وهذا هو المتعارف عليه في المنازعات الإدارية،² مما يمس بأهم خاصية تتميز بها هذه السلطات وهي الاستقلالية التامة عن أي مؤسسة في الدولة وخاصة السلطة التنفيذية.

حيث تتمتع لجنة الإشراف على التأمينات بسلطات واسعة لتنظيم سوق التأمين إلا أنها تبقى مقيدة بإرادة السلطة التنفيذية، ذلك أن قرار اعتماد مؤسسة تأمين أو إعادة تأمين يمنحه الوزير المكلف بالمالية، على خلاف اعتماد سماسرة التأمين الذي تمنحه اللجنة، كما أن العقوبات المتعلقة بالإخلالات التي ترتكبها شركات التأمين أو إعادة التأمين يتخذها وزير المالية باقتراح من لجنة الإشراف على التأمينات بعد استشارة المجلس الوطني للتأمين.

كما تتقرر مسؤولية الدولة في القطاع المصرفي باعتبار هيئة الضبط في هذا القطاع لا تتمتعان بالشخصية المعنوية، فاللجنة المصرفية يمكن أن توقع عقوبات على البنوك والمؤسسات

1_رحموني موسى، مرجع سابق، ص 143.

2_منصور داود، مرجع سابق، ص 361.

المالية، مما قد يشكل مساسا بمصالحها ومنه يمكن تعويض المؤسسة المصرفية على أساس الأضرار المادية أو المعنوية التي تلحق بها كالمساس بسمعتها المصرفية إذا ما تم إلغاء قرار سحب الاعتماد ففي مثل هذه الحالة تقع المسؤولية على عاتق الدولة.¹

الفرع الثالث: خضوع بعض قرارات مجلس المنافسة للغرفة التجارية بمجلس القضاء

يعتبر مجلس المنافسة من بين السلطات الإدارية المستقلة التي تتمتع بالشخصية المعنوية، طبقاً للمادة 23 من الأمر رقم 03/03 المعدلة بموجب المادة تسعة 09 من القانون 12/08.² مما يجعله يتحمل مسؤولية الأعمال الصادرة عنه ولا تتحملها الدولة، من جانب آخر يفرض نظام ازدواجية القضاء أن تخضع قرارات سلطات الضبط بصفتها هيئات إدارية مستقلة للقضاء الإداري سواء في دعوى الإلغاء أو دعوى المسؤولية، إلا أن المشرع وعلى غرار نظيره الفرنسي أورد استثناء يتمثل في خضوع قرارات مجلس المنافسة المقيدة للمنافسة للطعن أمام الغرفة التجارية لمجلس قضاء الجزائر العاصمة للمطالبة بإلغائها، ولكن الإشكال الذي يطرح أنه في حال يصدر مجلس المنافسة قراراً ويتم إلغاءه من طرف الغرفة التجارية لمجلس قضاء الجزائر العاصمة لتجاوز السلطة، ويترتب عليه ضرر؛ وأراد الطرف رفع دعوى تعويض ضد مجلس المنافسة، فهل ترفع الدعوى أمام الغرفة التجارية التي ألغت القرار أو أمام المحكمة الإدارية؟

بالرجوع إلى النصوص المتعلقة بالمنافسة، لم يشر المشرع إلى القضاء المختص في النظر في دعوى مسؤولية مجلس المنافسة، وبالتالي لم يحسم إذا كانت الغرفة التجارية وهي المتخصصة أو المحكمة الإدارية، إلا أنه بالرجوع إلى الأصل نجد أن القضاء الإداري هو المختص في الأضرار الناتجة عن سلطات الضبط المستقلة ولا يختص مجلس قضاء الجزائر العاصمة، إلا في إلغاء أو تعديل قرارات مجلس المنافسة على سبيل الاستثناء، و الإشكال يثور

1_ رحموني موسى، مرجع سابق، ص 139.

2_ تنص المادة 23 من الأمر 03/03 على ما يلي: «تشأ سلطة إدارية مستقلة تدعي في صلب النص مجلس المنافسة تتمتع بالشخصية القانونية والاستقلال المالي توضع لدى الوزير المكلف بالتجارة.»

في كون المتقاضى سوف يضطر إلى رفع الطعن أمام مجلس قضاء الجزائر لإلغاء قرار مجلس المنافسة، ثم رفع دعوى إلى المحكمة الإدارية، للمطالبة بالتعويض عن الضرر الذي يسببه القرار الطعون فيه.

إن اتخاذ هذا الإجراء سيؤدي إلى إصدار قرارات قضائية متناقضة في نفس القضية، ولتفادي هذا التناقض يكون من الأحسن أن تتولى الجهة المختصة بالنظر في قرارات مجلس المنافسة، أي الغرفة التجارية الاختصاص في الحكم في الطلبات الخاصة بالتعويض عن الأضرار التي تلحقها القرارات الصادرة عن مجلس المنافسة.¹

إن توحيد الاختصاص يسمح بتركيز النزاع أمام جهة قضائية واحدة للنظر في طعون تقدم ضد نفس الهيئة ولنفس السبب، مما يضمن حقوق المتقاضين، ويدعم هدف توحيد الاجتهاد القضائي في مادة المنازعات المتعلقة بالمنافسة.

كما تجدر الإشارة أنه عند قيام مسؤولية مجلس المنافسة، يلتزم هذا الأخير بالتعويض عن الأضرار الناتجة عن قراراته غير المشروعة، على أساس أنه يتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، حيث أنه مبدئيا لا تلتزم الدولة بالدفع عنه، لكن استثناء يمكن أن تتحمل الدولة بصفة تبعية مسؤولية التعويض، وفي حال عجز مجلس المنافسة عن الوفاء بالتزامه بالتعويض قصد توحيد الاجتهاد القضائي، وبالنظر إلى المادة الثامنة والأربعون 48 من الأمر رقم 03/03² التي تنص على إمكانية كل شخص طبيعي أو معنوي يعتبر نفسه متضررا من ممارسة مقيدة للمنافسة أن يرفع دعوى أمام الجهة القضائية المتخصصة، طبقا للتشريع المعمول به، وبالتالي يمكن من خلال هذه المادة التسليم باختصاص مجلس قضاء الجزائر العاصمة في مجال مسؤولية مجلس المنافسة عن قراراته في إطار تطبيق القواعد القانونية لقانون المنافسة، مما يسمح بتوحيد الاجتهاد القضائي في مجال المنافسة تحت ظل المحكمة

1_ محمد الشريف كتو، الممارسات المنافية للمنافسة في القانون الجزائري (دراسة مقارنة بالقانون الفرنسي)، أطروحة دكتوراه في القانون تخصص قانون عام، كلية الحقوق، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2010، ص ص 334، 335.

2_ المادة 48 من الأمر رقم 03/03، المتعلق بالمنافسة، المصدر السابق.

العليا؛ إلا أن الأستاذ "رشيد زوايمية"، يرى عكس ذلك، حيث إقترح أنه حال امتناع مجلس المنافسة عن إصدار قرار يتعلق بالممارسات المقيدة للمنافسة إذ لا يمكن الطعن إلا في القرارات الصادرة عن مجلس المنافسة أمام الغرفة التجارية لمجلس قضاء الجزائر العاصمة، مثل تضرر مؤسسة من ممارسات مقيدة للمنافسة ناتجة عن أعمال مؤسسة ثانية فتلتزم المؤسسة الأولى إلى مجلس المنافسة على أساس استعمال الهيمنة على السوق، وفي حال امتناع مجلس المنافسة من إصدار قرار يردع المؤسسة الثانية عن أعمالها ويستمر الحال إلى حد تضخم الخسارة على المؤسسة الأولى، يمكن لها أن ترفع دعوى تعويض أمام المحكمة الإدارية وتطالب بالتعويض، وذلك على أساس وجود خلل في سير المرفق العام وأن المجلس يعتبر سلطة إدارية، وبالتالي في هذه الحالة لا يمكن المطالبة بالتعويض أمام الغرفة التجارية، لأنه ليس لها علاقة بالمنافسة، غير أنه لا يمكن الجزم بتطبيق هذا الحل في الجزائر، وذلك في غياب قرارات قضائية متعلقة بهذا الموضوع، عكس القضاء الفرنسي الذي سبق وأن أصدر قرارات بهذا الشأن.¹

المطلب الثالث: ضمان القاضي الإداري تنفيذ سلطات الضبط للقرارات القضائية

إن الغرض من اللجوء للطعن ضد القرارات الخاصة بسلطات الضبط المستقلة، هو إجبار سلطة الضبط بالعدول على قرارها أو تصرفها الغير قانوني بواسطة قرار صادر من السلطة القضائية، وعليه سوف نتطرق في هذا المطلب إلى كيفية اكتساب القرار القضائي حجية الشيء المقضي به (الفرع الأول)، ثم التطرق إلى إمكانية فرض القاضي الإداري غرامة تهديدية في حال عدم استجابة سلطة الضبط (الرفع الثاني) أو سلطة القاضي الإداري في توجيه أوامر للإدارة (الرفع الثالث).

1_ خالد خلاف، الرقابة القضائية على أعمال سلطات الضبط المستقلة، مذكرة ماجستير في القانون، فرع القانون العام، تخصص القانون العام للأعمال، جامعة محمد صديق بن يحيى، جيجل، 2012، ص ص، 133، 134.

الفرع الأول: أساس اكتساب القرار القضائي حجية الشيء المقضي به

تلتقي منازعات الضبط المستقلة مع منازعات السلطات الإدارية التقليدية والإجراءات المتبعة للفصل فيها من طرف القاضي الإداري، حيث تعتبر هذه المنازعات إدارية بالمعنى الصحيح؛ وعليه بعد تحقق الشروط العامة لرفع الدعوى الإدارية المتمثلة في الصفة والمصلحة والأهلية، وكذلك ما تعلق منها بالعريضة والتمثيل الوجوبي بالمحامي، إضافة إلى الشروط الخاصة كالتظلم الإداري المسبق، ومواعيد آجال الطعن الخاصة بكل سلطة من السلطات¹، وبعد الفصل في المنازعة وصدور القرار القضائي يحق لأحد الأطراف الطعن إذا لم يرضى بالحكم، وبعد استنفاد قرار مجلس الدولة لكل طرق الطعن العادية والغير عادية، يكتسب القرار حجية الشيء المقضي فيه، فأى حكم يتمتع بقوة الأمر المقضي فيه، ينفذ كأصل عام اختياريًا، ويكون الالتزام بالقرار القاضي من طرف سلطة الضبط المستقلة إما ايجابيا بإعادة الوضع إلى ما كان عليه قبل اتخاذ القرار الملغى، مثل: إعادة سلطة البريد والمواصلات الاعتماد لمعامل اقتصادي معها بعد سحبها له دون وجه حق، كما قد يكون التنفيذ على شكل التزام سلبي كالامتناع عن تنفيذ الإجراءات المتعلقة بالقرار الملغى، مثل: عدم أمر اللجنة المصرفية المتصرف الإداري المؤقت بمباشرة مهامه نتيجة إلغاء مجلس الدولة لقرار تعيينه.

إلا أنه في بعض الأحيان تصادف القرارات القضائية مشكل عدم تنفيذها خاصة إن كان عدم التنفيذ، صادر من سلطة الضبط الإدارية، والذي يتخذ عدة أشكال كالبطء أو الإساءة في التنفيذ الناقص أو التنفيذ المخالف لما جاء به القرار القضائي، كما يمكن أن ترفض سلطة الضبط تنفيذ القرار القضائي مستندة إلى مبررات، كالمصلحة العامة أو النظام العام، غير أن ذلك كيّف على أنه مخالف لحجية الشيء المقضي فيه، وعليه يشكل مخالفة للقانون.²

1_ نابل نبيل، مرجع سابق، ص 120، للإطلاع أكثر راجع خلوفي رشيد، قانون المنازعات الإدارية، الدعاوى وطرق الطعن الإدارية، الجزء الاول، ص 35 وما يليها.

2_ كمون حسين، ظاهرة عدم تنفيذ الإدارة للأحكام القضائية الصادرة ضدها، مذكرة ماجستير في القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، ص 64، نقلا عن: محمدي سميرة.

باستقراء النصوص المنظمة لسلطات الضبط المستقلة، لا يوجد نص يلزم هذه السلطات على تنفيذ القرارات القضائية الصادرة ضدها ماعدا ماورد في المادة سبعون 70 من القانون رقم 12/08 المتعلق بالمنافسة والتي تنص على ما يلي: "ترسل القرارات الصادرة عن مجلس قضاء الجزائر وعن المحكمة العليا وعن مجلس الدولة والمتعلقة بالمنافسة إلى الوزير المكلف بالتجارة وإلى رئيس مجلس المنافسة".

ويفهم من نص المادة أن مهمة تنفيذ القرارات القضائية الصادرة في مجال المنافسة تقع على عاتق الوزير المكلف بالتجارة ورئيس مجلس المنافسة.¹

أما الأساس الدستوري لاكتساب القرارات حجية الشيء المقضي به فيتمثل في المادة مئة وثلاثة وستون 163 من الدستور والتي تنص على ما يلي: «على كل أجهزة الدولة المختصة أن تقوم في كل وقت وفي كل مكان، وفي جميع الظروف بتنفيذ أحكام القضاء».²

وبالرغم من صيغة الأمر الموجهة إلى من هم مكلفون بالتنفيذ فإن سلطات الضبط الإدارية قد تتجاهله في بعض الأحيان، وباعتبارها تتميز بامتيازات السلطة العامة لا يمكن التنفيذ الجبري في مواجهتها، إذ لا يمكن استعمال القوة العمومية ضدها³، وعليه يمكن أن يفرض عليها غرامة تهديدية أو يوجه لها أوامر.

الفرع الثاني: إمكانية فرض القاضي الإداري غرامات تهديدية

ظهر مصطلح الغرامة التهديدية مع اجتهاد القضاء الفرنسي منذ مطلع القرن 19م، وكان يطلق عليها لفظ التعويضات، ولم تتناول التشريعات تعريف مصطلح الغرامات التهديدية تاركا ذلك للفقهاء القانونيين، حيث عرفت على أنها: "مبلغ من النقود يحكم به القاضي على المدين عن كل فترة زمنية معينة لا يتم فيها تنفيذ المدين لالتزامه عينا حيث يكون التنفيذ العيني يقتضي تدخلا شخصيا من جانبه".

1_ محمدي سميرة، مرجع سابق، ص 119.

2_ المادة 163 من القانون 01/16 المؤرخ في 6 مارس 2016 المتضمن التعديل الدستوري.

3_ نفس المرجع، محمدي سميرة، ص ص، 119، 120.

وعموما تعد جزاء مالي تبعي محتملا يصدره القاضي قصد ضمان حسن تنفيذ حكمه أو أي إجراء من إجراءات التحقيق، فهي وسيلة منحها المشرع للقاضي للضغط على المدين لتنفيذ التزامه عينا، أو هي إجراء الامتناع عن التنفيذ.¹

أما التشريع الجزائري فقد ساد الغرامة التهديدية الكثير من الغموض والتضارب حول مدى إمكانية الأمر بها من طرف القاضي الإداري في ظل قانون الإجراءات المدنية الملغى إلا أنه بصدر قانون الإجراءات المدنية والإدارية الجديد تخلى المشرع عن هذا الغموض بتكريس الصريح لها.²

وقد نص عليها قانون الإجراءات المدنية والإدارية بشكل جوازي وليس إجباري حيث يتمتع مجلس الدولة بالسلطة التقديرية في فرضها من عدمه، طبقا للمادة تسع مئة وثمانون 980 التي تنص على ما يلي:

«يجوز للجهة القضائية الإدارية المطلوب منها اتخاذ أمر بالتنفيذ وفقا للمادتين 978 و 979 أعلاه، أن تأمر بغرامة تهديدية مع تحديد تاريخ سريان مفعولها».

وتكون هذه الغرامة مستقلة عن تعويض الضرر طبقا للمادة تسع مئة واثنان وثمانون 982 التي تنص على ما يلي: "تكون الغرامة التهديدية مستقلة عن تعويض الضرر".

يأخذ القاضي المقرر للغرامة التهديدية، أثناء تحديده لقيمتها حجم الضرر جراء عدم التنفيذ بعين الاعتبار، غير أن المتعامل مع سلطة الضبط الذي ثبت له أن استلم مبلغ الغرامة لا يأخذ منها إلا بقدر الضرر الذي أصابه فإذا تجاوزته فيتقرر عدم دفع الجزاء الزائد منها إليه حين يأمر مجلس الدولة دفعه للخزينة العمومية، طبقا للمادة تسع مئة وخمسة وثمانون 985 من نفس القانون التي تنص على ما يلي:

1 _أمال يعيش تمام، سلطات القاضي الإداري في توجيه أوامر للإدارة، أطروحة دكتوراه تخصص قانون عام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2012، ص 307، 308.

2 _محمدي سميرة، مرجع سابق، ص 121.

«يجوز للجهة القضائية أن تقرر عدم دفع جزء من الغرامة التهديدية إلى المدعي إذا تجاوزت قيمة الضرر، وتأمّر بدفعه إلى الخزينة العمومية».¹

كما أن الغرامة التهديدية ذات طابع تحكيمي ولا تجوز كحجية الأمر المقضي فيه، حيث يحوز القاضي الحرية الكاملة في تحديد مبلغها، وله الحق في رفع قيمتها والتخفيض منه وتحديد شكلها وبدء ونهاية سريانها، الذي يكون من يوم اكتساب الحكم القوة التنفيذية، وليس من يوم النطق بها، وهنا يظهر الطابع التحكيمي للغرامة التهديدية.²

أما كيفية الحصول عليها، فعلى العون الاقتصادي الذي تقرر لصالحه اللجوء مجدداً لمجلس الدولة، أو مجلس قضاء الجزائر العاصمة في حالة منازعات المنافسة، من أجل تقديم طلب تصفيته ليتحصل على التعويض الذي يتناسب مع الضرر اللاحق به، من جراء عدم التنفيذ.³

الفرع الثالث: إمكانية توجيه القاضي الإداري أوامر لسلطة الضبط

بعد صدور قانون الإجراءات المدنية والإدارية الجديد، وتكريس دور القاضي الإداري في توجيه أوامر للإدارة سواء القاضي الإداري بالظروف العادية أو القاضي الاستعجال.

أولاً. القاضي الإداري بالظروف العادية:

حيث تنص المادة تسع مئة وثمانية وسبعين 978 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية «عندما يتطلب الأمر أو الحكم أو القرار، إلزام أحد الأشخاص المعنوية العامة أو هيئة تخضع منازعاتها لاختصاص الجهات القضائية الإدارية باتخاذ تدابير تنفيذية معينة، تأمر الجهة القضائية الإدارية المطلوب منها ذلك في نفس الحكم القضائي، بالتدبير المطلوب مع تحديد أجل للتنفيذ عند الاقتضاء».⁴

وتضيف المادة تسع مئة وتسعة وسبعون 979 من نفس القانون ما يلي:

1_ المواد 98، 982، 985، من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، المصدر السابق.

2_ أمال يعيش تمام، مرجع سابق، ص 311.

3_ محمدي سميرة، مرجع سابق، ص 122.

4_ المادة 978 من قانون الإجراءات المدنية، نفس المصدر.

«عندما يتطلب الأمر أو الحكم أو القرار، إلزام أحد الأشخاص المعنوية أو الهيئة التي تخضع منازعاتها لاختصاص الجهات القضائية الإدارية باتخاذ تدابير تنفيذ معينة، لم يسبق أن أمرت بها بسبب عدم طلبها في الخصومة السابقة، تأمر الجهة القضائية الإدارية المطلوب منها ذلك بإصدار قرار إداري جديد في أجل محدد».¹

تكرس المادتين أعلاه صراحة سلطة القاضي الإداري في توجيه أوامر للأشخاص المعنوية العامة و التي من بينها سلطات الضبط المستقلة وتأخذ هذه الأوامر حالتين هما:

1- توجيه أوامر لسلطات الضبط عند الفصل في دعوى الإلغاء باتخاذ التدبير المناسب لتنفيذ قرار مجلس الدولة مع تحديد أجل هذا التنفيذ، فالقرار هنا يقيد سلطة الضبط المستقلة بالقاعدة المنصوص عليها من القاضي الإداري.

2- توجيه أوامر لسلطات الضبط المستقلة بالتحقيق واتخاذ قرار جديد، حيث يأمرها القاضي الإداري عند فصله في النزاع وإلغاء قرارها بإصدار قرار جديد محدد لها آجال ذلك، فمثلا عند رفض مجلس المنافسة منح الاعتماد أو ترخيص بالتجمعات الاقتصادية، يأمره القاضي بالتحقيق من جديد في هذا الطلب وإصدار قرار جديد.²

ثانيا. القاضي الاستعجالي:

لقد تضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية الجديد تعديلات هامة لسلطة القاضي الاستعجال، حيث وسع من سلطاته في توجيه أوامر للإدارة بالموازاة مع التوسع في سلطاتها. وتعتبر دعوى الاستعجال سريعة، قليلة النفقات تعتمد على الاختصار في كل شيء، في المواعيد في التحقيق، في بحث الادعاء الذي يتم من ظاهر الأوراق والمستندات المقدمة، وفي إصدار الحكم الذي نجد أن القضاء الاستعجال لا يقوم على فكرة العدالة الكاملة، وإنما على

1_ المادة 979 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

2_ محمدي سميرة، مرجع سابق، ص 123.

الحماية العاجلة.¹ إلا أن المشرع حدد سلطة القاضي الاستعجال في الأمر بالتدابير المؤقتة دون النظر في أصل الحق²

ويمكن للقاضي الاستعجال أيضا أن يأمر بكل التدابير الضرورية، وذلك للمحافظة على الحريات الأساسية المنتهكة من قبل سلطات الضبط الإداري أثناء ممارستها لسلطاتها.

1 _ آمال يعيش تمام، مرجع سابق، ص ص، 346-347.
2 _ المادة 918 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، مصدر سابق.

خلاصة الفصل:

نخلص من خلال هذا الفصل إلى أن القواعد التي تنظم سلطات الضبط المستقلة تختلف نوعا ما عن تلك التي تنظم الهيئات الإدارية الأخرى، وعليه تم تسليط الضوء على هذه الاختلافات، بداية بتحديد الجهة القضائية صاحبة الاختصاص في منازعات سلطات الضبط المستقلة، حيث تخضع كأصل عام للقضاء الإداري إلا بعض قرارات مجلس المنافسة والمتعلق بالممارسات المنافسة للمنافسة الشفافة، والتي تخضع بدورها للقضاء العادي في الغرفة التجارية بمجلس قضاء الجزائر العاصمة.

وبالرغم من اشتراك سلطات الضبط في عدة خصائص، إلا أنه يوجد اختلاف وتباين في القواعد الناظمة لمنازعات سلطات الضبط المستقلة، سواء كان ذلك في الإجراءات السابقة لعملية التقاضي، كاختلاف إمكانية إجراء التظلم الإداري المسبق والمدة القانونية المحددة له من سلطة لأخرى، ومواعيد الطعن القضائي؛ كذلك هو الشأن بالنسبة لإمكانية وقف التنفيذ الذي لم يتخذ المشرع موقف موحد تجاهه على الرغم من أهميته، حيث يكرسه أحيانا ويستبعده أحيانا أخرى، وما يزيد الأمور تعقيدا هو سكوت المشرع عنه، مما يجعل المخاطب بالقرار يضطر للرجوع للقواعد العامة الموجودة في قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

بالمقابل من منح المشرع سلطات الضبط صلاحيات واسعة، وسع المشرع من مجال رقابة القاضي الإداري عليها، حيث يراقب هذا الأخير مدى مشروعية قرارات سلطات الضبط المستقلة، سواء المشروعية الداخلية لقراراتها أو الخارجية، والتي يترتب على تخلف أحد عناصرها إلغاء القرار الصادر عن سلط الضبط، ويراقب

القاضي الإداري فضلا عن ذلك، مسؤولية سلطات الضبط عن الأعمال الصادرة عنها، وما يمن أن تسببه من أضرار للمتعاملين معها أو للغير.

وتمتد رقابة القاضي الإداري على أعمال سلطات الضبط المستقلة إلى ما بعد صدور القرار القضائي، حيث يراقب مدى التزامها بتنفيذ القرارات القضائية الصادرة ضدها، ويملك صلاحيات توجيه أوامر لسلطة الضبط أو أن يفرض عليها غرامات تهديدية إذا استلزم الأمر ذلك.

الخاتمة:

من خلال هذه الدراسة يتضح جليا أن سلطات الضبط المستقلة تنظيمات جديدة في النظام الإداري في الجزائر، وظهرت كنتيجة لانسحاب الدولة من المجال الاقتصادي والإعلام والمجال المصرفي، حيث تأثر المشرع الجزائري بتجربة الدول الغربية السبابة في هذا المجال كالولايات المتحدة الأمريكية وبريطانيا وفرنسا، وتتميز هذه السلطات عن غيرها من الهيئات الإدارية التقليدية في كونها مستقلة عن أي رقابة إدارية سلمية كانت أم وصائية، مما أثار حفيظة بعض الفقهاء حول مدى دستوريتها والتكييف القانوني الذي يسمح بدمجها في النظام الدستوري والإداري للدولة.

إلى جانب تمتع هذه السلطات بالاستقلالية، تتمتع بالصفة الإدارية والتي تخول لها صلاحيات واسعة، كإصدار القرارات الفردية والتنظيمية بصفة منفردة، وكذا القرارات التحكيمية والاتفاقية، مما يمكن أن يمس بمصالح المتعاملين معها في حال تعسفها في استعمال سلطاتها، ولذلك أخضع المشرع هذه القرارات لرقابة القضاء الإداري كأصل عام، حيث تشكل إمكانية الطعن في شرعية القرارات الصادرة عنها من قبل المتعاملين معها أهم ضمانة وضعها المشرع في مواجهة الصلاحيات الواسعة الممنوحة لها، فضلا على حق المتضرر من القرارات الصادرة عن سلطات الضبط في التعويض عن الضرر الذي لحق به.

ولا تقتصر رقابة القاضي الإداري على أعمال سلطات الضبط المستقلة في مدى شرعية قراراتها أو إثبات حق المتضرر في التعويض عما لحقه من أضرار من جراء قراراتها، إنما تمتد إلى رقابة تنفيذ سلطات الضبط للقرارات الصادرة عن الجهات القضائية ضدها، وإمكانية توجيه أوامر لها أو فرض غرامات تهديديه عليها، مما يشكل ضمانة أخرى للمتعامل معها في مواجهة السلطات الممنوحة لها.

وقد تمكنا من خلال هذه الدراسة من الوصول إلى النتائج التي تم تدعيمها بمجموعة من الاقتراحات نوجزها فيما يأتي:

أولاً: النتائج.

- خطى المشرع خطوة حميدة في تبنيه لمثل هذه التنظيمات للاستجابة لتطورات ومتطلبات السوق الداخلية والدولية، إلا أنها ظهورها تأخر مقارنة بالتشريعات المقارنة، حيث أنه توجد سلطات لم تنصب لحد اليوم لعدم صدور النص الذي ينظم مجال عملها ونشاطها.
- تذبذب المشرع في المصطلحات حيث أطلق عليها مصطلحات مختلفة في مختلف النصوص (سلطة، هيئة، وكالة، لجنة) و تسمى (سلطات ضبط مستقلة) في بعض النصوص و(سلطات إدارية مستقلة) في البعض الآخر.
- غياب تكييف صريح في الدستور يتناول الطبيعة القانونية لسلطات الضبط المستقلة، وعدم وضوحه في النصوص القانونية حيث لا توجد ضمن الهيئات الإدارية المذكورة في المادة 800 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، والتي حددت الأشخاص الإدارية في الدولة، كما لم ترد في المادة التاسعة 09 من القانون العضوي رقم 01/98 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيم عمله المعدل والمتمم، إلا أنه تم تكييفها على أنها هيئات عمومية وطنية وفق اجتهادات فقهية فقط.
- كرس المشرع الرقابة القضائية على أعمال سلطات الضبط المستقلة صراحة في بعض النصوص وسكت عنها في البعض الآخر، إلا أنه لا يجيز الطعن في بعض القرارات دون مبرر، حيث أن قرارات لجنة الإشراف على التأمينات المتعلقة بتعيين متصرف إداري مؤقت وحدها قابلة للطعن بالإلغاء أمام مجلس الدولة دون القرارات الأخرى، كذلك القرارات التحكيمية التي تصدرها لجنة ضبط الكهرباء والغاز والتي أخرجها المشرع من الرقابة القضائية وهو ما يعد مساساً بمبدأ المشروعية.
- خضوع منازعات سلطات الضبط المستقلة للقضاء الإداري كأصل عام ممثلاً في مجلس الدولة، مع استثناء بعض القرارات الصادرة عن مجلس المنافسة المقيدة للمنافسة التي تخضع للقاضي العادي في الغرفة التجارية بمجلس قضاء الجزائر العاصمة، مع عدم

تحديد المشرع لكيفية الفصل فيها وبغير تبرير سوى تقليد المشرع الجزائري للمشرع الفرنسي، حيث يجد القاضي العادي نفسه مجبرا للعودة إلى القانون الإداري بحثا عن حل للنزاع المعروض أمامه، ويفصل فيها بنفس الإجراءات المتبعة أمام القاضي الإداري.

- نص المشرع على خضوع منازعات شرعية قرارات سلطات الضبط المستقلة للقضاء الإداري مع وجود بعض قرارات مجلس المنافسة التي تخضع للقضاء العادي، غير أنه لم ينص على دعوى مسؤولية هذه السلطات في النصوص المنظمة لها، بحيث لا يثار أي إشكال بالنسبة للسلطات التي لا تتمتع بالشخصية المعنوية حيث ترفع الدعوى ضد الدولة، ويختلف الأمر بالنسبة للسلطات التي تتمتع بالشخصية المعنوية أين يوجد فراغ قانون كبير مما يجعل المتعامل معها أو الشخص المتضرر من قراراتها لا يعرف الجهة التي يحصل منها على حقه في التعويض.

- قلة القرارات القضائية المتعلقة بالإلغاء قرارات سلطات الضبط أو قيام مسؤوليتها، مع وجود بعض السلطات لم تنصب بعد إلى حد اليوم.

- يتباين الإجراءات السابقة لمنازعات سلطات الضبط المستقلة حيث لا يوجد نظام موحد يجمعها فالنسبة لإجراء التظلم الإداري المسبق اشترط قانون القرض و النقد الحصول على قرارين بالفرض لرفع دعوى الإلغاء بينما لم تنص النصوص الأخرى إطلاقا على هذه الإجراءات.

- تباين مواعيد الطعن القضائي و اختلافها من سلطة لأخرى فأحيانا يحددها بالأشهر و أحيانا أخرى بالأيام و يسكت عنها في حالات أخرى مما يستلزم الرجوع إلى القواعد العامة في قانون الإجراءات المدنية و الإدارية.

- تباين موقف المشرع من إمكانية وقف تنفيذ قرارات الضبط، حيث يستبعده في بعض النصوص و يجيزه أحيانا أخرى و يسكن عليه في بعض النصوص الأخرى على الرغم من خطورة تنفيذ بعض القرارات التي تمس بمصالح المتعاملين و التي تتسبب في أضرار خطيرة.

- ساهم اعتراف المشرع لبعض سلطات الضبط بصلاحيات شبه قضائية في تخفيف الضغط على القاضي الإداري، خاصة وأن هذه السلطات تمارس نشاطها في مجال حساس وسريع التطور كالاقتصاد بحيث منحها صلاحيات كانت في الأصل للقاضي وذلك لتفادي إغراق القضاء بالقضايا، في المقابل منح المشرع للقاضي عدة وسائل من أجل ضمان تنفيذ القرارات القضائية الصادرة في المنازعات الإدارية المتعلقة بسلطات الضبط باعتبارها سلطات عامة مما يجعل التنفيذ ضدها صعب حيث يملك القاضي حق توجيه أوامر لها مع تحديد أجال التنفيذ أو فرض غرامات تهديدية ضدها ما يشكل ضمان للمتعاملين معها في مواجهة الامتيازات التي تتمتع بها.

ثانياً: الاقتراحات.

- وبالنظر إلى هذه النقائص التي لمسناها خلال دراستنا الموضوع بالرقابة على أعمال سلطات الضبط المستقلة، ارتأينا أن نقترح بعض المقترحات التي تفيد في تغطيتها و المتمثلة في:
- إدراج سلطات الضبط المستقلة ضمن الأشخاص العامة للدولة والمشمولة في بعض المادة ثمان مئة 800 من قانون الإجراء المدنية والإدارية، كذلك القانون العضوي رقم 01/98 المعدل والمتمم المتعلق باختصاصات مجلس الدولة.
 - توحيد الإجراءات القضائية الخاصة بسلطات الضبط و الجهة المختصة بها حيث يتوجب على المشرع إزالة الاستثناء الخاضع لرقابة القضاء العادي لعدم وجود مبرر فعلي مع توحيد الإجراءات الخاصة بهذه السلطات، كوضع قانون إجرائي قائم، ينظم سوى هذه السلطات لتعلقها بمجال حساس و هو الاقتصاد عوض الإحالة في كل مرة للقواعد العامة الموجودة في قانون الإجراءات المدنية والإدارية.
 - تعميم تكريس وفق التنفيذ في حال و وجود أي خلاف أو نزاع بين هذه السلطات والمتعاملين معها، وذلك تفادياً للأضرار التي يمكن أن تنجم عنها حيث يعد تكريس وفق التنفيذ من أهم الضمانات التي يستفيد منها المتعامل معها في مواجهة الصلاحية الواسعة التي تملكها

- إدراج مسؤولية سلطات الضبط و تحديد صراحة الجهة صاحبة الاختصاص في دعوى التعويض في النصوص المنظمة لسلطات الضبط.
- تكريس الاستقلالية العضوية والوظيفية عن السلطة التنفيذية وذلك من خلال تكريس الشخصية المعنوية والاستقلال المالي لكل السلطات دون استثناء.
- لأن سلطات الضبط فرضت وجودها كتنظيم إداري مستقل، يجب تكريس الرقابة القضائية للقاضي الإداري في القانون رقم 01/98 و في كل النصوص المنظمة لسلطات الضبط دون استثناء أي منح كل الاختصاص لمجلس الدولة.

وفي الختام لا يسعنا إلا القول أن هذه الدراسة عبارة فقط عن جهد بشري يبقى بحاجة للنقد والتصحيح والتصويب

قائمة المصادر والمراجع:
باللغة العربية

أولاً: المصادر

1- التشريع الأساسي

- دستور 28 نوفمبر 1996، المنشور بموجب المرسوم الرئاسي رقم 96-438، المؤرخ في 07 ديسمبر 1996، ج ر عدد 76، سنة 1996، المتمم بالقانون رقم 02-03 المؤرخ في 10 أبريل 2002، ج ر عدد 25، سنة 2002، المعدل بالقانون رقم 08-19 المؤرخ في 15 نوفمبر 2008، ج ر عدد 63، سنة 2008، المعدل بالقانون رقم 01/06، المؤرخ في 06 مارس 2016، ج ر عدد 14 سنة 2016.

2- التشريع العضوي:

- القانون العضوي رقم 98-01 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيم عمله، المؤرخ في 30 ماي 1998، ج ر عدد 37، سنة 1998، المعدل والمتمم بالقانون العضوي رقم 11-13 المؤرخ في 26 جويلية 2001، ج ر عدد 43، سنة 2001.
- القانون العضوي رقم 05/12، المؤرخ في 12 جانفي 2012، المتعلق بالإعلام، ج ر عدد 02، سنة 2012.

3- التشريع العادي والأوامر:

- القانون رقم 07/90، المتعلق بالإعلام، المؤرخ في 03 أبريل 1990، ج ر، عدد 14، سنة 1990، المعدل والمتمم بالمرسوم التشريعي رقم 93/، 13 المؤرخ في 26 أكتوبر 1993، ج ر عدد 69، سنة 1993.
- القانون رقم 90-10 المتعلق بالنقد والقرض، المؤرخ في 14 أبريل 1990م، المتعلق بالنقد و القرض، ج ر عدد 16، سنة 1990، المعدل والمتمم.
- المرسوم التشريعي رقم 93/10 المؤرخ في 23 ماي 1993، المتعلق ببورصة القيم المنقولة، ج ر عدد 34 سنة 1993، المعدل والمتمم.
- القانون رقم 06/95، المؤرخ في 25 يناير 1995، المتعلق بالمنافسة، ج ر عدد 09 سنة 1995 (ملغى).

- الأمر رقم 95-07 ، المؤرخ في 25 يناير 1995، المتعلق بالتأمينات، ج ر عدد13 سنة 1995، المعدل والمتمم بالقانون رقم 06-04، المؤرخ في 20 فيفري 2006 ج ر عدد15، سنة 2006.
- القانون رقم 03/2000 المؤرخ في 05 أوت 2000، المحدد للقواعد العامة المتعلقة بالبريد والمواصلات السلكية واللاسلكية، ج ر عدد 48 سنة 2000م.
- الأمر رقم 01/01، المؤرخ في 27 فيفري 2001 ، المتعلق بالنقد والقرض، ج ر 14 سنة 2001م، المعدل لأحكام القانون 10/90، والمعدل والمتمم .
- القانون رقم 10/01 المؤرخ في 03 جويلية 2001، المتضمن قانون المناجم، ج ر عدد 35 لسنة 2001.
- القانون رقم 01/02، المؤرخ في 05 فيفري 2002، المتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز بالقنوات، ج ر عدد08، لسنة 2002م.
- القانون رقم 11/02، المؤرخ في 24 ديسمبر 2002، المتضمن قانون المالية 2003، ج ر 86 سنة 2003م.
- القانون رقم 04/03، المؤرخ في 17 فيفري 2003م، المتعلق ببورصة القيم المنقولة، المعدل لاحكام القانون رقم 10/93 ، ج ر عدد 11، سنة2003م.
- الأمر رقم 03/03 المؤرخ في 19 جويلية 2003، المتعلق بالمنافسة ج ر عدد 43 سنة2003م، المعدل والمتمم.
- الأمر رقم 11/03 المتعلق بالنقد والقرض المؤرخ في 26 أوت 2003م، ج.ر. عدد 52، سنة 2003م، المعدل والمتمم بالأمر 04/10، المؤرخ في 16 أوت 2010م، ج ر عدد50، سنة 2010م.
- القانون 05-07، المؤرخ في 28 افريل 2005 المتعلق بالمحروقات، ج ر عدد 50 السنة2005، المعدل والمتمم بالامر 06-10 المؤرخ في 29 جويلية 2006م، ج ر عدد48، سنة 2006م.
- القانون رقم 12/05 المؤرخ في 04 أوت 2005م، المتضمن قانون المياه، ج ر عدد60، السنة 2005م، المعدل والمتمم بالقانون رقم 03/08، المؤرخ في 27 يناير 2008، ج ر عدد 04 سنة 2008م.

- القانون 06-01، المؤرخ 10 فيفري 2006م، المتعلق الوقاية من الفساد ومكافحته، ج ر عدد 14، سنة 2006م، المتمم بالأمر رقم 10-05 المؤرخ في 26 أوت 2010م، ج ر عدد 50 سنة 2010م.
 - الأمر رقم 06-10، المؤرخ في 29 جويلية 2006م، المتعلق بالمحروقات، ج ر عدد 48، سنة 2006 م .
 - القانون رقم 12/08 المؤرخ في 25 جوان 2008م، المتعلق بالمنافسة، المعدل والمتمم لأحكام القانون 03/03، ج ر 36 سنة 2008م، المعدل والمتمم بالقانون 05/10 المؤرخ في 15 أوت 2010، ج ر 46 سنة 2010م.
 - القانون رقم 08-13، المؤرخ في 20 جويلية 2008م ، يتعلق بحماية الصحة وترقيتها، ج ر عدد 44 لسنة 2008م، المعدل والمتمم لأحكام القانون رقم 85-05 المؤرخ في 16 فيفري 1985، ج ر عدد 08 لسنة 1985 م .
 - القانون رقم 08-09 المؤرخ في 25 فيفري 2008م. المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، ج ر عدد 21، سنة 2008م.
 - الأمر رقم 12/02، المؤرخ في 13 فيفري 2012م، المعدل والمتمم للقانون 05/01، المتعلق بالوقاية من تبييض الأموال وتمويل الإرهاب ومكافحتهما، ج ر. عدد 08، سنة 2012م.
 - القانون 14/04 المتعلق بضبط السعي البصري المؤرخ في 24 فيفري 2014م، ج.ر. عدد 16 سنة 2014.
 - القانون رقم 16/01، المؤرخ في 06 مارس 2016، المتضمن التعديل الدستوري الجديد ج ر عدد 14 سنة 2016.
- 4- التشريع التنظيمي:**
- أ- المراسيم الرئاسية:**
- المرسوم الرئاسي 128/04، المؤرخ في 19 أبريل 2004م، المتضمن التصديق بتحفظ على إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد المعتمدة من قبل الجمعية العامة للأمم المتحدة في نيويورك يوم 31 أكتوبر 2003، ج ر عدد 26 سنة 2004م.

- المرسوم الرئاسي، 247/15، مؤرخ في 16 سبتمبر 2015م، المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، ج ر عدد 50 سنة 2015م.

ب- المراسيم التنفيذية:

- المرسوم التنفيذي 127/02، المؤرخ في 07 أبريل 2002م، المتضمن إنشاء خلية معالجة الاستعلام المالي ومكافحة جرائم تبييض الأموال، ج ر عدد 23، سنة 2002م.

- مرسوم التنفيذي 331/04، المؤرخ في 18 أكتوبر 2004، المتضمن تنظيم نشاطات صنع المواد التبغية واستيرادها وتوزيعها، ج ر عدد 66، سنة 2004م.

5-القرارات القضائية:

- مجلس الدولة، الغرفة الخامسة، قرارا رقم 032376 المؤرخ في 09/01/2007، قضية (الوطنية لاتصالات الجزائر) ضد (سلطة البريد والمواصلات)، يتعلق بدعوى الغاء (قرارا غير منشور).

- مجلس الدولة الغرفة الثالثة، قرار رقم 058486، المؤرخ في 27 جانفي 2011، قضية الشركة ذات الشخص الوحيد وذات المسؤولية المحدودة)، ضد (الوكالة الوطنية للممتلكات المنجمية).

- مجلس الدولة، الغرفة الثانية، قرار رقم 006614 المؤرخ في 12/11/2001، قضية (يونيون بنك) قرار غير منشور، ضد (محافظ بنك الجزائر) يتعلق بدعوى الإلغاء ضد قرار رفض الاعتماد، مجلة مجلس الدولة، عدد 06، 2005 .

- مجلس الدولة، الغرفة الخامسة، قرار رقم 02138 مؤرخ في 08 ماي 2008، قضية "يونيون بنك" ضد محافظ بنك الجزائر، يتعلق بدعوى الإلغاء ضد قرار سحب صفة الوسيط، مجلة مجلس الدولة، العدد 06، سنة 2005.

- قرار رقم 001325 مؤرخ في 09 فيفري 1999 قضية (اتحاد بنك المؤسسة المالية في شكل شركة المساهمة ضد محافظ بنك الجزائر) يتعلق بوقف تنفيذ قرار اللجنة المصرفية، مجلة مجلس الدولة، عدد 01، سنة 1999.

- مجلس الدولة، الغرفة الثالثة، قرار رقم 050300، المؤرخ في 30/09/2003، قضية بين المؤسسة ذات الشخص الوحيد وذات المسؤولية المحدودة (سي. ال. أ) ضد (الوكالة

الوطنية للممتلكات المنجمية ومن معها)، يتعلق بدعوى إلغاء قرارا رفض رخصة استعمال محجره.

- مجلس الدولة، الغرفة الخامسة، قرارا رقم 002138، المؤرخ في 08/05/2000م،
(قضية يونين بنك) ضد (محافظ بنك الجزائر) يتعلق بدعوى إلغاء ضد سحب صفة الوسيط، مجلة مجلس الدولة العدد 06، 2005م.

6- آراء المجلس الدستوري:

- رأي المجلس الدستوري رقم 02/ر.م.د/11. يتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي المؤرخ في 06 جويلية 2011م المعدل والمتمم للقانون العضوي رقم 98-01 المؤرخ في 30 ماي 1998م، ج ر عدد 43، سنة 2011م.

ثانيا: المراجع

1- الكتب المتخصصة

- وليد بوجملين، سلطات الضبط الاقتصادي في القانون الجزائري، دار بلقيس للنشر والتوزيع سنة 2011.
- وليد بوجملين، قانون الضبط الاقتصادي في الجزائر، دار بلقيس للنشر والتوزيع، الدار البيضاء الجزائر، 2015.
- حنفي عبد الله، السلطات الإدارية المستقلة-دراسة مقارنة-، دار النهضة العربية، القاهرة مصر، 2000.
- ادريس خباب، دور الدولة في ضبط النشاط الاقتصادي (الآليات، التخطيط، التنظيم)، الطبعة الأولى، دار التعليم الجامعي للطباعة والنشر والتوزيع، الإسكندرية، 2014.

2- الكتب العامة:

- عادل عمران، دروس في المنازعات الإدارية، (دراسة تحليلية نقدية مقارنة)، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، سنة 2014، ص 224.
- ناصر لباد، الأساس في القانون الإداري، الطبعة الثانية، دار المجد للنشر والتوزيع، سطيف، الجزائر، 2001م، ص 61.
- محمد الصغير بعلي، القضاء الإداري، مجلس الدولة، دار العلوم للنشر، الجزائر 2007. ص 14.

- خالد سمارة الزغبى، القرار الإداري بين النظرية والتطبيق، دراسة مقارنة، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان الأردن، 1999م.
- عمار عوابدي، القانون الإداري الجزء الثاني، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2002م
- مبروك حسين، المدونة الجزائرية للبورصة مع النصوص التطبيقية والنصوص المتممة، الطبعة الثالثة، دار هومة للنشر والتوزيع، 2014م.
- احمد أبو الوفاء، التحكيم الاختياري والإجباري، الطبعة الخامسة (05)، منشأة المعارف، الاسكندرية، سنة 2001م
- سايح سنقوقة، شرح قانون الإجراءات المدنية و الإدارية (شرحا، نصا، تعليقا، تطبيقا)، ج02، طبعة منقحة و مزيدة، دار الهدى للطباعة و النشر والتوزيع، عين مليلة، الجزائر، 2011م.
- محمد الصغير بعلي، دروس في المؤسسات الإدارية ، منشورات، باجي مختار، عنابة، بدون سنة نشر.
- علي خطار شنطاوي، موسوعة القضاء الإداري، الجزء الثاني، ط01، دار الثقافة للنشر و التوزيع، عمان، الأردن، 2008م.
- محمد ابوسفیان عبادي، قضاء الإلغاء الإداري، الطبعة الأولى، جليس الزمان للنشر و التوزيع، عمان، الأردن، 2013م.
- محمد وليد العبادي، القضاء الإداري، شروط قبول دعوى الإلغاء و الآثار المترتبة على الفصل فيها، الجزء الثاني، الطبعة الأولى، دار الوراق للنشر و التوزيع، الأردن، 2008م.
- أحمد محيو، المنازعات الإدارية، ط 06، ديوان المطبوعات الجامعية، بن عكنون، الجزائر، 2005م.
- محمد الصغير بعلي، الوجيز في المنازعات الإدارية، دار العلوم للنشر و التوزيع، عنابة، الجزائر، 2002م.
- عبد الغني بسيوني عبد الله، وقف تنفيذ القرار الإداري في أحكام القضاء الإداري، الطبعة الثانية، منشورات جيل الحقوقية، بيروت، لبنان، 2001م.

- محمد مختار احمد البربري، التحكيم الدولي التجاري، الطبعة الثالثة (03)، دار النهضة العربية، القاهرة، سنة 2004م.
 - فهد عبد الكريم أبو العثم، القضاء الإداري بين النظرية والتطبيق، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن بدون سنة نشر.
 - خلوفي رشيد، قانون المنازعات الإدارية (شروط قبول الدعوى الإدارية) الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، بن عكنون، الجزائر.
 - سامي جلال الدين، الوسيط في دعوى إلغاء القرارات الإدارية، الطبعة الأولى، منشأة المعارف للنشر و التوزيع، الإسكندرية، 2004م.
- 3- الرسائل الجامعية**
- أ- رسائل الدكتوراه**
- منصور داود، الآليات القانونية لضبط النشاط الإقتصادي في الجزائر، أطروحة دكتوراه تخصص قانون أعمال، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة 2016.
 - عيساوي عزالدين، السلطة القمعية للهيئات الإدارية المستقلة في المجال الإقتصادي والمالي، أطروحة دكتوراه في القانون، فرع قانون الأعمال، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو 2015.
 - آمال يعيش تمام، سلطات القاضي الإداري في توجيه أوامر للإدارة، أطروحة دكتوراه تخصص قانون عام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2012م.
 - حاحة عبد العالي، الآليات القانونية لمكافحة الفساد في الجزائر، أطروحة دكتوراه، جامعة محمد خيضر، بسكرة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، سنة 2012م-2013م.
 - جروني فايزة، طبيعة قضاء وقف التنفيذ للقرارات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، أطروحة دكتوراه في القانون، جامعة محمد خيضر، كلية الحقوق و العلوم السياسية، بسكرة، 2011م.
 - بوجادي عمار، اختصاص القضاء الإداري في الجزائر، أطروحة دكتوراه دولة في القانون، جامعة مولود معمري، كلية الحقوق، تيزي وزو، 2011م.

- محمد الشريف كتو، الممارسات المنافية للمنافسة في القانون الجزائري (دراسة مقارنة بالقانون الفرنسي)، أطروحة دكتوراه في القانون تخصص قانون عام، كلية الحقوق، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية 2010م.

ب- رسائل الماجستير

- وليد بوجملين، سلطات الضبط الاقتصادي في القانون الجزائري، مذكرة ماجستير في الحقوق فرع الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق والعلوم الإدارية، جامعة الجزائر، 2007

- رحموني موسى، الرقابة القضائية على سلطات الضبط المستقلة في التشريع الجزائري، مذكرة ماجستير في العلوم القانونية تخصص قانون إداري وإدارة عامة، كلية الحقوق، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2012/2013.

- قوراري مجدوب، سلطات الضبط في المجال الاقتصادي، (لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة وسلطة ضبط البريد والمواصلات نموذجين)، مذكرة ماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، 2009م/2010م .

- بركات جوهر، نظام المنازعات المتعلقة بنشاط سلطات الضبط الاقتصادي، مذكرة ماجستير في القانون العام، فرع تحولات الدولة، كلية الحقوق، جامعة تيزي وزو.

- خالد خلاف، الرقابة القضائية على أعمال سلطات الضبط المستقلة، مذكرة ماجستير في القانون العام، تخصص قانون عام للأعمال، جامعة محمد الصديق بن يحي، 2012م.

- كمون حسين، ظاهرة عدم تنفيذ الإدارة للأحكام القضائية الصادرة ضدها، مذكرة ماجستير في القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو بدون سنة مناقشة.

1- المجالات والمقالات العلمية:

- راشد سعيدي، مفهوم سلطات الإدارية المستقلة، الملتقى الوطني حول السلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، كلية الحقوق والعلوم الاقتصادية، جامعة عبد الرحمان ميرا، أيام 23/24 ماي 2007م.

- أحسن غربي، "نسبة الاستقلالية الوظيفية للسلطات الإدارية المستقلة"، مجلة البحوث والدراسات الإنسانية، عدد 11، جامعة 20 أوت 1955م، سكيكدة.

- بن خمة جمال، الاختصاص الاستشاري والتحكيمي للسلطات الإدارية المستقلة، مجلة أبحاث قانونية وسياسية، العدد الثاني، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد الصديق بن يحيى جيجل الجزائر، ص 152.
- رابحي أحسن، تدخلات الدولة في مجال الضبط العام الإقتصادي، مجلة صوت القانون، العدد الرابع (04) ، مخبر نظام الحالة المدنية، خميس مليانة، جامعة جيلالي بونعامة، ، أكتوبر 2015م.
- منصور داود، الرقابة القضائية على منازعات شرعية قرارات سلطات ضبط النشاط الإقتصادي، مجلة المفكر، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة.
- . حسين نواره، الأبعاد القانونية لاستقلالية سلطات الضبط في المجال الاقتصادي والمالي، الملتقى الوطني حول السلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، كلية الحقوق والعلوم الاقتصادية، جامعة عبد الرحمان ميرا، أيام 24/23 ماي 2007م.
- عيساوي عز الدين، الهيئات الإدارية المستقلة في مواجهة الدستور، الملتقى الوطني حول السلطات الإدارية المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، كلية الحقوق والعلوم الاقتصادية، جامعة عبد الرحمان ميرا، بجاية، أيام 23، 24 ماي 2007م.
- عسالي عبد الكريم، لجنة ضبط الكهرباء والغاز، الملتقى الوطني حول سلطات الضبط المستقلة في المجال المالي والاقتصادي، جامعة ميرة محمد، بجاية، أيام 23 - 24 ماي 2007م.
- ماديو ليلي، تكريس الرقابة القضائية على سلطات الضبط المستقلة في التشريع الجزائري، الملتقى الوطني حول سلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي و المالي، كلية الحقوق و العلوم الاقتصادية، جامعة عبد الرحمان ميرة،، بجاية، يومي 23 و 24 ماي 2007م.
- بزغيش بوبكر، خصوصية إجراءات الطعن في القرارات الصادرة عن السلطات الإدارية المستقلة، الملتقى الوطني حول السلطات الإدارية المستقلة في المجال الاقتصادي و المالي، كلية الحقوق و العلوم الاقتصادية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، يومي 23 و 24 ماي 2007م،

- عبد الهادي بن زبطة، نطاق إختصاص السلطات الإدارية المستقلة، دراسة حالة لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة وسلطة ضبط البريد والمواصلات، مجلة دراسات قانونية، دار الخلوئية للنشر والتوزيع، عدد 01، 2008 م.
 - غناي رمضان، موقف مجلس الدولة من الرقابة على القرارات التأديبية، الصادر عن المجلس الأعلى للقضاء، مجلة مجلس الدولة الجزائري، عدد 06، سنة 2005.
 - عمار بوضياف، المعيار العضوي و إشكالاته القانونية، مجلة دفاتر السياسة و القانون، العدد 5، ورقلة، 2011م
- المواقع الإلكترونية:

- www.droit-dz.com .
- www.univ-bejaia.dz/staff.
- www.ena.dz/publication.
- www.ena.dz/publication.

المراجع باللغة الأجنبية

- Conseil d'Etat, rapport public : "les autorités administratives indépendantes", EDC, La documentation française. N 52, 2001, p.269, d'après le site www.conseil-etat.fr .
- Zouaimia Rachid : Les régimes contentieux des autorités administratives indépendantes en droit algérien, Revue IDARA, N° 29, 2005, p.07; www.ena.dz/publication sommaire%éàN29.htm.
- Rachid ZOUAIMIA, Les instruments juridiques de la régularisation économique en Algérie, Ed. Belkis, Alger, 2012, p. 227.
- Evelyne DIECKHOFF, les autorités administratives indépendantes, Diplôme supérieur de bibliothécaire, université de claudé bernard lyon 1, 1991, p 04.

قائمة المحتويات:

الصفحة	التقسيم.
7	الفصل الأول: الإطار التأسيسي لسلطات الضبط المستقلة
9	المبحث الأول: مدلول سلطات الضبط المستقلة
9	المطلب الأول: نشأة وتطور سلطات الضبط المستقلة
9	الفرع الأول: نشأة سلطات الضبط المستقلة
16	الفرع الثاني: تعريف سلطات الضبط المستقلة
17	الفرع الثالث: خصائص سلطات الضبط المستقلة
29	المطلب الثاني: إحصاء سلطات الضبط المستقلة في الجزائر
29	الفرع الأول: في المجال المصرفي والمالي
33	الفرع الثاني: في المجال الاقتصادي
39	الفرع الثالث: في مجال الإعلام
40	المطلب الثالث: الطبيعة القانونية لسلطات الضبط المستقلة
40	الفرع الأول: التكييف القانوني لسلطات الضبط المستقلة
42	الفرع الثاني: دستورية سلطات الضبط المستقلة
45	المبحث الثاني: تكريس القضاء الإداري على أعمال سلطات الضبط
45	المطلب الأول: الأساس التشريعي للرقابة على أعمال سلطات الضبط
45	الفرع الأول: رقابة القاضي الإداري في القانون العضوي رقم 01/98
49	الفرع الثاني: الرقابة القضائية في النصوص الناظمة لسلطات الضبط المستقلة
52	المطلب الثاني: مدى تجانس صلاحيات سلطات الضبط وصلاحيات القضاء
53	الفرع الأول: تجانس صلاحيات سلطات الضبط والهيئات القضائية
56	الفرع الثاني: عدم تجانس صلاحيات سلطات الضبط وصلاحيات القضاء

قائمة المحتويات:

57	المطلب الثالث: طبيعة أعمال سلطات الضبط محل رقابة القضاء الاداري
58	الفرع الأول: الأعمال الانفرادية
64	الفرع الثاني: التصرفات التحكيمية والاتفاقية
76	خلاصة الفصل الأول
69	الفصل الثاني: القواعد الناظمة لمنازعات سلطات الضبط المستقلة
71	المبحث الأول: الإجراءات الناظمة لمنازعات سلطات الضبط
71	المطلب الأول: اختصاص القاضي الإداري كقاعدة عامة
71	الفرع الأول: المعيار العضوي لتحديد منازعات سلطات الضبط المستقلة
76	الفرع الثاني: المعيار المادي لتحديد منازعات سلطات الضبط
79	الفرع الثالث: الاستثناءات الخاضعة لرقابة القضاء العادي
80	المطلب الثاني: التظلم الإداري المسبق وآجال الطعن
80	الفرع الأول: التظلم الإداري المسبق
87	الفرع الثاني: مواعيد الطعن ضد قرارات سلطات الضبط
90	المطلب الثالث: إمكانية وقف التنفيذ
90	الفرع الأول: مفهوم وقف التنفيذ
94	الفرع الثاني: وقف تنفيذ قرارات الصادرة عن سلطات الضبط
100	المبحث الثاني: مجال رقابة القضاء الإداري
100	المطلب الأول: مجال الرقابة على مشروعية قرارات سلطات الضبط
101	الفرع الأول: رقابة المشروعية الخارجية
107	الفرع الثاني: رقابة المشروعية الداخلية

قائمة المحتويات:

109	الفرع الثالث: تباين موقف المشرع من إمكانية الطعن في مشروعية قرارات سلطات الضبط
112	المطلب الثاني: رقابة مسؤولية سلطات الضبط
112	الفرع الأول: أساس مسؤولية سلطات الضبط والنصوص المحددة لها
116	الفرع الثاني: معايير تحديد مسؤولية سلطات الضبط المستقلة
118	الفرع الثالث: خضوع بعض قرارات مجلس المنافسة للغرفة التجارية
120	المطلب الثالث: ضمان القاضي الإداري تنفيذ للقرارات القضائية
121	الفرع الأول: أساس اكتساب القرار القضائي حجية الشيء المقضي فيه
122	الفرع الثاني: إمكانية فرض القاضي الإداري لغرامات تهديدية
124	الفرع الثالث: إمكانية توجيه القاضي الإداري أوامر لسلطة الضبط
127	خلاصة الفصل الثاني
129	الخاتمة
134	قائمة المصادر و المراجع
144	قائمة المحتويات

ملخص:

تتمتع سلطات الضبط المستقلة بطبيعة قانونية متميزة عن الهيئات الإدارية الأخرى التقليدية في الدولة، كالاستقلالية عن السلطة التنفيذية وعدم الخضوع لا للرقابة الرئاسية ولا الوصائية؛ غير أن أعمالها تخضع لرقابة القضاء الإداري كأصل عام، وذلك للحفاظ على مبدأ المشروعية المكرس في الدستور.

بعد دراسة مجال رقابة القاضي الإداري على أعمال سلطات الضبط المستقلة، تبين لنا اختلاف الإجراءات النازمة لمنازعات سلطات الضبط وعدم توحيدها، سواء كان ذلك في الإجراءات السابقة لرفع الدعوى كالتظلم وآجال الطعن، أو المتزامنة مع رفع الدعوى كإجراء وقف التنفيذ، مع وجود فراغات قانونية كبيرة كغياب مسؤولية سلطات الضبط في النصوص النازمة لها، حيث تدفع هذه الفراغات القانونية بالمتعامل مع هذه السلطات للتأرجح بين النصوص الخاصة بسلطة الضبط، والنصوص العامة الموجودة في قانون الإجراءات المدنية والإدارية؛ غير أنه يلاحظ من خلال الدراسة أن المشرع وسع من رقابة القاضي الإداري لتطال مراقبة مدى تنفيذ سلطة الضبط للقرارات القضائية الصادرة ضدها، مما يشكل أهم ضمانة للمتعامل مع هذه السلطات في مواجهة السلطة الممنوحة لها.

Résumé:

Les autorités administratives indépendantes ont la nature juridique distincte aux autres organes administratifs traditionnels, elles jouissent de l'indépendance de l'autorité exécutive, et ne soumis ni au contrôle administratif ni a la tutelle, mais ses activités est soumis au contrôle de juge administrative généralement, de façon à maintenir le principe de légalité consacré par la Constitution.

Après avoir étudié le secteur de contrôle du juge administratif sur les activités des autorités de contrôle indépendantes, nous remarquons les différentes procédures régissant les autorités de contrôle et l'absence de normalisation, que ce soit dans les procédures précédentes du dépôt de la poursuite comme l'appel pré-administratif et délais d'appel, et les procédures simultanée au procès comme la procédure de suspendue, avec la présence d'espaces juridiques importants tels que le manque de la responsabilité des autorités de contrôle dans les textes juridiques qui les régissent, ces vides juridiques obligent le trader avec ces autorités de se balancer entre les textes des autorités administratives, et les dispositions générales de la loi des procédures civiles et administratives, mais il est noté par cet étude que le législateur a élargi de contrôle de juge administratif dans la mise en œuvre du contrôle des décisions judiciaires rendues contre l'autorité administrative, qui est la garantie la plus importante pour le trader avec les autorités administratives face à la puissance qui leur est accordée.